

事例に学ぶ自治体防災

伊勢湾台風

「災害対策基本法」制定のきっかけに

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長 鈴木 猛康



7月28日に中国地方を襲った豪雨により、河川堤防の決壊、家屋の倒壊が発生しました。島根県、山口県の一部では、土壤雨量指数や3時間雨量の解析値が50年に一度の状況に到達したため、気象庁は「これまでに経験したことのない大雨」と発表し、豪雨などで重大な災害が起こる恐れが高まった場合に本年8月30日から発表する「特別警報」に相当すると説明しました。残念ながら、この発表が行われた時、既に水害は発生していたようです。本稿では、過去の災害で特別警報発令の対象例の一つとされている1959年伊勢湾台風を通して、高潮の脅威について学びたいと思います。

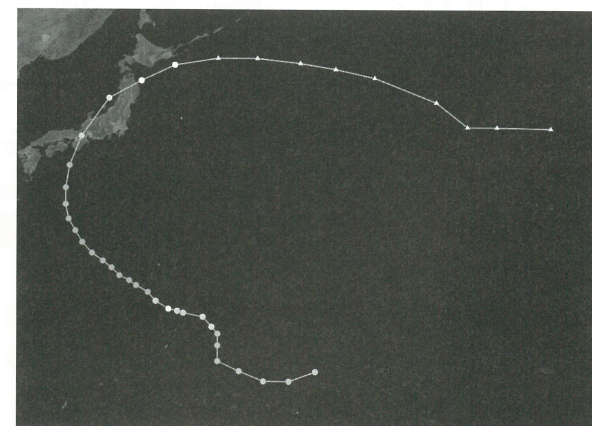
我が国最悪の台風被害

伊勢湾台風とは、59年に発生した超大型台風・台風15号のことです。台風の中心気圧はわが国観測史上4番目の929hPaで、九州を除く本州から北海道にかけての広範囲に被害が及びました。犠牲者の発生範囲も全国36都道府県に及び、犠牲者数は台風災害としてはわが国最多の5098人となりました。犠牲者の83%が愛知・三重両県の伊勢湾岸に集中したため、伊勢湾台風と命名されました。この台風による建物被害は、全壊3万5125戸、半壊10万5347戸、流失4486戸でした。また、経済的被害は人的被害以上の規模で、GDP比被害額では95年阪神淡路大震災の数倍、23年関東大震災に匹敵します。

図は伊勢湾台風の経路を示しています。名古屋地方気象台は、潮岬に上陸し、紀伊半島を縦断し

て北上する台風15号の経路を正確に予報していました。ところが、伊勢湾岸の海拔0m地帯の住民は、この台風をほとんど警戒しておらず、多くの住民は避難しませんでした。ほとんどの自治体は避難勧告や命令も出しておらず、これが被害を拡大させた要因の一つとされています。停電のため、当時の緊急連絡手段だったラジオを聞くこともできないため何ら情報を得ることができず、住民は豪雨と強風の恐怖の中、自宅で台風が早く過ぎ去ってくれるのを祈るしかありませんでした。ところが低気圧による吸い上げと強風による吹き寄せによって、伊勢湾では5.3mという記録的な高潮が発生したのです。

図 伊勢湾台風の経路



濃尾平野の西南部は、低湿地に木曾三川（木曾川、長良川、揖斐川）が流れており、しばしば洪水の被害を受けてきました。そのため、水害から守るため集落や耕地の周囲を堤防（輪中堤）で囲

んだ輪中が形成されていました。輪中での水害とは上流部の堤防の一部分の決壊を意味しており、決壊部以外では堤防はほぼ無傷のまま残ることになります。したがって、輪中の集落の多くは堤防上に立地していましたが、堤防が決壊したら安全な堤防へと避難していました。

無防備な輪中地域を襲った未曾有の高潮

輪中における水防体制も整っていました。河川の水位が堤防の5合目に達すると見張り番が立ち、7合目になると村中の鐘や太鼓が打ち鳴らされ、家財道具が天井裏等へと移動され、さらに8合目に達すると早鐘や屋太鼓が鳴り響いて、成人男性は全員水防小屋へ招集されました。

ところが、輪中は高潮には余りにも無防備でした。防波堤を越え、河川を遡上しながら河川堤防を越えた海水は、多くの護岸や堤防を破壊させながら輪中堤に襲いかかり、いたるところから輪中堤を決壊させて、集落や耕地を飲み込みました。さらに、名古屋港の貯木場の材木の大量が高潮に乗って市街地を襲ったため、脆弱な構造だった木造住宅はつぎつぎと破壊され、流失しました。その結果、愛知県で3351人、三重県で1211人の犠牲者を出す大惨事となりました。

防災対策の骨格、ようやく形成

伊勢湾台風による未曾有の被害によって、わが国の防災対策は根本から見直しを迫られることになりました。災害のない社会をどうしたら実現できるかといった議論が日本国中で湧き上がりました。警報の伝達や避難の勧告・指示を担うべき主体、関係機関の連携、自衛隊の災害出動、自治体の災害復旧費に対する国の補助割合のあり方、治水対策など、難問が山積していました。

伊勢湾台風の復興に中心的に関わったのは、当時岸内閣の科学技術庁長官・中曽根康弘氏（当時41才）でした。中曽根氏は臨時台風科学対策委員会の委員長に就き、被災から2週間後の59年10月9日には臨時台風科学対策委員会を設置し、防災のための立法措置を示唆しました。災害対策に関

表 特別警報の発令基準案

現象の種類	現在想定している基準案	過去の対象事例
大雨	台風や集中豪雨により数十年に一度の降雨量となる大雨が予想され、若しくは、数十年に一度の強度の台風や同程度の温帯低気圧により大雨になると予想される場合	2012年7月九州北部豪雨（死者行方不明者32人） 2011年台風第12号（死者行方不明者98人）
暴風	数十年に一度の強度の台風や同程度の温帯低気圧により	1959年伊勢湾台風（死者行方不明者5,000人以上） 1934年室戸台風（死者行方不明者3,000人以上）
高潮	暴風が吹くと予想される場合	
波浪	高潮になると予想される場合 高波になると予想される場合	

する基本法を作るべきという点では、与野党ともにほとんど異論はなかったようですが、具体的内容になると与党と野党、国と地方、各省庁間で考え方に大きな隔たりがありました。折からの60年安保騒動もあり、議論は一時棚上げになってしまいましたが、60年チリ地震による津波災害が後押しとなり、61年1月に「災害対策基本法」が公布されるに至りました。この災害対策基本法の成立により日本における防災対策の骨格がようやく形成されることになりました。また、東京をはじめとする全国各地の防潮堤・堤防の建設や改修も伊勢湾台風を基準として行われました。

特別警報の意味の理解が大切

表は、気象庁が今年8月30日から発表する特別警報の発令基準案です。高潮では伊勢湾台風が発令基準に該当するレベルとしています。特別警報発令は、気象の専門家である気象庁として、住民に避難を促す大切な手段です。しかし、特別警報を伝達する自治体のみならず受け取る住民がその意味を理解していなければ、特別警報が早めの避難行動に結びつくわけがありません。

津波、山津波（土石流）、川津波（家屋倒壊に至る洪水）に加え、高潮も津波のような破壊的被害を発生させるハザード（危険要因）です。高潮に関する特別警報発令の際は、伊勢湾台風による津波同様の破壊力を持つ高潮の脅威から住民の命を守るため、正確な避難情報を迅速に、かつ確実に出すための準備を整えていただきたい。