

第二章 防 災

第一節 昭和南海地震、合併までの防災

一 昭和二十一年の南海地震

昭和二十一年（一九四六）一月二日、和歌山県潮岬の沖合いの海底を震源としてマグニチュード八・〇の大地震が発生した。これは昭和南海地震といわれ、津波を伴い四国、九州、近畿、中国、中部地方に及ぶ大災害となった。特に和歌山県、高知県、徳島県の沿岸は大きな被害を受けた。

南海地震は、七世紀後半（六八四年）の白鳳地震から二〇世紀半ばの昭和南海地震まで、八回ほど確認されている（図表11-1）。江戸時代からの四回を見ると、南海・東南海・東海の三連動型といわれる慶長地震

図表11-1 歴史的な南海地震

名称	発生	規模 マグニチュード	経過年数
白鳳地震	天武（白鳳）13年（684）10月14日	8.4	—
仁和地震	仁和3年（887）7月30日	8.6	203
康和地震	康和元年（1099）1月24日	8.0	212
正平地震	正平16年（1361）6月24日	8.4	262
慶長地震	慶長9年（1605）12月16日	7.9	244
宝永地震	宝永4年（1707）10月4日	8.4	102
安政地震	安政元年（1854）11月5日	8.4	147
昭和南海地震	昭和21年（1946）12月21日	8.1	92

資料：黒潮町地域防災計画

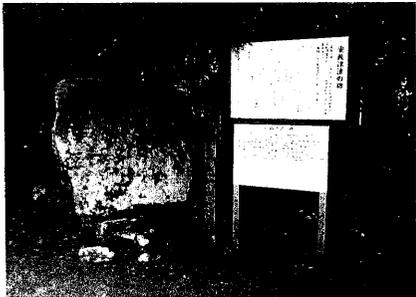
（一六〇五年）と宝永地震（一七〇七年）の間隔は約一〇〇年、次いで南海単独の安政地震（一八五四年）との間隔は約一五〇年、その次の昭和南海地震との間隔は約一〇〇年である。

安政元年（一八五四）に起こった安政地震を記録した石碑が加茂八幡宮、伊田海岸（金毘羅神社の入り口）にある。

【加茂八幡宮の安政津浪の碑】（現代語訳）

嘉永七年（安政元年）十一月四日の昼、かすかな地震があった。潮が渚に満ちてきた。俗に鈴波と呼んでいる。これは津波の前兆である。翌日は何事もなく日常生活に戻ったが、午後四時頃、大地震があり瓦葺きの家も茅葺きの家も倒壊し、見渡す限り建っている家は一軒もなかった。土煙が立ち込めるなか人は争って山の頂上を目指して登った。牡蛎瀬川、吹上川に潮が漲った。

津波の来襲である。津波は第一波はゆっくりと進み、第二波、第三波がそれを追いかけた。第四波で最大となり、夜になるまでに七回波が襲ってきた。庭も水田も海になった。かつて宝永四年一〇月四日にも同じことがあったと聞いているが、それ以来一四八年目に当たる。村人たちは牡蛎瀬川の石を取り、この石碑をつくって後人に警告を残す



加茂八幡宮の安政津浪の碑

ことにした。鈴波は津波の前兆である。今後一〇〇年余りの後の世に生きる人は、この警告を知っておくべきである。

【伊田海岸の安政津波の碑】（現代語訳）

安政元年（甲寅）十一月四日、津波が来て、同五日の午後四時頃、大地震があった。大潮が入って浦は流失してしまった。今後、一四〇年、一五〇年の後まで用心しなさい。後世のためにこれを記す。

伊田海岸の碑文は、当時の松山寺住職であった文瑞師の自作であり、津波が襲来した位置の伊田岸の川、通称二本松にあったが、川の改修工事のため昭和六二年（一九八七）、約一〇〇メートル西の金毘羅神社の鳥居前（現在地）に移された。



伊田海岸の安政津波の碑

また、伊田海岸の津波の碑文とは別に安政地震と津波における伊田郷の様子を記録したものがあり、被害の大きさが読み取れる。「伊田浦中の一同は戎堂の上の畑に集まって避難した。振動が起るたびに女性や子どもが泣き叫ぶ声はなはだしい……」「伊田の浜は一面荒磯のようである。数隻の小舟が六反の畑というところへ打ち上げられ、二隻の八〇石積（約一ト）の船が浜へ碇を引きながら打ち上げられ、人家の多くは

海へ引き出された」

加茂八幡宮と伊田海岸にある安政津波の碑の作者は、南海地震は一〇〇〜一五〇年周期で起こることを知っており、将来の子孫に向けたメッセージを残したのだと受け止められている。私たちは、先人が残した思いをしっかり受け止め、次の南海地震に備えなければならない。大方町では、安政地震が発生した旧暦二月五日の恐怖を語り継ぐ行事「大潮まつり」が田野浦で行われていた。しかし、昭和の初めに途絶えてしまい、その二〇年後に昭和南海地震が起こったのである。

昭和南海地震では、高知県は震度五、沿岸には四〜六級津波が押し寄せて大きな被害となった。県の被害状況は、犠牲者が出るほどであり、家屋や田畑などが被害を受けた。県内でも当時の幡多郡は被害が大きいほうであり、大方町や佐賀町でもかなりの被害であった（図表11-2）。

幡多郡のなかでも当時の中村町の被害が特に大きかった。幡多郡の被害が死亡三二〇人、家屋の倒壊・半壊六〇四一棟、焼失一八五棟だったのに対し、中村町は死亡二七三人、家屋の倒壊・半壊二一〇四棟、焼失六三棟であり、復興も危ぶまれるほどであった。

図表11-2 昭和南海地震の被害（昭和21年）

	死亡・行方不明(人)	負傷(人)	家屋(棟)			田畑被害(町)	船舶流失(隻)
			倒壊	半壊	流失		
大方町	30	12	261	397	3	20	5
佐賀町	2	57	38	204	3	…	…
幡多郡	320	1,171	2,739	3,302	8	16,803	23
高知県	679	1,836	5,418	9,906	566	39,994	323

資料：高知県
注：大方町は当時の白田川村との合計

大方町や佐賀町の被害が江戸時代の宝永・安政地震のような大災害にならなかつたのは、大津波が押し寄せなかつたからといわれる。とはいえ津波は起こっており、両町とも海岸に近い家屋が三棟ほど流失し、また、船舶も流失した。大方町では漁具や漁網を保管していた倉庫は軒並み流され、製塩業者が海岸に置いていた用具も残らず流されてしまった。

こうした津波被害は、地震直後の第一波が予想より小さかつたことから油断してしまい、第二波、第三波への備えを怠つたためだといわれる。

地震被害では、その当時は多くの家が土壁であり、地震の揺れで倒壊や半壊となった。壊れた家の廃材で屋根だけの小屋をつくるなど、被災者は冬の寒いなか避難生活を余儀なくされた。また、河口から津波が川に入り込み、上流へさかのぼっていく様子を避難した高台から目撃した人たちもいたという。

昭和南海地震から年月を重ねて平成の世となったが、今世紀のいつの日か南海地震が発生するのは、避けられないといわれている。

二 大方町、佐賀町の防災対策

南海地震への備え

大方町、佐賀町は、近い将来に起こると予想される南海地震に備え、行政、町の人々、関係機関が協力しながら防災に取り組んできた。そのようななか、平成七年（一九九五）一月に発生した阪神淡路大震災や、同一六年一二月のスマトラ沖地震の津波による非常に規模の大き

な災害の映像は自分たちの町とイメージが重なり、両町の人々は南海地震をより身近なものとして受け止めるようになった。

町民も行政側も阪神淡路大震災の教訓に学び、大規模な災害が発生した場合、行政や関係機関だけの活動には自ずと限界があることを理解した。被害を最小限に食い止めるには、集落を単位とした地域住民による自主的な防災組織が必要だと、大方町、佐賀町で結成への準備が進められた。これは全国的な動きでもあった。

自主防災組織の結成、両町とも過去に南海地震による大きな被害を経験している、「自分たちの地域と命は自分たちで守る」ことを基本に据え、町も防災対策の一環として積極的に結成に取り組んだ。

自主防災組織は、生活に密着した最も身近な防災のための組織である。地震や火事、風水害など、災害が発生したときに地域のみんなが協力しあい、いち早く負傷者や避難弱者などを救出し、火災の初期消火を行うなど、被害を最小限に食い止めて自分たちの地域と住民を守る役割を担う。

大方町では、平成二一年度から伊田郷地区で自主防災組織が結成されたことを皮切りに、同一二年度に灘と有井川、同一三年度に上川口浦、浮津、同一四年度に伊田浦、鞭、同一五年度に上川口郷、王迎、王無、鱈川、小川、田村、加持本村、早咲、入野本村、錦野、芝、下田の口、田野浦、出口、同一六年度に口湊川、奥湊川、本谷、大屋式、大井川、浜の宮、町、万行、馬荷、橋川、御坊畑、上田の口、緑野の各地区で結成されていった。こうして平成一〜一六年度にかけ、大方町全域で自主防災組織が結成された。

佐賀町では、平成二一年度から白浜地区で自主防災組織が結成された

ことに始まり、同一二年度に鈴、同一三年度に中ノ川、不破原、藤縄、一四年度に上分、坂折、同一五年度に下分、町分、同一六年度に浜町、横浜、同一七年度に明神、会所の各地区で結成された。平成一〇一七年度にかけ、佐賀町に誕生した自主防災組織は一四地区となった。佐賀町の荷稻地区の自主防災組織は合併までに結成されてはいないが、昭和五〇年代初め頃に荷稻若夫婦の会が結成されており、「地域の防災は自分たちの手で」をモットーとし、消防署から指導員を迎えて消火訓練をするなど、地域自主防災の先駆けとして活動していた実績があった。

大方町と佐賀町の自主防災組織は、平成一八年度以降、黒潮町に引き継がれた。この時点ではまだ自主防災組織が誕生していなかった佐賀町の地区も、黒潮町となった平成一八一〇二二年度にかけて順次結成されていった。

避難場所 大きな災害が起こったときは、速やかにどこかの避難場所へ逃げるのが第一である。両町では、人々の命を守り、また、役場や関係機関の情報連絡や救護活動などが迅速に的確に進められるよう、昭和五〇年代には既に町内全域にわたって地区別に避難場所が決められていた。

指定避難場所は、各地区にある小中学校、保育所、集会所、町民館、総合福祉センター（大方町）や総合センター（佐賀町）など公共施設のほか、地域によっては個人宅、農協、神社などであった。佐賀町では地震、津波、火災、洪水と区分けして避難場所を指定している。

防災訓練 両町の昭和五〇年代を見ると、町民、行政、消防署、消防団などによって、毎年のように防災訓練が行われていた。九月一日の

防災の日には必ず防災訓練が実施された。

防災の日は、私たち国民が地震、津波、台風・高潮など風水害について深く理解し、備える心構えを養うことを目的とし、昭和三五年（一九六〇）に国によって制定された。更に昭和五七年から、九月一日を含む一週間（八月三〇日～九月五日）は防災週間と定められた。九月一日は関東大震災が発生したことにちなんで決められたのだが、気象庁の統計によると、八月一〇月の台風シーズンのなかでも九月は台風の接近や上陸が最も多い月である。そのため、全国で防災訓練やイベントが行われている。

大方町、佐賀町では防災週間に地域住民ともども防災訓練を実施し、南海地震を想定した訓練にも取り組んできた。合併後は大方地域、佐賀地域として訓練を続けている。平成二三年（二〇一一）の東日本大震災以来、南海トラフ巨大地震を想定し、自主防災組織、役場、消防署、消防団などが地域ごとの訓練内容を考え、より実践的な訓練内容となった。訓練終了後は合同反省会を開き、必要な資機材、訓練のあり方の見直しなど意見交換を行い、更なる技術の向上に取り組んできた。

また、高知県総合防災訓練では、大規模な地震・津波や豪雨などを想定して県下の各市町村で訓練が実施されており、大方町と佐賀町からも参加した。県下全市町村の消防団、高知県、市町村、自衛隊、警察、消防署、N.T.T.、四国電力、アマチュア無線団体、日本赤十字社、トラック協会、幡多医師会ほか多くの関係団体が参加して訓練が行われた。

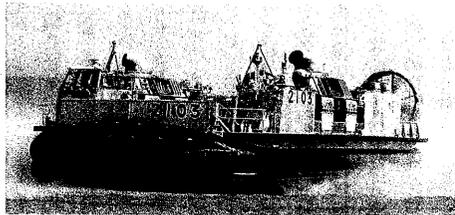
大方町で行われた防災ヘリコプターやホバークラフトによる訓練に

は、佐賀町からも参加し、両町の住民はスケールの大きい救出の方法を目の当たりにすることで、大災害がこの地に起こる可能性の高さを改めて認識することとなった。

平成一三年一二月、幡多中央消防署、中村消防署、幡東消防署、高知県消防・防災航空隊に所属する防災ヘリ「りょうま」が参加して、救急搬送の引き継ぎ訓練が行われた。救急車からヘリコプターへの搬送引き継ぎを中継する場所は、新しく防災対応の場外離着陸場に指定された土佐西南大規模公園サッカー場と旧白田川中学校跡地であった。ヘリコプターの基地である高知空港から佐賀町上空を経て大方町まで約二〇分で飛来できる。

防災ヘリ「りょうま」が大方町に着陸するのは初めてであり、訓練の最後には機体見学、搭乗体験もあった。訓練を見学した町民は、緊急時での安心感とともに、乗らなくて済むように心がける意識を持った人が多く見られた。これらの場外離着陸場は、大方町と佐賀町地域の防災活動拠点として活用されることとなった。

平成一七年一〇月、自衛隊が東南海・南海地震を想定した訓練を実施した。被害想定は、国道五六号が崩れて大方町の住民が孤立し、高台にある大方町ふるさと総合センターに避難した住民を空と海から救出するというものだった。当日は



防災訓練で入野海岸に上陸したホバークラフト

大雨警報が出るほどの悪天候のため、ヘリコプターでの避難訓練は中止となり、入野海岸に上陸したホバークラフトによる海からの救助訓練のみとなった。大方町には、おびただしい数の自衛隊車両が集まり、実際の災害現場を思わせるほどであった。多数の装備品が展示され、隊員による炊き出しも行われた。この訓練は、陸・海・空自衛隊により、大きな被害が予想される高知県、徳島県、和歌山県、三重県で同時に実施された。

風水害

防災の日が決められたのは昭和三五年（一九六〇）だが、この前年には室戸台風、伊勢湾台風が上陸し、当時としては未曾有の大災害となったこともきっかけであった。ちなみに室戸台風、伊勢湾台風、枕崎台風は多くの犠牲者や被害を出した超大型台風で、昭和の日本三大台風といわれる。

大方町、佐賀町が面している土佐湾の地形は、台風を抱き込みやすく、台風の通り道ともなっている。そのうえ山や川も多く、昔から台風や豪雨などの被害を多く受けており、風水害対策を課題として抱えてきた。

大方町、佐賀町の大規模な風水害を昭和五〇年代から見ると、しばしば大きい被害を受けてきたことがわかる。

昭和五〇年（一九七五）八月の台風五号は、高知県に甚大な被害をもたらした。それに比べれば両町の被害は甚大とはいえないにしても、大方町では負傷者三人、家屋一五棟、田の冠水三四五畝、道路三〇か所、河川一二か所、崖くずれ五か所、船舶八隻、有線一二〇回線

ほか、いろいろな被害を受けた。

昭和五年五月、大方町西部が集中豪雨に襲われて栃瀬川や淵の川が氾濫し、これまで誰も経験したことのない大洪水となった。被害は、家屋（全壊や半壊、床上・床下浸水など）、土木（道路、橋、崖くずれなど）、農業（田畑と作物の埋没や流失など）、漁業（船や漁網、養殖場の流失など）、商工業（商品の浸水など）と、多方面に及び、被害額は非常に多額であった。

昭和五四年九月、台風一六号が足摺岬から土佐湾を通過して室戸に上陸した。佐賀町では一時、時間雨量六五_ミを記録し、二日間にわたって降り続いた。また、田の冠水、崖くずれ、橋の流失、ハウスの倒壊、国道の浸水、樹木の倒壊などを引き起こした。主な被害は、公共土木五六件、農業土木一三四件、崖くずれ四件、山での崖くずれ九件、床下浸水家屋三〇棟などであり、近年にない大きなものであった。

平成元年（一九八九）八月、室戸に上陸した台風一七号は、佐賀町にも大きな被害をもたらした。この台風の接近に伴って午前二時に災害対策本部が設置され、登庁できる職員と消防団が夜を徹して警戒に当たった。夜明けとともに職員に出勤を発令し、町内全域にわたって各集落の被災状況を調査した。被害は予想以上に大きかった。上分は地区一帯が浸水しており、家屋の床上浸水七棟、上分、町分、明神で床下浸水五二棟を数えた。道路はいたるところで崖くずれや陥没、浸水があり、一時不通になるところも出た。川奥の集会所は裏山が崩れて土砂が入り込み、当分は使えないほどであった。幸い人的被害はなかったが、被害箇所が膨大なため、復旧までに時間を要した。

両町では、風水害対策として、急傾斜地崩壊危険区域の指定や危険

予想箇所を住民に伝え、注意喚起や規制が実施された。また、河川の堤防護岸や河床の整備、山地や家屋の近辺、農林道も含めた道路、そして、海岸などの土砂くずれを防ぐ砂防工事を行い、産業の基盤である港湾や漁港を人命保護の施設としても整備するなど、防災への取り組みが進められた。途上にある整備も含めて黒潮町へと引き継がれ、更なる防災対策が実現していくこととなる。