

奥尻島震災復興の教訓 北海道南西沖地震20年

93年7月12日北海道南西沖地震

奥尻震災二〇年にあわせ特集記事を五回に渡って連載し（二〇一三年七月）、そのときの取材で感じたこと。さらに、東日本大震災や今後起こりうる震災被災地の復興の教訓となる視点で、奥尻町がどのように復興をとげたか①住宅対策、②漁業復興、③町財政、④防災対策と今後の課題の四つにわけてお話しします。

奥尻島の周囲は約八四キロメートルと大きな島で、フェリーが発着する奥尻港から震災被害を受けた青苗市街までは車で約二〇分の距離です。震災前の一九九〇年の国勢調査人口は四三八一人、一七三〇世帯で、漁業と観光が基幹産業のまちなです。

北海道南西沖地震は、一九九三年七月一二日午後一〇時一七分頃。奥尻島南西沖を震源にマグニチュード七・八の地震が発生しました。小樽市、後志管内寿都町、松山管内江差町で震度五を観測

し、奥尻島は最大震度六（推定）でした。



写真1 1988年6月撮影 写真2 1993年7月震災直後の青苗地区。

地震発生後わずか数分で巨大津波が奥尻島に到達し、島南西部の藻内では三〇メートル以上の大津波を記録し、津波は九州北部までの日本海沿岸一体で観測されました。死者・行方不明者は二三〇人、このうち奥尻島は一九八人（土砂崩れなど地震被害含む）でした。

一九八八年六月震災前に毎日新聞社が撮影した青苗の写真では（写真1）、岬の先端まで建物がああります。震災二日後に海上保安庁が撮影した写真を見ると、岬の建物は津波でなぎ払われていきます。津波襲来後に火災が発生し、被害がさらに大きくなりました（写真2）。

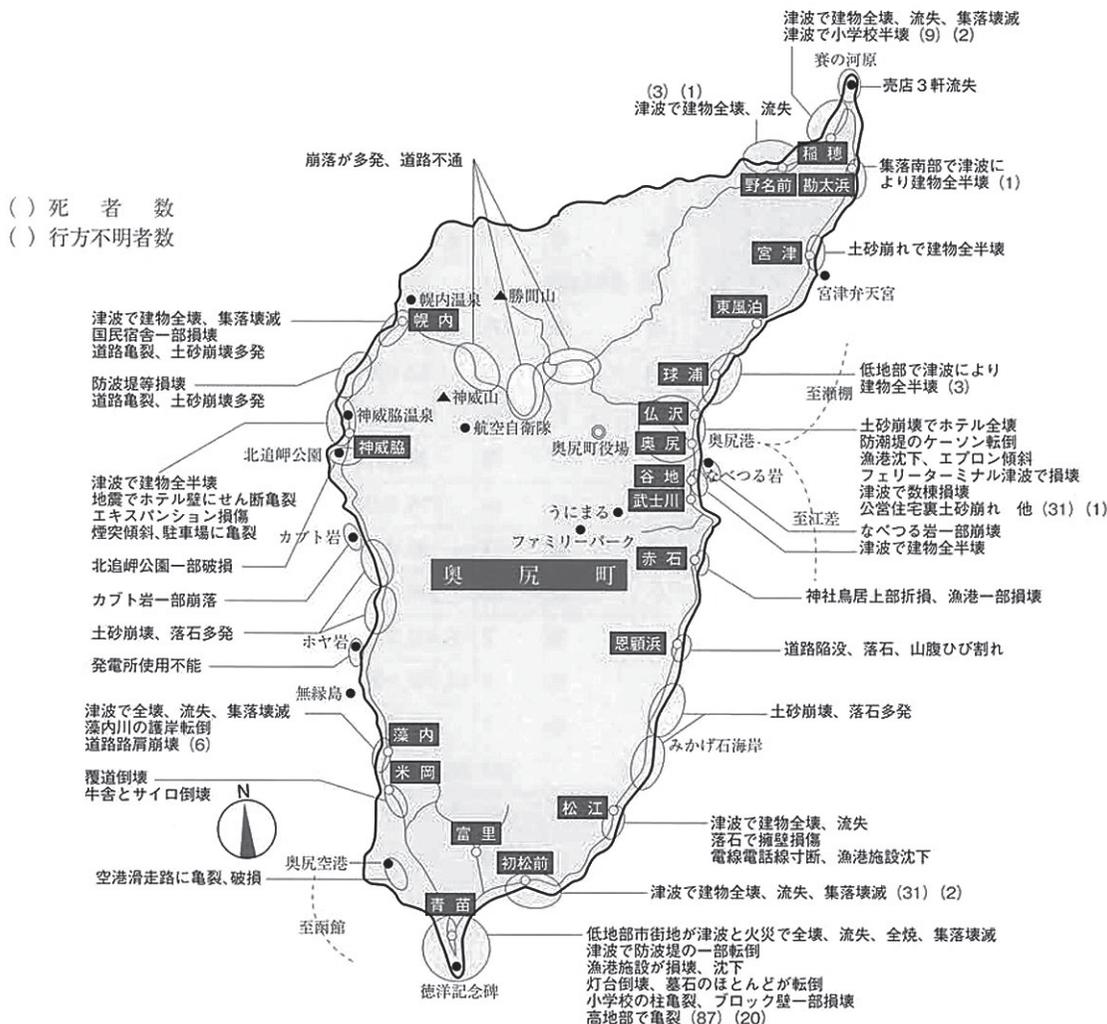
以下では、青苗地区を中心に震災の復興過程を見ていきます。

青苗地区の住宅復興

奥尻島南端の青苗地区は、役場のある奥尻地区に次いで人口が多く、被害が最も大きかった地域で、大規模な住宅復興と移転が行われました。

山下 智 恵

図1 奥尻島各地区の地震・津波による被害状況



奥尻町「災害と復興のパンフレット」より

当時の青苗地区の人口一四〇一人のうち、死者・行方不明者は一〇七人という多さでした。全住宅五〇四棟のうち三四二棟が被害をうけ、地区最南端の海拔二メートルくらいの岬部分にあった建物七三棟全てが全壊し、岬部分の住民二一五人のうち三割以上の七一人が亡くなる大きな被害でした。亡くなったかたの半数は高齢者と子どもでした。

奥尻島全体の住宅損壊状況は、全半壊が五二五棟で島全体の約三割、このうち青苗地区全五〇四世帯のうち全半壊は三四二世帯で、全世帯の七割弱です。そして青苗地区南部岬地区の全七六世帯が全壊し、岬地区は地震発生三分後に津波の第一波が到達し、地震で揺れているなか高台に避難した住民が助かりました。

住宅の復興計画は北海道が主体になって策定しました。住宅の復興は主に二つの案が検討され、一つめのA案は、全世帯の高台移転。もう一つのB案は、一部高台に移転し漁師など九〇戸は海岸近くの低地に残る案です。道はこの二つの案を第一次復興計画として奥尻町に提案、九月三日の奥尻町議会で審議され全世帯移転のA案を推す意見が多い状況でした。

しかし住民から、情報伝達が不足しているとの声が多数あり、九三年一〇月九日、町内で石油会社を経営する明上雅孝氏を会長に「奥尻の復興を考える会」（考える会）が発足しました。会の前身は町内の活性化を話し合っていたこうと半年前に、

町内会、漁業者、婦人会、青年会などが集まってつくった「南奥尻の活性化を考える会」です。明さんは「この会の前身がなければ、あの混乱のなか、結束はできなかつた」と述懐していました。

考える会が町民意見集約の一括窓口になりました。役場とのやりとりを引き受けるようになりました。

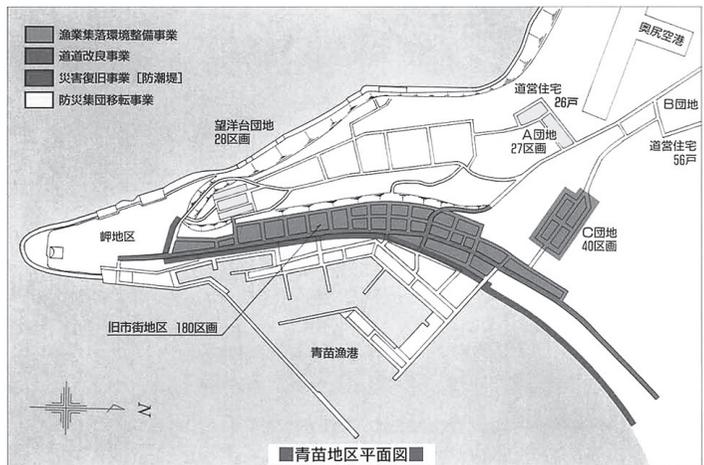
一〇月二十八日から地区ごとの住民説明会が始まり、全壊した岬地区は高台への全世帯移転に合意しましたが、他地区の漁師は低地を希望する人が多く、移転への合意ができませんでした。そこで考える会が一月八日～一二日に住民調査を行い、高台移転に賛成なのは全体の三割にとどまることになりました。一月一六日に町は、一部高台移転案の低地九〇戸を三〇〇戸にした修正案を提示し、二三日の町議会特別委員会で承認され、同日、町と考える会の共催で住民説明会を行いました。

宅地の整備は国の事業等で行われました。先端の岬地区は「津波危険地域」に指定し居住不可とし、国土庁（現国土交通省）の防災集団移転事業により（補助率七五％）一八三戸が高台に移転しました。

海拔二～三メートルの低地は漁業集落環境整備事業（農水省）により、約六～七メートルにかさ上げをし、その上に宅地を造成整備して約一八〇戸が移転しました。

青苗漁港周辺は、居住をせずに作業場など港湾機能のみになりました。このように、青苗地区市街地の整備は高台、低地、港と三層に分けて復興さ

図2 青苗地区のまちづくり



奥尻町「災害と復興のパフレット」より

れました。

奥尻島の住宅復興は迅速にすすみました。町は住宅がないと町民が島から出ていくと危惧して住宅復興を急ぎ、震災から三年三ヵ月後の九六年一〇月には、仮設住宅から最後の住民が退去しました。

写真は青苗地区の震災直後（写真3）、震災三年後の区画整理が行われ（写真4）、低地、高台南端の住宅街（写真5）です。



写真3 震災直後、青苗地区を北側から



写真4 震災3年目の96年夏。同じ方向から。



写真5 2013年7月撮影の航空写真。低地、高台南端に新興住宅街が出現。

住宅復興を支えた条件と義援金 直面する課題

迅速な住宅復興を支えたのは、四つの要件でした。一つは、国と道の素早い対応が町を牽引していったこと。

二つめは、「考える会」の活動により、住民の意見集約を住民間で完結でき、復興計画に反映できた。

三つめは、潤沢な資金があつたことで、一世帯一二五〇万円の復興費が支給され、住宅新築に充てることができた。

四つめは、高台がすぐ近くにある地理的条件があり、漁師が高台に移転しても生活や仕事にあまり不便を感じなかった。

復興に携わった人たちは「奥尻は幸運な復興だった」と言います。奥尻の地震・津波が阪神淡路大震災の後だったら、多くの義援金や支援はなかったでしょう。

自然災害の場合、公共施設など復興については国庫負担制度があるのですが、住宅・家財などは個人財産は自己負担になります。

奥尻の震災では、全国から約一九〇億円という多額の義援金が寄せられました。このうち見舞金などで約四〇億円が直接町民に渡され、前述したように島内に家を再建する場合、家の全半壊は一世帯四〇〇万円、住宅取得費（島内に家を新築）七〇〇万円、家具・家財購入費一五〇万円、計一世帯一二五〇万円が支給されました。なお、義援金のうち一三〇億円を復興基金にしました。

こうした町の政策もあり、震災から三年三カ月後に仮設住宅から住民が退去し、九八年三月一日、町が「完全復興」を宣言しました。

震災から二〇年経ち課題もあります。青苗地区

を訪れて目につくのは商店の相次ぐ閉店で、商店街はシャッター街になり、営業しているのは郵便局と商店が二〜三軒、釣り具屋、理髪店だけでした。

店舗と住居は別々の支援だったので、店舗と住宅を別々に建てました。店舗が大型化して維持費がかさむため、高齢になり商売をやめる店主が増えてきた。ここ一〇年の間に島内にコンビニエンスストアとホームセンターが進出した影響もあります。

また、住宅ローン返済の過重な負担があります。見舞金があつたので震災前より大きな家を建て、震災復興時は土木などの公共事業が多々ありそのときの収入を前提に多額の住宅ローンを組んだため、いまは返済に苦しんでいます。人口減により空き家も増えています。

復興住宅として道営アパート五六戸が高台につくられています。当初から移転した入居者は高齢者が多く、移転前のような隣近所のつきあいがないため、見守りが必要になっている住民が多くなっています。

東日本大震災の被災地は、奥尻町とは人口規模や地理的特性が異なりますが、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業など、いずれも用地確保に時間がかかり、難航しています。しかしそれが、結果的に東北の被災地は高齢社会を見越したまちづくりの話し合いをしている市町村が多いように見受けられます。

基幹産業漁業の振興

漁業は奥尻町の基幹産業なので、真つ先に復興に取り組む課題の一つでした。

震災前年の一九九二年の漁協組合員は約四〇〇人、漁獲高は六二九〇トで約一四億円ありました。震災で二六人の漁師が死亡し、二四人が廃業したので、一割以上の組合員が減少したことになります。また、流出漁船は五九一隻、加工場、冷蔵施設、漁港施設の破損被害は二億円、水産関連損害額は約六四億円にものぼりました。

漁業復興と振興策の第一は、被災した船の共同利用購入でした。

漁船の建造は国と道が三分の一ずつ負担。残り

三分の二のうち三分の二は「共同利用漁船建造及び利子補給事業」により助成し、購入者の負担は九分の一にして早期の漁船購入を促しました。

さらに、被災していない漁船に対しても、義援金を活用した「漁業復興特別助成事業」として購入費の三分の二の補助が行われました。

木造船から最新鋭のFRP船に一新し、いまま現役で操業しています。当時、最新鋭の漁船になったので、鮮魚を対岸の瀬棚町や大成町へ出荷することが可能になり、市場価値を高めた例もあります。

二つめの復興・振興策は、アワビやウニなどの育てる漁業の推進です。震災後、ウニは九四年、

九五年まで、アワビは九四年、九

六年まで禁漁にして、資源の回復を図りました。さらに、一九九

年七月、アワビの採卵から稚貝の育成まで行う「奥尻町あわび種苗

育成センター」が完成し（義援金八億円活用）、アワビ資源の回復に取り組んでいます。

アワビ養殖の新規参入者には、養殖のいかだ代、稚貝購入費を初

年度九〇％助成、他の助成制度と組み合わせると九八％を助成しました。最大一三人が新規参入し、ピーク時（二〇〇六年）には年間

二二万個を出荷しました。

しかし、アワビ関係基金を取り崩したため、〇二年から助成金が徐々に削減され打ち切られました。〇四年の台風一六号が種苗センターに大きな被害をもたらし、採卵施設が維持できず、種苗を対岸の熊石漁協から購入するようになり、種苗センターの業務が縮小しました。同時に、主力のエゾアワビ養殖が全国に拡大したため出荷価格が下落、アワビ養殖漁業者は次々に撤退しました。現在生産者は六漁業者で年間六万個の生産にとどまり、うち二漁業者が五万個を生産しています。ひやま漁協奥尻支所長はアワビ養殖は「施設管理が多額で手間もかかり、主力になり得ない」と話し、頭打ちの観があります。

漁業復興の教訓と問題点

震災は元々すすみつつあった高齢化と担い手不足、そして漁業衰退に拍車をかけました。

青苗港で取材をしたイカ釣り漁師（七八歳）は「何をやっても赤字赤字。息子が後を継ぐはずもないし、継がせる気も無い。自分で終わりとみんな思ってる」と語り、奥尻の漁師の現状を感じました。

震災後、漁業関係の民間企業を誘致しましたが撤退。水産加工業者を島のせたな町や函館市から誘致したのですが、奥尻漁協をはじめ地元と良好な関係を築けなかった。漁師の支援に比べ加工

表 1 奥尻町の被災と復興のあゆみ

<1993年>	
7月12日	北海道南西沖地震、午後10時17分発生。震源奥尻北方沖約50km、マグニチュード7.8、大津波・火災・土砂崩れ等により被害甚大、死者行方不明者198名。
18日	仮設住宅の建設開始
8月28日	全ての避難所閉鎖
10月1日	町が災害復興対策室を設置
11月22日	町議会が一部高台移転案を了承
12月	災害復興住宅52戸完成。入居開始
<94年>	
1月27日	災害復興基金による被災者の支援策始まる
2月	防潮堤の整備事業計画決定
3月21日	被災した青苗地区会館にかわり「新生ホール・青苗」完成
<95年>	
3月	町が97年度目標の災害復興計画を策定。防災行政無線放送施設をデジタル方式に全面改修うに漁3年ぶりに再開
8月1日	
<96年>	
10月	仮設住宅から最後の住民が退去
<97年>	
	高台への避難路42カ所の整備完了
<98年>	
3月10日	町が「完全復興」を宣言
<99年>	
7月3日	あわび種苗育成センター完成
<2000年>	
10月5日	青苗港に人工地盤「望洋橋」が完成
<01年>	
5月1日	教訓を伝える「奥尻島津波館」オープン

(毎日新聞、奥尻町資料より作成)

業者への支援が不足していましたが、後ほど説明しますが復興基金取り崩しの影響が大きかったようです。

震災前に従業員五人以上の加工業者は一社あり、出荷額は約六億円でした。二〇〇九年時点で、従業員五人以上は五社、五人未満を合わせても一〇社、出荷額は約一億五千万円まで減少しました。二〇一二年では従業員五人以上は二業者で、五人未満を合わせて七社という状況です。

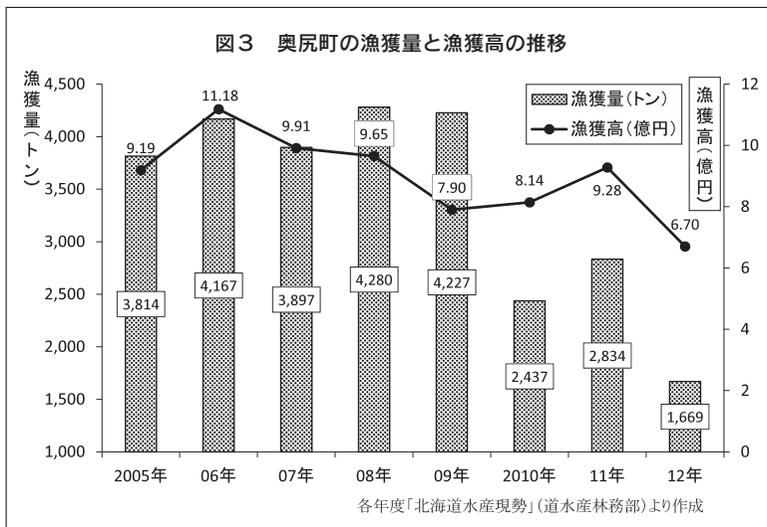
復興基金からの加工業者への支援制度は上限四五〇〇万円で、多くの加工業者は冷蔵庫などの設備が津波で流され、復旧の必要経費は約一億円以上。半分以上の自己負担が大きく、多額の借金をして再開するのは不安があり、廃業した業者がありました。また、新たな借金を背負い、経営が傾いた会社もあると地元加工業者の方は語っていました。

その後の漁業の後退は、義援金を原資にした復興基金取り崩しの影響が大きかったといえます。

九八年の「完全復興」宣言までに復興基金はほぼ取り崩しました。また漁業関係では、あわびセンターなど漁業復興基金（五億円）を取り崩したため、新規参入者への助成金が縮小。新規就業者や高校生の就職支援として約一〇億円の基金がありました。これも取り崩して一般会計に繰り入れたため、基金活用の漁業復興支援策はどんどん縮小していきました。

震災前奥尻町の九二年の漁獲量は約六二九〇ト

ン、漁獲高約一四億円、漁協組合員は四〇〇人だったのが、二〇一二年では漁獲量約一六六九トン、漁獲高約六億円、組合員一七〇人までに減少しました（図3）。



東日本大震災被災地では、漁船の流出や漁港の損壊など漁業被害は岩手、宮城、福島の三県で総額約一兆一五〇〇億円と巨額です。復興策の一つとして、民間事業者に漁業権を与える「水産業復

興特区」の新しい試みがあります。カキ養殖の盛んな宮城県石巻市桃浦（ものうら）地区を特区指定、漁民一五人と仙台の水産会社が提携して漁と加工、販売の一本化で付加価値を高めた製品の開発を目指しています。しかし、地元漁協の反対が強く、他地域には広がっていません。

漁業は奥尻町の基幹産業ですが、漁獲量、漁獲高、組合員、加工業者は減少傾向にあり、厳しい状況です。

巨額の復興費用と基金取り崩し 町財政の悪化

震災の復旧・復興事業に基金の多くを充て、さらに復興関連の町単独事業を行うための借金もあり、町債残高は九八年のピーク時に九四億円にまで達し、この返済が重くのしかかりました。また高齢化にともなう新たな支出、人口減にともなって町財政の収入は減り、財政は悪化していきま

した。

当時町議だった新村卓美（しんむら たくみ）町長は、「復興宣言後、産業復興などの資金が思うように使えなかった」と振り返っていました。

震災被害額は約六四億二〇〇万円あり、復興には約八五〇億円のお金を要しました。震災前九二年の奥尻町の普通会計歳出決算額は四四億円ですから、巨額の復興費用でした。

住宅移転費三七億円、堤防・防潮堤事業二一一

億円、漁業漁港整備事業一五四億円などの復興事業を行い、復興事業は主に国と道の直轄・補助事業でしたが、町の負担は約一五八億円ありました。義援金を原資に復興基金一三〇億円を設け、七三項目におよぶ支援事業への助成が行われました。

奥尻島は大規模な公共工事によりコンクリートの島になったといわれ。整備された防潮堤の総延長は約一四キロで、高さは最大一二メートルです（写真6、7）。防災施設と一体になって青苗漁港が整備され、作業場の上に避難できるようになっています（写真8）。

震災以降、町債残高とその返済の公債費が増え、町債残高は九八年度決算がピークで九四億二三〇〇円、標準財政規模に対して三・五倍もの借金を抱え危険な状況でした。そして毎年度の借金返済



写真6 堤防は総延長約14*₀（島の周囲80*₀）。最大約12*₀。家の前の道路からは海が見えない。



写真7 青苗地区南東方面から。要塞のような防潮堤がある。

が多いことから、九八年からは地方債の発行が制限される公債費負担適正化団体になり、歳入確保と歳出削減が求められました。

前述したように復興基金と漁業関係基金を取り崩しましたが、将来の地方債償還やまちづくり、産業振興の資金にするため、日本赤十字などを通さず町に直接入った義援金三〇億円は、特定目的



写真8 青苗港に整備された高さ6mの人工地盤。作業中に被災したとき、上に逃げる。

の基金として残しておいてはどうか、という意見が当時あったようですが、さしあたりの復興のために使われてしまったという状況です。

今回の東日本大震災では、被災地の財政負担軽減の観点から、国の復興予算は二〇一五年度までの五年間で二五兆円が見込まれています。しかし、被災地では復興交付金の使途の縛りが強いので、

地元の現状に即した自由な裁量権を求めています。

復興の教訓

震災から二〇年が経ち、防災施設が老朽化している問題があります。震災後につくった避難場所への誘導灯が潮風で四二カ所破損し、修繕には一機六〇万円程度かかり、町に財源はないのでどうするのか悩んでいます。青苗地区の避難所に指定されている耐震構造の新生ホールが老朽化し閉鎖中です。議会での質疑によると、ホールは補修できない構造なので、解体して改築するしかない。震災当時の施設が次々に老朽化しているので、どう修繕、更新していくかが課題になっています。

さらに、災害時の拠点になる役場庁舎は築約六〇年と老朽化しており、庁舎建設の基金は取り崩して残額がないため、新庁舎建設が課題になっています。また、国と道の事業ですが、防潮堤や人工地盤の老朽化対策もあります。

ソフト面ではハザードマップや防災教育の強化があります。地震発生直後にすぐ避難することを徹底すれば、町はハザードマップは不要という考えでしたが、二〇一四年度以降ハザードマップを作成することにしました。

震災直後に防災対策を強化しましたが、防災対策はつくって終わりではなく、体験と記憶の継承が重要です。震災の記録を語り継ぐ「奥尻島津波館」があり、施設を活用した教育・避難訓練を続けて

います。

JTBと観光協会が提携し、観光と一体になった「防災プログラム教育旅行」を企画し取り組んでいます。二〇一一年以降、約一〇〇〇人が参加しましたが、東日本大震災で行き先を東北から奥尻島に変更した学校が多かったため、今後も継続できるかが課題です。

「基幹産業（漁業）を立て直さない限り、観光をやろうが、入島税をやろうが無駄だ」と町関係者がいうように、漁業振興は大きな課題です。ウニを塩水パックに加工して全国に販売する、奥尻潜水部会（ひやま漁協）の個別の取り組みはありますが、まち全体の取り組みは弱い。

青苗漁港を拠点に奥尻は「北海道マリノビジョン21」（道開発局、水産食料供給基地として、活力ある水産業と漁村の実現）の推進地域に指定されていますが、加工業を振興していくのか、水産業の六次産業化を目指すのか、具体策はまだみえません。

高齢社会と人口流出は奥尻にかぎらず、多くの自治体が直面する課題です。高齢化した地域に即した防災対策を考えなければなりません。要介護者、要援護者の把握はもちろん、高台への急な階段の避難経路にどう対応するのかなどの課題があります。

奥尻復興からの教訓は、震災復興は産業の衰退、高齢社会という構造問題に対応しながらの、復興が求められることです。難しいことですが、防潮

堤を整備し、高台に住居移転すれば復興になるのかという点、それだけでは厳しいというのが奥尻の教訓だと思います。

道と国がつくった復興計画を町が承認し、インフラ整備をしていったことが最善だったのか。人口減少を見据え、縮小していくまちのかたちを模索していくことも必要だと思います。誰も住まないところに防潮堤をつくるのは無駄なので、住民とどう合意を図って復興をすすめるかが大切です。

へやました ちえ・毎日新聞社北海道報道部記者

本稿は二〇一三年二月六日の防災・減災のまちづくり研究会での報告をまとめたものです。
文責・編集部