

# 被災地・奥尻島における復興と教訓

## —関連論文検索による研究動向の模索を通じて—

清水 浩一

### はじめに

2011(平成23)年3月11日の14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東沖130kmの太平洋の海底を震源とする東北地方太平洋沖地震が発生した。地震の規模マグニチュード9.0は日本における観測史上最大であった。この地震による巨大津波が東北地方と関東地方の沿岸部を襲い、壊滅的な被害をもたらした。福島第一原子力発電所では原子炉を冷却するための電源を失い、炉心溶融(メルトダウン)と水素爆発を誘引し、甚大な放射能汚染を拡散するに至った。

この東日本大震災による人的被害も甚大で、警察庁の発表によれば、2015(平成27)年3月11日現在の東北3県だけで遺族への「遺体の引渡し」が累計で15,823体、依然として行方不明の方が2,580人という(警察庁「東日本大震災に伴う警察措置」平成27年3月)。

宮城県、岩手県の仮設住宅居住者、そして福島県における原発事故からの被災者の多くが依然として仮設住宅で暮らさざるを得ない深刻な状況がある中で、それぞれの地域が震災からの復興を模索してすでに4年以上が経過した。福島県は放射能の除染作業が思いがけず難航し、故郷への帰還が絶望的な地域も存在し、宮城県・岩手県とは異なる厳しい復興条件が存在する。

宮城県・岩手県で巨大津波により被災した地域の町の復興は、当然ながら将来の津波対策を視野に入れなければならない。高台移転や防潮

堤建設の是非、破壊された漁港の再建と漁業の復興などが町の復興の不可欠な要素である。しかしながら震災からすでに4年以上経過しているものの、住民が新しい街で生活の再建を行っているのは例外的な光景であろう。大震災による被災をきっかけに過疎の進行に弾みがついてしまった感がある。

もともと過疎が進行していた地域に巨大災害が勃発した場合、町の将来を見据えた復興はどうあるべきなのか、過疎の進行を食い止める効果も狙った長期的な視点は可能なのかどうか。仮に将来展望が相当難しいということになれば、巨額の公的費用をかけて地域の復興を図ることは結果的に復興事業に関わる土建業者やゼネコンを潤すだけになるのでは、という疑問・批判を招くことにもなる。

こうした問題点や課題を検討する上で、同様に巨大地震に伴う巨大津波に被災した沿岸地域の復興例の実例が存在する。津波被害とその復興は歴史を遡れば相当の数がある。しかし現代社会、すなわち戦後の高度経済成長経験後のわが国の実例としては、北海道南西沖地震による奥尻島の津波被害からの復興例がある。阪神淡路大震災も人的・物的な面で膨大な被害をもたらしたが、大都市部での災害であり、津波被害はなかった。したがって近年の大災害で津波被害からの復興という点に限定すれば、奥尻島の復興を省みることが最も肝要であると考えられる。

本論では、まずは奥尻島の被害状況と復興過程を概観したい。その上で特に東日本大震災以降に奥尻島の復興事業からの教訓に言及した研究を紹介する。中でも奥尻島の復興についての批判的な研究に注目し、すでに過去の事象となった奥尻島復興から何を学ぶべきであったのかという、私自身の考察の結果を提示したい。

本研究は、本学の社会学部附属研究所の特別推進プロジェクトの一環として行い、奥尻島の被害状況と復興に関する研究は私が一人で担当した。奥尻島はもともと私の出身地であり、それ故、これまでも度々奥尻島を訪れていた。しかし昨年(平成26年)度は、この研究プロジェクトの一環として、旅費の補助等を受け、明確な目的を持って奥尻島を訪問できた。私自身が島民にヒヤリングなどを行って新たなデータを収集したわけではない。研究的な視点を明確にした上で復興現場を視察し、語り部の方々のお話しや行政関係者の講話を聞くことを課題とした。本稿はどちらかといえば東日本大震災後、奥尻島復興の先例に関する研究やさまざまな意見を収集し、その内容を整理し報告することが主目的である。その上で私自身の考え方をいづらか提示したいと思う。

## 1 奥尻島における被災状況と復興の経緯

### (1) 地震の発生と津波の襲来

1993(平成5)年7月12日(月)の22時17分、北海道南西沖(奥尻島のやや北側)を震源地とする大地震が発生。震源の深さは34km、マグニチュードは7.8、推定震度は奥尻島で6(烈震)くらいであったらしい(当時、奥尻島には地震計はなかったとのことである)。この地震により奥尻港に面していたホテル「洋々荘」の裏山の崖が崩落し、一瞬のうちに島外からの宿泊客を含む29名が犠牲となった。さらに地震発生から僅か2~3分後に津波の第一波が襲い、島の

北端の稲穂地区や南端部に位置する青苗地区と初松前地区の集落が壊滅。ちなみに津波の高さは島の西部に位置する藻内地区で29mに達していたという。

間もなく青苗地区では火災が発生。たまたま青苗地区の民宿にはNHK函館支局のスタッフが取材で宿泊していたため、その緊迫した映像が後日、全国に放映された。

### (2) 奥尻島における地震・津波の被害状況

北海道南西沖地震では奥尻島以外の北海道檜山地区の沿岸部や本州の青森県や秋田県沿岸部等、広い地域にわたるものの、人的・物的被害の多くが奥尻島に集中している。そのため奥尻島に限定して以下の被害状況や復興過程を見ていくことにしたい。なおここで引用する被害状況の数字や復興過程の経過は、奥尻町が平成8年から公式に発行するパンフレット『蘇る夢の島! 北海道南西沖地震災害と復興の概要』のインターネットに公開されているPDFファイルによる。

まず人的被害から見ていくと、死者172名、行方不明26名、重症50名、軽傷93名の合計341名であった。東日本大震災に比較すれば少ないが、地震・津波の規模が小さく、被害地域も限定的であったとしても、母数となる島内人口はもともと4千人台であったから、その1割近くが被害を受けたことはかなりの衝撃を与えたに違いない。

つづいて物的被害をみてみよう。住宅の「全壊」は437棟、「半壊」88棟、「床上浸水」47棟を含めて1,410棟、漁船の「沈没流失」421隻、「破損」170隻で合計591隻、その他漁業の共同利用施設や漁具(網)、道路や公共文教施設などの被害を加えると被害総額は664億4,207万7千円となっていた。

**(3) 奥尻島における復興の経過**

地震直後、地域防災計画で指定されている学校や福祉施設等の公共施設に避難した人々は島の人口の半数に近い2,014人(被災時の奥尻島の人口は約4,700人)を数えたが、しばらくして災害応急仮設住宅が島内の9ヶ所に330戸設置され、899人が入居した。なかでも津波と火災の被害が大きく島内2番目の大きな集落であった青苗地区の入居者が714人を数え、全体の8割近くを占めた。それ故、町の復興は青苗地区の復興が奥尻島復興の中心的位置を占めていたと言って良い。

さて奥尻町役場では国や北海道の支援を受けつつ平成9年度を目標とした「奥尻町災害復興計画」を策定した。この中で計画の三つの柱として「生活再建」、「防災まちづくり」、「地域振興」を掲げた。いわば緊急的な災害復旧(住宅建設等の生活再建)から、将来を見据えた街づくりや水産業、農業、観光、芸術文化等の過疎対策を含めた奥尻島の復興を視野に入れたものであった。津波被害の大きかった青苗地区・初松前地区・稲穂地区では当面の「街づくり」が大きな課題であることから、北海道庁からの復

興計画案の素案の提示やそれを受けての地元住民の意向把握に努めた。これらの経緯については表1に示す通りである。

**(4) 復興財源とその使途**

奥尻島では1993年7月の被災後、僅か5年後の1998年3月には「完全復興宣言」を出しており、東日本大震災と比較しても、そのスピードには目を見張るものがある。それは被害地域が比較的限定的であったこと、街づくりについては後に触れるように、住民の要望の多様性を尊重した故、住民の合意形成が早くなされたらしいこと、そして潤沢な復興資金の存在などがある。

復興資金についてみるならば、復旧・復興のための公的資金として860億円が投じられた。これだけですでに被害総額の664億円余を大きく超えているが、これ以外に全国から義援金190億円が寄せられたことである。このうち133億円を原資として「災害復興基金」を設立し、73項目にわたる支援事業を設定して被災者に慎重に配分した。また人的・住宅見舞金として40億円が支払われた。

表1 奥尻島における復興の経緯

年	月	日	
1993	7	12	北海道南西沖地震発生、激甚災害法の指定(国庫補助負担率のかさ上げ)、復興事業費763億円
	9	24	道庁、土地利用構想案を奥尻町に示す。
		30	奥尻町、2案を議会に説明
	10	9	「奥尻の復興を考える会」設立
		19	青苗地区で全体説明会
		28	住区ごとに懇談会開催
	11	8	「考える会」、アンケート調査実施
		22	「考える会」、総会で一部高台移転案を採択 奥尻町、「青苗地区復興まちづくり計画」の策定
21			義援金原資の「災害復興基金制度」創設(積立額131億円)
1998	3		「完全復興」宣言
1999			「あわび種苗育成センター」完成

860億円の公的資金は復旧・復興に関わる道路や防潮堤、新しい住宅地の整備や公共施設などのインフラ整備に限定されがちである。しかし途方にくれる被災住民個人の住宅建設や漁船・漁具の購入等の生活再建には、個人の資産形成につながることを理由に公的資金の支出は制限されがちである。これにたいし全国からの私的な義援金にはそうした使徒の制限はない。それ故、東日本大震災とは異なり、被災者数の絶対数がはるかに少なかった奥尻島では一世帯当たりの義援金からの支援が非常に大きかった。例えば全壊住宅の新築の場合は一戸あたり1,200万円の支援があった。また漁船・漁具や店舗等の事業資金については公的資金と合わせると極めて軽い自己負担で整備されたという。

一方、甚大な津波被害の経験から将来の安心を確保することを目的として、総延長約14km、最大の高さが11mの防潮堤を建設したが、総工費は漁港の修復や拡充を含めて約350億円である。他に津波が発生した場合の緊急避難につながる人工地盤・望海橋に26億2千万円などがハード面の防災施設として建設された。

## 2 奥尻島の復興に関する評価

### (1) 東日本大震災との比較にみる奥尻島復興の特質

2011年3月11日、東日本の太平洋岸一体に甚大な被害をもたらした東日本大震災は、本稿執筆時点で4年半が経過しようとしているが、完全復興するにはまだ相当の時間を要することになる。復興庁が公表する直近(平成27年8月13日現在)の数字では、避難者数は約19万9千人で、全国47都道府県、1,147の市区町村に避難しているという。当然ながら福島県(62,773人)、宮城県(57,565人)、岩手県(25,761人)の3県が多く占めている。このうち福島県については原発被災地であるため、復興という概念で語

ること自体が意味をなさない特殊な状況にある。これに対し岩手県・宮城県は高台への新しい住宅地等の整備により、順次避難者数は減少していくと思われる。いずれにしても長期間にわたる避難生活を強いられる住民の復旧・復興にはもう少し長いスパンで展望せざるを得ない状況にある。

しかし奥尻島では震災発生の5年後に早くも「完全復興」の宣言に至った。町の道路・上下水道・電力等のインフラ復旧はもちろんのこと、防潮堤などの防災対策、被災島民の住宅建設等を含めて日常生活を(ほぼ完全に)取り戻したことを意味する。同じ地震と津波・火災被害でありながら、何故、こうした違いが生じてしまったのであろうか？

奥尻島の被害状況や復興過程を省みると、いくつかの特徴が存在することに気づく。

第1に、何よりも被災地域と被災者が奥尻島と対岸の北海道檜山地域にほぼ限定されていたため、復興のための工事や公的資金、義援金等を集中的に焦点化することが可能であったことが大きいであろう。

第2に、個人の生活再建のための住宅建設や漁船・漁網等の復旧においても、義援金を手厚く配分し、被災島民の過度の経済的負担を極力回避できたことによる。これも被災者の絶対数がその後の阪神淡路大震災や東日本大震災と比較して格段に少なかったことによる。

第3に、奥尻町当局が復旧のスピードを最優先した感がある。その理由は、これまでも過疎の進行に苦しんでいたが、この震災によって一気に島を脱出する島民が増加して過疎の進行に拍車がかかることを懸念していた。そのためにはスピーディな復旧が何よりも必要であったと奥尻町役場担当者が述懐(後に紹介する岩手日報の記事を参照)している。

第4に、津波と火災で壊滅状態に陥った青苗

地区の街づくりについての地区住民の合意形成が早かったという事情があろう。北海道庁の復興案の素案を受けて奥尻町役場は住民説明会を開催。住民側も「奥尻町の復興を考える会」で意見集約に貢献した。アンケート調査も実施し、漁業者と高齢者はこれまで通り、海の近くを希望。若年者世代は高台移転を希望した。これらの二つの希望に沿うように街づくりが進められたが、海の近くの街づくりでは津波防災の観点から盛土が施された。仮に選択肢が限定されていたら合意形成は難しかったと思われる。

## (2) 網羅的な研究動向

まずは網羅的な研究結果として小野智昭の指摘<sup>(1)</sup>を紹介しておくことが有益であろう。

小野は「東日本大震災からの復興に向け参考となる(北海道南西沖地震の)研究成果は以下のとおり」【( )は引用者】として全部で8点を指摘している。それを私が要約したものが以下の8点であるが、これは奥尻島の復興が良かれ悪しかれ、東日本大震災の今後の復興にあたって教訓とすべき事柄の研究動向の、ほぼ全体を網羅していると考えてよい。したがってまずはこの8点を押さえておくことが第一次的な作業として必要である。

- ①奥尻島は被災以前から高齢化・過疎化が進行し、災害はそれを加速させた。漁業についても廃業と高齢化が進んだ。
- ②復興計画策定は強権的ではなく公正な計画案、丁寧な説明と同意、適切な住民団体やコンサルタントを間に入れて行政と住民の無用な対立を避ける、被災住民の同意には経済的な再建が必要不可欠であること。
- ③津波の危険性を回避するには高台移転の街づくりが必要だが、漁業者・高齢者は既

存の海を望み、若年層は高台志向、商業者は市街地形成と分かれがちであること、たまたま津波被害の大きかった青苗地区は以前から再開発の課題があり、震災が一気に街づくりを加速させた。

- ④高台移転等に伴い新たなコミュニティが形成されつつある。
- ⑤仮設住宅入居は、離島するか否かの選択をする時期であり、その決定の第一要因は仕事の継続・経済問題であった。
- ⑥被災時の被害の程度よりも、被災後の高い収入、住宅再建への経済的支援など、経済的なりカバリーが被災者の生活にとって、より重要であること。
- ⑦奥尻町では義援金から復興基金を造成し大きな成果を上げたが、東日本大震災では、被災規模が膨大であることから、(被災個人の)生活・事業の再建に向けた効果的な(義援金以外の)支援方策の検討も必要になる。
- ⑧奥尻町は震災以前から多額の町債を発行してきたが、復旧・復興でさらに増加し、町財政の一層の圧迫があった。東日本大震災でも農山漁村地域、過疎地域では同様の財政問題があり、懸念される。

## (3) 奥尻島復興経過への支持的評価

小野智昭の研究動向の紹介は、復興事業に関わるさまざまな側面を網羅的に紹介したものであり、何らかの価値評価を加えたものではない。価値評価はプラスの価値評価とマイナスの価値評価の両面が可能である。ここではプラスの価値評価を行った研究ないし意見表明をまずは紹介しよう。マイナスの価値評価は節を改めて起こし、検討したいと思う。

支持的(プラス面の)評価としては北海道庁の行政の立場からの評価がある。南 慎一氏は、震災の初期段階において①早期の生活と漁業の

再建という認識と道庁の積極的な役割、②適切な復興計画の内容、③住民(漁業者)や町民組織の意向が計画に反映され、復興計画の進展に対応した町による住民意向の調整、④計画の実施においては一元化した組織体制や人的支援などによる効率的な事業の実施、などをあげている<sup>(2)</sup>。いわば弱小自治体で混乱の最中にある奥尻町に対して、北海道庁が極めて効果的かつ効率的でスピーディなバックアップ支援を行ってきたことを指摘している。実際に半ば当事者能力を失いかけていた自治体に対して、こうした上級庁の支援は求められるし、東日本大震災でもこの点は共通しているであろう。

一方、復興計画(街づくり)の局面で、奥尻町役場と被災住民の意思疎通が比較的円滑に進行していた状況を指摘する研究もある。生沼 裕(北海道大学公共政策大学院教授)は東日本大震災後に奥尻島の被災住民にヒヤリング調査を行い、その結果を次のように要約している<sup>(3)</sup>。

奥尻町の場合、行政主導で早期に復旧・復興工事が開始され、一方で仮設住宅での生業(理髪店等)も始まり、住民の間でも、明日への希望が持てるような状態に早い段階でなっていたことが、行政と住民とのコミュニケーションの円滑化に大きな役割を果たした。また、被災地区に元々緑のある行政職員がキーパーソンになって、戸別訪問により住民の意見を聞いて回ったとのことであり、このような地道な取組みが、行政と住民との信頼関係の醸成に果たした役割も大きいと思われる。

生沼は行政の主導的な役割や、行政当局の丁寧な住民の意向把握を通じた信頼関係の醸成を指摘している。

両者の指摘からは、行政の主導的な役割遂行、

被災住民からの懇切丁寧な意向把握、スピードと生活再建のバランスといった側面で奥尻町役場や北海道庁は必要な役割を果たしてきたと評価し、東日本大震災にも生かされるべきであると示唆している。

### 3 奥尻島復興内容への批判的研究

#### (1) マスコミ(岩手日報)による報道

さて、復興内容への批判(マイナスの価値評価)も多くある。特に東日本大震災での津波被害で街が壊滅状態に陥った点では、人口や街の規模の違いはあれ、被害の内容については大きく共通していた。それ故、東日本大震災後、改めて奥尻島の復興の経過と内容に言及し、特に問題点としていくつかをあげて、それらを教訓として生かすべきとする言説が多く見受けられるようになった。以下ではそのいくつかを紹介しながら特徴を把握してみたい。

まずは東日本大震災が起きた2011年の10月30日、岩手日報は地震・津波被害から復興した奥尻島の「ルポ」(下)を以下のように報道している(抜粋)。非常にわかりやすく、論点を明確にしていると思われるので、少し長くなるが紹介したい。

〈町悩ます過疎、高齢化〉2011年10月30日

本県の被災地も少子高齢化や過疎化が進行し、漁業者も減少の一途。今、数十年先を見越したまちづくりを考える上で、奥尻の18年は貴重な教訓となる。

復興事業に伴う膨大な起債が町財政を圧迫。巨大堤防では食い止めることができない、少子高齢化や過疎化など構造的な課題も町を悩ませる。

町は190億円という巨額の義援金で133億円の復興基金を造成し、73項目の復興支援事業を展開。421隻が流失・沈没、170隻が

破損した漁船の復旧も早急に行われ、住宅は新築の場合、義援金から1,400万円(家財道具を含めた場合?)が配分された。

北海道職員が数年にわたり町に駐在し、道庁が「全戸高台移転」と「一部高台移転」の2種類の土地利用案や復興計画素案を作成。町は住民の意向把握に全力を挙げ計画への反映を図った。震災当時の総務課長で、助役や町長を務めた鴈原徹(がんばらとおる)さん(68)も「人口流出防止のため、住宅再建や漁船確保を急いだ。住民の協力で早く土地利用のめどが立ったことが早期復興につながった」と説明する。

一方、復興事業費763億円のうち、町負担分の158億円が町財政に重くのしかかった。被災前の92年度に39億円だった町債残高は、98年度には94億円にまで膨らんだ。

人口の減少傾向も続いている。津波による人口流出はなかったが、町人口は60年の7,900人をピークに震災当時4,700人、今年8月末現在では3,154人にまで減った。高齢化率は30%を超し、毎年、地元高卒者約25人は進学や就職でほぼ全員が島を出る。

2集落が震災で消滅し31集落が残ったが、96年から限界集落(住民の半数以上が高齢者)が現れ始め、今年3月末には8集落に拡大。1集落が消滅した。

高齢化は防災対策の見直しも迫っている。低地から5分以内の高台避難を目指し、42カ所の避難路を整備したが、階段やスロープが急で高齢者の利用が難しくなっている。

新村町長は「高齢化対策に取り組んでくべきだった。建物などもコンパクトに造る必要があった」とする。

<http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/saiko/saiko111030.html>

この記事で述べられている奥尻島の復興に関わる問題点は、①多額の公的資金や義援金に関わらず多額の負債を抱えて苦しむ町財政、②歯止めのかからぬ過疎の進行、③高齢化による防災対策見直しの必要性、の3点である。そして行間には巨大堤防(防潮堤)建設などのハード面に偏重した復興事業のあり方を問いただしているように感じられる。

巨大防潮堤の建設という側面は奥尻島の復興事業に関わる多くの批判の中心的な位置を占めている。町財政の圧迫、漁業資源の枯渇、観光資源としての景観上の問題、過疎進行を食い止められなかった巨額の公的資金投入等々、多かれ少なかれ、巨大防潮堤というコンクリートの土木事業が起点となっているように見受けられる。こうした点に言及した、いくつかの論考をさらに紹介してみよう。

## (2) 奥尻島出身大学生へのインタビュー

定池祐季は2003年時点の奥尻島出身の大学生へのインタビューで、学生の次のような率直な印象を紹介している。なおインタビュー自体は2003年に行われている。東日本大震災のはるか以前である故、純粹に復興事業により変化した奥尻島への感想である。

### 〈防潮堤をめぐるつぶやきの一例〉

「奥尻島、災害復興間違いましたよね。20年にとか一回くらいしかこない地震のためにあんなの[防潮堤]作っちゃって。海壊して、川せき止めちゃって。それで、観光が主な産業なのに海岸線見えないし。どんどん海も、海藻なくなって資源採れなくなるし。あれだけ義援金もらって無意味になって。今しか見てないんですよ、災害復興も。先見てないから、たぶん奥尻だめになるなって。防潮堤ができていくのが嫌

でしたね。前だったら海に降りなくても釣りとかできたし。高くなるとどこに投げたかわからなくなるし。あと、夜とかドライブするのが好きなんですけど、海岸線見れた方が楽しいなって。青苗に向かう途中とか、青苗の街が見えたときって、要塞みたいじゃないですか。』

(2003年、奥尻町出身の大学生へのインタビューから)

北海道大学大学院理学研究院附属地震火山研究観測センター 助教 定池祐季

2012.09.14 防潮堤を勉強する会資料(定池)

<http://seawall.info/pdf/09-120914-sadaike-1.pdf>

幼少期の青く映しい空と海の残像が彼の脳裏に残っている。その故郷が震災を機にグロテスクなコンクリートに塗り固められていく様子は耐え難いものがあったと思う。日常の中の海が、高いコンクリートの壁に阻まれ、よそよそしい存在となっていく。昔から自然と豊かに共生する島民が、人工的に隔絶されていく寂しさが伝わってこよう。

### (3) 復興内容への強烈な批判と警告

安田喜憲は東日本大震災の復興にあたって、奥尻島の「二の舞になってはいけない」と警告を發し、以下のような表現で巨大防潮堤の建設を批判している。

「奥尻島は1993年の北海道南西沖地震で津波に直撃され、大きな被害を出した。そこで国は高さ11メートルのコンクリートの防潮堤を島の周囲にめぐらせたのである。強大な防潮堤で囲まれた島は美しい砂浜を喪失し、海は白化現象を起こし、磯焼けが

起こって、魚介類が獲れなくなった。漁は不漁になり、観光客は激減し、若者は仕事をもとめて都会に去り、いまは老人だけのさびれた島になってしまった。

宮城県北部の松島や牡鹿半島、そして気仙沼など海の観光を売りものにしてしている地域に、こんな巨大なコンクリートの防潮堤を造ることは、この地域の未来を封殺することである。奥尻島の二の舞を演じてはならない。」

安田喜憲「豊かな海と共に生きる街づくり」京都大学・こころの未来研究センター・学術広報誌『こころの未来』第11号

[http://kokoro.kyoto-u.ac.jp/jp/kokoronomirai/kokoro\\_voll1\\_16\\_20.pdf](http://kokoro.kyoto-u.ac.jp/jp/kokoronomirai/kokoro_voll1_16_20.pdf)

東日本大震災以降、奥尻島の復旧・復興から得られるべき教訓をたびたび指摘しているみずほ総合研究所政策調査部・主任研究員の岡田豊氏は、東日本大震災の復興方針や財政規模を考えると、阪神淡路大震災のような都市型災害よりも、人口推移や産業構造が似ている奥尻島の復興を参考にすべきことを訴えている<sup>(4)</sup>。岡田はまた、復旧(迅速な原状回復)と復興(中長期的な未来志向)の概念の違いを峻別すべきことを強調し、漁業関係者の要望を尊重するあまり復旧色が極めて濃厚な施策であったこと、復興と復旧が混在する形となっており、「奥尻町としては最優先の課題ではない、安全・安心のための様々な施設が高額の費用をかけて整備されてしまった」ことが奥尻町の財政が厳しくなった真の理由であるとした<sup>(5)</sup>。

また東京海洋大学産学・地域連携推進機構の准教授・勝川俊雄は彼の公式サイトで、下記のような厳しい見方を示している。

「利用者がいるかどうかは関係なく、す



べての港を元通りにしましょう。これまで以上に高い大規模な防潮堤で沿岸を覆い尽くしましょう」というような話が着々と進行する一方で、魚を獲っても生活が成り立たない漁業の現状には何ら手を加えようとしない。だから、この先に希望がもてない漁業者がどんどん離れているのが現状だ。震災復興のために増税までして、三陸漁業を、今の奥尻のような状態にすることに、何の意味があるのだろうか。残るのは、人がいなくなった漁村と、コンクリートの巨大建造物と、返すあてのない借金だけだろう。」

勝川俊雄 公式サイト <http://katukawa.com/> からの転載

横山純一も次のように指摘する。

「東日本大震災被災自治体が奥尻町の試作展開から学ぶべき点」として、巨大防潮堤等の建設は将来の維持管理費や大規模修繕費が弱小自治体の財政を苦しめるであろうことを指摘した。すなわち「復旧・復興の施設建設事業はほぼ同時期に集中的に行なわれるものなので、将来の維持管理費や大規模修繕費のことを考える必要がある。将来の自治体人口の見通しを立てながら、住民ニーズを厳しく見積もったうえで施設建設が行なわれなければならない」とした<sup>(6)</sup>。

以上のように、巨額公共事業としての巨大防潮堤建設に対する批判は多い。とりわけ過疎の進行に苦しむ被災自治体が、その復興のために潤沢な公的資金の支援を受けながら、地域の発展、すなわち効果的な「復興」を果たすチャンスを生かせず、むしろ財政的な負担を課す結果となり、ますます過疎の進行を促すだけの結果になっているとの指摘が行間になじみ出てい

る。

では過疎地域がどのようにして街の活性化に転じることができるだろうか？実はこれが難しい。おそらく大震災に遭遇しようがしまいが、奥尻島や東日本大震災の被災地域であろうがなかろうが、巨大防潮堤の建設があろうがなかろうが、過疎は進行するのかもしれない。こうした未来予測・志向の考察は次の項で考察することとしたい。

### 3 大震災からの復興と過疎対策

#### (1) 巨大防潮堤の功罪

巨大防潮堤の建設は、津波の襲来から住民が非難するための時間稼ぎをするという意味での効果を強調される場合が多い。これとは別に、奥尻島では防潮堤の建設人工地盤のかさ上げなどの工事に伴い、被災後数年は大規模工事により建設・土木業を中心とした島の経済が活性化したばかりでなく、工事関係者の流入により、宿泊事業や飲食業までもが潤ったという。おそらく工事を受注した建設・土木関連会社もこうした「特需」により、一時的な利益を計上したのであろう。こうした現象を皮肉の用語として災害資本主義という専門用語もあるが、現在、東日本大震災の復興事業もその最中にあるとみてよい。

巨大防潮堤は、津波の規模にもよるが、小規模な津波の場合は文字通り防潮堤の役割を果たし、住民の生命を守る効果はあるのかもしれない。しかし津波の規模が大きい場合は、東日本大震災の例に見るように、世界一と言われた釜石港や田老町の防潮堤は無残に破壊され、多くの犠牲者を出してしまった。巨大防潮堤の存在が住民の津波に対する警戒感を減少せしめただけでなく、巨大津波の襲来にさえ気づかない弊害ももたらした。それ故、巨大防潮堤の存在は津波の襲来から住民が避難するための時間稼

ぎをするという趣旨の説明は説得力に欠けるように思われる。このように考えると、巨大防潮堤は費用対効果の点で多くの疑問が生じるばかりでなく、そもそも誰のために巨額の公的資金(税金)をかけているのか、という点で「災害資本主義」という概念が説得力を持つように思われる。

巨大防潮堤の建設は奥尻島における復興事業への批判の核心的部分であった。そしてそれを東日本大震災による被災自治体の復興への教訓とすべき多くの識者の指摘は先にみたとおりである。では大震災による被災地域の長期的視点に立った復興はどうあるべきなのか。

## (2) 長期的な展望を包含した「復興」事業のあり方

前出の岡田 豊は、大震災からの復興に関する議論の延長上に、奥尻島に限らず過疎に悩む自治体に対して思い切った処方箋を示している。「ターミナルケア」という表現も取り入れた衝撃的な内容だが、目を背けてはならない。まずは岡田の言及をみてみよう<sup>(7)</sup>。

北海道夕張市、小樽市、福島県(飯館村、原発被災地)など地域活性化策の努力でも限界の存在が明確(人口動向のコーホート分析)。人口減少は若者の流出が主な原因(雇用と都市的ライフスタイルの浸透)。「地域活性化が難しいこと、ひいては、地域がいずれ衰退してしまうことを前提にした地域政策、地域の『ターミナルケア』ともいえる政策が必要な時期に来ているのではないだろうか。」(p.4)、「衰退が進む地域に対しては、追加的なインフラ整備はできる限り避けるべきだ。また、ヒト・モノ・カネ、全てに余裕がない地域に地域活性化を委ねても、持続可能な地域への変貌は非常に難

しい」(p.6)、「都道府県や道州単位のコンパクトシティ化を進めるため、小規模自治体から都市部への移住政策をより検討していくべきであろう。」(p.5)

非常に多くの点で示唆に富むこの指摘は、われわれが次の考察に進めるためのヒントとなる。ひとまず奥尻島の復興が東日本大震災の被災自治体の復興に寄与する教訓として、これらの批判点は謙虚に受け止める必要がある。

一方、里山資本主義という新しく提起された概念がある。著書の藻谷浩介氏がNHK広島取材班と協力しながら地方の活性化に取り組む先駆的な各地の試みを取材し、はてはオーストリアなどの外国まで取材の範囲を広げながらマネーに依存しない「地方」の自立と真の豊かさの可能性を追求した一種の啓蒙書である。

岡田 豊氏の「ターミナルケア」や「コンパクトシティ化」等の概念は、投入する資源の効率的な用途を考慮しながら地方の自立のあり方を模索するが、どちらかといえば従来の発想や枠組みを前提とした提案といえよう。これに対し藻谷氏の提案は、発想の転換に加えて、これまでのパラダイムの転換を示唆するものである。

いずれにしても大震災からの(復旧ではなく)、長期的な展望を視野に入れた「復興」のあり方を検討する際には、大変貴重な示唆を与えてくれよう。しかしながら一般に、将来の展望が新しい発想やアイデアを要求すればするほど、その実現の足取りを具体的に描くことは困難である。奥尻島が津波被害に見舞われた当時、まさに今、どう生きるべきかが差し迫った課題であり、将来を語るには復旧が一段落してからとなろう。当初は時間との戦いである。しかし生活や街の再建は将来に大きく関わる。せつかくなら将来展望を折り込みたい。こうして復旧

と復興はもともと分かち難く結びついているから、言われるほど復旧と復興の峻別は簡単なことではなかろう。

東日本大震災が起こってから奥尻島の復興がにわかに注目され、批判的な検討も活発になったように思う。だが震災当事者にしてみれば、当時、特に過疎の進行から脱却できる復興について考える時間的なゆとりもなかったし、そもそも過疎の進行を食い止める有効な手立ては誰も持ち合わせていなかった。もちろん、現在でもそうである。したがって奥尻の復興事業が人口流出や漁業の新たな展開という発想がなかったという批判は半ば酷である。それでもなお東日本大震災の被災各自治体の人々は、こうした奥尻島復興の経緯を十分に視野に入れておくことが必要なことと思う。

## 結び

奥尻島の復興事業には多額の公的資源と全国から集まった義援金で、被害総額をはるかに超える資金が投ぜられた。しかし1960年代末にはすでに始まっていた過疎化の流れを食い止めることはできなかった。第2次世界大戦後で見れば同島の人口の最大ピークは1962(昭和37)年で8,219人であった。以後徐々に人口が流出し、1993年の震災当時で4,495人とすでに半数近くまで減少していた。その後も減少傾向は変わらず本稿執筆時点の直近(2015年8月31日現在)で奥尻町のホームページを見ると男性1,494人、女性1,398人の合計2,892人まで減少している。

こうした過疎化の流れを1993年から始まる復興事業で止められなかった状況に対する批判は多い。そして、もしかしたら東日本大震災の太平洋沿岸地域も同様な状況にあり、だからこそ奥尻島の失敗を繰り返してはならないとする警告につながっていると思われる。その批判の内容が巨大で巨額なコンクリートによる防潮堤の

建設への批判ということであれば私は完全に同意する。しかし漁業という産業の近代化が図れなかったとか、多額の公的資金を投入しながら過疎から抜け出すチャンスを失した、という批判であれば私は同意しがたい。なぜならば過疎進行を食い止める有効な手立ては今のところ、存在しないからだ。大災害の復旧・復興でもがき苦しんできた自治体住民や行政当局に対する批判のための批判になってはならない。廃れていく地域に多額の税金を投入する無駄は避けたい、という単純な見方もあるかも知れないが、問題の本質は、大災害を利潤獲得のチャンスとして動き回る災害資本主義の存在であり、それに対する有効な規制をどう築けるかがより重要である。それと同時に、地方が夢を持ち続けて存続し得る「復興」の新しい展望やパラダイムをどう構築できるかが重要であろう。その点で注目すべき動向についても本稿で触れた。

私自身、東日本大震災の被災地復興をこうした観点から今後も注目していきたいと思う。最後になったが、こうした機会を与えてくれた大学・学部・研究所等に心より感謝したい。

## 【注】

- (1) 小野智昭「第1部第2章北海道南西沖地震(奥尻島)」、農林水産政策研究所『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～』(震災対応特別プロジェクト 研究資料 第1号)平成24年9月
- (2) 南 慎一(地方独立行政法人北海道立総合研究機構建築研究本部/総務部/性能評価課/課長)「津波災害からの奥尻島青苗地区の復興過程」Civil Engineering Consultant VOL.255 2012.4
- (3) 生沼 裕「被災自治体における住民の意思反映に関する調査報告～北海道奥尻町ヒアリング調査から～」『都市とガバナンスVol.19 被災自治体における住民の意思反映に関する調査報告』2013
- (4) 岡田 豊「被災地の人口的な特徴からみた復

- 興のあり方 - 参考にすべきは大都市復興の事例にあらず-」みずほリサーチjune2011 2011.6
- (5) 岡田 豊「過去の震災時の教訓から考える『復興』のあり方 ～迅速な復興の難しさ～」みずほ総研論叢 2011年Ⅲ号
- (6) 横山純一「奥尻町における北海道南西沖地震からの復旧・復興と財政：東日本大震災からの復興に奥尻町の教訓は活かせるのか」北星学園大学『開発論集』93:49-74 2014
- (7) 岡田 豊「人口減少対策、活性化策に限界 - 小規模自治体では移住促進政策も選択肢にすべき-」みずほインサイト 2014年3月28日 <http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl140328a.pdf>