

復興が目指すインフラの+α

4 津波災害からの奥尻島青苗地区の復興過程

1993年 北海道南西沖地震・津波



南 慎一
MINAMI Shinichi

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

地震、津波、火災によって大きな被害を受けた北海道奥尻島青苗地区は、一部高台移転を選択し、避難斜路や人工地盤などの施設が整備された。その復興過程における合意形成や支援事業の実態からその特徴を探る。

1993年7月12日

奥尻島は北海道の南西の海上に位置する周囲84km、面積143km²の離島である。行政区域の奥尻町は2011年5月末の住民基本台帳で、人口3,174人、1,619世帯、主たる産業は水産・観光業である。

1993年7月12日に発生した北海道南西沖地震の津波によって、北海道南西部の沿岸域は甚大な被害を受けた。なかでも、震源地に近い奥尻島南端部の漁業集落の青苗地区は、地震、津波、火災によって、壊滅的な被害となった。震災後、居住地の高台移転を伴う集落の再編整備が行われた青苗地区の復興過程とその特徴について述べる。

北海道南西沖地震による被災状況

奥尻島青苗地区の震災当時となる1993年6月末の人口は1,401人、504世帯で、奥尻町では二番目に人口の多い集落である。同地区は標高2~3mで76世帯215人の「岬地区」、標高2~8mで297世帯777人の「漁港背後低地部」、標高15~30mで117世帯306人の「高台地区」の三つに分けられる。

地震発生時刻は7月12日22時17分頃である。奥尻町には震度計がなかったが、震度6相当とされている(図1)。地震の約5分後には目視波高約10mの津波が来襲し、岬地区と低地部の標高6m付近まで浸水した。これは低地部の76%、13.9haにあたる。さらに漁港背後低地部で火災が発生し、189棟、5.1haが焼失した(写真1)。

地区別の被害状況は、岬地区は76戸全てが流失し死者71人(33.0%)、漁港背後低地部は被災戸数247戸(83.2%)で死者13人(1.7%)、高台地区は被災戸数1戸で死者は0人であった。なお、青苗地区は10年前の日本海中部地震の津波でも被災(全半壊21棟、浸水42棟)している。

災害復興計画の策定過程

・組織体制

被害が甚大であり、地域の基幹産業も壊滅的な被害となったことから、奥尻町からの要請により北海道が復興計画の策定を支援することとなった。

道は地震直後から被災地域の再建に向けて検討を開始し、庁内組織では7月30日に「奥尻災害復興支援プロジェクトチーム」が設置され、その後8月9日



写真1 地震翌朝の青苗地区の被災状況(奥尻町提供)

に「北海道南西沖地震災害復興対策推進委員会」、8月20日に「南西沖地震災害復興対策室」が設置された。また、学識経験者による「津波検討委員会」と「復興計画(まちづくり)検討委員会」が設置され、それぞれ8月30日と10月29日に第1回が開催された。一方、奥尻町では、道の派遣職員も加えて10月1日に「災害復興対策室」が設置された。

・復興計画案の検討

被災地は「進行する過疎」「急峻な地形」などの厳しい地域条件をかかえていることから、復興の基本方針は「安全なまちづくり」「豊かなまちづくり」「快適なまちづくり」とされた。

当初の検討案は、青苗地区全体の安全で快適な住環境の整備を図るため、津波と火災で被災した岬地区及び漁港背後低地部を全て高台に移転する「全戸高台移転案」と「在来地再生案」であった。その後「一部高台移転案」が加えられた。この案は岬地区の住戸を高台に移転し、漁港背後低地部のうち津波浸水標高6mラインを境界とし、標高6~8mのところには漁師町ゾーン(住宅90区画)を設けるものである。この背景には、漁業者の「海の近くに住みたい」という要望への配慮がある。これら三案について、安全性や居住性などについて検討が行われたが、低地部の安全性を確保するのは困難であることから「在来地再生案」は棄却され、さらに整備手法の検討が行われた結果、防潮堤の建設が確定されていないため9月16日に「全戸高台移転案」を第一案とすることとなった。

復興計画案の津波に対する安全対策は、安全な居住地の整備と避難対策である。整備地は、在来地に近接している高台の既成市街地周辺が検討された。具体的な避難対策は、津波が襲来した5分以内に、低地部から安全な高台へ避難可能な避難道路または階段(斜路)の整備を検討したものである。

・地元の意思決定

北海道が土地利用構想案と称して9月24日に奥尻町に示したのは、「全戸高台移転案」と「一部高台移転案」が同時であった。奥尻町はこの二案を9月30日に議会に説明し、10月19日に青苗地区で全体説明会を開催し、10月28日に住区ごとに懇談会を開催した。内容は防災集団移転、まちづくり計画、復興基金案についてであった。懇談会における高台移転に関する主な意見は次のとおりである。

岬地区の住民は、二度の津波を受けて在来地に住むことは出来ないため高台移転の意向がある。ただし、海の見えるところを望んでいる。漁港背後低地部の住民は、防潮堤の高さについての関心が高く、高台移転は漁船を見回す必要があるため反対、または先祖の土地なので移転しないという意向である。他方、安全なところへ移転したいという意見もあった。町は、その後も説明会を開催し、防潮堤計画案及び災害復興基金支援事業案を順次示した。

住民の意思決定に大きな役割を果たしたのは、住民組織の「奥尻の復興を考える会」である。この会は復興計画案及び義援金の配分に関し、住民の意向を反映させることを目的として10月9日に設立された。町からの復興計画案についての説明を受けて勉強会を開催し、11月8~12日にアンケート調査を行った。その結果、「全戸高台移転案」を支持するのは約35%、「一部高台移転案」を支持するのは約23%、「検討中」が約33%となった。同会は11月22日に総会を開催し、漁業者の元の土地に住みたいという強い声があるため全戸高台移転は困難とし、「一部高台移転案」を採択した。これを受けて町議会は、多くの住民が低地部に住むことが出来る「一部高台移転案」を同日了承した。

復興まちづくり計画案

北海道の素案を基に、奥尻町が策定した「青苗地区復興まちづくり計画」を図2に示す。災害復興の基本方針は「生活再建」「防災まちづくり」「地域振興」を三つの柱としている。

岬地区は、防潮堤による安全対策では無理と判断されたため、高台に新たな造成となる「望洋台団地(28区画)」と「高台A団地(27区画)」が計画され、跡地は災害危険区域に指定される。事業手法は旧国土庁所管の「防災集団移転促進事業」である(写真2)。漁港背後低地部は、宅地の盛土、集落道、下水道の整備及び新たに必要となる「旧市街地(180区画)」と「高台C団地(40区画)」が計画された。事業手

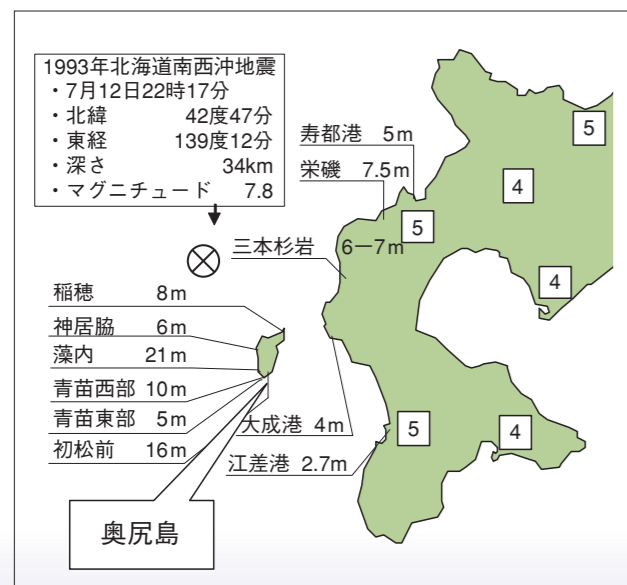


図1 北海道南西沖地震の震度分布と津波高さ(気象庁「災害時地震、津波速報」)

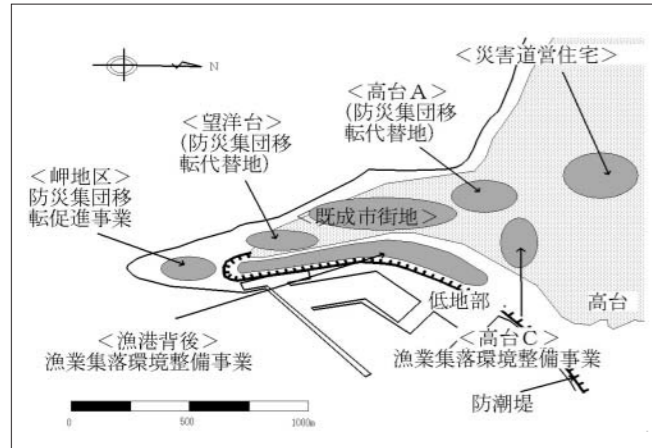


図2 青苗地区復興まちづくり計画案



写真2 被災後の岬地区と高台移転候補地

法は水産庁所管の「漁業集落環境整備事業」である。また、漁港背後低地部に天端高5.9mの防潮堤が建設され、道道の拡幅が計画された。さらに、防潮堤によって海の眺望や漁港へのアクセスが阻害されるため、防潮堤背後の宅地の盛土工事(最高4m超)も行われることとなった。

復興事業手法として、土地区画整理事業や漁業集落環境整備事業等が検討されていたが、1994年3月までに事業計画が策定された。これまでの災害復興では、土地区画整理事業が主たる事業手法として多くの実績がある。しかし、青苗地区の場合は、都市計画区域ではないため特別都市計画の手続きに概ね90日以上かかること、用地単価がきわめて安いこと、換地・減歩の事業の長期化が予想され事業効果が低いことなどが問題としてあった。これに対して、新たなまちづくり手法として漁業集落環境整備事業がある。下水道整備も可能であること、住民にとって分かりやすく一番早い手法であることなどから、土地区画整理事業より漁業集落環境整備事業が選択されることとなった。

復旧復興事業

・生活基盤整備

災害復旧事業費は、最高天端高さ11.7mで総延長13.174kmの防潮堤の建設、災害道管住宅の建設などの総額418億円である。災害復興事業費の総額は210億円で、そのうち「漁業集落環境整備事業」は24.1億円(国費50%、道費8.3%、町費41.7%)、「防災集団移転促進事業」は7.2億円(国費63.8%、町費36.2%)



写真3 1996年10月の青苗地区の復興状況(奥尻町提供)

である。

漁業集落環境整備事業と防災集団移転促進事業は、共に1994年9月から実施された。住宅建設開始時期は、高台の防災集団移転造成地で震災から1年8ヶ月後、漁港背後低地部では、防潮堤の建設及び盛土工事に時間を要するため、2年から2年8ヶ月後となった(写真3)。

避難対策関係では、低地部から高台への避難階段(斜路)が、後に町の事業によりカバードウォーク式の避難路も整備された(写真4)。また、漁港作業者の緊急時避難場所として人工地盤となる「望海橋」が整備された。これは青苗漁港修築事業によるもので、高さ6.6mの人工地盤上から高架道路を経由して高台へと避難できる(写真5)。

・土地処理

復興事業に係る防災集団移転促進地区(青苗5区)の土地処理は、被災前の取引例を基に住民の合意を



写真4 漁港背後低地部の防潮堤、盛土造成地、高台への避難路



写真5 青苗漁港人工地盤「望海橋」

得て宅地用地は坪2.3万円で買い上げ、造成後に同額で分譲している。宅地区画の面積は70坪である。なお、移転用地買収には時間を要することから、早期復興を図るため、用地買収に先立って関係権利者から起工承諾を得ている。

・災害復興基金による支援事業

国費等による復興事業のほかに、義援金を原資とする「災害復興基金制度」が1993年12月21日に創設され(積立額131億円)、①生活再建(住宅再建、基幹産業の再建、生活安定)、②防災まちづくり、③地域振興に係る復興支援事業が行われた。このうち、住宅再建に関しては、住宅取得費助成事業により、住宅の全半壊または床上浸水の被害を受けた被災者が自ら居住するための住宅を取得する場合に700万円が供与された。また、住宅建築に伴う土地購入費100万円が助成された。基幹産業である漁業の再建に関しては、共同利用漁船建造助成事業による漁船の取得や、共同利用施設整備助成事業による水産加工場の整備が行われた。

復興過程の特徴

奥尻島青苗地区の復興過程は次のようにまとめられる。

① 災害から復興計画の着手

- ・地震、津波、火災の被災状況を基に復興計画の基本方針がたてられた。二度の被災経験のある岬地区は防災面から高台移転の方針となった。
- ・早期の生活再建と共に基幹産業である漁業再建が復興の主要課題となった。
- ・町単独では不可能な復興計画の取り組みが道の支援により可能となった。

② 計画内容

- ・津波に対する安全性を考慮した土地利用ゾーニングが行われた。
- ・漁業集落環境を考慮した居住地整備計画や避難計画がたてられた。
- ・復興事業は漁業集落に適した手法が選択された。

③ 合意形成

- ・住民(漁業者)や町民組織の意向が計画に反映された。
- ・復興計画の進展に対応した町による住民意向の調整が行われた。

④ 計画の実施

- ・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が図られた。
- ・補助事業や起債の既存制度では補えない復興基金による支援が効果的であった。

津波災害からの奥尻島青苗地区の復興過程について振り返ると、被災地域の地理的、社会的、経済的条件の考慮、被災者の早期の生活再建、地域振興の取り組みなどが重要なことが分かる。また、津波危険性を有する漁業集落においては、高台移転のための合意形成、土地の確保、事業費の確保、跡地利用、生活や生産活動への影響など考慮すべきことは多いが、居住地の移転を伴う再編整備は、基本的な課題と考えられる。

<参考文献、資料>

- 1) 南慎一「北海道南西沖地震における奥尻島の復興」都市計画291号、pp.49-53、日本都市計画学会、2011
- 2) 北海道企画振興部南西沖地震災害復興対策室「北海道南西沖地震災害復興対策の概要」1995.5
- 3) 奥尻町「奥尻町災害復興計画」平成7年3月