

上空からみた青苗地区および青苗岬地区。左手に人工地盤、右手の高台に新しく建設された望洋台団地と従前からの街並みをみることができる（撮影：会誌編集委員会）



RECOVERING NOW ⑫

北海道南西沖地震からの再生

—— 奥尻島、30年の歩み

Recovery from the Hokkaido Nansei-oki Earthquake :
30 Years on Okushiri Island

1993年7月12日深夜、大きな揺れが奥尻島を襲った。

北海道南西沖地震の発生である。

その3分後には津波が島に到達し、更なる被害をもたらした。

とくに南端の青苗地区、北端の稲穂地区の被害が大きく、

その後島は、1998年の復興宣言に至るまで、

「生活再建」「防災まちづくり」「地域振興」を掲げて、

復興の道を歩むことになる。災害から30年を迎えた奥尻島を、

当時町職員として復興に携わった竹田彰さんにご案内いただいた。

竹田彰 | Akira Takeda
元奥尻町役場職員

聞き手

岩佐明彦 | Akihiko Iwasa
法政大学 / 会誌編集委員会委員長

佃悠 | Haruka Tsukuda
東北大学 / 会誌編集委員会委員

前田昌弘 | Masahiro Maeda
京都大学 / 会誌編集委員会委員

佃悠=文

深夜に島を襲った地震と津波

—北海道南西沖地震による奥尻島の被害について教えてください。

1993年7月12日22時17分、奥尻島の北西を震源として地震が発生しました。当時の基準で震度6の烈震と推定されています。1983年にも日本海中部地震による津波で、青苗地区では2名が亡くなりました。津波の怖さは認識されており、すぐに逃げた人が多かったのですが、南西沖地震ではわずか3分で津波が到達したということで逃げ遅れた人が多かったようです。また、地震後の停電で、暗闇の中周囲の状況がわからず、津波が来る方向に車で逃げたり、渋滞に巻き込まれたりしたことにより、津波に飲み込まれた人もいました。島全体で198名が死亡し、うち26名がいまだに行方不明です。青苗地区では、火災も発生しました。出火のはっきりした原因はわかりませんが、プロパンガスや灯油への引火により燃え広がりました。ガス爆発が各地で起こり、何が起きているのかわからない状況でした。港に停泊していた漁船も被害を受けましたが、イカ漁に出ていた船は沖にいたため無事で、津波で流された一部の人を助けたようです。

青苗地区では一度通過した津波が岬で回り込み、初松前地区で反射して再度地区を襲いました。また、北海道本島で跳ね返った波が島を襲っています。北端の稲穂地区や西側の藻内地区も被害を受けました。藻内地区では島内最大の津波到達高さ29mを記録しています。奥尻地区のフェリー乗り場近くでは土砂崩れが起こり、ホテルに宿泊していた島外者を含む29名が犠牲となっています [fig.1](#)。奥尻島は当時から「夢の島」として多くの観光客が訪れていました。災害3日目の7月15日にはフェリーが再開し、まず島外者を島外へ避難させました。島全体での被害総額は約664億円と、町の財政基盤からしても膨大な金額となりました。

避難から仮設住宅・災害公営住宅の建設まで

—震災当時、竹田さんはどのような立場で復興に関わられたのでしょうか。

当時40歳で、4月に町民課の福祉係長に就いたところでした。災害救助法の管轄は厚生省だったので、災害直後の対応を担当しました。10月に発足した災害復興対策室に所属し、主にまちづくり計画を担当しました。2年後に災害復興対策室から災害復興対策課に変更となります



fig.1 (上) 奥尻地区フェリー乗り場脇の土砂崩れ現場。土留され、大壁画が設置されていた。2009年に老朽化により大壁画が撤去され、緑地帯となって保全されることになった。現在は樹木に覆われている (撮影：会誌編集委員会)

fig.2 (下) 災害公営住宅として道によって建設された集合住宅。現在は町営となっている。後ろの原っぱにも住棟が設けられていた。竹田氏 (左) と片石氏 (左から2人目、当時公営住宅を担当) にご説明いただく (撮影：会誌編集委員会)

が、そこで継続して復興事業に関わることになります。

—災害後の対応はどのようなものだったのでしょうか。

震災直後から青苗地区の支所に多数の人が集まってきました。一旦はここで避難所が開設しましたが、すぐに遺体が運ばれてきたので青苗中学校を避難所として開設しました。まずは災害救助法に基づき、住宅が全壊した世帯に仮設住宅を提供する準備を開始しました。各避難所で、希望者の家族人員、希望地区などの聞き取りをしました。隆起した地形のため沿岸に平地が少なかったのですが、地区の関係者にも協力してもらい、公有地以外の候補地も探し仮設住宅を建設しました。青苗地区では、仮設団地の規模が大きく、一人暮らしの高齢者が固まることで身動きが取れなくなることが予想されたので、複数人世帯とミックスする配置としました。7月18日には第一次が着工し、お盆明けには全330戸が完成しています。また、並行して道営の災害公営住宅の建設がはじまり、8月末には工事発注、12月末にはプレキャストコンクリート造の2階建て集合住宅56戸が竣工しました [fig.2](#)。仮設住宅の空いた住戸には、住宅が半壊し避難所に居続



fig.3 災害危険区域となった青苗岬地区には公園が設けられた。写真は公園内にある浄化ポンプ場（左）と奥尻津波館（右）（撮影：会誌編集委員会）



fig.4 慰霊の丘から青苗地区を臨む。6mの防潮堤に合わせて、土地が嵩上げされ、その上に住宅が再建された（撮影：会誌編集委員会）

けていた人に入居してもらいました。2年経過後の供与期間延長は認められず、町費で基礎の補強工事や賃料を負担しました。

——仮設住宅の建設と並行して災害公営住宅の検討が進められたというのはずいぶん早い動きですね。

北海道および道立寒地住宅都市研究所（現・北方建築総合研究所）の存在が大きいですね。道からは必要な支援の確認や技術的な提案、また職員の派遣など、さまざまなサポートがありました。災害公営住宅の計画は道が中心となって進めてくれました。北海道の一大事として、道としても何とかしたいという気持ちで支援をしてくれたのだと思います。また、寒地住宅都市研究所の助言により、道は仮設住宅を寒冷地仕様としました。建設時点で、100mmのグラスウール、ペアガラスなどの仕様でした。その後の住宅の自力再建に対して島外の建設業者に働きかけを行う際などにも、道との連携は大変助けになりました。

地域の復興に向けて

——青苗地区では、高台移転に加えて、防潮堤と同じ高さへの低平地の嵩上げが行われています。

当初は高台移転だけの予定でした。青苗地区の高台には支所や消防署、警察署、商店などが元々あり、災害時にも多くの人々が避難していました。そこに近接する灯台周辺の原野に望洋台団地、また空港近くに道営住宅を含むA・B団地を計画しました。戸建住宅の区画は、岬の突端である青苗岬地区で被災した人たち向けに、防災集団移転促進事業を活用して1区画70坪で造成されています。青苗岬地区では80軒全てが流失、うち20世帯が滅失となりました。地区は災害危険区域に設定され、住宅の跡地は浄化ポンプ場、慰霊の丘、奥尻

津波館などを含む公園となりました **fig.3**。

住民の意向を把握する際、大勢を集めての説明会や一度だけのアンケートでは不十分です。声の大きい人の意見が総意であるかのようにみえたり、周りの人の意見を聞いたりして意向は短い期間でも移り変わるからです。そのため、仮設住宅を一軒一軒訪ね歩いて再建意向を聞きました。青苗地区では高台ではなく元々住んでいた場所で暮らしたいという意見も多く、低平地の嵩上げを行うことになりました。青苗地区に到達した津波高さ6mに相応する防潮堤を設け、その高さまで土地も嵩上げています **fig.4**。一方で、高台に住みたいという人も出てきたので、青苗中学校の近くにもう一つ高台移転地を設けました。また、嵩上げをしたとは言え、いざというときのために、避難路を新たに42カ所設けました。雪のときにも安全に避難できるようにドーム式屋根つきの避難路も導入されています **fig.5**。

青苗港には津波が来た際に垂直避難ができるように人工地盤を設けました。現在日本各地で整備されている津波避難タワーと同じような役割を想定しました。平時は1階で作業やイベント、2階で漁具の管理などに利用できますし、非常時には2階から道路を通って嵩上げた低平地に避難できます。

これら青苗地区と稲穂地区の復興事業には、水産庁の漁業集落環境整備事業を活用しました。加えて島で初めての下水道の整備を行っています。その他の復興事業も含め、当初の予定より早く、1998年に復興宣言を行いました。

——復興基金が設けられましたが、どのように活用されたのでしょうか。

1991年に発生した雲仙・普賢岳噴火災害の復興基金を参考に設けられました。全国から集まった約190億円の義援金を元に「奥尻町南西沖地震災害復興基



fig.5 島内42カ所に避難路が設置された。写真はドーム式避難路。中はスロープで青苗地区の高台までつながっている（撮影：会誌編集委員会）

金」が設立されました fig.6。基金のメニューは町で検討しましたが、住民にも公開し、必要なものが他にないか意見を求めました。「まちづくり受電柱整備事業」など、国の事業では実現困難な事業も住民の意見で設けられました。奥尻の復興まちづくりの多くにこの基金が活用されています。また、初松前地区には漁港がなく、国の漁業集落環境整備事業を充てることができなかったため、町の単独事業「まちづくり集落整備事業」で整備しました。

—被災者ご自身による生業再建への動きはありましたか。

仮設住宅に入居後、ご自身で土地を取得し、仮設店舗を用意して商売を始める方が現れ始めました。一人がやり始めるとその様子を見て、次々に店舗を再建する動きが起きました。また、旅館業ではいち早く土地を取得し、再建を行うところが少なくありませんでした。建物自体が必要であるため、動きが早く、支援金などが公表される前に再建したところもありました。島では元々観光業が盛んで、民宿や旅館では観光シーズンである6-8月の3カ月で1年分を稼ぐという状況だったので一刻も早い再建を望んでいました。実際、民宿や旅館は工事関係者などが島に常駐するために必要となりました。

島の現在

—30年が経ち、高台の住宅地は復興事業で設けられたものだという感じがしませんね。

そうですね。現在、望洋台団地などの住宅は空きがなくほとんど埋まっています。当時の被災者だけでなく、その子ども世代の世帯が新しく家を建てることもあるようです。道営住宅は2007年に町に移管され、その際に2棟を除却しています。移管後に町で補修を行い、現在も使用していますが、ほぼ空室がない状況です。こちらも

当時の被災世帯は3軒ほどで、新たに移住してきた若い世代なども入居しています。

—移住者の受け皿として機能しているのですね。どのような方が移住してきているのでしょうか。

6年前に島の西側にある神威脇地区に移住して、ゲストハウスを始めた夫婦がいらっしゃいます。ここ数年の間には、そのゲストハウスを訪れたことをきっかけに移住してきた人や、学生ボランティアとして訪れたワイナリーを就職先として選んだ人、地域おこし協力隊として赴任した人などさまざまな移住者がいます。奥尻高校では以前から島留学と称して島外からも生徒を受け入れてきたのですが、島外出身の卒業生が島に戻りたくなり、移住する例もあるようです。また、若い人だけでなく、私の中学校の同級生が今年になって戻り、高齢者施設の職員として働き始めました。一人でも人が住んでくれるとそれだけで町にお金を落としてくれることになります。また、その人たちの影響で島の良さが伝わっていくという波及効果が生れます。新しい形で島が活性化してきていると感じています。

それと、震災直後から多くの研究者の方が島を訪れてくれました。当時は学生でしたが、現在では第一線の研究者となった先生もいらっしゃいます。折に触れて何度も訪れてくれる方もいます。私自身、阪神・淡路大震災や東日本大震災の被災地などに呼ばれて、奥尻の経験を伝える機会を長年得てきました。防潮堤の建設の際には岩手県田老町（現・宮古市）に視察に行きましたが、過去の災害経験は重要です。当時、担当者として震災復興に関わった職員はほとんど退職していますが、これからも成果につながった点、うまくいかなかった点、両方含めて奥尻の経験を伝えていきたいと思います。

2023年9月25、26日、奥尻島にて



fig.6 漁船も復興基金の支援を受けて取得された。船の側壁に「奥尻町復興基金補助対象船」という記載がみえる。漁港には人工地盤（右）が設けられた（撮影：会誌編集委員会）

連載「RECOVERING NOW」を振り返る

— その時代と土地の歴史とともにある復興

Reconstruction with the Period and Local History

佃悠 前田昌弘 饗庭伸 岩佐明彦

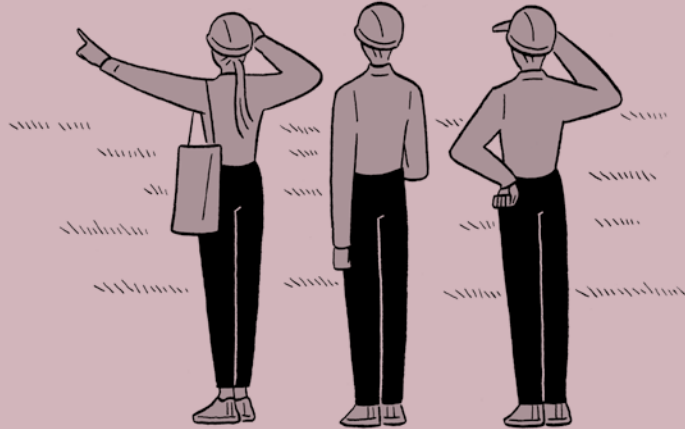


Illustration by SAKI OBATA

さまざまな災害と復興に触れて

佃 どの回も印象的でしたが、自分が生まれる前の災害体験を取材できたことが、とくに貴重でした。北但馬地震（1925年発生、第7回）や伊勢湾台風（1959年発生、第10回）の取材では、何十年も昔に想像を超える工夫や、将来を見据えた計画がされていたと知り、本当に勉強になりました。そして北海道南西沖地震（1993年発生、第12回）はちょうど30年前の震災ということで、これから東日本大震災の30年後を考えていくためのヒントを得たように思います。

前田 僕も北但馬地震はとくに印象深かったですね。焼失した旅館建築を、不燃化するのではなく木造で再建するという決断は、相当大きなものだったはず。僕は京都在住ということもあり、もし京都が罹災しても、同様にこうした英断がなされるだろうか、と強く考えさせられました。時代背景は違っても、過去の災害対処や復興プロセスのなかには、時代が一回りした現代でこそ生かせる考え方が含まれていると思います。

また、雲仙岳での噴火活動（第6回）は今も続いており、再び被災するリスクが残る中で、火山と共生していくための活動が継続している。この連載は復興後の被災地を視察するものでしたが、災害の種類によって復興の“切れ目”が全然違うと、あらためて気づかされました。

岩佐 饗庭さんは、連載担当の外からご覧になっていたいかがでしたか。

饗庭 編集委員を務めるのは3回目になります。1回目が2009～2011年でしたが、終盤に東日本大震災が発災しました。そのため最後の3号で東日本大震災の特集が組まれました。続く2012～2013年は、震災や原発事故の特集が続きました。今回久々に編集委員を担当したわけですが、そこでも災害の特集が組まれました。この傾向は、東日本大震災以降ずっと継続しています。この連載も、東日本大震災を見取り図に、過去のさまざまな災害と復興の知恵が集められたように感じました。

岩佐 連載開始前は、災害年表の作成や災害タイプのカテゴリ分けをしましたが、いざ始めると、やや場当たりのだったかもしれません。しかし結果的には、多種多様な事例を取り上げられた。連載の企画案から広がって特集に組み込まれたものもありました。福島特集（2023年3月号）は全編「RECOVERING NOW」といった趣きだし、関東大震災100年特集（2023年9月号）も、連載に近い着眼点で組まれました。

我々は、災害・対策・教訓をセットで単純化し、ティップス（ちょっとしたコツやアドバイス）的に扱いますが、実際には、そんな簡単な話はどこにもなかった。災害と、当時の時代背景や場所の文脈は複雑に関係していて、その個別性を理解しながら災害を見ることの重要性に、この2年間の取材を通して気づかされました。

災害と復興プロセスをたどる意味

饗庭 調査で東北の自治体を訪ねると、大体30～40代の職員さんが対応していただけます。彼らは若くして大きな被災と復興を経験したため、知識や現場経験も豊かです。しかし、復興のなかで育った人材がいる一方で、当時派遣された応援職員が撤退し、彼らの相談相手がなくなっている。地域の力や人材を継続して育成し、引き継げる体制が必要だと思います。

岩佐 調査では、東日本大震災を経験した職員が、熊本の被災地派遣で経験を生かすできなかった話を聞いたこともありました。理想ではあるけれど、少しでも災害前からつながりがあれば、発災後の対応も違ってくると思います。知見の需要と供給をうまくマッチングできる回路として、人的ネットワークを活性化させられるといいんですが。

佃 実際に、若い人たちを中心に、SNSを使った自治体職員間の防災ネットワークが盛り上がっているそうです。同じ問題意識があって、こうした動きが出ているのかもしれない。

饗庭 他には、最初に岩佐さんも触れられましたが、現地に行くことや深くお話を聞くことは当然大切だけど、現地に来なきゃわからない、っていうふうになってしまうと、それも違う。ティップスでもいいから広げていく作戦も大事だと思います。

岩佐 罹災後の年月の中で、語ることをやめてしまった人があるかもしれない、ということも気になりました。語り部の皆さんはとてども語り慣れているので、そのお話に安易に浸り、災害全部を理解できたような気になってしまう。でも、ひょっとしたら、そうじゃないこともたくさんある。そういう想像力を働かせながら取材しなきゃいけないかと反省する場面もありました。

前田 ティップスのいいから、教訓として加えて伝えていくべきだと思います。ただ、やはり、災害の時代背景やその土地の歴史と発展も、災害とは切り離せません。たとえば、岡山県真備町（西日本豪雨、2018年、第8回）では、住宅の基礎の下に泥水が流れ込み、かつての地盤改良跡が出てきたと聞きました。経済成長に伴い、地元の人には住まないような低地の田んぼに住宅を建てたために被災したことが露わになったようです。災害と教訓だけのティップスだと表面的に伝わってしまう。リスクや災害の背後には、やはり複雑な要因が絡み合っています。

佃 災害時に限らず、建物が商品化・専門化されたことで、住民自身が対処できなくなっている

現実も考え直すべきです。自然災害が年々増加し、専門家の手も足りなくなっています。伊勢湾台風の復興住宅では、住民自身が施工しやすいコンクリートブロックが採用されたという話が聞けましたが、一方真備町では、水浸しになった住宅で筋交いを切断してしまい、倒壊の二次被害の危険があったことも聞きました。

饗庭 難しい問題です。それぞれで家を再建するというわけにもいかないし、仮設住宅が供給できるようにしたこと自体は悪いことじゃないはず。それは蓄積の結果でもあるわけですから。

未来の Recovering Now へ

佃 他にも取材しなかったのは、福井地震（1948年）や酒田大火（1976年）、海外ではサンフランシスコ地震（1906年）などですね。

前田 三宅島噴火災害（2000年）の取材も候補に挙がっていましたね。

岩佐 新潟県中越地震（2004年）の取材に行けなかったことも痛恨です。あと、今回水俣病の取材をして、災害の形についても考え直させられました。視野を広げ、他の公害の補償や改善も取材しておく必要があった。福島第一原子力発電所事故（2011年）の際は、放射能災害に対するノウハウがあまりにもなくて、とにかく未曾有の事件なんだ、と思い込みがちだった。しかしよく分析していけば、公害をはじめ類似した事例がなかったこともない。

前田 実際に、最近の自然災害は人災的な側面がすごく強くと感じます。公害だけでなく、宅地開発やダム建設によって地盤や環境が変化したことで起きた災害もある。天災と人災、加害者と被害者の境界は難しいけれど、「Recovering Now」の視点で広げられますね。

佃 私は東日本大震災の復興については当事者でもあるので、伝える難しさも感じます。当時経験したことを伝えるときも、どうやって次の災害に向けた対策方法を提示すべきかと悩むことがあります。自分でできない部分は、とにかく記録を残して未来に託す方法もあるのかなと、この連載を通して発見できたように思います。

岩佐 どんな形であれ、どこかで連載の続きをやっているといいですね。この連載をご覧になった未来の編集長や編集委員の方は、ぜひ我々にお声がけください！

過去の連載一覧

- ① 応急仮設住宅の環境設計と住まい方ガイドライン／長谷川兼一・吉野博
- ② 3がつ11にちをわすれないためにセンター／甲斐賢治
- ③ ふたば学舎／諫山一彦
- ④ 木造仮設住宅の利活用／井上智大・上野美恵子・内田壮一郎・田尻昭久
- ⑤ 東北と熊本をつなぐ「みんなの家」／井上智大・上野美恵子・内田壮一郎・田尻昭久
- ⑥ 雲仙岳災害記念館・がまだすドーム／杉本伸一
- ⑦ 北但馬地震から98年——城崎温泉の復興その後／松井敬代
- ⑧ 西日本豪雨災害の経験を伝え、備える——倉敷市真備町／中村陽二
- ⑨ 平地の杜づくりプロジェクト——宮城県石巻市北上地区／佐藤尚美
- ⑩ 伊勢湾台風復興住宅——干拓地の歴史と共に歩んできた住まい／堀田典裕
- ⑪ 水俣病——発生から60年を越えて／原田利恵
- ⑫ 北海道南西沖地震からの再生——奥尻島、30年の歩み／竹田彰

佃悠 | Haruka Tsukuda
東北大学 / 会誌編集委員会委員

前田昌弘 | Masahiro Maeda
京都大学 / 会誌編集委員会委員

饗庭伸 | Shin Aiba
東京都市大学 / 会誌編集委員会幹事

岩佐明彦 | Akihiko Iwasa
法政大学 / 会誌編集委員会委員長

費川雪 = 文