

津波被災から20年の奥尻町の苦境

— 多額の公的資金による安全・安心の街づくりの限界 —

東日本大震災以後、北海道・奥尻町による津波被災からの復興への取り組みが、大きな注目を浴びてきた。しかし、被災から20年目を迎えた同町は、全国有数の人口減少率を記録するなど、衰退が隠せない。奥尻町のように、多額の公的資金で安全・安心対策を進めても、産業振興がおろそかでは、街の衰退が避けられないのは明らかだ。

甚大な津波被災から20年目を迎えた北海道・奥尻町

2011年の東日本大震災は津波被災のすさまじさを認識させられたが、その際、1993年の北海道南西沖地震による奥尻町の津波被災を思い出した人は少なくなかったはずだ。同町は被災時の人口が約4,700人で、基幹産業が漁業と観光業という、函館沖にある奥尻島の唯一の自治体である。夏の夜に起こった、最高約30mに達する巨大津波は、地震発生からわずか数分で同町を襲った。夜明け後の街の、破壊しつくされ何もかもなくなった様子は、多くの者に衝撃を与えたであろう。

今年はその津波被災から20年目にあたるが、奥尻町主催の慰霊祭は今回で最後になる。この節目にあたって、北海道南西沖地震の同町の復旧・復興事業と同町の現状を取り上げたい。

安全・安心対策に多額の公的資金を投入

奥尻町の被害額は約700億円とされるが、それを上回る復旧・復興予算が投入された。津波避難所である「望海橋」、島をぐるりと囲んでいる防潮堤など、多額の公的資金による安全・安心対策中心の公共事業が施された。

さらに特筆すべきは、190億円にもものぼる義援金である。復旧・復興事業では個人補償が不十分であったが、義援金では、住宅建設補助（最大で1,000万円を超える）、漁船購入費補助（約9割の補助）が行われた。このため、ほとんどの被災者は希望すれば家や漁船を購入できたと思われる。

産業振興は進まず、全国有数の人口減少率を記録

このような恵まれた公的資金による復旧・復興の結果をみると、震災直後こそ奥尻町を転出する被災



(港傍の「望海橋」は、高さ約7mの人工地盤である。2,000人以上が避難できる奥尻町の安全・安心対策の象徴であるが、普段はわずかな漁具が目立つ程度で、閑散としている。)



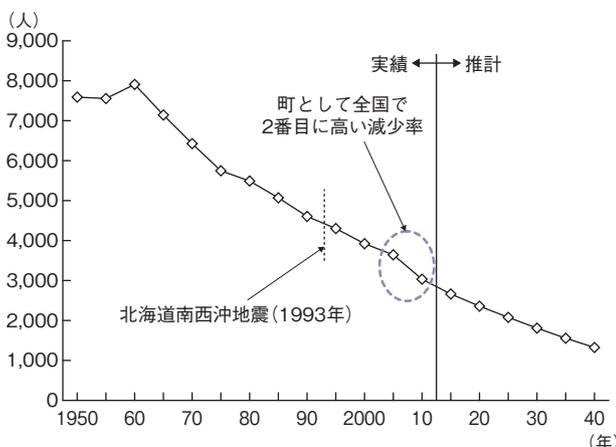
(総延長14kmにおよぶ防潮堤は、最高10mを超える高さで津波から街を守る。しかし、風光明媚な海岸線が一変したため、観光業に少なからぬ打撃を与えたのは間違いない。)

者はわずかであったが、その後は人口減少に歯止めがかかっていない。直近の2005年から2010年の人口減少率は町として全国で2番目の高さを記録するなど、奥尻町の衰退は進んでいる(図表1)。また、2040年の推計と2010年の現状を比較すると、奥尻町では今後、人口が半分以上に、地域の経済・財政を主に支える生産年齢人口(15~64歳)が4分の1に激減する。さらに、2040年には高齢者が人口の半分以上を占める一方、14歳未満の年少人口はわずか5%の30人強となる。このままでは、奥尻町全体が「限界集落」化し、コミュニティ機能の維持も難しくなっていく。

この背景には、産業振興が進まず、地域の将来を担う若者の仕事が少ないことがあげられる。例えば、奥尻町の基幹産業の一つである漁業は、港が復旧し、漁船のほとんどが新しくされたものの、低収入が被災前からあまり改善されていない。現在、奥尻町の漁業従事者は後継者不足と高齢化から被災前の半分以上となってしまった。このように、漁業に代表される奥尻島での仕事の魅力の欠如から、同島出身の若者の多くが、若いうちに同島を去って戻ってこない。

改めて、同町の復旧・復興予算や義援金の使途を見てみると、そもそも復旧事業が多い上、安全・安心対策中心の復興事業にも復旧色が強いことがわかる(図表2)。例えば、津波被災対策の盛土などを施した漁業集落環境整備は、安全な高台移転を拒み、従来の居住地である海岸付近に住居を再建したい住民に配慮したものだ。また、義援金による住宅再建や漁船購入への多額の補助も、被災者救済が主目的である以上、被災者の生活再建に向けた、復旧色の濃い支援といえる。

●図表1 奥尻町の人口動向



(資料)「国勢調査報告」(各年版)、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」

安全・安心重視の街づくりに潜む危険

さらに、せっかく充実した安全・安心対策のインフラの維持管理コストが、衰退する街に重くのしかかってきていることにも留意すべきである。例えば、奥尻町では津波の際の高台への避難路が設置されたが、数十カ所ある避難路表示看板の電灯はすべて壊れていて、夜間の避難は容易ではない。また、避難所として利用するはずであった集会所は、壁面などが痛み、今では立ち入り禁止になっている。現在、これらの修理・改築は財源不足からめどがたっていないようだが、今後も大きく人口減少が進む同町では、こうしたインフラを維持管理していくだけの財政的な余裕は見込みにくい。

このように考えると、奥尻町の復旧・復興事業は、東日本大震災の被災地の復興の模範というよりも、「他山の石」とすべきケースといえる。特に衰退しつつある街において、安全・安心対策中心の街づくりには持続可能性に限界があり、中長期的な視野にたった産業振興をより重視すべきであろう。そして、産業振興が難しいのであれば、今後の大幅な人口減少は避けられないことを前提とし、インフラは将来にわたって地域で維持管理可能な水準にとどめ、さらに復旧施策もできるだけ減じるべきだ。そして、それらで削減できた予算を被災地以外への移住による、被災者の生活再建への補助に充てることが、被災者により望ましい結果をもたらすであろう。◆

みずほ総合研究所 政策調査部
主任研究員 岡田 豊
yutaka.okada@mizuho-ri.co.jp

●図表2 復旧・復興事業費と義援金の主な使途

(単位: 億円)	
防潮堤整備	211
奥尻港・青苗港などの港湾整備	136
治山関連	92
農林水産業や商工観光業の再建支援(漁船取得費補助など)	54
住宅の再建支援(住宅取得費補助など)	52
防潮水門整備	45
漁業集落環境整備(盛土などによる青苗地区などの津波被災地の整備)	44
被災者への見舞金	40
人工地盤「望海橋」整備(津波時の漁港・漁村関係者の避難所)	27
奥尻島津波館・徳洋記念碑緑地公園整備	11
青苗小学校整備	11
海洋研修センター整備	11
後継者育成基金	10
防災集団移転促進(津波被災の恐れが少ない高台の整備)	8

(資料) 各種資料よりみずほ総合研究所作成