

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～

北海道大学公共政策大学院教授
生 沼 裕

要約 1993年に発生した北海道南西沖地震災害では、今回の東日本大震災と同じく、地震、津波、火災といった複合災害が発生した。この度、この震災の最大の被災地である北海道奥尻町において、当時の状況並びに住民の意志反映に関連するヒアリング調査を行った。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、被災地区に元々縁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。

はじめに

1993年に発生した北海道南西沖地震災害では、今回の東日本大震災と同じく、地震、津波、火災といった複合災害が発生した。この度、この震災の最大の被災地である北海道奥尻町¹において、当時の状況並びに住民の意志反映に関連するヒアリング調査を行ったので、その概要を報告する。なお、紙幅の関係上、南西沖地震や復興・まちづくりの概要などは、要点のみの記載となることをお許し願いたい。詳細は後述する参考文献等を参照されたい。

1 北海道南西沖地震の概要²

1993年7月12日22時17分に発生した北海道南西沖地震の震源は、北海道南西沖（北緯42度47分、東経139度12分）で、震源の深さは34km、M7.8であった。奥尻島はもとより、北海道や東北地方の各地で震度5の強震から震度4の中震を記録した。奥尻島は地震計が設置されていないため震度6の烈震と推定されている。この地震だけで、地殻変動による地割や陥没、建物の倒壊、液状化現象による田畑や道路など、各地区で大きな物的被害をもたらした。

震源に近い奥尻島では、地震発生から2～3分後に津波の第1波が来襲したものとみられており、特に北端部の稲穂地区、南端部の初松前と青苗地区、西海岸の藻内地区などの

¹ 人口 3037人、1600世帯（2012年12月31日現在）。

² 奥尻町ホームページ（<http://www.town.okushiri.lg.jp/>）参照。

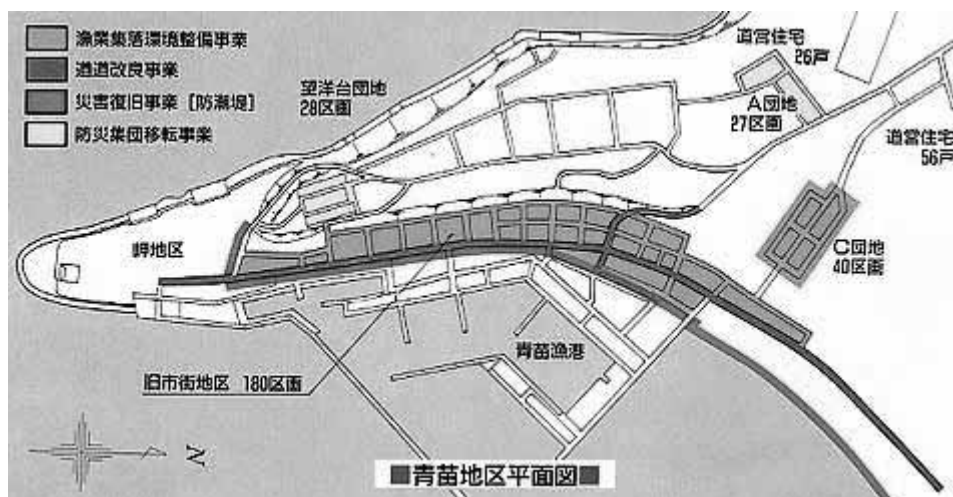
集落が壊滅の状態となるほどの大きな被害をもたらした。津波の到達した高さは最高で藻内地区の29m。津波の来襲で家や集落が一瞬のうちに壊滅したが、人的被害のほとんどはこの津波によるものだった。

また、この地震に伴い、青苗地区で船舶火災2件、建物火災1件、奥尻地区で車両火災1件が発生した。原因は特定できていないが、地震及び津波が誘引となって出火したものと推測されている。青苗地区の建物火災は、翌朝9時20分に鎮火するまで広範囲にわたって延焼が続いたため、津波の直撃を受けた市街地の被害に更に拍車がかかり、青苗地区の市街地は壊滅状態に及んだ。

最終的に、死者172人、行方不明者26人、被害金額約664億円に及ぶ惨事となった。

2 復興・まちづくりの概要³

青苗地区や稲穂地区では「漁業集落環境整備事業」が水産庁の補助事業として認められ、また、初松前地区では「まちづくり集落整備事業」が町の単独事業として進められた。いずれの事業も、津波高より求められた防潮堤の背後に盛土を行って一定の高さに整備し、道道奥尻島線の改良、集落道路、生活排水処理施設、避難場所、防災安全施設など、防災面、安全面に配慮した市街地計画に基づき整備を行った。また、青苗岬地区では、「防災集団移転事業」が国土庁（当時）の補助事業として認められ、高台地区に宅地造成を行った。



(出典：奥尻町ホームページ)

奥尻町では、全国各地から寄せられた多くの義援金の中から、当初90億円を原資として被災者の自立復興を強力に援助しようと、「災害復興基金」を設立した。被災者のための支援事業は73項目に及び、様々な角度からの基金の助成により、被災者の救済及び町全体の復興が図られた。

³ 奥尻町ホームページ参照。

以上、復旧・復興総事業費は610億円、加えて復興基金支援事業による140億円により、住宅取得費助成など自立支援、農林水産業の復興、商工・観光業の振興に関する事業が行われ、それらの事業が終了した1998年3月に町は「完全復興宣言」をした⁴。

3 ヒアリング調査の結果（要旨）

2012年10月19日、奥尻町役場総務課を訪れ、以下の調査項目についてヒアリングを行った⁵。以下、聴取内容のポイントを概述する。

（1）区域外への避難住民の把握・関係維持

①区域外への避難住民をどのようにして把握したのか。また、把握率はどのくらいだったのか。

（回答）区域外への一時避難者は、函館が主であり、町内会単位で把握し、区長、区長代理、行政へ連絡先を登録してもらった。100%把握できたと思う。

②把握した避難住民との関係をどのようにして維持したのか。

（回答）当時は携帯電話などなかったので、基本的に連絡は固定電話のみ。区域外一時避難者との連絡は、直接本人又は家族等を通じて行った。

③避難先にそのまま定住せず元の住所地に戻るように、どのような働きかけをしたのか。

（回答）約1か月で仮設住宅が用意できたので、重傷者等を除いて、一時避難者は早期に帰島した。

④避難先における行政サービスの提供はどのようになされたか。

（回答）函館市が、一時避難者に対し、市営住宅を無償で提供してくれた。これは道庁が調整したもの。ただし、避難の件数は数えるくらいで数日間の滞在だったと思う。全員帰島した。当時は、救援物資は奥尻島でないと手に入らない状態だった。

（2）復興に係る各種計画等の策定手法

①原案はどのようにして作成されたのか。行政主導か、住民のボトムアップか。

（回答）災害復興計画（1995年3月）は、道庁の支援（素案作成）の下、行政主導で作成した。これは既に進行中の各々の復旧・復興プロジェクトを集大成したものである。

⁴ 小野智昭「第2章 北海道南西沖地震（奥尻島）」『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～』農林水産政策研究所、2012年、50頁

⁵ 本調査には、お忙しい中、奥尻町総務課長の竹田彰氏に大変ご協力頂いた。この場を借りて深く感謝を申し上げます。

②議会はどのように関与したのか。

(回答) 災害特別委員会(全議員で構成)を中心に、復旧・復興に対応した。

(3) 復興に係る各種計画等への意思反映

①復興に係る各種計画の策定等に際して、住民の意思をどのように把握したのか。

(回答) 防災集団移転等の方針決定の際には、アンケート調査⁶は情報収集を目的に実施し、これを参考にしつつ、基本的に住民説明会や個別訪問等により住民の意思を把握した。素案(たたき台)は行政が作成した。

②区域外への避難住民の意思はどのようにして把握したか。

(回答) 区域外への一時避難者は、函館が主だが、復旧・復興時には既にほぼ帰島。

③住民の年齢層、職業別など、セグメントごとに意見が異なることがあるが、意思反映に際してその点をどう考えたか。

(回答) 提案・情報発信は行政からが基本である。住民意見を踏まえつつ、あくまでも行政が最終判断した。

④住民以外の者(例:土地所有者、コンサルタント、弁護士、司法書士等)はどこまで意思反映の対象としたか。

(回答) 住民以外の土地所有者とは、用地処理の段階で、行政から接触し、交渉を行った。その際、相続相関図を行政が作成したりした。また、委託先のコンサルなどからの意見・アイデアはいろいろとあった。

⑤まちづくり協議会、自治会などが意思反映に果たした役割はどのようなものか。

(回答) 青苗地区では、「奥尻の復興を考える会」⁷が青苗の被災者全体をほぼ網羅していた。この会に協力してもらい、旧区単位での住民説明会などを開催した。

(4) 計画等策定時の合意形成

①様々な意見が出された後の合意形成はどのようにして図られたのか。

(回答) 住民の意思を把握しながら、行政主導で行った。

②合意形成の障害は何だったのか。

⁶ 様々な団体が、アンケート調査等を行ったため、住民にはアンケート疲れが見られたとのことである。

⁷ 1993年10月に青苗地区住民により、「被災者のための復興政策を」目途に組織された。

(回答) 人々の意見の相違である。個々の住民と行政との間の信頼関係の構築が非常に大事である。

(5) コミュニティの実質的な継続について

①当該地域のコミュニティを維持するため、どのような方策を講じたのか。

(回答) 基本的に、青苗地区以外は集落単位で近くに建設された仮設住宅に入居してもらった。青苗のみ、3ブロックくらいに場所が分かれた。実際にどの棟に入るかは、当該ブロック移転予定者同士で話し合っただけで決めたものもある。基本的に抽選だが、抽選後にある程度希望も加味し、調整を行った。

②当該地域のコミュニティは、現在、どうなっているか。

(回答) 仮設住宅後は、転居場所は個人個人の判断である。主に、元の住所に近い場所に設けられたゾーンに移り住む住民と、低地では怖いので、高台に集団移転する住民とに分かれた。

(6) その他

①当時の経験から得られた教訓、課題等は何か。

(回答) 災害復興基金は大きな役割を果たした。住宅よりも、生業に関わる船、民宿旅館、店舗の再建などに厚く配分した。

②地域の特徴・条件等とその影響はどうだったのか。

(回答) 離島で、かつ仮設住宅を早期に提供できたことが、住民の区域外離散を防いだのではないかと。

4 その他

以上のヒアリング結果やその他の聴取内容を踏まえて、行政への住民の意思反映に関連して、ポイントとなる点を少し付言しておきたい。

まず、東日本大震災と同様の地震・津波・火災被害に見舞われた奥尻町だが、離島であったこと、約1か月程で仮設住宅が用意できたことなどから、区域外への住民の離散が避けられたことは大きい。また、行政主導により早期に復旧・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も、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ようである。ヒアリングによると、住居と生業の目処が立つか立たないかが、住民一人ひとりにとっての一番の関心事であり、これらの点である程度の見通しが出

てくると、住民感情にも変化が現れて来るとのことであった。

また、被災地区に元々縁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。アンケート調査や住民説明会では把握しきれない住民意見をこまめに拾っていった町職員の努力には頭が下がる思いがした。

おわりに

今回初めて、奥尻町を訪問させていただいたが、写真等で見る南西沖地震の爪痕は、表面上はほとんど残っていない。一方、地震・津波等に対する防災施設等は、防潮堤を始め、随所に整備が行き届いており、国・北海道・奥尻町をあげての復旧・復興が当時如何に大規模に展開されたかを雄弁に物語っていた。だが、残念ながら、他の過疎自治体と同様、奥尻町にとっても、従前からの少子高齢化・人口減少⁸は大きな課題となっており、特効薬は見つかっていないのが現状である。

【参考文献】

- 奥尻町『蘇る夢の島!：北海道南西沖地震災害と復興の概要』北海道奥尻町、2009年
- 長崎武巳「報告3 北海道南西沖地震災害と復興、町財政への影響について」『過去の大規模災害と海外事例からみる東日本大震災と都市行政』日本都市センター、2012年
- 関孝敏「激甚被災地における地域生活の再建過程：北海道南西沖地震における奥尻町青苗地区の場合」『北大文学研究科紀要』102号（2000年）
- 小野智昭「第2章 北海道南西沖地震（奥尻島）」『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～』農林水産政策研究所、2012年
- 日経BP社（編）「高台移転 気仙沼市小泉地区の集団移転 奥尻の教訓生かし合意形成：押し付けでなく被災者の考えを形に」『日経コンストラクション』539号（2012年）
- 日経BP社（編）「奥尻島復興の教訓「復興」は果たすも過疎化に勝てず」『日経コンストラクション』520号（2011年）

⁸ 昭和35年国勢調査人口7908人、平成2年4604人、平成7年4301人、平成22年3033人。