

IV-21

奥尻町における災害復興事業の住民意識分析

北海道大学 学生員 岸 邦宏
北海道大学 正 員 高野 伸栄
北海道大学 正 員 加賀屋誠一
北海道大学 フェロー 佐藤 馨一

1. はじめに

平成5年7月に発生した北海道南西沖地震から3年以上が経過した。この地震災害により壊滅的な被害を受けた奥尻町では懸命に復興事業が進められ、最も被害の大きかった青苗地区のまちづくりも平成8年度をもって完了する。

奥尻町災害復興計画は、計画の立案が北海道庁主導であったこと、まちづくり復興事業が従来中心となってきた土地区画整理事業ではなく、漁業集落環境整備事業であったこと、全国から寄せられた義援金が復興計画において非常に有効に機能したことなどの特徴がみられる。これらの復興計画の主体はあくまでも地域住民であり、復興計画素案の策定において、まちづくりの方針や義援金の配分では住民の意見が取り入れられた。

本研究では、復興計画の立案に対し住民がどのように評価しているか、また、災害からの復興にあたり住民が重視したものは何かを検証するため、奥尻町青苗地区の住民にアンケート調査を行い、復興事業における住民の意識分析を行う。

2. 北海道南西沖地震災害と奥尻町災害復興計画の概要

(1)北海道南西沖地震災害

北海道南西沖地震の本震は平成5年7月12日の午後10時17分頃に発生した。地震の規模はマグニチュード7.8、最大震度は5であった。ただし、奥尻町には地震計が設置されていないため推定値ではあるが、震度6はあったと考えられている。

この地震による北海道内の被害は、死者・行方不明者229名のほか、建築物、道路、港湾、漁船等広

範にわたり、総被害額は約1,323億円であった。

大きな被害を受けた奥尻町、大成町、瀬棚町、北檜山町、島牧村の5町村は災害救助法が適用された。最も被害の大きかった奥尻町では死者・行方不明者198名、青苗地区は地震動のほか津波、火災による被害も大きく、まちは壊滅的な被害を受けた。奥尻町の被害総額は約664億円で、北海道全体の被害総額の50.2%を占めている。

(2)奥尻町災害復興計画

奥尻町は災害復興計画の立案に際し、専門的部署がなかったことから町独自に立案を行うことは困難と判断し、北海道に計画の立案と支援を要請した。これを受けて北海道では「南西沖地震災害復興対策推進委員会」を設置し、復興計画の策定を行った。

青苗地区においては2度の住民説明会を開き、住民の意見をまちづくり計画、義援金の配分等に取り入れていった。これにより青苗地区の土地利用も、安全のための住民全戸高台移転ではなく、防潮堤の整備により従来の低地部市街地での復興も決定した。

青苗地区のまちづくり復興事業は、水産庁所管の漁業集落環境整備事業、国土庁所管の防災集団移転促進事業を適用した。これらにより早期復興、住宅地、道路、下水道整備等の包括的な整備、高台地区の新たな団地造成が可能となった。従来の復興計画で多く適用されてきた土地区画整理事業とは違った特徴のある事業制度である。

また、既存の事業制度では対応できない住民の生活の復興支援などの事業に、義援金を有効に活用したことも奥尻町災害復興計画の特徴である。義援金を基に約140億円の規模で災害復興基金が設立され、住民の住宅新築の支援、コミュニティセンターの建設等多岐にわたる分野で復興事業が行われた。

この災害復興基金による事業は、奥尻町復興計画の総事業費約 280 億円のうち約半分を占め、既存の事業制度と相乗的な効果を果たした。

3. 奥尻町青苗地区におけるアンケート調査

奥尻町災害復興計画を住民がどのように評価しているか、そして復興の際に住民が重視したものは何だったのかを分析するために、奥尻町青苗地区の住民を対象に災害復興に関するアンケート調査を行った。平成 8 年 4 月 26 日から 28 日の 3 日間行い、調査方法は調査員が戸別訪問し、アンケートの依頼と用紙を配布、翌日再び訪問して回収する形をとった。

アンケート票は 122 世帯分を回収した。回答者の属性は以下のとおりである。住居地区別にみると、調査実施当時において住宅地の整備が早く進んだ高台地区の住民の割合が高く(表 1)、職業別では奥尻町の基幹産業である漁業を営む世帯の割合が高かった(表 2)。

表 1 住居地区別回収結果

住居地区	票数	割合(%)
低地部市街地	29	23.8
高台地区	79	64.8
仮設住宅	14	11.4
計	122	100.0

表 2 世帯の中心となる職業

職業	票数	割合(%)
会社員・公務員	25	20.5
漁業	42	34.4
自営業	19	15.6
その他	24	19.7
無回答	12	9.8
計	122	100.0

4. アンケート調査結果

アンケート調査は、「復興にいたる経緯」「青苗地区復興計画の評価」「義援金の評価」の項目に分けて行った。

(1)復興にいたる経緯

住宅の被害状況について図 1 に示す。壊滅的な被害

を受けた青苗地区でもあり、全壊が大多数を占めた。また、「災害による仕事への影響はどうであったか」という問いに対しては、7 割の人が仕事はしばらくできない状況にあり、転職しなければならなかった人も 1 割弱を占めた(図 2)。

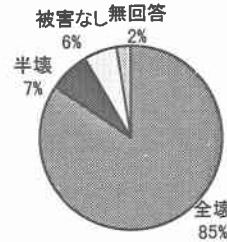


図 1 住宅の被害はどうだったか

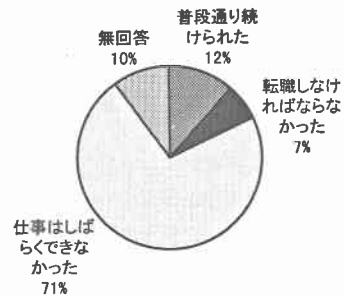


図 2 仕事への影響はどうだったか

「被災後、奥尻島を離島することを考えたか」という問いに対しては、全体で「考えた」と答えた人は 29.5%であったが、これを図 2 の仕事への影響別に分けてみると、転職しなければならなかった人で「離島を考えた」としたのは 57.1%と半数を超えた(図 3)。

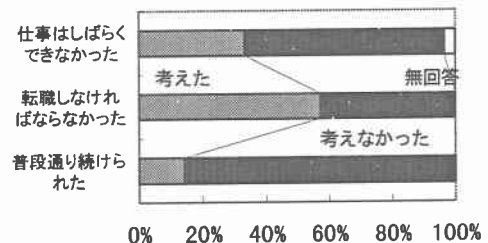


図 3 奥尻島を離島することを考えたか (仕事への影響別)

また、「復興に際し、家族で第一に考えたことは何か」とたずねた(図 4)。全体でみると「住宅の再建をど

うするか」の割合が高かったが、職業別にみていくと違いが現れた。

会社員・公務員では「住宅をどう再建するか」と答えた人が79.2%、「生計をどう立て直すか」が8.3%であったのに対し、漁業では住宅再建が44.1%、生計の立て直しが38.2%と生計を重視する人が高くなっている。自営業においても同様の傾向がみられ、住宅再建が44.4%、生計の立て直しが38.9%であった。

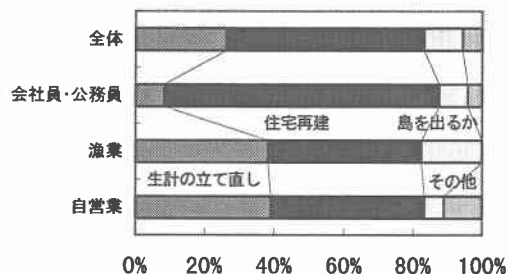


図4 復興に際し家族でまず第一に何を考えたか

奥尻町の災害復興計画では、津波や火災により被害を受けた住宅の再建が非常に注目されているが、漁業、自営業のように自分で仕事を営む人にとっては生計の立て直し、つまり災害によりできなくなった仕事をいかにして再開するかということが重要であることが明らかになった。

(2) 青苗地区の復興計画の評価

青苗地区の住民が復興計画をどう評価しているかたずねた。結果は図5のとおり「非常に良い」「基本的には良い」をあわせて約4割が復興計画を好意的に受け止めている。反面、「良くない」とした人が11.5%、「どちらとも言えない」が39.3%となった。

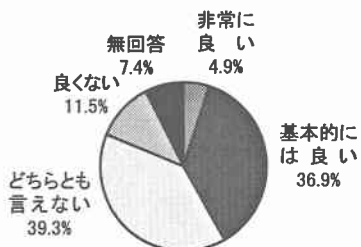


図5 青苗地区災害復興計画の評価

災害復興計画の立案において、奥尻町は2度の住民説明会を開いているが、「町の説明、町と住民との議論は十分だったか」という質問に対しては、49%の人が「不足していた」と答えている(図6)。また、「住民の要望は復興計画に取り入れられたか」の質問に対し、約4割が「取り入れられた」と答える一方で、約3割が「取り入れられなかった」としている(図7)。これらから復興計画の評価で良くない、あるいはどちらとも言えないと答えていることにつながっていると考えられる。

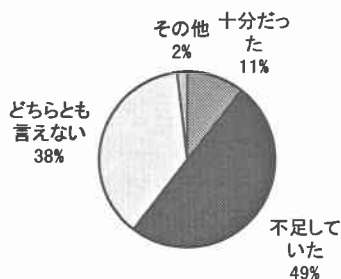


図6 町の説明、町との議論は十分だったか

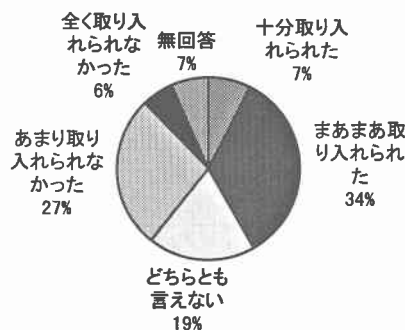


図7 住民の要望は計画に取り入れられたか

(3) 義援金の評価

義援金の評価について、まず図8のように「義援金が有効だった分野は何か」という問いに対し、62%が「住宅の再建」と答えた。実際に1世帯当たり義援金により1,250万円が助成されている。

続いて、「資金をより必要とした分野は何か」とたずねたところ、図4と同様の傾向で会社員・公務員では圧倒的に「住宅再建」が多く、「仕事再開」と答えた人はいなかったのに対し、漁業、自営業において「仕

事再開」と答えた割合が高かった(図9)。

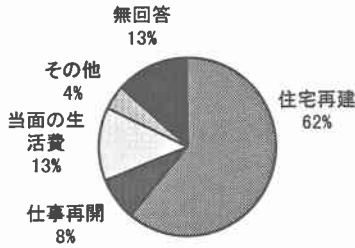


図8 義援金が有効だった分野

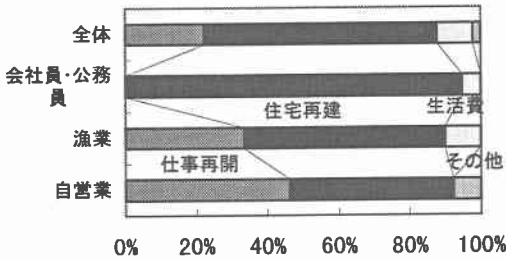


図9 資金をよりどの分野に多く必要としたか

実際に仕事を再開するための資金の確保の手段は、図10のように義援金が最も多く、続いて貯蓄、融資の順となった。「必要なし」とした20人のうち、19人が会社員・公務員だった。この点から、義援金による復興事業は住民の生計の立て直しに非常に有効だったことがわかる。

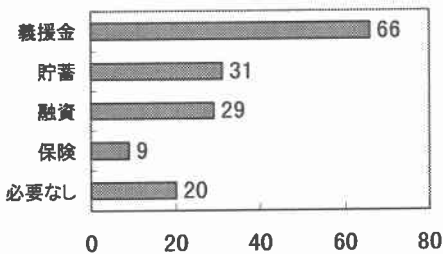


図10 仕事を再開するための資金確保の手段

5. 住民意識と災害復興事業

アンケート調査の主要な結果をまとめると以下のとおりになる。

(1)復興に際し、住民は住宅の再建のほかに、生計をどう立て直すか、つまり仕事の再開をどうするかも重視した。

(2)住民の仕事の再開に際し、義援金が非常に有効であった。

実際に義援金による復興事業は、災害復興基金によって68事業を数える。分野ごとの事業費の割合は図11のようになる。

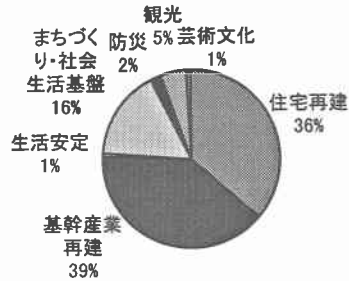


図11 災害復興基金事業分野別事業費割合

約140億円の災害復興基金のうち、基幹産業の再建には54億円と最も多く用いられた。これにより住民は生計の立て直しをすることができたのである。そのほか住宅再建には50億円、生活安定には8億円というように、住民の生活の復興は76%も占める。

社会基盤整備中心で個人の生活まで対応できない災害復興が多いなか、奥尻町の災害復興事業は、住民の生活の復興にも対応できたことは評価できる。しかし、奥尻町の場合は、あくまでも義援金が十分な金額が寄せられたから、住民の生活まで対応できたと考えるべきであろう。

6. おわりに

本研究では奥尻町青苗地区住民を対象にアンケート調査を行うことにより、復興に際し住民が重視することや、これまでの復興事業についての評価を明らかにした。

その結果、まず第一に仕事が再開できるかが重要であり、その状況によっては住む場所を変えることも考えることが浮き彫りになった。真の復興は、住民がそれまで住んでいた所と同じ場所でまた生活を続けられるかが重要であるということが言えよう。

限られた財源の中で、社会基盤整備のほかに、いかに住民の生活の復興に対応していくかが、これからの復興計画では重要な課題になってきている。