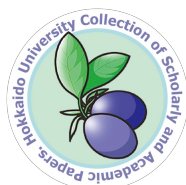




HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	関，孝敏
Citation	北海道大学文学研究科紀要，102，129-202
Issue Date	2000-12-20
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/33984
Type	departmental bulletin paper
File Information	102_PL129-202.pdf



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 ——

関 孝 敏

序

激甚被災地における地域生活の再建過程とは、被災した地域生活が災害前の機能的状態に戻る過程であり、かつまた災害が襲来していなければ達成していたであろう生活水準ないし生活の質の進展段階に至る過程として把握しうる。復旧と復興の両過程の概念に即していえば、前者の「地域生活が災害前の機能的状態に戻る過程」は復旧過程に、後者の「災害が襲来していなければ達成していたであろう生活水準ないし生活の質の進展段階に至る過程」は復興過程にそれぞれ対応するであろう（注1）。

しかし、ここでいう地域生活の再建過程とは、上の含意に加えて、一定の地域的範囲における被災者が被災者間、「第二次的被災者」（注2）、非被災者、そして社会的諸機関・諸制度・諸集団との相互作用を通じて地域生活の立て直しを図る過程であるということをも含意している。本稿において再建過程と表現する時、この用語は上のような含意を加味して用いられる。

地域生活の再建過程をこのように概念化する時、地域的範囲がどのように設定されるかによって、それぞれの地域生活の再建過程は異なる。設定された地域的範囲において被災者がかかわり合う人々・機関・制度・集団、そしてそれらとの間における活動のあり方や関係性は、それぞれ量的・質的に異なるからである。たとえば、地域的範囲を自治体全体に設定すると、地域生活の再建過程はかなりマクロなレベルにおいて論じられ、被災自治体の再建

過程として特定化される。そのようなレベルにおける地域生活の再建過程における課題—課題の設定，課題への取り組み，課題の達成水準等—は，他の地域的範域における場合のそれとは異なるであろう。したがって，被災自治体内における特定の被災地区を取り上げる場合，当該地区に固有の内容を踏まえた個別の再建課題があるといえよう。当該地区における被災者がかかわり合う人々，機関・制度・集団，そしてそれらとの間における活動のあり方や関係性は，被災自治体レベルのそれとは共通点がたとえみられるにしても，そこにはやはり異なる部分をもつものと考えられる。

かくして，被災地における地域生活の再建過程に関する考察では，当該地における再建課題とその課題克服の水準を明確にするために，被災自治体という地域的範域と被災自治体内における特定の地域的範域である被災地区とを一応区別して取り上げる必要があると思われる。

ところで，被災後の地域社会の再建過程について J.E. ハースらは，図 1 に示すように，災害後の対処活動を時間的経過に即して把握しようとする「復興活動」モデルを提示している（注 3）。このモデルの特徴は，災害によって通常の活動と資本のストックとがそれぞれどのように破壊されたり阻害されているのか，またそうした状態が時間軸に沿っていかに回復し改善されていくのかを量的に把握しようとするにある。災害後の対処活動は，通常の活動と資本のストックを災害前の状態に回復させ，さらにこの状態を改善し

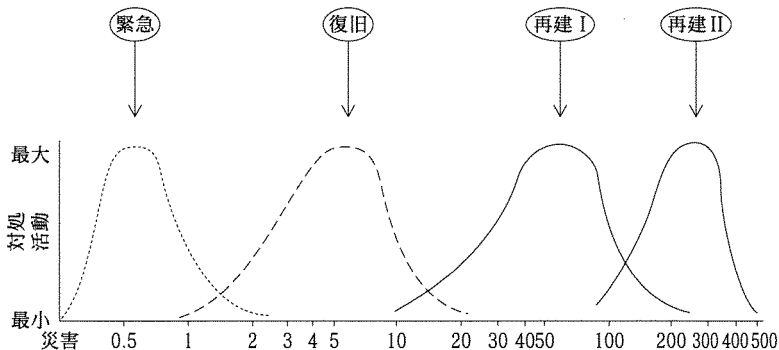


図 1 復興活動モデル

つつ発展させるために投入される。地域生活における日常の活動や資本のストックに関するこのような破壊・回復・改善・発展の進展段階は、四つの重なり合う時期として設定され、しかも各時期には必要とされる対処活動の具体的な時間（週を単位とする）が組み込まれている。

ちなみに、四つの時期とは①緊急時、②復旧期、③再建期Ⅰ、そして④再建期Ⅱである。これらの時期を敷衍すると、①緊急時は、通常の活動が変化し、停止もする。資本のストックは被害を受け破壊される。いうまでもなく、この期に被災者の捜索や救出・救護・救援の活動がなされる。これらの活動は数日から数週間にわたり続く。

これに対して②復旧期は、通常の活動が戻り、機能的となる。資本のストックには手当てがなされる。この期には、瓦礫が除去され、被災者へのサービスも提供される。こうしたことから、避難者が被災地に戻ってくる。このような復旧期は数週間から数十週間におよぶ。③再建期Ⅰでは、通常の活動が災害前のレベルかそれ以上の水準に達し、資本のストックも再建されたり増強されもする。この期では数十週間から百週間を越える日数が必要とされる。最後の④再建期Ⅱでは、通常の活動が被災前よりも改善されたり発展したりする。資本のストックも同様である。さらに災害の記念碑や追悼の意を表すモニュメントが建造され、主要な構築物の建設が終了する。この期では再建期Ⅰよりさらに多くの時間が経過する。

このようなハースらのモデルは、合衆国における三事例、すなわちサンフランシスコの地震災害（1906年）、アンカレッジの地震災害（1964年）、サウスダコタ州ラピッド・シティの洪水災害、そして中南米ニカラグアにおけるマナグアの地震災害（1972年）の都合、四事例に適用された。これらの比較考察から、災害因や被災状況によって対処活動の量と質は異なるし、災害後の時間的経過に伴う復旧・改善・発展の進展状況も異なることが明確にされた。

こうした「復興活動」モデルは、北海道南西沖地震の激甚被災地に対してと同様に適用しうるように思われる。しかし、彼らのモデルでは、被災地が災害前にどのような社会的経済的水準にあり、いかなる社会発展の進展方向

にあったのかという与件ないし前提条件があまり明確ではないし、当該被災地がどのような社会変動の方向に進展するかについては曖昧であるように思われる。被災自治体の全体であれ自治体内の特定の被災地区であれ、被災地の再建過程には、このような与件と前提条件を確認しつつ再建過程の方向性が見極められる必要があるであろう。そこで、本稿では、こうした課題を少しなりとも克服する意味において、図2のごとき復興過程のモデルを試論的に提示してみたい。ハースらのモデルと区別してこのモデルは、復興・再建過程モデルと名辞しておく。本稿の冒頭で指摘したように、このモデルは、再建過程に関する第3の含意によりいっそう注目している。なお、この復興・再建過程モデルは、被災地という地域社会レベルを想定しているが、基本的には被災家族ないし被災世帯のレベルに対しても適用しうるものと考えられる。

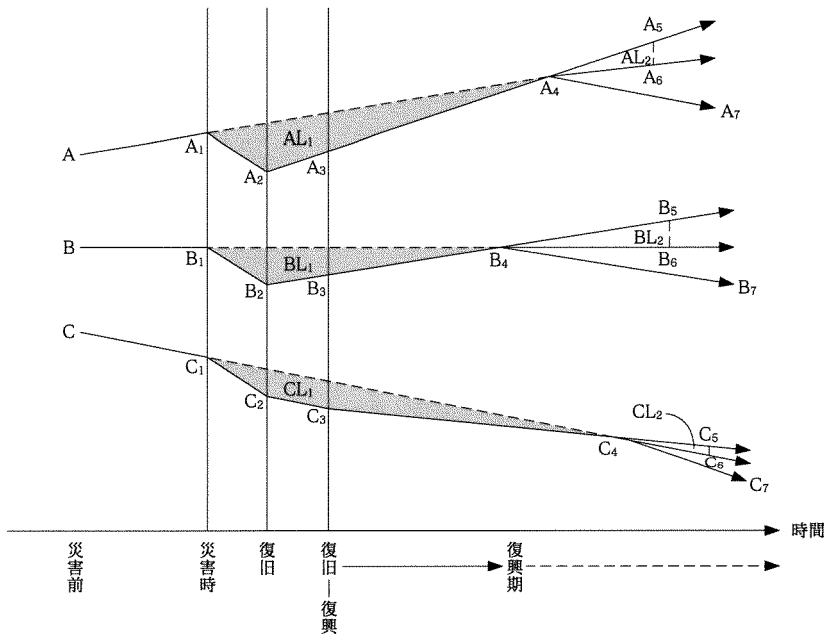


図2 復興・再建過程のモデル

さてここで復興・再建過程モデルの図中における A, B, C の 3 つのタイプ、および各タイプの再建過程について説明を加えておきたい。まず A, B, C という再建過程の 3 つのタイプを区別しつつふれる。A は災害前における当該社会の社会的経済的水準が右肩上がりの成長過程にあることを示す。したがって A は、災害がなければ破線の方向において推移していくものと想定される。この A に対して、逆のタイプである C は、当該地域社会が衰退過程にあることを示す。C における破線は、将来、地域社会が衰退的に移行していくことを仮定している。これらに対して B は両者の中間であり、大きな変動がなく停滞的にとどまっていることを示している。被災前の地域社会の変動を予測的に成長・停滞・衰退という 3 つのタイプに分けたが、このような設定は、地域社会を自治体として措定する場合、改めて後述するように、人口・世帯・産業・所得、そして財政といった諸変数によって量的に把握しうであろう。たとえば、災害前の自治体における、特定時点間の人口・世帯・産業別就業者・所得、そして財政の諸変数に増加がみられる場合、当該地域は成長過程にあるものとして把握しうる。逆の状況が確認される場合、地域社会は衰退過程にあると考える。そして両者の中間には停滞過程にある地域社会が位置づけられる。

いうまでもなく、地域社会の変動過程を把握しようとするこれらの変数は一応の目安として手がかりにされるのであって、すべての変数が終始、相互に一貫して増加・停滞・減少のパターンを示すとは限らない。一部の変数間に不貫的な変動パターンがみられることもありうる。しかしそれでも、変数間の組み合わせによって、かなりの程度において地域社会の変動に関する 3 つのタイプを把握することは可能であろう。

以上の断りをふまえて、まず図中の A_1 , B_1 , C_1 にふれておく。これらの表示は、各タイプの地域社会が災害に出くわした時点を示している。被災によって物的および人的な喪失を被った結果、三つのタイプとも災害前に想定されたような変動の推移をせず、 A_2 , B_2 , C_2 へとそれぞれ落ち込む。破線の方向と落ち込み線 (A_1A_2 , B_1B_2 , C_1C_2) との間にできた角度の大きさは、それぞれダメージ（被災影響）の大きさを示している。モデル図では、A タイプが

もっとも大きなダメージを受けたと想定して図示している。

A_1-A_2 , B_1-B_2 , C_1-C_2 はハースらのモデルでいえば緊急時と復旧期であり, いうまでもなく救助・救護・救援の諸活動がもっとも必要とされる。合わせて, この期において電気・電話・ガス・上下水道・道路といったライフラインの復旧作業が進行する。こうした作業がほぼ完了した時点が A_2 , B_2 , C_2 である。換言すると, この期は, 地域生活が災害前の機能的状態に戻ろうとする時期である。このような時期においては, 同時的に, 本格的な各種救援事業のプランが検討されつつ復興事業計画の立案が進展する。被災者と被災地に対してこうした復興プランが明示される段階が A_3 , B_3 , C_3 である。このような A_3 , B_3 , C_3 は本格的な復興過程の出発点として位置づけられる。したがって, A_2-A_3 , B_2-B_3 , C_2-C_3 は, 復旧期から復興期への移行期にあたる。

ハースらのモデルに照らし合わせると, A_1-A_2 , B_1-B_2 , C_1-C_2 が緊急時と復旧期に, そして A_2-B_3 , B_2-B_3 , C_2-C_3 は再建期Ⅰにそれぞれ対応するであろう。いうまでもなく, 再建過程がいつそう進展するのは A_3 , B_3 , C_3 以降である。各種の復興事業, 支援事業が遂行される。図中の A_3-A_4 , B_3-B_4 , C_3-C_4 がこの時期であり, ハースらのいう再建期Ⅱに該当する。そして各種の事業はやがて終了する。 A_4 , B_4 , C_4 はこの時点を示している。この時点において, 復興宣言がだされたり, モニュメントの建設と式典が行われたりする。しかし, A, B, C の各タイプによって, この段階に到達するために要する時間は異なり, 一様ではない。いうまでもなく, それは, 被災前における地域社会の歴史的社会的経済的状況, 災害因の種類や規模, 被災状況, 被災への対処行動のあり方, 対処のための再生力や潜在能力等が異なるからである。

ところで, $A_1A_2A_3A_4$ と A_1A_4 , $B_1B_2B_3B_4$ と B_1B_4 , $C_1C_2C_3C_4$ と C_1C_4 によってそれぞれ囲まれた部分, すなわち図中における網目で示した AL_1 , BL_1 , CL_1 は各タイプの地域社会が災害によって喪失した部分を表している。この AL_1 , BL_1 , CL_1 には人, 物, 組織, そして精神等にかかわるすべてが含まれる。これらの喪失物は量的側面のみによっては把握しえない質的な側面

があることはいうまでもない。災害がなければ進展していたであろう破線部で示した社会変動の方向性は、負の変動を背負いつつ当該の各被災地が $A_1 \rightarrow A_4$, $B_1 \rightarrow B_4$, $C_1 \rightarrow C_4$ に到達したことを物語っている。このような過程に着目する時、各種の支援事業、復興事業の終了、復興宣言の時点は、まさに負の部分を克服しつつ経過しなければならないスタート地点といえるであろう。

したがって、各タイプの被災地においては、 A_4 , B_4 , C_4 からそれぞれどのような方向において再建過程がさらに進行するのかが見極められなければならない。また実際に、どのような方向において再建過程が展開しているのかが確認されなければならないであろう。

ちなみに、モデル図に即していえば、 A_4A_5 , B_4B_5 , C_4C_5 は、いずれも、災害がなければ当該地域社会が推移していたと想定される水準を越えて再建過程が展開していることを示している。しかし、このような再建過程が展開せずに、災害がなければ推移していたと想定される水準に被災地の地域社会が移行するならば、すなわち A_4A_6 , B_4B_6 , C_4C_6 にそれぞれが至るとすれば、当該被災地は災害によって喪失した部分 (AL_1 , BL_1 , CL_1) を軽減しえないことになる。さらにいえば、被災がなければ推移していた水準以下に再建過程が展開しているならば、すなわち A_4A_7 , B_4B_7 , C_4C_7 という方向に移行すれば、事態の深刻さはいっそう増大するものといわざるをえない。

かくして、被災地の再建過程は、災害によって喪失された負の部分を経減していくために、少なくとも A_4A_5 , B_4B_5 , C_4C_5 の水準方向に推移する必要がある。したがって、 $A_4A_5A_6$, $B_4B_5B_6$, $C_4C_5C_6$ によって囲まれた AL_2 , BL_2 , CL_2 は、 AL_1 , BL_1 , CL_1 を軽減するために必要とされる。 A_4 , B_4 , C_4 以降における被災地の再建過程では、この AL_2 , BL_2 , CL_2 を量的および質的の両面においていかに創り出していくかが問われ続けることになるであろう。そのために、どのような取り組みが必要であるのか。真の再建過程ではまさにこのような問いかけが要求される。真の復興とは何かという問いかけも、このようなモデル図に位置づけることができるであろう。

(注)

- 1 災害の概念規定に対して復旧・復興の概念に関する論及は少ないように思われる。復旧・復興の概念規定については、Bates, L. F. & W. G. Peacock, (1987), *Disaster and Social Change*, In Dynes, R. R., B. DeMarchi, & C. Pelanda, *Sociology of Disaster*, Franco Angeli, pp.302-304.を参考にした。また実証的な考察は、Haas, J. E., R. W. Kates & J. M. Bowden (1977)が有益である。注3を参照。
- 2 ここでいうこの概念は、直接の被災者ではないが、被災者や被災地域の救助・救護・救援の諸活動にかかわり、被災者に類似した経験を有する人たちを指している。Jones, C. D. R. (1983), *Secondary Disaster Victims: The Emotional Effects of Recovering and Identifying Human Remains*, *American J. of Psychiatry* 142-3: 303-307.を参照。
- 3 Haas, J. E., Kates, R. W. & M. J. Bowden (1977), *Reconstruction Following Disaster*, The MIT Press, p.4.

1 激甚被災自治体奥尻町の地域特性

先の「序」において言及したような位置づけを踏まえる時、激甚被災地における地域生活の再建過程を解明するためには、次のような諸点が問われなければならない。まず、災害前の当該自治体の地域特性はどのような状況であったか。その地域特性は災害によってどのような影響を受けたか。さらにダメージを被ったその地域特性は、復旧・復興・再建の諸過程によってどのように変化してきているのか。こうしたことが時点別ないし時系列的に大局的に把握される必要がある。というのも、このような確認作業がなされなければ、被災自治体という地域社会の復旧・復興・再建の諸過程の全体像は見えにくいと思われるからである。被災自治体内における激甚被災地区の復旧・復興・再建の諸過程もこのような全体像を背景として展開するであろう。

こうした課題に接近するために、本節において、被災自治体である奥尻町の地域特性を把握したい。このような地域特性の把握は、被災自治体全体および当該自治体内における激甚被災地区の地域生活の再建過程を考察するための予備的作業である。

1-1 地域特性への接近法

地域特性の把握には、大別して二つの接近法があると思われる。そのひとつは、特定の地域社会のみに限定した地域特性の把握であり、いわゆるインテンシブな研究手法が有効である。この手法は、参与観察に基づく個性記述的な質的アプローチとして位置づけられる。このような接近手法は、従来、主として人類学が得意としてきた。被災自治体においても、この手法は適用されうる。いまひとつは、客観的指標を設定し、それに依拠して不特定多数の地域社会を対象にそれらの地域特性を量的に把握するエクステンシブな手法である。この計量的アプローチによると、客観的な各指標に依拠し、被災自治体と他の不特定多数の自治体との地域特性が量的に比較されつつ、考察される。アメリカ合衆国におけるリージョン研究において採択された手法は、この計量的アプローチの代表例である(注4)。いうまでもなく、両者は、いずれも長所と短所を合わせもっている。したがって、激甚被災地一被災自治体全体および自治体内の被災地区一に関するより十分な地域特性を把握するためには、両者の併用が望ましい。しかし本稿は、激甚被災自治体内の激甚被災地区を主眼にしているために、本節においては計量的アプローチが、次節では質的アプローチがそれぞれ有効であると考え、使い分けをしている。この点を予め断っておきたい。

さて本節では、計量的アプローチを用いることによって、北海道全体の自治体、212市町村における量的な指標に照らした奥尻町の位置づけが可能であるし、それを踏まえて当該地域が災害によってどのような影響を被っているかを量的に客観的に把握しうる。そのために設定された指標は次の5項目に基づく。すなわち、①人口、②世帯、③産業、④所得、⑤財政である。もとより、これらの項目のみによって自治体という地域社会の地域特性を把握することは充分とはいえないであろう。そのために新しい項目を加えたり、各項目における指標をさらに細分化することも可能である。しかし、ここでは5つの大項目に依拠して、全道における奥尻町の世界特性に関する最小限の位置づけをすること、加えて当該自治体における災害前の地域特性が、災害によってどのような影響を受けたか、そして復旧・復興・再建の諸過程を

通じてどのような変化が見出されつつあるのかを確認することが目的である。災害研究における災害と社会変動というテーマは、このような基礎的な予備的作業を必要とする。5項目の設定は、以上に指摘した目的に最小限応える指標となるであろう。以下、①～⑤を順次、取り上げることにしたい。

1-2 人口

奥尻町の人口は、平成12年4月31日現在、4,073人である。表1に示すように、人口は昭和35年以降、減少の一途を辿っている。表示していないが、昭和戦前期では、昭和10年が8,206人ともっとも多い。戦後期では、最多の人口は昭和35年の7,908人であり、高度経済成長期以降、人口の過疎化が顕著となった。国勢調査における5カ年間毎の減少率は、常に4%～10%を示してきた。平成5年7月12日の災害をはさみ、災害前の平成2年の国勢調査と災害後の平成7年におけるそれと比較してみると、この5年間に人口は、303人（対平成2年比6.6%）減少した。この減少数と減少率は、過去30年間では、2番目に少ない。いうまでもなく、この人口減少の最大の原因は災害によるものである。したがって、この期における人口減少は、他の期間における人口減少が主に社会移動と自然動態によってもたらされた減少である

表1 奥尻町の人口推移

年度	人口	
1960	7,908	
1965	7,142	△766 (9.7)
1970	6,425	△717 (10.0)
1975	5,746	△679 (10.6)
1980	5,490	△256 (4.5)
1985	5,069	△421 (7.7)
1990	4,604	△465 (9.2)
1995	4,301	△303 (6.6)
2000	4,073	

(注) ()内は過去5年間の増減百分比 国勢調査より。

のとは質的に異なる。

奥尻町における平成2年と7年との間における人口変動を北海道212市町村のそれに比較しつつふれておこう。北海道全体では、この5年間に0.9%の人口増加がみられた。市町村別でいえば、34市の人口は2.1%増加しているのに対して、154町24村の人口はそれぞれ3.1%、4.2%減少している。奥尻町は6.6%の人口減少であったから、全道や町の平均値に比較して人口減少率は高くなっている。

ところで奥尻町では、65歳以上人口の全人口数に占める高齢者人口比率は、平成2年が15.6%、平成7年が18.2%であった。ちなみに、全道および市町村別の高齢者人口比率に比較すると、奥尻町のそれは両年次とも全道の平均値より高いが、154町の平均値にほぼ等しい(表2)。北海道における高齢者人口比率のひとつの特徴は、地域的にみると、旧産炭地域—高度経済成長期以前において炭鉱で栄えた地域社会—の自治体と日本海沿岸部の自治体において、高齢者人口比率の増加が顕著にみられ、これら両地域において人口の高齢化がもっとも進展しているということであった(注5)。このことを考えると、北海道南西部日本海上に位置する奥尻町の高齢者人口比率は、日本海沿岸部にある他の自治体の中で高いわけではない。

将来的な人口高齢化の動向は、全人口における15歳未満人口の占める比率、いわゆる年少人口比率によって影響される。そこで年少人口比率を確認

表2 高齢者人口比率と年少人口比率

	高齢者人口比率		年少人口比率	
	平成2年	平成7年	平成2年	平成7年
奥尻町	15.6%	18.2%	20.0%	16.5%
全道	12.0%	14.9%	18.3%	15.8%
市	10.8%	13.6%	18.3%	15.7%
町	15.4%	18.9%	18.5%	16.2%
村	17.6%	21.9%	17.3%	15.5%

(注) 平成2年は32市156町24村、平成7年は34市154町24村。表3、表5、表6も同様。国勢調査より。

しておくと、奥尻町は、両年次間において 20.0%から 16.5%に 3.5 ポイントの減少をしている。しかし表 2 から明らかなごとく、奥尻町の年少人口比率は、平成 2 年および平成 7 年とも全道、市町村のすべての平均値を上回っている。高齢者人口比率が高い地域は、年少人口比率が反比例して低くなることが想定される。奥尻町の場合においても、このような仮定は当てはまる。しかし、ここで注目しておきたいことは、奥尻町の年少人口比率が全道平均を上回ることである。これは奥尻町に自衛隊基地があり、隊員に就学期ないし就学期前の子供をもつ家族が少なくないということに求められる。実際、町内の小学校の統廃合問題が生じた時、自衛隊の官舎がある地区では、児童数が確保され小学校が存続することになったからである（注 6）。

奥尻町における年少人口比率は、たしかに全道や市町村の平均値に比較して高い比率を示している。しかしこのことが、将来的にいつそう進展するとと思われる人口の高齢化を押しとどめるという見通しにつながるとは考えにくい。先に指摘した自衛隊の隊員は、勤務上、定期的な移動者であり、多くの者が奥尻町における定住者にはなりにくいからである。さらに基幹産業の漁業における後継者不足と漁業就業者の高齢化が顕著になっているからである。高齢者が今後、島に留まり自立的生活をするのか、それとも公的施設に入居しようとするのか、さらには離島し都市の既婚子と同居生活を選択するのかといった課題が今後さらに見極められなければならないであろう。それでも明るい見通しは、災害後に若い就業者の出現や自営業の後継者が島に戻って生活を始めたことに見出される。それだけに、町内 2 つの中学校（奥尻中学校、青苗中学校）や奥尻高校の卒業者の社会移動とともに地域移動に関する動向は、災害前の動向と災害後のそれとを比較する時、いつそう注目されなければならない。

1-3 世帯

今日、いずれの自治体にとっても高齢者と高齢者世帯に関する課題は重要な行政課題のひとつである。この行政課題に関連して、平成 12 年 4 月における介護保健制度の導入は、自治体が当該自治体内における高齢者世帯の状況

をいっそう適切に把握することの必要とともに、従来以上に財政的裏付けの整備を要請している。にもかかわらず、災害という予期せぬ出来事は、高齢者と高齢者世帯が災害後における生活再建の建て直しを図る際に、準拠すべきモデルをいっそう想定しにくいものになっている。被災自治体では、当然のことながら、このような被災高齢者世帯を念頭においた行政的対応が要請される。大きな犠牲を伴った災害後の自治体行政は、今後、災害を経験していない他の自治体における緊急時の自治体行政の在り方を示す教訓的意味をもつであろう。高齢者世帯に対する行政的対応は、このような意味において遂行される必要がある。

それだけに被災地奥尻町の高齢者世帯が、災害前と災害後とにおいてどのような状況にあるかを確認しておく必要があるであろう。そこで高齢者世帯比率を設定し、これをてがかりにしたい。なお高齢者世帯比率は、[高齢者世帯(夫婦どちらか一方が65歳以上+夫婦どちらも65歳以上)数+65歳以上の高齢者単独世帯数]÷一般世帯総数×100として算定した。このようにして得られた高齢者世帯比率に関して、災害前の平成2年について国勢調査結果をまずみると、奥尻町の高齢者世帯比率は15.3%であった。北海道全体の比率は14.4%であり、32市156町24村の平均比率はそれぞれ13.3%、14.4%、15.6%であった。奥尻町の高齢者世帯比率は、全道平均よりやや高く、村の平均値に近い。

高齢者世帯比率に関して、北海道全体をみた時、この比率が高い自治体は人口高齢化比率に類似した傾向がみられた。すなわち、日本海側の沿岸部に位置する自治体と旧産炭都市の諸地域において高い高齢者世帯比率を有する自治体が多くみられた(注7)。世帯レベルにおける北海道の高齢化は、他の諸地域に比べてこうした日本海側の諸自治体と旧産炭都市のような諸自治体において顕著であるといえる。

他方、災害後における平成7年の国勢調査に関しては、国勢調査項目の集計それ自体に修正がなされたために、残念ながら平成2年と同様の資料的整理が得られない。そこで北海道庁保健福祉部によって集約された平成10年10月1日現在の資料を参考にしておきたい。しかし、この資料においても、

2つの自治体に関する資料が一部欠けているから、212市町村を網羅しえていない。このような制約があるために、災害後の奥尻町における高齢者世帯比率を全道・市町村すべてに比較することができない。それでも34市24村については整理しえたからそれを示しておく。まず奥尻町における平成10年の高齢者世帯比率は、21.0%であった。これに対して、市と村の高齢者世帯比率それぞれの平均値は、19.6%、22.3%となった。このような比率を参考にすると、奥尻町の比率は村の平均値よりやや低くなっている。また同じ松山支庁管内における他の自治体に比べると、奥尻町の高齢者世帯比率は上ノ国町(22.0%)について低い。

以上のことから、災害前の平成2年と災害後の平成10年についていえば、奥尻町の高齢者世帯比率は、道内24村の平均値に近い数値を示すが、日本海側沿岸部における他の諸地域に比べると、それらよりも低い比率となっている。島嶼部であるために、人口の高齢化、世帯レベルにおける高齢化は他の諸地域に比べて高いのではないかと想定されるが、必ずしもそのように高いわけではない。しかし、奥尻町の高齢化は確実に進展するであろうから、災害後における被災高齢者世帯の動向は注目されなければならない。

1-4 産業

奥尻町の産業構造を単純に、第一次、第二次、第三次の各部門における就業者比率によってみると、表3に示すように、平成2年のそれはそれぞれ

表3 産業別就業人口比率(%)

	平成2年			平成7年		
	一次	二次	三次	一次	二次	三次
奥尻町	24.0	23.0	53.0	12.0	29.0	59.0
全道	10.8	23.5	65.2	9.0	23.7	67.3
市	3.9	23.5	72.5	3.2	23.5	73.3
町	29.4	23.6	47.0	25.5	24.6	49.9
村	41.5	19.2	39.3	37.2	18.2	44.7

(注) 国勢調査

24.0％，23.0％，53.0％であった。平成7年のそれは、それぞれ12.0％，29.0％，59.0％となっている。注目されることは、第一次産業就業者比率が5年間に半減していることである。いうまでもなく、これは災害によってもたらされた。漁業就業者に災害の犠牲者が多くみられたこと、災害後、漁業就業者に転業や廃業をしいられた被災者がいるからである。これらの影響が第一次産業部門におけるこのような激減につながった。漁業就業数の減少に伴い奥尻町の漁獲高も、平成2年の16億3,300万円から平成7年の7億2,400万円にまで半減した。

このような産業別就業者比率の変化は、全道、市町村別のそれぞれに比較したとき、どのような意味をもつのであろうか。平成2年についていえば、奥尻町は、一次、二次、そして三次の各産業において道内156町の平均的な数値を示している。これに対して、平成7年では、災害の直接的な影響から第一次産業就業者が半減したことによって、第二次産業と第三次産業の両部門の比率が増大した。すなわち、北海道内全町の平均値である24.6％（第二次産業）と49.97％（第三次産業）をそれぞれ約4％，10％上回ることになった。奥尻町における第二次、第三次の各産業就業者比率は5年間にそれぞれ6％ずつ増加したが、全道の各自治体の変化に比較すると、実質的には第三次産業部門へのシフトが注目される。このような傾向は、全道の24村における平均値のシフトに類似している。ただ奥尻町では、先に指摘したように、災害による漁業就業者の半減に対し、自衛隊基地の町内存置によって特別国家公務員が全人口数において多いこと、しかも全就業者数におけるかれらの比率も高いこと、そして町の基幹産業のひとつである観光産業に関連する民宿・旅館、飲食店といったサービス産業就業者が少なくないこと、これらのことが第三次産業就業者比率を引き上げたといえる。

第三次産業就業者比率増加へのシフトに関連していえば、奥尻町の基幹産業である観光産業が第三次産業部門の重要な位置を占める。具体的には、民宿・旅館関係と飲食店関係が観光産業の動向を左右する。この観光産業の変化は、島外者の入り込み数の推移によって大局的に把握することができる。そこで奥尻町観光協会資料によりこの島外者の入り込み数をみておくと、平

成2年の入り込み数は、島への最大のアクセス手段であるフェリー利用者が54,570人、函館からの飛行機便が2,605人、合計57,175人であった。これに対して、平成7年のそれは、フェリーが40,081人、飛行機が4,489人、合計44,170人となった。災害後2年が経過した段階では、災害前の入り込み者数にまで達していない（注8）。観光産業の動向の一端は、民宿・旅館関係、飲食関係の売り上げ高を通じてさらに把握されうる。災害の前年である平成4年、災害後の平成7年、そして平成9年の3時点に関する資料が一部得られたので、これを手掛かりにしてみよう。

奥尻町における民宿・旅館、飲食店は奥尻地区と青苗地区の両地区に集中している。これらの民宿・旅館、飲食店のうち、奥尻地区の民宿・旅館7軒、飲食店11軒、そして青苗地区の民宿・旅館5軒、飲食店8軒、それぞれに関する売り上げ状況が得られた。そこでこれを整理したのが表4である。両地区間、業種内容、そして年次のそれぞれにおいていくつかの注目される傾向がうかがわれる。まず第1に、両業種とも地区間では、奥尻地区に対して青苗地区の方が3時点間における変動が大きい。災害の影響がそれだけ青苗地区にみられるからである。第2に、平成4年から災害後の平成7年の4年間で、災害後の平成7年と9年の3年間とをそれぞれ比較してみると、両地区とも民宿・旅館関係では、前者の2時点間では売り上げ高が大きく増大しているのに対して、後者の2時点間では売り上げ高が減少に転じている。平成7年は、災害後の復興作業が大きく進展したことから売り上げ高が大きく増大した。しかし平成9年は、復興作業が終了し始めた結果、売り上げ高が減少に転じたといえる。これは、青苗地区に顕著にうかがわれる。第3に、飲

表4 サービス産業部門における売上げ状況 (単位：千円)

	奥 尻 地 区			青 苗 地 区		
	平成4年	平成7年	平成9年	平成4年	平成7年	平成9年
民宿・旅館	88,671	127,724	123,781	123,687	257,532	159,973
飲 食 店	170,852	182,368	127,707	108,089	96,253	125,383

(注) 奥尻町商工会資料より

食店関係では、青苗地区において災害による売り上げ高の急激な落ち込みを経て自営業者の生活再建が進展し始めた平成7から平成9年にかけて売り上げ高が増加に転じている。これに対して、奥尻地区では、平成7年から9年にかけて逆に、売り上げ高がかなり減少している。

表には含めていないが、平成10年についても同様の整理をすると、両地区とも民宿・旅館関係、飲食店関係両者の売り上げ高がいずれも減少している。この結果を勘案すると、平成7年から9年の段階では、災害後の復興に伴う不安定な変動がみられる。したがって第三次産業のうち、とくに観光産業にかかわる業種の動向は、平成11年度以降の売り上げ高において確認されなければならない。いずれにしても、奥尻町における基幹産業の2大部門である漁業と観光産業の動向は、前者の漁獲高と後者の売り上げ高の推移によっていっそう見極められなければならないであろう。

1-5 所得

自治体における所得構造は、一方において、当該自治体の人口の高齢化や高齢者世帯の増大、そして産業構造や産業別就業者数の変動に規定されるが、他方において、改めて次項で言及する自治体財政の動向を規定する。自治体レベルにおいて所得が取り上げられる時、自治体全体における所得の平均値がまず把握される必要があるであろう。しかし所得の平均値は、自治体全体の課税対象総所得を分子として分母がどのように設定されるかによってかなり変動する。したがって自治体全体の所得に関して、もっとも適切な実質的な所得とは何かが問われなければならない。本節では、分母は納税義務者総数として整理してみた。このような算定基準が自治体全体における所得の平均値をもっとも実質的に示すのではないかと考えた。つまりここで得られた所得の平均値は、納税義務者一人当たりの所得を指している。というのも自治体の人口総数を単純に分母にすると、人口構造による影響が所得の平均値を左右することになると考えた。また世帯を分母にすると、世帯構成における諸特徴によって所得の平均値がかなり相殺された結果になるように思われた。このようなことを考慮して、所得の平均値は、納税義務者一人当たり

おける所得の平均値を算出することにした。納税義務者数と非納税義務者数それぞれが自治体における平均所得の意味をより明確にするから、それぞれの多寡を見極めつつ所得の平均値を算出することが自治体全体として実質的な値になるのではないかと判断したからである。こうして得られた所得の平均値は北海道内 212 市町村相互において位置づけられる。

このような所得の算出方法に関する断りを踏まえて得られたのが表 5 である。災害前の平成 2 年における所得の平均値と災害後に入手しえた平成 8 年のそれとを確認してみよう。まず平成 2 年の奥尻町における所得の平均値は、286 万 9 千円であった。北海道全体の平均値は 271 万 8 千円であり、市町村はそれぞれ、市—280 万 7 千円、町—269 万 5 千円、村—274 万 8 千円であった。したがって、災害前における奥尻町の所得の平均値は、全道の平均値を上回り、34 市の平均値とほぼ同じであった。これに対して、平成 8 年（『98 年版個人所得指標』（日本マーケティング教育センター、1998）の奥尻町における所得の平均値は 351 万 7 千円であり、全道および市町村における所得の平均値は、それぞれ道—329 万 9 千円、市—336 万 5 千円、町—308 万 8 千円、村 303 万 1 千円となり、この年次においても奥尻町における所得の平均値は、全道および市の平均値をかなり上回っている。

このような結果に関して注目しておかなければならないことは、平成 8 年が復興事業遂行の真っ只中であって、これに伴う復興特需が納税義務者一人

表 5 納税義務者一人当りの所得
(単位：千円)

	平成 2 年	平成 8 年
奥尻町	2,869	3,517
北海道	2,718	3,299
市	2,807	3,365
町	2,695	3,088
村	2,748	3,031

(注) 市町村税務研究会監修『個人所得指標』より。

当たりの所得に影響していると思われることである。したがって少なくとも物的な復興事業がほぼ完了し、復興宣言（平成10年3月17日）が出された以降の年次において、とりわけ復興事業の最終的な大プロジェクトである平成12年度事業の津波資料館の完成を経た段階における平均所得が確認される必要がある。これらの年次において災害が被災自治体の平均所得にどのような影響をもたらしているかがさらに明らかになるであろう。

1-6 財政

本節では、災害が自治体全体にどのような影響を及ぼしているのかを把握するために、災害前の自治体の地域特性を明らかにしておく必要があると考えた。そのために客観的指数を設定し、それらに依拠して災害前の時点と災害後の時点とを比較しつつ取り上げてきた。もっとも、量的指数といっても限定された指数であるし、時点も2時点ないし3時点に限定されており時系列的ではないから、得られた結果は十分とはいえないかもしれない。そのために、一部、商工会や観光協会の事例的な資料を活用させていただいた。しかしそのような限定であっても、災害前と災害後とを比較する時、被災自治体における変化は見出されるし、確認もされる。ひとことでいえば、災害によって攪乱的な変化がうかがわれるといえる。このような攪乱的な変化は、人口、世帯、産業、所得に比較して自治体財政においていっそう顕著であるように思われる。そこで、以下、奥尻町における財政上の変化についてみておこう。

平成2年における奥尻町の総歳入は35億7,100万円であったが、平成7年には127億1,000万円と一挙に3倍に膨らんだ。最近時の平成11年度は81億円である。いかに自治体財政の変動が大きいかは明らかであろう。いうまでもなく、これは災害復旧と災害復興に関する予算措置の結果である。総歳入のパイそれ自体の大きな変化は顕著であるが、表6によっていくつかの歳入・歳出費目について両時点間における変化を確認してみたい。そのために手掛かりにした費目は、歳入費目として地方税、地方交付税交付金、そして地方債であり、それぞれは総歳入における比率として把握された。他方、歳

表 6 自治体財政の主要項目

	平成 2 年					平成 7 年				
	歳入における			歳 出 に お け る 公 債 比 率	財政力 指 数	歳入における			歳 出 に お け る 公 債 比 率	財政力 指 数
	地方税 比率	交付金 比率	地方債 比率			地方税 比率	交付金 比率	地方債 比率		
奥尻町	6.7%	57.7%	19.5%	13.0%	0.11	3.6%	20.0%	18.6%	15.8%	0.10
北海道	13.2	45.8	9.2	10.4	0.23	22.2	27.2	13.9	10.3	0.24
市	23.8	29.6	8.8	9.7	0.41	29.6	18.8	12.9	9.7	0.44
町	11.9	47.9	10.0	11.6	0.20	10.3	40.5	15.7	11.2	0.20
村	7.1	53.5	8.7	11.3	0.21	9.9	45.3	12.5	12.0	0.23

(注) 財北海道市町村振興協会・北海道企画部地域振興室市町村課監修『市町村の財政概要』より。

出項目として公債費を取り上げ、これも総歳出における公債費の比率として集約した。これらに加えて、自治体財政の概要が把握しやすい指数として財政力指数を挙げておいた。

まず奥尻町の地方税の比率は、両時点とも北海道全体、市町村の平均を下回っている。しかも平成2年の比率が6.7%から平成7年には3.6%へとかなり落ち込んだ。災害のダメージが顕著となった。地方交付税交付金比率は、平成2年においては、地方税比率とは逆に、北海道全体、市町村の平均値をすべて上回っていた。この年次の地方交付金の総歳入に占める割合は57.7%と過半数を超えていた。交付金依存は、離島という地域特性があるにせよ明確であった。しかし平成7年では、この割合は一挙に20.0%にまで激減する。激甚災害の指定を受けたことによる財政支援とからみ地方交付金の大幅な変動の結果が、このような比率になって現れている。地方債の比率は、災害前からすでにかかなり高い比率を示しており19.5%であった。これは北海道全体、市町村の平均値をいずれも凌いでいた。この傾向は、平成7年においてもほぼ同様であり、5年前と近似した18.6%となっている。

歳入費目に対して歳出費目では、取り上げる費目は公債費のみである。この公債費についてみると、奥尻町における総歳出に占める公債費の比率は、

両年次とも全道と市町村の平均比率をそれぞれ上回っている。しかもその傾向は平成2年より平成7年において増大している。すなわち奥尻町の公債費比率は、13.0%から15.8%へと上昇している。災害後の自治体財政では、地方債比率とともにこの公債費比率の動向がいつそう注目されるであろう。これら両者の比率は、地方税比率、交付税交付金比率とともに自治体財政のバランスシートにおける鍵を握っているからである。

以上の歳入・歳出に関する費目からみた奥尻町の自治体財政は、災害前に比べて災害後では変動が大きく、災害による攪乱的状况はこの財政に関する指数において顕著である。このような傾向は、平成12年度の予算編成においても継続している。ちなみに、『広報おくしり』（平成12年4月号）によると、奥尻町の平成12年度の総予算は、一般会計56億1千万円に特別会計31億円を加えた87億1千万円である。この総予算のうち、一般会計に依拠していえば、歳入のうち主要な費目である地方（町）税、地方交付税交付金、地方（町）債は、それぞれ6.4%、43.1%、9.5%となっている。これに対して、歳出費目の一つである公債費は19.8%を占めている。このように各費目の比率は、平成7年度に比べてかなり変動していることがわかる。

ところで、自治体財政の概要を端的に示す財政力指数をみると、奥尻町の災害前後の平成2年、平成7年のそれは、意外なことにほぼ同じ値であるが、両年次とも表に示したごとく北海道全体、市町村の各平均値に比べてかなり低い。なお、平成10年度では、財政力指数は両年次の0.11および0.10に比べてやや高まり0.17となっている（『平成10年度 市町村別決算状況調』財団法人地方財務協会刊）。しかし、この財政力指数の底上げにいたるまでには、多くの課題が残されているといわざるをえない。たとえば、総歳入における地方税の占める比率の向上、逆に地方（町）債比率や公債費比率の縮小といった課題があり、これらの克服が総歳入のパイそれ自体の大きな変動下において進められなければならないからである。本稿の冒頭で言及したごとく、災害後の復興過程や生活再建過程の進展にはかなりの時間が必要と思われるから、時間的経過を踏まえた財政諸費目における変化の動向がさらに見極められなければならないであろう。

1-7 小括

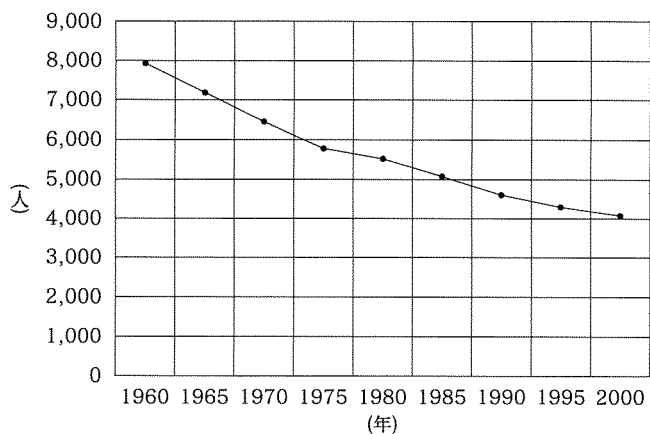
激甚被災自治体をひとつの地域社会として捉えると、災害は当該地域社会にどのような影響を与えているのか、災害後の被災自治体における復旧・復興・再建の諸過程の全体像はどのように展開しているのか、といった基本的課題が設定される。こうした課題の解明は、時間軸に依拠した当該自治体の地域特性とその変動過程の跡づけを通じてなされることが必要であろう。このような視点は、アメリカ合衆国における災害研究の知見のひとつとして指摘される「継続性の原理」にかかわる（注9）。

本節で言及した内容は、この「継続性の原理」に直結する「災害と社会変動」というより大きなテーマに含まれる。**平成5（1993）年7月12日北海道南西沖地震**発生後、7年を経過した現時点では、災害の激甚さとそれに対する復旧から復興・再建への移行はたしかに確認される。しかし、1-2「人口」から1-6「財政」の各項において言及したことから、激甚被災自治体という全体としての地域社会が災害によっていかに変動していくかは、まさにこれから問われる課題であるように思われる。そこで、節を閉じるに際して、現時点における復旧・復興・再建の移行段階を冒頭において提起した復興・再建過程モデルにいま一度立ち返って確認しておきたい。

ところで、モデルでは、災害前における地域社会は3つのタイプとして設定された。災害後における被災自治体の復旧・復興・再建の移行段階は、災害前の地域社会がいずれのタイプに該当するかによって異なる展開を示すと考えたからである。そこで、ここでは、激甚被災地奥尻町がいずれのタイプとして指定されるかを人口と基幹産業という2つの指標を手がかりにして確認してみよう。というのも、これらの指標は、当該自治体を時間軸に即して把握する時、他の指数に比べて時間軸に即した地域特性の変化をよりいっそう明示していると考ええるからである。

まず図3は、奥尻町の人口推移を経年的にみたものである。最大の人口規模であった昭和35年以降、人口減少は加速し、人口の過疎化は顕著となった。災害前の平成2年から災害後の平成12年にかけての10年間をみると、平成5年における175人の災害による犠牲者を含む531人の人口減少がこの期に

激甚被災地における地域生活の再建過程



(注) 役場資料

図3 奥尻町の人口推移

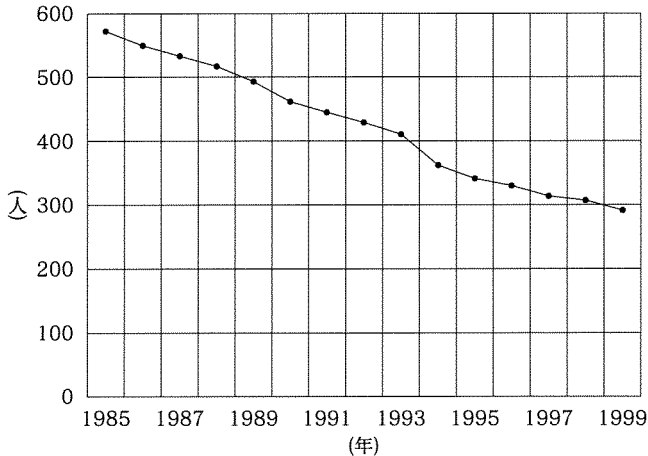
おいてみられ、過疎化はさらに進行してきている。

このような人口推移に対して、基幹産業である漁業就業者の時点別推移(表7)および漁業組合員数の時系列推移(図4)をみると、いずれも人口推移以上に、大幅な減少がみられた。ちなみに、漁業就業者数全体は、高度経済成長期の昭和40年に比べると、災害前の平成2年ではこの時点間の25年間に1,447人の減少となり、対昭和40年比22.4%にまで落ち込んだ。災害後の

表7 奥尻町の漁業・水産養殖業の
就業者数の推移(15歳以上)

	漁業・水産養殖業
昭和30年	2,354
昭和40年	1,865
昭和50年	714
昭和60年	524
平成2年	418
平成7年	208

資料：国勢調査



(注) ひやま漁協奥尻支所の資料より

図4 奥尻の漁協組合員数の推移

平成7年では、災害後の復旧・復興事業に伴う就業機会の一時的増大があり、就業者数全体はやや増えた。しかし、注目されなければならないことは、全就業者に占める漁業・水産養殖業就業者の割合の大幅な減少ということである。すなわち、昭和45年の53.0%から、平成2年の19.3%，そして平成7年の9.2%へというこの推移は、まさに激減といわざるをえない。

奥尻町における基幹産業である漁業の衰退は、資源枯渇と200海里問題による日本海漁業の衰退、漁業後継者不足、漁業就業者の高齢化等の複合的要因によるところが大きい。しかし、このたびの地震による津波災害は、漁業就業者の全就業者に占める割合をさらに縮小した。奥尻町の基幹産業が根底から揺がされた。漁業組合員の時系列推移はその端的な現われである。さらにその結果は、表8に示した漁業生産高の激減においても顕著である。

かくして、激甚被災地奥尻町は、復興・再建過程モデルにおけるタイプのうちCタイプに位置づけられる。このような社会の進展状況にあった自治体を災害が襲ったのである。モデル図におけるC₁がその時点(平成5年7月12日)である。それでは、このC₁以降のC₂、C₃、C₄の各時点への移行は、ど

表 8 奥尻町漁業生産高の推移

(単位：千円)

年 次	生 産 高
1980 (昭和55) 年	1,995,063
1990 (平成 2) 年	1,633,916
1992 (平成 4) 年	1,436,800
1993 (平成 5) 年	729,496
1994 (平成 6) 年	437,734
1995 (平成 7) 年	724,484
1996 (平成 8) 年	863,300
1997 (平成 9) 年	1,097,645

(注)『ひやまの水産』(北海道松山支庁)より。

のように確認されるのであろうか。そこで、すでに別途、報告書で示した北海道南西沖地震の災害特性に関する記述からこの課題、つまり復旧・復興・再建に関する移行の各段階を時間軸に即して把握しておく(注10)。

まず C_2 は、復旧がほぼ終了した時点である。すでに「序」でふれたごとく、 C_1-C_2 は緊急時と復旧期であり、ここでは復旧過程として位置づけられる。この復旧過程は、主としてライフラインを中心に把握されうる。奥尻町では、交通手段の復旧がもっとも早かった。すなわち道路は、被災後ほぼ1日～2日して、7月13日～14日にかけて復旧した。しかし、激甚被災地区青苗の場合、道路の復旧は本格的復旧のための応急的なものであり、残骸を取り除くことが精いっぱいという状態であった。島という立地条件から、島と島外を結ぶ東日本海フェリーによる2つのコースは15日(瀬棚便)、16日(江差便)、そしてエア－ニッポンによる函館－奥尻間の空路は17日にそれぞれ復旧し、就航した。電気の復旧は交通手段の復旧につぐものであり、7月21日全島に電気がともった。電話の完全復旧は7月24日であった。ライフラインの主要なものの最後は水道であった。島内の一部の地区は被災後1日～2日で復旧したが、青苗地区では25日に至って復旧した。しかし、青苗地区は、沿岸部にある地区と高台地区とに大別され、前者では、津波と火災のために壊滅した地区があったから、実質的な復旧は、被災後、2年以上が経過した住宅復

興を俟たなければならなかった。したがって、ここでの復旧は青苗地区のうち、被災状況が比較的軽微であった地区に当てはまるものであった。なお、ガスは、全島プロパンガス使用であるので、海上保安庁の巡視船による緊急ボンベの補給によってカバーされた。

さて C_3 は、復興への本格的な取り組みに着手する主要な組織が成立し、そしてこうした組織による復興計画の策定がなされる段階である。ちなみに、8月9日、北海道庁内に「北海道南西沖地震災害復興対策推進委員会」がまず設置された。続く8月20日と8月30日に、いずれも道庁内に「北海道南西沖地震災害復興対策室」および「北海道南西沖地震津波検討委員会」がそれぞれ設置された。これらの組織は被災自治体外において先行して成立した。奥尻町は、これら諸組織の成立後、10月1日に至って「災害復興対策室」を設置した（平成12年3月末、同対策室は解散した）。こうした復興への取り組みの組織化を経て10月25日に道庁内に学識経験者を加えた「北海道南西沖地震災害復興計画（まちづくり）検討会」が設置された。この段階以降、復興への本格的プランの策定とその実施が進展する。この期に至るまで災害後、ほぼ14週間が経過した。

災害時の C_1 から C_2 まではライフラインの復旧期であり、この期間はほぼ2週間であった。しかし被災者（被災世帯）にとっては、この期は避難所生活の時期であった。そして C_2 から C_3 にかけての時期は、避難所生活から仮設住宅への移行期であり、住宅再建をはじめとした被災生活の本格的な復興は C_3 以降を俟たなければならなかった。国土庁による「防災集団移転促進事業」や水産庁による「漁業集落環境整備事業」を柱とした復興事業への取り組みが翌平成6年度より本格化するからである。復興元年の年として位置づけられた平成6年度から平成10年3月17日、町長による復興宣言が出されるまでの丸4年間は、まさに被災自治体および被災者が復興に必死に取り組んだ時期であった。

C_4 は、復興期の一定の到達段階とみることができる。というのも C_3 以降、 C_4 に至る間に各種の復興事業がほぼ終了するからである。先の「防災集団移転促進事業」と「漁業集落環境整備事業」をはじめ、平成10年6月の慰霊碑

「時空翔」がモニュメントとして完成、そして平成12年10月における「津波資料館」の完成予定があり、これらが災害後における自治体としての大きな事業計画となったからである。C₄に至る復興期は、被災後、ほぼ丸7年が経過したことになる。

復興・再建過程のモデル図におけるC₄以降は、すでに冒頭で指摘したごとく、まさにこれから問われる次の復興・再建過程の段階といわなければならない。復興期における可視的な各種の復興事業は、ほぼすべて終了してきたが、不可視的な側面に力点を置き、災害によって喪失した部分を補いつつ、さらに災害前の地域社会の量的質的水準を越える再建過程への取り組みがなされなければならないからである。そのために、漁業と観光という基幹産業における水準を災害前のレベルまでに回復させること、さらに大きく乱高下している自治体財政の安定化を図ること、そして被災世帯における生活の質の向上を図ること等は、重要な課題といわざるをえない。これらの課題の克服は、被災自治体や被災住民の自助努力、国や道に対する新たな生活支援事業の要請と導出、そして島外における社会的諸組織・各種の団体・個人とのネットワークの形成を通じて、またこれらの連携を通じて促進させられなければならないであろう。

平成12年度に国によって予算化された奥尻空港の滑走路延長を図るための調査は、奥尻町の今後の復興・再建過程に重要な意味をもつであろう。それは、就航機種の規模が従来より大きくなることが予想されることから、多くの乗客確保、新しい就航ルート開発が見込まれるからである。さらに空港は米岡地区に位置するために、空の玄関口の充実は町内の2大拠点地区のひとつである青苗地区のまちづくりに刺激を与える可能性があると思われるからである。かくして滑走路延長問題は、激甚被災自治体全体の今後の復興・再建過程においてひとつの重要な鍵を握っているといわざるをえない。

(注)

- 4 たとえば Bogue, D. J. & C. L. Beale (1961), *Economic Areas of the United States*, The Free Press of Glencoe, Inc. を参照。

- 5 拙稿『低成長期における地域社会の変動』(1996), 平成5年度文部省科学研究費報告書, I章参照。
- 6 平成7年国勢調査結果によると, 公務は449人となっている。この中には, 特別国家公務員(自衛隊員)が約300人含まれている。
- 7 前掲, 文部省科学研究費報告書, II章参照。
- 8 奥尻町観光課によると, 平成10年度および11年度の入り込み数は, それぞれ52,336人, 51,837人となっている。
- 9 Quarantelli, E. L. & R. R. Dynes (1977), Response to Social Crisis, Annual Review of Sociology 3: 33-34.
- 10 関孝敏(研究代表者)編, 『北海道南西沖地震に伴う家族生活と地域生活の破壊と再組織化に関する研究』平成11年9月, 文部省科学研究費報告書, I章参照。

2 激甚被災地区における地域生活の再建過程

奥尻町における激甚被災地区は, 地震による津波災害が大きかった島の北東部の稲穂地区, 東部の球浦地区, 南部の松江地区, 青苗地区, そして西部の藻内地区であり, これらの地区に加えて地震に伴う崩落災害によって多数の犠牲者がみられた島の中央部の奥尻地区である。とりわけ青苗地区は, 地震・津波・火災の複合災害による被災規模からみて, まさに激甚被災地区であった。本節では, この青苗地区に焦点を当て, この地区における地域生活の再建過程についてふれてみたい。行論に際して, 注目される諸点は次のごとくである。すなわち, ①被災世帯は現在, いかなる地区に居住しているか。災害前の居住地との関連は, どのようになっているか。②居住地の選択はどのようにしてなされたか。③災害前の居住地における住民特性は, どのようなものであったか。④近隣関係は, 災害前に比べて災害後, 違いがみられるか。⑤日用品の購買圏は, 災害前と災害後において, いかなる違いがあるか。⑥災害によって地域集団の衰退・消滅・再編・形成がみられたか。⑦青苗地区におけるまちづくりへの取り組みは, どのように展開しているか。これらの諸点の把握から, 激甚被災地区における地域生活の再建過程の一端が明らかになるのではないかと考える。

2-1 被災世帯の居住地区

2-1-1 災害前

年次的に古くなるが、昭和 61 (1986) 年当時では、概数的に言えば、青苗地区のうち海岸部に位置する下町は約 350 世帯であった。これに対して高台地区は約 120 世帯となっている(役場資料、住宅地図より)。両地区を合わせた青苗地区は、昭和 30 年代の高度経済成長期の開始期では、役場所在地の奥尻地区を凌駕する世帯数と人口規模を有していた。青苗地区は、役場所在地ではないけれども奥尻地区を凌ぐ地位にあったといえる。青苗港には、対岸の渡島半島江差町と奥尻島を結ぶ定期航路の船も入港していた(注 11)。しかし高度経済成長期における我が国の産業構造の変化、都市への人口移動、日本海漁業の衰退、200 海里規制といった一連の外的状況は、奥尻町における青苗地区のステータスを徐々に低下させることになった。江差―青苗航路も廃止された。このような地域社会の変動下において、北海道南西沖地震が当該地区を襲った。

激甚被災地区青苗における災害直前の平成 5 年 6 月末の世帯数は、504 世帯(1,401 人)であった。この期における青苗地区は、町内会の単位地区として 1 区から 7 区に地域区分がなされていた。このうち、1 区から 5 区までが海岸沿いの平地に、海拔 10~20 メートル程度の高台に 6 区 7 区がそれぞれ位置していた。通称、前者は下町(シタマチ)、後者が高台(地区)ないし団地と呼ばれていた。下町地区には、青苗漁港を中心に民家―とくに漁家―が密集し、漁協、農協、江差信用金庫、診療所、郵便局、江差営林署、漁協倉庫、寺院、神社、保健福祉館といった社会的機関・施設をはじめ飲食店、商店、民宿・旅館が数多くあった(注 12)。また 1 区の東端には、青苗保育所、青苗中学校が位置している。中学校の東、数百メートルのところに青苗小学校がある。この小学校は、青苗地区と東北部を接する富里地区にあるが、青苗川を伝わってきた津波に襲われた。しかし、一段高くなった青苗中学校は、地震の影響が少なくしかも津波の影響がなかったために、災害時に多くの被災者の避難所となったばかりか壊滅的打撃を受けた青苗地区における社会的諸機関の仮事務所にもなった。小学校が新築される(平成 7 年 7 月 29 日、落成・

祝賀会が開催)まで、青苗小学校の授業は、この青苗中学校において仮住まいをしつつ行われた。

下町地区は、青苗地区のなかでも文字通り激甚被災地区であった。青苗港の防潮堤を超えた5～10メートルの津波は、防潮堤の外側にあったテトラポットや港内に繋留中の5トン級の漁船を軽々持ち上げて1区から5区を襲った。とくに、海拔1～2メートル程度の低地帯である岬地区(5区)は、日本海側からの12メートルに達する津波によって集落約80世帯の住宅が跡形なく壊滅した。かくして1区から5区までの居住区は、すべて地震に伴う津波による被害が大きく、全壊の住宅被害が圧倒的に多くみられた。さらに2区および3区にかけての居住区は地震、津波に加えて火災に見舞われた。災害後、丸7年余が経過したにもかかわらず、高台下に今も目につく焼け爛れ黒くくすんだ木の燃え残りは、火災の激しさとともに火災が及んだ空間的広がりをも如実に物語っている。下町における被災世帯は、このように地震に続く津波と火災によって蹂躪された。この結果、新しい居住区として、1区から4区は漁業集落環境整備事業、5区は防災集団移転促進事業により居住区の再編成がそれぞれ行われることになった。

下町地区に対して高台地区には、災害前の町内では数少ない団地一緑カ丘団地一があった。これに加えて町営住宅、奥尻町役場青苗支所、支所に付設された青苗研修センター、消防署、警察署、青苗歯科、老人ホームといった公共施設、地震によって大きく斜めに傾斜し衝撃の激しさをシンボリックに映し出した青苗灯台、そして奥尻航路標識事務所等が存置した。青苗研修センターは、災害時に下町の被災者の避難所になったばかりか、犠牲者の遺体仮安置所にもなった。さらにこのセンターは、緊急時における自衛隊や日赤の救護班、北海道警察の前線基地にも活用された。あまりにも犠牲者が多くなったために、災害の翌日には、被災者の避難所は青苗研修センターから青苗中学校へと移された。この高台地区は、地震の影響を受け半壊や一部損壊の住宅がみられたけれども、高台であったが故に、津波の影響はなかった。火災もこの地区ではみられなかった。そのために、災害時において、下町の多くの地域住民は避難路を伝って、標高差が10～20メートル程度あるこの高

台地区にまず避難した。災害直後の緊急時の避難行動として、屋外に飛び出した後、この高台地区にさらに避難したという被災者の証言記録は多い。災害当夜から翌朝にかけて、津波の襲来後に発生した火災は、下町の住宅、倉庫、事務所を燃やし続けた。風に煽られた火勢は大きくなり、火の粉、ガスやアンモニアの匂いがこの高台地区を襲い、当該地区に二次的災害を起しかねない状況がみられた。そのために被災者は、高台地区から安全と思われる奥尻空港がある米岡地区にさらに避難するという有り様であった。この避難者の中には、高台地区の一部の住民も含まれた。奥尻空港近くの空き地や道路、米岡自治振興会館に避難し、そこで一夜を明かした被災者は多い。車の中で一夜を明かした被災者も少なくなかった。

高台地区における町有地や国有地をはじめ、当該地区および米岡地区における私有地は、下町地区の被災世帯が災害後、島内に留まり生活再建を図ろうとする時、代替地の候補地となり多くの新しい住宅地となった。これらの土地は、道営住宅の建設地、さらに災害後建設された他目的利用施設「新生ホール」（平成6年3月21日完成・落成）の建設地にもなった。その結果、災害前の青苗地区は7区に地区区分がなされていたけれども、災害後の仮設住宅生活期における11区の一時的区分を経て、8区に再編成された。すなわち、下町地区は1区から3区、高台地区は4区から8区までとなり、災害前に比較して、高台地区が地区数において下町地区を上回り青苗地区の地区数構成は逆転した。とくに旧5区は、津波によって集落が壊滅したことから、この地区の被災世帯は全戸移転しなければならなかった。ちなみに、平成11年4月1日現在、各区の世帯数ならびに人口数は、以下のごとくである。すなわち1区—63世帯176人、2区—68世帯190人、3区—54世帯123人、4区—31世帯83人、5区—59世帯159人、6区—100世帯235人、7区59世帯137人、8区—61世帯136人である。総世帯数と総人口数は、495世帯1,239人である。したがって、世帯数および人口数は、災害前の平成5年6月のそれに比べると、9世帯162人の減少となっている。

2-1-2 災害後

被災世帯の新しい居住地区は、復興計画図に基づいていえば、下町の1区—79区画（教員住宅がこれに加わる）、2区—85区画、3区—70区画の合計234区画となる。これに対して、高台地区は4区—35区画、5区—89区画、6区—102区画、7区—69区画、8区—82区画の合計377区画となる。各区画には、現在、空き地ではあるが、将来における住宅や事務所の建設予定の居住区が含まれている。さらに同一世帯が2区画を購入し、所有している場合もある。したがって、厳密な居住世帯数と区画数との間にはズレが生じる。そのために、さきにふれた平成11年4月1日における世帯数との間に差がみられる。この区画地は、元の住民から町が災害前の住宅地を坪単価2万円で一端買い上げてから、土地購入と住宅再建の予定者に再配分された土地である。

下町における1区から3区の居住地区は、災害後、復興事業の一環として、水産庁による漁業集落環境整備事業として6～7メートルの盛り土のうえ、新しい区画整理が行われた区画地である。この盛り土として青苗中学校に隣接した高台の土が削り取られ、これが利用された。奥尻地区における観音山の土砂崩れの土砂も用いられたという。前者の削り取られた跡地は、被災世帯の新規の代替地に利用され、1区の新しい居住区の一部となり、復興計画におけるC団地、通称、壁山団地となった。

このような下町において、1区の教員住宅を除くと、3区に隣接し高台の真下にある法隆寺を含む約40世帯が津波と火災を免れた。法隆寺は、青苗研修センターとともに犠牲者の安置所になった。多くのマスコミが取材活動を展開したのもこの法隆寺においてであった。災害前、この一角は、旧4区の一部であった。しかし災害時に、これらの世帯は幸いにも災害の難を最小限に止め得た。というのも、青苗港を超えた前からの津波の規模はやや小さかったから、この居住区への影響は他の地区に比して少なかった。しかも規模の大きかった西側からの津波は、青苗灯台下の高台が防壁となり、津波の影響を回避しえたからである。加えてこれらの世帯は火災の難も免れた。旧3区からの延焼が旧4区に及ぼうとする時、旧3区の住宅を壊し道路幅を生かし

つつ、消火のための空間を作った。この消火活動によって延焼が食い止められたからである。しかし旧4区において最小限の被災にとどまった世帯のうち、高台の真下にある9世帯以外の世帯は、いずれも復興事業のために立ち退きになった。次項で改めて取り上げるごとく、これらの立ち退き世帯を含む被災世帯が生活再建のための居住地として下町を選択した時、その下町におけるどの区画を選択するののかに関して、災害前の従来の居住地に近い場所を選択した被災世帯が見出された。また災害前の居住地区は相互に異なっていたけれども、災害後の住宅再建に際して、親戚同士が隣り合わせに居住することを希望し、居住区を選択した被災世帯も見られた。

ところで、下町における被災世帯の居住地区に関して注目される特徴は、復興計画におけるまちづくり対策との関連において、商店や事業所を下町の幹線道路沿いに集積するという点にある。そのためにこうした場合の一区画あたりの面積は、一般住宅の2倍ないしそれ以上の面積におよぶこととなり、幹線道路沿いの商店や事業所の土地区画は大きく、見た目に実に立派な景観となっている。その景観をさらにいっそう余裕ある構図にさせているのは、幹線道路それ自体が幅員約8メートルあることに加えて、その両サイドに3メートル幅の歩道を配し防災の観点を取り入れた構造になっているからである。1区・3区は、この幹線道路の高台側に、そして2区では両側に商店と事業所が位置している。2区の幹線道路沿いは、文字通り災害後の新しい青苗商店街となった。なお、2区と3区の間には、緑地公園が設けられた。この公園も防災を考慮して造られた。

それでは、高台地区における被災世帯の居住地は、下町に比較してどのような特徴がみられるのであろうか。高台地区における4区から8区のうち5区と6区は、災害前においてすでに高台地区における地域住民の主要な居住地区であった。これらの地区には、先に指摘した町営団地の他、各種の社会的機関や公的施設があり、下町に比べて数は少ないが、商店、民宿もあった。したがって災害後、被災世帯がこの両地区において住宅再建を図ろうとした場合、モザイク的な空き地が利用されることになった。このような空き地は、下町の被災世帯が災害前から土地所有をしていた場合もみられた。この地区

に土地を所有していた被災世帯は、居住地の選択に逡巡することなく所有地に新しい住宅を再建した。しかし、そのような条件を持たない被災世帯が圧倒的に多かったから、下町の被災世帯は、復興事業計画に依拠しつつ代替地を求めることになった。4区・7区・8区は、そのような居住地区である。しかもこれらの地区の土地は、災害前、居住者が少なく空き地であったところも多かった。この中に町有地や国有地も含まれていた。

壊滅した下町の旧5区における被災世帯は、防災のために元の居住地区に戻るができなかった。防災集団移転促進事業により、全世帯が他地区に移転せざるをえなかったからである。こうして旧5区の被災世帯の大多数が、新しい居住地として高台地区を選択した。とくに、4区の望洋台団地や7区山の手地区を選択した被災世帯が多い。ちなみに、4区の34世帯について、災害前の地区名を確認してみると、旧5区であった世帯は19世帯、旧4区が14世帯、旧6区が1名となっている。

4区が一戸建ての持ち家住宅のみによって構成されるのに対して、7区・8区には、一般住宅の他、公営住宅が含まれる。7区(山の手地区)の場合、26世帯の道営住宅が、8区では、24世帯の道営住宅(米岡団地)がそれぞれ含まれている。7区についても、調査時現在の居住世帯に関して、災害前の地区名を確認しておくと、旧1区-12世帯、旧2区-6世帯、旧3区-10世帯、旧4区-2世帯、旧5区-25世帯、その他-5世帯となり、旧5区の被災世帯がもっとも多く含まれている(注13)。この7区は文字通りの新地区であり、災害前の出身居住地区別からみて、かなりの多様性がうかがわれる地区である。8区は7区と類似している。すなわち災害後の新地区であること、公営-道営-の米岡団地があること、そして地区住民の災害前の居住地区が多様であるということである。この地区は高台地区における5地区のうちもっとも地理的に高い位置にある。空の玄関口奥尻空港を含む地区でもある。

以上に指摘したように、災害後における新しい居住地区の主要な特徴は、下町の1区・2区・3区と高台の4区・7区・8区にみられるように、災害前の居住地区を異にする被災世帯が交じり合う形で構成されることになったという点である。被災世帯は、元来、漁業集落の地域住民であり、しかも後

述するように、緊密な親族ネットワークの中でお互いが熟知し合った住民である。けれども、このような被災世帯の新居住地地区は、大多数が従来の近隣とは異なる被災世帯同士が顔を寄せ合う新しい近隣社会となった。このような近隣社会を形成する新居住地の選択はどのようにしてなされたのか、それを次項において取り上げることにしたい。

2-2 居住地の選択

2-2-1 制度的枠組における居住地選択

災害後における居住地の選択は、基本的に復興計画に基づく。このような居住地選択は、制度的枠組内の選択といえる。しかし実際には、一部において、必ずしもこの制度的枠組に依拠しない選択もなされた。前者の居住地の選択に関する経緯は、都市防災美化協会『北海道南西沖地震復興過程に関する調査研究』（平成7年1月、以下、『復興過程研究』と略す）に記載されているので、それを手掛かりにして、以下にやや詳しくしてみよう。

最終的な第4次仮設住宅の建設がなされる10日前の平成5年8月18日、奥尻町長によって旧5区（岬地区）約80世帯の全面移転計画が表明された。これが青苗地区の被災世帯にとって新居住地に関する最初の公的な方向づけであった。もっとも、水面下では、当初、建設省による復興区画整理案が北海道庁住宅都市部に出され、それを受けて北海道庁都市整備課・奥尻町長・奥尻町企画課長が「区画整理の方針」を検討した。しかし検討の結果、「青苗地区の地籍は古く、しかも不明な土地所有権が多いことから、区画整理は難しい」という結論になった。この結論は、北海道庁企画振興部南西沖地震災害復興対策室（この対策室は北海道庁における緊急対策本部の中核組織である。以下、「道庁災害復興対策室」と略する）より建設省区画整理課に報告された。町長の公的な表明は、このような経緯を踏まえてのことであった。実際、壊滅した旧5区に関しては、8月19日、国土庁による防災集団移転促進事業の事業認可が得られた。こうして旧5区の被災世帯の新居住地は、国土庁の集団移転促進事業による復興計画に依拠して進められる方針が打ち出された。

しかし建設省による区画整理案は、その後、青苗臨海地区である旧1区から旧4区に関しても出された。この提案に対しても、10月末において、やはり区画整理案は困難であるという回答が、「道庁災害復興対策室」より建設省に対して提出された。その後、数度の検討会を経て、翌平成6年2月22日に至ってやっと、旧1区から旧4区については、水産庁の管轄である漁業集落環境整備事業によって復興事業を行うことの了解が建設省との間に得られた。かくして、旧1区から旧5区すべての下町地区について、区画整理案に依拠しない復興事業計画が決定されるまで、災害後、約7カ月が経過した。

ところで、青苗地区住民に対する町の説明会に際して、被災者との話し合いにおける最大の争点は、被災世帯が移転する場合の移転先についてであった。被災者に対する移転先の説明会は10月19日に行われたが、北海道庁住宅都市部内に設置された奥尻町災害復興支援プロジェクトチームや北海道立寒地住宅都市研究所によって、奥尻町に対して3案の素案がすでに8月20日に提示されていた。すなわち、それは①全戸高台案、②折衷案（旧市街地は漁師まちとする）、③旧市街地再生案である。この素案をめぐる関係部署において議論がなされると共に、9月14日から25日にかけて、道庁住宅都市部と奥尻町は地域住民に対して意向調査を行った。この期間中の16日から17日には、北海道庁水産部による漁協組合員を対象にした意向調査も行われた。

被災住民にとって災害の痛手が大きかったことから、9月11日の「合同慰霊祭」が行われるまで、多くの被災地域住民は、このような復興計画案の動向に即、鋭敏に反応し得る状況になかった。地域住民が精神的な落ち着きをみせるためにはなお時間を必要としたからである。意向調査は、このような被災者の心のダメージを汲み、タイミングを計りつつなされなければならなかった。このような状況下において、9月24日に北海道庁は奥尻町に対して、先の3案を2案に修正した①全戸高台移転案、②一部高台移転案（低地に90戸の漁師まち）を第1次案として奥尻町に正式に提示した。しかもそれは、10月25日までに回答を求めるという期限付きであった。初期の素案における③案は、防災の観点から実現見込み少なしと判断され、削除されていた。

かくして9月30日、奥尻町議会において復興計画案—第1次案—が論議の

組上に昇ることになった。翌10月1日には、北海道庁から奥尻町への職員派遣と共に、奥尻町に災害復興対策室が設置された。この奥尻町災害復興対策室（以下、「町復興対策室」と略す）によって、災害後の奥尻町自治体行政は、「復旧」への対応から本格的な「復興」態勢へと転換していくことになった。

この時期に至ると、復興計画に関する情報が住民にとって不足していること、被災者の意向がどのように計画に生かされるのか、といった基本的な課題が問われ始めた。そのために10月9日、青苗地区住民によって「奥尻の復興を考える会」が組織された。10月19日には、青苗地区住民を対象にした説明会が行われた。この会において、青苗地区復興計画素案が初めて提示された。具体的には、旧5区の被災世帯を念頭においた防災集団移転促進事業について説明がなされると共に、すでに9月24日に北海道庁が奥尻町に示した計画素案、①案：全戸高台移転、②案：一部高台移転（低地に90戸の漁師まち）を内容とした復興計画第1次案が提示された。しかしこの段階では、先に指摘したように、旧1区から旧4区の青苗臨海部は建設省の区画整理案からみ、旧1区から旧5区を総合的に捉えた説明は難しかったし限度もあった。このために奥尻町の対応が、被災住民の意向を十分に汲んだ対応ではないと、一部の地域住民に受け取られる状況が生み出された。説明会では、「何故、北海道庁が復興案を作成するのか」、「何故、北海道庁案に依拠するのか」、「何故、地区住民に情報開示を早くしないのか」といった疑問や不信が被災地域住民から出されることになった。

引き続き、10月28日に奥尻町は、今度は青苗地区の各区毎に、防災集団移転、まちづくり計画、復興基金案について説明会を行った。この説明会において、旧5区の住民は、10年前の日本海中部地震による津波の被害の経験、そしてこのたびの決定的なダメージから、住民の総意として全面移転案に賛同した。集団移転促進事業は、地域住民の側においてスムーズに了解された。しかし他の地区では、事態は容易に進展しなかった。そこで「奥尻の復興を考える会」は、11月8日から12日にかけて独自に住民調査を行い、改めて地域住民の意向を問うことになった。この結果に対応して、11月16日、町長は第1次案における②案の修正案を提示した。すなわちそれは、低地部におけ

る漁師まち 90 戸の建設から 300 戸の建設へと大幅な変更を盛り込む一部高台移転案であった。青苗の下町地区には漁業従事者が多い。そのために船の繋留、仕事に対する作業導線を考え、職住近接、海岸にできるだけ近い居住地を希望する住民の意向はたしかに強いものがあつた。300 戸となれば、災害前の戸数の大半を意味することから、このような修正案は、被災地域住民における災害前の居住地へのこだわりを汲もうとしたものであつた。

事態の大きな展開は、11 月 22 日であつた。そのひとつは、奥尻町の町議会対策特別委員会において、一部高台移転の基本方針が承認されたことである。具体的には、「青苗旧 5 区（岬地区）は全面移転、青苗旧 1 区から旧 4 区（臨海地区）は一部高台移転」となり、旧 5 区と他の区とで移転方式が異なるというものであつた。いまひとつは、同日、奥尻町と「奥尻の復興を考える会」が共催し、まちづくり計画、復興基金案に関する青苗地区住民全体を対象にした説明会が開催された。この説明会において、青苗地区住民の総意として町の一部高台移転方針に賛同が得られ、住民と町との間に最終的な合意が得られたことであつた。

町と被災地域住民との間における移転方針に関する公的な合意形成は、12 月 20 日、町議会において第 2 次案（第 1 次案の修正案）が了承されたことによってであつた。加えて当日の議会において、北海道庁の復興計画素案を基本として復興計画を進めることも了承された。しかし青苗臨海部に 300 戸を建設するという町長案は、北海道庁サイドとの擦りあわせから、さらに修正されることになった。というのも、すでに 12 月 3 日、北海道庁は、青苗臨海部の旧市街地に対する 195 戸（この内、漁師まちは 140 戸）案を回答していたからである。この 195 戸案も検討の結果さらに 226 戸に落ち着くことになる。この内訳は、平均規模 70 坪の一般住宅 204 区画、平均規模 100 坪の商業系宅地 22 区画であつた。第 2 次案の内容に関しては、被災地域住民からの問題提起はあまりなかった。12 月 22 日には、折りから建設中であつた道営住宅 52 戸への入居が開始された。

被災世帯の新居住地は、復興計画との関連において青苗臨海部が 226 戸ということになったことから、8 月 20 日段階においてみられた北海道庁による

内々の素案③案、つまり旧市街地の再生案が9月13日には削除されていたけれども、結局、第2次案に至ってそれが再浮上した形にさえた。復興計画第2次案は、高台地区に予定されていた造成地が文化財埋蔵地であることから、該当地における規模縮小、そして他の地区における規模拡大という微調整が行われた。これが第3次案であり、平成6年4月に作成されることになった。この時点において、最終的には、青苗臨海部は180戸が計画されていたから、臨海部の居住地における区画数の確定にはかなりの時間が必要であった。

第3次案によると、復興計画に依拠し高台地区に3つのニュータウン地区が計画された。すなわち、高台ニュータウンA地区：この地区は新地名が山の手であり、宅地38区画に加え道営住宅(新生第2団地)26戸、高台ニュータウンB地区：奥尻空港にもっとも近い米岡新生団地56戸、そして高台ニュータウンC地区：青苗中学校横の壁山団地40戸がそれぞれ予定された。これらに加えて青苗灯台下にあった国有地ビーコン跡地—国有地であったために国より払い下げを受け、ここに望洋台団地が造成される—に28戸が予定された。都合、188戸(移転予定全世帯の51%)が高台地区移転可能となった。前項においてふれたごとく、旧5区の被災世帯は、復興計画案によるA地区(山の手)と望洋台団地に移転した世帯が多い。これに対して臨海部には、180戸(移転予定全世帯の49%)が予定されたが、平成6年10月31日時点における奥尻町の試算では、この地区に新築し再定住する被災世帯は、結局、最大100戸程度に留まるのではなかという見通しであった。被災世帯の新居住地の選択は、基本的に復興計画に依拠した制度的枠組内における選択であったが、内実はこのように大変流動的であった。

2-2-2 任意的な居住地選択

復興計画の制度的枠組に依拠しない新居住地の選択をした被災世帯もあった。これらの被災世帯のうちで、高台地区において、もっとも早く住宅再建をした被災世帯は、災害が発生した年の年末までに新築をし、年明けに入居した場合であった。平成6年9月時点では、高台地区に移転し、新築をした

被災世帯がすでに40戸以上もみられたという指摘がある。この時点は、仮設住宅生活が丸1年を経過した段階である。先にみたごとく、復興計画に依拠した移転方針について町と地域住民との間に合意がなされたけれども、平成6年の年末時点では、どの区画地をいつ、誰にどのように宅地割するのかということは未確定であった。町は、事業計画の工期との関係から、平成7年1月から3月には、宅地割を完了したいという意向であった。区画地の選定に関するこのような状況と時間的経緯から、復興計画のスケジュールに合わせて生活再建を図ることができないと判断した被災世帯があった。しかし先の事例のごとく、実際、土地を取得し住宅を建設しうるのは、そのための必要性和そのような対応を可能にする条件を保持していることが前提であった。

前提条件を保持した被災世帯とは、災害前において、すでに高台地区に土地を所有していた被災世帯、土地を持たないが土地購入のうえ新築をしう経済的基盤を持つ被災世帯、そして災害前より民宿・旅館経営をしていたために、経営を再開し生活再建にいち早く取り掛かりたいという被災世帯等であった。こうした被災世帯は、居住地選択の意思決定において他の被災世帯と異なる決定過程をもつといわなければならない。被災地域住民の側から地域生活の再建過程を見る時、災害前の社会階層の違いが、災害後の居住地選択のあり方を左右していることが理解されなければならない。

以上のごとく、激甚被災地青苗地区における地域生活の再建過程には、被災世帯の居住地選択という側面から見た時、復興計画のプランニング過程における行政体―被災自治体、北海道庁、所轄の省庁―間の意見調整、復興計画の事業実施にかかわる町と被災地域住民との合意形成、被災世帯間における社会階層による対応の分化といった課題が伴った。これらの課題解決は、地域生活の再建過程において克服されなければならなかった。被災地域住民の側に視点を据え、災害後における地域生活の再建過程は、災害前の居住区を異にする、あるいは近隣を異にする住民相互による新しい地域社会の形成、つまり一種の「混住化社会」を形成する方向において展開することになった。このような意味における災害後の「混住化社会」の形成過程が、地域生

活の再建過程におけるひとつの側面であるとすれば、災害前の居住区および近隣区における地区特性を把握しておく必要があると思われる。そこで次項では、激甚被災地区の災害前における世帯の職業、世帯形態、親族ネットワークのあり方を取り上げ、これらを通じて地域生活の社会的性格を判断するための最小限度の手掛かりとしたい。災害前におけるこれらのあり方は、災害後の地域生活の変容を見極めるうえにおいても確認しておく必要があると考える。こうした点を踏まえたうえで、さらに災害後の地域生活の再建過程における近隣関係や生活圏が問われるべきであろう。

2-3 災害前の居住地における地区特性

2-3-1 職業構成からみた地区特性

災害時より約6年前の時点ではあるが、旧1区から旧5区の地域住民に関する職業構成の全体がほぼ確認された。地域生活の再建過程は、災害後の時間的経緯において跡付けられることはいうまでもないが、災害前との比較によって再建過程の意味がいつそう跡付けられるであろう。居住世帯の職業構成の確認は、そのために重要な客観的手掛かりであろう。そこで、やや煩雑になるが、職業構成を各区毎に記しておく。以下の職業構成の整理は、具体的なイメージが得られやすくなるように、国勢調査において用いられる職業分類に必ずしも依拠していない。確認しえた世帯の職業を多い職業の順から単純に並べてみる。

旧1区：78世帯における職業は、漁業25、公務18（教員13、地方公務員等5）、自営業9（精米所2、製材1、鉄工所1、板金・美容院1、専売品店1、貸金業1、蒲団店1、木工所1）、建設・土木労務8、漁協職員4、運転手3、寺院2、農業2、民宿1、団体職員1、大工1、その他4、無職12である。

旧2区：71世帯における職業は、漁業24、自営業20（飲食店3、理髪店2、専売品・食料品・雑貨品店2、食料品・雑貨品店1、時計店1、金物・釣具店1、美容院1、ガソリンスタンド1、食料品店1、土木・建設業1、水産・貸間業1、冷菓卸業1、呉服店1、薬局店1、電器店1、貸金業1）、民宿・

旅館 4, 建設・土木労務 4, 公務 3 (地方公務員 1, 郵便局員 1, 寮母 1), 建設業 2, 会社員 2, 寺院 1, 漁協職員 1, 会社経営 1 (ガス・電気), 大工 1, 無職 8 である。

旧 3 区: 78 世帯における職業は, 漁業 35, 自営業 22 (飲食店 3, 鉄工所 2, 建設業 2, 水産加工業 1, 家具店 1, 板金業 1, 青果店 1, 石油販売店 1, 豆腐店 1, 食料品店 1, 専売品・雑貨品店 1, 食料品・雑貨品店 1, 理髪店 1, 生コンクリート 1, パチンコ店 1, 製材業 1, 造船業 1, 珠算塾 1), 公務 4 (診療所職員 2, 地方公務員 2), 民宿・旅館 2, 会社経営 1 (運輸業), その他 2, 無職 12 である。

旧 4 区: 38 世帯の職業は, 漁業 9, 自営業 8 (運輸業 2, 金物店 1, 専売品・野菜・雑貨品店 1, 水産加工業 1, 理髪店 1, 建具店 1, 本屋 1), 運転手 3, 建設・土木労務 3, 公務 (地方公務員) 1, 寺院 1, 無職 13 である。

旧 5 区: 75 世帯の職業は, 漁業 42, 建設・土木労務 13, 自営業 4 (水産加工 1, 食料品・雑貨 1, 食料品 2), 公務 2 (地方公務員), 漁協職員 1, 会社員 1 (船員), 大工 1, 民宿 1, その他 1, 無職 9 である。

確認された世帯の職業の総計は, 表 9 に集約したように 340 であるが, 職業構成からみる地区特性としていくつかの特徴が確認される。その第 1 は, いずれの地区においても漁家の構成比率がもっとも多いということである。下町全体では, 約 4 割が漁家である。青苗地区は漁業基地であるということが改めて確認される。とくにその中でも旧 5 区は, 漁家が 56% となり過半数を占めることから, 漁業集落の特徴は, 通称, 岬地区と称せられるこの地区にみられるとあってよい。これに続くのは旧 3 区である。漁家の職業構成比率が高いこれら 2 つの地区に対して, 他の地区では, その比率がやや低くなっている。しかしこの点は, 第 2 の特徴であるいずれの地区においても無職が多い, という点に関連するように思われる。それは, 無職層にはかつては漁家であった世帯が含まれているからである。たとえば旧 4 区の場合, 漁家の構成比率は, 23.7% と 5 地区の中では一番低い値であるが, それは確認しえた時点における数値にすぎない。他の地区についても同様のことがいえる。高齢化の進展とともに, このような傾向は増大すると思われるから, あくま

表 9 災害前の青苗下町地区における職業構成

	旧 1 区	旧 2 区	旧 3 区	旧 4 区	旧 5 区	合 計
漁 業	25 (32.1)	24 (33.8)	35 (44.9)	9 (23.7)	42 (56.0)	135 (39.7)
自 営 業	9 (11.5)	20 (28.2)	22 (28.2)	8 (21.1)	4 (5.3)	63 (18.5)
公 務	18 (23.1)	3 (4.2)	4 (5.1)	1 (2.6)	2 (2.6)	28 (8.2)
建設・土木 労 務	8 (10.3)	4 (5.6)	— —	3 (7.9)	13 (17.3)	28 (8.2)
そ の 他	6 (7.7)	12 (16.9)	5 (6.4)	4 (10.5)	5 (6.7)	32 (9.4)
無 職	12 (15.4)	8 (11.3)	12 (15.4)	13 (34.2)	9 (12.0)	54 (15.9)
合 計	78 (22.9)	71 (20.9)	78 (22.9)	38 (11.2)	75 (22.1)	340 (100.0)／(99.9)

(注) その他には数が少ない職業も含めて表にしている。聞き取り調査より。

でひとつの目安である。

第 3 の特徴は、旧 2 区・旧 3 区・旧 4 区に共通して指摘しうることであるが、自営業がこれら 3 つの地区に多いことである。さきに言及したごとく、多種多様な業種がこの自営業に含まれている。第 4 に、旧 1 区は、公務に分類される職業階層が下町地区では、もっとも多く 23.1% を占めるということである。この区内に青苗中学校が存置することから教員住宅があり、この住宅に居住する教育公務員が多いことによってこの職業階層の比率が高くなっている。さらに役場職員、学校職員、奥尻空港職員、消防署職員といった地方公務員もこの地区に比較的多く居住している。

奥尻町内における 2 つの中核地区である奥尻地区と青苗地区は、両者間が約 16～17 km 離れていることから、日常的には、当該地区それぞれがかなりの自律性をもった自己完結的な地域生活を展開せざるをえない。このことは、上述した自営業の多さと多様性にうかがわれるように思われる。災害後、この自営業層は、高台地区に移転し経営活動を再開し生活再建を図る場合と、

復興計画に依拠したまちづくりの一環として下町の臨海部の商店街地区において経営活動を再開する場合と二分されることになった。災害後における自営業層と他の地域住民との関係性の再構築は、自営業層における居住地の分化との関連において改めて問い直されることになる。この点は、近隣関係の再編成とともに日常生活における買い物圏の再編成として次項において改めて取り上げる。

職業構成の側面からみた地区特性は、旧1区から旧5区までの下町地区全体を視野においてふれた。その結果、漁家層と自営業層の占める高い比率が注目された。しかもそれは、地区間における特徴が浮かび上がる形であった。やや大胆な表現をするとすれば、下町の地区特性を集約的に示す地区は、その職業構成のあり方によって表し得る。そのひとつは、漁家層が災害前においてもっとも多く見られた旧5区である。他は、自営業層が災害前に多くみられた旧2区・旧3区・旧4区である。とくに前者2つの地区は、自営業層の比率が3割近くを占めた。これらに対して、旧1区は、区内に教員住宅が存置することから公務層が多くなっていた。

地区毎におけるこのような特定職業の高い構成比率は、災害後の地域生活の再建過程において、当該地区住民はもとより地域社会全体にとっても大きな意味をもつ。漁家層中心の旧5区の住民は、全戸高台移転に伴い、新しい近隣関係および生活圏の再編成、そして職住分離に伴う漁業経営のありかたが他の旧地区住民に比べていっそう問われることになったからである。自営業層は、災害後のまちづくり計画の中核をなす社会層として位置づけられ、青苗地区の地域活性化において果たす役割が期待されている。このために、自営業層の衰退は、青苗地区の衰退につながりやすい。結果として、奥尻町における2大中核地区のうち、そのひとつである青苗地区の盛衰は、町全体の衰退につながる恐れが予想される。というのも、すでにふれたごとく、災害前に下町に居住していた自営業層の一部が高台地区に移転したために、自営業層における高台地区と下町地区とにおける居住地区分離によって、自営業層間における乖離の兆しが見受けられるからである。またまちづくりの中心拠点が青苗臨海地区に置かれたために、高台地区の自営業層に比較

して、災害後の経営活動再開地区として下町を選択した自営業層は、青苗地区における商店街の今後の動向を左右する中軸に位置づけられるようになってきているからである。

以上のごとく地区別の特性が鮮明になったことから、漁業層を中心とする旧5区と自営業層がより多くみられる旧2区と旧3区に焦点を据えた地区特性の把握がさらに必要になる。そこで次に、漁業層が多い旧5区の災害前の地区特性を世帯形態と親族ネットワークの側面からとりあげてみたい。なお自営業層については、まちづくりの取組みに関連して改めて後述したい。

2-3-2 世帯形態と親族ネットワークよりみた地区特性

報告書における災害特性において言及したごとく、年齢別に被災者をみた時、60歳以上の高齢者の比率がもっとも高かった（注14）。いわゆる災害弱者といわれる人たちに犠牲者が多くみられた。地域社会における高齢者の比率が高ければ高い程、このような結果がもたらされることになる。激甚被災地区の旧5区においては、67名の犠牲者と5名の行方不明者が確認されている。この数は、青苗地区全体の犠牲者と行方不明者のうち67.3%を占めている。これらの犠牲者のうちで、高齢者はどのように位置づけられるのだろうか。図5は、この目的のために整理された。旧5区において犠牲者がみられた世帯は網目で表示している。さらに網目で表した世帯の中で、○印の世帯は、60歳以上の人が犠牲者となっていることを示している。36世帯中27世帯が該当している。

このような犠牲者の世帯の位置関係に注目すると、津波は図の上から、つまり日本海に面する西側から襲ってきたので、東側の海岸に近い世帯に比べて犠牲者は西側に位置する世帯にやや多いように思われる。図の左側は方角的には南となり、左端に「徳洋記念碑」の塔がある。これに対して図の右側は北の方角であり、青苗灯台下に近い位置にある。したがって高台に逃れる距離の近さからすると、右端の世帯ほど条件がよいから犠牲者は少なくなると考えられる。しかし図をみる限り、そのようなことはいえない。このような旧5区内の被災世帯の位置関係からすると、方角と高台への距離によって

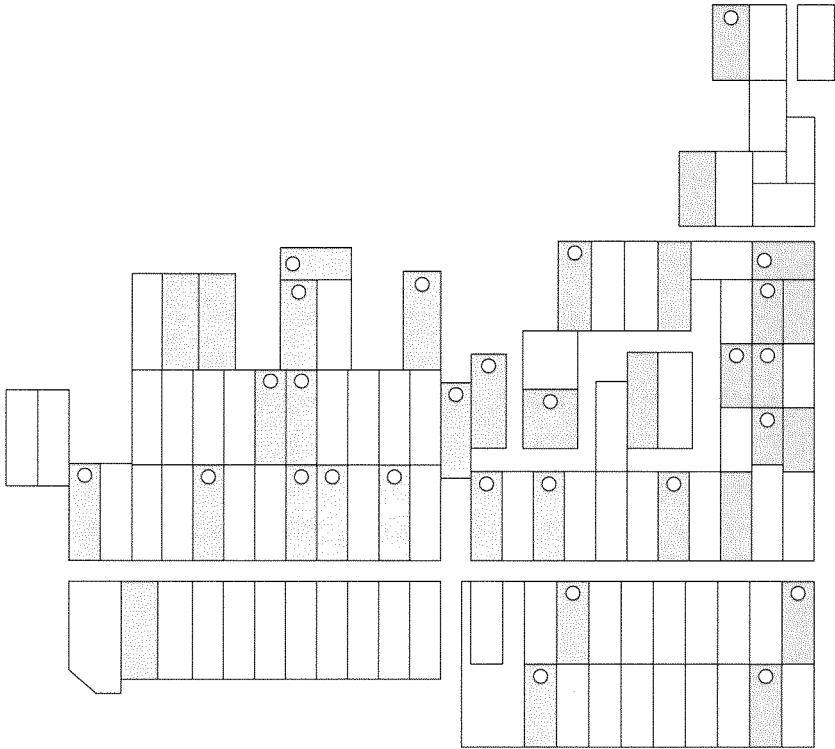


図5 高齢被災者世帯における犠牲者

犠牲者の多寡の傾向を指摘することは難しい。これに比べて、○印を付した60歳以上の犠牲者が確認された世帯は、犠牲者がみられた36世帯のうち75%を占めていることから、年齢層の違いがいつそう注目される。災害弱者に犠牲者が多いといわれることは、旧5区ではこの60歳以上の年齢層に当てはまるように思われる。この年齢層は犠牲者の多さに関連するとともに、災害後の地域生活や家族生活の再建過程に深くかかわるから、旧5区全体における世帯形態をここで確認しておこう。

さて表10は、世帯主の年齢層別に世帯形態を整理したものである。表からうかがわれる旧5区の災害直前における世帯形態の特徴は3点ある。そのひ

表10 災害前の旧5区における世帯形態

世帯形態 世帯主の年齢	一人世帯	夫婦のみの世帯	夫婦+子供の世帯	三世帯	その他	合計	
80歳代	1	1	0	1	1	4	(5.3)
70歳代	3	6	0	1	2	12	(16.0)
60歳代	0	19	1	7	3	30	(40.0)
50歳代	1	13	0	1	1	16	(21.3)
40歳代	0	3	5	1	0	9	(12.0)
30歳代	0	0	3	0	1	4	(5.3)
合計	5 (6.7)	42 (56.0)	9 (12.0)	11 (14.7)	8 (10.7)	75 (100.1)	(99.9)

(注) 聞き取り調査より。

とつは、世帯主の年齢が50歳代以上である中高年齢層の世帯が圧倒的に多く82.6%を占めているということである。とくに60歳代の世帯主世帯だけでも4割になる。ふたつに、中高年齢層の世帯主世帯では、夫婦のみの世帯が大多数である。みつつに、三世帯世帯は、漁家層に多いということである。ちなみに、三世帯世帯11戸中10戸が漁家である。しかし、この三世帯世帯においても世帯主の50歳台以上の世帯が多く、11戸中10戸となっている。このような特徴が確認された世帯形態について、犠牲者は30世帯においてみられた。これらの世帯のうち、50歳台以上の世帯は24世帯であった。このうちもっとも多い世帯は、やはり60歳台であり16世帯を数えた。職業との関連においていえば、21世帯の漁家において犠牲者がみられた。

前節の産業構造に関連して、漁協組合員における年齢構成の変容を指摘したごとく、高度経済成長期以降、漁業就業者の後継者不足とともに漁業就業者の高齢化が進展してきた。町内の漁業基地である青苗地区でも、事態は同様であった。そのような状況下にあって、災害の襲来は漁家それ自体に多くの犠牲者を生み出したことはいままでもないが、残された中高年齢層の漁家が災害のダメージから災害後の漁業経営を断念するという事態をも生み出した。ちなみに、災害後、旧5区から島外に転出した世帯は5世帯ある。これらのうち4世帯が漁家であり、すべて函館に転出した。島に留まり生活再建

を図ろうとする中高年齢世帯は、今後、さらに高齢化が進展する。このような世帯の増大は、漁家層に限定されるわけではない。しかも旧5区にみられるこのような傾向は、激甚被災地青苗全体に当てはまるものと思われる。災害後の高齢化の進展に地域社会はどのように対応しなければならないか。高齢化に関する一般的課題とともに災害という個別課題が加わった高齢化への対応が余儀なくされている。

地域社会における構成員として、今後、高齢者世帯のいっそうの確実な増大が予想されることから、高齢化をひとつのキーワードとして、災害後における地域社会の再建過程が注目されなければならない。高齢者世帯は、それ自体が有する資源によって自立的に災害後の様々な事態に対処するとともに、世帯外の社会的制度に依拠した専門機関の活用によっても事態に対処するであろう。災害後の事態に対する対処の仕方として、自立的な対処、専門機関に依存した対処のいずれかのタイプにウエイトを置くのか、それとも両者を課題に応じて均等に活用するのかは、当該世帯の置かれた状況によって左右されるであろう。このような論点は、改めて「被災世帯家族の生活再建」という世帯レベルにおいて展開される。本節では、事態対処のあり方に関連して、地域社会レベルにおいて確認しておかなければならない前提がある。それは被災者や被災世帯が自立的に事態に対処しうる資源のひとつにかかわる。すなわち、アメリカ合衆国の従来の災害研究において解明されてきたことは、災害時の被災者や被災世帯に対する第一次的関係の存在の重要性であり、そうした関係による援助的機能の遂行である(注15)。高齢者世帯にとってこの第一次的関係は、他の年齢層世帯の家族よりもいっそう重要であるように思われる。いうまでもなく第一次的關係とは、同居家族成員や他出家族成員、家族成員の周囲に位置する親族、そして近隣・友人・知人によって構成される。

地域社会が親族関係の網の目によって構成されている場合と、そのようなネットワークをほとんど持たない場合とでは、災害後において被災者や被災世帯が事態に対してとる対処のあり方に違いが生じるように思われる。とりわけそれは、高齢者世帯について当てはまるのではなかろうか。しかし従来

の災害研究は、災害時における親族の援助機能の存在を明らかにしているけれども、残念ながら、被災地域における親族や親族ネットワークの存在それ自体の確認が必ずしもなされていない。災害後の時間的経過に伴う親族機能の変容も跡付けがなされていないように思われる。このような論点を明確にするために、災害前の被災地域が、R. ヒルらの表現である「親族に指向したコミュニティ」と「個人に指向したコミュニティ」のいずれの特性をもつかを確認しておく必要がある(注16)。そこで以下に、旧5区についてこの点を確認してみよう。

さて図6は、災害前における旧5区の各世帯が、お互いどのような親族関係にあるかを表したものである。親族関係は、系図とともに類別的に確認しえたけれども図中には、最小限の情報を表示するにとどめた。マス目は各居住世帯を表し、マス目内における上のゴシックの数字は各世帯番号、そして下の数字は、当該世帯が旧5区内において親族関係にある世帯の番号をそれぞれ示している。これによると、区域内の他の世帯と親族関係にある世帯は61世帯であった。親族関係がみられないという世帯については、地域的範囲を広げて青苗地区内における親族関係の存在を確認した。同様に、旧5区内と青苗地区内のいずれの地区内においても親族関係がみられない場合、さらに広範域の奥尻町全体における親族関係の存在を確認した。その結果が、各世帯のマス目内における「青」、「奥」の表示である。すなわち、「青」の表示は、旧5区内に親族はいないが、青苗地区内にはいるということ、同じく、「奥」は、旧5区内および青苗地区内のいずれにも親族はいないが、奥尻町の他地区に親族がいるということである。

こうしたことを踏まえると、旧5区の地区特性として、被災前の当該地区が「親族に指向したコミュニティ」であるということの前提を確認したことになる。他の区に関する聞き取り調査においても、同様のことが指摘された。したがってこのような意味における「親族に指向したコミュニティ」は、旧5区に限定されないといえる。加えてこのような親族関係の存在を前提として、この親族が同時に近隣であったり、かつまた親しい友人・知人でもあるという重なりを持つことが少なくない。かくして旧5区をはじめ青苗地区で

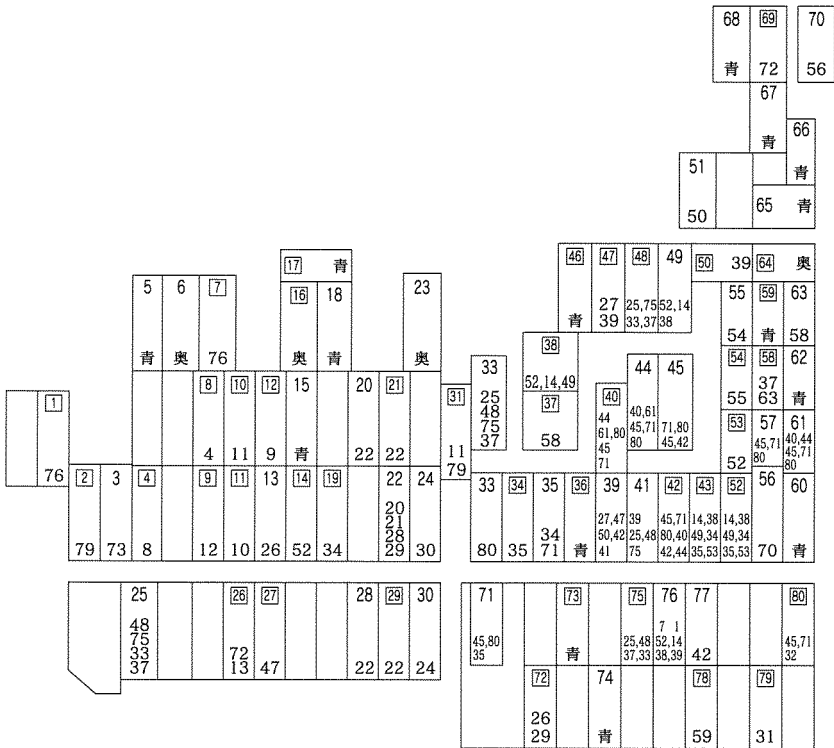


図6 災害前における旧5区の親族ネットワーク

は、異なる関係性が重なり合う、いわゆる重層化した第一次的関係のネットワークをもつ世帯が多いといえる。このような地区の特性を前提として、近隣関係は位置付けられる。災害後の近隣関係の変容や日常の生活圏もこのような親族ネットワークを前提にすることによって、いっそう明確になるであろう。

2-4 近隣関係と日常の買い物圏

2-4-1 近隣関係

災害後の現在における近隣関係について、災害前の近隣関係に比較しつつ

事例的に行った聞き取り調査によると、近隣関係の変化としていくつかの点が明らかになった。そのひとつは、災害前では自宅を留守にする時、鍵をかけることはなかったが、災害後においては、施錠するようになったということである。この変化の原因として次のことが指摘される。まず、もっとも大きな原因は、災害後、復興計画によって高台地区への住居移転がなされたことである。このために、漁家層を中心に職住の空間的分離が大きくなった。高台にある自宅から離れた海と海岸において就業する場合、両者に距離があることから留守宅の管理に目が届きにくくなった。しかも災害前であれば、熟知しあった近隣がいたから、島外に出かける場合でも、施錠しないで留守宅をこの近隣に依頼することができた。しかし災害後は、居住地が復興計画に依拠して展開したことから、近隣それ自体が災害前の近隣とは異なることになった。そのために、近隣に留守宅を頼み得る関係性がまだできあがっていない。それゆえ住宅に施錠しなければならない条件が生じた。さらに、住宅が近代的な様式の新築住宅となったことから施錠が容易になった。とくに、公営住宅に入居する世帯は、アパート形式の住宅であることから鉄の扉に施錠することが習慣とならざるをえなくなった。いずれにしても、住宅の施錠行為の出現は、地域生活の再建過程に伴い顕著になった現象である。このような施錠行為が習慣化するか否かは、今後における近隣関係の展開を見極める論点のひとつになるものと思われる。

ふたつに、災害後、朝起きてから屋外に出て近隣に出会った時、気軽に「おはよう」という挨拶ができにくくなったということである。単純なこの挨拶の言葉がかけにくくなったというこのような変化は、災害後の居住地が復興計画に依拠して展開したことから、近隣それ自体が災害前の近隣とは異なることになったということにかかわる。同じ青苗地区の住民であるから、災害前からお互いは顔見知りではあるけれども、災害前の近隣とは異なる隣人の存在は、知り合いの度合いにおける微妙な違いから一種の違和感がみられるようになった。馴染みの程度の微妙な差異が挨拶のしかたに現れているという。もっとも、区画割に際して、親戚同士が隣り合わせに居住区を希望したり、元の住居跡に近い区画を希望した結果、元の近隣と隣り合わせになった

という場合がある。こうした場合の近隣関係は、微妙な違和感は回避しやすい。

近隣間における挨拶の仕方の微妙な変化は、居住区の選択とともに住宅形態によってももたらされている。住宅の形態として、一戸建て住宅ではなくて、公営住宅に入居した被災世帯では、従来、経験したことがない鉄の扉によって仕切られた近隣生活を展開することになったからである。漁村集落の生活様式からアパート形式の都市的生活様式への変化は、近隣間における「勝手の違い」を生み出している。扉を開いて出くわす隣人が元の近隣ではなく、しかも職業、年齢、性別、家族形態が異なる時、近隣関係の構築には時間が必要となる。このような公営住宅にみられる近隣関係のあり方程顕著ではないが、災害前に比較して、災害後の一戸建て住宅は、復興計画に依拠して隣家との間に空間が設けられることになった。前後左右の両者ではなくても、どちらか一方の側には、空間的距離が可能な限り取り入れられている。災害前の下町地区の住宅景観を高台地区から撮影した写真と現在の景観とを比較した時、この違いは一目瞭然である(注17)。これは防災の観点からも必要であった。しかし、数メートルとはいえ、隣家間との空間的距離が設定された場合の近隣同士の挨拶は、軒下が重なり合う程に接近していた被災前の近隣間における挨拶の交わしかたとは、これまた微妙な違いにならざるをえない。

いうまでもなく、災害後の近隣関係がいかに展開しているかを確認することは、災害後における地域生活の再建過程を見極める重要な内容のひとつである。その近隣関係における隣人同士の挨拶における変化は、日常的でシンプルな側面であるだけに災害後の近隣関係がどのような状況にあるかを確認する目安のひとつにもなりうる。さきにふれたごとく、災害前の近隣関係に比べると、居住地、住宅の形態、そして隣家間における空間的距離によって隣人同士における挨拶の仕方に微妙な違いがもたらされた。近隣関係の変化には、このような事情が介在した。しかし、近隣関係の変化に影響を及ぼす原因として、決定的に重要であると思われることは、被災状況のあり方である。同じ近隣間において被災状況が異なる場合、近隣間の挨拶に微妙な違いが生じる。とりわけ、犠牲者があった世帯とそうでなかった世帯とが隣人同

士になった場合、近隣間における言葉のやりとりと行動には、他者に対する配慮が必要にならざるをえない。実際、聞き取り調査によると、同じ被災者であるけれども、災害の衝撃が大きかった被災者や被災世帯に対して、被災の程度において軽微であった者は、気兼ねや遠慮があるという意見がみられた。

平成10年3月17日に、町による復興宣言が出された。また同年6月には、秋篠宮ご夫妻の列席を得た慰霊碑の除幕式典があった。これらを経過して、つまり災害後、丸5年目に至って、同じ地区住民として、さきに指摘した被災者間における気兼ねや遠慮をしないでかなり自然にふるまえるようになるのではないかと、という述懐が一部の被災者にみられるようになった。このようなことを踏まえると、近隣関係における微妙な違和感や緊張感、そして被災の軽重による被災者間における一種の後ろめたさ、といったことが被災者間や被災世帯間において少しずつ緩和されつつあるように思われる。

被災者や被災世帯の心情の深層レベルにおける変化が現れるためには、時間という「とき薬」が必要であろう。新しい近隣関係の構築は、「とき薬」に伴うこのような心情の変化を汲み入れつつ進展している。被災者や被災世帯の心情について言うは易い。しかし、その心情を理解し共有しあうことは難しい。

2-4-2 日常の買い物圏

被災者や被災世帯の心情における不可視的な微妙さに比べると、日常的な買い物行為は、地域生活の再建過程における可視的な部分の一端を垣間見せてくれる。そこで、以下において被災世帯の日常的な買い物行為とその変容を取り上げることにしたい。

すでに本節、2-3-1「職業構成よりみた地区特性」において指摘したように、災害前の青苗下町地区の旧2区や旧3区には、自営業世帯が多くみられた。災害後、このような世帯は半減した。しかも復興計画によって、災害前に下町地区にあった自営業世帯は、高台地区と青苗臨海部の下町地区とに分離した。ちなみに、下町地区では、災害後の調査時現在、自営業として

14 世帯～15 世帯が営業している。災害前の下町地区の自営業が 63 世帯確認されたことに比べると、これはまさに激減である。このような自営業被災世帯は、まちづくり計画の力点が下町に置かれたことから、新居住地である 1 区 2 区そして 3 区の幹線道路沿いに集中した。これが災害後の新しい青苗商店街を形成することになった。災害前では、地域住民は、距離的に近接した自営業世帯から日常生活において必要な商品を購入していた。しかし、災害後、自営業層の居住地が再編成されたことから、日常の買い物圏もまた再編成されなければならなくなった。

漁家を中心としていえば、いうまでもなく魚介類は、自前であったから購入品の中には、この副食品は含まれない。非漁家世帯においても、漁業基地の青苗地区では、水揚げされた魚介類が無償ないし低廉に入手し得る。そのために奥尻町では、魚屋は 1 軒もない。こうしたことから、消費生活の側面では、食費の負担は最小限にとどめられうる。したがって、自営業世帯からすると、魚介類を除いた生活必需品を商品として扱うことになる。

このような消費生活の特徴に加えて、災害前の日常の買い物は、すべて即金の現金払いではなくて、数少ないとはいえ一部にはつけ払いもあった。このような支払いは、2-3-2「世帯形態と親族ネットワークよりみた地区特性」において確認したように、地域住民が親族関係をコアにしたお互い熟知しあう社会関係の網の目を有することによって支えられていた。購入する商品に関しては、親族関係を中心とした関係性の中で、どの自営業者からどのような商品を購入するかがほぼ決まっていたといわれる。同じ商品を扱う自営業が複数存在する場合がある。このような場合、暗黙の了解として、どちらか一方に片寄らない共存共栄の原理、相互依存の原理を尊重するという地域生活のシステムがみられた。親族関係が重複し合う場合についても同様の社会規範が成立し、地域生活における秩序化が保証されてきた。したがって、消費者の側における自営業者の任意的な自由選択、自営業者の側における自由競争の原理は、地域生活における秩序破壊の一因として危惧された。

しかし災害後、このような秩序原理が揺るぎ始めている。それは、いくつかの日常品の購入に関する新しい買い物行動においてみられる。一例を示す

と、それは、災害後、仮に近くに商店があっても当該の商店から商品を購入しなくなったことであり、親族関係にある世帯が、災害後、自営業を再開したにしても、当該の商店から商品をつねに購入しなくなったことである。これらの新しい現象は、災害後、青苗臨海部の端に進出してきたスーパー「つるや」の存在が大きい。函館市に拠点をもつ道南地方中心のチェーン店「つるや」は、島外資本による町内への本格的進出ケースである。進出当初の位置づけは、被災者と被災世帯に低廉で豊富な商品の提供ということであった。この進出は、青苗地区における消費行動のたんなる変化を引き起こしたばかりではない。低廉で選択の幅がある商品を求めて、青苗地区のみではなく16～17キロメートル離れた奥尻地区からの集客がみられるようになった。売り出し企画日には、さらに遠い島の反対側にある稲穂地区からも買い物客がみられるようになった。町レベルの消費行動における大きな変化が生じた。さらに時として、商店がこのスーパーから低廉な商品を多く購入し、それを自宅商店において販売するということもみられるようになった。消費者側にとどまらず、自営業者側の反応も敏感になってきた。

こうしたことから、消費者は、災害前にあっては遠慮気味であった「どの商品は、どちらの店の方が安い」という言葉が、明確に公言されるようになってきた。このような変化は、日常品の購入に際して、災害前においてはみられなかった商品の購入者に商店が車で商品を届けるというサービス行為を引き起こすようになった。自営業世帯にとっては、消費者のニーズにサービスという付加価値を加えるという営業姿勢の変更が余儀なくされ始めた。スーパーの進出による直接的なインパクトに加えて、災害前では、商店から商品を自宅に届けてもらうというような行為は予想しえなかったが、復興計画によって高台地区に多くの被災世帯が移転したことから、臨海部における商店と高台地区にある住宅までの距離がこのような行為を後押しすることになったといえる。災害前における共存共栄、相互依存の原理に災害後における競合と競争の原理が導入され始めたことによって、地域生活の再建過程は、これらの諸原理を組み入れつつ新しい秩序化を志向しなくなってきた。

自営業の被災世帯は、災害による衝撃を克服し、生活再建を図ろうとする時、このような外的諸力とともに同じ被災者でありながら消費者としての被災世帯、そして同じ自営業被災世帯の動向に敏感にならざるをえなくなってきた。二重三重の課題が顕在化してきている。この課題に関する考察は、「被災自営業世帯の生活再建過程」としてテーマを設定し、改めて後日、稿を起したい。

このように、災害前の地域生活においてなじみにくかった新しい原理の導入は、好むと好まざるとにかかわらず、抗しがたい諸力になってきた。これに伴い、災害というインパクトは、新しい皮袋を被災住民と被災地域に要求し始めてきているように思われる。このような諸力が買い物行動という側面やさきに言及した近隣関係における変化の側面にとどまるのか否かは、さらに見極められなければならないであろう。そこでさらに、このような方向性を地域生活の再建過程におけるいくつかの地域集団の衰退・消滅・形成・展開を通じて探ってみたい。

2-5 地域集団の消滅・衰退・形成・展開

災害研究においては、救助・救護・救援の活動にかかわる重要な集団として、主として、第二次的集団が取り上げられる。その際、集団という用語は用いられることは少なく、一般的には、組織という用語が用いられている。しかもその組織は、規模の大きい組織であることが多い。組織の明確な目的、訓練された人員、高度な技術や技能、装備、そして動員力によって災害に対する対処能力が大きいことから、このような組織が注目されてきた。しかし他方において、近代社会における官僚制組織の原理に依拠した場合、そうした組織は災害に対して必ずしも機能的ではないという論点も提起されてきた。官僚制組織の逆機能が問題にされる。災害時におけるこのような官僚制組織の機能的弱点は、親族・友人・知人といった第一次の関係に依拠した集団や任意的なボランティア組織によって補完される。したがって現実的には、官僚制組織、第一次の集団、ボランティア組織の三者による相互の機能的補完によって災害へのより効果的な対処がなされているといえる。

組織、集団という用語の問題はさておき、災害時および災害後の対処行動において、意外と見落とされがちであるのは、地域集団である(注18)。本節で言及したごとく、被災地区の特性として親族関係のネットワークが確認された場合、このようなネットワークをひとつの地域集団、つまり親族集団として位置づけることができよう。こうした地域集団の存在は、前項にみたように、近隣関係や日常の買い物行動に影響を及ぼすものであった。すでに報告した「被災経験と生活再建過程の事例」にうかがわれるごとく、このような地域集団の存在が緊急時において一次的な避難所になったり、各種の援助機能を果たしていた(注19)。また災害後、一度離島した被災者や被災世帯を再度、呼び戻す吸引力的機能を果たすこともみられた(注20)。地域集団としてのこうした親族集団は、同じ地域集団のうちでも第一次の集団である。この親族集団については、すでに一部言及したので、以下では、むしろ第二次的集団に焦点を据えて言及しておきたい。

さて、災害後における青苗地区の第二次的集団として注目される地域集団は、①町内会、②老人会、③宗教集団、④「商学会」、⑤「復興を考える会」、⑥「南奥尻の活性化を考える会」、そして⑦遺族会である。これらの集団においては、集団の目的、集団規模、集団構成員の性格、集団としての範域、集団の成立時期がそれぞれ異なっている。しかしこれらの集団は、いずれもが地域住民の日常生活において深くかかわっているし、地域生活の再建過程を考える場合、重要であると思われる。順次、これらを取り上げてみよう。

2-5-1 町内会

すでに指摘したごとく、災害後、青苗地区の行政上の地域区分は8地区に再編された。この各地区が、町内会のユニットであり、これらが全体として青苗連合町内会を形成する。この各地区の再編成は、地区区分のたんなる再編成ではなくて、その構成員自体の大きな組み替えを伴うものであった。しかもこの構成員は、家族成員や親族、親しい近隣や友人・知人を失った人たち、生活の物的基盤を一瞬のうちに奪われた人たちによって占められている。新しい居住地における近隣は、災害前の近隣とは相互に異なる。これらの近

隣によって新しい近隣生活が展開する。住宅の形態も2階建てアパート形式の住宅が加わったし、防災上の観点から住宅間に空間的スペースが可能なかぎり設けられた。こうした近隣と近隣社会とともに、新しい町内会が形成された。したがって町内会の活動は、当然のことながら、これらの諸状況を前提にして展開されなければならない。周知のごとく町内会は、一方において、自治体行政の下支え組織という性格がある。しかし他方において、町内会は地域住民の日常生活ニーズを充足したり、地域住民の安寧を図るための住民にもっとも密着した組織的単位でもある。そのために時として、町内会は自治体行政に対して、異議申し立てを行い改善を要求する圧力集団になる。青苗地区の町内会は、このような町内会の一般的な性格を当然のことながら有している。

けれども災害後の町内会は、復興計画による地区の構成のあり方と構成員の被災経験に照らして、従来の町内会とは性格を異にした位置付けと活動が必要になるのではないと思われる。というのも、復興計画に伴う居住地の設定とその区画の選択、住宅様式の変容、地域住民における近隣関係や買い物行動における変容、これらを通じてうかがわれる地域住民の規範意識の変容が見いだされるからである。換言すると、漁村の生活様式から都市的生活様式への変容がうかがわれる。このようなことから、新しい町内会活動の位置づけのためには、災害後における地域住民の社会的性格の変容を前提にした取り組みが必要になるであろう。つまり激甚被災という非日常的な経験を町内会という組織それ自体と町内会の活動にそれぞれどのように組み入れていくのかということが問われる。もっともこのような視点は、なにも町内会のみにとどまるものではない。ここにとりあげる地域集団すべてにあてはまるであろう。

このような視点に関して、災害研究において鏤々指摘される「治療コミュニティ」や「愛他的コミュニティ」の概念が手掛かりとなる(注21)。すなわち、被災時と被災後に顕著にみられた被災者間、そして被災者と救助・救護・救援にかかわった人たちとの間における互助協力と共有感情に支えられた非日常的な生活世界が、「治療コミュニティ」ないし「愛他的コミュニティ」を

形成するといわれる。被災者をめぐる非日常的な生活世界の出現は、緊急時の一時的現象として位置づけられがちである。被災者がお互い悼みを共有しあって地域づくりを展開せざるをえない被災地区では、町内会組織と町内会活動は、「治療コミュニティ」や「愛他的コミュニティ」と概念化される内容をいかに組み入れつつ継承・展開させていくかという課題をもつように思われる。

激甚被災地区の犠牲者の世帯形態に関してふれたように、旧5区では、災害前においてすでに高齢者世帯が多くみられた。この人口や世帯の高齢化傾向は、災害後の青苗地区全体において確実に増大することから、激甚被災地区における地域生活の再建は、今日的な「福祉コミュニティ」の形成という課題に直結していくことになる。このような視点は、「治療コミュニティ」や「愛他的コミュニティ」が含意するところに着目する時、災害後の時間的経過に伴って、被災高齢者世帯をめぐる「福祉コミュニティ」をいかに構築していくかに応えていく大きな手掛かりを与えてくれているように思われる（注22）。この課題は、町内会レベルにおいてのみ解決しうるものではない。自治体全体、さらには国家レベルにおいて取り組まなければならない課題であることも確かである。町内会レベルにおいてみた時、ささやかな動きは、どのようにみられるのか。将来的な方向性はいかに模索されているのか。それを老人会の再組織化と活動再開をつうじて探ってみよう。

2-5-2 老人クラブ「寿会」

町内会は、災害時と災害直後も組織的変容が見られつつも、継続した。これに対して、老人クラブ「寿会」は、災害時より災害後の平成10年4月まで活動が停止した。もっとも、災害前から会の活動は、あまり積極的ではなかったといわれる。会の性格や活動内容が曖昧であったからである。しかし、平成10年を迎えて、会の復活を図ろうとする動きが生じた。これは、被災者が町内会のレベルにおいて、災害後、本格的に取り組みを再開した代表的な活動である。奥尻町が平成10年3月17日に復興宣言をすることになっていたから、このような動きとも連動した。しかし当然のことながら、被災者自身

において活動を再開しようという気運が出てこなければ、賛同者は得られにくいし、組織化は難しい。その意味では、「寿会」の再開は、災害の衝撃から何かに取り組もうとする被災者の側における心情の変化として受け止められる。4月に高齢者の名簿づくりが開始され、5月20日には総会が青苗支所において開かれた。総会後には花見が行われた。5月の時点では、58名の会員ということであったが、7月下旬においては、会員81名となった。ゲートボール、花壇の世話、道路沿いの花植えといった身近なところからの活動がやっと始まったばかりである。被災者にとって、ささやかなことがひとつひとつ複雑な思いにつながることがあるから、手探りをしつつ気持ちを確かめて進めようとしている状況がうかがわれる。

「寿会」の会員は、たしかに増加した。年会費2,000円の納入率もほぼ100%である。しかし他方において、会に加入していない高齢者も多い。漁業を生業にする地域住民には、生涯現役という信条がある。小型の磯船をあやつり、早朝から海に出て漁をすることが生活に染みついている。漁をすることが、即、生活であるし、生活の保障につながるという信条である。青苗地区では、最高80歳代の現役漁師の被災者がいる。70歳代の現役漁師や災害後、漁師をやめた被災者らの意見によると、老人クラブに加入することは、漁師をやめ引退することと同義であるから、現役中は加入しないという。良い意味における一種の抵抗感や緊張感がうかがわれる。いずれにしても、被災高齢者における災害からの立ち直りの一端は、まだまだ手探りの状態とはいえ、このような「寿会」の再開と再組織化においてうかがわれるといつてよい。

2-5-3 宗教集団

ここで宗教集団という場合、氏子集団、伝統的な寺檀関係にある檀徒集団、そして新興宗教の3者が含まれている。まず、氏子集団からふれておく。海という自然を相手に生業活動をする漁業就業者は、意識的か否かはともかく、「生と死」につねに対峙させられている。海の仕事は男性の仕事であるといわれる。女性は、岸にあって海の幸の陸上げとその後の作業に従事する。この性別分業は青苗地区の漁業、さらには奥尻町の漁業に一般的である。それだ

けに、男性は女性に比較していっそう「生と死」に直面する機会が多い。漁業という生業活動に伴うこのような「生と死」は、就業者や地域住民の宗教意識および宗教活動においても投影される。大漁祈願とともに海上における安全祈願、そして家族の安寧、さらに地域社会の平穏祈願は、地区内（旧2区）における青苗神社の存置と青苗神社の祭典においてみられる。恵比寿様を奉った神社の社殿は、地震後に発生した火災によって消失したが、御神体自体は被災を免れた。青苗神社の祭典は8月12日夜から14日までの3日間行われる。青苗地区では、この青苗神社の祭典と並び奥尻3大祭りのひとつである「室津祭り」（他の2つは、奥尻地区における「鍋つる祭り」、稲穂地区における「賽の河原祭り」である）が、7月20日（かつては、10月20日であったが、この頃になると海が荒れることから、祭典期日が早くなった）に行われる。青苗岬から海上数キロメートル先の沖合いにあり、岩礁の上に建立された室津神社は、8大龍神を奉る。この岩礁周辺は、奥尻島近海でも有数の豊かな海域であるといわれている。

陸における青苗神社、海における室津神社というこれら2つの神社は、漁業基地青苗地区、漁家を中心とした地域住民にとって漁業における大漁、そして地域住民全体の生活の安全と安寧を祈願するシンボルである。同時に、これら神社の祭典は、地域住民にとってお互いが一体感を共有し合う機会であり、祭典への参加は地域社会全体にとって社会統合の意味を持つものである。海を生業の基盤とする地域住民が多いだけに、「生と死」に関する意識は、住民の意識構造の深層に内面化したり、逆に、機に応じて顕在化するという両面性があるように思われる。両神社の存在と祭典は、そうした意識が集合表象として確認し得る機会のひとつである。

神社の存在と神社の祭典への参加活動は、一般的には、地域住民と地域社会にとって求心的機能を果たすといわれる。災害はこれらの機能を奪った。しかし再建された青苗神社とその祭典に続いて、平成10年7月19日と20日の2日間、丸5年ぶりに「室津祭り」が再開された。災害後、はじめての「室津祭り」ということから、特別に前夜祭が加えられた。筆者もこの祭典に参加したが、地域住民自身による出店があり、水揚げされた海の幸がふんだん

に振る舞われた。この祭りの再開は、被災者にとって、災害後の打ちひしがれた気持ちの整理を確かめる機会であったし、地域社会全体にとって明日に踏み出すひとつの区切りであったかと思われる。

地域住民は、神社に対する氏子としてかかわるとともに、地区内にある4寺院との関係が深い。前者の氏子圏は、町内会と同様に全地域住民を対象とする地域集団である。災害後に再編成された町内会の単位である8区より、各区5名（4名の地区もある）の総代が選出され、かれらを世話人として運営がなされる。この氏子集団は、町内会以上に、地域社会の統合と住民の一体化を図る重要な機能を果たす集団であり、地域集団である。これに対して、寺院は信仰のあり方、先祖とのかかわりから、宗派を異にすることがある。このために周知のごとく、宗教は統合とともに分離の機能を併せ持つ。青苗地区では、旧1区に萬徳寺と耕養寺、旧2区に日潮寺、旧4区に法隆寺と4寺院がそれぞれ存置した。災害前における青苗地区の世帯規模504世帯と人口規模1,401人からすると、4寺院の存在は多いように思われるかもしれない。しかしこれは、高度経済成長期の初期やそれ以前に溯ると、青苗地区が奥尻町のむしろ中心地であり世帯数や人口規模も町内でもっとも多かったこと、そして先にふれた海上の生業活動による「生と死」のかかわりの大きさから、4寺院の存在の必然性は理解されうる。

ところで、これらの寺院のうち、法隆寺以外の3寺院は、津波と火災によって壊滅した。とりわけ、津波によって流された寺院がその大きな屋根のみを無残に示した被災光景は、津波の威力のすざましさを物語るものであった。これらの寺院に対して、法隆寺は、すでに本節2-2において旧4区に関して言及したように、幸いにも、被災が最小限にとどめられた。このために、法隆寺は、災害直後から被災者の緊急避難所になったばかりか犠牲者の安置所になり、宗派を超えて犠牲者の弔い場所となった。法隆寺は、マスコミ各社がこぞって活発な取材活動を展開する現場にもなった。この光景は、被災者はもとより住職とその家族にとっても複雑な感情と戸惑いをもたらすものであった。

家族成員や親族、親しい友人や隣人、そして知人を亡くした被災者が、災

害後、避難所生活や仮設住宅生活をしながら法隆寺に足を運ぶには、時間が必要であった。法隆寺にとっても、災害前の寺と檀家との関係に戻るまで時間が必要であった。仏壇はもとより先祖の位牌も失った被災者宅への法要訪問は、手探りで行われなければならなかった。被災者における避難所生活から仮設住宅生活への移行は、その手探りの第1歩であった。仮設住宅に入居後、犠牲者を持つ被災世帯は、まずなにはともあれ、不十分とはいえ位牌の仮安置場所を住宅内に確保し始めたからである。そして新築住宅が建設されることによって、新しい仏壇や犠牲者の位牌が各世帯において本格的に安置されるようになった。しかし被災者にとって、新築住宅におけるこのような仏壇や位牌の安置は、災害の悪夢を呼び起こしたり、思い出したくない被災経験を意図的に回避しようとしたり、災害の痛手を癒そうとしたりする輻輳した意味をもつシンボルになった。さらにいえば、住宅再建後における仏壇や位牌の安置は、被災者にとってココロの復興を静かに見つめ直そうとする契機を与えるものでもあった。法隆寺による被災世帯に対する毎月の法要訪問は、この住宅復興に伴い進展することになった。

被災世帯の住宅復興に伴い、被災した寺院の再建も行われた。法隆寺以外の他の寺院では、各寺院とその檀家との関係において、寺院の再建それ自体が課題であったから、その課題を被災した檀家とともに審議しながら進めなければならなかった。寺院の再建には、教団からの義援金が寄せられたし、檀家からの寄付行為も伴った。かくして、被災世帯は各自の住宅再建とともに寺院の再建にもかかわらざるをえなかった。寺院の再建は、被災した檀家にとって先祖と犠牲者の法要が行われる態勢の第1歩となった(注23)。地域社会の再建過程において、このような寺檀関係の再構築は、モノの復興とともにココロの復興を考えることにつながるであろう。

宗教集団とココロの復興に関連して、上述したことに加えて、青苗地区内に存置する寺院の宗教や宗派以外の他の宗教が、災害後、被災者の心をつかみ、ココロの復興にかかわり始めた。災害という予測しがたい出来事に遭遇し、多くのものを失った被災者が災害のダメージから立ち直ろうとして、既存の宗教とは異なる他の宗教にその立ち直りの契機を求めようとするものが

あるからである。少数例ながら、被災者からこのような意見が見出された。地区内に存置する既存の宗教集団が、このような被災者のココロの復興にどのような役割を果たし得るかは重要な課題であろう。宗教は社会統合機能とともに分離機能を持つだけに、被災者のココロの復興と宗教集団との関係は、災害後、新しい秩序形成を図ろうとする地域生活の再建過程においても見逃しえない課題であるといえる。

2-5-4 「商栄会」

この集団は現時点では存在しない。「商栄会」は、災害前には存在したが災害時に立ち消えになった。「商栄会」は、昭和29年頃から災害時まで約40年間継続した集団である。この会は、10軒ほどの自営業者によって形成された。災害前では、自営業の経営が成り立つためには、50戸～60戸の固定客が最低必要であったといわれる。会の主要な活動は、函館市の問屋と提携をし、そこから共同の仕入をしたり、地域住民から中元商品や歳暮商品の注文を取り一括購入してお客に配送するという営業活動であった。自営業経営におけるコストダウンを図るとともに顧客へのサービスが企図された会であった。さらに会員は、定期的に毎月3,000円の積立をし、それを財源として会の運営費に当てた。懇親会の開催は、積立財源からの金利を活用して行われた。この会は、奥尻商工会が発足するまでは、商工会の代替をする程の活動と役割を果たしたといわれた。しかし残念ながら、災害前における会員間のトラブルのために「商栄会」は解散することになった。災害後、一部に再組織化の動きがみられたけれども、会としては復活していない。この会が災害後、再組織されていれば、商店街の活性化につながり、地域の活性化にも寄与するであろうという意見が一部には見られる。会員におけるトラブル、自営業層の世代交代、時代状況と会の目的や活動のあり方との関係といった課題がみられたにせよ、災害後の地域生活の再建過程には、このような自営業層間における結束とそれに依拠した営業活動は、重要な役割をもっているといわなければならない。

2-5-5 「奥尻の復興を考える会」

この会は、災害後、復興計画との関連において全町レベルで組織されたが、実質的には青苗地区住民が圧倒的に多くかかわった（105世帯が加入）ことから、青苗地区の地域集団という性格がみられた。災害後、被災者の意見を復興計画に反映するためにこの会は組織された。この会が被災者の窓口となり、町との交渉や説明会の開催を行った。たとえば、復興計画における居住地の移転と住居地の選択、まちづくりのあり方、そして被災者に対する義援金の配分や補助金の算定のあり方は、被災者や被災地域にとって重要な課題であったから、会としての独自の案も町に対して提案された。会が被災者の意向を復興計画に反映するために、会による住民意向調査が計画され実施された。このような復興計画のプランニングそれ自体への参加とともに復興計画の透明さ、情報開示を求めるという活動もみられた。さらに罹災の認定いかにによって義援金に差が生じることになるから、被災者間における義援金に関する公正さを訴えることも重要な活動であった。

もとより、「奥尻の復興を考える会」の独自案や活動が、復興計画にすべて盛り込まれたわけではなかった。しかしこの会は、被災者における意見の分散化を防いだり、表明しにくい意見を取り入れたりしながら、結果として被災者の意向調整をしつつ復興計画の共有化をすすめることになった。部分的であれ、この会は復興計画に被災者が参画する役割を担った。けれども激甚被災地区によって依拠する事業計画に違いがあったから、地区間住民における最大公約数の合意がえられた後、復興計画の具体的な進展に伴い、会の組織的活動は縮小した。そして現在、この会は、残念ながら、実質的には形骸化してきている。それでも初期におけるこの会の組織化と組織的活動は、被災者自身が災害後の復興計画に関するプランニングにかかわるという貴重な経験を与えることになったといえる。うがった捉え方をするならば、このような経験を通じて、災害後における地域社会の活性化のためにこうした組織の必要性が、潜在的にせよ被災者の一部に教訓として残されたのではないかと思われる。被災地域の活性化には、このような被災者自身による組織づくりとともに組織への参加による活動が欠かせないことを示しているからであ

る。このような観点にたつ時、次に取り上げる「南奥尻の活性化を考える会」は、そのような可能性をもつ地域集団といえるであろう。

2-5-6 「南奥尻の活性化を考える会」

この会（以下、「活性化を考える会」と略すことがある）は、青苗地区の有志一町議、商工会の役員、漁協の婦人部部長・青年部部長などを役員とする一によって災害前年の平成4年に発足していた。会の目的は、青苗地区の活性化を図るために、当該地区に航空自衛隊の施設や官舎の設置、青苗川および青苗漁港周辺に緑を増やすこと、高齢者のためのゲートボール場、子供の遊び場所やグラウンドの設置等を町内に存置する自衛隊基地の司令や町に要請し、そしてそれらの実現を図ることであった。こうした個別課題の達成を通じて、青苗地区のまちづくりを促進することが会のねらいであった。というも高度経済成長期以降、災害前に至るまで、すでに奥尻地区との格差が広がり青苗地区の地域社会としての地盤低下は顕著となっていた。「活性化を考える会」が発足したのは、このような地区間格差に対する青苗地区住民の危機感の現われであり、地区間格差是正を図るために住民の組織化と組織的活動が必要であるという現状認識が背景となっていた。

自衛隊の施設や官舎の設置については、幹線道路が海岸線を走る道路1本ということによる交通アクセスの問題、そして自衛隊の施設や官舎がある奥尻地区との間における距離（約17km）の問題から、自衛隊の関連施設の設置は難しいとのことであった。これに対して、他の課題である青苗川と青苗漁港周辺を整備することによって緑を増やすこと、ゲートボール場、グラウンド、子供の遊び場、さらにイベントホールの設置等は、可能であるという回答が得られていた。実際、この整備計画は町の長期計画における青写真に盛り込まれていた。

しかし、このような会の運動が開始されてまもなくして災害が襲った。「活性化を考える会」が目的とした課題に比較しえない程、緊急かつ重要な課題が一挙に噴出する事態が生じた。そのために「活性化を考える会」は存続しつつも先に言及した「奥尻の復興を考える会」の設立によって、現実の緊急

事態のために「奥尻の復興を考える会」に軸足を移さざるをえなかった。したがって、復興計画の策定とその漸次的進展に伴い、「奥尻の復興を考える会」がその役割を縮小化し、実質的に形骸化するに及んで、「活性化を考える会」が、再度、顕在化してくる。本来、町ないし「奥尻の復興を考える会」によってなされるべき災害ボランティアに対する被災者からの災害後における復興過程に関する報告が、青苗町内会と「活性化を考える会」のまちづくり事務局によってなされていることは、以上にふれた経緯によって理解しうる。ちなみに、平成7年9月12日付け、第1回目の全国災害ボランティア宛ての報告内容は、1 救援物資や義援金の使われ方、2 復興の状況、3 産業の状況、4 島民の生活状況、5 島民の心の立ち直り、6 ボランティアへの感謝、7 その他、となっている。そして平成8年9月12日付け、第2回目の全国災害ボランティア宛ての報告内容は、1 義援金の使われ方、2 街なみの変化、3 産業の復興、4 島民の生活、5 島民の心、6 ボランティア、7 その他、となっている。

「活性化を考える会」は、その活動面からみると、町内会と重複する。というのも、この会によって災害前から要望された課題は、町内会によって提出されてよい内容であるからである。それゆえ会としての活動の独自性は曖昧にならざるをえない。にもかかわらず、会が発足したことは、従来の町内会活動の脆弱さをカバーする意図があったといえる。それは、構成員が有志となっていることからうかがえる。災害後の地域生活の再建過程において、このような「活性化を考える会」が存在感を示すことは重要な意味を持つであろう。この会が青苗地区の将来に対する危機感を持つ有志によって構成される会として明確に位置づけられるとすれば、こうした有志による会は、災害後における新しい地域社会づくりの方向性を見定める可能性をもっていると思われるからである。このような方向性を持つ組織づくりと組織運営がなされる会であれば、災害前と異なる会の活動が鮮明になるであろう。さらにいえば「活性化を考える会」は、町内会活動を補強するにとどまらず、町内会活動をむしろリードする可能性も有しているように思われる。

災害前における自営業層の有志による「商栄会」は、特定社会層の利害を

もつとともに地域社会全体に対するサービス提供という役割を担っていた。「活性化を考える会」は、有志による会ということにおいては「商栄会」と同じである。有志によって新しい動きを創り出した経験はすでに存したといわなければならない。この経験は、災害後の現状に照らした評価を踏まえて教訓化しうるものであろう。「活性化を考える会」の初期の目的は、「商栄会」と異なり、特定層の利害ではなく、地域住民全体にとってのニーズに応えようとすることに主眼が置かれていたから、災害後における地域生活の再建過程において、被災者に共通する課題とその克服、したがって地域社会全体に共通する課題の設定とその克服に関する担い手としての可能性をこの「活性化を考える会」は持っていると思われる。

以上に取り上げた地域集団は、災害前から存在していた集団、存在していたが災害時に一時的に機能停止し、災害後再組織された集団、災害後組織されたがすでに衰微ないし消滅した集団、災害時に消滅した集団等々であった。これらの地域集団に対して、次にふれる「遺族会」は、災害によって新しく創り出された集団であり、しかも被災者のなかでも犠牲者を抱える被災者によって構成されている集団である。さらに奥尻町全域をカバーする集団であり、各地区の遺族会の連合体でもある。青苗地区は、その犠牲者の圧倒的な多さから「遺族会」の成員も当然のことながら多い。したがって、青苗地区としての遺族会がここでいう地域集団としての「遺族会」である。この新しい集団が、地域生活の再建過程においてもつ意味について言及してみたい。

2-5-7 「遺族会」

災害後の平成10年5月28日、犠牲者を抱えた被災世帯61名によって、当該世帯が抱える課題を共有しつつその解決を図ることを目的としてこの会は設立された。この「遺族会」は、青苗地区、初松前地区、奥尻地区、稲穂地区それぞれにおける遺族会の連合体組織である。激甚被災地奥尻における被災状況は、空間的広がりにおいて重層構造を持っている。すなわち、それは町内の各地区間、各地区内一同激甚被災地区内における町内会の下位単位一聞、そしてさらに町内会の下位単位区内における世帯間といったごとく、

それぞれにおいて被災状況が異なる。したがって、少なくとも三層をなす被災状況の構造が存在する。「遺族会」は、第3の空間的広がり、つまり町内会の下位単位である各区レベルの世帯間において被災状況が異なるということに依拠している。しかもこの「遺族会」は、もっとも深刻な犠牲者の有無によるという被災状況に基づいている。したがって、「遺族会」の成員と非成員とでは、同じ被災者でありながら、災害のダメージの大きさは異なるし、災害後の生活再建のあり方も異なってくる。「遺族会」の会員を多く持つ青苗地区は、当然のことながら、もっとも深刻な被災状況を背負っている地域社会である。このために、この「遺族会」の存在と活動のあり方は、今後、地域生活の再建過程を通じてつねに注目されなければならない。

平成10年3月17日、町議会において奥尻町長によって復興宣言が出されるまで慰霊祭の開催主催は、災害後丸5年間、町によって行われていた。しかし、平成11年度より、7月12日の慰霊祭は、節目の10周年とか15周年を除き、「遺族会」によって主催されることになった。「遺族会」は、犠牲者を抱える被災世帯相互の物的な生活保障に関する課題、ココロの復興にかかわる課題といった共通課題をもちつつそれらを解決していかなければならない。「遺族会」は、これらの課題に加えて、慰霊祭の主催という重大でかつシンボリックな役割をもつことになった。

過去に過酷な被災経験をもったことから、人々は、犠牲者を哀悼し残された肉親に対する思いといたわりを示すこと、被災経験を風化させないという願望、また犠牲を起させない・起さない・そして回避するといった一連の願望をこめて慰霊祭を行うという歴史的経験を持っている。8月6日の長崎市と8月9日の広島市における被爆者追悼と慰霊式典は、その代表である（注24）。これらと北海道南西沖地震とでは、慰霊祭への参集者や地域的広がりや規模は異なるであろうが、込める意味に違いはないであろう。慰霊碑の存在、メモリアル・デイ、そして慰霊祭への参集は、被災者はもとより地域社会にとっても過去への追憶、現在の見極め、そして将来の展望を探る機会とならざるをえないように思われる。

青苗地区の旧5区跡には、慰霊碑に加えて津波資料館の建設が進められて

いる。災害の脅威と被災経験は、これらの構築物を通じて確認されたり継承されたりするであろうが、災害研究における災害の下位文化の概念が意味するところからすると、自治体行政はもとより 被災者、被災世帯、地域社会、公教育を通じて、そしてまたこのような慰霊碑の参拝や津波資料館の見学による学習を通じて形成・継承されなければならないであろう。(注 25)。

地域生活の再建過程は、災害前と災害後とにおける主要な地域集団の衰退・消滅・再編・形成・進展に着目する限り、災害後丸 6 年を経過して本格的な再建過程を踏み出したというのが実情かと思われる。このような地域生活の再建過程において、地域内集団間はもとより町内外の集団や組織との連携は、今後いっそう必要になってくるであろう。それだけに、地域生活の再建過程が確かな足取りをもって進展するためには、災害前以上に、地域リーダーの存在と育成が重要にならざるをえない。激甚被災地区における地域生活の再建過程の舵取りは、この地域リーダーのあり方に左右されられるからである(注 26)。

2-6 小括

本節の主題である激甚被災地区における地域生活の再建過程は、以上に言及した諸点に加えて、地域経済の側面からの検討が必要である。すでに指摘したごとく、青苗地区は奥尻町における 2 大拠点地区のひとつであって、この青苗地区における地域経済の再建は、当該地区全体の復旧・復興・再建の根幹をなすことはいうまでもなく、ひいては奥尻町全体の地域経済の復興・再建に直結するからである。その意味で、「序」における復興・再建モデル図に当該地区が適用される時、事態のもつ意味はいっそう鮮明になる。

第 1 節の小括で確認したように、激甚被災自治体奥尻町は、災害前の社会発展の進展方向が C タイプとして位置づけられた。自治体という地域社会全体に関するこのような変動方向に関して、高度経済成長期において町内の 2 大拠点地区である奥尻地区と青苗地区との地位関係は、両者の拮抗的な状態から奥尻地区に比重が傾く方向に変化してきた。この変化に伴って、両地区の対照的な社会的経済的性格がいっそう顕著になった。すなわち、奥尻町

は行政・交通・流通の中心地区であることから各種の社会的機関が集積し、町内諸地区のうちで人口がもっとも多い地区となった。住民層の特徴としていえば、給与生活者とその家族が支配的である。とりわけ、自衛隊の航空基地が町内にあることから、隊員とその家族の官舎が奥尻地区に存置し、当該地区には公務員層が多い。

他方、青苗地区は、昭和30年代後半には、町内における基幹産業の最大の基地として奥尻町でもっとも多く、多くの地区人口を有していたし、江差―奥尻航路の寄港地でもあった。しかし、昭和40年代には、海の玄関口は奥尻地区のみになった。すでに言及したごとく、高度経済成長期において、町内の基幹産業である漁業が下降に向かったことから、その漁業の最大基地である青苗地区に衰退化の兆しがみらるようになった。その後の低成長期においても青苗地区の地位低下の歯止めはならず、島外への人口流出も続いた。かくして災害前における青苗地区の社会的発展の方向性は、奥尻町全体の縮図として捉えることができる。こうした状況下において、奥尻地区とは異なり、漁業就業者とその家族が圧倒的に多い青苗地区に大災害が襲来した。青苗地区の衝撃は大きかった。

ところで、青苗地区の地域経済の側面からみた地域生活の再建過程は、本来、本節において取り上げられるべきである。しかし、遁辞ではないが、以下の理由により、この考察課題は、後日改めて稿を設定したい。というのも、①漁業就業者、②水産加工業者、③民宿・旅館業者、④飲食店・商店経営者、⑤建設・土木業者といった地域経済の主要な担い手に関する経済的復興・再建をめぐる資料収集がまだ充分に得られていないからである。もっとも、①～④について、聞き取り調査結果や統計的な資料の一部はすでに収集し終えているが、青苗地区の地域経済全体に論及するためには、こうした資料に加えて、未収集の業種に関する資料の整備が必要である。残念ながら、激甚被災地におけるこのような主要な業種に関する資料収集には制約が少なくない。災害後の各業種における経済的な復興・再建は多様であり、かつまた各種の支援事業の関連が一様ではないからである。

さらに大変皮肉なことに、災害後の復旧・復興事業により、業種によって

は業績が一時的に大きく伸長し、災害特需という現象がみられ、地域経済の実質的な把握が難しいからである。モデル図に即していえば、 C_1C_2 から C_2C_3 、そして C_3C_4 の各期間のいずれにおいても、こうした状況が確認される。このような一時的な業績の伸長には、反動が伴うことも事実である。 C_3C_4 の時期においては、こうした反動が確認された。 C_4 以降、このような反動が加速するのかが見極められなければならない。この見極めをしつつ地域経済の再建過程が論及されるほうが、内容の実質的な深化が図られると思われる。聞き取り調査より得られた事業主や経営者の厳しい見解によると、大多数の業種では、 C_3C_4 において、災害からの経済的復旧・復興のメドが立ちうるのかが問われ続けているという。したがって、青苗地区の地域経済における再建過程は、各種の支援事業と自助努力によってまさに態勢を整え始めた段階かと思われる。現時点の地域経済の復興・再建過程はモデル図の C_4 に至った段階である。今後、青苗地区の地域経済の発展が C_5 、 C_6 、そして C_7 のいずれの方向に向かうかが見極められなければならない。

このような青苗地区の復興・再建のあり方は、繰返し指摘したように、当該地区が奥尻町内の2大拠点地区のひとつであり、かつまた基幹産業の最大基地であるだけに、自治体全体の動向を左右すると思われる。この意味においても、青苗地区における地域経済の復興・再建の進展過程に関する解明は、いましばらくの時間的経過を俟って改めて取り上げられるべきかと考える。

(注)

- 11 奥尻町役場 (1969), 『奥尻町史』, 263 頁, 267 頁。
- 12 関孝敏 (研究代表者) 編, 『北海道南西沖地震に伴う家族生活と地域生活の破壊と再組織化に関する研究』平成 11 年 9 月, 文部省科学研究費報告書, 86 頁 (写真 1・写真 3) 参照。100 頁～101 頁, 109 頁。
- 13 本節において集約した数値は, 平成 11 年 8 月調査時点である。なお, 被災地と被災者に関する聞き取り調査は, 平成 5 年 6 月より執筆時の平成 12 年 8 月現在も継続中である。
- 14 関孝敏 (研究代表者) 編, 前掲報告書, 10 頁および 37 頁 (表 I-3-1) 参照。
- 15 Drabek, E. T. & K. S. Boggs, (1968), Families in Disaster: Reactions and Relatives, Journal of Marriage and the Family 30: 443-451. Drabek, E. T., et. als., (1973),

- The Impact of Kin Relationships, *Journal of Marriage and the Family* 37: 481-493.
- Bolin, R. & P. Trainer (1978), Modes of Family Recovery Following Disaster: A Cross-National Study, In Quarantell, E. L. ed. (1978), *Disasters: Theory and Research*, Sage Pub., Inc., pp.233-247.
- 16 Hill, R. & D. A. Hansen (1962), Families in Disaster, In Baker, G. W. & D. W. Chapman eds., *Man and Society in Disaster*, Basic Books, Inc., pp.185-221.
- 17 関孝敏（研究代表者）編，前掲報告書，86 頁（写真 1・写真 3），87 頁（写真 6・写真 7）参照。
- 18 兵庫県南部地震に関する社会学的研究において，日常的な地域集団の機能が被災時点においても重要な役割を担ったことが報告された。岩崎信彦他編（1999），『阪神・淡路大震災の社会学』，昭和堂，1 巻 V・2 巻 III・3 巻参照。
- 19 関孝敏（研究代表者）編，前掲報告書，165 頁～211 頁参照。
- 20 関孝敏（研究代表者）編，前掲報告書，154 頁～164 頁参照。
- 21 Fritz, E. C. (1961), Disaster, In Merton, R. K. & R. A. Nisbet, eds., *Contemporary Social Problems*, Harcourt, Brace & World, Inc., pp.684-692. Barton, A. H. (1967), *Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*, NY: Doubleday & Company, Inc.
- 22 倉田和四生(1998)は，阪神・淡路大震災の経験に照らして，『防災福祉コミュニティ』，ミネルヴァ書房，という新しい概念を提示している。
- 23 耕養寺，日潮寺の両寺院は，平成 8 年 7 月 3 日，平成 8 年 7 月 5 日にそれぞれ再建されたが，萬徳寺は平成 12 年 6 月の調査時点では未再建である。
- 24 Lifton, J. R. (1967), *Death in Life: Survivors of Hiroshima*, NY: Random House Inc.
- 25 「災害の文化」ないし「災害の下位文化」の概念に関しては，Fritz, E. C. (1961) 前掲論文。Anderson, J. W. (1968), *Cultural Adaptation to Threatened Disaster*, *Human Organization* 27 (4):298-307. および Wenger, D. E. & J. K. Weller, (刊行年次が未掲載)，*Disaster Subcultures: The Cultural Residues of Community Disaster*, University of Delaware Disaster Research Center, Preliminary Paper # 9, pp.1-17. 参照。
- 26 平成 12 年 6 月 2 日，聞き取り調査の結果，本年 1 月からの約半年間における新しいいくつかの進展事項を確認することができた。それらを補足として付記しておきたい。まず 1 月より，新しい町内会会長の選出を経て，町内会の活動に新しい取り組みがみられるようになった。具体的には，町内会の活動内容が会員に広報によって周知されることになった。100 万円の予算化とともに 2 年計画で花いっぱい運動を行う。町内 2 区にある公園に会員負担（材料費 35 万円～40 万円および維持費）によるイルミネーションを設置する。お年寄りの生きがいづくりを重視し，リクリエーションや婦人会の踊りの企画をする。また盆踊りの企画も始める。町長が参加する行政懇談会の開催。

祭典用の新しい御輿の建造が計画された。御輿の建造には、5年計画で1,250万円という高額の予算が必要であるため、町内会員にその是非を問うアンケート調査を実施した。その結果、新しい御輿を必要とする意見は会員の80%を占めた。すでに協賛会員の募集を行い、56名からの賛同を得て予算措置の方向性が具体化した。奥尻町の3大祭りのひとつである青苗地区の「室津祭り」をあくまで町民中心で行うことし、他の2つの祭り（奥尻地区の「鍋釣祭り」、稲穂地区の「賽の河原祭り」）が行政中心であることとの違いを明確にした。地域の祭り（8万円）、野球チーム（3万円）に町内会より助成をした。4月29日には、有珠山噴火災害の被災地に町内会より見舞金を徴収し、手渡した。

以上の町内会の活動に加えて、青苗地区より新しい町議3人が選出された。この新しい町議のうち2人は40歳代と30歳代である。新しい町内会長も40歳代である。世代交代が確実に進み始めた。若い世代の新しいリーダーが出現し始めた。青苗地区のこうした新しい動きは、当該地区の復興・再建過程を推し進めるうえで不可欠な要素である。

（本稿は、平成7年度～平成10年度、科学研究費補助金〔基盤研究A(2)〕研究成果報告書『北海道南西沖地震に伴う家族生活と地域生活の破壊と再組織化に関する研究—激甚被災地奥尻町を中心として』におけるⅢ章「激甚被災地における地域生活の再建過程」に加筆修正をしたものである。原稿のとりまとめに際しまして、多くの被災者の方々や関係者の方々にご協力をいただきました。お礼申し上げます。）