

奥尻復興の秘けつを聞き出す：
高台移転事業の概要と実務当事者へのインタビュー（1）

——災害復興を考えるシンポジウムの記録——

竹 田 恒 規
足 立 清 人
定 池 祐 季
神 谷 裕 一
竹 田 彰
宮 田 康 宏
渡 部 和 正

奥尻復興の秘けつを聞き出す： 高台移転事業の概要と実務当事者へのインタビュー(1) ——災害復興を考えるシンポジウムの記録——

竹田 恒規 足立 清人 定池 祐季 神谷 裕一
Tsunenori TAKEDA Kiyoto ADACHI Yuki SADAIKE Yuichi KAMIYA
竹田 彰 宮田 康宏 渡部 和正
Akira TAKEDA Yasuhiro MIYATA Kazumasa WATANABE

目次

1. はじめに
2. 基調報告(以上, 本号)
3. パネル・ディスカッション
 - (1) 第1部
 - (2) 第2部(フロアとの質疑
応答を含む)
4. 考察
5. まとめ

[Abstract]

Finding the Secrets of the Revival of Okushiri Island: Overview of the New Residential Area Relocation Project and Interviews with Practitioners

This article comprises records of the symposium titled “Finding the Secrets of the Revival of Okushiri Island: Overview of the New Residential Area Relocation Project and Interviews with Practitioners,” held at Hokusei Gakuen University on July 27, 2019. This symposium focused on the experiences and knowledge of local government staff who were in charge of recovery and reconstruction following disasters, specifically the massive earthquake and tsunami that devastated Hokkaido on July 12, 1993. We (Tsunenori Takeda & Kiyoto Adachi) aim to ensure that these disasters are not buried with the passage of time. We share the experience and wisdom of administrative staff members who repeatedly face disasters, marked by changing times, places, and circumstances. Followed by the keynote report by Takeda in Section 2, we have reported the panel discussion between the panelists as well as the discussion with members of the audience in Section 3. In Section 4, Takeda, from an administrative law perspective, and Adachi, from a civil law perspective, elaborate on their reflections of the issue. In Section 5, a summary has been provided, including future research prospects.

1. はじめに

(1) 本稿は、2019年7月27日、北星学園大学にて開催された「災害復興を考えるシンポジウム『奥尻復興の秘けつを聞き出す：高台移転事業の概要と実務当事者へのインタビュー』¹⁾の「基調報告」及び「パネル・ディスカッション」の記録と、それに基づき、竹田と足立が若干の考察を行ったものである。

このシンポジウムを企画した我われ(竹田・

足立)の企画意図は次のとおりである。災害からの復旧・復興に携わった自治体職員の方々(後述の共同研究でインタビューさせていただいた)の経験や現場の知恵を、時の経過に埋もれさせることなく、刻印しておきたかった。さらに、その経験や現場の知恵を、災害——時と場所と態様を変えながら繰り返される——に直面する(であろう)多くの行政職員の方々に伝えたかったのである。

以下、少し詳しく述べる。

キーワード：北海道南西沖地震、奥尻島、高台移転事業、

Key words: Hokkaido Nansei-oki Earthquake, Okushiri Island, New Residential Area Relocation Project

(2) なぜ、いま奥尻島なのか。

晩夏の風いだ日本海に行くフェリーで我われを奥尻島に向かわせた契機は、2011年3月11日の東北地方太平洋地震による東日本大震災、特に東北地方太平洋沿岸の津波被害にある²⁾。2019年11月の時点で、震災からの完全な復旧・復興に目途が立ったとは言い難い。我われは、その遅延の原因のひとつに、土地問題があると考ええる。

地震・津波災害からの復旧・復興の先行事例として、北海道南西沖地震からの奥尻島(奥尻町)の復旧・復興の経験が存在する。奥尻島は、1993年7月12日22時17分に発生した北海道南西沖地震による津波の直撃を受けた。奥尻島海岸部全域に、津波(気象庁発表によれば、奥尻島藻内地区が約29m、青苗地区西部が約10m、青苗地区東部が約5mの高さとされる)が押し寄せ、特に青苗地区は、津波とそれに続く火災により壊滅的な被害を被った。

住居が密集していた青苗岬地区(青苗5区)は居住禁止地域とされた。現在は、奥尻島津波館が建設され、公園として整備されている。この地区の住民は、防災集団移転促進事業により高台へ移転し、住まいを再建している。青苗漁港周辺の地区(青苗1~4区)は、漁業集落整備事業による地盤の嵩上げを経て土地整備が行われ、新市街地が形成されている。

(3) 我われは、北星学園大学特定共同研究費(2015年)の助成を受け、奥尻町、特に青苗地区の実地調査を行った。その際、本シンポジウムでパネリストを務めていただくことになる竹田彰氏(元・奥尻町職員で、現在は奥尻島津波語りべ隊として活動されている)から、被災時の状況、災害からの復旧・復興の過程などについてご説明いただいた。また、同氏の導きで、奥尻町役場所蔵の復旧・復興に関する資料を閲覧することもできた。同氏の経験談や復旧・復興過程の行政資料の閲覧を通して、我われは、東日本大震災にお

いて生じている土地問題や法的な問題が、奥尻島の復旧・復興過程でも生じていたことを改めて確認できた。そして、奥尻町災害復興対策室(当時)のスタッフが、直面する——とてつもなく大きな——諸課題を、地道にひとつひとつ、解決していったことを知った。

復旧・復興に携わった奥尻町災害復興対策室スタッフの記憶(語られていない経験、苦労や知恵)は時間とともに失われる。また、復旧・復興過程に関する資料は奥尻町役場に保存されているものの、体系的に整理されていない。北海道が保存していた行政文書は保存期間満了により大半が廃棄され、北海道文書館に移管されたものはわずかである。しかも文書館が有する文書が、「歴史資料として重要なもの」(北海道知事の所掌事務に係る公文書の管理に関する規則14条)との観点から十分に検討されたものとは、残念ながら、言いがたい。そもそも、奥尻島の復旧・復興の過程に関する法律学の観点からの研究もわずかにすぎない³⁾。我われは、東日本大震災からの完全な復旧・復興、さらには、将来の災害、特に津波災害からの復旧・復興のためにも、奥尻の経験、復旧・復興の過程を——「記憶」としてだけでなく——「記録」としても残すことが必要と考えた⁴⁾。それは、2019年11月時点で進行中である、北海道胆振東部地震の被災からの復旧・復興(事業の進め方)にも参考となるのではないか。

(4) 本シンポジウムでは、上述の趣旨に沿うよう、復旧・復興時にその任に当たった奥尻町災害復興対策室のスタッフである、

渡部和正氏(元・北海道職員、奥尻町災害復興対策室長)

宮田康宏氏(元・北海道職員、檜山支庁地方部振興課企画室主査として奥尻町に派遣)

神谷裕一氏(元・北海道職員、奥尻町災害復興対策室用地課長)

竹田彰氏(元・奥尻町職員、奥尻町災害復興

対策室調整課企画係長)

の諸氏に加え（ここでは本稿との関連で重要な職名のみを挙げさせていただく）、災害社会学などをご専門とする、

定池祐季先生（東北大学災害科学国際研究所助教）

を、パネリストとしてお招きし、奥尻島の復旧・復興の過程、特に青苗地区の土地整備（防災集団移転促進事業・漁業集落環境整備事業）の具体的な実施過程と問題点を聞き出した。十分ではないが、復旧・復興の現場のナマの声（文書化することが困難な裏話や苦労話）をあぶり出すことができたものと考えている。

本シンポジウムは、奥尻町災害復興対策室のスタッフの経験・知恵を残すためのひとつの試みである。我われの研究の中間報告であり、我われの研究は、今後も、資料・史料の整理とアーカイブ化というかたちで継続していく。

(5) 本稿では、まず、シンポジウムの記録として、竹田による基調報告(2.)、そして、竹田を司会に進行したパネル・ディスカッション及びパネリストとフロアとの質疑応答(3.)を記録として残す⁵⁾。パネル・ディスカッションでの渡部氏、宮田氏、神谷氏、竹田氏の発言は、災害からの復旧・復興の行政過程に実際に携わった自治体職員のナマの声として極めて意義があり、将来の災害復旧・復興の行政過程にとっても参考となろう。次いで、基調報告・パネル・ディスカッションを受けて、それらを素材に、竹田は行政法的な観点から、足立は民法的観点から若干の考察を行い(4.)、最後に、今後の研究の展望を含めて、まとめとする(5.)。

〔謝辞〕 シンポジウムと我われの研究には、

科学研究費挑戦的研究（萌芽）「津波被災地における高台移転事業の実証的研究：行政法学および民法学の観点から」（JSPS科研費JP17K18543）の助成をいただきました。本稿は、その成果の一部です。記して感謝申し上げます。

また、シンポジウムの開催には、日本災害復興学会、奥尻町、札幌市、北海道、北星学園大学、北星学園大学後援会の諸団体から後援をいただきました。記して感謝申し上げます。

2. 基調報告「災害復興街づくりにおける意思決定・合意形成・事業実施の過程」

はじめに

北星学園大学の竹田恒規です。

後のパネル・ディスカッションに先立ち、事実関係の確認をしなければなりません。そこでまず、「災害復興街づくりにおける意思決定・合意形成・事業実施の過程」と題し、1993（平成5）年の北海道南西沖地震で大きな被害を被った奥尻町青苗地区の2つの復興事業について、その過程を紹介します。

この報告では、(1) 北海道南西沖地震と奥尻町青苗地区での被害の概要を紹介し、(2) 北海道庁・奥尻町役場における復興に向けての復興事業の選択と意思決定の過程、(3) 住民説明会の開催等を通じた住民の方々との合意形成の過程、(4) 具体の事業実施過程、の順に述べます。(4)については、実際の事業実施に際して土地の買収・相続関係の整理・土地所有権の範囲確定など、民法学が扱う課題の処理も必要です。これらの点についても（門外漢ですが）報告させていただきます。(5) 最後に簡単に、復興基金条例の制定と復興基金を活用した復興事業の実施に言及します。

(1) 北海道南西沖地震と奥尻町青苗地区の被害の概要、そして奥尻町の現況

奥尻町のある奥尻島は、北海道渡島半島の西に位置する離島——檜山振興局のある江差町からは北西約60kmの距離にある——で、その南端に青苗地区があります。北海道南西沖地震は、1993（平成5）年7月12日22時17分の、北海道南西沖を震源とする地震を指します。震源域は、奥尻島を基準にすると、北北西に位置します。地震に伴う津波は、奥尻島の西側をまず襲い、青苗岬を回り込みながら青苗地区に被害をもたらしました。死者・行方不明者は198名、全壊戸数426戸という数字からも、被害の大きさを知ることができます。震災前の青苗地区は、北から1区～4区、青苗岬が5区、さらに高台に青苗6区と7区といった町内会単位に分かれていました。地震と津波、それに引き続いて発生した火災の被害（以下、この地震と津波、それに続く火災を総称して「震災」と言います）は、1区から4区はほぼすべて（4区のごく一部は被災を免れた）と5区の全域に及びます。北海道南西沖地震の約1年半後、1995（平成7）年1月17日に、阪神淡路大震災がありました

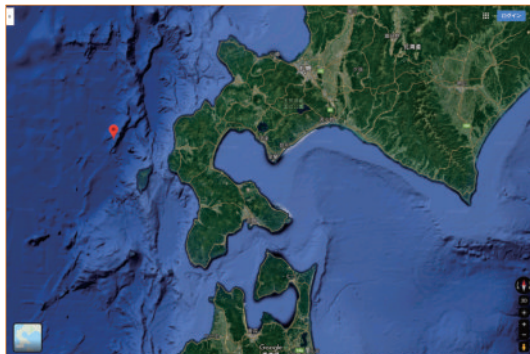
が、北海道南西沖地震のM7.8という規模は第2次大戦後の地震の規模としては最大級のものであったと思われます【図1】⁶⁾。

奥尻町の産業構造と人口の推移を確認します。2015（平成27）年の国勢調査では、1次産業、2次産業ともに12%程度で、4分の3以上が3次産業に従事していますが、特に観光業の従事者が多い産業構造で、その観光業を下支えしているのが漁業であり、海です。1次産業についても、後継者の不足が言われており、主要産業である漁業の後継者難が課題になっています。

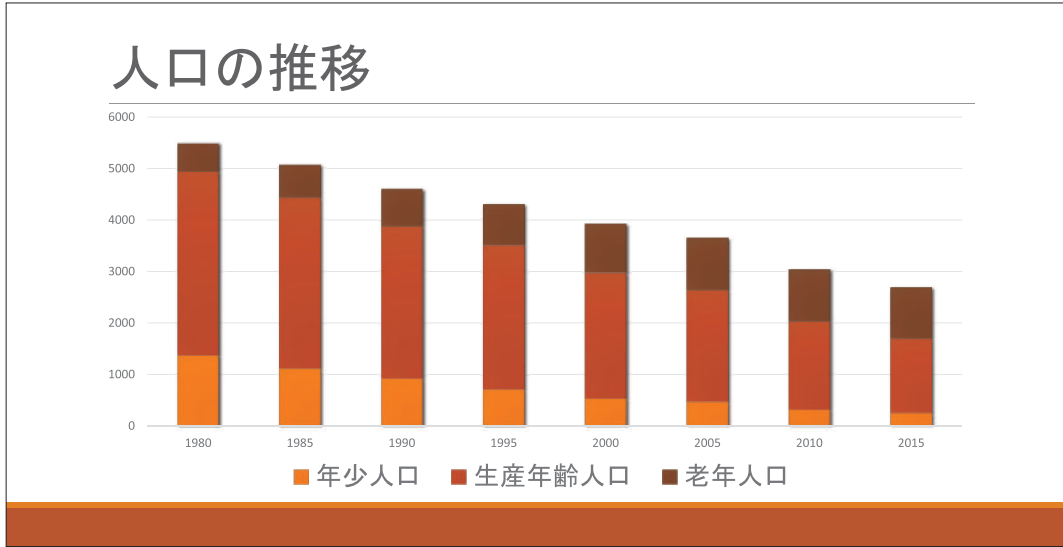
1980（昭和55）年から2015（平成27）年までの国勢調査によれば、総人口は一貫して減少傾向にあります。人口構成を見ると、年少人口（14才以下）、生産年齢人口（15～64才）が一貫して減り続け、老年人口が増加しています。震災が決定打になって人口が減少したわけではなく、おそらく1980年代、あるいはもっと前から少しずつ進んでいた人口の社会減と自然減のなかで震災に遭った、というのが状況の解釈としては正しいと思われます。また、震災と人口減少との間に相関関係がないことは、奥尻島と同様に北海道の

被害の状況

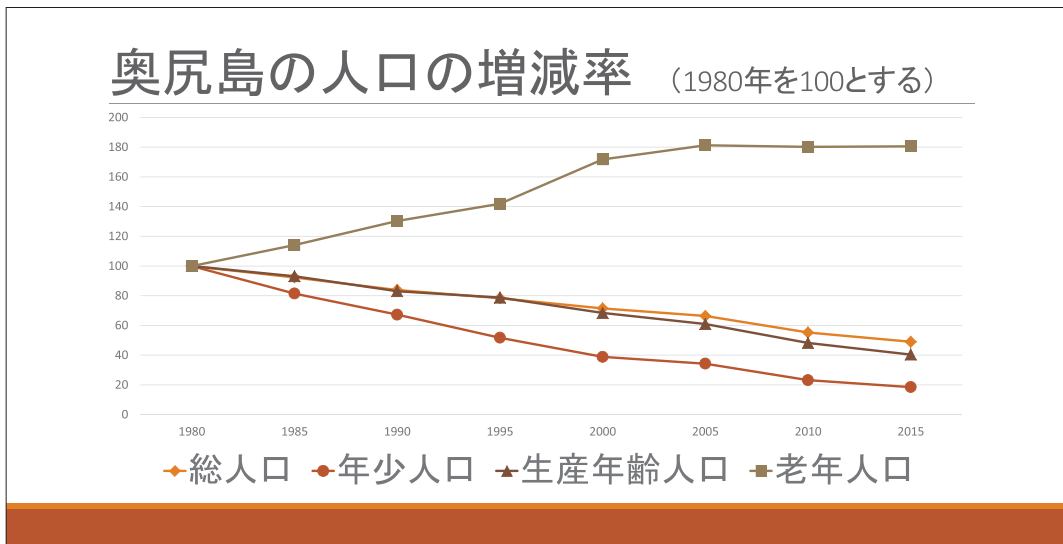
- 地震の発生：平成5年7月12日22時17分頃
- 地震の規模：M7.8
奥尻島で推定震度6(烈震)
- 震 央：奥尻島の北北西
- 数分後に津波発生
 - 青苗地区で5～12.4m(推定)
 - 最大の津波は藻内で29m(推定)
- 23時ころ～翌13日朝
 - 青苗地区で火災発生



【図1】 図中の地図はグーグルマップを加工したもの



【図2】



【図3】

離島である利尻島や礼文島（地方公共団体としては利尻町、利尻富士町、礼文町がある）と比較した場合に、3島とも同様の人口推移、人口構成の推移がみられることから傍証できると考えます【図2】【図3】。

このような人口・人口構成の推移を踏まえると、阿部泰隆氏が、東日本大震災からの復興事業として実施される高台移転事業の有意性を批判する文脈で、青苗地区の高台移転事

業を引合いに出し、「行政が主導して、住宅再建のスピードは速かったが、人口が減少し続け、コミュニティの結束は弱まった」と評価し、「愚でありくり返してはならない」と述べていますが⁷⁾、このような評価は拙速でしょう。

7月12日の地震、津波、そして翌朝にかけての火災でした。翌13日から、奥尻町各所で避難所の開設が進みます。その後、仮設住



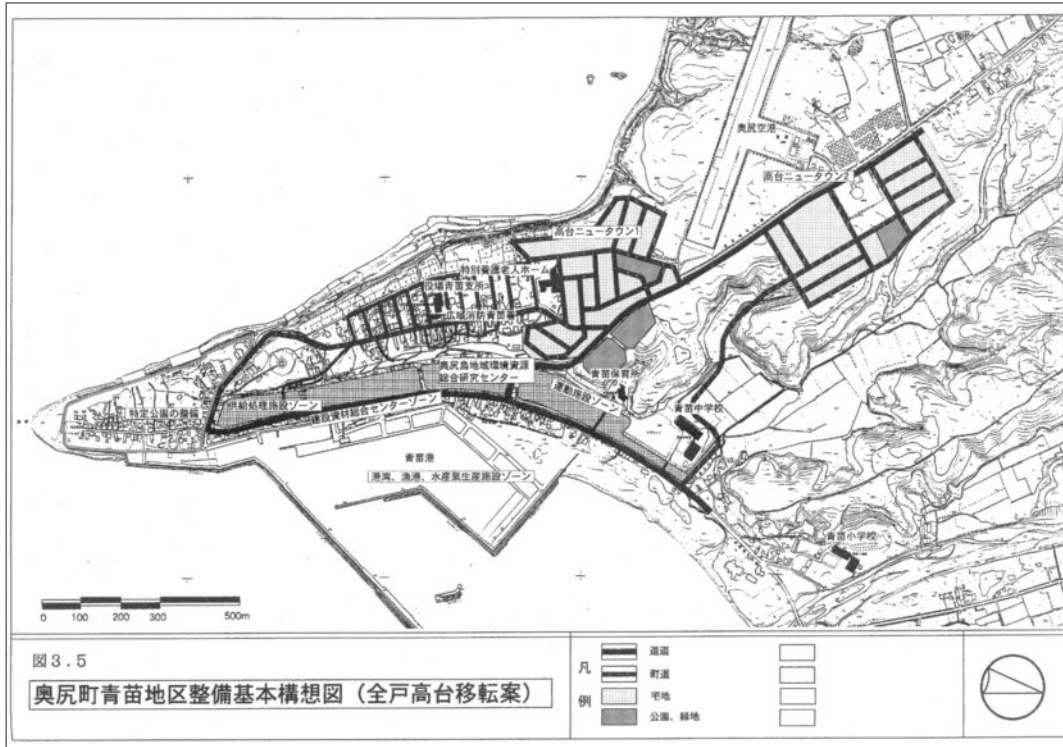
【図4】

宅の建設が（発災1週間も経たない）18日に始まり、7月28日にまず100戸が完成し、入居が始まりました。仮設住宅は、最終的には330戸が建設されます。それにつれて、8月28日までに順次、避難所が閉鎖されていきます。道営住宅の建設は8月25日に始まり、12月15日までに52戸が建設され入居が始まることとなります。

突然に、肉親・親しい方々を奪われた悲しみや喪失感は、時が経っても癒やしきれぬものではありません。とはいえ、ひとつの区切りとして、行方不明者の搜索活動が8月29日で打ち切られたことと9月11日の合同慰霊祭が、心の整理をつけるきっかけになるのかもしれない。「前を向いて」次のことを考えるには、グリーフ・ワークと喪の儀礼が必要でしょう。その点では、被災した方々が「将来」のことを考え始める、また被災した方々に「将来」の提案が（情情的にも）可能なのは、これらの儀礼の後からだといえるでしょう。ここから、復旧・復興への段階に移ったと言えると考えます。もちろん、この時点でも行方不明者はいらっしやっただけで、人々の心の中には様々な思いがあったらうと思います【図4】。

(2) 北海道庁・奥尻町役場における復興事業の選択と意思決定の過程

復興への計画案の策定に際し主導的役割を果たしたのは、北海道庁（以下、「道庁」）であった、というのが、実際であると思われる。北海道と国土庁による報告書は、道庁が積極的にリードする体制がとられた事情について、「複数の集落が壊滅した奥尻町……では、被害が余りにも大きく広範多岐にわたっていたことから、通常の災害のように関係機関が個々にその所管する復旧事業を進めることは困難な上、災害復旧事業だけで地域としての復興を図り得るとは望めない状況」にあったこと、また「地域の復興を進める中心となるべき被災町村が、まちづくりなどの専門的なノウハウに乏しく、独力で計画を樹立・推進していくことが難しい状況にあった」ことから通常の災害復旧の手法を超えた特別の対応が求められた、と回顧しています。このような状況認識の上で道庁は、「地元住民・自治体の意向を十分反映させることを前提として、道が、自ら被災地のまちづくり計画など復興計画の素案を策定し、これを町村に提示しながら、復興計画の早期立案・推進を支援していく」方針を採用したようです⁸⁾。



【図5】

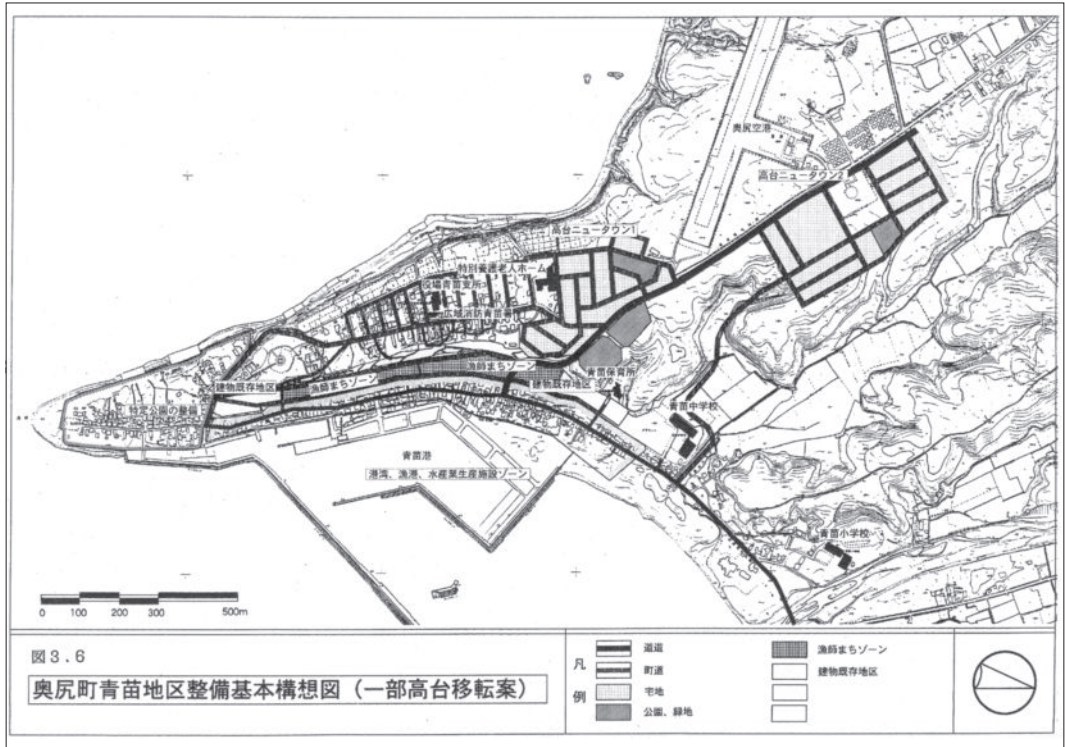
道庁内では、8月9日、各部の部長により構成される「災害復興対策推進委員会」が副知事の下に設置され、企画振興部長が委員長とされました⁹⁾。委員会の中に3つのプロジェクトチームが設置されますが、このうち、「まちづくり対策プロジェクトチーム」が復興計画の立案と復興事業の選択について主導的な役割を果たします¹⁰⁾。

まちづくり対策プロジェクトチームが土地利用構想案を作成し、それが9月24日に奥尻町に提示されます。この段階では、全戸高台移転案と一部高台移転案の2案が示されます。次に、この全戸高台移転案と一部高台移転案の概要を紹介します。

全戸高台移転案【図5】では、青苗中学校の南側から、運動施設ゾーン、奥尻地域環境資源総合研究センター、建設資材総合センターゾーン、供給処理施設ゾーンを配置しています。以上の部分は被災前の青苗1区～4区に該当します。青苗港があるので、漁業施

設の立地を欠かすことはできません。しかし、漁港及びその周辺地域での作業中に地震や津波等が発生することを考慮して、避難路の整備を検討しています。避難路の確保を前提として漁業とその関連施設を1区～4区に配置する構想です。南端の青苗岬すなわち5区には、特定公園の整備が計画されています。震災前の1区～5区の居住地の代わりに、高台に2ヶ所の大規模なニュータウンを造成し、そこに新しい町並みを作ろうというのが全戸高台移転案です¹¹⁾。

道庁から示されたもうひとつの一部高台移転案について紹介します【図6】。これは、1区～4区を、避難路の整備は——全戸高台移転案と同様に——不可欠にしながらも、居住地と青苗港に隣接する漁業関連施設の立地地域として確保することを意図しています。一方で5区については、全戸高台移転案と同様、大規模な公園として整備することが構想されています。当然、高台に造るニュータウンの



【図6】

規模は、全戸高台移転案に比べれば小さいのですが、その高台には、全戸高台移転案と同じく、街づくりの観点から、商業施設、医療施設、コミュニティ施設等の配置を計画するものでした¹²⁾。

この2つの案から成る土地利用構想案が、9月24日に、奥尻町に提示されました。ただしこの時点では、予算的裏付けや具体の事業手法などは確定していない、その意味で粗々の案です。住民の意向や町役場での検討を落とし込むための叩き台にすぎません。

(3) 住民説明会の開催等を通じた住民の方々との合意形成の過程

8月9日から道庁内部で策定された土地利用構想案は、9月24日に奥尻町に提示されました。10月以降、この構想案を叩き台にして、住民との合意形成をし、復興計画を策定していくこととなります。

10月1日付で、奥尻町役場の機構改正が

ありました¹³⁾。町長・助役(当時)の下に、災害復興対策室を設置し、その下に、復興対策課長——企画係・調整係を置くという機構改正でした。災害復興対策室長には、道庁檜山支庁(当時)の(すでに7月の時点で奥尻町に派遣されていた)職員が就きました。一応の事務分掌として、企画係が災害復興に係る街づくり事業の企画立案・集団移転事業に係る調整および渉外、調整係が関係機関との相互調整・災害復興基金の運用、とされていました。

この復興対策室によって、住民説明会が行われていきます。住民の意見が反映されたチャンネルとして、島内各地で繰り返し実施された住民説明会、住民の方々を対象に実施されたアンケート、戸別訪問による意向の確認を挙げるができます。

青苗地区では、3回の説明会が行われます【表1】。第1回目の説明会は、10月19日に青苗地区全体を対象にし、ここで先の全戸高台

【表1】

日時	参加人数	備考
10月19日	220人	全戸高台移転案と一部高台移転案が住民に提示。
10月28日	166人	1区～4区、5区、6・7区の地区別に開催。5区について全戸高台移転が決せられる。
11月22日	200人	「奥尻の復興を考える会」との共催

移転案と一部高台移転案が提示されます。住民の方々に移転案の叩き台が提示されたのが、この第1回目の説明会です。10月28日は、被害が激しかった1区～4区、そして5区、比較的被害がなかった高台にある6区と7区の3グループに分けて、説明会が行われています。そしてこの10月28日の説明会で、5区に位置する住宅を高台へ全面移転することが決せられました。11月22日は、——10月9日に発足した住民組織の——「奥尻の復興を考える会」との共催で説明会を実施しています。

これらの説明会で住民から提出された意見の概要を、次のようにまとめることができます。第1に、防潮堤の高さについての質問、あるいは、設置の必要性自体への疑問です。10月の段階では9～10mの防潮堤の整備が検討されていました。それが設置されると、海が見えなくなってしまう、という意見です。これは、単に景観の問題ではなく、漁業従事者の方々は、自分の仕事場——漁港と海——がどういう状況かを、随時、目と耳で確認する必要があります。にも拘わらず防潮堤がその障碍になりかねない、という意見です。

第2に、どちらの移転案であれ、土地の買収はどうなるのか、その価格はどうなるのかという質問もありました。これは、将来の生活・住宅の再建等に直接関係してくる要素で、その意味でとても重要な関心事であったと思われる。

第3に、住宅再建の用地がどの程度確保される見通しかについても質問がありました。この質問については、仮設住宅の使用期限が2年とされていたことから、第2の質問とあ

わせて、自宅再建のタイミングを見通すという意味で重要な関心事になります。

第4に、10月28日の説明会で、最終的には5区を対象とした、高台への全面移転が決せられます。その移転候補地として、当初【図5】及び【図6】の高台ニュータウンが検討されていました。これに対して住民の方々から、ビーコン跡地——船舶への位置情報提供施設として使用されていた国有地——に新団地を造成する案が提示されます。先に指摘したように、海が見えるということは、単純に景観の問題だけではなく、生業の観点からも重要です。このビーコン跡地からであれば、例えば夜中でも、海の状況を容易に見に行くことができる、という背景を持った提案です。

第5に、11月22日の説明会では、街づくりの方向性を示す時期が遅かったのではないかとという批判もありました。実は道庁において、土地の取得方法をどうするか、いろいろ検討した経緯があります。当初、区画整理の実施が検討され、その後方針が転換され、任意買収で取得することになります。こういった検討のブレもあって、結果的に、遅れたと指摘されるのかもしれませんが。住民の方々は、この時点ですでに、義援金を用いて住宅を再建できる可能性が大きい、という感触を持ち始めていたと思われます。そのなかで、住宅再建の方向性を左右する高台整備の方針が決定しないという状況は、宙ぶらりんの状況が続くことになるので、不安があったことは否めないと思います（このような心理的状況に描かれていたことは、次に説明するアンケートへの回答の中で、「検討中」や「記載なし」の比率が高いことから窺えます）。

最後に、高齢の方々は、住宅再建よりも公営住宅への入居を、経済的・時間的観点から、希望するという意見も出されています。

最終的には、11月22日の第3回目の説明会の段階で、1区～4区について一部高台移転案を軸に検討を進めることで多くの住民の

道庁・町役場での意思決定(6)

実施された主なアンケート

調査主体	読賣新聞社	奥尻町・北海道	奥尻の復興を考える会
調査目的	新たなまちづくりについて・今後の展望	今後の住まいについての意向把握・公営住宅への入居意向把握	青苗地区のまちづくりについての意向集約
調査対象	青苗の仮設住宅100名	住宅滅失被害者・半壊・一部損壊の546世帯 (回収率81.5%)	青苗地区仮設住宅288世帯 (回収率64.58%)
調査方法	アンケート調査	留置式アンケート調査	アンケート調査
調査時期	9月12日(結果掲載日)	9月14～25日	11月8日～12日

【図7】

方々の合意ができました。さらに、個別に仮設住宅を町職員の方々が訪問し、意向を確認する作業も進められていきます。説明会では発言しなかったけれども、個別に対話を重ねる中で意見が変わっていくこともありましたし、また、町職員の方々にとっても、それぞれの世帯の個性——それは、行政による「公平」な支援を基軸にしつつも、個別の状況に即した適切な支援を提供していくことにつながる——を把握する機会になったと思われます。

奥尻町議会も11月22日に、一部高台移転案を承認しています。

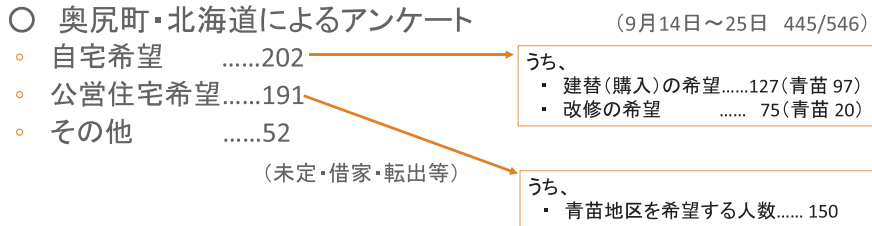
住民の方々を対象にしたアンケートも、いくつも行われています【図7】。ここでは、2つのアンケートの内容を紹介します。

奥尻町と北海道が共同で実施したアンケート(9月14日～25日実施の留置式アンケート、回収率81.5%)では、これからの住まいの意向を問う質問に対し、自宅の建替(購入)希望が、奥尻町全体では127、うち青苗地区は97、改修希望が奥尻町全体で75、うち青苗地区で20です。また公営住宅を希望する数は奥尻町全体では191、うち青苗地区では150となっています。「その他(未定・借家・

転出等)」が52となっています【図8】。

第2に、青苗地区の仮設住宅288世帯を対象に、住民組織である「奥尻の復興を考える会」が実施したアンケートがあります(11月8日～12日実施アンケート、回収率64.58%)。このアンケートは、「青苗地区のまちづくりについての意向集約」を目的としたものですので、3つの質問項目について詳しく紹介します。まず、全戸高台移転と一部高台移転のどちらを是とするかを問う質問があります。全戸高台移転案を推す声が多いのですが、他方で「検討中」や「記載なし」も相当数になります【図9】。居住地としてどこを希望するかという質問に対して、「高台」の選択が88と圧倒的に多く(したがって前の質問で全戸高台移転を推す声が多かったのと平仄が合う)、これに対し「旧青苗」(青苗1区～4区を指す)の選択が31になっています。しかし、「検討中」と「記載なし」もあわせて67になります。この67という数字が、町・北海道の方針決定と義援金による住宅再建の可能性への見通しにより、どう動くか、ということが重要な要素になります【図10】。家の新築について問う質問に対しては、「新築」が114と圧倒的に多くなります。「検

アンケートから見える意向(1) (道庁・町役場での意思決定(7))



【図8】

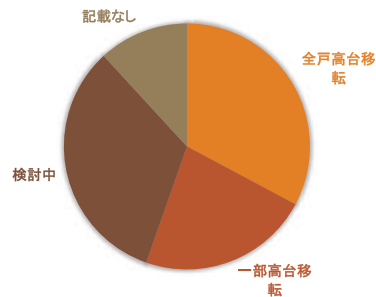
アンケートから見える意向(2) (道庁・町役場での意思決定(7))

○ 奥尻の復興を考える会によるアンケート (11月8日～12日:186/288)

Q. まちづくりについて

- 全戸高台移転.....61
- 一部高台移転.....42
- 検討中61
- 記載なし22

Q. まちづくりについて



【図9】

討中」も50ですが、これも、義援金の配分・支援状況により変化する可能性がある数字と考えられます【図11】。アンケートの母数が異なるので単純な比較はできないものの、先のアンケートの時点（9月中～下旬）に比べて、新築しないという選択が激減していることに注目したいと思います。

町役場では、以上のような説明会とアン

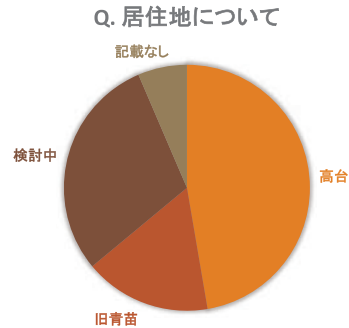
ケートを踏まえて、1区から4区については、防潮堤を建設し、旧市街地の間にできる窪地を嵩上げて居住地区として利用すること、居住地区には200画地を確保すること、他方で5区は、高台に移転し、その跡地は、公園として整備するという方針を道庁に回答します。道庁では、奥尻町役場からの回答を踏まえて、一部高台移転案を軸に復興計画素案の

アンケートから見える意向(2) (道庁・町役場での意思決定(7))

○ 奥尻の復興を考える会によるアンケート (11月8日～12日:186/288)

Q. 居住地について

- 高台 88
- 旧青苗 31
- 検討中 55
- 記載なし 12



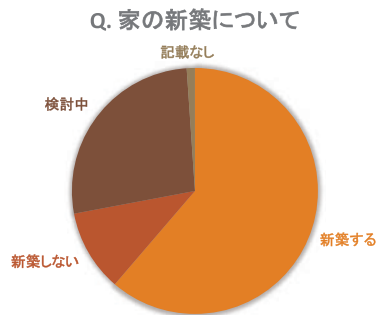
【図10】

アンケートから見える意向(2) (道庁・町役場での意思決定(7))

○ 奥尻の復興を考える会によるアンケート (11月8日～12日:186/288)

Q. 家の新築について

- 新築する 114
- 新築しない 20
- 検討中 50
- 記載なし 2



【図11】

策定にとりかかり、12月19日に、復興計画素案が奥尻町に提示されました【図12】。

復興計画素案にさらに修正が加わって、復興計画が固まっていきます。次に復興計画素案について紹介します【図13】¹⁴⁾。

高台に新しく整備されるのは、A団地、B団地の2団地となっています。このうちA団地は、埋蔵文化財の包蔵地である——奥尻空

港の建設の段階で既に分かっていた——ために、宅地としての利用が難しく、団地の規模を縮小することになりました。B団地は、旧市街地から遠く、希望者の減少が予想されることから規模が縮小されました(最終的にB団地は、道営住宅のみになる)。住民から提案されたビーコン跡地を利用し望洋台団地が整備されます。低地部の嵩上げに用いる土を

道庁・町役場での意思決定(11)

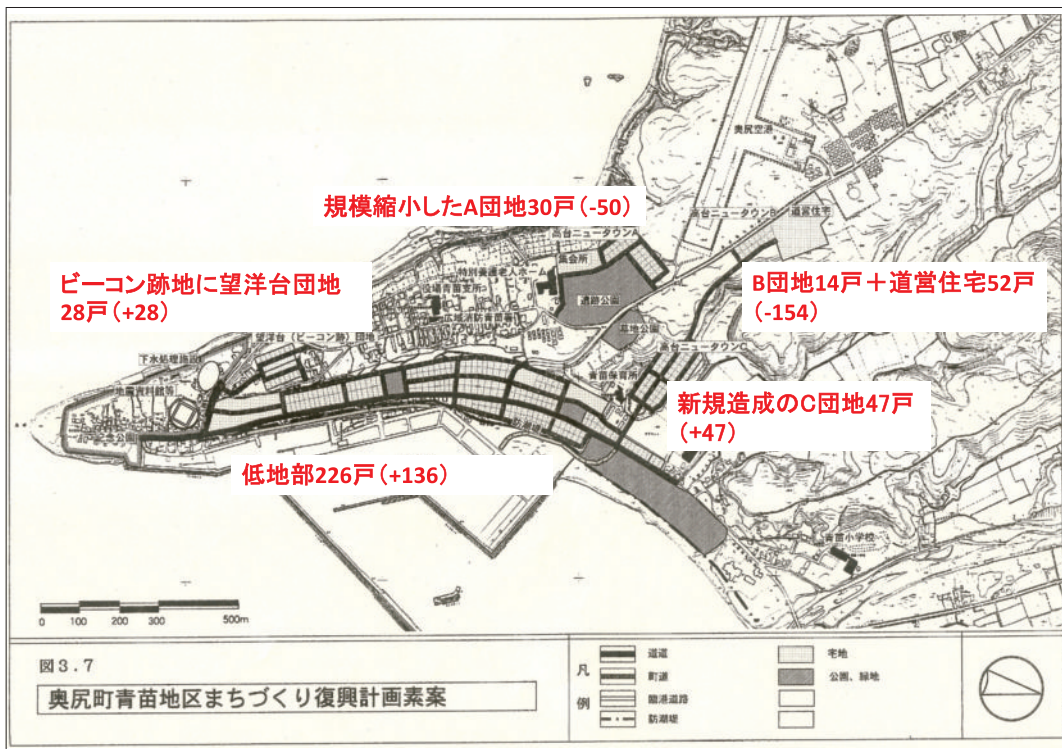
12月14日まちづくり対策プロジェクト会議

(→ 15日知事説明、17日建設省・水産庁・開発庁・国土庁へ説明)

12月19日道庁から町役場へ「復興計画素案」の提示

- A団地の規模縮小(埋蔵文化財包蔵地のため)
- B団地の規模縮小(旧市街地から遠く、希望者の減少が予想されたため)
- 旧ビーコン跡地に団地を新規造成(望洋台団地)
- C団地の新規造成 → 土砂は低地部の嵩上げに利用

【図12】



【図13】

確保するために、青苗中学校の西にC団地を造成し、その土を嵩上げの土に当てる計画です。

このような移転計画の策定と並行して、事

業手法の選択と、補助事業の要綱上要求される要件とのすりあわせが行われます。5区については、10月28日の段階で防災集団移転促進事業を選択することに決していました。

道庁・町役場での意思決定(12)

次年度以降の予算措置の検討が行われ、補助事業のうち

- 漁業集落環境整備事業： 総事業費24.1億円
(国庫補助50% 町費負担41.7%)
 - 平成6年度から3カ年計画
 - 防潮堤建設、くぼ地のかさ上げ、宅地造成、環境整備
- 防災集団移転促進事業： 総事業費7.2億円
(国庫補助63.8% 町費負担26.2%)
 - 平成6年度から2カ年計画
 - 宅地造成、環境整備

【図14】

これは、国土庁（当時）の補助事業で、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」により、最低でも3/4の国庫補助率を確保することになっています。実際には、補助金交付要綱により3/4の補助率とされています。移転促進区域（どこから）、移転者数・世帯数（だれが）、移転区域（どこに）、移転促進区域に係る土地利用の規制に関する事項などが計画に盛り込まれることになります。これによって5区の世帯はA団地と望洋台団地に別れて移転します。1994（平成6）年度からの2ヶ年の計画で実施されました。5区は、建築基準法39条に基づく町条例により、居住目的の建築物の建築が禁止されることになります。

1区～4区では、水産庁の漁業集落環境整備事業を用います。隣接する青苗港との一体的整備が可能である、ということがこの事業が選択された理由です。また、「集落環境」の「整備」ですので、従来からの課題であった、町道・道道の拡幅、密集住宅地の解消といった「集落環境」の「整備」がおこなわれます。こちらは、1994（平成6）年度からの3ヶ年計画で、防潮堤の建設、防潮堤との間のできる窪地の嵩上げ（C団地造成により土砂を確

保）、新市街地の造成が行われました【図14】。

(4) 具体の事業実施過程

以上のように、国土庁の補助金を活用する防災集団移転促進事業と水産庁の補助金を活用する漁業集落環境整備事業の2つが実施されることになります。

この2つの事業では、いずれも土地を取得しなければなりません。土地取得の方法として代表的なものは、任意買収による方法と土地区画整理による方法があります。どちらの手法で取得するかについて、すでに7月の段階から道庁内で検討が進められていました。当初、建設省（当時）と道庁は土地区画整理法に基づく復興区画整理を検討していたようです。しかし最終的には、1994（平成6）年2月の時点で、区画整理を行わず、任意買収により土地を取得する方針に決しています。両手法それぞれのメリット・デメリットを判断する際に、㊦町の財政負担をできるだけ軽減するために、極力有利な補助事業を活用すること、㊧仮設住宅に（2年の）期限があることから早期事業着手・早期完成が図られること、㊨被災者に新たな負担を強くない方法を検討すること、㊩用地処理が容易であり、

地元議会や住民の合意を得られやすいこと、㊦地区全体に不公平感が生じないようにすること、㊧漁業のまちであり、水産関連施設とまちづくりとの連携が容易であること、が考慮要素とされました。これらの要素のうちで重要なのは、㊨、㊩、㊦でしょう。㊩を重視すると任意買収の方法にメリットがあると道庁は考えていたようです。他方で、取得が容易であることや㊨を考慮すると、土地区画整理に利点があると分析されています。最終的には、区画整理ほど容易ではないとしても¹⁵⁾、町職員が粘り強く交渉を進めることによって、用地取得の課題を解決できると判断され、任意買収の方法を選択することになります。実際、担当者へのインタビューでも、地区内の地縁・血縁・相隣関係、さらには全ての事情の背後にあるだろう人間関係の機微について知り尽くした町職員による個別交渉あるいは説得があって初めて、早期の売買による土地取得が可能だったという証言があります¹⁶⁾。

次に、起工承諾についてです。事業対象地については、私有地である以上、瓦礫の除去であれ整地であれ、起業者が無断で工事を行えません。したがって、私有地であることを前提に町が工事を実施するためには、起工承諾を取得する必要があります。すなわち権原の取得です。実際に起工承諾がどのように行われたかを見ます。最終的には、公共用施設の工事着工までには、必要な起工承諾のほぼ全てを取得することができました。ただし、1995（平成7）年3月の時点で、青苗で1.9%の未承諾の部分が残りました。しかし、その土地を除外して事業を行うことが困難との理由で、町の責任で実施することになりました。

続いて、所有者の特定と筆界の特定が必要です。1994（平成6）年1月17日から2月22日にかけて権利予備調査を行い、登記簿——当時奥尻町には法務局の出張所があった——と住民基本台帳を基に、所有者名とその住所、

持分、相続とその登記の有無、地上権・抵当権等の設定の有無、地目、面積、などについて整理します。さらに航空測量をして現況図を作成し、そこに権利予備調査で得られた情報を重ね合わせて現況地形図を作成します。この現況地形図は事業主体である奥尻町、北海道、国で共通して使用しました。筆界の特定は、原則として、登記簿に依拠しておこなうことになります。震災によって測量の実施が実際上不可能であったこと、測量に長期間費やすことになること、さらに地震によって、島全体がねじれるように隆起と沈降を起こしていることが、登記簿に依拠した理由です。筆界の特定については、面積にある程度余裕を持たせて行うことにしました。道庁は「ラフともいえる方法」を可能にした鍵は、街づくりについての住民全体の合意があったことだと指摘しています¹⁷⁾。

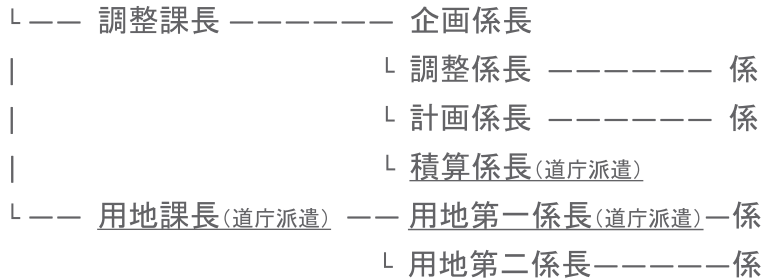
全体で235の買収件数のうち、18%について、権利関係の調整が必要でした。そのうち、津波により行方不明のままになっているケースが4件ありました。この場合はその親族の心情に配慮し、被災後1年を経過してから、失踪宣告の申立手続を依頼しました。ほか、津波以外で死亡しているという事例が32件、所在不明の土地が6件ありました。これらについては、失踪宣告の申立をして相続関係を整理し、相続人と最終的に売買契約をし、土地取得に至るという作業が——膨大な作業が——行われました。

所有者の特定・筆界の特定・売買交渉が本格化するのには、1994（平成6）年4月以降です。4月1日付けで、第2次の機構改正が行われます。復興対策室の機能強化を目的とするものと言って良いでしょう。道庁からさらに3名の職員が派遣され、用地処理のスタッフが増強されました【図15】。

売買価格の決定については、青苗1～5区の宅地を6,960円/m²で買収することになります。ただし、結局はそれと同額で売却しま

町役場組織の改正 (第2次・平成6年4月1日付) (事業実施過程(5))

災害復興対策室長(道庁派遣)



【図15】

事業実施過程(5) 売買交渉

決定された売買価格

- 青苗1区～4区 : 6,960円(㎡)
- 青苗5区の宅地 : 6,960円(㎡)
- 青苗5区の農地その他 : 910円(㎡)
- 新たに造成されるC団地 : 1,500円(㎡)
- 望洋台団地 : 2,570円(㎡)
- A団地 : 2,570円(㎡)

【図16】

す。価格決定の順番ですが、防災集団移転促進事業の対象地である青苗5区について6,960円/㎡が算出され、それに合わせるかたちで、1区～4区、C団地、望洋台、A団地それぞれの価格を決めていくということになったようです【図16】。

町が買収し、一旦全ての土地を合筆し、その後分筆した上で、住民と(他の事業主体である)北海道と国に同じ価格で売却します。

したがって、1区～5区において、売買に伴う差益・差損が発生しないように価格を統一する必要がありました。被災以前に行われていた売買実例を参考に、北海道土木部の土地評価要領に準じて価格決定の手続きを行い、決定した価格については、1994(平成6)年4月、住民説明会で住民に説明され、同時に、町役場での公示と回覧板によって周知されました。

事業実施過程(8) 新しい町割り

1. 公共施設等（診療所・郵便局・公園）を、あらかじめ配置した地図を用意したうえで、
2. 居住区画（70坪）を希望する者と、商業系店舗予定地を希望する者（100坪）とに分け、
3. 以下のような順番で、選択・予約していく。

【図17】

事業実施過程(8) 新しい町割り

- I. 旧地権者であって住宅の建設を希望する者、旧4区の地権者で家屋全壊者が、希望する区画を選択（このグループ内での優先関係は登記簿上の地積が広いものを優先）
- II. 地権者で3年以内に住宅建設を希望する者、旧4区の地権者で家屋が残存するが移転対象の者、地権者で貸店舗・貸家を建設する人が、希望する区画を選択（グループ内の優先関係は同上）

【図18】

新しい町並みをどのように形成したか。まず、町役場の方で、公共施設等を配置した地図を作成します。さらに、商業系の店舗予定地を希望する人と居住区画を希望する人に分けた上で、以下のような順番で選択、予約をしていきます【図17】。

第1に、旧地権者であって住宅の建設を希望する人（複数の場合は、登記簿上の地積が広い人が優先）が、地図上の区画を見て、「ここに行きたい」という「指差し」をします（I）。

第2に、3年以内に住宅建設を希望する人、4区の移転対象の人、貸店舗・貸屋を建設する人（複数の場合は、登記簿上の地積が広い人が優先）が希望地を「ここ」と「指差し」をします（II）。第3に、地権者以外の島内者、つまり借家に住んでいた方で、住宅建設を希望する人（複数の場合は、くじ引きで優先順位を決める）に区画を選択してもらいます（III）。最後に、地権者で区画を希望する人あるいは区画を希望する島外の人——ただし住

事業実施過程(8) 新しい町割り

Ⅲ. 地権者以外の島内者で住宅建設を希望する者が区画を選択

(このグループ内での優先関係はクジ引きで決定)

Ⅳ. 地権者で区画を希望するが、住宅を建てない者、島外の区画希望者が区画を選択(このグループ内の順位はクジ引きで決定)

以上について、住民同士で合意できれば、土地の交換は可能。

【図19】

復興基金条例とその運用(1)

- 義援金の総額: 配分委員会経由配分額 約132億円
北海道経由配分額 約 21億円
奥尻町受付分 約 33億円
→ このうち約132億円を復興基金として積み立てることになる。
- 町条例による基金の設置(大成町、瀬棚町、北檜山町、島牧村も同手法)。
- 復旧・復興事業との連続性、国庫補助事業との連続性、議会による民主的統制を考慮して条例方式を採用。
- 復興事業のメニューは長の規則でリストアップ。

【図20】

宅を建てるのが前提——、こういった方々(複数の場合はくじ引きで優先順位を決める)が最後に希望する区画を「指さし」をします(Ⅳ)。この順番で決めますが、住民同士で、「いや、あの人の隣がいい」という人が、その隣の区画を指さした人と合意ができれば、区画の交換も可能とされました【図18】【図19】。これは、あくまで売買の予約という位置づけです。

(5) 復興基金条例とその運用

最後に、復興基金条例と復興基金の活用事例について、簡単に述べます。北海道南西沖地震に関して寄せられた義援金のうち、奥尻町に配分されたのは約186億円です。そのうち約132億円を復興基金として積み立てます。復興基金を町条例により設置し、復興事業を長の規則により規定するという方法は、奥尻町以外の町村においても同様でした【図

復興基金条例とその運用(2)

仮設住宅からの移転費用	助成額 30万円	
解体費助成	助成率 1/2 （限度額30万円）	
基礎上げ工事費の助成	助成率 1/2 （限度額30万円）	
住宅取得費の助成	全壊・半壊・床上浸水	助成率 10/10 （限度額700万円）
	家族5人以上で1,400万円以上の住宅取得	助成率 1/2 （限度額800万円）
	全半壊・床上浸水の大規模修繕	助成率 1/2 （限度額400万円）
	一部損壊の修繕	助成率 1/2 （限度額200万円）
	住宅取得に伴う土地取得	助成率 1/2 （限度額100万円）

【図21】

復興基金条例とその運用(3)

- 支出が多い事業（概算）
 1. 住宅取得費助成事業（36億円）
 2. 中小企業事業再開費助成事業（28億円）
 3. 生涯学習センター建設事業（5億円）
 4. アワビ資源回復支援センター整備事業（5億円）
 5. 共同利用漁船建造助成及び利子補給事業（3億円）
- 特筆すべき事業（概算）
 - まちづくりに係る公共用地取得事業（99百万円）
 - まちづくりに係る分譲用地取得事業（2億円）
- 目を引く事業
 - 災害応急仮設住宅整備事業
 - 郷土芸能保存強化整備助成事業
 - 津波資料館建設事業

【図22】

20】。

奥尻町の条例施行規則では、仮設住宅からの移転、以前の家の解体費、基礎上げの工事費、住宅取得費（最高では助成率10/10）などの費目について復興基金を用いました【図21】。このように多くの義援金が寄せられたことは、被災された住民の自宅新築を可能にした要素でした。このことは、被災者生活再建支援法が制定される前のことですので、現

在との単純な比較はできませんが、被災された方々への住まいの保障のあり方として考えるべき課題を提示しています。

さらに、復興基金の活用事例として注目すべきは、防災集団移転促進事業と漁業集落環境整備事業に必要な土地の先行取得に用いるとされていたことです【図22】。補助金の交付に先行して土地を取得し、その売買代金が復興基金から支出されます。ただし、補助金

交付後、同額を復興基金に繰り入れる仕組みになっています。復興事業が実施された3ヶ年度は、町の予算に占める国庫補助金の率が突出して多いのですが、とはいえ、どちらの事業も町の費用負担が生じますし、事業をスムーズにおこなうために、このような先行取得の運用がとても有用だったと思われます。

おわりに

このような流れではないか、という整理を試みました。整理がうまくいっているか、誤解はないか、整理の際に「はみ出した」部分をどう位置付けるか、悩ましい論点は多くありますが、パネル・ディスカッションの予備知識を整理する、という趣旨での基調報告を終わります。

(続)

-
- 1) シンポジウム参加者19名(自治体職員、登記官、土地家屋調査士、不動産鑑定士、行政書士、弁護士、災害研究者、一般の方々など)。
- 2) 東北地方太平洋沖地震については、国土交通省気象庁HP「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」(https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2011_03_11_tohoku/index.html)を参照。東日本大震災からの復興・復興状況については、復興庁HP「復興の進捗」(<https://www.reconstruction.go.jp/2020portal/progress/index.html>)を参照(なお、本稿が参照したURLは、いずれも2019年11月8日最終閲覧である)。
- 3) 唯一、岡村伸幸「奥尻島の復興計画」名城法学45巻1号(1995年)165頁以下が見られるのみである。なお、火災保険契約の地震免責条項に係る情報開示説明義務が論点となった函館地判平成12年3月30日判時1720号33頁については、黒木松男「判評」『判例時報』1737号(2001年)195頁、河上正二「地震免責条項と保険会社の情報開示説明義務——『奥尻保険金請求訴訟』第一審判決」『平成12年度重判(ジュリスト臨時増刊1202号)』(2001年)97頁、出口正義「火災保険契約の地震免責条項等の情報開示説明義務の存否——奥尻保険金請求訴訟(函館地判平成12.3.30)」『ジュリ

スト』1215号(2002年)179頁などがある。

- 4) 奥尻町『北海道南西沖地震 奥尻町記録書』(北海道奥尻町役場, 1996年)145頁以下に、奥尻町緊急対策本部のメンバーによる証言、奥尻町住民の証言などが記録されている。また、北海道南西沖地震記録書作成委員会『平成5年7月12日 北海道南西沖地震記録書』(1995年)は、奥尻町をはじめとする、檜山支庁管内の10町(当時)の住民の証言や記録写真のほか、10町の防災担当者による座談会の抄録が収められている(311頁以下)。また、「記憶」に残る町並みを「記録」化するプロジェクトの紹介として南慎一、小林英之、稲垣森太、大柳佳紀「奥尻島の未来へつなぐ記憶の町並み再生プロジェクト報告」『北海道地区自然災害科学資料センター報告』28号(1995年)3頁とそのプロジェクトである<http://219.112.224.8/Okushiri/default.asp>も参照。
- 5) 基調報告とパネル・ディスカッションの様子を、ボイスレコーダーと動画で残した。テープからの文字起こしを足立が行い、それを竹田がひととおり確認した上で、パネリストの方々にご確認(加筆・訂正)をしていただいた。大幅な説明が必要な箇所については、脚注で対応した。本稿の執筆は次のように分担している。「1. はじめに」は竹田・足立が共同で執筆し、「2. 基調報告」は竹田が執筆し、「3. パネル・ディスカッション」は各パネリストに加筆・修正等の内容確認をいただいた上で竹田・足立が最終的に加筆・修正等を行い、「4. 考察」は竹田・足立がそれぞれの観点から考察した。「5. まとめ」は竹田・足立が共同で執筆した。なお、竹田・足立のそれぞれの考えや主張については、言うまでもなく、竹田・足立がそれぞれ責任を負う。
- 6) わが国の近代以降の地震と津波による災害の記録として<https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/higai/higai-1995.html>及び<https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/higai/higai1996-new.html>を参照。
- 7) 阿部泰隆「大津波被災地、原発避難区域のまちづくり(土地利用)について(2・完)」『自治研究』88巻9号(2012年)3頁, 6頁。
- 8) 国土庁防災局、北海道『平成5年度災害による壊滅的被害を受けた地域における防災地域づくりに関する調査』(1994年)29頁。
- 9) 「南西沖地震災害対策推進委員会設置要綱」

による機構改正。

- 10) 前掲注9) 要綱では、同プロジェクトチームの検討課題として「道路、公園、上下水道等の生活基盤整備対策、住宅、商店街など集落整備対策、土地対策、防災対策などまちづくり対策に関すること。」が挙げられている。
- 11) この構想図は、<http://219.112.224.8/Okushiri/images/PlanAmono.JPG>を使用させていただきました。
- 12) 前掲注11)と同様、<http://219.112.224.8/Okushiri/images/PlanBmono.JPG>を使用させていただきました。
- 13) 翌年4月1日付けでさらに改正されるので、この改正を1次改正とする。
- 14) 前掲注11)と同様、<http://219.112.224.8/Okushiri/images/PlanCmono.JPG>を使用させていただき、加工したものです。
- 15) この点については、言うまでもなく、異論がありうる。築瀬範彦「災害復興のための土地地区画整理の形成過程に関する制度史的考察」『土木史研究講演集』32号（2012年）59頁、63頁は「災害復興にあたり、膨大な地権者と錯綜した権利関係の存在という我が国の社会的条件を考えれば、日本における都市の再建は、土地地区画整理を主体として考えざるを得ない。東日本大震災の復興にあたり、土地地区画整理が活用されようとしている理由もこうした事情による」とする。阪神淡路大震災からの復興に際し神戸市においては、土地地区画整理事業と都市再開発事業が用いられたが、これに対する評価は分かれる。山下淳「震災復興と土地地区画整理」『法学セミナー』496号（1996年）47頁は、土地地区画整理事業を構成する「三本柱」として「地価の増進」、「減歩」、「換地」を挙げ、土地地区画整理事業一般について「公共施設等が整備され、宅地が整然と区画されると、一般に地価は上昇する」と想定されるものの、「すでに市街化して地価が上昇しきっており、公共施設整備などによる宅地価格の上昇がさほど見込めない」ことが「バブルが崩壊後の現況で」「多発」することを予想する（48頁）。同氏は、「都市基盤施設と宅地利用を有機的に整備することができ、市街地全体の水準を高めることができる」点が用地買収方式に比較した場合の、土地地区画整理方式のメリットとするが、他方で「事業費が大きく、複雑な権利関係の調整が必要で、そのために事業期間が長くかかることがあ

る」点をデメリットと指摘する（49頁）。そして震災復興区画整理についても、「区画整理が復興手段として有効に機能するかどうかは、結局のところ、区画整理による地域整備のあり方が住民に受け入れられるものかどうか、あるいは合理的な負担として説得できるかどうかにかかっている」と結論づける（50頁）。公共減歩と、減歩にも拘わらず土地利用価値の上昇に伴う事業前後の土地価値の上昇または等価を前提とする土地地区画整理事業が、仮に「都市部」には適当としても、農村部や——奥尻島のような——離島において適切かは、吟味される必要がある。

- 16) 竹田彰氏（元・奥尻町災害復興対策室調整課企画係長）へのインタビューによる。なお、「北海道南西沖地震復興まちづくりに係る用地の処理及び移転補償について（未定稿）」（1995年）16頁も参照。
- 17) 前掲注16)を参照。

