

北海道奥尻町における水産業の復興

——北海道南西沖地震からの教訓——

(財) 農村金融研究会 主任研究員 尾中謙治

はじめに

東日本大震災によって、東北地方を中心に漁村・漁業は甚大な被害を受けており、その救援・支援活動や復旧活動にあたって日々多くの方々が尽力されている。

また、支援活動と並行して、国、県、市町村の各レベルにおいて、今後の復興に向けての構想プランが検討されている。そのような復興計画の策定にあたっては過去の震災復興事例から学べることも多い。今回の震災で、特に壊滅的な被害を受けた漁村・漁業の復興を考えるにあたり、我々は18年前の北海道南西沖地震（道内の被災地域は60市町村、うち奥尻町を含む5町村が「災害救助法」を適用）による震災から立ち直った北海道奥尻町の復旧・復興の足跡を調査した。

調査にあたっては、ひやま漁協奥尻支所や奥尻町役場をはじめ、当時復興に携わった関係者からヒアリングし、貴重な意見をいただいた。

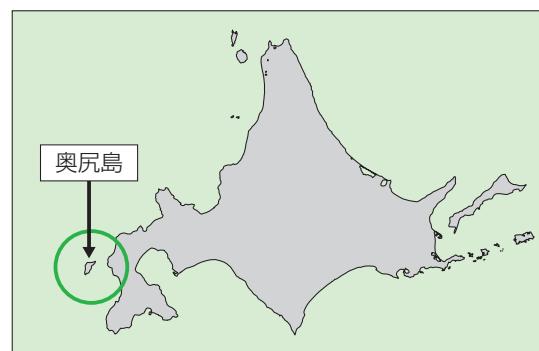
調査を通じて、今回の震災からの復興に役立つであろう重要な教訓・留意点を得たので、以下に整理してみたい。

1 奥尻町の概要と被害

奥尻町のある奥尻島は、北海道の南西部に位置し、東西11km、南北27km、周囲84km、総面積143km²の離島である（第1図）。地震発生前の1990年国勢調査によると、人口4,381人（1,730世帯）、就業人口2,162人（産業別構成比：1次産業24.0%、2次産業23.0%、3次産業53.0%）であった。また、基幹産業は水産業と観光業で、水産業においては、明治末期まではニシン漁が主体であったが、その後はイカ、ホッケなどの近海漁業や、ウニ、アワビを中心とした磯根漁業が主となっている。

奥尻町を襲った「北海道南西沖地震」は、93年7月12日午後10時17分に発生した。奥尻町の地震及び津波による人的被害は、死

第1図 奥尻島の位置



資料 奥尻町ホームページより

第1表 奥尻町の水産被害

(単位 件, 千円)

		件数	被害金額
漁船	沈没流失	421	3,037,900
	破損	170	313,986
	小計	591	3,351,886
共同利用施設		49	1,122,921
その他の施設		405	877,043
魚具(網)		938	950,525
その他		4	571,478
計		1,987	6,873,853

資料 北海道企画振興部南西沖地震災害復興対策室(1995)

者172人, 行方不明者26人, 重軽傷者143人であった。物的被害は, 住宅全壊437棟, 半壊88棟等で, 被害総額は約664億円(町の年間予算規模は約50億円)であった。そのうち水産被害は約69億円で, 漁船においては震災前の登録漁船数696隻に対して被害漁船が591隻(84.9%)に達した(第1表)。

2 奥尻町の復興にあたってのポイント

水産業をはじめ大きな被害を受けた奥尻町は, 全国や道庁からの救援・支援を受け, 約4年半後の98年3月に完全復興を宣言している。

水産業の復興にあたっては, それ以前に漁業者の生活の安全・安心, つまり町の復興・住への取組みが一定程度進まないとなし。そこで, まず町の復興にあたって重要だと考えられるポイントを3つ挙げる。

(1) 早急な仮設住宅の建設

被災後, 住宅被害のあった被災者はまず避難所での生活を余儀なくされる。しか

し, 避難所ではプライバシーが保護されず, 落ち着いて物事を考えたり, 何か行動を起こそうという気にはなりにくい。

そこで, 奥尻町では, 住民の暮らし・活動の拠点がまず必要との判断から, 震災6日後の7月18日には高台にある牧草地等に仮設住宅の建設を開始した。1カ月程度で330戸が完成し, 希望者全員の入居を完了させた。入居の際には, 同一地区の住民が同一の仮設住宅に一緒に入居できるよう配慮したことによって, 震災前のコミュニティが維持され, 情報伝達等がスムーズに行われた。また, 自発的な支援・復旧に向けての体制も出来やすかったという。

仮設住宅への入居後は, 被災者は家族と将来のこと等について話合う機会ができ, 比較的冷静に物事を判断できるようになった。町や漁協による住民・漁業者への意向調査や説明会で, 被災者の本音が聞けるようになったのも, 仮設住宅入居後であったという。

復旧・復興の道のりは中・長期にわたることから, まず住民が早く仮設住宅に入居し, 落ち着いてもらうことが重要である。これによって, 漁業者は自分たちの生活設計や漁業の将来について考えられるようになる。そして, 漁業者全体の意向の集約も可能となり, 町の将来の水産業ビジョンも描けるようになる。

なお, 奥尻町では, 仮設住宅だけでなく, 仮設店舗・工場も早急に建設された。仮設での事業再開であっても, 働く場が確保できたことで, 被災者の生きがい・意欲が喚

起された。また、地域経済がまわり始めることで、復興の足がかりとなった。

(2) 行政と住民の合意形成による復興計画の策定

奥尻町の復興計画は、住民との合意形成の後に決定されるという手順が採られ、住民は計画に対する安心感・納得感を得た。このような手順を踏まないで住民の意図しない計画が作られ、地域の実情からかけ離れた、実効性の乏しいものになる。

北海道庁は、当初から地元住民・自治体の意向を十分反映して復興計画を策定することを前提としており、復興計画の策定者はあくまでも町であり、道は救済・復旧に忙殺されていた町に替わって、復興計画(素案)の提示等で町を支援する立場をとった。

復興計画策定の大まかな流れとしては、道庁が震災約2ヶ月後の9月末に基本構想案を奥尻町に提示した。町は10月から住民説明会を実施し、住民合意を基本に案の修正を行い、12月上旬に道庁にフィードバックした。道庁はそれを受けて復興計画2次案を提示し、それを町が住民との合意形成を図りながら修正し、翌年の4月に3次案を発表し、さらに住民説明会を開催した後、町議会で復興計画が議決された。

町は住民とのコミュニケーションを図ることに尽力し、奥尻町災害復興対策室をはじめ各課の課長、係長が、復興計画案の住民への説明を担当した。また、水産業に係わるものは漁協と協力して行われた。

住民への説明会は数回にわたって開催さ

れたが、説明会の設営にあたっては、多くの人数を集めると意思疎通が不十分になり、全員に理解されることは難しいので、本音も出せる30人程度の会合を開催し、住民の理解を得ていった。

また、住民に対して、「言葉」ではなく、「絵」(移転後のイメージがわくラフスケッチや図面等)を示して説明したことも、住民合意・意見聴取がスムーズにできたもう一つの理由であろう。

住民の合意形成にあたって留意すべきことは、行政と住民の間の中間組織の役割である。中間組織は、被災者の要望を行政に届けたり、合意形成の受け皿として機能するが、その組織が特定の利害関係者だけという偏ったものではなく、「住民の代表性」を見極める必要がある。

奥尻町では、約100世帯が加入する「奥尻の復興を考える会」が発足し、中間組織として一定程度の役割を果たしたようである。

「奥尻の復興を考える会」の初代会長は「町の復興がこんなに早かったのは、お金や土地があったことでもあります。町と町民の間で話し合いを多く持ち、お互いに協力しあったことが最大の要因であると私は信じています^(注1)」と振り返っている。

時間と手間はかかるが、市町村が中心となって、周辺からの支援を受けながら、住民合意の基で復興計画を策定することは、将来に対する住民のやる気や希望、責任を醸成する点で重要である。

(注1) 若林佳史(2003)『災害の心理学とその周辺』多賀出版、343頁

(3) 産業やくらしの復興を支えた復興基金

産業やくらしの復興財源として有効に機能したのが、93年12月21日に、全国の義援金を元にして設置された「奥尻町南西沖地震災害復興基金」（規模132億円）である。

当初、復興基金の設置主体について、①被災市町村の単独設置、②同一支庁管内市町村の合同設置、③全道規模の設置、の3つの方法が考えられていた。しかし、被災町村間の産業構造や被害状況に相違があり、地域の実情に応じたきめ細かな支援をする必要がある点と、被災者の要望や意向を反映しやすい点から、全町村が単独で復興基金を設置することとなった。

奥尻町では、国や道等の事業・補助金の適用が受けられないものに対しては、復興基金を充当し、産業やくらしの復興を支援した。復興基金の利用については、道庁が提示した支援事業案をベースに、各町村は、その実情に応じた事業を決定した。奥尻町では、住民の要望を聞き（水産業、農業、商業関連の要望が多かった）、復興基金の事業を確定した。例えば、自宅を新築する場合、「住宅取得費助成事業」で700万円（奥尻町以外の町村では300～350万円）、「家具・家財購入費助成事業」で150万円が支給された。

このような復興基金によって、被災者の新たな借入額は少なくなり、あるいは不要になり、被災者の再建への意欲を発奮させた。もし復興基金がなく、被災者に更なる多額の借金が課せられた場合、復興への意

欲を削ぐこととなる。また、被災者が新たな借入を申し込んでも、保証人がいない、担保物件がない、年齢条件等で、融資を受けられない人も多かったのではないかと想定される。

今回ヒアリングした奥尻町の復興に携わった方たちは、東日本大震災の復興にあたって、財源の問題はあるものの、被災者が新たな借金を抱える「二重ローン」をなるべく避ける形で、実情に合わせた、きめ細かい対応が可能となる基金の創設とその利活用が望ましいと述べている。

なお、被災によって受ける資産のダメージは、所得や年齢、家の所有形態によって違いがある。高坂（2008）の調査では、資産のダメージが相対的に大きいのは、40歳代で持ち家のある世帯という。阪神・淡路大震災の際にも、「行政の支援の対象になってきた高齢者と対照的に、避難所に最後まで残らざるを得なかったのが行き場のない中・高年世帯主であったように、中・高年者も厳しい再建過程の中におかれてきた。住宅の二重ローンを抱え込んできたのも、多くは中・高年者層である^(注2)」とある。支援にあたっては、このような実情も可能な範囲で加味していくことが必要であろう。

(注2) 今野裕昭 (2007)「阪神・淡路大震災の事例解釈」『復興コミュニティ論入門』弘文堂, 110頁

3 水産業の復興にあたってのポイント

水産業の復興にあたっては、緊急対策と

中・長期対策の2つに分けて取り組まれた。

緊急対策としては、被災した漁港設備、共同利用施設、漁船等の必要な生産手段の復旧と、津波の影響を受けたウニ・アワビ等の浅海資源の回復対策であり、早急な事業措置がなされた。

中・長期対策としては、被災によって生じた損失を長期的スパンで確実に補填し、さらに安定的に水産業を発展させていくために、3つの基本的な課題として、漁協再建対策、漁業振興対策、新しい漁村づくり対策が設定された。

ここでは水産業の復興が順調に進んだ要因として、①漁協による漁業者への対応、②漁船の共同利用、について述べる。

(1) 漁業者の意見集約や事務面で、 漁協が活躍

被災当時、奥尻町の奥尻漁協（1町一円）は、店舗が本店と1支店、職員数31人の体制であった。正組合員は407人で、そのうち約9割がウニ・アワビを対象とした浅海漁業に従事していた。

漁協の事務所は、津波によって建物以外はすべて流されてしまった。そのため震災直後は、高台にあった参事の家で、職員が集まって緊急の対策について相談し、4～5日後には、プレハブの仮設事務所が設置され、活動が開始された。

漁協では、当初、被害状況（漁船・漁具、組合員の住宅や人的被害）調査を、地区ごとに職員を班分けして、1カ月～1カ月半にわたって実施した。その際、組合職員は、

人的・建物被害は共水連、船は漁船保険の担当者と一緒に訪問した。そのため、査定が早く、共済金・保険金の支払いも早かった。

震災約1カ月後には、漁協の協力のもと、道知事等と組合員との対話集会在複数回開催された。その際に出た要望・意見としては、「ウニ、アワビの資源回復対策」「小型漁船共同利用事業の対象外となる5t以上漁船の救済」「漁具購入資金の借入限度額4百万円の引上げ」「他港水揚にあたっての輸送コストに対する助成」「共同のウニ処理加工施設の建設」「多額の借金を抱えているので、手厚い融資」等があった。

震災2カ月後には、奥尻町漁業の将来ビジョンを作成するために、漁協と町が正組合員を訪問し、今後の漁業の意向を聞き取り調査した（2日間）。その結果、5年以上漁業を継続すると回答したのは、315人中303人（96.2%）であった（対象組合員は378人であったが、15人は事前に廃業を表明、48人は入院等で不在だった）。

この調査によって、漁協は各組合員の本心や課題等を聞くことができた。また、共同利用施設や漁協の体制についても、将来の就漁状況に照らして、適正な規模を想定した復興計画を立てることができた。なお、組合員の意向確認は、アンケートではわからないことが多いので、実際に面談しながら話を聞くことが大切ということである。

漁協は、これ以外にも組合員や漁業の現状把握の調査を行い、道庁に組合員の意

見・要望を伝えたり、組合員からの今後の漁業等についての相談に対応したり、造船業者への漁船の一括発注などを行った。また、漁協は、道・町からの情報を受け、組合員に伝達して対応を検討し、理事会も機動的に開催した。漁協は、組合員との双方向の情報交換を重視し、情報の仲介機関として有効に機能した。

水産業の復興にあたっては、今後の漁業を担う漁業者・組合員の意向は最も重要であり、それを丁寧に聴くことが必要である。そのような意向の取りまとめ役を担うのが、漁業者と顔見知りである漁協である。組合員・地域住民の視点を重視する漁協を中心とした漁業・漁村づくりが、奥尻町の水産業の復興の成功要因のひとつといえる。

(2) 漁船の共同利用の実態と留意点

漁船の喪失が、漁業者に与える経済的及び精神的な影響は大きく、早急な漁船の手当は漁業者に意欲・希望を与える。

奥尻町では、約400隻の5 t未満船（大部分が3 tクラス）が使用できない状況であった。道庁は、震災約2カ月後の9月10日に、5 t未満の漁船について、激甚災害法の「共同利用小型漁船建造事業（以下「共同利用事業」）」（漁協が漁船を一括取得し、漁業者が漁船を共同利用、事業費負担：国1/3、道1/3、漁協1/3）の適用を国に要請した。

さらに道庁では当事業が開始されるまでの間、国の事業の先取りとして道単独の「共同利用小型漁船災害復旧対策事業」（事

業費負担：道2/3、漁協1/3）で対応した。加えて、漁協負担の1/3のうち、2/3は復興基金の「共同利用漁船建造助成事業」で対応し、残りの1/3は漁協の自己資金で対応した（漁協負担は漁船購入費の1/9）。さらに、この漁協の補助残に対して復興基金から無利息の融資が行われ、漁協の資金負担を軽減した。漁協は漁船をはじめ共同利用施設や設備等でも資金が必要とされており、このような施策によって漁協が機能できるような手立てが講じられた。

漁船の共同利用にあたっては、形式上は2名での利用という形を採ったが、事業の運営面で工夫し、実質的にはその中の1名が主に利用するという形態であった。漁船の購入にあたっては、主に利用する人と漁協職員が複数回の面談を重ね、船型や事業形態・計画、資金、利用料の支払い、将来の姿の確認などを行い、漁船の建造や中古船購入を行った。

なお、中古船は地域ごとに船型・仕様が異なるため、積極的な購入にはならなかった。実績は、新造船249隻、中古船購入9隻であった。

漁船の利用にあたっては、組合員は漁協にリース料（漁船保険料等含む）を支払い、5年経過後、主に利用する人に残存価格（取得価格の10%）で譲渡される。また、利用料の支払いが出来なくなる可能性も考慮して、当初に漁船価格の10%を漁協に預けるようにした。その際、組合員は漁船の保険金等を利用した。

この時の共同利用事業の課題は、漁船は

事業で手当されたが、漁具・機材（魚網や発電機、集魚灯等）は組合員が独自で調達しなければならないことであった。これに対しては復興基金（「小型漁船船外機助成事業（助成率：2.5/3）」「漁具購入助成事業（助成率：1/2）」等）が対応し、組合員の自己資金の負担を軽減した。このような過去の経験から、東日本大震災における「共同利用漁船等復旧支援対策事業」においては、漁具や機材の導入費等も補助の対象となっている。

次に、5 t以上の被害を受けた漁船については、大部分が5トン未満船に変更して、共同利用事業の適用を受け、漁船を新造した。当時、大部分の船が木船で、水揚も芳しくなく、トン数を下げて船を新造する良い機会でもあったようである。

また、5 t未満船で被害を受けなかった老朽化漁船（主に木船）については、復興基金（「漁業振興特別助成事業」助成率：2/3）で更新できるようにした。これは漁船の被害を受けた人が新造船で、そうでない人が古い船ということでは、「公平感」が得にくいということでの対応であった。

漁船や漁具等については、早急な調達が欠かせないが、各組合員が納得できる支援のあり方も重要であることがわかる。

さて、奥尻町では漁船の共同利用は2名であり、主に利用（最終的に所有）する人が決まっていた。これに対して、東日本大震災の場合には、漁船を失った漁業者が多数にわたっており、漁船の調達が容易でないことから、奥尻町のケースよりも多人数

での共同利用となることが予想される。

その際に事前に決めておくべきこととして、①経費や利益の配分の仕方、②利用の順番、③漁船のメンテナンス方法、④最終的な所有形態、⑤共同利用からの脱退ルール等があるとの示唆を今回のヒアリングでいただいた。

なお、東日本大震災における漁業の復興にあたって、漁業への企業の参入を促すという検討がされているが、これについては過去の漁協に対するアンケート調査^(注3)で、128組合のうち約7割の漁協が「反対」と回答している（「賛成」1割弱、「わからない」2割）。

現時点で漁獲量の減少・資源の枯渇が問題となっている漁協が多く、一般企業が漁業で経営を成り立たせるのは難しいといえる。また、採算を上げるために、乱獲などによって資源の枯渇を加速させるという懸念もある。一般企業の参入にあたっては、こうした点も十分に検討することが必要である。

（注3）農林中金総合研究所（2009）「第27回漁協系統事業アンケート調査」3月

おわりに

奥尻町の事例は、東日本大震災と比較すると、震災の影響が限定的であり、多額の義援金が復興に利用できたという状況は異なるが、参考になる点もある。

ここでもう一度復興のポイントを整理すると、①安心できる居住環境を被災者にま

ず提供し、将来などについて考えられるようにすること、②町の復興は、町が主体となり、住民の意向を可能な限り反映し、合意形成すること、③産業やくらしの復興における実情に応じた資金援助、④組合員の意見を尊重し、漁協が中心となった水産業の復興、⑤漁船の共同利用等による組合員間の協力・相互理解、である。

復興にあたっては、被災住民が改めて当地で生きていくという「希望」をもつことが最も大切である。そのためにも、行政からの復興プラン等に対して、住民が主体性をもって意見・要望を伝えることが重要である。その際に、行政と住民を仲介する中間組織の存在は有意義であり、水産業においては漁協がそれに位置する。漁協を中心として、漁業者・地域住民が受け入れるこ

とができる漁業・漁村の復興を進めることが肝要であろう。

奥尻町を訪れて、奥尻町ならではの「時間」の流れを感じた。東日本大震災の被災地も、漁業・漁村の復興によって、再び被災前の「時間」の流れを取り戻すことができると信じている。

<参考文献>

- ・北海道企画振興部南西沖地震災害復興対策室（1995）「北海道南西沖地震災害復興対策の概要」5月
- ・北海道（1994）「北海道南西沖地震災害まちづくり復興計画報告書」3月
- ・奥尻町（1995）「奥尻町災害復興計画」7月
- ・北海道立寒地住宅都市研究所（1998）「都市の災害復興計画に関する研究－北海道南西沖地震を事例とした住宅復興対策に関する調査研究－」3月
- ・西山康雄（2000）『「危機管理」の都市計画』彰国社
- ・高坂健次（2008）『幸福の社会理論』放送大学教育振興会

（おなか けんじ）

