HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	激甚災害の緊急時における自治体行政組織の対応過程 ： 北海道南西沖地震における奥尻町の場合
Author(s)	関, 孝敏
Citation	北海道大学文学研究科紀要, 108, 165-194
Issue Date	2002-12-26
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/34031
Type	departmental bulletin paper
File Information	108_PL165-194.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北大文学研究科紀要 108 (2002)

激甚災害の緊急時における自治体行政組織の対応過程

―― 北海道南西沖地震における奥尻町の場合 ――

関　　孝敏

はじめに

かつて A. H. バートンは，災害問題を 2 つの次元―災害過程における時間軸の側面と考察対象となる行動の社会的単位の側面―の組合せによるマトリックスとして提示し，都合 25 のセル毎にその諸特徴を指摘した（注 1）。各セルは，たしかにセル毎の災害問題の諸特徴を示しているが，それは同時に不十分とはいえ，災害研究における具体的な考察テーマの位置付けをも意味している。

災害研究における本稿の表題をこのような文脈に位置づけると，本稿はバートンの設定した社会的単位の次元における「公式の組織」と時間軸の次元における「危険時」・「直後の反応」・「組織化された反応」にそれぞれかかわり，両次元の組合せによる 3 つのセルに該当する。ちなみに，これらのセルにおける災害問題の特徴は「①機動性，②警告に対する反応，③警告の伝達，④メンバーの動員，⑤メンバーの協力，⑥大衆一般・他の組織との関係」となっている。

しかし，バートンの所説は合衆国の災害に関する災害事例に基づき一般化を志向したものであるから，北海道南西沖地震（1993 年 7 月 12 日）の経験に照らし合わせると，社会的単位の次元はともかく時間軸の次元における区分が必ずしも適切でないと思われる。そのために各セルにおける災害問題の諸

特徴を今一度，現実に即して問い直す必要がある。そこで，ここでは被災者の視点にたった時間軸の次元を設定し，これを社会的単位の次元と組合せたマトリックス表1を作成し直した。これによると，本稿がかかわる内容はセル12に該当する。すなわち，本稿のねらいは，緊急時の「被災時点・被災直後の避難行動の時期」における自治体行政組織の対応過程，そうした過程における課題の考察にある（注2）。

1　災害の緊急時における自治体行政組織

自治体行政組織の重要な基本的役割として地域住民の生活上のサービスをいかに図るかがある。このような自治体行政の役割は，日常的には当然のことと考えられる。しかし，この住民生活に対するサービスを住民生活の安全にかかわる業務として特定化すると，この業務は日常的業務としてというよりは非日常的な業務として位置付けられることが一般的である。しかも住民生活の安全にかかわるサービス業務といっても，予想される事態が明確で対処しうる内容であれば，その業務遂行は非常時・緊急時においてもなされうる。しかし予想しがたい程大規模な災害によって地域住民の生活が脅かされる場合，とりわけ地域住民の生命と財産が短時間にしかも急激に剝奪されるといった場合，自治体行政組織による地域住民の安全に関するサービス業務

表1　災害研究に関するマトリックス

	災害前	緊急時		復旧・復興期	
		被災時点 避難行動	避難所生活	仮設住宅生活	恒久住宅生活
個人	①	②	③	④	⑤
家族・世帯	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
組織体	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮
地域社会 （コミュニティ）	⑯	⑰	⑱	⑲	⑳
全体社会	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕

の遂行は困難を極めざるをえない。

北海道南西沖地震における激甚被災地奥尻町では，1983年の日本海中部沖地震によって引き起こされた津波により2名の犠牲者があったし漁船被害もみられた。そのために被害があった島の南西部では，防潮堤の整備が一部行なわれていた。島全体では，防災対策として防災無線が設置されていた。そして防災に対する行政組織上の部署として，企画振興課に防災担当が置かれていた。しかし過去の経験をはるかに上回るこのたびの地震災害と地震に伴う津波災害，さらには火災という3重の複合災害は，自治体行政組織による災害に対する対応のあり方を様々な局面においていっそう問いかけることになった。

このような災害状況下における自治体行政組織の対応は，担当部署や町職員の役割遂行を通じて確認されなければならない。この確認作業は，本稿では次の諸点に注目しつつ展開される。

まず第1点目は，被災時と被災後の時間的経過という時間の側面である。前者の被災時の場合とは，文字通り非常事態の緊急時である。この時期は，一般的には時間は最大数時間であり，被災時点から特定の避難所までの避難行動の時期を含む。後者の被災後の時間的経緯を経た場合とは，3つの時期に区分される。そのひとつは，被災者が避難所において避難所生活をしいられる時期である。この期は，ライフラインを中心とした生活基盤の復旧がもっとも急がれる時期である。ふたつは，被災者が避難所生活から仮設住宅に移行しその仮設住宅生活の終了までを含む時期である。この期では，復旧作業が軌道に乗ると共に復興プランが進展する。災害後における生活再建の第1段階はこの期に相当するであろう。みっつ目は，被災者が仮設住宅の生活を終えて恒久住宅生活に戻る時期である。この期は災害後における生活再建の第2段階として位置づけられる。被災後の時間的経過がさらに進むと，復興宣言がだされたり，各種の災害モニュメントが建設されたり，追悼行事が行われたりする。この時期は生活再建の第3段階とみなされる。この段階は一般的に災害後，数年経過しており，被災者，被災地域，そして被災自治体にとってひとつの区切りを示す時期といえる。

自治体行政組織の対応過程は，こうした時間軸に沿った時期区分を設定しつつ考察することが必要である。というのも時期区分毎に被災者，被災地域のかかえる課題があり，これに対する自治体行政組織の対応も異ならざるをえないからである。したがって，こうした時期区分毎における対応過程の確認は自治体行政組織の対応課題の解明につながると思われる。

第２の注目点は，災害時における自治体行政組織の対応を取り上げる時，自治体行政組織体としての対応，自治体職員としての対応，そして被災者としての対応という３つの側面である。激甚被災地奥尻町では，居住地区よって被災状況に大きな違いがみられた。このために同じ自治体職員でありながら，職員自身（その家族成員を含む）が深刻な被災状況を背負いつつ自治体職員としての業務遂行が求められる場合と，幸いなことに比較的軽度の被災にとどまり業務遂行ができる場合，といった事態が生みだされた(注３)。ちなみに，前者の場合，島の北東部の稲穂地区に居住する職員は庁舎に数時間を要して到達したし，南西部の青苗地区や松江地区の職員は災害翌日になって登庁した。これに対して後者のたとえ被災状況がさほど深刻でなかった場合においても，すでに別稿においてふれたごとく，奥尻町においては親族関係・友人関係・知人関係の重層した網の目が拡がりお互いを熟知した住民が多い（注４)。そのために自治体職員とその家族成員には，このような親族・友人・知人の中に災害の犠牲者がいることが少なくなかった。こうした島社会の社会構造上の特徴から，災害に対する自治体職員の対応には複雑な局面が伴う。

第３の注目点は，緊急時における自治体行政組織と他の諸組織との連携のあり方である。北海道南西沖地震は未曾有の大災害であったから，島嶼部の小規模な一自治体によって事態対処ができるものではなかった。国・北海道庁・支庁といった上級の行政組織，自衛隊，海上保安庁，警察，日本赤十字社，その他各種の支援団体による救助・救援・救護の活動が必要であった。そのために被災地の自治体行政組織は，それ自体が被災者や被災地区に対して対応すると共に，これら集団・組織・団体との連携が不可欠であった。緊急時における自治体行政組織の組織間連携の役割はきわめて重要である。加

えて自治体行政組織には，救助・救援・救護の活動が少しでもより実効的にしかも効率的に進展するために，組織間の統合的役割が求められる。しかし緊急時における自治体行政組織の役割は，マニュアルに依拠しえない事態に直面することが少なくない。その意味でも，災害の緊急時における自治体行政組織と救助・救援・救護活動を担う自治体外諸組織との連携のあり方が確認されなければならない。

第4の注目点は，島嶼部の地形的側面である。これは第2と第3の注目点にそれぞれかかわる。すなわち，前者の自治体行政組織内の注目点に関していえば，緊急時には町職員全員の非常招集が指示される。しかし，先に指摘したように，被災状況いかんによって職員の参集が大きく遅れ，緊急時の業務遂行が不可能となる場合がある。奥尻町では，地形の制約から交通手段は海外線に沿って走る幹線道路が1本あるにすぎない。にもかかわらず，この幹線道路は地震により分断・破損・土砂くずれが生じ不通となった。この道路の代替交通アクセスの欠如が，後述のごとく，職員の参集はもとより被災状況の確認，被災情報の掌握，各種の指示や連絡を困難にした。

さらに後者の当該自治体行政組織と自治体外の諸組織との連携に関していえば，島嶼部故に激甚災害の緊急時における災害情報・被災情報の収集と伝達，救助・救援・救護の諸活動が制約された。陸路・海路・空路のうち陸路のアクセスは当然のことながら欠如していたし，海路の利用は平常時においても多くの時間を要したからである。陸路，海路の制約を補う唯一の救いは，空路のアクセスを可能にした航空自衛隊基地の存置と奥尻空港の存在であった。

第5に注目されなければならないことは，すでに言及した諸点にかかわるが，内陸部や都市部の地震災害とは性格を異にする島嶼部の地震災害が津波災害と火災を伴う複合災害であったという点である。とりわけ津波に関しては，わが国の災害史上において極めて大規模なものであった(注5)。こうした規模の災害因を含む複合災害の緊急時に島嶼部の自治体行政組織が対応しなければならなかったという点である。

以上の諸点に注目しつつ，本稿の標題を考察するために，次節においてま

ず被災時とその直後の避難行動に関する情報の収集と伝達のあり方を，ついで第3節においてそうした緊急時の救助・救援・救護活動の一端をそれぞれ取り上げることにしたい。

2　緊急時における災害情報と被災情報

2－1　災害情報

災害情報は被災情報と同義語的に用いられることがある。しかし災害情報は，災害因によって引き起こされた衝撃や，その衝撃の程度による影響に対する対処のしかたを周知し自覚化するための情報の意味をもっている。このような災害情報は自治体行政組織，マス・メディア，災害関連の諸機関，そして地域住民自身によって発信される。この情報の最終的な受け手は個々人であるが，発信された情報がどのように受けとめられるかは多様である。災害に対する日頃の関心，過去における特定の災害因による被災経験の有様からリスク感に違いが生じる。自覚化した準備体制のあり方に差異が生じる。当然のことながら対処のしかたも異なるであろう。1983年の中部沖地震やその地震による津波を奥尻町の多くの地域住民は経験している。しかし，10年後に来襲した北海道南西沖地震は地震それ自体が過去の経験をはるかに超えるものであった。それだけに動転し混乱した住民が多い。中部沖地震の経験から津波被害を予想した者も多かったが，住民個々人が比較しえない規模の津波や，地震後数分で来襲する津波を予測することはきわめて困難であった。たとえ過去の災害経験があり，不測の事態に備えたにしても，対応しえないことが生じることは起こりうるであろう。激甚でしかもその地震直後の津波に対して，自治体行政の防災担当者が文字どおりの自主的判断により，中部沖地震以前に設置された防災無線を利用して「津波の恐れあり避難せよ」の情報はまさに災害情報であった。しかし改めて後述するように，一部の地区では，防災無線が災害因のために機能しなかった。多くの地区では，防災無線は機能したが混乱のために自覚的な受信はほとんど確認されていない。

そこで本稿では，災害情報とは，災害因の衝撃前および衝撃時までの災害

に対する準備体制を含む情報を示すことにする。これに対して被災情報とは，あくまで災害因の衝撃によって引き起こされた被害に関する情報である。災害情報と被災情報とはこのように区別して用いられる。

さて奥尻町では，7月12日午後10時17分，地震発生と同時に役場所在地の一部地区を除く全地区が停電となった。衝撃の激しさは，多くの被災者の証言から明らかであるし，町職員自身の証言においても明白である（注6）。このような地震規模それ自体の激しさに加えて，10年前の日本海中部沖地震の経験から防災担当職員は「地震による津波の恐れがある」と直感した。この状況認識によりいち早く全町民に対して津波警報が出された。「いち早く」としたのは，他の公的機関に先駆けて地震による津波警報が，防災担当職員によって地震発生3分後の午後10時20分に防災無線を通じて「津波発生の恐れあり，避難せよ」とう災害情報として流されたからである。ちなみに，札幌管区気象台による北海道の日本海沿岸域に対する「オオツナミ」警報は午後10時22分に発令された。NHK札幌放送局は，午後10時24分，津波警報をテレビとラジオを通じて全国に向けて発信した。海上保安庁は「オオツナミ」警報の発令後，ただちに無線通信，無線電話により航行船舶に警戒を打電した。また海上保安庁管轄下の海上保安署各所に連絡がなされると共に，巡視船により在港船舶や釣り人にスピーカーで津波警報が伝達された。

しかし防災担当職員によるいち早い津波警報の発動にもかかわらず，残念ながら，この災害情報は地域住民に行き渡らなかった。これには3つの理由がある。ひとつは地震の影響により防災無線が機能しなかったこと，ふたつに住民自身の混乱があったこと，みっつに津波の襲来があまりりにも早かったことである。ちなみに，津波の第1波は地震発生後5分と言われている。札幌気象台の「オオツナミ」警報の発令は午後10時22分であったから，津波の第1波襲来は「オオツナミ」警報の発令とほぼ同時であった。奥尻地区の一部の地区を除き，島の全地区が地震と同時に停電となったことから，NHK札幌放送局による情報も地域住民には届かなかった。こうしたことから津波警報という災害情報は，被災時点では，自治体行政組織，防災担当者，そしてマス・メディアによって個々の地域住民に伝達されうる状況になかっ

た。災害情報の確認は住民自身の状況判断に委ねられた。当然のことながら，被災時の避難も住民個々人の判断によらざるをえなかった。

被災時において，津波警報と避難の指示が災害の避難情報として被災者に伝達されなかったから，被災者や被災地区の状況に関する被災情報が町役場や防災担当者の手元に届くためにはなおいっそうの時間が必要であった。

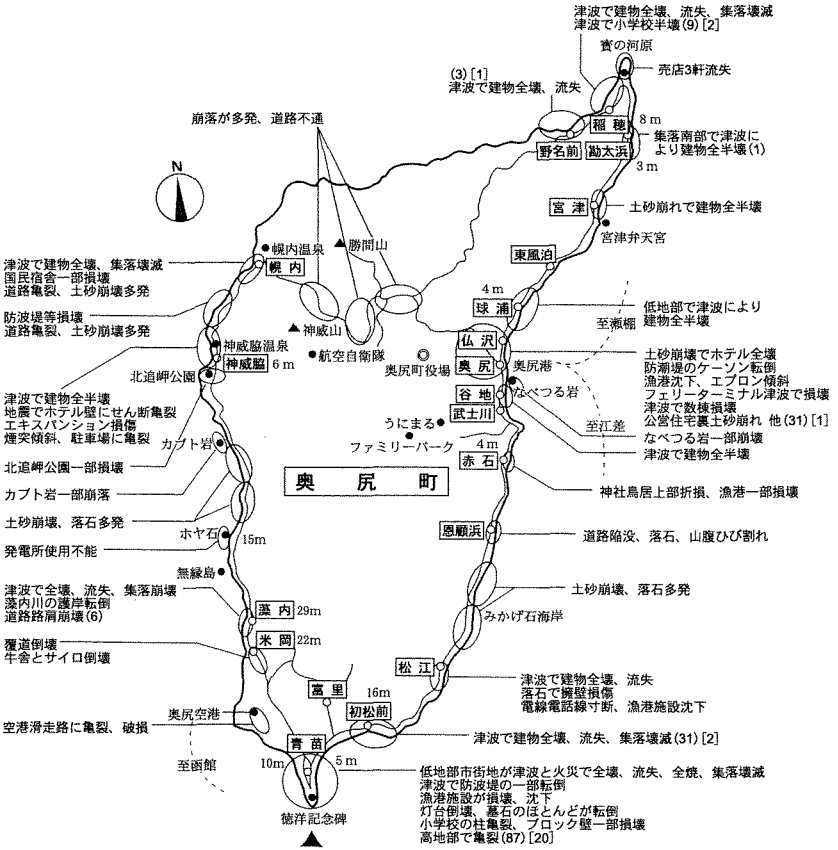
それでは激甚被災地や被災者の被災状況はどのように掌握されたのか。こうした被災情報の収集とその集約の過程は防災担当者による震災直後より翌日昼すぎまでの記録を通じて辿ることができる。この記録(以下,「震災メモ」と称する）はかなり克明である。震度6あるいは震度7ともいわれる地震により混乱した状況下で自治体行政組織は対応を余儀なくされていただけに，防災担当者のこの「震災メモ」は大変貴重であるといわざるをえない(注7)。そこでこの「震災メモ」に依拠しさらに当該の記録者である防災担当職員および被災者からの聞き取り調査を手がかりにして被災情報の収集とその集約の過程についてふれることにしたい。

2－2　被災情報

被災状況の把握は地震後33分が経過した午後22時50分，町長立会のもと，役場内に「緊急災害対策本部」(以下,「災害本部」と略す）が設置されたことによって集約されることになった。被災状況の収集と被災に対する指示や連絡の拠点はこの「災害本部」となった。この「災害本部」に張り付く形で業務の遂行に従事したのは庁舎に近接居住する企画振興課の防災担当の責任者であった。「災害本部」が設置されたために役場職員への指示・連絡，被災状況の把握，関係諸機関への救援・救助・救護活動を求める対応などを一元化する体制が整った。全職員に緊急出動命令が出されたのも「災害本部」が設置された時間とほぼ同時であった。

ところで,「災害本部」にもたらされた奥尻町内における被災情報の第1報は午後22時50分頃であり，その内容は奥尻地区にある観音山が崩落したこと，そのために奥尻地区から島の北東部に至る幹線道路がふさがれたこと，そして観音山の下の道路沿いにあったホテル洋々荘とそれに隣接するレスト

ラン，さらに土建会社の事務所がそれぞれ押しつぶされたということであった(図1)，(注8)。奥尻の表玄関，フェリーターミナルに近接しているこの洋々荘には，折からの観光シーズンのために島外からの観光客が多く宿泊していた。このホテル近くで倒れていた宿泊客1名が救出され，奥尻町国保病院に収容されたという救助報告の第1報，そして津波の第2波襲来の報告も



( ) 死　者　数
[ ] 行方不明者数

図1　地区別被害状況

ほぼ同時刻（午後22時50分頃）に「災害本部」に入った。

奥尻町における最大の激甚被災地である青苗地区に関する被災状況の第1報は午後23時であった。それは奥尻消防署青苗分遣所員からの消防無線によるものであり，火災発生を知らせる内容であった。第2報は午後23時17分であり，青苗在住町職員による津波被害の報告であった。津波の被害は青苗灯台下（被災前の5区）から青苗農協所在地（被災前の1区）に至る海岸沿いの広範域に及ぶというものであった。奥尻町における津波被害を実質的に確認しうる第1報はこの情報であった。津波の第1波襲来から津波被害の情報入手まで約1時間が経過していたことになる。

住民避難に関する第1報は午後23時32分頃であり，青苗地区住民の被災者が「奥尻町青苗支所」横のゲートボール場や特別養護老人ホームおくしり荘等に避難しているという情報であった。この避難状況の報告から8分後の午後23時40分，青苗地区では津波と火災により多くの負傷者が見られることから，緊急の医師派遣要請が「災害本部」に届いた。青苗地区におけるこの救護要請の第1報も奥尻消防署青苗分遣所員からの消防無線によるものであった。

被災後，約1時間から2時間の時点では，地震によって引き起こされた役場所在地近くの観音山の崩落，津波と火災による青苗地区の被災が主要な被災状況として確認されていたにすぎなかった。しかもこの時点では，それぞれの被災状況の深刻さは未確認であったし，青苗地区と並び津波により多くの犠牲者がみられた島の北東部，稲穂地区や野名前地区，南部の初松前地区，そして西部の藻内地区や北西部の湯の浜地区，神威脇地区それぞれからの被災情報は「災害本部」に届いていなかった。その後，午前0時半以降早朝にかけて，被災の深刻さに関する情報と共に町内各地区からの被災情報が「災害本部」に断片的にせよ入り続けた。これらの被災情報から町内の地区によって被災状況に大きな違いがあることが徐々に明らかになってきた。ちなみに，奥尻地区では，すでに確認されていた観音山の崩落関連の被害を除くと「水道の断水が主要な被害」という被災状況であった。そのために，先に指摘した庁舎近くに居住する防災担当職員の責任者は，自宅の被災状況を確認しつ

つ地震直後，2分で役場にかけつけることができた。

奥尻地区に比較的近い島の東部およびその北部に位置する各地区からの被災情報は，他の地区のそれに比べて総じて早かった。ちなみに，島の東部にあり奥尻地区に近い東風泊地区の住民，当該地区のさらに北に位置する宮津地区における住民が高台にある「宮津小学校」にそれぞれ無事避難しているとの情報は午後23時55分，すでに「災害本部」に伝えられていた。

これに対して，稲穂地区に関する被災情報—津波により多くの住民が流されているという—の第1報は，午前12時38分に至ってからであった。青苗地区からの被災情報に遅れること1時間38分が経過していた。被災者からの聞き取り調査によると，島の北東部に位置する稲穂地区の被害の深刻な状況は，奥尻地区に至る唯一の道路が分断され不通となったために山側に踏み入りつつ，約10キロメートルの道のりを徒歩によって「災害本部」に伝えられたという。この稲穂地区の北側に隣接する野名前地区に関する比較的詳細な被災情報の第1報は，午前2時27分に「災害本部」に伝えられた。すなわち，4～5名が行方不明，20数戸の住宅は5戸を残しすべてが津波によって破壊されたというものであった。この情報よりさらに39分後の午前3時6分，稲穂地区に関する確実な情報が第2報として「災害本部」にやっと届いた。それは稲穂漁港附近の住宅は全滅というものであった。かくして島の北東部に位置する稲穂地区や野名前地区からの確実でやや詳細な被災情報は被災後ほぼ4時間が経過していた。

青苗地区，稲穂地区そして野名前地区と共に被害が深刻であった初松前地区に関する被災情報はなんと午前6時12分に至ってからであった。災害前約40戸あった集落が壊滅した初松前地区は，青苗地区の東側約1キロメートルに位置しているにせよ，青苗地区に関する被災情報の第1報が断片的とはいえすでに午後23時に寄せられていたことに比べると，当該地区の被災情報はあまりにも遅かった。たしかに，青苗地区の被災情報は第1報が比較的早く届いていたし，午後23時40分に救護要請の第1報も「災害本部」に届いていた。しかし，二度の津波で蹂躙され壊滅した70世帯余の灯台下の集落（青苗地区のひとつで5区と言われるが通称，岬地区とも呼ばれる）に関する確

実な情報は，初松前地区の被災情報より 14 分さらに遅く午前 6 時 26 分に届いた。

奥尻町の二大拠点集落のひとつである青苗地区および当該地区に近い初松前地区について集落の消滅という深刻な被災情報の確認は，いずれも被災後約 8 時間が経過していたことになる。情報伝達の手段と共に被災者における混乱がいかに大きかったがうかがわれる。

津波の高さが最高 29 メートルないし 31 メートルであったと言われる藻内地区—島の西側にあり，青苗地区の北に位置する—および島の北西部に位置する湯の浜地区に関するかなり詳細な被災情報は，いずれも午前 5 時すぎに「災害本部」に入った（注 9）。すなわち藻内地区の KI（80 歳），TO（71 歳），AY（81 歳），KO（61 歳）の 4 人，湯の浜地区の KT（58 歳），KM（65 歳）の 2 人の方々がいずれも行方不明になっているという情報であった。

このように深刻な被災情報と共に，午前 5 時 40 分には，7.5 メートルの津波が押し寄せた島の北西部，神威脇地区—湯の浜地区に隣接する—の住民 14 名が船で沖合いに避難，全員無事という朗報も「災害本部」に寄せられた。ほぼ時を同じくして，午前 5 時 43 分には，被災状況がさほど深刻ではなかった他地区住民から炊き出し用の生イカの差し入れが「災害本部」に届けられた。事態に追われ続けている町職員にほんの束の間の安らぎが与えられた。

2－3　町職員による被災情報の収集

先に言及した被災情報は，町内各被災地および被災者から，町役場の「災害本部」に寄せられたものであった。それにしても事態の深刻さはおおいがたく，震災翌日の 7 月 13 日午後 7 時 5 分，避難場所になっていた「青苗研修センター」を青苗地区における犠牲者の遺体収容所にするため，避難所は「青苗小学校」に移されたという情報が「災害本部」にもたらされた。町内各地区および当該地区住民に関するより詳細で確実な被災状況がいっそう早急に収集されなければならなかった。被災状況のより詳細な確認のために自治体行政組織による被災情報の収集が本格的に開始された。

「震災メモ」によると，町職員による被害状況調査の第 1 陣は，午前 7 時 51

分，唯一の幹線道路，道道「奥尻中央線」の被害状況調査に役場職員が向かった。この直後，午前7時53分頃，町職員（33歳）が初松前地区において車中にて死亡という情報が「災害本部」に寄せられた。重苦しさがまた加わった。午前8時25分，町職員が奥尻港の海面監視に出た。町職員による被災情報の収集は，まず役場所在地近くから開始されたが，津波によって集落が消滅した青苗地区や初松前地区の被災調査への出発は午前8時35分であった。陸路はがけ崩れや土砂崩れのために不通となっていたから海路，漁船により役場A課長，S町議ら6人が情報収集に赴いた。防災担当職員の手記によると，青苗地区の東端に近い初松前地区の全戸が消滅した惨状を目にした時，大変な衝撃を受けたという。被害の深刻さは形容しがたいものであった。

被害状況調査者の帰庁第1陣は，庁舎に近い奥尻港からの海面監視員の帰庁であって，午前9時13分に潮位は小康状態という報告がなされた。帰庁第2陣は，午前11時6分，青苗地区および初松前地区からの被害状況調査班であった。この時，奥尻地区から初松前地区および青苗地区への交通アクセスがなんとか可能になるというライフラインの復旧に関する情報の第1報がもたらされた。この間に，午前9時24分，初松前地区の遺体収容所は当該地区の高台にあった児童館に決定したということ，午前10時35分，K主事より稲穂地区における犠牲者の遺体は奥尻町国保病院安置所に移送するということ，そして午前10時38分には，青苗支所の関係者より特別養護老人ホーム「おくしり荘」入所中の高齢者を「米岡自治会館」に収容したこと―ただその中に死亡者がいる模様―という情報がそれぞれ「災害本部」に寄せられた。

前項および本項において言及した被災情報が「災害本部」に集約されると共に，こうした情報に依拠した事態対処が求められ続けた。すなわち，そのひとつは，自治体行政組織としてなしうる救助・救援・救護活動である。いまひとつは当該自治体行政組織の対処能力を越えた課題処理を他の組織に求め，救助・救援・救護の諸活動を早急に図ることであった。そこで以下では，こうした諸活動を自治体行政組織と自治体行政組織外とにそれぞれ一応区分しながら，主に「震災メモ」と被災者からの聞き取り調査から跡付けておきたい。こうした救援・救助・救護の活動の展開過程において，深刻さを増す

被災情報が「災害本部」に寄せられ続けたことは言うまでもない。

3　緊急時における救助・救援・救護活動

3－1　自治体行政組織による救助・救援・救護活動への初期対応

自治体行政組織による可能な限りの救助・救援・救護活動は大きく二つの方向において展開した。そのひとつは，被害状況の確認がもっとも早くしかも役場所在地より約200メートルに位置する観音山の崩落による被災者の救助・救援・救護活動に関してであった。他は，詳細な被災情報が遅れた島の南部に位置する激甚被災地，青苗地区および初松前地区の被災者の救援・救助・救護活動であった。

前者の活動は，ホテル洋々荘の宿泊客およびホテル関係者の救出活動であって，この作業には役場職員はもとより，奥尻地区住民，自衛隊員，奥尻地区に近い東風泊地区および宮津地区の消防団員も従事した。町職員からの聞き取り調査によると，被災者の救出活動に大きな役割をはたしたのは自衛隊員であった。それは，地震当日の夕刻より隊員の人事異動に伴う送別会が偶然，奥尻地区内の飲食店において行われており，しかも当該場所が観音山の崩落現場の近くであったことからかなりの数の自衛隊員が救出に駆けつけたということであった。周知のごとく自衛隊法に，自衛隊員はその職務のひとつとして，災害時における救援・救助・救護活動に従事する責務がうたわれている(注10)。こうした法的条文は隊員の行動を規定するけれども，奥尻町では，自衛隊の航空基地があり，しかも島社会という地域性の故に自衛隊と他の地域住民との生活交流が日常的に図られている(注11)。そのために救出活動への参加が自衛隊法にある公務としてというよりは，１人の地域住民としての参加という性格がみられた。つまりしかるべき責任者（たとえば北海道知事）による出動要請に基づくというよりは自主的な救出活動への参加が先行した。

奥尻町における自衛隊と地域住民とのこのような関係は，他の自治体の場合と異なり，日常的な地域生活における共有基盤を背景として持つことから，

災害直後の午後22時35分にいち早く自衛隊奥尻分屯基地N司令に対して，町行政の防災担当者が独自に被災者救援の派遣要請を行うことができたといわれる。

しかし当初の救出作業は，自衛隊員の思わぬ参加があったとはいえ，装備が手元になかったことから素手とスコップによるという，何とももどかしいものであった(注12)。そこで「災害本部」は，自衛隊奥尻分屯基地に対して，午後23時32分，救出作業に必要な大型重機の第1回目の要請，引き続き午後23時47分には，再度大型の重機とジャッキの要請をそれぞれ行った。なお，ホテル洋々荘の宿泊客人命救助作業を目的とする地元住民の消防団員に対する「災害本部」からの派遣要請は，午前5時にしたと記録されている。「震災メモ」によると，この間における救出作業は，生き埋めになった被災者の生死を確認しつつ進めなければならなかったから，慎重を要する困難な作業であったことがうかがわれる。そのために，救出活動には想像以上に時間が必要であり，翌朝に至っても作業は継続した（注13)。

救護活動に関していえば，奥尻町には国保病院がある。病院も被害を受けたが，処置は可能であった。午後23時43分，役場の企画課職員が病院の被災状況を確認している。ホテル洋々荘の被災者が幸いにも救出され，1名が国保病院に収容されたという報告がある。しかし，奥尻地区から離れた島の北東部や南部からの被災者は道路が分断されたために運び込むことができなかった。重傷の被災者は，国保病院の処置能力を越えることから，翌朝以降，ヘリコプターによって札幌や函館に移送されなければならなかった。

他方，青苗地区や初松前地区の被災者に対する救助・救援・救護活動に関しては，先にふれたごとく，当該地区が奥尻地区から離れていること，加えて海岸線を走る道道奥尻線が地震のために分断されたことから交通アクセスが遮断された。かくして奥尻地区から陸路による救助・救援・救護の活動に向かうことはできなかった。とはいえ被災状況の深刻さは，一自治体行政組織による対処能力をはるかに越えているという認識は確かであった。そのために，くり返しになるが，震災直後の午後22時35分，自衛隊奥尻分屯基地に対して，いち早く被災者救援活動要請の第1報がだされていた。引き続い

て1時間48分後の午前0時23分に，「災害本部」から自衛隊奥尻分屯基地に対してヘリコプターによる医師派遣の要請が出された。この要請は自衛隊に救護活動を求める第1報であった。先に言及した奥尻消防署青苗分遣所消防所員の無線による医師派遣の要請（午後23時40分）からすでに43分が経過していた。

「災害本部」から自衛隊奥尻分屯基地に対して，このような救助・救援・救護の活動要請に関する第1報がそれぞれなされていたが，こうした要請が正式に本格化するのは災害対策救助法が奥尻町に適用された午前0時30分以降であった。この災害対策救助法の適用決定以降，自衛隊（陸・海・空）の救助・救援・救護の活動に関する対応記録が「震災メモ」に多くみられるようになる。町内各地区における被災情報も時間の経過と共に「災害本部」にいっそう寄せられるようになった。

3－2　自治体行政組織と関連諸機関における対策本部

「震災メモ」には自治体内における被災情報と救援・救助・救護の活動にかかわる自衛隊の記録はみられるけれども，国・北海道庁・桧山支庁といった上級の行政体が激甚被災地奥尻町における被災情報をどのように把握したのか，そして被災自治体である奥尻町がそれら上級の行政体とどのように連携したのかについては，「震災メモ」から十分に明らかにならない。そこで，このような不備を補うために『平成5年（1993年）北海道南西沖地震記録書』（平成6年3月15日，北海道檜山支庁地方部振興課企画室），『平成5年7月12日北海道南西沖地震記録書』（平成7年3月，北海道南西沖地震記録書作成委員会），そして『広報おくしり』（奥尻町）を主に参考にし，先の課題に接近してみたい。

さてこれらを照合すると，災害に関する連絡・指令関係と救助・救援・救護の活動関係とに大別される内容が確認される。前者において，国・北海道庁・檜山支庁といった上級の行政体がそれぞれの災害対策本部を設置し，激甚災害という非常事態に被災自治体と連携してフォーマルに対処する体制を整える過程がうかがわれる。これに対して後者では，前者の過程を踏まえた

緊急時における実践的活動の展開過程が示されている。そこで以下では，まず災害に関する連絡・指令関係から取上げる。

北海道庁総務部防災消防課は，午後22時30分に「北海道災害対策連絡本部」（以下，「北海道連絡本部」と略す）を設置した。この「北海道連絡本部」は，奥尻町における「災害本部」に20分先行して設置された。これに合わせて空知支庁，上川支庁を除く12支庁，そして北海道東京事務所にそれぞれ「災害対策地方連絡本部」が設置された。また同時刻，檜山支庁（奥尻町が所属する）に「北海道災害対策檜山支庁連絡本部」および北海道警察本部に「災害警備対策本部」がぞれぞれ設置された。

奥尻町に「災害本部」が設置されたのは午後22時50分であったから，時間的経緯からすると，被災自治体よりも早く北海道庁や支庁において一連の災害対策本部が設置された。これに対して国家レベルにおいては，午後22時50分，第1管区海上保安本部に「第1管区地震対策本部」がもっとも早く設置された。これは奥尻町の「災害本部」の設置時間と同時であった。次いで国土庁に国土庁長官を本部長とした「非常災害対策本部」が設置されたのは午後23時であった。警察庁は午後23時30分，「地震災害警察本部」を設置した。警察庁における災害本部の設置をもって主要な関連諸機関の対策本部がほぼ設置された。

かくして上級の行政体および関連諸機関における災害対策本部の設置は，午後22時30分から午後23時30分までの1時間の間に成立したことになる。災害に関する連絡・指令のフォーマルな体制がここにできあがった。

これら各種の災害対策本部が設置された後，奥尻町の「災害本部」とこれら諸機関の対策本部との間における災害情報や被災情報に関する連絡・指令は，圧倒的に檜山支庁との交信として展開した。桧山支庁からの連絡の第1報は午後23時10分に「災害本部」に届いたが，内容は記録されていない。引き続き午後23時15分，対岸の江差地区の震度4を伝える情報が檜山支庁からの第2報として入った。午後23時32分，檜山支庁職員より被災状況についての問い合わせ指令が二度，第3報，第4報として届いた。約1時間後の午前0時37分の第5報は，自衛隊のヘリコプターにて医師と救急隊員とが

奥尻空港へ行くという連絡であった。この連絡は，さらに33分後の午前1時10分に第6報として，檜山支庁より改めて詳細な内容が伝えられた。すなわち，それは医師4名，看護婦6名，救急隊員5名が午前2時に丘珠空港を発ち，午前3時40分に奥尻空港に到着する予定というものであった。

午前2時24分の第7報は，警察官36名が乗船した海上保安庁の巡視船が江差港を出港し，午前6時30分に奥尻港に到着する予定という連絡であった。午前3時50分には，第8報として護衛艦「ゆうぐも」が青森県大湊港から出港するとの連絡が入った。この連絡は，結局，午前8時3分に，護衛艦「ゆうぐも」出港キャンセルの情報に変更した（注14)。第9報は，午前5時30分にあり，自衛隊輸送艦「ねむろ」が救援物資を積載して青森県大湊港を出港したとの連絡であった。

午前5時30分以降では，「震災メモ」には，記録が終了する7月13日午後14時55分まで，檜山支庁からの連絡はわずか3報告が記されているにすぎない。そのうちひとつは先の護衛艦「ゆうぐも」の出港中止の連絡であり，他は午前7時53分，輸送艦「ねむろ」が午後16時30分頃，奥尻に到着する予定を知らせる連絡であった。いまひとつは午前9時40分の情報であり，巡視船「しれとこ」が午前10時にパンと牛乳2000食分を積載して出港するという内容であった。島外からの本格的な救援活動が開始された。

以上の連絡・指令はすべて檜山支庁から奥尻町「災害本部」宛てのものであって，「災害本部」から檜山支庁への連絡は，午前4時40分，消化剤散布の要請が1件記録されているのみであった。

各種の災害対策本部が設置されてから7時間30分後の7月13日7時に至って，気象庁によりこのたびの地震が正式に「平成5（1993）年北海道南西沖地震」と命名された。この命名に伴い北海道庁，各支庁，東京事務所における災害対策連絡本部はそれぞれ名称を変更し，「北海道南西沖地震災害対策本部」，「北海道南西沖地震災害対策地方本部」（ただし渡島，檜山，後志，宗谷，胆振の5支庁および東京事務所）となった。

このような災害対策本部の組織上の名称変更がみられたが，この間に北海道庁の災害対策連絡本部（「北海道連絡本部」）は午後22時47分，第1回目

の被災状況を発表している。そして午前0時丁度には，当該時点における被災状況の取りまとめを指示した。他方，「北海道連絡本部」が入手したもっとも早い衝撃的な被災情報は午前0時45分であった。それは，奥尻町のホテル洋々荘が全壊し20名～30名が生き埋めになっているという情報であった。さらに午前1時32分には，青苗地区の駐在所から警察無線によって「北海道連絡本部」に青苗地区における住宅の3分の1が津波により損壊，さらに火災で炎上，被害の把握は不能という被災情報が伝えられた。

「北海道連絡本部」による第2回目の被害状況の発表は午前2時30分になされたが，午前4時20分には同本部から防災無線により津波に関する避難命令の解除が出されたという記録がある。この後，北海道庁と奥尻町との各本部間における連絡・指令の交信記録は確認できない。しかし午前10時に至って，北海道庁において災害対策本部会議が開催された。この会議を経て横路知事が被災地に視察に出向くことになった。視察をめぐる道庁と奥尻町の「災害本部」との間における情報交換の記録は確認できない。奥尻町「災害本部」の担当者によると，警察無線と自衛隊無線によって詳細な交信がなされたという。

横路北海道知事が防災ヘリにて，被災状況の確認調査に出発するのは会議約1時間後の午前11時7分であり，奥尻空港到着は，午後12時15分であった。知事の奥尻到着は各種報道機関による取材活動の活発化を伴うものであったから，激甚災害の悲惨さを道内外はもとより国外にまで知らしめることになった。

「震災メモ」や本項のはじめに挙げた報告書，さらに町職員による聞き取り調査を手がかりにして，上級の行政体との間における被災状況に関する連絡・指令を見ると，被災自治体からの情報発信は余りにも少ない。北海道庁や檜山支庁といった上級の行政体の間では，被災自治体に対しての交信記録は檜山支庁が道庁よりも多い。道庁から檜山支庁，そして檜山支庁から被災自治体へという情報伝達経路がより多く活用されたように思われる。被災自治体からの情報発信は記録としてあまりにも少ない。これは，災害規模が大きくそのために種々の混乱がみられたことに加えて，着信記録を残しえても

発信記録を残す余裕がなかったことに基因していた。しかしそのような状況であったにしても，被災自治体からの数少ない情報発信の記録は，関係諸機関に対する救援・救助・救護を求める内容であった。そこで次項において，被災自治体の「災害本部」から発せられた救助・救援・救護の要請とそれに対する関係諸機関の対応に言及しておきたい。

3－3　被災自治体による関連諸機関への救助・救援・救護活動の要請

すでにふれたごとく，被災時点から避難所に至るまでの緊急時において，町内各地区の被災状況の深刻さが情報として明確に確認されたのは，震災翌日7月13日の夜明け以降であった。とりわけそれは，「災害本部」に初松前地区（午前6時12分）および青苗地区（午前6時26分）―とくに灯台下の岬地区といわれる旧5区―がいずれも津波により壊滅的被害を受けた，という内容においてであった。救助・救援・救護活動に関していえば，午前5時35分に，陸上自衛隊倶知安駐屯三科隊が青苗地区商店街において生存者および遺体確認調査作業を開始する，という救助・救援活動の第1報が「災害本部」に入った。この情報入手直前の午前5時30分には，救援物資や救援食料の受け入れ窓口は住民福祉課とすることが決定され，その責任者は当該部署の課長となっていた。

救護活動の第1報は，丘珠空港を発ちヘリコプターで到着した自衛隊札幌病院の医官，薬剤官，看護婦，救護員らが午前6時20分に医療支援を開始したということであった。相前後して午前6時11分には，防災無線により医師が初松前地区の負傷者救護，そして午前6時33分に医師4名看護婦4名が青苗支所に向かうという情報がそれぞれ「災害本部」に寄せられた。

かくして被災状況の深刻さの明確な確認と被災者の救助・救援・救護活動の本格的な開始は，震災後約7時間から8時間が経過した午前5時半から午前6時半にかけてであった。この間，被災自治体奥尻町の「災害本部」は，被災状況の把握と共に，自治体行政組織として被災者の救援・救助・救護活動に従事した。しかし激甚災害であったことから，いずれの活動も大きく制約された。こうしたことから「災害本部」は，自治体外部の関係諸機関に救

助・救援・救護の活動を要請しつつ，事態に早急に対処し緊急課題の解決を図らなければならなかった。すでに前項において被災自治体と自衛隊との関係について言及したごとく，激甚災害の緊急時における自衛隊への派遣要請は必須となっていた。そこで，以下では，「災害本部」による自衛隊に対する救助・救援・救護活動に関する要請，そしてこの要請活動に上級の行政体がどのようにかかわったかを今一度確認しておきたい。

町役場による緊急時の救助・救援要請の第1報は午後22時35分になされた。くり返しになるがそれは，厳密には正式な手続きを経たものではないが，自衛隊奥尻分屯基地のN司令に対して被災者救援のための派遣要請であった。記録によると，同時刻に檜山支庁は「航空自衛隊北部航空方面隊」に災害派遣の第1回目の要請をしている(傍点筆者)。檜山支庁による派遣要請場所は奥尻町および北海道西海岸であり，要請内容は「捜索救助被害復旧活動，応急医療救護活動，人員および物資の緊急輸送その他必要な事項」であった。

自衛隊への派遣要請に関する記録は，この後，檜山支庁による連絡として続いた。午前0時18分に第2回目の派遣要請が「陸上自衛隊第11師団」に対してなされた(傍点筆者)。派遣場所は奥尻町および大成町であり，要請内容は「給水，人命救助，救護，緊急患者輸送，行方不明者捜索，緊急物資輸送，防疫」に関してであった。檜山支庁による第3回目の災害派遣要請は午前4時45分，「海上自衛隊大湊(おおみなと)地方総監」に対してであった（傍点筆者)。派遣場所は奥尻町，奥尻島近海であり，要請内容は「人員物資の輸送および警戒，行方不明者の海上捜索」であった。

かくして檜山支庁が航空自衛隊に災害派遣の第1次の要請をしてから第2次の陸上自衛隊，そして海上自衛隊に第3次の派遣要請に至るまで約6時間が経過していた。空・陸・海の自衛隊に対する災害派遣の要請が時差を持ちつつも出されたことから，激甚被災地および被災者に対する自衛隊を中心とした救助・救援・救護活動の体制が整うことになった。このような体制の整備の約1時間後，本格的な救助・救援・救護の活動が開始されるに至った。

くり返すまでもなく，檜山支庁による自衛隊への災害派遣要請は，被災自治体の「災害本部」と檜山支庁との間における交信の結果である。しかしそ

の交信は，「災害本部」と檜山支庁との両者間において直接なされたのではなくて，奥尻分屯基地を通じてなされた。つまり，「災害本部」の担当者の側にはりついた自衛隊による無線連絡を介してであった。「災害本部」と檜山支庁との回線が機能しなかったからである。

自衛隊に対する災害派遣要請が被災自治体から上級の行政体を通じて展開する一方，午前4時20分に津波に関する避難命令が解除された。しかしこの16分後，青苗沖において救助した重傷者について，漁船から自衛隊のヘリコプターによる輸送を要請する打診が「災害本部」に入った。これは海上における救助要請の第1報であった。津波による被災者の救助要請が海上からも始まった。「震災メモ」によると，悲報の第1報は午前1時9分，N技師により伝えられたものであり，島の東部球浦地区において1名が亡くなったということであった。午前2時3分には，ホテル洋々荘の崩落現場から2遺体発見という第2の悲報が「災害本部」に寄せられた。これらの報告時には，島の南部の青苗地区や初松前地区，そして島の北東部の稲穂地区や野名前地区それぞれにおける犠牲者の多さは「災害本部」に伝わっていない。けれども午前5時以降，町内各地区から犠牲者に関する深刻な情報が「災害本部」に入りだした。午前5時7分には，青苗地区の遺体収容場所が（町役場）青苗支所に付設された研修センターに決定された。先にふれたように午前5時35分に，「陸上自衛隊倶知安駐屯3科隊」が青苗地区商店街における生存者ならびに遺体確認作業開始という連絡が「災害本部」に入った。島の西部の藻内地区や島の北西部に位置する湯の浜地区から行方不明者の連絡も午前5時すぎであった。

激甚災害による深刻な緊急事態に対処するために陸・海・空の自衛隊に支援要請がだされた。この要請に依拠した本格的な救助・救援・救護活動が展開した。被災自治体に自衛隊の航空基地が存したことは，たしかに緊急時の情報の受発信，緊急時における被災者の救助活動に大きな役割を果たした。しかし被災地が北海道渡島半島から最短距離約25キロメートルといえども離島であったことから救助・救援・救護の諸活動に島嶼部特有の困難さが加わった。この困難さは，改めて別稿で，自衛隊の活動と共に考察するように，

海上保安庁第1管区海上保安本部の活動によって大きく軽減された。けれども第1管区海上本部と被災自治体の「災害本部」との交信記録はみあたらない。しかも自衛隊への要請のごとき文言も見られない。法制度のあり方の違いがあるとはいえ，離島における激甚災害の事態対処に際して，海上保安本部の果たす役割は重要であり，かつまた大きいことはいうまでもない。したがって，こうした組織への支援要請のあり方の考察が必要であろう。

むすび

一部の研究者において，近未来に大規模な地震が発生しうる「空白地帯」のひとつとして指摘されていた北海道西部の日本海海域においてマグニチュード7.8の地震は起きた（注15)。震源地は奥尻島の北西約60キロメートルであり，震源の深さは34キロメートルであった。大規模な地震によって引き起こされた大規模な津波が，島嶼部に特徴的な海岸線にへばりつく密居集落を夜間に，しかも短時間に二度急襲した。激甚災害の緊急時は，過去の被災経験を越える事態対処を要求した。小稿では，こうした状況下における自治体行政組織の対応過程の一端について考察した。

ここで設定した緊急時とは，被災時点から約8時間の期間である。言い換えると，混乱した被災時点から緊急避難し避難所に至るまでの期間である。それはまた町内各地区のかなり詳細な被災状況が確認されると共に本格的な救助・救援・救護活動が開始されるまでの期間でもある。

このような緊急時における自治体行政組織の対応は，まず災害因とそれによって引き起こされるハザードに対して地域住民に適切な災害情報を確実に伝達し，リスク回避の行動を導くことであった。すでに言及したごとく，防災担当職員の適切な判断によって，防災無線を通じて津波に対する避難命令が出された。しかし残念なことにこの災害情報は生かされなかった。そのために，災害因とそれによって引き起こされる衝撃の程度から，いかなる避難のあり方を採択するかは住民個々人に委ねられた。被災者からの聞き取り調査から，北海道南西沖地震に先立つ10年前の日本海中部沖地震(1983年5月

26日）による津波の経験を生かしえた住民と生かしえなかった住民とが生死を分けた事例が見出された（注16）。

避難行動を指示する災害情報が適切に，かつ確実に伝わったにしても，加えて過去の被災経験があったとしても，本稿における災害因の規模の大きさと衝撃の速効性は自治体行政組織の事態対処能力を大きく制約した。そのために激甚災害の緊急時において自治体行政組織は，被災地区と被災者に関する被災情報を早急に把握することができなかった。救助・救援・救護の活動は自治体行政組織にとってさらに困難であった。そのために外部組織に救助・救援・救護を求めざるをえなかった。被災情報の収集に関しては，詳細で確実な情報が必要であった。このような被災情報がなければ事態対処の課題設定が曖昧になる。しかも被災情報は可能な限り一元的に集約される必要がある。事態対処のための指示情報も一元化されることが望ましい。というのも災害因による混乱の軽減と共に有効でかつ早急な事態対処のためには，こうした一元化が好ましいと思われるからである。R. R. Dynesのいう緊急表出型の組織的対応が要求される（注17）。表2に示したごとく，各種の災害対策本部の設置はこうした対応への体制づくりを示している（注18）。

被災自治体奥尻町の「災害本部」は，被災情報の収集を主に各種無線の活用によって進めた。厳密には，無線の最大活用は，他の情報収集手段が制約された結果であるといえる。このようなことから，「災害本部」の防災担当職員の責任者は専任化しデスクに張りつかざるをえなかった。この本部員を自衛隊員と警察官の各1名が各種災害本部とのスムースな連携をとるためにサポートした。収集された被災情報は改めて指示情報として無線により発信された。無線として自衛隊，警察，防災，消防，そして漁船の各無線が活用された。とりわけ，奥尻町における航空自衛隊の基地の存在は町内の被災情報の収集・発信媒体であるばかりか救助・救援・救護活動を要請する太いパイプでもあった。

激甚災害であったことから被災自治体の行政組織による救助・救援・救護活動は制約された。そのために既成型の組織的対応を外部組織に求めざるをえなかった（注19）。しかし表2にみられるごとく，事態対処に必要な時間の

長さやタイム・ラグの問題は教訓化されるべき課題として残されたように思われる。集落壊滅という青苗地区および初松前地区に関する詳細で確実な情報の収集に被災時点より約8時間が経過したからである。自衛隊に対する災害派遣の要請は，一部比較的早くなされていたけれども航空・陸上・海上の各自衛隊間における災害派遣要請のタイム・ラグはやはり大きい。本格的な救助・救援・救護活動の開始と足並みの揃い方もこうした体制づくりの進展に連動した。

ところで，被害情報の収集の遅れと自衛隊の災害派遣の要請におけるタイム・ラグに関して注目しておかなければならないことは，島嶼部の激甚災害に基因することが大きいのではないかと思われることである。すなわち，まず何よりも島嶼部であるために交通アクセスが制約された。島内では，唯一の幹線道路が海岸線を走るために，地震の衝撃によりこれが分断された。島外からは，陸路コースが災害前より遮断されていた。海路コースは，北海道渡島半島との直線距離が短いとはいえ，船舶の航行にやはりいっそうの時間が必要であった。空路コースが唯一，早急のアクセス手段であった。にもかかわらず，夜間の天候はヘリコプターの離発着に悪影響を及ぼした。

地震，津波そして火災という複合災害因による激甚災害における緊急時には，よりいっそう一刻の時間を争う被災者の救助・救護が求められる。しかしながら島嶼部の小規模な自治体行政の事態対処の力量は小さい。激甚災害に遭遇した時のもろさは否めない。奥尻町の「災害本部」で格闘した防災担当職員は，災害後，4～5年して「均一な『防災マニュアル』は役立たない，臨機応変の状況判断がそのつど求められる」と述懐していた。自治体行政組織にとって防災の観点は重要ではあるが，災害因を予知的に根絶しえないとすれば，地域住民の生命と財産をより保障するために減災の観点をいっそう組み入れる必要があると思われる。

すでに言及したごとく，標題に関する考察は，災害の社会学的研究における自治体行政という社会組織の対応過程の一端を取り上げたにすぎない。激甚災害の緊急時における自治体行政組織の被災情報の収集と集約，自衛隊への災害派遣の要請にふれたにすぎない。そこで別稿において，災害派遣要請

表2　緊急時における災害関連事項

	1993年 7月12日22:17	22:22頃	22:30頃	22:35	7月13日 0:15		
災害因	地震発生	津波第1波	津波第2波	火災発生(青苗)	火災発生(青苗)		
災害情報	22:20 津波警報（奥尻町防災担当者） 22:22 「オオツナミ」警報（札幌管区気象台） 22:24 津波警報（NHK札幌放送局）				0:30 災害対策救助法（奥尻町・大成町に適用）	4:20 津波の避難命令解除	7:00 北海道南西沖地震（気象庁命名）
対策本部の設置		22:30 北海道災害対策連絡本部（北海道）、12支庁及び東京事務所に災害対策地方連絡本部 北海道災害対策檜山地方連絡本部（北海道檜山支庁） 災害警備対策本部（北海道警察本部）		22:50 緊急災害対策本部（奥尻町） 第一管区地震対策本部 非常災害対策本部（政府） 地震災害警察本部（警察庁） （第一管区保安本部）			

表2　緊急時における災害関連事項（続）

| | | |

を受けた自衛隊がどのような救助・救援・救護活動を展開したのか，それを島嶼部の激甚災害に自衛隊と並んで重要な役割を果たした海上保安庁第1管区保安部の活動を加味しつつ改めて取りあげ，本稿の不備を補うことにしたい。

(注)

1．Barton, A., (1969), Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations, NY: Doubleday & Company, Inc. pp. 50-51. 安倍北夫監訳，1974，『災害の行動科学』，学陽書房，47頁

2．関孝敏（研究代表者），(1999)，『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）における筆者担当「II－1　災害と自治体行政――奥尻町における緊急時の初期段階――」に加筆修正を加えた。

3．ちなみに，被災した1993年4月1日時点の奥尻町総職員は191名であった。このうち奥尻地区には7割弱が居住していた。青苗地区には31名，球浦地区と赤石地区にそれぞれ12名，宮津と富里地区に各2名，稲穂地区と松江地区に各1名が居住していた。

4．拙稿，(2000)，「激甚被災地における地域生活の再建過程――北海道南西沖地震における奥尻町青苗地区の場合――」，北海道大学文学研究科紀要102，177頁-198頁参照。

5．1993年7月17日，北海道新聞によると「奥尻の津波は最大30メートル」と見出しがあり，日本を襲った津波としては今世紀最大であることが分った，とある。わが国では，1896年明治三陸津波の38メートルに次ぐ高さであって，これまで今世紀最大であった1933年の三陸地震津波の28.7メートルを上回ったという。三陸津波の両者に関しては，監修／下鶴大輔・津村建四朗・宮澤清治，編集／岩切信，(2001)，『日本災害史』，日本図書センターに写真入りで紹介されている。

6．北海道奥尻町，(1996)，『北海道南西沖地震奥尻町記録書』。

7．注6の報告書所収。

8．注6の報告書において取り上げられた「奥尻町各地区の地震・津波による被害状況」に計測された地点の津波の高さを書き加えた。津波に関しては石山祐（研究代表者），(1994)，『平成5年北海道南西沖地震・津波とその被害に関する調査研究』（文部省科学研究費 No.05306012 突発災害調査研究成果）および北海道南西沖地震記録書作成委員会，(1995)，『平成5年7月12日北海道南西沖地震記録書』を参考にした。

9．奥尻地区を襲った最大の津波といわれる。ただし，気象庁調査は最大21メートル(北海道新聞，平成5年7月17日報道)，東北大助教授現地調査では30メートル(北海道

新聞，同日），東大地震研究所の調査は30.6メートル（北海道新聞，同日）とそれぞれ発表している。

10. 自衛隊法における「民生協力」に関する条文を参照。古い文献ではあるが『便覧・防衛庁』(1979年，教育社)によれば，自衛隊の民生協力として①災害派遣，②離島の急患輸送，③航空機の救難，④不発弾の処理・掃海(機雷処理)，⑤外部土木事業の受託，⑥教育訓練の受託，⑦運動競技会，が挙げられている。

11. 奥尻町では，自衛隊の基地に対する理解と隊員と地域住民との交流を図ることをねらいとした「自衛隊協力会」がある。この会は昭和30年代後半に設立されたといわれているが，会員には奥尻町の主要な社会組織の長が加入している。

12. 聞き取り調査によると，緊急事態に際して，人事異動の送別会に参加していた自衛隊員約40名～50名が自主的判断により救助活動に参加したといわれる。なお，町内の土木建設業のI組，K組，そしてH組は仕事柄，大型機械を所有していた。しかし被災のためそれらを活用することができなかった。

13. 結局，観音山の崩落によるホテル洋々荘の犠牲者は31名が死亡，行方不明1名となった。このうち町外からの宿泊客24名が含まれていた。

14. 「災害本部」担当者の説明によると，出航キャンセルの事情は，壊滅的打撃を被った青苗地区の被災状況がマス・メディアによって大きく報道された時，奥尻町が全滅したために出航を見合わせるという，被災情報に関する誤認があったことによるとされた。自衛隊側の情報がないから，真偽は確認しきれないが，適切で確実な被災情報が必須であることはいうまでもない。

15. 震災翌日（7月13日）の北海道新聞には，「本道南西沖は観測網の空白地帯」（予知連の茂木清夫会長は「この周辺は地震が少なくマークしていなかった」という），「北海道南西沖と佐渡島から能登半島の間の2ヶ所が地震の空白域で危険だと考えていた」（三好寿・前東京水産大教授），さらに7月15日の北海道新聞には「じつは私は日本海中部沖地震のような地震が北海道の西沖にもおきる可能性がある，と4ヶ月前に書いたばかりである」（島村秀紀・北海道大学教授），「本道南西沖の地震と大津波が起きる可能性を東大海洋研究所の研究者が先月発売の週刊誌で指摘，警告していた」（指摘していたのは同研究所の玉木賢策助教授と徳山英一助手）と記事がある。事後的な災害情報とはいえ，島嶼部に関するハザードマップの必要性があることを示している。

16. 日本海中部沖地震を生かした次のような事例がある。①枕元の袋に大事な書類や印鑑，そして当座の現金等を入れるようにしていたので，それを持ってすぐに避難した。②物にこだわらないで体一つで避難した。③逃げる時に車を使わないで走って避難した。④海から離れて高台に向かって一直線に避難した。

17. ここでの緊急表出型組織はR. R. Dynes (1970/1974), Organized Behavior in Disaster, D. C. Heath & Company, chap. 6を主に参考にした。この組織は，災害時に新たに現れ非常時の課業を行う集団である。この集団は，各種災害関連組織の長からなる

アドホックグループで災害前には存在しないし，災害後に解体する。災害対策本部はこうした例と考えられる。秋元律郎・浦野正樹「防災体制と組織」(安倍北夫・秋元律郎，1982，『都市災害の科学』10章所収，有斐閣) も参照した。なお，T. E. Drabek, (1994), Disaster in aisle 13 revisited, In R. R. Dynes & K. J. Tierney ed., Disasters, Collective Behavior and Social Organization, Univ. of Delaware Press, pp. 26-44 において示された緊急時の指令センター，運営センター，運営調整センターはこの集団と重なる。

18. 表2の作成において，時間の特定化がむずかしい項目は「頃」と表記した。被災情報は記録として判明した項目のうち第1報に限定した。災害因から救助・救援・救護の要請に至る4つの災害関連間の時間的配列とズレに注目したい。

19. ここでの既成型の組織的対応も，注17のR. R. Dynesの所説を参考にした。この組織的対応は，災害に対する対応が通常の課業であり，これを旧来の構造のもとに遂行することに特徴をもつ。警察や消防が代表的とされるが，わが国の自衛隊もこれに該当すると思われる。激甚災害の緊急時には，既成型の組織的対応は必須不可欠であり，かつまたT. P. O. に即応した判断と活動が求められる。G. A. Kreps & S. L. Bosworth, (1993)が，Disaster, organizing, and role enactment: a structural approach, American Journal of Sociology 99-2: 428-63,において組織過程における4つの構成要素として①活動領域 Domains, ②課業 Tasks, ③資源 Resources, ④活動 Activities を設定した。彼らはこれらのうちいずれが優位になり，他の3者とそれぞれ連関しつつ事態対処にあたるかを動態モデルとして示したが，本稿において取り上げた被災情報の収集と集約，そして自衛隊への災害派遣要請に関する考察は①活動領域優位パターンに該当するように思われる。