

口永良部島の火山噴火災害における鹿児島県と屋久島町の対応に関する調査速報

主任研究員 齋藤 泰
主任研究員 胡 哲新
研究員 阿部秀樹
○研究員 飯塚智規

1. はじめに

平成 27 年（2015 年）5 月 29 日午前 9 時 59 分、鹿児島県口永良部島の新岳にて爆発的噴火が発生した。噴火警戒レベルは、これまでの「3（入山規制）」から「5（避難）」に引き上げられた。火砕流も発生し海岸にまで達した。噴火発生日の夕方までには、島民ら 137 人は屋久島に全員避難し、重傷者や死者は発生していない。屋久島町の災害対応は、初動対応から避難民の生活の問題や口永良部島への帰還といったものに、早くも移行しつつある。そうした中で災害対応を行う鹿児島県や屋久島町役場の初動対応はどのようなものであったのか、また口永良部島から避難してきた被災者はどのような思いを抱えているのかを明らかにすることが本調査の目的である。

2. 全島避難の経緯

口永良部島は面積約 36 平方キロメートルの火山島であり、屋久島の西 12 km の所に位置する。島の人口は平成 25 年（2013 年）3 月現在で 138 人、65 歳以上の割合は 39.9% である¹。今回噴火した新岳は島のほぼ中心に位置している。昨年 8 月 3 日にも噴火しており、気象庁は噴火警戒レベルを「3」に引き上げていた。また昨年 11 月には防災訓練により、島民約 90 人が NTT の旧中継局に避難し、船に乗り込む手順を確認、「高齢者をシェルターまで避難させる分担を集落ごとに決め、消防団が逃げ遅れの有無を確認する態勢もつくった」²。今回の噴火が発生する 6 日前にも震度 3 の火山性地震が頻繁に発生しており、気象庁の現地調査では、新岳が活発に噴煙を上げていることも確認されている³。すでに昨年と同規模以上の噴火が起きた場合には、全島避難を実施することが決まってい

¹ 口永良部島ポータルサイト (<http://kuchi-erabu.org/profile.html>)。2015 年 6 月 5 日閲覧。

² 朝日新聞「昨夏の避難 生きた経験」2015 年 5 月 30 日付朝刊。

³ 読売新聞「口永良部島で震度 3 火山活動高まる」2015 年 5 月 23 日付夕刊。

たという新聞記事もあり、それが迅速な避難行動につながったと考えられる⁴。なお、今回の噴火では死者・重傷者は発生していない（体調不良と軽傷のみ）。

3. 調査員・調査スケジュール

本調査の調査員、調査スケジュール、及び調査地の地図（図1）は以下のとおりである。

●調査員

【第1班】

- ・ 齋藤 泰（研究開発部主任研究員）
- ・ 飯塚智規（ 〃 研究員）

【第2班】

- ・ 胡 哲新（研究開発部主任研究員）
- ・ 阿部英樹（ 〃 研究員）

●調査スケジュール

	【第1班】	【第2班】
5月30日（土）	午後：移動 17:00頃 鹿児島空港到着 18:30頃 鹿児島県庁視察	
5月31日（日）	10:00頃 屋久島フェリー乗場着 10:20頃 屋久島町役場視察 12:00～ 宮之浦支所（救援物資集約場所）・避難所視察 ①宮之浦支所 ②宮之浦公民館 ③老人憩の家 ④縄文の苑 15:00頃 屋久島町役場記者会見を視察 17:00～ 帰京	午前：移動 13:00頃 屋久島空港着 14:30頃 避難所視察 ①縄文の苑：避難生活支援ボランティアセンターの記者会見 ②宮之浦公民館 ③老人憩の家
6月1日（月）		8:30頃 避難者代表会見を視察（縄文の苑） 9:45頃 県知事・町長との面会を視察（町役場） 11:00～ 噴火に関する新聞記事の収集 15:00～ 帰京

⁴ 読売新聞「口永良部島噴火 全島避難」2015年5月30日付朝刊。ただし後述のように、今回の調査では、避難者の中には全島避難までは考えていなかったとの声も聞かれた。

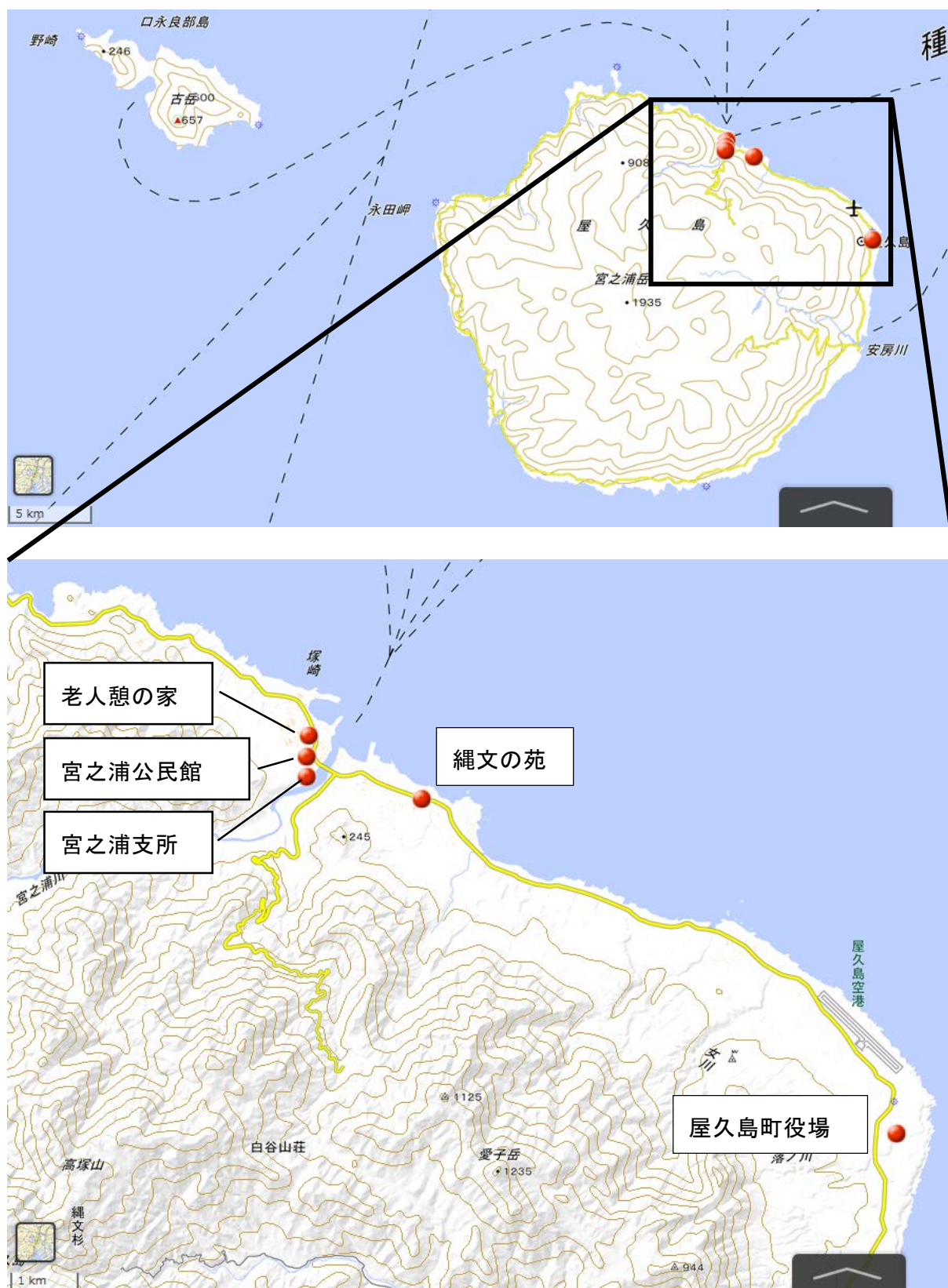


図1 調査した施設の位置

出典：国土地理院土地条件図より抜粋（施設の位置は当センターにて追加）

4. 鹿児島県と屋久島町の初動対応

鹿児島県庁の県災害対策本部（5月30日）と屋久島町役場（5月31日）を訪問し、鹿児島県と屋久島町の初動対応について調査を行った（写真1-4）。県庁内・町役場内のホワイトボードに記載されている情報から、5月29日の噴火発生後の鹿児島県と屋久島町役場等の初動対応を表1にまとめた⁵。なお表には掲載していないが、町役場は11時台12時台には婦人会への炊出応援や、クリーニング屋へのシーツ等の提供、自治会への避難民の搬送協力の要請も行っている。



写真1 鹿児島県災害対策本部室

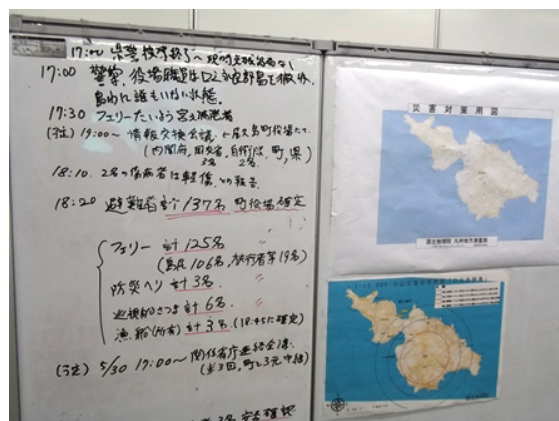


写真2 県災対本部のホワイトボード



写真3 屋久島町役場での囲み取材の様子

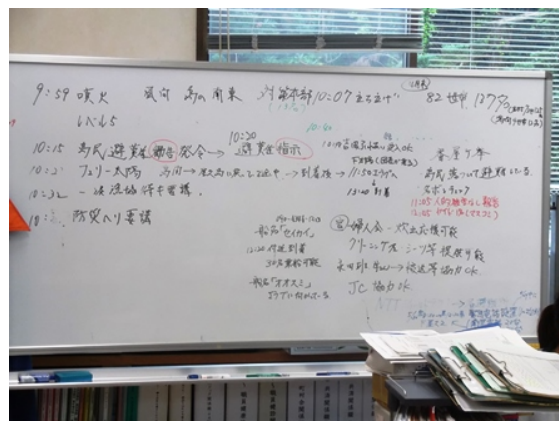


写真4 町災対本部のホワイトボード

⁵ 表の作成については、鹿児島県と屋久島町役場のホームページも参考にしている。
 ・鹿児島県庁：<http://www.pref.kagoshima.jp/aj01/20150529kuchinoerabuhunka.html>
 ・屋久島町役場：<http://www.town.yakushima.kagoshima.jp/info-prevention/4730/>

表 1 5 月 29 日（金）の鹿児島県と屋久島町役場の初動対応の時系列表

	各出来事	鹿児島県・屋久島町役場の対応
9 時 59 分	口永良部島新岳噴火	県・町：災害対策本部設置 町：全島避難勧告 町：全島避難指示 県：屋久島町役場へ全島避難指示の広報 町：県に防災ヘリの出動要請 県：消防庁国民保護防災部長へ防災ヘリ（高知県・宮崎県）の要請 県：自衛隊へ災害派遣要請 県：町の防災ヘリ要請を受けて、県が防災ヘリを派遣（職員 1 人搭乗） 町：番屋ヶ峰（口永良部島）へ島民避難・名簿確認→人的被害なしとの報告
10 時 07 分	口永良部島噴火警戒レベル 3→5	
10 時 10 分	九州地方整備局が連絡員 2 名派遣	
10 時 15 分		
10 時 20 分		
10 時 30 分		
10 時 35 分		
10 時 40 分		
10 時 45 分		
11 時 05 分		
11 時 30 分	鹿児島県国道事務所が連絡員 2 名派遣	県：県防災ヘリ情報収集終了 県：傷病者発生（1 名）の確認（町はマスコミから 12 時 45 分に確認） 町：避難民受け入れ先施設を確認（社会福祉協議会（縄文の苑）・宮之浦公民館・離島開発総合センター・老人憩いの家・吉田ふれあい館） 県：傷病者を防災ヘリで搬送→13 時 27 分、屋久島徳洲会病院に搬送・治療
11 時 47 分		
12 時 13 分		
12 時 48 分		
12 時 50 分		
13 時 07 分	災害救助法を適用	
13 時 15 分	番屋ヶ峰（口永良部島）に陸上自衛隊 3 名到着	
13 時 20 分		
14 時 38 分		
15 時 06 分		
15 時 45 分		町：町営船フェリー太陽、本村港（口永良部島）入港
16 時 03 分		町：町営船フェリー太陽、本村港（口永良部島）着岸
17 時 00 分	鹿児島県警捜索終了、県警・町役場職員は口永良部島から撤収	町：避難所を 3 か所に確定（縄文の苑・宮之浦公民館・老人憩いの家） 町：町営船フェリー太陽に避難民を収容し出港 県：全島民の島外避難完了を確認
17 時 30 分		町：町営船フェリー太陽宮之浦港着
18 時 20 分		町：避難者数 137 名確定（フェリー125 名（島民 106 名、旅行者等 19 名）、防災ヘリ 3 名、巡視船さつま 6 名、漁船 3 名）
19 時 00 分		県・町：町役場にて情報交換会議の開催（国からは内閣府、国交省、自衛隊が参加）

5. 町の初動対応から避難者の生活に係る対応への移行期における屋久島町の問題意識

屋久島町役場では定期的に記者会見を開催し、マスコミ対応を行っていた（10 時と 15 時）。調査班 1 は 5 月 31 日（日）15 時からの記者会見を視察し、会見内容を調査した（写真 5,6）。また調査班 2 は 6 月 1 日（月）10 時 30 分頃に町役場入口で行われたマスコミによる総務課長への囲み取材を視察し、取材内容を調査した（写真 7,8）。これら調査では、町の災害対応が初動対応から避難者の生活に係る対応や、今後予想される土石流等二次災害の対応へと早くも移りつつあり、問題意識の焦点は特に「避難者の一時入島」と「避難先の小中学校への避難者児童の登校」にあることがうかがえた⁶。

前者については、避難者は着の身着のままで避難してきたこともあり、一度、島に戻って貴重品の回収や戸締まりをしたい、ペットを連れてきたい、家畜への餌やりを行いたいとの要望が避難者からあったとの話が会見では聞かれた。その上で、天候の判断や自衛隊と調整を行い、消防団の団長や集落の情報に精通している者を中心に数名による一時入島を早期段階で実施したいとの旨が、屋久島町長より発言された（翌日の午前中に実施された）。後者については、翌日から町の活動も平時のものに戻るにあたり、小中学生の避難者の学校への受入をどうするか学校側と検討してきたことが町の教育長より示された。翌日から登校するにあたり、児童への取材対応や学校での取材について、質疑が行われた。

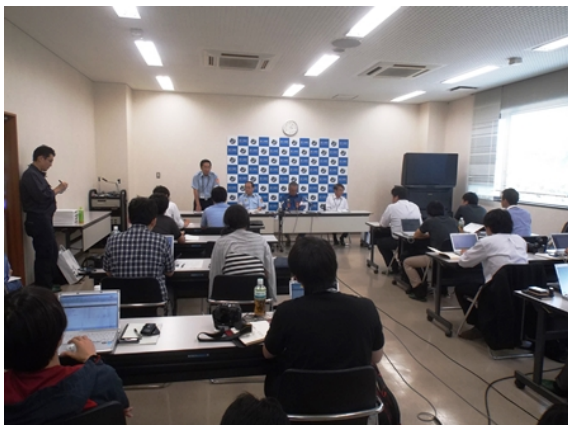


写真 5 記者会見の様子



写真 6 記者会見で発言する町長

⁶ 屋久島町総務課によれば、各メディアとも「一時帰島」との表現を使っているが、“滞在のため”でなく、あくまでも“防犯や現況確認等のため”との意味から、「一時入島」との表現が適切であり、町役場の広報紙でも、「一時帰島」でなく、「防火防犯関係作業に伴う入島」との表現を使用しているとのことであった。



写真 7 囲み取材の様子



写真 8 ホワイトボードを確認する記者達

6. 町の初動対応から避難者の生活に係る対応への移行期における避難者の問題意識

5 月 31 日（日）15 時頃、3 つの避難所の内の一つである縄文の苑に開設されている避難生活支援ボランティアセンター（センターの開設日は 30 日）による記者会見が行われた（写真 9,10）。また翌日 6 月 1 日（月）8 時 30 分から、避難所の本部である縄文の苑において、避難者代表 2 名（口永良部島の区長ら）による記者会見が行われた（写真 11,12）。調査班 2 は、これらの記者会見を視察した。上述の町役場における総務課長への囲み取材の内容や、避難所代表への聞き取り調査の結果も踏まえると、当面の避難者の問題意識は、以下のような悩みを抱えていることが分かった。

（1）避難所生活について

- 避難所にはシャワーしかなく、温泉に入りたい。
- 身体を動かしたい。
- 心地よい避難所だが、プライバシーが確保できていない。
- 子供たちの勉強環境が急に変わり、どうなるか、不安に思う。

（2）ペットのことについて

- ペットの生存確認をしたい、できれば連れてきたい。
- ペットをつないだままで避難したため、誰かに放してもらいたい。

（3）一時入島について

- 戸締りもせず、ガスの元栓やコンセントもそのまま避難したため、一時入島で確認したい。
- 避難時は着替え程度のものしか持てず、通帳や他の貴重品などを持ってきたい。

- 当面の仕事上に使うものを持ってきたい。

(4) 今後のことについて

- もうすぐ梅雨に入るので、雨による土石流の発生が心配。
- もっと先のことが今考えられない。



写真 9 避難生活支援ボランティアセンター



写真 10 避難生活支援ボランティアセンターの記者会見の様子



写真 11 避難所代表の記者会見を待つ記者



写真 12 避難所代表 2 名による記者会見

上記の他にも、島を離れての避難までは想定していなかったとの話も避難者から聞くことができた。島外避難を想定していなかったのであれば、なおさら島外での避難所生活は、避難者にとっては想定外のものだったと思われる。また避難生活は、あくまでも一時的・短期的なものであるのか、それとも数年に及ぶ長期的なものになるのか、まだ分からない状況である。島の状況を確認し帰還できるのかを知らなければ、今後の生活をどうするのかも考えることができない。また、しばらくの間は島に帰ることができないのであれば、ペットや貴重品を自分の手元におきたいと考えることも理解できよう。

7. 考察

今回の調査では、「県と町の初動対応」、「初動対応終息後の町の問題意識」、そして「避難者の問題意識」の3つを把握することに努めた。「県と町の初動対応」については、各関係機関との間での情報・連絡のやり取りが頻繁に発生したのは、噴火発生から3時間の間であり、この時間帯が最も情報量が多かったものと思われる。もし情報の収集・整理・分析や連絡・要請が集中するのが、災害発生後から3時間前後であると仮定すれば、このタイミングでの職員の動員体制の充実は特に重要であろう。今回の災害は職員が登庁している日中に発生したことや、島民の避難行動や安全確認が迅速に行われたこと、加えて死者が発生しなかったことで、整然とした初動対応ができていると推察される。今後は、休日・夜間の発災で、職員の動員や住民の避難が困難といった悪条件が重なった場合の対応や体制の検討も必要となろう。

初動対応が終息したことにより、次に求められる災害対応は避難者の生活の再建である。従って「初動対応終息後の町の問題意識」と「避難者の問題意識」については、避難者が抱えている今後の生活に対する問題意識に対して、町がどう考えて対応しようとしているのかを考察した。口永良部島では、昨年の噴火と同規模の噴火が発生した場合には全島避難が行われることになっていた。しかしながら今回の調査では、島を離れての避難は想定していなかったとの話も避難者からは聞かれた。今回の噴火により、避難者は意図せずに日常生活から切り離されることになった。しかし無事に避難が完了すれば、避難者の意識も避難所の生活、そして今後の生活へと変化していく。それは、避難所での聞き取り調査からも見て取ることができた。

避難者の問題意識に対して町役場の問題意識も、避難所の要望にどのように応えるのか、避難者児童を屋久島町の日常の中にどう受け入れるのか、というところに力点が置かれていた。今後は、町が被災者の要望やニーズにどれだけ応えられるのかが問われることになるかと思われる。もちろん、町が被災者の要望・ニーズに100%応えることは、財政的な制約や法的制約等が存在するため、不可能である。しかし、何ができて何ができないのか、できないのであれば代わりに何ができるのか、町と避難者との間で共に悩み意思の疎通を図ることは可能である。災害という非日常の時間から日常の時間に戻ろうとしている中で、避難者を取り残されることがないように、官民協働で本件に取り組む時期に差し掛かっていると見える。

8. おわりに

口永良部島の噴火災害は、29日の午前中に噴火したため、午後には全島避難が終了した。今回の調査を開始した時点で、県と町の初動対応はすでに終息を迎えつつあったが、むしろ、そのタイミングで調査を行えたからこそ、初動対応を時系列的に把握することができた。さらに初動対応後の町役場の問題意識、そして避難者の問題意識をそれぞれ調査することにより、初動対応から次の段階へと町の災害対応が変わる機会を捉えることができた。今後の県・町の災害対応は、避難者の応急仮設住宅の入居と仮設住宅での生活、そして島への帰還という復旧・復興のものへと移っていく。それに伴い、行政側の問題意識も避難者側の問題意識も変化していく。今後も調査を進めていくことで、両者の問題意識とその対応を把握することに努めたい。