

# 口永良部島の火山噴火災害における避難者の問題意識 とそれに対する屋久島町役場の問題意識の考察 —復興プロセスの最適化を踏まえて—

一般財団法人 消防科学総合センター  
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。一般財団法人消防科学総合センター(以下、センター)では、①初動時における鹿児島県と屋久島町の災害対応を時系列的に把握し、②初動時からの移行期において屋久島町が抱えている問題意識と、③避難者が抱えている問題意識を明らかにすることを目的として、5月30日(土)から6月1日(月)までの3日間、二班に分かれて現地調査を実施した<sup>1</sup>。調査結果では、全島避難が終わり避難所での生活が始まったばかりの避難者の問題意識と、それに対する屋久島町役場の問題意識を明らかにした。

被災者側の需要と行政側の供給能力の間にはギャップがあるのが常である。屋久島町役場の災害対応は、すでに初動期が終わり、避難者の避難生活に関するものにシフトしている。従って、次に行政に求められることは、被災者のニーズを的確に把握することが重要であると思われるが、こうしたギャップの存在が復興プロセスの最適化、すなわち復興過程における住民の意識と行政対応能力の適合を阻害させる要因となる<sup>2</sup>。本レポートでは、口永良部島からの避難者と屋久島町役場の問題意識を明らかにすることを通じて、復興プ

ロセスの最適化について考えてみたい。

## 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12km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<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>。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<sup>5</sup>。

今回の噴火により噴火警戒レベルは、これまでの「3(入山規制)」から「5(避難)」に引き上げられ、火砕流も発生し海岸まで達した。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た<sup>6</sup>。それが迅速な避難行動につながったものと考えられる。また屋久島町役場の方でも12時48分には、避難者の

受け入れ先施設を確認しており、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、吉田ふれあい館に打診し、15時06分には社会福祉協議会（縄文の苑）、宮之浦公民館、老人憩いの家が避難所として決定した<sup>7</sup>。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。

### 3. 復興プロセスの最適化

「はじめに」で述べた復興プロセスの最適化とは、復興過程における住民の意識と行政対応能力を適合させることである。筆者は、平成19年度から平成23年度まで実施された文部科学省「首都直下地震防災・減災特別プロジェクト」の中の「住民意識の動向と地域の行政対応に関する研究」において、中越地震、能登半島地震、岩手・宮城内陸地震の復興プロセスの最適化について調査してきた<sup>8</sup>。被災住民等の復旧復興に関する認識や問題意識、そして被災自治体の復興計画策定過程等を調査した結果、復興プロセスの最適化を阻害する要因として、復興に関する住民意識とそれに対する行政対応能力のギャップが存在することを明らかにしてきた。

両者のギャップについては、①住民・行政間のアクセスの方法、②住民・行政間のアクセスの質・量、③住民からの要望への対応の質・量、④住民からの要望への対応のスピード、⑤復興活動の範囲、⑥復興活動の質・量、⑦復興活動のスピード、⑧復興活動の優先順位、という8つの内容に類型化できる。

例えば、住民が行政に要望を伝えたくとも（その反対に復旧復興施策について行政が住民に対して理解を求めようとしても）、その機会が十分に確保されているのか、そこで十分な意見の調整が行えるのか、両者の間には考え方に違いがある。また行政が行える復興活動の内容や進捗のスピー

ドと住民が行政に求めている復興活動の内容と進捗のスピードにも認識に齟齬がある。優先して実施したい復興施策についても、両者との間で考えが異なる。これら両者のギャップが、時間の経過とともに表面化していく。

これらギャップが生じる背景には、災害に所与の課題、行政運営における課題、社会的・経済的課題、政治的課題といった4つの課題が存在する。災害に所与の課題とは、被災することによって生じる業務量の増加と業務内容の変化に対して、人手や事務処理能力が行政に不足する問題である。行政運営における課題については、復興業務と通常業務の調整や住民—行政間の意見調整、住民へのアカウントビリティ（説明責任）の確保、そして国—広域自治体—基礎自治体の間での権限・資源配分の問題が該当する。社会的・経済的課題は、地域のコミュニティが抱える過疎化や高齢化といった地域の課題のことを指す。そして政治的課題とは、被災した地域の声を代弁し、被災者と自治体とをつなぐ地方議会議員の役割を意味する。

### 4. 避難者の問題意識と屋久島町の問題意識

それでは、口永良部島の噴火災害においては、復興プロセスの阻害要因である住民意識とそれに対する行政対応能力のギャップは、すでに現れているのだろうか。センターの調査では、避難所での避難者代表の記者会見と、屋久島町役場での記者会見を視察している。この調査結果から、避難者の問題意識と屋久島町役場の問題意識を見て行きたい。

避難所での記者会見の内容からは、当面の避難者の問題意識として、次の4つの悩みを抱えていることが明らかとなっている。一つ目は、避難所生活についてのものであり、避難所でのプライバシーの確保や子どもたちが勉強する環境への不安が聞かれた。また避難所でのお風呂の要望（避難

所にはシャワーしかない) や身体を動かしたいといった要望も聞かれた。二つ目は、ペットについてである。ペットの生存確認や島からペットを連れてきたい(または島に放したい)との要望が聞かれた。三つ目は、一時入島についてである。着の身着のままで避難してきたため、貴重品や仕事道具の持ち出したい、自宅の戸締まりやガスの元栓を閉めたいといった話が聞かれた。四つ目は、今後の生活への不安である。雨による土石流が発生し、避難中に集落が被害に遭わないか、今後の暮らしについて先行きが見えないことへの不安があがった。

一方、屋久島町役場での記者会見からは、町の問題意識が「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<sup>9</sup>。前者については、避難所での避難者代表の記者会見の内容と同様のものであり、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りにあたり、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。

二つの記者会見の内容を比べてみると、町の問題意識が避難者の問題意識を踏まえたものになっていることが分かる。全島避難が終了し、避難者・行政ともに問題意識は早くも次の段階へと移っている。避難者の意識は、避難所の生活そして今後の生活へと変化している。また屋久島町の問題意識も、初動時のものから避難者の生活再建のものに変化している。従って現段階においては、

両者の問題意識は合致していると言えよう。

## 5. 口永良部島噴火災害における復興プロセスの最適化に関する思索

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。一方、町の問題意識も避難者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。今後の町の災害対応は、本格的に復旧復興に関するものになってくる。つまり、被災者の要望やニーズにどれだけ応えられるのかが、行政に問われることになるかと思われる。そこで発生するのが、住民と行政との間の8つのギャップである。

上記のとおり、こうした両者のギャップの背後には、様々な課題が存在する。町は通常業務と復旧復興業務を並行して行っていく必要がある。そうした中で、避難者との間でどう意見調整を行い、彼らの復興ニーズを集約していくのか。復旧復興施策に関して、避難者に対して説明責任をどう果たしていくのか。いずれも町にとっては大きな課題である。一つとして疎かにすれば、住民と行政の間に復旧復興に関する意識のギャップが表面化し、復興プロセスは暗礁に乗り上げることになる。

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、避難者が取り残されないよう、官民協働で本件に取り組むことが求められる。

## 6. おわりに

本報告では、センターが行った口永良部島噴火災害の調査報告をもとに、口永良部島から屋久島に避難してきた被災者の問題意識と、それに対する屋久島町役場の問題意識について、考察を重ねてきた。上で指摘した復興プロセス最適化の阻害要因は、現在のところ見られない。これは、避難者の要望を町役場が認識していることの証左であろう。口永良部島ポータルサイトの避難所ニュースには、国交省、気象庁、県、町による住民説明会の内容が公開されており、現在進行形で避難者と行政との間の意見調整が行われている<sup>10</sup>。今は住民と行政との間での問題意識にはズレがなくとも、時が経つに連れて、両者の間で復旧復興に関する考え方のズレは大きくなり、ギャップが表面化するかもしれない。

今後、避難者と行政の双方に問われることは、両者の復興に関する理解を深め、お互いの事情に理解を示すことである。筆者は、こうした復興プロセスにおける行政と被災者・避難者の相互理解のことを、被災地復興のためのガバナンスと定義する<sup>11</sup>。言い換えれば、ガバナンスとは住民と行政との間の復興に関する理解深化である。両者の間の理解の深化こそが、実は官民協働での復旧復興の取組の第一歩であり、そこを起点に避難者の生活再建や帰島後の復興の施策は議論されるべきなのである。

- <sup>2</sup> 飯塚智規 (2013)『震災復興における被災地のガバナンス』芦書房、p.53。
- <sup>3</sup> 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。
- <sup>4</sup> 朝日新聞「昨夏の避難 生きた経験」2015年5月30日付朝刊。
- <sup>5</sup> 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。
- <sup>6</sup> 読売新聞「口永良部島噴火 全島避難」2015年5月30日付朝刊。
- <sup>7</sup> 噴火発生日の鹿児島県と屋久島町役場の対応については、センターの調査報告(注1参照)、及び、屋久島町役場のホームページ (<http://www.town.yakushima.kagoshima.jp/info-prevention/4730/>)を参照。
- <sup>8</sup> 調査内容については、飯塚(2013)、pp.53-85を参照。
- <sup>9</sup> 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。
- <sup>10</sup> 口永良部島ポータルサイト (<http://kuchi-erabu.org/>)を参照。
- <sup>11</sup> 飯塚(2013)、p.210。

---

<sup>1</sup> センターの調査報告については、消防防災博物館のホームページ(下記のアドレス)よりダウンロードできる。[http://www.bousaihaku.com/bousai\\_img/important/H27\\_6kuchinoerabu\\_kazan/H27\\_6kuchinoerabu\\_kazan.pdf](http://www.bousaihaku.com/bousai_img/important/H27_6kuchinoerabu_kazan/H27_6kuchinoerabu_kazan.pdf)