

# 1986年伊豆大島噴火災害調査報告 その1

## ——避難島民受入れに関わる組織の対応を中心に——

1. はじめに
2. 避難・避難者受入れに関する連絡等の経過概要
3. 島外避難と各避難所への島民輸送
4. 避難島民受入れを担った市町・都区の対応
5. 都区内の避難者受入れ学校・施設の調査
6. 結びにかえて

望 月 利 男\*  
 早 坂 修 一\*\*  
 野 村 みどり\*\*\*  
 松 本 暢 子\*\*\*\*

### 要 約

昭和61年11月21日の伊豆大島噴火にともない、全島民1万人余が島外避難、そして約1ヶ月におよぶ長期避難生活という、我国災害史上、前例のない事態が発生した。筆者らは、この広域にまたがる避難、長期避難、高齢化先進地での災害を将来の防災施策に活かすべく、多角的調査を開始した。この報告は、その1報であり、主として、避難島民を受入れた組織へのアンケート、ヒアリング調査の結果をまとめたものである。大島町は東京都に所属するとはいえ、主たる避難先は都心区など10区であり、環境が全く異なることから避難島民も大変戸惑ったであろうが、受入れ側の気遣いも並々ならぬものであった。この災害に対し行政がとった措置はおおむね高く評価されているが、前例がないだけに様々な問題点や課題、教訓が残された。本報告では、それらにつき、避難を、そして島民の避難生活を支えた組織の側から探った。その結果、今後の都市防災研究のあり方なる視座からも様々な課題が提起された。

#### 1. はじめに

昭和61年11月15日、伊豆大島三原山は12年ぶりに噴火した。昭和48年の84万人をピークに、ここ数年40万人内外と観光客の落ち込みに悩む大島にとって、この溶岩噴泉（＝ストロンボリ式噴火）は、久々の「御神火」復活と映り、11月18日には大島観光協会と東海汽船がタイアップして御神火

見物のナイトツアーを開始し、島は活気を取り戻しているようにもみえた（この間、連日有感地震は40回以上）。その後、鎮静状態にあった三原山（19日の有感地震9回、20日同1回）は、21日午前中から再び活動を開始する。特に午後2時17分以降、島は瞬時も休むことなく揺れ続ける（午後3時台の有感地震73回、うち震度4が2回）。

11月21日午後4時15分、カルデラ内東部の割れ

\* 東京都立大学都市研究センター

\*\* 東京都立大学都市研究センター研修員（東京消防庁）

\*\*\* 東京都立大学都市研究センター非常勤研究員（東京都立医療技術短期大学）

\*\*\*\* 東京都立大学都市研究センター（日本学術振興会特別研究員）

目から大噴火、以降外輪山外側の北西山腹での割れ目噴火へと拡大する。さらに、午後4時台の有感地震は、震度4、8回を含め、80回、5時9分、同12分に震度5の地震が連発するなど、地震慣れしていた大方の島民も“今度は違う、どこかに逃げなければ”と感ずる状況に至った。かくして開始された我国災害史上、前例をみない1万人余全島民の島外避難と、約1ヶ月に及ぶ避難所生活については、様々な局面で、いろいろな声はある。

筆者らは、この伊豆大島噴火とそれともなう避難と避難所生活の事実だけに着目し、島民避難を支えた諸々の組織、避難島民の受入れにかかわった組織へのアンケートとヒアリング調査、ならびに資料の提供をお願いした。また、大島町の全小・中・高校(12校)の職員と生徒の保護者に対するアンケート調査、7つの消防分団の団員の協力による学校関係者以外の世帯(主として生徒がいない世帯)へのアンケート調査を実施した。

今回の事態は、離島での火山噴火という特殊性はあるが、過酷な試練を体験した島民の避難・避難所生活における諸々の対応、心身への影響などは貴重な教訓を我々に与えてくれるはずだ。また、避難と避難生活を支えた諸々の組織も初めての体験をしたわけであり、それぞれの対応を、できるだけ系統的、量的に整理した型で把握することは、今後の防災計画のあり方を考えるうえで意義あることと考える。比較的最近の我国の災害で、多くの避難者を全く被災していない別のところで長期に受入れたケースはない。大島町は確かに東京都に所属するが、今回主な避難先となった都心区ないしはそれに近い10特別区と大島町の間は全く異質である。それだけに、避難島民も大変戸惑ったであろうし、受入れ側の気遣いも並々ならぬものであった。このことに対し、東京都はやり過ぎだとの声もある。だが、物質的な豊さに馴れきっている大量の人々を、約1ヶ月という長期にわたり、全く平常な地域で無事に保護することの責務の重さは、当事者でなければわからないだろう。これは、調査実感である。すなわち、今回の事態は、全国的な注視的であり、無事で当たり前、何か事故やトラブルがあったら、マスコミが一斉に

取り上げ、受入れ側の責任が激しく追及されたことだろう。

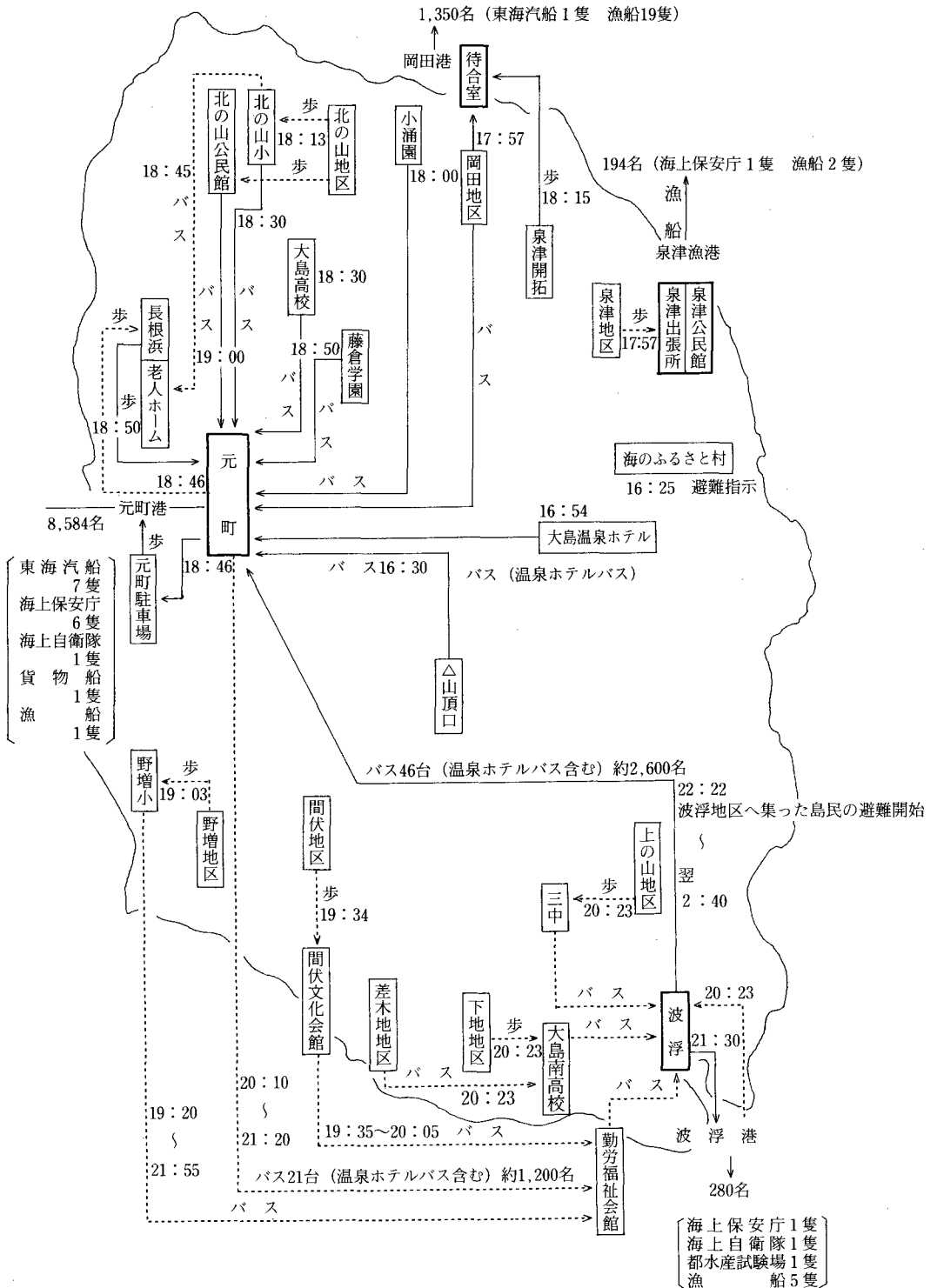
この避難と避難生活(避難所の開設と運営)は我国の災害対策にとって重大な経験であり、現代の諸々の災害時の避難対策を考える上で貴重な教訓を残した。また、大島町の人口は、10,603人(1986年7月末現在)、うち65歳以上1,804人、比率は17.0%、すなわち、高齢化先進地域の災害であり、この点も本調査研究の重要な動機付けの一つとなった。急速に到来する高齢社会の危機管理は大都市問題の緊急課題であり、この災害はそのような視座からも有益な情報を与えてくれるはずだ。この小論は、現段階までに入手し、整理し得た資料にもとづく組織の対応を中心とする報告であり、一連の調査研究の第1報である。

## 2. 避難・避難者受入れに関する連絡等の経過概要

主として21日の大噴火と、それともなう島民避難と組織の対応、避難者受入れに関する連絡状況などを関係機関の資料をもとに時系列的に概記する(地区名等は図一1参照)。

### ●11月21日

- 16:15 三原山北部カルデラ内で噴火始まる
- 16:20 大島町第3次非常配備(117人)、女子職員は自宅へ。東海汽船バス非常配備体制
- 16:25 避難命令 海のふるさと村に
- 16:30 東海汽船バス避難輸送開始(山頂口の一般観光客39人を1台で元町へ)
- 16:41 噴火口は10ヶ所位、全て溶岩流出
- 16:50 東海汽船シーホーク2、出港(観光客他400人)
- 16:54 避難命令 温泉ホテル全員70人(完了)
- 16:56 大島町:東海汽船に船舶等出動要請
- 17:00 支庁:自衛隊、海上保安庁に待機依頼
- 17:01 各地区消防団、集合命令を受け活動開始
- 17:10 元町以外の全域停電 17:09, 17:12に震度5の地震、支庁エレベーター止まる
- 17:20 観光客は400人との情報
- 17:22 大島町三原山噴火対策本部設置、同報無



図一 島内の各港に至るまでの避難及び集合状況

(資料) (東京消防庁「伊豆大島噴火災害支援活動概況」1987) より引用・加筆

- 線で各家庭のガスの元栓締めよ
- 17:30 支庁は地震被害の恐れあるため役場へ移動。東京都は17日に設置された三原山噴火対策会議開催
- 17:40 避難準備指示：野増，元町，岡田，泉津
- 17:50 静岡県に，避難民受入れ港の確保要請
- 17:57 岡田，泉津に（島内）避難命令
- 18:00 東海汽船バス観光客を元町に輸送30人
- 18:04 岡田以外停電回復。泉津寄りでも噴火
- 18:05 支庁：NTTに見舞電話を無くすためのテロップをテレビに流すよう要請
- 18:13 北の山に（島内）避難命令
- 18:15 元町方向へ溶岩流出。測候所閉鎖
- 18:18 消防団全員参集し，避難誘導に従事
- 18:27 差木地停電
- 18:46 元町に（島内）避難命令
- 18:50 老人ホームの約80人，藤倉学園約50人，東海汽船バスで元町へ
- 19:00 東京都災害対策本部設置。大島町に災害救助法適用。海上保安庁みずほ等10隻で救援船隊編成
- 19:02 島外避難第1陣シーホーク2，元町出港（401人）稲取着19:45
- 19:03 野増に（島内）避難命令
- 19:15 大島空港閉鎖 避難
- 19:34 間伏に（島内）避難命令
- 19:37 NTT避難，自動化で対応
- 20:00 静岡県に対し，避難民11,000人の受入要請
- 20:23 差木地，下地，波浮港に（島内）避難命令
- 20:35 避難途中，元町の男性（75歳）死亡
- 20:52 都災害対策本部会議（第1回），既に出航したものを除き，以降の避難は東京に向けて実施することを決定
- 21:00 気象庁「昭和61年（1986年）伊豆大島噴火」と正式命名
- 21:30 都災害対策本部：千代田，中央，港区長へ3区で7,000人の避難民の受入れ決定を通知
- 22:15 静岡県は，伊豆に到着した避難民の受入れにつき関係市町に協力要請，関係市町了承。都災害対策本部，江東区長に3,000人の受入れ要請
- 22:20 都災害対策本部，静岡県防災課へ「既に静岡県に到着した避難民の受入れ方よろしく，また只今都知事から今後は都心区へ受入れるよう命令が出た」と報告
- 22:30 日本赤十字東京都支部「伊東市，熱海市から同静岡県支部に毛布配送の要請あり，東京支部で伊東市へ1,000枚，熱海市に1,600枚配送」都災害対策本部へ連絡
- 22:45 国土庁伊豆大島災害対策本部設置
- 22:50 全島民に対し島外避難命令
- 23:05 都災害対策本部より財務・交通局へ「バスの埠頭配車は22日1:00までに行うこと。配車区分：都バス晴海40台，竹芝50台，日の出40台，財務は民営バス4台都庁本庁前で待機」
- 23:10 都災害対策本部より警視庁へ「上記と4区への受入れにつき説明，文通整理要請」
- 23:15 都災害対策本部より福祉局・主税局へ「千代田・中央・港・江東区の避難所の開設運営を下記の通り命ずる：1. 避難者を各区の避難所まで誘導する 2. 避難所で区・都の物資を区と協力して支給する 3. 各区の収容先は追って通知する」
- 23:40 都災害対策本部より受入れ4区へ「1. 船からの避難民の受入れは都で対応する 2. 避難所における受入れは福祉局と協力，ゴザ，水，便所等で不足あれば連絡」
- 23:45 都災害対策本部より東電，NTTへ「埠頭，避難所での照明，臨電設置依頼」
- 11月22日
- 0:06 大島南高校に残っていた避難者1,100人元町港にバス輸送
- 0:20 都災害対策本部より福祉局へ「22日朝食用弁当の確保依頼」
- 5:20 全島民島外避難終了。島内残留者：警察署・機動隊146人，東海汽船60人，東大震災研20人，東京消防庁19人，支庁幹部職員等10人，町幹部5人など合計263人

- 6：00 海上保安庁みずほ、町長以下618人を乗せ元町港出港 晴海着10：30予定
- 6：54 東海汽船シーホーク2，元町港出港（東海汽船職員72人） 熱海着7：58
- 9：20 東京都災害対策本部会議（第2回），静岡県内避難島民の東京への移送決定
- 12：15 都災対本部より品川，新宿，文京区長へ「避難所開設依頼，規模，始期等を含む詳細は福祉局と連絡調整されたい」

上記のうち，“避難命令”は，法的根拠から後に“指示”に訂正されている資料・報告が多いが，当時は伝達した大方の事務レベル等の人達も住民も命令と解していたのは確かなようであり，この報告では当時の状況の再現という意味で，大島町の資料などに残されている表現をそのまま引用した。結果論的な見解として，島外避難には異論はある。21日の危機的状況は，多くの報告があるので省略するが，現地での住民等からのヒアリング等も踏まえ，当日の大島町の行政対応は妥当と考える。ここで特筆しておきたいのは，高齢化先進地域大島町で，それを支えた消防団員の活動である。大島町の7つの地区の消防分団は，平常時にも地域住民と行政のパイプ役を担い，地域のまとめ役でもあった（単なる地域防災組織に止まらない）。今回の噴火関連では，15日の噴火から警戒・調査，山林火災防御活動を行っており，21日の避難時には，団員が1軒1軒声をかけ，チェック，説得，誘導，高齢者の背負い，避難順位の指導など，その活動は全般にわたる。また，島民も地域に密着している団員の顔は良く知っているし，その信頼関係から団員の指示には従ったといえる。上記の同報無線放送の内容も全島的に聞き取れた訳でなく（現地でのヒアリングによる），団員の直接指示は必要不可欠の状況であった。島外避難の成功因は幾つも挙げられているが，そのなかの住民同志の強い連帯感も適切にリーダーの指示がなければ，有効には機能しなかったと思われる（避難所の調査等も通して，連体とは，全島レベルより7つの地域単位で把えるのが妥当）。

いうまでもなく，町・都など行政機関の迅速な対応が，夜間に10時間たらずで大過なく1万人余

を島外に避難させるという前例のない措置を可能にしたのであるが，あえて消防団の活動を強調したのは，地域社会の防災力としての消防団の重要性を再認識する必要があるからだ。大島町の消防団員数は495名（61・4・1現在，団員は原則として18～40歳の男性），対する世帯数は4,391（61・1・1現在），すなわち10世帯に約1名余の青壮年代の防災リーダーが常に地元をカバーしていた。さらに，消防団員は溶岩流冷却，各家庭の巡回による危険排除・被害調査，全面帰島の基幹的要員等の役割を担い，長期避難島民を物心ともに支えた。しかし，現在の社会システムでは，あまりにも報われることの少ない組織（ボランティア的）であり，当然のこととして事後，団員の不満の聲が高まり，制度の問題点が顕在化した。ことは，大島町だけの問題ではない。消防団なる組織は，全国的に弱体化の一途を辿っている。だが，三原山噴火にともなう避難と避難生活を支えた大島町消防団の活動は，今後の地域防災のあり方にとって重大な教訓であり，活かされねばならない。この組織を地域の危機管理組織として，正當に位置付け，維持・育成していくことは急務である。

### 3. 島外避難と各避難所への島民輸送

噴火とそれにとまなう島内，島外避難に関する行政の対応状況の概略は，2. に示した。また，船による島外避難と静岡県3市1町の受入れ，東京の日の出，竹橋，晴海の各埠頭からバスによる4区への輸送状況等を表1に示した。静岡県での下船時，救急対応は表に示したが，東京の3つの埠頭では，合計37人が歩行不能のため救急車で避難所（高齢者，1人は親戚宅）に，また，病人13人が，病院へ搬送された。

大島町が，東海汽船に船舶等の出勤要請を行ったのは，2. で示したように16時56分であり，19時2分に島外避難の第1陣が元町港を出港，稲取に向ったのを始めとして，大島に近くかつ東海汽船が定期航路をもつ稲取，熱海市，伊東市が主な避難先となり，都も当初は静岡県に全島民の受入れを要請する（20時）。その後，第1回東京都災害

表一 島外避難と緊急受入れ状況

	艦船名	出港	出港時間	輸送人員	到着時間	避難所への輸送等の状況
東伊豆町 (稲取)	シーホーク2	元町	21日 19:02	401人	21日 19:45	合計1,128人, マイクロバス14台で約800人避難所等へ。東海汽船より救急の手配要請1人(付添1人)を日大稲取病院へ、寝たきり老人4人(付添4人)役場和室へ救急車輸送。7避難所に719人, 9軒の旅館に142人, 町民宅29人, 計892人(22日現在)。避難誘導等に消防団員と町職員90人が当たる。避難所の医療は日赤医師団が対応。
	〃	〃	20:45	340	21:28	
	〃	〃	23:08	334	23:52	
	漁船(1隻)	波浮	22:00	44	23:40	
	漁船(1隻)			9	22日 4:35	
熱海	シーガル	元町	21日 19:45	386	21日 20:15	合計458人, バス7台で避難所等へ。救急車3台で病人10人を市内の病院へ, 身体障害者1人を市立老人ホームへ。3避難所に259人
	シーホーク2	元町	22日 6:54	72	22日 7:58	
下田	海保かとり	岡田	21日 20:55	244	21日 23:20	合計287人, バス4台で231人, マイクロバスで43人。老人, 障害者が大部分, 下船時は背負など。救急車も出動, 病院と施設へ。避難所1(小学校)56人
	第25ほうせい丸	元町	21:48	43	22日 0:30	
伊東	かとれあ丸	岡田	21日 21:37	1,300	21日 23:04	合計1,432人, 港に市看護婦6人待機。病人は救急車で市夜間救急センターへ。避難所10ヶ所へバス20台で。避難所に1,302人(22日現在)
	漁船(19隻)	〃	23:05~	50	22日 2:25	
	漁船(2隻)	波浮	22日 1:30	82	5:30	
東京	日 海保しきね	泉津	21日 23:20	192	22日 3:05	バス7台で港区スポーツセンターへ
	竹 さるびあ丸	元町	22日 0:19	2,092	4:00	4:50 バス36台で中央区役所へ
	晴 海保いず	元町	1:55	234	6:10	バス5台で麴町中学校へ
	竹 すとれちあ丸	元町	3:05	2,435	6:00	6:55 バス46台で芝浦小他2ヶ所(750人), 港区スポーツセンター(1,500人)へ
	日 海自あつみ	泉津・元町	0:00, 4:00	810	9:59	10:00 バス22台で江東区スポーツ会館へ
	〃 海保おきつ	波浮	4:42	111	8:45	8:50 バス3台 〃
	晴 海保かとり	元町	4:45	275	9:05	バス6台で九段中学校へ
	〃 海自はつゆき	波浮	4:56	39	9:18	バス1台 〃
	日 海保のじま	元町	5:00	209	10:20	バス7台で江東区スポーツ会館へ
	〃 海保みずほ	元町	6:00	618	10:20	バス15台で千代田区体育館へ
晴 海保ざおう	元町	16:30	38	20:50	(逃げ遅れた者の救出)	

- 備考) 1. 11日の定期船による観光客の入島者567人, 避難命令前の離島者667人。  
 2. 上表に示す避難者合計 静岡県3,305人 東京7,053人 以上合計10,359人。  
 3. 上表に示す避難以降の海上保安庁(上表では海保と略記)ヘリコプターによる救出者13人(11月22日7人, 24日4人, 27日2人), いずれも元町から羽田へ, 合計5回。  
 4. 静岡県3市1町の対応はアンケート調査による。

対策本部会議で、それまでに出港した船舶を除き、以降は東京で受入れることを決定したが（20時52分）、それが実施に移されたのは泉津港を23時20分に出港した海上保安庁「しきね」をもって始めとする。このようなプロセスが、受入れ側の避難所開設に当り、「人数が不明、あるいは要請人数が2転3転する情報に振り回された」との声に反映されているのであろう。また、表一1の各避難所と船の関係から、船が違えば、大島の地域のみならず家族も離れ離れになってしまった状況が推測できる。さらに、複数の部屋を用意した避難所では、バスの到着順に部屋を割当てたため、当日中に施設内の大移動があったというが、それも理解できる。

#### 4. 避難島民受入れを担った市町・都区の対応

大島島民の島外避難に際し緊急受入れを担った静岡県伊豆の3市町に対するアンケート調査、避難島民を長期にわたり受入れた10都区に対するヒアリング調査を主として1987年1月～3月に実施した。その結果をとりまとめて、以下に示す

##### 4・1 静岡県3市1町の対応

###### (1) 避難島民受入れ要請と対応

最も早く表記の要請を受けたのは、東伊豆町で、21日18時20分頃、県伊豆振興センターから町防災担当者に防災無線で連絡が入ったが人数は不明。それで、19時45分同センターに問い合わせるが不明。19時50分大島町に問い合わせるが、その時点でもなお不明。20時5分大島町対策本部から2,000人受入れ要請があり、以降の緊急情報は、東海汽船から直接、電話等で入る。

20時30分町役場に大島避難者対策本部を設置。それ以前の17時以降、総務・観光課職員が対応行動を開始していた（19時45分、東海汽船「シーホーク2」が401人を乗せて到着していた）。また、20時10分全町職員141人を電話・防災無線で召集。20時45分、7避難所を開設、毛布1,775枚用意（町備蓄分300枚、日赤より1,340枚、地域団体の寄附135

枚）。毛布は22日4時日赤より1,650枚補給、宿泊施設については、旅館・民家からも提供の申し出を受ける。

避難島民の受入れ状況は、表一1に示したが、極めて不十分な情報下で、かつ約4時間という短時間に1,100人余の避難者を受入れ、かつ892人の宿泊を担ったのだから、その困難さは想像に難くない。地域住民の宿舍提供については前述したが、東伊豆炊飯センターなどによるおにぎりの炊き出2,000食、仕出弁当2,469食、旅館組合からの歯ブラシ、タオル、医薬品、その他様々な日用品、食料・飲料等の救援物資の提供があり、湯茶の世話など地域住民の物心共の支援は大きなものであった。また、NTTは早い段階で、各避難所に合計14台の仮設無料電話を設置した（伊豆全体で、21ヶ所65台）。23日午後までの動員延町職員数は395人。

状況は、1,300人を超す避難者を受入れた伊東市でも同様であった。島民受入れ要請は県熱海振興センターから18時20分に電話であったが、その後、人数は1,500人、そして3,000人、また1,500人という具合だった。18時40分、10人の幹部職員を召集、18時50分伊豆大島噴火避難住民受入対策本部を設置。20時には140人の職員が集合、避難所10ヶ所設置。市備蓄のゴザ100枚、毛布4,650枚配備。同様に市備蓄の缶詰2,520食、日用品・薬品などは購入および救援物資で賄う。地域の支援としては、旅館組合が2日の朝食用意・配送（おにぎり1,400食）、5財産区が区民会館・浴場等無料解放、婦人会が2日朝から湯茶等のお世話など。NTT、21日22:00各避難所10ヶ所に臨電合計27台設置。24日の午前中までの延市職員動員数270人。

下田市には、18時50分下田海上保安部から600人の受入れ要請があり、19時30分大島避難者対策本部設置（職員31人）。19時45分県伊豆振興センターから受入れ要請があったが人数不明。21時下田海上保安部から244人の受入れ要請。21時15分から職員59人で、市備蓄のごぎ129枚、毛布593枚を避難所（学校）に配備。22時30分下田警察署より第2次として43人受入れ要請。受入れ避難者は、要介護高齢者や病人が多く、それらの人々は、介護施

設や病院に直行。21日当日避難所に収容されたのは56人。婦人会から食事の用意、旅館・市民から宿舎提供の申し出もあったが、比較的小人数のため、ほとんど職員だけで対応。N T T、避難所に臨電4台設置。11月24日午後までの延市職員動員数219人(なお、下田市に避難者が来るとは思わなかったとの担当者の声がある)。

静岡県で最後に受入れ要請があったのは熱海市で、19時30分県熱海振興センターから400人と伝えてきた。19時45分市災害対策本部設置(後に、大島々民受入対策本部に改名)。20時市職員124人集合、3受入れ施設開設、毛布は日赤東京都支部から供与。23日午後までの延市職員動員数200人。

以上が3市1町の避難島民受入れの概況である。3市1町の港での避難者合計人数は、3,305人。21日当日の避難所での受入れ人数は、2,336人(東伊豆町での旅館や民家、その他介護施設や病院に収容された避難者を除く)。対する市町職員の延動員数はすでに示したが、この他、県職員130人、県警170人の合わせて1,165人が23日~24日までの主として島民避難に動員された。支援した消防団員、地域住民組織などの人数は把握できないが、正規職員の動員数(東京都等からの手当支給に関係する)と避難者数を単純に比較してみても、避難者受入れの負担の大きさが理解できる。以下にやや細部のアンケート調査結果の概略を示す。

## (2) 受入れに際しての様々な負担と問題

●「避難島民の受入れ準備段階で困ったこと」に対する回答(自由記述)を集約すれば、次のようになる。

基本的に静岡県への避難島民受入れ要請は、東京都から静岡県へ、県から関係市町への情報ルートで伝達されることになっていたが、島外避難は実質上、そのようなルートによる連絡調整を待たず急速に実施されていた。ために、県の関係市町への連絡は、状況把握が不十分な段階でも緊急に流され、それを受信した関係市町は、最も重要な人数も把握できず、別ルートによる断片的な情報(船舶ごとの)への対応「受入れ施設の開設・救急対応等に振り回された」のである。すなわち、最後の船からの連絡が入るまで、あるいは入港す

るまで「最後の最後まで」総受入れ人数が確認できなかったことが、ほぼ3市1町の共通の苦悩であったといえよう。さらに、職員動員、その他の経費が後で補償されるか(結果的には補償されたのだが)。避難所に暖房がないことの心配などが挙げられた。

●「避難島民受入れ期間中のケア等で負担の大きかったこと(順位付け回答)」の回答をまとめれば、おおよそ次のようである。

<1>家族・親戚・知人等の居場所、安否の問い合わせへの対応。

<2>食事の手配・世話

<3>人数の確認・名簿の作成:「島民の移転先の確認」との回答も含めた。また、「避難者が勝手に移動し、対応に困った」との表現もある。これは、避難所運営・管理の全てに係わることであり、後述の東京の避難所でも程度の差こそあれ、どこでも手を焼いた問題点であり、今後、避難対策を考えるうえで、重要な課題である。

<4>健康管理・病人発生への対応

その他、報道関係者への対応、寝具の手配、救援品の配布などが挙げられた。さらに、重要事項として、「受入れ期間はいつまでか」は当初からの問題点であった。都は、22日9時20分の第2回災害対策本部会議で、静岡県への大島避難者の東京への移送を決定したが、アンケート調査によれば、最も遅いところでは22日15時頃迄、それが伝えられなかったとのことであり、迎えのバスの大巾な遅れと合わせて、強い不満の記述がみられた。

但し、当初の情報の混乱等に対する苦言はあったが、全般的に都の静岡県とその関係市町、大島避難島民への対応は好意的に評価されている。一方、国の行政対応は、「全て都の判断、対応に任せきりで、何をしたか知らない」が一般的評価といえそうであり、このような広域にまたがる緊急避難に対する国の役割(調整等)は今後の重要な検討課題である。

## (3) 教訓・今後の課題など

今回の大島島民の受入れの教訓を将来の東海地震対策等に反映させたいに集約できるようであるが、その具体的な教訓として:



<1>災害対策マニュアルの他に避難者受入れマニュアルが必要。

<2>1人毛布4枚でも寒かった。冬期の避難所夜営対策を抜本的に考え直す必要がある。

<3>安否問い合わせへの対応策

<4>備蓄非常食は、湯、食器、スプーン等が必要、それらの不備がわかった。湯が使えない場合の対応策が課題。

<5>報道関係者への対応（災対本部に入れるとその対応に追われてしまう）。

などとなる。一方、「他県等の災害で、多くの避難民を受入れることの難しさがわかった」などの表現、前記「受入れ期間」、避難島民の東京への移送についての感想（自由記述）などから、距離的に近いとはいえ、大島町民は東京都民であり、静岡県民ではないこと、今回の災害は東京都内での事件なる意識が随所で強く感じられる。その意味で都が迅速に避難民の東京への移送を決定したことは妥当であった（関係市町もそのように評価し、「ほっとした」のである）。すなわち、大規模災害時に他県人等を相互に受入れることを含めた広域防災体制のあり方、そのような事態における国の役割りなど大きな課題が残された。

それは、静岡県の3市1町が観光地であり、施設や食事の用意等の条件（ポテンシャル）で、他の一般自治体より恵まれていたはずであり、かつ東海汽船の定期航路をもつなど、大島住民との近親感が高い。さらには、大島で起っていた噴火状況が視覚的にも把握されていた。このような条件が揃っていても、なお大量の避難者の受入れは、過大な負担であり、数日が限度であったこと推測せざるを得ないからである。なお、静岡県から東京都区への避難島民の移動を含め、避難所・避難者数の推移の概要を表-2に示す。

#### 4・2 都区への対応についての概観

すでに、2.で示したように、都心3区に7,000人の避難島民の受入れが通知されたのは、21日21時30分、さらに、22時15分、江東区へも受入れ要請が出された。これを受けて各区は、22時~23時に受入対策本部を設置し、区の地域防災計画に基

づき、それぞれ一定距離範囲内に住む職員召集の臨時非常配備体制で備える。当初は、3,000人受入れを目標に準備を開始したが、受入れ要請人数は、その間、下方に修正された区が多い。とはいえ、各避難所に正確な情報（人数、到着時刻）が十分伝達された訳ではなく、相当緊迫した雰囲気の中かで、幾つかの施設では最大限の人数を受入れるべく、びっしりとゴザやマットを敷き詰めた（1人タタミ1枚相当）。その段階では通路など、最小限必要な共通スペースを設けることを考える余裕もなく進められ、一段落したところで、この施設、あるいは部屋に、当初予定した人数など、とても受入れられないと気づき、その調整をめぐって本部から他施設に緊急連絡、職員が走り回るなど、初めての体験だけに予期せぬ様々な状況があったことを聞き取ることができた。

「ともあれ、区の備蓄の物資（毛布は1人3枚）・食料（乾パンなど）、都の福祉局からの日用品・薬品、同リースの寝具（ふとん）などを各避難所に配備し、NTTの臨電の特設、NHKを主体とするテレビの設置、リースの洗濯機の設置など（不足はあろうが）、一応の体制を整え、島民の到着を待つ」が、おおよそ各区共通の状況といえよう。

避難島民を乗せた船舶の到着、バスによる避難所・区への動きは、人数も併わせ、表-1にまとめて示した。また、各区が22日に受入れた避難者数は、表-2に示した。

前述したように、避難所は到着した船ごとに割り当てられ、大きな避難所は、部屋を到着したバスごとに振り当てたのだから（疲れているだろうから、とにかく休息してもらおうとする意図による）、まず最初に起ったのは島民の地域、親戚同志等と一緒にしようとする部屋替え移動であり、ところによっては23日一杯、そのような状況が続いたという。後に都は住民を大島の地域ごとに集める“避難所再編案”を検討したが、すでに緊急入学しているなどの理由で、むしろ島民の反対があり実現せず、著しいケースとしては家族離れ離れの状況が最後まで続いた。

また、区により、避難所により大きな差はあるが、自主避難者数等、が様々な影響を与えた。一

表一 2 避難所・人数の推移

区分	一次避難先 (11月22日現在)			11月25日現在の避難先			12月5日現在の避難先					
	地域	避難所	人数	地域	避難所開設など	人数	地域	避難所開設・統合など	人数			
静岡県	東伊豆	稲取小学校他6ヶ所 旅館・町民宅・病院	719 173	新宿	静岡(11県へ) 23の避難者 11(24)を 開設(受入れ)	新宿スポーツセンター	405	新宿	新宿スポーツセンター 区民福祉会館5ヶ所	449 175		
	熱海	第1小学校他2ヶ所	259			区民福祉会館 5ヶ所	210	文京	区立スポーツセンター	195		
	伊東	市観光会館他9ヶ所	1,302	文京	区立スポーツセンター	187	品川	国際救援センター他敬 老会館5ヶ所(11/29学 校への避難者のため開 設)	600			
	下田	下田小学校 福祉施設6ヶ所	56 217		区立小・中学校 5校	604						
東京都 4区	千代田	区立総合体育館 区立中学校3校	103 355	東京都 4区に ついて の備 考	体育館：当初は大島町職員 のみ(11/24約280人の町民 受入れ要請) 暖房のない19校に石油スト ープ400台。消防団員が集中 避難・待機 スポーツセンターの予定数 は1,500人であり、当初はや や過密(23日1,430人に)。 22日夜385人に激減	区立総合体育館(11/27 避難所の統合)	355	千代田	区立総合体育館(11/27 避難所の統合)	355		
	中央	区立小・中学校	1,773			155 150	中央	11/27 統合	区立築地社会教育 会館* 区立総合体育館*	439 663		
	港	区立スポーツセンター* 婦人会館 区立小学校2校	1,949 192 300			1,322	港	統合・ 開設	スポーツセンター (11/30) 婦人会館 勤労福祉会館* (11/27)	885 216 257		
	江東	区立スポーツセンター*	1,074			746			江東	区立スポーツセンター	864	
	計	公的施設58ヶ所	8,472			5,792	江戸川	区立いこいの家(11/25 自主避難者受入れのため の開設)	54	江戸川	区立いこいの家 区立鹿骨会館(11/26開 設)	73 26
	計	41ヶ所	5,792			北	防災センター(11/28開 設)	194	大田	区民センター他2ヶ所 (12/3港区スポー センター避難者のため)	615	
	計	26ヶ所	6,006									

備考)

1. 自主避難者数：11/22正午現在1,878人
2. 都区内避難所で受入れ人数が最も多かったのは、12/3の6,389人。また、全面帰島直前の12/19は5,398人。
3. NTTによる特設公衆電話、伊豆方面で21ヶ所65台、都内47ヶ所425台。
4. \*印付施設は東京ガスが暖房等特設(受入れの数日後)。
5. 医療(東京)：大きな避難所には受入当初(数日～1週間)、都立病院医療救護班(医師1名、看護2名、薬剤師1名など)、都衛生局の保健婦(延498人)などが詰っていた。他、日赤医療救護班(延23班146人)、各区医師会が巡回待機。東京消防庁救急隊24時間待機(搬送11/22～12/24, 403人)。受入時間中の入院205人(東京都衛生局集計分)、インフルエンザの予防接種延749人。

時的に激減し拍子抜けしたところもあるが、限界に近いほど割り当てられたところは、ほっとしたのも事実であり、予定どおりの人数を受入れたら実質上運営できなかった避難所も幾つかあったようである。だが、日々の避難者数の変動は、弁当の手配など、最後まで区・都（福祉局など）の担当者を悩ませ、高齢者の食事などに対するきめの細かい対応を困難にした。

11月22日12時15分、都災対本部より避難所開設依頼をうけ、新宿・文京・品川区は静岡県への避難島民を東京で受入れるべく避難所を設け、11月23・24日に移動・受入れが実施された。この際、品川区は当初予定した体育館から各校教室に変更し、生活環境への配慮を示した（24日17時50分伊東市よりバス20台避難者622人到着、各校に分散受入れ）。しかし、避難が長期化する見通しの中で、区の災害対策本部会議（27日17時30分）は、再度避難所の変更を決定し、11月29日13時30分、避難者637人を国際救援センター（316人）他、敬老会館5ヶ所への移動を実施した。

中央区は、各学校の体育館や講堂が主たる避難場所であり、空教室を一部病人などの収容に当てていたが、災害救助法の避難所一週間程度までの規定、島民の家族・知人等がまとまりたいとの要望、学校の運営上の問題、区の職員数の制約（少ない）などから、11月27日避難所を2ヶ所に統合した。

また、同様に自主避難者からも親戚等への気がね（住宅事情なども）、大島の知人達と一緒に居たい、島の情報を早く得たい気持、子供の教育など様々な理由で、避難所に戻りたいという要望が続出してきた。この際、一度、避難所を出た人達が戻ることに対する避難所島民の反発もあったようであり、また、長期避難という事態での単位スペースの縮小にも問題があり、自主避難者のための施設が、江戸川区に2ヶ所（11/25、11/26）、北区防災センター（11/28）の3ヶ所が開設された。

さらに、都は港区スポーツセンターの負担を軽減するため、11月25日11時50分大田区に避難所（350人）を開設するように要請した。大田区は、26日平和島ユースセンターを当てることを決定し

たが、27日15時都から、12月1日より1,000人程度の受入れ要請（変更）があり、区民センター他1ヶ所の開設（増設）を決定し、12月3日248人、4日に406人の合計654人を受入れた。それ以前の11月27日には、千代田区も避難所を1ヶ所に統合しており、以降都内の避難所は10区26ヶ所体制で、12月19～22日の全面帰島まで、運営が続けられた。

この間、区によって対応に微妙な差異がみられる。それは主として災害救助法等の法の解釈をめぐって生じたように思われる。物資や補助金など災害救助法の規定・条文を厳密に、あるいは狭く解釈したら、今回の遠距離・長期避難を支えることは至難であったろう。というより、運営不能であったように思われる。しばしばいわれてきたように、今回の事態は我国災害史上、前例がないのである。そして、避難場所は都心区が主体となった。

都は、法を最大限に広く解釈し、極めて弾力的に運用した。その姿勢は多くの区や関係機関にも少なからず伝わっていたように思われる。それゆえ、区によっては担当者の判断により、日用品等を迅速に購入して島民のニーズに応えた。また、都も細心の気配りを示し、物資等の供給に努めた。かくして、当初、情報等の混乱はあったが、全く経験したことのない事態であったにもかかわらず、最善の対応ができたというのが多くの区で聞かれた自己評価であった。そして、多くの避難所では、「同じ都民なのだから」なる意識で、地域住民が物心とも島民の長期避難生活を支えたのである。

## 5. 都区内の避難者受入れ学校・施設の調査

### 5・1 調査方法

1987年1月～3月、避難島民を受入れた学校33校と16施設に対し、アンケート調査を実施し、学校については、24校（うち1校は準備のみ、受入れず）、また施設については15施設から回答を得た。さらに、比較的多数の避難者を受入れた施設10ヶ所に対しては、ヒアリング調査を実施した。

その主な内容は、次のようである。

- (1) 避難島民の受入れ要請など  
日時、伝達ルート、人数、準備項目（物資）。
  - (2) 受入れ場所・設備・準備など  
避難所面積・床仕上げ、暖房、便所、入浴施設、電話、洗濯機（場所）、物干場、乾燥機、テレビ、それらに関する島民の要望、食事、受入れ準備要員（人数・時間）、困ったことなど。
  - (3) 島民の受入れとその生活状況など  
受入れ島民数・世帯数・世帯内訳・性別年齢構成、大島での地区名、生活スケジュール、便所・洗濯・電話の混み具合、電話取次、島民の外出・面会、流言・飛語、困ったことと処置、編入学などをめぐるトラブルの有無、島民の避難生活の馴れ。
  - (4) 健康管理・病人の発生など  
島民健康状態の把握度、インフルエンザ予防接種、避難場所は禁煙か、老人の散歩、幼児の夜泣き、島民の疲労感・不安やいらだち・食裕不振・口論や喧嘩・徘徊、病人発生・入院、困ったことと対処など
  - (5) ボランティア・その他地域住民の支援など
  - (6) 受入れ期間中の要員動員数など  
動員数・日数・ケアの負担度（主な作業の順位付け回答）、報道関係者への評価、後片付けの人数、対応の自己評価、反省や教訓など。
- 以下に、とりまとめた結果の概略を示す。

5・2 受入れ場所・設備・準備など

(1) 受入れ場所

回答のあった11月22日避難島民受入れ学校20校が用意した場所は、全て体育館または講堂（体育館兼用を含む）、11月24日静岡県への避難民を受入れた4校は、全て特別教室等3室～4室を用意しており、かつ前者のうち19校は、応急石油ストーブ（一部はガスストーブ）を設置したが、1校は暖房が終始なかったと回答している。一方、後者の4校は、常設暖房であり、受入れまでの時間的余裕の有無の差が明瞭に認められる。

同様に生活環境の面からみれば、スポーツ施設とそれ以外に大別されよう。スポーツ施設は、どうしても最も大きな競技場がメインの避難場所と

なるが、そこは多くの場合、エアコンはない。それで受入れから4・5日～1週間後までに東京ガスが応急工事（配管）を行い、数十台から百数十台のガスファンヒーターを設置（3避難所）したり、同様に、遠赤外線ヒーターを設置（2避難所）したのである。また、風邪が流行した頃、急きよ東京電力が加湿機（12/11）を設置したところもある。柔道場も避難場所となったが、そこはタタミ敷きであり、条件が良いように思われたが（事実、病人、老人を集中して当てたところもある）、スプリングが効き過ぎ、どこかで夜トイレに行く人が歩くと全体が揺れ、とても寝ていられないと島民（町役場職員）に言われ、職員が試してみたら全くその通りというケースも耳にした。なお、柔道場用タタミを競技場に敷くなどして生活環境を高めたところもある。

多目的施設は、大小様々な部屋をもつが、老人や乳幼児をもつ世帯は、タタミ敷きの小部屋に集めるなどの配慮は随所で行われていた。比較的小さな福祉会館、敬老会館などは、ほとんどタタミ敷きの部屋を避難所に当てた。1世帯1ユニットが割り当てられた施設もある。

図-2は、避難所居室の1人当りの面積を示す。受入れ人数指定・要請時は学校では平均2.1㎡/人、その他の施設では、3.0㎡/人であった。緊急受入れ人数指定・要請段階では、地域防災計画にある

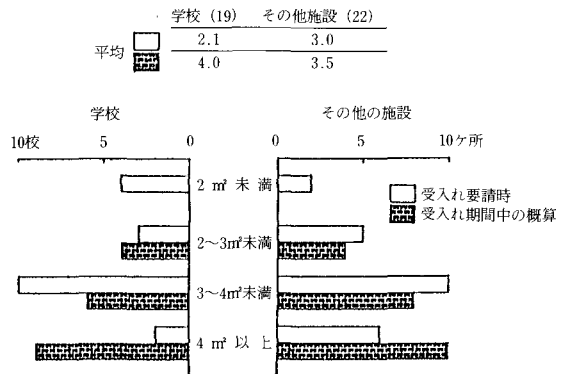


図-2 避難所居室の1人当りの面積 (㎡/人)

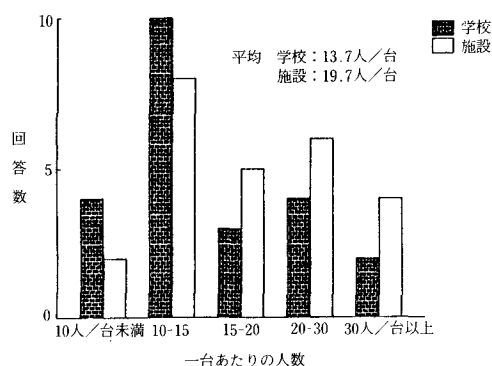
1.65m<sup>2</sup>/人程度(タタミ1枚相当)を予定したところが、判明した限りで、学校4校、その他の施設で2ヶ所あるが、実際の受入れ時およびそれ以降で2.0m<sup>2</sup>/人以下はない(平均的には、学校で4.0m<sup>2</sup>/人、その他の施設では3.5m<sup>2</sup>/人)。但し、前述したように避難者の出入(日変動)があり、図の計算結果は概算としてあるが、おおよそ最大受入れ人数のときとみなしてよい。なお、避難所の変更、統合、増設(表一2)に際しては、3.0m<sup>2</sup>/人を一応の目安にしたとの回答も得られている。ところで、今回のような長期避難では、その程度は必要が大方の意見であった。

## (2) 設備

○便所：学校においては、児童・生徒と避難島民の境界設定についてどこでも苦労しているが、トイレはその重要な場の1つである。回答のあった23校中、島民専用トイレを指定したのは18校、朝のみ共用(1校)を含め、5校はほぼ全面開放せざるを得なかった。その他の施設では、2ヶ所が仮設トイレを設けたが屋外ということもあり、あまり利用されなかったとのことである。主として朝の女性用トイレ混み具合については、学校ではかなり混んだ1校、少し4校、それほどでもない17校、その他の施設では少し混んだ6ヶ所、それほどでもない15ヶ所の回答があった。

○女性更衣室：設けた学校5校(なし18校)、その他の施設では、設けた9(なし16)の回答を得たが、その他の施設で最も生活条件の厳しいスポーツ施設は、一般に多くの暖房付きシャワー室をもっており、それが多用されたようである。

○電話：図一3に島民が利用できた電話(主としてNTTによる特設公衆電話)1台当りの人数を示した。平均的には、学校13.7人で1台、その他の施設では19.7人に1台の割合で設置されたことになる。それで、電話の混み具合等を図一4に示した。混み具合でいえば、学校では終始混んだが待つ程ではなかったが最も多く、施設では終始さほど混まずが1位回答となっている。全体的に学校が比較的混んだ側にあるのは、緊急避難的性格が強くと、多くが4～5日間しか開所していなかったため、家族・親戚・知人等の居場所・安否



図一3 電話1台あたりの人数

についての発・受信ならびに避難所の移動にともなう同様な連絡のためと考えて間違いなからう。なお図一3の電話1台当りの人数とクロスさせてみたが、人数当りの台数と混みの度合の間に有意な相関は認められなかった。

図一4には、電話の取次も併記した。電話の取次者には、学校では職員のみが大半(回答23校中17校)を占めるが、これも開所期間と密接に関連しよう。避難所には、約1週間位で島民自治組織ができ、島民が自主的に出来ることはやるようになったとの報道もあったが、電話取次については、学校以外の施設でも半数が職員のみと回答している。取次の時間帯は、必ずしも起床から消灯時間までが多いということにはなっていない。学校では24時間が回答21校中6校ある。これは、避難初期の段階でもあり、緊急性の高い電話は、就寝時間帯でも取次いだということであろう。取次時間帯が大体8時～20時頃までとの回答もかなりある。これについては一部確認を取ったが、寝ている人もあり(特に高齢者、幼児など)、特に緊急性がないかぎり、メモを取り後に口答で伝える等の方法を用いたようである。

取次方法は、口頭が多い。屋内放送だけでは、伝わり難かったとの回答があった。

○洗濯機・物干場など：図一5は、島民が利用できる洗濯機(多くはリース)が、どの程度行き渡っていたかを示す。洗濯機1台当りの人数は、平均的にみて、学校37.2人、その他の施設34.4人で、

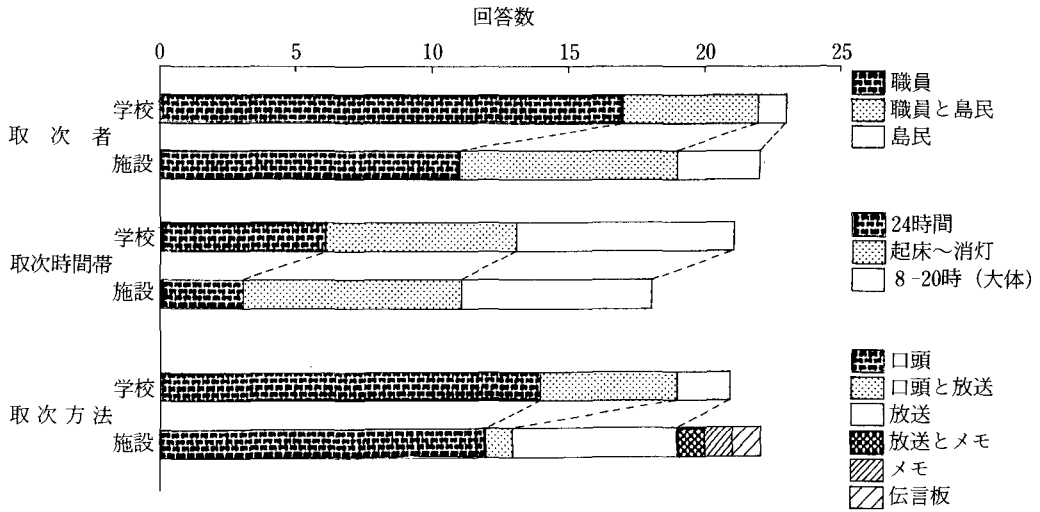


図-4(a) 電話の取次

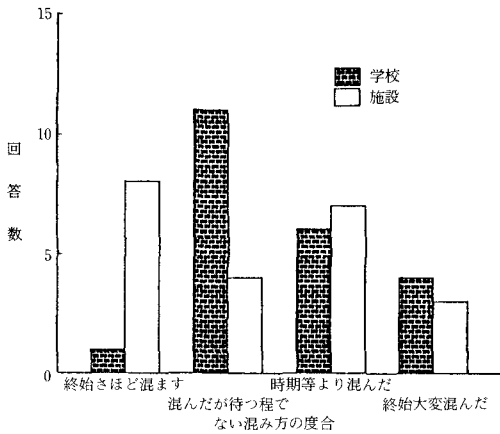


図-4(b) 電話の混み方

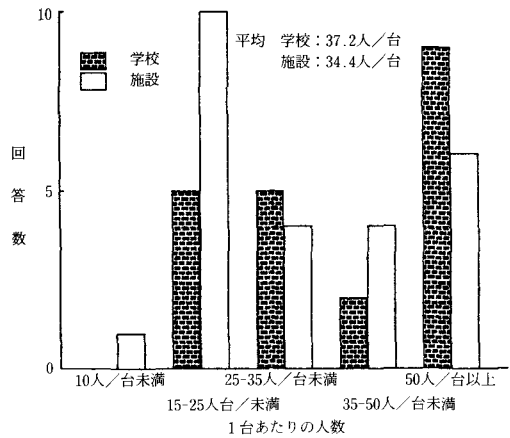


図-5 洗濯機1台あたりの人数

大きな差はない。しかし、学校はばらつきが大きく、回答21校中9校は図では50人/台以上となっているが、うち8校は実質的に洗濯ができる状況ではなかった（おおよそ80人に1台ないしそれ以下）。洗濯はコインランドリーで、との回答が2校ある。したがって、平均台数を見かけ上、押し上げたのは少人数の受入れ校、ならびに準備にある程度余裕のあった品川区の学校(11月24日受入れ)である。だから、乾燥機についていえば、21校で

14台、うち12台は品川区の学校に集中している。一方、学校以外の施設では、平均42.2人に1台の乾燥機が用意された。学校における洗濯場所、物干場所も都心区だけに苦労の大きかったところと思われる。洗濯場所は屋外10校（運動場の手洗い場など）、屋内10校(家庭料教室、水飲み場、トイレなど)、なし3校。物干場所は空地の隅13校、屋上5校、屋内3校(避難場所居室、家庭料教室)、なし2校が回答内容である。一方、スポーツ施設な

ど大きな避難所では、屋内プールサイド、地下駐車場などに配管・電気配線等応急工事を施し、洗濯場を設けた。洗濯場の混み具合については時間で聞いた。学校では、把握度は低いが、非常に混んだと思われる回答：朝6・7時頃～消灯時（屋外7・8時頃まで）までが5校、その他9施設あったが、聞き込みによれば、学校での洗濯は、あらかじめいた島民も多いようであり、コインランドリーの所在（場所）を聞かれたり、主婦などがかなり出掛けるのを見たとの答えもあり、洗濯では島民も相労苦勞したようである。

#### ○入浴施設（設備）

学校は当然銭湯との回答が多く、21校（距離1km以上3校、不明1校）、品川区の学校は区の施設を利用した。その他の施設では銭湯のみ1、区以外の施設1、銭湯と自施設のシャワー8、自施設の風呂16（回答数計23）。利用度は、学校では週単位で2～3回の回答が多い。その他の施設では、それに加え、毎日との回答も6となる。また、大きなスポーツ施設ではシャワー（暖房あり）が、高齢者も含め、相当使われたという。さらに、小さな風呂（スポーツ指導員用等）が乳児や高齢者用として用いられたとの回答もある。銭湯等が遠い場合、区がバスを調達したケースもある。無料入浴券が配布されたが、「島民は散歩をかね、以外に利用した」との感想もあった。

○テレビ：図-6に、テレビ1台当りの人数を示す。平均的には、学校30.9人に1台、その他の施設は、37.2人に1台であった。TVはNHKからという回答が多かったが、地域団体やメーカーという回答もある。学校の方が平均的にみれば、多いが常設のTVを避難者用として早急に活用しており、それに22～23日中に、上記等より貸与されたとある。避難生活で、TVが果たした役割は大きい。実際に、静岡県内の避難先でも島民はTVを非常に見たがったとのことであるし、幾つかの避難所で要望があり、島民受入れ後に補充しているケースが実に多い。当初は“大島は”・“自宅は”等の情報が島民にとって不可欠であったし、長引く避難生活で無為に日々を過すなかで、まさに生活必需品であったろう。なお、多くの避難所に新

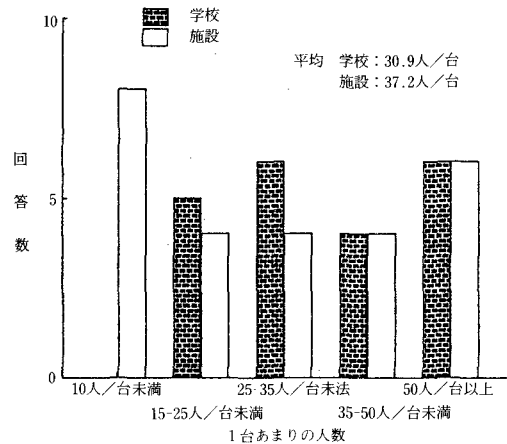


図-6 テレビ1台当りの人数

聞は各紙販売店から毎日、無料で届けられた。

#### (3) 施設・設備等に関する島民の要望

全般に島民には強い遠慮があり、要望という型で、その声は出難い雰囲気であったと、多くの担当者はいうが、幾つかの要望はあった。

##### ○学校で：

- \* 大島に残した家の付近の情報を流して欲しい。
- \* 当初の電話不足一補充。
- \* テレビ・新聞・避難付近や東京全般の地図。
- \* プライバシー確保：もう少し何とかして欲しい。
- \* 子供達の勉強室一設置。
- \* 洗濯機・乾燥機。
- \* 換気に注意して欲しい一喫煙所を別に設ける。
- \* 医薬品・特定の幾種かの薬（持病）一対応。

##### ○他の施設で

- \* 離れ離れ家族から、家族を一緒にして欲しい。
- \* 物干場所を設けて欲しい一設置。
- \* 医療に対する要望一ほぼ完全に対応した。
- \* 女性更衣室・勉強室・談話室の設置一設置。
- \* プライバシー（仕切りなどで）一部分的対応。
- \* 加湿器の設置一設置。
- \* 時計の設置一設置。
- \* 洗濯機の増設一増設。

その他、消灯時間後の照明につき、もっと暗くしての要望と全く反対の要望があったりしたが、照明設備の改善で対応するなど、学校・施設・区

などで、可能なかぎり要望に応じている。

(4) 受入れ準備で困ったこと

深夜の準備のため、学校では、「本校教職員に援助を依頼できなかった（日当・代休のことまで考え、指示や命令が出せなかった）。これは決定的な欠陥ではないかと考える」などは、危機管理マニュアルがないことによるものであり、この学校では管理職の先生1人と区職員で準備した訳だが、人手不足を訴えており、今後に大きな問題を残した事例である。その他、情報が正確に把握しないこと（到着時刻が5時間遅れた）。暖房がないこと。応急医療器具・薬品の不足。必需物資の遅れ（灯油、食料、薬品、その他諸々の日用品）など様々あるが、おおよそ図-7のようにまとめられる。

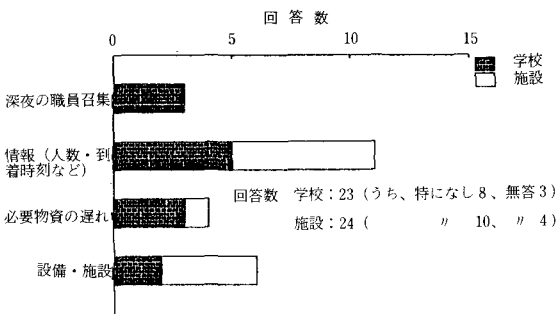


図-7 受け入れ準備で困ったこと

(5) 受入れ準備要員数

緊急（一次）避難所開設の連絡が各学校責任者に伝えられたのは、21日(金)23～24時である（全て電話）。それから、直ぐ学校職員1～5人（1人：4校、2人：4校、3人：5校、5人：3校と、(4)でも問題になったが、学校は避難場所に指定されているにもかかわらず、教職員の立上りは低い）と区職員、PTAなど地域住民が主体となり、区・都から輸送されてくるゴザを敷き、毛布・布団の運搬ほか、様々な準備作業が進められた。

以上は、学校について述べたが、その他の施設も合わせ、避難島民受入れのために動員された要員数・時間（作業時間）と指定（要請）避難者数の関係を整理したのが、図-8である。

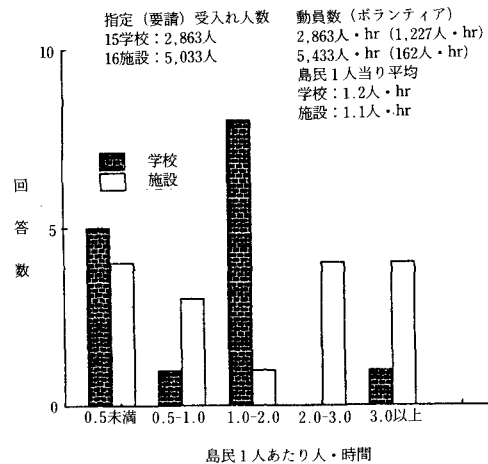


図-8 島民受入準備要員

それらの資料が得られたのは、学校15校、施設16ヶ所であり、指定（要請）避難者数は、それぞれ、2,863人、5,033人の計7,896人である。これだけの人数を受入れるべく（実際の受入れ人数は、かなり下まわるが）、学校で2,863人・時間、施設で5,033人・時間の要員が作業した。すなわち、島民1人を受入れるために、学校で平均1.2人が1時間、施設で1.1人が1時間作業したことになる。

( ) 内のボランティアとは、PTAや学校付近の住民達である（学校の責任者→PTA役員→地域住民などのルートで支援を要請された）。

特筆すべきは、学校における地域住民の支援活動である。約43%のマンパワーを地域住民が担ったのであり、いわゆる“下町”住民の連帯感の健在というべきか、ともあれ避難所開設に大きく貢献したのは、事実である。なお、避難所の変更・統合等で後に開設した施設ほど多くの要員を動員する傾向が明らかに認められる。それは、受入れ条件（生活環境など）をより良くということ、並びに職員動員につき時間帯の制約がなかったためであり、当然ともいえるが、緊急避難所、特に学校がその機能を十分発揮し得る制度の見直し（マニュアル作制）が急務になったといえよう。



### 5・3 島民の受入れとその生活など

#### (1) 避難所における島民の年齢分布・世帯形態

図-9は、避難所における島民の性別年齢構成である。これは、6学校、8施設での判明分であり、総数2,211人(男1,017人、女1,194人)について図のような年齢区分で示した。サンプリングに当っては、表-2に基づき、避難所の変更・統合などにもなうダブルカウントは生じないように配慮した。75才以上の後期高齢者の割合は5.8%(6.9%), 65才以上であれば、14.2%(17.0%), ( )内は昭和61年7月末現在の大島町での統計から算出した。避難所での高齢者率が大島町でのそれに比べて、やや低いのは都養育院多摩老人センター入所の102人をはじめ、静岡県・都内の病院・養護施設等に入院した高齢者数の寄与もあろうと考えている。

避難所では、人数は把握されているが、世帯数の把握度は必ずしも高くない。まして筆者らが回答を求めた世帯形態は大きな避難所では、ほとんど資料は得られなかった。図-10は、世帯の内訳まで判明した7つの学校、10の施設における世帯形態であり(中央区の7つの学校、新宿・品川・大田区の10施設)、図-9における避難所とは部分的にしか対応しない。判明分の合計は、726世帯(1,729人)である。3才未満の幼児がいる世帯は35、これは判明分の4.8%、幼児と高齢者の両方いる世帯81のうち、80は品川区の1避難所に集中していた。高齢者のみの世帯67のうち、45は大田区の2つの避難所に(1人暮らし56世帯のうち、30も同じ避難所)という片寄り、いいかえれば、ケアの困難な世帯は、生活条件の良い避難所に移動したことになる。高齢者のいる世帯についても、やや片寄りはあるが、全般的に分布しており、その全世帯(判明分)に対する割合は、19.3%と極めて高い。図-10は、上記したように弱者世帯を主体とする避難所が含まれているため、高齢者率が高く、避難と長期にわたる避難生活は避難する側(住民)、避難誘導・受入れ側の双方にとって、大きな負担であったことは容易に推察できる。なお、昭和60年10月1日の大島町の統計によれば、世帯当りの平均人員は2.43人、図-10のそれは2.38人

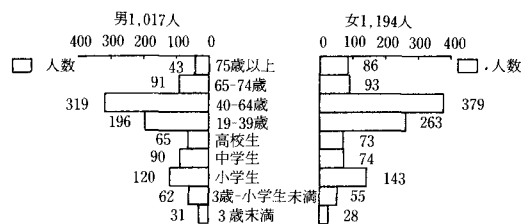


図-9 避難所における島民の年齢分布 (判明分)

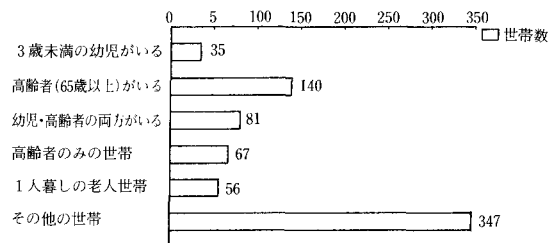


図-10 避難所における島民の世帯形態 (7学校, 10施設)

であり、基幹要員等が家族にいる世帯も含まれているであろうから避難所での数値が若干下まわるのは十分考えられ、世帯数のカウントの仕方に誤りはなさそうである。

また、家族離れ離れ世帯の把握度は、学校8校、うち全員消防団員(126人)、支庁職員・消防本部職員等(110)と回答した中央区の2校を除けば、10世帯を最高に、ゼロ3校で、一般島民受入れ避難所でのその合計は17世帯に過ぎない。その他の施設では、会社関係の男性54人という特殊なケース1ヶ所をはじめ、9施設が具体的に世帯数を回答、うち家族離れ離れの一般世帯の合計は、17世帯である。全体的に把握度は低く、特に大きい施設では、前述したように世帯数自体を把握していなかったところが多かったのだから、受入れ側からこの実態はあまり聞き出せなかったということになる。

#### (2) 避難所における人数の変動・移動など

避難所における時期的あるいは日常的な人数の変動は、どこでも程度の差こそあれ手を焼いた事態であった。

図-11は、自主避難者が様々な理由により、公的避難所への入所を希望したために開設された1

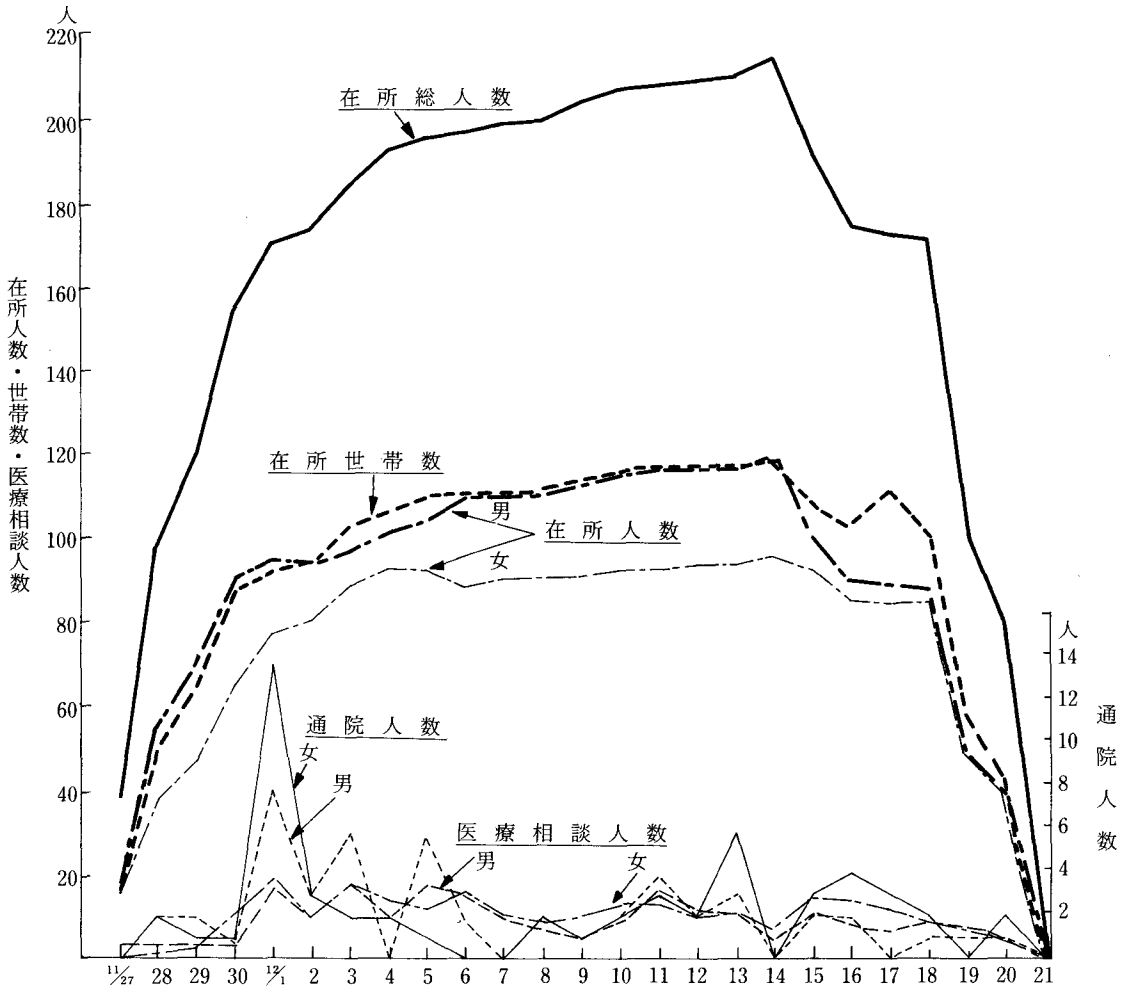
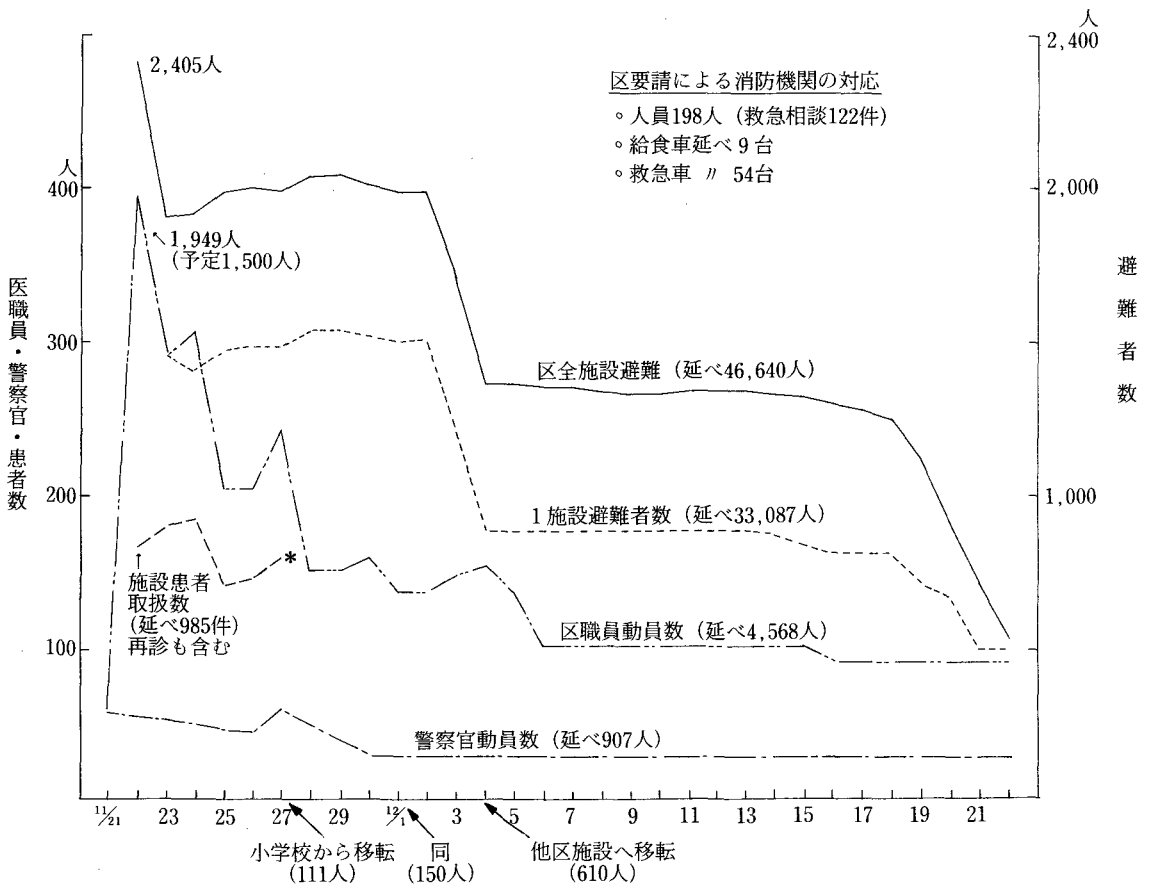


図-11 自主避難者のために設けられた避難所の在所人数等の変動状況

避難所の避難者数の日変動などを事例として示したものである。この施設では、準備に余裕があったこともあり、床面積3.0m<sup>2</sup>/人を基準に受入れ人数も計画された。受入れ人数は、開設から5日間位まで急速に増加し、12月14日まで漸増し続け、その後、基幹要員の帰島、親戚・知人宅への再帰などでかなり減り、さらに、19日から始った全面帰島で急減するようになるが、全面帰島も地区により、4日間に分けて実施された状況が良くわかる。なお、世帯数は、常に人数の2倍を越えることがほとんどなく、高齢者が多かった状況はあるが(最高齢者85歳)、1才の幼児まで、年齢層は広く分布

していた。家族離れ離れ世帯はチェックしていないが、かなりあったと思われるという。

図-12に、11月22日の段階から避難者を受入れた1つの区の区全体の受入れ避難者数、その中で最も多くの避難者を受入れた施設の人数の変動、他区に開設された施設への移動の状況などを示した。まず、22日から23日にかけて20%強の島民が親戚・知人宅等へと散って行き、その後、若干増えるが、当初の受入れ人数に復することはない。子供の緊急編入学等を巡り、自主避難者が再度、避難所に戻りたいとの希望も多かったが、収容力の限界、自主避難者への避難所島民の反発なども



\* 避難所における医療救護班体制（医師1、看護婦2、事務1の合計4人の班、延べ8班24時間/日）解除

図-12 A区における区職員などの動員数・避難者数などの推移

あり、再受入れが打ち切られた経緯もある。図には避難所運営のための区職員等の動員人数の推移も併記したが、受入れ当日（22日）をピークに、その後急減し、避難所の統合・移動日に小さなピークが生じている。なお、他区に開設された避難所に少なからぬ島民が移動した後の12月の10日頃の段階でも、区職員と警察官だけで島民10人につき約1名が動員されていた状況がわかる。

図-13に、ある大きな避難所における島民の属性と他区に生活条件の良い避難所が開設され、希望者が移動した際に、どのような属性の島民が移動あるいは残留したかを示す。移動直前時に総数1,279人（男585人、女694人）居たが、女性数は男性数の1.19倍（昭和61年7月末の大島町での割合

は1.04倍）であり、明らかに女性の割合が高く、基幹要員などの男性は他の避難所や大島で任務に付いていたことをうかがわせる。65歳以上の高齢者は全体の14.5%。一方、3歳未満の幼児は2.9%と実に低いが、それは大島町の実態でもある。図で顕著なのは、幼児・高齢者の他施設への移動と、小・中・高校生の残留率の高さである（すでに編入学していたため）。当然、幼児・高齢者の家族も移動したが、この施設では終に世帯数は把握できなかったのである。

### (3) 島民の避難生活の馴れ・外出など

「島民が施設での避難生活の中で落ち着いたのはいつごろからですか」との問いに対し、まず学校では20校回答を得たが、「最初から」3校（うち2校

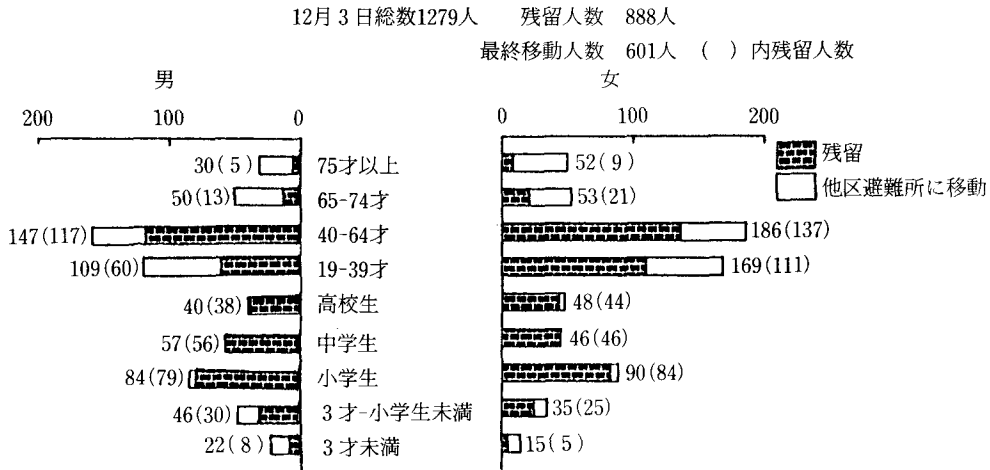


図-13 A区a施設の避難者の属性と他避難施設開設に伴う移動動向

は静岡県からの避難者受入れ校で、準備は相当整っていた)、「当日午後」1校、「2～3日目(後)」12校、「終始落ち着けなかったよう」4校がその回答内訳である。その他の施設19回答の内訳は「最初から」等の回答はゼロ、「2～3日目(後)」9施設、「4～5日目(後)」4施設、「1週間後」4施設、「おおよそ2週間後」2施設である。これは避難所を運営してきた側からみでの島民の様子であるが、「2～3日目(後)」に多く集中している。回答のあった学校のうち最も長く避難所を設営していたのは8日間(1校、回答は「2～3日」であり、他は4～5日間だから「終始落ち着けなかったよう」とは、他の施設の「4～5日目(後)」以降に対応する。

この避難生活の馴れ(落ち着き)にも関連する要因として、島民の外出等を聞いた(図-14)。一般島民の外出で、「かなり」は回答校数23のうち、

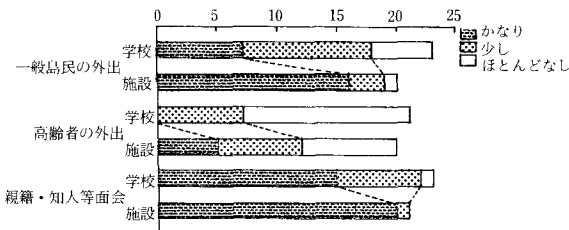


図-14 島民の外出・面会の度合

7校、一方他の施設では、回答数20中、16施設であり、時系列で設問していないが、恐らく施設でも受入れ当初は、学校のそれと同様な傾向にあり、馴れるに従って外出行動なども多くなってきたのであろう。高齢者の外出は学校では「かなり」はゼロ、「少し」が回答21校中、7校である。他の施設では、回答数20の中、「かなり」は5、「少し」7であり、合わせて12施設で高齢者も外出したとのことになる。親戚・知人等の面接は全般に「かなり」が多いが、学校より施設で、さらに度合が高くなっており、その差異は居どころの判明時期との関連であろうか。

避難生活の馴れ(落ち着き)は健康状態等とも関連するから後にまたふれる。

(4) 避難島民対応で困ったことと処置

「島民のお世話をしている間、何か予測外のこと困ったことがありましたら幾つでも示して下さい」(急病人の発生等については後で聞きます)に対する回答である(図-15)。また、それに対する処置も聞いている。

避難者受入れ初期の人数の大きな変動、その後全面帰島まで続く日変動は、多くの避難所で、食事等の手配のみならず、消灯時になっても戻らない人の安否についての心配など様々な影響をおよぼした。22日の弁当の遅れに対し、大きな避難所では待つしかなかったようだが、学校では、PT

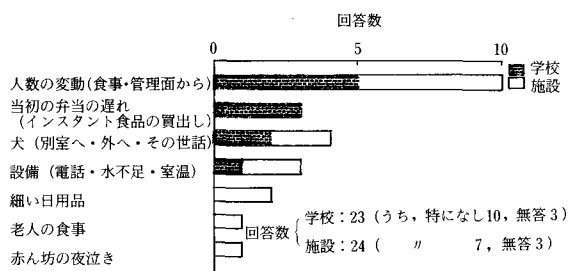


図-15 島民の世話で困ったこと

Aの人達が緊急炊き出しをしたり、職員がパン・牛乳などの買い集めに走ったという。ペットのことがいろいろな形で報道され関心を集めたが、避難所では“犬が学校で児童・生徒3人を噛み、犬については狂犬病の検査を行う”、“居室に犬を入れ、島民同志のトラブルの因になる”など、幾つか問題が生じた。弁当は老人の食事として、必ずしも適当でなく、柔らかく煮直すなどの労を強いられたところもある。

#### 5・4 健康管理・病人の発生への対応など

##### (1) 避難島民の健康状態の把握度

学校の回答数23校、他の施設21の中、各々「かなり把握していた」7校と19施設、「少し把握していた」3校、1施設、「あまり把握していなかった」13校、1施設で、短期避難所であった学校では低い、対照的にその他の施設の健康状態把握度は著しく高い。それは、時間的経緯のなかで、受入れ側にも余裕がでてきたことによる。

##### (2) インフルエンザ予防接種・喫煙規制

学校では回答19校中、予防接種を希望者のみした2校、全くしない17校、その他施設では希望者がした14施設、しないが8施設である。都衛生局の資料では、延749人に実施したとある。

居室禁煙は回答学校22校中、11校、その他の施設の22回答中12施設がそうであった。それを決めたのは島民が自主的に、職員と島民が協議して、避難所で指示が同数程度づつである。残りは、居室も禁煙ではないとの回答であり、後者が約半数とは予想以上であった。なお、居室禁煙の場合、喫煙場所は、別に設けられていた。また、談話室が設けられ、そこでは軽い飲酒なども認められた。

##### (3) 高齢者の散歩・幼児の夜泣き

「老人達は健康のため散歩などしていましたか」に対する回答は、学校19回答中、時々していた9校、ほとんどせず10校で、短期受入れ場所(緊急)での高齢者の疲労を推測させる。一方、その他施設では21の回答を得たが、しばしばしていたが1/3の7施設、時々していた11、ほとんどせず3で、避難生活の長期化の影響(避難生活の馴れも含め)がこのような行動にも認められる。

「消灯後、幼児が泣いたりして母親などが避難所(室)外に連れ出すことがありましたか」の問には、学校17校回答中、しばしば1校、時々2校、それ以外はなしである。その他の施設では、回答22の中、しばしばはゼロ、時々6施設で、他はなしである。なお、長期にわたった避難施設では、幼児のいる世帯などを、その他の世帯と別室にするなどの配慮をしたところも多い。

##### (3) 島民の疲労やいらいらなど

島民の疲労感については、回答21学校中、かなり認められた10校、少し11校であり、避難や環境の急変による疲労がかなり認められたことがうかがわれる。不安・いらいらについては、かなり認められた3校、少し認められた8校、認められない2校(回答数19校)。食欲不振の状況が起きたかに対する回答学校数は17校で、かなり5校、少し8校、起こらず4校。消灯後に屋内外を歩き回る(徘徊)人はいましたかに対する回答数は13校、少し3校、いない10校である。島民間に口論・喧嘩は起こりましたかは、なしか、不明、無記入のいずれかであった(ペットのことなどであったが、この設問では回答されていない)。

他の施設では、一般に避難生活が長期にわたったので、図-16に示すように、1週間単位で、3期に分けて聞いた。約半数は、ほとんど無記入・不明との回答であったが、それらはそこまで把握できなかったことを意味する。疲労感、不安・いらいら、食欲不振、消灯後の徘徊などおよそ最初の1週間との回答が多く、前記の避難生活の馴れ(落ち着き)とも対応する。食欲不振は全期間を通して、ほぼ一定の割合ないしは、避難生活が長くなるにつれて高まる傾向があるともいえる

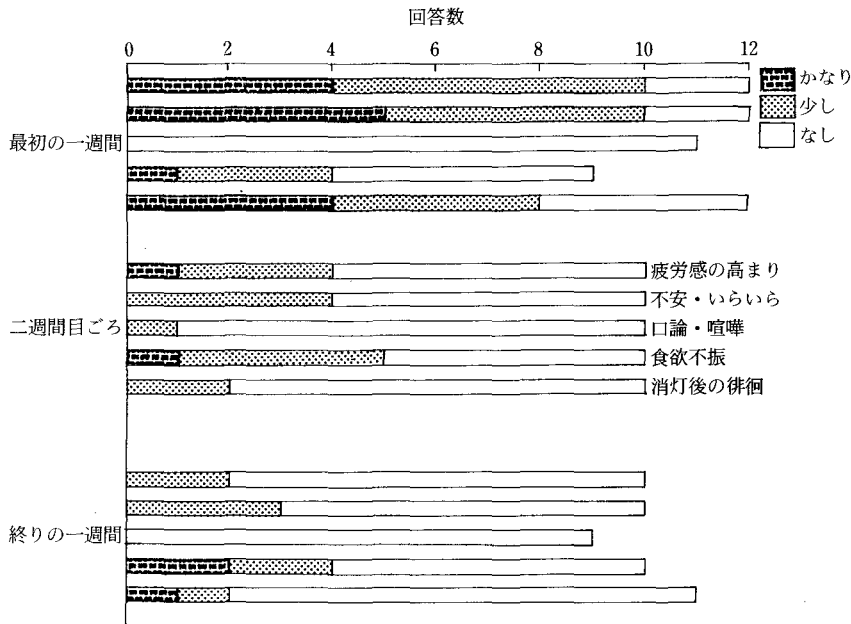


図-16 島民の疲労状況などに関する避難者（学校を除く）の回答

(聞き込みでは口論等もありが、1施設)。

(4) 避難島民の医療・入院など

いずれの避難者受入れ区とも、都衛生局、日赤東京都支部、地区医師会などの積極的対応を受け、受入れ段階で対応体制をとっている。また学校でも校医が準備段階から対応行動を起こしたところも幾校がある。東京消防庁は、避難者を乗せた船の入港時から救急活動を開始し、大きな避難所には、24時間救急隊員が待機する体制をとった。例えば、図-12に示した避難所では、11月22日から27日まで、医師1名、看護婦2名、事務1名の合計4名の医療救護班、延べ8班が24時間体制をとり、その後、医療救護班が巡回するとともに27日以降、消防庁救急隊員が対応した病人だけでも、帰島の12月21日まで延べ102人におよぶ。図-11の避難所については日別・性別通院人数、避難所での医療相談人数を併記した。

図-17は、8施設657人(年齢・性別判明分)の性別・年齢別の島民数と、それに対応する医療処置(医療機関で)を受けた延べ人数を示す。医療処置を受けた人数については、1人が複数回受けたケースも人数(件数)で示してあるから、年齢

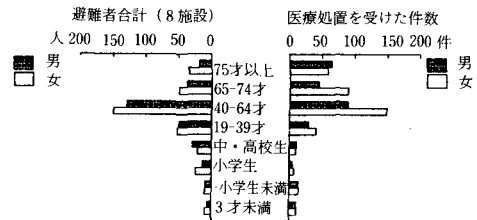


図-17 避難所における人数

層によっては、避難者数を上まわる。例えば、回答のあった上記8施設には、3歳未満の幼児は男6人、女10人いたが、うち医療処置を受けたのは男女とも12人(件)である。このように医療処置を受けた人数(件数)の方が在所人数を上まわるのは3歳～小学生未満の男女、65歳以上の男女であるが、特に75歳以上の男性19人に対し医療処置65件、1人が3、4回強受診・投薬等を受けたことになる。一方、小・中・高校生の医療処置件数は低い(91人に対し、医療処置件数35,0.38件/人)。全体的には、1人1件平均となり(男0.91件/人、女1.07件/人であり女の方が若干高い)、この8施設は、11月23、24日以降に開設されているから、

約4週間の数値としては、著しく高いといえそうである(大島町の資料では、昭和60年度の国保による医療件数の月平均は、約3,691件、人口当り0.35件/人)。都衛生局の資料では、都内での島民の入院人数は205人である。

(5) 東京消防庁の救急活動—特に病人等搬送—

東京消防庁(1987)：昭和61年伊豆大島噴火災害支援活動概況(PP.88~PP.97)に、同庁の救急救護活動の概要が示されている。そこには、前記に断片的に示した避難所での救急救護活動、救急車での歩行困難者、病人の搬送状況の概要などがまとめられている。図-18は、同庁の救急車による歩行困難者、病人等の日別搬送状況である。11月22日の避難者の入港当日が特に多く、73人が搬送された。その内訳概要は、船から避難所(1人親戚宅へ)へ37人の寝たきり老人などを、船(13人)、ヘリ(3人)から病院へ、一旦入所した避難所から病院へ20人を搬送している。

その後、静岡県への避難者の都内病院への搬送

23日1人、24日5人などを始め、12月4日の大田区の避難所への港区の避難者の移動時にピークが現われる。すなわち、避難当初にまず大量搬送があり、それからやや小康へ、そして避難所の移動時と直後1~2日間相当数の搬送が必要となるが、その後小康状態(落ち着く)が認められ、19日からの全面帰島時の連日の大量搬送、さらに帰島できず都区内に残っていた病人を主体とする高齢者の帰島のための散発的搬送の実態が読み取れる。

(6) 健康管理・急病人の発生などで困ったこと

図-19は、島民の健康管理や急病人の発生で困ったことに対する回答を整理したものである。特に無しが50%以上、それに無答を加えると大半が、特に困ったこと無しとなるが、それは諸々の医療機関の対応が充実していたことを意味しよう。困ったこととしては、夜間の急病人への対応「日中は常時保健婦が対応したが、夜間の急病人の対応に苦慮、結局救急車で医療機関に搬送して

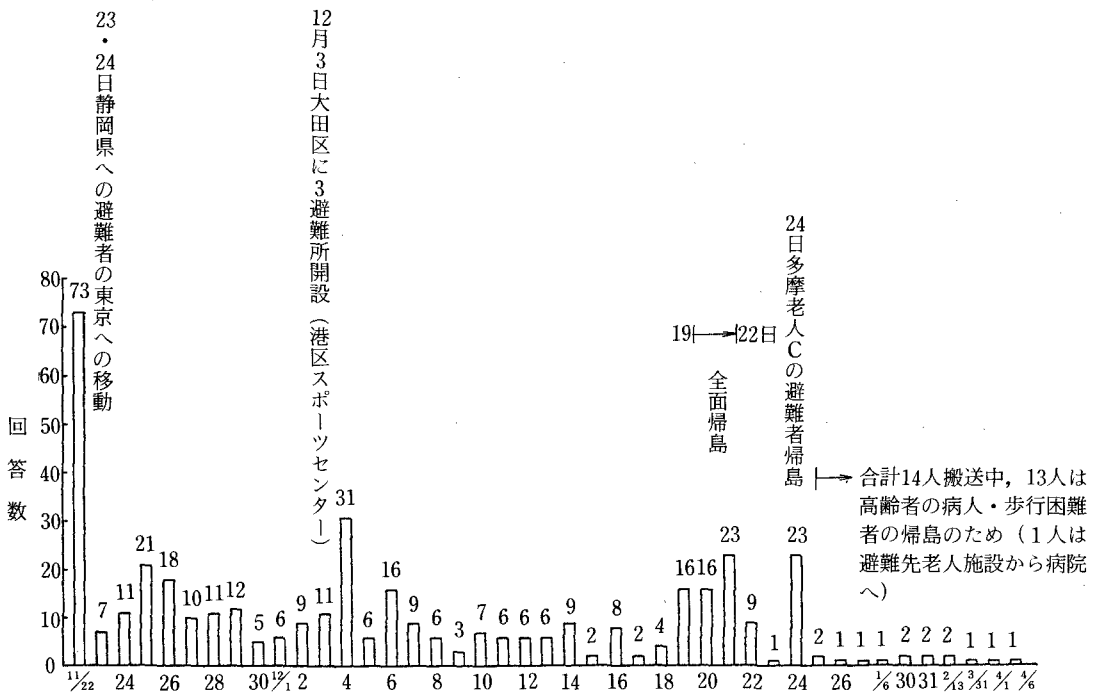
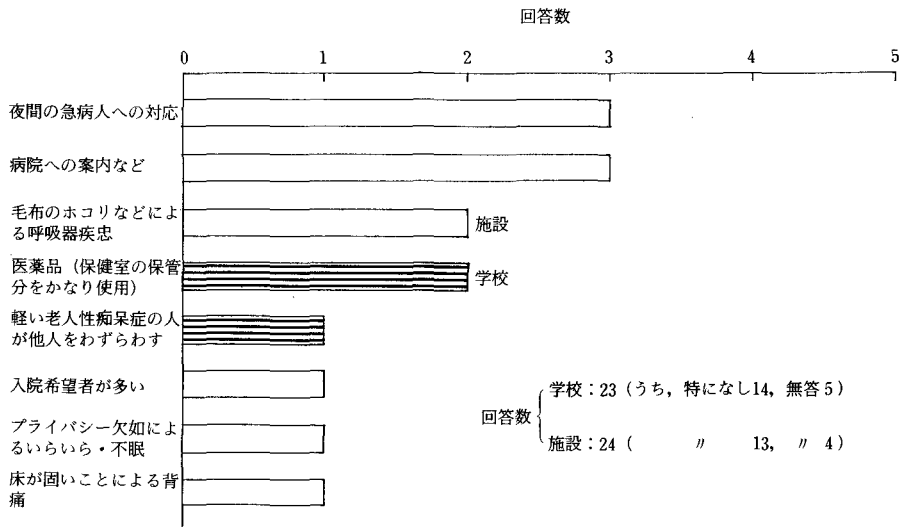


図-18 東京消防庁救急活動状況 (日別) 合計救護人員416人

1987年



図一19 健康管理・急病人の発生等で困ったこと

もらうのだが」、対応した職員にしてみれば、自分の判断などで風邪薬などを投与し、もし事態が悪くなったらなどの心配のため、手が出せないという（自分の家庭での子供の発熱時の対応などと比較しつつ）。病院への案内など「職員が病人を1人1人病院等へ徒歩・車・タクシーなどで連れて行き、診察を待って連れて帰る」「病人の搬送のため、レンタカー3台を区が借り上げ、島民が自主運用了」などである。「毛布は、多数が1室で寝起きする長期避難の寝具には適さない。そのほこりで声がれ等が多発し、うがい薬を投与した後に通院させた」。「家族や議員などからの入院の強い要望があり、所内安静で大丈夫との医師や看護婦による説得が大変であった」などもある。

#### 5・4 避難島民受入れ期間の様々な負担・問題

##### (1) 避難島民の世話で特に負担の重かったこと

このことに対する回答は、受入れ時期・期間の違いなどから学校とその他の施設に分けて、図一20、図一21に示した。いずれも順位付け、自由記述をまとめたものである。

いずれも、第1位回答で最も多かったのは、食事の世話である。多くの避難所で、冷い弁当だけでなく、暖いみそ汁・スープや漬物、サラダなどを用意した。これらは、学校ではPTA、地域の

婦人会などが担った。加えて、お茶の接待も行われた。東電・東京ガスが湯沸器や調理用加熱テーブルを貸与した。また、幾つかの避難所では弁当に替る食事を造ったり、寝食の場所を区分した。弁当やみそ汁を保温箱に入れ暖い食事が島民に届くよう工夫した区もある。とにかく多人数、老人が多い。人数が常に変動するなど、食事の手配はどの避難所でも大きな負担だった。

電話の受信と取次ぎは、特に学校では大変だった。NTTの仮設電話が遅れたり、少なかったところもあり、当初はパンクとの回答もある。前述した取次ぎ方法も合わせ、これが大仕事であったことは容易に推察できる。

学校とその他の施設で異なるのは、受入れ準備である。多くの学校が4～5日の避難所運営であり、回答が管理職によって成されたため、直接その準備を深夜に情報・手不足の中で担った人の本音であろう。

その他の施設では、健康管理・病人対応、関係行政機関との連絡・調整などの順位が高い。前者の内容は、すでに述べた。後者については、区の対策本部や都の災害対本部・諸々の部局への人数・食事・必要物資等についての連絡や依頼、どこまで現場の判断で対応(物資の購入などを含め)してよいかなどの連絡や他の避難所との調整、マ



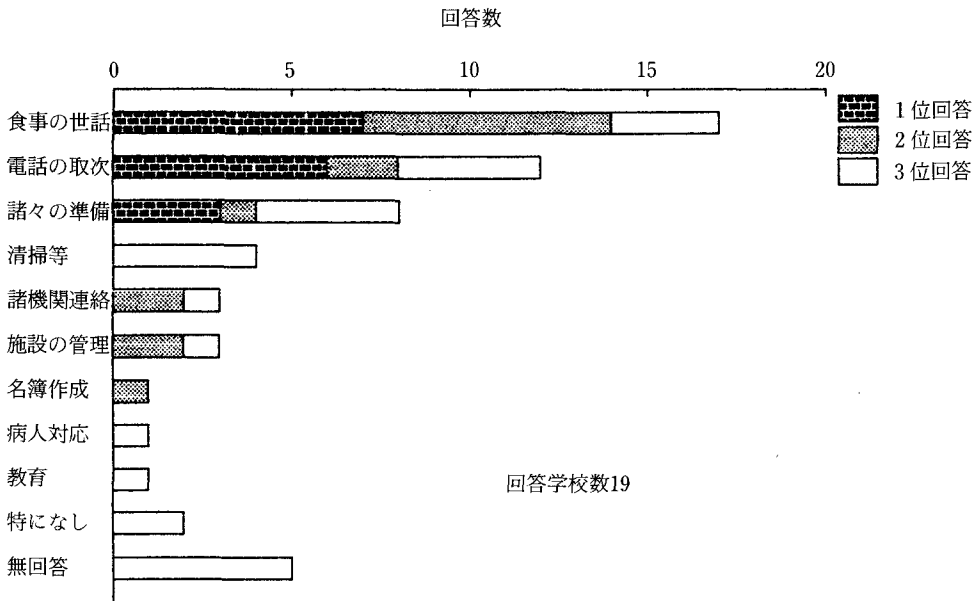


図-20 避難島民の世話で特に負担の重かったこと (学校)

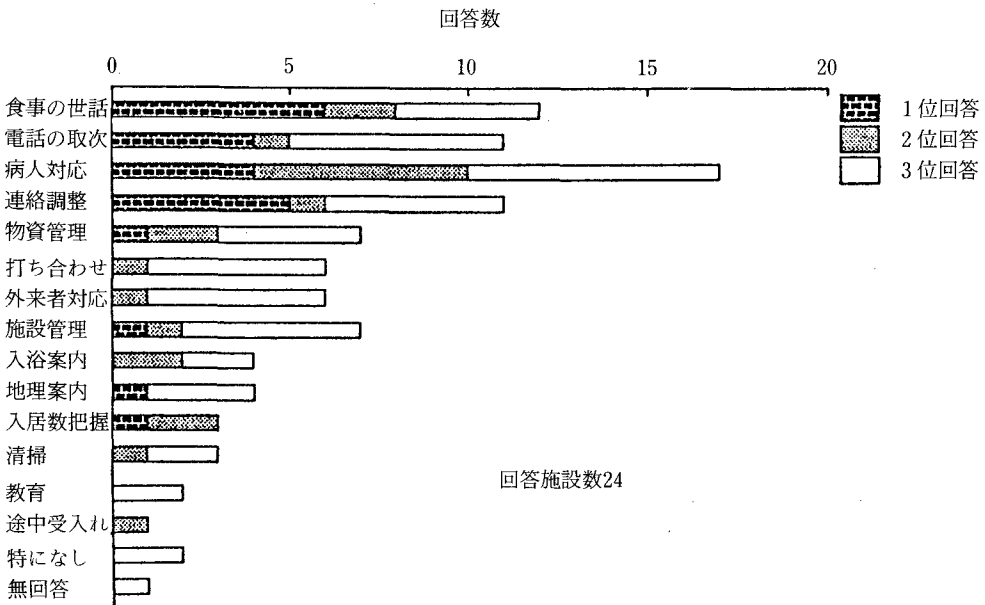


図-21 避難島民の世話で特に負担の重かったこと (施設)

ニアルのない状況下での避難所の長期運営の困難さが、ヒアリングのなかで伝わってくる。

また、いわゆる「島民の連帯」について、大きな避難施設で、大島の各々の地域の人達が各々の

部屋に集まり、一緒に生活し、互に地域ごとが牽制し合うことにより各室で選ばれた責任者らが、各室の秩序を保とうとしていたとの複数の職員の見方もあり、筆者らもその方が実態に近いと推測

している（不満や要望が表に出にくかったし、トラブルについても同様との見解でもある）。

(2) 職員動員数・対応への自己評価

避難所における職員などの動員数を、島民1人の1日の生活を支えるために1日8時間として何人必要であったかという型で整理したのが、図一22である。受入れ期間が多くは4～5日であった学校（1部8日間）は、平均0.43人であった。すなわち、島民10人の1日24時間の生活を支えるのに、4.3人（実働1日8時間として）の要員が必要であったことになり、これをPTAや婦人会など地域のボランティアが、かなり支援したのである。

一方、その他の施設では、平均0.13人、島民10人当たり1.3人ということになる。このことは、受入れ期間の全期にわたり、島民・受入れ側ともに終始緊張と慌ただしさの解けることのなかった学校に対し、その他の施設では、日を追って余裕ができ、要領がよくなってきたことの差と考えられる。そして、当然のことながら、受入れ規模の大きい避難所ほど単位避難島民数当りの要員数は少なく済む傾向が明らかに認められる。但し、図一22は、直接避難所の運営に当たった要員数に過ぎない。

さて、このような避難所の対応について「島民のお世話などの対応は思ったようにいきました

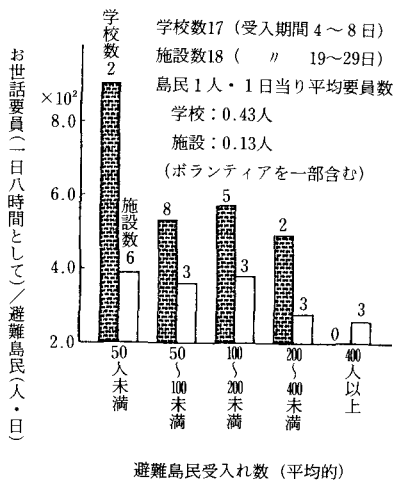
か」に対する回答は、学校21校、その他の施設24、うち「かなり良く対応できた」は各々、10校、17施設、「どちらかという良く対応できたと思う」は学校10、その他の施設8、無答学校1、であり、上記までで予想されるように、対応についての自己評価は学校に比べ、その他の施設の方がかなり高い。付け加えられた意見としての「こちら（区職員）は何の被害も受けていないのだから、当初の混乱は、ともあれ余裕があったから」に、今回の避難受入れの特徴が読みとれる。

(3) 問題点と課題

避難所の全般的な声としては、大島町町民の連帯感・忍耐力への賞賛であるが、それでも、島民から要望が少なかったのは、「お世話になっている身だから」という島民の意識（気がね、遠慮など）によるものと推察し、一日一回各室の町民代表者と懇談会をもって意志の疎通を図ったとの話もあった。また、ある避難所の責任者の弁当に対する感想として「私も受入れ時、連続7回仕出し弁当を食べたが、7回目はふたを開ける気にもなりませんでした。途中、数回、めん類もありましたが、約80回弁当を食べた島民の気持を思うと、もう少し何とかならなかったのかと悔んでいます」との記述もあった。以下、避難所や区が挙げた今回の避難島民受入れの問題点・課題などを若干まとめてみる。

i. 情報連絡等：初期の段階で特にそうであったが、都の窓口（多くの部局が対応）が多く、情報伝達ルートが様々で、指令も異なり対応に困った。すなわち、都⇄区⇄避難所の情報ルートを確立し、各々の避難所が、その時々事態に迅速に対応できるように、今回の経験が活かされる必要がある。また、避難者の名簿の作成が困難で、外部からの問い合わせ等に混乱を来たした。その対応策の検討も不可欠である。

ii. 対応組織等：本部（区）の緊急体制（組織づくり）、避難所の体制につき、当初は各職員の役割分担がわからず戸惑いが多かった（避難所の施設に初めて行き、何がどこにあるのか、また付近の地理もわからない。施設の常勤職員からすれば区からの派遣職員は足手まといにさえなってしまう



図一22 島民のお世話に要した区職員などの人数  
（島民1人・1日当りに要した人員数：1日8時間として）

う)。緊急時の体制（組織）、指揮・命令系統の明確化など予め考えておかなければならないことがわかった。また、そのような視点からも今回の事態は職員等の防災意識の高揚に役立ったことも確かであり、今後の対応策の基礎にしたいとの声は評価される。

iii. 避難所（施設）について：緊急で、大量の避難者数から、今回は最善の対応とする声がある反面、時間的猶予が全くなかった訳ではなく、何故、避難といえば、学校の体育館となるのかとの疑問もある。また、もっと早く給湯・給食設備があり、入浴のできる施設が用意できなかったかをこの際検討すべきとの声も出てくる。このような可能性も考えておく必要がある。

iv. 救援助資等：備蓄物資の見直しを含め、様々な見解がある。これは、大規模地震を想定したそれと、今回の事態とのギャップの大きさも考えない訳にはいかない（象徴的なのが乾パン、また紙オムツなども新しい製品が次々にでき、使用に耐えられないものもあったなどの問題もある）。なお、無駄が生じないような管理・配布のあり方も反省材料になったようである。また、最近の災害時に常にそうなのだが、古着等の救援物資の処置に困る。特に、今回は家が大きく被害を受けた訳でもなく、金融機関も特別措置を講じたし、都の世帯更生資金の貸付けもあり、古着などは、あまり利用されていない（一部、オーバーコート等が老人達に、トレーニングウェアが子供達に、とりあえず利用されたが）。このような状況から、日用品の配布などでも一部無駄が生じたとの反省が聞かれたわけである。

v. 高齢者・乳幼児への対応等：病弱者を含め、このような人・世帯への配慮が十分だったかとの反省であり、特に大きな避難所で対応してきた人達が「もう少し何とかならなかったか」との声である。なお、寝たきり老人などは、徐々に病院に移したとの話もあった。

## 6. 結びにかえて

現段階までに調査し、整理しえた“伊豆大島噴

火”にともなう島民の島外避難と避難生活に、直接的にかかわった組織の対応を中心に報告した。以下に、調査を通して明らかになった教訓・問題点・今後の課題を概記する。

i. 行政その他諸々の都市的サービスへの依存度が著しく高く、遠距離通勤などで多くの家族の中心的な人達が地域にいない現況（防災機関の職員を含め）、高齢社会の到来などを考えるとき、地域に密着した職能の青壮年層からなる実体ある“地域防災組織”を制度化することが必要不可欠である。大島町では消防団が、危機管理で実に重大な役割りを担ったが、これは貴重な教訓であり、従来の消防団などを含め、それには高い社会的位置付けが与えられねばならない。現状の“自主防”や様々なボランティア活動には大きな限界がみえてきた。

ii. 広域にまたがる緊急避難対策、支援対応策を各自治体間で、練っておく必要がある。また、その際の国の調整機能等を明確化することも急務と考える。

iii. 情報を含め、危機的状況下での指揮系統の一元化。結果論であるがゆえに教訓ということになるのだが、21日大噴火直後からの大島の事態は、総体としてはどのレベルでも把握し難い状況で推移した。だから、22時50分、町長が全島民に島外避難命令を出す前に、すでに2,750人余の人達が島外に出ており、当初の受入れ先となった静岡県各市町が、まず断片的で不正確な多元的情報の中で対応を迫られた。すなわち、島内から島外へと拡大・推移していく事態に、危機管理システムが必ずしも追従できなかったようであり、今回の体験を活かした、ダイナミックな情報収集と処理、それに基づく迅速な対応策を最適なそれぞれの機関（組織）に伝達するシステムの確立が、緊急課題として提起された。

iv. 地域防災計画に指定された避難施設に平常時勤務する職員の緊急動員体制。現在、地域防災計画に学校などが避難場所に指定されているが、平常時、そのような施設に勤務し、施設・設備・物資・付近の地理などを最も良く知っている職員の緊急動員体制が制度として確立していない問題が

指摘された。これは現行防災体制の重大な欠陥であり、その見直しは急務である。

v. 避難者の把握と安否等の問い合わせへの対応。受入れ当初の避難者の名簿作成等による確認、居場所や安否の問い合わせなどへの対応は、程度の差こそあれ、どの避難場所でも大きな負担であった。事後、反省会などがもたれたが「名案はなく、結局、人海戦術で」となっているようである。確かに大量の人数を無秩序に受入れざるを得ない緊急避難所で初期の段階で名簿を作成するのは容易ではなからうが、これは避難所運営の基本であり、その効率化の検討は急務である。次に、その広報であるが、各避難所→災害対策本部（電算機入力）、その出力→マスコミ、そして、様々な手段による広報などが考えられるが、これも研究課題である。

vi. 災害救助法と都の対応など。災害救助法でいう様々な費用の限度額などを、今回の調査と照合してみると、如何にも現実離れしているとの実感をもつ。災害救助法がいうそれらは、究局的ともいえる激甚災害（広域および局地的）への対応しか念頭にないように読める。確かに、最近、我国では、避難が広域にまたがるような大災害は起きなかったから、問題は顕在化しなかったが、例えば、食費で1食250円程度以内とは、大量の避難者を受入れた自治体は一体どのようにして賄ったらよいのであろうか。筆者らが調査してきた最近の一連の災害では、被災者の絶対数が少なく、多くは地域住民の相互扶助で、そのような問題を乗り越えてきたのであり、自治体の負担もそのような点に限定すれば、大きな負担ではなかったようである。大島噴火にともなう全島民島外避難と約1ヶ月という長期避難への対応は、救助法を厳密に解釈して当たたら成立（維持）し得なかったといえる。その意味で、都の対応は初めての体験としては適切であったし、今後、被災地を大きく超える大規模避難と避難生活を支える法的措置も早

急に整える必要があろう。

vii. 災害弱者対策の制度化。高齢者・病弱者・乳幼児、その他ハンディキャップ者への対応は、島で、静岡県・東京で、それぞれのところで臨機応変に配慮して行われた。だが、その結果として家族が離れ離れになったケースも生じた。将来の高齢化社会の到来をも併わせ考え、事前に系統的な対応策を検討する必要に迫られている。

以上、主要な問題点や課題を示したが、総じていえば、地域防災計画などに基づく既存の防災体制は、時々刻々変容する災害態様に、必らずしも十分対応できたとはいえない。それは多分に静的な各種の被害想定数値や莫然とした被害イメージに基づいているからであろう。だから、大東京圏のスケールでいえば、規模がさほど大きくなく、時間的にも相当余裕があった（結果論的ではあるが）今回の避難島民受入れでも、当初は情報・受入れ体制に混乱が生じた。それゆえ、想定され得る様々な災害の発災期・災害拡大期などの危機的的局面をリアルタイムで表現（想定）し、諸々の意味で被害の波及を緊急に防御するためのハードからソフト、行政から住民までの様々なレベルでの対応策を考究する必要がある。“伊豆大島噴火”にともなう住民避難（島内・外）、大島町・静岡県・東京都などの住民避難への対応、受入れ準備・避難所の運営、避難島民の避難生活の実態などは、上記のような視座からも極めて貴重な教訓であり、それらの系統的把握は今後の防災体制づくりにかかわる諸々の研究の科学的論拠となる。

謝辞：ヒアリングに長時間をさき調査にご協力いただいた区の主として防災課の方々、面倒なアンケートやヒアリングに、ご回答いただいた学校や施設の責任者、職員の方々、資料をご提供いただいた東京都、大島町、東京消防庁、医師会、その他多くの機関の関係者の方々に深甚なる感謝の意を表わします。

#### Key Words (キー・ワード)

Volcanic Eruption (火山噴火), Evacuation (避難), Shelter (避難所), Organizational Actions (組織の対応), Information (情報)