

IV-77

被害評価を考えた緊急時対応に関する一考察

東京大学大学院

中橋徹也

東京大学地震研究所

東原紘道

1・はじめに

従来、災害による被害というと物理的被害を指すことが多く、その評価としては構造物の破壊等に関する指標がほとんどである。しかし、都市の災害対策の進展にしたがい、単に構造物の破壊あるいはシステムの停止だけの被害という状況ではなくなりつつある。

著者らは、地域行政体の活動体制について、実際に災害が生じた場合の活動体制とくに首長の意思決定に関して、時系列的に分析を行ってきた。⁽¹⁾⁽²⁾ その中で、最近における災害時の被害の中で、災害自体による直接的被害も存在するが、その他に対応とくに意思決定に関わる被害が生じていることを指摘している。⁽²⁾

本稿では、この対策とくに意思決定（対応）の立場から、災害時における被害を評価する基準について考える。

2・災害時における被害と行政行為環境

災害時の行政行為の具体的な例を、伊豆大島噴火災害をもとにして表わしたものが図1である。さらにそのとりまく制約を表したものが表1で、これらをまとめると現在の意思決定の環境は、次のようにいえる。

①現在のような100% 確実な予測が得られない状況では、意思決定によって別の形の被害が生じる危険性が絶えず存在し、事後にはおこさなくてもよかった被害を人為的に引き起こしたという批判の対象となりうる状況にある。

②実際に噴火が生じた際における被害の大きさを考慮にいたした場合、たとえ事後的には、予測計画に想定していた被害と同等であると判断されるような状況であったとしても、その被害が生じ、意思決定が必要な時点においては社会の慣例上、それらの意思決定を覆すような積極的な意思決定を行なうことは、一部の例をのぞいて不可能である状況にある。

③実際の災害現場においての意思決定は、首長は人為的に引き起こされる投機的リスクと直接的な被害

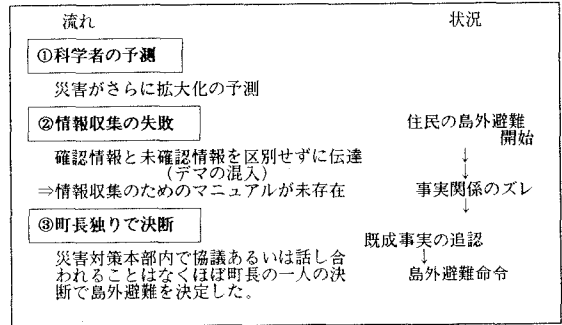


図1 意思決定プロセス——伊豆大島噴火の島外避難

①法律面	責任・権限あるいは救済の問題 行政法 行政組織法 行政作用法 行政救済法
②経済面	地方自治法 災害対策基本法等災害関連の法律 国家賠償法等損害賠償の法律 など
③行政面	経済被害の問題 経済状況（財政学上の問題） 人口問題（過疎化、過密化）など 緊急災害対策の実施能力の問題 上部機関（都道府県、国）との関係
④地理面	地形学上の問題
⑤情報面	組織面 情報収集など
⑥時間面	非常に短期に行なう必要が生ずる。など

表1 緊急時に生じる行政行為施行の限界・制約

を受ける純粋リスクとの板挟みの状況の中で消極的ともいえる形でしかなされていない。

以上のように、意思決定の環境は非常に困難な現状にあるといえる。

被害	自然災害そのものによる直接的被害	二次的な被害（決定系被害）
	ハード面	ハード面＋ソフト面
リスク	純粋リスク	純粋リスク＋決定系リスク
被害の生起	望ましくない状況をつむ。	対応次第 望ましい事象も望ましくない事象も起こりうる。
生起予見	予見不確実性	予見可能性大
対応の仕方	事前対応型	事後対処型
対処	社会的＋個人的	個人的
その他	危険事象（peril） 危険状態の根源的事象	危険事情（hazard） 事象の生起時にそれを助長抑制したりする。 生活レベル（質）との関連 「安全性」・「快適性」・「利便性」

表2 生起する被害との関係

この状況を改善していくには、「行政行為（対応、意思決定）」を中心に改めて「被害」というものを特定し評価することが重要であると考ええる。表2は、それを念頭に置き、噴火災害を例にとりて、被害との関係でまとめたものである。ここでは、単純に被害を直接的被害とそれ以外の被害に分類している。

我々が特に対象としている被害は、このそれ以外の被害で、緊急時行政行為（緊急対応、意思決定など）次第で引き起こされる被害で、これを決定系被害と名付けた。

3. 被害と法的責任との関係

表2に示すように、被害の形によって考慮すべきことが異なってくる。特に後者の決定系被害は「緊急時行政行為（対応）」の仕方次第で、「被害」の生起の仕方が変わってくる。つまり、被害事象の生起を「対応」という制御変数の関数であるとしてとらえることが可能なわけである。

そこで、この「緊急時行政行為」と被害の関係を行政行為に付随してくるさまざまな法的な問題を中心と検討し、大きく作為不作為を中心にまとめたものが表3である。

	行政行為	行政不作為
法的責任	行政が何らかの形で規制を行った場合の責任	行政がなんにもしなかったための責任
対応例	避難命令 警戒区域の設定	
被害	何も起きなかった時に農作物に被害が生じた場合 自分の商売ができなくなった場合	避難させなかった段階で被害が生じた場合 何もしない段階での被害
法的行為	避難命令の取消	損害賠償
判例		河川水害裁判 （多摩川水害など）

表3 被害と法的責任の関係^{(2) (3)}

現状では、行政行為を行わなかった場合には判例が存在し、執行者側に損害賠償という形がでている。

4. 対応評価の基本的考え方

以上に述べてきたように、緊急時の行政行為と被害には密接な関係があり、かつ行政行為を変数とした関数で表せることがわかった。

そこで、その基本的考え方についてイメージ的に表示したものが図2である。この緊急時行政行為を被害との関係で評価するための変数を評価指標とし

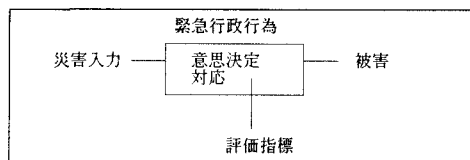


図2 意思決定と被害の関係イメージ

て以下で抽出する。

そこで、3で述べたように被害の発生と法的責任の問題には密接なつながりがある。ここでは、この法的な責任の認知に関する要件を用いて、被害の評価指標を抽出し、対応させてみた。（表4）

法的審査要件	評価指標
期待の正当性・相当性	①社会性・公共性
予見可能性	②不確定性・不可知性
被害者の特定	③客体特定性（視点の問題） ユーザー・オペレーター
回避可能性	④制御可能性
補償（賠償）評価	⑤計測可能性・・・被害の計測 ⑥評価基準 支払意思額、等価変分 補償、賠償など
評価保証	⑦評価保存性

表4 被害評価に関する評価尺度

5. おわりに

以上に被害をその対応を変数として評価するための指標を示した。被害の発生が意思決定によって、望ましくない状況を生むとすると、どのような点で望ましくない状況を生み出すのか具体的に示す必要がある。これらの指標を用いての具体的な運用が必要であり、指標の有用性についても評価する必要があるが、紙面の都合上発表時に回させていただきます。

<参考文献>

- (1)地震発生直後の自治体の初期対応活動に関する一考察 第46回年次講演会概要集 IV—pp. 694
- (2)災害時における自治体の組織体性に関する一考察 第14回土木計画学研究・講演集(1) pp. 725
- (3)例えば、新版行政法 田中二郎 弘文堂
- (4)例えば、判例コメンタール 有斐閣