

災害時における自治体の組織体制に関する一考察

—ケーススタディ 1986年伊豆大島噴火—

Study On Volcanic-Eruption disaster and
system-activity in municipal unit
—A case of Izu-ohshima eruption, 1986—

中橋徹也** 東原紘道***

By Tetsuya NAKAHASHI, Hiromichi HIGASHIHARA

This paper researches, based on the Nov. 21 1986 volcanic eruption of Izu-ohshima, on the administrative behavior in a municipal unit in the event of volcanic eruption disaster. The study proceeds with two considerations, namely, decisions made by a person responsible for disaster mitigation and legal constraint, by means of time series survey from Nov. 21 to 22.

The results obtained are summarized as follows;

1) In the aspect of decision making process, a municipal mayor in the event of disaster makes important decision under the circumstance of the limited knowledge and experience and it's necessary to reduce the factors preventing the decision making process.

2) In the aspect of legal constraint, balance between legal responsibility and discretion power of a municipal mayor has to be accomplished.

From the above considerations, an assistant system is developed to reduce legal or economical restraint in administrative behaviors.

key words; disaster-prevention, decision-making, municipal unit, legal responsibility, Izu-ohshima volcanic-disaster

1・はじめに

地震などの災害時あるいはそのほかの緊急時には、行政システムは危機対処に向かって、通常時のシステムとは異なったものとなると考えられる。すなわち、災害時にはその機能そしてその形態が変化し、とくに災害時における関係自治体の首長の責任と権限が、非常に大きくなり、首長の決断一つが災害時における自治体の緊急活動の成否の鍵を握っているといっても過言ではない。

また、行政システムにおける行政行為は必ず法的な根拠をもち、この法制上に成り立っているため、行政行為の実行・施行上には大きな制約があり、そのことは他の行為とは大きく異なる。さらに経済面、あるいは行政面において、地域行政体（市町村行政

体）間で格差が存在し、これも制約・問題条件であるといえる。また、緊急時における市町村の行政行為については通常時と同様にさまざまな制約が存在し、さきに述べたように権限が大きくなるだけに、法律的な制約条件等は行政行為を支える重要なポイントといえる。（表1）

従来の地域行政体の緊急時の活動に関する研究は、その大半が記述方式をとっており⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾、その方式はアンケートなどによるものも単に報告書のように事実の記載となっている。このことは、その分析が記述的であるため、ある現象・ある団体にのみ有効であることが多く、新しい状況に対応するには非常に問題が多い。さらにこれらの数字や記述的な結果を用いて他の行政システムを改善していくために、分析結果を具体的な形で反映していくことは非常に困難である。そのことに関していえば従来の方式は十分であるとはいえない。

ここではケーススタディとして、1987年11月から

* 地方自治体、1986年伊豆大島噴火、防災、法的責任、意志決定
** 学生会員 東京大学大学院博士課程
*** 正会員 工学 東京大学地震研究所助教授
(〒113 文京区弥生1-1-1)

①法律面	個々の恣意性の問題 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 災害対策基本法など 経済状況（財政学上の問題） 人口問題（過疎化、過密化）など
③行政面	政策立案、実行能力の問題 上部機関（都道府県、国）との関係
④地理面	地形学上の問題

表1 考えられる地域行政体の限界・制約

12月の伊豆大島三原山の噴火をとりあげ、地域行政体（市町村）の（緊急対処）行政行為について、この制約条件の面（特に法律面）から、その活動状況を捉え、その際に行政組織がこれらの制約条件の下でどのような形で緊急時（災害時）に動いているのか観察してみた。

- ここで、伊豆大島の噴火を取り上げた理由は、
- ①火山の噴火という災害は災害の中でも、地震と異なり災害の発生・活動状況が継続的であるので、組織の対策とその活動が比較的是っきりしていること。（把握しやすい）
 - ②その行政体の活動が比較的急激ではないので、その様子がはっきりわかること。
 - ③伊豆大島は離島であるため、比較的上級機関（東京都・国）の影響を受けにくく、一市町村としての活動体制を観察するためには都合がよいこと。といったことからである。

2・昭和61年伊豆大島三原山噴火について

(1)三原山噴火災害の概要⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

①噴火の発生 伊豆大島三原山は、富士火山帯に属する活火山で過去には何度も噴火していたが、昭和47年を最後に活動を休止していた。しかし、昭和61年8月ごろから火山性微動が続き、秋とともにその活動が活発となり、昭和61年11月15日17時25分山頂より噴火した。その後、少し小康状態となっていたが、11月21日16時15分噴火口から約1km離れた内輪山の外側で噴火し、まもなく西北西側に向かって数カ所に噴火口が出現、割れ目噴火となった。この噴火と同時に地震も頻発し、さらに割れ目が火口列となって拡大しつつ、溶岩流が発生し島の東側の泉津岡田地区に向かい始めた。その後、割れ目はふたつとなりカルデラ内を北西に進んでいたが、18時に外輪山を越えた北側で新しい火口が発見され、溶岩流が元町方面に流れ始め、19時30分には元町地区の100m

表3 伊豆大島噴火災害時系列分類

(1)伊豆大島噴火前兆期	1986.7～11.15
(2)大噴火直前期	1986.11.15～11.21
(3)大噴火・全島避難期	1986.11.21～11.22
(4)一時帰島期	1986.11.22～12.7
①避難者受け入れ期	11.22～
②日帰り帰島検討期	～11.24
③長期避難生活検討期	11.25～.26
④帰島要望増大期	11.27～.28
⑤一時帰島条件整備期	11.29～12.02
⑥一時帰島実施期	12.03～.07
(5)全面帰島期	1986.12.8～12.25
①全面帰島計画検討期	12.08～.12
②全面帰島条件整備期	～.19
③全面帰島実施期	12.19～.24

に迫った。だが、21時過ぎには噴火はややおさまり、溶岩流も流れが鈍くなった。22日0時には、波浮近くで水蒸気が観察され、水蒸気爆発の恐れがでたが、夜明けとともに噴火は鎮静化した。23日以降火山活動は休止状況であったが、観測網は異常を記録し、再噴火の可能性が高いことを示していた。

②島民避難 11月21日の2回目の噴火が生じたあと、観光客の避難、そして17時以降には島内の各地域での避難が行なわれ、最終的には全島民の島外避難という事態になった。

③帰島 約1カ月にわたる東京への島外避難生活ののち、火山活動等の動向を踏まえながら、安全を確認の上、基幹要員の帰島、一時帰島、全面帰島という3段階を踏んで慎重に実施され、12月22日までには全島民が帰島した。

(2)三原山噴火の関する伊豆大島町の役割・立場

伊豆大島三原山噴火に関する伊豆大島町の活動について考えると、災害の時期と照応させて、表2のように分けられる。そしてこのうち、次の3つの時期においては、伊豆大島町の活動の役割が大きく、その際における関係自治体間の関係を示したものが図1である。

①避難問題（全島避難期）

②集団避難生活への対応（一時帰島・避難生活期）

③火山との共存問題（全面帰島・生活再建期）

図1にみられるように、各関係諸機関における関係内での大島町の役割は、各段階においてかなり大きい。しかし、その立場や役割は上の3つの時期を通して微妙に変わってきている。その中で、①避難期では、その防災活動の中心であるが、②③の帰島期ではその中心は、大島町の上級機関である東京都



に移り、大島町の役割は住民に対する直接の窓口となり、都に対する住民の声の代表者としての立場に変わってきている。特に帰島の問題に関しては、その意志決定にはほとんど加わっていない。その意味で町がその防災機関としての役割を果たしていたのは、避難期であり、市町村の災害時の活動というのはこの段階の活動を指すと考えられる。そこで、以下では、市町村の防災上の重要な役割である、避難の段階での市町村の首長の役割、意志決定の問題について探ってみる。

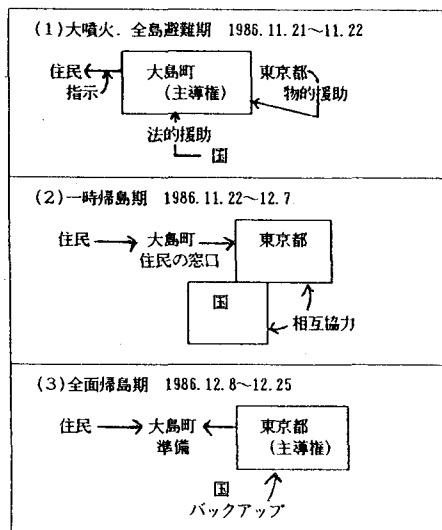


図1 伊豆大島噴火災害時における各機関関係図

3・三原山噴火における意思決定の問題ー避難

(1)11月21日の大島町の活動・・・避難

三原山の噴火では、さきに述べているように大島町の全域にわたって大規模な避難行動がみられ、最終的には全島島外避難という事態が生じた。そのときの11月21日から22日までにわたる大島町の活動状況ならびに意志決定の様子を噴火の状況と合わせて時系列的に表わしたものが図2である。ここでは2つの問題が生じている。^{(6) (7)} その一つは、島内での避難から島外避難へと変わる際に明確な形での町からの指示がないまま行われたことであり、もう一つは現場と本部の間の意志の疎通がうまくいかず、住民が元町と波浮港の間を右往左往してしまったことである。

(2)島外避難の意志決定

ここで、島外避難に関する意思決定プロセスをあらためてまとめてみると、

①科学者の予測⁽⁸⁾

災害がさらに拡大するだろうという科学者の意見
・・・マスメディアからの情報

②情報収集の失敗^{(1)~(7)}

確認情報と未確認情報の両方を区別せずに伝達

職員が派遣された地域で、職員自身が確認した情報と流言飛語などとそれによって生まれた推測をふくんだ未確認情報を混同したまま区別せずに伝達してしまっただけ。この未確認情報の中には危険を告げる情報が多く含まれていた。

③科学的情報(火山情報)の欠如⁽⁴⁾

測候所では職員が避難のため情報はいらない。東大火山観測所には電話がつかない。今後の見通しに関して正確な情報がえられなかった。

④過去の噴火災害の経緯^{(2) (9)}

1983年三宅島の噴火では集落が溶岩に飲み込まれた。

⑤町長独りで決断^{(4) (6)}

災害対策本部内で協議あるいは話し合われることはなく、ほぼ町長の一人の決断で島外避難を決定した。以上が島外避難に関する町長周辺の情報環境あるいは意志決定の状況である。

本来、このような緊急時の意思決定の段階では、できるだけ正確かつ確認の取れた情報になるべく多く必要であるのだが、このような情報収集活動では、量的にもまた質的にも十分とはとてもいえないような情報の収集であったという指摘があった。^{(6) (7)}

このことは、ふたつめの既成事実の追認という形になってしまった様々な指示状況を生み出した原因でもあると考えられる。つまり、迅速な判断と指示ができない状況であった事を表わしている。では、いったいどこに問題があったのであろうか。

(3)意志決定につながる問題点

(1)(2)では、島外避難までの意思決定につながる情報の流れの様子を分析し、その間の意思決定のプロセスについて考察を行ない、問題があることがわかった。そこで、大島の噴火後幾つかの機関があげた問題点を拾いあげてみると、^{(1) (6)}

①情報が非常に少なかった。

②情報の操作の仕方が悪かった。

- ③科学と行政を結びつけることができなかった。
- ④住民対応に追われて情報収集が十分でなかった。
- ⑤現場と対策本部との間に意志の疎通がなかった。
- ⑥各防災機関ごとに自分の上級機関の意向をもとに独自の判断で動いていた。

(各防災機関同士の横のつながりがなかった。

- ⑦島外避難のプログラムがなかった。
- ⑧避難訓練などを行なっていなかった。

といったところである。

さきに示した量的にも質的にも欠けている情報環境は、これらの理由によって生じた。しかし、これらの項目は、災害が新しく起こるたびに言われ続けていることであり、市町村レベルの対応ではこれからの新しい災害でも多少なりとも起こりうるものであろう。そう考えると、町長の判断は仕方がなかったといわざるを得ない。そして、対策本部での各責任者による話し合いということは不可能であり、防災責任者である市町村の首長の決断が適切であることがわかる。

しかし、これらの問題は、(2)で示した首長の意志決定の問題と絡んで、上にあげた項目を反省し改善していくことは勿論のことだが、逆にこれらの項目がうまくいかなくても、最小限の被害になるように意志決定ができるだけ案にできるように、つまり第1章であげた制約をあらかじめ取り除いておくことも必要ではないかと考える。

4・災害時の自治体の行政権限・行政責任

以上に、伊豆大島の噴火を例として、市町村の首長は緊急時には多少なりとも限られた情報で決断を

(1) 組織関係	消防組織法 自衛隊法 海上保安庁法 日本赤十字社法
警察法	地方自治法 水害予防組合法
(2) 予防関係	国土総合開発法 河川法 海岸法 砂防法 地滑り等防止法
砂利採取法	都市計画法 建築基準法 宅地造成等規制法
急傾斜地の崩壊による災害防止に関する法律	
火薬類取締法	高圧ガス取締法 鉱山保安法
石油コンビナート等災害防止法	
(3) 応急対策関係	消防法 水防法 警察職務執行法 災害救助法 気象業務法
水難救護法	有線電気通信法 公衆電気通信法
海洋汚染及び海上の災害の防止に関する法律	
(4) 災害復旧及び財政金融措置関係	激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律
公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法	
農林水産業施設災害復旧事業費国庫負担法	
公立学校施設災害復旧費国庫負担法	
(5) 総合	災害対策基本法

表2 災害対策上関係する法律

迫られることを示した。しかし、そのために首長には多くの権限とそれに伴う責任がついてくる。そこで、その首長の権限と責任について考えてみる。

(1) 首長の責任

首長の責任には次の2つのタイプが考えられる。一つは行政的責任であり、これは法律的な責任で、不服な行政行為に対しては裁判等の法的な措置によって責任を問うことができる。もう一つは政治的責任であり、選挙やマスコミによってその責任を追求されることになる。

以下ではこのうち行政的つまり法的な責任とその権限について考える。

(2) 災害時の自治体の権限⁽¹⁾ (1)

市町村と住民の関係については、地方自治法では「市町村は第一次的な防災上の資格を有する団体である。(地方自治法第4条)」とある。では、実際の災害時の自治体の責任について、法律上ではどのようになっているのだろうか。まず、災害対策上関係がある法律について示すと表3のようになる。この内で、総合的に災害をあつかっている災害対策基本法をみると、市町村長の権限及び義務として、つぎの点があげられている。

①情報の収集及び伝達	第51条
②被害状況の報告	第53条
③災害に関する通報の伝達	第54条
④警報の伝達及び警告	第56条
⑤通信設備の優先利用	第57条
⑥出動命令	第58条
⑦事前措置	第59条
⑧避難の指示	第60条
⑨市町村の応急措置	第62条
⑩警戒区域の設定	第63条
⑪応急公用負担	第64, 65条

各項目ごとの詳細については表4に示した。

以上が市町村長に定められた権限であるが、非常に多岐にわたる。しかし、このうち罰則規定を持つような強制力のある権限は非常に少なく、⑩の警戒区域の設定に対する立ち入り禁止と⑪の応急公用負担に対する命令拒否に対してそれぞれ災対法第116条、軽犯罪法第1条に定めてあるに過ぎない。特に、市町村が緊急に出す避難の指示の項に関しては、表5に示すように、「勧告」(立ち退きの勧め)「指示」

- ①情報の収集及び伝達 災害対策基本法第51条
災害応急対策の適切な実施のための的確な情報の把握及び伝達を行うことを災害応急対策責任者の責務として定めたもの
被害状況の報告 災害対策基本法第53条
発見者の通報義務等 災害対策基本法第54条
都道府県知事の通知等 災害対策基本法第55条
市町村長の警報の伝達及び警告 災害対策基本法第56条
災害に関する報告 消防組織法第22条
気象に関する予警報 気象業務法第13、14、15条
火災に関する警報 消防法第22条
洪水等に関する予警報等 水防法第10、18条
無線通信による資料の発表 気象業務法第25、26条
- ②被害状況の報告 災害対策基本法第53条
災害の状況やそれに対してとられた措置は上部機関の当該災害の応急対策の基礎または参考となるものである。これらの報告を総合的観点から市町村長の都道府県知事に対する報告等を規定したものである。
(1) 政令で定めるところ 試行令第21条
①災害の原因 ②災害が発生した日時
③災害が発生した場所または地域④被害の程度
⑤被害者に対しとられた措置⑥そのほか必要事項
(2) 市町村長ならびに都道府県知事の行う報告 試行規則第1条第2項
- ③災害に関する通報の伝達 災害対策基本法第54条
一般住民の災害を発見した場合（災害一般）の市町村長に対して通報義務について規定。なお、消防機関や消防機関に属するものに通報することも本条における市町村長に対する通報と解される。
- ④警報の伝達及び警告 災害対策基本法第56条
防災の第1次責務者たる市町村長の予警報等の伝達義務を明確化し、住民等に対する予警報等の徹底を期するために規定
- ⑤出動命令 災害対策基本法第58条
市町村長は、災害が発生する恐れがあるときには、消防機関等に出動を準備させ、出動させた災害応急対策の実施の責任を有するものに対して応急の措置に必要な準備をする事を要請することを規定
- ⑥事前措置 災害対策基本法第59条
災害が発生する恐れがあるときに、災害を拡大する恐れがある設備または物件の占有者等に対して、これらの除去等の措置を指示できるという市町村長の事前措置について規定
避難の指示等（第60条）
警戒区域の設定権（第63条）
応急公用負担（第64、65条）
必要な措置（a）行政代執行法 市町村長が代執行指示されたものが履行しない場合
非常の場合、危険逼迫の場合の行為の急遽な実施が必要な場合は手続きなし
(b) 応急公用負担の規定 第64条第2項
・ 広域にわたる場合は、この事前措置の指示権が及ばない
・ 具体的に災害が予想され拡大が予想される場合に必要限度で指示できるもの
通常の状態の予想に基づくものではない
- ⑦避難の指示 災害対策基本法第60条
住民にもっとも身近な市町村長に災害全般についての避難の勧告または指示の権限を与え、住民

- の生命身体保護に万全を期すことを明示。水防法第22条・地滑り等防止法第25条
(0) 指示権者 市町村長
(1) 用件 災害が発生し、または発生する恐れがある場合において、人命または身体を災害から保護し、そのほか災害の拡大を防止するために特に必要であると認めたとき
(2) 対象 必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者
(3) 指示内容 避難のための立ち退きの勧告および指示または必要と認めるときは立ち退き先を指示
(4) そのほか すみやかにその旨を知事に報告 避難の必要がなくなったとき、直ちにその旨を公示
指示に従わなかったものに対しての直接強制は、定期的に早い段階では直接強制すべきでないこと、また時期が急迫した段階では、即時強制が可能であることや立ち退きしなかった場合に被害を受けるのは本人であることから、されていない。
- ⑧市町村の応急措置 災害対策基本法第62条
市町村は第1次的な防災上の責務を有する団体である。
市町村長の権限及び義務 本文参照
- ⑨警戒区域の設定 災害対策基本法第63条
市町村の区域の総合的な防災責任者である市町村長に、あらゆる災害についての警戒区域設定権を認めることを規定
火災について 消防法第28条
水災について 水防法第14条
火災水災以外について 消防法第36条
・ 住民の保護の為に必要な区域設定に対してのみ（広域にわたる場合には、市町村の間での事前協議が必要）
・ 災害が発生し、または発生しようとしているとき、人の生命または身体に対する危険を防止するためにとくに必要とき
①地域的にとらえている。
②災害がより急迫している。
③この禁止、制限または退去については、その履行の担保の為に、違反については1万円以下の罰金、または拘留の罰則が科せられる。
- ⑩応急公用負担 地方自治法第160条からの移管
災害対策基本法第64条
物的応急負担の権限、障害物除去などの権限を認めたもの
①当該市町村にかかる災害であること
②災害が発生したとき、または災害が発生しようとする場合であること
③緊急のための必要があること
公用令書の公布の規定がない。
災害対策基本法第65条 市町村の人的応急負担
地域内のあらゆる災害の応急措置について、市町村内の住民または現場にいるものに行使。従事者が死亡もしくは負傷、しつ病にかかったときは、市町村の条例によってその者あるいはその家族に対して損害の補償をする。作業従事者のための実費弁償については規定がない。その理由として(1) 住民あるいは現場にいるものとしては当然の義務(2) 短期間の負担(3) 従事者そのものが災害の防御によって利益を受けることが多い。
これらの応急公用負担に対して、応じないときの罰則規定はない。しかし、軽犯罪法第1条第8号に災害や犯罪の発生やその他の事変に際して、正当な理由なしに応じなかったものは、これら拘束または科料に処する規定があり、実際にはこれが適用される。

表4 災害対策上の自治体の首長の権限・責任⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

（勧告より強い立ち退きを促す行為）といった形で強制力を持たず、しかも罰則規定は持たない。その理由としては、時期的には急迫していても即時強制が可能だからという点と被害を受けるのは本人であるからなどである。

(3) 法的責任の問題

以上に示した権限には強制力を持たないものも多く、その実行性には疑問が多い。このことは逆に責任者の自由裁量を促す上で必要なことという指摘もある。⁽¹⁾⁽²⁾ また、今回分析した伊豆大島の噴火につ

一般には、行政の行為にはその行為に対して、次の2つの場合の責任問題が発生する。^{(15) (16)}

①行政が何らかの形で規制を行った場合の責任
……行政作為の場合

災害の場合では、避難命令や警戒区域の設定など具体的に行政が策を講じた場合に、農作物に因果関係が考えられる被害が生じたなどの場合や、避難命令によって自分の商売ができなくなった場合に、そのような避難命令は不必要であると取消を求めて出訴するもしくは損害賠償を求めるといった問題。

②行政がなにもしなかったための責任

……不作為であったための不作為の責任
もし、避難させなかった段階で、被害が生じたらその責任はどのようになるのかという問題。

実際には、通常の場合の行政行為については、行政側の責任問題を追求する場合には、次の3つの要件がその判断対象となっている。^{(16) (17)}

①予見可能性……危険であるということが予見可能かどうか。

②回避可能性……行政が何かをすれば被害の発生を回避できたか。

③期待の正当性・相当性……

行政に期待せざるをえないか。あるいは、個人の判断レベルを越えているか。

だが、実際の災害の問題においてこれらのことが実証できるかどうかという過去にはできていない。立証不可能といってよい。これをどのようにしているのかが問題である。

また、行政判断においても行政責任と絡めて問題がある。それは、この行政判断を法律的に考えた場合、通常時緊急時を問わず、その判断は慎重にされなければならない。しかし、実際にはこのような火山災害などの災害を含めた緊急時においては、非常に性急な判断が要求される。しかも、前に示してきたように多くの場合には自治体の首長が一人で判断を下さなければならないようになっている。そのような場合の責任を含めた行政判断を下すにはどうするのかということである。

以上、災害時の行政行為の責任について考えてきたが、実際には、行政行為の権限・責任についてはその範囲が広くてまた底が深く漠然としてすべてをカバーすることはできない。しかし、この行政行為

に対する責任と責任者の実行に関する裁量のバランスの問題については議論する必要があると考える。そして、何らかの形で答を出すことが、被災規模の拡大を防ぐことができると思われる。

5・行政判断の援助に関する一例

4では、行政の行為に関する責任について考えたが、非常に難しくまだまだ議論を要する問題であることがわかった。しかし、何らかの形で、非常に限られた状況下で決断を下す首長の行政行為を援助することを考える必要がある。そこで以下に先に述べた制約を小さくするという面から考えたいくつかの案を示す。

(1)責任救済^{(18) (19)}

通常では、原因行為と結果としての被害とそのあいだに因果関係があるという場合に原因行為たる国の行為が違法であるか適法であるかということのみを判断して、違法なら賠償責任、適法なら補償という形態をとる。しかし、災害のような場合には適切な法的判断といえるのかどうかという問題が生じてくる。そこで、原因行為が適法か違法かどうかということではなく結果として生じている責任が個人によって負担しきれぬかどうか、そうでなければ結果として責任をとり全員負担ということにする、つまり、結果として発生してくる責任の重大さに着目しての補償救済を行うとする考えである。

(2)制約の軽減

①法的判断の援助システム・法的責任の軽減

あらゆる形の災害を想定して（災害の地域性を考えるとある程度しぼられるが）、あらかじめきちんとした手続きで、専門家の意見を聞き、住民の意向も調査にいれ、公平な形で民主的な手続きを経て、計画を立案し、こういう場合にこの程度の情報があれば、こういう措置を取るといようなことについて、オープンな討議をして行政の判断の仕方をルール化していく。

⇒個人の裁量という部分をできるだけ最小にしていく。

②被害補償システム……自由裁量の拡大

伊豆大島規模の自治体を考える。もし災害が生じた場合にそなえて、避難行為など行政的に重要な行為を積極的に行うための一つの事前行為として、被

て、オープンな討議をして行政の判断の仕方をルール化していく。

⇒個人の裁量という部分をできるだけ最小にしていく。

②被害補償システム・・・自由裁量の拡大

伊豆大島規模の自治体を考える。もし災害が生じた場合にそなえて、避難行為など行政的に重要な行為を積極的に行うための一つの事前行為として、被害に対してある一定の補償を決定しておく。これは、コストあるいは保険としての考えて、空振りしても良いと考える。ある災害のある地域というスケールで考える。財源は、市町村だけではなく、都道府県によっても、一定の財源確保というかたちをとる。

6・まとめ――

以上に、伊豆大島での三原山噴火災害を例として、一次的防災機関である市町村の活動について分析考察を行なった。そこでは、市町村の活動には、多かれ少なかれ首長の限られた状況下で自分ひとりでの決断による意志決定の場面が生じるということ、その幅は多くの場合、情報の量・質に左右されることがわかった。だが、この首長の判断に対する法的責任はあまり議論されていないこと、そのために首長の権限の多さに対して、その行為における強制力が非常に小さい。その他、通信・情報の収集・伝達の問題が多くの今までの災害でうまくいかなかった等の意見もある。この情報の問題は常に意志決定の問題と対で考える必要があり、従来の調査を検討してみる必要があると考える。

そして、第1章で示したように自治体が行政行為を施行する上でさまざまな制約条件があるが、緊急

時においても、その制約条件は同様に存在し、その上に緊急時の行政行為に対して、時間的な制約条件を含めた新たな制約条件が加わってくることがわかった。(表5) その中で、行政行為を行なう首長に対してその意志決定を妨げない、あるいは援助していくシステムが必要であると考えられる。そして、その一つの考え方として、いくつかの制約条件を減らしていくという方法が考えられる。その一例として、第5章に2つ示した。ひとつは法的な制約をその手続システムによって代用していくことでできるだけ減らしていく方法であり、もう一つは経済的制約を、あらかじめ補償を決めておくことで軽減し、意志決定の妨げを減らす方法である。

今後は、今まではあまり議論されてこなかった自治体の首長の権限・責任と自由裁量と間のバランスの問題について議論を行なっていくとともに、それをふまえた上で首長の限られた状況下での決断をよりやりやすくしていく方法を整えていく必要があると思われる。

参考文献

- (1)昭和61年伊豆大島噴火災害活動誌 東京都
- (2)昭和61年伊豆大島三原山噴火災害支援活動概況 消防庁
- (3)昭和61年伊豆大島噴火災害対策活動記録 大島町
- (4)全島避難せよードキュメント伊豆大島大噴火 日本放送出版協会
- (5)昭和61年伊豆大島噴火に関する情報伝達と住民の反応 東京大学新聞研究所
- (6)昭和61年伊豆大島噴火の記録 気象庁火山部
- (7)災害時の判断と意志決定 地域安全学会
- (8)朝日新聞 昭和61年11月22日から
- (9)例えば、1983年三宅島噴火災害活動記録
- (10)新釈行政法(上)(中)(下)
- (11)災害対策基本法 野田卯一著
- (12)災害対策基本法解説 防災法研究会編著
- (13)災害対策 川口英男著
- (14)地域安全学会シンポジウム資料
- (15)現代行政法 原著
- (16)災害と法 植木哲著
- (17)判例コメンタール

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 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
②経済面	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
③行政面	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5 緊急時に生じる行政行為施行の限界・制約