HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	<論文>第13章 有珠山噴火をめぐる行政法上の諸問題 : そして,土地利用規制(<特集・総合研究>自然災害に伴う地域変化と復興に関する研究 : 北海道・有珠山噴火災害地域を対象にして(2))
著者	大西, 有二
引用	開発論集, 72: 85-108
発行日	2003-06-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

開発論集　第72号　85-108(2003年6月)

第13章　有珠山噴火をめぐる行政法上の諸問題
―そして、土地利用規制―

大　西　有　二*

目　次

はじめに
第1節　災害の一般的経過と問題点
1　災害の一般的経過
2　問題点
(1)　災害対策
(2)　災害応急対策
(3)　災害復旧・復興
第2節　行政法上の諸問題
1　行政組織法上の諸問題
(1)　災害対策基本法の基本的性格
(2)　警戒区域設定権限
①市町村長の権限
②市町村（長）の限界
(3)　現地対策本部組織の在り方
(4)　非常災害現地対策本部長の権限
①「現場」の変化
②若干の検討
2　行政作用法上の諸問題
(1)　地域防災計画
(2)　避難勧告・避難指示・警戒区域の設定
①呼称の分かりにくさ
②避難指示と警戒区域の設定
③避難する・しないは自己責任？
④避難指示を海上で実施できるか？
⑤一時帰宅の法的性格？
3　行政救済法上の諸問題
(1)　自然災害と国の法的責任
(2)　個人補償
(3)　補助金支給の公益性
①補助金（商品券）支給の具体例
②具体例と公益性
③公益性を基礎づける試み
(4)　「個人補償」の問題点

*（おおにし　ゆうじ）開発研究所併任研究員、本学法学部教授

①他の制度との均衡、限界？
②執行の難しさ
第3節 「土地利用規制」からの若干の検討
1 防災対策と土地利用規制の連携
(1) 連携は不十分一具体例
(2) その理由
2 防災対策とまちづくりとの密接な関係一常識
3 「職住分離」が進展しない理由
4 一般納税者の視点

はじめに

2000年3月31日午後1時過ぎ、有珠山が23年ぶりに噴火した。

前回の経験は、今回、生かされたのか、生かされなかったのか。時間の経過のなかで、われわれは噴火に備えてなにをしてきたのか。

「ウソをつかない山」と言われる有珠山。20〜30年後には、再び噴火することが予想されている。その時、周辺地域や周辺住民の生命・財産等に対して、噴火によって生じると予想される「危機」に、どのような準備をしてきたかが、再び問われる。今回の経験を、将来の噴火に生かすには、どうすればよいのか、なにができるのか。

本稿は、噴火という地域社会・住民の「危機」に対して、行政法は、どのような形で、どこまで対応できるのか、を考える手がかりを得ることを目的にしている。このために、もっぱら、2000年噴火に焦点を合わせつつ、行政法上の諸問題をできるだけ広汎に取り上げる。

第1節 災害の一般的経過と問題点

1 災害の一般的経過

災害対策基本法は、総則、組織、防災計画、そして、財政金融措置に関する部分を除くと、災害予防（46条〜49条）、災害応急対策（50条〜86条）、そして、災害復旧（87条〜90条）という順序で規定を設けている。これは災害発生をひとつのプロセスと理解した上で、このプロセスを、時間の流れに即して段階化し、各段階それぞれに適切な法的仕組みを用意しようとするもの、と理解できよう

実際、国の防災基本計画は、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興という、「時間的順序に沿って」記述・構成されている[1)]。また、地域防災計画も、大きく分けると、災害予防計画、災害応急対策計画、災害復旧計画で構成されている、という[2)]。たとえば、埼玉県地域防災計画は、災害予防計画、災害応急対策計画、災害復旧計画から構成されている[3)]。

本稿もこれらにならい、噴火災害をひとつのプロセスと理解し、これを、(1)災害対策、(2)災害応急対策、(3)災害復旧・復興、に分け、それぞれの段階で生じた諸問題の内、行政法に関連

すると思われるものを、まず大づかみに指摘することにしたい。

2　問題点

(1)　災害対策

災害対策の中では、特に「地域防災計画」が重要である。とりわけ、「『避難に関する事項』は、市町村の災害対策の中でも最も重要なもののひとつであり、その内容としては、避難勧告、指示の基準の設定、伝達方法、避難方法、避難所の開設等がある。」[4]。

ところで、2000年噴火では、火口が当初の予想より西側で、住宅街に接近していた。危険区域の見直しが迫られ、虻田町は避難指示地区を急きょ拡大した。このため、避難指示の対象となる虻田町民の数が、噴火前の約5,200人から、約9,900人に膨らんだ[5]。「想定外」の事態だったのだろう。現地対策本部長だった増田敏男・国土総括政務次官（当時）は、「危険区域内の住民を避難させることが最優先だ。どこに避難させるかはそれからでもいい」[6]と説明しており、また、関克己・内閣安全保障・危機管理室審議官（当時）も「とにかく危険区域から住民を避難させることを考えた」[7]と伝えている。

いずれにせよ、こうした大量の避難住民の受け入れ先が問題になった。渡島支庁は、長万部町と八雲町に対して3,000人の受け入れを要請、豊浦町には、虻田町助役が2,000人の受け入れを要請した。豊浦町、長万部町は、それぞれ、約4,300人、188人を受け入れた[8]。

しかし、各自治体の防災計画は、有珠山噴火による避難住民の受け入れを予定していなかった[9]。そもそも、豊浦町、長万部町の人口は、それぞれ約5,100人、約7,300人であり、いちばん多い八雲町でさえ、約17,200人である[10]。加えて、噴火後、急きょ避難所にした豊浦町の小中学校が新学期で使えなくなった[11]。

こうしたことが重なって、2000年噴火は、1978年噴火と比較して、より小規模であったと考えられるが[12]、避難所を数カ所も移動した住民が生じた[13]。

住民の避難にあたっては、1998年に設置された内閣安全保障・危機管理室（安危室）が期待された役割を十二分に発揮したと思われること[14](補注1)、そのことの裏返しであるが、少なくとも、防災計画の「広域性」にかかわる問題がある。つまり、有珠山周辺の一市二町（伊達市・虻田町・壮瞥町）だけでは、避難所の確保に難しい状況が生じた以上、たとえば、避難所確保のために、さらに周辺市町村との広域的な連携が必要となろう。

(2)　災害応急対策

噴火予知・沈静化を含む火山活動の動向に関する判断は、火山専門家の仕事であろう。これに対して、災害対策基本法上、住民避難などの判断は市町村長の権限に属している。したがって、火山専門家の知識・判断を市町村長の判断に、どのように反映させるかが重要な問題になる。岡田弘教授の指摘である[15]。

ところで、有珠山噴火でも活躍した気象庁火山噴火予知連絡会（予知連）は、1974（昭和49）

年、火山噴火予知に関する関係機関の研究や業務の相互連携を密にするために設置されたと言われる[16]。専門的知識・判断をより精確にするために、専門家の側でなされた工夫のひとつであろう。

これに対して、避難指示などの判断をする市町村長の側では、専門家の知識などを取り込み、より精確な判断をするために、どのような工夫を考えているのだろうか。

もちろん、最終的な判断は、市町村長みずからが下さざるを得ない。誰にとっても「一番難しいのはどこで一区切りつけるか」であり、また、「専門家はひとつにまとまらない、その時の判断をどうするか、難しい」[17]であろうが、それでもなお、「住民を火山災害から守るには、科学者、行政、マスメディアの連携が不可欠」だとすると[18]、市町村・行政の側においても、火山噴火活動から生ずる諸問題に的確に対応できるような仕組みづくりが必要であろう。ひと言で言って、「危機管理体制」の創設である[19]。

(3) 災害復旧・復興

最も重要な行政法上の問題は、噴火災害によって生じた被害を、公的資金（税金）によって補償すべきか、であろう。個人補償という用語の下で議論されている問題である。

これと並んで、洞爺湖温泉街の移転論（土地利用規制）が、根本的な問題解決策として重要であろう[20]。

第2節　行政法上の諸問題

大づかみながら第1節で示した問題について、以下、行政法学の観点から検討を加えよう。その際、行政法学の一般的な流儀にならって、行政組織法、行政作用法、そして、行政救済法（特に、補償）に分けて問題をみてゆくことにしたい。言い換えると、噴火という「危機」に、どのような行政組織が、どのような手法を用いて対処したか、その際生じた・生じる損失・損害を、どのように補塡したか・しようとしているか、さらに、今後、どのような対策を検討しているか、が問題となる。

1　行政組織法上の諸問題

ここでは、行政権限の配分・帰属先や行政組織の在り方を問題にしたい。組織・権限配分の在り方は、行政活動の内容・実効性などにとって、決定的に重要である。

(1) 災害対策基本法の基本的性格

まず、そもそも災害対策基本法の基本的性格について、〈災害対策基本法は小規模災害を前提にしている。大規模災害の場合には、国家が権限を掌握して、責任を持って対応すべきである〉との意見がある[21]。また、地域防災計画の性格を「頻度がきわめて低い大規模な危機管理という

ことよりも、比較的発生頻度が高い災害（わが国では一般に風水害が多い）を対象とした計画や予防活動が中心であった」と分析する論者もいる[22]。

これについては、災害救助法を含めて、災害対策基本法の限界を率直に認め、国に必要な権限を与え、また、阪神•淡路大震災や来るべき関東大震災クラスの大規模災害にも対処可能な、必要なら特別な法制度を早急に創設すべきである[23]。

もっとも、阪神・淡路大震災に際しては、被災地に国の現地対策本部が置かれ、大きな役割を果たしたと言われており、この経験を受けて、1995年に早くも災害対策基本法25条6項に「非常災害対策本部の事務の一部を行う組織として」の非常災害現地対策本部に関する条項が新たに盛り込まれている[24]。国の「作戦本部」を「現場」に設置するという改善がすでに実行されている。また、1997年の行政改革会議「内閣の危機管理機能の強化に関する意見集約」を受けて、1998年、内閣法改正により内閣官房に内閣危機管理監[25]が設置された（内閣法15条）。さらに、防災行政は従来の国土庁から内閣府という国家中枢機関に移管され、緊急時に必要な総合調整能力が著しく向上している。防災行政が国家行政の最重要課題の中に組み込まれるに至っている[26]。

こうして、少なくとも、国の行政組織上は[27]、大規模災害等にも対処しうる体制が格段に整備されつつあるように思う(補注2)。加えて、1998年には、被災者生活再建支援法が制定されており、被災者への支援体制も充実してきている[28]。

(2)　警戒区域設定権限

①市町村長の権限

警戒区域の設定権限を市町村長に与えている現行法には無理がある、との批判がある。なぜか。

はじめに、現行法が市町村長に権限を与える理由として、まず、市町村は、かねてより第一次的な防災上の責務を有するとされてきたこと[29]、つぎに、そもそも、「災害応急対策においては、防災の第一線における初動対応が非常に重要であり」、「災害現地においては、地域を熟知し、住民に対し全般的な責任を有する市町村長が先頭に立って、応急措置を実施することが必要であろう」と考えられること[30]、などが指摘されている。いずれも、説得力のある理由である。なにより、地元市町村は、消防など、災害現場で活躍する実働部隊を有しており、これに警察組織等を有する都道府県が加わる。

けれども、雲仙普賢岳噴火災害において、警戒区域の設定の決断を迫られた地元自治体の首長は、警戒区域の設定に伴い生ずる経済的損失をおそれて、これに反対した事実が報告されている。たとえば、ある論者は、当時の鐘ヶ江・島原市長の著作などを引用しつつ、災害対策基本法の「条文の中に損失補償の規定がないために、区域設定に携わる市町村長は、人命と財産のどちらを優先させるかという、ギリギリの判断を迫られることになる」とし、「島原市でも、市長は区域設定に対して頑強に反対するのである。」と述べている[31]。

ところで、災害対策基本法は、市町村長に多くの権限を与えている。つまり、法5章50条以下は、事前措置（59条）、警戒区域設定（63条）、応急公用負担（64条、65条）等、「災害応急対策における市町村の役割を重視し、市町村長に広範な権限を付与」しており、「訓示的規定の多い本〔災害対策基本〕法の中においては、実効的規定を多く規定している」[32]のである。したがって、警戒区域設定におけるみぎの問題は、他の決定場面でも生じる可能性がある。

実際、2000年の有珠山噴火に際し、虻田町は、3月29日昼過ぎ、午後3時の避難勧告発令に先だって、地元ホテル旅館等関係者に状況説明をしているが、そこでは、「避難中の損害は役場が補償してくれるんだろうな」という声が上がったと報道されている[33]。

②市町村（長）の限界

警戒区域設定等から生じる経済的損失の補償問題は、後で取り上げることとし、ここでは、つぎの点を指摘したい。

市町村長にさまざまの法的権限が与えられていることには、すでに見たように、説得力のある根拠がある。2000年9月の東海豪雨を含め、通常の風水害に際し、避難勧告等を発令する場合、市町村長の能力をとやかく言う者はいない。聞いたことはない。風水害はいずれ止む。「危ない」と思えば、「逃げろ」と言えばよいのである。災害の規模を問わず、初動対応において、消防や警察などの実働部隊を有する自治体、特に市町村が応急措置を実施する以外に選択肢は少ないように思う[34]。

けれども、そうした根拠が説得力を持つのは、災害がある一定の規模を越えず、特殊な性質のものでもない場合に限られると思われる。阪神・淡路大震災のように、災害が一定規模を越えたり、また、1999年9月に起きたJCO東海村臨界事故のように、原子力災害など特殊な性格を持つ災害の場合には、市町村の対応能力を超え、自衛隊をはじめとする国の登場が期待される[35]。いつ止むともしれない雲仙普賢岳や有珠山の噴火活動を前にして、警戒区域設定等の発令はより慎重になり、躊躇される。市町村長は、地元の政治・経済の状況をよく知るからこそ、そうなる。

このように、「危ないから逃げろ」といった話とは次元の異なる決断の要求される場面が確かに存在している。

(3) 現地対策本部組織の在り方

有珠山噴火の直前である3月29日に現地入りしていた国土庁のスタッフは、伊達市役所4階の議員控室に現地連絡調整会議を設置し、北海道庁を含め、1つの階に全員が集まれるようにしていた、という[36]。こうした配慮は貴重である。「タコつぼ社会」といわれる日本の、しかも「縦割り」の弊害が指摘される行政組織において、日頃、交流する機会の少ない者同士が、意思の疎通を図るのは困難であろう。それは、中央省庁内部であれ、中央と地方との関係においてであれ、同じだろうと思う。しかし、即地的即時的な判断が要求される災害現場で、「タコつぼ」「縦割り」は致命的である。それゆえ、物理的に相互に密着させ、距離感を奪う必要がある

（「同じ釜の飯を食う」）。

事実、1999年9月のJCO東海村臨界事故後に制定された原子力災害対策特別措置法12条1項は、通称「オフサイトセンター」（緊急事態応急対策拠点施設）の設置を規定するが、このオフサイトセンターには、原子力緊急事態応急対策に責任を持つ者等が参集することとされている。つまり、このオフサイトセンターには原子力災害合同対策協議会が設置されるが（23条4項）、協議会は原子力災害対策現地対策本部（17条8項）、都道府県、市町村の災害対策本部によって組織され、必要に応じて、その他の機関等もこれに参加することになっている（23条1項・3項）。このように、ここでは関係者が一堂に会する（べき）ことが法律上明記されるに至った[37]。

(4)　非常災害現地対策本部長の権限

①「現場」の変化

国が「現場」に出たことによって、自治体を中心とする「現場」にどのような変化が生じたかを問題にしたい。

有珠山噴火で現地対策本部長を務めた増田敏男は、「いままでは東京にある本部の指示を受けてからでないと一切動くことはできなかったが、今度はある程度、〔現地対策〕本部長の権限をもって指揮が執れることになる。」[38]と述べている。この根拠を確認することにしよう。

まずはじめに、1995年の阪神淡路大震災を踏まえて新たに規定された、災害対策基本法25条6項に基づき設置される、非常災害現地対策本部の性格であるが、増田は、これを、初動期の調整事務を現地で行うための組織であり、あくまでも災害時の応急措置を担うもの、とする[39]。

つぎに、災害対策基本法28条3項は、非常災害対策本部長の権限の一部を現地対策本部長に委任できるとするが、当該権限の内容は、具体的には、「指示権のうち被災地において機動的かつ迅速に処理することが適当なものや、現地対策本部要員の権限の行使についての総合調整などの権限が委任されることが想定される」といわれている[40]。ここで「指示権」とは、「一般に、ある機関が関係の機関又は者に対して、その所掌事務に関する方針、基準、手続、規則、計画等を示し、これらを実施させること」とか、「調整の責任者の示す方針等に従ってもらうべく一方的に働きかける調整手法」、「指示は上下の関係にない機関相互の間の横断的な調整手法であり、法的拘束力を有しない」などと説明されている[41]。

②若干の検討

みぎの災害対策基本法28条が定める総合調整権や指示権について、増田は「このことを現地で話題にしたことも、もちろん行使するなどと思ったこともない」し、「伝家の宝刀は、だれも知らない場所に置かれ、語られることも、抜かれることもなかった」としている[42]。しかし、増田自身、「一部には国がすべてを仕切ったかのごとくに伝わってるとの話も聞く」[43]と記しているように、その評価は難しい。若干の検討を試みよう。

まず、伊達市役所内に設置された現地連絡調整会議（後の現地対策本部合同会議）の場は、

「噴火から三時間は安危室〔内閣安全保障・危機管理室〕の独壇場だった」とは、宇井忠英北大教授の発言として紹介されている[44]。また、「警察の交通規制が前回の噴火時と比べものにならないほど厳しかった。国が出てきたから、と噂し合った。」という、地元住民の話を直接聞くことができた。

このように、有珠山噴火に際して、地元自治体が、国の現地対策本部との関係で、なにができたか、疑問が残る。

もちろん、国でなければできない仕事がある。それは、「縦割り行政」「中央集権」に由来する問題への対応である。たとえば、2000年有珠山噴火開始後の4月23日、落石事故により避難道路であった道道洞爺湖登別線が車両通行不能になり、対策が急がれた。ところが、「ここは国立公園で、山は保安林になっています。環境庁や林野庁に手続をとらなければならないので何日もかかります」とのこと。この事態において、現地対策本部長の増田敏男（国土総括政務次官)、田村政志•国土庁審議官が関係省庁と連絡調整を行い、非常事態ということで直接、大臣とかけあう用意までなされたものの、結局、手続きをとるのと工事とを同時に進めることができた、と報告されている[45]。こうした行政権限の発動•調整は自治体の手に余る。ここに、国に期待される独自の役割がある。

しかし、その範囲の外で、たとえば、避難勧告や避難指示の発令、警察による交通規制などの場面で、地元自治体は、主体的自主的に行動できたのだろうか。噴火直前の、また、直後の、きわめて緊迫した状況の中での、具体的なやりとりを踏まえた検証が必要だと考える。

この点で、2000年7月31日NNN「'00ドキュメント」が興味深い。1978年噴火当時の虻田町長（元北海道教育長）は、番組の中で、「避難命令」（番組中の用語）発令から約1カ月後に、単独で「命令」を解除したこと、この解除決定に北海道警察は真っ向から反対し、観光客の立ち入りを全面的に禁じたことが紹介されている。当時の町長はインタビューに答えて、〈そうしないと町民がわたしから離れてしまっただろう〉と証言している。これに対して、2000年噴火において、虻田町長は、〈(避難指示（の解除）等の決定を）わたし自身の判断で決められる状況ではなかった〉と番組の中で発言している。なにかが変わったのである。

2　行政作用法上の諸問題

ここでは、住民との関係にかかわる行政作用法上の諸問題を検討する。行政組織法の問題と区別しにくい論点もあり、また、ここでの議論の整理もなお大括りなものにとどまっている。

(1)　地域防災計画

地域防災計画の一般的な問題点として、つぎの点が指摘されていた。

まず、災害発生の可能性と被害予測が低めに設定されること、また、地域防災計画は、予防•応急対策・復旧の三つの計画からなるが、災害予防計画は、具体的な目標を決めて、それを達成するための活動内容を明示した計画ではないこと、具体的な応急対策計画は各機関が独自に

策定した計画の積み上げ方式で策定されており、全体としての調整がとれているとはいい難いこと、などなど、唖然愕然とする指摘がなされていた[46]。

さらに、「当事者の自治体や住民の中で、広域化の必然性や必要性が十分に認識された上で広域化が議論されてきたというわけではない。」「『広域防災会議』などがあっても、単なる協議会であり、実質的には機能していないのが一般的であった。広域的な防災訓練などはほとんど行われることがなかった」[47]とされていた。

要するに、地域防災計画は、問題のある制度であった。もっとも、阪神淡路大震災の後、防災計画の改訂が全国で実施されたと思われる。たとえば、伊達市は1999年に地域防災計画を大幅改訂しており、また、有珠火山防災計画は二年かけての見直し中で、幸いハザードマップはあったため、噴火に際し避難地域の決定などに支障はなかった、という[48]。また、JCO東海村臨界事故の後、原子力安全委員会は「原子力施設等の防災対策について」(2000年5月29日改訂）を出し、全国で地域防災計画「原子力災害対策編」が改訂され、大がかりな避難訓練が実施された[49](補注3)。

ところで、すでに紹介したように、噴火口が予想外に市街地に近かったため、最終的には、虻田町住民のほぼ全員約9,900人が避難することになった。大量の避難住民を周辺市町村、たとえば、豊浦町や長万部町などが受け入れた。しかし、当該自治体の防災計画は、有珠山噴火による被災民の受け入れを前提にしていなかった。「広域的」でなかった。現在、豊浦町、長万部町、八雲町、洞爺村などの「地域防災計画」は、こうした避難住民の受け入れを予定したものに変更されているのだろうか。2002年版の防災計画においても、「有珠火山防災会議協議会」に参加しているのは、地方気象台や伊達警察署などの機関を除くと、もっぱら、有珠山周辺の一市二町、つまり、伊達市・虻田町・壮瞥町だけである。これで十分なのだろうか。

(2) 避難勧告・避難指示・警戒区域の設定

ここは、災害対策基本法の中でも、もっとも議論のある領域のひとつである。

①呼称の分かりにくさ

筆者らのインタビューに際して、「避難勧告」はともかく、「避難指示」の意味を十分に理解できなかった、しかし、知り合いのホテルが避難を決定したので、自分も避難することにした、と指摘した旅館ホテル関係者がいた。笑えない。法律の言葉遣いが一般国民の理解を妨げている。

②避難指示と警戒区域の設定

「指示」に反して避難しなくとも、罰則は適用されない。したがって、「指示」は避難することを勧める行政指導の一種であろう。「避難の勧告や指示は、住民に対して強制力を持つものではなく、必ずしも法律上の根拠を要するものではない」[50]というのも、その趣旨と思われる。これに対して、警戒区域に立ち入った者には罰則の適用がある。したがって、立ち入った者は犯罪者であり、身柄を拘束されうる、つまり逮捕されることがある[51]。

③避難する・しないは自己責任？

「自分の判断を信じ、リスクは自分で負うと決断した人々を、警察や消防、自衛隊を使って『救出』することが正当化されるだろうか」との疑問を述べる者がいる[52]。有珠山噴火に際しては、避難指示が発令されたにとどまる。つまり、行政指導がなされただけであるから、実力を行使して、身柄を拘束することはできなかったはずである。

もっとも、警察官は、生命・身体に危険が及ぶ場合であって、「特に急を要する場合」には、「危害を受ける虞のある者に対し」「必要な限度で」避難させることができる（警察官職務執行法4条1項)。身体に手を添えて、避難を、事実上、促すことくらいはできよう。立ち入り阻止もできるだろう。これに対しては、警戒区域が設定されず、避難指示にとどまったということは、「災害発生の危機が切迫していなかった」からで、そうであれば、警察官に住民を避難させるほどの必要性はなかった、と考えることも可能かもしれない。

ただ、異なる法律の解釈が異なることは当然であり、市町村長による災害対策基本法の解釈と警察官による警察官職務執行法の解釈が異なること自体には、なんの問題もない、と言えよう。そもそも、みぎの「救出」が実力行使かどうかさえ疑問である。「説得」ではないか。

④避難指示を海上で実施できるか？

実際に問題になり、実施された[53]。市町村長の発令権限と衝突する類似の権限が他の行政機関にあるかどうかが問題である。

筆者なりに検討する。まず、災害対策基本法60条は、人の生命・身体の安全を確保するために、市町村長に避難指示を出す権限を与えている。また、法61条は、法60条により与えられている権限を市町村長が行使できない場合に、市町村長に代わって避難指示を出す権限を警察官と海上保安官に与えている。要するに、原則は市町村長の権限であるが、特別な場合には、警察官・海上保安官が、市町村長の権限を代行できるのである。こうした法の仕組みから、避難指示に関して、法は、海上保安官には市町村長の権限を排除するほどの権限を与えていないことが読みとれる。したがって、法61条所定の要件が存在しない限り、海上にも避難指示を出す権限を市町村長は有していると、一応推論できよう。ただし、海上について、避難指示等の権限をいずれかの行政庁に授権する法令があれば、話は別である。ところで、規定上、同様の状況は、法63条が定める警戒区域の設定にも認められる[54]。

⑤一時帰宅の法的性格？

避難指示等の一部、一時解除であろう。

3　行政救済法上の諸問題

ここでの基本問題は、いわゆる「個人補償」の成否である。「個人補償」論とは、要するに、「自然災害により住宅・家財に被害が生じた場合、そうした財産損失について国が補償すべき」とする主張をいい、政府は一貫して「個人補償」論を否定している[55]。

ここでは、自然災害と国の法的責任、被災者への補助金支給の公益性が問題となる。

(1)　自然災害と国の法的責任

自然災害、それ自体から生じた被害について、国の法的責任は成立しない。少なくとも行政法学においては、一般にそう考えられている[56]。国の法的責任が問われるのは、公の営造物の設置管理の瑕疵や、違法な公権力の行使を理由とする損害賠償責任（国家賠償責任）か、それとも、私有財産を公共のために適法に剝奪・制限した場合に認められる損失補償責任が、それぞれ成立する、と考えられる場合である。しかし、自然災害そのものは、公の営造物の設置管理の問題とは言えず、また、国による被災者への違法行為でもないし、被災者の財産を公共のために奪うものでもない[57]。

したがって、自然災害自体から生じた被害については、国が補償すべき理由は、法的には、ない。

(2)　個人補償

論者も国家賠償や損失補償を問題にしないようである。伊賀興一は、「『個人補償を！』」という「被災者の要求の中味は、行政の責任を介在させた国家賠償や財産補償を求めたというより、自助自立するうえでの、土台回復のための生活者に対する公的援助を求めるものであった」とし、つづけて、「結局、右の要求は、被災者に対する直接助成に公益性を認めよ、という主張と解される」。「こうした場合に、国家・社会が生活者の自助自立を促すために、その基盤回復をなすことはまさしく公益といわねばならない。」という[58]。つまり、「個人補償」論とは、被災者が自助自立する上で必要な土台回復のための公的な補助金支給を認めよ、という政策補償論であろう[59]。

ところで、地方自治法232条の2は、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては」「補助をすることができる」、としている。この法理は、国にも当てはまるであろう[60]。したがって、自然災害の被災者への公的な補助金支給に公益性が認められる場合には、「個人補償」論が実現する。これは、国家賠償や損失補償ではない。

(3)　補助金支給の公益性

それでは、被災者個人への補助金支給に公益性は認められるだろうか。

一般に、個人の資産形成のための公的な補助金の支給に公益性を認める者はいないように思う。個人の資産形成は、当該個人の責任だからである。しかし、つぎのような具体例をどう考えるか。

①補助金（商品券）支給の具体例

まず、現金支給の形を取っていない点などに注意が必要だけれども、かつて賛否が厳しく対立しつつも実施された「地域振興券」なるものがあった。これは、一定の条件を充たした個人に対して支給され、特定地域での利用だけが許された一種の「商品券」であった。

また、雲仙普賢岳災害では、復旧復興のために「雲仙普賢岳災害対策基金」が設立され、「基

金」の運用益と利子収入を用いて、住宅再建助成を含む、各種復興対策が実施された。しかし、「基金」の原資は、義捐金を除くと、公的資金である[61]。これと類似の仕組みは、阪神・淡路大震災復興基金[62]や被災者生活再建支援法でも採用されている[63]。被災者生活再建支援法は、「自然災害により生活基盤に著しい被害を受け、経済的理由等により自立して生活することが困難な被災者に対し、その自立した生活の開始を支援するため、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、最高100万円の被災者生活再建支援金を支給する制度の創設等を内容として」いる[64]。これは有珠山噴火災害でも適用されている[65]。雲仙では、「災害対策基金」から住宅再建助成が実施され、阪神淡路でも、利子補給という形ではあれ、「震災復興基金」からの助成があった[66]。これらは、「基金」を経由している点で、間接的になっているが、公的資金（税金等）を個人に「支給（贈与）」していることには違いはない[67]。

さらに、民間企業を誘致するために、当該企業に対して、固定資産税を減免したり、補助金・助成金を支給することが、たとえば、地方行政において広く一般に行われている。

②具体例と公益性

まず、「地域振興券」の場合、これを支給することによる消費喚起効果に経済政策における公益性が認められているのだ思われる[68]。

つぎに、さまざまの「基金」からの被災者個人への助成にあっても、なんらかの意味での「公益性」がその前提にあるはずである。

そして、企業誘致には、雇用の創出など、地域振興に役立つ、という意味での公益性がそなわっていると考えられているのであろう[69]。

したがって、被災者への「直接的な」補助金支給も、それがもっぱら個人の資産形成を意味するものではなく、公益性が認められるなら、適法（適憲）であろう。

問題は、どのような意味で、被災者個人への補助金支給に公益性が認められるか、である。

③公益性を基礎づける試み

まず、旧国土庁の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書」（平成12〔2000〕年12月4日）は、冒頭で、「住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量の住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。実際、被災者の住宅や生活の再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することになる。」と述べている。つまり、被災個人住宅も、地域社会の復興と結びつくなど、状況次第では公共性を有する、とする[70]。この議論を発展させることができるなら、被災者住宅への公的補助金支給、つまり、「個人補償」論になろう。

つぎに、もしも「土地が単なる私有財産にすぎず、その利用についての公共的制約など存在しないとすれば、これが地震で損なわれた場合もその回復は私人の自由に任せればよく、その回復のために公的資金を投入する理由はない」、「この公的支援を認める考え方の根拠こそが、土地の公共性なのである」、「被災した土地所有者への公的資金の投入には、土地が適切な公的

制約のもとにあることが前提になる」としつつ、「都市における土地は高度に公共的な意味を持っている」との観念を広く確立させようとする者がいる[71]。「土地」という用語の中に、住宅などの個人資産等を含めて理解することもできようか。

最後に、語弊をおそれずに言えば、「安上がり」論とでもいうべき考え方があり得る。たとえば、論者の意図とは異なるであろうが、「日本の施策は、『個人補償』と称する現金支給を拒否した結果、かえって高くついて、しかも、恨まれている。はじめから、資産と所得を調査して、個人に現金（ただし、持ち家には修繕費、借家人には移転費と家賃の差額の一定期間分）を渡した方がよかった〔安上がりだった〕」という考えである[72]。被災者には、自立自助の最初の段階では、いずれにせよ援助が必要であろう。そうであるなら、少しでも「安上がり」な援助方法に「公益性」が認められてよいのではないか。「安価」であることは、個人・社会・国家にとって、重要な価値であろう。これは、内容ではなく、他の方法とのコスト面での比較の中でのみ語ることができる、という意味で「手続的」で「相対的」な「公益性」である。

(4) 「個人補償」の問題点

「個人補償」という「政策補償」、「公的補助金の被災者への直接支給」に公益性が認められるとして、はたして実際に運用・適用できるだろうか。

①他の制度との均衡、限界？[73]

義捐金以外の公的資金に基づく「個人補償」が実施される場合、支給額は、他の関連制度と均衡を保つ必要があろう。たとえば、災害で亡くなった被災者が生計維持者の場合に支給される災害弔慰金は500万円、学生など、生計維持者でない場合には250万円、災害障害見舞金は、両眼失明・常時要介護状態等になった障害者に限り、生計維持者の場合で250万円、そうでない場合、125万円が支給される[74]。こうした死亡・身体被害の場合の支給額をそのままに、これを上回る額の財産被害への支給は、政策補償としても、原則として、わが国においては不適当であろう[75]。

②執行の難しさ

まず、公的補助金を支給されるのは誰か。住宅が全半壊した者か。その場合、借家人との公平性は確保されるのか[76]。「全半壊」を、だれが、どうやって判定するのか。その判定は信頼できるのか。支給対象は、そうした財産被害だけか。人身被害はどうするのか。金持ち、貧乏人、両者に同じように支給するのか。区別するとして、所得・資産をどうやって調べるのか。わが国には、所得捕捉率の厳然たる格差があるのは常識であろう。「現金をまともに支給するのであれば、所得と資産をきちんと調査することが必要である。そうした制度がない以上、まともな現金支給はできないと考えるべきである。『個人補償はできない』という政府の論拠は本来はこの点に求められるべきである」[77]。

いずれにせよ、かりに、被災度に応じた金銭支援をする場合には、必要性・公平性、そして、制度執行の簡便性を、それなりに充たすような基準・方法が必要となろう。難問であるが、具

体的な提案もなされている[78]。

第3節 「土地利用規制」からの若干の検討

以上、本稿は行政法上の（雑多な）諸問題を、行政組織法、行政作用法、そして、行政救済法（特に、「個人補償」）の3つに分けて、概観してきた。本節では、視点を土地利用規制に変えて、若干の検討を加えることにしたい。

さて、最も本質的で成果の大きな防災対策は、危険な「地区に人が住まないこと」である[79]。ところが、現行制度において、最も有効なこの防災対策が実現できていない。なぜか。

1 防災対策と土地利用規制の連携

(1) 連携は不十分—具体例

法制度上、防災対策は土地利用規制に十分反映しているとはいえない。たとえば、「開発許可の基準（都市計画法第33条）や災害危険区域の指定（建築基準法第39条）等でも、わが国の都市計画と防災計画との関連は必ずしも明瞭でない」[80]とされる。

また、地すべり等防止法などの多くの災害危険防止諸法において、危険区域の指定等がなされている。これら危険区域の指定等は、実務上、はたして都市計画に反映されているだろうか。

自治体における防災対策と都市計画に関する、あるアンケート調査研究によれば、都市計画実務においては、最も多く考慮されている急傾斜地崩壊防止法に基づく急傾斜地崩壊危険区域でさえ、調査対象の17.3%（74/427）の自治体でしか都市計画に反映されていない、という[81]。この調査研究は、「わが国では土地利用規制（計画）は、制度的に防災対策の手法として広く認められておら」ない、としている[82]。

以上のように、法制度上、実務上、防災対策と土地利用規制とは明確な形では結びついていない。

(2) その理由

それは、防災対策行政と土地利用規制行政（たとえば、都市計画行政）との間で十分な連携が取られていないためである。そして、両者の間で十分な連携が取られていない原因は、一般的に言えば、「縦割り行政」の弊害である[83]。より具体的には、防災対策部門の行政機構内部における相対的な地位の低さ（発言力の小ささ）が原因である、と推測される[84]。もしこの推測が正しいならば、現状を改善するには、一方で、防災対策部門の地位の向上を図る必要がある。他方、都市計画の側に、防災の視点を考慮するよう、法的に強制する・義務づけるという選択肢もあり得る。

2　防災対策とまちづくりとの密接な関係―常識

「わが国においては、全人口の約78%が市に居住しており、災害に強い都市づくりを進めることが重要である。」。防火地域の指定、都市の不燃化、都市構造の防災化など、「これらはすべて都市づくりの基本に関わることであり、防災対策というよりは都市づくりの不可欠かつ重要な要素として防災を位置づけ、都市づくりの中に防災の視点を盛り込んでいくことが必要であると考えられる。そして、そのためには、住民、事業者等の協力が不可欠であり、住民、事業者等に安全なまちづくりの将来設計を示し、それに沿った建物建設や住まいづくりを進めてもらうことが重要である。」[85]。

みぎで述べられている、防災が都市づくりにとって重要な視点・要素である、というのは、社会常識ではないのか。にもかかわらず、制度上も実務上も、この常識が通用していない。なぜか。「縦割り行政」の弊害以外にも原因があるのではないか。

さきのアンケート調査研究によれば、防災を意識した防災型の土地利用規制（計画）の適用拡大や防災目的の面的整備事業等が円滑に進まない阻害要因として、都市計画部局が第1に指摘するのは、「土地所有・利用についての権利意識（60.4%）」であり、防災事業を実施する上での障害としては、「財源問題（55%）」が第1である。この「財源問題」を、防災部局もまた防災対策の障害として第1に挙げている(81%)。要するに、防災型土地利用計画の策定にとって不可欠な、住民、事業者等の理解と協力が、「権利意識」によって得られず、また、防災事業の財源も不足している、ということである。一方で、「組織や制度に関する課題の指摘はさほど高くない」[86]。

したがって、事態改善のためには、土地をめぐる「権利意識」、「財源問題」に取り組むことが必要だ、ということになろう[87]。都市計画部局は、「権利調整手法」の開発を求めている、という[88]。

3　「職住分離」が進展しない理由

有珠山復興事業の中の目玉は、いわゆる「Cゾーン」からの住宅移転事業であろう。被害予測を基に、住民の移転にまで踏み込んだ土地利用計画は日本ではこれが初めてである、と言われている。

さて、「Cゾーン」とは、2001年3月に北海道が策定した「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針」で示された土地利用区域のひとつであり、「将来の噴火等に対して防災対策を講ずる区域」をいう。具体的には、病院・学校・社会福祉施設などの移転が進められ、「住宅については、移転を視野に入れ、その在り方を検討する。住宅の移転にあたってはその支援策を検討する」というものである[89]。これは、洞爺湖温泉においては「職住分離」、つまり、ホテル等の従業員の住宅を、安全な地域に移転することを意味する。

ところで、有珠山周辺の一市二町、つまり、伊達市、虻田町、壮瞥町合わせて約1,000戸の住宅がこの「Cゾーン」に含まれている。「Cゾーン」計画が実現すれば、次の噴火に際し、少

なくとも、住民への被害を、最小限に食い止めることが可能になろう[90]。しかし、住民による抵抗がある。

住民が移転に抵抗する理由のひとつは、「安全でないというような見方をされる」[91]、〈従業員が住んでいないところへ観光客は来ない〉[92]、だから、商売にとって打撃になる、という、洞爺湖観光協会の認識にある。また、単純な住宅等の移転には補償が出ないのも大きい[93]。

なるほど、洞爺湖温泉での経済活動は、雇用の場の確保という観点から重要であろう。そのことと、しかし、地域の安全性確保とは両立できないのか。「従業員が住んでいないところへ、観光客は来ない」という。このこと自体の是非は措くとしても、なにより、従業員の安全をまず確保してこそ、観光客の安全も確保できるのではないか。有珠山寄りの危険地域にある自宅に老親・子どもを残したまま、洞爺湖畔のホテル等で働く従業員は、たとえば、突然襲う泥流に対して、どうして観光客の安全確保に専念できようか[94]。

4　一般納税者の視点

2000年7月31日NNN「'00ドキュメント」は、次の事実を伝えていた。つまり、1978年噴火から1年2カ月後に発生した泥流により死者が出たこと、この死亡事故をきっかけに、総額700億円を投じて「流路工」の建設が始まったこと、である。この「流路工」は2000年噴火に際し、発生した泥流をみごとに洞爺湖へと導いた。が、満杯になり、その後、泥流除去に多額の税金が費やされている。これは、少なくとも700億円という莫大な税金と引き替えにして、洞爺湖温泉は成り立っていることを意味しないか。

すでに指摘したように、「Cゾーン」で移転対象となっている住宅戸数は約1,000戸である。かりに、1戸当たり1,000万円を移転補償費として支払うと総額100億円である。2倍で200億。少なくとも一般住宅に関しては、100〜200億円でその安全性を確保できるのである[95]。

有珠山周辺は、おおよそ20〜30年の周期で、同様の災害に襲われる。そのたびに、「流路工」は泥流や土砂で一杯になり、除去作業でまた費用がかかる。移転費用として200億円を支出して、少なくとも一般住宅については、すべてを終わらせるか、それとも、賽の河原の石積みのように、果てしなく、防災対策と称する公共事業を実施し、莫大な税金をつぎ込んで、かりそめの「安全」を確保するのか[96]。災害当事者にあっては、それでもなお当該地域での居住に固執する理由を、われわれ一般納税者に対して説明し、われわれを納得させる責任があるであろう。逆に、われわれ一般納税者は、災害当事者による「密室」での交渉や取引によって、ものごとが進められないことを要求する資格を持つであろう[97]。情報公開の下、第三者を交えた議論の結果であれば、少なくとも住宅移転補償の「公益性」を世論もまた受け容れる余地が出てくるように思う[98](補注4)。

1）参照、前葉泰幸「災害応急対策と復興対策における国の役割（上）」自治研究75巻1号（1999）66頁、67頁注(1)、藤井克己「個人補償こそが急務である」世界1996年2月号153頁、154頁、中央

防災会議内閣府政策統括官（防災担当）編『防災基本計画―平成14年4月』（財務省印刷局、2002）。なお、安本典夫「災害復興と法」『公法研究』61号（有斐閣、1999）173頁、175頁参照。

2）参照、真山達志「地方自治体の危機管理システム」ジュリスト1070号（1995）10頁。

3）参照、http://www.pref.saitama.jp/A09/BJ00/tiikibou/tiikibou.htm. なお、地震災害のプロセスを、地震発生段階、地震被災段階、火災発生段階、大パニック段階、避難段階、救援・救出段階、応急復旧・救援段階、都市復旧段階、都市復興段階の9段階に分けるものもある。参照、山田雅夫『あなたの町が危ない！―いざという時の防災計画』（山海堂、2002）68頁以下。

4）防災行政研究会編『逐条解説・災害対策基本法』（改訂版、ぎょうせい、1997）180頁。

5）以上、参照、増田敏男『三日で解決せよ―有珠山噴火現地対策本部長奮闘記』（時事通信社、2001）49頁以下、北海道新聞社編『2000年有珠山噴火』（北海道新聞社、2002）118頁、124頁。

6）増田・前掲注(5)51頁。

7）北海道新聞社編・前掲注(5)122頁。

8）参照、増田・前掲注(5)52頁以下、北海道新聞社編・前掲注(5)124頁。

9）参照、増田・前掲注(5)52頁以下、北海道新聞社編・前掲注(5)124頁。

10）人口情報は、Yahoo! 地域情報に依る。http://dir.yahoo.co.jp/Regional/Japanese_Regions/Hokkaido/Cities/. なお、八雲町には一人も行かず、用意した6,000人分の食事が捨てられた、という。以上につき、参照、北海道新聞社編・前掲注(5)124頁。

11）参照、北海道新聞社編・前掲注(5)126頁。

12）前回の噴火では、降灰が広範囲に及び、60 kmほども離れた札幌市内でさえ、タクシーのフロントガラスが灰で覆われるほどであった。筆者の実体験である。

13）参照、北海道新聞社編・前掲注(5)125頁以下。避難者数の市町村別・時系列での変化などについては、参照、虻田町HP（http://www.abuta.iburi.jp/（「有珠山噴火災害資料」「避難状況」））。

14）「安危室」の活躍については、参照、北海道新聞社編・前掲注(5)118頁以下、増田・前掲注(5)52頁。もっとも、こうした中央集権には危険も伴う。たとえば、「権限のある国が力を発揮するほど、住民の声が届きにくくなる」との指摘がある（参照、北海道新聞 http//:www5.hokkaid0-np.co.jp/syakai/usu/usu2000/usu2000-5.html.）。ここで、地元一市二町、とりわけ虻田町の果たした役割が不明である。さらに、「危機管理」と自由民主主義との相克について、川崎修「「自由民主主義」―理念と体制の間」『三つのデモクラシー―自由民主主義・社会民主主義・キリスト教民主主義―年報政治学2001』（岩波書店、2002）3頁、14頁参照。

15）参照、北海道新聞社編・前掲注(5)260頁。

16）参照、増田・前掲注(5)23頁。

17）増田・前掲注(5)110頁。

18）岡田教授の言葉として紹介されている。参照、増田・前掲注(5)23頁。

19）岩手山におけるいわゆる「岩手方式」が、ここでひとつの参考になろう。確かに、「国・県・市町村がそれぞれ責任を持ち連携と連帯を保ちつつ対策を実施するという、いわゆる岩手方式は、程度の差こそあれ、他の火山でも行われている」（筆者からの質問に対する、岩手県総務部総合防災室：火山対策主査　遠藤哲雄氏の回答）ものと思われる。「岩手方式」の特徴は、防災実務を担当する各行政機関の「連帯責任」を明記したことと、情報連絡体制における「報道機関」の位置づけを、文書の形で明確にした点にあると思われる。参照、『岩手山火山防災ガイドライン』（平成12年3月）4頁（「国・県・市町村が連帯して責任を負う」）、25頁（「火山活動に関する情報連絡体制図」）。同「情報連絡体制図」は、http://mtiwate.cande.iwate-u.ac.jp/bousai/gaz5.htm にも掲載されている。

20）その他、災害に関する憲法・行政法・民事法上の諸問題については、差し当たり、阪神・淡路大震災に関するものではあるが、以下の文献を参照されたい。阿部泰隆『大震災の法と政策』（日本評

論社、1995)、坂和章平・中井康之・森恵一・岡村泰郎『弁護士からの実践的提案・震災復興まちづくりへの模索』(都市文化社、1995)。

21) 阿部・前掲注(20)32頁、112頁参照(現行法を「中小規模災害対策基本法」と名付けている。)。

22) 真山・前掲注(2)10頁、12頁。

23) 阿部・前掲注(20)、同「大震災対策における(憲)法解釈と法政策」公法研究61号(有斐閣、1999)151頁以下が、すでに具体的な提案をしている。

24) 参照、防災行政研究会編・前掲注(4)114頁、木幡浩・猿渡知之・前葉泰幸『災害と安全』(ぎょうせい、1999)54頁以下。

25) 内閣危機管理監は、ハイジャックや地震・噴火などのような大規模災害、つまり、国民の生命・身体、財産に対する重大かつ緊急の被害が切迫し、統一的な対処が必要となる場合に、被害拡大の防止・事態収拾のための措置等を取り、内閣官房長官・副長官を助け、「危機管理」事務を「統理」する行政機関である。具体的には、内閣として必要な措置について第一次的に判断し、内閣官房各室長等を指揮し、初期措置について関係省庁と総合調整等を行い、対策本部等設置後も必要な総合調整を行う。参照、黒木慶英・別府充彦「内閣機能の強化▼内閣危機管理監の新設と内閣官房副長官の増員」『時の法令』1574号(1998)6頁以下。

26) 参照、岡本誠司「新中央防災会議の六〇〇日—躍動する防災行政(一)」自治研究78巻9号(2002)96頁、98-100頁。さらに参照、2001年1月6日施行の内閣府設置法3条2項・4条1項7号・同条3項7号～15号・18条2項。

27) 自治体においても、県と市町村との連携強化を図るために、たとえば、岐阜県では、県内5区に地域防災監を配置しており、また、鳥取県では、災害時、素人を市町村に派遣しても情報伝達程度の仕事しかできないため、建築・土木・保健の専門家5名でチームを編成し、被害状況調査などに当たるほか、メンバーに被害者救済のための訓練まで受けさせている、という(2003年1月18日NHKニュースに依る。)。また、「消防・警察などの実働関係機関の職員はその専門分野に関して十分な研修体制を構築しているのに、国や地方公共団体の防災・危機管理担当職員に対する研修は十分とはいえない。」(岡本「新中央防災会議の六〇〇日—躍動する防災行政(三・完)」自治研究78巻12号(2002)95頁以下、119頁)との指摘がある。これは、特に国の担当職員に当てはまるであろう。そうであれば、自衛隊や市町村等との共同演習など、実地訓練を今後とも積極的に実施すべきであろう(参照、関克己(内閣危機管理室審議官)「基調講演　火山、地震活動と危機管理」日本災害情報学会・日本損害保険協会主催「ロング・シンポジウム2000　有珠山、三宅島、新島、神津島の活動と災害情報—災害の現状と今後の対策」(2000年10月10日)(http://www.hiroi.isics.u-tokyo.ac.jp/index-kenkyusitu-shokai-osirase-long-sympo.html)。)。

なお、北海道新聞HP 2003年2月20日によれば、2月19日、十勝岳噴火に備え、十勝岳火山防災会議協議会などが主催の総合防災訓練が実施されたが、その際、陸上自衛隊が初めて、上川支庁に臨時の情報収集基地の前方指揮所を設け、ヘリ搭載カメラから十勝岳上空の画像を配信するシステムを実験した、とのことである。自衛隊も「現場」に出てきている。

28) 被災者生活再建支援法の概要については、櫻井敬子「地震に対する国家責任について」自治研究79巻1号(2003)83頁、97頁以下のほか、岡本・前掲注(27)95頁以下、110頁〔表－9〕と112頁〔図－5〕を参照のこと。被災者生活再建支援法は、「自然災害により生活基盤に著しい被害を受け、経済的理由等により自立して生活することが困難な被災者に対し、その自立した生活の開始を支援するため、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、最高一〇〇万円の被災者生活再建支援金を支給する制度の創設等を内容として」いる(参照、岡本・前掲注(27)113頁)。また、議論が継続している「被災者住宅再建支援法(仮称)」については、櫻井・前掲99頁以下参照。さらに、個人的なHPであるが、公的支援に関し、詳細な情報を提供するものとして、http://www2.ktplan.

jp/～mat/shinsai-kanren/sien/sien1.htm がある。

29）参照、防災行政研究会編・前掲注(4) 40 頁、253 頁。これは法律文言上、国・都道府県・市町村の責務をそれぞれ定める災害対策基本法 3 条・4 条・5 条の内容を比較することから導き出すことができる。また、旧地方自治法 2 条 3 項 1 号・8 号、同条 4 項の規定からも同趣旨をうかがうことができ、地域住民の安全確保を自治事務として位置づけてきた、と言える。参照、高橋滋「原子炉等規制法の改正と原子力災害対策特別措置法の制定」ジュリスト 1186 号（2000）28 頁、34 頁。

30）参照、木幡ほか・前掲注(24)170 頁、176 頁。なお、防災行政研究会編・前掲注(4) 244-5 頁には、避難勧告・避難指示に関する災害対策基本法 60 条に関するものではあるが、他の法令上の不備を是正するために、「住民に最も身近な市町村長に災害全般についての避難の勧告又は指示の権限を与える」ことにした旨の記述がある。

31）山下祐介「第 3 章　被災者団体と住民運動」鈴木広編『災害都市の研究』（九州大学出版会、1998）125 頁、130 頁。ほかにも、たとえば、都市生活地域復興センター・池田啓一「有珠山噴火の報道に接して」2000 年 3 月 31 日（http://www.bekkoame.ne.jp/～pancer/usu_eruption.html）は、「1991 年の雲仙普賢岳噴火災害においては、災害対策基本法にもとづく警戒区域が設定された。その際、経済的損失の発生をおそれて設定権者（基礎自治体の首長）が設定を一時躊躇したことは周知の事実である。」としている。

32）防災行政研究会編・前掲注(4) 203 頁。

33）参照、北海道新聞社編・前掲注(5) 98 頁。なお、同書には「避難指示」とあるが、虻田町の関連 HP では「避難勧告」となっており、時期的にも「勧告」が正しいと思われる。

34）自衛隊による対応のほか、個々の住民による自主的対応が検討に値する。

35）参照、「原子力行政の現状と課題―東海村臨界事故 1 年を契機として」ジュリスト 1186 号（2000）2 頁、13 頁以下での高橋滋、下山俊次の議論。高橋は「地方分権」の立場から、国と自治体、それぞれに独自の役割があることを強調し、「国が一歩先に出るけれども、両者が連携をいかに取るか」が原子力防災の基本的視点だとする。これに対して、下山は「自治体からしてみると、高度に専門的判断を必要とする判断をするのは容易でない」とし、国が積極的に関与するのは当然だ、としている。力点の置き場所に違いはあるが、国のリーダーシップ・積極的関与を述べる点では共通していると考える。

36）参照、増田・前掲注(5) 31 頁。

37）JCO 東海村臨界事故が起きたのが 1999 年 9 月、原子力災害対策特別措置法の制定が 1999 年 12 月 13 日、したがって、2000 年 3 月の有珠山噴火に際し、伊達市役所のワンフロアーに関係者が一堂に会するようになったのは、JCO 事故以後の経験を踏まえたものだと思われる。

38）増田・前掲注(5) 55 頁。また、有珠山へ向かう国土庁審議官に対してなされた「東京から文句は言わない。現地で徹底的に調整してくれ。」という国土庁防災局長の言葉を、北海道新聞社編・前掲注(5) 97 頁は、現地対策本部に判断と権限を一任したのだ、と理解している。

39）増田・前掲注(5) 68 頁、71 頁、94 頁、99 頁、100 頁、104 頁。

40）参照、木幡ほか・前掲注(24)55 頁。なお、現地対策本部の所掌事務については、中央防災会議主事会議の申合せ「現地対策本部の設置及び運営等について」（平成 8 年 8 月 2 日一部改正）において詳細に規定されている、という。参照、同書 55 頁以下。

41）参照、木幡ほか・前掲注(24)57 頁、63 頁。なお、防災行政研究会編・前掲注(4) 122 頁は、非常災害対策本部長・現地対策本部長の「指示権」について、「地方自治の本旨に反しないかという問題がある」としつつ、「すべてを地方公共団体の任意の処理に任せることは妥当でない場合がある」とする。また、緊急災害対策本部長の「指示権」に関してであるが、強制力を伴わない勧告、要請等と比較しつつ、「より強力な調整を行い得る」ものと説明している（132 頁）。指揮監督権との違いは、こう

した説明においても明瞭とは言えない。

42) 参照、増田・前掲注(5) 175 頁以下。

43) 参照、増田・前掲注(5) 177 頁以下。

44) 参照、北海道新聞社編・前掲注(5) 118 頁。

45) 参照、増田・前掲注(5) 135 頁以下。現場写真が 133 頁にある。

46) 真山・前掲注(2) 10 頁、11 頁。真山は、計画の性格を識別するための「性格指標」それぞれについて分析した結果、「防災計画、とりわけ大地震を想定したような防災計画は、『性格指標』のすべての項目で問題をかかえた、きわめて特殊な計画である」としていた。前掲注(2) 13 頁。

47) 真山・前掲注(2) 10 頁、14 頁。

48) 伊達市長・菊谷秀吉の言葉。参照、増田・前掲注(5) 190 頁。

49) たとえば、茨城県東海村では、東海村臨界事故から 1 年後の 2000 年 9 月 30 日、住民約 900 人の参加も得て、避難訓練が実施された、という。http://www.mainichi.co.jp/eye/feature/article/toukai/000930-5.html

50) 木幡ほか・前掲注(24)171 頁。

51) その他、避難指示と警戒区域の設定との間の違いにつき、詳しくは、木幡ほか・前掲注(24)171 頁以下、さらに、防災行政研究会編・前掲注(4) 261 頁以下参照。

52) 井上澄夫「〈有珠山噴火〉法的根拠無き警察・自衛隊の『救出作戦』」技術と人間 2000 年 8 月 9 月合併号 8 頁、9 頁。

53) 参照、増田・前掲注(5) 44 頁、48 頁の図。

54) なお、たとえば、避難のための立退きの指示については、災害対策基本法 60 条のほか、水防法 22 条、地すべり等防止法 25 条、警察官職務執行法 4 条 1 項等に関連規定があるが、優先関係はなく、重複適用できる、とされている。参照、防災行政研究会編・前掲注(4) 248 頁以下。

55) 木幡ほか・前掲注(24)131〜141 頁の議論の整理を参照されたい。

56) たとえば、櫻井・前掲注(28)83 頁、84 頁は、「地震の発生それ自体に対して、国家は」「通常の意味での法的責任を負うものではない。」としている。憲法学では、国がどのような防災措置を講じるかを検討するに際して、重要な考慮事項となる憲法上の防災義務を述べる、小山剛「震災による財産被害と個人補償」法学セミナー503 号（1996）66 頁、68 頁以下がある。小山は、国による震災対策義務を肯定する渋谷秀樹、吉田英司の立論に疑問を示しており(67 頁)、実定法解釈として、個人補償・(本文でつぎに述べる意味での)国家の法的責任を肯定する立場ではない、と思われる。さらに、坂和ほか・前掲注(20)200 頁は、「そもそも、地震災害により被災した個人財産に対して直接、補償をすることは、法制度上到底不可能であろう。」としている。

57) 参照、阿部・前掲注(20)80 頁、94 頁、321 頁以下、阿部「やわらか頭の法戦略・天災特に雲仙災害に個人補償はないか」法学セミナー444 号（1991）66 頁以下、阿部「災害被災者の生活再建支援法案（上）」ジュリスト 1119 号（1997）103 頁以下。ただし、自然災害に際して、公の営造物の設置管理に瑕疵があったり、違法な公権力の行使があれば、当然、賠償責任が問われる（参照、遠藤博也『国家補償法上巻』（青林書院、1981) 95 頁)。したがって、かりに、「地域防災計画策定義務」が成立し、ずさんな計画は国家賠償法上、違法であると法的に構成できる場合には、賠償責任が追及されることになろう（参照、藤井・前掲注(1) 159 頁以下)。また、災害に際して市町村長等が応急公用負担として行う財産の使用・収用に対しては、災害対策基本法 82 条が損失補償を規定している。ここでの損失補償に関し、さらに、遠藤『行政法 II（各論)』（青林書院、1977）150 頁以下参照。

58) 以上、伊賀「被災者の生活再建援助法案について―阪神・淡路大震災の教訓と提言」法律時報 69 巻 6 号（1997）64 頁。

59) 阿部・前掲注(20)82 頁は、個人補償論を「法的に善解すれば」「生活再建措置を講ずる一種の政策補

償を求める主張と理解することができる」としている。

60）櫻井・前掲注(28)83頁、100頁は、「国家は贈与をなし得ず」との法理を示した上で、超党派国会議員らによる「被災者住宅再建支援法（仮称）案骨子」に規定される「被災住宅復旧補助金」のような「個人に対して当該個人のため」の「公金の拠出はあくまでも公益性によって裏付けられることが要求される」として、直接的ではないが、個人への補助金支給には公益性が必要だとの趣旨を述べている。さらに、櫻井は「これは憲法上の要請であるといわなければならない（憲法八四条）。」とする。ここでの公的支援に「公共性は不要である」とする者に、たとえば、工藤達朗「自然災害からの保護を求める憲法上の権利」『公法研究』61号（有斐閣、1999）206頁、211頁がある。

61）「雲仙普賢岳災害対策基金」の仕組みは、さしあたり、長崎大学『雲仙普賢岳がもたらしたもの・火山』（長崎出島文庫、2000）262頁の説明と、263頁の図11・1を参照のこと。

62）「震災復興基金」の内容や、「雲仙普賢岳災害対策基金」との違いなどについては、阿部・前掲注(20)82頁以下、94頁以下、長崎大学・前掲注(61)282頁以下参照。

63）被災者生活再建支援法の概要については、岡本・前掲注(27)95頁以下、110頁〔表－9〕と112頁〔図－5〕を参照のこと。

64）岡本・前掲注(27)113頁。

65）参照、増田・前掲注(5)132頁以下、岡本・前掲注(27)111頁の〔表－10〕。

66）参照、長崎大学・前掲注(61)285頁。

67）阿部・前掲注(20)15頁、94頁、106頁は、「個人不補償原則」の下で、震災復興基金を「脱法行為的」と表現し、また、同「災害被災者の生活再建支援法案（下）」ジュリスト1121号（1997）137頁は、「震災復興基金の活用も実質は個人補償のバイパス」と表現している。さらに、「基金を迂回すれば、結局は税金で支援することが許容されるのはなぜだろうかという理論的な問題は残っている」とも指摘する（阿部・前掲注(20)95頁）。なお、前葉泰幸「災害応急対策と復興対策における国の役割（下）」自治研究75巻2号（1999）85頁は、「基金」に基づく支援金の給付は「個人補償」ではなく、「生活再建や自立への支援としての位置付け」とする。要は、社会保障（福祉）だということであろう。

68）なお、参照、「地域振興券の消費喚起効果等について」平成11〔1999〕年8月6日、経済企画庁、http://www5.cao.go.jp/99/f/19990806f-shinkouken.html

69）古いものであるが、釧路市企業誘致条例事件に関する、遠藤博也『計画行政法』（学陽書房、1976）236頁以下の記述を参照。また、地方自治法232条の2にいう補助金交付の公益性に関する総合判例研究である、高木光「判批」自治研究75巻1号（1999）101頁、111頁も、幌延町貯蔵「工学センターの誘致活動が、地域振興という観点から公益性を有する」としている。

70）阿部・前掲注(20)95頁以下は、阪神淡路大震災の復旧復興に際して設置された震災復興基金が、被災者の住宅再建に際し利子補給を行う点をとらえ、「面的整備区域内の建築促進と新市街地への定住促進という目的に適合した〔つまり、公益性を有する〕場合に適用される政策融資」と整理している。なお、土地収用法3条30号は、国等の公的機関が一定の用途地域内において、賃貸・譲渡目的で行う住宅団地経営事業についても、「公共の利益になる事業」だとしている。ここでは、「大都市圏における都市づくりの公共性」が要求されている（参照、遠藤・前掲注(57)『行政法II（各論）』234頁）。

71）坂和ほか・前掲注(20)138頁以下。引用に際し、記述の順番を前後させた。この議論にここで立ち入るのは本稿の枠を越えるが、いうところの「土地の公共性」の具体的意味内容がいまだ不明のように思う。たとえば、社会経済活動が、通常は、土地の上で行われるという意味で、土地は社会生活に不可欠であるにもかかわらず、（相対的に）稀少だ、ということか。あるいはまた、道路・上下水道などの社会資本が整備されて初めて、（効率的な）土地利用が可能になる、だから、土地は所有者の自由で恣意的な処分に委ねられるべき財ではない、ということか。いずれにせよ、土地そのもの

が持っている公共性はともかく、土地の上で行われる、たとえば、個人による住宅再建などとの関わりが明確でないように思う。

72) 参照、阿部「災害被災者の生活再建支援法案（上）」ジュリスト1119号（1997）112頁注(6)、さらに、104頁1段目末尾以下も。また、ノースリッジ地震と阪神淡路大震災を例に、アメリカ合衆国の制度と日本の制度を比較した場合、日本の方が、被災者一人当たりの支給金額は大きいとする、木幡ほか・前掲注(24)136頁、137頁〔表3－6〕がある。なお、日本においては、被災者個人の手には渡らなかった公的資金は、結局は公共土木工事の受注者等に支払われたことになる。これが「個人補償」否定論の実際の機能であろうか。

73) 以下の部分は、阿部「災害被災者の生活再建支援法案（上）（下）」ジュリスト1119号（1997）103頁以下、1121号（1997）132頁以下に詳しい。

74) いずれも最高限度額。参照、災害弔慰金の支給等に関する法律3条3項・8条、同法施行令1条の2・2条の2及び別表。

75) さらに、阿部「災害被災者の生活再建支援法案（上）」ジュリスト1119号（1997）109頁は、税金軽減・保険をも視野に入れた上で、「国家賠償、損失補償との均衡は絶対の原則」とする。しかし、「絶対」と言えるかどうかは、不明である。というのは、賠償金等の額を上回る額を支払うべき「公益性」が、（容易に考えつかないが）理論上、なおあり得るだろうと思われるからである。

76) 参照、中央防災会議防災基本計画専門調査会「防災体制の強化に関する提言」17頁〔6・1）・②〕。http://www.bousai.go.jp/kaigi/chousa/kisya/020702kisya.pdf.

77) 参照、阿部「災害被災者の生活再建支援法案（上）」ジュリスト1119号（1997）107頁。

78) 解決策の具体的提案としては、阿部「災害被災者の生活再建支援法案（下）」ジュリスト1121号（1997）132頁、134頁以下、136頁がある。

79) 増田聡・村山良之「地方自治体における防災対策と都市計画」地学雑誌2001年980頁、984頁。

80) 参照、増田ほか・前掲注(79)981頁。

81) 参照、増田ほか・前掲注(79)985頁。

82) 参照、増田ほか・前掲注(79)986頁。

83)「縦割り行政」自体はどこの国にも存在しているであろう。現代社会がかかえる複雑な諸問題に国家が有効適切に対処するためには、目的別・機能別に行政組織を分化し、諸問題に対応できるだけの専門化が必要だからである。しかし、わが国「縦割り行政」は、他の国々と比較して、より安定的だという特徴を持つことが指摘されている。参照、森田朗『現代の行政』（放送大学教育振興会、1996）138頁以下。

84) そうだとすると、このことは、防災対策部門に対する社会的需要の小ささを意味しているかもしれない。

85) 木幡ほか・前掲注(24)335頁。

86) 参照、増田ほか・前掲注(79)986頁。

87) なお、下川辺淳『戦後国土計画への証言』（日本経済評論社、1994）131頁～135頁は、土地利用計画にすべての責任を押しつけることは簡単であるが、実行は困難だ、と指摘していた。しかし、その理由は下川辺では曖昧であったように思う。

88) 参照、増田ほか・前掲注(79)986頁。

89) 参照、『有珠山周辺防災まちづくり計画』（北海道・伊達市・虻田町・壮瞥町、2002年6月）16頁のCゾーンに関する「区域設定の必要性と対策の概要」欄。

90) なお、北海道庁HP（http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-usuts/index.htm）によると、2002年10月の時点で、「H 14.10　TOPICS『○　虻田町の防災集団移転促進事業について

虻田町では、今回の有珠山噴火に伴い災害が発生した区域で建築基準法第39条第1項の規定によ

る災害危険区域に指定した洞爺湖温泉地区の砂防事業実施区域（Aゾーン）と泉北地区の一部を「移転促進区域」に設定し、洞爺湖温泉地区の198世帯のうちの134世帯と泉北地区の18世帯を合わせた152世帯を防災集団移転促進事業で移転しました。』」とある。移転が進められているのである。ここでは、災害危険区域等の指定と「移転促進区域」とがリンクしている。もっとも、ここでいう「移転促進区域」と「Cゾーン」の相互関係が、目下不明である。また、「災害危険区域に指定された区域内の公営住宅や泉北地区の住宅などを対象として行われる防災集団移転事業が、平成〔2001〕一三年一一月から開始されている。」（岡本誠司「新中央防災会議の六〇〇日一躍動する防災行政（二）」自治研究78巻11号（2002）88頁以下、91頁）が、北海道が設定した「Cゾーン」と防災集団移転事業の対象地域との相互関係が、同じく、目下不明である。

91）2000年10月6日NHK「北海道クローズアップ：町をどう復興させるか―有珠山噴火から半年―」における洞爺湖温泉協会会長の発言。

92）2000年7月31日NNN「'00ドキュメント：火の山に生きて―有珠山噴火と洞爺湖温泉―」における洞爺湖温泉協会副会長の発言（「中にいる人間〔従業員等〕だけ遠くに住んでね、そしてお客さんだけは、こちら〔温泉街〕に来て下さい、ということにはならないんじゃないですか」）。

93）NHK「北海道クローズアップ」・前掲注(91)における虻田町復興懇談会委員の発言。観光協会の認識を「権利意識」と言い換えることは許されるであろうか。また、移転補償が出ないことを「財源問題」と言い換えるのは強引だろうか。

94）NNN「'00ドキュメント」・前掲注(92)における岡田教授の発言。また、NHK「北海道クローズアップ」・前掲注(91)における、仮設住宅で暮らす一般住民の発言（「おじいちゃん、おばあちゃんなんてね、居るとこなんつうたら、なんかあった時、逃げられないですからね」）参照。言うまでもなく考慮しなければならない事情である。副会長の発言（前掲注(92)）は、お客さんに来てもらうためなら、従業員・その家族の命はどうでもよい、と聞こえる。

95）国土交通省土地・水資源局土地政策研究推進室（http://www.tochi.nla.go.jp/）「都道府県地価調査」によると、公示地価（用途：住宅地）は、「基準値番号：虻田－1」で19,500円、「伊達－5」では29,000円（いずれも1m²当たりの価格で、検索にヒットしたデータ中の最高値）である。これによると、虻田町では住宅地60坪を約385万円で購入でき、伊達市では約574万円で購入できる。

96）移転補償費を支払わずに、公共土木工事を選択する場合には、それは税金を公共事業につぎ込むことを意味する。こうして、わが国の公共事業費は、他の先進諸国に比べて増大、もしくは、高止まりすることになる。

97）すべてのプロセスに第三者の目を入れるべきである。ここでは、マスコミの活躍が期待される。この点で、NHK「北海道クローズアップ」・前掲注(91)をはじめとするテレビ報道は高く評価できよう。カメラが、たとえば、北海道庁の担当者と虻田町担当者との話し合いの現場を撮影し、また、洞爺湖観光協会内部での議論を映し出していた。

98）もちろん、移転補償費の支払いに際しては、特に、移転先での住宅用地取得費用をも含む場合には、すでに第2節3(3)③で論じた「個人補償」における公金支出の「公益性」が要求される。

（補注1）北海道新聞HP 2003年5月23日によると、厚生労働省は、新型肺炎SARSに感染した台湾人医師が日本を旅行した際の対応を教訓に、感染症法を改正することにした、という。現行法では感染症の予防や発生時の調査、まん延防止策は都道府県が行うことになっており、国の役割は盛られていない。台湾人医師の問題では国の初動態勢の遅れで自治体の対応に混乱を及ぼしたことから、国の役割を明記する、という。危機管理における中央集権化のひとつと評価することもできよう。なお、「大規模災害も戦争も基本となる危機管理態勢には共通点が多い」としつつ、有事法制における中央集権化の動きを指摘するのは、石田敏高・鍵屋一「有事法制と自治体の危機管理」木佐茂男・

五十嵐敬喜・保母武彦編著『分権の光　集権の影』（日本評論社、2003）15頁である。

（補注2）日本の防災体制を検証した、あるFEMA（アメリカ合衆国の連邦緊急事態管理庁）職員は、日本の「危機管理は三つの政府機関（内閣府防災担当政策統括官、内閣官房危機管理室、総務省消防庁）に分かれて計画されている」ことに危惧を示している、という（参照、石田・鍵屋・前掲（補注1）21頁）。「中央集権」の中での「縦割り行政」という権限錯綜・重複（？）が問題である。

（補注3）日本の危機管理体制では災害の際の実践的な意思決定訓練が行われていない、日本の訓練はシナリオがありシナリオ通りに行動できるかを試すもの、と指摘するのは、石田・鍵屋・前掲（補注1）20頁、25頁注(9)である。

（補注4）北海道新聞HP 2003年5月18日によると、高橋はるみ北海道知事は17日、「Cゾーン」からの住宅移転費補助について、「移転への助成を検討したい」と述べ、前向きに検討する意向を示した、という。道はこれまで、土地建物購入費などの利子について補助する素案をつくっているが、地元からは「借り入れ自体ができない人に利子の補助は意味がない」との声もあり具体化されていない、とも報道されている。

＊引用に係るHP情報は、原則、原稿提出時（2003年2月17日）までのものである。