

霧島山新燃岳の警戒区域等に研究機関等が立入る際の基本的考え方（状況報告）

令和 6 年 2 月 19 日

災害対策基本法（以下、災対法）では、市町村長に避難指示等の発令（災対法第 60 条）及び警戒区域の設定（災対法第 63 条第 1 項）の権限が認められているところであるが、新燃岳では、霧島山火山防災協議会（以下、協議会）での協議結果に基づき、市町村長が同法第 60 条による立ち退き指示、あるいは同法第 63 条第 1 項による警戒区域の設定を行うこととしている（平成 29 年度霧島山火山防災協議会において協議）。一方、警戒区域等への立入りの考え方については協議会でこれまで整理されてこなかったため、科学的知見に基づく災害軽減（災対法第 2 条の 2 第 3 項）のための气象台や研究機関等（以下、研究機関等）による警戒区域等内での調査や観測機器のメンテナンスなどであっても、警戒区域等<sup>1</sup>を設定している市町村が各自でその必要性・安全性を判断する必要があった。

（その弊害については、1. に詳しく記載）

本文書は、霧島山火山防災協議会として、研究機関等が新燃岳の警戒区域等で行う作業の必要性・安全性に関する協議を調えるために、立入者の法的位置づけや協議手続きの考え方を明確にすることを目的とする。

#### 1. これまでの霧島山における研究機関等の警戒区域への立入り

えびの高原では、えびの市長が警戒区域設定権を持つ者として災対法第 63 条の例外を認め、气象台が火山活動を監視する形で警戒区域への研究機関等の立入りが行われている。立入りの例外を認めるのは市長であるため、气象台は市長や立入者に対し火山活動の観点から立入りに関して助言を行う立場に過ぎない。このため、その立入りの目的や作業内容の是非についての判断基準は、えびの市長の裁量に委ねられている。

他方、新燃岳は警戒区域が複数市町にまたがって設定されており、かつて火山噴火予知連絡会（以下、予知連）総合観測班が警戒区域内に立入る際は、予知連の霧島山部会が計画の目的・安全性を審議・承認し、総合観測班事務局（気象庁）が各自自治体に届出を提出し立入りが行われていた。霧島市では、霧島山部会により承認された立入りであるため、総合観測班の届出を受理してきた。しかし、2021 年 6 月 30 日に、総合観測班の立入りの必要性・安全性を判断していた霧島山部会が解散してしまい、その後研究機関等が警戒区域に立入ることが出来ない状態が続いている。

#### 2. 研究機関等が警戒区域等で行う作業の霧島山協議会としての位置付け

霧島山火山防災協議会では、研究機関等が新燃岳の警戒区域等で行う作業を、災対法第 50 条に定める災害応急対策（以下、災害応急対策）として位置づけるため、同条第 1 項第

---

<sup>1</sup> 災対法第 63 条の警戒区域だけでなく、第 60 条の立ち退き指示の範囲についても、今回の手続きの枠組みに入れるのか（入れることが可能なのか）今後検討していく必要がある。

9号に定める「災害の発生の防御又は拡大の防止のための措置に関する事項」の該非を、立入の必要性・安全性の観点から精査する。なお、市町村長が同条第1項第1～8号に該当すると判断する場合はこれを妨げない。

#### 【参考】

(災害応急対策として立ち入ることのメリット)

- 立入者の作業が「災害の軽減に資する活動」に限られる。
- 立入申請者には作業内容が「災害の軽減に資する活動に該当する」ことの説明が協議会に対して必然的に生じるため、立入者にはその自覚をもって作業を行ってもらえる。また、警戒区域等を設定している市町村長の公に対する説明も容易になる。
- 災害応急対策の実施責任者に対する安全配慮義務の法的根拠が明確になる（災対法第50条第2項）。

(災害応急対策として立入ることのデメリット)

- えびの高原では現在、市町村長が災対法63条の例外として立入りを認める方法を取っているため、同じ霧島山として整合がとれなくなる。
- 災対法第50条第1項第9号に定める「災害の発生の防御又は拡大の防止のための措置に関する事項」について、各構成員がそれぞれの立場で判断する必要がある。

(桜島における研究機関等の警戒区域立入りの先行例)

桜島の研究機関等の警戒区域立入りでは、立入者が鹿児島市長に対し「災害応急対策」として立入の届出を行い、鹿児島市がそれを受理し立入者へ通知することで作業が行われている。

### 3. 研究機関等が行う災害応急対策

研究機関等が行う新燃岳の警戒区域等での作業の目的・効果が、災害の発生の防御又は拡大の防止のための措置に関する事項（災対法第50条第1項第9号）と位置づけられるためには、以下の2つの条件<sup>2</sup>をすべて満たすものとする。

- ① 霧島山新燃岳の火山災害の防止・軽減を図るうえで極めて有意であること。
- ② 単に学術的興味あるいは個人的興味を満たすものではなく、社会的に真に有益であること。

### 4. 霧島山協議会としての立入協議手続きの扱い

協議会は、研究機関等の警戒区域等への立入の必要性や安全性を精査し、その立入が災害応急対策として適当であるか協議を調える。協議会でその立入が適当であると決した場合

---

<sup>2</sup> 立入の条件に関しては、より具体的な内容（或いは参考とするもの）を今後記載していく必要がある。

合には、協議会の構成員は活火山法第4条第3項の規定に則り、この協議結果を尊重し、災対法（第60条及び、災対法第63条）に則った対応を行う<sup>3</sup>。

なお、実際に立入り協議手続きを設定、あるいは手続きを運用するにあたっては、実現可能かつ出来るだけ簡便な手続きとなるよう努めることとする。個別の立入りに関して毎回構成員すべての承認を確認することには拘らず実現可能な方策を検討する。いたずらに困難な手続きを設定したり、あるいは正当な理由なく処理を放置したりすることで、真に災害の軽減に有益な立ち入り作業が妨げられないことがないよう、協議会の構成機関が相互に協力し手続きを設定、あるいは運用していくものとする。

---

<sup>3</sup> 今後、具体的な協議の流れ、立ち入りフローについて検討していく必要がある。

## 参考

### 活動火山対策特別措置法（抜粋）

#### （火山防災協議会）

**第四条** 前条第一項の規定による警戒地域の指定があつたときは、当該警戒地域をその区域に含む都道府県及び市町村は、想定される火山現象の状況に応じた警戒避難体制の整備に関し必要な協議を行うための協議会（以下「火山防災協議会」という。）を組織するものとする。

（中略）

3 火山防災協議会において協議が調つた事項については、火山防災協議会の構成員は、その協議の結果を尊重しなければならない。

4 前三項に定めるもののほか、火山防災協議会の運営に関し必要な事項は、火山防災協議会が定める。

### 災害対策基本法（抜粋）

#### （基本理念）

**第二条の二** 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

（中略）

三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。

（中略）

#### （災害応急対策及びその実施責任）

**第五十条** 災害応急対策は、次に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行うものとする。

一 警報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項

二 消防、水防その他の応急措置に関する事項

三 被災者の救難、救助その他保護に関する事項

四 災害を受けた児童及び生徒の応急の教育に関する事項

五 施設及び設備の応急の復旧に関する事項

六 廃棄物の処理及び清掃、防疫その他の生活環境の保全及び公衆衛生に関する事項

七 犯罪の予防、交通の規制その他災害地における社会秩序の維持に関する事項

八 緊急輸送の確保に関する事項

九 前各号に掲げるもののほか、災害の発生の防御又は拡大の防止のための措置に関する事項

2 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分に配慮して、災害応急対策を実施しなければならない。

#### (市町村長の避難の指示等)

**第六十条** 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、避難のための立退きを指示することができる。

2 前項の規定により避難のための立退きを指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる。

3 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあり、かつ、事態に照らし緊急を要すると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、高所への移動、近傍の堅固な建物への退避、屋内の屋外に面する開口部から離れた場所での待避その他の緊急に安全を確保するための措置（以下「緊急安全確保措置」という。）を指示することができる。

4 市町村長は、第一項の規定により避難のための立退きを指示し、若しくは立退き先を指示し、又は前項の規定により緊急安全確保措置を指示したときは、速やかに、その旨を都道府県知事に報告しなければならない。

5 市町村長は、避難の必要がなくなつたときは、直ちに、その旨を公示しなければならない。前項の規定は、この場合について準用する。

6 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたときは、当該市町村の市町村長が第一項から第三項まで及び前項前段の規定により実施すべき措置の全部又は一部を当該市町村長に代わつて実施しなければならない。

7 都道府県知事は、前項の規定により市町村長の事務の代行を開始し、又は終了したときは、その旨を公示しなければならない。

8 第六項の規定による都道府県知事の代行に関し必要な事項は、政令で定める。

#### (市町村長の警戒区域設定権等)

**第六十三条** 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。

2 前項の場合において、市町村長若しくはその委任を受けて同項に規定する市町村長の職権を行なう市町村の職員が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があつたときは、警察官又は海上保安官は、同項に規定する市町村長の職権を行なうことができる。この場合において、同項に規定する市町村長の職権を行なつたときは、警察官又は海上保安官は、直ちに、そ

の旨を市町村長に通知しなければならない。

**3** 第一項の規定は、市町村長その他同項に規定する市町村長の職権を行うことができる者がその場にいない場合に限り、自衛隊法（昭和二十九年法律第百六十五号）第八十三条第二項の規定により派遣を命ぜられた同法第八条に規定する部隊等の自衛官（以下「災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官」という。）の職務の執行について準用する。この場合において、第一項に規定する措置をとつたときは、当該災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官は、直ちに、その旨を市町村長に通知しなければならない。

**4** 第六十一条の二の規定は、第一項の規定により警戒区域を設定しようとする場合について準用する。