

災害時避難行動の
命令・指揮および
住民に対する強制力について

R7-6-17

香 月 智

発表の趣旨：

- 危機状態では、指揮系統の乱れが思わぬ混乱を招くことが懸念される。
- 避難誘導において、住民が必ずしも避難を望まない状況で、強制力を発揮しなければならない場合には、その意思決定をする者とそれに連なる系統を明確にしておく必要がある。

似て非なるもの (危機管理とリスクマネジメント)

用語（英語）	時 程	目 的	想 定	実行すること
Crisis Management	発災後	生起した災害の影響拡大抑制	想定外	・ 危機管理組織の運用 (Operation)
危機管理				
Risk Management	発災前	発災防止 発災時の 被害低減	想定内	・ 物の準備 砂防堰堤、避難所、他 ・ 組織の準備 有事組織、マニュアル、 自治会、ボランティア ・ 組織の能力向上 演習・訓練など
リスク管理				

本日、これを聴講し議論することは リスク管理のヒトコマ

危機管理の本質は、想定外状況での意思決定なのだから、想定が外れることを前提に考える。

危機管理では

- 想定外の状況において
- 短時間に組織の行動を方向付ける意思決定がなされなければならない。
- その意思に、組織が乱れることなく動かなければならない。
- 想定外という状況を、全体的に俯瞰する情報入手の機会がない、一般の国民（住民）と上述組織とは意思の乖離が生じやすい。
- 組織による国民（住民）に対する強制という問題が生ずる（と考えるべき）

テーマ 1

- なぜ、指揮官、命令などに拘るか？

中越沖地震において垣間見た光景

大会議室

統裁部・危機管理官

警察

消防

自衛隊

県庁 総務？

県庁 B？

県庁 土木？

県庁 C？



県庁 A？

県庁 D？

B → C：

「お前はいつから俺に命令できるようになった？」

中越沖地震の経験から思うこと

- 通常の行政組織では、既成事実としての所掌分野が決まっており、お互いに不可侵を守る。

→自分の所掌分野に対する命令指示が他の所掌に影響を及ぼす場合には、事前の周到な「根回し」をする必要がある。（周到：時間を要する）

- 命令（権）、指揮（権）という用語は浸透しておらず、個々人の認識が異なる。

→「現状は危機状態であるから、〇〇は自主判断で□ができる（通常では根回しを要するが）」という判断のズレが生ずる。

テーマ 2

避難は、強制か自己責任か。

考えられる候補

- **TYPE-A**：UAZ内は、本人の意思にかかわらず、避難させる。
- **TYPE-C**：UAZ内であっても、個人の意思を尊重し、残留を認める。
- **TYPE-B**：UAZ内では、地域全体の行動に支障をきたす者には、**TYPE-A**として強制し、その他は**TYPE-C**として臨む。

強制するならば

- 説得という概念では臨めない。
- 当該住民に面する「者」には、強制力を発揮する後ろ盾が必要。
 - ① 法的に
 - ② その法律を適用するという
「指揮官の意思」
 - なんとなく「そうゆうことらしい」は×
- その上で、その「者」は強制力を発揮するノウハウを身に付けている（能力）ことが必要。

砂防（土石流災害など）の 事例紹介（その1）

- 出水市土石流災害
- 平成9年7月10日
- 鹿児島県出水市針原川
- 22名死亡



小川で起こります



車もへったくれもありません



砂防（土石流災害など）の 事例紹介（その2） 事例1から6年後

- 平成15年7月20日
- 熊本県水俣市宝川内地区
土石流災害
- 死者15名

平成15年
水俣市
宝川内

平成9年
出水市
針原川

約15km











地形条件と過去の経験から
「来るはずがない、と判断して避難しなかった」
「不幸にも、土石流が丘を乗り越えて。。。」



起こる前に、次に起こることを想起する能力は、
自治体レベルと個人では乖離する。
6年前に近くで起こったことさえ想像しない。

前例が稀有で、かつ、見えない放射能では？

事例 その1 その2から

- 約15kmの距離
- ほぼ同じ地域性（社会構造、地質や溪流条件）
- 6年前 の出来事 → 知らぬはずがない。
忘れるはずもない。
- それでも、避難の誘導に応じない。
- → 正常性バイアス問題

自分だけは大丈夫...避難行動の遅れ背景に「正常性バイアス」

西日本豪雨では、気象庁が事前に記者会見するなどして警戒を繰り返し呼びかけていたが、数十年に1度の大雨が予想される「大雨特別警報」の発令後も、ただちに避難しなかった人が多かった。人はなぜ逃げ遅れるのか。専門家からは、人間の心理的特性である「正常性バイアス」が働いたことで行動が遅れた可能性を指摘する声が上がっている。

6日午後8時ごろ全域に避難指示が出された広島市安佐北区では、7日午前0時時点で避難所に身を寄せたのは市が把握している限りで874世帯1992人と、全体の5%強にとどまった。

浸水で多数の犠牲者が出た岡山県倉敷市真備町では死者の約8割にあたる約40人が屋内で発見されており、逃げ遅れて溺死した人も多かったとみられる。

砂防（土石流災害など）の 事例紹介（その3）

- 令和3年7月
- 京都市の避難指示への住民の反応
- 降雨が激しく、午前3時に
「避難指示命令」を発したが
8万3千人強のうち5人（0.006%）
しか避難しなかった。

土砂キキクル (2時間後の状況予測を基にしている)

河川の ↓色を持つ意味	状況	住民等の行動の例※1	内閣府の ガイドラインで 発令の目安と される 避難情報	相当する 警戒レベル
災害切迫 大雨特別警報 (土砂災害)の指標 に用いる基準に 実況で到達	命に危険が及ぶ <u>土砂災害が切迫</u> 。 <u>土砂災害がすでに発生している可能性が高い状況</u> 。	(立退き避難がかえって危険な場合) 命の危険 直ちに身の安全を確保！	緊急安全確保※2	5相当
~~~~~ <警戒レベル4までに必ず避難！> ~~~~~				
<b>危険</b> 2時間先までに 土砂災害警戒情報の 基準に到達すると予想	命に危険が及ぶ <u>土砂災害がいつ発生してもおかしくない状況</u> 。	<b>土砂災害警戒区域等の外へ避難する。</b>	<b>避難指示</b>	<b>4相当</b>
<b>警戒</b> 2時間先までに警報 基準に到達すると予想	土砂災害への警戒が必要な状況。	<b>高齢者等は土砂災害警戒区域等の外へ避難する。</b> <b>高齢者等以外の方も、普段の行動を見合わせ始めたり、避難の準備をしたり、自ら避難の判断をする。</b>	<b>高齢者等避難</b>	<b>3相当</b>
<b>注意</b> 2時間先までに注意報 基準に到達すると予想	土砂災害への注意が必要な状況。	ハザードマップ等により避難行動を確認する。 今後の情報や周囲の状況、雨の降り方に留意する。	—	<b>2相当</b>
今後の 情報等に留意	—	今後の情報や周囲の状況、雨の降り方に留意する。	—	—

市町村長の実施事項

気象庁によると、土砂災害警戒情報の発表時に、土石流が集中的な崖崩れが起きた割合「的中率」は、2019年までの10年間で4.7%にとどまっており、「空振り」の多さが課題となっている。

空振りを減らせば、避難するようになるのだろうか？

多分、前例空振り率なるものがないままに  
発せられる原子力災害の避難指示には  
全員従うものでしょうか？

# 砂防（土石流災害など）の 事例紹介（その4）

- 令和4年8月
- 新潟県等豪雨災害
- 死者は2名（岩手県、長野県）
- 行方不明者は1名（山形県）
- 重傷者は2名及び軽傷者は7名
- 住家被害は、全壊が37棟、
- 半壊・一部破損が1,114棟、
- 床上・床下浸水が6,264棟

# 令和4年8月 豪雨災害 新潟県関川村小岩内



負傷者：1名



# 小岩内の奇跡(こいわうちのきせき)

防災システム研究所 山村武彦所長HP より

## ★住民を救った「再避難」判断

いったんは公会堂に避難したものの、その後も雨の降りようは尋常でなく、雨は激しさを増しこのまま公会堂にいては危険と考え、3日午後10時ごろ、松本区長はそこから直線距離で約150メートルほど離れた所にある高台の住宅街への「再避難」を決断する。消防団員たちと共に住民たちを説得して避難を開始。避難してきたうちの多くが高齢者で、車いすの人もいた。その人たちを足腰の強い消防団員たちが抱きかかえるように付き添い、また車いすを数人で持ち上げるようにして高台に向かう。降りしきる強い雨の中、雨合羽もなかったのでビニール袋を頭にかぶせた状態で坂を上ったが、ぐっしょりだった。その時はまだ停電していなかったので、街灯の明かりがついていた。高台の住宅街に着くとそこに住む人たちが自宅を開放、びしょ濡れの避難者たちを分散して受け入れ、タオル、着替え、飲み物や軽食、布団を提供する。

その再避難から約2時間後の4日午前1時ごろ、轟音と共に大規模土石流が集落を襲う。沢近くの住宅に大量の土砂や流木が流れ込み、最初にみんなが避難していた公会堂も流されてきた屋根がぶつかり大量の濁流・土砂・流木に飲み込まれた。

# 小岩内の事例から

- 松本区長に対する住民の信頼



- 事前予測に基づく避難所への安全性認識

- こういうリーダーがいれば  
住民は素直な避難行動をとる  
とも言えるが

- 事前計画に対する信頼性は高くない  
とも言える。

## 事例5 中越地震

- 「マリと子犬の物語」映画で描かれたこと
- 避難では、ペットを放棄して逃げることを強要せざるを得ない。
- そのことがもたらすものは、個人によっては計り知れない。
- 参考までに、山古志村は錦鯉のメッカ。

# 事例 5 から

- 避難をするということは、その人の生業や生活スタイル（ペットや植栽、音楽活動？等）の放棄を求めること。
- その意思決定は、誰に委ねられるのか？  
（小生の言うところの指揮官は誰か）

# 事例 6 : 3.11の現状

復興庁 避難者支援班

- 全国の避難者数 各地方公共団体の協力を得て、東日本大震災による避難者の所在都道府県別・所在施設別の数（令和6年2月1日現在）を把握しましたので、以下の通り公表します。
  - ① 全国の避難者数は、約2.9万人
  - ② 全国47都道府県、845の市区町村に所在

# 3.11による避難状況を鑑みて

次回の原発災害で

目の前に現れた公務員（自治体職員、警察、消防、自衛官など）から

「いまから、避難してください（避難せよ）」と言われたら？

（15年間くらいの避難を覚悟せよ、と言われているように思う）

会社員の仕事に例えたら  
出張15年間はない



転勤を命ずる。たぶん15年間

これが常識的な用語

# 事例総括

- 避難せよ、と言われても住民の反応は、「全員で逃げよう」とはならない（と想定すべき）
- 「逃げない」と判断する原因は
  - ① 安全性バイアス
  - ② 事前計画への信頼性が十分でない
  - ③ 長期の避難は、拠って立つ生活基盤を放棄させられることであり、人生を変えさせられること。

# テーマ 3

- 強制すること（**TYPE-A**：個人の意思を認めない）を前提とするとき、
- 誰が指揮官としての発令の意思決定をするのか
- 誰がその「強制」を避難を拒否する人に強制するのか
- 法制、組織などを眺めてみる

# 原子力災害対策特別措置法に定める責務 (原子力災害対策特別処置法)

- 原子力事業者は原子力災害の拡大の防止に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる責務
- 国は、原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずることにより、災害対策基本法第三条第一項の責務を遂行しなければならない。
- 地方公共団体は、緊急事態応急対策の実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害についての災害対策基本法第四条第一項及び第五条第一項の責務を遂行しなければならない

結局、災害対策基本法の枠組みに従う。

# 災害対策基本法から

- 災害時だからと言って、総理、知事、市町村長に、特別な「命令権」が生じるわけではない（らしい）。
- 市町村長は、立ち退きを指示できる。
- 市町村の職員は、立ち入りする場合には、あらかじめ、その旨をその場所の管理者に通知しなければならない。

# 市町村長 & 警察官の居住者に対する指示権

- 市町村長は、地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、避難のための立退きを指示することができる。
- 市町村長は、地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示することができる。
- 警察官は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退き、屋内での待避等の安全確保措置を指示することができる。

「指示」とは、どの程度の強制権を有するのか？

# 警察官、自衛官、消防吏員の 障害物撤去権

- 警察官は、緊急車両通行のため、邪魔な車両その他の物件の必要な措置を命ずることができる。
- 警察官は、自ら上記処置を講ずることができる。
- 自衛官、消防吏員は、警察官が不在の場合に、上述警察官に代わり行使できる。

物体に対する処置権は、自衛官や消防吏員も有している。

# 消防吏員の指揮・強制権

- 指揮権

- ✓ 通常時：指揮権は、市町村長にある？
- ✓ 災害時：災害対策本部長（通常時と同様）

- 市民に対する強制力

- ✓ 通常時：火災にともなう避難を強制できる
- ✓ 災害時：災害対策本部長の避難命令等によって避難を強制できる？

# 警察官（組織）の指揮・強制権

- 指揮権

- ✓通常時：指揮権は、知事（県警本部）にある。
- ✓災害時：災害対策本部長が市町村長の場合は、その指揮下に入る？

それとも、通常時と同様？

- 市民に対する強制力

- ✓災害時：特に強制権の拡張はない？  
→民家からの立ち退き強制できる。？

# 一般市民の権利制限

- 災害対策基本法第60条において、「避難のための立ち退き」の「指示」「勧告」といった用法が存在する（避難勧告・避難指示に対応）一方で、「命令」の語は用いられていない。
- 避難指示（以前の勧告も含まれる）は必ず避難する義務はあるが強制力を持たず、指示等に応じない場合の罰則は特に定められていない。一方、同法第63条に基づき「警戒区域」が指定され、かつ当該区域からの強制退去が命じられた場合等（事実上の避難命令）には罰則があり、違反者には10万円以下の罰金または拘留が課される（同法第116条1項2号）。

# 避難行動の役務提供

- 災害時の役務提供に関する義務は、存在しない。
- よって輸送業務、建設業務、医療業務などについては、法人や個人との契約行為である。

（ボランティアはどうなる？）

- この中に、災害事象特有のリスクに関すること  
も契約行為の一環となる。

（被曝はどうなる？）

# 自衛官（組織）の指揮・強制権

- 指揮権

- ✓通常時：指揮権は、総理大臣にある。
- ✓災害時：災害対策本部長が市町村長の場合は、派遣された部隊が、その指揮下に入る？。  
それとも調整して、自ら指揮する？

- 市民に対する強制力

- ✓通常時：なし
- ✓災害時：障害物撤去に関して警察官の権利を準用できる。

# 地方公務員の指揮・強制権

- 指揮権

- ✓通常時：指揮権は、所属組織の長にある。
- ✓災害時：変化なし。

- 市民に対する強制力

- ✓通常時：なし
- ✓災害時：立ち退きの指示権あり。

# 法制上の指揮権

- 国家、都道府県等の組織としての意思決定は通常と変化はない。
- ①国家：総理大臣は他省庁に対する指揮権はない（？）。自衛隊の指揮権はある。
- ②都道府県知事は、すべての組織に指揮権を有する（？）
- ③市町村長も、同じ。
- 最前線で、住民に避難を強制できるのは、警察官だけ（？）→

# 法制上の強制権

- 住民に意図に反して避難を強制できるのは、警察官だけ（？）
- ならば、自衛隊は避難を受け入れた住民の行動を計画に沿って、誘導する（だけ？）
  - 警察官職務執行法の準用（？）
  - 訓練されていない（？）
- 消防吏員も、自衛隊と同じ（？）

# テーマ5

その他の疑問など

# 疑問 1

## 避難所の開設・運営の義務

- 被災地外の自治体が、避難民を受け入れる避難所開設の義務はあるのか？
- 避難民が被曝した場合においても、受け入れ義務はあるのか？
- 避難所が不足する場合に、民間施設（ホテルなど）の使用について強制権はあるのか？

## 疑問 2

• 複合災害を対象としているが

- ① 自然災害時の指揮権や強制権を超えて、原子力災害時には、特別なものが与えられるのか？
- ② 都道府県もしくは市町村では、まず自然災害に後対する「原子力（国は別組織）は別組織」が設置されるが、その際、別組織なのか、それとも名称変更なのか？
- ③ 自衛隊の場合、原子力施設自体への災害対応準備と並行して、避難支援となりそうだが、別組織で臨むのか？

→ 時系列で複雑に組織が加入したり、名称変更したりすることによる混乱は？

# 指揮系統について（まとめ）

- 現状の法制度では、指揮系統は明確とは言い難い。
- 複合災害としての原子力避難は、事前に通常災害のオペレーションが行われており、それを引き継いで、避難を行う。

通常災害対応と原子力避難の対応は、ある時間を境に、ゼロイチで切り替えることは難しく、複合されたまま続けざるをえないのではないか？

それぞれの重み判断は、誰がするのか？

兵力の分担、資材の分担等、判断は複雑化するだろうが、判断する指揮官は、誰なのか？

不明なまま、そのときを迎える？



TYPE-C：UAZ内であっても、個人の意思を尊重し、残留を認める。  
という前提で進める？

# 提言 1 （強制ではなく自主判断で。。） リスクを受け入れた者に対する補償 体制の確立

- 避難指示に従って行動した市民に対する補償規定。
  - ✓ 被曝
  - ✓ 財産権の放棄
  - ✓ 通常時の収益損失
- 現行法では、電力会社が保証することになっており、必要があれば公的な予算を組むことになっている。
- 香月案：高橋是清は一面だけ印刷した紙幣を積んでパニックを鎮めた。
  - ① 30兆円くらいの保証基金の設立。
  - ② 被曝専門医療施設の設立および被爆者手帳の交付

# 最後に

- 杞憂、もしくは懸念を述べました。
- 改めて
  - ① その懸念は存在することならば、法制等において対応策を講ずることを、本活動報告において提言する。
  - ② 懸念は杞憂に過ぎないのであれば、私のような懸念をいだきつつ避難行政の実行者となる者が現れないように、十分な教育・訓練を行うことを本活動報告において提言する。