

第 6 回 複合防災避難小委員会

香月智氏の話題提供における
同氏の疑問・懸念（コメント）及び課題の整理（案）

話題タイトル：

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

2026 年 2 月 16 日

蛭沢 勝三

■香月氏の話題提供資料の目次（公開用 PPT）

1	発表の趣旨	P2
1.1	似て非なるもの	P3
1.2	危機管理では	P4
2	テーマ1 なぜ、指揮官、命令などに拘るか？	P5
2.1	中越沖地震において垣間見た光景	P6
2.2	中越沖地震の経験から思うこと	P7
3	テーマ2 避難は、強制か事故責任か	P8
3.1	強制するならば	P9
3.2	砂防の事故紹介（その1）～（その6）	P10～33
4	テーマ3 強制すること（TYPE-A）を前提とする	P34
4.1	原子力災害対策特別措置法に定める責務	P35
4.2	災害対策基本法から	P36
4.3	市町村長&警察官の居住者に対する指示権	P37
4.4	警察官、自衛官、消防吏員の障害物撤去権	P38
4.5	消防吏員の指揮・強制権	P39
4.6	警察官（組織）の指揮・強制権	P40
4.7	一般市民の権利制限	P41
4.8	避難行動の役務提供	P42
4.9	自衛官（組織）の指揮・強制権	P43
4.10	地方公務員の指揮・強制権	P44
4.11	法制上の指揮権	P45
4.12	法制上の強制権	P46
5	テーマ4：その他の疑問	P47
5.1	疑問1 避難所の解説・運営の義務	P48
5.2	疑問2 複合災害を対象としているが	P49
5.3	提言1 リスクを受け入れた者に対する補償体制の確立	P51
5.4	提言2 小さなこと	P51
6	最後に	P52

■香月氏資料の整理の仕方

- (1) 香月氏公開資料と佐藤先生の議事録を用いる。
- (2) 議事録を用いて、目次内の各項目に対する説明・解説の部分と、それらに対する香月氏の疑問・懸念（コメント）の部分に分ける。
- (3) 上記(2)の疑問・懸念（コメント）部分を対象として、それらを整理すると共に、“**災害時避難行動の命令・指揮及び住民に対する強制力**”に係る課題を挙げて整理・まとめる。
- (4) 上記(3)の整理・まとめに対して、香月氏・皆様からコメントをもらい、再整理・まとめを行う。

■上記(3)の課題の整理・まとめの視点

話題提供を踏まえて、“**災害時避難行動の命令・指揮及び住民に対する強制力**”に係る課題は、次の3つの視点で整理する。

- (i) 法制上の不備に係る課題（法制上の問題を指摘し、改善の提案を行えば良い）
- (ii) 法制上の整備とは別問題として存在する問題（訓練など事前の準備をしっかりとすることを提言すれば良い）
- (iii) 自身の杞憂であり心配しなくとも良い事項（危機の時に懸念を抱いている人（マスコミ関係など）が突然出てきて、混乱を招くことがあるため、対応すべきこと）

I. 説明・解説内容と疑問・懸念（コメント）

1. 発表の趣旨 P2

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あり、次の3つの懸念される事項（パターン）がある。

① 法制上の不備に係わる問題：

法制上の問題を指摘し、改善の提案を行えば良い

② 法制上の整備とは、別問題として存在する問題：

訓練など事前の準備をしっかりすることを提言すれば良い

③ 自身の杞憂であり心配しなくとも良い事項：

危機の時に懸念を抱いている人（マスコミ関係など）が突然出てきて、混乱を招くことがあるため、対応すべきである

1.1 似て非なるもの P3

1.2 危機管理では P4

- ・危機管理（Crisis Management）とリスクマネジメントは、全く異なる。危機管理は意思決定とその対応を早くとること、意思決定が適切であることが重要である。
- ・リスクマネジメントは、災害が発生する前に様々な想定をし、処置を施したり、訓練を行ったりする。
- ・危機管理の本質は、リスクマネジメントの中で想定している通りになるのは珍しく、想定を外れることを前提に考えることである。
- ・究極的には、誰の意思決定に任せるのかを決めておくことが非常に重要である。

2. テーマ1 なぜ、指揮官、命令などに拘るか？ P5

- ・自衛隊において指揮官は、下位組織・隊員に対して**指揮権**を有し、「**命令**」を発することができる。また**懲戒権**を有している。
- ・一方、指揮官は、命令によって生じた結果に**責任**を負う。幕僚は、指揮官の命令作成の補佐を行う立場にあり、命令を発することができない。また懲戒権を有しない。
- ・危機状態では情報が錯綜し、時として上位組織から下位組織への**命令**や**指示**が逆転することがある。その混乱をさけるため、**命令権・指揮権**が誰に与えられているのかを頭の中において組織を動かすことが重要である。

2.1 中越沖地震において垣間見た光景 P6

- ・新潟県中越地震や中越沖地震の際に、自衛隊の派遣部隊等の調整のために県庁へ赴いた。
- ・中越地震では未だ危機管理監が設置されていなかったが、中越沖地震では自衛隊の**OB**が危機管理監に任命されていた。また大きな会議室に主要な組織が集まり、情報の共有化がなされていた。しかし、ある時、**2つの組織間で命令に係る諍い**が生じている状況があり、危機管理に不慣れであることを感じた。
- ・通常の行政組織では所掌分野が決まっており、他の分野に影響を及ぼす場合には周到的な根回しをする必要がある。しかし、この周到的な根回しには時間を要するため、危機管理には全く向かない。
- ・周到的な準備を廃して何かをやろうとすると、様々なトラブルが生じるのが現状ではないかと考えられる。また、命令権や指揮権について、教育されておらず、組織体としても共有されていない。すると、危機状態において自主判断をすることになり、そうした判断のズレからトラブルが生じていると思われる。

2.2 中越沖地震の経験から思うこと

P7

3. テーマ2 避難は、強制か事故責任か P8

- ・次に懸念される事項として「**避難は、強制か自己責任か**」がある。候補として、以下の3つが考えられる。
 - ・タイプ A：UAZ 内は、本人の意思にかかわらず、避難させる。
 - ・タイプ C：UAZ 内であっても、個人の意思を尊重し、残留を認める。
 - ・タイプ B: UAZ 内では、地域全体の行動に支障をきたすものには、タイプ A として強制し、その他はタイプ C として臨む。

3.1 強制するならば P9

- ・避難を強制する場合は、説得という概念では望めない。
- ・強制力を発揮するには、法的な後ろ盾やその法律を発揮する指揮官の意思、強制力を発揮するノウハウを身に付けていることが必要になる。

3.2 砂防の事故紹介（その1）～（その6） P10～33

- ・P10:砂防の事例として、平成 9 年に鹿児島県出水市の針原川で起きた土石流災害を説明する。この土石流が発生したのは小川であり、その危険性を説明しても解ってもらうことが困難であった。また、平成 15 年に、その被災地から 15 km 離れた熊本県水俣市宝川内地区で土石流災害が発生した。両者にはほぼ同じ地域性があり、平成 9 年の出水市の災害を知らぬはず、忘れるはずがないが、避難誘導に応じなかった例である。
- ・P21:平成 30 年の西日本豪雨の時は、広島県安佐北区において避難指示が出されたが、避難所に身を寄せたのは 5%強に留まった。また、令和 3 年に京都市左京区において携帯電話の緊急速報メールも使い、避難指示が出されたが、避難者は非常に少なかった。その原因としては、土砂災害警戒情報の的中率が 4.7%に留まっていることが考えられる。
- ・P25：令和 4 年の新潟県等豪雨の時、新潟県関川村小岩内では、区長の判断で行政が指定した避難所を捨て、高台の民家に再避難をし、死者を出さなかった。区長に対する住民の信頼と、区長の事前予測に基づく避難所への安全性認識が功を奏した事例である。
- ・P29:事例 5:平成 16 年の中越地震で災害派遣隊長を務めた旅団長は、平時の行政判断の視点では、重要な意思決定ができない。危機管理のできる組織建てが必要であると話しておられた。
- ・平成 3 年の雲仙普賢岳の火山爆発の際には、警戒区域が設定され、有無を言わず退避させられることになった。しかし、避難を強制された方の家業の継続性について、問題が生じた。避難を強制する。いうことは、その人の生業や生活スタイルの放棄を求めることである。このような避難を強制する場合、その意思決定は誰に委ねられるのか、について、疑問を覚えている。
- ・P32:3. 1 1の避難者は、令和 6 年 2 月時点で約 2.9 万人おり、全国 47 都道府県の 845 市町村に所在している。その状況を鑑みると、原発の近くに住む住民が避難させられるということは、15 年くらい家に帰れないことを覚悟するように言われているように感じる人が少なからずいると思われる。
- ・P33：つまり、避難せよと言われても住民の反応は「全員が逃げよう」とはならない。「逃げない」と判断する原因としては、①安全性バイアス（自分は大丈夫）、②事前計画への信頼性が十分ではない、③長期の避難は、生活の基盤を放棄させられることであり、人生を変えさせることである、との認識があることが考えられる。

4. テーマ3 強制すること (TYPE-A) を前提とする P34

- ・強制すること、タイプ A (UAZ 内は、本人の意思に関わらず、避難させる) を前提とする場合、誰が指揮官としてその意思決定をするのか。また誰が強制 (避難) を拒否する人に強制するのか? 法的・組織などについて考えてみた。
- ・まず、原子力災害対策特別措置法には、国が災害対策基本法の枠組みで責務を遂行しなければならないことが示されている。しかし、災害対策基本法からは、総理・知事・市町村長に特別な命令権が生じるとは読み取れない。また市町村長は、立ち退きを指示できるとあるが、市町村の職員が立ち入りをする場合には、予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とある。

4.1 原子力災害対策特別措置法に定める責務 P35

4.2 災害対策基本法から P36

4.3 市町村長&警察官の居住者に対する指示権 P37

- ・市町村長や警察官の居住者に対する指示権を探っても、どの程度の強制権を有するのかが読み取れない。

4.4 警察官、自衛官、消防吏員の障害物撤去権 P38

- ・警察官や自衛官、消防吏員の障害物撤去権を調べると、警察官同様に物体に対する処置権を自衛官や消防吏員も有している。

4.5 消防吏員の指揮・強制権 P39

- ・消防吏員の指揮権に関して、通常時は市町村長、災害時は災害対策本部長にある。市民に対する強制力に関して、通常は火災にともなう避難を強制でき、災害時は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のかは不明。

4.6 警察官 (組織) の指揮・強制権 P40

- ・警察官の指揮権に関して、通常は知事 (県警本部) にあるように思われるが、実際には独立した機関である。災害時は災害対策本部長が市町村長の場合はその指揮下に入るのか、或いは通常時と同様なのか不明である。よって、市民に対する強制力に関して、災害時は特に強制権の拡張はないのか? 民家からの立ち退きを強制できるのか? は不明。

4.7 一般市民の権利制限 P41

- ・一般市民の権利制限を調べると、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」や「勧告」といった用法が存在するが、「命令」の語は用いられていない。避難指示は必ず避難する義務があるが、強制力をもたず、指示等に応じない場合の罰則は特に定められていない。但し、第 63 条に基づいて「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には罰則があり、警察官が警察権を行使する。

4.8 避難行動の役務提供 P42

- ・災害時の役務提供に関する義務は存在しない。よって輸送業務や建設業務、医療業務などについて、法人や個人との契約行為となる。その契約行為だけで解消できるのか、被ばくした場合はどうするのか、懸念される。

4.9 自衛官 (組織) の指揮・強制権 P43

- ・自衛官の指揮権に関して、通常時は総理大臣にある。災害時は、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。市民に対する強制力に関して、通常時はない。災害時は、障害物撤去に関して警察官の権利を準用できる。

4.10 地方公務員の指揮・強制権 P44

- ・地方公務員の指揮権に関して、通常時は所属組織の長にあり、災害時は変化なし。市民に対する強制力に関して、通常時は無いが、災害時は立ち退きの指示権がある。

4.11 法制上の指揮権 P45

4.12 法制上の強制権 P46

- ・通常時の防災規程と原子力防災には違いがなく、強制力を発揮するように出来ていないのではないかと思われる。住民の意図に反して避難を強制できるのは警察官だけではないのか、と感じている。

5. テーマ4：その他の疑問 P47

5.1 疑問1 避難所の解説・運営の義務 P48

- ・被災地以外の自治体が、避難民を受け入れる避難所開設の義務はあるのか？事前調整の問題と義務の問題は別と考えられる。

5.2 疑問2 複合災害を対象としているが P49

- ・複合災害を対象にしているが、まず地震や津波災害に対する災害対策本部が設置され、原子力災害になったら、看板を付け替えてやろうとしているのか、何か変えようとしているのか、変えたら何かが起こるのかという疑問がある。
- ・また災害対策本部を変えることによってトラブルが生じることが懸念される。
- ・結局のところ、自主的に避難する人を増やした方が良いのではないかと気づくのではないか。

5.3 提言1 リスクを受け入れた者に対する補償体制の確立 P51

- ・現行法では電力会社が被災の保証をすることになっているが、住民の心理を誘導するには、30兆円くらいの保証基金を積み上げておき、事前に保証する、制を整えることを提案する。

5.4 提言2 小さなこと P51

- ・些細なことであるが、登録した現住所と実居住の住所が異なる場合の不便性を無くす戸籍制度等を作ることを提案する。

6. 最後に P52

II. 疑問・懸念（コメント）の整理

(1) テーマ2 避難は、強制か自己責任か

- ・懸念事項として「避難は、強制か自己責任か」がある。候補は、次の3つが考えられる。
 - ・タイプ A：UAZ 内は、本人の意思にかかわらず、避難させる。
 - ・タイプ C：UAZ 内であっても、個人の意思を尊重し、残留を認める。
 - ・タイプ B: UAZ 内では、地域全体の行動に支障をきたすものには、タイプ A として強制し、その他はタイプ C として臨む。
- ・強制するならば
 - ・避難を強制する場合は、説得という概念では望めない。
 - ・強制力を発揮するには、法的な後ろ盾やその法律を発揮する指揮官の意思、強制力を発揮するノウハウを身に付けていることが必要になる。
- ・事例総括
 - ・避難せよと言われても住民の反応は「全員が逃げよう」とはならない。
 - ・「逃げない」と判断する原因としては、次の認識があることが考えられる。
 - ①安全性バイアス（自分は大丈夫）
 - ②事前計画への信頼性が十分ではない
 - ③長期の避難は、生活の基盤を放棄させられることであり、人生を変えさせること

(2) テーマ3 強制すること（TYPE-A）を前提とする

- ・強制すること、タイプ A（UAZ 内は、本人の意思に関わらず、避難させる）を前提とする場合、誰が指揮官としてその意思決定をするのか。また誰が強制（避難）を拒否する人に強制するのか？法的・組織などについて考えてみた。
- ・原子力災害対策特別措置法には、国が災害対策基本法の枠組みで責務を遂行しなければならないことが示されてい。しかし、災害対策基本法からは、総理・知事・市町村長に特別な**命令権**が生じるとは読み取れない。市町村長は、立ち退きを**指示**できるとある。市町村の職員が立ち入りをする場合には、予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とある。
- ・結局、災害対策基本法の枠組みに従う。

■参考情報

◆災害対策基本法 P36

- ・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。

◆原子力災害対策特別措置法に定める責務 P35

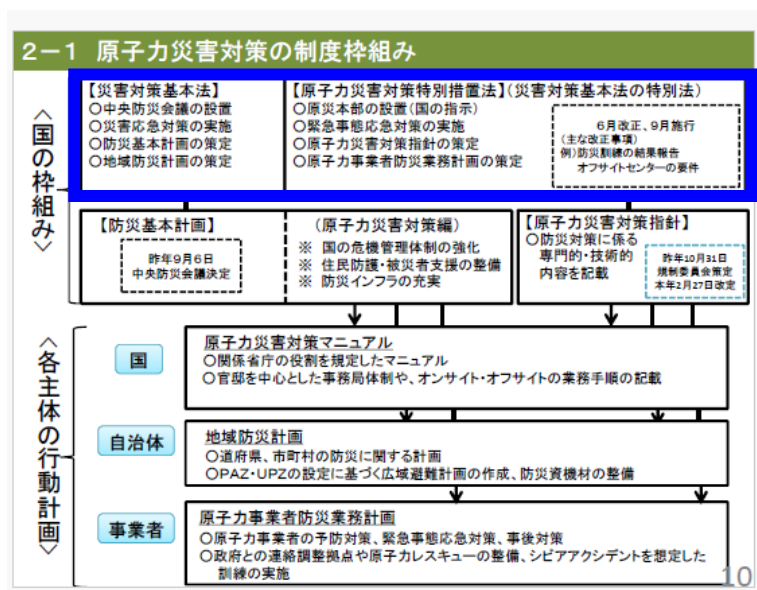
- ・国：原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずることにより、**災害対策基本法第三条第一項の責務を遂行**しなければならない。
- ・地方公共団体：緊急事態応急対策の実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害についての**災害対策基本法第四条第一項及び第五条第一項の責務を遂行**しなければならない
- ・原子力事業者：原子力災害の拡大の防止に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる責務

◆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(?)



(3) テーマ4：その他の疑問 P47

・ 疑問1 □避難所の解説・運営の義務

- ・ 被災地以外の自治体が、避難民を受け入れる避難所開設の義務はあるのか？事前調整の問題と義務の問題は別と考えられる。

・ 疑問2 複合災害を対象としているが

- ・ 複合災害を対象にしているが、まず地震や津波災害に対する災害対策本部が設置され、原子力災害になったら、看板を付け替えてやろうとしているのか、何か変えようとしているのか、変えたら何かが起こるのかという疑問がある。
- ・ また災害対策本部を変えることによってトラブルが生じることが懸念される。
- ・ 結局、自主的に避難する人を増やした方が良いのではないかと気づくのではないか。

・ 提言1 リスクを受け入れた者に対する補償体制の確立

- ・ 現行法では電力会社が被災の保証をすることになっているが、住民心理を誘導するには、30兆円位の保証基金を積み上げておき、事前に保証する、制を整えることを提案する。

・ 提言2 小さなこと

- ・ 些細なことであるが、登録した現住所と実居住の住所が異なる場合の不便性を無くす戸籍制度等を作ることを提案する。

III. 疑問・懸念（コメント）を用いた課題の整理

上記Ⅱ. の3つの疑問・懸念（コメント）に対して、次の3つの視点から課題を整理する。

(i) 法制上の不備に係わる問題：

法制上の問題を指摘し、改善の提案を行えば良い

(ii) 法制上の整備とは別問題として存在する問題：

訓練など事前の準備をしっかりすることを提言すれば良い

(iii) 自身の杞憂であり心配しなくとも良い事項：

危機の時に懸念を抱いている人（マスコミ関係など）が突然出てきて、混乱を招くことがあるため、対応すべきこと

(1) 法制上の不備に係わる問題：テーマ3（強制すること）

誰が指揮官として、意思決定をするのか、誰が強制（避難）を拒否する人に、強制するのか。

- ・原子力災害対策特別措置法には、国が災害対策基本法の枠組みで責務を遂行しなければならないことが示されている。しかし、災害対策基本法からは、総理・知事・市町村長に特別な命令権が生じるとは読み取れない。市町村長は、立ち退きを指示できるとある。市町村の職員が立ち入りをする場合には、予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とある。
- ・結局、災害対策基本法の枠組みに従うことになるが、総理・知事・市町村長に特別な命令権が生じるとは読み取れないとの不備があるので、改善が必要である。

(2) 法制上の整備とは別問題として存在する問題：テーマ2（避難は、強制か自己責任か）

- ・懸念事項として「避難は、強制か自己責任か」がある。候補は、次の3つが考えられる。
 - ・タイプA：UAZ内は、本人の意思にかかわらず、避難させる。
 - ・タイプC：UAZ内であっても、個人の意思を尊重し、残留を認める。
 - ・タイプB：UAZ内では、地域全体の行動に支障をきたすものには、タイプAとして強制し、その他はタイプCとして臨む。
- ・強制の場合
 - ・避難を強制する場合は、説得という概念では望めない。
 - ・強制力を発揮するには、法的な後ろ盾やその法律を発揮する指揮官の意思、強制力を発揮するノウハウを身に付けていることが必要になる。
- ・事例の総括
 - ・避難せよと言われても住民の反応は、「全員が逃げよう」とはならない。
 - ・「逃げない」と判断する原因として、次の認識が考えられる。
 - ①安全性バイアス（自分は大丈夫）
 - ②事前計画への信頼性が十分ではない
 - ③長期の避難は、生活基盤の放棄に繋がり、人生を変えさせられること

(3) 自身の杞憂であり心配しなくとも良い事項：テーマ4（その他の疑問）

- ・避難所の解説・運営の義務
 - ・被災地以外の自治体は、避難民受け入れの避難所開設の義務はあるのか？
 - ・事前調整の問題と義務の問題は別と考えられる。
- ・複合災害の場合
 - ・複合災害を対象とした場合には、地震・津波災害に対する災害対策本部が設置され、原子力災害になったら、看板を付け替えてやろうとしているのか、何か変えようとしているのか、変えたら何かが起こるのかという疑問がある。

- 災害対策本部を変えることによって、トラブルが生じることが懸念される。
- 自主的に避難する人を増やした方が良いのではないか、と気づくのではないか。
- **リスクを受け入れた者に対する補償体制の確立**
 - 現行法では、電力会社が被災の保証をすることになっているが、住民心理を誘導するには、30兆円位の保証基金を積み上げておき、事前の保証制度を整えることを提案する。
- **小さなこと**
 - 登録した現住所と実居住の住所が異なる場合の不便性を無くす戸籍制度等を作ることを提案する。