



日本自衛隊致力救災整備之簡介

作者簡介



鄭舜元備役上校，陸軍官校67年班、陸院81年班、戰院83年班、戰略研究所91年班、國立政治大學國際事務學院外交學系國際事務碩士；曾任國防大學軍事學院戰略學部聯合作戰組副主任教官，現任中華戰略研究學會研究員。

提要>>>

- 一、日本受地形、氣候之影響，時常受到天然災害侵襲，加以社會繁榮、人口擁擠、地下鐵、核電廠、水庫等，容易形成恐怖分子攻擊的對象。
- 二、1957年5月日本政府公布「國防基本方針」，貫徹「專守防衛」與憲法第9條放棄「集體自衛權」，自衛隊不對外派兵，並將救災列為五大任務主軸之一。
- 三、冷戰結束後，日本重新評估國家安全新政策，加以1995年國內突然遭到兩件接踵而來的大規模災害，民眾指責政府沒有危機意識，輿論痛批自衛隊救災怠慢，防衛廳民意調查，87.2%民眾認為自衛隊存在的首要目的為救災。
- 四、1996年日本新《防衛計畫大綱》明定將參與國際維和行動及因應大規模災害等各種事態，列為自衛隊所應擔負的任務。2001~2005年日本新中期防

衛武力整備重點置於提升因應各種災害之能力。

五、我國民98年《國防報告書》第七章「堅實戰力」專節指出，今後除戰訓本務外，將提升與精進災害防救整備工作。日本2009年《防衛白皮書》第三部第一章第二節「對緊急事態的因應」，該節指出自衛隊除因應多樣化的任務，平時更應致力於救災派遣整備作為，其特點可供師法。

關鍵詞：自衛隊、災害派遣、地震防災派遣、核能防災派遣、維持和平行動

前言

日本受地形、氣候之影響時常遭到天然災害襲擊，加以社會繁榮、人口擁擠，容易形成恐怖分子攻擊的對象。冷戰時期，美國與日本於1951年簽訂安保條約，1957年5月日本政府公布「國防基本方針」，規定國防的目的與自衛隊之職責，其貫徹「專守防衛」與憲法第9條放棄「集體自衛權」，不對外派兵。1960年美日修訂條約強化美日同盟關係，共同對抗東亞共產世界；冷戰結束，國際安全環境丕變，國際間指責日本未能共同承擔安全責任，加以國內民眾指責政府災害發生缺乏危機意識，輿論痛批自衛隊救災怠慢，搶救病患作業生疏¹。日本政府重新評估21世紀國家安全新方向²，

於1996年日本新《防衛計畫大綱》表示將透過參與國際維和行動（Peacekeeping Operations, PKO），加入國際緊急救援活動，並強化對大規模災害等各種事態的因應措施，列為防衛武力所應擔負的任務³。2001~2005年日本新中期防衛武力整備，將建立可適切因應各種災害之能力列為整建重點⁴。

民98年8月「莫拉克颱風」侵襲我國造成國內中、南部嚴重水災，國人對政府與國軍在參與救災過程中表現頗有微詞。受到「莫拉克颱風」八八水災的影響，馬總統公開宣示，國軍今後須將災害防救列為中心任務之一，民98年《國防報告書》第七章「堅實戰力」專節指出，國軍除戰訓本務外，為了提升並精進災害防救與整備的能力，正在配合主管機關研修相關法

1 瓦賴瑞·奈古特（Valere Niquet），〈日本陷入兩難：安全乎？和平乎？〉，收錄《亞太安全譯文彙輯II》，杜光武譯，（臺北：國防部史政編譯局，民86年），頁301~312。

2 防衛問題懇談會，《日本の安全保障と防衛力のあく方—21世紀へ向はての展望》（東京：大藏省，1994年），頁33。

3 日本防衛廳，《2001防衛白皮書》（東京：財務省，平成13年），頁85。

4 同註3，頁190。



規，並要透過兵棋推演、救災專業教育訓練，強化國軍整體救災能量，並計畫籌購救災機具，如多功能工兵車、堆高機、核生化防護與應變裝備及海軍特種作戰用橡皮艇等，也將籌購通用直升機⁵，展現國軍貫徹任務之決心。然而，日本自衛隊平時致力救災整備以因應大規模災害，已有一段很長時間，整備作為有其特點可供師法，為本文提出研究之目的與動機。

日本地理特性

日本地處亞洲側東的島國，領土由本州、北海道、九州、四國等四個大島和附近數千小島組成。在地形上日本是個多地震及火山活動頻繁的國家；氣候上也深受海洋影響，每年夏季來自太平洋的東南季風，帶來高溫和重溼，溫暖多雨，間有颱風侵襲。日本國土面積37.8萬餘平方公里，但地狹多山，其中80%的地區都是山脈，人口1.25億，因工商業發達，人口向都市集中，造成都市人口過度擁擠，引發諸多都市問題⁶。日本受地形、氣候之影響時常受到天然災害侵襲，加以社會繁榮、人口擁擠、地下鐵、核電廠、水庫等，容易形成恐怖分子攻擊的對象。

自衛隊致力救災任務之緣起

冷戰時期，日本與美國簽訂「同盟關

係」共同維護東亞安全，冷戰結束後，國際情勢發生很大的變化，日本重新評估國家安全新政策，其中最大轉變在於自衛隊要參與國際維和行動，以及強化因應大規模災害之救災能力等，其發展過程及需求如下：

一、自衛隊參與國際維和行動之緣起

1951年美國與日本簽訂安保條約，1957年5月日本政府公布「國防基本方針」，規定國防的目的與自衛隊的職責。「國防基本方針」規定國防的目的在於防止直接或間接侵略於未然，一旦發生即排除之，以保衛日本民主為基礎的獨立與和平。自衛隊的職責十分明確，概括起來就是防衛、治安、海上警衛、防止侵犯領空、救災五大任務⁷。1960年美日修訂條約再次強化美日同盟關係，為東亞對抗共產世界的最前線；惟日本以「國防基本方針」為指導，貫徹「專守防衛」與憲法第9條放棄「集體自衛權」，自衛隊不對外派兵。進入90年代，國際環境丕變，蘇聯威脅消失，冷戰終告結束，美日同盟維持受到質疑，「波灣戰爭」期間日方堅持不派遣自衛隊參與作戰，僅捐款130億美元，戰後受到國際指責，認為該國未能共同承擔國際安全責任；加以美國民眾不能諒解，何以美國每年要花費數十億美元派兵協防日本，認為此同盟似乎不公平，指責日方「廉價搭乘」（cheap ride）美國安保列車，美方民眾期待「和平紅利」紛

5 國防部，《國防報告書》，<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2536>

6 吳飛中，《外國地理圖集》（臺北：薪橋，民國90年），頁4。

7 徐冰川，〈救災凸顯日本自衛隊的戰鬥力〉，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn2004/10/26.htm>

紛要求削減海外駐軍⁸。另日本民眾也不滿駐日美軍所引發的環保、社會等問題，尤其在1994年9月發生美軍強暴未成年的女童，更使日本民眾對駐日美軍的不滿升到最高點，民眾要求歸還駐日美軍基地⁹，兩國同盟關係進入「飄盪」(drift)時期¹⁰。

1993年10月日本甫登首相細川護熙，於1994年2月成立私人顧問懇談會，重新評估日本的安全保障政策與防衛力量應有的新方向。懇談會成員由朝日啤酒公司會長樋口廣太郎擔任主席，該會經過20次的討論，於同年8月向新任首相村山提出「日本的安全保障與防衛力量應有的態勢——邁向21世紀的展望」研究報告，建議日本要擺脫過去在安全保障政策上被動的角色，應主動參與及追求具有建設性的安全保障政策，對國際安全環境要做出貢獻，為達到此目的，日本必須運用外交、經濟、防衛等各種手段來配合，以建立綜合性的安全保障政策，

並提出未來安全政策的新方向：(一)建立多邊的安全保障合作；(二)充實美日安全保障合作關係；(三)維持高效率的防衛力量等¹¹。防衛武力整建要達到「合理化、效率化、精簡化」之目標¹²。因為本懇談會由樋口廣太郎擔任主席，所以這份報告世稱為「樋口報告」(Higuchi Commission report)。

二、日本國內災害應變經驗之需求

「樋口報告」後，1995年國內突然遭到兩件接踵而來的大規模災害，其一、元月17日阪神受到芮氏規模7.2級強震侵襲，造成了6,000人死傷；其二、3月20日東京地鐵沙林(Sarin)毒氣，造成12人死亡，5,500人受傷¹³。兩項災害民眾指責政府沒有危機意識，自衛隊未能及時救援，輿論痛批自衛隊救災怠慢，從地震發生到達救災現場，時間長達7小時之久；搶救地鐵中毒民眾，也因作業生疏而使災情擴大¹⁴。1999年日本防衛廳民意調查，87.2%民眾認為自衛隊存在的首要

8 周煦，《冷戰後美國的東亞政策1989~1997》(臺北：生智，民88年)，頁112。

9 松岡宇直，〈提升美日安保的實效性〉收錄《亞太安全譯文彙輯II》，宋一之譯，(臺北：國防部史政編譯局，民國86年)，頁333~346；參閱西原正、士山實男，《日美同盟Q&A100》(東京：亞紀書房，1998年)，頁227。

10 最先使用美日同盟「飄盪」一語的是曾任駐美大使的栗山尚一。參閱栗山尚一，《日美同盟的新目標和前進方向》，1996年6月號，頁89、90；轉引自張蘊嶺，《伙伴還是對手》(北京：社會科學院，2001年)，頁265；參閱蔡明彥，〈從淨評估看東亞安全〉，頁87；參閱田中明彥，《20世紀末的日本安全保障——戰後50年の摸索》(東京：讀賣新聞社，1997年)，頁240。

11 防衛問題懇談會，《日本の安全保障と防衛力のあく方—21世紀へ向はての展望》，頁33。

12 日本防衛廳，《2001防衛白皮書》，頁90。

13 杜祖健，〈臺灣應防中國生化武器〉，<http://www.formosamedia.com.tw>

14 瓦賴瑞·奈古特(Valere Niquet)，〈日本陷入兩難：安全乎？和平乎？〉，收錄《亞太安全譯文彙輯II》，杜光武譯，頁301~312。



目的為救災，其次35.5%認為國際貢獻，19.1%認為保障國家安全¹⁵。2003年日本《防衛白皮書》公布數據資料仍有高達71.8%民眾認為救災派遣為首要目的，其次68.6%為確保國家安全，致力國際貢獻為35.3%¹⁶。

波灣戰爭後，日本遭受國際指責未能對國際安全提出貢獻，及國內先後發生兩起大規模災害，民眾對當局與自衛隊的要求，使日本政府重新評估21世紀國家安全新方向與升高自衛隊救災任務層級。

三、自衛隊強化新任務之具體作為

1996年日本新《防衛計畫大綱》明定將透過參與國際維和任務（PKO），加入國際緊急救援行動，並對大規模災害等各種事態的因應措施，列為自衛隊應擔負的任務。2001～2005年日本新中期防衛武力整備，將因應各種災害之能力列為整建重點，以謀求能順利因應多樣化的任務，其致力作為如下：

（一）在提升救災派遣應變能力方面

為因應城市災害、山地災害、島嶼災害、特種災害等多樣化之事態，事先指定常設約2,700人之部隊作為救災派遣應

變部隊，建立24小時之應變態勢¹⁷，以能因應類似1995年阪神地震及東京地鐵毒氣等大規模災害。在艦艇方面，亦建立停泊在港灣內之所有艦艇可在4小時內達到緊急出動之態勢，並在青森縣八戶新設立海上自衛隊之機動設施隊，以加強對離島或陸路交通被切斷之沿岸地區的救災派遣態勢¹⁸。在航空自衛隊方面，全國5個地區配置由醫師、護士及急救士組成之機動衛生班，在大規模災害產生而有多數重傷患時，以直升機或運輸機運送¹⁹。

（二）維護離島及強化核生化應變能力方面

自衛隊為加強對島嶼之防衛能力，增設防衛島嶼的特種部隊一個大隊660人，擔任九州和琉球地區周邊海域各島嶼的防衛及災害救助，並加強偵察防範遭受突擊²⁰。另為因應游擊部隊及特種部隊之攻擊，陸上自衛隊將成立規模約500人的反恐怖特種部隊，並充實人員及裝備，置重點於提升對核生化攻擊之因應能力²¹。陸上自衛隊並強化輕型裝甲輪型機動車輛、增購各種夜視裝具器材，以及夜間直升機²²。

（三）參與國際維和行動（PKO）方面

15 日本防衛廳，《2000防衛白皮書》，頁307。

16 日本防衛廳，《2003防衛白皮書》，頁826。

17 日本防衛廳研究所，《東アジア略概観2001》（東京：日本財務省，2001年），頁277。

18 同註17。

19 同註17，頁278。

20 劉黎兒，〈日自衛隊增設離島部隊〉《中時電子報》，<http://ctnews.yam.com.tw/news/2001/10/9>

21 日本防衛廳，〈陸上自衛隊正籌組專責的反恐特種部隊〉，<http://kajin/military/japan/JGSDF-terrorism.htm2001/10/16>

22 日本防衛廳，《2001防衛白皮書》，頁91。

自衛隊為謀求對國際安全環境做出貢獻，以及維護周邊海域與海上交通安全，海上自衛隊將5,000噸級之補給艦，更新為兩艘1萬3,500噸級補給艦，該艦具有搭載直升機的功能。航空自衛隊並引進4架空中加油運輸機，用以參與聯合國維和行動、國際緊急救援、海外撤僑、人道主義援助等任務²³。

自衛隊平時致力災害派遣整備現況

自衛隊在災害發生時，針對災民、遇難船隻及飛機的搜救、防汛、醫療、防疫、給水、人員和物資運輸等實施各種救災派遣行動。根據2009年《日本防衛白皮書》所公布的災害因應整備具體作為如下²⁴：

一、救災派遣架構

(一)救災派遣

1.依申請派遣（一般的派遣型態）

救災派遣依自衛隊法第83條之規定²⁵，以由都道府縣知事的申請而派遣部隊

等為原則²⁶。此係因為都道府縣知事等負有災害對策的主要責任，除能全般掌握災害的狀況之外，在考慮都道府縣的消防、警察力量，以及市町村村的災害救助能力之下，對於是否派遣自衛隊，以及派遣活動的內容，最能作出適當的判斷，因而認為接受知事等的申請較為適當。再者，市町村長於災害發生或即將發生時，認為有必要採取緊急措施時，亦可逕向都道府縣知事申請派遣救災。市町村長無法對知事提出申請時，可將受災狀況等通知防衛省長官（防衛大臣）或長官所指定之人員。

2.自主派遣

防衛省長官（防衛大臣）或長官所指定之人員在事態特別緊急、無暇等待申請時，可例外派遣部隊。為了使此項自主派遣更具有實效性，乃於1995年修訂「防衛省防災業務計畫」，規定部隊長等自主派遣的基準如下：

(1)為提供情報給相關機關而有蒐集情報之必要時；(2)認為都道府縣知事無法

23 同註22，頁94。

24 日本防衛省，《2009防衛白皮書》，頁173～178，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21shiryos3_1.pdf

25 自衛隊法第83條（災害派遣）：（1）都、道、府、縣知事及政令所規定者，在發生天災或其他災害時，認為有必要保護人命、財產時，可以向長官或其指定者提出派遣部隊申請；（2）長官或其指定者，有前項申請且認為確有必要時，可以派遣部隊實施救援；但在發生天災或其他災害，事態特別緊急時，可以不必等待申請，逕行派遣部隊；（3）廳舍、營舍或其他防衛廳設施或其附近發生火災或其他災害時，部隊長可以派遣部隊；（4）第（1）項的申請手續，以政令訂定之。日本防衛省，《2009防衛白皮書》，頁351，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21shiryos3_1.pdf

26 日本和臺灣的行政區比較：日本是採二級制，而臺灣（或中華民國）是採三級制的。日本的二級制是一級的都、道、府、縣和二級的市、町、村；臺灣的三級制是一級省、直轄市，二級的縣、省轄市，三級的鄉、鎮、縣轄市。<http://tw.group.knowledge.yahoo.com/nippon-tabito/article/view?aid=3>



提出申請，而有必要立即採取救援措施時；(3)實施有關人命救助行動時。此外，部隊長等在防衛省的設施或其附近發生火災時，亦可派遣部隊等。

(二)地震防災派遣

依據「大規模地震對策特別措施」宣布警戒狀態時，依據地震災害警戒本部長（內閣總理大臣）的要求，即使在地震發生前，防衛省長官（防衛大臣）亦可命令部隊等實施地震防災派遣。

(三)核能救災派遣

依據「核能災害對策特別措施法」宣布核能緊急事態時，依據核能災害對策本部長（內閣總理大臣）的要求，防衛省長官（防衛大臣）可命令部隊等實施核能災害派遣。從申請救災派遣到派遣、撤離的流程圖，如圖一所示。

(四)自衛官在救災派遣活動的權限

依「自衛隊法」等，為使奉命執行救災派遣、地震防災派遣或核能災害派遣之自衛官，能有效進行該救災派遣活動，規定的措施權限如表一。

二、救災派遣的待命態勢與實施狀況

鑑於從阪神大震災得到的教訓，各自衛隊為迅速有效地實施救災派遣，均指定在初期就能立即反應的部隊。迄2003年6月，陸上自衛隊在全國已指定人員約2,700名、車輛約410輛、直升機約30架，在2小時之內派遣，作為能快速實施救災派遣的部隊。海上自衛隊除由各基地指定能緊急出動之艦艇外，飛機亦完成待命態勢；航空自衛隊的飛機（救難機、運輸機）亦採取待命態勢。

再者，1995年內閣會議決定在發生大規模災害時要加強國家情報蒐集的體制，自衛隊乃採取此一態勢。當部隊接到氣象

廳發生震度5級以上的地震情報時，即自主派遣飛機等迅速趕赴現地蒐集情報，並將該情報傳達至首相官邸等。此外，依狀況需要派遣連絡員到相關地方公共團體掌握救災情資。

根據中央防災會議中，對於大規模地震所檢討出的應變方式，自衛隊訂出對於因應各種大規模地震的應變計畫。例如，在「自衛隊東南海、南海地震應變計畫」中，因預期海嘯的受災地區非常大，各個自衛隊必須相互協助，有組織性的救災。在這種災害發生時，陸上自衛隊必須集中7萬人到受災地區，海上自衛隊必須派遣約60艘艦艇、50架飛機，航空自衛隊必須運用偵察機、救難機及運輸機約70架。

三、2008年日本救災派遣實施狀況

(一)緊急傷病患的運送

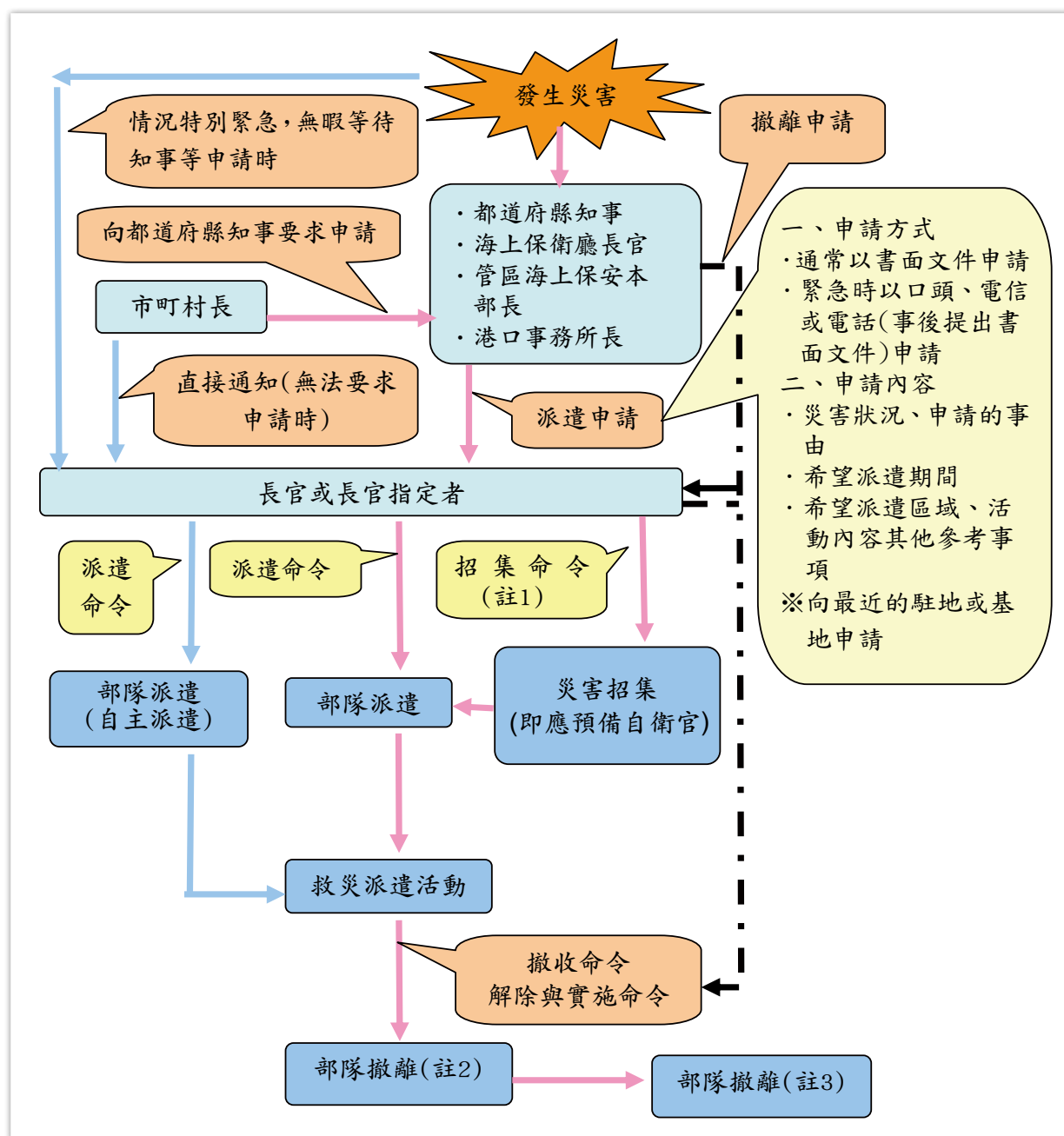
自衛隊過去一直以飛機緊急運送醫療設備不足之離島傷病患（急患運送），2008年在救災派遣總數606件之中有424件係屬於離島緊急運送。另外，其他機關之飛機因續航能力不足而無法因應時，也派遣飛機緊急運送在距離本土遙遠之海域航行船隻的急救病患。

2008年11月24日因東京都知事的申請，海上與航空自衛隊從事緊急運送傷病患，統計達到1,500次。

(二)消防支援

2008年消防支援件數有95件，僅次於緊急病患運送的件數。其內容以派赴附近救火最多，有79件；居次者為，在山林等滅火困難的地區，由都道府縣知事提出申請，所實施之空中滅火行動。

(三)對自然災害的因應



圖一 申請核能救災派遣至撤離流程

(註1) 救災召集命令必須一起召集快速反應預備自衛隊員及預備自衛隊員。

(註2) 集合部隊撤離。

(註3) 解除召集命令。

資料來源：日本防衛省，《2009防衛白皮書》，頁174，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21shiry03_1.pdf



表一 自衛官在救災派遣活動的權限

區 分	主 要 面 對 的 事 態	行 動 要 件	被 認 可 的 主 要 權 限 等
災害派遣 (自衛隊法第83條)	遭受天災地變，為了保障人命以及財產，被認定必須執行之情形	一、發布命令者：防衛大臣或是被指定之人員 二、國會的贊同：不需要 三、其他：縣市長或是其他政府機關的申請（但是，因應事態過於緊急，無法等待申請的情形除外）	*援照警職法一部分（避難、進入等等，但僅限於現場沒有警察的情形下） *援照海上保安廳法的一部分（申請協助） *災害對象基本法所規定的權限（設定警戒區域、確保緊急車輛通行無阻等等，但僅限於現場沒有市長、鄉長、村長以及警察等情形下）
地震防災派遣 (自衛隊法第83條之2)	為了確實迅速的實施地震防災應急對策，在必須要求自衛隊支援的時刻，地震災害警戒本部長需要馬上判斷（大規模地震特別措置法第13條第2項）	一、發布命令者：防衛大臣 二、國會認可：不需要 三、其他：地震災害警戒本部長（內閣總理大臣）的申請	*援照警職法的一部分（和災害派遣情形相同） *援照海上保安廳法的一部分（和災害派遣情形相同）
核能防災派遣 (自衛隊法第83條之3)	為了確實迅速的實施緊急事態應急對策，在必須要求自衛隊支援的時刻，核能災害對策本部長需要馬上判斷（核能災害特別措置法第20條第4項）	一、發布命令者：防衛大臣 二、國會認可：不需要 三、其他：核能災害對策本部長（內閣總理大臣）的申請	和災害派遣相同

資料來源：日本防衛省，《2009防衛白皮書》，頁351，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21shiryo3_1.pdf

2008年6月14日發生震央位於岩手縣內陸南部，震度7.2級地震，當時有土石崩塌、河川堵塞、斷水等災害。當天即派遣人員約2萬6,300名、車輛約7,970輛、飛機580架前往救援。主要任務是搜救失蹤居民、利用直升機救出受困居民、支援開闢道路、運送使用水、運送食物、災民

沐浴等等。

2008年7月24日發生震央位於岩手縣內陸南部，震度6.8級地震，當時有山壁崩塌、房屋全倒半倒、斷水等災害。當天依申請即派遣人員約1,800名、車輛約270輛、飛機40架前往災害救援。2008年日本救災派遣的實際情況如表

二，過去5年間日本災害派遣實際情況如表三。

四、平時因應救災執行狀況

(一)平時因應救災的組織架構

自衛隊為迅速、確實地實施天然災害的救災派遣活動，除了訂出災害派遣計畫之外，並以統合防災演習為主，實行各種防災訓練，也積極參加地方公共團體所舉辦的防災訓練等。

(二)與地方公共團體等（都道府縣）的聯繫

為了順利執行災害派遣活動，與地方公共團體等的聯繫必不可少，重要的是平常即要加強聯繫。例如，情報連絡體制的充實、雙方防災計畫的整合、積極參加地方公共團體所舉辦的防災訓練等。因此，自衛隊地方協力本部設置「國民保護災害對策連絡調整官」，平時與地方公共

表二 2008年日本救災派遣實際情況

區	件數	人員（人）	車輛（輛）	航空機（架）	艦艇（艘）
風災、水災、震災應對	6	28,409	8,303	611	0
緊急運送	424	2,122	2	458	0
搜索救難	38	4,037	455	114	22
消防支援	95	6,103	751	168	4
其他	43	520	74	59	0
合計	606	41,191	9,585	1,410	26

資料來源：日本防衛省，《2009防衛白皮書》，頁175，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21shiryo3_1.pdf

表三 過去5年間日本災害派遣實際情況

年 度	2004	2005	2006	2007	2008
件 數	884	892	812	679	606
人員（人）	16萬1,790	3萬4,026	2萬4,275	10萬5,380	4萬1,191
車輛（輛）	4萬4,379	5,660	4,130	3萬6,980	9,585
飛機（架）	1,885	1,271	1,009	1,972	1,410
艦艇（艘）	18	5	86	117	26

資料來源：日本防衛省，《2009防衛白皮書》，頁354，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21shiryo3_1.pdf



團體保持聯繫。再者，自衛官運用其經驗、知識等對地方公共團體的防災業務給予人力支援，也是加強與地方公共團體聯繫相互交流。還有，因應地方公共團體的申請，推薦具有防災等危機管理經驗的退職自衛官等參與。

到2009年4月底為止，日本在全國43都道府縣、97市町村，共有167名退休自衛官，以此方式在地方公共團體的防災相關部門任職。

另外，與地方公共團體等聯繫並獲得其協助，使自衛隊在災害發生時能實施有效的活動，重要的是採取下列措施，使自衛隊的救災及應變制變行動更有效果：

1. 確定災區集結地區

救災部隊需要災區附近的公園和運動場等集結地區作為指揮所、住宿、停車、集結各種必要物資的活動據點。再者，由於發生災害時車輛的活動非常有可能受到限制，因此為運送急救傷病患、物資、消防等，需要在災區內或附近設置直升機停機坪。此時，為使直升機順利執行，避難場所與直升機停機坪必須明確區分，平時即應讓居民知悉該場所。

2. 建築物的號碼標示

飛機進行災情蒐集、人員及物資運輸時，為使飛機從空中易於確認建築物，最有效方式是在縣廳、學校等防災重要設施的屋頂上標示號碼。

3. 確保連絡協調的設施

在都道府縣廳內設立與自衛隊進行連絡協調的活動設施。例如，執行連絡協調業務的臨時通信站、連絡官的待命處、停車場等。

4. 整備各種資料機器物資

必須將避難所、直升機起降場的位置記載於各防災機關通用的防災地圖內。另外，準備可讓直升機在空中滅火的器材，平日就必須確保蓄水池的水源充足。

五、制定因應各種災害的手冊

為更迅速確實地因應可能發生的各種災害，其有效的方式之一為預先明定因應的基本措施，統一相關救災人員的觀念。因此，2000年11月當時的防衛廳與自衛隊，依據過去救災派遣和防災訓練所得到的演訓經驗，將各種類型災害應變應注意事項，彙集制定各種因應災害手冊。此項手冊將災害的型態分為四種：都市、山地、島嶼、特殊災害等；對每一種不同情況分別記述，內容包括對災害的因應方針、可能發生受害的情況、被申請的主要活動及注意事項等所構成。

此一手冊已分發至相關機關、地方公共團體等，各自衛隊依據防衛省防災業務計畫與此項手冊，更加努力充實救災派遣活動。此手冊依據爾後演訓狀況檢討修訂，「救災對策手冊概要」如表四。

六、對核子災害的因應

依據1999年攻城縣東海村的鈾加工廠發生事故之教訓，為從根本加強核能災害因應對策，乃於同年制定「核能災害對策特別措施法」。該法規定核能災害對策本部長（內閣總理大臣）為確實且迅速實施緊急事態因應對策，得要求防衛長官派遣自衛隊支援，並隨同修改「自衛隊法」的部分條文。

在發生東海村事故之後，2000年開

表四 救災對策手冊概要

區 分	因 應 方 針	受 災 情 況	被 申 請 的 主 要 活 動
都 市	減低受害程度 ．掌握確實狀況 ．迅速展開部隊 ．實施災害緊急對策等	．火災 ．建築物倒塌、人員活埋 ．瓦斯外漏 ．地盤下陷 ．生命線斷絕（指的是停電、瓦斯管斷裂、水管斷裂、電話不通等等，維繫生存的設施中斷） ．交通工具損壞 ．港口、機場等損壞 ．醫療機關以及設施損害 ．因集中豪雨導致交通、地下都市排水功能癱瘓等	【平時階段】 ．與地方自治體聯繫，預先評估、假想受害狀況 ．擬定計畫與重新評估（注意確保部隊的活動據點）—各類型相同 ．實施防災訓練，含指揮所訓練—各類型相同 ．確立災害情報共享體制—各類型相同 【初期因應階段】 ．利用飛機、車輛、直升機傳達影像和派遣連絡員掌握狀況—各類型相同 ．在災區迅速展開部隊 ．運用直升機等救助人命、支援緊急醫療 ．利用直升機、渡船等交通工具，依狀況支援運送難民 ．提供航空交通情報等 ．提供消防活動的支援 ．提供運送物資的支援 【初期因應以後的階段】 ．增援、替換部隊—各類型相同 ．供應飲食、供水、沐浴等生活支援—各類型相同 ．與地方自治體充分協調，拆除倒塌房屋、處理垃圾等進行災後重建
山 地	．主動掌握狀況 ．確保進出路線、救災緊急對策據點 ．注意二次災害	．洪水 ．土石流 ．山波 ．被吹倒的樹木 ．雪崩 ．森林火災 ．火山爆發等	【平時階段】 ．與地方自治體協調，依據過去發生災害實況、地誌等進行研究 ．整備雪車、防護面具等適當裝備 【初期因應階段】 ．利用直升機、工兵部隊之開路能力等迅速展開部隊 ．以直升機、車輛等進行搜索、救難活動 ．利用直升機實施空中滅火等 ．以直升機、車輛等支援難民運輸 【初期因應以後的階段】 ．支援防止二次災害
島 嶼	．早期派遣準備 ．運用本島救災因應能力 ．確保救災緊急對策據點 ．有效運用艦艇、飛機	．海嘯 ．滿潮 ．生命線斷絕（指的是因地震失去生命，或是遭遇停電、水管斷裂、電話不通等等維繫生存的設施中斷，居民被孤立的情形） ．火山爆發	【平時階段】 ．與地方自治體協調，依據過去發生災害實況、地誌進行研究 ．有效運用為因應災害發生而待命中的艦艇 ．提高駐紮在島嶼之部隊的救災能力 【初期因應階段】 ．有效運用飛機之運輸能力展開部隊部署 ．在有災害發生之徵兆階段，在其近海海域部署艦艇 ．支援災害緊急對策人員等運輸 ．運用直升機、艦艇等支援緊急醫療 ．運用直升機、艦艇等將難民運出島嶼 【初期因應以後的階段】 ．支援防止二次災害



特 殊 災 害	- 與相關省廳、民間專門機構等密切聯繫 - 有效運用化學防護部隊等 - 隊員的健康管理	- 因核能災害放出放射線物質 - 因化學災害致化學物質蔓延 - 因漏油污染港灣、海濱等	【平時階段】 - 與相關機關、專家等聯繫假想受害狀況，擬定初期因應計畫 - 就特殊災害的受害情況、裝備的使用要領等，實施隊員教育 【初期因應階段】 - 化學防護部隊等迅速出動、待命 - 支援運送專家 - 支援放射性污染物的檢驗 - 以直升機、車輛等支援運送難民，進行消毒活動 - 防止漏油的災害擴大 【初期因應以後的階段】 - 繼續實施消毒、漏油回收
------------------	---	---	---

資料來源：日本防衛省，〈防災業務計畫〉，<http://www.mod.go.jp/j/library/archives/keikaku/bousai/index.htm>

始由「經濟產業省」主辦原子能綜合訓練，陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊提供有關運輸支援、居民避難支援、空中與海上之放射線觀測支援，進行訓練，確認在發生核能災害時，與各省廳及地方公共團體聯繫的要領。

另外，不僅是核能災害，為了因應其他特殊災害，在中期防衛計畫中，也特別提出強化核子、生物、化學（Nuclear, Biological, or Chemical, NBC）武器對應能力。

自衛隊致力救災整備之特點

1995年日本阪神地震發生時，輿論痛批自衛隊救災怠慢，當局為此修訂「自衛隊法」明列自衛隊應主動救災，強化人員訓練及資源配置，並將救災能量具體告知災害對策本部，強化日後救援重大災難的能力。從自衛隊平時致力救災派遣整備作為中有其特點：

一、制定明確救災派遣權責與法制

為使迅速確實因應可能發生的各種災害，國家在都道府縣、市町村等律定自衛隊申請與派遣規定及責任；為使奉命執行任務的自衛官能有效進行救災派遣活動，依自衛隊法等，律定救災派遣、地震防災派遣或核能災害派遣等規定自衛官活動權限，規定內容包括：主要面對的事態、行動要件及被認可的主要權限等，以爭取救災派遣作業時效。

二、掌握情資的正確性

情報偵察與蒐集是危機預防機制的基礎，也是軍事行動的核心，可作為預測事件發生、評估局勢發展及狀況處置的重要依據。為使自衛隊能在2小時之內派遣部隊到達指定地區實施救災任務，欲達此目的正確的情報資料非常重要。日本自衛隊當接到氣象廳發布震度5級以上的地震情報時，即自主派遣飛機等迅速趕赴現地蒐集情報，並將該情報傳達管制中心，做為狀況處置與部隊派遣之依據。此外，自衛隊為落實情報連絡工作，平時派遣連絡員與地方公共團體（都道府縣）聯繫，

以充實情報連絡體制，以利執行災害派遣活動。

三、落實平時救災演練

訓練乃戰力之泉源，達成任務之憑藉。日本政府將每年9月1日定為「防災日」，當天各地都要舉行防災演練。2008年9月日本政府於當日舉行應對「東南海地震」和「南海地震」為主題的綜合防災演練。當天政府、自衛隊、駐日美軍與其他地區一併配合演練，估計全國各地共有約59萬人參加²⁷。自衛隊平時除制定各種災害派遣計畫外，每年參與政府及公共團體所舉辦的防災演習，摹擬各種狀況，勤加訓練，提升應變處置能力。當2008年6月14日，日本發生本州強烈地震，政府7分鐘後即可在首相官邸成立危機管理中心，整合政府資源及投入自衛隊到達災區搶救受傷人員²⁸。

四、發揮協調合作精神

協調合作為發揮統合力量之基礎，要達成此一目標，務必於平時做好教育訓練與深切體認彼此任務、特性、能力與限制因素；當狀況來臨時才能行動密切配合，發揮統合力量與團隊精神。日本自衛隊為迅速與確實從事救災派遣活動與執行任務，平時即參與地方團體所舉辦的防災訓練及加強雙方防災計畫之整合，以便體認彼此任務與特性；並運用自衛官

的經驗對地方防災業務提供人力支援，充分發揮協調合作的精神。再者推薦具有防災經驗的退職自衛官到地方擔任防災幹部，2009年4月底止，日本共有167名退休自衛官在地方任職²⁹，此等人員於災害發生時，在協調聯繫與合作上扮演重要角色，並讓自衛隊人力資源也能發揮最大效益。

五、確定災區集結地區

救災部隊需要在災區附近的公園和運動場等地區作為指揮所、住宿、停車、集結及各種必要物資的活動據點。自衛隊考量發生災害時車輛的活動可能受到限制，因此為運送急救傷病患、物資、消防等，需要在災區內或附近設置直升機停機坪。為使直升機能順利活動，平時即明確區分避難場所與直升機停機坪位置，也讓居民知悉該場所，以免影響將來作業。另為使飛機從空中易於確認建築物，先行在縣廳、學校等防災重要設施的屋頂上標示號碼，以利識別。2009年8月「艾陶颱風」襲擊日本引發水災及山崩，造成至少14人死亡18人失蹤，期間數百名自衛隊士兵加入救災及災後清理的行動，此次救災中自衛隊表現最出色³⁰，展現平時整備與訓練成效。

六、制定各種救災手冊

為因應都市、山地、島嶼、特殊災害

27 劉贊，新華社，〈日舉行年度大規模防災演練〉，<http://military.people.com.cn/2008/09/01.html>

28 日本首相在地震發生後立即作出指示，要求迅速調查受災情況，並全力搶救受傷人員。中國評論新聞，<http://www.chinareviewnews.com/doc/0614124105>

29 日本防衛省，《2009防衛白皮書》，頁178，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21shiryo3_1.pdf

30 法新社，〈自衛隊加入救災〉，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090811/19/1ot6g.html>



等，自衛隊依據過去救災派遣和防災訓練所得經驗，彙集各種災害因應手冊。此項手冊主要內容為災害的因應方針、災害可能受創情況、被申請的主要活動及注意事項等構成。此一手冊分發至相關機關、地方公共團體等，手冊也會隨時檢討修訂。另為強化自衛隊對核武與核生化武器攻擊能力，除加強認識、防護、除染、防疫、救援、治療等方面之教育訓練作為外，更充實人員和裝備性能，並舉行各種生物武器座談會，以提升核生化防護能力³¹。1999年日本茨城縣發生核輻射外洩，首批60人部隊遂能很快趕到現場處理³²。

七、增強作業能量與安全

參與聯合國維和任務須運送大量物資與人員，自衛隊為增強作業運補能量與適任各型任務，採購1萬3,500噸級補給艦兩艘，該艦能搭載4架直升機，另引進4架空中加油運輸機，以利參與國際援助，增大海上與空中運補及救災應變能力，展現日本有意願對國際社會提出貢獻的決心。2008年5月中共發生四川震災，日本政府除提供5億日元做為緊急援助外，也派遣援救和醫療救護隊到地震災區展開救援活動，派遣兩架航空自衛隊C-130大型運輸機運送救災物資、帳篷、毛毯和藥品等支援救災³³。自衛隊為確保災民運送途中安全，航空自衛隊在全國5個地區配置由醫師、護士及急救士組成之機動衛生班，俾利醫護人員能隨機從事急救工作，確

保災民運送期間安全。

結語

日本是個天然災害頻發的國家，致使積累了比較豐富的救災經驗，自衛隊平時即致力因應救災派遣整備工作，已形成一套相對成熟的作業與處置機制，策定救災派遣行動的相關法規與政策及作業要領，並就自衛隊任務，編組各種專業部隊及配賦所需裝備，以避免在執行任務時，因缺乏專業人員及裝備，造成力不從心的窘境。根據任務平時致力救災派遣演練、強化情報聯繫與計畫整合，並妥善運用退職自衛官從事協調連絡工作，善用人力資源，更將救災經驗制定成各種救災因應手冊，提供相關單位參考等整備作為。

「他山之石，可以攻錯」，我國與日本在地理位置上同時處於地震與颱風頻仍地區，在全球暖化與氣候變遷的情況下，強震、強颱與豪雨是臺灣未來不可避免的，國軍現階段已將救災列為中心任務，然而日本自衛隊在此方面所做的努力與整備的特點，深值國軍借鏡，以增進救災作業能量。

收件：98年11月24日

第1次修正：98年11月28日

第2次修正：98年11月30日

接受：98年12月2日

31 日本防衛廳，《2001防衛白皮書》，頁95。

32 中時晚報，〈日本核災逾30萬人避難〉，<http://www.teputc.oqg.tw/2001/10/9>

33 中央社，〈巨災對策，救災指揮層級升高〉，<http://n.yam.com/cna/society/200908/20090820635649.html>