

日本自衛隊參與災害防救 之法制面探討

作者／范聖孟
劉育偉

提 要

當前國軍用兵策略為戰時作戰、平時救災，救災如同作戰，足見災害防救在平時的重要性。他山之石可以攻錯，本文藉由日本自衛隊參與災害防救，透過該國自衛隊災害派遣的現況、自衛隊法災害派遣之文獻探討及制定災害對策基本法之歷程進行法制面的探討，並與我國現行法規之施行依據進行比較研究；同時，以建立兼具災難防護緊急應變部隊、強化國軍各級部隊災害防救專業訓練及落實後備軍人救災動員等提出具體建議，期能拋磚引玉，建立依法行政、健全法制之法治國軍隊。

關鍵詞：自衛隊、災害防救、災害對策基本法、災害派遣、法制。

壹、前言

當前國軍用兵策略為戰時作戰、平時救災，救災如同作戰。過去風災襲台造成國內各縣市嚴重災情，受災縣市的國軍駐防部隊投入大量兵力進行救援工作，整體表現受到國人肯定，但若從國防法、災害防救法以及依據災害防救法所訂定之國軍協助災害防救辦法等法規觀之，已明確界定國軍於災害發生時的「受請求支援」及「主動派遣」角色，是否有所謂「不待命令」或「授權地區指揮官」主動於第一時間派遣部隊執行救災工作？依現行法規諸如國防法及國防組織法明確規定國軍任務以及軍隊派遣原則，各部隊如為主動自行派遣恐有疑義¹，與此相關之國外制度，諸如同樣飽受天然災害影響的日本，其自衛隊在災害中的角色扮演與應變機制及其相關法規的訂頒，如「自衛隊法」即將「災害派遣」明定於軍事行動之中，將大型災害的防救工作列為國防政策之一²，以示其重要性³，其近年來歷次救災經驗已為國際效法及借鏡對象，故本文從日本自衛隊的災害防救訓練、救災動用之依據、指揮

與派遣程序、執行界限以及成效檢驗等一一介紹，期能作為我國之參考。

日本自衛隊法第6章將自衛隊的行動區分為防衛出動、國民保護派遣、治安出動、自衛隊施設警戒、海上警備行動、對付海盜行動⁴、災害派遣⁵、地震防災派遣⁶、原子災害派遣⁷、領空侵犯處置、水雷等移除等行動，明文將災害派遣為日本自衛隊之主要任務之一，其中救災派遣之主要條文第83條規定：1.都道府縣知事以及其他法令規定之人員，於天災地變或其他災害發生時，經確認有保護人命及財產之情形必要者，可請求防衛大臣或受其指定之人派遣部隊救災。2.對於前項請求，防衛大臣或其指定之人認為事態緊急時，得派遣部隊前往救援。但天災地變如事態緊急，前項情形之請求無法等待確認時，則不待請求，即得派遣部隊前往。3.辦公廳舍及營舍及其他防衛設施附近發生火災時，該部隊長得派遣部隊前往。4.第1項之請求程序以法規命令另定之。5.第1項至第3項之規定於遭受武力攻擊時對人民有關保護措施之法律準用第2條第4項所規定之武力攻擊災害以及第183條規定，但同法

1 范聖孟，〈比較我國與德國軍隊動用之法律基礎—以災害救助為中心〉《國防大學國防管理學院法律系碩士論文》，2005年6月，頁140。

2 日本自衛隊法主要係規範自衛隊的任務、部隊組織及編制、行動及權限、自衛隊員身分取得等事項。參見自衛隊法第1條。

3 賀文忠，〈國軍參與災害防救之研究—危機管理理論之研究〉《國立中山大學政治學研究所碩士論文》，2004年6月，頁23。

4 2009年(平成21年)法律第055號新增，規定於防衛法第82條之2。

5 日本自衛隊法第83條。

6 日本自衛隊法第83條之2。

7 日本自衛隊法第83條之3。

第14條第1項所規定之緊急措施則不適用。此種接受請求發動救災最主要的目的不在限制軍隊動用之時機，而係將是否有動用軍隊支援之必要，交由權責機關先行衡量，以免軍隊假救災平亂之名，對中央或地方自治作不當之干預⁸。

貳、自衛隊災害派遣的現況

對於自衛隊駐紮地區市鎮所發生之天然災害或事變，於該地方救災機關無法應付時，自衛隊依據自衛隊法第83條規定有受請求支援救災之任務。自衛隊此項任務的出動與「治安出動」及「海上警備行動」，同為受請求支援其他主管機關能力的不足而立於輔助性及次要性之地位⁹，派遣部隊前往支援。但相較於治安及海上警備出動，災害派遣並非侵害性行政措施，除對於人民財產實施徵用或進行交通管制外，否則應授與地區部隊指揮官動用部隊救災之裁量權。自衛隊自1954年7月1日成立迄今共出動超過32,000次的救災派遣。

自衛隊所進行之災害派遣為自衛隊，除國土防衛之外的重大之任務之一，執行內容主要為搜索失蹤人、緊急修復道路及提

防、清除障礙物、救助傷病者、運送人員及物資、空中運補與滅火等，其他預防性派遣內容包含撲殺或處理受傳染病家畜(禽)、區域消毒作業、開設沐浴設施、火山及災害觀測、二次災害防止、防止各種必要設施的先期維護支援、舉辦音樂會受慰問受災戶等，廣泛運用自衛隊之裝備與人力資源，原則上限制使用炸藥等裝備，但情況緊急時仍得允許使用。此外各級政府災害應變中心均訂有請求支援之時間規定，如下達警察、消防機關及申請自衛隊等出動搶救及搜救之時間規定¹⁰，接著隨之進行的物資運送、生活支援、緊急復原工程等，但多數重大災害因公共設施、交通、通信等基礎設備遭受重創，仍多期待及仰賴自衛隊人員與裝備進行救助，尤其空中運輸能量更常為影響人員傷亡是否擴大的主要關鍵，也因此直昇機部隊要求24小時待命¹¹。

查日本現行法令中有關派遣自衛隊救災之規定計有自衛隊法、災害對策基本法、原子力災害對策特別措置法、大規模地震對策特別措置法、石油化合物災害防止法、國際緊急援助隊派遣法等6種，其中規範自衛隊任務與行動基礎的自衛隊法對救災行動有更

8 曾國華，〈軍隊動用法制之研究〉《國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文》，2003年6月，頁175。

9 范聖孟，〈論公法上的輔助性原則及其在國防事務上的適用〉《2007第15屆國防管理學術暨實務研討會》，2007年6月，頁L-59。

10 例如首都東京發生地震後政府應於1小時內對外發布災情報告，1日內依地震規模及災情出動支援部隊（警察、消防、自衛隊等），3日內疏通專供救災使用之必要道路。參見國土交通省，〈大規模自然災害時の初動対応における装備〉《システムのあり方検討委員会》，2009年5月，第4頁。

11 滝口雅博，〈ヘリコプターや航空機による一救急患者搬送の現状と課題〉《国際交通安全学会誌》，2000年1月，第25卷，第55頁。

明確之規範，各種救災任務區分為：1.通常災害派遣(自衛隊法第83條第2項本文)。2.自主派遣(自衛隊法第83條2項但書)。3.近傍派遣(自衛隊法第83條第3項)。4.地震防災派遣(自衛隊法第83條之2)。5.原子力災害派遣(自衛隊法第83條之3)，其中災害派遣之行動命令代號為「行災命」，而地震防災派遣之行動命令代號為「行震命」、原子力災害派遣之行動命令代號為「行原命」。茲就災害派遣之相關問題說明如下：

一、各種災害任務

(一)自主派遣

當天然或其他重大災害發生而情況緊急且認有必要時，得無須等待都道府縣知事申請，派遣部隊前往救災。

(二)近傍派遣

部隊駐紮地、營區或自衛隊設施周邊地區如遇災害發生時，部隊長之緊急支援派遣，即稱為「近傍派遣」，此種動用範圍僅限於部隊所在地之附近區域，為「不待命令主動派遣」之型態，由部隊長裁量判斷，且

不以受地方政府請求為必要，僅須將狀況執行情形做成紀錄事後逐級層報至防衛省核備。

(三)地震防災派遣

當氣象廳發布地震後，地震災害警戒本部長¹²(類似於我國之中央災害應變中心指揮官)，得要求自衛隊立即派遣部隊前往災區支援救災，此同時規定於「大規模地震對策特別措置法」第13條中，受災地方政府亦可向防衛大臣申請調派部隊支援救災。

(四)原子力災害派遣

核災發生後，依據「原子力災害對策特別措置法」第17條所成立之原子力災害對策本部長¹³(類似於我國之核子事故中央災害應變中心指揮官¹⁴)得要求自衛隊派遣部隊支援救災。該條文係1999年發生「東海村JCO臨界事故」¹⁵後所增訂。

此外，日本更於2004年立法通過「國民保護法」¹⁶，其中第15條規定，地方政府首長(都道府縣知事)為維持治安及地方秩序，情況危急且必要時得向請求防衛大臣

- 12 依據日本「大規模地震對策特別措置法」第11條第1項規定，地震災害警戒本部長由內閣總理大臣擔任，如內閣總理大臣因故無法擔任時則由預先所指定之國務大臣充任之。
- 13 依據日本「原子力災害對策特別措置法」第17條第1項規定，原子力災害對策本部長由內閣總理大臣擔任，如內閣總理大臣因故無法擔任時則由預先所指定之國務大臣充任之。
- 14 依據我國核子事故緊急應變法第3條前段規定，本法所稱主管機關：在中央為行政院原子能委員會行政院原子能委員會。另第6條第1項復規定，中央主管機關成立核子事故中央災害應變中心；國防部成立核子事故支援中心；地方主管機關成立核子事故地方災害應變中心。
- 15 1999年在日本茨城縣那珂郡東海村所發生的核電廠核燃料加工施設外洩事件，共造成2人死亡1人重傷，史稱「東海村JCO臨界事故」。古川路明，〈東海村臨界事故の教訓について〉《北路地域アイソトープ研究》，2000年，頁44。
- 16 該法全名為「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」，（平成16年6月18日法律第112號公布），最後修正時間為平成20年6月18日法律第75號。

派遣自衛隊出動維持秩序，此種派遣稱為「國民保護法派遣」，此同時規定於自衛隊法第77條之4。日本尚有在1990年代冷戰結束後，「跨國境醫療」蔚為潮流，於2004年(平成16年法律第118號)增訂自衛隊法第100條之6「自衛隊國際援助派遣」，以作為日本自衛隊非武力派遣至國外之法律基礎¹⁷。

二、通常災害派遣之命令下達

自衛隊法所稱之主要任務，如國土安全防衛及治安出動等均以獲得首相及防衛大臣的命令為必要，但遇重大災害發生且情況緊急時，為使救災部隊迅速抵達災區執行救災任務，所為之搜救與秩序維護等行動，經地方政府首長(都道府縣知事)以及海上保安廳長官、海上保安廳地方支分部局所屬之管區海上保安本部部長、機場事務所所長等認為災害擴大有必要調派自衛隊部隊前往災區時，得逕向團級以上部隊長提出申請，該部隊長得直接呈請防衛大臣下達派遣令¹⁸。

獨立中隊以上之部隊長對於近傍災害有派遣下達所屬部隊前往救災之權限，此並不限於防衛部隊(作戰部隊)之部隊長，後勤部隊主官亦包含在內，例如陸上自衛隊各補給處下轄補給支處之補給所所長以上之主官亦有派遣之權限。但若部隊駐地附近屬於軍事

演訓場地或野外宿營地，如發生失火等災害時，則部隊長可授權士官以上幹部派遣所屬前往執行執行救災。

三、受請求災害派遣部隊人員之權限

對於抵達災區之災害派遣部隊，受現場之警察官、消防官、海上保安官或地方自治團體代表之職員指揮，但如同一受災區域有前述之數權責指揮人員時，應受災害對策本部(災害應變中心)指揮官調整與任務分配。

四、災害派遣命令所及之範圍

依據災害派遣相關法令，「申請支援者」以及「下達災害派遣權責長官」關於災害派遣之區域不得加以限制，但如災害擴大，派遣含蓋全國各地部隊時，派遣之權責長官有權變更受請求之範圍移轉至其他災區執行救災

五、派遣自衛隊執行救災的要件與判斷

日本自衛隊過去對於都道府縣等地方行政機關首長的救災請求均以「訓練」或「近傍派遣」之名義派遣，但阪神大地震發生後，造成傷亡慘重，當時的防衛廳遭受各界指責救災緩慢，經過多方檢討，增列自衛隊法有關災害派遣之規定¹⁹，有此正當性與合法性，更使自衛隊成為國內重大災害的急先鋒。雖然如此，自衛隊救災派遣權責長官仍

17 有關日本自衛隊海外非武力派遣，最近(2009年6月24日)眾議院通過「海盜行為處罰及海賊行為對策相關法律」(平成21年6月24日法律第55號)，作為派遣軍艦打擊海盜之國內法律基礎，惟在其國內間造成相當之反對聲浪。日本歴史学研究会委員会，〈海賊対策を名目とする自衛隊の海外派兵拡大に反対する声明〉，2009年7月17日〈http://www.soc.nii.ac.jp/rekiken/appeals/appeal_090724.html〉

18 參照自衛隊災害派遣訓令第3條。

19 平成18年法律第118號修正自衛隊法第83條第1項至第3項。

應對該救災出動行為是否合乎「緊急性」、「公共性」及「非代替性」之要件，亦即該種災害無論天然災害抑或人為事故，必須具有緊急性，亦即，對人民之生命、財產已造成或面臨存亡或消滅之狀態而言；而公共性應指災害程度擴大，區域內之特定或不特定多數生命或財產遭受威脅；非代替性係非其他機關、組織或團體所能取代，僅自衛隊始能達成，但相反的，權責長官同時亦應審酌權責救災機關(如地區消防隊)是否已派遣，或已派遣而仍有不足，或該災害規模雖小，但距最近之救災害機關遙遠，為免災害擴大，亦可構成非代替性之出動要件。因此災害派遣權責長官應就上述三要件進行綜合判斷。

六、救災費用負擔

自衛隊災害派遣係為維持公共秩序或以訓練為目的，如受託構築土木工事等派遣行為²⁰，有關所支出之費用，除可歸責於自衛隊本身過失所生之額外費用不得請求外，對於所支出之特別費用，諸如向部隊駐地所借用設備使用費、對受災者所提供之食物等支出費用等，均應由申請救災單位所屬都道府縣等地方政府負擔。此外，因災害派遣所使用之車輛亦得免通行費行駛於高速公路，其

他情形，舉「船舶油濁損害賠償保障法」規定為例，當損害之原因與事實之發生關係密切，為損害防止或為減輕損害而執行必要措施所生之費用，船舶所有人對於實施救災之人有賠償其費用支出的義務，例如1997年1月2日所發生一艘俄羅斯籍「納荷德卡號」(Nakhodka)油輪漏油事故²¹，當時參與救災的防衛廳及海上保安廳事後共同向船公司及保險公司求償約6.6億日圓。

七、自衛隊救災派遣之爭議

日本過去雖存在對於自衛隊的救災出動有肯定及反對意見爭論，但就國民的立場而言，就如同過去自衛隊救災的表現與成效獲得極大的肯定與支持。

(一)肯定的見解

依據民意調查分析，過去自衛隊救災成效往往高於人民的預期，雖對於人民部分的權利侵害，但因具高度之公益性而未加以限制²²。為明確自衛隊救災權限，1995年在進行災害對策基本法修正案時，參議院及眾議院全體一致通過，同時亦通過地方政府申請自衛隊救災權限由督道府縣降低層級至市町村長²³。

(二)否定的見解

災害派遣並非自衛隊的主要任務，自

20 日本自衛隊法第100條第1項規定，防衛大臣得為合於自衛隊訓練目的，得與國家及地方公共團體之法令規定受委託進行土木工事、通信工事以及其他法令所規定事業委託事項。

21 ナホトカ号重油流出事故とは何か調べよう，
<<http://www.tochigi-edu.ed.jp/center/cyosa/jissenshiryou/kankyo/chu-kou/pdf/3-2-13.pdf>>

22 丸尾雄一，〈公益の安全保障国民と自衛隊〉，2006年2月，175-185頁。

23 參議院災害對策特別委員會，第134回國會會議錄。

衛隊應專責於防衛本務，反對者多屬戰前的日本軍人²⁴，如具訓練或防衛性質之災害派遣則應被允許，但如僅純粹災害救援，則不應允許²⁵。1985年所發生的日本航空123班機墜機重大事故，現場執行救災的自衛隊員因負責遺體收集與搬運作業，任務結束後參與救災的自衛隊員陸續出現「創傷後壓力心理障礙症」(Post-Traumatic Stress Disorder；PTSD)，因此當時反對自衛隊救災派遣的浪聲時有所聞。

參、自衛隊法災害派遣之立法沿革

一、昭和29年法律第165號

1954年(昭和29年)6月9日公布法律第165號，新頒「自衛隊法」全文122條，其中第83條原條文：

(一)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請求。

(二)長官或其指定者，有前項請求且認為確有必要時，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，可以不必等待請求，逕行派遣部隊。

(三)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。

(四)第1項的請求手續，以政令訂定之。

二、昭和53年法律第73號

1978年(昭和53年)6月15日公布法律第73號，新頒「大規模地震對策特別措置法」全文252條，其中第13條第2項規定「地震災害警戒本部長」於大規模地震發生時向防衛廳長官申請派遣派自衛隊支援救災。同時並於自衛隊法第22條關於特別部隊的編成條文中增訂第2項及83條之1，防衛廳長官得依大規模地震對策特別措置法第11條第1項受地震災害警戒本部長請求派遣部隊支援救災。

(一)新頒大規模地震對策特別措置法

1.立法目的

該法第1條規定，大規模地震發生時為保護國民的生命、身體及財產，得指定地震防災對策所應強化地域、規定地震觀測及其他相關體制整備事項，並訂定地震防災應急對策以及地震防災相關事項特別措施，為強化地震防災對策以及維持社會秩序與確保公共福祉為目的。

2.地震災害警戒本部長權限

第13條規定(一)地震災害警戒本部長為有效執行地震防災應急對策，得於特別必要限度內對相關地方行政機關首長、地方公共團體首長及其他執行機關、公共機關以及地方公共機關為必要之指示。(二)地震災害警戒本部長為確保能迅速有效實施地震防災

24 朝雲新聞社，〈波乱の半世紀〉《陸上自衛隊の50年》，2000年9月，224頁。

25 岡本篤尚，〈自衛隊の災害救援活動をどう考えるべきか〉《法学セミナー》，1996年4月。

應急對策，認有必要時得向防衛廳長官請求派遣自衛隊法第8條²⁶所規定之部隊。

(二)修訂自衛隊法第22條第2項地震防災部隊編成

第22條第2項規定，由原條文「防衛廳長官對於第82條規定之海上警備行動，第83條第2項規定之災害派遣及必要之相關訓練之事由時，得臨時編成特別部隊」增加地震防災派遣。

(三)增訂自衛隊法第83條之1地震防災派遣

自衛隊法第83條之1規定，防衛廳長官依大規模地震對策特別措置法第11條第1項規定，對於地震災害警戒本部長依同法第13條第1項規定所提出申請部隊支援時，得派遣部隊前往支援。

三、平成11年法律第156號

(一)原子力災害對策特別措置法第20條第4項

1999年(平成11年)12月17日公布新頒「原子力災害對策特別措置法」全文共42條，其中第20條第4項規定，原子力災害對策本部長對於業管原子力災害對策本部之緊急事態應急對策實施區域實施迅速之緊急對策，如認有申請自衛隊支援之必要時，得向防衛廳長官依自衛隊法第8條之規定請求派遣部隊支援。

(二)修訂自衛隊法第22條第2項原子力災

害部隊編成

第22條第2項規定，由原條文「防衛廳長官對於第82條規定之海上警備行動、第83條第2項規定之災害派遣、第83條之1規定之地震防災派遣及必要之相關訓練之事由時，得臨時編成特別部隊」增加原子力災害派遣。

(三)增訂自衛隊法第83條之2原子力防災派遣

自衛隊法第83條之2規定，防衛廳長官依原子力災害對策特別措置法第17條第1項規定，對於原子力災害對策本部長依同法第20條第4項規定所提出申請部隊支援時，得派遣部隊前往支援。

四、平成16年法律第112號

(一)武力攻擊事態國民保護措施等相關法律

2004年(平成16年)6月18日公布新頒法律第112號「武力攻擊事態國民保護措施等相關法律」²⁷，立法目的為當武力攻擊事態發生時，對於國民生命、身體及財產予以保護，使對於國民生活及國民經濟之影響降至最小，規定國家及地方公共團體負有辦理協助國民及住民避難、援救難民及住民、武力攻擊災害處置以及其他必要措施之責任，以迅速並確實達到保護國民之目的。

(二)增訂自衛隊法第83條第5項

26 參見昭和29年法律第165號自衛隊法第8條(防衛廳長官的監督權)：防衛廳長官受內閣總理大臣指揮監督，包括自衛隊隊務。但防衛廳長官應透過陸上幕僚長、海上幕僚長及航空幕僚長對所隸屬之部隊或機關監督。

27 該法全稱為「武力攻擊事態等における国民の保護のための措置に関する法律」。

自衛隊法第83條第5項規定，第1項至第3項之規定，準用「武力攻擊事態國民保護措施等相關法律」第2條第4項所規定之武力攻擊災害以及第183條之規定，但不適用同法第14條第1項，對災害緊急對處事態之規定。

五、平成18年法律第118號

(一)新頒防衛省設置法

2006年(平成18年)12月22日日本公布「防衛廳設置法等之一部修正法律」第1條，將「防衛廳設置法」法律名稱改為「防衛省設置法」，正式將日本防衛廳改制為防衛省，提升中央機關位階。

(二)修正自衛隊法相關條文

為因應防衛廳改制為防衛省，於自衛隊法條文內容載有「防衛廳」、「防衛廳長官」之法規均修正為「防衛省」、「防衛大臣」，而規範自衛隊災害派遣的自衛隊法第83條、第83條之1、第83條之2亦一併修正。

肆、師出有名－災害對策基本法

日本自中央到地方建立了完善的災害應變體系與機制，中央在內閣府設置中央防災會議，負責制定國家防災政策，組織制定防災基本規劃並積極推行防災基本規劃，並負責協調各中央政府部門間、中央與地方以及地方公共機關間有關防災方面之執行事項，協助地方政府與各行政機關制定防災計畫。

1947年日本頒布戰後第一部關於應對災害的法律－災害救助法，更於1959年伊勢灣

風災後2年頒布災害對策基本法(如圖一)，迄今歷經多次修正，以應付各種災害，檢討出一部最適合日本的防救災法律。其中有關自衛隊協助辦理事項計有：都道府縣防災會議組成、市町村長警戒區域設定權、緊急公用負擔、災害派遣申請、災害期間交通管制、從事應急措施業務者的損害補償以及相關罰則等事項。

一、災害對策基本法概要

(一)制訂背景

災害對策基本法之立法背景為發生於1959年(昭和34年)伊勢灣風災造成死亡人數高達4,697人，401人失蹤，38,921人受傷，此為戰後發生最大的風災事件，造成死傷慘重，日本國會遂於1961年(昭和36年)11月15日法律第223號制定「災害對策基本法」，並以災害發生時對於國民生命、身體及財產之保護、社會秩序維持及公共福祉之確保為目的。

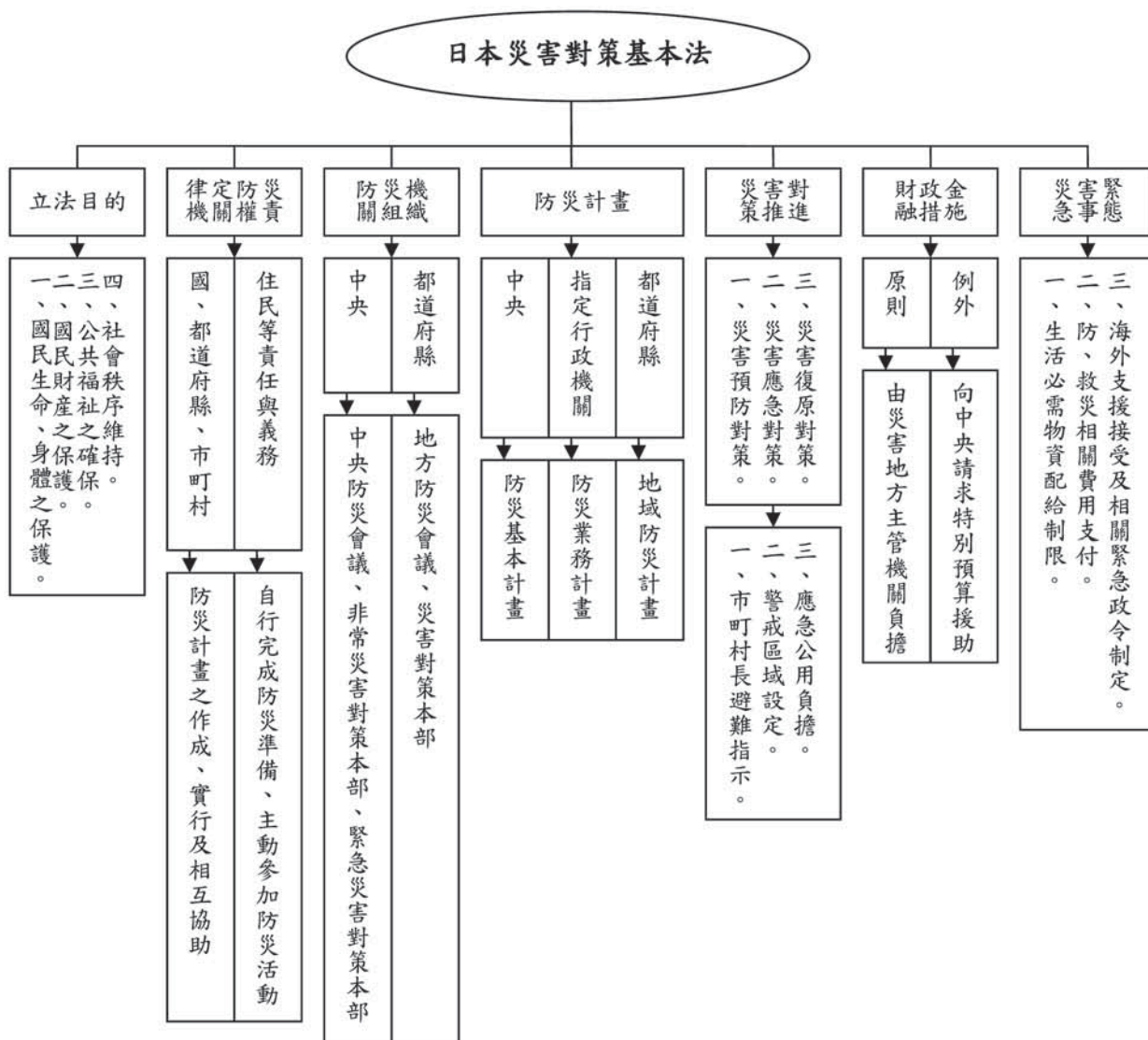
(二)災害對策基本法內容簡介

1.明確防災責任

國家、都道府縣、市町村、受指定之公共機關及地方行政機關有制定防災計畫及共同或相互協助救災之責任，此外亦規範住民參與防災活動義務之規定。

2.綜合防災行政整備

中央、都道府縣、市町村等各級政府應設置中央防災會議、都道府縣防災會議以及市町村防災會議籌劃與辦理各項防災活動。另災害發生而情況危險時為有效進行救



圖一 日本災害對策基本法架構

資料來源：自行繪製

災指揮，都道府縣、市町村的設置災害對策本部，如災害範圍與程度擴及全國時，則應

設置「非常災害對策本部」或「緊急災害對策本部」²⁸。

28 「非常災害對策本部」及「緊急災害對策本部」均為災害對策基本法第2章第3節第24條及第28條之1第1項所規定由內閣府所設置的臨時性機構，且依災害程度高低而分別設置，亦即災情較嚴重時設置緊急災害對策本部，次為非常災害對策本部。指揮方面，非常災害對策本部長為國務大臣(25條第1項)，而緊急災害對策本部長為內閣總理大臣(28條之2第4項)。

3.計畫防災行政整備

中央防災會議作成防災基本計畫，指定公共機關等作成防災業務計畫，而都道府縣防災會議等作成地域防災計畫。

4.推展災害對策

災害對策區分災害預防對策、災害應急對策及災害復原段階各實施責任機關職責與權限規定，包含市町村長避難指示、防災訓練義務、市町村長警戒區域設定權、緊急公用支出等權限賦予。

5.重大災害財政支助

災害預防及災害應急對策相關費用的負擔，原則上由災害之主管機關負擔，但重大災害得由國家所編列之特別預算支應地方政府者之不足及補助受災或罹難者，除依災害對策基本法外，另依昭和37年法律第150號所訂頒之「關於激甚災害對處特別財政援助等法律」²⁹辦理。

6.災害緊急事態措施

當發生有對於維持國家經濟及社會秩序重大影響的災害時，內閣總理大臣得發布「災害緊急事態」，如國會休會中，為維持國家經濟秩序、確保公共福祉，在緊急且必要之情況下，內閣得為先行辦理相關預算調整與支出及其他等相關之必要措施。緊急措置計有：(1)生活必需物資配給制限。(2)

防、救災相關費用支付。(3)海外支援接受及相關緊急政令制定

二、災害對策基本法有關自衛隊派遣規定

1995年日本神戶地震發生時，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，此外對於災害對策基本法更是修正頻繁，平均每兩年修正一次，該法規範自衛隊救災事項計有參與都道府縣防災會議組成、市町村長警戒區域設定權、應急公用負擔、災害派遣申請、災害期間交通規制、對從事應急措施業務者的損害補償以及罰則等規定。

(一)都道府縣防災會議組成

災害對策基本法第15條規定，都道府縣防災會議委員由下列所列各款人員擔任：

- 1.管轄都道府縣區域之全部或一部指定之地方行政機關首長或指名之職員。
- 2.相關都道府縣之警備區域內之陸上自衛隊方面總監³⁰或指定之機關首長擔任之。
- 3.都道府縣教育委員會教育長。
- 4.警察總監及道府縣警察本部長。
- 5.道府縣知事部內職員中指定之人員。
- 6.都道府縣區域內市町村長及消防機關首長中為都道府縣知事所任命者。
- 7.受指定執行都道府縣地域業務之公共機關及指定地

29 該法全稱為「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」。

30 方面隊為日本自衛隊直屬最大之部隊單位，部隊長稱為方面總監，編階陸將，下轄數個師團、旅團及直屬部隊(特科部隊、高射特科部隊、施設科部隊、教育部隊、通信科部隊、航空科部隊、方面後方支援隊、衛生科部隊)。

方公共機關公務員或職員中受都道府縣知事所任命者。

(二)市町村長警戒區域設定權

災害對策基本法第63條規定，災害發生或即將發生時，為防止生命及身體遭受危害認有特別必要者，市町村長得設定警戒區域，限制、禁止從事災害應急對策以外之人進入該區域，或命其離開該區域，自衛隊法第83條第2項規定所受派遣之自衛官於執行職務範圍內準用前開規定。如市町村長無法行使職權時，依自衛隊法第83條第2項規定受派遣救災之自衛官必須立即將該內容通知市町村長。

(三)應急公用負擔

第64條規定，警察官、海上保安官或受災害派遣之自衛官執行救災任務時，此時警察署長及自衛隊所屬各部隊長負有保管相關工作物之責任。

(四)災害派遣申請

第68條之2規定：1.市町村長於行政區內發生災害或即將發生災害，認有必要實施緊急應變措施時，得依據自衛隊法第83條第1項之規定請求都道府縣知事向防衛大臣或其指定之人申請派遣自衛隊救災。2.如市町村長無法為前項之請求時，得逕向防衛大臣或其指定之人通知市町村行政區內發生災害狀況，此時防衛大臣或其指定之人視情況緊急需要，如認有必要，為保護生命及財產，得不待申請，得依自衛隊法第8條派遣部隊前往救災。3.市町村長為前項之通知時，應

盡速將該內容通知都道府縣知事。

(五)災害期間交通規制

第76條之3規定：1.警察官對於禁止通行之區域，認其他物品有妨害緊急車輛通行時或有阻礙災害應變對策之實施時，得命該車輛或物品占有人、所有人或管理人請其移至道路以外之附近場所，確保該禁止通行區域不受阻礙，以供緊急車輛通行。2.前項情形所為之措施，警察官得於必要限度內採取包含排除阻礙通行車輛或其他物件品之措施。3.前2項之規定，僅限於警察官未到之情形，準用受派遣部隊自衛官的職務執行。此情況下，第1項中所規定之「緊急通行車輛的通行」、「自衛隊用緊急通行車輛(自衛隊所使用之緊急通行車輛為實施災害應變對策)通行」以及「緊急通行車輛的無阻礙的通行」。4.受派遣支援救災之部隊自衛官或消防官員對於災害期間交通規制應立即通知當地管轄之警察署長。

(六)執行應變措施相關事務者之損害補償

第84條規定，市町村長、警察官、海上保安官以及災害派遣部隊自衛官執行職務時，造成市町村區域內住民及現場實施應急措置從事相關業務之人死亡、受傷或罹患疾病，應依該市町村規定基準對其及遺族、受扶養者予以損害補償。

(七)罰則

第116條規定，依第63條第1項之規定，市町村長(包含第73條第1項之規定都道府縣知事代行市町村長事務)依第63條第2項

規定，警察官或海上保安官於同條第3項準用同條第1項之規定不遵從受災害派遣之部隊自衛官之禁止或制限或退去命令者。

伍、比較研究與建議

一、申請國軍支援救災相關法規

(一)緊急命令

民國88年9月25日總統緊急命令第8條：「中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。」

(二)法律

1.災害防救法

第34條第4項：「直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。」

2.電信法

第5條：「地方政府、軍、憲、警機關及人員負保護電信設備之責。電信事業有被侵害之危險時，地方政府、軍、憲、警機關及人員應依電信事業或其服務人員之請求，迅為防止或作救護之措施。」

3.傳染病防治法

第17條：「中央主管機關經考量流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關(構)人員之必要時，得報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心，並指定人員擔任指揮官，統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組

織、民間團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援。」

4.核子事故緊急應變法

(1)第6條後段：「國防部成立核子事故支援中心；地方主管機關成立核子事故地方災害應變中心。」

(2)第27條：「國防部接獲核子事故中央災害應變中心通知後，應即成立核子事故支援中心，協助救災事宜。」

5.水利法

第75條：「主管機關得於水道防護範圍內，執行警察職權。防汛期間主管機關於必要時，得商調防區內之軍警協同防護。」

6.全民防衛動員準備法

第3條：「動員任務如下(1)動員準備階段結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合災害防救法規定支援災害防救。(2)動員實施階段統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。」

7.海污染防治法

第5條：「依本法執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。主管機關及海岸巡防機關就前項所定事項，得要求軍事、海關或其他機關協助辦理。」

(三)法規命令

1.國軍協助災害防救辦法

第6條第1項：「國軍協助災害防救，由中央災害防救業務主管機關向國防部提出

申請；地方由直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所向所在直轄市、縣(市)後備指揮部轉各作戰區提出申請。但發生重大災害時，國軍應主動派遣兵力協助災害防救，並立即通知直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及中央災害應變中心。」

2.結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法

第5條第1項：「直轄市、縣(市)災害應變中心應協調相對層級全民防衛動員戰力綜合協調會報派員進駐，協調國軍支援災害

處理事宜」

我國軍隊與日本自衛隊救災各有不同之依據法規(如表一)，就以我國國防法與日本自衛隊法相比較，有關災害派遣事項，日本自衛隊法規定事項有救災防救特別部隊編成、災害防救召集、災害召集令、受都道府縣知事請求救災、不待請求救災派遣、地震防災派遣、原子力災害派遣以及災害派遣的權限等規定，而我國國防法則無任何相關規定。

二、現行運作之窒礙

表一 日本自衛隊與我國軍隊救災依據法規

日 本	我 國
自衛隊法： § 22 I 救災防救特別部隊編成 § 70 I 3 災害防救召集 § 75 I 4 災害召集令 § 83 I 受都道府縣知事請求救災派遣 § 83 II 不待請求救災派遣 § 83-2 地震防災派遣 § 83-3 原子力災害派遣 § 94 災害派遣的權限	中華民國憲法 § 137 國防目的保衛國家安全維護世界和平 § 138 陸海空三軍效忠國家及愛護人民
自衛隊法施行規則： § 41 II 後備軍人災害召集宣誓 § 41-2 II 應召後備軍人災害召集宣誓	國防法： § 2 國防目的保衛國家安全維護世界和平 § 5 陸海空三軍愛護人民確保國家安全
自衛隊法施行令 § 105 救災法規公告 § 106 災害派遣申請程序	災害防救法： 31 I 6 各級政府協調國軍執行救災 34 IV 申請國軍支援救災及國軍主動協助
防衛省設置法： § 3 I 維護國家獨立和平與國家安全	國軍協助救災防救辦法： § 1 依據災害防救法訂定 § 6 申請支援及主動派遣 § 8 國軍調派兵力協助災害防救之原則 § 16 相關費用支付
災害對策基本法： § 15 V 2 派員參與都道府縣防災會議 § 64 IX 民用物資緊急徵用 § 68-2 I 自衛隊受地方政府請求派遣	核子事故緊急應變法： § 6 I 國防部成立核子事故支援中心 § 27 國防部協助救災

災害對策基本法施行令： § 24自衛隊緊急徵用程序	傳染病防治法： § 17 I 協調國軍支援防疫
原子力災害對策特別措置法： § 20IV 向防衛大臣申請調派自衛隊	九二一震災緊急命令： § 8調派國軍執行救災
原子力災害對策特別措置法施行令： § 7申請派遣部隊記載事項	水利法： § 75 II 防汛期間商調軍警協同防護
國際緊急援助隊派遣法： § 3 II 協請防衛大臣派遣	電信法： § 5軍、憲受請求為救護措施
大規模地震對策特別措置法： § 13向防衛大臣申請調派部隊	全民防衛動員準備法 § 32配合災害防救法規定支援災害防救
大規模地震對策特別措置法施行令： § 8申請派遣部隊記載事項	結合全民防衛動員準備體系執行災害防救 應變及召集實施辦法： § 5 I 協調國軍支援災害處理
石油化合物災害防止法： § 13警戒區域防護	

資料來源：作者自行綜整

(一)欠缺明確之法律基礎

從憲法、國防法、國防部組織法乃至各軍司令部組織規程對於國防之目的、軍隊任務明確界定為「保衛國家安全」、「維護世界和平」、「愛護人民」。其中僅國防法第2條「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平之目的」及第5條「中華民國陸海空軍，應服膺憲法，效忠國家，愛護人民，克盡職責，以確保國家安全」幾乎完全與憲法第137條及第138條重合，雖規定國防之任務及範圍，惟僅於國家安全遭受威脅時始得動用軍隊，均未對於軍隊非武力行使部分作成任何規定，尤其當攸關人民生命財產重大影響的天然災害發生時，軍隊常扮演救

災重要角色，派遣軍隊救災為承平時除演訓外的重要派遣原因之一，此任務應明定於國防法內。

(二)未妥善運用行政協助機制

然就過去國內所遭受重大災害、事變中統計，多數均有國軍出動救援的紀錄，無論是情況危急時的主動救援，亦或救難權責機關單位的申請救援，軍隊的實施救助行為性質上應屬國軍任務之外的行政協助行為，而國軍本於憲法上的愛護人民，對於救難權責機關單位的申請救援多無推辭，並於情況危急時主動救援。但不能因此而認為災難救助是軍隊的固有職責。職是之故，建議在修法前各地方政府可就地區可能遭致之天然災害或事變向附近駐軍所屬指揮部級單位簽訂

救災支援協定，例如位於土石流潛在區、地震帶、低窪地區之縣市政府與所在軍團級指揮部簽訂救災行政協定；空難、海難、森林火災、毒性化學物質外洩等事件則由中央主管部會向國防部簽訂，以作為指揮官下達部隊救災命令之依據，可省略等待「逐級回報」以及「上級救災指示」所需之時間。

(三)欠缺救災編組與專業訓練

查目前國軍各級部隊所編成之救災編組均為任務性編組，執行範圍亦僅限於「營區整體安全防護」，概分為指揮組、通信組、消防組、搶救組、搶修組、醫療組、後送組等任務性編組，通常均以營區遭敵火砲攻擊受創為演練內容，其他編組如「防颱編組」亦以營區內防救為限。平時之訓練課目均按軍種及兵科專業特性進行駐地及基地訓練，並無針對大型災害或災難現場之搜救、偵測、機工具操作、急救、指管之訓練，如遇更需專業知識及訓練背景始得處理之現場，如空難、地震、重大陸上交通事故、毒性化學物質災害、公用氣體與油料管線外漏成災或甚至核能災變等事故發生時，更應具有該項相當經驗與訓練之人員始可進入災害現場進行指揮與救助。如未經相關救災訓練之戰鬥部隊迅速於第一時間抵達現場，將如何處置？率隊指揮官下達各種指令所憑為何？是否肇生更大傷亡？仍難預測。

(四)無相關救災預算編列

而國防部於其組織法內並無救災之編制，於國防預算科目上亦無救災經費之編列，對於所支出之費用常以演、訓之名義於國防預算內自行吸收結報，此對法治國家、依法行政原則及公款法用之規定實為一項挑戰。因此，在費用請求方面，雖可依行政程序法第19條第7項之規定，被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用，其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之。再者，依災害防救法第34條所規定由內政部會同國防部訂定之「國軍協助救災防救辦法」第16條亦明定，「國軍協助災害防救所需人員、裝備、機具、設施、油料與衍生災民收容安置、災後復原及重建等相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但應由受支援機關依本法第四十三條及預算相關法令籌措歸墊，必要時得報請中央災害防救委員會協調」。但依過去之經驗，在國軍派遣軍隊協助中央主管機關或地方政府救災後，因救災而投入之人、物力資源所耗損之相關經費，依上述法律規定向該權責政府、機關請求支付時，卻屢遭到拒絕³¹。

三、建議方向

(一)建立兼具災難防護緊急應變部隊

31 中央社新聞網，〈救災支援任務國軍將檢討〉，2012年6月3日 <<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201206030092.aspx>>。

我國自建軍以來皆將重點置於抵禦外來的武力侵略，憲法第137條規定軍隊之目的並賦予任務，而國防法僅規範「武力派遣」；而軍隊的「非武力派遣」仍以救災為主要任務，包括：災民搶救、災民收容、醫療衛生、治安維護、物資管制與徵用、空中補給、專業技術支援、軍糧供應、飲水沐浴及廁所供應、通信支援；災後重建部分包括：危屋拆除、垃圾清運、防疫工作、道路搶修、組合屋組建等事項³²。故有結合與救災相關類型部隊(如工兵、運輸、化學、空運、補給、測量、兩棲、野戰醫院、特戰等部隊)建立緊急救災機制，並納入年度演訓與測考要項，以強化支援救災之應變與能量。日本除了將災害派遣明確規範於自衛隊法第83條外，並依同法第22條編成救災防救特別部隊，且於災害對策基本法第68條之1明定申請自衛隊救災程序，使得自衛隊救災派遣在承平時除演訓外的主要行動之一，然而我國國防法卻無規範此一重要任務。

(二)強化各國軍各級部隊災害防救專業訓練

國軍在九二一震災中的表現深獲各界好評，惟投入救災的部隊由於缺乏災難防護和緊急援助(Emergency Assistance)等訓練，從而對於掌握黃金時段的救援工作無法發揮實質作用，以致空有大批兵員卻只能運用在災後拆除危樓和清除瓦礫等工作，殊為可

惜，國軍並非沒有能力，而是缺乏災害防救訓練所致³³，故建議修訂國軍相關教育訓練計畫，策訂各級部隊及各專業部隊救災標準作業程序與指揮、管制與派遣計畫，並納入課表訓練。此外另應培訓專業種子教官，派赴國內、外參加專業訓練吸取救災經驗，設計部隊防、救課程，使各基層部隊官兵至少均具有救災基本知識與技能，使國軍支援救災得更具專業化並減少不必要之傷亡。

(三)後備軍人救災動員

依據兵役法第38條之規定，後備軍人召集之種類區分為動員召集、臨時召集、教育召集、勤務召集以及點閱召集，其目的均為「武力派遣」之備戰措施，然我國承平時所遭遇最大之危害非外來武力侵犯，而係天然災害，如能落實確實執行「救災召集」，善加運用後備軍人救災能量，輔以防、救課程與訓練，除定期實施召集外，並於發生重大天然災害時辦理召集，相關實施方式可參考日本自衛隊法第70條及第75條災害防救召集制度，以善用與整合後備軍人之救災人力。

陸、結論

綜觀世界各民主法治國家對於其軍隊之動用無論是在軍事上或非軍事上均受法律保留之嚴格限制，甚至直接規定於憲法當中，

32 羅正南，〈國家緊急狀態中軍隊使用之研究——以九二一震災事件為中心〉《國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文》，2000年6月，頁87。

33 賀文忠，前揭論文，頁23。

其無非是要確保國家民主政治正常運作，杜絕軍事主義擴張，防止軍權淪為個人之政爭工具。因此，即便是動用在協助執行行政機關公權力行使之非軍事目的之救災派遣，對於動用之目的、範圍、限度等應有法律明確規定，始可派遣軍隊協助執行，使受派遣之部隊有所遵循，此外更須具有之救災編組與防救災專業。

而日本自衛隊在非武力派遣上亦遵守「受申請派遣」之原則，僅於特殊緊急的例外情形無須申請，派遣自衛隊進行救災。在平日訓練方面，除將防救災納入訓練流程外，並強化自衛隊員的在消防及救災在職訓練，包括災害防救專業，協助取得民間消防、救護相關證照，並與當地地方自治團體所屬防災管理單位合作，針對所需之防救災專業人員，增加「防災與危機管理教育」課程，培訓專業防災知識與技能，退伍後可直接進入該單位任職，不但強化自衛隊救災能量與專業度，同時亦可疏解自衛隊員再就業

之問題³⁴。

綜上所述，我國與日本在地理上同時地處颱風與地震發生頻仍地區，在災害防救的努力上亦均建立綿密體系，惟對於軍隊的救災規定與政策仍有相當差異，雖各有不同立法制度與目的，但為因應當前的全球暖化與氣候驟變，對抗環變遷境的努力應與抵禦侵略的備戰準備等同視之，而日本在此方面所為努力與相關制度建構深值我國借鏡。

作者簡介

范聖孟
劉育偉

范聖孟

輔仁大學法律研究所中校博士生。

現任海軍司令部法務組中校主任書記官

劉育偉

國防管理學院法律系88年班

國立中正大學犯罪防治研究所中校博士生、

現任國防部法制司中校法制官



34 日本陸上自衛隊，〈退職自衛官指南—再就職の職業訓練體系〉，<http://www.mod.go.jp/gsdf/retire/kyouiku/index.html>