

論日本自衛隊救災體制

何思慎

輔仁大學日文系（所）教授
兼外交與國際事務學程副召集人

摘 要

日本政府平時極為重視救災體系的建構與演訓，其中各級政府中常設性建置救災機構，並與自衛隊緊密結合，自衛隊乃日本防災體系中的中堅。近年來，因地球暖化加劇，極端天候出現頻率激增，在國家安全上，不再僅著眼於傳統的軍事威脅，自然界對文明的反撲已成為國家安全的另一重大威脅，其對人民生命財產的帶來的損失可能更勝於傳統的戰爭。2007 年 5 月，日本「中央環境審議會地球環境部會」轄下之「氣候變遷國際戰略專門委員會」發表《關於氣候安全保障報告》，將安全保障的概念擴及人類安全、福祉的提昇，其中氣候變遷對人類、糧食安全、能源安全等攸關安全保障之影響備受關注，對此日本提出「氣候安全保障」的概念。我國與日本之地理條件相近，共同面臨颱風、暴雨、地震與火山等天然災害的嚴重威脅，日本動員自衛隊投入防災、救災的經驗，足堪我國借鏡。此外，日本救災體系與相關法制之完備亦令人印象深刻，此點迥異於我國遭遇災害時，始臨時啟動防災機制之作法。本文即針對日本自衛隊在該國救災體系中之角色進行研析，從中汲取日本自衛隊參與救災任務之經驗教訓，強化我國救災機制與國軍因應重大天然災害救援之能力。

關鍵字：氣候變遷、氣候安全保障、日本自衛隊、日本救災體系、中央防災會議

壹、前言

戰後的日本囿於新憲第九條「放棄戰爭」之精神，不擁有一般國家之軍隊。然在 1950 年韓戰後，美國調整對日佔領政策，著手讓日本成立一支以「專守防衛」為目的之自衛隊，1954 年 7 月 1 日，日本自衛隊正式成軍。冷戰時期，東北亞雖存在著諸多緊張與衝突，但日本在美、日安保架構下，並未受到他國的軍事攻擊，日本自衛隊在「美日同盟」分工下，承擔著美國在東亞安全戰略中的前沿基地之角色，在武器裝備與戰備訓練上，堪稱為東亞的勁旅之一。

然而，日本自衛隊在戰備任務外，平時亦負責救災之任務。自衛隊成軍 50 餘年來，曾參與多次日本重大天然災害之救災行動，成效斐然。近年來，因地球暖化加劇，極端天候出現頻率激增，在國家安全上，不再僅著眼於傳統的軍事威脅，自然界對文明的反撲已成為國家安全的另一重大威脅，其對人民生命財產的帶來的損失可能更勝於傳統的戰爭。因氣候變遷所導致的資源爭奪戰、洋面上昇、海岸線後退造成領土喪失與國際紛爭、大規模移民、不安定國家的激進主義抬頭、能源供應的緊張，在在威脅國際和平與穩定。2007 年 5 月，日本「中央環境審議會地球環境部會」轄下之「氣候變遷國際戰略專門委員會」發表《關於氣候安全保障（Climate Security）報告》，將安全保障的概念擴及人類安全、福祉的提昇，其中氣候變遷對人類、糧食安全、能源安全等攸關安全保障之影響備受關注，對此日本提出「氣候安全保障」的概念。¹顯然，《明天過後》（The Day after Tomorrow）已非電影虛構的情節，極端氣候已成為人類安全的新型態威脅。近年來，各國在國防任務上，因應氣候變遷對國家安全構成之威脅，隨之擴大軍隊在救災體系中之角色，在建軍任務亦強化救災之功能。

我國與日本之地理條件相近，共同面臨颱風、暴雨、地震與火山等天然災害的嚴重威脅，日本動員自衛隊投入防災、救災的經驗，足堪我

¹ 防衛省防衛研究所編，《東アジア戰略概観 2009》（東京：防衛省防衛研究所，2009 年 3 月），頁 51。

國借鏡。本文即針對日本自衛隊在該國救災體系中之角色進行研析，從中汲取日本自衛隊參與救災任務之經驗教訓，做為我國軍建軍備戰之有效參考，強化我國救災機制與國軍因應重大天然災害救援之能力。

貳、自衛隊參與救災任務之歷史與成效

在日本自衛隊史上首度參與救災行動為 1958 年 9 月間至伊豆半島協助水患地區的物資運送。1959 年投入「伊勢灣颱風」造成日光川潰堤後的救災工作。其後，自衛隊在戰後日本重大自然災害的救援上幾乎無役不與，其間重要之救災任務有「新潟縣 38 豪雪」(1963 年)、「新潟震災」(1964 年)、「山陰地區大旱」(1973 年)、「福井縣 56 豪雪」(1981 年)、「長野西部地震」(1984 年)、「伊豆大島火山噴發」(1986 年)、「雲仙普賢岳火山噴發」(1991 年)、「北海道南西沖震災」(1993 年)、「阪神大地震」(1995 年)、「有珠山火山噴發」(2000 年)、「三宅島火山噴發」(2000 年)、「十勝沖地震」(2003 年)、「禽流感災害」(2004 年)、「新潟縣中越沖地震」(2007 年)、「岩手・宮城內陸地震」(2008 年)與「新流感(H1N1)災害」(2009 年)。據日本防衛省統計資料顯示，自衛隊近年平均每年投入大、小災害救援之次數約達 850 件²，足見救災工作已成自衛隊之日常主要任務之一。自衛隊在救災行動，通常擔任搜索、救助、水患警戒/防禦、醫療、防疫、供水、人員/物資運送等，成為日本救災工作的重要角色。

在歷次的救災任務中，自衛隊累積許多寶貴經驗，讓平時自衛隊成為日本因應國內重大天災的利器之外，自衛隊更將觸角擴及海外，參與國際的救災行動與國際維和行動(peacekeeping operations, PKO)，成功地扮演外交角色，使日本有效擴大國際參與，於國際社會發揮影響力。此外，救災工作亦可與平時的戰備整備工作結合，利用天然災害驗收部隊動員與災害排除的機動力，並可讓自衛隊員汲取惡劣天候環境下，有效展開相關作業的經驗，有助於提昇缺乏實戰經驗之自衛隊的戰備實

² 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》(東京：株式会社ぎょうせい，2008 年 9 月)，頁 158。

力。再者，透過自衛隊的救災行動可拉近自衛隊與民眾間的距離，並令自衛隊員提高榮譽與成就感，對自衛隊募集工作產生正面影響。

日本自衛隊在救災任務中亦培養出一批訓練有素的救災專業人員，這些人才在退役後多數轉換跑道，投入地方公共團體的防災業務中，如岩手縣、神奈川縣、宮城縣、廣島縣、岡山縣等皆晉用退役自衛隊官擔任防災官員，而首都東京防災部門更直接委由現役自衛隊官進駐。³截至 2008 年的統計，共有 44 個都、道、府、縣・77 個市區町村的防災部門晉用退役自衛隊官，⁴足證自衛隊已成為日本救災體系中的核心，其救災專業與績效已廣為日本社會所肯定，長期處於和平狀態下的日本，大規模災害的處理儼然成為自衛隊存在的主要價值，藉此獲得廣大民意的支持。

參、自衛隊參與救災相關法制與組織

日本在《防衛大綱》中將大規模災害的處理視為防衛力發揮之主要目的，而在《自衛隊法》中亦明訂自衛隊投入救災行動之相關法律基礎，讓自衛隊師出有名。《自衛隊法》第 83 條規定，自衛隊救災任務之出動須應地方縣、市首長⁵的邀請。⁶此乃因縣、市地方首長為日本救災體系中，在第一線最高指揮官，應由其負起全責，而鄉、鎮、市首長在災害發生或即將發生時，若無法即時通報上級縣、市首長亦可直接向防衛大臣或其授權之負責人報告，以利及時採取必要的緊急措施（請參見圖一）。⁷足見日本救災動員體系中，在災害現場的地方首長實為負起第一線救災之責者，而首相在地震等重大天災時，雖擔任「災害警戒本部長」，但其通常不站在前線直接指揮調度救災工作。此外，首相官邸雖

³ 防衛庁編，《平成 15 年版日本の防衛—防衛白書—》（東京：株式会社ぎょうせい，2003 年 8 月），頁 178-179。

⁴ 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 160。

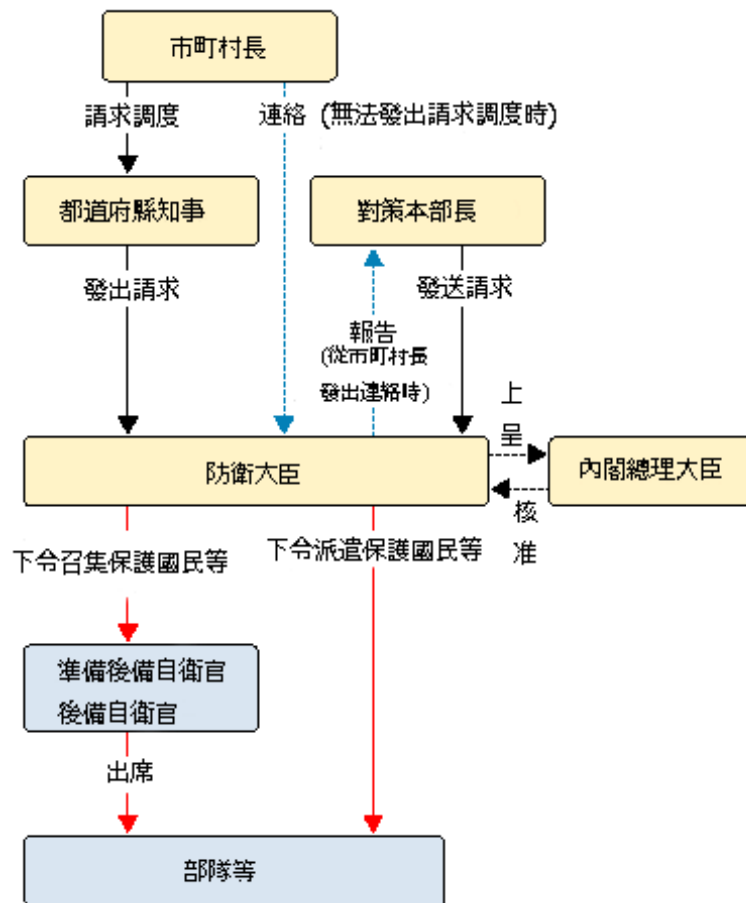
⁵ 即都、道、府、縣知事。

⁶ 關於《自衛隊法》，詳參：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>，檢索日期 2010 年 6 月 16 日。

⁷ 《災害對策基本法》第 68 條第 2 款。

設有「災害對策本部」，掌理全國救災體系與救災大政方針，掌握救災狀況，但在災害發生第一時間，首相通常不會親臨現場勘災，而待救災

圖一、日本自衛隊防災動員架構



出處：防衛庁編，《平成 21 年版日本の防衛—防衛白書—》（東京：国立印刷局，2009 年 7 月），頁 152。

進行一段時間後，首相始會至災區視察。此種作風迥異於我國，雖說臺、日國情不同，但此亦顯示我國救災體系未將地方基層有效組織起來，在災害發生時，地方政府權責不明，令出多門、群龍無首，最後只好凡事皆等待總統或行政院長拍板，否則無以成事，然過程中易錯失黃金救援時機，只能事後亡羊補牢，對災民生命財產的損失無濟於事，日本的作法足為他山之石。

日本為因應地震等事前無法預警的緊急突發災害，在《防衛省防災業務計畫》⁸中，特別允許「主動派遣」（自主派遣）的可能性，此亦為在 1995 年「阪神大地震」時，自衛隊因被動等待地方首長的請求，而延遲救災黃金時機之補助措施，日本政府授權防衛大臣或其授權之負責人得在緊急事態下，直接出動自衛隊投入救災行動，不必等待地方首長的請求。⁹在實務上，自衛隊在五級以上的地震發生時，即會自主性出動，第一時間以飛機勘災，搜集相關災情資訊，回報首相官邸，並視實際災情，指派「國民保護・災害派遣對策連絡調整官」親赴地方機關，掌握現場第一手資料。¹⁰

其實，自衛隊為求迅速、有效投入救災活動，平時即加強與地方上的連繫工作，與地方機關協調、整合彼此的防災計畫，積極投入地方上的防災演訓，並於自衛隊地方協力本部設置前述之「連絡調整官」。¹¹此外，根據《大規模地震對策特別措置法》與《核能災害對策特別措置法》授與自衛隊官在救災行動中，在無警方與海上保安官（海巡署官員）在場情況下，得依自衛隊法第 93 條、94 條第 2 款、第 3 款與《災害對策基本法》相關規定，代行相關緊急處分之職權。

在大規模災害發生時，自衛隊的「統合幕僚監部」¹²亦會主動協調救災部隊的調度行動，緊急召集相關之隊職官，掌握災區情勢與部隊救災狀況，應災區現場的需要，機動調度救災部隊，並保持與各部會（省

⁸ 關於《防衛省防災業務計畫》，詳參 <http://www.mod.go.jp/library/archives/keikaku/bo-usai/index.html>，檢索日期：2010 年 6 月 18 日。

⁹ 防衛庁編，《平成 15 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 174-175。

¹⁰ 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 156。

¹¹ 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 160。

¹² 相當於我國之參謀本部。

廳)聯繫,回報防衛大臣,以強化救災勤務的展開。¹³可見,在救災體系中,自衛隊絕非配角,而是主動掌握災情,評估災害資訊,展開救災工作,而自衛隊亦視救災任務如作戰,透過「統合幕僚監部」,整合各方資訊,實現一元化的救災指揮與運作,避免令出多門,降低救災工作的機動性與時效性。

為求災害發生時能有效動員自衛隊,自衛隊更參與日本各級政府舉辦的防災演訓,且針對各項不同災害性質,2000年11月,防衛廳與自衛隊更總結長年來的救災經驗教訓,將災害分成「都會區」、「山區」、「離島」與「特殊災害」四類,編訂各式災害因應手冊,¹⁴而自衛隊亦基於《防衛省防災業務計畫》與各式防災手冊,強化救災整備,落實救災工作。2009年4月,防衛省更召集都、道、府、縣防災暨危機管理擔當部局長等與防衛省、自衛隊進行有關防災任務之經驗交流,整合相關防災實務資訊,提昇救災成效。¹⁵此外,為確保動員自衛隊投入救災所需的集結地,以及運送傷患的直昇機起降場,平時自衛隊與地方政府即利用平日市民的休憩空間,如公園、廣場等,設置完善的防災設施,並透過社區發行之刊物周知百姓,以求災害發生時,災民能儘速請求救援或避難,而為便於航機識別相關建物,進行災情搜集、人員與物資運送,自衛隊更於縣府大樓與各級學校建物頂樓陽臺標記編號,¹⁶以利救災人員識別,迅速到位。

日本政府為確保防災體系動員之能力,於1960年時更將每年9月1日訂為「防災之日」(防災の日),屬國定紀念日,而當週亦為「防災週」(防災週間),而該日正為1923年(大正12年)日本史上最慘烈天災「關東大地震」發生之時,「防災之日」除有紀念此歷史性震災外,更可藉此教育日本國民居安思危,隨時做好防災工作準備。日本地處亞

¹³防衛庁編,《平成20年版日本の防衛—防衛白書—》,頁159。

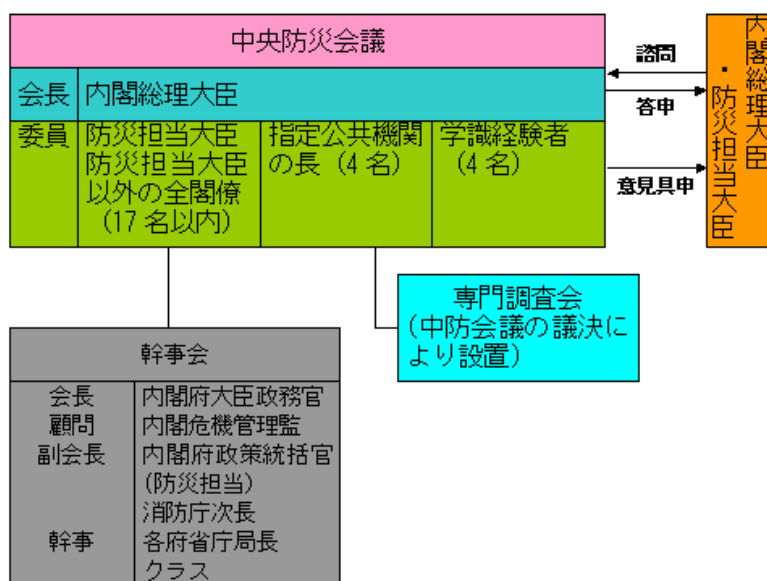
¹⁴有關各式自衛隊防災手冊之綱要,詳參:防衛庁編,《平成15年版日本の防衛—防衛白書—》,頁180。

¹⁵〈都道府県防災・危機管理担当部局長等と防衛省・自衛隊による意見交換会(結果概要)〉,2009年4月27日,《防衛省・自衛隊》(東京),http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/bousai_ikenkoukan.html,檢索日期2010年6月16日。

¹⁶防衛庁編,《平成16年版日本の防衛—防衛白書—》(東京:国立印刷局,2004年7月),頁183。

熱帶，四季分明，亦令日本人有著敏銳的季節感，每年 9 月夏、秋交替之際，正值立春後 210 日，此時期大型颱風時常侵襲，「防災之日」選訂於此饒富意義。

圖二、日本中央防災會議組織架構



出處：《防災のページ》(東京)，<http://www.bousai.go.jp/soshiki1/soshiki1.html>，
 檢索日期：2010 年 6 月 19 日。

日本「防災之日」並非形式，每年此時日本政府定會舉行大型的防災動員演練，由首相親臨主持，除驗收日本防災體系之績效外，更能宣示國家對防災工作之重視。日本政治中，首相雖非經常親臨救災第一線，但此無損日本的救災工作展開，在日本內閣中亦根據《災害對策基本法》，常設「中央防災會議」，由首相擔任主席，並於內閣府內設置「事務局」，另由國家公安委員會委員長兼防災擔當大臣，現職為中井 洽，而「中央防災會議」成員除首相與全體閣員為該會議成員外，日本銀行

總裁、日本紅十字會會長、日本放送協會（NHK）會長、日本電信電話株式會社（NTT）社長、日本消防協會理事長，具防災學識經驗之地首政府首長（現為千葉縣知事）及二位防災學者專家共同組成（請參見圖二）。因日本目前於首相官邸仍未設立所謂的「國家安全會議」，但基本上「中央防災會議」頗具有以防災為目的之「國安會」的意味，其中納入日本公共電視網 NHK 是值得我國借鏡，在災害發生時如何整合相關的災情與救災資訊，避免媒體捕風捉影，引起社會不安影響救災工作，實為救災動員中之重要事項，不可輕忽。

此外，在「中央防災會議」下更設有相關之「專門調查會」，針對日本當前所面臨之重大天然災害未雨綢繆進行研究，其中包括「大規模水患」、「東海地震」、「東南海、南海地震」、「首都垂直搖晃地震」與「日本海溝、千島海溝周邊之海溝型地震」等專案。同時內閣府更每年出版《防災白皮書》，說明防災政策與成效。因應各式的災害，特別是全球氣候變遷所衍生之新型態的天災威脅，在組織上需進行跨部會的協調及與官、民的合作，日本的中央防災會議正可成為整合不同部門的平臺，發揮救災任務之司令部的功能，但有將無兵亦難以成事，在少子高齡化的影響下，日本的消防體系近年面臨人員吃緊的窘境，¹⁷自衛隊提供救災行動最佳之專業人力支援保證，成為日本「氣候安全保障」中無可或缺的戰鬥隊伍。

肆、結論

日本為易受天災侵襲的國家，而這樣的地理條件鍛鍊出日本人與自然災害共處，且防範於未然的民族性。日本人無法改變自然條件，杜絕地震、火山、颱風、暴雨與暴風雪等災害的發生，只能平時做好萬全的準備，將災害發生時的生命、財產損失降到最低。此種面對大自然威脅的態度，值得時時想著「人定勝天」的國人學習。再者，日本政府平時極為重視救災體系的建構與演訓，其中各級政府中常設性建置救災機

¹⁷ 《平成 21 年版 防災白書》，《防災のページ》（東京），http://www.bousai.go.jp/hakusho/h21/bousai2009/html/honbun/1b_3s_2_01.htm，檢索日期：2010 年 6 月 19 日。

構，並與自衛隊緊密結合，自衛隊乃日本防災體系中的中堅，在大規模救災中，常須動員大量的人力、物力，而在政府行政部門中，難以培訓龐大的救災隊伍，然「兵多將廣」的自衛隊可於天災發生時，迅速動員相關人力、物力，投入救災，填補政府行政部門的不足，且可藉救災任務操演平日部隊訓練成果，驗收自衛隊之動員能力，在無實戰可練兵的情況下，天災儼然成為自衛隊累積實戰經驗的替代途徑。

我國社會型態與日本相近，他山之石，可以攻錯，自衛隊投入救災的經驗彌足珍貴。未來我國軍兵源將由「徵兵制」逐步轉軌為「募兵制」，國軍的人事成本料將大幅提高，但國軍若能在戰備任務外，將救災行動列為基本任務，可爭取社會對國軍募兵制下龐大人事支出的支持，同時透過救災可提高社會對國軍官兵專業上的肯定，為國軍形象加分，吸引更多青年朋友投身軍旅，促使國軍部隊轉型為一支專業勁旅，亦可使國軍成為我國培訓專業救災隊伍之搖籃，有效強化我國之救災工作成效。

此外，日本救災體系與相關法制之完備亦令人印象深刻，此點迥異於我國遭遇災害時，始臨時啟動防災機制之作法。雖然，2010年7月，立法院通過《災害防救法》修正條文，將消防署改制為「災害防救署」，並成立「中央災害防救委員會」由行政院副院長擔任主委，內政部長擔任執行長，在委員會下，增設「災害防救辦公室」，由副院長與內政部長等高階官員直接負責指揮災害應變中心。此外，修正後之《災害防救法》亦強化國軍主動救災機制，授權國防部得依災害防救需求，動員教召之後備軍人投入救災工作，將救災納為國軍的基本任務之一，為我國建置完備之防救災害體系邁出重要一步。但今後仍建議政府師法日本，將常設性的跨部會「中央災害防救委員會」層級拉高至由總統或行政院長主持，以收跨部會整合與中央、地方協調之效，使之成為救災動員工作之司令塔，並責成各級地方政府配套組織防災動員機制，強化地方上之防災避難設施。

其次，我國亦可擇訂9月21日為「防災日」，提醒國人居安思危，落實防災教育，並於「防災日」當週進行大規模之聯合災害防救演習，雖說極端氣候頻度升高，將氣候變遷列為國家安全之重點工作乃大勢所

趨，但應將防災演習與「漢光演習」等軍事演習脫鉤，此不僅無損對「氣候安全保障」之重視，更可突顯災害防救在國家安全中之重要地位，與世界潮流接軌。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

論日本自衛隊救災體制