

日本自衛隊災害派遣機制之分析

陳維浩

《軍事連線》雜誌主編

摘 要

根據日本《自衛隊法》規定，「災害派遣」為日本自衛隊協助民間救災的法律明定任務，需由民間自治機關首長請求後出動。但早年在意識型態影響下，左派政黨的民間自治機關首長透過請求權的提出，限制自衛隊救災。隨著日本國內外環境改變，加上歷次各類救災行動的實際成績，1994 年阪神大地震後，日本各界開始重視自衛隊的救災價值，日本自衛隊也透過歷次行動的經驗教訓，改進災害派遣機制，走向更制度化的使用。本文首先介紹自衛隊「災害派遣」的定義，接著探討自衛隊災害派遣歷程，尤其在 2011 年 311 大地震中，自衛隊首度編組跨軍種的聯合救災特遣部隊，並召集後備人員，動員前所未有的兵力規模參與救災。最後，本文討論在經過不斷精進之後，自衛隊災害派遣的後續發展。

關鍵字：日本防衛、日本自衛隊、自衛隊法、災害派遣、軍隊救災、聯合行動、軍文關係

壹、前言：自衛隊「災害派遣」概述

救災任務為日本自衛隊法定行動之一，就日本《自衛隊法》第 83 條規定，「災害派遣」為「都、道、府、縣知事或其它政令指定者，在天災地變或其他災害發生之際，認為有保護人命或財產必要時，可向防衛大臣或其指定者要求派遣部隊等。」¹

在《自衛隊法》第 6 章的自衛隊行動中，除規定因應國家外部武力攻擊的「防衛出動」為自衛隊主要任務，也規定其次要任務包含「治安出動」、「海上警備行動」、「領空進犯處置」，以及本文所述的「災害派遣」。²此外，就體制上，日本防災救災的第一線為地方自治機關之消防署，以及海上保安廳的保安本部等，在防災能力難以對應下，動用自衛隊的組織裝備，投入救災。

貳、自衛隊「災害派遣」的定義

《自衛隊法》規範的救災行動，本質上不但為次要任務之一，對於國家防救災能量上，也具有被動、補充性質，須符合緊急性、公共性與非代替性 3 個原則，才能出動。³因此，在《自衛隊法》第 83 條第 2 項，也加上限縮運用的規定，亦即「防衛大臣與其指定者認為事態急迫、非不得已狀況下」，方能下令進行派遣與救援。同條文第 3 項也規定，在特別緊急狀況下，防衛大臣與其指定者可不待地方自治體要請進行派遣，通稱為「自主派遣」。

¹ 日本地方制度，包含東京都、京都府與大阪府，北海道與 43 個縣，通稱「都道府縣」，首長皆稱為知事。參見〈<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%83%BD%E9%81%93%E5%BA%9C%E7%9C%8C>〉。

² 「治安出動」、「海上警備行動」、「領空進犯處置」為《自衛隊法》設置時的次要行動，隨著情勢推演，法條也增修加入針對國內反恐、武力攻擊，可由地方自治體知事請求的「國民保護派遣」，以及「海盜對應行動」、「彈道飛彈等破壞處置」、「水雷等除去」、「海外僑民運輸」，乃至針對維和、人道救援等國際行動的「後方支援」任務。參閱《自衛隊法》第 6 章「自衛隊の行動」。

³ 「自衛隊災害派遣要請の概要」，とりネット，〈<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/281245/bessi02.pdf>〉。

《自衛隊法》第 83 條裡的另一種自衛隊派遣樣貌，稱為「近傍派遣」，即在自衛隊營區接鄰地區發生火災等災害時，可不待要請，主動進行救援，但地域上有嚴格限制。

至於《自衛隊法》第 83 條之 2 與第 83 條之 3，則分別規定在大規模地震與核災（原子力災害）時，防衛大臣派遣部隊支援，意義上雖然也屬災害派遣的一種，之所以明文規定，主要是因其要請者，可分別為地震災害警戒本部長（依大規模地震對策特別措置法設立，可由首相擔任）與原子力災害對策本部長（依原子力災害對策特別措置法設立），而非自治機關知事。

一、災害派遣的請求關係

而就有權請求防衛大臣進行災害出動者，市、町、村等次一級的自治機關，則明文規定可對上級的都、道、府、縣提出要求後，由後者提出請求；⁴此外除了地方自治機關，海上保安廳長官、管區海上保安本部長，以及機場主管（空港事務所長）也能就其業管範圍，請求防衛大臣及其指定者進行災害派遣（見附圖）。⁵

因此，決定是否投入自衛隊加入救災，大多數狀況下是交由地方自治機關首長的知事，這與我國目前由各縣市首長擔任救災指揮官的狀況近似，日本自衛隊也認為，「知事等負有因應災害的第一線責任，能整體掌握災害狀況，因此接受知事等要請派遣自衛隊，應當為最適當的判斷。」⁶除此之外，就法理上的討論，由民選首長提出要請，也符合文人領軍（日文稱為「文民統制」）的民主政治精神。

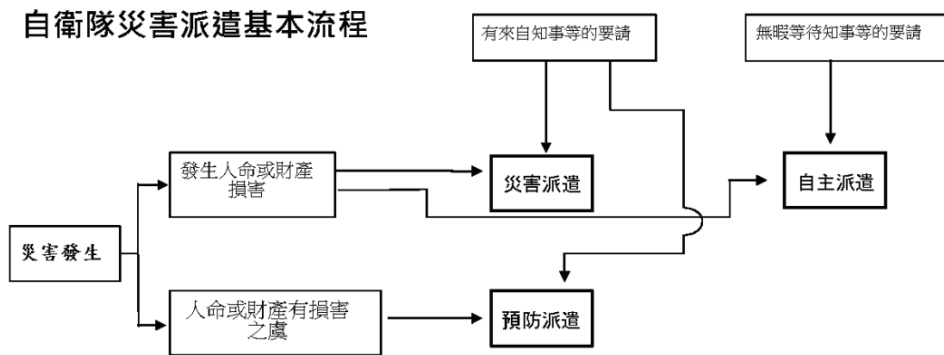
雖然大多數自衛隊災害派遣需要有「要請」程序，但對比其它自衛隊出動狀況，實際程序則相對寬鬆簡化，例如在治安出動、海上警備行動等，則一定需要由防衛大臣或日本首相同意後才能進行。除了政治面的敏感性較低，主要也因為這是唯一不涉及攜帶武器的自衛隊出動狀況，再者其派遣的頻率也更為頻繁。

⁴ 《災害對策基本法》第 63 條第 3 項（昭和 36〔1961〕年）。

⁵ 「自衛隊の災害派遣に関する訓令」第 2 條（防衛廳，昭和 55〔1980〕年）。

⁶ 「災害派遣の參考」1-3（陸上幕僚監部，平成 12〔2000〕年）。

附圖 自衛隊災害派遣基本流程



資料來源：作者自行繪製

二、災害派遣的請求對象

在接受自治機關請求的身分，《自衛隊法》條文內所指的「防衛大臣指定者」，實務上認為是相關的自衛隊基地或駐屯地指揮官，階級通常在中校（二佐）以上，通常也是由後者擔負狀況情報蒐集、部隊與裝備調集與組織工作。不過在「近傍派遣」時，負責行動的幹部階級則會較低，理論上，士官階級即可主導行動。⁷

就條文上的「部隊」，則包含陸上自衛隊的師、旅、連隊（團）、營，航空自衛隊與海上自衛隊的集團與基地，⁸以及海上自衛隊艦艇；此外，自衛隊機關單位，如學校、補給處、醫院等具備行動能力的單位，也包含在內。⁹

⁷ 「近傍派遣」可由分隊（陸上自衛隊的班級編制）與班（最小專業編組）實施。參閱「災害派遣參考」（陸上幕僚監部，2010年）。

⁸ 「集團」為航空自衛隊與海上自衛隊的司令部層級，在航空幕僚監部下設有航空支援集團、航空教育集團與航空開發實驗集團，海上幕僚監部下設有航空教育集團，自衛隊艦隊（相當於我國艦隊指揮部）下，則有航空集團。參見《自衛隊圖鑑 2008-2009》（學習研究出版社，2008年），頁29、頁111。

⁹ 詳細規定可參見「自衛隊の災害派遣に関する訓令」第3條（防衛廳，昭和55〔1980〕

至於在地方自治機關提出要請後，防衛大臣（或其指定者）在判斷後，是否有可能完全不予派遣？在維持軍民關係下，至今在實務上似乎還不曾發生，但可能會將兵力調度狀況、保有的裝備技術是否適合從事任務等，通盤納入考量。

最後在災害狀況解除後，程序上也是由地方自治體首長，請求防衛大臣或其指定者下令撤收部隊，¹⁰由於在大規模救災場合，通常都會經過與現場相關方面溝通，從過去至今，此部分的執行也較無問題。

三、自主派遣

「自主派遣」的概念是假定災害規模過大，防衛部門與自衛隊難以在第一時間與地方自治機關取得聯繫，或研判狀況緊急，地方自治機關本身可能難以運作下，可不待要請，出動救災。

不過這與國軍目前的主動救災原則不盡相同，《自衛隊法》中的「自主派遣」仍是在緊急狀況下的特例，且依照防衛省的防災業務計畫，即使實施自主派遣，程序上仍應盡速與地方自治機關取得聯繫與協調，以提升救援活動效率與適切性，¹¹而且在「自主派遣」後，經連繫若取得地方自治機關的要請，之後的運作便與一般災害派遣狀況無異，部隊撤收也經由地方自治體首長請求後為之。

四、災害派遣類型

關於自衛隊的災害類型，並未明確定義，與日本的《災害對策基本法》界定的「災害」雖大致相同，細節上還是有差異。大致而言，在颱風、地震、火山等自然災害以外，空難、鐵道與海上重大交通意外事故，《自衛隊法》修正前的核安事故，與恐怖攻擊導致重大傷亡狀況，都在災害派遣範疇。

要注意的是，山地以及離島、海上船舶的緊急傷病患醫療運輸，雖大多已不在《災害對策基本法》的災害定義內，目前也被歸類在自衛隊

年)。

¹⁰ 「防衛省防災業務計畫」3-6-3（防衛省，平成24〔2012〕年12月21日）。

¹¹ 「防衛省防災業務計畫」3-6-1，同前註。

法的「災害派遣」範疇內，事實上這部分才是自衛隊執行最頻繁的災害派遣任務，每年可多達數百件。

另外，《自衛隊法》並未限定派遣行動的時點，在災害發生時與災後，固然都可進行派遣，但日本相關論著中有所謂的「預防派遣」，¹²與國軍當前納入救災任務常態原則的「預置兵力，超前部署」又不盡相同，而是指特定狀況下，為預防可能的災害發生或擴大，依前述地方自治團體要請流程，派遣部隊協助處置。

參、自衛隊災害派遣歷程

一、最初行動與初期災害派遣

日本陸上自衛隊的前身，為 1950 年 8 月在盟軍最高司令部扶持下創立的警察預備隊，做為維持日本國內秩序的力量。就在隔（1951）年 10 月，因魯斯（Ruth）颱風過境在日本南部造成嚴重災情，山口縣知事請求駐防的第 4 管區總監部支援救災，但因無前例，並認為出動部隊需首相下令，因此最初以「保留兵力調動權利」回覆，並未實際出動。

後來在第一線的普通科第 11 連隊幹部，主動將現場照片帶往第 4 管區總監部，力主撤銷保留命令，甚至找上第 4 管區總監本人，由後者向東京的總隊總監部（現今的陸上幕僚監部，相當於我陸軍司令部）聯繫，再由總隊總監部向當時的吉田茂首相提出要請，由首相下令撤回前述保留命令，方得以正式下令出動 3 百名兵力救災，不過此時距災害發生已有 6 日。¹³

或許是有這樣的經驗，災害派遣開始被認定為「為維持治安，有特別需要時」的行動，1952 年 7 月通過的《保安廳法》，¹⁴其中就將非武

¹² 「自衛隊の災害派遣に関する訓令」第 11 條（防衛廳，昭和 55〔1980〕年）；「防衛省防災業務計画」3-2-6，同前註。

¹³ 庄司潤一郎，「朝鮮戦争と日本の対応（続）—山口県を事例として」，防衛省防衛研究所紀要，第 10 卷第 2 號，2007 年 10 月，頁 53-54。

¹⁴ 依照《保安廳法》所設立的保安廳，即日本防衛廳的前身，同時依據該法將警察預備隊改為保安隊，原隸屬海上保安廳的海上警備隊則獨立成為警備隊，也是海上自

裝的救助行動，分爲「狹義的治安出動」與「災害派遣」兩種，這也是「災害派遣」一詞首度出現。

1954 年 6 月，《自衛隊法》通過，其中不僅將災害派遣列入自衛隊的次要任務，同時也增設了前述的「自主派遣」制度，期待自衛隊能更充分發揮保障國民生命財產的功能，但現實上則並非如此。考量當時日本社會的反戰與反自衛隊民意，不僅有長達數十年，自衛隊在災害時的「自主派遣」形同具文，甚至連自衛隊的災害派遣，自衛隊的態度往往是被動仰仗政府與政治家主導。

在此時期較大規模的災害派遣，則有 1959 年的伊勢灣風災，從 9 月 26 日到 12 月 10 日，全國各地總計派遣超過 8 千名自衛隊參加救災；1963 年冬季雪災，航空自衛隊與陸上自衛隊支援除雪與救援任務，其中一架航空自衛隊蘆屋救難分遣隊的 H-21 直升機在勤務返航時墜毀，機上 10 人殉職。1964 年的新潟震災，自衛隊保有的化學消防車支援撲滅油槽大火。1966 年 2 月 4 日，一架全日空波音 727 客機在東京羽田外海失事，機上 133 人全部罹難，除第一時間加入搜救的航空自衛隊救難飛機，至同年 5 月，海上自衛隊艦艇也支援搜尋打撈。

二、災害派遣的低潮期

1960 年後半到 1980 年代，應該是自衛隊災害派遣的低潮期，由於日本長期由自民黨執政，左派的社會黨與共產黨開始透過選舉，取得縣知事、市町區長等地方首長爲目標，而這些左傾黨派的地方自治機關首長，由於長年反戰與認爲自衛隊的存在「違憲」等理念，常藉由強調災害派遣的要請權利，來抑制自衛隊出動救災，唯有在災害規模確實較大的狀況下，才會提出要請。¹⁵

也因爲政治敏感性，自衛隊此時對災害派遣與參加防災訓練的態

衛隊的肇始。參見嶋田康弘，〈海上自衛隊小史〉，收錄於《海上自衛隊 Perfect Guide》（學習研究出版社，2005 年），頁 212-214。

¹⁵ 除本文提到的第十雄洋丸事件、全日空波音 727 空難，此時期較大的自衛隊災害派遣有 1980 年底至 1981 年初的雪災、1984 年長野縣地震，1986 年三原山火山噴發等。參見「波乱の半世紀 陸上自衛隊の 50 年」，（朝雲新聞社，2000 年 9 月）。

度，其實是審慎且被動的。至於「自主派遣」，則因為形同讓軍隊有介入民間社會的判斷餘地，更是難以實施，而長年徒具虛文。

不過這主要是在都會行政區，相較之下，同樣被列為災害派遣的偏遠外島醫療運送、海難搜救與山難救援等，已成為常態機制。

倒是在 1974 年 11 月的「第十雄洋丸事件」，則是較特殊的災害派遣行動。從沙烏地阿拉伯出航，滿運 57,000 噸液化石油氣與石油腦的第十雄洋丸號，在東京灣水道撞上一艘載運鋼材的利比亞籍貨輪，引發爆炸與大火，並波及周邊海面。海上保安廳與周邊消防部門船艇雖立即出動滅火，並將利比亞籍貨輪拖離，然因第十雄洋丸號是當時日本最大型油輪，消防船舶難以完全撲滅火勢，於是暫時將其拖往安全處座礁，在火勢暫告控制，船舶溫度下降後，上船搜救生還者，經過 9 天搜救行動後，海上保安廳決定將該船拖往外海，再委由海上自衛隊加以擊沉。¹⁶不過在 11 月 26 日的拖行過程中，油輪再度發生爆炸，遂切斷拖帶纜，使其在海上飄流。

海上自衛隊出動榛名號（DDH-141）、高月號（DD-166）、望月號（DD-164）與雪風號（DD-101）等 4 艘水面艦，於 11 月 27 日首先以數十發 5 吋艦砲射擊，引燃搭載的石化物品，減少沉船後對海洋的污染，並在船身側面打出破口進水，一架 P-2J 反潛巡邏機則發射火箭彈、反潛炸彈等，在船體上方開口，隨後潛艦鳴潮號（SS-569）發射 4 枚魚雷，2 枚命中，由於並未立即沉沒，艦砲再持續射擊，第十雄洋丸號最終在燃燒狀態下，於 27 日傍晚沉沒。¹⁷這應該也是唯一一次動用武器的災害派遣任務。

1978 年，日本通過《大規模地震對策特別措置法》，《自衛隊法》也配合增列「大規模地震派遣」項目，除了要請者，較特別的是在地震前、發布警戒後，自衛隊能進行「地震防災派遣」，不過至今未曾實施。

¹⁶ 「機船第十雄洋丸機船パシフィック・アレス衝突事件」，國土交通省海難審判所，〈http://www.mlit.go.jp/jmat/monoshiri/judai/40s/40s_10yuuyo_pacificalesu.htm〉。

¹⁷ 「第十雄洋丸事件の記録」，〈http://www2s.biglobe.ne.jp/~nachi/zakki/yuyo/yuyo_10.html〉。

除了對要請的遲疑，此時期的自衛隊相關配備，也有諸多待精進之處，如 1985 年 8 月 12 日的日航 JAL123 客機墜毀於群馬縣山區，當時航空自衛隊全程掌握該機偏航狀況，並在雷達訊號消失後，航空自衛隊救難調整所（RCC）指派最近的百里基地 F-4 戰機緊急起飛進行觀測，百里救難隊的 MU-2S 定翼機與 KV-107 直升機也出動，於事故後 1 小時抵達墜毀區域，不過由於已是晚間，KV-107 僅配備探照燈而無紅外線夜視裝備，因此未讓機上人員立即垂降救援。¹⁸

更關鍵的是，該起空難事故中，負有請求自衛隊災害派遣的運輸省航空局東京空港事務所，在事發後 1 小時 40 分的晚間 8 點半後，才由救難調整本部（空港事務所所長）向自衛隊提出要請，理由是因為無法確認墜毀地點。事實上，陸上自衛隊位於鄰近長野縣與群馬縣的部隊，早於 7 點 30 分就已完成出動準備。但由於日本在此時的空難事件救援，主要是由運輸省與警視廳執行，從地面進入現場的警方搜救隊，與航空自衛隊的救難機又缺乏聯繫手段，難以由空中進行引導，甚至在事故後一度加入搜救的美軍 C-130 運輸機與直升機，在發現墜機地點後，竟奉命取消救援行動，¹⁹也讓該起墜機事件的陰謀論，至今仍未平歇。

唯一可以確定的是，當時日本對於包含飛安事故在內的重大災害，確實缺乏與自衛隊及美軍等的橫向協調聯繫，各救援單位各自為政，甚至彼此掣肘，以致影響第一時間的救援效率，因此效能不彰有很大部分還是出於政治因素，而非技術限制。

三、逐步活躍的災害派遣

1990 年代的幾次自衛隊災害派遣行動，對改變日本國內觀感有非常重要的影響。首先是 1989 年 11 月到 1990 年間，位於九州的雲仙岳發生火山噴發，儘管尚未發生災情，鄰近的第 4 師與第 16 普通科連隊已積極展開準備與訓練，研判可能災情與因應，並與九州大學觀測單位合作，邀請學者講解火山知識，並提供 OH-6 直升機協助勘察火山變化。

¹⁸ 「JAL123 墜落事故 28 年目の記録－墜落後・関係各所の動き」，〈<http://jal123.blog99.fc2.com/blog-category-22.html>〉。

¹⁹ 相關紀錄同前註。

1991 年，雲仙岳再度發生一連串噴發，大量火山灰遇雨形成土石流，從 4 月起在周邊地區釀成災情，此外也曾在 5 月底出現火山碎屑流，²⁰第 16 普通科連隊於 5 月 19 日展開土石流監視任務，提供情資，並持續與長崎縣、島原市等地方自治機關協調。不過，在 6 月 3 日發生嚴重的火山碎屑流，造成消防人員、媒體、學者、公務員與民眾共 43 名罹難，同一日由縣知事與自衛隊指揮官協議，展開自衛隊史上首度的「災害預防派遣」。

除了利用裝甲車等車輛進入災區，穿著防火衣，協助搜尋在 6 月 3 日火山碎屑流失蹤者，自衛隊派遣初期，主要是接替已數個月連續執行撤離與警戒任務的消防隊，不過在此之後，也持續支援火山觀測警戒，於是成為自衛隊史上期間最長的災害派遣任務，一直到 1995 年 12 月撤收，總計長達 1,653 日。

這段期間，陸上自衛隊的任務概分為監測體系、行政支援與住民支援 3 部分。首先在與學術單位合作下，協助設置影像觀測與即時傳輸設備，建立自衛隊的區域監測網，同時透過夜視設備、直升機與肉眼進行監控，提供至軍民整合的監測中心；行政支援則有提供官員（其中包含天皇夫婦）視導的交通手段，協助當地行政部門的災情與地理變化調查；住民支援則是對被迫避難的居民，在必要時協助由空中或陸路進入災區，宣導防災避難，並提供周邊民眾災情預警資訊。²¹

自衛隊對災害派遣的態度轉變，與外部環境的變化有重要關係。首先是冷戰結束，蘇聯入侵威脅大幅解除，除了國土防衛之外，自衛隊也開始提升其它任務的重要性，一方面自衛隊在此時期展開維和等海外派遣行動，強調對國際社會的義務與在非戰爭任務的價值，對於日本國內，災害派遣則與國土防衛、海外派遣同視為自衛隊 3 項主要任務。

即使如此，這樣的轉變仍需要時間的磨合，並從重大事件中記取教訓。1995 年間，日本相繼發生兩起與自衛隊災害派遣有關的重大事件，

²⁰ 火山碎屑流是某些火山爆發的現象，氣體、火山灰與岩石的混合物從火山氣孔噴出，溫度可高達攝氏數百度，時速則有上百公里，波及範圍則可能有數公里。火山碎屑流經過之處，對動植物、建物聚落都將造成毀滅性破壞。

²¹ 《普賢岳噴火災害派遣行動史》，陸上幕僚監部，平成 9〔1997〕年 7 月。

首先是該年 1 月的阪神大地震。

1995 年 1 月 17 日凌晨 5 點 46 分，淡路島北方明石海峽發生芮氏規模 7.3 強震，對周邊兵庫縣、大阪府與京都府等地造成災害，其中尤以神戶市災情最為嚴重，然而在災後第一時間，儘管當地自衛隊已主動聯繫，日本從中央到地方自治機關對於提出要請，則顯得遲疑不決，導致陸上自衛隊多個部隊、海上自衛隊阪神基地隊先以「近傍派遣」、甚至訓練活動的名義先行展開救災。²²

事後在媒體訪問與檢討時，大阪府知事認為災情不至於嚴重到要請求派遣自衛隊（不過其境內也總計有 40 多名死者），兵庫縣有關部門因為災情嚴重，狀況遲遲未彙整到知事，加上市町村災害派遣請求的負責人，以及負責與自衛隊聯繫者處置失當，結果使周邊自衛隊各部即使在 6 點半就已完成緊急集合與出動準備，直到上午 10 點 15 分才接獲兵庫縣知事要請，正式出動救災。

至於當時的村山富市首相，由於其社會黨背景，一開始仍是反對派遣自衛隊，據說直到 17 日下午 3 點，消防廳傳達有 300 人死亡的情報，²³才下令啟動所有可能措施（包含派遣自衛隊）。

然而，阪神大地震的救災行動，不僅讓輿論的批判倒向第一時間應變處置破綻百出的縣知事，村山內閣的聲望也急速下滑。另一方面，日本各界也認識到自衛隊在危機管理與應變的能力，同時相較於民間政府，其情報能力也遠要優秀，為充分發揮這項能力，「自主派遣」逐漸為日本國人所接受，也才有後續《災害對策基本法》與防衛廳「防災業務計畫」的修訂，尋求運用標準的明確與制度化。

其次是 1995 年 3 月 20 日的東京地鐵沙林毒氣事件，該日共有 5 班列車被施放沙林神經毒氣，自衛隊透過初步報導，研判是化武攻擊，因此在事件後 29 分鐘，下令自衛隊中央醫院、陸上自衛隊第 101 化學防護隊、第 1 師與第 12 師化學防護小隊，以及化學學校的教官出動待命。由於是針對化學戰劑的專業，在後續的急救處置建議及除污工作上，自

²² 《阪神・淡路大震災 災害派遣行動史》，中部方面總監部，平成 7〔1995〕年 6 月。

²³ 此為事後對村山首相的訪談，見《日經新聞》，2005 年 1 月 17 日。

衛隊也有頗多助益。²⁴

1999 年 9 月 30 日，一家位於茨城縣那珂郡東海村，負責核燃料加工的 JCO 公司，在作業中發生鈾溶液達到臨界狀態，開始連鎖裂變反應，時間長達 20 小時，有 2 名作業人員因近距離暴露於高劑量中子射線而立即死亡，1 名重傷，周邊受輻射波及的則有 600 多人。

事故發生後，日本政府除動員警消撤離周邊地區居民，進行封鎖，也透過「災害派遣」機制，要請具有核生化處置技術的陸上自衛隊第 101 化學防護隊進行後續處置，²⁵因為該事件，日本內閣迅速通過《原子力災害對策特別措置法》，自衛隊法也配合修正，增設「原子力災害派遣」項目。

自衛隊「原子力災害派遣」的首次適用，則是在 2011 年 3 月的福島核電廠災變，而除本文前述，其是由原子力災害對策本部長（可由首相擔任）提出要請，據說對於自衛隊官兵，適用的加給也與一般災害派遣不同，例如參與福島核災的陸上自衛隊，便比照伊拉克海外派遣任務的加給。²⁶

肆、當前自衛隊災害派遣

一、聯合防救災行動的整備

由於政治情勢在 1990 年以前，自衛隊參加或不參加由地方自治機關主辦的防災演習，常會演變為地方議會或國會朝野的爭論。除了意識型態之外，反對自衛隊災害派遣的觀點，通常都會質疑軍隊的武器、訓練在救災行動上的適切性，並認為不應本末倒置，應該強化的是警察、消防單位的災防救難能力，而非用於作戰的自衛隊。

²⁴ 相關紀錄，可參見福山隆《地下鈦サリン事件戦記 出動自衛隊指揮官の戦闘記録》第 7 章（潮書房光人社，2009 年 5 月）。

²⁵ 「JCO 臨界事故の終息作業について」，核燃料サイクル開発機構東海事業所，2001 年 12 月。

²⁶ 〈東日本大震災、原発派遣自衛官手当は 4 万 2000 円〉，《毎日新聞》，2011 年 6 月 27 日。

進入 1990 年後，不僅自衛隊對於災害派遣趨於積極，行政部門也開始注意到，整合警、消、海上保安廳與防衛部門防災救災能量的重要性，自衛隊也開始將長年累積的災害派遣經驗技能，與民間相關部門交流分享。

1991 年 8 月 23 日到 9 月 1 日，由北海道（自治機關）舉辦稱為「Big Rescue '91」的實兵聯合防災演習，自衛隊首度以方面隊層級（北部方面隊）參演，²⁷該項演習雖非常態例行實施，但演習的成果在一年多後（1993 年 7 月）發生的奧尻島震災，證明有相當助益。

然而，即使有了阪神大地震教訓，日本開始重視都會地區的聯合防災演練，自衛隊的參演仍每每招致反對意見。例如 2000 年 9 月舉行的「Big Rescue 東京 2000」東京都總合防災訓練，自衛隊以周邊第 1 師、第 12 師為骨幹，總計動員 7,100 名官兵，占了總演習人力的 1/3，此外出動各型車輛 1,090 輛（總參演數 2,900 輛），飛機 82 架（總參演數 117 架），與 5 艘海上自衛隊艦艇參演，成為該演習的主要角色。²⁸

雖然規模空前，或許由於時任東京都知事石原慎太郎鮮明的右派立場，大量自衛隊參演隨即招致日本左派政黨批判，這些人士有的仍認為自衛隊不適合做為人命救助，甚至認為防災演習只是幌子，石原都知事是想利用這樣的場合，讓首都民眾處在「戒嚴」或「戰爭狀態」下。即使如此，隔年的 2001 年 9 月，做為關東地區 7 個都、縣、市合同防災訓練一環，再次舉行「Big Rescue 東京 2001」訓練，總計有 15,000 人參演，並首度使用駐日美軍橫田基地（位於東京市郊）的設施。²⁹

2001 年 2 月 10 日，宇和島水產高校教學船愛媛丸號在夏威夷外海，遭上浮中的美國海軍核動力攻擊潛艦格林維爾號（USS Greeneville）撞擊沉沒，除了美國方面的搜尋行動之外，該次事件也成為一次特殊的自

²⁷ 「方面隊」為陸上自衛隊最大層級編組，英譯即 Army，其司令部稱為方面總監部，下轄數個師、旅。日本全國從北到南，劃分為北部方面隊、東北方面隊、東部方面隊、中部方面隊、西部方面隊。北部方面隊的守備區域即北海道全境。參見〈<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%96%B9%E9%9D%A2%E9%9A%8A>〉。

²⁸ 「ビッグレスキュー東京 2000 に参加」，《防衛白書 2001》，防衛廳。

²⁹ 「ビッグレスキュー東京 2001 始の横田基地軍民共同使用」，宣戰佈告 NET で発信石原慎太郎，〈<http://210.136.153.187/policy/resq2001/index.html>〉。

衛隊跨國災害派遣。在發現愛媛丸號沉沒於 6 百公尺深的海底，美國海軍以技術與經費過高為由，未同意打撈船體，由於當時還有受困於船內的 9 人下落不明，家屬要求將遺體打撈火化，日本方面因此以災害派遣名義，派出千早號潛水救難艦前往失事地點，與美國海軍合作將愛媛號船體移至 35 公尺深的淺海，再由美軍潛水夫進入搜索，發現並回收其中 8 具罹難者遺體。³⁰

2004 年，美日之前達成協議，就自衛隊災害派遣時，如有需要，可透過政府要請，由駐日美軍提供物資與支援行動。此後美日兩國也例行舉辦防災演習，將救災時的聯合行動從跨軍種、跨軍民，進一步擴展到多國共同行動。

二、充實救災能量

隨著災害派遣與「自主派遣」觀念的轉換，災防計畫的完備，至 2000 年後，自衛隊已在日本全國建立完整的災防應變機制，例如陸上自衛隊於日本都、府、縣，隨時配置 500 到 1,000 名災防待命兵力，總計全國的待命兵力約 2,700 人，若有區域型災害，第一時間可派遣超過 300 人兵力，最大則可持續動員到全國 5 萬名兵力。

至於裝備整備，救災官兵可使用預置於全國各駐屯地的「人命救助系統」，該系統將可供 1 個連隊（團級）約 400 人份的救助器材物資（主要為可攜行器材），收納於 2 個貨櫃中，陸、海、空自衛隊都配備有這種模組化的救助系統，其中陸上自衛隊到 2005 年時，已保有一百餘組，50 組分別配置於全國各駐屯地（營區）。

航空機部分，除原本就維持 24 小時待命救援機制的航空自衛隊救難隊，陸上自衛隊全國 5 個方面隊，也都有至少一架直升機保持待命。此外，關東地區還保有一架以上的直升機待命；在 2002 年時，總計全自衛隊有 30 架機體保持災害派遣待命。除此之外，海上自衛隊的 P-3C，航空自衛隊 RF-4 偵察機，以及陸上自衛隊 UH-1 直升機（附影像傳輸裝置），也都律定須在災害發生後的一定時間內出勤觀測。

³⁰ 「えひめ丸衝突事故の概要」，外務省，平成 14〔2001〕年 2 月 28 日。

不過，這段期間除了火山噴發、地震、風災與水災等貧寒的災害派遣之外，2004 年 3 月 1 日禽流感流行期間，京都府知事與中部方面隊討論是否可派遣自衛隊支援防疫；3 月 2 日，時任防衛廳長官石破茂召開記者會，表示將透過災害派遣進行；³¹3 月 3 日，京都府消防防災課與駐地的第 3 師簽署委託防疫業務協定；3 月 4 日，第 7 普通科連隊與第 3 師化學防護小隊 120 名官兵，使用除污車、除污裝備展開防疫作業，中部方面隊所屬的第 4 施設團（工兵群）與第 3 師第 3 施設大隊（工兵營），也於同日開始於養雞場旁展開壕溝挖掘，總計 5 天的防疫與廢棄掩埋作業，共出動人員 460 名、車輛 120 輛。³²

在此之後，自衛隊於 2005 年針對禽流感再度實施「防疫事業」災害派遣；2010 年則是針對口蹄疫疫情進行派遣。事實上，由於在災害派遣的非替代性與急迫性上不無疑義，自衛隊內部這類防疫任務也曾進行準則研討，目前是以（一）疫情已爆發，並有禽畜大量感染死亡，（二）處置能量與期間已超出民間相關部門能力等，做為派遣判斷標準。³³

就大規模聯合演習，2008 年 10 月 31 日到 11 月 1 日，由東北方面總監部主辦的「陸奥 ALERT2008」震災訓練，總計有 24 個地方自治機關、35 個防災相關部門與一般民眾共 18,000 人參加，演習是有鑒岩手縣與宮城縣於同年 6 月發生陸上強震，想定以宮城縣外海發生強震與海嘯，演練包含緊急空援、海上聯合運送、人命搜救、橋樑緊急架設、收容所開設與生活支援，民眾防災宣導等。³⁴而這些想定與演習地點，正是 2011 年 3 月 11 日遭受海嘯災害最為嚴重的地區。

至於前述的自衛隊統合防災演習，後來改稱為「JRX 演習」（Joint Rescue Exercise），開始固定於每年 8 到 9 月實施（只有 2011 年因 311 震災而暫停），並區分為實兵與指揮所演習。該項演習雖是由陸上自衛

³¹ 〈派遣は可能と總監部 鶏処分、石破長官は戸惑い〉，《共同通信社》，2004 年 3 月 2 日。

³² 「京都府における鳥インフルエンザに関する災害派遣について」，第 3 師團司令部廣報室，平成 16〔2003〕年 3 月 6 日。

³³ 「災害派遣の参考」1-24，同註 6。

³⁴ 「東北方面隊震災対処訓練 みちのく ALERT2008」，陸上自衛隊東北方面隊，〈<http://www.mod.go.jp/gsdf/nae/nehq/pastevent/20alert.htm>〉。

隊各方面隊參加，但歷年實施地點都是在東京周邊或關東地區，想定則圍繞在震央位於東京下方（首都直下地震）或東京外海（東海或南海地震）的強烈地震，連帶引發海嘯等的複合式災變。演習規模歷年不一，少則有 1,800 餘人，多則到 6,800 名自衛隊官兵參演。

在自衛隊統合防災演習中，首重軍種聯合與軍民聯合行動能力，包含指揮通信、部隊運輸集中、情資分享，以及廣域醫療後送等，民間救難隊伍運送。近年的實兵演練經常分為兩階段實施，第一階段為部隊集中與指揮通信訓練，參演部隊在駐地各自完成出動準備後，透過航空自衛隊運輸機或海上自衛隊登陸艇，將人員、器材與物資集結至演習區；第二階段則是政府總合訓練，在特定演習場地（不限於一處），由自衛隊與警消防救難隊伍共同實施。此外，歷年演習都由方面隊總監擔任演習統合任務部隊指揮官，2006 年統合幕僚會議改編為統合幕僚監部後，就由負責聯合作戰的統合幕僚監部擔任演習統裁部。

三、311 震災的統合任務部隊

上述的自衛隊防災訓練，在 311 震災中其實也能充分發揮。換言之，自衛隊在災後第一時間的對應，完全是按照當時既有的準則與訓練進行。2011 年 3 月 11 日下午 2 時 46 分地震發生後，2 時 50 分防衛省設置災害對策本部，自衛艦隊（即艦指部）司令下令所有艦艇出港，52 分接獲岩手縣知事要請；57 分起，海上自衛隊、陸上自衛隊與航空自衛隊陸續緊急起飛，實施災情蒐集，負責觀測海嘯的 P-3C 則於 3 時 15 分升空。³⁵

就事發後的迅速反應，顯見事前的演習協調中已打好的基礎。例如，後來被 NHK 與國際新聞媒體大幅採用的海嘯侵襲陸地，以及各種災情空拍畫面，大多數就是由地震後起飛的陸上自衛隊 UH-1J 直升機取得並即時回傳。

3 月 11 日下午 3 時 14 分，日本政府首度設立中央層級的災害對策本部，同日下午 6 時，發布首次大規模地震派遣命令，而隨著福島核 1

³⁵ 「平成 23 年東北地方太平洋沖地震に係る防衛省・自衛隊の対応について（17 時 00 分現在）」，防衛省報道資料，平成 23〔2011〕年 3 月 11 日。

廠與 2 廠的狀況惡化，下午 7 時 30 分也發布首次原子力災害派遣命令，陸上自衛隊中央特殊武器防護隊（原 101 化學防護隊改編）於晚間 9 時 20 分，開始派遣兵力前往福島核電廠。隨著狀況惡化，第 6 師也加入中央即應集團，進行周邊居民疏散。

3 月 13 日，防衛省決定將災害派遣規模擴大到 10 萬人，並於 3 月 14 日首度編成代號為 JTF-TH 的「災統合任務部隊」（JTF 即 Joint Task Force，TH 為 Tohokou，日文「東北」的讀音），由東北方面總監擔任指揮官，自衛隊打破建制與軍種，分為陸災部隊、海災部隊與空災部隊，陸災部隊也由東北方面總監指揮，海災部隊由橫須賀地方總監、空災部隊由航空總隊司令擔任指揮。³⁶其最大規模曾達 10 萬 7 千名兵力，其中包含陸上自衛隊 7 萬名、海上自衛隊約 15,000 名，航空自衛隊約 21,600 名，集結 540 架飛機與超過 50 艘艦艇，³⁷同時由於美國海、空部隊也以「友達行動」（Operation Tomodachi）加入救災，因此 JTF-TH 編制下還設有日美調整所（協調聯繫機構）。至於福島核災應變的 500 名兵力，則成立另一支 JTF 統合任務部隊，指揮官為中央即應集團司令。此外，在 3 月 16 日也首度對預備人員發出災害召集令。³⁸

隨著救災行動的推進，JTF-TH 統合任務部隊也逐步縮小，於 7 月 1 日由防衛大臣下命解編，改由東北方面隊接手災區後續工作，直到 7 月底；至於福島核災的 JTF 部隊於 8 月 31 日解編，自衛隊在福島核電廠的行動則持續至 2011 年 12 月 26 日。

換言之，當時中國大陸與我國媒體報導自衛隊在 311 震災表現遲疑與不力，全然不是事實。在有了準則與作業程序，並經過反覆訓練，只要災害發生啟動機制，自衛隊的對應就會相當有效率。當時所發生的扞格，主要在執政內閣與第一線部隊之間，比如首相與防衛大臣從未到現

³⁶ 「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震に対する大規模震災災害派遣の実施に関する自衛隊行動命令」，防衛省自行災命第 6 号，平成 23〔2011〕年 3 月 14 日。

³⁷ 「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震に対する自衛隊の活動状況（08 時 00 分現在）」，防衛省報道資料，平成 23〔2011〕年 3 月 31 日 1。

³⁸ 「予備自衛官・即応予備自衛官の災害招集について」，防衛省報道資料，平成 23〔2011〕年 3 月 16 日。

場打氣，並有意將福島核災應變的責任移轉給自衛隊軍職首長，³⁹這還是回到民主黨在意識型態上對自衛隊的排斥，雙方難以建立互信所致。

不過 311 震災的行動，確實也讓大多數日本民眾對於自衛隊災害派遣，乃至於整個自衛隊的形象有正面印象。顯示在後續的聯合防災演習，自衛隊參演規模即使明顯擴充，也不至有太大的反彈。

伍、代結論：自衛隊災害派遣的後續發展

311 震災後，自衛隊還有一次針對救災進行聯合編組，是在 2013 年 10 月時，伊豆大島因颱風發生土石流，造成民宅與數十名居民遭掩埋，自衛隊於 10 月 16 日接獲大島町所屬東京都知事請求，防衛省發布命令，由陸、海、空自衛隊組成「伊豆大島災統合任務部隊」，代號為「JTF-椿」。由東部方面總監擔任指揮官，納編海上自衛隊橫須賀地方隊與航空自衛隊支援集團，同樣分為陸災、海災與空災部隊。⁴⁰

相較於受災規模廣大的 311 地震，此次聯合編組總兵力約 1,000 人，擔任地面搜救為 500 人，主要是因災害地點位於離島，須透過海運與空運，將自衛隊官兵、機具、車輛運送至島上，運送手段包含 CH-47 直升機、C-1 與 C-130 運輸機，大隅級運輸艦與 LCAC 氣墊登陸艇等，搜索行動持續至 11 月 8 日，由防衛省下令解編，撤收部隊。

但即使到如今，自衛隊災害派遣仍不斷與日本政界與社會磨合，例如 2014 年 2 月，日本本州中部遭逢難得一見的大雪，東京都與周邊各縣知事，也紛紛要請自衛隊出動。在此次任務中，首要是派出直升機，從空中搜救受困道路上的車輛，防止車內人員生命危險，其次才是搶通交通幹道，至於較大範圍的除雪工作，則研判可能超出自衛隊能量。

³⁹ 在對福島第 1 核電廠施放海水降溫的決策中，時任首相菅直人與防衛大臣北澤俊美在對外發言中，有意將責任轉給統合幕僚長承擔，因此有自衛隊官兵投書雜誌，批判文人領導階層在震災中的表現。〈北沢防衛相、「決断」丸投げ 現職自衛官が悲痛な寄稿〉，《産経ニュース》，2011 年 3 月 19 日。

⁴⁰ 「平成 25 年（2013 年）台風第 26 号に対する災害派遣の実施に関する自衛隊行動命令」，防衛省自行災命第 15 號，平成 25〔2013〕年 10 月 20 日。

但即使如此，有些縣民抱怨自衛隊官兵來得太少，埼玉縣則發生市公所向縣府提出派遣自衛隊的要請，協助受大雪孤立、總數約 1,000 戶的聚落進行除雪，防止老人或重症者發生危險，卻遭縣府相關人員回絕，結果使該縣自衛隊派遣時間較其它縣份晚了 2 天，⁴¹又恰好埼玉縣知事為民主黨籍，也曾就自衛隊發表不恰當言論，批判聲浪於是湧來。然而，也有意見認為在容易積雪的縣份，本來就編有經費進行除雪，不應為此浪費寶貴的救援資源。

因此，目前自衛隊雖不用再為災害派遣的正當性努力，也有了較完備的軟硬體對應各種災害，今後的課題反倒是如何律定判斷標準，例如基本上仍以來自地方自治機關的請求為準據，貫徹災害派遣基準的公共性、緊急性與非替代性等 3 原則，⁴²不讓自衛隊成為民間社會的「便利屋」，這點倒是與國軍目前面臨的狀況有些類似。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴¹ 〈埼玉県が自衛隊派遣の要請を拒否して批判相次ぐ〉，《読売新聞》，2014 年 2 月 18 日。

⁴² 「大雪での派遣要請されず 自衛隊の災害派遣の基準は？」，THE PAGE，2014 年 2 月 21 日，〈<http://thepage.jp/detail/20140221-00000006-wordleaf>〉。

Japan Self-defense Forces' Disaster Relief Operations Mechanism

Wei-Hao Chen

Editor-in-Chief
Military Link Magazine

Abstract

As stipulated in the *Self-defense Forces Act*, disaster relief operations are part of Japan Self-defense Forces' statutory missions. With requirements from local governments, Self-defense Forces can dispatch troops to assist in disaster relief efforts. Nevertheless, driven by ideologies in early years, local governments from left-wing political parties tended to limit Self-defense Forces' functions in disaster relief. As situations in and outside of Japan have changed and with precious achievements demonstrated by the Self-defense Forces in disaster relief, there is a widespread recognition of the Self-defense Forces' values in this regard, and the Self-defense Forces have learnt from previous operations to improve and institutionalize their disaster relief operations. This article first of all introduces the definition of disaster relief operations carried out by the Self-defense Forces. It then explores disaster relief operations that the Self-defense Forces conducted in the past with particular emphasis on their contributions to the East Japan Earthquake and Tsunami in 2011. Finally, this article discusses the future development of disaster relief operations of the Self-defense Forces.

Keywords: Japan's defense, Japan Self-defense Forces; Self-defense Forces Act; disaster relief operations; military disaster relief efforts; joint operations; civil-military relationship