

米軍機の墜落・不時着に伴う規制線の設定 －防災・消防¹⁾の視点から－

山内 正

目次

- I はじめに
- II 規制線という根拠は何か
- III 規制線という種別と設定権者は誰か
- IV 米軍機の事故対応で米軍が規制線設定の主体なのか
- V おわりに

I はじめに

2004（平成16）年8月13日（金）14時17分頃、米海兵隊普天間飛行場所属のCH-53D大型輸送ヘリコプター（以下、「米軍ヘリ」と略記）が沖縄国際大学（以下、「沖国大」と略記）1号館建物に激突し、建物やその周辺の看板や木々等も巻き込み濃煙と火炎が大きく立ち上がる火災（以下、「米軍ヘリ墜落・火災」と略記）を発生させた²⁾。

この米軍ヘリ墜落・火災では、米軍普天間飛行場が宜野湾市の中心部に位置し、米軍が引き起こした火災ということで、火災対応等に係る国

1) 防災とは、通常一般で用いるときは、「①災害予防」および「②災害応急対策」の意味で用いることが多いが、災害対策基本法においては、前記の外、「③災害復旧」も含めた広い意味で用いている。総務省消防庁『逐条解説 災害対策基本法』54頁（ぎょうせい、2002年）。消防とは、消防組織法（以下、「組織法」と略記）第1条において、消防の任務を次のとおり明示している。「消防は、その消防施設および消防吏員等を活用して、火災から国民の生命、身体および財産を保護し、水火災または地震等の災害を防止し、およびこれらの災害の被害を軽減し、災害等による傷病者の搬送を適切に行うこと。」と定めている。

2) 火災の発生時刻、火災の出火箇所等および米軍ヘリの部隊名等は、宜野湾市消防本部「平成16年8月13日付け、米軍ヘリ墜落事故に関する時系列報告書」および「消防出動報告書」ならびに「救急出動報告書」による名称等を採用した。

内法の適用において、日米関係あるいは日本政府と沖縄県との間で、政治論争や地域振興の推進に多くの課題を残しており、事故発生から13年経過した2017年8月現在においても、県内各地で発生する米軍機の墜落あるいは不時着という事故種別の表現一つとっても議論は絶えない状況にある。

一方、沖国大への米軍ヘリ墜落・火災において、大学当局や被害に遭われた地域の方々に対しては失言と思われるが、消防関係者においては、この火災の発生を思うに沖縄県あるいは宜野湾消防の火災史にも残る貴重な火災事例であり、生きた教訓の一つに数えられるのではないだろうか、なぜなら、消防署員に対しては特殊な火災対応の知識と活動技術の向上が図られたからである。また、消防機関においては消防装備や資器材等の整備・充実に大きな成果を与えたのも事実であるから、不幸中の幸いとしてこの事例を決して無駄にしてはならないと考えるのである。

今日に残されている災害対応の課題の一つとして、表題の「規制線の設定」に係わる問題がある。国内法に基づく一般に行われている規制線とは、規制権限を有する者が災害現場等の現場保存を行い、その後の事故原因調査を速やかに行うため、災害に深く関わる者以外の者の立入りを規制し、禁止し、あるいは、その区域から退去を命じるものである。本件、米軍ヘリ墜落・火災においては、火災の鎮圧後に米軍は日本側と何ら協議することなく、しかも、その後の調査や捜査等の要請も拒否し、日本領土で発生した火災現場やその周辺地域および大学建物であるにもかかわらず、日本側の全ての関係者の立入りを規制し、その一帯に「立入禁止」と表示したテープを張り巡らしたのである。

このような米軍の行動は、日本の領土内で米軍が引き起こした事故で、米軍の財産以外の消防対象物（消防法第2条）であっても事故に関連する物件、あるいは事故現場一帯が米軍に排他的管理権を与えている状態にあり、軍事活動の一環として日本側のすべての関係者を排除しているのである。このことから、日米当局は、米軍ヘリ墜落・火災以後、規制線の設定についてガイドライン（次項）として合意し、同ガイドラインを抛り所と

して警察以外の日本側の関係者を排除しているのである。裏を返せば、今日における米軍機の墜落等に伴う事故対応において、国内法を排除する根拠付けができたことを米軍および日米外交担当者は高く評価していると伺えるのである。

規制線の設定に起因した米軍ヘリ墜落・火災において、①米軍の行為の違法性、②関係府省庁関係者の災害認識と事故対応の問題点、③「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」（以下、「地位協定」と略記）の見直しについて、2017年2月発行された沖縄法政研究第19号「米軍に阻まれた火災調査権」において指摘したところである³⁾。これを踏まえ、本稿では、米軍が引き起こした災害現場への立入りを規制し、禁止し、または、その区域から退去を命じるという措置は、いつ、誰が、どのようなときに、どう行うのか、規制線という種別と設定権者を災害事例をあげて検証するものである。

II 規制線という根拠は何か

米軍機が墜落または目的地以外に着陸を余儀なくされた場合の対応指針「ガイドライン」が2005（平成17）年4月、日米合同委員会において合意された。

ガイドラインによれば、米軍機の墜落や不時着が起こった際に、災害現場の中心部を内側規制とし、その周辺地域を外側規制として二つの規制線を設定するというものである。内側の規制は日米が共同で行い、外側の規制は日本側が関係する者以外の者の立入りを規制するというもので、また、

3) 宜野湾消防では、米軍ヘリ墜落・火災を受け、翌年2月、航空機火災における消防活動要領等を作成した。特に、米軍機が引き起こす火災対応にあたっては、米軍と連携した合同指揮所の設置を原則とし、火災に関する情報の共有を図るほか、活動隊員の身を守る防護服や空気呼吸器等の着装を厳守させるなど、活動基準を明確にしたのである。その一環として、ハード面としては消防装備・資器材等の整備を図るほか、ソフト面の強化としては、米軍ヘリ墜落・火災から13年経過した2017年現在でも消防活動技術の向上に必要な総合訓練等の実施を消防組織のトップから隊員全てに至るまで訓練等を重ねている。

事故機とこれに付随し散乱した部品、つまり、警察の捜査および消防の調査に不可欠な事故原因に係る証拠物件は「米側が管理する」と合意したのである⁴⁾。この合意によって、これまで本土で発生した事故の際に日米が共同で行ってきた事故捜査および原因調査等の実施が後退したように思われるのである。なぜなら災害現場の統制・管理するのをねらいとする現場保存等について、防災・消防の視点からすれば、まず、災害対策基本法（昭和36年法律第223号、以下、「災対法」と略記）第63条第1項に基づく市町村長が行使する「警戒区域」の設定権が上げられるからである。また、消防法（昭和23年法律第186号、以下、「法」と略記）第23条の2第1項に基づく消防長および消防署長（以下、「消防長等」と略記）が行使する「火災警戒区域」の設定権、さらに、同法第28条第1項に基づく消防吏員および消防団員が行使する「消防警戒区域」の設定権が法定されているからである。しかし、米軍が引き起こした民間地域での米軍機の事故等に伴う災害対応においては、国内法が適用されるべきことが明らかな事例であるにもかかわらずガイドラインが文書によって交わされ、その適用が国内法より優先される状態になっていることから、警戒区域に関する国内法が排除された状態になっているのである。

一般的に、沖縄県でみられる災害現場における立入り等の規制は、最初に到着した警察官が「立入禁止」と表示したテープ等によって災害現場やその周辺地域を規制し、証拠物件等の確保をねらいとした現場保存を行い、指定された警察官以外の者の立入りを禁止するために行われている。また、米軍は、米軍機の民間地域への墜落や不時着の際に米軍自らが主体となって、事故機およびその付属部品等の散乱した民間地域や周辺建物までも規制線を設定しているのである。沖国大での事故では、災害対応に当たる日本側の警察官および消防吏員ならびに防災責任者である沖縄県副知事（知事は海外出張中）および宜野湾市長を含むすべての関係者の現場立入りを

4) 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』437頁（光文堂、2013年）、前泊博盛『本当は憲法より大切な日米地位協定入門』111頁～115頁（株式会社創元社、2013年）。

規制し、禁止したのである⁵⁾。

このような災害の発生に対し、地方公共団体としては、防災および消防の視点に立って災害応急対策に当たることになるが、その対応は、災害関係法令を包括した災対法において県知事や市町村長および消防長等が行使できる各種の権限および責務が定められている。

同法によれば、災害とは「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、その他の異常な自然現象のみならず、大規模な火事⁶⁾、爆発その他その及ぼす被害の程度において、これらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と定義し、政令で定める原因としては、災害対策基本法施行令（昭和37年政令第288号）第1条は放射性物質の大量の放出、多数の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故を上げている。たとえば、旅客列車の衝突・転覆事故や航空機の墜落等、多数の死傷者の発生が考えられる事件・事故である。また、テロ事件に起因して発生した災害についても、本法の適用が排除されるものではなく、これら災害の応急対策等に関して総務省消防庁は各主管課長から各都道府県消防防災主管部長を經由し、市町村長等に対し「警報の伝達、避難の指示、応急公用負担等について」を通知し、国から市町村に至まで情報の共有を図り対応等の基本的活動を指示しているのである。2001（平成13）年9月、米国で発生した同時多発テロ事件に関しては、「米国における同時多発テロを契機とする国内におけるテロ事件発生時の対応について」の表題で、平成13年9月26日付けで消防

5) 米軍は、宜野湾消防が消火活動を成し遂げた火災の鎮圧の後に、日本側のすべての関係者を、民間地域で発生した災害現場であるにもかかわらず、規制線を設定し、現場やその一帯、建物への出入りまで禁止したのである。この倒錯した米軍の行為は明らかに違法ではないのか。なぜなら、このような現場の規制は、宜野湾市長が行う「警戒区域」の設定権であり、宜野湾市消防長および署長が行う「火災警戒区域」の設定権、消防吏員および消防団員が行う「消防警戒区域」の設定権の行使が付与されているからである。

6) 一般建物火災では、火災の初期、中期、最盛期、終期というように、段階を追って火災が推移していくが、航空機の火災の場合は、その経過を辿らず、爆発現象により一瞬のうちに最盛期を迎え、機体は濃煙に包まれ、周囲一帯の建物等へ延焼し、拡大する特異性がある。米軍機の場合はそれ以上であり、特に、「墜落によるものは瞬間的に爆発現象を伴う火災となる場合が多い。」と指摘しているのである。東京消防庁警防部『近代消防戦術』4301頁（東京法令、1994年）。

庁防災課長、同救急救助課長および同特殊災害室長の連名により同種の事故対応に万全を期し、国民の生命、身体および財産の安全確保を図るよう通知したことからすれば、速やかな初動対応が伺える。

なお、本法の適用対象となる災害の規模、すなわち被害の程度の基準については明確に示されているわけではないが、「暴風、豪雨、地震、大規模な火事、爆発等」の表現からすれば、国民の生命、身体および財産に相当の被害が生ずる災害の発生を想定していると解される。したがって、地方公共団体における災害対応の初動措置および応急対策は、被害程度の大小でないことは当然のことで、市町村長、消防長等および関係機関は、それぞれの立場において、権限と義務が果たせるよう緊密に連携し⁷⁾、災害応急対策に当たらなければならないと考えるのである。このように、災害応急対策を迅速に行うため、災害現場を統制・管理する手段として、規制線の設定が必要となるのである。

規制線とは、災害現場の統制・管理を行うため、その統括機関が災害との関係者および関係が薄い人々の立ち入りを規制し、禁止するために、わかりやすい表現で明示したものであり、法的には、前述した災対法や消防法に基づく災害応急対策および災害原因調査を迅速かつ安全に行うためにロープ等で表示した区域のことで、その名称のことを正確には「警戒区域」、「火災警戒区域」および「消防警戒区域」と規定されているものである。

次項においては、災害現場の統制・管理を行うそれぞれの警戒区域の基本原理を述べ、これを踏まえ幾つかの米軍機が引き起こした災害事例を上げ、市町村長および消防長等が自らに付与されている権限と義務を果たせたか、否かについてその実態を確認するものとする。

7) 警察機関は市町村地域防災計画に基づく、当該市町村の防災に関する災害対策本部のメンバーであることから、防災全般に関して市町村との協力体制は築かれている。災害対応の実施においても専門でもある警察の機動性と経験、組織対応力を災害応急対策に生かすことは大事なことである。

Ⅲ 規制線という種別と設定権者は誰か

1 警戒区域（市町村長、市町村長から委任を受けた吏員、警察官）

- (1) 災対法第63条第1項は「災害が発生し、又は発生しようとしている場合において、人の生命または身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域から退去を命ずることができる。」と定めている。
- (2) 同条2項は「前項の場合において、市町村長若しくはその委任を受けて同項に規定する市町村長の職権を行う市町村の吏員が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があったときは、警察官は、同項に規定する市町村長の職権を行うことができる。この場合において、同項に規定する市町村長の職権を行ったときは、警察官は、直ちに、その旨を市町村長に通知しなければならない。」と定めている。

(1) について

これは、警戒区域の設定目的および要件についてである。まず、目的については、人の生命または身体に対する危険を防止することを重点目標とし、すなわち住民を災害から保護するために市町村長の責務として警戒区域の設定権が付与されているのである。これからすれば、後述する法第28条に基づく消防警戒区域における消火・救助等の消防活動および火災原因調査を主眼とした警戒区域の設定の目的と若干の違いはある。しかし、本条の警戒区域設定における市町村長の権限も、法第28条に基づく消防長等の権限も、組織法第6条の市町村の消防責任を果たす手段の一つであるから、両者は自らの責務としてその使命を果たすことにより、究極的には地方自治法第2条（以下、「自治法」と略記）の目的も果たしていることになる。したがって、法第28条に基づく消防警戒区域設定の際の住民の保護については、組織法第1条の消防の任務を消防長等は遂行しているのだから何ら問題はないと思われる。あえて繰り返せば、権限執行者は市町村長であり補助機関は消防長等という自治法上、地方公務員法上および組織

法上における市町村長と消防長の責務遂行の関係がすでに成り立っているから問題はないと解することができる。

要件については、災害が発生し、または発生しようとしている場合で、人の生命または身体に対する危険を防止するため⁸⁾、特に必要があると認める状態のときである。その内容については、設定した区域へ関係者以外の者の立入りを制限し、もしくは禁止し、またはその区域から退去を命ずることが上げられる。

警戒区域の設定が、災対法第60条の避難の指示と異なる点は、一つには、避難の指示は对人的にとらえて指示を受ける者の保護を目的としているのに対して、警戒区域の設定権は、地域的にとらえて、立入制限、禁止、退去命令という災害の進展に対応した規制を行うことにより、その地域の居住者等の保護を図ろうとするものである。二つには、警戒区域の設定権は、まさに災害がより急迫している場合に行使されるものであり、緊急を要し躊躇する余裕は与えられていないから、災害の進展を十分に把握して速やかな対応が求められるのである。三つには、警戒区域の設定権に基づく制限、禁止、または退去命令については、その履行を担保するために、災対法第116条第2項に基づき、その違反については罰金または罰則が科されることになる。しかし、避難指示については、まだ急迫した事態になっているわけではなく、あくまで指導的な措置と捉えることができる段階であることから、権限者の支持を遵守したか、否かについての罰則はない。

8) 危険を防止することに関して、東京消防庁警防規程第2条は、「危険排除」という用語で、「火災または公共危険の発生ならびに人命危険もしくは財産を損なう危険が予測される場合その危険要因を排除すること」と定義し(昭和54年東京消防庁訓令第7号)、知事の権限である災対法第63条第1項の趣旨に関連する災害予防について補完している。たとえば、航空機が不時着した際の危険排除に関しては、航空機が不時着した場合には燃料の漏えいを伴う危険が多々ある。このため、衝撃火花等と燃料との着火を防ぐために乾燥砂や吸着剤、あるいは泡消火剤等を用いてその危険要因を排除しなければならないこととなる。ちなみに、嘉手納飛行場で着陸した滑走中の航空機の側方に数台の消防自動車接近し、何らかの作業が行われようとしている場合がある。この消防車の動きは、その航空機に何らかの異常があったことを物語っている。このため、消防隊員は燃料漏れやガス等の噴出、あるいは電気系統故障による出火に備えて危険排除の作業に着手しようとしている。

警戒区域を設定するには⁹⁾、その目的上必要な区域を定めて、ロープ等によりこれを明らかにすることである。設定は事実行為であり、かつ、不特定多数の者に対して一定の時間を客観的に明示しなければならないので、口頭だけによることは場所的、時間的ズレ等も生じる可能性があることから設定区域や設定時間が不明確になる場合もあり適当ではないと思われる。したがって、防災行政無線あるいは車両による巡回広報等により周知徹底しなければならない事柄である。

(2) について

これは、災害現場等に警戒区域の設定権を行使できる市町村長またはその委任を受けた市町村の吏員が現場にいないとき、あるいはこれらの者から要求があったときに、警察官が警戒区域の設定権を代行できることを定めている。避難の指示にくらべて、「これらの者が現場にいないとき」と明記しているが、これは、代行者側からみれば、その条件を緩和して代行を認めているためと伺える。なぜなら、警戒区域の設定権は、あくまで、個々の災害現場における緊急措置権の一つとして行われる性格のものであるからである。

委任については、市町村の吏員に委任することが可能である（自治法第153条第1項）。この場合の市町村の吏員としては、市町村長の補助機関である事務吏員または技術吏員の職員であり、市町村長の管理に属する消防事務に従事する消防吏員もこれに該当する。したがって、防災および消防の事務執行および災害応急対策を速やかに行うには、災害対応の専門であ

9) 警戒区域の設定は、緊急措置権の一つとして、現に発生した災害への緊急を要する応急対策である。2017年7月に発生した九州北部豪雨災害では、河川の上流から流れてきた流木等が下流の地域にも広大な災害をもたらし、その対応に長期間を要したのである。災害応急対策の実施責任者である市町村長は、自らの権限により障害物の除去等を災害応急対策要員に指示し、消防長等も法第29条および水防法第21条に基づき災害現場の重点地域において活動した。このような緊急を要する災害応急対策には各機関の緊密な横断的連携が不可欠であり、災害対策本部長である市町村長がリーダーシップを発揮するためにも、補助機関である消防長等には市町村長への的確なアドバイスが求められるのである。

る消防吏員にこれらの職権を事前に委任しておくことが、防災活動上も消防活動上においても無難な災害対応ではないだろうか。

以上のことから、警戒区域の設定にあたっては、設定した警戒区域がどのような時点でどのような行政処分で行れるかは市町村長の自由裁量であり、とすれば、警戒区域への立入制限を行う場合においても、どのような場合に立入りを許可するかは、原則として市町村長の自由裁量に属するものと解される。他方、立入許可を行う権限を警察官等に任せることは、次のことを確認しておく必要がある。一つには、市町村長が立入制限を行うときに、「警察官が認める場合は立入りを許可する」という条件を設定した本条第1項による場合であり、二つには、本条2項に基づき、「警察官が認める場合は立入りを許可する」という条件を付した立入りの制限を市町村長または委任を受けた市町村の吏員が警察官等に要求した場合である。本条に基づく権限は、あくまで、一次的には市町村長の権限であり、警察官等に行わせることは可能であっても、警察官等に権限の行使を義務づけることは任命権や職責の観点から適当ではないと考える。したがって、権限の行使を警察官等に一部任せる場合は、権限の行使が可能な範囲を明確にしておくことが大事であり、どの範囲で権限を委任するかどうか、事前に調整しておく内容である。これは、市町村地域防災計画の災害応急対策に係わる各防災機関の任務分担の位置づけを、防災会議で諮る重要なテーマの一つでもあるから、各機関が客観的に把握できるよう同計画に明記しておくことが重要であると思われる。

2 火災警戒区域（消防長、消防署長、警察署長）

- (1) 法第23条の2第1項は「ガス、火薬又は危険物の漏えい、飛散、流失等の事故が発生した場合において、当該事故により火災が発生するおそれが著しく大であり、かつ、火災が発生したならば人命又は財産に著しい被害を与えるおそれがあると認められるときは、消防長又は消防署長は、火災警戒区域を設定して、その区域内における火気の使用を禁止し、又は総務省令で定める者以外の者に対してその区域からの退去を命

じ、若しくはその区域への出入りを禁止し、若しくは制限することができる。」と定めている。

- (2) 同条2項は「前項の場合において消防長若しくは消防署長又はこれらの者から委任を受けて同項の職権を行う消防吏員若しくは消防団員が現場にいないとき又は消防長若しくは消防署長から要求があったときは、警察署長は、同項の職権を行うことができる。この場合において、警察署長が当該職権を行ったときは、警察署長は、直ちにその旨を消防長又は消防署長に通知しなければならない。」と定めている。

(1) について

本条は、ガスや危険物の漏えい、流出等の事故が発生した場合に当該事故により火災発生のおそれが著しく大で、かつ、火災が発生したならば爆発等の危険があって人命または財産に著しい被害を与えるおそれがあると認められるときは、消防長等は火災が発生する以前の段階において火災警戒区域を設定して、その区域内における火気の使用を禁止し、その区域への出入りを制限し、もしくは禁止し、または退去を命ずることができることを規定している¹⁰⁾。なお、実際に火災が発生している現場や区域一帯への出入りを制限し、もしくは禁止し、または退去を命ずることができる根拠としては、後述する法28条の消防警戒区域であるが、この消防警戒区域は、法の施行時(昭和23年7月)当初から法定されていたものである、これに対し、本条の火災警戒区域の設定は、昭和43年の改正で追加されたもので、その理由は、従来、ガス、火薬、危険物等の漏えい起因し、災害の発生や被害の拡大があったことから、事前の災害予防を図る観点から、火災警戒区域の設定が消防長等の権限として付与されたものであ

10) 2012（平成24）年11月29日14時03分頃、那覇市旭町の南部合同庁舎付近で「ガスの臭いがする」との119番通報が消防本部へ相次いだ。現場に到着した消防は付近一帯への出入りを制限し（法第23条の2）、警察およびガス会社の職員と現場周辺を調査したが、ガスは検知されず発生元も特定できなかった。消防は二次災害を防止するため、たき火、喫煙等の禁止（法第23条）を広報し、火災発生の際に当たったところ、火災が発生することはなかった。

る¹¹⁾。従来このような事故等の場合には、実際上の必要から警察機関の協力を得て交通規制など事実上必要な措置がとられていたが、法律上の権限として認められてなく、十分な対応ができなかった。このため、法の不備を是正し的確な災害事前措置を行うことをねらいとして規定されたものである。

本条で示す用語の定義は、次のとおりである。

- ① 「ガス」とは、一般に気体と同義であるが、液化石油ガス、都市ガス、アセチレンガス、水素ガス等である。
- ② 「火薬」とは、火薬類取締法第2条第1号の火薬をいう。
- ③ 「危険物」とは、法第2条第7項の物品をいう。
- ④ 火災警戒区域を「設定」とは、その目的上必要な区域を定めて、ロープ等によりこれを明示することをいう。もちろん、領海内であれば海上においても設定することができる。この設定は事実行為であり、かつ、不特定多数の者に対して、危険が消滅し、または、かなりの程度減少するまでの間、そのことを客観的に明示しなければならないのでここでも、前述した警戒区域の設定方法と同様に口頭だけによることは適当でない。

なお、災害現場等への出入りを制限し、もしくは禁止を受けるのは者は総務省令で定める次の者（法施行規則第45条）以外の者である。

イ 火災警戒区域内にある消防対象物又は船舶の関係者

ロ 事故が発生した消防対象物又は船舶の勤務者で、当該事故に係る応急作業に関係があるもの

ハ 電気、ガス、水道等の業務に従事する者で、当該事故に係る応急作業に関係があるもの

11) 火災警戒区域の設定は、消防の最高指揮者である消防長等の判断によってなされる。これは、火災警戒区域を設定するかどうかの判断がまだ火災に至らない段階で行われるため、火災発生後を条件とする消防警戒区域に比べると、高度の消防に関する技術的な知識と経験および慎重さが求められる。ただし、その権限を他の消防吏員に委任することを認めないわけではない。法律上、消防長等に設定権限が与えられている趣旨からすれば、この委任は、相当な上位の階級にある者に限るなどの配慮は必要であると思われる。

ニ 医師、看護師等で救護に従事しようとする者

ホ 法令の定めるところにより、消火、救援、応急作業等の業務に従事する者

へ 消防長または消防署長が現場の状況により特に必要と認める者

以上であるが、火災警戒区域の設定に当たっての留意点としては、一つには、ガス等は拡散が速く、密集地や窪地等では滞留もあるからその周辺を確認すること。二つには、ガス等は風向きや地形によってかなり広範囲に広がって危険をもたらすことがあるので関係機関や住民等から情報の収集に努めること。三つには、いったん警戒区域を設定した後においても、現場の状況に応じて適宜伸縮できる体制をとること。そして、必要以上に住民等の行動を制限しないよう配慮するものとし、火災発生の危険が去り、区域設定の必要がなくなった場合には、防災行政無線等の広報媒体を活用し、速やかに火災警戒区域の解除の伝達を行うのは言うまでもない。

(2) について

法第23条の2第2項については、第1項の消防長等の職権を警察署長が行うことのできる場合およびその職権を行ったときの通知について定めている。「職権を行う」とは、消防長等の職務上の権限である火災警戒区域の設定の権限を他の消防吏員が行使することをいうが、消防吏員が現場にいないときはその危険度の判断が困難である上に、区域の明示方法などの事実行為ができないからであり、また、消防長等からの要求は、消防吏員が消火や救助等の活動に忙殺されて警戒区域の設定が余裕のない反面、現場が交通頻繁な場所である等の事情で警察官の出動者数も多いので、統制ある規制をするためには警察署長に一任した方が効果的と認められるからである。

同警戒区域の設定は、消防、警察とも危険を事前に排除することをねらいとして、危険物質等を特定することを前提として行う活動であるから、十分な化学防護服等の装備や資器材を兼ね備え、特殊災害対応の知識と技術に習熟した双方の専門部隊による連携活動が求められるのである。

3 消防警戒区域 (消防吏員、消防団員、警察官)

- (1) 法第28条第1項は、「火災現場においては、消防吏員又は消防団員は、消防警戒区域を設定して、総務省令で定める者以外の者に対してその区域からの退去を命じ、又はその区域への出入を禁止し若しくは制限することができる。」と定め、消防吏員等に火災現場への立ち入り規制の権限を付与している。
- (2) 同条第2項は、「消防吏員が火災の現場にいないとき又は消防吏員の要求があったときは、警察官は、前項に規定する消防吏員の職権を行うことができる。」とし、警察官に前項同様の権限を付与している。
- (3) 同条第3項は、「火災現場の上席消防員の指揮により消防警戒区域を設定する場合には、現場に在る警察官は、これに援助を与える義務がある。」と定め、消防と警察との協力関係を明示している。

本条は、火災現場における消防警戒区域の設定の意義および当該区域における消防吏員と警察官との協力義務等について規定したものである。

まず、消防警戒区域設定のねらいとしては、火災現場においては、適正な消防活動を遺憾なく発揮し、さらに、火災原因調査を確実にを行うため、火災現場やその周辺地域を一定の時間や区域を定めて、関係のある者以外の者の立入りを制限し、もしくは禁止し、またはこの区域に残っている者の安全を確保するため、当該区域から退去させる必要があるためである。これにより迅速な消火・救助等の消防活動と火災の原因を特定する火災調査が一体として行われる。これが消防警戒区域を設定する大きなねらいである。

また、火災現場や周辺地域においては、いわゆる野次馬と称される見物人の集団が、消防活動上の妨害となり、さらには現場周辺の交通や地域活動を混乱させることも多いので、道路交通や治安維持等を図るため特別な規制を行うことも必要となる。なかには、人の不幸をこれ幸いに窃盗等の犯罪行為が行われることもあること等、火災の原因をなす事象が犯罪行為に帰せられることも多いことから、火災現場の警戒および証拠の保全等を支障なく迅速に行うため、消防吏員と警察官との緊密な協力関係が必要

となるのである。

協力関係を築いた例として、東京消防庁と警視庁は、1948（昭和23）年9月18日、警察制度改革により、警察組織にあった消防業務が現在に至る消防行政機関として分離独立したことにより、消防と警察の業務と極めて密着した業務の対応に関して緊密に連携して行うことをねらいとした「警察・消防共助規約」を締結したのである¹²⁾。同規約第9条によれば「消防法第28条による消防警戒区域の設定は、消防において人員が充足するに至るまで警察の非常線と併せて警察がこれを行う。但し、警察は消防と緊密に連絡し、その意見を尊重して実施しなければならない。」と定め、火災原因の調査に関しては、第10条1項において、「犯罪捜査（現場検証、証拠保全、被疑者取調、証人尋問等）及び火災原因調査は警察、消防の協力によってこれを行う」、同条2項は「現場の破壊変更を必要とする火災原因調査及び犯罪捜査を行う場合は、警察、消防立会いの上、行わなければならない。但し、消防は警察の行う捜査を妨げないように努めなければならない。」と規定され双方の連携を明確にした内容となっている。現在においても火災犯罪等の捜査および火災原因の調査に生かされ、両機関の目的が果たされていると思われる。これが、法第35条の4および組織法第42条第1項の「消防及び警察は、国民の生命、身体及び財産の保護のために相互に協力をしなければならない。」という規定の趣旨を汲み取り、業務の細部に関して定めた規約であると思われる。

次に、消防警戒区域は消火活動に関する消防長等および消防吏員等の緊急措置権について深い関係にある¹³⁾。ちょっと長くなるが根拠法令を確認すると、法第29条第1項は、「消防吏員又は消防団員は、消火若しくは延焼の防止又は人命の救助のために必要があるときは、火災が発生せんとし、

12) 東京消防庁総務部『東京消防庁例規集3 警防・防災編』770頁～775頁（東京法令、1999年）、東京消防庁『新火災調査教本』第1巻・第1部3頁、4頁（財団法人東京防災指導協会、1997年）。

13) 1976（昭和51）年10月29日17時50分頃、山形県酒田市の映画館「グリーンハウス」の1階ボイラー室付近から出火した火災は、折からの強風にあおられ約10時間40分にわたって、同市中心部の1,774棟、約23haを焼き尽くした。酒田市消防組合は、全消防車両を出動させた

又は発生した消防対象物及びこれらのものの在る土地を使用し処分し又はその使用を制限することができる。」同条第2項は、「消防長若しくは消防署長又は・・・消防団の長は、火勢、気象の状況その他周囲の事情から合理的に判断して延焼防止のためやむを得ないと認めるときは、延焼の虞がある消防対象物及びこれらのものの在る土地を使用し、処分し又はその使用を制限することができる。」同条第3項は、「消防長若しくは消防署長又は・・・消防団の長は、消火若しくは延焼防止又は人命のため緊急の必要があるときは、第2項に規定する消防対象物及び土地以外の消防対象物及び土地を使用し、又はその使用を制限することができる。この場合においては、そのために損害を受けた者からその損失に補償の要求があるときは、時価により、その損失を補償するものとする。」同条第4項は、「前項の規定による補償に要する費用は、当該市町村の負担とする。」同条第5項は、「消防吏員又は消防団員は緊急の必要があるときは、火災の現場附近に在る者を消火若しくは延焼の防止又は人命救助その他の消防作業に従事させることができる。」と規定している。

これからすれば、本条は、火災の際における住民の応急公用負担について規定されたものである。火災の際に、消防長等は、消防対象物およびこれらのあるものの土地の使用および人的労役の要求の権利を取得し、消防対象物等の関係者および火災の現場附近にある者は、消防長等のこれらの権利の行使を受忍し、または命令等に従う義務を負うことになる。言うならば、これらの制度は古くから制度化されたいわゆる「破壊消防」として行われてきたものを主たる内容とするものであるが、現在なお、その社会公共的な性格から、必要性が認められ、また、緊急性の要件が求められ、

ほか、山形県内の各消防および秋田県本荘市の消防からも応援を求め、約65台の消防車で消火にあたったが、日本海から吹き付ける強風で火勢は衰えず、このため、酒田市対策本部は市内を流れる新井田川を防火線、消防警戒区域と設定し、同市上木町において家屋を取り壊す「破壊消防」の戦術をとり、その後の延焼を食い止めたのである。この措置においても法第1条の「国民の生命、身体および財産の保護、被害の軽減」を果たすための前提となるのは、消防警戒区域の設定が上げられ、さらに、前述した「緊急措置権」の行使が大きく関連しているのである

かつ、公平負担の見地からする損失補償の措置に裏打ちされて、国民の私有財産制度との調和が図られた制度として存続しているものである。これからすると、本条の目的を果たすことをねらいとした消防警戒区域の設定は、消火・救助等の活動を適切に行うことにより、住民の安全や財産等の確保に大きな意義を持っていることになる。

(1) について

- ① 消防警戒区域は、火災の際、国民の生命または身体に対する危険を防止するため、迅速な消防活動および正確な火災原因調査を行うため、火災と関係する一定の者以外の者の立入りを制限し、または禁止等を行う必要のある区域である。

消防警戒区域を「設定」するとは、前述した火災警戒区域とほぼ同様の趣旨であるが、消防業務上の目的を達成するためには、その必要な区域を定めて、ロープ等によりこれを明示することである。この措置は事実行為であり、かつ、不特定多数者に対して一定の区域や時間を客観的に明示されるべき行為であることの性質上、口頭によることはその区域や時間が不明確となる場合も予想されることから適当ではない。このことから、消防警戒区域が設定された場合は、当該区域内に居た者で一定の者以外の者は当該区域外に立ち去るよう命ぜられ、また、一定の者以外の者には当該区域内に出入りすることを制限し、または禁止されることになるのである。

- ② 消防警戒区域から退去を命ぜられ、または当該区域への出入りを制限され、もしくは禁止を受ける者は総務省令で定める者（法施行規則第48条）以外の者である¹⁴⁾。

14) 消防警戒区域から退去を命ぜられ、または当該区域への出入りの制限および禁止を受けるのは、一般的には44頁のイからへのおりであるが、現場の状況により、通常の場合より出入り等を制限する者の範囲を拡大する必要がある場合は、一般に出入りが認められる者のうち、消防法施行規則第48条のイ、ロおよびニに掲げる者の全部または一部に対して、当該区域内への出入りの制限または禁止を受ける。また、現場の状況が著しく危険である場合には、一般に出入りが認められる者のうち、イおよびロに掲げる者の全部または一部に対して、当該区域内からの退去を命ぜられることがある。

イ 消防警戒区域内にある消防対象物又は船舶の関係者、居住者及びその親族でこれらに対して救援をしようとする者

この消防対象物又は船舶の関係者及び居住者に対して消防警戒区域内に立入り等を認めるのは、応急消火義務者（法第25条第1項）との関連であると思われるが、家族等は親族間の緊密な連携が図られている現実があるから、火災等の発生においてもその対応は我が国の古来の道徳観も影響し、この意味において居住者に対しても立入り等を認めているものと考えられる。

ロ 消防警戒区域内にある消防対象物又は船舶の勤務者である。これらの者も、応急消火義務者に含まれていることの関連から加えられていると思われる。

ハ 電気、ガス、水道、通信、交通等の業務に従事する者で、消防作業に関係があるものである。火災の際には、火災の延焼拡大を防止し、被害を最小限に止める必要があるため、一定の区域内において、電気、ガス等を停止し、水道の給水弁の開閉を行う等、消防活動に便宜なように平常と異なる措置がとられることがある。このような活動に従事する者は消防警戒区域内に立入る必要があるからである。

ニ 医師、看護師等で救護に従事しようとする者で、これらの者は救急隊との救命の連鎖を図り、迅速に医療機関への搬送が期待できるからである。

ホ 法令の定めるところにより、消火、救護等に従事する者

ヘ 報道に従事する者、あるいは消防長等が発行する立入許可の証票を保持する者

(2) について

消防吏員の職権は、消防警戒区域の設定および当該区域内へ関係ある者以外の者の出入りの制限等の両方の内容を含んでいる。警察官に消防吏員の職権を本法で与えた理由は、火災現場には、消防吏員および消防団員のほか、道路交通法に基づく交通整理または警職法第4条に基づく避難等の

措置もしくは犯罪予防の措置を講じるため、警察官も出動しているのが当然であるから、消防警戒区域を設定して、当該区域に対する関係のある者以外の者の出入り等の制限等を行うことは、一般的に火災現場は緊急を要する状態にあり、消防吏員もしくは消防団員が未だ火災現場に到着していない場合または消防吏員もしくは消防団員が消火や救助等の活動に忙殺されて消防警戒区域の設定および維持を十分に行う余裕のない場合もあり得るからである。このことから、警察官には本来の職務執行である非常線等の設定と併せて当業務を行わせることも妥当と考えられるから同項が規定されたものと思われる。

(3) について

上席消防員とは、消防吏員または消防団員のうち階級の最も上位の者をいう¹⁵⁾。消防吏員または消防団員の階級は総務省消防庁が定める基準に従い、市町村の規則で定めることとなっている。ちなみに、組織法第18条第3項によれば、消防吏員および消防団員が共に火災現場で活動する場合に、消防団員は消防長等の指揮下に入り活動することになっており、消防長等から命令があるときは、その区域外においても活動することができる¹⁶⁾と定められている。本条の関連において、米軍基地を有する市町村においては、当該市町村の市町村長および消防長と米軍基地の司令官との間において「消防相互援助協約等」が締結されている。同協定にある指揮権の行使からすれば、それぞれの消防隊は、国が指導・言及する消防責任（組織法第6条）と整合が図られ、応援を求めた最高指揮者の指揮下に入り活動する内容となっている。しかし、それは消火活動に限ってであり、前述したように火災の鎮圧後には日本側が統括していた火災現場がいつのまに

15) 上席消防員は、消防吏員の職制の地位を定めた階級で表している。総務省消防庁の定める「消防吏員の階級の基準」での区分は（組織法第16条第2項）、消防總監（警視總監、東京都のみ）、消防司監（警視監）、消防正監（警視長）、消防監（警視正）、消防司令長（警視）、消防司令（警部）、消防司令補（警部補）、消防士長（巡査部長）、消防士（巡査）＜消防副士長・巡査長を含む＞に区分され、その内、「上席消防員」とは、一般的に消防司令（警部）以上の階級にある者である。括弧書きは警察官の階級で、警察法第62条で定められている。

か、米軍が主導権を握って、このため沖縄の消防隊は火災原因調査を行う火災現場の内周規制から退去されているのが実態なのである。これに対し、2015（平成17）8月24日、神奈川県相模原市で発生した米陸軍基地倉庫爆発火災では、排他的管理権を有する基地内であっても地元相模原消防は基地司令官の要請により同上の消防相互協約等に基づき消火活動を行い、さらに後日には法31条に基づく火災原因調査まで行っているのである。明らかに、沖縄では消火活動および火災原因調査において「消防相互援助協約等」が締結されていると言っても、その協約等を行使した事例はほとんどないと言わざるを得ないのである。災害対応においても指揮権の行使というものは、消防・警察、さらには米軍においても緊急を要する部隊行動隊であり、組織の方向性を明示する根幹であることから、それぞれの機関において階級の最も上位にある上席消防員の職責でもある。消防組織においても、その機能が失われたら組織が有機的に働くことは期待できないのであり、米軍が全ての災害対応で軍事秘密を保持し主導権を握っている現実が国内法の排除という結果を生み、その障壁は高いのである。

以上、消防警戒区域の設定についてみてきたが、その設定に当たっては、消火、救助等の活動を行うために必要な区域を十分に確保すべきである。一方で、いったん設定した後においても、火災現場の状況の変化に応じて適宜伸縮し、消防活動の円滑な実施を図るとともに、必要以上に住民の行動を制限しないよう考慮しなければならないことも重要である。また、消火等の活動と平行して行われる火災原因調査が終了し、区域設定の必要がなくなった場合には、直ちにこれを解除することは言うまでもない。

また、消防警戒区域設定下における火災が前述した災対法でいう大規模な火事（同法第2条第1項）にまで発展し、または発展しようとしている場合には、災対法第63条1項に基づき、消防警戒区域の設定より強い権限、つまり、「人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要がある場合」の措置が市町村長に認められているので、消防長等は法第28条の消防警戒区域設定の下での活動中であっても、災害現場の統制・管理の強化を図る必要があると認めるときは、市町村長に対し、災対法第63条1項の

適用について、権限委譲を含め、意見具申を行うことは当然の責務である
と考える¹⁶⁾。

なお、市町村長が災対法第63条1項の権限を行使しない範囲の災害の対応にあつては、消防長等および消防吏員が行使する消防警戒区域を設定し、救出・救助等の活動ができる準用規定（法第36条、法施行規則第49条）を適用すれば権限の行使においても何ら問題はないと思われる。

4 警戒区域に係わる現場保存の留意事項

警戒区域の設定は、火災現場保存の手段として、火災現場を努めて火災発生前に近い状態で保存する「消火活動時の措置」と、火災鎮圧後の現場をその後の本格的な火災調査に移行するまで保存する立入り制限および立入り禁止区域設定の措置等「火災鎮圧後の措置」関連して警戒区域設定に伴う「警察官の役割」および「警察官の避難等の措置」がある。

(1) 消火活動時の措置

消火活動時の措置としては、出火原因等の立証につながる証拠物件を火災現場に確実に保存することを第一の条件とし、そのためには消火活動中においても現場保存のための必要な措置をとることが大事である。たとえば、消火活動は現場に存在するすべての物件が火災調査に必要な証拠物件であるという認識のもとに、不必要な放水や物件の破壊および移動は努めて避けなければならない。火災調査に配慮した消防活動が行われなければ、証拠物件の飛散、流出により破壊されて正確な火災調査が不可能となる。

16) 市町村の消防は、条例に従い、市町村長が管理する（組織法第7条）と定めている。組織法第15条によれば、消防の最高指揮者である消防長の任命権は市町村長に付与されているから、市町村長は消防長の直接の上司に当たる。消防に関連する市町村長の職権としては、本文で述べた災対法に基づく災害時における地域住民への避難の指示および警戒区域の設定等が上げられる。これらの権限の行使は、市町村長と消防長等が車の両輪のごとく法令を遵守し、運用すべきものである。その意味からすれば、消防長には消防の管理者である市町村長に対し、災害対応の適切な業務報告とその後の指示命令の受命義務が課せられていることになるから、その履行は災害現場の最高指揮者の責務の一つとして付与されていることを忘れてはならない。

さらに、警戒区域の設定も無駄になる虞もあることから、現場指揮者と連携し、次の措置を講ずる必要がある。一つには、出火箇所付近への過剰注水、破壊、踏みつけ、かき回しなどをしないように指揮者と消防活動隊との連携を徹底するほか、必要に応じて警戒要員を配置するようにする。二つには、やむを得ず現場にある物件を破壊または移動する場合は、破壊・移動前の位置を記録もしくは写真撮影をして、元の状態を明らかにしておく。三つには、行方不明者の検索のための物件の移動、再出火防止のための放水等の残火処理は、出火範囲内においては必要最小限度にとどめ、現場保存を確実にを行う。この場合には警察との連携が不可欠である。

(2) 火災鎮火後の措置

火災鎮火後の措置としては¹⁷⁾、消防活動時は、現場の状態が危険であるため消防警戒区域を広範囲に設定するが、火災の鎮圧・鎮火に移行するとともに危険な状態が収まっていくため、関係者や第三者の立ち入りが可能となる場合がある。このようなとき、現場にある証拠物件等が、隠滅破壊あるいは移動されないように警戒区域を確実に保全するよう徹底しなければならないのである。一方で、被災者の立場も考慮すると、警察と協議したうえで発掘調査をする範囲あるいは危害防止範囲を設定し、ロープやカラーコーン等で立ち入り禁止区域を明示する必要もあることから、その表示は客観的に把握できるよう設定しなければならない。なお、爆発を伴う火災等の場合においても、出火等に関連する物件が飛散した範囲を立ち入り禁止区域の原則とするが、いずれの場合においても、警察との連携が必要であることに留意しなければならない。

17) 出火範囲が次のように不明確な場合は、消防警戒区域を広く設定し、この場合であっても関係者の立場を十分に考慮するものとする。①出火場所について、異なった目撃情報があり、出火場所が不明確なとき。②発見者等の関係者の供述から判断される出火場所を建物等の焼損状況から判断した出火場所との間に相当な開きがあつて、相互の関連性が不明確なとき。③建物全体が一様な焼損状況を示し、出火箇所と推定されるような得意な焼け方をしている部分が見分されないとき。④火災の鎮火後も行方不明者が確認されないとき。『東京消防庁例規集 3 警防・防災編』1175頁、『新火災調査教本』第1巻・第1部74頁～76頁。

(3) 警戒区域設定に伴う警察官の役割

災害の発生に伴い警察官が行う警戒区域等の設定に関連して、一般的に警察法第2条の「警察の責務」および同法第64条の「警察官の職権行使」に基づき、従来から行われている警職法第4条の「避難等の措置」がある。災対法第60条の「避難の指示」に対する特別法の一般法としては、警察官に課せられた犯罪捜査活動の一環である「非常線」等を張って警戒区域の設定が行われているが、その中で、災害が発生し、または発生するおそれがある場合に災害対策の警戒・警備を行うことを「災害警備の実施」といい、主な実施内容として、「警備実施要則」（昭和38年国家公安委員会規則第3号）によれば、「災害の情報収集、通信連絡による被害実態の把握、災害現場や地域の交通混乱の防止、避難者の誘導および救出救助、行方不明者の捜索、犯罪の予防・取締り等」が上げられる。これらの災害警備の実施を早期に、しかも迅速に行うために、災害現場に最も先に到着した警察官は、まず、「立入禁止」と表示したテープ等を災害現場一帯に広範囲に張り巡らし、災害現場等への立入りを指定された警察官以外のすべての者を禁止しているのである。このため、前述した災対法に基づく市町村長の立入り要請や法に基づく消防長等の立入り要請を素直に受け入れることなく、前述した警察に与えられた職権のみで災害現場の統制・管理が行われているのが通常のあり方である¹⁸⁾。

その一つとして、名護市で発生した米軍の所属とするセスナ機の墜落・

18) 2017（平成29）年8月15日16時45分頃、北中城村安谷屋の駐車場造成工事で発生した災害で、警察は災害現場やその周辺を規制し、救出作業等に当たる者以外の者の立入りを禁止している。また、国道330号線石平橋付近の南向け車線も規制し、警察固有の任務を遂行している。一方、消防は、警察が現場規制等も行ったことから、救出・救助作業に専念することができ、消防活動が忙殺した結果によって法第28条第1項の消防警戒区域を設定するに至らず、同条第2項に基づき、警察に職権を委任したことになる。一方で、気になるのは、災害現場に訪れた「警戒区域」の設定権者である村長はどうか、村長は実況見分の結果、「なぜ、ここに駐車場を造ろうとしたのだろう、村としても情報収集したい。」と述べており、住民等が情報等の収集を行う第三者的なコメントを寄せている。村長としては、まずは、災害対応の基本である自治法第2条の住民の安寧秩序を維持する観点から、災対法第63条第1項の職権の行使ではないだろうか。

火災における警察の現場規制が上げられる¹⁹⁾。結論を急ぐと、この墜落・火災では、消防も消火活動の任務を果たした後に内周規制内から退去させられたのである。このため消火活動と同様に消防の責務と謳われている法第31条の火災調査、つまり、火災の原因を確定する「立証のための調査」が完全に行使することができず、結果として、消防の責務とする火災調査権が阻まれたことが上げられる。

二つ目の例としては、前述した2004（平成16）年8月、沖国大への米軍ヘリ墜落・火災である。この火災では、当初、米軍が主体となって火災現場および大学建物、その周辺地域に規制線を設定し、日本側のすべての関係者の立入りを禁止していた。事故発生3日後には、米軍は、災害現場の周辺地域を規制していた警察に対し、事故現場直近の規制について、「米軍の統制下で警戒を当たりたいから警察官を配置してほしい」との申し出があったようである。しかし、警察は「米国の財産以外の民間地域の警戒・警備等は警察固有の任務であるから、米軍の統制下で警察官を配置することはできない」と回答し、これにより宜野湾警察署長は、署員に対し、災害発生当初から実施していた警職法等に基づく災害現場やその周辺地域への立入禁止等の措置を継続するよう指示したのである²⁰⁾。この例からすれば、警察は警察に与えられた固有の職責を果たしたものであり、法第28条第2項に基づく消防警戒区域の設定を考慮したとは思えない。これが規範第86条以下に基づく警察本来の現場保存等のあり方、それに伴う警戒区域等の設定のあり方と伺えるのである。

19) 2008（平成20）年10月24日、名護市真喜屋のキビ畑に墜落した米軍の所属とするセスナ機の墜落事故・火災において、警察は警察固有の任務を遂行し、事故状況等を把握しようと駆けつけた真喜屋区の代議員、国会議員および市議会議員等、指定された警察官以外の者の現場立入りを阻んだのである。これからすれば、消防の視点では、消防長等および消防吏員の警戒区域の権限の行使が排除されたことにもなる。

20) 沖国大の災害事例に関しては、2004（平成16）年8月31日、関係府省庁（外務省、防衛施設庁、警察庁、消防庁、内閣府）の実務者会議が開催されている。警察の警戒区域の設定に係る内容については、警察庁から、同会議の会議資料の一つとして提出された「米軍ヘリ墜落事故に関する時系列」を参照した。

(4) 警戒区域と関連する警察官の避難等の措置

災害から人の生命または身体を保護するため、警察官が行う避難の措置に関して²¹⁾、警職法第4条と関連する災対法第60条第1項の避難等の指示は、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときはこれらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。」と定めている。またこの措置を補完するため、同法第61条第1項は、「前条第1項において、市町村長が同項に規定する避難のための立退きを指示することができないと認めるとき、又は市町村長から要求があったときは、警察官は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し避難のための立退きを指示することができる。」旨の、避難指示の措置に係る権限行使について明示している。これらのことは、警察法第64条においても警察官の役割として規定されているのである。

一方、自治法第153条第1項は、市町村長の権限の委任について規定している。これからすれば、市町村長が行う避難指示に関して当該市町村の吏員も、市町村長の管理下にある消防吏員も職権を行使することができる。と解されるから、避難者保護のためには、市町村長、委任を受けた吏員等および警察官は、それぞれに与えられた権限の要件の範囲内で同規定の権限を行使できるのであるから、関係する者が共通認識を図り、連携をとるよう努めるべきものと考えられる。

これらの規定と警職法第4条に基づく警察官が行う措置との関係では、

21) 警察制度研究会『注釈 警察官職務執行法』91～96頁(立花書房、2005年)参照。警察官が行う「避難等の措置」の具体的な実施要領については、「重要事件の初動捜査実施に関する訓令」第14条の「現場保存」が上げられる。本条第1項は、「災害や事件等の現場に最初に到着した警察官は、現場保存のために、事件の態様、現場の状況及び現場周辺の状況等に応じ、早めに、かつ、できるだけ広範囲に保存すること。また、現場保存は、縄張りその他の方法によって保存範囲を明確に表示し、立入禁止の措置を確実にし、別に指定する現場立入者以外の者の立入を規制すること。」と定めている。

警察官の権限に関するものが一般法であるのに対し、前述した市町村長等の権限に関する規定は特別法に当たる。したがって、前規定および災対法第63条第2項、法第28条第2項の権限を警察官が行使する場合は、まず、特別法優先の原則から、特別法たる当該規定によって措置すべきものと思われる。これは、前述した法第35条の4および組織法第42条の消防・警察の相互協力の趣旨にも合致するものと思われるから、双方の機関には十分な連携による業務執行が求められるのである。

前述したそれぞれの規制措置の内容を整理すると、別紙(66頁)のとおりである。次項では、各災害事例における規制線と設定権者との関係について確認することとする。

IV 米軍機の事故対応で米軍が規制線設定の主体なのか

1 日本側と米軍が規制線を設定した事例

- (1) 1968(昭和43)年6月2日22時47分頃、米軍板付飛行場(現福岡空港)所属のF-4Cファントム双発戦闘機が福岡市東区在の九州大学へ墜落し、それに伴って発生した火災では、福岡市消防局は、消火・救助活動と平行して、法第28条の消防警戒区域を設定し、法第31条の火災調査まで着手しているのである。火災調査権の行使において特筆されるのは、火災発生の翌6月3日、10時30分から約2時間にわたり、米軍の報道責任者に対し、質問権(法第32条第1項)に基づく事故原因に関する質問調査、事故機に関する資料の提出命令(法第34条第1項前段)、事故同型機の見聞を行う立入検査権(同条同項後段)を行使し、火災調査を行っていることである。火災原因の概要を把握した3日後には消防警戒区域を縮小し、その後、段階的に解除の措置に至ったのである。福岡消防は、あくまで国内法に基づき法第31条以下の火災調査権(昭和43年6月26日付け、東消防署長発福岡市消防局長宛「火災調査報告書」)を行使したのである²²⁾。

22) 2012(平成24)年4月30日付け、西日本新聞は米軍機事故に関する「墜落 残せた記録」を報じた。1968(昭和43)年6月2日、米軍戦闘機が九州大学に墜落した際の事故対応と普天

以上のように、本件の戦闘機墜落・火災に伴う消防警戒区域の設定は、延焼拡大防止および迅速な火災対応、正確な火災原因調査を主体として行われたものであり、消防の責務を十分に果たしたものと伺える。消防長等および消防吏員に付与されている消防警戒区域の設定は妥当であり、異論はない。現在でも十分に参考となる事例でもある。

- (2) 1977(昭和52)年9月27日13時19頃、米海兵隊所属のRF-4Bファントム偵察機が横浜市緑区荏田町に墜落し、炎上した事故、1988(昭和63)年6月25日10時20分頃、普天間飛行場所属のCH-53Dヘリコプターが、愛媛県伊方原発近くの佐田岬半島の北側斜面に激突した事故では前述した福岡市の墜落事故・火災と同様、日本側の警察、消防が米軍と共同して警戒区域を設定し、合同で事故現場の検証および墜落に伴う被害状況ならびに火災等の実況見分が行われている。

沖国大への米軍ヘリの墜落事故・火災に対し、本土における前三件の米軍が引き起こした事故等の災害対応の違いをみた場合、沖国大への米軍ヘリ墜落事故・火災の対応とは大きく違うのである。沖国大の事故等の対応に当たった閣僚等および各省庁の実務者は、地位協定が壁となって各種の問題が生じていることに対し、2004年9月2日付けの総務省消防庁が取りまとめた「沖縄在日米軍ヘリ墜落事故に関する政府の対応報告書」の内容からみれば、その問題点は十分に認識しているものと伺える。日本政府はこの問題解決のため米軍当局に要請するとしているが、しかし、火災調査権の行使一つとっても、その要請は弱いのではない。なぜなら、総務省消防庁は、「火災調査は我が国の領土内すべてにおいて調査対象地域である」と言及しているにもかかわらず、米軍が引

間飛行場所属の米軍ヘリが沖国大へ墜落した際の事故対応比較である。その内容は、「九州大学の墜落事故に関する大学側や米軍の動きを克明に記録した文書を九大の福岡名誉教授が保管しているのが分かった。学生が米兵を取り囲んで現場を占拠していく状況の変化や米軍の現場検証が大学職員の下で、警察、消防と合同で行われたことが刻々と記載されているというのである。九大文書館は大学の内部資料とみられるが、これほど詳しくつづいた記録はみたことがない。」と墜落事故の写真を掲載し、沖国大での米軍の対応と大きな違いがあることを報じているのである。

き起こした事件・事故等の対応では、排他的管理権も有していない民間地域ですら国内法が適用できない状態に置かれているのであり、消防の火災調査や警察の犯罪捜査が排除されている現実そのものが問題なのである。これからすれば、米軍の軍事行動に関しては法治国家としての存在が機能しているとは言い難く、いわば、国家主権の放棄ではないのか²³⁾、と思われるのである。

沖縄県における米軍機が引き起こす事故等の対応は、復帰45年経過した現在でも、本土における同様の事故等の対応に比べ不条理の状態にあり、県民が納得する対応とは言い難い。なぜなら、事故を起こした米軍機の事故原因が明らかにされることなく、米軍が主張する「米軍の運用上必要」という例外規定を当てはめ、米軍機の飛行が再開されている²⁴⁾ことが沖縄県側に大きな問題として残っているからである。

警戒区域の設定に戻ると、横浜市の場合は、戦闘機の墜落に伴う火災の対応を主眼としているので、前述した福岡市と同様、消防長等の権限である消防警戒区域の設定は妥当であると思われる。一方、愛媛県での米軍ヘリが佐田岬半島の斜面に激突した事故では、乗務員7名の死者数からしてもその対応は、火災の発生に至っていない状況からすれば、大規模災害時に適用される体制での災害対応をとるのが適切であり、市町村長の権限による災対法第63条1項に基づく警戒区域の設定が妥当と思

23) 2004年9月7日付け、朝日新聞は「沖縄県警の上級幹部は米軍との合同現場検証を期待していたが、拒否された。しかも、囑託検証の要請も同様であった。」と報じた。それは、消防の火災調査の行使も、市町村長の防災対策上の現場確認も拒否されたのである。刑事特別法第14条第1項は、「地位協定により米国が裁判権を行使する事件であっても、日本国の法令による罪に係る事件については、検察官等は捜査することができる」と明示しているが、この14条の行使はどうなったのか、これこそ国家主権が制限されたのか、それとも日本政府自ら放棄したのか、国内法が適用できない現実がある。

24) 米軍機の墜落後の飛行再開をみると、2006年1月17日嘉手納基地所属のF15が訓練水域で墜落した事故では発生後2日後、2013年8月5日嘉手納基地所属のHH60救難ヘリがキャンプ・ハンセンに墜落した事故では11日後、2015年8月12日米陸軍MH60ヘリがうるま市沖で米軍艦に着艦失敗し墜落した事故では6日後、2016年9月22日米海兵隊AV8Bハリヤーが沖縄本島東沖で墜落した事故では15日後、2016年12月13日米海兵隊MV22オスプレイが名護市安部で墜落した事故では6日後に、原因が明らかにされることなく飛行が再開されている。

われるのである。だが、いずれの事故も米軍、警察、消防の合同現場検証が行われているのは沖縄で起っている米軍機の墜落等に伴う事故対応とは大きく違うところである。

- (3) 2008(平成20)年10月24日18時30頃、嘉手納飛行場の所属とする空軍兵4人が乗った小型飛行機が、名護市真喜屋のキビ畑に墜落し、大破した²⁵⁾。その際に、同地のキビ畑とその周辺一帯を炎上させ、その通報を受けた警察・消防は、到着と同時に、警察は警察固有の責務として災害現場の保存のため非常線を張って火災現場を規制し、住民等の現場への立入りを禁止したのである。一方、消防は、消火活動をなすともに、法第31条の火災調査への移行を考慮して、警察官が規制した区域を、法第28条第2項に基づく警察官が代行する消防警戒区域の設定であると確認し、出火箇所や延焼経路と思われる場所等を視認しつつ、消火活動と平行して目視による火災調査の初動活動に入ったのである²⁶⁾。

ところが、後から到着した米軍の責任者から、同小型飛行機は「米軍に所属する飛行機である」ことを受けたことから、地位協定による事案の対応となると確認したのである。これにより、災害現場の警戒区域等の設定は、初動時の措置は日本側で実施し、中期・後期の詰めの段階で

25) 墜落し、大破した小型飛行機は、米軍嘉手納基地所属の飛行愛好家で作るエアロクラブのセスナ機である。同型機の事故は最近でも起こっており、2015年5月、続いて2016年4月にも嘉手納基地で着陸に失敗し、機体の大部分を損壊しているのである。米軍機が飛び交う嘉手納飛行場の現状からすれば、大惨事を招きかねない事故である。問題は、レクリエーション用と思われるセスナ機であっても地位協定上の米国の財産と扱われていることが不条理であり、県民の視点では納得できるものではない。

26) 警察官以外の者の災害現場への立入りに関する現場検証について、火災現場の外周区域において、米軍、警察および消防が協議した。その結果、消防だけがガイドラインで認められている内周規制線へ入ることができず、このため、消防は火災調査に必要な焼損区域の確定を米軍に計測の囑託検証を依頼したのである。ガイドラインで定める米国の財産、事故機に触れての火災調査はできないとしても、内周規制線への立入りは日本側の当局として認められているはずだが、警察は、現場保存等の観点から警察官以外の者を排除したと思われる。また、警察の後から規制線を設定した米軍も消防は消火のみに従事する機関であると認識していたのか、消防の立入りを阻んだようになったのである。消防は、法第28条1項の消防警戒区域の絶対的な設定権者であるから、現場に立入りできる旨を警察、米軍に強く要求すべきではなかったのか。實際上、警察と消防との連携（組織法第42条）のあり方を検討しなければならない事例であると痛感するものである。

は米軍主体による災害対応となつて、警察の捜査や消防の調査が排除されたのである。このため米軍が火災現場の主導権を握り、消防の責務と総務省消防庁が言及（法第31条）している証拠物件に触れての「立証のための調査」が地位協定の壁に閉ざされて完結しなかったのである。

- (4) 2017(平成29)年1月20日19時30頃、普天間基地所属のAH1Z攻撃ヘリコプターがうるま市与那城伊計の農道に不時着した。現場は警察と米軍が連携して規制したが、不時着した場所は民間地であり、しかも地域住民の財産であることを疑う余地もない場所である。不時着時に漏れた燃料の危険防止も米軍によって終わっていたことからすれば、災害対応職員あるいは現場地内にある住民の出入りの要請に答えてあげることが、警察官が同行した上で可能と思えるのである。この事案に対する措置は、警察からすれば、警職法第4条を適用したものであるが、今一度、広く多方面から法令の適用を考察するならば、発生当初、警察官以外に市町村長を含むその他の吏員等も到着していない状況からは、警察官は災対法第63条第2項による市町村長の権限の代行、もしくは法第23条の2第2項の消防長等の権限の代行が妥当であると思われる。なぜなら、漏れた燃料の除去作業も行われ、火災発生を防止する被害の軽減の措置もとられていたからである。

2 米軍が規制線を設定し、日本側を排除した事例

- (1) 何と言っても、2004（平成16）年8月13日14時17分頃、普天間基地所属のCH-53D大型輸送ヘリコプターが普天間飛行場と隣接する沖国大建物に激突・墜落し、爆発を伴った火災を発生させた事例が上げられる。この火災においては、宜野湾消防と米軍消防は双方の主務機関において取り決めた消防援助協約に基づき連携して消火活動を行い、火災の鎮圧を成し遂げたのである。だが、宜野湾消防の最高指揮者が火災の「鎮圧宣言」を行った後に、日本側が全く予期しない出来事が起こったのである。

この火災現場や地域は米合衆国への提供施設でも米軍が管理する施設

でもなく、日本の領土内である民間地域で発生した火災であり、明らかに宜野湾市が同地域での消防責任を有しているのである。それにもかかわらず、火災の鎮圧後に、米軍が火災現場一帯やその周辺地域および大学建物までも立ち入りを規制し、禁止し、しかも、その区域に残っていた者に対し強制的に退去を命じたのである。さらに、高圧的なのはマスコミや市民が写真撮影したフィルム等まで奪おうとし、その倒錯した米軍・米兵の行為は地位協定および同合意事項に当てはめても誤った解釈と適用であり、突き詰めた場合、所有権および財産権の侵害といっても過言ではないのである²⁷⁾。

このような米軍の行為に関して、NHK沖縄放送局岡本直史ディレクターは、普天間飛行場の司令官に同所属のCH-53D大型輸送ヘリコプターが墜落・炎上した事故において、日本側のすべての関係者を現場一帯およびその周辺区域から排除したことについて照会したのである。その結果、司令官は、「日米両政府の長期に亘る合意に基づき」と答え、米軍がとった措置の正当性を主張したのである。これには、終戦後の米軍・米兵の地位を保障していた行政協定第3条第1項の「権利、権力および権能を有する」とした条文が、1960年改定された地位協定第3条第1項では「すべての措置を執ることができる。」と抽象的ともとれる表現に改められ、前協定の「権利、権力および権能」が、あたかも改正され削除されたようになっているが、その権利等の保障は「基地権の密約」として国民に公表されることなく交わされていたことが明らかになったのである。しかも、驚くことに、この密約は「日本政府自ら情報隠蔽を望

27) 米国の財産の確保については、前述したガイドラインにおいて「米軍が管理する」と合意している。一般的に、国際法上、元首、外交使節、領事及びこれらの随員、軍艦等は外国において不可侵権や治外法権を有する。したがって、外交使節及び領事の事務所及び住宅、軍艦等については、所在国の官憲は公務執行のためでも、外交使節、領事、艦長等の同意がなければ、これに立ち入ることができないとされており、市町村長や消防長等および警察官等の事務の執行にもこのような制限がある。また、治外法権ではないが、前述した地位協定でも、同協定第3条が適用されるため、日本の法令の適用は停止されると解されている。これは、あくまで、米国の財産に限ったことである。

んだ」という信じがたい内容なのである²⁸⁾。司令官はこの密約の存在があったことを知っていて、「長期に亘る合意」と述べ、米軍が日本側のすべての関係者を排除し、火災現場や大学建物への立ち入りまで規制した正当性を強調したのである。

米軍の行為は、同地域内の住民等の安全確保を責務とする宜野湾市長の権限である警戒区域の設定権や、消防活動を完璧に行い、火災原因の究明と火災損害を確定する火災調査を十分に行うための消防長等の責務とする消防警戒区域の設定権が、なぜ、民間地域で、しかも、米国の財産以外まで規制したのは日本側の建物等の所有権および財産権の侵害ではないのか、米軍が行った「すべての措置を執ることができる」という行為は、国内法が無力化された具体的事例であり、無念さが今なお残っているのである。

- (2) 2016 (平成28)年12月13日21時50分頃、名護市安部の沿岸部に普天間基地所属の垂直離着陸輸送機MV22オスプレイが墜落した。機体は大破し、プロペラや胴体が折れ、損壊したのである²⁹⁾。災害現場は海上といっても安部集落近くの民間地にあり、昔から安部住民の漁場として営まれた地域でもある。県民の財産の保護 (災対法第1条、組織法第1条、法第1条等) という観点からすれば、海上であっても市町村長、消防長等および警察官による警戒区域の設定が行使できる地域である。あえて引用すれば、総務省消防庁の見解でも、「警戒区域を設定するとは、その目的上必要な区域を定めて、ロープ等によりこれを明示することをいう。海上においても、それは設定することができる。」と述べており、また、本事例と直接の関係ではないが、火災調査の調査対象からみた場合も、

28) 吉田敏浩『検証・法治国家崩壊砂川裁判と日米密約交渉』259頁～266頁 (創元社、2014年)、
矢部宏治『日本はなぜ、「基地」と「原発」を止められないのか』66頁～70頁 (集英社、2014年)、
末浪靖司『対米従属の正体』192頁、201頁～209頁 (高文研、2012年)、末浪靖司『核密約解
禁文書による日米同盟』150頁～168頁 (高文研、2015年)。

29) 梅林宏道『在日米軍 変貌する日米安保体制』213頁～215頁 (岩波書店、2017年)。

同庁によれば「火災の調査は日本の領土内において発生したすべての火災とする。」（平成6年4月21日付け、消防災第100号消防庁長官通知）と各都道府県知事へ通知し、さらに、被害報告の消防庁長官要求からみれば、「暴風・・・その他の異常な自然現象又は大規模な事故」、報告対象は、「災害の状況及びそれが及ぼす社会的影響等がある災害」（昭和45年4月10日、消防災第246号消防庁長官通知）で、災対法第53条（被害状況等の報告）に基づき、組織法第40条（消防統計等の報告）を適用して都道府県知事に報告を求めているのである。これからすれば、米軍のMV22オスプレイの墜落では日本側の関係者に災害現場やその周辺地域への立入りを制限し、または禁止し、警戒区域の設定権および捜査等を排除した米軍の行為は、災害対応に関する消防庁の見解からすれば、米国の財産の確保以外は、すべて違法と解されるのである。しかし、米軍はこれらの行為そのものも正当化していることは、沖国大での米軍ヘリ墜落・火災において普天間飛行場司令官が述べた「長期に亘る日米合意」の一言に片付けられてしまったのである。

本件の捜査等は、海上保安官署が主体となっているが、警察との関係では³⁰⁾、「規範第5節特別司法警察職員等との関係」により行われていると思われるから、日本側の捜査においては何ら問題はないと思われる。消防との関係においても³¹⁾、組織法第6条は、「市町村は、当該市町村

30) 警察と海上保安官との関係は、規範第50条「共助の原則」、第51条「自ら捜査する場合」、第52条「捜査をゆだねる場合」、第53条「引継を受けた場合」、第54条「捜査が競合する場合」が規定されている。

31) 昭和43年3月29日、海上保安庁長官と消防庁長官が業務協定を締結した。その概要は、(1)次に掲げる消火活動は主として消防機関が担任し、海上保安官署はこれに協力する。①ふ頭又は岸壁にけい留された船舶及び上架又は入渠中の船舶、②河川湖沼における船舶、これ以外の船舶の消火活動は主として海上保安官署が担任し、消防機関はこれに協力する。(2)船舶の火災の原因並びに火災及び消火により受けた損害の調査は、海上保安官署と消防機関が協力して行う。(3)消火活動上必要と認められる資料及び情報の交換を行う。(4)海上保安官署又は消防機関は、船舶火災を知った場合は、相互にその旨を通報する。(5)海上保安官署又は消防機関が、単独で火災の消火に従事したときは、そのてん末を連絡する。(6)消火活動に要した経費は、それぞれが負担する。(7)消火活動を効果的に行うため、防災会議等を活用して、連絡調整を行う。

の区域における消防を十分に果たすべき責任を有する。」定めておりその規定からすれば、海上における消防に関する責任の遂行上特に注意すべき事項として船舶の火災等の災害が上げられるが、領海内における船舶の火災については、海上保安官署と消防機関が協力し、円滑に消火活動が行われるよう、両機関が締結した業務協定の基本が定められ、両者の協力関係が築かれているから問題はないと思われる。したがって、海上での警戒区域の設定および被害の報告についても、前述したとおり市町村長および消防長等も権限を行使できるものであるが、海上保安庁法第1条では、「海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するため・・・海上保安庁を置く。」とあり、同法第2条では、「海上保安庁は、法令の海上における励行、海難救助・・・を任務とする。」と規定しているから。同法1条の海上保安庁の設置目的および同法2条の海上保安官の任務からすれば、本件の墜落事故等の対応においても、海上保安官署が捜査および調査の主体となっていることに、特に、防災上・消防上の観点からは異論はないのである。

米軍は、オスプレイの墜落当初から、災害現場を規制し、日本側関係者の立入りを禁止しているが³²⁾、もし、災対法に基づく人の生命、身体および財産の保護、あるいは被害の拡大防止を図る観点からすれば、海上であっても市町村長、消防長等および警察官による警戒区域の設定が優先されるべきであり、特別法の適用が妥当な民間地域なのである。警察は、災害現場の近くの内側規制は米軍の指示によるもので、外側規制の設定も市町村長等の代行による警戒区域の設定と言うより、警察官自らが行う現場保存という非常線等の設定であり、これに伴う指定された警察官以外の者の立入りの規制および禁止の措置をしたのである。こ

32) 米軍機の墜落等に伴う事故対応のガイドラインは、日米共同で行う内周規制と日本側が行う外周規制を設定し行うことになっている。2016（平成28）年12月、名護市安部のオスプレイ墜落事故では、当初、海上保安庁も現場への立入りが拒否され、県警も米軍の指揮下で規制線の設定やその範囲の伸縮を行い、法治国家である捜査機関や地域の防災責任者である市町村長の警戒区域の設定および災害対策も行えない異常な状態にあった。2017年8月現在、事故原因さえ通報されてなく、国家主権の存在さえ危ぶまれている。

れからすれば、警職法に基づく警察固有の任務の遂行であり、これらの行為は次の措置からも伺える。

一つには、災害実態の把握のため、災対法に基づく警戒区域の設定権者である名護市長の立入り要請、補助機関である消防長等および市災害対策本部員、また、市民の代表者である市議会議員やマスコミ等の立入り要請を認めていない。二つには、災害現場周辺およびその周辺の漁場の確認のため、昔からの生活既得権および財産権を有する地元漁民等の立入り要請も断っているのである。このような警察が執った措置は、前記した沖国大での米軍ヘリ墜落事故・火災を受けて、今後、これらの事故等の発生の際には日米が協力して対応するものとしてガイドラインが合意されたのであるが、この災害では、ガイドラインと警職法それぞれの一部だけを適用し、災害応急対策の根拠となる災対法第63条第1項、法第23条の2第1項、法第28条1項および同法第36条の準用規定、ならびに海上保安庁法第2条は、実質上適用されていない。これからすれば、本件の事故対応において日米双方が十分に機能しているとは言い難く、米軍に対する日本側の各機関の意思を統一した災害対応の要請等のあり方についても課題が残ったものと思われる。

3 日米危機管理会議での検討

米軍機事故等の対応に関して、毎年のように日米関係機関が集って日米危機管理会議を開催し、課題解決等のため議論を重ねている。2016（平成28）年1月12日の会議では事故対応ガイドラインの運用や相互の連絡方法を話し合い、合同訓練も実施し、連携のあり方を確認したのである。しかし、名護市安部でのMV22オスプレイの墜落事故やうるま市伊計への米軍ヘリの不時着では、初動対応の基本とも言える情報伝達すら機能していないのである³³⁾。

33) 2016（平成28）年12月14日付け、琉球新報は「オスプレイを巡っては県などが配備撤回を求めている。政府は同機種が拠点とする普天間飛行場の名護市辺野古移設を進める計画で、・・・今回の事故で県民の反発がさらに高まるのは必至だ。」と報じた。この事故でも米軍は沿岸部の浅瀬に「着水」と発表し、海上保安部は沿岸部に「墜落」としたと双方の違いがある。規制線の設定も米軍主導で行われているのである。

2017 (平成29) 年4月12日に開催された日米危機管理会議では、「①日米共同で海上規制要領を作成する。②米軍が残骸回収の手順を確立する。」ことを決定しているが、①については、前述した市町村長および消防長等に災害対応の権限が付与されているのであるから、まずは、その国内法を優先し適用すれば何ら問題はなく、警戒区域の設定権さえ行使できれば現場の規制は可能なのである。米軍が既存の国内法を適用せず、法の枠を超えて「別の要領を作成する」ありき、というのが納得できない。②については、米国の財産であるから、基本的に日本側が立入ることができない国際法の問題であるから、米軍が管理権をもつのは認めざるを得ないだろう。ただ、管理権が及ばないとしても、事故原因の究明と迅速な通報は別の問題であるから、「実態の説明、今後の進捗、予測される問題、事故原因とその対策、安全な訓練区域での予備飛行、飛行の再開」等という順を追った項目をチェックリスト方式でクリアし、その結果については、必ず日本側の確認を得るというシステムの確立を同会議において決定して貰いたい。これが会議を開催する大きな意義でもあると思うのである。

米軍機の墜落等に伴う災害の対応は、沖縄だけの問題ではなく、根幹は、地位協定上の問題である。地位協定に詳しい新垣勉弁護士によれば、「地位協定で米軍機の事故の原因究明をどうやってするかという手続きが定められていない。」と指摘している³⁴⁾。その指摘は、名護市安部のオスプレ

34) 沖国大への米軍ヘリ墜落・火災を受け、2004年10月12日、政府は米軍事故に係る危機管理体制の一環として、沖縄県レベルでの関係当局間の連携を強化するため内閣官房沖縄危機管理官(県警本部参事官を兼務)を任命し、2004年11月24日には「沖縄県在日米軍事故対応に関する合同協議会」(合同協議会)を設置した。合同協議会は米軍が引き起こす事故が発生した場合に、内閣官房沖縄危機管理官を長とし、県警を含む関係機関の職員をメンバーとする「米軍事故対応現地緊急対策チーム」を災害現場に派遣し、関係機関との連絡・調整等を行うようになっている。また、県警では署長等が現場指揮者となり、負傷者の救助活動をはじめ、現場への立入規制、交通規制等の初動対応を行うこととなっている。沖縄県警察発足40周年記念誌編集事務局『沖縄県警察40年の歩み』155頁(沖縄県警察本部、2013年)。しかし、本稿で述べてきたように、その後の米軍機が引き起こした災害の対応をみた場合、米軍が日本側の要請に対し、目に見える形で応えていると思えないのである。新垣弁護士が指摘している事故手続き等について不明な状態にあるから、同緊急対策チームも素早く機能しているとは言い難く、県民が期待する実績は見えないのである。

イ墜落事故においても、日本側は刑事手続きを根拠に原因を究明しようとしたが、米軍がそれを阻んだのである。民間地で日本側が国内法を根拠に普通に捜査や調査を行うためには、「地位協定実施に伴う刑事特別法」が大きな壁となっている。井端正幸教授は、地位協定の非公開議事録において「日本の当局は、・・・合衆国軍隊の構成員、軍属、に対し、日本にとっていちじるしく重要と考えられる事例意外については第一次裁判権を行使するつもりがない、裁判権放棄の密約が交わされている。」と述べ、このような密約の存在に関して、「地位協定に問題があるだけでなく、刑事特別法や密約を含む合意事項等によって我が国自ら国家主権の放棄に合意していることになる」と鋭い指摘をしている³⁵⁾。これからすれば、日米政府は、地位協定を確実に実施するため米軍の不法行為による県民に与えた被害であっても、県民一人ひとりを守るためでなく、刑事特別法や民事特別法はもとより、米軍人・軍属の出入国、通信手段、車両通行、航空法等に関する諸々の国内法の特例を盾に米軍の軍事活動等に特権を与え、米軍人・軍属の地位を守っているのではないかと、捉えられるのである。これで、果たして日本は独立国として主権が尊重される法治国家と言えるのだろうか。日本政府はこの刑事特別法等および各特例法の見直しを行う大きな責任があるのである。

IV おわりに

本稿では、各種の災害現場における規制線設定のあり方について、法令で定める警戒区域の設定が普通にできたのか、否かについて考察したものである。

現在、災害対応において、消防と警察は両者とも独立した地位にあり、それぞれの権限と義務に基づき活動しているのである。本稿で取り上げた災害事例における警察の活動をみた場合、警察は、警職法に基づく警察固

35) 民主主義科学者協会法律部会『法律時報増刊改憲を問う民主主義法学からの視座』、井端正幸「米軍基地と法」34頁（日本評論社、2014年）。

有の職務遂行を中心として、その職務の範囲で十分に職責を果たしているものと伺えた。一方、市町村長部局および消防機関の職務遂行についてはどうか、前述した災害対応を概観すると、残念ながら、災対法および法に基づく対応がみられないことである。米軍が引き起こした災害に対して、初動措置である警戒区域の設定は可能と思われるが、これが実施されてなく、ただ、米軍や警察が規制措置した状況等を普通に受け入れ、自己の職権の行使を失念していたのか、あるいは、権限外だと思ったのか、懸念されたところである。

地域における災害の被害軽減は、取りも直さず、自治法や災対法が明示する市町村長の責務であり、厳密に言えば組織法第1条に基づく消防長等の責務の遂行である。このような市町村および消防には住民の安全確保を目的とした崇高な任務が付与されているのである。これからすれば、米軍等が引き起こす災害の対応に関して、市町村は、その対応マニュアル等を作成・検証し、消防は消火、救急、救助および危険排除等に関する活動実施基準を樹立し、これに基づく対応訓練を重ね、有事の際に即応できる体制を確立することが喫緊の課題ではないだろうか。併せて、警察との援助協約等の締結も行う必要があり、実効性ある連携を強化して市町村および消防に課せられた防災・消防の責任を果たさなければならないと考えるのである。

前述したとおり、米軍は、沖縄で引き起こした米軍機の墜落等に伴う事故対応において一番肝心の事故原因を公表することなく飛行を再開しているのが実態であり、しかも、午後10時以降の飛行により騒音が続いていることについても「午後10時から午前6時までの飛行はどの協定にも違反しない」と³⁶⁾、米軍機の早朝・夜間訓練実施の正当性を述べている。この

36) 米軍機の早朝・夜間訓練飛行の正当性の主張に関連して、2016年9月には、日米両政府で環境補足協定が締結された。この協定では、米軍基地返還に伴う環境保全に関する日本側の要請に、米側は「日本側の要請に全ての妥当な考慮を払い、可能な限り迅速に回答する。」と答えているが、この「妥当な考慮」「可能な限り」とは、どの範囲なのか、曖昧にしていることが問題なのである。この曖昧さからすれば、そもそも縛りのない合意事項と見受けら

ような軍事活動は、1996年、日米両政府が普天間飛行場と嘉手納基地の騒音規制措置を定めた協定において、「午後10時から午前6時までの飛行と地上活動は米国の運用上の所用のために必要と考えられるものに限られる。」と合意しているからと思われる。この合意からすれば、米軍の軍事活動上必要とあれば協定で定める基本原則はすべて排除されることになり、その抜け道である例外規定そのものが大きな効力を有し、前者の基本原則が無意味なものとなっているのが実態である。「米軍の運用上必要」を強調し、しかも、「協定違反はない」と開き直っている米軍も問題だが、実効性のない協定を結び米軍の自由気ままな軍事活動を放置している日本政府そのものが大きな問題を生んでいる当事者ではないだろうか。

以上のように、市町村が行う防災・消防を取り巻く環境は厳しいものがある。特に災害の最前線に立つ消防吏員は、直接、米軍や警察等と連携・協議し、災害対応しなければならぬ機関であり、米軍が引き起こした事故に伴う災害対応においては国内法より米国との取り決めである日本地位協定が優先されている現実を直視する必要がある。そのためにも防災・消防に関する法規等を研鑽することはもとより、災害対策に支障となっている地位協定の見直しを関係機関や日米両政府に粘り強く訴え続けることが消防吏員個々に課せられた使命であると思うのである。

れるから、米軍の責任者の恣意的ともなりかねない対応を呼び起こし、例外を押し通すことが出来る抜け道を残している内容となって、これまでの地位協定の存在と何ら変わることない。日米両政府は、この補足協定の締結を高く評価しているが、解釈の「抜け道」が、逆に大きな壁として立ち塞がっており、沖縄県側にとっては素直に納得できるものではない。本稿を校正している段階においても、うるま市および読谷村で米軍ヘリの不時着が立て続けに発生し、県民の怒りは絶えないのである。

別紙

1 警戒区域

根拠 設定権者 要件	災対法第63条第1項 市町村長、委任を受けた吏員
措置	災害が発生し、又は、まさに発生しようとしている場合において、人の生命又は身体に対する危険を防止 ^{注)} する必要があると認めるとき。 応急対策に従事する者以外の者に対して、当該区域からの退去又は出入りの禁止等。
根拠 設定権者 要件	災対法第63条第2項 警察官
措置等	前項の要件の場合、職権を行う市町村長等が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があったとき。 前項の措置を行ったときは、市町村長へ通知しなければならない。

2 火災警戒区域

根拠 設定権者 要件	法第23条の2第1項 消防長、消防署長、委任を受けた消防吏員
措置	ガス、火薬又は危険物の漏えい、飛散、流出等の事故が発生した場合において、当該事故により火災が発生するおそれが著しく大であり、かつ、火災が発生したならば人命又は財産に著しい被害を与えるおそれがあり、この危険を防止 ^{注)} する必要があると認めるとき。 総務省令に定める者以外の者（法施行規則第45条）に対して、当該区域からの退去又は出入りの禁止等。
根拠 設定権者 要件	法第23条の2第2項 警察署長
措置等	職権を行う消防長等が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があったとき。 前項の措置を行ったときは、消防長等へ通知しなければならない。

3 消防警戒区域

根拠 設定権者 要件	法第28条第1項（現に発生した火災の対応）、法36条（災害への準用規定） 消防吏員、消防団員
措置	1. 火災対応における人の生命・身体に対する危険の防止と円滑な消防活動の遂行や火災原因の調査を速やかに行うための活動 2. 火災以外の災害に対応するための活動（法36条の準用規定） 総務省令に定める者以外の者（法施行規則第48条）に対して、立入り制限および禁止、当該区域からの退去等
根拠 設定権者 要件	法第28条第2項、第3項 警察官
措置	職権を行う消防吏員等が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があったとき。 消防吏員が警戒区域を設定する場合、警察官は、これに援助を与える義務がある。

注)「危険を防止」の定義については、前掲（8）を参照。

参考文献

書籍

1. 消防基本法制研究会(総務省消防庁)『逐条解説消防組織法』(東京法令、第三版、2009年)
2. 消防基本法制研究会(総務省消防庁)『逐条解説消防法』(東京法令、2003年)
3. 防災行政研究会(総務省消防庁)『逐条解説災害対策基本法』(ぎょうせい、2002年)
4. 消防科学総合センター『火災原因調査要領(火災調査基礎知識の解説編)』(三州社、改訂、1999年)
5. 近代消防社『注解 消防関係法規集』(近代消防社、2011年)
6. 琉球新報社編『外務省機密文書 日米地位協定の考え方』(高文研、増補版、2004年)
7. 木下健治『火災事件と消防事件 判例解説』(全国消防協会、1996年)
8. 前泊博盛『沖縄と米軍基地』(角川書店、2011年)
9. 前泊博盛『本当は憲法より大切な日米地位協定入門』(創元社、2013年)
10. 孫崎享『戦後史の正体』(創元社、2012年)
11. 吉田敏浩『検証 法治国家崩壊 砂川裁判と日米密約交渉』(創元社、2014年)
12. 吉田敏浩『日米合同委員会の研究』(創元社、2016年)
13. 矢部宏治『日本はなぜ、「基地」と「原発」を止められないのか』(集英社、2014年)
14. 矢部宏治『日本はなぜ「戦争できる国」になったのか』(集英社、2016年)
15. 高橋哲哉『犠牲システム福島・沖縄』(集英社新書、2012年)
16. 末浪靖司『対米従属の正体』(高文研、2014年)
17. 末浪靖司『機密解禁文書にみる日米同盟』(高文研、2015年)
18. 東京消防庁警防部『近代消防戦術』(東京法令、1994年)
19. 警察制度研究会『注釈警察官職務執行法』(立花書房、2005年)
20. 井端正幸「米軍基地問題と法」民主主義科学者法律部会『法律時報増刊 改憲を問う 民主主義法学からの視座』(日本評論社、2014年)
21. デイヴィッド・ヴァイン『米軍基地がやってきたこと』(原書房、2016年)
22. 梅林宏道『在日米軍 変貌する日米安保体制』(岩波書店、2017年)

論文・報告書等

1. 宜野湾市消防本部予防課「航空機火災(米軍ヘリCH-53D)事故関係報告書」(2004年)
2. 総務省消防庁「沖縄在日米軍ヘリ墜落事故に関する政府の対応」(2004年)
3. 総務省消防庁「米軍ヘリ墜落事故に関する時系列報告書」(2004年)
4. 警察庁「米軍ヘリ墜落事故に関する時系列報告書」(2004年)
5. 福岡市消防局東消防署長「米空軍ジェット戦闘機墜落事故報告書」(1968年)
6. 名護市消防本部予防課「米軍所属セスナ機墜落事故報告書」(2008年)
7. 第5空軍司令官E・R中將・第18任務支援軍司令官K・F大佐「セスナ機強行着陸調査結果発表」(2008年)
8. 沖縄県知事公室基地対策課「沖縄の米軍基地」(光文堂、2013年)
9. 沖縄県警察本部「沖縄県警察40年の歩み」(精印堂、2013年)
10. 井端正幸「在日米軍と日米地位協定・特例法」沖縄法学第35号(沖縄国際大学、2006年)
11. 北村芳嗣「火災調査の基礎的な課題」消防研修 特集 火災調査第92号(消防大学校、2012年)
12. 東京の消防百年記念行事推進委員会「東京の消防百年の歩み」(大日本印刷、1980年)
13. 東京消防庁総務部「東京消防庁例規集 3 警防・防災編」(東京法令、1999年)