

# 米軍に阻まれた火災調査権 — 沖国大への米軍ヘリの墜落に伴い発生した火災を中心に —

山 内 正

## I はじめに

- 1 本稿の概要
- 2 消防活動の成果と問題の端緒
- 3 米軍ヘリの墜落に伴い発生した火災<sup>1)</sup>の概要
- 4 本件航空機火災と他の米軍機火災との相違

## II 火災調査に関する基本的事項

- 1 火災とは何か
- 2 火災調査のねらい
- 3 調査と捜査
- 4 火災調査書類の効力

## III 本件航空機火災における米軍の行為と問題点

- 1 一般に指摘されている米軍の行為
- 2 消防行政に係わる問題点
- 3 一般に指摘されている米軍の行為と消防行政との関連

## IV 本件航空機火災における政府の対応と問題点

- 1 本件航空機火災における対応等の課題
- 2 関係閣僚等会議の確認事項と問題点
- 3 関係府省庁実務者会議の概要と問題点
- 4 日米合同委員会の合意事項と問題点

## V 日米地位協定の見直し

- 1 消防活動と日米地位協定

---

1) 米軍ヘリコプターの墜落に伴って発生した火災は、消防庁長官が都道府県知事に求める（消防組織法第40条）「火災報告取扱要領」による火災の種別に当てはめると航空機火災に該当します。本稿では他の航空機火災と区別するため、以下、「本件航空機火災」と略記する。

## 2 消防機関が求める日米地位協定の見直し

### VI おわりに

#### 資料・参考文献

### I はじめに

#### 1 本稿の概要

本稿は、2014（平成26）年2月に沖縄国際大学大学院法学研究科で発表した『火災調査権の行使に関する諸問題—米軍ヘリの墜落に伴い発生した火災を中心に—』の論文を検証し、その後明らかになった消防行政に係わる問題について加筆修正を行ったものである。特に、消防機関が唯一の責務とする火災調査権の行使と米軍が火災現場一帯を封鎖し、日本側のすべての関係者を排除した行為との関係において、米軍は日米地位協定（以下、「地位協定<sup>2)</sup>」と略記）を盾に日本側の関係者を排除しているが、このような米軍の行為は法治国家であるわが国の国内法を無力化させたものであり、しかも、日本における米軍の地位を最も保障している地位協定や同意議事録に照らしても素直に納得できるものではない。米軍には一般国民が知らない特権があるのではと、疑いさえ感じるのである。本稿では本件航空機火災において米軍の行為を今一度確認し、消防行政（主に規制線の設定権、火災の調査権等）との関係において、次の3点を中心に考察したものである<sup>3)</sup>。

(1) 米軍が火災現場一帯を封鎖し、消防、警察など日本側のすべての関係

---

2) 1960(昭和35)年1月19日、日本国及びアメリカ合衆国は、「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」を締結した(1960年6月23日に条約第7号として効力発生)。地位協定関連に関しては、外務省のホームページURL (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>) から検索し、日米地位協定同意議事録前文および日米地位協定各条に関する日米合同委員会合意を参照した。

3) 本稿の内容に関して、2016(平成28)年7月15日、沖縄国際大学沖縄法政研究所の第58回研究会において標記のタイトルで報告する機会を与えて頂き関係各位に感謝を申し上げる。報告にあたっては、本学大学院の法学研究科で指導教員でありました前津榮健教授のご指導を受け、また、発表の際の質疑応答では、諸先生方から貴重なご指摘を賜り、心より御礼を申し上げます次第である。

- 者を排除した行為の違法性を明らかにする。
- (2) 本件航空機火災の消防、警察などの対応について、政府の認識と課題等に対して疑問点と問題点を指摘する。
  - (3) 消防行政に係わる地位協定の見直しを提言する。

## 2 消防活動の成果と問題の端緒

ご承知のように、2004（平成16）年8月13日（金）14時17分頃、米海兵隊所属のCH-53Dヘリコプター（以下、「米軍ヘリ」と略記）が<sup>4)</sup>、こともあろうに沖縄国際大学（以下、「沖国大」と略記）1号館建物に激突・墜落し、米軍ヘリは1号館建物を損壊させるとともに建物壁面およびその周辺の木々等も巻き込み濃煙と火炎が大きく立ち上がる火災を発生させたのである。宜野湾市内の消防責任<sup>5)</sup>を有する宜野湾市消防本部（以下、「宜野湾消防又消防」と略記）は航空機が絡んだ火災ということで、人命救助と延焼拡大の防止を消防活動の主眼とし、各消防隊および救急隊等が緊密に連携し、懸命な消火活動や救護活動等により被害の軽減に努め、効率的な消防活動を展開したのである。その結果、次のとおり高く評価される消防活動であり、今日でも他の消防機関が大いに参考となる火災事例でもあった。

なお、消火、救助・救急、避難誘導等の活動および関連する消防部隊運用等の活動については、消防の専門分野に関する詳細の活動内容となり、紙幅が膨大となるため本稿では省略したことをご承知いただきたい。消防活動に関する主な成果は次のことが上げられる。

- 
- 4) 火災の発生時分等および米軍ヘリコプター名は、宜野湾市消防本部「2004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」・「救急出動報告書」を採用した。
  - 5) 市町村の消防に関する責任について、消防組織法（昭和22年12月23日法律第226号、以下「組織法」と略記）第6条は、「市町村は、当該市町村の区域における消防を十分に果たす責任を有する。」と定め、市町村消防の原則を謳っている。本法施行前においては、消防は警察組織の一部であったことから、消防署は警察部内の一組織として、消防団は警察の指揮下で消防事務が執行されていた。いわゆる国または都道府県が主として消防責任を有していたが、本条により、消防事務は、警察組織から分離独立し、市町村の責任とされたのである。

- (1) 火災発生から23分後の14時40分に航空機火災では数少ない短時間で火災の鎮圧を成し遂げたこと。
- (2) 負傷者3名の米兵に対し適切な観察の基で応急処置を開始し、その処置を中断することなく、病院への最短距離である普天間飛行場内道路を通過し（本件発生の2ヶ月前に宜野湾市長と基地司令官との協定を交わす）、速やかに米軍の病院へ搬送したこと。
- (3) 延焼の虞のあった1号館建物への延焼を阻止し、建物内に残っていた職員や来客者等を速やかに安全な場所へ避難指示および避難誘導を行ったこと。
- (4) 大学関係者や地域住民等および消防活動隊員の人身に二次的被害を出すことなく、安心および安全の確保に努めたこと<sup>6)</sup>。である。

ところが、火が完全に消える鎮火寸前、火の勢いが止まった鎮圧の段階において、米軍が火災現場一帯を封鎖し、宜野湾消防、沖縄県警など日本側のすべての関係者を排除したことから、国内法にもとづく火災の原因調査や捜査の対象地域であるにも関わらず、次のような大きな問題が起こったのである。

- (1) 火災原因の究明および被害財産の確定を消防機関の責務とする消防法（以下、「法」と略記）31条以下の火災調査権が排除されたこと<sup>7)</sup>。

---

6) 2004年8月13日付け、宜野湾市消防本部消防署警備第1係、我如古出張所警備第1係、真志喜出張所警備第1係が作成した「消防出動報告書」および「救急活動報告書」を検証したところ、上段の(1)から(4)については特に評価できる。

7) 消防法（昭和23年7月24日法律第186号）第31条は、「消防長又は消防署長は、消火活動をなすとともに火災の原因並びに火災及び消火のために受けた損害の調査に着手しなければならない。」と定めている。火災を予防し、警戒し及び鎮圧し、国民の生命、身体及び財産を火災から保護すること等を目的としている本法は九章から成り立ち、附則と合わせて49箇条で構成されており、その中で、唯一本条は消防機関に対し「・・・しなければならない。」と義務を課している。本条の制定趣旨からすれば、火災の調査は消防機関の根本的な責務と解することができるのである。

近代消防社・『注解消防関係法規集2012年版』157頁。消防基本法制研究会（総務省消防庁）・『逐条解説消防法』741頁（東京法令、2003年）、『逐条解説消防組織法』95頁～98頁（東京法令、2009年）。

- (2) 米軍ヘリの墜落原因および責任等を究明する警察等の捜査権（刑事訴訟法189条以下）が排除されたこと。
- (3) 地域住民を災害等からの保護を責務とする防災責任者（災害対策基本法4条、5条および46条）である沖縄県知事や宜野湾市長の立ち入り等が排除されたこと。
- (4) 被害を受けた大学当局、地域住民、マスコミ等関係者の所有権および財産権等が侵害されたこと。以上が、標記の「米軍に阻まれた火災調査権」に関する問題の端緒である<sup>8)</sup>。

### 3 本件航空機火災の概要

沖国大への米軍ヘリの墜落事故は、これに伴って発生した「火」が、火災と認定する三要素（34頁下段「火災の定義」を参照）をすべて満たしており、火災の種別に当てはめると航空機火災に該当する。

本件航空機火災の概要は<sup>9)</sup>、都道府県知事から消防庁長官への火災報告取扱要領（組織法40条）に基づき、宜野湾消防の消防隊等の「消防出動報告書」および火災調査の担当者等が火災現場へ到着と同時に開始した火災調査の初期活動ならびに米軍が現場規制を解除した以降に作成された「火災調査書」で確定した出火場所、出火時分および火災現場の名称等を採用した。その概要は次のとおりである。

---

8) NHK沖縄放送局岡本直史ディレクターは、普天間飛行場の運用等の責任者である基地司令官に本件航空機火災における消防の火災調査権を排除した件を照会した。司令官の回答は、2014年8月13日「ニュースウォッチ9、沖国大ヘリ墜落事故 消防士達の10年」の番組で「日米両政府の長期に亘る合意に基づき・・・」と答えており、民間地域で、しかも日本側の財産等であっても日米地位協定第3条の「・・・すべての措置が執れる」という趣旨の米軍の軍事行動の正当性を言及しているのが映像をとおして伺える。これからすれば、従前の日米行政協定3条の「米軍の特権」が今なお生き続けているのでは、と疑問が生じるのであるが、いずれにしろ消防の火災調査権を阻んだのは事実である。

9) 火災の概要は、消防機関が火災発生の通報を受けた時点から、出動、現場到着、消火活動、そして火災の鎮圧・鎮火に至る一連の消防活動の実態を取りまとめたものである。その実態を検証することによって、その後の出火原因の判定、被害財産の確定、そして類似の火災等および火災予防に生かされる消防情報の資料の一つである。

- (1) 火災の種別は、「航空機火災<sup>10)</sup>」である。
- (2) 火災が発生した場所は、「宜野湾市宜野湾二丁目6番1号、沖縄国際大学1号館管理棟東北側敷地内」である。
- (3) 出火した時分は、「2004(平成16)年8月13日(金)14時17分頃」である。この出火時分の確定は、消防機関が火災発生の通報を受けた時分(覚知時分)から出火に至った経緯や燃え上がりの延焼状況等の諸経過を検証し、火災となったであろうと認定した時分のことで、この出火時分は厳密に確定すること自体が事実上困難な場合が多く、ほとんどは推定した時分ということになるから、「・時・分頃」としている。
- (4) 覚知時分は、同日14時19分である。覚知時分とは、宜野湾消防の通信指令室において災害通報受付の専用電話である119番あるいはNTT等の加入電話で火災発生の通報を受け付けた時分のことである(資料1参照)。
- (5) 鎮圧時分は、同日14時40分である。鎮圧時分とは、火災現場の最高指揮者が、「火災の有炎現象が収束した。」と認定した時分のことで、本件航空機火災では、宜野湾消防の大隊長(消防長)が火災の鎮圧を宣言した。
- (6) 鎮火時分は、同日15時08分である。鎮火時分とは、火災現場の最高指揮者が、「この火災は再燃の虞がない。」と認定した時分のことで、本件航空機火災では、宜野湾消防の大隊長(消防長)が火災の鎮火を宣言した。
- (7) 気象状況は、火災現場周辺の気象状況で、本件航空機火災時には、天候は晴れ、風向は南東の風4.2m/s、気温は30.2度、湿度は64.1%であった。
- (8) 事故機名は、「米海兵隊所属CH-53Dヘリコプター」である。この名称の採用にあつては、沖縄県知事公室基地対策課編「沖縄の米軍基地」(平成25年3月編)および米海兵隊第1海兵航空団K海兵隊中佐の「日本の

---

10) 「一般建物火災では、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、航空機火災の場合は、その経過を辿らず、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可燃物(建物等)へ急激に延焼し拡大する特異性がある。特に、墜落によるものは瞬間的に爆発現象による火災となる場合が多い。」(東京消防庁警防部、『近代消防戦術』4301頁、東京法令、1994年)。本件航空機火災でも、火災の初期に爆発現象が起こった。

- 沖縄におけるCH-53Dヘリコプターに係る航空機事故の司令部調査報告書」(2004年9月27日付、第1海兵航空団司令官宛)の機種名を採用した。
- (9) 焼損の程度にあつては、米軍ヘリは全焼、延焼した沖国大1号館は部分焼であった。全焼、部分焼というのは、消防庁長官が示す火災報告取扱要領に基づく消防統計上における焼損程度の分類によるもので、焼損した物の損害額の70%以上は全焼、20%以上70%未満は半焼、20%未満でぼや（小火）以外は部分焼とし、10%未満で焼損面積が1㎡未満はぼや（小火）と区分されている。
- (10) 本件航空機火災の出火原因は不明である。一般に航空機の墜落に伴う火災では、墜落による衝撃によって火花が発生し、その火花が燃料等に着火し出火に至るといわれている。しかし、本件航空機火災では、一番肝心なヘリ機体等の証拠物の調査および質問調査も米軍は拒否しており、物的証拠とそれを裏付ける供述を得ることができず、正確な出火原因を判定するには至っていない。
- (11) 負傷者は、米軍ヘリ乗務員3名が消防隊員および救急隊員により確認され、救急処置が施され米軍の病院へ搬送されている。しかし、負傷者の氏名、年令、役職等および負傷の程度については不明である。前記(10)と同様に米軍は負傷者に関する情報提供も拒否しているので、負傷者に関する情報も特定するには至っていないのである。

以上が本件航空機火災の概要であるが、米軍ヘリの諸元・性能等に関して、軍事図鑑によれば、米国シコルスキー社製の大型輸送ヘリコプターで、ヘリ自体の重量は11トン、最大離陸重量は19トン、全国のほとんどの消防機関が保有している消防防災ヘリコプター「ドーファンⅡ」の最大離陸重量4.2トンと比較した場合、その積載能力の大きさが分かる。また、航続距離も1,641キロメートルと、沖縄・東京間の距離とほぼ等しく、搭載燃料も補助タンク2基装備しているのが特徴と言われている。

#### 4 本件航空機火災と他の米軍機火災との相違<sup>11)</sup>

##### (1) 米軍F-4C ファントム双発戦闘機墜落事故・火災 (福岡市)

1968 (昭和43) 年6月2日22時47分頃、当時の米空軍板付基地所属のF-4C ファントム双発戦闘機 (以下、「戦闘機」と略記) が訓練飛行中、板付飛行場 (現福岡空港) へ帰還途中に機関部の故障により操縦不能に陥り、福岡市箱崎在の九州大学工学部大型計算センターに激突・爆発し炎上した。福岡市消防局 (以下、「福岡消防」と略記) では、消火活動と並行して建築工事関係者や大学職員、警務員等から火災の発生状況について質問調査を行うなど (資料2参照)、火災調査を開始したのである。

福岡消防の火災調査で特筆<sup>12)</sup> されるのは米軍板付基地司令部において、火災に至った事故原因の当事者である米軍に対し、火災発生の翌6月3日10時30分から12時35分まで、約2時間にわたって基地報道部長 (空軍大尉) から戦闘機の墜落事故の状況について法32条1項の質問権により飛行目的等を聴取し、さらに、同33条に基づき被害の状況を把握するなど、証拠物の物的損害も聴取していることである。その状況は次のとおりであった。

- ① 「墜落機は、F-4C ファントム双発戦闘機であり、兵器や爆薬の積載はない、飛行目的は通常の夜間飛行訓練である。」と飛行・軍事行動の目的を供述した。
- ② 「乗務員は操縦士の空軍中佐、航空士の空軍少佐の2名である。」と地位協定9条関連の身分、氏名、年齢、地位等に関して供述した。
- ③ 「19時05分に板付飛行場を離陸し、22時48分頃に同大学工学部大型計

---

11) 福岡市消防局東消防署長「火災原因調査報告書」(昭和43年6月26日)、名護市消防本部予防課長「火災出動報告書、実況見分調査、質問調査」(平成20年12月4日)により、本件航空機火災との違いを検討する。

12) 2012年4月30日付け、西日本新聞は「墜落 残せた記録」を報じた。その内容は、1968 (昭和43) 年6月2日九州大学に墜落した米軍戦闘機と本件米軍ヘリ墜落事故における米軍の対応比較である。報道によると「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ことが分かった。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立ち合いの下で、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。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った記録はみたことがない。」と墜落事故等の写真を掲載して沖国大での米軍の対応との違いを報じている。



- 算センターに激突し、墜落した。」と機関部の故障で操縦不能に至ったことを供述した。
- ④ 「乗務員は基地内病院で静養中である。」と操縦士等の現況を供述した。
  - ⑤ 「操縦士や航空士が墜落の危険回避に努力した。」と被害拡大回避の努力をしたことを供述した。
  - ⑥ 「具体的なエンジン故障の原因は調査中であるが、後日、米軍の当局から明らかにされるであろう。」と事故原因は権限ある者から発表されると供述した。
  - ⑦ 「戦闘機の製造費を述べた。」火災損害額の算定に必要な製造費を供述した。

以上のように、九州大学への米軍戦闘機の墜落事故・火災では、米軍当局および責任者である報道部長が日本の国内法である火災調査権を尊重し、質問調査等に応じているのである。これが、沖国大での本件航空機火災における米軍の対応との大きな違いである。なお、本稿では消火・救急等の消防活動の詳細については省略した。

## (2) 米軍小型飛行機墜落事故・火災（名護市）

2008（平成20）年10月24日18時30分頃、米軍嘉手納基地所属の空軍兵4人が乗った小型飛行機（以下、「セスナ機」と略記）が、嘉手納飛行場へ帰還途中に燃料切れにより操縦不能に陥り、名護市字真喜屋813番地の砂糖キビ畑に墜落し、大破した。セスナ機は墜落の際に砂糖キビ畑の上空を横切る高圧電線を切断し、その電線の火花が砂糖キビ殻に着火して同813番地および814番地の砂糖キビ畑で火災を発生させたのである。この火災は、沖国大での米軍機の墜落に伴い発生した火災を契機として地位協定の運用・改善の一つとして日米合同委員会（以下、「合同委員会」と略記）で合意されたガイドラインに基づく初めての航空機墜落事故・火災への対応であった。

現場検証等は、火災発生の翌10月25日、12時10分から16時30分にかけて名護市消防本部（以下、「名護消防又は消防」と略記）、警察、米軍および

関係機関の合同という形で行われたが、名護消防は火災調査に必要なセーナ機周辺の内周規制線の内側へは進入出来ず、米軍の責任者に延焼範囲等の測定を依頼し（嘱託検証）火災調査を行ったのである。これは、ガイドラインで示す合衆国軍隊の財産は「米軍が管理する」という合意<sup>13)</sup>が文書によって厳密に交わされていることから、火災調査の主眼とする証拠物に触れての調査、つまり、「立証のための調査」は排除されたことになり、民間地であっても本件航空機火災と同様、国内法が及ばないということである。

前述した九州大学への米軍戦闘機の墜落に伴う火災では消防、警察、米軍の合同現場検証が行われ、1977年横浜市でのファントム偵察機墜落事故、1988年愛媛県伊方原発近くの米軍ヘリ墜落事故、最近では、2013年神奈川県三浦市での米軍ヘリ墜落事故、さらに、火災に関しては、2015年8月神奈川県相模原市の米軍基地内での倉庫爆発火災<sup>14)</sup>では消防、警察、米軍が合同で火災対応および現場検証等を行っているのである<sup>15)</sup>。しかし、本件航空機火災、あるいは沖縄での米軍が絡む火災では、消火活動と同時一体であるはずの火災調査が米軍によって阻まれているのが実態なのである。しかも、前述した名護市での火災では、米兵のレクリエーション用と

---

13) 2005(平成17)年4月1日、日米合同委員会で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ガイドラインが合意された。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」』112頁(創元社、2013年)。

14) 2015(平成27)年8月24日、神奈川県相模原市の米陸軍基地倉庫で爆発火災が発生した。火災発生直後に米軍から応援要請を受けた相模原市消防局は、消防隊員51人が出動し消火活動に従事した。火災の原因調査にあつては火災発生3日後の8月27日に5人の調査員が火災現場に入り米軍と合同で火災調査を行っている。沖縄では、同様の調査は行われていない。

15) 1952(昭和27)年4月、サンフランシスコ講和条約の発効で日本が主権を回復すると、日本本土に配備されていた米軍の機能が揺らいだ。東京砂川町(現立川市)では米軍基地の拡張に反対する住民たちの運動が激化した。一方、講和条約第3条で日本本土と切り離された沖縄では米軍は基地を自由使用した。このため反対運動によって岐阜、山梨に駐留していた海兵隊が1956年2月に沖縄に移駐し、このころから、米軍の沖縄集中によって事件・事故が多発し、しかも、最も恐れていた米軍の戦闘機が1959年6月に石川市(現うるま市)の宮森小学校の校舎に激突し、死者18人、負傷者210人に上る大惨事が発生したのである。その不安は本土復帰から44年たった今でも何ら変わることなく、米軍が絡む事件・事故の多発からすれば沖縄の主権の回復は実現していないと、言わざるを得ないのである。

も思えるセクナ機であっても地位協定および同合意事項の対象として扱われており、米軍の権限ある者による恣意的な運用ではないかと疑わざるを得ない。これからしても本土において米軍が引き起こした事故等による災害の対応とでは大きな違いがあることが明らかなのである。

## Ⅱ 火災調査に関する基本的事項

### 1 火災とは何か

#### (1) 火災の定義

「火災とは何か」について、これまで学理上の定義として具体的に示されたことはない。安全工学および火災損害保険の分野では、物が燃えた燃焼現象の結果として、「損失」という概念があり、刑法の分野では、物が燃えた状態の「焼損」という概念がある。従来から、火の災害<sup>16)</sup>（火事）を防ぐことを専管業務としている消防機関としては、「火が出て、物が燃え続け、それを断ち切る」一連の過程があったことから火の災害を認定する要件について、火災の定義として示す必要があった。これを検討するにあたって消防機関が捉える「火災」に関して、最も影響を与えた理論の一つに1950（昭和25）年11月に日本火災学会が火災による出火原因の統計を全国的に統一することを目的に設置した「出火原因統計特別委員会」が示した考え方<sup>17)</sup>がある。

同委員会は、物理学者の東京大学金原寿郎教授を委員長とし、国家消防本部（現総務省消防庁）、消防研究所（現総務省消防庁消防研究センター）、東京消防庁、総理府統計委員会（現内閣府）、労働省（現厚生労働省）および損害保険協会料率算定会などの各機関から委員12名で構成され、「日本の消防界の新しい火災原因統計を作成することを目的」に2年間かけて検証が行われたのである。

---

16) 新村出『広辞苑』（岩波書店、第五版、1998年）。

17) 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』33頁（消防大学校2012年）。火災予防行政五十年史編さん委員会『火災予防行政五十年史』262頁～264頁（東京消防庁、1998年）。

これまでの日本における火災の捉え方は、火災によって損害を伴った燃焼現象そのものの実態を捉え、燃焼した結果によって損害額はいくらか、ということに重点が置かれていた。もちろん、燃焼現象があつて損害を伴った対象物は火災とはなりうるが、一つの燃焼現象をもって火災と認定するのに必要な判断基準となりうるのか、が問題とされていたからである。つまり、火災による損害額の客観的な事実のみではなく、現に火に遭遇した人が火に対する恐怖と興奮など主観的な要素も含まれるのではないかという考えであり、燃焼現象に恐ろしさと興奮といったものを加えて火災を認定しようという考え方を導き出したのである。たとえば、紙幣に火を放った場合に紙幣はお金である以上、損害としては大きいものがあるが、燃え方そのものはそれほど恐ろしいとは感じないのが普通である。一方、価値がほとんどないような建物等が炎上した場合、人は本能的に恐怖と興奮を覚え、何らかの行動を起こそうとするものである。このことから、同委員会は、人の火に対する客観的事実と主観的要素の二つの観点が火災という捉え方の出発点ではないかと結論づけたのである。

以上のことから、同委員会は火災を定義付けるにあたって、「火災とは、不慮又は不当に発生し、消火の必要ある燃焼現象であつて、これを消火するために組織的な消火活動を必要とし、又は放置すれば、それを必要とする程度に拡大するおそれがあるもの」と考えを統一したのである。この考えを前提に国家消防本部は、消防行政における火災とは、「①人の意図に反して発生し、若しくは拡大し、又は放火により発生して、②消火の必要がある燃焼現象であつて、これを消火するために、③消火施設又はこれと同程度の効果のあるものの利用を必要とするもの」としたのである。これを火災と認定するために必要な要件、「火災の三要素」と定め、そのいずれか一つでも欠いていたなら、それは火災ではないとし、1953（昭和28）年11月30日付け、国家消防本部長名により消防行政上における「火災の定義」、火災の捉え方を都道府県知事あてに通知したのである。

これにより、わが国の消防機関における火災の調査事務は、1954（昭和29）年1月1日から全国の消防機関で統一し、施行されたのである。その後、

社会の変遷とともに数次の改正が行われ、1994（平成6）年4月には、火災の三要素に「人の意図に反して発生し、若しくは拡大した爆発現象」が加わり、現在に至っているのである<sup>18)</sup>。

本件航空機火災に火災の定義を当てはめてみると、米軍ヘリの乗務員、大学関係者および周辺住民等からすれば、人の意図に反して発生し、拡大した火・爆発現象であったことから前記①の条件に該当する。次に、人は火が発生し、燃えている状況を発見した場合には、すぐに消火をしたり、周囲の人に大声で知らせたり、何らかの行動を起こそうとするものである。本件航空機火災における火の拡大は、冲国大職員および周辺住民等の誰が見ても危険性を伴った燃焼現象であった。これが、②の条件に該当する。また、人は火の拡大を断ち切るため消火器や水バケツ等を利用して消火にあたるものであるが、本件航空機火災では、火災現場に到着した宜野湾消防が消防車や消火する資機材を使用して消火活動に当たった。これが、③の条件に該当する。以上のように、火災の三要素<sup>19)</sup>を満たしているのである。

関連して、爆発現象については、人が、全く意図しないときに発生するのが一般的であり、爆発は、一瞬にして多くの人を死傷させ、あるいは建物等を破壊し、しかも破壊力によっては破片等が遠くまで飛散し、その飛散物によって被害が生ずることが多々ある。飛散物のすべてが消火を必要とする継続的な燃焼現象になるとは限らないが、爆発によってはその被害は人的にも、物的にも広範囲に亘るといった現象であるため、社会通念上の公共の危険を生じさせる虞があり、消防機関にとっては、災害から社会

18) 消防庁長官は、組織法40条に基づき都道府県知事及び市町村長に対し消防統計等の報告を求めている。火災調査の報告にあつては消防庁長官が定める形式及び方法により作成することとなっている。これにより、全国統一した消防統計が行われるようになり、社会の情勢等に応じた消防施策の企画・立案等に反映されている。

19) 防災行政研究会『火災報告取扱要領ハンドブック』319頁（東京法令、11訂版、2009年）。財団法人消防科学総合センター『消防防災普及啓発資料・火災調査』5頁（中和印刷、2011年）。同センター『火災原因調査要領、火災調査基礎知識の解説編』63頁（三州社、1999年）。財団法人東京防災指導協会『新火災調査教本』9頁（東京消防庁、1997年）。東京消防庁消防学校『初任教科書・火災調査』7頁（消防学校教養課、2009年）。

公共の安寧秩序を維持しなければならないという適切な対応が求められることから、消防行政上においては、火災の三要素の②消火のための燃焼現象および③消火のための資機材の有無にかかわらず、火災統計の手法を用いて、前述した1994年の改正時に加わった「爆発現象」あるいは「爆発火災」を火災統計上において取り扱っているものである。

なお、火災の種別を確定するためには、火災の損害より爆発による損害が大きいとされた場合は、「爆発事故」として処理されることになるが、本件航空機火災においては、米軍ヘリのみの損害より、火災等による損害と建物の損壊等を含んだ損害の方が客観的にみて大きいとしたことから、宜野湾消防では、火災が発生した原因は米軍ヘリの墜落とし、それによって発生した火災の種別を火災報告取扱要領に基づき「航空機火災」と確定したものである。

## (2) 各機関における火災の捉え方

学識者で構成する安全工学の分野では<sup>20)</sup>、ほぼ国家消防本部が示した火災の定義を採用し、「火災とは、火の災害で火事である。人の意図に反して発生し、若しくは拡大し、又は放火により発生して消火の必要がある燃焼現象であって、これを消火するために、消火施設又はこれと同程度の効果のあるものの利用を必要とするもの、端的には、可燃性の物質が意図に反して燃焼して損失を生じたものが火災である。」としている。後段の部分においては、この分野の専門的な立場から燃焼理論そのものに重点を置き、そして、「火災」という表現にはあまり言及することなく、とりあえず消防行政上の火災の定義を踏まえ、火災に至った燃焼状況を出発点として、これから発生した損失額と金銭的に評価し難い無形の損失（恐怖等）も考慮し、火災を捉えていると思われる。

火災損害保険の分野では、「火災とは、場所的・時間的な偶然性の火であって、その火勢が自力で拡大しうる状態にあるもの（燃焼性）。」とし、消火

---

20) 特定非営利活動法人安全工学会『安全工学講座1・火災』1頁（海文堂出版、1983年）。

の行為や消火の用具そのものには触れていない。この分野では、火災によって被害財産の損害がどの程度なのかを問題とし、火災に至る経過や燃焼の状況に固執することなく、現に焼失した火災の対象物がどれくらいの損失を受けたのかに焦点を置いている<sup>21)</sup>。つまり、燃えた実態を客観的に現実の状態を把握しているのである。

刑法においては、火災の定義とは少し離れるが、放火および失火の罪（刑法第9章）に関して、消防行政上の「火災」の概念と比較的類似した「焼損」という概念がある。焼損の概念を裏付ける焼損の程度については、その出発点となる既遂の時期<sup>22)</sup>がどの段階なのか、という時期の捉え方そのものに諸説がある。

その一つには、「火が、その媒介物である燃料を離れて、客体である物に移り、独立して燃焼力を継続する、という独立燃焼説<sup>23)</sup>」である。たとえば、①ライターの花が、②そこにある新聞紙からさらに横にあったテレビに移り燃え出し、③燃えた状態が続いていること。このこときの既遂の時期というのは、①のライターの花という考え方である。これに対し、もう一つの考え方は、「物が火力により原形の重要な部分まで失い、その本来の効用を失う程度に毀損する状態に至ることを意味する効用喪失説<sup>24)</sup>」である。前述したテレビの焼損の例でいえば、効用喪失説はテレビそのものが使用不能となったか否かがポイントであり、物が使える状態であれば焼損とはならない。いわば、火に煽られ燃えかけた自転車であっても、まだまだ乗れる状態であれば焼損ではないという考え方である。

学説は、前二説の他に目的物の重要部分が炎で燃焼し始めた時点の「燃

21) 鈴木辰紀「火災保険における火災の意義に関する所説紹介」保険学雑誌第414号79頁（日本保険学会、1971年）。

22) 中野正剛『刑法総論講義案』47頁、82頁（成文堂、2012年）。

23) 独立燃焼説を支持する主な見解として、板倉宏『刑法各論』171頁（頸草書房 2004年）。斉藤信幸『新版刑法講義各論』333頁（成文堂 2007年）。

24) 効用喪失説を支持する主な見解として、小暮得雄『刑法講義各論』287頁（有斐閣、1988年）、香川達夫『刑法講義各論』172頁（成文堂、第3版、1996年）、曾根威彦『刑法各論』212頁（弘文堂、第4版、2008年）。

え上がり説」があり、火力によって目的物が毀棄罪において必要とされる損壊の程度に達した時点の「一部損壊説（毀棄説）」の考え方もある。

以上のように、「火災」の捉え方は各分野において、若干の表現の違いはあるものの、一般的に安全工学および火災損害保険の分野では、「可燃性の物質が人の意図に反して燃焼して損失を生じたもの」あるいは「火勢が自力で拡大しうる状態にあるもの」とし、燃焼の過程および燃焼によって及ぼす損失の実態そのものが中心であると解することができる。これに対し、出火原因統計特別委員会およびそのメンバーである当時の国家消防本部の考え方は、何らかの原因で火が出て燃えが継続している状態にあり、それを断ち切るため、消火、鎮圧・鎮火といった消火活動の一連の流れにある火の実態を「火災」と捉えている。これにより国家消防本部長は消防行政上の火災の定義を明示し、全国の消防機関で統一を図ったのである。

## 2 火災調査のねらい

### (1) 火災調査の目的と効果

火災調査の目的は、消防行政を効果的かつ効率的に推進するため、火災調査の結果を得て消防の施策に反映させることにある。その一つに、火災調査で得た情報を住民や関係機関に等しく提供し、類似火災の防止と被害の軽減という火災予防に生かすこと。二つには、火災の延焼拡大に伴い、死傷者の発生に至った原因を究明し、焼死者対策に万全を期すこと。三つには、建物の防火戸の適正な維持管理、避難口の確保、消防用設備の性能・機能等の把握、防火管理を強化すること。四つには、消防施策の立案や今後の消火や救助、救急等の消防活動に生かすことである。

火災調査の副次的な要素は、火災調査の主体が消防法令上において消防機関としているものの火災という性質上、社会生活の安寧秩序を保つ観点から警察機関等との緊密な連携も要求されているのである。なぜなら、消防機関は火災の初期の段階から延焼状況等の火災の推移も把握しているから、火災に対する専門的知識と火災がもたらす社会的あるいは経済的損失も自ら体験しているからである。これからすれば、放火罪や失火罪におけ



る警察機関等が行う犯罪捜査にも協力することは当然であり、火災調査で知り得た情報を警察に提供することによって社会の治安を維持するという役割も担っていることにもなる<sup>25)</sup>。最近では、火災調査の結果は、火災の実態を知る上で情報公開請求にも活用され、司法機関や弁護士会等からの照会にも応えることができる信憑性の高い調書とも言えるのである。

次に、火災調査書類の前提となる火災調査権の拡大についてであるが、これまで製品に関する火災で問題があった。この火災では、製造物責任法（平成6年法律第85号）に基づき、消費者が製品の欠陥をめぐり製造メーカーを相手取って訴訟を起こすことも予想されるから、立証のための調査<sup>26)</sup>として製造物に欠陥があって火災に至ったことを証明できれば被害を受けた消費者の要請に十分に応えることができるのである。

その背景には、従来の法32条の質問権が「火災と関係のあるすべての者」に付与されているのに対し、資料提出命令権および報告徴収権は、建築物等の所有者、管理者または占有者、という「一部の関係者」に限られていたのである。このため、製品の火災に関し消防機関が行う火災調査において製造・輸入業者からの資料提出等が必要な場合もあったが、その製造・

---

25) 1950年5月、消防法の一部改正により、火災調査を行うために必要があるときは、関係のある者に対し、質問ができること。また、放火又は放火の疑いがあるときは、被疑者への質問及び証拠物に対する調査が行えることが明文化された。消防庁次長は、本改正は消防機関が火災調査を行う上で警察と競合する部分であるとして、同年5月17日、法改正の趣旨を次のとおり都道府県知事あてに通知した。「消防機関の行う火災の原因調査は、火災予防の施策ないし措置の成果を検討し、その是正改善を図り、もって火災予防の徹底に資することを本来の目的とするものであること。これと併せて、消防は火災の初期における燃焼状況から、火災の全貌を把握し、火災についての専門的、知識、経験を有することに基づき、警察官が行う放火及び失火の捜査に寄与し、協力することも副次的な目的とされていること。」と、質問権を得た喜びを表している。前掲17)、『火災予防行政五十年』250頁。

26) 「立証のための調査」に関して、大阪地裁平成6年3月29日判決「テレビ発火事件」がある。この事件は、テレビの欠陥により拡大損害が発生したため、被害者がテレビの製造業者に対して不法行為に基づき損害賠償を請求した事件である。本判決が言い渡された当時、政府において製造物責任法の立法化に向けて具体的な作業が行われていたこともあって社会の注目を集めていた。判決は、火災調査の結果、製造物の欠陥に起因した火災と認め、製品の製造者は製品の危険な性状により利用者が損害を被ることのないよう安全性を確保すべき高度の注意義務があったとされ、テレビの製造者にテレビの発火による損害につき不法行為に基づく損害賠償責任が認められたのである。

輸入業者から協力を得られない事例も見受けられたのである。たとえば、2004（平成16）年に関東地区の消防機関の管内で光通信アクセス装置から出火した火災において、消防機関が焼損した製品の所有者の了解を得て火災調査を行い、電子基盤内を出火箇所と特定したが、製造業者から基盤の回路図や実態配線図などの資料が得られなかったため、消防機関としては最終的にその出火原因を「不明」とせざるを得なかったのである。また、2006（平成18）年には、輸入車から出火した火災で火災調査の結果、エンジン冷却系のサーモヒーターから出火したことが判明した。同種の火災が他にもあったことから、製造業者に対して同種事故の発生状況をおよび再発防止策について報告を求めるとともに、サーモヒーターの構造図の提出を要求したが、企業秘密等を理由に拒否され、結果的に出火原因の特定に至らず再発防止策も有効に取ることができなかった、という事例である。

このようなことから、製品火災において消防機関が行使する質問権等の改正に関して、第180回国会（平成24年通常国会）に「消防法の一部を改正する法律案」（閣法第49号）が提出され、両議院本会議で可決、成立し、平成24年6月27日に公布された（平成24年法律第38号）のである。これにより消防機関は、製造・輸入業者に対する資料提出命令権等も付与され、火災調査権の拡大に至ったのである<sup>27)</sup>。

## （2）火災調査の対象区分と範囲

火災調査を厳密に区分すると、火災原因調査と火災損害調査に分けられる。火災原因調査は、出火の原因を明らかにすることであり、そのためには、火災の発生経過および出火箇所の確定が重要となる。この確定は、調査員等の実況見分はもとより、火災を発見した者、火災の発生を通報した者および火災の初期消火を行った者等の一連の行動経過から導き出されるのである。これらの者の証言等を踏まえて、延焼経路や延焼拡大の要因お

---

27) 大島文彦『消防研修 特集火災調査第92号、消防機関における火災調査権の拡大』5頁（消防大学校、2012年）。

よび避難経路や避難上の障害要因、若しくは救助袋などの消防用設備等の使用および作動状況等を把握し、火災に至った状況や火災の原因と思われる事項を把握するものである。

次に、火災損害調査は、火災による死傷者、り災<sup>28)</sup> 世帯およびり災人員等の人的な被害の状況を把握することにある。また、火災による焼損状況および消火活動や爆発等による物的な損害の状況を調査し、火災により受けた損害額の評価および火災保険等の加入状況などを把握するものである。なお、消火のために要した経費、焼け跡の整理のための経費、り災のため休業等に伴う経費など、間接的な損害は含まれない。

火災調査の対象範囲は、「日本の領土内において発生したすべての火災とする<sup>29)</sup>。」ただし、国際法上の立場では、「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し・・・、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、市町村の消防事務の執行においてもこのような制限がある<sup>30)</sup>。」と解されている。また、日本政府がアメリカ政府に対し、一定の施設および区域の使用を提供し、合衆国軍隊が管理する施設および区域についてはどうか。総務省消防庁によれば<sup>31)</sup>、「これらの施設および区域については、治外法権ではないが、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における合衆国軍隊の地位に関する協定第3条が適用されるため、日本国の法令の適用が停止されると解されています。したがって、合衆国軍隊の管理する施設および区域については、市町村の消防に関する責任は潜在化することになり、市町村の消防機関が消防法上の各種の権限を行使することはない」と言及しているのである。つまり、合

---

28) 防災行政研究会・前掲19)、355頁。「り災」は、災害をうけること。被災することで、「罹災」と記述することもあるが、消防統計上の火災報告取扱要領では「り災世帯」および「り災人員」として統一されている。

29) 同上 5頁、325頁。

30) 消防基本法制研究会（組織法）・前掲7）、177頁。

31) 同上 178頁。

衆国軍隊の管理する施設および区域については、日本の領土内でありながらも国内法は及ばず、消防機関の火災調査の対象地域が「日本の領土内において発生したすべての火災」であったとしても、火災調査の対象となり得ないのである。これからすれば、地位協定は、憲法その他国内法に優る効力を有するものと解されるのである。

問題となっているのは、本件航空機火災では、合衆国軍隊が管理する施設外および区域外のできごとであり、明らかに民間地域で発生した事故・火災である。米軍が事故等の当事者であったとしても、米軍主導で日本側の消防、警察、さらには大学当局およびその他の関係者を火災現場やその周辺地域への出入りを禁止し、規制することができるのか、前述した国際法上の軍艦等あるいは地位協定上の施設等への規制であれば理解することはできるが、本件航空機火災では米軍による民間地域における自由な軍事行動ではないのか、その軍事行動は地位協定および同合意事項に照らしても、消防機関の権限と責務の行使において素直に納得するには無理があると言わざるを得ないのである。

### (3) 火災調査の権限と責務

火災調査は前述したとおり消防長および消防署長が主体となって、行うことを法は明示している。繰り返しますが、法31条において、消防機関は火災現場に到着したならば、消火作業や人命救助等の活動と同時に、火災調査に着手しなければならないと調査義務を課しているのである。なぜなら当該調査は時間が経過することによって、燃焼している状況も変化することになるから、調査員のみならず消火活動等に從事している隊員も火災の推移を注視し、延焼実態の把握に努めるなど、消火作業と火災調査の同時一体の活動を求めているからである。

火災調査を行う手段としては、法32条以下の質問権、資料提出命令権、関係官公署に対する通報請求権および当該消防職員による立入検査権が付与されており、このような火災調査権の行使は、市町村消防の原則に基づき、あくまで第一義的には消防長および消防署長（消防本部を置かない町

村長）にある。しかし、火災の規模や様相によっては、市町村独自では的確な火災調査が行えない複雑かつ特殊な火災の場合もあるので、当該区域を管轄する都道府県知事ならびに消防庁長官にも火災調査権が付与されているのである。

都道府県知事に火災調査を行う権限を与えているのは<sup>32)</sup>、消防本部を置かない町村の区域における火災原因の調査についてである（法35条の3）。その理由は、火災調査は、かなり高度の科学的な知識と豊富な経験が必要とされるので、消防本部を置かない町村長および消防事務に従事する職員では、火災調査の経験等が少なく調査執行力に乏しいことから、正確な火災調査を行うことが困難な場合もあり得る。このような場合に、都道府県知事は、消防責任が市町村にあるとしても当該町村長から求めがあった場合には、町村長が行う火災調査を補完する目的で行うことが認められているのである<sup>33)</sup>。本条は、火災調査を完璧に果たすことをねらいとして、両者の協力関係を定めているものである。

消防庁長官の火災調査権に関しては<sup>34)</sup>、国民生活に多大な支障があるような社会的影響が大きい特異な火災の場合である（法35条の3の2）。このような特異な火災の火災調査に関しては、全国的に周知しなければならない火災の事案として、火災予防を徹底する観点から火災の原因を一刻も早く究明し、国民の不安を取り除く必要があるためである。したがって、消防庁長官が行う火災調査は、地方公共団体のみならず国の消防責任の一つとして行うものであり、また、市町村の消防長または都道府県知事から求めがあった場合、あるいは消防庁長官が特に必要と認めた場合に行われるものである。

---

32) 消防基本法制研究会（法）・前掲7）、756頁。近代消防社（消防関係法規集）・前掲7）、159頁。

33) 消防基本法制研究会（組織法）・前掲7）、154頁。地方自治法第2条第2項関連。

34) 消防基本法制研究会（法）・前掲7）、760頁。近代消防社（消防関係法規集）・前掲7）、160頁。消防基本法制研究会（組織法）・前掲7）、93頁、96頁。消防審議会「小規模雑居ビルの防火安全対策に関する答申」『近代消防第40巻第3号通巻490号』25頁（近代消防社、2002年）。

#### (4) 火災調査実施時の留意事項

火災調査は、法に定める権限と手続きに基づき、消防行政上の目的を達成するために実施するものである。火災の発生または延焼拡大等の要因となるべきものについては、科学的に裏打ちされた調査を主眼とし、また、火災に関係ある者または目撃者等に対する質問等による調査は、調査した結果の確証を得るため行っているのである。

その実施に当たっては、不当に個人の権利を侵害し、または自由を制限することのないよう留意するとともに、調査に関して知り得た個人の秘密については、みだりに他に漏らさないように厳に慎むほか、その職務を利用して民事関係<sup>35)</sup>に立ち入ることのないよう注意して行うことが大事である。

たとえば、①夫婦けんかで妻が夫にストーブを投げつけた際に、ストーブの油が漏れてストーブの熱から新聞紙に着火し、火災となった。また、②母子家庭の児童がライターでいたずらし新聞紙に着火し、火災となった。この場合、「夫婦けんかで妻が夫にストーブを投げつけた」「母子家庭の児童がライターでいたずらした」という行為は、火災調査の主たる目的ではない。火災に至った発火源がストーブおよびライターが原因であり、その火が着火物である新聞紙に移り火災になったことが問題なのである。これが火災が発生した原因を究明する火災調査であり、火災を発生させた責任を究明する犯罪捜査とは違うことに注意しなければならない。したがって、消防機関としては火災の発生原因に関連する「夫婦けんか」および「母子家庭の児童」の責任を主たる調査として介入し、また、調査の結果、これを火災の行為者として一般に公表することは、その者が特定されると同時に、家庭環境等も他人に知られるなど、プライバシーの侵害に繋がること

---

35) 民事事件では、当事者は原告と被告との争いであり、消防機関は直接関与しないものである。しかし、火災調査書は大きな意義を持つ書証として弁護士会からの照会や裁判所からの「送付の囑託」により法廷に出され、これの信憑性等が争われる場合等には調査書の作成者等は証人として喚問される等の関わりを持つこととなる。このことから、火災調査書は法廷等においても反証に耐えられるものでなければならない。言い換えれば、実証的な見地から、客観的かつ科学的な事実に基づき、系統的な論理展開の図られた調査書であることが求められる。

が予想され、火災調査権の行使といっても、その権利を濫用してはならないのである。

次に、火災調査を速やかに行うためには、法28条に基づき消防警戒区域を設定して火災現場を一定の時間および区域を定めて、火災に関係ある者以外の者の立ち入りを禁止し、若しくは制限し、または、それらの者を当該区域から退去させる場合もある<sup>36)</sup>。その区域の設定に当たっては、火災現場やその周辺の状況を勘案し、調査に必要な範囲を設定するのが原則であり、最初に設定した消火活動を行うための範囲とは当然に異なるので、火災現場の状況に応じて、適宜伸縮して設定するなどの配慮が求められるのである。

また、火災現場においては、見物人等の集団が消防活動の障害となり、あるいは、周辺道路の交通を混雑させることも多いので、警察官に交通規制を依頼する必要もある。さらに、火災現場の混乱を利用し、消防活動のために火災現場への出入りを制限したことによって、窃盗等の犯罪行為が行われることも予想されるから火災現場の警戒および証拠物の保全等は迅速に行うなど留意する必要がある。

### 3 調査と捜査

法35条1項は、放火または失火の疑いのあるときでも、火災調査の主たる責任および権限は消防長および消防署長にあるとしている。一方、放火または失火は刑法上の犯罪となる場合があるので、司法警察職員、検察官または検察事務官が刑事訴訟法の定めるところに従い、捜査を開始することになる。消防長等に火災調査の主たる責任および権限を与えているのは、火災の原因および損害の程度を明らかにし、消防施策上の参考資料を得て、

---

36) 法施行規則第28条は、消防警戒区域内へ出入りできる者として、区域内にある居住者、救援をしようとする者、勤務する者、電気・ガス・水道・通信・交通等の消防作業に関係がある者、医師・看護師等で救護に従事しようとする者、報道に関する業務に従事する者、消防長等が発行する立入許可の証票を有する者である。しかし、これらの者であっても、火災の進展にあつては、その全部又は一部に対して出入りを禁止し、又は制限を行うこともある。

その後の火災予防に反映させるねらいがあることから、放火罪または失火罪による国家の制裁を前提とした犯罪捜査とは明確にその目的を異にしているのである<sup>37)</sup>。このように、火災調査は犯罪捜査とは別の観点から消防長等の責任において行うものであり、消防長等に犯罪捜査の権限を与えたものでないことは当然のことであるといえる。

参考までに、火災調査に関して、現在の消防法の制定に至る過程において注目されたのが、消防法案の第四章に「捜査及び調査」が規定されていたことである<sup>38)</sup>。第22条1項には、「消防執行長又は捜査の任にある消防職員（以下、「捜査員」という。）は放火又は失火の犯罪があると認められるときは、その犯罪を捜査しなければならない。但し、国家消防庁において放火又は失火の犯罪を捜査する制度を設けるときはこれに従わなければならない。」とされ、同条2項は、「捜査員は放火又は失火の犯罪があると認定した時は書類を作成し、これを検察庁に通告しなければならない。」と規定されていた。第23条1項は「捜査員は窒息死、圧死、焼死その他生理的な死因を調査するため焼死者を検視し、又は解剖に附することができる。但し、検察庁又は裁判所が焼死体を処分するときはこれに死因調査を委嘱し、その意見を徴することができる。」同条2項は、「捜査員は前条又は前項の規定によって知り得た状況を記録し、火災予防の資料を作成しなければならない。」と、火災の捜査権を消防長に与える内容となっていたのである。

この考えは、戦後の地方制度改革<sup>39)</sup>の一環として、消防組織は警察組織から分離することになるが、その際に火災の捜査権を警察だけに一元化

---

37) 火災調査は、火災の原因および損害を決定するための手続きであるのに対し、犯罪捜査は公訴の提起を遂行するための手続きである。また、火災調査は、犯罪に関連する放火または失火の原因に関するものだけでなく、これらと関連のない火災についても、その原因および損害の調査を内容とするものである。これに対し、犯罪捜査は、火災についても直接犯罪的性格を内容とし、さらに、火災調査の質問権は、いわゆる一種の任意捜査であり、犯罪捜査は、任意捜査のみならず強制捜査が付与されているので、令状請求権を伴うものである。

38) 消防基本法制研究会（組織法）・前掲7）、92頁、94頁。

39) 福永文夫『日本占領史1945～1952、東京・ワシントン・沖縄』280頁（中公新書、2014年）。



せず、消防長にも与えようとの考えであり、米国の一部の消防本部では特定の消防吏員に放火犯に係る捜査権<sup>40)</sup>が与えられていることからこれを参考にしたものと言われている。この制度改革においては、当時の日本国有鉄道職員捜査、厚生省麻薬取締官捜査、労働基準監督官捜査、林野庁森林管理局職員捜査などが上げられ、これらの捜査権は日本国有鉄道職員捜査が鉄道事業の民営化に伴い警察機関へ移管されたのを除き、現在でもそれぞれの専門行政機関において特別司法警察職員の身分を有し捜査権が与えられているのである。その他海上において捜査等に当たる海上保安官や自衛隊内部で警察を司る警務官も同様で、現在に至っている。

一方、消防機関へ火災に関する捜査権が付与されなかったことについては、①消防機関の設置・運営および消防職員の身分等の位置づけを明確にした組織法が市町村消防を原則としていること。②全国の消防機関で犯罪捜査に関わる火災調査の事務レベルが平準化していなかったこと。③消防本部を設置していない町村では火災調査に当たる専門職員が養成されていなかったこと等、異論があり、同法案は、結局参議院において審議未了となり、その後、火災原因調査に関して一部修正が加えられ<sup>41)</sup>、現行消防法は1948（昭和23）年7月24日法律第186号として公布されたのである<sup>42)</sup>。

警察から分離した消防制度を要約すれば<sup>43)</sup>、①消防の概念を警察の概念より分離独立させたこと。②従来、内務大臣の指揮監督の下に警察の範囲に属していた消防を徹底した民主化および地方分権の趣旨に従い市町村の責任にしたこと。これにより消防は市町村長がこれを管理し、市町村には消防団のほか専任の消防職員を置き、主して消防を運営する消防本部、

40) 東京消防庁海外消防研究会『世界の消防』75頁（全国加除法令、1974年）。

41) 北村芳嗣・前掲17)29頁、30頁。火災予防行政五十年史編さん委員会・前掲17)、249頁。

42) 同上・北村、30頁。

43) 消防基本法法制研究会（組織法）・前掲7）9頁、10頁、自治体消防制度60周年記念事業実行委員会『自治体消防60年のあゆみ』37頁、38頁（ぎょうせい、2008年）、東京消防庁五十年のあゆみ編さん委員会『東京消防庁五十年のあゆみ』9頁、10頁（廣済堂印刷、1998年）、大阪消防局『大阪市消防五十年のあゆみ』14頁、15頁（大阪書籍、199年）、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』350-353頁（大日本印刷、1980年）。

災害対応にあたる消防署さらには消防職員および消防団員を育成する消防訓練機関を設けてその責任を果たすこと。③消防に関する国の機関としては、国家消防庁が設置されるが、これは市町村に対する何らの指揮命令権を有することなく、これまで主従関係にあった国、都道府県、警察署という指揮監督の系統が廃止されたこと。こうして市町村消防は、地方分権の先駆けとなる自治体の一つの行政機関として現在に至っているのである。

#### 4 火災調査書類の効力

法35条2項は、火災調査実施時の調査員に対し次のような義務を課している。①放火または失火の疑いのあると認めるときは、直ちにこれを所轄警察署へ通報すること。②必要な証拠を集めてその保全に努めること。③消防庁において行った犯罪捜査の協力の勧告に従うことである。この三点に関しては、ほとんどが消防機関が真っ先に火災の現場に到着して火災の消火から鎮圧、そして調査に当たる職務の特性を司法機関の捜査活動にも生かし、捜査の能率的な遂行を図るために定められたものと解することができる。この場合には、火災調査は司法機関の捜査と競合することになるから、法35条の2第1項は、警察官が逮捕した被疑者に対する質問権および押収した証拠物に対する調査権の行使について定めている。同条によれば、消防機関の質問権等の行使は「事件が検察官に送致されるまでは、火災調査をするため被疑者に対し質問をし、又は証拠物の調査ができる。」旨を明らかにしている。しかし、問題は、「事件が検察官に送致されるまでの間」としているから、検察官へ送致後の被疑者に対する質問または証拠物に対する調査を禁じているのか否か、曖昧さが残っていたのであった。

この点に関して判例は、現住建造物等放火被告事件において、被告側が、「消防職員が作成した質問調書は検察官送致後に行われたもので、法35条の2に違反する等の証拠能力を欠くものである」と、無罪を主張し、消防職員が作成した質問調書の証拠能力等の適法性について争われたのである。最高裁昭和58年7月12日判決（刑集37巻6号791頁）は、以下の三点について見解を示したのである<sup>44)</sup>。

まず、①拘留中の被疑者に対する消防職員の作成した「質問調書の証拠能力の有無」について、最高裁は、「消防法第32条第1項による質問調書は、捜査官とは別個独立の機関により犯罪捜査とは異なる目的で行われるものであり、違法な別件逮捕中の自白を基にして本件拘留状が發布され、これによる拘留中に質問調査が行われた場合における質問を違法とすべき理由はなく、消防職員が捜査機関による捜査の違法を知ってこれに協力するなど特段の事情がない限り、この調書の証拠能力を否定すべきではない」と判示したのである。関連して裁判長は、「消防機関は、捜査機関とは独立した機関であり、その行う質問調査は、効果的な火災の予防や警戒体制を確立するなど消防活動に必要な資料を得るために火災の原因、損害の程度を明らかにする独自の行政調査である。捜査機関がその捜査の違法を糊塗するために特に消防機関に依頼し、これに基づき消防官が捜査官においてすでに違法に収集された証拠であることを知るなどして質問し、これに添うようその供述を誘導して録取するなどして、捜査機関による取調べ又は供述録取と同一視すべき事情があるときは、証拠能力を否定することが相当とされる。」と補足意見を述べているのである。

次に、②法32条1項に基づく消防長等の質問権の行使に関して、消防長等が所属職員に命じて質問等を行わせることの趣旨については、「消防長及び消防署長が、すべてを自ら行うことは事実上不可能なことである。火災調査は火災の予防および警戒体制の確立を目的とする一般的な行政調査であり、罰則によって相手方にその受忍を義務付けたものではない。」また、「法第32条1項は、所属の職員をして質問調査を行わせることを禁じた趣旨でもない。」と判示している。

さらに、③放火又は失火の罪で逮捕された被疑者に対する検察官送致後の質問調査が可能か否かについては、「一般的な質問権については法第32条1項で定めている。同規定は、放火又は失火の犯罪の被疑者に対する質

---

44) 違反是正支援センター『消防関係判例集「刑事事件関係」「行政訴訟事件関係」「国家賠償・損害賠償請求事件関係」』147頁、148頁（株式会社ぎょうせい、2006年）。

問を除外していない。質問権の行使の時期についても制限が設けられていない。警察官が逮捕した被疑者に対する質問の必要性は事件が検察官に送致されたことによって消滅するものではない。法第35条の2第1項は、事件が検察官に送致された後に検察官等の承諾を得て法第32条第1項による質問権の行使を禁じた趣旨ではない。」と、質問調査が可能であることを明らかにしたのである。

判決は、第一審判決から一貫して捜査機関の作成した容疑者の自白調査および供述調書は、憲法33条、34条に違反する別件逮捕およびそれに引続く違法な勾留中に行われたもので、違法な収集証拠であるとして証拠能力を否定している。しかし、消防職員の作成した質問調書については、逆に判決は一貫して証拠能力を肯定しているのである。

このように、最高裁が火災調査の結果をまとめた火災調査書類に関して前述①から③のとおり判示したことは、消防機関が関係者に対する質問権の行使に関する新しい見解を示したものであり、火災調査を実施するうえで重要な判例だと言えるのである。したがって、被疑者が検察官へ送致された後であっても、被疑者に対する質問または証拠物に対する調査が必要と認める場合は、検察官等に対してその趣旨を十分に説明し理解を求めることが重要であると思うのである<sup>45)</sup>。

### Ⅲ 本件航空機火災における米軍の行為と問題点

#### 1 一般に指摘されている米軍の行為

大学構内に米軍ヘリが墜落したとき、沖国大と隣接する普天間飛行場か

---

45) 組織が分離した東京消防庁と警視庁は、1948年9月、火災現場等、同一事案において消防の業務と警察の業務が競合することが予想されることから、消防と警察との相互協力関係を具体的に定めた「警察・消防共助規約」を締結している。同規約第10条1項は、『犯罪捜査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。』、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努めなければならない。』、3項は、『火災原因調査については、警察、消防相互に緊密な連絡を図り、かつ必要な資料を提供する。』として、両機関の協力関係を築いている。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)。

ら米兵約40人余が飛行場のフェンスを乗り越え、大学の責任者の許可を得ることなく大学構内や火災現場一帯に流れ込むように立ち入ってきたのである。これについては、一般的には私有地への不法侵入の問題と思われるが、一步譲って緊急措置の観点から考察してもその進入を正当化することはできない。なぜなら軽傷の乗務員2名は事故機から自力で脱出し、重傷の1名は宜野湾消防の隊員が事故機から救出しており、負傷者3名は宜野湾消防の3隊の救急隊がそれぞれ1名づつ応急処置を施し、米軍の病院へ搬送しているからである。

また、炎上していたヘリ機体（全焼）や周辺残骸等を鎮圧したのも、延焼の危険が極めて高かった1号館建物（部分焼）を消火したのも、1号館建物の中にいた職員等を避難誘導をしたのも、宜野湾消防の消防隊員であるから、消火や救助等の資器材も持たずに、ただ流れ込むように立ち入って、米軍ヘリ等の保全に当たろうとした米兵の行動は緊急措置には該当しないのである。法政大学の本間浩教授は「今回のケースについて、明らかに行き過ぎだった。日米合意が認める米軍による民間地への立ち入りはあくまで緊急措置の場合」であると、米兵の軍事行動の逸脱を指摘しているのである。

次に、火災現場一帯をテレビ映像および写真撮影をしていたマスコミ・市民の行動に対し、米兵が写真撮影を妨害し、マスコミ・市民のフィルムを取り上げようとした行為である。このような米兵の行為は一般的には対人への加害行為であり、人権侵害および財産権の侵害にも当たるのではないか。あえて言うならば、マスコミや市民による民間地での火災現場の写真撮影等が刑事特別法（以下、「刑特法」と略記）6条1項に規定する「合衆国軍隊の安全を害すべき用途に供する目的をもって、又は不当な方法で、探知し、又は収集した者」に該当するとして、フィルム等を奪い返す行為に及んだとしても、刑特法6条1項を適用するにはあまりにも誇張でしかも拡大解釈に過ぎないから、本条を適用する余地は全くないのである。米兵の行為は明らかに違法であると思う。

さらに、米軍は、大学構内からヘリ機体や残骸等を搬出するとはいえ、

大学側の同意なしに火災現場やその周辺の大学の財産である木々までも伐採し、しかも、現場周辺の表土、損壊させた建物の壁面までかき集めて持ち去ってしまった。この行為も財産権の侵害ではないのか。このような米軍の行為に法治国家と言われるわが国の国内法が無力化した状態にあることが残念でならないのである。

火災の鎮圧後には、米軍は火災現場一帯を日本側当局と協議することなく一方的に封鎖し、日本側の関係者や市民の立ち入りを禁止したのである。米軍ヘリの財産以外の民間地域での米軍の倒錯した行為は1号館建物への職員の立ち入り禁止や大学前道路の通行禁止など、法に基づく日本の消防や警察の優先通行等の緊急措置権、住民等の安全を確保する警戒区域の設定権の範囲にまで及んでいるのである。あきらかに地位協定や合同委員会の合意事項違反であると言わざるを得ない。なぜなら基地外で米軍に警察権が認められるのは、地位協定第17条10項(b)の「合衆国軍隊の構成員の間の規律及び秩序の維持の範囲内」に限定されており、今回の場合のように合衆国の軍隊が管理する施設または区域外で起こった場合には合同委員会の合意事項第7の犯罪の処理に関する相互協力に関する事項において「日米両国の裁判権が競合している犯罪については日米の共同捜査が望ましい。」と合意しているから、日本側の合同検証の要請を拒否したことも米軍の一方的かつ恣意的な運用である。本間教授は「米軍は財産である事故機に触れさせない権利はあっても占拠状態を続ける根拠はなかった。日本政府は外交ルートで直ちに是正すべき事態だった。」と指摘しているのである。

このように、現場を規制した米軍の行為は地位協定および合意事項違反であるにもかかわらず、地位協定そのものを盾に大学の自治権や地域の防災責任者である市長および知事の現場立ち入り、県民の代弁者である報道陣の取材までも阻んだもので、明らかに他国である日本において米軍の自由気ままな軍事行動であると言わざるを得ないのである。

## 2 消防行政に係わる問題点

本件航空機火災では、宜野湾消防署の消火隊、我如古出張所および真志

喜出張所の消火隊が米軍の消防隊より先に到着して消火・救護等の活動を開始したのである。消防活動報告書によれば、宜野湾消防の大隊長（消防長）は、航空機の墜落による特殊火災ということで、常日頃から調査・研究し、訓練等で習得した技術を遺憾なく発揮し、泡消火剤を使用した窒息消火<sup>46)</sup>と同時に人命救助を優先した消防活動方針を決定して活動したのである。

ところが、あとから到着した米軍の消防隊が大量の水でもって火災の鎮圧寸前だった米軍ヘリ機体等に放水したことから宜野湾消防隊が放水していた泡消火剤を吹き飛ばしてしまったのである。これに驚いた宜野湾消防の大隊長は直ちに米軍の放水を停止させ、自からの消火隊で延焼箇所を包囲するような放水隊形で泡消火に重点を置き消火を継続したところ、これ以上の延焼の拡大を防ぎ事なきを得たのである。

この宜野湾消防の大隊長の措置に関しては、前に触れたとおり宜野湾市における災害対応等の消防責任は宜野湾消防にあることから、消防機関が行う消火・救助・救急・火災調査等の活動において、県内や県外の他の市町村消防から応援を受けても、さらに米軍消防から応援を受けても、その応援消防隊は宜野湾消防の最高責任者の指揮下に入り活動するのが大原則だからである。宜野湾消防と米軍消防との応援に関する協定等（資料3参照）でもそのように規定しており、総務省消防庁も消防相互応援に関する基本的な考えとして明示しているのである<sup>47)</sup>。

このように宜野湾消防大隊長の措置が炎上していた米軍ヘリ等の鎮圧に有効放水となって、航空機火災では数少ない短時間での消火活動につな

---

46) 消火の方法には、①窒息消火、②希釈消火、③除去消火、④冷却消火の方法がある。その中で、窒息消火とは、燃焼している物件を不燃性の泡で覆う方法が一般的である。本県の消防で最も多く使用されている消火泡には「合成界面活性剤泡消火薬剤」である。その特徴は、放水泡の圧力が低い低発砲から圧力の高い高発砲まですべての発砲機器に使用できる薬剤であり、主に、航空機、船舶、車両等の電気・燃料系統の火災、あるいは石油タンク、ガソリンスタンドの油火災、建物の機械室の機器装置、図書館、博物館、美術館等の図書、工芸・民芸・美術品等の火災の際に有効である。

47) 消防基本研究会・前掲7)『逐条解説消防組織法』178頁、179頁、410頁～418頁。

がったと高く評価される所以である。この時点では宜野湾消防が火災現場や、その消火活動も主導権を握り、米軍の消防隊は宜野湾消防の最高指揮者の指揮下に入り国内法の下で通常の消防活動が行われていたことになる。ところが、前述したとおり火災の鎮圧後に米軍は日本側と協議<sup>48)</sup>することなく火災現場一帯に規制線を張り巡らし日本側のすべての関係者を排除したのである。この規制線の設定は法28条の消防の権限である消防警戒区域の問題であり、基本的に消防機関に火災現場一帯への出入りの禁止および制限のため規制線を設定できる旨を定めているのであって、この権限までも米軍の越権行為によって無力化とされたのである。

ちなみに、同条1項は、消防吏員、消防団員にその設定権を与え、その区域から総務省令で定める者（消防作業等に従事する者）以外の者に対して退去を命じ、またはその区域への出入りを禁止し若しくは制限する権限であり、2項は、消防吏員、消防団員が火災現場にいないとき、または消防吏員や消防団員から警戒区域設定の要求があったときは警察官がその職権を行うことができると定めているのである。本条からすれば民間地域において米軍が規制線を設定することができるのは米国の財産のみであり、厳密に言うとその一帯に入ることができる総務省令で定める者にも該当しないのである。米軍が火災現場一帯へ立ち入れるのは合同委員会の合意事項として、事前の承認を受ける暇がないとき、しかも、合衆国軍隊の財産の保護のためである。

米軍が、火災の鎮圧後に火災現場一帯を封鎖したことは、裏を返せば緊

---

48) 地位協定23条は、「日本国及び合衆国は、合衆国軍隊の構成員・・・財産の安全を確保するため随時に必要となるべき措置を執るることについて協力するものとする。」として、日本国と合衆国との協力関係を明示している。さらに、同協定17条10項(b)に関する合意事項として、「・・・所在地のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について、搜索、差押え・・・権利行使しない。ただし、合衆国軍隊の権限のある当局が・・・同意した場合は、この限りでない。」同様に、刑特法13条も「・・・搜索・・・は、合衆国軍隊の権限のある者の同意を得て・・・合衆国軍隊の権限のある者に囑託して行うものとする。」とし、いずれの条項も日米両当局の協力によって問題解決にあたらうとの趣旨であると解される。しかし、米軍による現場一帯の封鎖は「建物の崩壊があり危険である」と、緊急性・危険性を理由に日本側と協議することなく一方的に行ったことから米軍が自ら同協定等を無視したものと、言えるのである。



急性や危険性は回避されていた状態にあったとも言える。なぜなら宜野湾消防の大隊長も「有炎現象は収束した、延焼拡大の虞はない。」として鎮圧宣言をしたのであるから、この時期に日本側のすべての関係者を排除したことは、前述のとおり消防機関が行使する現場統制の法28条を無力化させた行為であり、これこそ本末転倒ではないのか。繰り返すが、米軍が民間地域で行える規制線の設定および範囲は米軍の財産のみである。

こうした米軍の規制があった中で、消防および県警は火災原因の調査および事故原因等の捜査のため火災現場への立ち入りを求めたのである。しかし、米軍の責任者は日本側当局との協議も受け入れることなく、一方的にこれを拒否している。消防が行う立ち入り要求は、法が明示する火災調査の対象地域において、法に基づく消防機関の権限と義務を果たそうとする火災調査権の行使なのである（資料4参照）。具体的には、火災発生の当事者である米軍に対して、法32条以下で定める火災と関係ある者に対する質問権および資料提出命令権、警察機関等への情報の提供および収集に関する報告徴収権、さらには証拠物の鑑識等に係る物的調査権や火災現場検証のための立入検査権を求めたのである。しかし、米軍は地位協定を盾に消防のこれらの要求を拒否し、消火活動と同等の責務とする火災調査の活動を阻んだのである。これが、公正・公平な消防行政の遂行を妨げた第1の問題なのである。

次に、負傷者の米兵に対する救急活動についてである。宜野湾救急3隊は3名の負傷者にそれぞれ1名づつ対応し、応急処置を中断することなく宜野湾市と隣接する北谷町の米軍の病院へ国内法令に基づき通常通りの救急活動として搬送している。しかし、問題は、米兵および米軍は、負傷者に関する所属、氏名、年齢、身分、負傷の程度等を明らかにしていないことである。これは組織法40条に基づく消防庁長官が求める消防統計の報告に関する問題であり、法で定める消防庁長官が求める救急出動報告書等が正確に作成されなかったと思われるからである。つまり、法で国が示した事項であるにもかかわらず、救急活動記録が完結せず、正確に消防行政が遂行できなかったという問題である。

さらに、救急隊1隊は負傷者を病院への搬送の途中において、負傷者の呼吸の安定を保つため顔面に酸素マスクを装着していたのである。しかし、救急車に同乗していた米兵が応急処置を継続中の救急隊員に断りもなく、この酸素マスクを取り外すという救急処置の妨害行為<sup>49)</sup>があったのである。

このような問題に対し、まず、身分等の照会については、米兵は、日本への入出国に際して地位協定9条1項において身分証明に関して条件を付し、同条3項(a)(b)において次のとおり義務を課している。同項(a)は、「合衆国軍隊の構成員は、日本国への入国または出国に当たって、氏名、生年月日、階級等を明らかにした身分証明書を携帯しなければならない。」と定め、同項(b)は、「身分証明書は、要請があるときは日本国の当局に提示しなければならない。」と規定しているのである。米兵が身分等を明らかにしなかったことは、自らの地位を保障している本条に違反していることは明らかである。

救急隊員の応急処置に関する妨害行為については、正当な理由なくして公務の執行を妨害した者は公務執行妨害罪（刑法95条1項）に該当すると思われる、また、その際に、救急隊員に対して言動による威力を用いて業務を妨害したのであれば、威力業務妨害罪（同法234条）にも該当するのではと思われる。したがって、このような妨害があれば、場合によっては告発を前提としてその証拠を確保する必要がある。消防機関としては組織防衛や危機管理の一つとして救急隊員の活動および隊員を守るための対応マニュアル<sup>50)</sup>を作成しておくことが大事であり、全消防機関で組織する既存の総務分科会や警防分科会等で対応方策を取りまとめ、県や国、あるいは

---

49) 総務省消防庁が定める救急業務実施基準第5条は、救急隊長の責務として「上司の命を受け、隊員を指揮監督し、救急業務を円滑に行うこと。」と明示している。具体的には、①傷病者管理、②救急車内管理、③同乗者の管理である。

50) 火災現場やその周辺地域において、日本の消防機関の最高指揮者は速やかに日常の社会生活に戻さなければならないという使命がある。そのため、法28条の消防警戒区域の設定が住民生活に支障となっている場合を考慮し、同警戒区域の縮小・制限・解除を念頭に現場を統制しているのが各級指揮者の現場指揮要領の一つである。

は日米の関係当局に訴えていく体制も確立しておくことが重要であろう。これが、消防行政に係る第2の問題である。

### 3 一般に指摘されている米軍の行為と消防行政との関連

米軍が大学構内からヘリ機体やヘリの残骸等の搬出に関連して、大学の同意なしに火災現場やその周辺の大学の財産である木々までも伐採し、しかも、現場周辺の表土、損壊させた建物の壁面までかき集めて持ち去ってしまった。この行為については、一般的には前記1で述べた財産権の侵害だと思われるのである。さらに、木々を伐採した行為は器物損壊罪（刑法261条）、建物の壁面等を持ち去った行為は窃盗罪（同法235条）が該当するのでは、と思われる。

このような米軍の行為に対して、消防の立場で言えば、火災現場周辺の木々や案内板等の工作物、現場周辺の表土等、損壊させた1号館建物は、法2条で定める消防対象物に該当するのである。つまり、これらの物件は、消防機関が行う火災調査に必要な証拠物であり、消防長および消防署長にこれを保全する義務があるのである（法35条2項前段）。これらの物件を米軍の持ち去り行為によって、消防長および消防署長は証拠物の保全義務を果たすことができず、しかも警察への正確な通報義務も阻害されたのである（同条同項後段）。これからすれば消防と警察の緊密な連携が重要であると考えられる。ちなみに米軍のこの行為に対して国内法の適用となれば、法44条2項が適用され、30万円以下の罰金または拘留に処されると思われる。消防対象物の証拠物件の米軍の持ち去り行為については刑法第104条の証拠隠滅の罪は明らかであるが、消防行政の遂行という観点からは証拠物が存在しないということであるから、火災調査の実施という公務の執行を妨害されたのである。

火災調査および捜査を拒否された消防および県警は、火災が発生した翌日、消防は法33条に基づく火災調査の実施を、県警は刑事訴訟法218条に基づき裁判官が発行する検証許可状により現場検証を求めたが、要請3日後には両者とも拒否（資料5参照）されている。さらに、県警は刑特法13

条に基づき米軍の責任者に対し嘱託検証を求めているが、米軍はこの要請にも応じることなく拒否しているのである。

法33条は火災の発生当日に31条の火災調査の実施が不十分であるとき、同条を補完するために、あるいは火災調査を正確に行わせるため規定されているものである。また、刑特法13条は「・・・合衆国軍隊の財産についての捜索、差押え又は検証は、合衆国軍隊の権限ある者の同意を得て行い、又は検察官若しくは司法警察員からその合衆国軍隊の権限ある者に嘱託して行うものとする。」と規定されている。そこで、日本側当局はこれに基づき米軍に対し本条前段の捜索等の同意を求めたが、米軍はこれに応じることなく、さらに後段の嘱託検証要請にも一切応じなかったのである<sup>51)</sup>。火災の鎮圧後には緊急性あるいは危険性がほぼ解消された状態であったので、消防や警察には同意あるいは承諾はできたはずだが米軍は日本側の要請に応えることなく、結果として同意しなかったことが大きな問題として残ったのである。

---

51) 井端正幸教授は、日米地位協定に関する合意議事録において、第17条10項(a)(b)「基地内外の軍事警察」に関して「日本の当局は、・・・所在地のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について・・・検証を行う権利を行使しない。」としていることがそもそも問題である。と指摘し、さらに、非公開議事録においては、「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以外については第一次裁判権を行使するつもりがない」として、「裁判権放棄の密約」がかわされていると述べている。そして、このような密約の存在に関しては、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、わ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のである（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』「米軍基地問題と法」34頁、日本評論社、2014年）。

なお、前記した「日本の当局は・・・所在地のいかんを問わず・・・検証を行う権利を行使しない」に関して、「・・・所在地のいかんを問わず・・・」という部分に日本側の要請を拒否する密約があるとの指摘もある（矢部宏治『日本はなぜ「戦争できる国」になったのか』32頁～34頁、集英社、2016年）。

## IV 本件航空機火災における政府の対応と問題点

### 1 本件航空機火災における対応等の課題

政府は、本件航空機火災における消防、警察、米軍の対応について主な課題<sup>52)</sup>を3点上げている。

- ① 「火災現場の警戒活動は米軍主導で行われ、大学当局、関係者や市民の周辺への立ち入りや通行の規制も米軍が行った。」
- ② 「消防・警察・米軍の現場活動統制が遅れた。」
- ③ 「警察の現場検証および消防の火災調査が拒否された。」

以上のような政府が上げた課題や認識に対し、火災等の対応で米軍の行為に制約を受けた消防や警察の客観的な現場把握からすれば次のような疑問や問題がある。

①については、日本の消防や警察が警戒活動をやらなかったから「米軍が行った。」という認識である。この認識は大学建物、構内および大学周辺地域への立入禁止、あるいは、周辺道路を断続的に封鎖した米軍の行為からすると正当化するには無理がある<sup>53)</sup>。なぜなら、米軍ヘリの財産の保全であれば、警戒活動は米軍主導で行われたとも言えるが、果たして、米軍の財産以外の民間地域を封鎖し、日本のすべての関係者を火災現場一帯から排除し、日本側の財産等も米軍が確保したことが米軍に与えられた権限に基づく警戒活動といえるのかどうか、地位協定および同合意事項(合

---

52) 平成16年8月31日付け、「関係府省庁実務者会合概要」（外務省、防衛施設庁、警察庁、消防庁、内閣府）、同日「米軍ヘリ墜落事故に関する時系列」（警察庁）、同年9月1日付け、「米軍ヘリ墜落事故に関する時系列」（消防庁）および同9月2日付け、「沖縄在日米軍ヘリ墜落事故に関する政府の対応」（消防庁消防課）を参照した。

53) 本件航空機火災を受け、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、現地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）。

衆国軍隊の財産の保全)に照らしても疑問が生じるのである。

②については、消防の立場では、法に基づき消火活動、初期の調査活動、次いで火災鎮圧後の本格的な火災調査と段階的に進めるため、法28条に基づく消防警戒区域の設定権が付与されているのである。具体的には、火災現場やその周辺地域に関係者以外の者の立ち入りを禁止し、もしくは制限し、火災現場を統制するなどの基本的な活動である。しかしながら、消防署員は米軍から強制的に火災現場一帯から退去させられたため、火災現場やその周辺地域の統制ができなかったのであるから「現場活動統制が遅れた。」との認識は素直に受け入れることはできない。消防からすれば、米軍がこの地域における消防責任を有する宜野湾消防の権限と義務を奪ったという事実が問題なのである。

③については、その認識は正しいでしょう。なぜなら、前述した福岡市や横浜市等での航空機墜落事故・火災に伴う対応では、米軍は日本の消防、警察に事故・火災現場の検証および被害状況等の見分を認めているから、このような課題の解決のために合同委員会で十分に議論し、本土と同様の対応を沖縄県の消防、警察は望んでいるのである。

## 2 関係閣僚等会議での確認事項と問題点

2004(平成16)年8月27日、総理官邸で開催された関係閣僚等会議(石破防衛庁長官外6大臣等)での確認事項は次のとおりである。

- ① 「事故原因の徹底究明にあつては、日米合同委員会の事故分科委員会等の場を通じ、日本側も関与した形での原因の究明に取り組む。」
- ② 「事故の再発防止については、普天間飛行場周辺住民の不安解消のため、同飛行場における安全対策、危険除去に向け、引き続き米側に働きかける。」
- ③ 「ヘリコプター運用再開に対する対応として、事故原因等の説明があるまで事故同型機の飛行停止など、米側へ慎重な対応を働きかける。」
- ④ 「事故現場における問題点の検証及び改善については、事故現場における米側の対応について検証の上、改善すべき問題があれば、日米間で

話し合い解決するなど、日米地位協定の運用改善に向け機敏に対応する。」

- ⑤ 「被害者への補償については、被害状況の調査を踏まえ、被害者の方々に対し遅滞なく補償を行うよう取り組む。」
- ⑥ 「普天間飛行場の返還については、平成11年の閣議決定等に基づく、早期移設・返還に向けて全力で取り組む。」

以上のように確認しているが、前記1の政府の課題と認識と同様に、次のような疑問や問題がある。

①については、これまでも事故の発生のたびに事故原因<sup>54)</sup>の究明を要請し、この会議でも米側に要請することを確認しているのは一応評価できる。ただ、問題は、これまでも同様の要請を行っているが、米軍が速やかに応えたという実感はほとんどなく、しかも要請の成果が目に見える形で表れていないことである。

②については、不安解消や安全対策、危険除去については普天間飛行場の周辺住民に限ったことではない。沖縄県民の事故等の発生に対する認識は沖縄の全地域あるいは全海域を予想しているのである。米軍が引き起こす事故は、これまでどの地域でも起こっている事実が物語っているからである。

③については、これまでの米側への要請と何ら変わりがない。沖縄県民にとっては安全への事前対策と有事の際の安全確保を明確に示した実効性ある対応策を求めているのである。墜落したCH-53Dヘリと同型機は事故原因が明らかにされる前に、本閣僚会議の前日8月26日、事故の発生から9日後にはイラクへ移動のため普天間飛行場を離陸し、飛行を再開してい

---

54) 米軍ヘリの墜落事故原因について、2004年10月7日付け、沖縄タイムスは「日米合同委員会の事故分科委員会から調査報告書が提出された。報告書によると、操縦操作をテール・ローターに伝える機構の一部にボルトを固定するためのコッター・ピン（くさび）が正しく装着されていなかったため、ボルトが飛行中に外れ、テール・ローターがパイロン（尾翼）に衝突し、テール・ローターとパイロンが機体から外れたため、操縦機能を失い墜落したものであると公表した。」と報じた。しかし、整備士の氏名等は米国のプライバシー保護法を盾に公表されていない。

る。また、事故発生の2ヶ月後の10月13日には本格的な飛行を再開しているから、日本側の要請が受け入れられているとは言い難いのである。

④については、本件航空機火災が発生したのは米国への提供施設および区域でもなく、民間地域の大学構内である。前述したとおり民間地域へ米兵の不法侵入、写真撮影の制止、フィルムを押収しようとした行為、また、火災の延焼が収まった後の火災調査や警察の現場検証の拒否、大学の財産である立木の無断伐採、火災原因および事故原因の証拠物である機体およびその残骸、現場一帯の表土等をすべて持ち去った行為、これらの行為は事故当日あるいは数日後にはすでに明らかになっているのである。したがって、「・・・改善すべき問題があれば機敏に対応する。」と確認しているから、このような問題の解決のために政府は被害を受けた側に寄り添って迅速に対応して貰いたい。

⑤については、「被害者への補償は・・・遅滞なく補償を行うよう取組む。」と確認している。しかし、消防、警察の現場検証等、関係者の事故現場への出入りが禁止されている中で、「遅滞なく補償」の前提となる調査と捜査はどのように確保されたか。なぜなら、米軍が引き起こす事故等の対応については、基本的には合同委員会の事故対策分科会が定めた「緊急措置要領」に基づくものであり<sup>55)</sup>、基本的な各機関の役割が決まっているのである。であるならば、災害の対応と事故原因の調査等は一体であるはずなのに、調査と捜査ができない状態で「遅滞なく補償」という認識は矛盾しているのではないか。災害補償を含む災害復旧対策で大事なものは、調査等の結果の裏付けがあって、これに基づき各機関が連携し、災害応急対策

---

55) 捜索、救急・救助の通報及び現場対策等の緊急措置要領については、1997(平成9)年3月に開催された日米合同委員会において、「在日米軍に関わる事件・事故通報体制」が合意されている。これを受け普天間飛行場に係る事故等に関しても「米軍及び自衛隊の航空機事故連絡協議会」が設置されているが、本件航空機火災では、何ら米軍当局から通報されることなく、その通報体制は機能しているとは言い難いのである。また、2013年8月5日に発生したキャンプハンセンへの米軍ヘリ墜落事故においても、ヘリ墜落等の情報が通報されることもなく、日本側当局から事故に関する照会に対しても拒否するなど、緊急措置要領が全く機能していないのが実態である。



と災害補償を同時進行で行うのが基本であるから、これからしても速やかな調査や捜査が着手できるよう政府のリーダーシップが求められるのである。

⑥については、わが国の安全保障の確保は個別の都道府県に偏ることなく、しかも、押しつけることなく、全体で平等に負担すべきである。

### 3 関係府省庁実務者会議の概要と問題点

2004（平成16）年8月31日、内閣府で関係府省庁（外務省、防衛施設庁、警察庁、消防庁および内閣府）の実務者会議が開催されている。警察および消防に関する主な内容は次のとおりである。

警察庁は、検証に関する細目の明確化について、「令状発出前の実況見分と発出後の現場検証、現場検証と機体への検証など、細分化して議論する必要あり」と提案している。その趣旨は、思うに刑特法13条が「米軍の財産の検証は米軍の権限ある者の同意を得て行う。」と定めており、事故が発生した翌日に現場に入った県警本部長および刑事本部長は、「合同という形かもしれないが、検証はできるだろう」と期待していたようである。なぜなら、前述した福岡市、横浜市など本土での米軍機の墜落事故・火災では普通に現場検証が認められ、しかも、その検証等は日本側が主導して行われていたからである。しかし、本件航空機火災では、米軍は、県警の初動捜査における米軍ヘリ機体の実況見分をはじめ、合同現場検証まで拒否し、地位協定およびこれに関する合意事項等を盾に米軍の財産以外までも県警を排除して独自に検証を実施したのである。さらに、刑特法13条に基づく米軍責任者の検証の同意や囑託検証の要請も拒否されたことから<sup>56)</sup>、警察庁は、①実況見分前の検証、②実況見分後の検証、③その他証拠物等の

---

56) 2004年9月7日付け、朝日新聞は「沖縄県警の上級幹部は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。

刑特法第14条1項は、協定により合衆国軍事裁判所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条の行使はどうか、国家主権が制限されたのか、それとも日本国自ら放棄したのか、疑問が残る。

検証と、それぞれ細分化すべきとして提案しているが、未だ刑特法の改正にも至ってなく、関連法規等の整備もしているのか否か、気になるところである。このような疑問に関しても、前述した地位協定や合同委員会の合意事項等を実施する密約が存在していたからであろう<sup>57)</sup>。

総務省消防庁は、「消防活動自体は米軍から排除されることなく、現場に先着した宜野湾消防署が消火活動に従事し、また、宜野湾市と米軍側には支援協定（資料3参照＝筆者）があり協力体制にある。他方、消防法に基づく火災原因調査については米軍から拒否された。かかる事例は初めてであり、消防の調査がいわゆる「検証」の中に含まれるのか、その取り扱いにつき関係省庁と相談したい」と述べている<sup>58)</sup>。

この件に関して、地位協定に関する合意議事録は、前述したとおり同協定17条10項に関して、「日本国の当局は、・・・所在地のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について、搜索、差押え又は検証を行う権利を行使しない。ただし、合衆国軍隊の権限ある当局が、日本国の当局によるこれらの搜索、差押え又は検証に同意した場合は、この限りでない。」と合意している。日本国当局とは、検察官等の司法機関の職員を特定している訳でなく、合衆国軍隊の財産と係わりのある日本国当局と理解することができるから、本件航空機火災であれば宜野湾消防の責任者である消防長が「日本国の当局」の一人として被害財産の調査について米軍の権限ある者に同意を求めたのは、妥当であると解することができる。

さらに、日本国当局を裏付ける見解としては、総務省消防庁が組織法6条の市町村の消防に関する責任について次のとおり言及している。「合衆国軍隊が管理する施設および区域については、消防機関が消防法上の各種の権限を行使することはない」と解釈（法および組織法の逐条解説）しているから、裏を返せば、それ以外の地域であれば、地位協定や合意事項に

57) 井端正幸、矢部宏治・前掲51)

58) 総務省消防庁は、「検証の取り扱いについて、関係省庁と相談する」としているが、検証とは「実際に調べて証明すること」、調査とは「ある事項を明確にするために調べることである。」とされている。（新村出『広辞苑』岩波書店、第五版、1998年）。これからすれば、学理的には同意味に解することができる。

も該当しないから米軍の責任者に同意を求めるまでもなく、火災現場等へ立ち入り火災調査が実施できるのは当然に可能であると解することができるのである。したがって、総務省消防庁が懸念する「調査がいわゆる検証の中に含まれるのか」というのは、研究の余地は残っていても時間をかけて議論する内容でもなく、これこそ外交ルートで主権主張しなければならない問題だと思うのである。

ただ、ここで問題なのは、火災調査の対象範囲に関してである。前述したとおり総務省消防庁は「米軍への提供施設および区域にあつては消防法上の各種の権限を行使することはない」と言及している<sup>59)</sup>。であるならば、日本の領土であつて米軍への提供施設および区域外の地域では火災調査権の対象地域となるはずであり、総務省消防庁もそのように見解を示しているのである。しかし、米軍は「・・・日本の如何なる場所においてもすべての措置を執ることができる」と合意しているとの見解を述べ（普天間飛行場基地司令官）、その合意を具体的に実施するため、前述した密約によって日本側を排除したと思うのである。法に基づき総務省消防庁の通達や指導等を受けて火災調査を遂行している県や市町村および消防本部では米軍が絡む災害対応において、今後も困難を極めるのは明らかなのである。

#### 4 日米合同委員会の合意事項と問題点

本件航空機事故・火災を契機に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ガイドラインが2005（平成17）年4月1日に合意された。ガイドラインの適用範囲は、「日本国政府及び都道府県その他地方

---

59) 外国の大使館等、何らかの制約がある事案の火災報告に関して、総務省消防庁は「消防法に基づく調査権の行使できない地域、施設等の火災で、不明事項についてはその旨を朱書する」と県を通して消防機関に通達している。この「朱書する」というのは米国への提供施設や区域内および区域外における米軍の財産についても同様で、火災調査の対象外で地位協定上の合意事項と言及している。しかし、問題は、本件航空機火災では、火災調査の対象地域であったにもかかわらず、日本の消防機関を排除しているのである。しかも、火災調査の証拠物である日本の財産等を米軍が勝手に持ち去って、隠蔽までした形になって火災調査ができなかったことはどのように処理するのか、「朱書する」だけではあまりにも違法精神にも反し、つきつめた場合、国家主権の放棄と言われても仕方ないのではないかと。

当局のすべての機関及び職員に適用される。」「米軍施設、区域の全ての合衆国軍部隊並びに日米地位協定第1条及び第14条に規定するすべての者に適用される。」とされ、主な内容としては次のとおりである。

- ① 事故現場の規制は日米両当局が共同で行うことを基本原則とする。
- ② 日米両当局は、航空機事故に関する緊急情報を交換する。
- ③ 事故現場には内周規制線と外周規制線を設け、内周側の規制は日米共同により行い、米軍の財産は米軍が管理する。外周側の規制線はもっぱら日本側当局により現場管理および立入規制を行う。
- ④ ガイドラインを迅速かつ適切に実施するため、日米の関係当局は、定期的に訓練及び会合を行う。しかし、次のような疑問や問題がある。

①については、米軍は「例外である」として日本側を締め出すことも予想される。なぜなら、現に、名護市で発生したセスナ機の墜落事故・火災において、名護消防は消火活動の際はセスナ機がある内周規制線の内側で活動し、火災鎮圧後の調査の時点では内周規制線の外側へ退去されたのであるから、軍用機であれば、尚更、例外を押し通すだろう。

②については、どのような範囲・内容が緊急情報なのか、緊急の認識が両者によって違いが出ると思う。なぜなら、本件航空機火災では火災の延焼が収まった後には消防活動上の緊急性や危険性は回避できていた（宜野湾市消防長）。にもかかわらず、米軍の責任者は「建物の崩壊があり危険である。」として、米軍の財産と関係のない日本側の財産である大学1号館の立ち入りまでも規制線を設定し、大学関係者や消防署員までも立入禁止あるいは立ち入りを規制するなど、両者の緊急の捉え方が違うのであるから、十分な情報交換が必要と考える。

③については、ガイドラインでは、「地方当局のすべての機関及び職員に適用される。」とあるが、名護市のセスナ機墜落事故・火災の例からすれば、名護消防は危険の最前線で消火活動をしたにもかかわらず、負傷者の救護活動をしたにもかかわらず、火災調査の段階では、「地方当局の職員」と認められることなくセスナ機近くの内周側から退去させられている。消防は、「米軍機事故被害者救急救助等任務分担区分」に基づくと、事故機

周辺の現場対策について「財産保護または警備」および「現場保存」の任務を警察との援助協力機関として位置付けられている<sup>60)</sup>。しかし、内周規制線内側への立ち入りを拒否され、火災調査の前提となる証拠物の現場保存に係わることができなかつたのである。これからすれば、緊急処置要領が示す任務分担が有機的に機能していないことを表しているのではないか。また、米軍の財産は米軍が管理するとしているが、本件航空機火災のように日本側の財産等、証拠物を米軍が持ち去ることが懸念されるのである。なぜなら、名護市のキビ畑の火災では畑の地主に断りもなく焼損以外のキビも薊り倒して財産権を侵害しているからである。日米双方のガイドラインであれば、「日本の財産は日本が管理する。」という項目が欠落しているのは一目瞭然だからである。

④については、消防・警察・米軍および関係する機関が訓練および会合を通してそれぞれの活動状況等を確認するというのは評価できる。しかし、消防機関が素直に納得できないのは、訓練や会合では他の機関と同等に同席が認められ、実火災の対応では、人命危険を伴う現場の最前線で任務を負わされている。これは消防の使命だからその任務を忠実に果たすまでである。だが一方で、消火活動や救助活動を終えた後は火災現場から退去させられ、消火活動と一体であるはずの法31条の火災調査の活動が排除されていることは納得できないのである。消防機関にとって火災調査は「消防法上唯一の責務である」と総務省消防庁も言及しているのであり、法の趣旨からすれば、火災原因に一番肝心な焼損に係わる証拠物の立証のための調査ができないのが残念でならないのである。<sup>61)</sup>

ガイドラインの合意について、米軍は文書によって確認したことは、事故機である米軍の財産に日本側を触れさせない根拠付けが十分にできたこ

60) 沖縄県知事公室基地対策課・前掲13)、436頁。

61) 2012(平成24)年8月12日付け、沖縄タイムスの「刺さった記憶」の特集で、宜野湾市消防長は、本件航空機火災の火災調査について、「必要性に応じて質問権や調査権が認められている。その法律が、なぜ民間地域で適用されないのか、と歯がゆそうに疑問を呈す。火災調査を担当した予防課長は、乗員3人が病院へ運ばれたが、身元もわからない、調査の詰めができなかった、と悔しさをにじませた。」と地位協定の壁を報じている。

とを表している。たしかに米軍ヘリや部品等は米合衆国の財産であるから、その管理権は米軍にあるでしょう。しかし、そのことが一方的に火災現場等を封鎖し、日本側の調査を排除する理由とはならないはずである。日本側からすれば、調査や捜査の実施に関して「米軍の責任者の同意を得て行う。」と日米間で取り決めが明確にされているから、米軍はこの取り決め等に従って調査や捜査への同意、あるいは合同現場検証にも同意することができたはずだが、米軍がこれを拒否したことが大きな問題を生じさせたのである。他方、刑特法14条は日本国の法令による罪に係る事件について捜査の実施を認めているが、これをしなかったのは捜査機関自ら放棄したのか、あるいは国家機関の関与があったのか、大きな疑問である。

## V 日米地位協定の見直し

### 1 消防活動と日米地位協定

消防活動と地位協定に関する主な事項として、まず、地位協定2条関係については、日本側から使用を許された提供施設および区域について「個々の施設および区域に関する協定は、第25条に定める日米合同委員会を通じて両政府が締結しなければならない。」と定めている。協定締結に関する最近の例としては、基地内道路を消防・救急自動車の緊急通行や大規模災害時における住民避難の徒歩通行が基地司令官と市町村長との間で現地実施協定を締結している<sup>62)</sup>。しかし、施設および区域内で火災があった場合、そこへの消火作業および火災調査のための立ち入りは米軍の権限ある者の同意または応援要請があった場合に限られているのである。本県において、

---

62) 基地内道路の通過については、2001年1月11日の日米合同委員会において、緊急自動車の米軍施設、区域への限定的かつ人道的立ち入りが合意されたことから、本県では現地実施協定として同年4月7日に浦添市長と在沖海兵隊基地司令官との間で牧港補給地区内の通行に関する現地実施協定が初めて締結された。普天間飛行場内の道路の通行については、本件航空機火災が発生する2ヶ月前の2004年6月に宜野湾市長と在沖海兵隊基地司令官との間で協定が締結され、本件航空機火災の際にも救急隊は負傷した米兵の病院搬送の際、火災現場南側の佐真下ゲートから進入し、国道58号に抜ける大山ゲートから離脱するため普天間飛行場の基地内道路を通過した。同様に他の基地所在市町村でも市町村長と基地司令官等との間で現地実施協定が締結されている。

これまで消防機関が火災発生時あるいは発生から間もない時期に立ち入りを要請しても現地の責任者は施設・区域内に立ち入りを認めた事例はほとんどないのである。前述した神奈川県相模原市での火災では相模原市消防はその日のうちに消火作業に従事し、そして3日後には法31条に基づいて本格的な火災調査を行っているのである。

米軍への提供施設および区域と生活を余儀なくされている沖縄県民にとって安全等の確保が重要であることは言うまでもない。その確保を実現するためにも、米軍は提供施設および区域の内容を公表し、使用基準等については県民あるいは地方公共団体の声を聞いて、理解と協力を得ることが不可欠であると思う。したがって、沖縄県側から安全確保等の要請があった場合、その意向を反映できるような内容であると、消防活動においても米軍や米軍消防との有機的な連携の下で、安全かつ迅速に行われるものと思われるのである。

地位協定3条の「その施設・区域の運営や管理などの権利は、・・すべて米側がもっている。」と定めているから、前述した相模原市の火災では基地司令官が支援協定等に基づき市消防本部へ応援要請を行ったのである。ところが本件航空機火災では、基地司令官は日本側のすべての者を排除した。と言うことは、基地司令官が下す同意あるいは不同意の判断は、基地司令官の主観的要素に委ねられていることが大きいと感じるのである。その意味からすれば、同意又は不同意の一定の判断基準がないのか、あるいは、あっても日本側に情報提供されていないのか、いずれにしても公表していないのが問題ではないのか。緊急を要する消防活動の実施に向けては、地域住民、観光客、軍属等の安全にかかわる問題であるので最低でも現地実施協定で締結すべき事柄であると思うのである。

地位協定4条の施設および区域の返還に当たって問題なのは、「米側には現場を借りる前の状態に戻す義務はない。」と、わが国における一般社会のルールで見られる借家等に関する現状回復義務が免除されていることである。その趣旨は、借り主である米軍がその施設および区域の使用にあたって危険物や汚水物等を発生させることなく、正常の状態で使用した場

合の返還だと解されるからである。しかし、現実には、北谷町キャンプ桑江跡地や沖縄市のサッカー場での米軍が使用した残存物等の放棄や埋め立て等が発生しており、その残存物等の処理作業に長期間を要し、都市開発や地域開発の推進に大きな障害となっているのである。

残存物等の放棄等に関して消防活動の面からは、県内各地で日常的に行われている不発弾の処理作業と同様に万が一の災害発生に備えた警備・警戒活動が行われている。たとえば、地域住民への避難指示や避難誘導の実施、基地内から民間地域へ流れ出る油脂・汚水物等による特殊な災害発生の未然防止を図る、「危険排除作業」という他府県ではほとんど見られない消防活動を余儀なくされているのが実態なのである。

## 2 消防機関が求める日米地位協定の見直し

米軍が引き起こす事件・事故に伴う災害対応では、米軍が管理する施設および区域外でも消防行政権に関わる問題が数多く発生している。たとえば、米兵による飲酒運転・住居侵入・暴行などによる救急業務の事案が県民の安心・安全の確保に障壁となっている。

沖縄県は、県と基地所在市町村で構成する沖縄県軍用地転用促進・基地問題協議会を中心に、再三に亘って「米軍および米軍基地から派生する諸問題を解決するため」として、地位協定の見直し要請を行っているが<sup>63)</sup>、所管省庁は要請書を受理しても、ほとんどの項目で米国とのテーブルに乗せることもなく、地位協定の見直しに消極的な態度が見受けられるのである。それは、外務省や防衛省等が要請を受けるたびごとに、「地位協定の改定はその時々運用・改善で十分」と応え、地位協定締結後未だに改定されていないことから、米国の立場に立っているのではないかとさえ伺えるのである。

2013（平成25）年8月、宜野座村のキャンプ・ハンセン内で発生したHH-60米軍ヘリの墜落事故・火災では、事故の発生直後、基地のゲートに

---

63) 沖縄県知事公室基地対策課・前掲13)、104頁。



石川警察署員や金武地区消防署員、地元の関係者が集結し、事故現場への立ち入りについて米軍へ交渉したが、理由も告げずに阻止されたのである。通常、航空機が墜落した場合には、警察権行使の対象となり、警察が事故原因を特定し、「航空危険行為等処罰法」違反の容疑などで捜査を開始することになるが、この墜落事故、火災では、墜落した場所が基地内であったため、地位協定により警察の捜査権、消防の消火義務、火災調査義務が及ばず<sup>64)</sup>、事故現場は米軍の管理下に置かれ県民が求める事故原因の検証や再発防止策は難しく、基地周辺の民間地および水源地等への安全は確保されたのか、懸念されたところである<sup>65)</sup>。

このような米軍の排他的管理権について、法政大学の本間浩教授はドイツ駐留NATO軍地位補足協定の内容について、「補足協定の内容において最も注目し得るのは、ドイツ連邦共和国の主権主張である。・・・駐留外国軍隊が自国の基準を適用する場合でもそれをドイツの基準以上とする条件を付け、さらには基地周辺の住民の利益を駐留軍隊の任務遂行の主張に拮抗させても確保しようとする姿勢に裏打ちされた主権主張であった。とりわけ、地域住民の公共安全を確保するためには、ドイツ連邦政府の機関ばかりでなく関係地方自治体の機関による駐留外国軍隊施設区域への立入権さえも一定条件の下に認められている。」（ボン補足協定第53条

64) 日米両政府は、2016年9月28日に米軍基地内の立ち入り調査に関する環境補足協定を締結した。その主な内容は、①返還の際、米側は約7ヶ月前から日本側に現地調査の立ち入りを認める。②環境事故が発生した場合、米側から通報を受け日本側が現地調査とサンプル入手を要請できる、としている。しかし、跡地利用を円滑に進めるため、沖縄県が求めていた「少なくとも返還3年前からの立ち入り調査」は認められていないのである。なお、環境に関する事故発生時、環境補足協定は日本側は米側の通報を受けて現地視察を要請できるが、「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。」とされており、米軍責任者の裁量による対応と伺えるのである。裏を返せば、米軍は軍事行動の運用上の理由で日本側の要請を断る道を残しているのである。これは、これまでの米軍機の早朝や夜間飛行の騒音問題においても軍事行動の運用上の理由を盾に飛行を繰り返している実態と何ら変わるものでもない。

65) 2013年12月4日付け、琉球新報は、「2013年12月3日、宜野座村長ほか職員4人が、ヘリ墜落事故の後、初めて事故現場に立ち入ることができた。事故現場では、写真撮影が許可されたが水質や土壌の調査は認められていない。立ち入りが4ヶ月も経ったことに対し、宜野座村長は、『自分の土地の財産をすぐに確認できない現状は不満であり、日米地位協定を見直すべきだ』と語っている。」と報じた。

1項～3項)と自己主張を明らかにしていると述べている<sup>66)</sup>。

一方、日本では、米軍が管理し、使用している施設・区域に関して、地位協定3条3項だけを見ても、「公共の安全に妥当な考慮を払う。」という抽象的な表現となって、基地司令官の裁量、あるいは恣意的な運用ともなりうる内容なのである。すでに述べたとおり沖縄では、米軍機が基地外に墜落した場合でも事故現場への立ち入りはもとより、消防の調査および警察の捜査、その他関係機関の調査が拒否されているのが実態であり、地位協定17条に関する合意議事録や刑特法13条が米国の財産については米軍の責任者の同意なしに捜索、差押え、検証は認められていないとしていることから、日本側の調査および捜査にとっては大きな障壁となっているのである。このような壁を排除するためにも、とりあえず、日米両政府に対して、地位協定2条に関しては、「・・・基地所在市町村の同意を得て両政府が締結する・・・」、に改め、3条では、「・・・すべての措置をとることができる・・・」という米軍の実質的な権利、権力、権能という特権を廃し、4条にあっては、米軍に環境事故発生時における原状回復義務を課す、という見直しが必要ではないか。

こうしたことによって、地位協定は日米間における双務的な協定として一歩踏み出すこととなるのではないか。消防行政の観点からすれば、災害発生時における①早期の実態把握が可能となり、②的確な災害応急対策ができ、③速やかな災害発生原因の究明につながり、④類似災害発生の予防等、が図られる。よって県民の安心・安全の確保に応え、法の目的を達成することができるかと確信するものである。

---

66) 本間浩「ドイツ駐留NATO軍地位補足協定に関する若干の考察—在日米軍の地位協定をめぐる諸問題を考えるための手がかりとして—」『外国の立法』12頁(国立国会図書館調査及び立法考査局、2004年)。

## VI おわりに

本件航空機火災における米軍の行為について、日本の国家主権はアメリカの軍事力によって重大な制約を受けている状態にあると言える。

結論を急ぐと、以前の日米行政協定3条1項の「権利、権力及び権能を有する。」と高圧的と思われる表現で定めていた米軍・米兵の絶大な特権を現行の地位協定3条1項では「・・必要なすべての措置を執ることができる。」と、柔軟にもとれる表現に改められたのである。しかしながら、実際には改正前の特権を引き継ぐという形で日米間の取り決めを「基地権の密約」、「指揮権の密約」として交わしていたことが明らかになったのである<sup>67)</sup>。しかも、驚くことに日本政府はこのような取り決めを文書で確認することに同意したが、国民に公表することには同意しないという秘密了解、すなわち密約として「日本政府自らが情報隠蔽を望んだ<sup>68)</sup>」という信じがたい内容なのである。つきつめた場合、まさしくアメリカの軍事力に対する「国家主権の放棄<sup>69)</sup>」ではないのか。

一般国民の目の届かない密室で合意し、現在でも米軍の「権利、権力および権能」という特権を裏で認めつけ、本件航空機火災においても米軍は自らの特権として米軍ヘリ機体等の「合衆国軍隊の財産」のみならず沖国大の構内、1号館建物および周辺地域や道路にまで拡大・適用し、その現場一帯から消防、警察、日本側のすべての関係者を強制的に排除し、消防機関の火災調査権も阻んだのである。これが、NHKの取材で普天間飛行場基地司令官が述べていた「日米両政府の長期にわたる合意」の深層だっ

67) 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～69頁、（集英社、2014年）。  
矢部宏治・前掲51）、49頁～133頁（集英社、2016年）。

68) 吉田敏浩・前掲265頁。矢部宏治・前掲『日本はなぜ「基地」と「原発」を止められないのか』70頁。①2015年10月23日付け琉球新報、「米海兵隊沖繩駐留の歴史、日本政府側が海兵隊引き留めを米政府に働きかけた」。②2015年11月6日付け琉球新報、「1973年米国は沖繩から海兵隊撤退を検討、日本政府が駐留継続を米側に要望し引き留めた」。③2016年6月19日付け琉球新報、「海兵隊の沖繩駐留は政治の都合、海兵隊撤退は日本政府が引き留めた」と、それぞれが日本側に問題があると報じている。

69) 井端正幸・前掲51）33頁、34頁。

たのである。

地位協定に詳しい新垣勉弁護士によれば<sup>70)</sup>、「沖国大米軍ヘリ墜落事件は、地位協定における米軍事故（基地内外における）に対処する法的仕組みの不備をさらけ出した。事件後、日米両政府は、事故時の対処マニュアル（ガイドライン）を協議し合意したが、それはあくまで運用による対処策にとどまっており（資料6参照＝筆者）、地位協定における法的枠組みを整備するものではない。従って、今後とも同様の混乱、米軍の違法活動が繰り返されることが懸念される」と指摘しているのである<sup>71)</sup>。

このように米軍・米兵が引き起こす事件・事故の対応、さらには事件等に伴って発生する災害の対応には今なお問題が残っていることを強く認識する必要がある。消防機関においては、全体の奉仕者に要求される「法律による行政の原理」に基づく公正・公平な職務の執行のためにも、地位協定見直しの必要性を関係機関に強く主張し、訴え続けていくことが消防職員個々に与えられた課題<sup>72)</sup>ではないだろうか。

---

70) 新垣勉「米軍基地と日米地位協定－問題点と改正の方向－」沖縄国際大学公開講座委員会『沖縄国際大学公開講座15』75頁（編集工房東洋企画、2006年）。

71) 2016年12月13日21時30分頃、名護市安部の海岸に墜落した米軍機オスプレイの事故は、本件航空機火災の事故を受けて日米が取り交わした基地外での米軍機事故に関するガイドラインが適用される事案であった。米軍は米国の財産のみでなく、安部区民の財産である漁場まで自らの特権として規制したのである。新垣弁護士が指摘した米軍の違法活動が繰り返されているのが沖縄の現状である。

72) 本稿は、著者の消防行政に関わった41年余の集大成として、沖縄県における消防行政に係る問題の解決に向けて本学大学院法学研究科において研究したものである。研究成果を再度検証したところ、新たな問題が山積しているのがわかった。とりあえず消防行政に係る問題の解決のため、消防側の視点で、県民に係わるもの、国、特に総務省消防庁に係わるもの、米軍と日米地位協定に係わるもの、に関して消防法の中でも消防機関に義務を課している火災調査権の問題に絞って考察したつもりである。しかしながら本県での問題はある程度つきとめることができたが、他県での動向については、福岡市の火災事例を除いて十分とはいえなかったため、複数の基地所在県の実態を調査し比較検討するなど、次の研究につなげたいと考えている。今後とも沖縄法政研究所の関係者の皆さんや諸先生方のご指導を賜りますようお願い申し上げます。お願ひ申し上げる次第である。

資料1（本文28頁）

火災発見者の供述内容

供 述 調 書

質問実施日時 開始 平成16年8月13日 17時00分頃  
終了 平成16年8月13日 17時20分頃

平成16年8月13日14時17分頃、宜野湾市宜野湾二丁目6番1号沖縄国際大学構内（1号館）で発生した軍用機（ヘリコプター：CH-53D）墜落事故について、下記の者に質問をしたところ任意に次のように供述した。

被質問者住所 沖縄県宜野湾市〇〇1丁目〇番〇号  
Mマンション〇〇号室

氏 名 〇 〇 〇 〇

生 年 月 日 昭和・・年・・月・・日生まれ（・・歳）

1 私は、平成16年8月13日14時17分頃ヘリコプターが落ちた沖縄国際大学1号館の南側80メートルに位置する宜野湾市〇〇1丁目〇番〇号のMマンション〇〇号室の使用者、〇〇 〇〇です。生年月日は、昭和・・年・・月・・日生まれです。家族は、私と夫、子供3人の5人で住んでいます。

2 私は、ヘリコプターの落ちた日の14時17分頃、外出先から帰宅したばかりで台所にいました。次女はベランダで洗濯物を干していました。たまたま私の妹が遊びに来ており、その時は、窓際近くにいました。しばらくすると妹と次女が大声で『落ちた。落ちた』と言ったので私は2人の騒ぎ方が普通でなかったので急いでベランダに行き『何が落ちたの。』と妹に聞くと、妹が『ヘリコプターが落ちた。』と言ったので、私は直ぐに119番で消防に電話しようとしている時、「ドン」という大きな音を聞きました。又、西側のベランダの方に行くと沖縄大敷地内へヘリコプターが落ちており炎と煙が上がっており、ヘリコプターの部品が近くに落ちているのを確認しました。

供述者 〇 〇 〇 〇 印

上記のとおり、録取して読み聞かせしたところ、誤りないことを申し立て署名押印した。

平成16年8月20日

録取者 宜野湾市消防本部予防課 消防司令補 氏 名 印  
記録者 宜野湾市消防本部予防課 消防士長 氏 名 印

出典：宜野湾消防「航空機火災（ヘリCH-53D）事故関係資料」より作成。

資料 2 (本文30頁)

火災発見者に対する質問調査の内容

質 問 調 査 報 告 書	
東消防署長 殿	
	聴取者職氏名 調査員 ○○ ○○ 印
出火日時	昭和43年 6 月 2 日 22時47分頃
出火場所	福岡市大字箱崎3576 九大工学部大型計算機センター一帯
上記の火災につき、本職が聴取した事項は次のとおりでありますので報告します。	
聴取日時	昭和43年 6 月 14 日 12時30分
聴取場所	福岡市大字箱崎3576 九大理学部九大中門守衛室
被聴取者住所	○○市○○番地
同名氏年令	九州大学理学部警務員 ○○ ○○ ( 歳)
1 私は、理学部警務員で、ジェット機の墜落した時は、ちょうど中門守衛室で勤務していました。夜 8 時から守衛室で見張りの勤務していましたが、その間は何も異常はありません。	
1 21時頃になって、中門を閉めて理学部の巡回に出ました。巡回は保守管理センター、4号館、5号館、付属工場、食堂、原子核の外周を見廻り、理学部本館の北西側の入口から屋内に入り、1階から4階のガス栓、水道、電気等をみてまわりましたが異常はみられませんでした。	
1 約 1 時間位で巡回を終わり、22時頃から中門守衛室で見張りの仕事をしました。見張りをしている時、何人かの学生が中門の勝手口から出入りしたようです。当日は日曜でしたので平日より学生が少なかったと思います。	
1 21時45分頃だったのでしょうか、窓越しに、北側の文学部の 4 階ビルの上の方でジェット機の音に気づきました。同時にジェット機がみえました。	
1 文学部の建物は、この位置(守衛室)から70mか80m位で、4階建てのすぐ上空にジェット機がみえましたが、パン、パンとバックファイヤーを起こしたような音がしてエンジン音も低いように思いました。	

- 1 ジェット機がパン、パンと音がした時は、まだ机についていましたが、翼がゆれているようで、低く飛んで来ましたので、おかしいと思い机を離れようとした時は、ジェット機は守衛室の屋根で見えなくなりました。ジェット機のパン、パンと音を聞いた時からジェット機がみえなくなるまでは何秒かの時間でした。
- 1 ジェット機がみえなくなって、すぐにガーンと衝突するような大きな音がしましたので、直感的に構内に墜落したと思い表に出て、南側をみますと、現場ははっきりしませんでした。位置から理学部食堂か、冶金か、工事現場（大型計算機センター）付近と思われる地点が真っ赤になり火の粉が見えました。
- 1 墜落して火事になったことを知った私は、すぐに守衛室に戻り、同僚の警務員〇〇さんを起こそうとしたところ、〇〇さんはすでに起きて服を着ていました。私は、消防署に知らせようと受話器をとろうとした時、用度係の△△さんが素足で走ってこられ、ジェット機が工事現場付近に墜落したと知らせてくれました。
- 1 私は電話で119番に通報しましたが、話中ですので、これはいかんともう一度電話をしましたが話中でした。何度かけても話中ですので、これはだれか119に知らせているものと思い、中門の開放をして、消防車の出入りが出来るようにしていますと遠くの方でサイレンの鳴る音を聞きまして、しばらくしてから、5、6台の消防車が通りました。  
以下、余白

出典：福岡市消防局東消防署「火災原因調査報告書」より作成。

資料3 (本文53頁)

米軍との消防相互援助協定の例

**MEMORANDUM FOR MUTUAL AID FIRE PROTECTION  
BETWEEN  
18TH WING KADENA AIR BASE  
AND**

〇〇〇〇 CITY  
嘉手納空軍基地第18航空団  
及び  
〇〇市の消防相互援助の覚書

<英文は省略>

この協約は火災から生命財産を保護し、相互の利益を確保する為、米合衆国法典第42編1856a章に従い空軍長官を代行する第18航空団と〇〇市の相互が下記について20XX年〇月〇日に合意し締結する。

- a. 〇〇市消防本部代表から嘉手納空軍基地消防隊代表への要請により、嘉手納空軍基地消防隊は、消火機材・人員を〇〇市消防本部代表の指定する管轄区域内へ派遣する。
- b. 嘉手納空軍基地消防隊代表から〇〇市消防本部代表への要請により、〇〇市消防本部は、消火機材・人員を嘉手納空軍基地消防隊代表の指定する管轄区域内へ派遣する。
- c. 消火機材・人員の派遣は、下記の条件に従う。
  - (1) 協約により行われる支援要請は、人員の職種、数及び機材の種類・量、派遣要請の場所を指示する。なお、人員数及び支援機材の種類・量については、支援受諾する消防の代表者が決定する。
  - (2) 出動要請を受諾した消防本部・消防隊は、要請を行った消防本部・消防隊の指揮下に入る。
  - (3) 出動要請を行った消防本部・消防隊は、出動要請を受諾した消防本部・消防隊の支援の必要なくなった場合、又は出動要請を受諾した消防本部・消防隊が管轄区域で消防活動の必要に迫られた場合は、その要請を解除する。
  - (4) 通常〇〇消防本部の防災地域で米合衆国が所有又は運用する航空機が墜



落した場合、米軍上級消防幹部及び〇〇消防本部上級消防指揮官は墜落現場に於いて合同で指揮を執りうる。

d. 第18航空団及び〇〇市はこの合意によりこうむった如何なる費用も弁償することはない。

e. 第18航空団及び〇〇市はこの合意の遂行に帰結する人員の怪我、被害、損害又は死亡が起きた場合他の当事者に対し全ての補償の請求を放棄する。

f. 本協約履行中、各消防本部・消防隊が使用する全ての機材は、各消防本部・消防隊の所有であり、また、消防活動に従事する各消防本部・消防隊の人員は、各消防本部・消防隊の被雇用者である。協約満了期間は設定しない。しかしながら、協約は在日米合衆国が嘉手納基地を日本政府へ返還する時点で終了する。また、第18航空団及び〇〇市は、各々の判断で、相手方に対し、3ヶ月前に書面による事前通知を行い、合意を破棄する事が出来る。更に双方当事者が合意の上、協約を破棄する事が出来る。

g. 本協約の日英両文は等しく正文である。

〇〇市長

空軍長官代行

日付 年 月 日

履行場所 〇〇市役所

署名 ○ ○

米空軍、准将  
第18航空団司令官

出典:中部地区の消防本部の例により作成(『逐条解説消防組織法』178頁を参照した)。

資料4 (本文55頁)

現場立ち入りについて宜野湾消防大隊長と米軍消防M隊長等の交渉内容

時 間	主 な 交 渉 内 容
15時40分頃	①大隊長:「火災現場の状況確認と火災調査のため立ち入り」を要請。 →M隊長:「建物等の崩壊等の危険がある。立ち入りはできない」として拒否。 ②大隊長:「何故、危険であるか、15分後に報告するように」と、問い詰めた。 →M隊長:「報告の件、了承した」
15時50分頃	①宜野湾市長および市関係部長等が現場へ到着、大隊長(消防長)を通じて米軍司令部に対し、「市長の立ち入り」を要請。 →市長の立ち入りが許可される。 ②「市長とともに、消防も入る旨」を米軍司令部に伝える。 →消防の立ち入りは拒否される。 ③消防の立ち入りが拒否されたため、市長も立ち入らず、市長は、「この場所は宜野湾市だ、日本である。どうして入れない、誰の指示か」と抗議。 →米軍司令部の回答なし。
16時40分頃	①大隊長:「火災現場の状況確認と火災調査のため立ち入りを要請し、30分後に報告するように」と伝える。 →M隊長:「建物等の崩壊等の危険がある。立ち入りはできない」として申しれを拒否。
17時35分頃	①大隊長:再度、M隊長を呼び出し、「状況確認と火災調査のため立ち入り要請し、30分後に報告するように」と伝える。 →M隊長:「建物等の崩壊等の危険がある。立ち入りはできない」として申しれを拒否。「報告の件は了承した」宜野湾消防の活動に対する感謝の言葉をかけた。
18時45分頃	①大隊長:報告がないので、M隊長を呼び出し、再度、「状況確認と火災調査のための立ち入り」を要請。 →M隊長:「現場の調査は明朝8時から10時までには実施できるようにする」と発言。 ②大隊長:「現場の保存等を責任をもって実施するよう」指示。 →M隊長:「現場の保存については、米軍が責任を持つ」と発言。 ③大隊長:M隊長の発言を確認したところで、本署隊に現場引き揚げを命じ、指揮隊も、その後の19時19分頃に現場を引き揚げ、同27分に帰署した。

出典: 宜野湾消防「米軍ヘリ墜落事故に関する時系列報告書」より作成。

資料5（本文57頁）

「火災原因調査要請に対する回答内容」

2004年8月17日

宜野湾市消防本部  
消防長 I・U 殿

貴殿からの火災現場調査への同意の要請書（2004年8月14日付）について十分に検討いたしました。日米両政府の長期にわたる合意に基づき、海兵隊は貴殿の要請にお応えできません。

しかしながら、事故により被害を受けた財産について観察するという目的での事故現場と周辺地域への立ち入りについて、宜野湾消防本部に許可を与えるべく準備をしています。この許可は、那覇防衛施設局の職員に対して行う同様な許可と連動しています。立ち入りの際は、必ず那覇防衛施設局の職員と米軍憲兵隊の同行を必要とします。また、調査のための証拠保存のため、立ち入りの許可および拒否の最終権限は米国捜査官にあります。

貴消防署の立ち入りは、墜落現場からの事故機や破片を除去しようとする海兵隊の作業を決して妨げるようなものであつてはなりません。

米国捜査官が検証を行う前に、いかなる証拠物も破損させないため、立ち入り観察者は、米国捜査官の指示に従い、また、いかなるものも重要な証拠である可能性を考慮し、現場では一切のものに触れないことに同意しなければなりません。

日本政府は日米合同委員会を通し、調査結果を請求することが出来ます。

H 中佐  
在沖海兵隊外交政策部G-5

出典：宜野湾消防「航空機火災（ヘリ CH-53D）事故関係資料」より作成。

資料6 (本文74頁)

消防行政に関連する日米地位協定運用の改善内容

平成7年10月	殺人又は強姦等については、起訴より前の段階で、日本側から米側に対し、被疑者の身柄の引き渡しを要請できる仕組みに合意(救助・救急事案)。
平成9年3月	事件・事故の通報体制について、通報すべき事件・事故の明確化、通報経路の確立、通報内容の標準化等について合意(災害通報)。
平成13年1月	人道上重要で緊急を要する事態への対処を支援するために、日本の緊急車両等が米軍施設・区域内へ立入(通行)する手続きに合意(緊急通行)。
平成16年4月	捜査協力を強化するための措置として、米軍司令部の代表者が被疑者の取り調べに同席することが認められると合意(質問および資料提出命令)。
平成17年4月	米軍施設・区域外において、航空機が墜落した場合等に適用される方針及び手続きに合意(災害対応)。
平成19年4月	災害時において、県又は地方の当局の人員等が、災害対応を実施するため、又は訓練を実施するため、米軍施設及び区域を使用できるよう、その手続きに合意(災害対応)。
平成23年12月	公の催事での飲酒も含め、飲酒後の自動車運転による通勤は、公務として取り扱わないとすることで合意(救助・救急事案)。

出典：沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』105頁を参照し作成。

## 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. 財団法人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）
4. 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）
5. 琉球新報社日米廻り舞台『普天間移設 日米の深層』（青灯社、2014年）
6. 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』（光文堂、2013年）
7. 井端正幸ほか『憲法と沖縄を問う』（法律文化社、2010年）
8. 前津榮健ほか『ベーシック行政法』（法律文化社、2010年）
9. 関東一『消防行政法要論』（東京法令、六訂版、2009年）
10. 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）
11. 中野正剛『刑法総論講義案』（成文堂、2012年）
12. 田宮裕『刑事訴訟法』（有斐閣、新版、2008年）
13. 前泊博盛『沖縄と米軍基地』（角川書店、2011年）
14. 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）
15. 孫崎享『日米同盟の正体－迷走する安全保障』（講談社、2010年）
16. 孫崎享『戦後史の正体』（創元社、2013年）
17. 吉田敏浩『沖縄 日本で最も戦場に近い場所』（毎日新聞社、2012年）
18. 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）
19. 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）
20. 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）
21. 高橋哲哉『犠牲システム福島・沖縄』（集英社新書、2012年）
22. 林博史『暴力と差別の米軍基地』（かもめ出版、2014年）
23. 西山太吉『機密を開示せよ－裁かれる沖縄密約』（岩波書店、2010年）
24. 黒澤亜里子『沖国大がアメリカに占領された日 8・13米軍ヘリ墜落事件から見

えてきた沖縄／日本の縮図」(青土社、2005年)

25. 特定非営利活動法人安全工学会編『安全工学講座 1 火災』(海文堂出版、1983年)
26. 東京消防庁警防部『近代消防戦術』(東京法令、1994年)
27. 東京消防庁『指揮隊の活動要領 現場が求める実用知識』(東京法令、2006年)
28. 警察制度研究会『注釈警察官職務執行法』(立花書房、2005年)
29. 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)
30. 矢吹晋『敗戦・沖縄・天皇 尖閣衝突の遠景』(花伝社、2014年)
31. 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)
32. 末浪靖司『機密解禁文書にみる日米同盟』(高文研、2015年)
33. 末浪靖司『対米従属の正体』(高文研、2014年)
34. 橋本晃和・マイク・モチヅキ『沖縄ソリューション』(桜美林大学出版部、2015年)
35. 安田浩一『沖縄の新聞は本当に「偏向」しているのか』(朝日新聞出版部、2016年)
36. 平川祐弘『日本の正論』(河出書房新社、2014年)
37. 櫻澤誠『沖縄現代史』(中央公論新社、2015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. 総務省消防庁消防課「沖縄在日米軍ヘリ墜落事故に関する政府の対応」(2004年)
3. 警察庁「米軍ヘリ墜落事故に関する時系列報告書」(2004年)
4. 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)
5. 沖縄県軍用地転用促進・基地問題協議会「基地から派生する諸問題の解決促進に関する要請書」(2012年)
6. 総務省消防庁「平成24年度、25年度版 消防白書」(2012年)
7. 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)
8. 福岡市消防局「ガルーダインドネシア航空機火災活動報告書」(1996年)
9. 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)
10. 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）

11. 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」（精印堂、2013年）
12. 東京消防庁50年のあゆみ編さん委員会「東京消防庁50年のあゆみ」（廣濟堂、1998年）
13. 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）
14. 自治体消防制度60周年記念事業実行委員会「自治体消防60年のあゆみ」（ぎょうせい、2008年）
15. 井端正彦「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）
16. 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）
17. 本間浩「ドイツ駐留NATO軍地位補足協定に関する若干の考察 在日米軍地位協定をめぐる諸問題を考えるための手がかりとして」（国立国会図書館調査及び立法考査局、2004年）
18. 田巻一彦「検証普天間事故 米軍の現場封鎖は地位協定に反する越権行為 日本政府には主権感覚欠如」（核兵器・核実験モニター第217号、2004年）
19. 沖縄県知事公室基地対策課「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六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について合意議事録」（日米合同委員会、1960年）
20. 沖縄県知事公室基地対策課「日本国内における合衆国軍隊の使用する施設・区域外での合衆国軍用機事故に関するガイドライン」（日米合同委員会、2005年）
21. 沖縄県知事公室基地対策課「沖縄の米軍基地」（光文堂、2013年）
22. 沖縄県知事公室基地対策課「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」（太陽、2013年）
23. 沖縄県知事公室消防学校「教育訓練指導マニュアル」（消防学校、2013年）

