

特 集

日本赤十字社の法令・規則と大規模災害における救護

河合 利修¹

要旨

日本赤十字社は現在、災害における救護活動を日本赤十字社法などの法律および日本赤十字社救護規則などの内部規則にのっとり行っている。災害救護は基本的に日本赤十字社の各県支部がおこなうが、大規模災害においては災害対策本部が本社および関係の支部に設置され、救護活動が行われる。本稿では、日本赤十字社の災害救護に関する法律および規則をまとめたうえで、大規模災害における日本赤十字社の活動を法律および規則の面から考える。

キーワード 東日本大震災 災害救護 法令 規則 戦時救護

I 東日本大震災、災害救護、法令、規則、戦時救護¹⁾

日本赤十字社は、博愛社として明治10年（1877年）に設立されて以来、一貫して救護を第一の目的としてきた。その根拠となる法令・規則は、どのようにこれまで変化してきたのであろうか。この歴史的変遷は、単に歴史的な記述に終わらず、今日の日本赤十字社にも影響を及ぼしているため、以下に示す。

明治10（1877）年5月に博愛社設立とともに定められた博愛社社則第1条は、戦場の傷者を救護することを目的としており、これにより西南戦争救護が実施された。明治20年（1887年）5月に博愛社が日本赤十字社と名称を変えると、日本赤十字社社則が制定され、第1条では博愛社社則とほぼ同じく、戦時において傷病者を救護することを目的とした。また明治31年10月に最初の日本赤十字社戦時救護規則が制定され、具体的な戦時救護の内容が定められた。

社則は内部規則であり、日本赤十字社の法令上の根拠は、明治34（1901）年12月に制定された勅令である日本赤十字社条例による。この勅令によると、日本赤十字

社は陸・海軍大臣が指定する範囲内で「陸海軍ノ戦時衛生勤務ヲ幫助スルコト」ができる。これにより、日本赤十字社の目的が戦時救護であることが明確に規定された。日本赤十字社条例は、昭和22（1947）年1月に廃止されるまで、数次にわたり改正されたが、戦時救護を日本赤十字社の事業とする点に変更がなく、また、他の事業が加わることもなかった。

以上、第二次世界大戦終了までは、戦時救護をおこなうことが日本赤十字社の目的となっていた。もっとも実際は、明治21年（1888年）の会津磐梯山噴火を嚆矢として、日本赤十字社は創立初期から災害救護活動を行ってきた。前述のとおり、日本赤十字社の法的根拠である日本赤十字社条例には災害救護が規定されていなかったが、以下のとおり、日本赤十字社社則およびその他の規則で規定されるようになったのである。

会津磐梯山噴火およびトルコ軍艦エルトゥール号遭難の救護を経て、明治23（1891）年の濃尾地震において日本赤十字社は本格的な災害救護活動を行った。そして、翌明治24（1892）年に日本赤十字社社則が改正され、「臨時天災」における救護も戦時救護と並び日本赤十字社の目的となった。

さらに明治31（1900）年に具体的な規則である日本赤十字社天災救護規則が制定された。そして、明治37

¹ 日本赤十字豊田看護大学

(1904)年にこの規則が改正され、災害救護は日本赤十字社の各支部の事業となった。明治44(1911)年には、欧米においては災害という用語が使用されているとの理由などから、上述の天災救護規則は廃止され、日本赤十字社災害救護規則が制定された²⁾。もっとも、規則の内容は基本的には変わらず、災害救護は支部の事業であり続けた。また、災害救護を行う際の具体的な救護班の救護員および資材については、戦時救護規則が準用された³⁾。

現在の日本赤十字社救護規則(昭和30年6月20日本達甲第4号)は昭和30(1955)年に制定されたが、制定と同時に日本赤十字社戦時救護規則および災害救護規則は廃止された。これにより、日本赤十字社の事業の中心にあった戦時救護という柱が取り除かれた形で、災害救護は存続したのである。

II 大規模災害における救護活動の課題

以上から、日本赤十字社の災害救護は支部を中心とした分権的性格をもち、これは戦前の災害救護を引き継ぐものであることがわかる。ただし、現在と戦前との大きな違いは、戦時救護の有無である。戦前の戦時救護は支部において救護班が編成されるにしても、本社の影響が強く、また、軍の指揮下に入った。戦時救護規則では、日本赤十字社本社に救護部が設置され、陸海軍大臣が日本赤十字社本社へ救護班派遣を命令、さらに日本赤十字社本社は同社支部に命令、救護班を派遣したのである。たとえば、第一次世界大戦の救護においては、陸海軍が大本営を設置しなかったため、日本赤十字社は救護部を設置しなかったが、日本赤十字社本社が事務を行った⁴⁾。そして、大正3(1914)年10月20日に八代六郎海軍大臣より日本赤十字社本社にたいして佐世保海軍病院へ救護班派遣を命令、同日それを受けて本社は長崎支部に救護班編成および派遣を命令、10月27日に救護班の勤務が開始した。それ以外の救護班編成および派遣も同様の方法で行われた。

災害においても救護班の編成などは、戦時救護規則に準じていたが、上述のとおり、救護活動は支部が行なった。もっとも、明治から昭和にかけて最大規模の災害、すなわち関東大震災においては、難局に対処するために臨時の規則が作成され、本社を中心とした救護を実施することとなった。震災は大正12(1923)年9月1日に

発生したが、その8日後の9月9日に日本赤十字社臨時震災救護部規則が常議会において決議された。第1条は、「日本赤十字社は臨時震災救護部を設け社長之を監督し震災火災に罹りたるものの救護に関する事務を掌理せしむ」と規定した。『日本赤十字社社史稿第4巻』によると、「当初は(臨時救護所)相互の連絡がきわめて困難であったため統制にかけるところがあったが数日の後通信交通の回復にともなって、本社臨時救護部の統制指揮が徹底するにいたった」とある⁵⁾。

戦後になり、日本赤十字社法が昭和27(1952)年に制定され、第27条により、日本赤十字社の事業として「非常災害又は伝染病流行時において、傷病その他の災やくを受けた者の救護を行うこと」が明記された。さらに、日本赤十字社救護規則が制定されたが、規則第9条によると、「救護は、災害等の発生した当該地区の支部長(中略)が実施する」。日本赤十字社には各都道府県に支部があり、災害救護の実施主体は支部と規定されている。もっとも第7条により、「災害発生のおそれがあるとき又は災害等の状況に応じ」て、社長および支部長は、「必要があると認めたときは、救護業務の実施に関し、連絡統制を図るため、臨時に本社(2以上の支部の地域を対象として設ける必要のある場合を含む。)及び支部に災害警戒本部又は災害救護実施対策本部を設けるものとする」と規定されている。大規模災害発生時には、災害救護実施対策本部(以下、「対策本部」と略す)が日赤本社および関連の支部に設置される。

平成7(1995)年に発生した阪神・淡路大震災においては、災害対策本部が日本赤十字社本社、兵庫県および大阪府支部の計3カ所に設置された。これに関して、当時の兵庫県支部荻野賢治事務局長は、「日本赤十字社の中に、災害対策本部が3つも設置され、ある時は4つになったり、指揮命令系統が輻輳し、指示が乱れたこと」を震災対応の「一番拙かった点」として挙げている⁶⁾。

今回の東日本大震災では、災害対策本部が日本赤十字社本社や宮城県支部などにおいて、複数設置された。加えて、今回の震災でははじめて日本赤十字社DMAT(Disaster Medical Assistance Team)が活動を行い、新たな指揮命令系統が出現した。日本赤十字社は「日本DMATと同等の研修を受講した救護班を中心として、被災現場で協同して活動を行っている」⁷⁾。今回の震災において、例えば東京の日本赤十字社医療センターは震災101分後にDMAT一チームを福島市へ派遣した⁸⁾。

これは、同センターが医療班を派遣した1時間前のことであった。

さらに宮城県においては、石巻圏合同救護チームが3月20日に結成され、日本赤十字社の救護班もそのもとで活動を行った⁹⁾。宮城県知事から宮城県災害医療コーディネーターとして委嘱されていた石巻赤十字病院の石井正医師が医師会、東北大学、自衛隊などの医療活動を調整したのである。この体制のもと、石巻赤十字病院は、震災において地域の中核的な救援活動を行った。他方、新たな指揮命令系統が生じたことも事実である。

現在、日本赤十字社は救護報告を編纂中であり、第一次資料もまだ容易に得られる状況になく、東日本大震災の救護活動における課題について詳細に論じることは時期尚早である。しかし、今回の震災では少なくとも、日本赤十字社内に複数の災害対策本部が設置され、さらにDMAT および石巻圏合同救護チームという日本赤十字社以外の指揮命令系統が存在するようになった。このように複数の指揮命令系統が存在することの妥当性を検証する必要がある。そして、その場合、過去の大規模災害の事例が参考になる。関東大震災においては、震災直後に臨時に規則が採択され、日本赤十字社本社に救護本部を置くことが決められた。また、阪神・淡路大震災においては、救護本部が複数存在したことにより生じた問題が指摘されている。災害救護は基本的に被災した県の支部が中心に救護活動を行うのが最も適当であろうが、東日本大震災のような大規模災害の場合は、日本赤十字社内部の意思決定を一元化する必要性を検討する時期に来ているのではないかと。

さらに、行政や他の救護班との関係についても、考慮の必要があろう。今回の震災では、日本赤十字社以外にも様々な救護の主体が活動を行い、たとえば石巻圏合同救護チームはそれをまとめる役割を果たした。しかし、大規模災害において、一元的な指揮のもと、ともすればバラバラになりがちな救護活動をまとめるための仕組みの構築を、日本赤十字社をはじめとして救護を行う組織は考える必要があるのではないかと。そして、その際は、戦前の戦時救護が参考になろう。つまり、戦時救護では、陸海軍が行う衛生事業に日本赤十字社はその内部に入り、陸海軍の指揮下に入った。これと同じように、大規模災害において、関連省庁の指揮のもと、日本赤十字社を含む様々な救護の主体をまとめることができれば、効率の良い救護活動が期待できよう。

このような体制が確立すると、日本赤十字社の独立性が損なわれるのではないかと、という疑問も生じるであろう。しかし、赤十字の基本原則²⁾の一つである独立の原則は、一方で赤十字社の独立性をとなえると同時に、他方で赤十字社がその国の政府の人道的事業の補助者であることも定めている。加えて、歴史的な背景から、伝統的に赤十字社は軍の衛生部隊のもとで戦時救護活動を行った。したがって、このような体制の構築は、赤十字の基本原則および赤十字の歴史的背景に鑑み、十分考慮に値するものである。

IV おわりに

災害救護における日本赤十字社の活動は、支部を中心として行われてきた。大規模災害の場合は、災害対策本部を本社および関係支部におくが、かつての戦時救護のように意志決定およびその伝達の経路がはっきりしているわけではない。加えて、東日本大震災では、DMAT および石巻圏合同救護チームという日本赤十字社の枠外で日本赤十字社が救護活動を行う状況が出現した。

災害救護は日本赤十字社にとって創設初期の頃から重要な活動であったが、特に大規模災害への対応は、かつての戦時救護への対応のように確立しているわけではない。今回の大震災を機に、大規模災害において、日本赤十字社がどのように意思決定を行い、そしてそれを救護員にどのように伝え、あるいは命令するかについて議論をする必要がある。また、救護を行う他の団体・機関との関係についても、議論する必要がある。

なお、本来ならば、資料による裏付けが論文および議論にとって重要であるが、東日本大震災については日本赤十字社が近い将来刊行する報告書によらねばならない。本稿は、したがって、あくまでも収集可能な情報をもとに作成された。今後の報告書の刊行およびそれをもとにした論文および議論が望まれる。

文献

- 1) 黒沢文貴・河合利修：日本赤十字社と人道援助，東京大学出版会，2009
- 2) 小澤武雄：災害救護規則設定の趣意に就て，日本赤十字，第288号，4-8，1911

²⁾ 赤十字が活動するさいに従わなければならない原則で、1965年の赤十字国際会議で宣言された。

- 3) 日本赤十字社：日本赤十字社社史稿 第 6 卷，日本赤十字社，1972.
- 4) 日本赤十字社：日本赤十字社史統稿 下巻，日本赤十字社，1929.
- 5) 日本赤十字社：日本赤十字社社史稿 第 4 巻，日本赤十字社，1957.
- 6) 日本赤十字社：阪神・淡路大震災－救護活動の記録－，日本赤十字社，1996.
- 7) 日本赤十字社ホームページ，www.jrc.or.jp.
- 8) 日本赤十字社医療センター・ホームページ，www.med.jrc.or.jp.
- 9) 石井正：東日本大震災に対する石巻圏合同救護チームについて，
<http://www.ishinomaki.jrc.or.jp/img/shinsai04.pdf>.