

不発弾処理行政の構造と法的課題 —戦後処理 と 公法学 の観点から—

大城 渡

The administrative process of bomb disposal and related legal questions

Wataru OSHIRO

要 旨

本稿は、住民生活に重大な影響をもたらし得るにもかかわらず、その根拠となる体系的法令を有さない不発弾処理行政の構造をできる限り明らかにし、その法的課題を検討する。

わが国には、かつての戦争の影響により全国各地（特に沖縄）に多くの不発弾が埋没している。不発弾処理の実際は、自衛隊や自治体、交通機関等多くの公私諸機関の連携によってなされるが、必ずしも明確な法令上の根拠を有するものではなく、法的責任の所在を曖昧にする要綱・通達に依拠しているところもある。そのため、行政のあり方として問題点も少なくなく、例えば、そもそも何れの行政機関が不発弾処理につき第一次的法的責任を負うのか未だ明確には定められておらず、また、不発弾が爆発した際の被災者に対する実効的救済をどのように図るか等、法的には未整備な点も多く見受けられる。

他方、不発弾爆発事故をめぐるこれまでの司法判決に見出せる論理に依拠すれば、国の責任で惹起された戦争行為によって不発弾がもたらされ、かつその不発弾を放置することによる事故の危険性や生じ得る被害を合理的に予想することができ、さらに不断の探査や処理等を真摯に行うことでそのような事故の発生を可能な限り回避できるため、国の法的責任は明確に認められうる。但し、それでもなお被災者には、その救済に裁判という多大な負担を求めるものになってしまう。

現代に引き継がれ残された「戦争の惨禍」たる不発弾の処理について、国は、戦後処理の一環として、あるいは憲法上の「平和主義」の趣旨に適うものとして、被災者を救済し、自らの法的責任を明らかにする体系的な法令を早急に整備し、住民の生命や生活の安全を確保すべき憲法上の責任を誠実に果たさなければならない。

キーワード：不発弾処理、要綱・通達行政、多機関連携（行政）、戦後処理（責任）、実効的救済、平和主義

Abstract

This article clarifies the process and related legal questions concerning the public administration of bomb disposal.

In Japan (particularly in Okinawa), many unexploded bombs remain from the last war. The public administration for their disposal is a cross-agency process involving the Self-Defense Forces, the police and the local municipality. But because it is based mainly on executive rules rather than legislative laws, the legal liabilities are vague, and defects in the system lead to the absence of effective relief for casualties.

Past judicial rulings following disastrous explosions clearly indicate the legal liability of the

state. However, taking cases to court for relief will certainly impose heavy burdens on the casualties. They need recourse to systematic law.

In the spirit of constitutional pacifism, the central government must take full constitutional responsibility for the disposal of unexploded bombs both at home and abroad.

Key words: bomb disposal, administration by executive rule, administration by cross-agency cooperation, postwar management, casualty relief, constitutional pacifism

I はじめに

時間の経過とともに、過去の戦争を直接に経験した世代が、戦後に生を受け、幸いにも戦争を経験することがなかった世代との間で、世代交代が社会で徐々に行われてくると、人間や社会における記憶というものは、いかに凄惨なものであったとしても、戦争を直接に経験した当事者でもない限り、戦争を否応なく過去のものとしてしまいがちになる。

しかし、私たちの身近な生活で砲弾が直接飛び交うことはなくなったものの、戦争の残滓は実は未だ濃いものがある。例えば、戦没者を弔う慰霊祭や遺骨収集作業、特に沖縄では戦後も変わらず駐留を続ける米軍基地の存在やそこで日常的に繰り広げられる軍事演習等は、先の戦争をものはや過去のものとして安易に忘却することを許さない。かつて大規模な空襲や原爆投下を受けたことがあった自治体等においても同様に戦争の記憶は容易に消えることはあるまい。これらの自治体では、他の自治体には通常は見られない水準で遂行される、戦争と平和に係わる行政領域を特色として有することとなる。

本稿で扱う不発弾の処理に係る行政も、先の戦争と平和に係る行政領域の一つである。そして、これまでの処理実績⁽¹⁾に鑑みれば、わが国で唯一の熾烈な地上戦が行われ、想像を絶する何万トンもの砲弾がその地に降り注いだ歴史を有する沖縄にあっては、特に象徴的な行政活動の領域の一つとなるであろう。

前述したように、一般に、人の記憶は時間の経過とともに薄れざるを得ないが、不発弾はその殺傷兵器としての構造上、戦後60年以上という長い時間が経過してもなお当初の殺傷能力を維持し続けている場合が少なくない。このような不発弾が、投下された当初の目的をまるで思い出したかのように突然に爆発しようものならば、既に日本国憲法第9条によって戦争を放棄したはずのわが国の市民の生命や安全はひとたまりもあるまい。住民の生命や生活の安全を確保するために、かつての戦争の負の遺産でもある不発弾を適切に処理することは、戦争処理・戦後処理の一環としても、また日本国憲法の平和主義の趣旨を市民生活において具現化するためにも、重要な課題であるはずである。

しかし、不発弾が爆発し、死傷者を出したケースは、

全国を見渡しても多数に上るが、島全体に「各種の“弾”が雨のように降った⁽²⁾」とされる沖縄本島では特に際立つ。

例えば、戦後・復帰前の沖縄では、1970（昭和45）年当時までに1,916件の爆発事故が発生し、707人が死亡、1,215人が負傷したとされる⁽³⁾。また、復帰後の象徴的事件として、1974（昭和49）年3月、那覇市小禄にあった私立幼稚園横の下水道工事現場で不発弾が爆発する事故が発生している。それによって、4人が死亡し、34人が重軽傷、家屋損壊80戸、車両被害は41台という大きな被害を出した⁽⁴⁾。この事故（以下、小禄爆発事故という）は、後に述べる現在の不発弾処理行政の構造が構築される大きな契機となった。

最近でも、2009（平成21）年1月に、沖縄戦にあって特に凄惨さを極めた激戦地であった沖縄本島南部にある糸満市で、水道管埋設工事中に米国製250キロ爆弾とされる不発弾による爆発事故が発生し、近隣施設の窓ガラスが割れるなどの被害や、当該工事に従事していた重機オペレーターらが重軽症を負った⁽⁵⁾（以下、糸満市爆発事故という）。また、翌2010（平成22）年4月には、沖縄本島中部にあるうるま市で、爆弾とは長い間認識されず、民家に40年間も放置されていた米国1964年製造の不発弾が、沖縄県警等の関係行政機関にその存在が認識された後もなお、にわかに信じ難いことではあるが、新聞報道で大々的に報道されるまでの5カ月以上もの間、何らの措置もなく放置される事件も起きている⁽⁶⁾（以下、うるま市事件という）。

戦後60年が既に経過しているが、古今に発生したいずれの事件・事故においても、後で詳細に言及するが、何らかの問題を抱えており、不発弾処理に関する行政のあり様は、事案の性質に対して、必ずしも適切とは評価し得ない厳しい水準に留まり続けている。特に、最近10年間で年平均約30トン（約700件余）とされる不発弾処理ペース（沖縄県『消防防災年報（第36集）（平成21年版）』（県知事公室防災危機管理課、2010年3月）133頁の統計資料から算出）では完全処理までになお少なくとも70～80年がかかると一般に推測される沖縄における不発弾の埋没状況（推定埋没量約2,200～2,600トン）に鑑みれば、行政のあり方として検討されるべき課題がなお少なくないことが窺われる。

そもそも、「不発弾」(狭義)とは、「火砲から発射された砲弾や航空機から投下された爆弾等で、地上等に落下したが発火せず“不発”となったもの、あるいはその疑いのあるもの」を一般にいい、「起爆装置(信管)の安全機構が外されており、何らかの衝撃で何時でも発火装置が起動(作動)しうる状態にあることが予想されるので大変危険なもの」とされている。その種類としては、「爆弾、砲弾、ロケット弾、地雷、機雷、手榴弾、小火器弾、ガス弾、その他未使用の爆発物」がある。不発弾が発見される状況によって、「発見弾」(民間の住宅建設や公共工事等において偶然発見され、処理されるもの)と、「埋没弾」(住民からの情報に基づき探査、発掘を行い処理されるもの)に区分けされるという⁽⁷⁾。

通常、わが国で発見、処理される不発弾は、主に先のアジア太平洋戦争中に何某かの理由で爆発せず残されたものが大部分を占めるが、実は必ずしもそれに限られるものではなく、沖縄ではさらに、うるま市事件のように、戦後の在日米軍による軍事演習や訓練に起因するものも含まれうる⁽⁸⁾。あるいは、旧日本軍が敗戦に際して、適切な安全化措置を採らずに、単に遺棄・放置した爆弾等についても、殺傷兵器として実際に火砲から発射されたり、航空機から投下されたりしたものではなかったとしても、現在でも何らかの衝撃で何時でも爆発する危険性がある限り、「大変危険なもの」であることには変わりなく、定義上は「未使用の爆発物」として当然に「不発弾」(広義)に含めてもよからう⁽⁹⁾。

本稿は、これまで公法学による検討の対象とされることがほとんどなかった⁽¹⁰⁾、戦争処理・戦後処理の一環でもあると考えられる、不発弾処理行政の構造やその現状をできる限り明らかにし、それに対して、憲法が保障する住民の生命や安全を尊重し確保する見地から若干の検討を行い、その法的課題を指摘しようとするものである。

II 不発弾処理行政の構造

本節では、全体として、国民からの透明性には甚だ乏しい現在の不発弾処理をめぐる行政の基本的構造についてできる限り明らかにしておく。

① 不発弾処理行政に関する法的根拠

不発弾処理について体系的に定めた法令は、現在のところ存在しない。以下に言及するように、幾つかの法令等に分散して、関連する事項が見受けられる。

まず、不発弾を現実にも最後まで安全化処理するのは、現在、自衛隊の役割である。ところが、自衛隊による不発弾処理活動は、国民生活に重大な影響を及ぼす活動ではあるものの、その法的根拠としては自衛隊法(昭和29年法律165)本則に明文の規定はない。実は市販の六法

では省略されることが多い⁽¹¹⁾自衛隊法「附則」の方に掲げられている⁽¹²⁾。具体的には、その第4項で「自衛隊は、当分の間、防衛大臣の命を受け、陸上において発見された不発弾その他の火薬類の除去及び処理を行うことができる」という規定にある。一般的に、ある法令の「附則」には、法令の本体となる部分(本則)に対して、付随的な条項(例えば、当該法令の施行期日や、当該法令の施行に伴う経過措置、既存の法令の改廃等に関する規定)が定められているとされる⁽¹³⁾ので、法的に見れば、自衛隊による不発弾処理活動は、行政活動が一般に依拠すべき「法律による行政」の原理に照らし、果たして確たる「法的根拠」を有するものといえるのか、仮に形式的には法的根拠を一応有するものではあっても、自衛隊による諸活動の中ではあくまで「付随的な」ものとして位置づけられているに過ぎないことが窺える。

そして、この規定を基にして、自衛隊統合幕僚長によって定められた「陸上において発見された不発弾の処理に関する達」で、陸上自衛隊がその職務において処理すべき不発弾の対象範囲につき、「戦時中の連合軍及び旧陸海軍の火薬、爆薬及び弾薬類で陸上で発見されたもの」等と明記されている⁽¹⁴⁾。

不発弾処理に関する地方公共団体(都道府県・市町村)の役割については法令上、どのように定められているのであろうか。実は現時点では、特に明確な法令上の根拠は存在しないままに、不発弾発見現場周辺に住民を抱え、その生命や安全等を確保せざるを得ない立場に置かれる自治体に不発弾処理につき積極的役割を果たすことが、事実上求められているに過ぎないのである。

例えば、都道府県の役割については、法令ではないが、不発弾等の処理に係る関係4省庁の通達「陸上において発見された不発弾等の処理について」⁽¹⁵⁾に関連する項目がある。この通達では、都道府県は、都道府県警察による警戒措置を始めとして、自衛隊と協力して不発弾処理に当たることが明示される。この通達が、不発弾処理につき、自衛隊のみならず多くの関係行政機関が「相互に密接に」協力して対処していくという、不発弾処理行政の特色を形成する基盤となっている。

市町村については、不発弾処理についてその役割を規定した法令もそもそもないし、また、都道府県のような通達も存在しないようである。それ故に、不発弾処理に伴う掘削、周辺構築物の除去、住民の避難誘導・安全対策等につき、後に述べるように、市町村長が個別に自衛隊との間でその役割を具体的に定める協定(一種の行政契約)を事前に締結して、不発弾処理が実施されることとなる。

また、不発弾処理そのものではないが、それに付随して実施される場合が多い、警戒区域の設定や住民の避難誘導、交通規制等については、災害対策基本法や道路交

通法、消防法等も適用される。ただ、こうした不発弾処理行政に係る法的根拠として、例えば、地震・台風・洪水・大規模火災等といった自然現象に基づく災害を主な対象とし、市町村が防災の中心的役割を果たすべきものとするシステムを採る災害対策基本法の枠組み⁽¹⁶⁾を、自然現象に基づく災害とは言えない不発弾の処理に適用することには疑問がある。不発弾イコール自然災害と法的に捉えかねない思考法は、恐らく不発弾処理作業の必要に応じた行政による便宜的な擬制ではあるが、仮に不発弾爆発事故が発生した場合に、行政に対して基本的には法的責任を問えない不可抗力による自然災害と同種のものとして見做されがちとなり、本来は問題とされるべき不発弾処理行政における責任の所在や、あるべき国や自治体（特に市町村）の役割分担のあり方を曖昧なものとする効果を現実には有しているのではなからうか。

以上が、不発弾処理行政の性質に即した体系的な法令の整備が強く求められる主な所以である。

② 不発弾処理に携わる関係機関とその財政負担

不発弾処理を技術的に直接に遂行するのは、自衛隊（中でも全国で4ヶ所に配備されている少数精鋭の特殊な部隊である不発弾処理隊EOD：Explosive Ordnance Disposal⁽¹⁷⁾）である。アジア太平洋戦争で実際に使用された軍事殺傷兵器である不発弾を安全に確実に処理する高度な技術は、特に「戦争の放棄」や「戦力の不保持」を定めた憲法第9条との関係にあらためて言及するまでもなく、その性質上、わが国内では通常の行政組織や民間会社には到底扱え得ない特殊なものである。爆弾全般に関する専門知識を幅広く習得し、その処理技術等について特殊な訓練を受けた行政組織である自衛隊だけが不発弾処理に対応せざるを得ないのはやむを得ないところである。

しかし、前述したように、不発弾処理に係わる行政機関は自衛隊だけではない。実際には、不発弾処理には、住民の避難誘導や交通規制等、行政によってなされなければならない多くの作業が付随的に求められるために、不発弾処理作業には多くの行政機関が互いに密接に係わることとなる。例えば、少なくとも、不発弾が発見された地元自治体（都道府県・市町村）や、自治体消防、都道府県警察、自衛隊、防衛局等が挙げられ、時には在日米軍（但し、当然ながら、わが国の行政権に基づく機関ではない）が事実上関与することもある。これらの行政機関は、例えば、特に不発弾等が多く発見される沖縄では、内閣府沖縄総合事務局にその事務局がある、「沖縄における不発弾等の調査、探査、発掘、除去及び処分等に関する情報の交換並びに対策を協議検討し、地域住民の生活の安全に資することを目的」⁽¹⁸⁾として常設機関として設置された「沖縄不発弾等対策協議会」⁽¹⁹⁾において、

在日米軍を除き、構成機関として名を連ねることとなる。

不発弾処理に係わる機関はこれらの行政機関ばかりではない。例えば、処理作業を行うために、不発弾の近くに埋設されていたガス・水道管等における供給を停止し、特に都市圏で処理しなければならない場合は、さらにJRや私鉄等の公共交通機関や、ガス・電気・水道・通信事業者等の民間企業が係わらなければならないときもある⁽²⁰⁾。

このように現実の不発弾処理には多くの公私の機関が連携し係わることになるが、そもそも不発弾処理については一体、どの機関が第一次的責任・法的責任を有するのか、連携のあり方など未だ判然とはしない。不発弾処理は、その性質上相応の財政的負担や危険を伴うため、例えば、ある個人の敷地内で不発弾の存在が疑われる場合に、当該個人にはその探査や処理等につき何ら法的責任がないのは当然であるが、自治体も国も主体的には必ずしもその探査及び処理責任を負うことをしないという⁽²¹⁾。特にこうした不発弾処理に関係する行政機関相互の役割・責任分担の範囲を予め定めた法的基準・規定の類はなく、基本的にはケースバイケースであり、国民一般からは実に分かり難く、法的には曖昧不明確である。例えば、既に前述したが、2010年4月に沖縄本島中部にあるうるま市の民家で発見され、直に第一報を受けた県警を始めとした関係行政機関において不発弾⁽²²⁾の存在が既に認識されていたにもかかわらず、漫然と5ヶ月間も放置されていた事例のように、時には関係行政機関相互に当事者意識を欠いた無責任の連鎖反応が見受けられることもある⁽²³⁾。不発弾処理行政の特徴の一つである、多くの関係行政機関の連携は、実は裏を返せば、機関間の調整に徒に時間を要し、個々の行政機関における国民（住民）への責任の所在を曖昧なものにしかねない綻びを本質的に抱え、そのため“烏合の衆”⁽²⁴⁾ならぬ烏合の連携に堕ちてしまう危険性を孕むものにはなっていないか。

また、自衛隊による不発弾処理に実際にかかった費用、あるいは不発弾の探査等に係る費用の負担をどのようにすべきかについても、法令に明確な定めはない。この点については、総務省設置法「附則」2条1項3号において、「地方公共団体に交付すべき不発弾の処理に関する事業に係る交付金に関すること」が総務省の所掌事務の「当分の間」の「特例」として定められていることを受け、総務省が所管する「不発弾等処理交付金交付要綱」⁽²⁴⁾等に基本的には依拠して行われる。すなわち、国会が制定する法律に根拠を有さず、行政上の内規の一種、あるいは行政裁量の一環として設けられた、必ずしも民主的に制定されたものとは言えない「要綱」に基づくものとなっている。それによれば、不発弾の探査・発掘及び処理がおよそ（少なくとも市町村が単独事業として行

う) 公共事業の実施に係わる場合にのみ、沖縄ではほぼ全額(10分の9以内)が、他県の場合には総額の2分の1が不発弾等処理交付金による国庫負担となる。このように沖縄と他府県とで国庫負担の割合に相当な格差があるが、これを正当化できる合理的理由は特になく思う。不発弾処理については、他府県では終戦直後に国による終戦処理業務として行われたことがあるが、米軍施政権下にあった沖縄では、こうした国による対策事業が遅れたという⁽²⁵⁾。それにもかかわらず、小禄爆発事故を契機として1975年からようやく対策事業が実施された当初は、沖縄における不発弾処理についても、全国と同一の基準による画一的な国庫負担割合に止まっていたが、県を始めとした沖縄の自治体からの強い陳情や要請を受け、その歴史的経緯や特殊事情が政治的に特に配慮されたためであるとされる⁽²⁶⁾。しかし、全国各地に散在する、市民の生命や安全等にとって脅威となる危険性は何ら変わらない不発弾を同じように探査・処理すべきであるはずだから、行政のあり方として法的には公平な取扱いとは評し難い⁽²⁷⁾。いずれにせよ、沖縄では地元自治体の負担はあまり生じないこととされた(とはいえ、負担がまったくゼロになるわけでないから、探査・処理件数が増えれば、負担は増えるのは当然である)が、他県の場合は、残りはすべて不発弾が発見された地元自治体の負担となる。しかし、それでもなお、国庫負担の対象となるのは、不発弾の探査・処理があくまで公共事業に係わる場合のみであって、民間事業の場合は国庫による補助はほとんどないか、非常に手薄いものにとどまる。市民の生命や安全等にとってその危険性は何ら変わらないはずであるにもかかわらず、不発弾の処理等につき公共事業と民間事業とで取扱いを異にしなければならない合理的な理由は見当たらず、この点についても、法的に公平な取扱いとはやはり評し難い。

このように不発弾処理に係る経費の負担については、総務省(沖縄では内閣府沖縄総合事務局)が現在は所管するが、実は経費を負担するからといって必ずしも不発弾処理の責任の所在が総務省にあるものと定めたのではなく、単に不発弾処理に際して生じてしまった「地方公共団体の財政負担を軽減するためのもの」であるとされている⁽²⁸⁾。それ故、このような「要綱」に規定された、国庫負担が認められる限定的要件(沖縄では多少緩やかなものであっても)に該当する場合を除けば、むしろ基本的には、あたかも不可抗力的な自然災害にでもあった場合と同様に、私人も含む関係者負担となっているものとして理解されるべきである。

③ 実際の不発弾処理作業をめぐる過程

自衛隊による実際の具体的な不発弾処理作業のプロセスを、沖縄の場合を一例として、フローチャート(図)

も本稿末尾に示しながら説明しておこう⁽²⁹⁾。

A【陸上で発見される不発弾等の処理の場合】(図1)

- (1) 不発弾等を発見した者は、最寄りの交番又は警察署に通報し、通報を受けた所轄警察署は県警察本部に発見届出をする。
- (2) 県警察本部長は、発見届出の都度、陸上自衛隊第15旅団長(第101不発弾処理隊)に処理要請を行う。
- (3) 陸上自衛隊第101不発弾処理隊(以下、第101不発弾処理隊という)は、必要に応じ現場調査を行い、弾種及び発見場所の状況等を勘案して撤去計画を立てる。
- (4) 小型砲弾等比較的危険度が少なくて移動可能な弾種は、第101不発弾処理隊により回収し、一時保管庫に搬入する。
- (5) 爆発等危険性の高いものは、発見現場で信管を離脱した後、一時保管庫へ搬入する。
- (6) 信管離脱作業は、非常に危険を伴うものであるため、次の対策を講じた上で実施する。

ア. 発見場所の所轄市町村は、関係機関と撤去日時、交通規制、避難計画等について協議するための処理対策会議を開催し、処理計画について十分な調整を図り、周知徹底する。なお、関係機関は、責任分担覚書き等を交換し、任務責任等を明確にするものとする。

イ. 避難範囲を定めて、その区域への交通を規制し、地域住民を避難させる。

ウ. 所轄市町村の首長等を本部長とする現地対策本部を設置する。

B【海中で発見される不発弾等の処理の場合】(図2)

- (1) 不発弾等を発見した者は、所轄海上保安部署へ通報し、それを受けて第十一管区海上保安本部、沖縄県知事、所轄市町村の首長又は港湾管理者から海上自衛隊沖縄基地(沖縄水中処理隊)に処理要請を行う。
- (2) 沖縄水中処理隊は現場調査を行い、関係機関と調整の上、撤去計画を立てる。
- (3) 危険度が少なく、移動可能なものは、沖縄水中処理隊により回収撤去し、一時保管庫へ搬入する。
- (4) 危険度が高く、移動困難なものは、現地対策本部を設置し、発見現場で爆破処理する。
- (5) 爆発等危険性の高いものは、発見現場で信管を離脱した後、一時保管庫へ搬入する。
- (6) 爆破処理作業は、非常に危険を伴うものであるため、次の対策を講じた上で実施する。

ア. 発見場所の所轄市町村は、関係機関と撤去日時、交通規制、通航船舶規制、避難計画等について協議するための処理計画について十分な調整を図り、

- 周知徹底する。
- イ．危険範囲を定めて、その地域への船舶及び住民等の立ち入りを規制する。
- ウ．所轄市町村の首長等を本部長とする現地対策本部を設置する。

C【自衛隊による不発弾処理に係る自治体の周辺対応】

自衛隊による不発弾の処理に際し、実際にその周辺の対応を行ったある自治体の記録を基に⁽³⁰⁾、自衛隊による不発弾処理作業をめぐる自治体側の主な対応過程について、より詳細に整理する。全体として見ると、不発弾処理に際しては、その性質上、自治体だけではなく、多くの関係行政機関や民間事業者等の連携協力が必要不可欠であり、さらには、避難する住民の負担にも配慮した、多くの作業が同時並行的に求められる。そして、不発弾が見つかり次第、その性質に鑑みれば即座に処理されるべきと思われるが、現実にはすぐに処理されるものではなく、発見から処理までの間に、具体的ケースによる違いもあるのだろうが、相当程度以上の時間を要していると思われる⁽³¹⁾。

(1) 初動体制；自治体事故警戒本部等の設置運営⁽³²⁾

ア．発見時の情報収集

不発弾が発見される状況は多様であろうが、まず、発見者から自治体警察本部へ通報の後に、警察による実況見分を経て、所轄警察署から自治体に電話連絡が入る。連絡を受けた自治体側では、連絡を直接受けた部署から自治体危機管理部署に連絡が入り、そこから電話や携帯電話電子メールシステム等を使用し、関係部署や職員に発見情報が送信されている。

危機管理部署は、陸上自衛隊（特に当該地域を管轄する不発弾処理隊）に連絡し、発見された不発弾の状況確認を要請している。さらに、職員を発見現場に派遣し、警察本部や陸上自衛隊、所轄消防署、現場の土地所有者等との連絡調整や情報収集等に当たらせている。

この段階では、不発弾が発見された後、自治体として「どのような体制を取り、どのような留意事項があるのかを早急に検討する必要」性が指摘されている⁽³³⁾。

イ．自治体事故警戒本部の設置

不発弾発見当初の時点では、信管の有無など不発弾の安全性について確かな情報がない段階ではあったが、自治体地域防災計画に基づき、例えば、不発弾が爆発するという不測の事態に備えた、より安全に配慮した対応として、自治体事故警戒本部（自治体危機管理部署の長が本部長を務める）が設置されている。その後、自治体危機管理部署

が中心となって、不発弾に関する情報収集や、自治体内関係部署における役割分担や情報共有のための調整会議や、自衛隊や警察本部、そして県等も加わった関係機関の連絡会議等も随時開催される。

ウ．防護措置の実施

自治体から連絡を受けた陸上自衛隊不発弾処理隊が発見現場に到着し、不発弾（特に信管）の状況を確認している。さらに、土嚢により不発弾が動かないよう固定するとともに、弾頭・弾底信管部分に防護キャップを取り付ける等急急の防護措置を実施した。不発弾処理隊から自治体危機管理部署に、防護措置の状況と爆発の虞の有無について連絡がなされている。

エ．警戒態勢の確立

防護措置が施された不発弾の安全を確保するため、現地に派遣された職員が警察・消防署・土地所有者等と協議を行っている。その結果として、土地所有者に対し安全確保のための警備実施の依頼がなされ、主に土地所有者の経費負担で、警備員による24時間体制の警備が実施されている⁽³⁴⁾。しかし、私見では、危険な不発弾の安全確保を担うのはあくまで行政の役割とすべきであり、私人に担わせることが果たして適切なのか、仮にこうした私人の関与が、特段の理由があってやむを得ず必要だとしても、明確な法的根拠が必要とされるのではないかと、疑問がある。

オ．不発弾発見に関する住民への情報提供

警察への不発弾発見の通報から7時間程経過して、自治体から発見現場周辺住民に対して、不発弾発見とその状況に関する情報（第一報）がようやく提供された。

しかし、不発弾が発見されてから住民への情報提供には相当の時間差が生じていて、住民からは「もっと早く知らせてほしい」という当然の声もあったようである。そのため、場合によっては、不発弾の状況等について「未確認の情報を、どのようなタイミングで市民に提供していくのか」という、住民への情報提供のあり方に課題が残ったとされる⁽³⁵⁾。

カ．不発弾処理方法の協議及び決定

自治体危機管理部署と陸上自衛隊との間で、不発弾の処理日、防護壁の築造方法、避難区域等について協議が行われている。避難区域を具体的に設定するための判断材料としては、「世帯数、人口、要援護者数、避難場所、医療機関、老人福祉施設、事業所、道路、公共交通機関の状況など」があるという。

(2) 自治体不発弾処理対策本部等の設置・運営⁽³⁶⁾

ア. 自治体不発弾処理対策本部の設置

発見された不発弾等の状況が明らかとなり、今後の基本方針が関係機関連絡会議等で定められた段階で、これまでの事故警戒本部は廃止され、自治体の首長を本部長とする不発弾処理対策本部に切り替えられた。

イ. 不発弾処理実施計画・各機関別行動計画の作成

不発弾処理に係る各関係機関別の行動計画の作成がなされ、それを基にして、不発弾処理実施計画が作成・決定された。

ウ. 不発弾処理協定書の締結

「慣行」として、自治体と陸上自衛隊との間で、不発弾処理に関する協定書が締結されているという。

協定書には、自衛隊の役割（信管除去等の安全処理、不発弾及び信管の運搬・処分）、自治体側の役割（付近住民等の避難圏域の決定や、処理作業に伴い発生する付近住民等に関する諸問題の折衝・処理、危険防止に関する自衛隊からの要求事項の関係者への周知徹底、不発弾処理対策本部における関係機関や事業者との連絡調整）、不発弾処理実施期日等が主な内容として取り決められている⁽³⁷⁾。

エ. 職員配備・動員計画

不発弾処理に際しては、住民の避難誘導等多くの自治体職員の動員・配備が必要となるため、職員配備・動員計画が事前に作成され、自治体役所の各部署に応援を要請している。

(3) 警戒区域の決定と設定⁽³⁸⁾

ア. 警戒区域設定の必要性

不発弾の処理作業中における住民の安全を確保するため、作業現場を中心とした一定の範囲において住民を避難させ、その立入りを制限するため、市町村長による「警戒区域」等の設定が作業当日必要となることがある。そのための法的根拠としては、災害対策基本法60条1項に規定される「避難勧告・避難指示」や同法63条1項に規定される「警戒区域の設定」⁽³⁹⁾等が挙げられる。但し、他の都市の実例では、法的根拠を有さず、住民への任意の避難の要請にとどめるケースもあるという⁽⁴⁰⁾。

イ. 警戒区域の設定及び区域内の警戒活動等の実施

首長による警戒区域の設定がなされ、それに伴い、自治体消防等により区域内の異常の有無の監視等災害警戒活動が実施されている。なお、電気・ガス・水道などのライフライン関係機関は、不発

弾処理対策本部に連絡員を待機させる等緊急事態に備えた体制を確保した。

ウ. 警戒区域の解除

不発弾処理作業現場において本部長（自治体首長）は弾頭・弾底信管の除去を確認し、安全化宣言を行うのと同時に警戒区域の設定を解除した。それに伴い、交通規制の解除等、警戒区域の設定前の状況に回復するために必要な措置も開始された。

(4) 交通規制の調整と実施⁽⁴¹⁾

ア. 交通規制の必要性とその実施

不発弾処理に際して、道路通行止め等の交通規制を実施するために、国道を管理する国土交通省出先機関（所管地方整備局国道事務所等）や、道路の交通規制権限を有する警察、JRや私鉄等交通機関、自治体等で構成される部会を開催し、交通規制の範囲や時間等必要な事項が協議されることとなる。なお、交通規制を実施する際の法的根拠として、災害対策基本法63条1項による「警戒区域」の設定に伴う付随的効果や、あるいは道路交通法がある。

イ. 迂回措置・振替輸送の調整

不発弾処理作業に伴う具体的な交通規制決定に伴い、各道路管理者と警察との間で協議が行われ、迂回措置や振替運送等の調整がなされた。

ウ. 広報

特に大都市圏で不発弾処理を行うに際しては、主要幹線道路の通行止め措置等の交通規制による影響（例えば、大規模な交通渋滞の発生等）は特に大きいものがあるため、各道路管理者や警察、自治体等による周到な事前広報の有効性が指摘されている。そのために、規制当日には事前に予想されていた大規模な交通渋滞の発生もなく、比較的スムーズな交通規制が可能になったという⁽⁴²⁾。

エ. 交通規制の実施と完了、交通規制の解除

交通規制は、不発弾処理作業の開始時刻30分前に本部長の指示によって開始され、20分程度で完了している。交通規制完了後も、定時毎に数回、周辺の渋滞情報等が対策本部に報告がなされている。その後、不発弾処理作業終了に伴う本部長による安全化宣言の後、本部から交通規制の解除の指示がなされ、規制が解除された。

(5) 住民の避難措置⁽⁴³⁾

ア. 避難対象区域全戸訪問実施の決定及び実施

不発弾処理作業が住宅地域で行われる場合は、避難対象地域に居住している住民の避難誘導が必

要となる。

そのため、不発弾処理作業の日時や避難の必要性等につき避難対象区域の住民や法人事業所への周知徹底を図るため、あるいは、一般住民に比べ避難に特別な支援を要する住民を確実に把握するため、対象区域における全戸別訪問を決定し実施している。この場合、事業者に対する説明については、日頃から関係のある機関に協力を求めたことが有効であるとされる⁽⁴⁴⁾。そして、必要事項の連絡・周知徹底を図るために、さらに周到に避難対象区域内・周辺全戸に対して、配達地域指定郵便⁽⁴⁵⁾によってチラシも送付している⁽⁴⁶⁾。

イ. 避難場所の確保と避難場所運営のための協議

不発弾処理作業に伴う避難場所は、通常、小中学校や公民館等公の施設とされる場合が多い。そのために事前に避難場所の準備や運営方法について関係機関が協議を行っている。さらに、避難場所ごとに避難場所運営要領も作成されている。

ウ. 避難誘導の開始と完了

不発弾処理作業の開始時刻1時間前に、本部長による避難誘導の開始が指示されている。避難対象区域の住民の避難が完了しているかを確認するため、警察や消防、自治体職員らが当該区域の徹底したパトロールを行っている⁽⁴⁷⁾。その際、避難をしていない残留住民が確認された場合は、警察車両への同乗等による退去が実施される。なお、住民の避難が完了するまで、不発弾処理作業は当初の予定時刻になっても開始されない⁽⁴⁸⁾。仮に、処理作業中に残留住民が確認された場合は、処理作業は中断される。

各避難場所には、避難する住民の状況に応じ、住民一般用、要援護者用、妊婦・乳幼児用、感染者用等とスペースが個別に設けられている。避難場所における避難人数については、1時間毎に対策本部に定期報告される。

また、避難している住民に対しては、状況によって糧食等が避難場所には確保されなければならない、また、不発弾処理作業の進捗状況が、対策本部からの連絡が入る度に、避難住民らに提供されている。

エ. 警戒区域の設定解除に伴う避難場所閉鎖

本部長による安全化宣言によって、警戒区域の設定が解除されるに伴い、住民の避難も解かれ、避難場所も閉鎖される。

(6) 要援護者の避難措置⁽⁴⁹⁾

ア. 要援護者に係る行政情報の集約・提供

自治体保健福祉担当部署では、決定された避難

対象区域内で特別な対応が必要と考えられる要援護者に関する行政情報（1・2級の身体障害者手帳所持者、療育手帳所持者、精神障害者福祉手帳所持者、特定疾患患者、公害病認定患者その他）を集約している。その際、単身高齢者（65歳以上）、老々世帯（夫婦とも75歳以上）の情報については、日頃の付き合いから信頼を受け日常的にその状況を把握している地域の民生委員や児童委員に協力を依頼している。結果として、「地域の力を活用した住民避難」が功を奏しているとされる。

イ. 避難対象地域全戸訪問の決定及び実施

要援護者の把握は、必ずしも行政が把握できる情報では網羅しえていない可能性があるという。より「きめ細かい要援護者への対応」として、全戸別訪問の有効性が確認されている。

ウ. 要援護者避難計画の作成

個々の要援護者の避難に対応する、避難場所、避難方法、移動手手段、必要資器材、付添担当市職員等について個別の計画が作成された。

エ. 要援護者の避難の開始と帰宅支援

特に配慮が求められる要援護者の場合は、他の住民よりも早めに避難誘導を開始することが肝要である。また、安全化宣言による警戒区域の設定解除に伴って、避難場所から自宅までの要援護者の帰宅支援まで行われる。

(7) 住民への情報提供⁽⁵⁰⁾

不発弾処理作業の実施に際しては、関連する情報が迅速かつ確実に住民に伝達される必要がある。住民に対する的確な情報提供が不発弾処理作業の円滑な実施には不可欠である。

ア. 自治体広報紙への掲載

例えば、毎月一回あるいは隔月で発行される自治体広報紙がある場合には、その発行スケジュールとの関係で、不発弾処理に関する情報を必ずしも適切な時期に掲載することは実際上困難かもしれないが、可能な限り掲載すべきであろう。

イ. 自治体ホームページへの掲載

昨今では、ほとんどの自治体で、ホームページが開設されている。そのような自治体では、不発弾処理に関連する情報をホームページに随時掲載することもありうる。その際は、地域に住んでいる、日本語の理解が十分ではない外国人への情報提供のため、併せて英語・中国語等の外国語でも併記し、掲載することが望ましい。

ウ. その他

自治体による情報提供手段として、例えば、自治体における危機管理部署が関係資料を作成し、

広報担当部署を通じて、記者クラブに情報を提供することや、防災行政無線及び防災ネットによる情報提供、地元の民放・有線放送等による情報提供、無料電話問合わせ窓口の設置等が考えられよう。

(8) 不発弾処理過程に係る自治体対応の法的課題

以上の(1)～(7)に見たように、実際の不発弾処理には、多くの官・公・民に及ぶ諸機関、自治体内における各部署の連携・協力が不可欠である。そして、こうした連携や協力を確保するためには、これらの諸機関・部署間における日頃の信頼関係の構築が重要となろう。しかしながら、自衛隊法附則にその活動の法的根拠を一応は有する自衛隊はともかく（なお問題はあると思われるが）、少なくとも重責のある役割を担う市町村や都道府県を動員するのに、法令上明確な根拠も存在しないまま、前述の中央省庁による通達や協定（覚書）の類によって事実上なされているとするのは、国とは本来対等な立場に立つ、地方分権時代における自治体のあり方として果たしてどうか。本来は、地方分権改革によって克服されたはずの、旧態依然とした行政システムが未だ整理されずに残っている印象を拭えない。不発弾処理という一種の危機管理の状況に相応しい、国と自治体間の真の連携や協力、信頼関係を果たして如何に確保するのか。行政主体や行政各組織への権限配分等に関する行政組織法の観点や、行政主体によって行われる行政作用あるいは行政活動に関する行政作用法の観点からも、不発弾処理行政の現状は妥当とは評し難い。

不発弾処理過程において、私人に係わる現状に問題は無いのか。前述の(1)で具体的に言及したように、不発弾が発見され、防護措置が施された後、自衛隊による処理が行われるまでの間、あらゆる場合ではないにしても、私人（土地所有者等）が不発弾の安全確保を担っている状況が見られる。そもそも爆発の危険性のある不発弾の管理という、私人の生命や安全に危害をもたらし得る役割（責任）を、仮に短期間だとしても、行政ではなく私人に担わせることが果たして妥当なのか、あくまでも住民の生命や安全を確保する職責を担った警察や自衛隊等の行政機関が本来は一貫して担うべき役割ではないのか疑問がある。しかも、このような役割は、法的根拠に基づき私人に課されているものではなく、法的責任の曖昧な行政指導によるものである点も問題に拍車をかけている。仮に私人が管理する不発弾につき不測の事態（爆発事故や紛失等）が生じた場合、その責任は誰に帰するものとなるのか。このように私人が

不発弾処理過程に具体的に関与する現状は、行政のあり方のみならず、危機管理としてもあまりにお粗末ではないか⁽⁵¹⁾。因みに、後に言及する「桜島村不発弾爆破国家賠償請求事件」も、警察官がその指示によって、住民（原告）を不発弾処理作業に従事させたことが背景となっている事案である。当該事案では、責任の所在が曖昧であるため、被災者原告らは、国に正当な補償を求めても役所のたらい回しという憂き目に会っている。

また、筆者が調査した限りでは、不発弾処理行政の現状は、発見された不発弾が無難に処理されるまでの過程については比較的詳細な取決めや対応はなされるものの、不発弾処理作業中に何らかの事故（例えば、不発弾爆発事故や住民の避難誘導中の事故）が発生し、住民らの人身や財産等に損害が生じた場合、どの機関がどのような対応を即座にすべきものとされるのかについては事前に定めたものは見出せない。不発弾処理というそれ自体は適切な行政活動ではあっても、それによって生じうる損害に対して実効的救済を図るべき行政救済法の観点からは、定められているべき法規範が未だ定められていない、いわば法の欠缺状態を指摘せざるを得ない。

また、不発弾処理行政は、不発弾が発見された当該自治体内に収まるものではなく、事後の検証や今後の対応も見据えて、自治体間の垣根を越えた情報交換、連携等の重要性も併せて指摘されている⁽⁵²⁾。しかし、少なくとも現状では、不発弾処理に関する情報や記録につき、積極的にインターネット等でその公表を試みた神戸市のような例外を除けば、自治体間でその共有が図られているとは言い難い。

さらに、発見された不発弾の処理経費については、誰が負担するのかの明確な基準は国からも示されていないという。確かに全国的には総務省所管の不発弾等処理交付金制度（沖縄を除く）があるが、この制度は、住民等の証言を基にして、不発弾等の探査・発掘を行った場合が対象であって、偶然発見されたものについては対象外であるという⁽⁵³⁾。不発弾処理に際して、自治体を始めとした行政機関や事業者が負担した経費については、自然災害の場合と同様、各機関や各事業者が実際は負担したとされている⁽⁵⁴⁾。不発弾処理行政の一過程として、不発弾処理と自然災害を同一視する、こうした経費負担をめぐる現状は、法的責任の所在が曖昧なために生ずるものでもあるが、行政として適切な対応とはとても言えない。仮に、住民や事業者から、国による交付金の対象外となる不発弾処理に係る経費の補償を求められた場合、自治体側はその対応に苦慮することになろう。

④ 沖縄における不発弾等処理対策事業

現在でも不発弾等が特に多く発見される沖縄では、その歴史的事情に鑑み、前述した「沖縄不発弾等対策協議会」の枠組みの下で、全国には見られないものもある、以下の(A)～(H)の事業が実施されている⁽⁵⁵⁾。なお、何れの事業に係る経費も、基本的には10分の9以内で、内閣府（沖縄総合事務局）が所管する「沖縄における不発弾等処理交付金交付要綱」⁽⁵⁶⁾に基づき、国庫補助として不発弾等処理交付金が交付されることとなる。しかしながら、当該交付要綱の詳細を見ると、国庫補助・負担金の弊害として、「国と地方公共団体の責任の所在を不明確としやすいこと」、そのために「国庫補助・負担金の交付を通じた中央省庁の関与の仕方が果たして適切なものか」が不透明であり検証される必要があること、特に「細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が行政の簡素・効率化や財政資金の効率的使用を妨げる要因になっていること」等を指摘していた1997年の地方分権推進委員会第2次勧告（特に第4章）の内容⁽⁵⁷⁾を想起せざるを得ないところがある。

また、必ずしも法的なものではないため、本稿では検討の対象外とはしているが、なお懸念される課題として、不発弾処理が頻繁になされ、日常化している沖縄では、他府県では恐らく考え難い、住民や自治体の「不発弾慣れ」（不発弾への危機意識の希薄化あるいは欠如）の意識・心理がある。不発弾処理行政のあり方や危機管理等を検討する上ではむしろより重要な要素として指摘されよう⁽⁵⁸⁾。戦争を経験しない戦後世代が増加するにつれ、現実になお大量に存在する不発弾の処理のみならず、こうした「不発弾慣れ」に陥り易いであろう戦後世代に対する広報・教育活動のあり方の検討に、不発弾処理行政の大きな比重を置くべき時代が既に到来している。

(A) 埋没不発弾⁽⁵⁹⁾等処理事業

前述した小禄爆発事故を契機に、1974（昭和49）年度から埋没不発弾等の処理事業が継続的に行われることとなった。住民からの埋没情報等を基に、沖縄不発弾等対策協議会において毎年度の処理計画を決定し、国の交付金による財政負担の下で県が探査・発掘事業を実施している。当該事業は既に30年以上に渡って続けられてきており、かつては沖縄における不発弾等処理行政の中核的位置を占めていたが、近年は、当該事業の基になる住民からの埋没情報等も年月の経過とともに少なくなったため、相対的にその位置づけも低下してきている。

(B) 不発弾等情報収集事業

その所在を判別し難い埋没不発弾等を探知するには、例えば、沖縄戦を実際に体験した県民から、未だ眠っている不発弾等の情報を効果的に汲み上げる情報収集が欠かせない。そこで、不発弾等情報を有

する可能性が高い年配の方を対象とした、直接面談方式による聞き取り調査等、情報を収集する事業が1989（平成元）年度から1991（平成3）年度まで全県的に実施された。1999（平成11）年度からは「特に不発弾等の発見件数の多い地区⁽⁶⁰⁾」において、再度、65歳以上の住民を対象とした情報収集事業を2006（平成18）年度まで実施している。本事業によって合計約3,250件の情報が寄せられたという。

ただ、戦後60年を経過して当然予想される、戦争体験者の高齢化や記憶の喪失等を考えると、何故にもっと早期に（例えば、沖縄の施政権が返還された1970年代に）当該事業を積極的に展開することができなかったのか、不発弾処理行政のあり方としては遅きに失する感を否めない。

(C) 広域地区不発弾等処理事業

沖縄戦体験者から寄せられる不発弾等埋没情報の中には、前述した従来の(A)埋没不発弾等処理事業の範囲（100㎡）を超える、不発弾等が埋没している可能性は高いものの、埋没地区を厳に特定できないような情報（「広域情報」という）もある。

このような広域情報に基づき、その危険度、緊急性、探査発掘の可能性等を勘案しながら対象地区を選定し、当該範囲について不発弾等処理事業を1989（平成元）年度から実施している。

(D) 不発弾等保安管理等事業

沖縄県では不発弾等の発見・発掘及び処理量が多いために、第101不発弾処理隊が最終処理をするまでの間、回収された不発弾等を安全に保管するための一時保管施設が必要なことから、県が宮古島市と駐留米軍嘉手納基地内（所在地は沖縄本島中部にある読谷村^{よみたん}親志）の2ヶ所に不発弾保管庫を設置している。不発弾保管庫における不発弾の保管業務について、県は保管庫の設置及び管理者としての責務を負い、不発弾等の一時保管のための搬入作業等や、その後の取扱い等の具体的業務は第101不発弾処理隊が行っている。

(E) 市町村支援事業

2002（平成14）年度から、陸地の「不発弾等埋没可能性地域」（①旧日本軍飛行場跡地または隣接地域、②旧日本軍陣地等の激戦地、米軍上陸地及び戦時中艦砲射撃や空爆を受けた地域、③周辺から不発弾等が発見された地域、④住民から不発弾等埋没情報がある地域、のいずれかに該当する地域）において、沖縄県内の市町村が公共事業（国又は県の補助を受けて行われるものを除く）の実施に先立って実施する不発弾等の探査、発掘に要する経費に対して交付金を交付している。補助率は10分の9.5であり、その負担割合は国が10分の9、県が10分の0.5となっ

ている。

(F) 特定処理事業

2009（平成21）年度から、県内市町村で行われるあらゆる公共工事で発見・発掘された不発弾等の安全化のための処理（土嚢・防護壁の設置）に要する経費に対して交付金を交付している。なお、2010（平成22）年度からは、公共工事に限られず、県内で発見されたあらゆる不発弾の処理に係る経費につき全額補助されることとなった。

(G) 不発弾等の最終処理

発見・発掘現場における不発弾処理作業を通じて、不発弾保管庫に一時保管された不発弾等の最終処理は、爆破処理（あるいは防衛省による外部委託処理）によってなされる。また、信管を離脱させることができない砲弾等の爆破処理は、キャンプ・シュワブの米軍廃弾処理場を日米地位協定に基づき共同使用することにより、第101不発弾処理隊によって行われている。

(H) その他（最近の動き）

2009年に発生した前述の糸満市爆発事故を契機として、最近新たに加わった制度・対策がある。まだ、実績は少ないが、その主要なものについて記述する。まず、「市町村及び民間事業者等が機動的・積極的に磁気探査が実施できる」ようにするため、沖縄不発弾等対策協議会が磁気探査研修を開催・実施することとなり⁽⁶¹⁾、その研修を修了した者（市町村や民間事業者等の関係者が想定されている）に対して、派遣技術者の指導の下で、国（内閣府沖縄総合事務局）が購入し管理する磁気探査機を無償で貸与することとなった。

次に、ある地域で公共事業等を行う事業者等が事業を行うに際し、不発弾情報（当該地域における過去の不発弾の発見状況及び磁気探査の実施等の状況、戦時中の交戦状況や、戦後の地形の変化及び改変状況等）を盛り込み、事業者等が簡単にアクセスしてそれらの情報を一元的に確認することができる「沖縄不発弾等事前調査データベースシステム」を構築している。

また、従来は存在しなかった、不発弾被害への対策制度として、政府の「沖縄特別振興対策調整費」などを財源として、県が2009年に「沖縄県不発弾等対策安全基金条例」（平成21年県条例2号）を制定し設立した「不発弾等対策安全基金」（2010年度現在は総額10億円）から「見舞金」（人的被害に対するもの）や「支援金」（物的被害に対するもの）を支払う制度が創設された。そして、見舞金の額は、既存の「災害弔慰金の支給等に関する法律」等に準じた数百万円程度になる見込みだという⁽⁶²⁾。

但し、これらの新たな制度や対策は、従前に比べてある程度は評価できるものの、県や県内自治体を始め、多くの関係者が長年求め続けていた、国の責任を伴う「戦後処理としての補償制度」には依然として至ってはならず、その効果には疑問の声も上がっている⁽⁶³⁾。私見では、特に市町村や事業者等（特に工事関係者）を対象にした磁気探査研修や磁気探査機の無償貸与は、磁気探査を本来実施すべき法的責任の所在を一層曖昧にし、不発弾探査に責任を負う謂れのない私人が、その磁気探査実施を通じて、不発弾が埋没する虞の高い危険な場所に安易に身を晒すことを促す弊害を有するものではないかと思う。恐らく爆発事故を未然に防ぐために考え出された、始められたばかりの新制度ではあるが、私人の生命と安全を確保すべき不発弾処理行政のあり方としては、やはり違和感と疑念を覚える。

（追記：さらに、沖縄タイムス2010年9月30日朝刊によれば、内閣府の9割補助を受けて、今後30年間の県内の不発弾処理を効率化するために、2010年度から「沖縄不発弾等対策事業中期プログラム」が県によって始められているという。その一環として、2010年度は、離島を含む県内全域で不発弾埋没の可能性がある地域を戦時記録などから調査・推定し、また、官民間問わず行われた過去の磁気探査や、土地利用の現状や今後の利用計画などを調査しているという。そして、これらの調査結果を基にして、沖縄不発弾等対策協議会などに諮り、県は効率的な磁気探査を2012年度以降から実施し、不発弾処理を早期化するという。不発弾処理の効率化に力点が置かれてはいるものの、埋没不発弾の存在に苛まれる住民の立場・視点からは、県内全域に渡る不発弾調査・迅速処理を指向する取組みの一つと捉えて、本稿では一先ず評価しておきたいと思う。）

⑤ 不発弾処理や爆発事故に際しての実効的救済

不発弾処理に多くの関係機関が関与し、それ自体は適切と思われる不発弾等処理対策事業が継続的に実施され、実際の不発弾処理作業についても万全のプロセスが構築されたとしても、不発弾の危険性そのものは完全には解消されることにならず、やはりその爆発事故の発生等は確実に防ぎ得ず、何らかの損害が生じうることになる。

例えば、ある土木工事の最中に誤って重機が地中にあった不発弾に与えた衝撃で不発弾が爆発して死傷者や物的被害が出た場合、それらの損害に対して、どの機関がいかなる補償をなす法的責任を負うべきなのであろうか。あるいは、不発弾処理やそれに伴う警戒区域の設定等により、個人や企業が経済的損失を被った場合、その損害賠償を国等に請求しうるのか。

不発弾処理行政は、最終的にはこうした爆発事故等の被災者に対する実効的救済が法的に確保されてこそ初めて、住民の生命や安心安全を守る「行政」の名に値するものとなる。この点、実際の不発弾爆発事故に際しての被災者救済の現実はどのようなものであったであろうか。

少なくとも日本復帰（1972年）前の沖縄では、爆発事故の被害補償などはなかったとされる。例えば、終戦2年後の1947年に不発弾爆発事故に被災したある住民は、事故当時にも補償などは一切なく、事故から10年以上も経過したとき、突然に米軍からその面接を通じわずかな補償金（13ドル、当時は1ドル360円であるので4,680円）を手にしたケースがあった⁽⁶⁴⁾。沖縄では、前述したように、統計上は復帰後から現在までよりもむしろ復帰前に、爆発事故による2,000人近くの多くの死傷者を出しているが、ほとんど何らの被害補償もなされてこなかったわけである。日本復帰前とはいえ、この点はわが国にとって重要な問題だと思われるが、本稿では米軍施政権下という歴史的特殊事情を理由として敢えて措いておこう。

復帰後の例として、前述した小禄爆発事件を採り上げてみよう。しかし、その被災者救済⁽⁶⁵⁾に際しては、国は、あくまで「国家賠償法上も民法上も国に責任はない」との基本的立場を採り、爆発の原因となった国設置の機雷について、激戦となった沖縄戦の中で国はその所有権を放棄し、地中の不発弾は無主物となったと弁明している。当時の被災者らの中には、国の法的責任を問う国家賠償請求訴訟の提起を検討した様子も窺えるが、「爆発事故で夫を失い、家をなくした被害者の生活の苦しさ」を少しでも和らげるには一刻も早い補償が必要であった事情も鑑み、最終的には、被災者との「和解」を条件に、法的責任を決して伴うものではない、そして事故による実際の被害総額約3億9,000万円には到底及ばない、約1億3,000万円の「見舞金」を被災者に支給することで政治的決着が当時は図られた。しかも、被災者らによる度重なる被害補償の要請に応じてようやく回答したものであり、爆発事故発生から約9カ月が経過していた⁽⁶⁶⁾。

結論として、国はこれまで一貫して不発弾の事故に関して法的な国家賠償責任等を自ら認めたことはなく、法的責任に基づくものでない、あくまで「見舞金」という恩恵的なかたちで、被害者に対する事実上の「救済措置」を図ってきた。

このように国が不発弾事故に対し何ら補償をしようとなしないのは、これを一度認めてしまうと、従来から基本的には何も補償をしてこなかった空襲被災者等との間で「均衡」が崩れるからであるとされる。そして、こうした「均衡」の背後にはいわゆる「戦争被害受忍論」があるとされる⁽⁶⁷⁾。

戦争被害受忍論とは、かつて平和条約の締結により生じた在外資産の喪失による損害や、空襲被災による損害

に関する補償請求が争われた最高裁判決⁽⁶⁸⁾の中で述べられた、「戦争中から戦後占領時代にかけての国の存亡にかかわる非常事態にあっては、国民のすべてが、多かれ少なかれ、その生命・身体・財産の犠牲を堪え忍ぶべく余儀なくされていたのであって、これらの犠牲は、いずれも、戦争犠牲または戦争損害として、国民のひとしく受忍しなければならなかったところ」であるとして、戦争損害に対する国民の救済を、「憲法の全く予想しないところというべきである」として拒絶する考え方である。仮にこの理論に依拠するならば、不発弾による爆発事故も、「憲法の全く予想しないところ」の戦争に係わる（戦争に由来する）損害として「国民のひとしく受忍しなければ」ならない性質のものとも評すべきものであろうか。

また、いわゆる「国家無答責の理論」の影響も指摘されている。国家無答責の理論とは、端的に「官は悪をなさず（お上は過ちを犯さない）」として説明される法理のことで、明治憲法時代には、国家は違法行為を犯すことはないという観念の下で、仮に官吏が違法行為を犯すことはあっても、国家が当該官吏に違法行為を行う権限を授けてはいない以上、それはあくまで私人としての行為であって、それ故、国家は責任を負わないという理論である⁽⁶⁹⁾。この考え方を基にすれば、不発弾はそれ自体、そのほとんどが明治憲法の下で国の責任を問い得ないアジア太平洋戦争中にもたらされたものである、それ故、不発弾をもたらした原因行為が無答責である以上、60年後それによって生じた結果としての不発弾爆発事故についても、国は現在でも無答責となり得るのであろうか。

以上言及したように、国による恩恵的な「見舞金」（法的責任に基づくものでは決してない）であればともかく、法的に保障された実効的救済が、政府の責任において、あるいは住民の法的な権利として確保されているとは現状ではとても言い難い。しかし、この点は、特に1990年代からの戦後処理（補償）に関する多くの訴訟⁽⁷⁰⁾で整然と突きつけられているように、不発弾処理を含め、わが国の戦後処理（補償）のあり方として根本的に問われ続けている。少なくとも、不発弾処理行政の領域において、特に被災者の実効的救済に関する国の法的責任を明確なものにするためには、戦争被害受忍論や国家無答責の理論についてはあらためて厳しく根本的に見直され、検討がなされなければならない。

III 不発弾処理行政をめぐる国会質疑と裁判

本節では、不発弾処理行政の現状に対する法的課題をさらに抽出するため、あるいは、今後の適切な不発弾処理行政システムの構築に向けた示唆を得るため、不発弾処理行政のあり様について国会でなされた最近の質疑と、

不発弾爆発事故をめぐる損害賠償請求訴訟について言及する。

① 不発弾処理をめぐる国会質疑

政府の不発弾処理行政のあり方については、前述の沖縄県糸満市で発生した不発弾爆発事故を契機として、国会でも最近とり上げられ、議員から厳しく問い質されたことがある。

例えば、「沖縄における不発弾の回収・処理は、沖縄戦を引き起こした原因者負担、及び戦後処理・復帰処理という観点からも、その費用は公共事業、民間事業を問わず、全額政府が負担すべきではないか」という議員からの質問⁽⁷¹⁾に対して、政府は「不発弾等に関する対策については、戦後処理の一環として国が責任を持つとともに、住民の安全確保の観点から地方公共団体においても責任を持つという考え方にに基づき行っているところであり、『全額政府が負担』との御指摘が国と地方公共団体の基本的な役割分担の考え方を変更するものである場合には、その実現は困難」⁽⁷²⁾と回答している。

また、「(不発弾爆発事故の)再発防止、被害者救済の観点からも、…沖縄における不発弾に係る処理、及び被害補償等の法整備を速やかに行い、制度化することが重要」ではないか⁽⁷³⁾との質問に対しても、現在の不発弾等処理交付金の交付や沖縄不発弾等対策協議会における協議状況等を根拠にして、当該法整備について「検討していない」⁽⁷⁴⁾と回答している。

さらに、「都道府県や市町村が実施する不発弾の探査は、事業によって国の補助率が変わる。同じ不発弾探査なのに、なぜ事業種別によって補助率が変わるのか」、あるいは、市町村の不発弾探査に対する補助は、事業を所管する官庁の違いによって補助率が変わる(縦割り行政の弊害がある)のは何故か(追記:この点を具体的に確認するため、筆者は那覇市に対し2010年11月1日に公文書開示請求を行い、同年11月15日に開示決定を受けて関係公文書を閲覧・複写した。それによると、例えば、平成21年度国庫補助事業分について見ると、国土交通省都市・地域整備局が所管する事業について、浸水対策下水道事業及び未普及下水道事業については10分の6、都市公園事業については2分の1、沖縄道路交通円滑化事業については10分の8、同省住宅局が所管する住宅市街地基盤整備事業については2分の1、地域住宅交付金事業については70%となっている。その他、厚生労働省が所管する沖縄簡易水道等施設整備事業については2分の1、文化庁が所管する市内遺跡発掘調査等事業については沖縄の場合に限り5分の4、防衛省沖縄防衛局が所管する那覇基地等周辺公園設置助成事業については3分の2、那覇港湾施設等周辺まちづくり支援事業については10分の7.5となっている。そして、公文書開示に際して行った役所関係者との談話等によれば、すべての国

庫補助事業において不発弾探査に係る経費が必ず国庫補助の対象経費として認められるというものではない。そもそも当該経費が国庫補助の対象になるかどうかについて、その根拠となる補助金要綱等にほとんど明記されているわけではなく、実際には事業毎に所管する中央省庁の裁量に委ねられているところが大きい。)、また、「現行の不発弾処理制度を改革し、省庁横断的に(不発弾探査に対する国庫補助を)一元的にする意図はあるのか」という議員の質問⁽⁷⁵⁾に対し、公共事業等の際に行われる不発弾等の探査は当該公共事業等に付随して実施されるものであるため、不発弾探査も含めた各公共事業等に関する「国の補助率については、それぞれの補助制度等の趣旨及び目的にかんがみ定めているものである」ため、不発弾等の探査のみについて「同一の補助率を一元的に定めることは現時点では困難」という、従来の制度の枠組みに捉われた部分的な回答⁽⁷⁶⁾を示している。

② 不発弾処理に関連する裁判

必ずしも厳密な意味で狭義の「不発弾」とは言えないが、広義の「不発弾」に係る案件として、かつて旧日本軍が遺棄した爆弾等の爆破事故に係る損害賠償請求裁判のかたちで、司法で争われたこともあった。以下で言及するA～Dの事案をめぐるいずれの訴訟においても、国の損害賠償責任(民法上のものも、国家賠償法上のものも含む)が問われ、最終的に認められたものもある。これらの訴訟の判決は、本稿において不発弾処理行政のあり方を検討する上でも参考となりうるので、各々の事案の概要と判旨(特に参考となると思われる判旨の箇所には、筆者が下線で示している)を本項で整理しておく。

A【新島漂着砲弾爆発事件】

(1) 事実の概要

第二次世界大戦の終結に伴って、東京都新島に当時駐屯していた日本国陸軍一個旅団の武装解除が連合国軍の指令に基づき実施されることとなり、その一環として、同旅団の装備に係る大量の砲弾類がすべて海中に投棄されることとなった。しかし、1945(昭和20)年になされた当時の投棄方法には多くの問題があったために、その後も潮の干満や台風・しけ等の影響で、投棄されたはずの砲弾類が毎年のように多く新島海岸一帯に打ち上げられていた。

そのような状況下で、1969(昭和44)年6月29日、新島海岸で中学生が焚火で暖を採っていたところ、別の中学生が先に焚火に投下していた砲弾が突然爆発し、死亡者1名、失明等の重傷者1名の被災者を出した。そこで、被災者らは、国やその機関、東京都等に対し、国家賠償法及び民法709条等に基づく賠償責任を訴求することとなった。

本件は、不発弾爆発事故あるいは不発弾処理に係る行政上の責任について扱ったリーディング・ケースである。

(2) 1974 (昭和49) 年12月18日東京地裁判決⁽⁷⁷⁾

「大量かつ危険な砲弾類を…投棄して危険性発生の原因を作り出した当事者としての被告国は、その後、海中に放置されている砲弾類が海岸に打ち上げられることのないように、また、打ち上げられたとしてもそれによる爆発事故が起らないように、これらの砲弾類を早急に回収して、事故の発生を未然に防止すべき法律上の作為義務を負っていたものというべきである。」しかしながら、被告国は、このような作為義務に明らかに違反している。

砲弾類を回収すべき法律上の作為義務を負っている以上、「その義務の履行を担当する管理機関が法令上不明である場合には、被告国の立法権を担当する国会ないしその行政権を担当する内閣において、早急に右作為義務の履行を担当する管理機関を定め、もってその義務を完全に履行すべき責任が」ある。「もし国会ないし内閣がそのような管理機関を不明にしたまま、右義務の履行を放置していたとすれば、…被告国の右作為義務の懈怠にほかならないものというべきである。」従って、砲弾類の回収等を担当する管理機関が法令上不明であったとしても、国の責任を免れるものではない。

「被告都の公権力の行使に当たる公務員である…警察官は、その職務の執行を違法に怠って、右砲弾類を積極的に回収するなどの措置を講じなかったものであり、しかも、これを怠ったことについては過失があったものといわなければならない。」

この判決に対し、国及び東京都は不服として、控訴した。

(3) 1980 (昭和55) 年10月23日東京高裁判決⁽⁷⁸⁾

海中に投棄された砲弾のような危険物の所有者たる国は、その所在・他人への危険性等につき認識し、あるいは認識すべき場合、特段の事情がない限り、一般私人に対して危険の発生を防止するに足りる有効適切な手段を講ずべき法律上の義務がある。但し、本件砲弾類のように国が公用に供用されていない物についての右義務は、公権力の行使に伴うものではなく、私法上の性質をもつと判示した。そして、右義務の懈怠は、国に対する国家賠償法1条や民法709条の賠償責任ではなく、民法715条の使用者責任であるとした。都（警察官の職務上の責任）に対しては、国家賠償法1条の責任を認めた。原審東京地裁の認定した国の民法709条に基づく責任を同法715条の責任に改めること以外は、原審判決の法的枠組みはほぼ維持された。

この判決に対しては、国は上告せず（国の損害賠償責任については確定）、東京都のみが上告した。

(4) 1984 (昭和59) 年3月23日最高裁第2小法廷判決⁽⁷⁹⁾

海浜に打ち上げられた旧陸軍の砲弾により人身事故を生じた場合に、警察官においてその回収等の措置をとら

なかったことが違法であるとされた。すなわち、

「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たることをもってその責務とするものであるから（警察法2条参照）、警察官は、人の生命若しくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼす虞れのある天災、事変、危険物の爆発等危険な事態があつて特に急を要する場合においては、その危険物の管理者その他の関係者に対し、危険防止のため通常必要と認められる措置をとることを命じ、又は自らその措置をとることができるものとされている（警察官職務執行法4条1項参照）。」

「島民が居住している地域からさほど遠からず、かつ、海水浴場として一般公衆に利用されている海浜やその付近の海底に砲弾類が投棄されたまま放置され、その海底にある砲弾類が毎年のように海浜に打ち上げられ、島民等が砲弾類の危険性についての知識の欠如から不用意に取り扱うことによってこれが爆発して人身事故等の発生する危険があり、しかも、このような危険は毎年のように海浜に打ち上げられることにより継続して存在し、島民等は絶えずかかる危険に曝されているが、島民等としてはこの危険を通常的手段では除去することができないためこれを放置するときは、島民等の生命、身体の安全が確保されないことが相当の蓋然性をもって予測される状況のもとにおいて、かかる状況を警察官が容易に知りうる場合には、警察官において右権限を適切に行使し、自ら又はこれを処分する権限・能力を有する機関に要請するなどして積極的に砲弾類等を回収するなどの措置を講じ、もって砲弾類の爆発による人身事故等の発生を未然に防止することは、その職務上の義務でもある」。

B【横須賀砲弾爆発事件】

(1) 事実の概要

2000 (平成12) 年8月30日、神奈川県横須賀市にあった鉄くず中間処理工場において、同市内の旧海軍対潜学校実習所跡地に建てられていた建物の解体除去工事に伴って掘り出され、当該工場に持ち込まれた旧日本海軍の対潜水艦兵器「爆雷」を誤って「鉄くず」として処理している最中に爆発し、鉄くずが半径700メートルの範囲で飛び散り、爆風も加わって、1人が重傷を負い、周辺の工場、住宅や車など約200件余の損壊被害が出たとされる事故が起きた。工事や処理に関係した民間企業とけがをした作業員らが、「国は工事の際などに爆雷が爆発することを予見できたにもかかわらず、回収や通知の義務を怠った」等と主張して、国などに約4億6,500万円の損害賠償を求めることとなった⁽⁸⁰⁾。

(2) 2003 (平成15) 年12月15日東京地裁判決⁽⁸¹⁾

「本件で特徴的なことは、証拠上確定することができ

る事実は、本件土地の地表から約4メートルの土中に爆雷19個ほど…が埋設されていたということのみであり、これらの爆雷が、いつ、誰によって、いかなる理由により埋設されたかを確定することができないということである。」

被告国が仮に廃棄処分の意図を以て爆雷を埋設したとしても、「容易に他者の手に触れ得る方法による」限り、「これに所有権放棄の効力を付与することは爆雷の属性上認めることはできない。」

「被告国は、国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を負っており（災害対策基本法1条参照）、爆雷の所有者として、爆雷の爆発により生ずる国民の生命、身体及び財産に対する被害を未然に防止すべき条理上の作為義務を負っていると解すべきである。」

「爆発の危険性を帯有している爆雷を無害化の措置を採ることなく」放置すれば、「将来…爆雷が地表に露出し、爆発する危険のあることは見やすい道理であり（予見可能性）」、かつ「被告国に爆発による被害を未然に防止する措置、具体的には、爆雷が本件土地に埋設されている事実、あるいは、埋設されている可能性があることを窺わせる事情を記録化し、危険の存在を他者が容易に知り得る状態にすることを期待することは不可能とはいえない（結果の回避可能性）」以上、「被告国は、爆雷埋設の事実を知らなかったこと及び知るよすがもなかったことを理由にその責任を免れることはできない」。

国側からは「国が回収・通知の義務を負う法的根拠はなく、また本件爆雷については国に全く情報がなく、本件爆発事故は予見できなかった」などと反論もなされた。しかしながら、裁判所は、本件は「このような事案を想定した法令の制定を期待し得ない」「特殊例外的な事象」ではあるが、「爆雷の爆発という危険が現実化するおそれがあることに照らせば」、本件は「正に法の欠缺の場合として」、「災害対策基本法や火薬類取締法等の基底を貫く条理に作為義務の根拠を求めるほかない」として、国の反論を全面的に退け、結論として、国側がその存在を具体的に把握さえしていなかった旧軍の殺傷兵器（爆雷）による事故について、「国には爆雷の所有者として、爆発による被害を未然に防止すべき条理上の義務がある」と述べ、国に総額約1億6千万円の支払いを命じることとなった。この判決に不服として、国は控訴した。

(3) その後の経過

控訴審となった東京高裁では、2004（平成16）年9月6日判決⁽⁸²⁾において、国には「爆発の危険性に備え、爆雷を埋めた事実を記録として残して引き継ぐ義務があったのに、怠った」、本件「爆発の責任を負うべきは国である」として一審に続いて、国の責任を認めた。但し、爆雷を裁断した企業にも安全確認において過失があったとして賠償額が減額され、総額約1億2千万円の支払い

が命じられた。最高裁も、2005（平成17年）年6月23日第二小法廷決定⁽⁸³⁾において、賠償額の減額に不服であった原告及び国双方からの上告を棄却し、国の責任を明確に認めた控訴審判決の内容が確定した。

C【中国遺棄毒ガス・砲弾訴訟】⁽⁸⁴⁾

(1) 事実の概要

かつて旧日本軍が日中戦争中に中国に持ち込んだ毒ガス兵器や砲弾を敗戦前後に組織的に遺棄・隠匿し、国が戦後も放置していたために、中国東北部でそれら遺棄兵器による事故が度々発生していた。本件では、

- (i) 1974年10月、黒竜江省佳木斯市の川で浚渫作業をしていたところ、船が引き揚げた砲弾から毒ガスが漏れ出し、作業員が重傷を負ったという事案⁽⁸⁵⁾、
- (ii) 1982年7月、同省牡丹江市で下水道の敷設工事をしていたところ、ドラム缶が見つかり毒ガスが漏れ出し、作業員が重傷を負ったという事案、
- (iii) 1995年8月、同省双城市で道路工事をしていたところ、道路脇から砲弾を発見し、その信管を取り外す作業中、突然砲弾が爆発し、作業員が死亡し、あるいは重傷を負ったという事案⁽⁸⁶⁾、

以上の(i)～(iii)の事案における被害者や遺族らが、国際法、中国民法、わが国の国家賠償法及び民法等に基づき、総額約2億円の損害賠償を求め、日本政府を相手に提訴したものである。

(2) 2003（平成15）年9月29日東京地裁判決⁽⁸⁷⁾

「国の公権力の行使によって危険な状態が作り出されたという先行行為がある場合に、国に法的義務としての作為義務を認めるためには、具体的な事案において、①人の生命や身体などに対する差し迫った重大な危険があり（危険の存在）、②国としてその結果の発生を具体的に予見することができ（予見可能性）、かつ、③作為に出ることにより結果の発生を防止することが可能であること（結果回避可能性）が要件になるものと考えられる。」

これに当てはめると、国には、「旧日本軍が中国国内に遺棄した毒ガス兵器等による被害が発生するのを防止するために、条理により、終戦時における日本軍の部隊の配置や毒ガス兵器の配備状況、弾薬倉庫の場所、毒ガス兵器や砲弾の遺棄状況、各兵器の特徴や処理方法などについて可能な限りの情報を収集した上で、中国政府に対して遺棄兵器に関する調査や回収の申出をする作為義務、少なくとも、遺棄された毒ガス兵器や砲弾が存在する可能性が高い場所、実際に配備されていた兵器の形状や性質、その処理方法などの情報を提供し、中国政府に被害発生防止のための措置をゆだねるという作為義務があったのにもかかわらず、国が上記各義務を怠ったため、本件各事故が発生したものと認めて、国家賠償法1条1項に基づき、本件各事故の被害者1人当たり2000

万円の損害賠償請求をほぼ認容した」⁽⁸⁸⁾。国に総額1億8千万円の損害賠償が命じられた。この判決を不服とし、国側は控訴した。

(3) 2007（平成19）年7月18日東京高裁判決⁽⁸⁹⁾

「ある具体的な権利侵害との関係で、我が国の公務員がある具体的な措置を執らなかったという公権力の不行使が、権利を侵害された個人に対する違法行為（不法行為）に当たるというためには、公務員がその公権力を行使して当該措置を執っていれば、当該権利侵害の結果は発生しなかった高度の蓋然性が認められるという関係（条件関係）があることが、当該公権力の行使が当該個人に対する関係で法的に義務付けられているかどうかを検討する前提となるものと解される。」

これに当てはめてみると、仮に「我が国の戦後処理に関する情報収集を行い、収集された情報を、対中国外交に関する事務を所管する行政機関を通じて、中国に提供し、また、より早期に、かつ、より積極的に、遺棄兵器の調査・回収を申し出て、これを行った」という作為義務が果たされていたとしても、「本件毒ガス事故の発生を防止できた一般的、抽象的な可能性は高まったとみる余地があるといえるとしても、これを行うことによって、本件毒ガス事故の発生を防止できた高度の蓋然性があったとは到底認め難いといわざるを得ない」。それ故、国の不作為と、本件毒ガス事故発生防止との間で「高度の蓋然性」を以て「条件関係を肯定することはでき」ないので、国の「不作為と権利侵害の結果との間の因果関係」は認められないとして、国に対する請求をすべて棄却した。被災者や遺族らは当然、この判決を不服として、上告している⁽⁹⁰⁾。しかしながら、その後、2009（平成21）年5月26日に最高裁第三小法廷の決定が出され、上告が棄却された。本件は、控訴審判決の内容が確定した。

D 【桜島村不発弾爆破国家賠償請求事件】

(1) 事実の概要

原告は、1949（昭和24）年2月14日、鹿児島県鹿児島郡東桜島村（現在の鹿児島市）の山林中において、警察官らの依頼に応じ、3個の不発油脂焼夷弾の処理作業に伴う山林の防火活動に従事していたところ、右不発弾のうち1個が同人の至近距離で突然爆発し、同人は燃焼した油脂を浴びて重傷を負った。その後も、重大な後遺障害が残った被災者原告は、国に対し正当な補償を求めたが、役所を徒にたらい回しにされるだけで、結局は十分な救済を受けることはなかった。

本件事故発生から28年10カ月余が経過した昭和52年12月17日、本件事故による正当な損害賠償を求めて提訴した。第一審判決では、民法724条後段に定める除斥期間を機械的に適用して原告の訴えを棄却したが、控訴審判決では、国が除斥期間の徒過を主張することはむしろ信

義則に反し権利濫用であるとして、第一審判決を破棄した。

(2) 1989（平成元）年12月21日最高裁第一小法廷判決⁽⁹¹⁾

「民法724条後段の規定は、不法行為によって発生した損害賠償請求権の除斥期間を定めたものと解するのが相当である。」不法行為をめぐる法律関係を速やかに確定することを意図する同条の規定の趣旨に鑑みると、「むしろ同条前段の3年の時効は損害及び加害者の認識という被害者側の主観的事情によってその完成が左右される」のに対して、「同条後段の20年の期間は被害者側の認識のいかんを問わず一定の時の経過によって法律関係を確定させるため請求権の存続期間を画一的に定めたものと解するのが相当である」として、国による損害賠償（責任）を認めなかった。

③ 国会質疑 及び 裁判例 の検討⁽⁹²⁾

不発弾処理行政の構造と現状についてⅡで論述したことから明らかなように、その問題点が少なくないにもかかわらず、不発弾処理行政をめぐる政府の国会答弁から窺えることは、その現状について問題意識も政府には特になく、当該行政のあり様を変革しようとする意図が微塵にも感じられないということである。このような状況では、不発弾処理を担うべき行政自身にその変革に向けた動きを期待するより、議員立法や政権交代等による政治の力で変革を実現していくことが、この領域には必要なのかもしれない。政府答弁につき、その仔細を検討してみる。

例えば、不発弾処理の経費の全額政府負担につき、国と自治体との基本的役割分担の考え方が変更される虞を政府は指摘しその実現に難色を示すが、そもそも、「戦後処理の一環として責任を持つ」とされる国と、「住民の安全確保の観点から責任を持つ」とされる自治体との間で、不発弾処理に関する基本的な役割分担が如何にあるべきかが法令上も実務上も明確ではないことにまず問題があるのではないかと。そして、前述のように、自衛隊法附則に辛うじてその根拠がある自衛隊の活動を除けば、自治体の関与は、基本的に中央省庁による、透明性に乏しい通達や要綱等に依拠するものになっており、地方分権時代における自治体と国との関係として果たして適切かどうか、また、不発弾処理行政のあり様次第でその生命や安全に影響を受ける国民の立場から見ても、その役割分担のあり様が不分明なものとなっていることも問題である。

また、不発弾処理行政のあり方を明確にして、被害補償を実効的に行うための法制度化についても、政府は、不発弾等処理交付金制度の存在等、既存の行政のあり様を根拠として「検討していない」と取り付く島がない。政府が法制化を頑なに拒むのは、不発弾処理行政のあり

方を法制化することによって、国の責任が明確となり、それに加え、例えば損害賠償請求権など不発弾処理に係る住民の権利が法的に確立されることを忌避しているためなのであろうか。

そして、不発弾探査は、本来、公共事業に付随して、その種類に応じてそのあり様が変わるものであってはならず、それ自体、むしろ公共事業の種類を問わず、国民生活の安全確保にとっては必須なものでなければならない単独の事業とすべきもののはずである。政府答弁は、公共事業を所管する中央省庁ごとに構築されている補助金行政（いわゆる縦割り行政）の弊害を如実に明らかにしている。しかしながら、このような縦割り行政は、国が「戦後処理の一環として責任を持つ」として国自身が明らかに認める不発弾処理行政の性質とは相容れない仕組みである。

他方、国会質疑に比べて、不発弾爆発事故に関する判例からは、国の法的責任を容認しようとする裁判所の積極的姿勢が窺える。不発弾爆発事故に係る被災者補償につき消極的な行政の姿勢の背後にあるとされる「戦争被害受忍論」や「国家無答責の理論」の考え方は、判例からは見出せない。むしろ、例えば、国の損害賠償責任を容認した判旨から、不発弾処理行政に関する国の法的責任を導き出す以下の論理が見出し得る。

すなわち、前記C訴訟東京地裁判決で示された一般論として、「国の公権力の行使によって危険な状態が作り出されたという先行行為がある場合に、国に法的義務としての作為義務を認めるためには、具体的な事案において、①人の生命や身体などに対する差し迫った重大な危険があり（危険の存在）、②国としてその結果の発生を具体的に予見することができ（予見可能性）、かつ、③作為に出ることにより結果の発生を防止することが可能であること（結果回避可能性）が要件になるものと考えられる」とされている。不発弾処理行政について、この論理を凡そあてはめてみよう。

すなわち、不発弾は、わが国の公権力の行使である戦争行為において生じたものであり、発射・投下された当時のみならず、戦後半世紀以上経過した現在においてもなお人の生命や身体に対する重大な危険を伴っているものである（①危険の存在）。国は、これまでの爆発事故等の事例を通じて、不発弾が放置されればそれが爆発することによる結果（災害）の発生を合理的に予見することが既にできるはずである（②予見可能性の存在）。そこで、国は、例えば、戦争経験者や、かつて激しい戦闘が行われた地域に長く在住する住民から収集した不発弾に関する情報を基にした継続的探査等を全国的に行うことによって、国民の生命や生活の安全等に配慮した、こうした結果発生の可能性を、仮に100%完全には防止することは困難であるとしても、なお相当な割合で未然に

防止することが可能である（③結果回避可能性の存在）。前記A事件東京地裁判決が示唆するように、仮に不発弾の探査・回収等を担当する行政機関が法令上未だ不明であったとしても、国は不発弾処理の責任を免れることはできない。また、これまでの裁判を検討する限り、不発弾処理に際して、個人の生命や安全をその職務上保護する責務がある自治体警察（警察官）の法的責任を明らかにしたA事件最高裁判決を除けば、不発弾処理につき、国とは異なる、自治体固有の法的責任について言及したものはない。

このように国には、自らの戦争行為による不発弾が現在ももたらす危険な状態を解消するための作為義務がある。但し、例えば、前述の「①危険の存在」要件につき厳密に判旨に沿うなら、不発弾処理については、人の生命や身体等に対する重大な危険が「差し迫った」と言える程度に本当に至っているのか、あるいは国の法的責任の要件として「差し迫った」レベルの重大な危険に至ることを求めることが果たして妥当かどうかなど、細部をなお検討する余地はあるが、本稿では、不発弾処理行政に関する国の法的責任を基礎づけ得る論拠の指摘にとどめることにしたい。

このような責任の法的根拠は、判例が示すように、国家賠償法や民法のような既存の実定法に求めることも可能ではあろうが、むしろ国に戦後当然に課された憲法上の責任として、憲法（具体的には、例えば、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、…立法その他の国政の上で、最大の尊重を」求める13条や、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意」した平和主義や、（不発弾による）「恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する」ことを内容とする平和的生存権を定めた前文や9条等）あるいは憲法制定の経緯や背景を踏まえた条理に直接位置づけられなければならないものである。学説においても、既存の国家賠償法や民法上の不法行為責任といった枠組みではなく、「公法上の危険責任」という特別な類型で処理すべきとする立論もある。なお、「公法上の危険責任」とは、「損害が国の形成した特別の危険状態から生じたものである場合は、その危険状態を形成した国が損害填補の責任を負う」⁽⁹³⁾とされている。

ただ、判例にも問題がないわけではない。例えば、民法724条後段の規定を、被災者側のいかなる事情も問題とせず、不発弾爆発事故によって被災者に生じた損害賠償請求権について除斥期間を定めたものとする前記D事件最高裁判決の論理は、被災者の救済という観点等から、「あまりに正義に反」するものとして多くの民法学説からも批判を招いたという⁽⁹⁴⁾。思うに、具体的事案の妥当な解決に際し、除斥期間の定めは必ずしも絶対的なものではあるまい。除斥期間を機械的に適用することによっ

て果たされる「法律関係の速やかな確定」という目的よりも、その機械的適用によって侵害される「正義・公平」の理念の方が、むしろ尊重されなければならない場合は、除斥期間の適用を当然見合わせるのが妥当であろう⁽⁹⁵⁾。D事件を特殊な事例とはせず、不発弾爆発事故における国に対する被災者の損害賠償請求権一般について、具体的な事案の内容次第（例えば、被災者の責に帰すべき事由が存在しない場合）では、被災者救済の観点から除斥期間の適用を控えることとすべきである。ただ、当該事件の背景からは、そもそも被災者の実効的救済に関する事務も含む不発弾処理行政につき、包括的責任を有する行政機関が明確に定められてさえいれば、役所をたらい回しにされることもなく、除斥期間の適用云々の話は恐らく俎上に載せなくても済むケースである。

また、C訴訟控訴審判決における条件関係の認定の仕方は、何ら批難されるべきいわれのない被災者原告らに対してあまりに過酷な立証責任を課すものであり、他方で、旧日本軍による侵略行為によって中国に遺棄された不発弾等をその責任によって誠実に当然処理すべき作為義務から不当に日本政府の責任を緩和させる効果を有している。戦後60年以上経過してもなお全体としては遅々として未だその責任が十分に果たされていない戦後処理行政の一環としても理解できる不発弾処理行政において、国の責任を結果としてさらに緩和することになりかねない、こうした論旨はとても受け入れられるものではない。この点では、むしろ、国に不発弾処理に係る作為義務の遂行を積極的に促す法的効果を有する第一審判決の論理が優れている。

しかしながら、実は、最大の問題は、仮にこうした判例上の問題をすべて克服できたとしても、不発弾処理行政に関する体系的な法令が整備されていない現状では、被災者にはその法的救済に際して訴訟の提起・遂行という多大な時間的・経済的・精神的負担を課することになる点である。国の法的責任を明確にし、不発弾処理に係る住民の法的権利を保障した体系的法令の整備が、被災者救済の観点から必要とされる所以である。

IV 不発弾処理行政をめぐる法的課題

全国各地の具体的事案によってはその細部に相違もあるだろうが、概ねⅡ節で論じたような構造の下で、不発弾処理が展開される。幸いにもというべきか、少なくとも陸上自衛隊による不発弾処理それ自体についてはこれまでのところ失敗したことはないという⁽⁹⁶⁾。あるいはむしろそのために、不幸にもと敢えて述べるべきであろうか、不発弾処理行政の問題点が深刻なものとして表面化されることも少なかったのかもしれない。しかし、これまでの不発弾処理行政の現状については、Ⅱ・Ⅲ節で論じた

ように、少なからず法的問題点も見出された。

本節では、これまでの論述から自ずと抉り出される、不発弾処理行政をめぐる主要な法的課題をあらためて整理し、適切な不発弾処理行政システムの構築に向けた若干の検討を試みたい。

① 不発弾処理行政に関する法的根拠

ある種の行政活動を行う場合に、事前に法律でその根拠が法定されていなければならないとする「法律の留保」原則の下で、法律の根拠が要求される行政活動の範囲について、立法・行政実務においては、一般に侵害留保説（国民に義務を課し、あるいは国民の権利を制限する侵害的な行政活動については法律の根拠が求められるとする理論）が採られているとされる（但し、実務ではともかく、行政法学では、周知のとおり、侵害留保説に対して批判的な検討が加えられており、本質性（重要事項）留保説などの代替案が既に提示されてはいる）ので、財や役務等の給付を行う給付行政については必ずしも法律に根拠を有さずに、「要綱」に基づいて支給されているものも稀ではないという⁽⁹⁷⁾。この点だけ見る限りでは、不発弾処理に係る「要綱」に基づく交付金給付もそれ自体は、主に自治体を対象とした給付・助成的な性質を有するものとして、必ずしも法律上の根拠を有さなくてよいと理解されうる。

しかし、交付金給付の前提となる「不発弾処理」のあり方は、国民生活に重大な影響（例えば、経済的不利益や、諸自由に対する制約、災害）をもたらしているものである。また、要綱に基づく補助は、一般に「国民に請求権を付与したり行政主体に義務を生じさせたりするものではない」⁽⁹⁸⁾とされているので、不発弾処理行政のあり様は、実はほとんど行政裁量による流動的なものであると言えよう。

いずれにせよ、不発弾処理に際し法的責任を第一次的に有している（要は不発弾処理行政の窓口となる）のはいずれの行政機関であるか、また、不発弾処理に係る経費や損失補償がいずれの行政機関においてどのように負担されるべきか等に明確に規定するために、不発弾処理行政の法的根拠としては、形式的には法律の一部ではあるが、ある法律の付随的事項を定めたに過ぎないとされる「附則」や、民主的正当性や国民に対する説明責任、予測可能性及び透明性という点では明らかに劣る「要綱」の形式ではなく、またこの際に、不発弾処理に関連する内容が幾つかの法令や通達等に散在し、国民からは甚だ分かり難い現状を改め、体系的に一本化して整理し、例えば「不発弾処理基本法」とでも称する法律として、国民に分かり易いかたちで明らかにすべきである。

それでもなお依然、不発弾処理について法制化することに伴い、国の責任が明確となることを、あるいは不発弾処理に係る住民の権利として法的に確立されることを

できる限り回避したいがために、「要綱」などというあくまで行政にとって便宜的手法に安易に依存・逃避し続けるならば、国民から不発弾処理行政の現状につき国に対し厳しく非難がなされても至極当然というべきであろう⁽⁹⁹⁾。

② 不発弾処理行政を担うべき機関とその財政負担

一般に私人や民間業者がその責務として扱い得ない、そのため行政が担当するほかない不発弾処理に関する事務を、国と地方公共団体（都道府県や市町村）との間で如何に配分すべきであるかが、不発弾処理行政における法的に最も曖昧な点の一つである。この点をどのように考えるべきか。

基本的にはまず、地方自治法第1条の2において、周知の団体自治や住民自治の原理に加え、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」地方公共団体（特に市町村）が適切に遂行できる事務（特に「住民に身近な」事務）は、国等には割り当てず、地方公共団体に優先的に割り当てべきだとする地方公共団体優先（特に市町村優先）の原則がある。その原則の下で、国は、地方公共団体では有効に処理できない事務のみを引き受けるべきとされる。こうした国の事務として、具体的には「国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割」を重点的に担うことが定められている。

思うに、不発弾処理行政は、住民生活の安全に直接係わる、住民にとっては身近な事務ではあるが、地方公共団体単独では有効に処理することができない事務でもある。実際、最も肝心の不発弾処理作業の部分は、その専門的知識・技能を有する国の機関である自衛隊によって行われている。確かに、憲法が保障する地方自治のしくみは、地方行政に、地域住民の意思や地方ごとの特色を反映させることには長じているが、地方ごとの違いがむしろ表れてはならない領域、すなわち全国的に画一的に確保されなければならない領域では、国がその責任を果たさなければならない。不発弾処理行政のあり様は、地方ごとに異なるものであってはならず、全国で同一の水準で確保されなければならない。それに加え、不発弾処理行政が、国によってその責任をもって本来果たさなければならない戦後処理行政の一環でもあるとすれば、なおさら国の責任として明確に割り当てられなければならない。そして、不発弾処理行政の責任の所在が国にあるのだとすれば、それに伴って、そのための財政負担や関係機関との調整も国の責任によって担われるべきことと

なる。確かに、不発弾処理作業には、交通規制や住民の避難誘導等の自治体の関与も伴わざるを得ないが、それは他の行政領域にも見られる国と地方の協力関係・機能分担⁽¹⁰⁰⁾にとどめ、住民との関係では、不発弾処理に係る責任の所在（要するに不発弾処理行政の窓口の所在）をとにかく明確にすべきなのである。

現状では、恐らくは不発弾処理作業に直接従事する自衛隊や、あるいはむしろ当該組織を管轄する防衛省（防衛大臣）が、戦後処理行政の一環でもある不発弾処理行政につき包括的に法的責任を担いうる（担うべき）行政庁として適当であると思われる（あるいは、別案として、世界でも有数の地雷等汚染国として、地雷や不発弾の処理が国家の最重要課題となっているカンボジアやベトナム等を例⁽¹⁰¹⁾にして、不発弾処理専門の特別な行政機関を新たに設置し、不発弾の分布に関する不断の専門的な調査や、探知活動、除去及び処理活動等を総合的かつ継続的に実施させることも検討に値する）。そのために、自衛隊法「附則」に「当分の間」の事務として定められているにとどまる不発弾処理に係る自衛隊の任務の位置づけを、自衛隊の恒常的任務・行動権限⁽¹⁰²⁾とするための自衛隊法の見直しや、その事務分掌について規定する防衛省設置法について、不発弾処理行政に係る包括的な責任の所在（行政窓口の所在）を明確に定めるための見直しを行いたい。

しかし、仮に国（私見では防衛大臣）が不発弾処理行政に関する主導的役割を担うとした場合、代わりに懸念されるのは、あるべき地方分権の方向とは対立的要素を多分に孕むことが予想される、国によるトップダウン型の中央集権的傾向の出現・強化である。ただ思うに、不発弾処理行政は、その包括的な責任を国が負うにしても、実際の過程では、既に前述したように、交通規制や住民の避難誘導等に主要な役割を担う警察や消防は現在では自治体に属する行政機関であるし、また、不発弾発見現場を行政区画として管轄する自治体首長の判断やその有する情報は極めて重要であろうから、国は自治体に協力を求め、その主体的取組みを尊重しなければ、恐らく国はその責任を適切に果たすことはできないであろう⁽¹⁰³⁾。

少なくとも、不発弾処理の法的責任の所在が曖昧な「要綱」に基づく限定的な要件の下で、総務省（沖縄の場合は、内閣府沖縄総合事務局）が不発弾等の探査及び処理に係る費用の一部を負担する事務を行うだけであるという現状は改められるべきであり、私見では不発弾処理行政の窓口とされるべき防衛省に当該事務もまた一元化されるべきであると思う。

なお、言うまでもないことであるが、専門的知識・技能を有さない私人や民間業者を、そうすべき特段の理由も存在しないにもかかわらず、行政機関は危険な不発弾処理作業に直接携わらせてはならない。

③ 不発弾処理をめぐる具体的プロセス

不発弾処理行政の特徴である、関係する多くの公私諸機関の間の連携の仕方については、他の行政一般と同様、「公的機関間の依頼については、口頭でなく、しかるべき責任者によるか、文書によって行われることが通例」（防衛省沖縄防衛局筋）⁽¹⁰⁴⁾とされているようである。沖縄では、他府県には存在しない協議会方式で連携を密に図っていると当初は思われたが、その内実はこのようなものかもしれない。しかし、行政一般の話であればともかく、少なくとも不発弾処理行政に限った関係機関連携のあり方として、その性質上、果たして妥当であろうか。不発弾処理は、いつ不発弾が爆発するかもしれないという当然の不安や時に差し迫った危険にさらされる周辺住民の生命や安全にかかわるものである。恐らく責任の所在をあらためて明確にする等のために採られる行政一般の文書主義はこの領域では必ずしも常になじむものではない。住民の生命や安全の確保をまず何よりも最優先に考えられるべき、事務の性質に相応しい迅速かつ機動的な行政システムの構築が要請される。

そもそも爆発の危険がある不発弾が、旧日本軍製造のものであるか連合国軍のものであるかにかかわらず、市民の生活圏の中に発見され、そのことを行政庁が認識した場合、行政庁には、市民生活の安全を確保するために必要な警察権限を行使するかどうかにつき裁量の余地は事柄の性質上あり得ないはずであり、当該不発弾の処理に可及的速やかに対応しなければならない。たとえ行政実務レベルで諸々の問題があったとしても、それは、不発弾を適切に処理し、住民の生命や生活の安全をまず確保した後に、存分に関係者で協議すればよい。

また、不発弾処理に限らず、「その事案が一段落すると、危機対応に従事した（自治体）職員は、まずは危機を乗り切ったと考えてしまい、多くの場合、自らや組織の対応内容の検証や将来に備えた評価・分析を行わない」⁽¹⁰⁵⁾とされる。しかしながら、「被害規模がさほど大きくなくとも、その現実の危機対応から学ぶ内容は、将来の類似ケースの対応に役立つだけでなく、災害規模が大きくなっても、あるいはハザードの種類が変わっても、利用できる素材が含まれている」⁽¹⁰⁶⁾ものと考えられるため、不発弾処理をめぐる対応については、その場そのとき限りの対応としないためにも、その性質上仮に事後のものとなることが多いとしても、自治体による詳細な記録作成及び検証の必要性が指摘されよう。不発弾処理をめぐる過程を、住民や研究機関等が後日具体的に検証できるようにするためにも、積極的に情報提供・情報公開の対象とすべきである。

④ 沖縄における不発弾等処理対策事業

特に沖縄で実施されている不発弾等処理対策事業は、

事業としてはなお問題があっても必ずしも十分なものでなくても、そのような事業さえ存在しない他地域との比較では、不発弾処理等に関する優れた行政施策となっている。これらの事業を、あくまで「沖縄の歴史的特殊性」に依拠した地域限定的なものの特別なものとして把握するのではなく、今後なお一層追究されるべき、ナショナル・ミニマムとしての不発弾処理行政施策モデルとして、むしろ全国に向けて一般化すべきものである。沖縄は、不発弾処理行政のあり方を自ら積極的に発信し、全国的に先導しうる格好の位置にいる。

⑤ 不発弾爆発事故をめぐる実効的救済（戦後補償）

不発弾処理行政は、かつての戦争が国内外に残してきた負の遺産を徐々に清算していくべき戦後処理行政の一環ではあるが、他の戦後処理行政と明らかに異なるのは、例えば、強制連行・強制労働や、従軍慰安婦等の問題が戦時中に限って生じ、現在は発生していないものであるのに対し、不発弾爆発事故による被害は、その原因である不発弾が国によって適切に安全化の処理がなされなければ、現時点でもなお生じうることである。それ故に、他の戦後補償領域に関する裁判では、戦時中に限って生じた損害についてなお戦時中当時の国家無答責の考え方が仮に通用したとしても、戦後60年が経過してもなお発生しうる不発弾爆発事故の場合には、過去ではなく、現時点における事故として、被災者は国の責任を十分に問うことができる。少なくとも国内の不発弾爆発事故をめぐる裁判において裁判所が安易に国家無答責の考え方を示さないのは、恐らく、他の戦後処理領域とは大いに異なる、不発弾（及びそれに起因する爆発事故）の特異性によるものであろう。

また、戦争被害受忍論については、仮に「国の政治のあり方を最終的に決定する力または権威⁽¹⁰⁷⁾」を意味する「主権」が憲法上名実ともに国民に存在する国家体制であるならば、最終的には国民の責任の下で決断され、開始・遂行された戦争による被害も、国民の自己責任に帰する問題として「国民がひとしく受忍しなければ」ならない性質のものとされたとしても、やむを得ないところと理解できよう。しかし、国の政治のあり方を最終的に決定する権限も、神権体制の下でその権威が国政において神聖不可侵として絶対的な立場にあった天皇に存在した、要は、天皇が主権者として位置づけられた（特に戦争権限については、例えば「統帥権の独立」に示されるように、他の国政事項以上に、形骸的な議会や国民の関与はさらに一層排除され、天皇の大権であった）大日本帝国憲法の下で、当時の国民の意思とは無関係に引き起こされた（要は国民の意思にその正当性の淵源を辿ることはできない）戦争に係わる損害を「国民がひとしく受忍」することを当然とし、それ故、国が国民への損害

賠償や救済を図らなくてもよいというのは、「まことに便利で身勝手な論法⁽¹⁰⁸⁾」であるとの非難を受けたとしてもやむを得ないところである。戦争被害受忍論の本質は、戦後の日本国憲法の下で、当然に検討されるべき、戦争被害に対する国の責任（戦後処理（補償）責任）のあり方を曖昧にし、むしろ国民にこれを転嫁しようとする考え方であって、少なくともより適切な不発弾処理行政システムを検討するに際して、決して採ることはできない。

そして、より迅速な裁判の実現による救済の充実が図られるのであればともかく、現実には、不発弾爆発事故における被災者には、その法的救済に多大な訴訟負担が課されることになる。幸いにも不発弾爆発事故に係る訴訟では、他の戦後補償に関する訴訟に比べて、国のあり方を厳しく追及し、その法的責任を容認する判決も示されているので、それらを基にした（但し、前述した判例に見られる問題点を克服した）体系的な法令を早急に整備して、できる限り訴訟上・行政上の手続負担を軽減あるいは免除した救済システムを法制化しておきたい。

なお、不発弾処理行政における関係住民や、不発弾爆発事故における被災者に対する「救済」は、例えば、国がその法的責任の所在を曖昧にし、決して法的責任を認めたものではない「見舞金」の給付であったとしても、とにかく端的に不発弾を危険物として除去し、金銭的補償を確保すれば結末として十分というものではない。不発弾は、不可抗力による自然災害とは本質的に異なり、過去の政府の行為によって引き起こされた戦争の惨禍に由来するものであることを確認しつつ、戦後60年を経過した今も完全にすべてが処理されることはなく、住民の生命や生活の安全に未だ脅威となっている（そして、引続き今後もなお長期間に渡り脅威となり続ける）ことを、国は住民に対して、その負担も伴う不発弾処理作業の度毎に、自らの責任として謝罪し、そして、膨大な量の不発弾をもたらしたかつての国のあり方（例えば、国家無答責などという身勝手な国の論理）を徹底的に否定し、被災者や住民らに誠実に接していこうとする国の道義的・政治的態度を誠実に示し続けることも、その性質上は「法的」救済の内容とは言い難いが、「実効的」救済としてあり得るのではなからうか。在日朝鮮人・韓国人等によって1990年代から提起された数多くの戦後補償訴訟や当該訴訟における彼ら（彼女ら）の主張を見ても、不発弾処理行政における法的責任は、法律によって形式的に国に割り当てられたものではなく、こうした国の誠実な道義的・政治的姿勢に確実に裏付けられたものでなくてはならないのである。

V まとめ ―不発弾処理 と 日本国憲法―

以上に述べたように、本稿では、住民生活に重大な影響をもたらし得るにもかかわらず、その根拠となる体系的法令を有さない不発弾処理行政の構造をできる限り明らかにし、その法的課題を検討しようとした。しかしながら、当該構造についてはなお不明なところもあり、また課題についてもより綿密に掘り下げて検討がなされなければならないかと思われる点もあり、本稿において必ずしも十分にそのねらいを達成し得ているわけではない。それ故、今後の研究において、さらなる構造の解明や課題の検討に努めつつも、筆者としては特に重要な今後の研究課題として、公法学の観点から、あるべき不発弾処理行政を積極的に構築すべく、例えば「不発弾処理行政基本法」とでも称するような立法の提案を、本稿の成果も踏まえて別稿において試みることができればと考えている。ここでは最後に、結びに代えて、本稿で論じてきたことの要旨（小括）を整理しておこう。

アジア太平洋戦争終結から65年以上経過する現在でも、わが国には、全国各地（特に沖縄）に多くの不発弾が埋没している。そのような状況の下で、国の憲法上の責任（13条）として、住民の生命やその生活の安全を確保するためには不発弾が完全に処理されなければならないが、その実際は、自衛隊や自治体、交通機関等多くの公私諸機関の連携によってなされてはいるものの、必ずしも明確な法令上の根拠を有するものでなく、国民から見てもその運用は不透明で、かつ法的責任の所在を曖昧にする弊害も有する要綱・通達の類に依拠しているところもあった。そのため、行政のあり方としては問題点も少なくなかった。

例えば、従来から指摘されていた根本的な問題として、そもそも何れの行政機関が不発弾処理につき第一次的法的責任を負うのか未だ明確には定められておらず、また、危険な不発弾処理の過程に私人が合理的理由もなく関与させられている実態もあった。そして、不発弾が爆発した際の被災者に対する実効的な救済をどのように図るか等、行政として基本的で、非常に重要なところで法的には未整備な点も多く見受けられた。

他方、不発弾爆発事故をめぐるこれまでの司法判決に見出せる論理に依拠すれば、国の責任で惹起された戦争行為によって不発弾がもたらされ、かつその不発弾を放置することによる事故の危険性や生じ得る被害を国は合理的に予想することができ、さらに不断の探査や処理等を真摯に行うことで、そのような事故の発生を可能な限り回避できる限りにおいて、国の法的責任は明確に認められうる。但し、それでもなお被災者には、その救済に裁判という多大な負担を求めることになってしまう。実際にも、例えば沖縄の小禄爆発事故のように、被災者が

国に対して不発弾爆発事故の被害補償を求めた裁判を提起しようとしたが断念し、法的責任を決して認めたものではない見舞金で事態の収拾が図られるケースもあった。

このような不発弾処理行政のあり様を正すために、あるいは国民の権利として適切かつ迅速な不発弾処理を政府に当然要求できるようにするために、憲法上の根拠を模索することはできないのであろうか。

思うに、現代に引き継がれ残された「戦争の惨禍」たる不発弾の処理について、国は、戦後処理の一環として、あるいは憲法の基本原理である「平和主義」の趣旨に適用するものとして、被災者を救済し、自らの法的責任を明らかにする体系的法令を憲法に基づき早急に整備し、住民の生命や生活の安全を確保すべき憲法上の責任を誠実に果たさなければならない。不発弾処理は、既に指摘したように、アジア太平洋戦争を遂行し、国民やアジアの国々や人々に多大な犠牲を強いたわが国による戦後処理の一環として捉えられる側面もある。しかし、残念なことながら、必ずしも不発弾処理行政に限ったものでもないが、政府は全体として戦後処理（補償）に関する責任を、戦後65年を経過した現在も依然として直視するに至っていない⁽¹⁰⁹⁾。

しかし、あらためて、不発弾だけではなく、それによる爆発事故やその被災者・犠牲者の存在は、戦争が決して過去のものではなく、むしろ過去から否応なく今の私たちが生きる時代に引き継がれた「戦争の惨禍」（憲法前文）そのものとして認識されるべきところはないのであろうか。本稿では、不発弾処理行政を通じ、憲法前文で、私たち日本国民が「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意」したはずにもかかわらず、実際には、政府の不作为という「行為」によって実は再びかつての「戦争の惨禍」がなお依然として繰り返されていることを指摘したい。

すなわち、現在までその影響が色濃く残る「戦争の惨禍」としての不発弾の処理は、少なくとも、国民に対する関係では、その生命や生活の安全を確保すべく、国民の基本的人権（平和的生存権（前文・9条）、幸福追求権（13条）、生存権（25条）等）に基盤を有する、憲法上の平和主義の趣旨にも適用するものとして、決して国には否定できない、明らかに国に課された憲法上の責務として捉えられなければならない。それは同時に、不発弾処理行政のあり様が憲法学の課題であることも意味する。

日本国憲法は、不発弾処理について、明文の規定を必ずしも形式的に有するものでないが、他の戦後補償の領域と同様に、少なくとも「過去の日本国家の引き起こした戦争被害（及び今日までなお続く戦争の惨禍・被害）への補償を今日の国が引き受ける媒介項的な法的意義⁽¹¹⁰⁾」を有している。そして、それだからこそ、先の戦争やそれを遂行させた国家体制への否定や反省の上に

成立した日本国憲法下において、憲法学は、そのあり方として、例えば、本稿で扱った不発弾処理行政の問題のように、「先の否定された国のあり方やその下で行われた（あるいは関わっているような）事実についても、もっとこざわり噛みしめるべき⁽¹¹¹⁾」である。

（追記：本稿の脱稿後、校正作業段階にあっても、沖縄県内では（頻度として、少なくとも住民の避難を伴うものについては毎週）各地で不発弾処理が相変わらず頻繁になされているが、その中でも特に、恐らく今後の不発弾処理行政のあり方に影響を及ぼす、全国的ニュースとしても報道された、国内初の住宅密集地での不発弾爆破処理の事案を紹介しておきたい。

沖縄タイムス2010年10月18日朝刊によれば、まず7月に那覇市首里にある民家の新築工事現場の地下約1メートルで、長さ90センチ、重さ118キロの米国製艦砲弾が発見された。従来の不発弾処理であれば、本稿でも言及したように、発見現場で信管を抜き取るなどの安全化処理にとどまっていたが、本件では、爆弾の腐食が激しいために通常の安全化処理ができず、現地での爆破処理が必要と判断された。そして、発見から約3カ月後の10月17日に、処理現場から半径300メートルの住民3000人近くが避難して、予定よりも約2時間延びて約9時間もかけて爆破処理が行われた。不発弾慣れた住民の避難意識・避難行動の問題や、300メートル以上離れた場所にも届いた「ドン」という破裂音、処理現場直近で瞬間的に震度4に匹敵する爆発の衝撃（事前には震度7に匹敵するとも予想されていた）、爆破処理に伴った周辺家屋への被害の懸念、不発弾発見・爆破処理に伴う住民の通常以上の負担など、これまでの不発弾処理作業とは異なる新たな課題も見受けられたように思う。

時間の経過によって腐食の激しい不発弾の発見・住宅密集地での爆破処理は今後むしろ多くなることも予想される。少なくとも沖縄における不発弾処理行政は、1974年の小禄爆発事故や2009年の糸満市爆発事故・うるま市事件など、具体的事案を受けてその基本的な枠組みが形成され、そして見直され、改善されてきた経緯もある。それ故、本件を受けてまたあらためて、関係機関によって不発弾処理行政のあり方が今後恐らく見直されることとなろう。また、本稿でも神戸市記録を基にして論じたように、那覇市は、今回の事案をできるだけ詳細な報告書としてまとめ、同様のケースに遭遇する他の自治体の参考に資するため、あるいは不発弾処理をめぐる学術研究を促すために、インターネットなどを通じて広く公表するよう要望したい。）

注

⁽¹⁾ ここでは、照屋寛徳（衆議院議員）「第二次世界大戦の不発弾処理に関する質問主意書」（平成21年2月4日提出・質問第86号）に対する国会における政府答弁（答弁第86号）を参照してみる。それによると、不発弾の処理を担う自衛隊は昭和33年度から平成19年度までの間に、全国で12万2,204件の不発弾等処理し、その総量は約5,758トンにも達する。このうち、沖縄県では、復帰から平成19年度までの間に、2万9,567件の不発弾等処理し、その総量は約1,565トンであるという。

単純計算すれば、沖縄は、件数・処理量ともに全国の約4分の1を占めていることになる。これだけでも相当な数字であるが、沖縄の数字の中には、米軍施政権下にあつて駐留米軍も介入して、地上にゴロゴロと転がっていた膨大な数に上る不発弾等を大量処理していた時期もあつた復帰前（1972年以前）の沖縄の数字は少なくとも含まれていない。例えば、参考までに、小禄爆発事故を報ずる沖縄タイムス1974（昭和49）年3月3日朝刊12面によれば、当時の沖縄県警発表で、1951（昭和26）年から1972（昭和47）年12月末現在までの20余年間に、住民が発見、警察に届け出た不発弾等は総数114万218個、年平均5万1,800個に上る。総量は不明であるが、容易に復帰前の沖縄における不発弾等の状況の桁外れぶりが窺い知れよう。

⁽²⁾ 前掲注（1）沖縄タイムス朝刊2面。

⁽³⁾ 前掲注（1）沖縄タイムス朝刊12面。なお、琉球新報2009年6月23日朝刊2面によれば、本土復帰前（1946～71年）に不発弾とみられる爆発事故による死傷者数として、死者数704人、負傷者1,223人と報じている。

以下で、復帰前の爆発事故の一つを簡単に紹介する。1948年8月に沖縄本島周辺にある離島の一つである伊江島で、戦争当時の不発弾を島外に運び出す作業をしていた米軍弾薬処理船が爆発し、当時は当該処理船が民間の船と同じ伊江港を利用していたため、乗客・船員・出迎への住民など死者106名、負傷者73名、家屋8棟が全焼する大惨事が起きている。

⁽⁴⁾ 事案の概要については、例えば、前掲注（1）沖縄タイムス朝刊（1面ほか）参照。

⁽⁵⁾ 事案の詳細については、例えば、琉球新報2009年1月14日夕刊、同翌15日朝刊等参照。なお、本稿査読手続中に、沖縄タイムス2010年7月15日朝刊によれば、同爆発事故現場からわずか1キロ程しか離れていない国道拡張工事現場で、約900発もの大量の不発弾が地中から発見されたものの、地元自治体への連絡や報告がないまま、現場周辺への危険性はないという陸上自衛隊の判断の下で近隣住民の避難措置等とはとられず、結果的には無事に回収処理されるという事案があった。不発弾が発見され

た際の地元自治体への通報連絡体制のあり方が問題として報じられた。頻繁に不発弾が発見される地域ではあるが、ショッキングな爆発事故が発生した翌年に、1発でも危険な不発弾が大量に発見されただけに、地元では衝撃が走っていた。しかし、さらに沖縄タイムス2010年9月9日朝刊によれば、同市で、この約900発もの不発弾が発見された場所から約1キロ離れた農地で、沖縄戦当時のものとみられる小火器弾や迫撃砲など不発弾2,113発が地中から見つかっている。そして、発見された不発弾の量に着目すれば、沖縄タイムス2010年9月11日朝刊によれば、沖縄本島中部にある北中城村の米軍キャンプ瑞慶覧内にある泡瀬ゴルフ場跡地（2010年8月1日に沖縄へ返還）で、沖縄戦中の米国製とみられる小火器弾や砲弾などの不発弾約5,600発が地中から発見されている。まだ、不発弾が発見される可能性を否定できないため、同跡地の利用計画にも支障が出るのではないかと懸念される。

⁽⁶⁾ 事案の概要については、例えば、沖縄タイムス2010年4月9日朝刊参照。

⁽⁷⁾ 沖縄不発弾等対策協議会「沖縄における不発弾処理について」建設情報誌『しまたてい』32号（2005年）7頁。

⁽⁸⁾ 戦時中もたらされた不発弾とは異なり、戦後の駐留米軍の軍事演習や訓練等によってもたらされた不発弾の処理は、わが国の行政に関わるべきものではなく、原因者負担の考え方から本来は駐留米軍の問題であるとの立論も可能である。実際、このような観点から、うるま市事件では、駐留米軍の対応につき問題も地元紙では厳しく指摘されていた（琉球新報2010年4月16日朝刊（社説））。しかし、結局は、この問題点については曖昧にされたまま、このような不発弾も陸上自衛隊によって無事に処理された（沖縄タイムス2010年4月18日朝刊27面）。この立論の検討は、恐らく米軍基地問題とも関連し、より根本的には日米安保体制のあり方を考えざるを得ず、それ故、不発弾処理行政の構造をできる限り明らかにし、その問題点の検討を試みる本稿の当初の枠組みを超えた相当な作業を要することとなるので、当該立論の指摘にとどめたい。

⁽⁹⁾ 実際の不発弾等処理に際しても、1962（昭和37）年1月16日付け陸幕発武第23号「陸上において発見された不発弾等の処理に際しての技術上の基準に関する通達」によれば、「土中に埋没されている不発弾等は、射撃（使用）前であると思われるものも発火（爆発）態勢にある不発のものとして取り扱うこと」（傍線は筆者）、「不発弾等が射撃（使用）前のものであることが明らかでない場合においても、信管の安全栓等が腐食していて安全装置がその機能を発揮しない状態にあるものとして取り扱うこと」とされている。

⁽¹⁰⁾ 不発弾処理行政のみを特にテーマとしてとり上げて検討されることはなかった。但し、わが国の戦争処理・戦後処理（責任）の一環として包括的に捉え得れば、それでもこの領域において公法学（特に憲法学）から検討した業績は必ずしも多くはないが、例えば、水島朝穂編著『未来創造としての「戦後補償」』（現代人文社、2003年）や、法律時報76巻1号（2004年）における特集「戦後補償問題の現状と展望」、石川多加子「戦後補償に関する憲法的考察」法律論叢79巻2・3号（2007年）31頁、馬奈木厳太郎「戦後補償裁判の現状と憲法学の課題」札幌学院法学22巻1号（2005年）179頁、専修大学戦後補償研究会による議論（その成果として、例えば、古川純「日本国憲法と戦後補償」法学セミナー477号（1994年）32頁、同「憲法と戦後補償」専修大学法学研究所紀要20号（1995年）41頁、同「戦後補償の課題－『過去の克服』のために」深瀬忠一ほか編『恒久世界平和のために』（勁草書房、1998年）727頁、石村修「戦争犯罪と戦後補償」憲法問題10号（1999年）123頁）等がある。なお、必ずしも学問的観点によるものではないが、マスコミ市民436号（2005年）における特集「平和憲法と戦後補償」等もある。

⁽¹¹⁾ 例えば、いずれも平成22年度版を基準にするが、『デイリー六法』、『模範六法』、『模範小六法』、『新六法』（以上、三省堂）、『ポケット六法』（有斐閣）では省略されている。また、『判例六法』には自衛隊法そのものが収録されていないが、『判例六法 Professional』（以上、有斐閣）の方では掲載されている。

⁽¹²⁾ 後掲注(15)不発弾等の処理に係る関係4省庁の通達「陸上において発見された不発弾等の処理について」によれば、「自衛隊法の一部を改正する法律」（昭和33年法律164号）が施行されるまで、陸上において発見された不発弾等の処理は、従来、通商産業省で実施されてきたという。

⁽¹³⁾ 「附則」については、例えば、竹内昭夫ほか（編代）『新法律学辞典（第三版）』（有斐閣、1989年）1228頁、林大・山田卓生（編）『法律類語難語辞典（新版）』（有斐閣、1998年）110～111頁（佐藤勲平執筆）や、佐藤幸治ほか（編代）『コンサイス法律学用語辞典』（三省堂、2003年）1394頁など参照。

⁽¹⁴⁾ 2006（平成18）年3月27日付け自衛隊統合達第12号。法令とは異なり、国民への公開性に乏しい要綱・通達類には入手し難いものも少なくないが、本文書については、防衛省ホームページ（訓令・達・通達等情報公開サービスhttp://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/）から容易に入手できる。因みに、同様に入手できる、陸上幕僚長による、1980（昭和55）年12月6日付け陸幕武化第820号「不発弾等の処分について（通達）」では、不発弾等の最終処分（爆破処分・焼却処分・海（水）中投棄処

分）に関する技術的な留意事項が示されている。但し、海中投棄処分については、「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」（昭和45年法律第136号）及び「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令」（昭和46年政令第300号）の改正により、2007年4月1日から、不発弾等の廃火薬類の海洋投棄が禁止された。その背景には、廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約（いわゆるロンドン条約）の内容を強化する議定書が1996年に採択され、2006年3月24日に発効したことにより、不発弾等の海洋投棄が禁止されたことがある。これを国内で実施するため、前述の法令改正が行われた。

⁽¹⁵⁾ 1958（昭和33）年7月4日付け防衛事務次官、警察庁次長、自治事務次官、通商産業事務次官通達。本通達は、沖縄不発弾等対策協議会編『不発弾等処理対策便覧（取扱注意）』（平成16年3月改訂版）（以下では、「沖縄便覧」という）19～20頁掲載のものを参照した。なお、取扱注意とされる「沖縄便覧」については一般に公にされておらず、筆者は、「沖縄県情報公開条例」（平成13年条例37）6条1項に基づく公文書開示請求によって、爆弾信管部の詳細な構造が示された箇所や、不発弾等の保管場所を特定できる情報を非開示とした部分開示ではあったが、その写しを入手した。

⁽¹⁶⁾ 大橋洋一『行政法（第2版）』（有斐閣、2004年）250～251頁参照。なお、同法第2条では、「災害」について「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又は大規模な火事若しくは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」としている。さらに、「政令で定める原因」については、同法施行令（昭和37年政令第288）第1条において、「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」としている。

⁽¹⁷⁾ 全国では、第101～104まで4個の不発弾処理隊が1994年から新たに編成されている。各隊の所在地と管轄担当地域について記しておくと、101部隊（所在地：沖縄県那覇市、管轄担当地域：沖縄県全域）、102部隊（所在地：東京都練馬区、管轄担当地域：関東地方全域及び東海・北陸地方の一部）、103部隊（所在地：京都市、管轄担当地域：東海・北陸地方の一部及び近畿・中国・四国地方全域）、そして、104部隊（所在地：佐賀県神埼郡、管轄担当地域：九州地方全域）となっている。なお、北海道及び東北地方については、管轄担当する不発弾処理隊は特に配置されてはいないが、各師団で対応することとされているようである。参照、安斎喜美子「陸上自衛隊第103不発弾処理隊」セキュリティアンSECURITARIAN 490号（1999年）15頁。

⁽¹⁸⁾ 内閣府沖縄総合事務局（現在）「沖縄不発弾等対策協議会要綱」（1974（昭和49）年3月6日制定）。

⁽¹⁹⁾ 前掲注(18)要綱によれば、協議会構成員の所属機関及び団体として、内閣府沖縄総合事務局、防衛省（陸上自衛隊・海上自衛隊・那覇防衛局）、厚生労働省（沖縄労働局）、海上保安庁第十一管区海上保安本部、沖縄県、沖縄県警察本部、県市長会、県町村会が名を連ねている。

⁽²⁰⁾ 例えば、前掲注(18)要綱によれば、協議会構成委員が所属する民間企業・団体として、沖縄電力株式会社や沖縄ガス株式会社、西日本電信電話株式会社沖縄支店、西日本高速道路株式会社九州支社、社団法人沖縄県建設業協会が名を連ねている。

⁽²¹⁾ 葉上太郎「不発弾処理は誰がやるのか一個人と自治体に押し付けられる戦争の尻拭い」世界745号（2005年11月号）236頁を参照。

⁽²²⁾ 前掲注(8)で既に言及したように、沖縄で通常発見される、アジア太平洋戦争（沖縄戦）に由来するものとは異なり、本件は、戦後製造された1964年米国製のものではあった。しかし、いずれにせよ、住民から見れば、その由来の如何に関わらず、危険な不発弾であることに何ら変わりはないのである。

⁽²³⁾ 沖縄タイムス2010年4月10日朝刊29面。

⁽²⁴⁾ 1973（昭和48）年10月23日 内閣総理大臣決定（本要綱についても一般に公にされておらず、筆者は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律42）第9条1項の規定に基づく行政文書開示請求によりその写しを入手した）。なお、沖縄県の場合には、内閣府（沖縄総合事務局）が現在所管している「沖縄における不発弾等処理交付金交付要綱」（1979（昭和54）年6月21日付け沖縄総第1110号）に基づく。

⁽²⁵⁾ 琉球新報2009年6月23日朝刊2面。

⁽²⁶⁾ 沖縄タイムス1974年3月4日朝刊（社説）参照。

⁽²⁷⁾ この点については、「補助金行政に際して適用される平等取扱いの原則からすると、合理的理由がないのに、一方に給付し、他方に給付しないことには、違法の問題が生ずることもありうるのではないか」（塩野宏『行政法Ⅰ（第4版）』（有斐閣、2005年）97頁）という行政法学の見地に照らしても、このような合理的理由があるとは思えない国庫補助割合の格差は、違法の問題を生じ得るのではないか。

⁽²⁸⁾ この立場は当初から変わっていない。例えば、小緑爆発事故を受けた国会審議において、当時、不発弾等処理費用の国庫補助を担当していた総理府は、「不発弾の処理は警察庁、自衛隊、通産省、自治省が協議してやっており、総理府は処理費用として出す予算上の責任を負っているだけで、不発弾調査については責任を負っていない」（小淵副長官）と答弁している（官庁・役職名は当時のもの）。沖縄タイムス1974年3月5日夕刊1面参照。

⁽²⁹⁾ 本項目の記述やフローチャート（図表）については、文言の一部を適宜修正しつつ、内閣府沖縄総合事務局開

発建設部ホームページ中にある、沖縄不発弾等対策協議会「沖縄における不発弾等対策状況について」に掲載される資料「不発弾等対策状況」（2～3、6～7頁）（<http://www.dc.ogb.go.jp/kyoku/kengyo/fuhatsudan/01/taisakujyokyo.pdf>）に依拠している。但し、第101不発弾処理隊の所属については、上記原資料では「第1混成団」となっているが、最近の沖縄不発弾等対策協議会編「磁気探査研修テキスト」（非売品、2010年）22頁によれば、2009年3月からは「第15旅団」として再編成されたため、その箇所については記述を変更している。

⁽³⁰⁾ 自治体側の対応過程に関する説明については、神戸市『東灘区青木（おうぎ）不発弾処理対応の全記録－総括と検証－』（以下、「神戸市記録」とする）に依拠している。神戸市では、2007（平成19）年2月6日、東灘区青木において、第2次世界大戦中に米軍が投下したとみられる不発弾が発見されたことに伴って、不発弾の処理作業が必要となった。本件神戸市記録は、不発弾発見から約1ヶ月後の同年3月4日に実施された自衛隊による処理作業に伴って、住民の立入り規制や、避難誘導、周辺道路の交通規制等を実施した「神戸市及び関係行政機関等の対応状況の詳細を記録として残すことで、将来類似の事例が起こった場合に役立てるために」、神戸市が鋭意作成した150頁にも及ぶかなり詳細な内容のものであって、インターネット上でも公表され、何人でも容易に入手することができる（<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/plan/kikaku1901/siryou2.pdf>）。恐らく、神戸市の事例が必ずしも全ての自治体における不発弾処理の事例に当てはまるわけではなく、少なくとも細部には違いもあるであろうが、自治体側からの不発弾処理行政の枠組みを把握する上では参考になる。

⁽³¹⁾ 前掲注(30)で既に言及したが、神戸市のケースでは不発弾発見から処理までの間に約1カ月を要している。多くの不発弾が発見・処理される沖縄では、琉球新報2009年2月17日朝刊26面（連載「繰り返さない－不発弾爆発事故から一カ月⑦」）によれば、平均2カ月かかるとされている。

⁽³²⁾ 前掲注(30)神戸市記録3～9頁。

⁽³³⁾ 前掲注(30)神戸市記録4頁。神戸市では、近隣自治体における不発弾処理の実例に関する情報を入手し、それを分析したことが有効であったと報告されている。

⁽³⁴⁾ 仮に不発弾が発見された場所が、警備を比較的容易に行える仮設囲いを伴う建物建設工事現場ではなく、オープンスペースであった場合には、消防法28条1項や災害対策基本法63条1項等の規定による、一般住民を現場に近寄らせない「警戒区域」の設定等の措置がさらに必要であるという。前掲注(28)神戸市記録5頁。

⁽³⁵⁾ 前掲注(30)神戸市記録5頁。

⁽³⁶⁾ 前掲注(30)神戸市記録10～13頁。

⁽³⁷⁾ 前掲注(30)神戸市記録67～68頁。なお、前掲注(15)「沖縄便覧」15頁によれば、沖縄における不発弾処理に際しても、神戸市の場合と同様、関係各機関における「責任分担覚書」が取り交わされるが、その内容はより詳細である。形式的に見ても、神戸市の場合、自衛隊と自治体の二者の間で締結されるという形式を採るのに対して、沖縄では、自衛隊・警察・市町村・県・市町村によって総括される現地対策本部という五者による連名で、各機関の事務分担が定められている。

⁽³⁸⁾ 前掲注(30)神戸市記録14～16頁。

⁽³⁹⁾ 荒川溪「不発弾処理に際して災害対策基本法上の『警戒区域』を設定できるか」自治実務セミナー46巻9号(2007年9月)17頁。

⁽⁴⁰⁾ 前掲注(30)神戸市記録14頁。

⁽⁴¹⁾ 前掲注(30)神戸市記録17～22頁。

⁽⁴²⁾ 前掲注(30)神戸市記録43頁。

⁽⁴³⁾ 前掲注(30)神戸市記録23～32頁。

⁽⁴⁴⁾ 例えば、公衆浴場であれば保健所や消防署、遊技場は警察、飲食店は保健所、危険物取扱施設は消防署という具合である。前掲注(30)神戸市記録25頁。

⁽⁴⁵⁾ 「配達地域指定郵便(タウンメール)」とは、同一差出人から、形状、重量、取扱いが同一である手紙が、宛名の記載なしに、通常よりも低料金(25gまでなら1通27円)で、差出人によって予め町丁目まで細かく指定された対象地域の全戸に配布される郵便サービスである(参照、日本郵政ホームページ)。住民に対する不発弾処理作業期日や避難誘導等の連絡等には、相当の経費はかかるが、自治体が採り得る、適した住民への連絡方法の一つではあろう。

⁽⁴⁶⁾ 事前周知が徹底されたことが功を奏して、処理作業当日に避難場所に実際に避難した住民は、全体として少数に止まり、大多数の住民は、むしろ外出あるいは知人・親類宅に避難していたと推測されている。前掲注(30)神戸市記録43頁。

⁽⁴⁷⁾ 後掲注(48)にもあるように残留住民はいたものの、徹底した退去確認が功を奏して、処理作業は途中中断もなくスムーズに進行し、神戸市では予定時刻よりも早く安全化宣言がなされている。前掲注(30)神戸市記録43頁。

⁽⁴⁸⁾ 神戸市の場合、残留住民の避難対象区域からの退去が確認されるまで、当初の作業開始時刻(午前9時)から40分程度、作業開始が遅れることとなった。

⁽⁴⁹⁾ 前掲注(30)神戸市記録33～37頁。

⁽⁵⁰⁾ 前掲注(30)神戸市記録38～40頁。

⁽⁵¹⁾ この点について、沖縄タイムス2010年6月15日朝刊31面で深刻な事例が報道されている。沖縄本島中部の浦添市で2発の不発弾が発見されたが、そのうち1発がなくなったという。この不発弾は、宅地造成を行っていた業者によってその1発目が発見されたものであるが、信

管がないと業者によって判断され、当初は警察へは通報されなかった。その後、さらに同じ場所で2発目の不発弾が発見された時点で、警察に通報されたが、警察は不発弾に信管がなかったことなどから危険性が低いと判断、自衛隊に対して緊急出動の要請はなされなかったという。その代わりに、警察は業者に危険防止措置と盗難防止策を講じるよう指示。業者は、不発弾を穴に入れ、土嚢をかぶせ、板で取り囲むなどしたという。しかしながら、その後、梅雨の時期の雨で土砂が穴に流れ込み、1発の所在が分からなくなった。新聞報道の時点では、持ち去られたのか、土砂に埋まったのかさえ判明していないという。警察は、なくなった不発弾につき業者が撮影していた写真を陸上自衛隊に照会したが、信管が抜けているかどうか(不発弾の安全性等について)は判断できないと回答したとされる。その後、沖縄タイムス6月18日朝刊31面で、行方不明の不発弾が発見されたと報じられたが、発見状況から見ても窃盗事件の可能性があると、警察はなお調べる方針であるという。結果として事なきを得たが、専門知識や技能に乏しいはずの素人の判断によって、周辺住民の安全に影響を及ぼす危険性の高い不発弾を管理する作業を、警察が業者に依頼する現状は、不発弾の危険性に対応した行政のあり方としては杜撰であり、甚だ疑問である。

⁽⁵²⁾ 前掲注(30)神戸市記録23頁。

⁽⁵³⁾ 神戸市は、この点について兵庫県産業労働部を通じて総務省大臣官房管理室に確認している。前掲注(30)神戸市記録9頁。

⁽⁵⁴⁾ 前掲注(30)神戸市記録9頁。

⁽⁵⁵⁾ 本項目における(A)～(G)の事業の記述については、前掲注(29)「不発弾等対策状況」(4～5頁)を参考にしている。

⁽⁵⁶⁾ 前掲注(24)なお書き参照。なお、本要綱は、一般には公表されていないため、2010年5月24日に内閣府沖縄総合事務局開発建設部建設行政課から、筆者が情報提供を受けて入手したものである。

⁽⁵⁷⁾ 地方分権推進委員会第2次勧告(1997年)については、内閣府ホームページから検索して入手可能である(<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/index.html>)。

⁽⁵⁸⁾ 国も県も市町村も、行政として、不発弾の危険性に関する啓蒙活動も当然にある程度行われてはいるだろうが、住民や行政の意識において恐らくマンネリ化している虞がある。このような「不発弾慣れ」の問題は、これまでも沖縄の地元紙では度々取り上げられてきた。例えば、琉球新報2009年1月30日朝刊(社説)。最近では、2009年1月に沖縄本島南部にある小学校に通う児童生徒が「平和学習のため」として登校途中で見つけた不発弾を学校内に運び込んで、騒ぎとなった。また、今までに

も、沖縄を訪れた若い観光客が不発弾を飛行機内に持ち込んで石垣島・竹富島へ渡ったり（2009年3月）、県職員が庁舎内に安易に不発弾を持ち込んだり（2002年2月）、いずれもその処理のために自衛隊が出動する騒ぎとなっている。前掲注(51)で言及した事例の背景にも、不発弾に対する危機意識の希薄化あるいは欠如があるのではない。

⁽⁵⁹⁾ 埋没（不発）弾とはどのようなものかについての説明は、あらためて本稿冒頭「Ⅰはじめに」を参照のこと。

⁽⁶⁰⁾ 沖縄県当局（知事公室防災危機管理課不発弾対策班）への問合せでは、具体的な該当地域として、沖縄本島南部で沖縄戦の激戦地となった糸満市とその近隣市町（豊見城市、与那原町、現在の南城市（2006年の町村合併前の旧玉城村、旧知念村、旧佐敷町、旧大里村）及び八重瀬町（2006年の町村合併前の旧具志頭村、旧東風平町）、本島中部の読谷村・中城村・北中城村となっている。

⁽⁶¹⁾ 初の磁気探査研修は2010年6月下旬に実施された。筆者も本稿の執筆に際して参考となるもの少なくないのではないかと考え、恐らく必ずしも事務当局が想定しているような対象者ではないが学術研究目的による研修への参加を打診したが、研修参加そのものは拒否されなかったものの、研修開催が新聞報道されたその日にほぼ予定定員（70名程度）を充たし、その後も、筆者を含めて多くの問い合わせがあるとのことであった。このような状況は、当局にとっても些か想定外のものであったようで、今後も随時、同様の研修を実施するとのことであった。磁気探査やその研修について沖縄における突出した需要の高さをあらためて垣間見たような気がした。

⁽⁶²⁾ 琉球新報2009年2月15日朝刊27面（連載「繰り返さないー不発弾爆発事故から一カ月④」）。

⁽⁶³⁾ 沖縄タイムス2009年6月28日朝刊24面（連載「日常の『戦場』⑪戦後処理」）。

⁽⁶⁴⁾ 沖縄タイムス2009年6月18日朝刊27面（連載「日常の『戦場』⑫13ドルの補償金」）。

⁽⁶⁵⁾ 小禄爆発事故の被害者救済措置の経過や法的問題等の記述については、東京弁護士会沖縄問題特別委員会「不発弾爆発事故被災者の補償に関する問題」自由と正義27巻3号（1976年）65頁以下に負っている。

⁽⁶⁶⁾ 沖縄タイムス2009年6月20日朝刊27面（連載「日常の『戦場』⑬被害補償の壁」）。

⁽⁶⁷⁾ 朝日新聞（東京版）2010年3月9日朝刊29面「置き去りの65年③ 不発弾にも『受忍論』」（大塚晶執筆）。

⁽⁶⁸⁾ 最判1968（昭和43）年11月27日・民集22巻12号2808頁。判例解説として、宮原均「在外財産に対する請求権の放棄と国の補償義務」高橋和之ほか編『憲法判例百選Ⅰ（第5版）』（有斐閣、2007年）232頁。なお、平和条約の締結による在外資産の損失については、最判1969（昭和44）年7月4日・民集23巻8号1321頁、空襲被災

者の損失については、最判1987（昭和62）年6月26日判例時報1262号100頁。

⁽⁶⁹⁾ 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』（有斐閣、2009年）430頁参照。わが国における国家無答責の法理については、なお、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法』（有斐閣、2006年）350～353頁や、芝池義一「戦後補償訴訟と公権力無責任原則」前掲注(10)法律時報特集24頁等も参照。

⁽⁷⁰⁾ 具体的には、例えば、松本克美「《資料》戦後補償裁判リスト」法律時報76巻1号（2004年）42～43頁参照。

⁽⁷¹⁾ 照屋寛徳（衆議院議員）提出「沖縄における不発弾の磁気探査及び爆発事故による被害補償に関する質問主意書」（平成21年1月23日提出・質問第51号）。

⁽⁷²⁾ 内閣総理大臣麻生太郎（当時）「平成21年2月3日付け内閣衆質171第51号」（平成21年2月3日受領・答弁第51号）。

⁽⁷³⁾ 前掲注(71)。

⁽⁷⁴⁾ 前掲注(72)。

⁽⁷⁵⁾ 照屋寛徳（衆議院議員）提出「第二次世界大戦の不発弾処理に関する質問主意書」（平成21年2月4日提出・質問第86号）。

⁽⁷⁶⁾ 内閣総理大臣麻生太郎（当時）「平成21年2月13日付け内閣衆質171第86号」（平成21年2月13日受領・答弁第86号）。

⁽⁷⁷⁾ 判例時報766号76頁、判例タイムズ316号137頁。

⁽⁷⁸⁾ 判例時報986号54頁、判例タイムズ444号114頁、訟務月報27巻3号431頁。なお、本判決の判例評釈として、田上富信・判例評論270号18頁（判例時報1004号164頁）、石川達紘・『昭和55年行政関係判例解説』（ぎょうせい、1981年）600頁。

⁽⁷⁹⁾ 最高裁判所民事判例集38巻5号475頁、判例時報1112号20頁、判例タイムズ524号99頁、判例地方自治3号103頁。なお、本判決の判例評釈として、安間雅夫・『昭和59年行政関係判例解説』（ぎょうせい、1986年）114頁、塩崎勤・ジュリスト816号61頁、同・季刊実務民事法8号156頁、同・法曹時報40巻6号141頁、原田尚彦・民商92巻3号94頁、山本隆司・法律時報57巻4号117頁、芝池義一・判例評論311号14頁（判例時報1133号176頁）、川上宏二郎・ジュリスト臨時増刊838号36頁、白井皓喜・判例地方自治7号27頁、林修三・時の法令1215号53頁。

⁽⁸⁰⁾ 朝日新聞2003年12月15日夕刊18面、毎日新聞同日夕刊13面、読売新聞同年12月16日朝刊38面。

⁽⁸¹⁾ 判例時報1845号104～119頁。

⁽⁸²⁾ 判例集未登載（但し、筆者は、本件訴訟当事者（被告・控訴人）であった国（法務大臣）に対して、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法42）第4条第1項に基づく行政文書開示請求を2010年7月29日に行い、当該判決文の写し（但し、相手方当事者（原告・被控訴人）の個人名については不開示）を9月

6日に法務省で入手して、判決内容を確認した。)。当該判決の概要については、神奈川新聞2004年9月7日朝刊24面。

⁽⁸³⁾ 判例集未登載（但し、当該決定文の入手・確認については前掲注(82)と同じ）。当該決定の概要については、神奈川新聞2005年6月24日朝刊26面。

⁽⁸⁴⁾ 中国遺棄毒ガス・砲弾訴訟については、同様の事案につき第一次訴訟及び第二次訴訟がある。本稿で扱うのは、国の損害賠償責任を明確に認めた第一審判決を含む第一次訴訟の方である。

⁽⁸⁵⁾ 当時重傷を負った被災当事者のコメントとして、李臣「魔性の兵器―遺棄毒ガス弾被害」法学セミナー589号100頁。

⁽⁸⁶⁾ 当時被災し亡くなった者の遺族のコメントとして、劉敏「父を奪われて―遺棄砲弾被害」法学セミナー589号102頁。

⁽⁸⁷⁾ 判例時報1843号90頁、判例タイムズ1140号300頁。なお、本判決の判例評釈として、西埜章・判例評論547号23頁（判例時報1861号185頁）、宮田誠司・『平成15年行政関係判例解説』（ぎょうせい、2004年）285頁、馬奈木巖太郎・世界721号25頁、同・法学セミナー589号104頁。

⁽⁸⁸⁾ 因みに、第二次訴訟2003（平成15）年5月15日東京地裁一審判決（訟務月報50巻11号3146頁）においては、第一次訴訟とほぼ同様の案件ではあるが、国の賠償責任は認められなかった。判例評釈として、藤沢整・法学セミナー584号66頁がある。本稿では採り上げられていない国際私法の観点からではあるが、佐藤やよひ・ジュリスト臨時増刊1269号『平成15年度重要判例解説』279頁もある。

⁽⁸⁹⁾ 判例時報1994号36頁、訟務月報53巻8号2251頁。なお、本判決の判例評釈として、銚田達人・訟務月報53巻8号2252頁、北村和生・判例評論596号14頁（判例時報2011号176頁）。なお、本件判決の全文については、以下のアドレスからも入手できる。http://www.84qiqihar.net/files/kaiketsu2006/hanketsu_all.pdf

⁽⁹⁰⁾ 因みに、第二次訴訟2007（平成19）年3月13日東京高裁控訴審判決（訟務月報53巻8号2251頁）においても、国の賠償責任は否定されている。

⁽⁹¹⁾ 最高裁判所民事判例集43巻12号2209頁。本判決の判例評釈として、松本克美・ジュリスト959号109頁、采女博文・鹿児島大学法学論集26巻2号（1991年）161頁。

⁽⁹²⁾ 本稿では、関連する判決の論理から、従来の不発弾処理行政の問題点や新たな法的枠組みを見出すことがその趣旨となっており、必ずしも個々の判決の分析や検討に主眼を置いているわけではない。個々の判決の評釈については、各判決に付した注に掲げた諸文献を参照してもらいたい。

⁽⁹³⁾ 前掲注(87)西埜論文・28頁。なお、「公法上の危険責任」については、西埜章「日本軍毒ガス・砲弾遺棄被害と国の責任」法政理論34巻1・2号（2001年）1頁（特に21～28頁）。

⁽⁹⁴⁾ 内田貴『民法Ⅰ総則・物権総論（第3版）』（東京大学出版会、2005年）330頁。但し、例えば、遠藤浩ほか編『民法（7）事務管理・不当利得・不法行為（第3版）』（有斐閣、1987年）261頁によれば、当該最高裁判決が出される以前は、民法学の通説は、民法724条後段の期間を除斥期間であると解していた。

⁽⁹⁵⁾ 前掲注(94)内田・民法Ⅰ330～331頁では、正義・公平による除斥期間の適用例外法理を示した判決として、具体的な事案に即して除斥期間を適用することが著しく正義・公平の理念に反するとして、除斥期間の停止を認めた最判1998（平成10）年6月12日・民集52巻4号1087頁を挙げている。民法724条後段の除斥期間の解釈をめぐる民法学説の現況と当該判決については、大塚直「民法724条後段の除斥期間の効果を制限する特段の事情」星野英一ほか編『民法判例百選Ⅱ（第5版 新法対応補正版）』（有斐閣、2005年）210頁等を参照。

⁽⁹⁶⁾ 因みに、欧米では不発弾処理によって多くの人命が失われてきた（因みに、沖縄タイムス2010年4月17日朝刊29面によれば、沖縄県名護市にあるキャンプ・シュワブ爆破訓練場内で不発弾処理をしていた米兵3人が死傷した事故が起きている）のに対し、素手で信管離脱を扱う離れ業を「お家芸」としてこなす陸上自衛隊ではこれまでに事故が1件もないとして“神業”と高く評価されている。井上和彦「不発弾処理隊」サピオSAPIO266号（2001年3月14日号）78頁。

⁽⁹⁷⁾ 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論（第2版）』（有斐閣、2006年）105頁。

⁽⁹⁸⁾ 前掲注(97)宇賀・概説Ⅰ同頁。

⁽⁹⁹⁾ これまで「条例化することによる住民側の権利の確立を避けて要綱という便宜的手段に安易に依存する傾向が見られる」と厳しく指摘されたのは自治体行政の方であった（椎名慎太郎ほか『ホーンプック新行政法（改訂版）』（北樹出版、2006年）63頁（椎名慎太郎執筆））が、少なくとも不発弾処理に関しては、法制化を回避しようとする国にも同様の指摘が可能であろう。

⁽¹⁰⁰⁾ 行政が担うべき事務を如何に配分するかについては、「行政責任明確化の原則」がある。その中で、わが国に見受けられる多層的配分方式や、機能分担論等については、例えば、宇賀克也『地方自治法概説（第2版）』（有斐閣、2007年）83～84頁参照。

⁽¹⁰¹⁾ カンボジア・ベトナム両国における不発弾等の処理状況については、例えば、上村三郎・濱田浩美「カンボジアとベトナムにおける地雷除去活動の現状と課題」千葉大学教育学部研究紀要53巻（2005年）389頁以下参照。

なお、本稿校正段階において、コソヴォ・セルビア地区における不発弾等の処理状況について論ずる、林明仁・長島大輔「地雷除去・不発弾処理活動を巡る政治－コソヴォ・セルビアを例に－」社会科学研究（中京大学社会科学研究所）29巻2号（2009年）85頁に接した。

⁽¹⁰²⁾ 「自衛隊」という組織が平和主義の観点から憲法上そもそも許容され得るのかという、組織の存在の根幹に係わる、自衛隊をめぐる憲法問題は決して無視できるものではないが、不発弾処理行政のあり方に直接影響を受ける住民の生命や安全の確保を優先して考えたい本稿では措いておきたい。ただ、自衛隊法第3条に規定された主たる任務であればともかく、本稿が論ずる不発弾処理に従事する任務に自衛隊の活動を限れば、その範囲においては憲法問題を生ずることはないものと考ええる。

⁽¹⁰³⁾ 地方分権の流れとは対立的な要素を有する、現代行政の中央集権化の動向を指摘する前掲注(16)大橋・行政法249～250頁は、その具体例として、有事法制・国民保護法制を挙げる。有事法制・国民保護法制については、憲法上の問題も指摘しうるが、不発弾処理行政と同様、やはり自衛隊を中心とし、これに加えて、警察、消防、海上保安庁、都道府県、市町村、電力・ガス・通信会社等の公私諸機関の連携が重視され、住民の避難誘導が重要な位置を占める点など、類似した仕組みを多く有している。それ故、あるいは不発弾処理行政の仕組みとの比較研究も可能かもしれない。但し、自衛隊の任務の内容は、敵の侵害排除とされており、不発弾処理行政における任務とは本質的にまったく異なる。

⁽¹⁰⁴⁾ 沖縄タイムス2010年4月10日朝刊1面。

⁽¹⁰⁵⁾ 東田光祐・多名部重則・林春男「神戸市の東灘区青木（おうぎ）不発弾処理における対応の分析」地域安全学会梗概集22号（2008年）57頁。

⁽¹⁰⁶⁾ 前掲注(105)東田ほか・同頁。

⁽¹⁰⁷⁾ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第4版）』（岩波書店、2007年）40頁。

⁽¹⁰⁸⁾ 新美隆「陳・石さん援護法請求事件の判決を読む」法学セミナー477号【特集 戦争責任・戦後補償の原点】（1994年）42頁。但し、戦争被害受忍論に対する新美氏の見解は、戦時中重度の傷害を被った朝鮮人への戦傷病者戦没者遺族等援護法（外国人を排除する国籍条項・戸籍条項を定めていた）の適用を拒否する行政処分取消しを求めた訴訟の東京地裁判決（1994年7月15日）（原告敗訴）を背景としたものである。

⁽¹⁰⁹⁾ 前掲注(10)で掲げた文献を参照。特に、法律時報76巻1号における特集「戦後補償問題の現状と展望」を構成している、水島朝穂ほか座談会「戦後補償裁判の現在と未来を考える」同5頁以下。なお、わが国における戦後処理（責任）の問題性を際立たせるには、周知の通り、同じ第二次大戦の敗戦国であるドイツの取組みとの比較

が有効・有益である。戦後補償に関する施策の日独の違いを見るには、例えば、清野幾久子「ドイツ戦後補償の法理」法律論叢70巻5・6号（1998年）1頁、広渡清吾「憲法と戦後責任」前掲注(10)法律時報特集11頁。また、本稿の査読手続き中に、沖縄や東京、大阪、名古屋などアジア太平洋戦争中の全国各地の空襲被害者や遺族らが、「全国空襲被害者連絡協議会」を結成し、「空襲被害者等援護法」を制定して被害者への国家補償の実現をするよう政府に求める方針を決定したことを伝える、65回目の終戦記念日の記事に接した（沖縄タイムス2010年8月15日朝刊1面）。

⁽¹¹⁰⁾ 前掲注(10)古川・法学セミナー論文32頁。但し、括弧内の文言は、本稿の趣旨に沿って筆者が適宜加筆した。

⁽¹¹¹⁾ 前掲注(10)水島朝穂編・著書11頁（水島朝穂執筆）。括弧内の文言は、本稿の趣旨に沿って筆者が適宜加筆した。

【引用文献】

（著書・論文・行政文書・新聞毎に五十音順）

（著 書）

芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第4版）』（岩波書店、2007年）

阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』（有斐閣、2009年）

宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論（第2版）』（有斐閣、2006年）

同『行政法概説Ⅱ行政救済法』（有斐閣、2006年）

同『地方自治法概説（第2版）』（有斐閣、2007年）

内田貴『民法Ⅰ総則・物権総論（第3版）』（東京大学出版会、2005年）

遠藤浩ほか編『民法(7)事務管理・不当利得・不法行為（第3版）』（有斐閣、1987年）

大橋洋一『行政法（第2版）』（有斐閣、2004年）

椎名慎太郎ほか『ホーンブック新行政法（改訂版）』（北樹出版、2006年）

塩野宏『行政法Ⅰ（第4版）』（有斐閣、2005年）

水島朝穂編『未来創造としての「戦後補償」』（現代人文社、2003年）

（論 文）

荒川溪「不発弾処理に際して災害対策基本法上の『警戒区域』を設定できるか」自治実務セミナー46巻9号（2007年）

安斎喜美子「陸上自衛隊第103不発弾処理隊」セキュリティアン SECURITARIAN490号（1999年）

井上和彦「不発弾処理隊」サビオSAPIO266号（2001年）

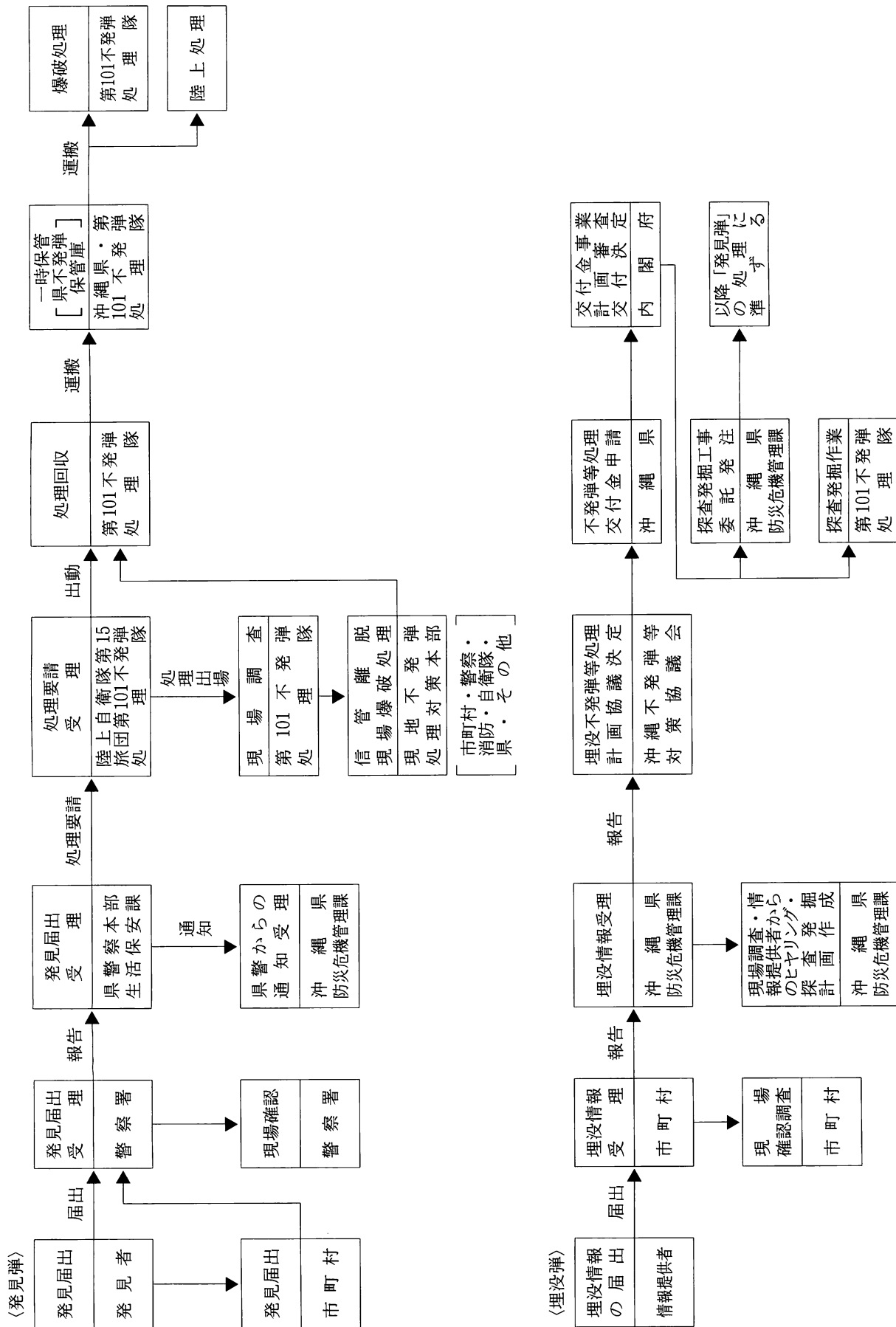
上村三郎・濱田浩美「カンボジアとベトナムにおける地雷除去活動の現状と課題」千葉大学教育学部研究紀

要53巻（2005年）
 沖縄不発弾等対策協議会「沖縄における不発弾処理について」建設情報誌『しまたてい』32号（2005年）
 東京弁護士会沖縄問題特別委員会「不発弾爆発事故被災者の補償に関する問題」自由と正義27巻3号（1976年）
 新美隆「陳・石さん援護法請求事件の判決を読む」法学セミナー477号（1994年）
 西埜章「戦後中国人が旧日本軍が中国に遺棄した毒ガス兵器の爆発等によって人身被害を受けた場合、国が中国政府に対して遺棄兵器に関する調査や回収の申出をしなかったなどの義務不履行があったとして、国の国家賠償責任が肯定された事例」判例評論547号（判例時報1861号）
 葉上太郎「不発弾処理は誰がやるのかー個人と自治体に押し付けられる戦争の尻拭い」世界745号（2005年）
 東田光祐・多名部重則・林春男「神戸市の東灘区青木（おうぎ）不発弾処理における対応の分析」地域安全学会梗概集22号（2008年）
 古川純「日本国憲法と戦後補償」法学セミナー477号（1994年）

（行政文書・行政資料）
 沖縄県『消防防災年報（第36集）（平成21年版）』（県知事公室防災危機管理課、2010年3月）
 沖縄不発弾等対策協議会編『不発弾等処理対策便覧（取扱注意）』（平成16年3月改訂版）
 神戸市『東灘区青木不発弾処理対応の全記録ー総括と検証』（2007年）
 総務省「不発弾等処理交付金交付要綱」（1973（昭和48）年10月23日内閣総理大臣決定）
 地方分権推進委員会『第2次勧告』（1997年）
 内閣府沖縄総合事務局「沖縄不発弾等対策協議会要綱」（1974（昭和49）年3月6日決定）
 同「沖縄における不発弾等処理交付金交付要綱」（1979（昭和54）年6月21日付け沖開総第1110号）
 1958（昭和33）年7月4日付け防衛事務次官、警察庁次長、自治事務次官、通商産業事務次官通達「陸上において発見された不発弾等の処理について」
 1962（昭和37）年1月16日付け陸幕発武第23号「陸上において発見された不発弾等の処理に際しての技術上の基準に関する通達」
 1980（昭和55）年12月6日付け陸幕武化第820号「不発弾等の処分について（通達）」
 2006（平成18）年3月27日付け自衛隊統合達第12号「陸上において発見された不発弾の処理に関する達」

（新聞）
 朝日新聞（東京版）2003年12月15日夕刊、2004年9月7日朝刊、2005年6月24日朝刊、2010年3月9日朝刊。
 沖縄タイムス1974年3月3日朝刊、4日朝刊、5日夕刊、2009年6月18日朝刊、20日朝刊、28日朝刊、2010年4月9日朝刊、10日朝刊、17日朝刊、18日朝刊、6月15日朝刊、18日朝刊、28日朝刊、7月15日朝刊、8月15日朝刊、9月9日朝刊、11日朝刊、30日朝刊、10月18日朝刊。
 神奈川新聞2000年8月31日朝刊、9月2日朝刊、2003年12月16日朝刊、2004年9月7日朝刊、2005年6月24日朝刊。
 毎日新聞2003年12月15日夕刊。
 読売新聞2003年12月16日朝刊。
 琉球新報2009年1月14日朝刊、15日朝刊、30日朝刊、2月15日朝刊、17日朝刊、6月23日朝刊、2010年4月16日朝刊。

不発弾等処理の流れ【陸上部分及び沿岸区域(浅瀬)】(図1)(出典は主(29)参照)



不発弾等処理の流れ【海上部分】（図2）（出典は注（29）参照）

「沿岸区域（港湾区域・海岸保全区域・漁港区域等）の場合」

