

災害派遣の主たる任務化による
災害対応の実効性向上

松野 晋治

目 次

はじめに	2
第1節 災害派遣の現状と課題	4
1.1 災害派遣の位置づけと実績	4
1.2 災害派遣に関して考慮すべき事項	8
1.3 民間防衛組織の創設に関する検討	11
第2節 災害派遣の主たる任務化に関する考察	13
2.1 ハザードマップの改正と危機意識の高まり	13
2.2 災害派遣の主たる任務化に関するコンセプト	13
第3節 災害派遣の主たる任務化に関する事例検証	16
3.1 阪神淡路大震災	16
3.2 令和元年度房総半島台風	18
3.3 新型コロナウイルス感染症	20
3.4 小括	21
おわりに	22

はじめに

わが国は、その地理的な位置、地形や気象などの自然的条件から地震、津波、豪雨などによる災害が発生しやすい国土を有しており、近年では令和2年の熊本県を中心とした豪雨、令和元年の房総半島を襲った台風など毎年のように全国各地において自然災害が発生し、甚大な被害が生じている。また、新型コロナウイルス感染症や鳥インフルエンザ、豚熱等の疫病の流行が国民生活に多大な影響を与えている。

これらの災害に対してわが国における危機管理態勢は、災害や事故等の内容に応じ各所掌官庁の内部にそれぞれ設置されている防災関係部局等がその所掌に関して分担して対応するいわば縦割りの態勢となっており、これを内閣官房及び内閣府が総合調整を行っている現状にある。

今後30年で70%の確率で発生するとされている南海トラフ地震や首都直下地震への危機意識から、平成23年の東日本大震災の教訓を踏まえ各省庁の縦割りの弊害を防ぐための新しい災害対応組織の設置について検討が行われており、平成27年に実施された「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」によれば、統一的な危機管理対応官庁の創設等、抜本的な組織体制の見直しが検討され、政府の防災関係部局を統合する案や内閣官房と内閣府を中心としたオールハザード対応の組織を創設する案などが検討された。

しかしながら、これらの検討の結果、一つの組織を創設する案については、ほぼ全ての府省庁の統合が必要になるため、巨大な組織となりマネジメントが困難になること、また各組織が担う事務の内容や専門性が異なるため統合のメリットが生み出しにくいとされた。また、組織の肥大化と担当業務の増加により、災害対応に必要な迅速性・適確性が損なわれる恐れが高まることがわかった。

したがって、関係組織を統合し、危機管理対応官庁を新たに創設する案は適当ではなく、現在の組織体制のもと災害の発生に備え関係府省庁間の連携の確保により災害対応のための方策を講ずることが最良であると結論付けられた。以上、国レベルの危機管理態勢に関する抜本的な解決策として期待された新しい災害対応組織の創設について検討はなされたものの道半ばで実現には至っていない。

では、地方自治体レベルにおける災害対応の体制はどうか。そもそも、災害対策基本法第5条に基づき、災害対応の主体となるのは地方自治体であり、国民の生命、財産を守る責任を有しているが、各種体制の改革、改善が図られてきたものの、大規模な災害の発生の際には自治体や消防、警察等の関係機関はマンパワー不足で機能不全に陥り、自衛隊による災害派遣に頼らざるを得なくなるというのが実状である。

これを打開するために創設が期待されるものとして民間防衛組織がある。民間防衛組織とは国民自身が主体となり避難民の誘導・救助、火災の消火、負傷者の搬送等を行う組織であり、共助、公助の観点から必要な組織である。民間防衛組織はアメリカを代表とする諸外国にはすでに組織化がなされており、危機管理の重要な担い手となっているが、わが国においては組織化がなされていない。

民間防衛組織の創設についてはいくつかの先行研究があるが、いずれの先行研究をみてもその組織化の課題として緊急事態に際しての国民の理解と協力の義務化がある。また、国民の自由と権利が制限されるとともに一部では強制的な措置を受けることを甘受してもらう必要もあり、これには広く国民のコンセンサスを得る必要があるが、現時点ではこのコンセンサスを得ることは難しい状況である。

このように国や地方レベルにおける危機管理対応の担い手となるべき新しい災害対応組織の設置が検討されてはいるものの、実現には至っておらず引き続き自衛隊が主たる実働組織として活動しその役割を果たす必要がある。事実、大規模な自然災害の発生や疫病の流行がある都度、都道府県知事等の要請を受けて派遣される自衛隊は、人命救助や物資の輸送、避難所における生活支援、防疫支援等において大きな役割を果たしており、例えば、令和元年度には述べ約 106 万人¹の自衛隊員が派遣されるなど多くの人員を割いて活動を行っている。

また、内閣府が 2017 年に実施した「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」において「自衛隊に期待する役割」という質問に対する回答のトップは「災害派遣（災害の時の救援活動や緊急の患者輸送など）」を挙げた者の割合が 79.2%と最も高くなるなど、自衛隊が災害派遣において果たす役割を期待する声は引き続き大きい。災害対応における自衛隊の活動の実態や国民からの期待の声、そして、今後の災害の激甚化、頻発化の傾向を踏まえると今以上に自衛隊が本格的に災害対応に注力できる体制を整える必要がある。そのためには、現在、従たる任務とされている災害派遣を主たる任務化することが必要ではなからうか。

現状、災害派遣は基本的には県知事等からの要請により実施するものとされているが多くの自治体が災害派遣の判断基準（三要件）の解釈や要件該当性の判断に難しさを感じており、初動に遅れを生じる一つの要因となっている²。そこで、災害派遣を主たる任務化することにより派遣要請を待つことなく自衛隊が速やかに行動でき、初動対応の迅速性を向上させる

¹ 総務省『自衛隊の災害派遣に関する実態調査』2022 年、5 頁。

² 同上、8 頁。

ことができる。また、主たる任務化により人員編成、装備、訓練等を充実させ、より実効的な災害対応を行うことが可能になる。

一方で、災害派遣の主たる任務化により災害対応の数的、量的な増加が見込まれるため、国防任務への影響を局限することも考慮しなければならない。現時点においても災害派遣の増加により部隊の精強性の維持向上に必要な訓練の中止や縮小を迫られる³等、自衛隊の主たる任務であるわが国の防衛に少なからず影響が生じており、将来の気候変動に伴う災害の激甚化・頻発化を踏まえると災害派遣への対応がわが国の防衛に与える影響はますます大きくなることが予想される。このような背景から、国防への影響を局限できる災害対応の態勢とはどうあるべきなのか考える必要に迫られていると言えよう。

上記のような問題意識から本論文では自衛隊がより実効的に災害対応を行うため災害派遣の「主たる任務化」により災害対応の実効性を向上しつつ、国防への影響を局限し得る方策について検討する。

まず、第1節においてはわが国における災害派遣の現状及び課題について確認するとともに民間防衛組織の検討に関する先行研究について概観する。次に第2節において災害派遣の主たる任務化に関するコンセプトを検討し、これをモデル化する。そして、第3節においてモデル化したコンセプトについて過去の災害事例を用いて事例検証を行うことにより、その妥当性について確認する。

第1節 災害派遣の現状と課題

1.1 災害派遣の位置づけと実績

まず、自衛隊における災害派遣の位置づけについて確認しておく。自衛隊の任務は自衛隊法第3条の規定により主たる任務と従たる任務に分けられており、災害派遣は「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」ためのものとして従たる任務⁴に区分されている。一方で、わが国を防衛するために行う防衛出動は唯一自衛隊のみが果たすことのできる任務として主たる任務に位置付けられている。

さて、わが国における危機管理対応については、災害や事故等の内容に

³ 防衛省『令和4年版防衛白書』275頁；『日本経済新聞』2022年11月18日。

⁴ 「従たる任務」には、「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」ためのもの（いわゆる第1項の「従たる任務」）と、「主たる任務の遂行に支障を生じない限度」において、「別に法律で定めるところにより」実施するもの（いわゆる第2項の「従たる任務」）の2つがある。災害派遣は治安出動、海上における警備行動、弾道ミサイル等に対する破壊措置、領空侵犯に対する措置などと同様、前者に区分される。

応じて警察庁、消防庁、国土交通省、海上保安庁、防衛省、原子力規制委員会等のそれぞれ内部に設置されている防災関係部局等がそれぞれの所掌に関して分担して対応しつつ、内閣官房及び内閣府が政府全体の見地から総合調整を行っている状況にある。また、各所掌官庁及び地方公共団体の防災対策における基本法である災害対策基本法では、災害時における関係機関の果たすべき役割や権限が規定されており、災害発生時における市町村による一義的な応急対策と都道府県による現地レベルにおける関係機関の間の総合調整を前提としている。自衛隊の災害派遣の仕組みについてもこの前提を踏まえて制度設計がなされている。自衛隊法第 83 条において都道府県知事等は市町村及び都道府県の災害対応能力を活用しても対応できず人命又は財産の保護のため必要があると認める場合には、部隊等の派遣を防衛大臣またはその指定する者に要請でき、この要請に対して防衛大臣等は事態やむを得ないと認める場合には部隊等を救援のため派遣できる。つまり、災害対応は地方公共団体等が主管となって実施するものであり、一義的には自衛隊はあくまで要請にもとづき受動的に対応するものであると言える。

次に自衛隊の災害派遣実績について、自衛隊の災害派遣件数の推移をみると、毎年おおむね 500 件程度で推移しており、令和 2 年度については新型コロナウイルス感染症や鳥インフルエンザ、豚熱への対応等の活動が増加したことにより前年に比べて派遣件数が大幅に増加している。

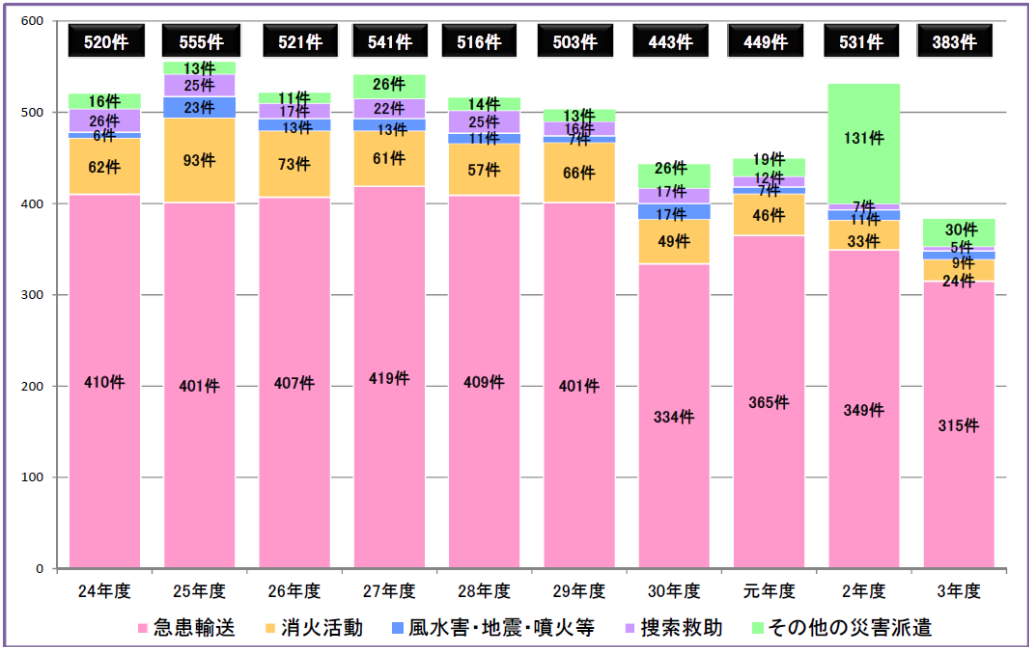


図 1 自衛隊の災害派遣件数⁵

⁵ 防衛省統合幕僚監部『統合幕僚監部報道発表資料（お知らせ）令和 3 年度自衛隊

また、近年の自衛隊の災害派遣活動人員数の推移をみると、東日本大震災への対応が行われた平成23年度が最も多く延べ活動人員数が1,000万人を超えており、その後も大規模な自然災害が発生した際は多くの人員が災害派遣活動に従事している。平成30年度及び令和元年度については、大規模な自然災害が続いたため、活動人員はそれぞれ100万人を超えている。

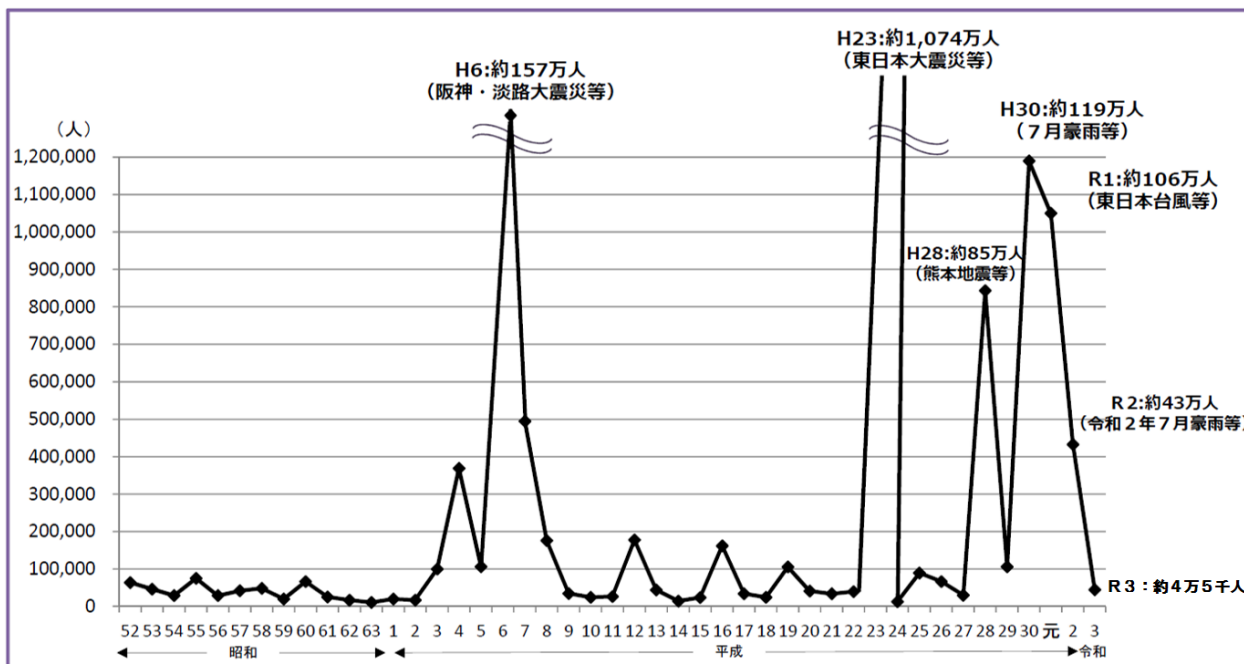


図2 自衛隊の災害派遣活動人員数の推移⁶

また、統合幕僚監部は派遣規模が5,000人を超える災害派遣を「大規模な災害派遣」と定義しているが、2006年から2018年にかけて行われた自然災害に起因する大規模な災害派遣は14件あった。(表1のとおり。) 2006年以降、ほぼ毎年何らかの形で大規模な災害派遣が行われてきたことがわかる。

の災害派遣及び不発弾等処理実績について』令和4年11月15日、6頁。

⁶ 防衛省統合幕僚監部『統合幕僚監部報道発表資料(お知らせ)令和3年度自衛隊の災害派遣及び不発弾等処理実績について』令和4年11月15日、5頁。

名 称	派遣要請日	延べ日数	延べ人数	一日あたり 人数
中越沖地震	2007.07.16	45日	92,400人	2,053人
岩手・宮城内陸地震	2008.06.14	64日	26,290人	410人
H21年7月中国・九州北部豪雨	2009.07.21	2日	6,930人	3,465人
東日本大震災	2011.03.11	966日	10,660,000人	11,035人
台風12号（紀伊半島豪雨）	2011.09.03	76日	28,790人	378人
H24年7月九州北部豪雨	2012.07.12	23日	5,280人	229人
台風26号（伊豆大島）	2013.10.16	23日	20,970人	911人
H26年8月豪雨（広島市）	2014.08.20	23日	14,965人	650人
H26年御嶽山噴火	2014.09.27	19日	7,150人	376人
H27年9月関東・東北豪雨	2015.09.10	10日	7,535人	753人
H28年熊本地震	2016.04.14	58日	814,200人	14,037人
九州北部豪雨	2017.07.05	53日	81,950人	1,546人
西日本豪雨	2018.07.06	146日	809,105人	5,541人
北海道胆振東部地震	2018.09.06	39日	192,000人	4,923人

表1 自然災害に起因する大規模な災害派遣（2006～2018年）⁷

災害派遣における活動は時間的推移に応じて大きく「初動・人命救助期」、「応急復旧・生活支援期」、「本格復興期」の3つの期に分けることができる。自衛隊が実施する災害派遣活動は、「初動・人命救助期」における活動が主であり、その後「応急復旧・生活支援期」において段階的に自治体等へ活動を移行することとなり「本格復興期」には自治体や企業がその活動を担っている。自衛隊による災害派遣活動の内訳の細部をみると、人命救助、物資輸送、道路啓開、防疫、給水支援、人員や物資（廃棄物）輸送、入浴支援、給食支援といったものが主な活動内容として挙げられる。これらはヘリコプターなどの装備品を使用する人命救助といった専門性が高いものから車両と人員さえあれば比較的容易に実施可能な物資輸

⁷ 中林啓修『2006-2018年における活動に見る自衛隊による災害派遣のパターンと近年の変化に関する考察：DRC類型を用いた分析』地域安全学会論文集 No.36,2020.3。

送業務まで幅広い内容となっており、人命に直結する活動であればあるほど発災後 72 時間のいわゆる「黄金の 72 時間」の短期間において優先的な活動が求められる。一方で、給食支援や入浴支援といったものは人命に直結するものではないが被災者の生活に密接に関係し、自治体のインフラ復旧の遅れに伴い、長期化する活動である。これら災害派遣活動の内容別に平均活動期間をグラフにすると以下の通りとなる。

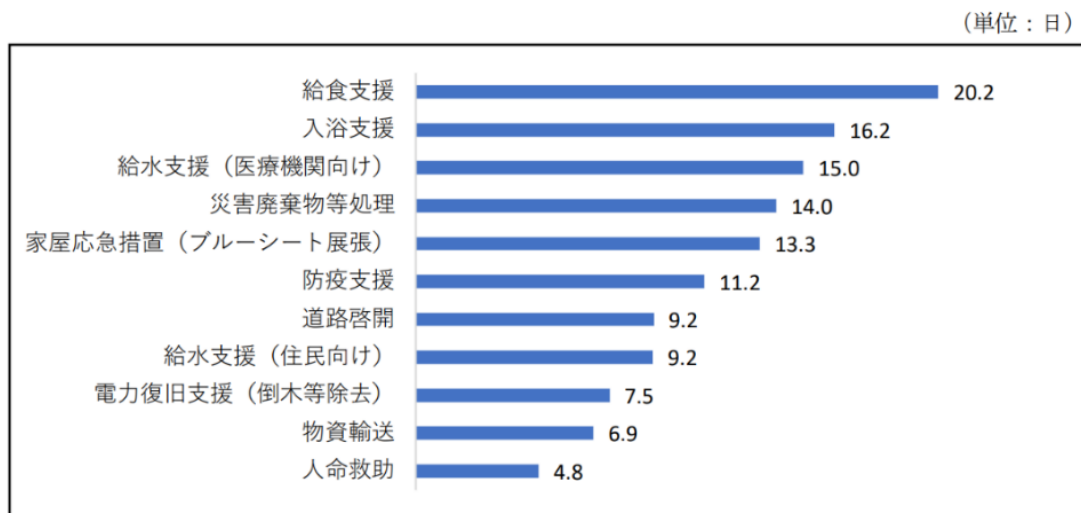


図 3 支援内容ごとの平均活動期間⁸

なお、派遣された自衛隊の活動期間に関して、自衛隊法施行令では、都道府県知事等が自衛隊の派遣を要請する場合は「派遣を希望する期間」を明示することとされており、また、防衛省防災業務計画では、災害派遣の一般方針として、「災害派遣は、人命または財産の保護のために行う応急救援及び応急復旧が終わるまでを限度とする」とされている。

つまり、災害派遣の終了時期は明示されることなく、活動の終了は要請者である自治体によって決定されることとなっている。そのため、給食支援や入浴支援といった必ずしも自衛隊によって継続すべきでない活動についてもその終了を自治体が決心できなければ長期化し、終わりたいけれども終われない傾向があるのが実状である。

1.2 災害派遣に関して考慮すべき事項

気候変動に伴う災害の激甚化・頻発化

昭和期から平成初期にかけての災害派遣は主要なもので 1959 年の伊勢湾台風や 1995 年の阪神・淡路大震災などが代表的なものであり、1985 年の日本航空 123 便墜落事故や 1997 年のナホトカ号重油流出事故、2001 年

⁸ 総務省『自衛隊の災害派遣に関する実態調査』2022 年、25 頁。

のえひめ丸事故等の航空機や船舶の事故に対する災害派遣を含めても大きな災害派遣は数年に一度の比較的に頻度は低いものであった。

しかしながら、昨今は気候変動に伴う災害の激甚化・頻発化の傾向が顕著となってきた。世界気象機関（WMO）は気候変動を主要因とする洪水や熱波などの災害が過去 50 年間で 5 倍に増加し、死者は 200 万人超、損失は 3 兆ドルを超えると推定しており、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は 2021 年 8 月に人間活動の影響が地球を温暖化させてきたことは疑う余地がなく、その影響により世界中で気候変動の極端現象の頻度が増加してきていること、温室効果ガスの排出を低く抑えたとしても今後数十年のうちに 1.5℃の地球温暖化を超える可能性があることを指摘している。国連の安全保障理事会は近年、水不足、干ばつ、砂漠化、土壌の劣化、食糧不足といった例をあげ、気候変動による安全保障への負の影響を指摘するなど、気候変動問題を安全保障上の実態的な課題としてより積極的に取り扱う姿勢を見せている。

世界規模で活動し、国家水準の温室効果ガスを排出するとの指摘もある米軍を擁する米国は、米軍の施設や活動などに対する影響を検証するとともに温室効果ガスの排出量抑制に向けて積極的に取り組む方針⁹を示している。米国は米軍施設の強靱化、隊員の身体への影響への課題、米政府内の他の機関との連携、各地域軍の任務、関係国との協力といった課題を解決するために気候変動問題を移民問題や中国問題と並ぶ優先度の高い切迫した取り組むべき課題として本気で取り組んでいるのが現状である。米国は 2022 年 8 月 16 日に気候変動対策予算 4300 億ドルを投じる法律を成立させて¹⁰おり、日本円にして約 60 兆円に上る巨額の経費を投じることからも米国が気候変動対策に本気で取り組もうとしている姿勢が見て取れる。

一方で、わが国についてみると、国土は全国土の約 7 割を山地・丘陵地が占め、世界の主要河川と比べて距離が短く急勾配であり、河川流量が増加し洪水等の災害が発生しやすく、近年だけでも台風や大雨により各地で洪水や土砂災害等の甚大な被害が発生しており気候変動の進行によりさらに災害の激甚化、頻発化が見込まれる。気象庁や国土交通省等による

⁹ Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, *Report on Effects of a Changing Climate to the Department of Defense*, January 2019.

¹⁰ 「バイデン大統領 気候変動対策などに 4300 億ドル投じる法案署名」NHK NEWS WEB、2022 年 8 月 17 日、2023 年 2 月 25 日アクセス
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220817/k10013774771000.html>。

今後の気候変動予測¹¹によれば、多くの地域で猛暑日や熱帯夜の日数が増加し、異常高温・熱波が顕著となる。今後の気象災害リスクの更なる高まりに適切に備えていくためにも気候変動とその影響を予測し、災害が発生した際に適切に対応するための体制を整える必要に迫られている。

災害対応への混乱に乗じた軍事的挑発行為

大規模な災害は思いもよらない予期せぬ時期に発生することが常であり、一度、発災してしまえば国家存亡の危機を救うべく自衛隊はその総力を挙げて災害派遣への対応を行ってきたが、日本を取り巻く諸外国は日本による災害対応への混乱に乗じた軍事的挑発とも解釈されうる行為を行うことがあった。

例えば、東日本大震災において福島原発事故後の対応に自衛隊が追われていた際、ロシア空軍の戦闘機 Su-27 と電子偵察機 An-12 が日本海を飛行し日本に接近した。これは戦闘機が集塵ポッドと思わしきものを搭載していたことや電子偵察機を随行していたことから放射性物質に関わる集塵飛行を兼ねた威力偵察であった可能性がある¹²。また、東日本大震災当時、宮城県の松島基地において 20 機近くの F-2 戦闘機が津波で流され、ほとんどの戦闘機が飛行できないこととなり、これを知ったロシアは日本の対領空侵犯措置に関する対応を試すために戦闘機等を飛行させた可能性がある。この時は航空自衛隊のアラート待機の戦闘機によりロシア機に対して滞りなくスクランブル対応したことから特に問題はなかった。ロシアが震災に関して外交レベルでは哀悼の意を伝えていた一方で、日本が災害対応に全力を注いでいる間隙を突いた行為に冷徹な国家間外交の現実を感じる事象であったといえる。

また、熊本地震においても中国によって挑発的ともいえる行動があった。平成 28 年 4 月 14 日に地震が発生した 6 日後、中国軍の Y-8 早期警戒機 1 機が同日午前から午後にかけて、沖縄本島と宮古島間の公海上空を往復飛行したことから航空自衛隊の戦闘機がスクランブル対応を行っている¹³。また、発災 10 日後には海においても沖縄県の尖閣諸島周辺の日本の領海に中国海警局の船 3 隻が相次いで侵入し機関砲のようなものを搭載した艦船で約 1 時間 40 分にわたって航行した。

中国の習近平国家主席は震災の 4 日後の 18 日に天皇陛下に対し「中国

¹¹ 防衛省『気候変動対処戦略』2022 年 8 月、4 頁。

¹² 防衛省統合幕僚監部『統合幕僚監部報道発表資料（お知らせ）ロシア機の日本海における飛行について』平成 23 年 3 月 21 日、1 頁。

¹³ 防衛省統合幕僚監部『統合幕僚監部報道発表資料（お知らせ）中国機の東シナ海における飛行について』平成 28 年 4 月 20 日、1 頁。

政府と人民を代表し、犠牲者に哀悼の意を捧げる。」とのメッセージを送り哀悼の意を表しているが、その一方で尖閣に対する領海侵犯と東シナ海における航空機による威嚇行為を行った可能性がある。これが国際社会における現実である。

今後、日本において新たな災害が発生した際にもロシアや中国といったわが国の周辺国が同様の行為を行うことは十分予想され、状況によって自衛隊は災害対応と中国等の軍事的挑発行為への対応という二正面への対応を迫られることとなるのは明らかであろう。

災害派遣活動に伴う部隊の練成訓練の中止・縮小

令和4年度防衛白書によれば、新型コロナウイルス感染症への対応を含めた災害派遣活動が近年増えてきており、災害派遣活動中に当初予定していた訓練を行うことができず、部隊の精強性の維持に支障をきたす事態が生起している。

令和2年1月に当時の河野防衛大臣は令和元年の台風15号及び19号などの対処で陸上自衛隊が部隊の練度の維持・向上に必要な訓練全体の約1割にあたる300件近くが中止又は縮小になったと述べた。その上で、河野大臣は「大規模かつ長期間の災害派遣活動が最近著しく増えており、練度の維持・向上に必要な訓練なので効率的に災害派遣活動が実施できるような取り組みを考えていかなければならない」と述べた。また、河野大臣は「災害が起きた当初は、自衛隊が災害の態勢で対応できる状況は維持していきたいが、その後の生活支援などについては、自治体や関係省庁と協力しながら、役割分担を明確にしていきたい」と述べ、給水や入浴支援などを念頭に自治体などとの役割分担を検討する考えを示した。

この大臣の発言を受け、防衛省は地方公共団体・関係省庁などの関係者と役割分担、対応方針、活動期間、民間企業の活用などの調整を行うこととしており、例えば2020年8月には環境省と共同で災害廃棄物の撤去などにかかる連携対応マニュアルを策定¹⁴した。一方で自治体レベルでの連携や協定の締結に関しては残念ながらまだ具体的な態勢・規模に関する検討は進んでいないのが実状であり、引き続き災害派遣活動に伴い部隊の練成訓練への影響は避けられない状況である。

1.3 民間防衛組織の創設に関する検討

民間防衛組織とは自然災害や重大な事故に加え他国による武力攻撃に対して国民の生命、身体、財産等を守るため自治体や市民が主体となり避難民の誘導・救助、火災の消火、負傷者の搬送等を行う組織であり、共助、

¹⁴ 防衛省『令和4年版防衛白書』273頁。

公助の観点から必要な組織である。この民間防衛組織の創設について考察した代表的な先行研究として、小川清史／浜谷英博／樋口謙次による研究と郷田豊による研究がある。

小川らは、諸外国の民間防衛組織との比較によりわが国の課題や対応策を明らかにし、各地方自治体と自衛隊の連携・協力関係の一層の強化の必要性を指摘するとともに民間防衛隊の創設とそれに伴う新たな体制整備について提案している¹⁵。郷田は、世界の市民防衛について分析するとともに、日本の戦後体制や地理的・人文的特性からわが国の市民防衛体制整備の必要性について指摘している¹⁶。

いずれの研究も自衛隊が前線において国防の任務に専念するため第2の組織として民間防衛組織を創設するという立場を取っており、民間防衛組織の創設の前提には緊急事態に際しての国民の理解と協力の義務化がある。また、個人の自由と権利が制限される等の強制的な措置を受けることを甘受してもらう必要もある。状況によっては間接的に自衛隊に対する後方支援と受け止められるような活動を国民が行うことも想定され、これには広く国民のコンセンサスを得る必要があるが現時点ではイデオロギー的でセンシティブな問題もあり、広くコンセンサスを得ることは難しい状況である。

他国の事例を見てみると、アメリカ合衆国は合衆国憲法上、国民が国防の義務を有しており、国民の国防への意識も高い。各州の州兵は平時においては郷土防衛隊として各州の災害対応等の治安維持にあたっており、軍隊が国防の任務に専念することができる。

また、徴兵制を取っている韓国や台湾は国民の高い国防意識により人材を確保し民間防衛組織により国防と災害対応をうまく両立しているがこれらに比してわが国は国民の国防や災害対応に対する自助、共助の意識は決して高いとは言えない。もし、情勢が緊迫し民間防衛組織の創設の必要性を国民が身をもって感じるときに初めて国民のコンセンサスを得られるものであろうが、その際にはすでに必要な体制整備が間に合わないということになる。これらの観点から民間防衛組織創設の実現は現時点においては極めて厳しいものであると言える。

¹⁵ 小川清史、浜谷英博、樋口謙次『有事、国民は避難できるのか』国書刊行会、2022年。

¹⁶ 郷田豊『有事、国民は避難できるのか』日本市民防衛協会、1987年。

第2節 災害派遣の主たる任務化に関する考察

2.1 ハザードマップの改正と危機意識の高まり

豪雨災害が激甚化している昨今、自然災害による被害の軽減や防災対策に使用するため国や各自治体が作成するハザードマップは広く国民に認知されている。ハザードマップには浸水エリアの想定が図示されており、自らの生活圏においてどの場所にどの程度の洪水や土砂災害の危険があるのか把握するため重要なものである。

近年、想定を超える降水量による洪水や土砂災害が相次いでいることから、国交省は水防法を改正し、ハザードマップ作成の根拠となる想定を「100年～200年に1度の雨」から「1000年に1度の雨」という想定に変更した。想定変更後の関東地方のハザードマップについて従来のものと比べてみると、例えば荒川や利根川流域において浸水想定域が広がり、浸水深も最大で10メートルから20メートルと深くなっている。そのような地域においても多くの国民はハザードマップを理由に生活の基盤を移すことはできずに居住し続けており、また、居住せざるを得ないのが実状である。ひとたび洪水が起きればこれら浸水想定域の国民は要救助者や被災者となり、速やかに人命救助や生活支援を行わなければならない。これら目の前に迫っている重大な危機に対して災害対応の主体となる地方自治体には市民の生命、身体、財産を守るため災害対応への体制強化が求められる。具体的には消防・警察などの関係機関との連携強化だけでなく、人命救助や生活支援にあたる実働部隊の増勢やその運用態勢の強化が挙げられるが、東日本大震災から12年が経過する現時点においてこれらの体制が抜本的に強化されたという実感はあまりない。前述のとおり自衛隊以外の実働部隊として期待される民間防衛組織の創設は当面、実現しない状況にあり、今こそ災害対応の実効性向上のため新たな体制作りが求められているものと考えられる。

2.2 災害派遣の主たる任務化に関するコンセプト

では、激甚化、頻発化する災害に実効的に対応できる態勢を確保しつつ、国防の任務への影響を局限するための体制とはどのようなものがあるだろうか。そこで私は自衛隊の災害派遣の主たる任務化による災害対応の実効性向上を提案する。

まず、なぜ自衛隊が災害派遣の主体となるべきなのか、その理由について説明する。近い将来、発生が予期される南海トラフ地震や首都直下地震において想定される被害は広範囲かつ大規模で深刻なものとなるが、自治体や警察、消防、海上保安庁等の災害対応力には人的にも物的にも限りがある。一方で自衛隊は国内最大の組織的なマンパワーを有し、航空機、艦

船、車両による大規模かつ迅速な輸送能力を持つ。自衛隊は国防を最優先の任務としているものの、目の前に差し迫っている大規模災害という重大な危機への対応の必要性と緊急性の観点から、自衛隊の能力を最大限活用するための体制整備を追求することは現時点で合理性があると考ええる。

次に、災害派遣の主たる任務化によりどのように自衛隊の災害対応の実効性が向上するのか説明する。現状、災害派遣は基本的には県知事等からの要請により実施するものとされているが、多くの自治体が災害派遣の判断基準（三要件）の解釈や要件該当性の判断に難しさを感じており、初動に遅れを生じる一つの要因となっている。自治体自らが被災し、指揮所活動や情報収集が十分にできない中で災害派遣の三要件である公共性、緊急性、非代替性に関する要件該当性を迅速に判断することは難しく、速やかな災害派遣要請への障壁となっている。

そこで、災害派遣を自衛隊の主たる任務化することにより派遣要請を待つことなく自衛隊が自ら派遣の要否を判断次第、速やかに行動でき初動対応の迅速性を向上させることが可能となるのである。また、現在、自衛隊は災害派遣の初動対応のため、各駐屯地等の人員、車両、航空機を常時待機させており、受令後1時間を基準に出動させ広域対応が可能な初動対応部隊の即応体制を維持しているが、初動対応部隊は国防の任務を有する部隊が輪番制で常時待機を行っている。主たる任務化をすることによって災害対応専任部隊を編成し、災害対応用の装備を取得する等、災害対応能力を充実させ、より実効的な対応を行うとともに、国防任務への影響を局限させることも可能となるものと考ええる。

以上、災害派遣の主たる任務化による災害対応の実効性向上について述べてきたが、実効性が向上する一方で、災害派遣の主たる任務化に伴い災害対応の数、量が膨大になることが予想され、自衛隊の国防への影響が懸念される。国防と災害派遣の双方が主たる任務となることにより、それぞれを両立させることが必要となる。そのためには、災害派遣の主たる任務化に一定の条件を付加することでその両立を目指す必要があると考ええる。以下、その一定の条件付加について説明する。

災害派遣において自衛隊は色々な活動を行っているが、これをカテゴリ一分けすると「人命救助」と「生活支援」の2つの活動に大きく分類することができる。ここでこのカテゴリごとに派遣対象部隊、派遣期間、活動内容に関して条件を付加するのである。特に、主たる任務となることで災害派遣の数、量が増えることから派遣期間はあらかじめ定め、災害派遣の終結となる基準を厳格化することが必要である。それでは、人命救助と生活支援の順に条件付加の内容について確認する。

まず、人命救助については、緊急性が求められ活動の質、量の程度が高

い活動であるため、派遣対象部隊は全ての自衛隊の部隊とし、災害発生エリア近傍の部隊を迅速かつ全力で活動させることで1分1秒たりとも無駄にせず、国民の命を少しでも多く助けることができる体制を確保する。次に派遣期間であるが、国防への影響を局限するためにはいつまでも自衛隊を派遣し続けるわけにもいかない。そこで、派遣期間をあらかじめ定めた災害派遣とする。派遣期間は一般的に人間が絶食状態で生き延びることができると思われる発災後72時間は間違いなく人命救助活動が必要であるが、これに48時間を加えた120時間の合計5日間の活動とすることが妥当であると考えられる。その理由として2023年2月6日に発生したトルコ地震の際にも、発災後115時間後に雨水を飲む等により延命していた生存者を発見した事例があり¹⁷、72時間を超えても生存者を発見できる可能性があるからである。また、活動内容については遺体の捜索等、東日本大震災において地元自治体や住民等の要望により、あるいは自衛隊が自発的に実施した活動は想定せず、あくまでも人命救助に限定して活動を行うよう規定化することで国防への影響を局限する。

次に、生活支援について条件付加の内容を確認する。まず、派遣対象部隊であるが、全ての自衛隊の任務とはせず一部の指定部隊の任務とし、あらかじめ生活支援に関する災害派遣活動を行う専属部隊を指定し、人員、装備を整備し、必要な訓練を行うことでより効率的に給食支援、入浴支援等の活動を実施させる。

派遣期間については、総務省の自衛隊の災害派遣に関する実態調査(図3)をみると、平均活動期間は給食支援が20.2日、入浴支援が16.2日、給水支援が15.0日、災害廃棄物等処理が14.0日となっており、少なくとも約2週間は生活支援活動を行っていたことがわかる。したがって、実績上、生活支援の活動期間を2週間とし、期間を経過後は原則、災害派遣を撤収させることで国防への影響を局限する。

また、活動内容については、幅広い生活支援活動を対象としつつも、自治体、民間業者、NPO法人等により代替性が確保できる活動は速やかに活動を終える等、基準となる派遣期間経過時における災害派遣の継続実施に関する三要件該当性の判断を厳格に行うことにより、国防への影響を局限する。

以上、人命救助、生活支援のカテゴリーごとに派遣対象部隊、派遣期

¹⁷ 『トルコ地震発生から115時間で妊婦と娘救出 シリアは“支援遅れ”深刻に』日テレNEWS、2023年2月11日、
<<https://news.yahoo.co.jp/articles/0be94fc42412b1529d1a5909ed44e7632afc7c2c>>2023年3月30日アクセス。

間、活動内容に関する条件付加の内容を確認してきたが、総じてまとめると、現行の災害派遣よりも開始時の基準を軽くし、迅速かつ軽快に災害派遣を開始できる態勢としつつも、基準となる派遣期間を定めることにより終了時の基準を厳格化し、原則、派遣期間終了時には災害派遣を終結することを規定化することで国防への影響を局限し、国防と災害派遣を両立させるコンセプトである。なお、この災害派遣の主たる任務化についての方策を災害派遣の「主たる任務化コンセプト」と命名し、現行の災害派遣と対比し、表 2 のとおりまとめた。

区分	災害派遣の要件該当性に関する判断	条件		
		対象部隊	派遣期間	活動内容
現行	<p>開始時</p> <div style="border: 2px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">要件該当性厳しく判断</div> → <p>終結時</p> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 50%; padding: 10px; display: inline-block;">要件該当性厳しく判断しない場合あり</div>	知事等の要請があった部隊	基準なし	制限なし
主たる任務化コンセプト	<p>開始時</p> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 50%; padding: 10px; display: inline-block;">要件該当性厳しく判断せず (迅速な開始を重視)</div> → <p>終結時</p> <div style="border: 2px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">要件該当性厳しく判断 (基本的には派遣期間をもって終了し国防への影響を局限)</div>	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; display: inline-block;">人命救助 全部隊</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; display: inline-block;">生活支援 あらかじめ指定した部隊</div>	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; display: inline-block;">人命救助 5日間</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; display: inline-block;">生活支援 2週間</div>	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; display: inline-block;">人命救助 人命救助に限定</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; display: inline-block;">生活支援 制限しないが代替性を厳しく判断</div>

表 2 災害派遣の主たる任務化コンセプト

第 3 節 災害派遣の主たる任務化に関する事例検証

本節では、阪神淡路大震災、令和元年房総半島台風、新型コロナウイルス感染症への災害派遣について、災害派遣の主たる任務化コンセプトを適用し災害派遣を行った場合についてシミュレーションすることにより事例検証を行う。

3.1 阪神淡路大震災

概要

平成 7 年 1 月 17 日 5 時 46 分、淡路島北部を震源地とした地震が発生。近畿地方を中心に広い範囲で揺れを観測し、淡路島のほか神戸市等においては国内で史上初めてとなる震度 7 を観測した。死者・行方不明者は 6400 人を超え全半壊など被害を受けた住宅は約 63 万棟にのぼるものとな

った。自衛隊は地震発生直後から駐屯地近傍の被災地へ部隊を派遣して救助活動を行うとともに、ヘリによる偵察活動を行うなど情報収集に務め、県庁などへの連絡幹部を派遣し県からの災害派遣要請を待った。実際の本格的な行動は午前 10 時に兵庫県知事からの災害派遣要請を受けてから行われ、20 日からは中部方面隊の全力が投入された。災害派遣活動の内容は当初は人命救助、遺体捜索等に加え本災害においては建物、交通手段、ライフラインなどが広範囲にわたって著しく損壊したため派遣当初から大量に発生した被害者の生活基盤の確保が他の活動とともに重要であった。約 100 日間にわたった災害派遣において自衛隊が派遣した規模は延べ人員約 220 万人であった。

遅れた災害派遣

じ後、阪神淡路大震災における自衛隊の対応について検証がなされ、その際のマスコミ等による自衛隊への批判としては、第 3 特科連隊をはじめとする第 3 師団の各部隊の災害派遣の出動が遅かったのではないかと、自衛隊は知事の要請を待つことなく自衛隊法 83 条のただし書きの規定によって自主派遣すべきではなかったのか、中部方面総監は情報の判明を徒らに待つことなく直ちに方面隊全力を集中して災害派遣活動を実施すべきであった、の 3 点に集約されている¹⁸。

この災害派遣の遅れについての実情を元陸上幕僚長であった火箱氏は、次の通り述べている¹⁹。「当時は、災害が起きても都道府県知事からの要請がなければ部隊を派遣してはならないとされており、当時、第 3 師団はすぐに姫路や福知山の部隊などを神戸に向かわせていたが、要請がないので神戸に入ることはできず、手前で待機することになった。そうこうするうちに道路は渋滞し、要請が出た時には身動きが取れない状況に陥っていたのである。」知事の要請が遅かった、あるいは自衛隊の自主派遣の判断が遅かった、という議論について真実がどうであったのかここで判断はできないが、いずれにせよ、極めて緊急性が求められる災害派遣の開始に関する手続き上の複雑さ、厳格さが災害派遣が遅れることとなった原因の一つであったと言える。

災害派遣の主たる任務化コンセプトの適用

それでは、阪神淡路大震災において災害派遣の主たる任務化コンセプト

¹⁸ 陸上自衛隊中部方面総監部『阪神・淡路大震災災害派遣行動史』1995年6月、312頁。

¹⁹ 『陸上自衛隊トップ、辞任覚悟の出動命令』日経ビジネス、2018年3月8日、<<https://business.nikkei.com/article/interview/20150302/278140/022300001/?P=2>>2023年3月2日アクセス。

を適用していた場合、どうなっていたのか検証してみる。まず、1月17日の5時46分の発災後、第3師団は速やかに災害派遣の出動を行い道路の渋滞が生起する以前の段階で人命救助活動に全力を投じることができたであろう。都道府県知事からの要請を待つことなく躊躇することなく活動し、より多くの人命を助けることができ、生活支援についても発災当初から効果的に行う等、より実効的に災害対応を行うことが可能となったことは間違いないであろう。

一方で、災害派遣の終結についてはどうだろうか。人命救助は5日間、生活支援を20日間で終わることを前提としていた場合、どちらも活動の途中で活動を終わることとなる。阪神淡路大震災においては多数の生き埋め者が発生しており行方不明者の救助・捜索を自衛隊が5日間をもって撤収することの地元住民に与える心理的な影響は大きいことであろう。したがって、災害派遣の主たる任務化に関するコンセプトを適用する上では、5日間、20日間といった基準期間を超えて活動する上で活動継続に関して災害派遣要件の要件該当性を判断する何らかの仕組みを設ける必要がある。

3.2 令和元年房総半島台風

概要

令和元年9月8日から9日にかけて猛烈な風と雨を伴い関東地方を襲った台風15号の影響により大規模停電・断水や多数の屋根破損等が発生した。9月10日に千葉県知事及び神奈川県知事からの要請を受け自衛隊は停電復旧のための倒木等除去、給水支援、入浴支援、患者輸送、ブルーシート展張支援等の災害派遣を行った。

本災害は死者3名、重軽傷者150名と死傷者の数こそ他の災害に比べて少ないものの、甚大なインフラ被害や多数の家屋被害等により広範囲かつ大規模な災害派遣活動となった。活動に際しては自治体等との連携確保のため連絡員（リエゾン）を千葉県庁等に最大約90名、東京電力本社及び6事業所に約50名を派遣した。約2か月間にわたった災害派遣活動において活動人員は延べ約96,000人であった。

ブルーシート展張支援による災害派遣の長期化

屋根が破損した家屋に対する応急復旧としてブルーシート展張を求める市民の要望が多かったが、実施可能な事業者が不足したことから自衛隊による災害派遣としてブルーシートの展張が実施された²⁰。対象家屋につい

²⁰ 内閣府『令和元年台風第15号・第19号をはじめとした一連の災害に係る検証レポート(最終とりまとめ)』令和2年3月、71頁。

ては自治体が詳細を把握できていなかったため、自衛隊は現場での聞き取りにより必要に応じた展張作業を実施していたが、対象となり得る家屋が数多く存在し、支援対象者を制限せずに実施することに実行可能性が乏しかったため、「独居老人、高齢者夫妻、障がい者及び市町村が自力でのブルーシート展張困難と判断した者」という条件に合致した市民に限定し展張支援を行うこととなった²¹。

終結時期判断の難しさ

本災害派遣において最も活動が長引いたものの一つはこのブルーシートの展張であり、10月末までの約2か月間に及ぶものであった。千葉県は一般の方々が自ら行うブルーシート展張の支援・促進のため、展張作業が実施できる事業者と施工を希望する市民とを結びつける施策を行っていたようではあるが、ブルーシート展張は約2か月間もの間、自衛隊でなければできない活動であったのかという疑問は拭うことができず、必要な程度、期間を超えた災害派遣を継続する場合の要件該当性の判断はより厳しく行う必要があったものと考ええる。

災害派遣の主たる任務化コンセプトの適用

それでは、令和元年房総半島台風において災害派遣の主たる任務化コンセプトを適用していた場合、どうなっていたのか検証してみる。まず、台風15号の影響により大規模停電・断水や屋根破損等の発生を認知した後、知事による要請を待たずに自動的に災害派遣を開始できることから速やかに人命救助を行うとともに、停電・断水、家屋被害等の生活支援に関する状況掌握を行い、より早期かつ実効性のある災害派遣活動を行えたことは間違いないであろう。

次に、災害派遣の終結については、人命救助活動は5日間の派遣標準期間のうちに活動を終えることができたであろう。一方、生活支援のうちブルーシートの展張支援は2週間で終えることを前提とした場合、継続的に住民からの要望がある中、途中で活動を終えることとなる。2週間という派遣標準期間を超過する前に本当に自衛隊でなければ実施できない活動であるのか、非代替性や公共性の観点で災害派遣の継続に関する要件該当性について審査することを通じ、NPO法人や関連業者によるブルーシート展張に移行することにより災害派遣を早期終結できた可能性がある。

²¹ 千葉県『令和元年台風15号等への対応に関する検証報告書』令和2年3月24日、71頁。

3.3 新型コロナウイルス感染症

概要

令和2年1月、新型コロナウイルス感染症の発生に際して感染拡大防止のための救援に係る災害派遣を実施した。帰国した邦人などが滞在する一時宿泊施設や感染者が確認されたクルーズ船「ダイヤモンドプリンセス号」において生活・医療支援、下船者の輸送支援などを実施した。具体的には自衛隊医官によるPCR検査、陽性者などの患者や乗員・乗客の下船者約2,000名を自衛隊救急車や大型バスにより搬送を実施した。また、同年3月には新型コロナウイルス感染症に関して、他国からの入国・帰国者にかかる水際対策を強化するための災害派遣を実施した。具体的には自衛隊医官などによる空港(成田、羽田)における検疫支援やPCR検査結果が出るまで宿泊施設に滞在する帰国者・入国者の空港(成田、羽田、関西、中部)から宿泊施設への輸送支援などが行われた。なお、本災害派遣は特定の都道府県知事などによる要請を期待することには無理のある前例のないものであり、緊急性が高かったため要請によらない自主派遣とされた²²。

未知のウイルス対応に伴う災害派遣の長期化

本災害派遣は、新型コロナウイルスという未知のウイルスへの対応であったこともあり、所管官庁である厚生労働省や民間業者等は主体的な対応を取ることに消極的であり、組織的行動力を有し特殊武器防護能力を有する等、あらゆる危機対応に精通しているイメージのある自衛隊がその対応に動員されることとなった。

しかしながら、活動の実態は前述のとおり生活・医療支援、輸送支援等であり、ウイルス感染に対する正しい知識を持っているであろう厚生労働省や関連する分野の医療機関、民間業者でも十分実施可能な内容であった。したがって、本活動は適切な時期に自衛隊から民間事業者等に業務が移管されるべきものであったが残念ながら移管は行われず、救援に係る災害派遣は1月31日から3月16日までの46日間、水際対策に係る災害派遣は3月28日から5月31日までの65日間という長期にわたり活動が行われた。

災害派遣の主たる任務化コンセプトの適用

それでは、新型コロナウイルス感染症において災害派遣の主たる任務化コンセプトを適用した場合、どうなるか検証してみる。まず、発生当初の対応であるが、自動的に災害派遣を行うことには疑義が生じていたであろう。その理由は、感染症への対応は自衛隊の即応力、組織力、装備、マンパワー等の特性を生かした人命救助や生活支援等に代表される通常の災害

²² 防衛省『令和2年度防衛白書』275-276頁。

派遣とは異なり、明らかに厚生労働省が主管となるべき特殊性のあるものであり自衛隊の拙速な活動により全体への悪影響を与えかねないものであるため、自衛隊が別命なく自動的に災害派遣活動を開始することは無理があり、その活動には何らかの事前の取り決め等が必要となるであろう。

次に、災害派遣の終結についてはどうであろうか。本活動を生活支援と同等の活動と位置付けた場合、派遣基準期間の2週間の活動を行うこととなるが、2週間で終えることを前提とした場合、途中で活動を終えることとなる。2週間という派遣基準期間を超過する前に本当に自衛隊でなければ実施できない活動であるのか、非代替性、公共性の観点で災害派遣の継続に関する要件該当性について審査するとともに、厚生労働省や関係事業者に対して業務を移管し、災害派遣を終結できていた可能性がある。

3.4 小括

以上、3件の災害派遣活動に対する災害派遣の主たる任務化コンセプトの適用を検証してきたが、阪神淡路大震災における災害派遣にあったように迅速な災害派遣がなされなかったという課題に対しては、本コンセプト適用により自衛隊が自動的に災害派遣活動を開始できるようになることから、本コンセプトは非常に効果的であることが分かった。一方で、あらゆる分野の災害派遣活動をその対象とすることは難しいことから、どの分野の災害派遣活動に対して自動的に災害派遣活動を開始するのか事前に明確にし、それを規定化しておく必要がある。

また、災害派遣の長期化という課題に対しては、基準となる災害派遣期間をあらかじめ強制力をもって定め、基本的にはその期間をもって災害派遣を終えることとし、その期間を超えて災害派遣を継続したい場合には要件該当性をもって厳しく継続可否を判断することにより理論上は長期化を防止できることが分かった。一方で、基準となる災害派遣期間をあらかじめ定め、それを厳格に運用することは非常に難しく、被災した国民を自衛隊が見捨てたといった感情を国民から抱かれないように注意する必要がある。したがって、常日頃から自衛隊に対して依存しすぎず、緊急時には自助、共助の精神をもって助け合うといった逞しい国民性を醸成する必要がある。

以上、災害派遣の主たる任務化コンセプトの適用により災害派遣の実効性の向上と国防への影響局限の両立は条件付きではあるものの可能であるものと結論づけることが出来る。

おわりに

本論文では、今後の災害の激甚化、頻発化の傾向を踏まえると今以上に自衛隊が本格的に災害対応に注力できる体制を整える必要があるとともに、国防への影響を局限できる体制を整備すべきという問題意識のもと、災害派遣の主たる任務化により災害対応の実効性を向上しつつ、一定の条件を付加することで国防への影響が局限できるものと仮定し事例検証を行った。結果、条件付きではあるものの災害対応の実効性向上と国防への影響を局限することは両立できることを立証できたものとする。

昨年、ウクライナ紛争が生起し戦争の恐ろしさをあらためて痛感させられたが、本年は関東大震災から100年を迎える節目の年である。国民の生命と財産を守るという国民の負託に応えるためにも今こそ、我々は国防と災害対応の両立を追求すべきではなかろうか。

最後に、本論文は災害派遣の実効性向上について、主たる任務化による災害派遣の開始時及び終了時における自衛隊側の意思決定要領について論じているものの、自治体側の意思決定要領や自衛隊と自治体間の連携要領について論じることができなかつたため、これらについても議論を深めていくことが必要であることを付け加える。