

自衛隊災害派遣制度の行政手続き的検討
－中央と地方とを調整する具体案－

齋藤 崇

目 次

1. はじめに	.....	1
2. 自衛隊の災害派遣の変遷と現状の課題	.....	3
2-1 戦後日本の主要災害と災害派遣体制の変遷	.....	3
2-2 災害派遣の現状	.....	7
2-3 制度と実態の齟齬	.....	10
3. 自衛隊の災害派遣における構造的問題	.....	13
3-1 災害派遣分析への「集権・分離／融合・分離モデル」の適用可能性	.....	13
3-2 「集権・分離／融合・分離モデル」を用いた災害派遣の類型化	.....	14
3-3 制度と実態の齟齬が生じる原因	.....	16
4. 新たな災害派遣制度の一案	.....	19
4-1 問題解決のアプローチ	.....	19
4-2 新たな災害派遣への対応要領	.....	21
5. 本稿の総括	.....	21

1. はじめに

2022年12月、戦略三文書が発簡され、名実ともに「国の防衛」が自衛隊の主たる任務となりつつある。このような情勢ではあるが、本稿は、従たる任務である災害派遣に焦点を当てる。なぜならば、災害派遣は、現時点における実任務の大半を占め、第二の主たる任務といっても過言ではない重要な任務であるにもかかわらず、解決すべき課題を内在させており、この適否が自衛隊の主たる任務の遂行にも影響を与えうると考えるからである。つまり、近年の災害激甚化を受け、政府の関与が拡大する傾向が顕著となっており、これに適応しようとする自衛隊中央と顕在化しつつある「国の防衛」任務に軸足を移そうと努力している現地部隊（地方）のあつれきが増大するリスクが高まっていると考えられる。

元々、自衛隊の災害派遣は、いびつな防衛政策を取らざるをえなかった戦後日本において、その起源を自然災害時等の緊急事態における自衛隊「マンパワー」の活用¹といった便宜的なものに発するが、その有効性が実証されるにしたがって、国の防災政策、防衛政策に正式に取り入れられていったという複雑な出自を持つため、結果として複合的な構造を有することとなった。災害派遣制度の変遷を概観すれば、明確な論理がないままに、政策的な必要性から災害派遣制度が拡大していったことが分かる。災害派遣制度は、いわば増築を重ねた温泉旅館のようでもある。そして近年、自治体主導の災害対応に加え、政府主導の災害対応が増加しているといった状況の変化の中で、これに対応する形で追加された「提案型」災害派遣が、災害派遣制度の複雑な構造に更に負荷をかける形となっていると考えられる。

本稿では、「権限及び利害の異なる中央組織（自衛隊中央）と地方組織（現地部隊）」を分析の主対象とし、両者の特性を踏まえ、ツールとして政府間関係理論を準用し、天川によって提示された行政学の「集権・分権／融合・分離モデル」²を用いる（図1）。本モデルは、中央と地方との関係を分析する上で、スコープの広いモデルとなっており、災害派遣制度の変遷を分析する上でも本枠組みが適用可能である。以下では、防衛省内の「中央と地方」との力学の変遷を通じて災害派遣制度が抱える問題点を明らかにし、これを解消するための方策について提言したい。

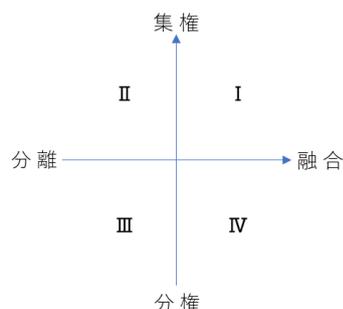


図1 集権・分権／融合・分離モデル

¹ 岡留康文他『自衛隊はどんな任務を持ち、どんな活動をするのか』朝陽会、2013年。

² 天川晃「変革の構想－道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986年。

本稿の基本的分析枠組み

天川のモデルは、中央と地方団体の関係を 2 つの対立軸を利用して整理する。第 1 は、中央との関係で見た地方の意思決定の自立性を問題とする「集権－分権」という対立軸である。第 2 は、中央と地方の関心事項の共有度を問題とする「融合－分離」という対立軸である。これら 2 つの軸を組み合わせると、中央－地方関係は、「集権－融合（第Ⅰ象限）」、「集権－分離（第Ⅱ象限）」、「分権－分離（第Ⅲ象限）」、「分権－融合（第Ⅳ象限）」という 4 つの類型で表すことができる。

災害派遣に関する先行研究の多くで共通しているのは、現在の災害派遣制度を前提事項とした上で、そのオペレーション上の改善点を明らかにすることを主眼としていることである。それゆえ、災害派遣制度の改善を図る観点から、その活動実態を踏まえた上で積極的にこの分類、分析を試みているものはわずかである³。これに対し本稿では、天川モデルを用いて災害派遣制度が、当初「自治体（現場）主体（第Ⅲ象限）」から始まり、これに「政府主導（全体責任）（第Ⅰ象限）」が加わり、建前上は、これら 2 原則を基本として実行される枠組みとなったが、その後、防衛省・自衛隊が、災害派遣を「防衛力の役割」と定義してその活動範囲を積極的に広げた結果、その実態は、「集権－分離（第Ⅱ象限）」、「分権－融合（第Ⅳ象限）」といった上記二原則では、整理が困難な象限に立ち入ることになったことを示す。そして、これを背景として、近年、被害の大きい災害が頻発したことで、災害対応に対する政府の関与が増大し、これを受けて防衛省内部においても中央統制を強めた結果、制度的裏付けが貧弱な災害派遣制度運用上の限界が露呈したといった災害派遣制度の課題を炙り出す。その上で、これを解決するための具体策として「統合幕僚長による災害派遣措置要求手続きの創設」及び「要請派遣ではなく、自主派遣を基本とする枠組みの変更」を提示する。

本論文の構成

本稿は、次のような構成で論を進める。まず第 1 節で、災害派遣制度の変遷を概観した上で、問題点と課題について整理する。次いで第 2 節において、「集権・分権／融合・分離モデル」を用いてこれ分析・分類することを通じて、災害派遣制度が抱える原因を明らかにする。最後に第 3 節において、新たな災害派遣制度の一案を提示し、事例検証を行うことでその有効性を検証する。

本稿では、自衛隊の災害派遣における中央と地方との軋轢の原因となっている災害派遣制度と運用実態の齟齬を解決する方策は何かとの問いを出発点としている。この問いに対処するため、これまでの災害派遣の研究において対象とされることの少なかった防衛省内

³ 例えば、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』36 巻、2020 年 3 月。

部組織間（防衛省中央と現地部隊）の関係性という行政手続きに焦点を当てたい。自衛隊災害派遣制度自体の問題点について論じた先行研究はわずかであり⁴、かつ、これらが一部事例の帰納的研究に留まっていることに本稿の問題認識の基礎をおいている。多くの利害関係者が存在する災害対応において、複雑な来歴から多面性を有する自衛隊の災害派遣制度に関し、関係者が共通認識に至ることができるあるべき姿を提示することが、制度の改善を図る上で必須であると考えられることから、本稿では、一部事象の分析による対処療法だけではなく、災害派遣制度の全体像の分析に基づくより踏み込んだ制度の改善案を提示することを試みたい。

2. 自衛隊の災害派遣の変遷と現状の課題

本節では、自衛隊の前身である警察予備隊における災害対応である「出行」以降の自衛隊の災害派遣制度の変遷及び現状について概観し、その課題について明らかにする。

2-1 戦後日本の主要災害と災害派遣体制の変遷

(1) 警察予備隊による「出行」の開始

災害派遣は、自衛隊の前身であり警察の補完組織として発足した警察予備隊であった時から「出行」として実施されてきた。その第1回目は、1951年10月のルース台風の際、山口県において行われたとされている⁵。しかし実はこれに遡ること3か月、京都府南桑田郡で発生した水害に対して福知山部隊が独断で2個中隊を派遣し災害対応にあたった先例が存在する。地元住民は、この対応を歓迎したものの、その報告を受けた予備隊本部は、この部隊長の判断を越権行動であり、手続きを踏まない独断専行として処分したことから⁶、本事例が公に第1回出行と認められることはなかった⁷。当時、警察予備隊令には災害派遣の規定は設けられておらず、災害救援の運用には治安出動の規定を援用し、総理大臣の命令を必要とすると言われていたため、シビリアン・コントロールの観点から問題視されたのである。

⁴ 例えば、松野晋二「災害派遣の主たる任務化による災害対応の実効性向上」『戦略論文集Ⅱ』陸上自衛隊教育訓練研究本部、2023年6月、
<https://www.mod.go.jp/gsdf/tercom/img/file2261.pdf>

⁵ 齋藤元宣「全国初の出行」朝雲新聞社編集局編『波乱の半世紀－陸上自衛隊の50年』朝雲新聞社、2000年、229頁。

⁶ 村上友章「自衛隊の災害派遣の史的展開」『国際安全保障』第41巻第2号、2013年9月、18頁。

⁷ 「自衛隊十年史」編集委員会編『自衛隊十年史』防衛庁、1961年、355頁。

警察予備隊本部を取り仕切っていた旧内務省警察系官僚は、災害救援の実効性よりも、戦前の軍部独走を許した「統帥権の独立」の原則を排除し、シビリアン・コントロールの新原則を警察予備隊に徹底させることを重視したことになる⁸。そもそも、災害派遣規定が存在していなかったことから分かる通り、「出行」は、災害対応を目的としたものではなく、別の目的の手段であったと言っても過言ではない。当時の吉田政権が災害派遣を開始したのは、3つの具体的な目的のために、警察予備隊に対する国民的な支持獲得を企図していたからである⁹。理由の第1は、「出来損ないの軍隊」との批判があり、士気が低下していた警察予備隊隊員に自信を抱かせるため、第二は、住民の嫌悪感から対応に苦慮していた駐屯地確保を進捗させるため、第三は、警察予備隊の主任務である治安維持のため、平素からの国民の支持が不可欠と考えられたためである。そして第1回出行の遂行から遅れること約半年の1952年3月、ようやく警察予備隊総隊総監部から発せられた「警察予備隊の出行について」¹⁰によって、災害派遣に初めての根拠が付与されることとなった。

(2) 「現場主義」に基づく災害派遣規定の創設、発展

その後、1952年の対日講和条約の発効を受け、主権回復した以降に発足した保安隊は、「我が国の平和と秩序を維持する」ことを任務とし、「災害派遣」もまた任務に基づく活動の一つの類型として保安庁法に明記された。そして、その二年後の1954年に発足した自衛隊になって初めて「我が国の防衛」の任務が与えられることとなり、災害派遣を含む「警察組織を補完する任務」を従たる任務等と位置付けた。

これら災害派遣規定を検討する際に考慮されたのが、部隊派遣の権限の拡大である。警察予備隊は、第1回以降も次々と出行を行い¹¹、それらの活動は、期待通り警察予備隊に対する国民感情を好転させた。その一方で、活動に対する期待値が高まったことにより、さらに積極的に部隊を派遣することが必要となったのである。具体的には、防災政策の原則である「現場主義」を取り入れる方向で以下の改善がなされた。

第1に、派遣権限の拡大である。災害の現場に即した迅速な救援活動のためには、警察予備隊では内閣総理大臣のみであった派遣権限をより現場に近いレベルまで拡大すること

⁸ 防衛省防衛研究所戦史部編『内海倫オーラル・ヒストリー』防衛省防衛研究所、2008年、82-84頁。

⁹ 吉田茂『回想十年・4』中央公論社、1994年、39頁。

¹⁰ 警察予備隊総隊総監部「警察予備隊の出行について」1952年3月3日『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵。

¹¹ 前掲『自衛隊十年史』358頁。

が不可欠であった。したがって、派遣権限を保安隊では保安庁長官に、自衛隊では方面総監・管区総監・駐屯地先任部隊長にまで拡大した¹²。

第2に、自主派遣の拡大である。自衛隊法では、特に緊急を要し、要請を待ついとまがないと認められるときは、防衛庁長官もしくはその指定する者（方面総監・管区総監・駐屯地先任部隊長）の独断で災害派遣を決定できるとされた。駐屯地近傍の自主的な災害救援については、保安庁法において「近傍派遣」として規定されることになったが、自衛隊法においては、さらに近傍ではない災害に関しても、現地部隊の独断での出動が認められるようになった¹³。

第3に、要請派遣の創設である。警察予備隊令には、都道府県知事が災害救援を要請しても出動しなければならない法的根拠はなかった。これに対し、風水害に悩む知事達には不満を持ち、1952年に全国知事会は、「非常災害対策法要綱」の中で、知事が警察予備隊に災害出動を求めることができるよう政府に要望した¹⁴。こうしたことから、保安庁法に「要請派遣」の規定が設けられ、これが自衛隊法にもそのまま継承されることになったのである。

(3) 政府としての「全体責任」に基づく体制の構築

このように、自衛隊は、災害派遣活動の経験に基づき現場主義に立脚する災害派遣制度を整備していった。この有効性を証明するとともに、その限界を明らかにしたのが、1959年9月に発生した伊勢湾台風である。この災害は、死者4,697名、行方不明者401名の大惨事を引き起こした。これに対し、愛知県守山市に本部を置く第10混成団は、愛知県知事の要請を受けて直ちに救援活動を開始した。第10混成団は、台風襲来前にすでに連絡員を県庁に派遣しており、通信が途絶し被害の全体像を把握できない愛知県庁に対して進んで情報提供等の支援を行った。現場主義に立脚した災害派遣活動が機能したのである。しかしながら、広範かつ甚大な被害は、地方自治体の防災能力をはるかに越えており、現場主義対応の限界を露呈することにもなった。第10混成団は、その勢力（約4,500人）だけでは広範囲に冠水した被災地に対応できず、「自衛隊の派遣が遅い」という批判を招くことになった。

岸政権は、9月30日に中部日本災害対策本部を愛知県庁内に設置するなど、政府主導で災害救助復旧対策を推し進めた。現場のみでの対応が困難となったことから、中央政府が全面的に責任を負う全体責任の原則にシフトさせたのであり、防衛庁もまたこれに応じ

¹² 陸上幕僚監部「災害派遣に関する訓令の説明書」1954年10月28日『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵。

¹³ 前掲「災害派遣に関する訓令の説明書」。

¹⁴ 風間規男「災害対策基本法の制定－防災政策ネットワークの形成」『近大法学』第50巻第1号、2002年7月、16頁。

て、大森陸幕副長を長とする自衛隊中部地区災害対策本部を守山に設置した。大森は、被災地の惨状を目の当たりにし、「大規模な災害派遣（約1万名）」を赤城防衛庁長官に意見具申するなど、トップダウンの意思決定により、全国からの部隊を集中した活動を推し進めた。

伊勢湾台風による大規模災害は、自衛隊を含め現場主義の限界を明らかにし、政府としての全体責任の必要性を示すものとなった。このようにしてじ後、政府は災害対応における政府の全体的責任を認めた体系的な法整備を進め、1961年10月には災害対策基本法が成立した。このように災害対策基本法の成立を受けて、自衛隊も政府の防災政策に組み込まれることとなった。総理大臣を長とし、「防災基本計画」を策定するための常設機関である中央防災会議には、防衛庁長官が委員として参加することになり、また、政府の「防災基本計画」に基づき、防衛庁も「防衛庁防災業務計画」を作成することになった。

自衛隊の災害派遣が国の防災行政に組み込まれたことを受けて、災害派遣が防衛構想の中でも一層重視されるようになった。1961年7月、池田政権は1962年度から5年間の防衛力整備を方向付ける二次防を決定したが、そこには、「国土、国民に密着した防衛力とするため、災害救護（中略）を重視するものとする」というこれまでにはなかった項目が加えられることになった。

更に、こうした制度面の変化だけではなく、防衛庁・自衛隊内部における災害派遣に対する姿勢に変化がみられるようになった。伊勢湾台風での自衛隊の活躍は広くメディアで紹介され、それに対する国民の評価も高かった。その結果、従来の災害派遣に対する自衛隊内部にあった消極的な考えが、積極的なものへと変化していった¹⁵。

(4) 災害派遣活動の拡大

その後の国の防災体制を概観すれば以下の通りである。当初、総理府の官房審議官室が国の防災行政の総合調整を所掌する体制でスタートし、次いで、田中内閣の「日本列島改造論」が活発化する中で、1974年の国土庁の発足により、国の防災行政の総合調整は国土庁に移管され、その下部組織として防災局が設置された。その後、1995年の阪神・淡路大震災における初動対応の遅れが批判されると、初動参集の強化のための仕組みが整備されるとともに、2001年の中央省庁等改革を核とする一連の改革により、国の防災行政の総合調整機能が新たに設けられた内閣府防災に移管され、かつ、内閣の危機管理体制が整備された。また2011年の東日本大震災を受けて、将来の巨大災害に備えた防災行政制度の整備のため、災対基本法改正が行われたほか内閣府防災の体制拡充が行われた¹⁶。

¹⁵ 陸上幕僚監部『災害派遣行動史 伊勢湾台風』1975年9月、435、501頁、国立公文書館蔵。

¹⁶ 小滝晃「巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の課題－東日本大震災の初動・応急対応を踏まえた考察－」2021年1月20日、48-49頁。

これらを総括すれば、災対基本法の制定によって、現場主義と全体責任の二つの原則を組み合わせた国の防災行政の基本的制度枠組みが確立されており、その後は現在に至るまで当該体制が若干の改善をされつつも維持されてきたと言える。それでは、自衛隊の災害派遣についてはどうであったのだろうか。国の防災行政に取り込まれた災害派遣制度の枠組み自体は、ほぼ同様に維持されてきたと言える。他方で、災害派遣件数を見ると、1960年代以降、風水害等による犠牲者自体は著しく減少しているにもかかわらず、自衛隊の派遣件数が顕著に増加していることが分かる¹⁷。伊勢湾台風の影響は、防衛庁・自衛隊の制度面のみならず内面の変化につながり、これによって自衛隊が、積極的に災害派遣のすそ野を広げていくことにつながった。1970年代に入ると、さらに、防衛政策における災害派遣の積極的な位置づけを図った。デタントを前提とする基盤的防衛力構想を確立し、「防衛計画の大綱」を初めて発表した自衛隊は、その中で災害派遣こそが、平時における基盤的防衛力の重要な役割と規定することになった¹⁸。

2-2 災害派遣の現状

その後、現在にいたるまで、上記制度に基づき自衛隊は種々の災害派遣活動を行ってきたがその範囲は拡大し続けている。これを端的に示すものとして、自然災害以外の特異な災害派遣事例が挙げられる。例えば、1995年の地下鉄サリン事件対応、2004年の京都府丹後町等における鳥インフルエンザ対応、2005年のJR福知山線列車事故対応、2020年新型コロナウイルス感染症対応等である。

以下に近年実施されている災害派遣の内、現場主義、全体責任原則の枠組みを超えて拡大した災害派遣の事例として、特定家畜伝染病対応、災害廃棄物撤去支援、離島における緊急患者空輸、局地災害における被害情報収集、ブルーシート展張支援の5つを取り上げ、前項で見てきた災害派遣類型との相違を確認したい。

(1) 特定家畜伝染病対応

2004年2月、京都丹後町で発生した鳥インフルエンザの防疫措置に自衛隊員等の合計延べ約1.7万人が対応した。2010年には、宮崎県等で口蹄疫が発生して約1.9万人の隊員が活動し、2018年には、愛知県等で豚熱が発生して約0.6万人が対応した。その後も断続的に特定家畜伝染病の蔓延があり、2020年及び2022年には、大規模な鳥インフルエンザ対応を行っている。

家畜の防疫措置は、災害対策基本法の適用範囲外であり、農林水産省所管の家畜伝染病予防法（1951年法律第166号）に基づいて都道府県の法定受託事務として「発生の予防と

¹⁷ 防衛庁長官官房文書課防衛庁史室『災害派遣状況抄録Ⅰ、Ⅱ』1982年4月20日及び『災害派遣状況抄録Ⅲ』1987年11月14日。

¹⁸ 防衛庁『防衛白書』1977年版。

まん延の防止」が図られている。家畜伝染病予防法では、家畜の所有者が、飼養家畜の伝染性疾病対策について第一義的責任を有していることが定められている一方で、都道府県が、家畜の伝染性疾病の発生の予防および蔓延の防止のための措置を適切に講ずるために必要な体制の整備を図りつつ、これらの措置を一体的かつ効果的に実施することとされている。また、都道府県が行う防疫措置に関し、国は、その適切な実施を確保するために必要な助言を行い、市町村は、当該措置に協力することとされている¹⁹。

通常 of 自然災害対応と異なるのは、国の全体責任という概念がなくあくまでも自治体等による対応であること、また、対応主体が基本的に農水関連組織に限られることである。しかしながら、人命にかかわる緊急対応が必要であることから自衛隊は、災害派遣により対応している。

特定家畜伝染病対応に関しては、主管官庁である農水省が防疫指針を作成しており²⁰、防衛省はこれに協力している。同指針においては、自治体が防衛省に災害派遣を要請する場合、農水省と調整することが明記されており、中央で緊密な連携が図られている。一方で、実際の活動はあくまでも防疫措置の責任がある自治体からの要請に基づき、現場部隊の判断で行うこととなっている。

(2) 災害廃棄物撤去支援

2016年熊本地震、2018年7月豪雨、2019年東日本台風（台風第19号）、2020年7月豪雨、2022年台風第15号による大雨、2023年秋田県における大雨など、近年の大規模災害等において、広範囲に甚大な量の災害廃棄物が発生しており、市町村や民間事業者のみでは、収集運搬体制が十分に構築できず、路上に災害廃棄物が堆積した被災自治体があった。このため、環境省、自衛隊、ボランティア関係団体を始めとした、関係省庁や関係機関が連携しながら処理を進めてきた。

災害廃棄物への対応については、防災基本計画にも言及があるものの、災害廃棄物とは、基本的には、市町村がその処理を実施する一般廃棄物であり²¹、これへの対応は、環境省所管の廃棄物の処理及び清掃に関する法律（1970年法律第137号）に基づき、自治体の自治事務である。通常 of 自然災害対応と異なるのは、国の全体責任という概念がなく、あくまでも自治体等による対応であることである。

国としては、環境省がマニュアルを作成することになっており、2020年8月には環境省と防衛省が共同で災害廃棄物の撤去等にかかる連携対応マニュアルを策定し、防衛省が担

¹⁹ 総務省行政評価局「自衛隊の災害派遣に関する実態調査－家畜伝染病への対応に関して－結果報告書」、2022年4月、2頁。

²⁰ 例えば、農林水産省「高病原性鳥インフルエンザ及び低病原性鳥インフルエンザに関する特定家畜伝染病防疫指針」2021年10月1日。

²¹ 環境省・防衛省「災害廃棄物の撤去等に係る連携対応マニュアル」2020年8月、2頁。

任する範囲が明確にされた。これに基づき、最近では、2022 年台風第 15 号による大雨、2023 年秋田県における大雨などで自衛隊が活動を行っている。この活動についても、中央における調整の枠組みはありつつも、実際の活動については、廃棄物処理の責任を有する自治体からの要請に基づき、現場部隊の判断で行うこととなっている。

(3) 離島地域における緊急患者空輸

離島地域での救急患者航空搬送は、東京都において全国に先駆けて開始され、1955 年、海上自衛隊ヘリコプターが伊豆諸島での最初の救急患者搬送を実施した²²。また沖縄県では、1972 年、本土復帰に伴い配置された自衛隊が、アメリカ軍から引き継いだ離島からの緊急患者空輸を開始した。2022 年度の災害派遣総数 381 件のうち、317 件が急患輸送である²³。

患者の救急搬送については、消防組織法第 1 条（消防の任務）と同法第 6 条（市町村の消防に関する責任）に基づき、市町村の消防機関が責務を負っている。但し、一部の市町村を除けば、航空機を使用した患者搬送を行うのは難しいことから、消防組織法第 30 条（都道府県の航空消防隊）により、都道府県がこれを支援することとなっている。更に、離島に関しては、離島振興法第 10 条（医療の確保等）により、都道府県の責務となっている。通常 of 自然災害対応と異なるのは、国の全体責任という概念がなく、自治体が体制整備を行う責務を有することから、多くの場合、自治体と現場部隊が協定を締結した上で、実施することが通例となっている。但し、その活動形態はあくまでも災害派遣である。

問題となるのは、自衛隊の航空救難部隊の体制に変更があった場合である。防衛省・自衛隊の立場からは、災害派遣は、国防のための体制を基準として可能な範囲で実施するものである。一方、自治体の立場からは、既存の緊急患者空輸体制に穴を空けることはできないため、自衛隊の体制如何にかかわらず、航空救難支援体制の維持を要求することになる。地方における自治体と現場部隊との対立が顕著になった場合、政策的判断から、中央として介入する必要がある場合が存在する。

近年、22 大綱に基づき、海自と空自の航空救難機能の航空自衛隊への一元化が進められており²⁴、館山基地所属部隊の改編にあたっては東京都と、大村基地所属部隊の改編にあたっては長崎県と、鹿屋基地所属部隊の改編にあたっては鹿児島県との間で、それぞれ調整が必要な事態が生起している。

²² 小山 茂「東京都の島しょ医療―意外と知られていない現在、過去そして未来―」日本島嶼学会『島嶼研究』第 21 巻 2 号、119-120 頁。

²³ 防衛省『防衛白書』2023 年版、318 頁。

²⁴ 防衛省「中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）について」2013 年 12 月。

(4) 局地災害における被害情報収集

自衛隊は、防衛省防災業務計画等に基づき、災害が発生した場合又はそのおそれが発生した場合、一定の条件に基づき、自主的に情報収集を実施することとしている²⁵。また、必要に応じ、航空機、艦艇等による情報収集も行うものとされており、一例として、震度5強以上の地震が発生した場合は、航空機による情報収集を実施している。

この際、収集した情報は、省中央指揮所を経由し、省内及び官邸等と共有している。また、部隊等は、収集した情報を、必要に応じ都道府県知事等に伝達している。

局地災害に対する被害情報収集は、部隊の自主派遣として行う。一方で大規模災害における被害情報収集は、必要により、大臣命令による自衛隊全体としての災害派遣に移行する。

問題となるのは、前者の場合であり、中央の政策的判断から被害情報収集が必要となり、中央と現場部隊との認識の齟齬が生じる場合である。例えば、火山の噴火等頻度が少なく、世間の注目度が高い災害では、情報収集実施の要否が、また、中規模の地震においては、情報収集をする範囲がそれぞれ問題となりうる。

現場部隊は、自治体と連携しつつ、情報収集実施の有無、範囲を自主的に判断している。一方、防衛省中央（統合幕僚監部等）もまた、政府の関係機関と連携しつつ、情報収集について判断を行う必要があり、両者は必ずしも一致しない。特に現場の危険が高まる中でのリスクある活動であることから、航空機の使用等情報収集手段については、命令を発出し、責任を取る立場に置かれる現場部隊長の判断を優先する必要がある。一方で、中央としては、関係省庁との連携、政策的判断等から現場と異なる判断をする場合があり、その場合、中央からの根拠が不明確な「統制・調整」という形をとらざるを得ないのである。

(5) ブルーシート展張支援

2019年房総半島台風（台風第15号）では、猛烈な暴風のため電柱折損などによる大規模な停電などが発生した。このため、自衛隊は、千葉県及び神奈川県各県知事からの災害派遣要請を受け、ブルーシート展張支援などを実施した²⁶。

本活動は、活動期間中の天候悪化の予報を受け、被災者から家屋の応急復旧としてブルーシートの展張を求める声が多数存在し、かつ国政関係者の働きかけがあったこと等から、政策的な判断に基づき、防衛大臣指示が発出され、自衛隊が活動を行った。重要な点は、防衛大臣の命令は発令されなかったことであり、あくまでも知事の要請に基づき、現場部隊が実施する形となった。

²⁵ 防衛省『防災業務計画』2023年3月24日、6-7頁。

²⁶ 防衛省『防衛白書』2020年版、284頁。

2-3 制度と実態の齟齬

本項では、前項で言及した新たな災害派遣類型の典型例として「特定家畜伝染病対応」及び「ブルーシート展張支援」を取り上げ、災害派遣の制度と実態の齟齬について具体的に確認し、その課題を明らかにしたい。

(1) 新たな災害派遣の典型例①：特定家畜伝染病対応

我が国では、平成 23 年度以降の 10 年間で、豚熱及び高病原性鳥インフルエンザの二つの特定家畜伝染病が発生している。特に高病原性鳥インフルエンザについては、2020 年 11 月に 2 年 10 か月ぶりとなる発生が確認されて以降、流行が拡大し、2020 年度における殺処分数は約 1000 万羽となった。高病原性インフルエンザが多発する中、都道府県知事が自衛隊への派遣要請を行う事例も多数生じ、18 都道府県 52 事例の内、31 事例において、自衛隊が派遣された。

当該活動は、感染症対応であり、人命にかかわる緊急対応が必要であるとの前提に基づき、災害派遣として対応を開始した。特定家畜伝染病対応に関しては、主管官庁である農水省が防疫指針を作成しており²⁷、防衛省中央（統合幕僚監部等）はこれに協力している。一方で、特定家畜伝染病対応の主体はあくまでも事業者及び自治体であり、防衛省・自衛隊も自治体からの要請に基づき、現地部隊の判断で災害派遣活動を行っている。

本活動における制度と実態との齟齬及びこれから生じる課題は以下の通りである。

まず、中央において農水省が主体となって防疫指針が策定され、これが活動の一定の基準となっている一方で、あくまでも主体は事業者及び自治体であることから、実際の運用は自治体判断に委ねられている状況である。むしろ、防疫指針に「自衛隊への派遣要請」が明記されていることによって、災害派遣要請の閾値が下がり、本来なされるべき自治体の自助努力が損なわれている側面が否定できない。具体的には、防疫指針においては「(飼養規模は 5～10 万羽程度の場合) 殺処分について 24 時間以内を目安として完了」、
「農水省、他の都道府県等からの派遣を要請し、なお人員が不足する場合には自衛隊への派遣要請を検討」等の記載がある。本来、この趣旨は、「飼養規模に応じて適切な殺処分完了目標期間の設定とこれに合致した動員体制の構築」及び「自助・共助の観点から、国（自衛隊）に要請する前に、県内外における動員体制の構築」であるが、運用実態としては、「6～7 万羽を超える規模で発生した場合、一律に自衛隊に要請」及び「派遣人数が少数である機関に要請するよりも作業効率等の観点から多数派遣できる自衛隊に一元的に派遣要請」といったケースが散見された²⁸。

²⁷ 前掲「高病原性鳥インフルエンザ及び低病原性鳥インフルエンザに関する特定家畜伝染病防疫指針」。

²⁸ 前掲「自衛隊の災害派遣に関する実態調査－家畜伝染病への対応に関して－結果報告書」9-15 頁。

さらに、防衛省中央（統合幕僚監部等）が、全国の状況を踏まえた対応の平準化及び世論の状況等を踏まえた政策的判断の観点から調整等を行うことも混乱を助長することに繋がっている。現地部隊は、当時のその他の任務遂行状況、自治体との関係等を独自に考察しつつ災害派遣の要否、その規模等を判断する。一方で、指揮系統上なんら権限を有しないはずの防衛省中央（統合幕僚監部等）が介入する形となることで、部隊側の不満増大のリスクが高まる。

防衛省中央（統合幕僚監部等）としては、鳥インフルエンザの蔓延状況、自治体の自助努力の進捗状況等を踏まえながら農水省と連携しつつ、ある程度の相場観を確立して現地部隊への情報提供及び調整を行うことが必要であるが、現状これを行う適切な枠組みは存在しないのである。

（2）新たな災害派遣の典型例②：ブルーシート展張支援

令和元年9月、台風第15号による大規模な被害に対し、自衛隊は、各県知事からの災害派遣要請に基づき、給水支援、患者空輸、停電復旧作業等のための倒木・土砂除去支援、入浴支援等を実施した。また、活動期間中、天候悪化の予報を受け、被災家屋損傷防止のための措置に係るニーズが高まったことにより、ブルーシート展張支援を急遽実施した。その派遣規模は、計28市町、延べ1820か所に上った²⁹。

当該活動は、緊急的なニーズに対し、ブルーシート展張作業を請け負うことができる事業者が不足したことから、自衛隊が一般の被災家屋のブルーシート設置を支援したものである。当該活動の背景には、国政関係者の働きかけ等があったことで自治体が要請に至った事情があり³⁰、自治体自身の当事者意識がやや乏しいまま調整が進められた。例えば、ブルーシートを展張すべき対象家屋について要請元である自治体自身が把握できておらず、支援所要の全体像が不明である等、災害派遣の必要性の判断が困難な状況であった。このような事情を踏まえ、活動開始に当たっては、防衛大臣の指示が発出され、現場部隊の判断上の混乱を局限する措置が取られた。また、支援所要が際限なく広がり、災害派遣の趣旨から逸脱することを避ける観点から、自治体との調整の上、独居老人、高齢者夫妻、障害者及び市町が自力でのブルーシート展張が困難であると判断した者の家屋を対象を限定した。しかしながら、対象家屋を限定した一方で、その趣旨が自治体を通じて被災住民に対して説明されなかったことから、地域によっては不公平感による不満が噴出する事態となり、活動を混乱させ、その終結を長引かせることとなった。

本活動における制度と実態との齟齬及びこれから生じる課題は以下の通りである。

²⁹ 防衛省『防衛白書』2020年版、2020年8月、284頁。

³⁰ 小西ひろゆき「千葉に自衛隊ブルーシート設置部隊を創設！」2019年10月、<https://konishi-hiroyuki.jp/jisseki01/>。

まず、要請元である千葉県は、当初、個人家屋の応急復旧については住民自身が民間業者と契約の上で個別に措置すべき事項と捉えていたと考えられ、災害派遣要請する意図がなかったと推定される。しかしながら、国政関係者の働きかけ等があったこと等によって、県は当事者意識に乏しいまま災害派遣を要請する方向に転換するに至ったと考えられる。このことが、災害派遣活動全体の基礎となるべき自治体ニーズを不明確にした他、住民、関係省庁（自衛隊）、民間業者等関係機関の認識を一致させ、活動を推進するといった本来自治体が果たすべき機能を発揮することができず、活動を混乱させる一因となった。

更に、政策的判断から、中央からの指示で見切り発車的に活動を開始することになったことも混乱を助長することになった。部隊側としては、状況不明のまま責任だけを押し付けられた形となったことから、中央への不信感・不満が増大する結果となった。防衛省中央（統合幕僚監部等）としては、自治体からの要請がなされている以上、現場部隊の判断に基づき活動を行うことが適切であると解釈していたと考えられる。したがって、防衛大臣の命令を発出する状況ではなかったのである。一方で、部隊としては、県から災害派遣の要否を判断できる情報が示されない以上、災害派遣を開始する判断ができないにもかかわらず、政策的判断で実施をさせる以上、（防衛大臣の指示ではなく）正式な防衛大臣の命令等を求める意向があったと推定され、両者の認識の齟齬が拡大することとなった。

3. 自衛隊の災害派遣における構造的課題

3-1 災害派遣分析への「集権・分権／融合・分離モデル」の適用可能性

本節では、政府間関係理論の「集権・分権／融合・分離モデル」を用いて災害派遣を分析し、その構造的課題を解明し、制度と実態の齟齬が生じる原因を明らかにする。行政学が直接対象とする権力あるいは影響力の作用は、国家間や国家の内部あるいは社会の中に広範かつ多様に見られる現象であり、その対象毎、種々の理論が存在している。本稿の狙いである自衛隊の災害派遣制度の変遷を踏まえつつ、中央と地方の組織間の力学的観点から現在の制度の限界を明らかにし、そのあるべき姿を考察する観点からすれば、国家の内部特に中央と地方組織間関係を扱う政府間関係理論だと言える。既述の天川のモデルは中央と地方との関係を分析する上で、スコープの広いモデルであり、災害派遣制度の変遷を分析するために適用可能である。³¹

³¹ 前掲「変革の構想－道州制論の文脈」天川は、日本における道州制理論の歴史的な文脈を時系列的に整理し、それが実現しない理由を分析することを念頭に置いてこのモデルを設計しており、この「集権・分権／融合・分離モデル」が分析ツールとして有効である。米国の分権改革の歴史的な分析にこのモデルを利用した分析として以下を参照。秋川謙吾「地方制度改革分析に向けての一序説－アメリカ連邦制を題材として－」『法学論叢』140巻1・2号、1996年11月。

「集権・分権／融合・分離モデル」によれば、中央政府における内務省（自治省）とそれ以外の省庁、地方自治体における都道府県と市町村といった4つの行為主体が、集権一分権、融合一分離の軸でそれぞれが対立・協力することによって官僚政治が複雑化し、現状維持が志向されるとする。災害派遣においても、防衛省本庁（防衛庁本庁、保安庁本庁、警察予備隊本部）と現場部隊、それ以外の省庁、地方自治体という4つの行為主体が、同様に集権一分権、融合一分離の軸でそれぞれが対立・協力することによって、変革が困難化する構図が類似する。

したがって、災害派遣制度の文脈を明らかにするため、防衛省本庁（中央）と現場部隊（地方）の関係を焦点に「集権・分権／融合・分離モデル」の2つの対立軸を利用して整理し、分析する。第1の軸は、地方の意思決定の自立性、つまり、種々の決定の権限において中央と地方のどちらが強力であるかをメルクマールとした「集権一分権」軸である。第2の軸は、中央と地方の関心の一致度合い、つまり中央と地方それぞれの関心領域の重複の広狭をメルクマールとした「融合一分離」の軸である。これら2つの軸を組み合わせで考えるのならば、中央－地方の関係としては、以下の通り、集権・融合（Ⅰ）、集権・分離（Ⅱ）、分権・分離（Ⅲ）、分権・融合（Ⅳ）の4つの型に区分できる。

集権・融合（Ⅰ）では、中央が強い権限を保有し、中央と地方の関心領域が重なる。中央と地方はしばしば協働するが、紛争対立も多い。対立したときに、中央が優位な形で解決することになる。

集権・分離（Ⅱ）では、中央が強い権限を保有し、中央と地方の関心領域は重ならない。協働や対立は多くないが、対立したら中央が有利な形で解決する。

分権・分離（Ⅲ）では、地方政府が強い権限を保有し、中央と地方の関心領域は重ならない。協働や対立は多くないが、対立したら地方が有利な形で解決する。

分権・融合（Ⅳ）では、地方が強い権限を保有し、中央と地方の関心領域が重なる。中央と地方はしばしば協働するが、紛争対立も多い。対立したときに、地方が優位な形で解決することになる。

この型に即して災害派遣の変遷を分析することによって、災害派遣の全体像を描き出してみたい。そしてこの分析枠組みを用いつつ、災害派遣を取り巻く各主体の構図を明らかにすることによって、何が制度の改善を阻害しているのか、どうすれば改善を実現できるのかを具体化できるだろう。

3-2 「集権・分権／融合・分離モデル」を用いた災害派遣の類型化

以下では、これまで見てきた災害派遣の変遷を「集権・分権／融合・分離モデル」を利用しつつ整理する。

まず、警察予備隊における「出行」は、完全な「集権」を志向するものである。派遣権限は、シビリアン・コントロールの観点から内閣総理大臣にのみ認められていたことからそれは明らかである。一方で、災害派遣活動の範囲として想定されていたのは、あくまでも一地方であったことを踏まえれば、「分離」であったと言える。国としての防災体制自体が整備途上であり、災害対応は、必ずしも中央の関心事項とは考えられていなかったのである（図2-1）。

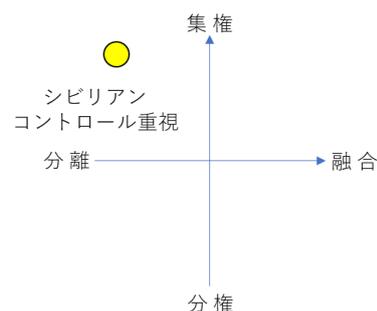


図2-1 災害派遣創設時

次いで、「現場主義」が強化されていった保安隊期及び自衛隊初期の体制は、「集権」から「分権」を基調とするものへの変換だったと言える。前述したとおり、「派遣権限の拡大」、「自主派遣の拡大」及び「要請派遣の創設」によって、国としての災害対応原則である「現場主義」に合わせる形で分権化が進展したのである。一方で、災害派遣活動の範囲は限定的であり、この点「分離」であった。これは、伊勢湾台風対応初期において、旧軍以来の発想で「担当区域のことは自隊で処理する」という考えが強かったこと、また、「災害派遣は自衛隊の任務としては次等に属するもの」との認識があり³²、組織全体として対応する意識に乏しかったこと等から、対応が後手に回った事実からも明らかであろう。

そして、伊勢湾台風以降の「全体責任」の原則が適用された段階は、上記に加えて「集権-融合」の象限が新たに追加されていった過程と捉えることができる。すなわち、「現場主義」である「分権-分離」を基礎としつつ、当該枠組みで対応できない大規模な災害が発生した場合、政府主導のもと政府と地方自治体が協力して対応する「融合」枠組みが新たに構築されたのである（図2-2）。

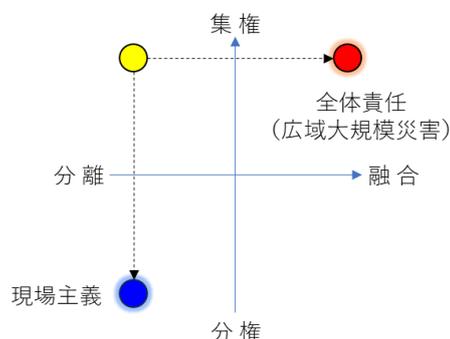


図2-2 伊勢湾台風以降

最後に、二次防以降、防衛省（庁）・自衛隊が主体的・積極的な災害派遣活動にシフトしていった時期については、どのように整理しうるであろうか。災害派遣活動拡大以降も、国の防災行政が「現場主義」と「全体責任」の二原則に基づく体制を基本としている以上、自衛隊の災害派遣体制もまた、「集権-融合」、「分権-分離」の象限を中心として構成されていた。一方で、必ずしも原則に合致しない活動にまで、手を広げていったことは、前述したとおりである。それらを如何に整理するかは、それぞれの具体的な特性を見ていく必要がある。

³² 前掲『災害派遣行動史 伊勢湾台風』110頁。

第一に「局地災害における被害情報収集」及び「ブルーシート展張支援」である。これらは、事象が一地域に限定されることから、あくまでも地方自治体の所掌する範囲にとどまり、国全体としての関与が大きくないことから「分離」と言える。また、現場の所掌する範囲であることを踏まえれば、本来「現場主義」が適応されて「分権」ということになるが、実際には中央主導となっており「集権」である。

第二に、「特定家畜伝染病対応」、「災害廃棄物撤去支援」、「離島における緊急患者空輸」である。これらについては、事象は一地域にとどまっているが、主管省庁の統制の下、関係省庁及び地方自治体間の連携が必要となることから国としての関心事項となり、「融合」となる。一方で、その実施にあたっては、あくまでの中央からの「調整」に留まり、地方による自主的な活動の形をとることから、「分権」である（図2-3）。

これらをまとめると以下の通りである。

災害派遣の仕組みとしては、当初「現場主義（分離一分権）」から始まり、これに「全体責任（融合一集権）」が加わる。その後、これら2つの原則を両輪として実行されることとなったが、実態としては、災害派遣を「防衛力の役割」と定義し、活動範囲を広げた結果として「分離一集権」、「融合一分権」といった上記二原則だけでは、整理が難しく、かつ関係者間の認識共有が困難な活動まで、手を広げることになったのである（図3）。

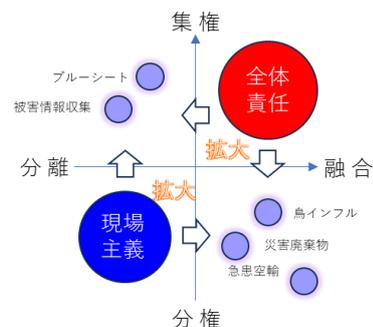


図2-3 二次防以降

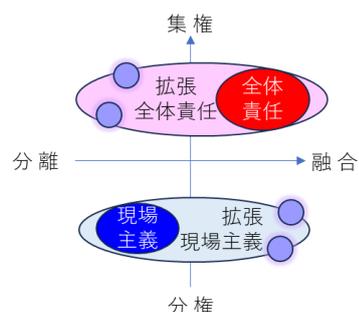


図3 現状（全体責任・現場主義の二元的構造）

3-3 制度と実態の齟齬が生じる原因

(1) 「集権・分権／融合・分離モデル」上の分析

運用等実態面での分析は、次目に譲るとして、ここでは、集権・分権／融合・分離モデル上から判読できる問題点について整理を試みる。第一に、前項で明らかにした通り、本来の枠組みは「集権一融合」（第Ⅰ）象限及び「分権一分離」（第Ⅲ）象限をスコープとして設計されていたにもかかわらず、これがその適用範囲を超えて第Ⅱ及びⅣ象限にも拡大していったことによって、制度と実態との間に齟齬が生まれたことが指摘できる。第二に、災害派遣に関係する主体は、防衛省内局・統合幕僚監部を含めた中央及び現場部隊の他、防衛省以外の中央省庁及び地方自治体の四者であるが、各主体がそれぞれ別々の方向に力を及ぼすことによって、災害派遣制度がより複雑化し、結果として現状変更を困難としたことが指摘できる。

これらが及ぼし合う力を考察すれば次の通りである。そもそも、災害派遣が拡大していったのは、防衛省が活動範囲の拡大に積極的だったことに加えて、各関係主体が災害派遣

を拡大する方向に力を働かせていたからだと考えられる。つまり、「集権－分権」軸でみれば、中央省庁（防衛省中央を含む。）には、集権志向があるのに対して、現場部隊及び地方自治体は分権的志向があると言える。「分離－融合」軸でみるならば、融合志向が強いのは、防衛省（本省及び現場部隊）であり、災害派遣を最大限活用するため、分離志向が強くなるのが、防衛省以外の中央省庁及び地方自治体である。そして、一旦拡大の前例が確立されると、それぞれの力が均衡し、現状維持を志向することになるのである。

したがって、「局地災害における被害情報収集」及び「ブルーシート展張支援」といった「分離－集権」象限においては、防衛省側がより、融合型の調整枠組みを志向するのに対し、その他の中央省庁及び自治体側はあくまで、機能毎分離した個別的調整を志向する。また、現場部隊及び自治体はより現場の判断を重視した分権的な実行を志向する一方で、中央省庁側は、あくまでも集権的に実行しようとするのである。また、「特定家畜伝染病対応」、「災害廃棄物撤去支援」、「離島における緊急患者空輸」といった「融合－分権」象限においても、上記と同様の影響力が働き、現状維持を志向する結果、制度を改善することが困難となるのである（図4）。

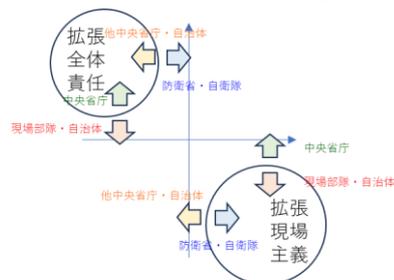


図4 各主体が及ぼす影響

(2) 各象限における災害派遣類型の運用面からの分析

本目では前項で分類した4つ災害派遣類について、現時点で活動実績のある活動を取り上げ、運用面からの追加的分析を行い、総合的に考察を行う。

ア 第I象限（集権－融合）

「全体責任」に基づく、政府主導の大規模災害対応時の災害派遣であり、主として大規模震災災害派遣（自衛隊の災害派遣に関する訓令第14条）がこれに該当する。また、原子力災害派遣（自衛隊法第83条の3、自衛隊の原子力災害派遣に関する訓令）も本象限に含まれる。都道府県知事等からの災害派遣要請を基本とする他象限とは異なり、政府主導の災害派遣となる。過去の事例としては、東日本大震災への対応がこれに当たる。

政府としては、緊急災害対策本部等を設置し、関係省庁間調整を行うとともに、現地には緊急災害現地対策本部等を設置し、自治体、関係省庁間の総合調整を行う。防衛省としては、防衛大臣の命令に基づき、指揮系統を一元化するとともに、中央から、緊急災害対策本部、緊急災害現地対策本部に要員を派遣し、政府の一員として対応する。この際、都道府県知事からの災害派遣要請がなされる場合も想定され、自治体との緊密な連携を行うことに関しては他の象限と同様であるが、被災地域が複数の都道府県にまたがること、及び被災自治体自身が機能不全とな

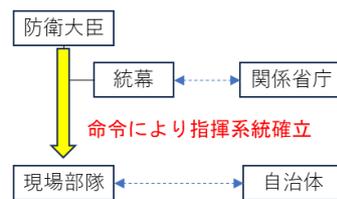


図5-1 全体責任の組織

ることも想定されること等からあくまでも政府主導の活動となる。

指揮・調整系統のイメージは図5-1の通りであり、現行制度と適合的であることから、運用上、大きな問題は想定されない。

イ 第Ⅲ象限（分権一分離）

「現場主義」に基づく、地方自治体主導の災害対応時の災害派遣であり、局地災害における人命救助を主体とする活動の多くがこれに該当する。令和5年度に実施した災害派遣では、令和5年梅雨前線による大雨対応（7月）、秋田県における大雨対応（7月）等がこれに当たる活動である。

都道府県知事からの災害派遣要請に基づき、現地部隊長の判断により活動を行う。防衛省中央（統合幕僚監部等）としては、国会をはじめとした国民への説明責任は果たすための状況把握は行うものの、部隊への直接的な指揮系統は設定しない。

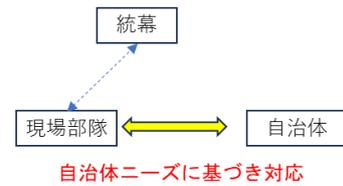


図5-2 現場主義の組織

指揮・調整系統のイメージは図5-2の通りであり、現行制度と適合的であることから、運用上、大きな問題は想定されない。

ウ 第Ⅱ象限（集権一分離）

「拡大された災害派遣」の内、政策的判断の下、政府主導の色合いの濃い災害対応時の活動がこれに該当する。過去の代表的な事例は、令和元年台風第15号対応におけるブルーシート展張支援である。本象限と第1象限及び第3象限とを区分するメルクマールは、政府非常災害対策本部又は特定災害対策本部設置の有無、統合任務部隊編成等のための防衛大臣命令の発令等が考えられるが、各制度は独立しており、互いを拘束する関係にはなく、絶対的な指標とはならない。なお、政府として非常災害対策本部を設置し、また防衛省として大臣命令を発令し、統合任務部隊を編成した事例としては、令和元年台風第19号対応があるが、これは、第1象限に含まれると考えられる。

政府の対策本部、緊急参集チーム協議等を通じ、官邸等からの政策的要求がなされる。これに対し、防衛省中央（統合幕僚監部等）は、関係省庁との調整を行ったうえで、現地部隊に統制・調整を行うこととなる。

指揮・調整系統のイメージは図5-3の通りである。運用上の問題点は、第一に、統制・調整を行う統合幕僚監部が指揮系統上の権限を有していないため、根拠が希薄な手段によって統制・調整を行う必要があること、第二に、政府ニーズを反映する枠組みが存在しないことである。

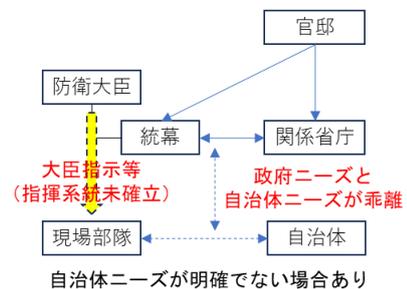


図5-3 拡張全体責任の組織

エ 第Ⅳ象限（分権一融合）

「拡大された災害派遣」の内、特定の中央省庁主管事項と強い関係がある活動がこれに該当する。過去の事例の代表的な活動は、特定家畜伝染病対応、離島における緊急患者空

輸である。本象限と第1象限及び第3象限とを区分するメルクマールとしては、防衛省と関係省庁との協定締結、マニュアル作成の有無等が考えられるが、これについても各制度は独立しており、互いを拘束する関係にはなく、絶対的な指標ではない。なお、各種災害における行方不明者捜索については、防衛省と警察庁との連携協定が存在し、これに基づき対応しているが、これは、第3象限に含まれると考えられる。

主管省庁が作成したマニュアル等に基づき、防衛省中央（統合幕僚監部等）は、当該省庁等との調整を継続的に実施した上で、実施間、必要に応じ現地部隊への調整を行うこととなる。

指揮・調整システムのイメージは図5-4の通りであり、運用上の問題点は、第2象限とほぼ同様であり、第一に、統合幕僚監部が指揮系統上の権限を有していないため、十分な根拠に基づいた調整・統制が困難であること、第二に、政府ニーズと自治体ニーズとの乖離を調整する十分な枠組みが存在しないことである。

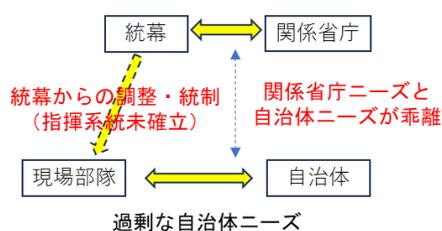


図5-4 拡張現場主義の組織

オ 総括

上記集権・分権／融合・分離モデルを用いて分析した結果と運用面からの分析とを総合すると、以下のことが言える。

災害派遣の枠組みが「全体責任」及び「現場主義」の二原則から成り立っている一方、防衛省・自衛隊が災害派遣活動に積極的に取り組み、その範囲を拡大していった結果、当該原則によりがたい災害派遣類型が生じた。この新たな災害派遣類型の問題点は、運用面からは、大きく2つある。第一は、災害派遣の枠組み上、権限を持たない防衛省中央（統合幕僚監部等）が現場部隊を統制せざるを得ない点、第二は、自治体ニーズとは異なる政府ニーズが存在するにもかかわらず、災害派遣の枠組み上、それを取り込むことができない点である。そして、これを改善するためには、新たな災害派遣類型に合致する仕組みを二原則に整合する形で構築する必要があるにもかかわらず、集権・分権／融合・分離モデルで分析した通り、関係主体間の力学によって、現状維持のモメンタムが働き改善が困難になっていると考えられる。

4. 新たな災害派遣制度の一案

4-1 問題解決のアプローチ

前節で明らかにした課題に対する改善の方向性としては、「防衛省中央（統合幕僚監部等）に一定の権限を与えることによって集権と分権との対立を緩和させること」及び「政府ニーズを取り込む枠組みを構築することによって、融合と分離との対立を緩和させること」の2点を含めること必要である。これに対する具体的方策は2つ考えられる。第一に、

防災庁（いわゆる日本版 FEMA）を新設し、その中に防衛省・自衛隊の災害派遣に関する調整を行う枠組みを構築すること、第二に、災害派遣制度をマイナーチェンジすることであり、具体的には、「自衛隊の災害派遣は、統幕長による災害派遣措置要求を創設し、統幕長以下による機動的な災害派遣を可能とする」こと及び「要請派遣ではなく、自主派遣を基本とする」ことである。第一案については、過去に政府としても検討が行われたものの、結果として現在の枠組みには合理性があるとの分析結果から、採用にはいたらなかった経緯がある³³。確かに、現在の我が国の財政を考慮すれば、現在の体制に大きな欠陥が認められない以上、多額の予算をつぎ込んで新たな官庁を新設するといった計画は実現性に乏しい。したがって、本稿では、第二案を採用し、次項で事例研究を行うこととする。この指揮・統制系統を図示すれば「図6」になる。

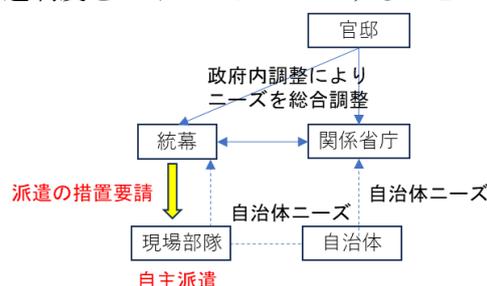


図6 仮説適用による統幕主導かつ自主派遣を前提とする調整組織

なお、自治体からの要請を基本とする「要請派遣」を変更することについては、災害対応について第一義的責任を有する地方自治体でないがしろにするものだとの批判がありうるが、これについては、以下の観点から問題がない。そもそも災害派遣が要請派遣を基本としているのは、第一に、災害派遣制度の変遷で見えてきた通り、国としての災害対応の枠組みが未整備であった時に、当時きわめて限られていた国としての支援スキームの内主要な地位にあった災害派遣について、自治体の要望を取り入れる枠組みが必要とされていたからであり、第二に、シビリアン・コントロールの観点から、「現場主義」取り入れつつ、現場部隊の独断での部隊運用を回避する必要があったからである。

第一の点については、現時点で、防衛省以外の関係省庁が準備する各種派遣・支援枠組みが存在するが、その中で、要請派遣を採用しているのは、防衛省・自衛隊のみである事実から、必ずしも「要請派遣」が必要とはいえない。例えば、国交省の TEC-FORCE の派遣は、自治体から要請を受ける枠組みは存在するものの、派遣の決定自体は国独自の判断で行っている。

第二の点については、既に広範な自主派遣が認められるとともに、多くの実績がある現状を踏まえれば、これについても必ずしも「要請派遣」である必要はない。更に、現場部隊の判断が不適切な場合、防衛大臣が撤収命令を発出することができるため、シビリアン・コントロール上の問題はない。

また、「(自主派遣を基本としつつ)自治体から要請を受ける枠組みは残す」、「自治体が派遣を不要である場合、撤収を要請でき、その場合、部隊はこれに従う」ことによって、自主派遣を基本としつつ、自治体の意向と両立することができるだろう。

³³ 内閣府「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」2019年3月30日。

4.2 新たな災害派遣類型への対応要領

本項では、新たに分類した災害派遣類型である「集権一分離」（第Ⅱ）象限及び「分離一融合」（第Ⅳ）象限の典型例として「特定家畜伝染病対応」及び「ブルーシート展張支援」を取り上げ、前項で具体化した「新たな災害派遣制度」の有効性を検証する。

(1) 「分権一融合」の典型例である特定家畜伝染病対応へ適用した場合の効果

中央における農水省等関係省庁等との調整を防衛省中央（統合幕僚監部等）がその窓口・調整主体となり、今以上に指針策定に主体的に関与する。そして防衛省中央は、これを踏まえつつ当時の状況に基づく一定の目安を示し、現場部隊は、自らの判断に基づき実施の有無を決定する。災害派遣ありきとはならないことから、本来最大限の努力をすべき自治体の自助努力を阻害しない効果も期待でき、これによって、自治体の出口戦略は自ずと明らかになり、自衛隊の活動範囲の画定は容易になる。

また、防衛省中央（統合幕僚監部等）が、「災害派遣の措置要請」を行うことを可能とすることによって、防衛省中央（統合幕僚監部等）から部隊への統制、部隊との調整の位置づけが明確となり、相互の認識共有が促進される。

(2) 「集権一分離」の典型例であるブルーシート展張支援へ適用した場合の効果

国政関係者からの働きかけ等への対応を含め、中央における各種レベルでの政策ニーズへの対応は、防衛省中央（統合幕僚監部等）がその窓口・調整主体となり、官邸を含む関係機関等と調整の上、自らの判断に基づき実施の有無を決定する。本来のニーズ元でない自治体を巻き込まないため、ニーズが不明確になることなく、防衛省中央（統合幕僚監部等）が責任をもってニーズ及び出口戦略を具体化できる。更に、住民に対する説明についても、自治体が要請元である場合、その取り組みに委ねざるを得なかったが、自衛隊自らが実施主体になることによって、住民に対する説明については、関係機関としての自治体に対し、活動を行う前提条件として、主体的に調整することができると考えられる。

また、防衛省中央（統合幕僚監部等）が、指揮系統上何ら権限を有さないことは、枠組み上変更の余地がないものの、行政手続きとして、「災害派遣の措置要請」をすることによって、防衛省中央（統合幕僚監部等）の災害派遣上の位置づけが明確となり、部隊との認識共有が容易になる。これは、防衛大臣命令による災害派遣と現地部隊指揮官の判断による災害派遣との間隙を埋める役割を果たすことになる。

5. 本稿の総括

本稿では、天川の「集権・分権／融合・分離モデル」を用いて自衛隊の災害派遣を4つの類型に区分することを通じ、その全体像を明らかにした。その上で、災害派遣の枠組みが形式上「全体責任」及び「現場主義」の二原則に基づいて構築されている一方、二次防

以降の災害派遣の活動範囲拡大に伴って実態上、当該二原則の適用範囲を超えた災害派遣類型が生じたこと、及びこれによって運用面での問題が生じる遠因となったことを指摘した。近年、被害の大きい災害が頻発したことによって、災害対応に対する政府の関与が増大し、これを受けて防衛省内部においても中央統制を強めた結果、制度的裏付けが貧弱な災害派遣制度運用上の限界が露呈したのである。これを解決する方策として、災害派遣制度と運用実態の齟齬を解消するため「統合幕僚長による災害派遣措置要求手続きの創設」及び「要請派遣ではなく、自主派遣を基本とする枠組みの変更」を提示し、これによって中央と地方の軋轢を改善できることを事例研究により検証し、その有効性を明らかにした。

災害派遣制度は、長い運用実績があるにもかかわらず、その課題解決のための制度上の改善が行われなかったことは、組織として反省しなければならないのではないだろうか。今後、自衛隊の運用が常態化する中でこれをより効果的・効率的にするための制度上の改善を不断に行っていくことは、自衛隊の活動を適正化する上で不可欠であり、災害派遣制度の改善はその重要な一歩となる。

なお、本稿は自衛隊の災害派遣に焦点をおいたことから、政府全体としての災害対応の枠組みについては、現行制度を前提とし、防衛省内部の二つの主体のみを分析対象として考察した。近年、予想を超えるスピードで進む地球環境変化に伴う自然災害、国境や県境を越えた往来と物流に伴う感染症発生リスクの増大等、新たな形態を含む各種災害が頻発する中で、災害派遣を含む政府主導の災害対応に対する国民の期待はますます高まる傾向にある。災害対応に参画する多様な主体を包含した政府全体としての災害対応の枠組みの在り方、その中で、防衛省・自衛隊の災害派遣を含む関係省庁の各災害対応制度をどのように位置づけるのかについては、今後、検討すべき課題であろう。そして、この様な政府全体の災害対応に防衛省・自衛隊の活動を組み込むことによって、「国の防衛」を含む自衛隊の他の任務と災害派遣任務との関係を適切に律することにもつながると考えられる。