

自衛隊における災害派遣活動に係る態勢・体制の最適化

平山 雄三

目次

はじめに.....	2
第1節 自衛隊の主たる任務と従たる任務のジレンマの実態.....	3
1.1 ジレンマの影響	
1.2 ジレンマ発生の起源	
1.3 災害派遣活動の実態	
第2節 諸外国軍及び大日本帝国陸海軍による災害派遣活動の態勢.....	10
2.1 米国の場合	
2.2 英国の場合	
2.3 大日本帝国陸海軍の場合	
2.4 軍隊がすべき行動に限定した災害派遣活動	
第3節 全自衛隊的観点による自衛隊の戦力（資源）配分を判断する態勢・体制の構築.....	14
3.1 “自衛隊”としての災害派遣活動に係る態勢の最適化	
3.2 自衛隊における災害派遣活動に係る態勢の最適化案	
3.3 自衛隊における災害派遣活動に係る態勢の最適化のメリット	
3.4 最適化案に対する懸念事項への処置要領	
3.5 自衛隊の戦力（資源）配分を担う組織モデル	
おわりに.....	19

はじめに

2022年2月24日、ロシアはウクライナに対する全面的な侵略を開始し、国際秩序全体の根幹を揺るがした¹。21世紀においても国家間の戦争は絶えず起こり、国民の生命と財産、そして我が国の領土・領海・領空を断固として守り抜くという使命は、今も変わらず政府の重大な責務であり続けている。戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面²している我が国は、中国、ロシア及び北朝鮮の軍事的行動に、より一層警戒をしなければならない状況にある。中国は、尖閣諸島への領海侵犯や台湾周辺での軍事活動を一層活発化させているほか、ロシアとの軍事分野での協力も進展させており、我が国周辺の海・空域における両国軍による共同パトロールや共同演習を増加させている。また、北朝鮮によるミサイル関連技術及び運用能力の進捗速度は加速しており、本論考時点においても北朝鮮は、衛星と称する飛翔体を発射して地球の周回軌道に投入した³。

そして2022年12月16日に閣議決定された「国家安全保障戦略」において、軍事と非軍事、有事と平時の境目が曖昧になり、ハイブリッド戦が展開され、グレーゾーン事態が恒常的に生起している現在の安全保障環境を踏まえ、我が国を全方位でシームレスに守るための取組みの強化が謳われるとともに⁴、「国家防衛戦略」においては「防衛力の抜本的強化」が掲げられ、我が国自体への侵攻を我が国が主たる責任をもって阻止・排除し得る能力となるスタンド・オフ防衛能力、領域横断作戦能力等の強化が重視されることとなった⁵。

では、防衛力を抜本的に強化し、目指すべき我が国防衛に必要な能力を保持できたとして、今の自衛隊にグレーゾーン事態からシームレスかつ全力をもって対応できる態勢が十分に取れているといえるであろうか。前述した「国家防衛戦略」をもって、概ね10年先の我が国防衛に係る戦略的指針を与えているが、自衛隊の今までの活動を振り返れば、抜本的な見直しが必要な分野は、他にも存在していると認識する。その一つとしてあるのが、「災害派遣活動に係る態勢」である。つまり、自衛隊の「主たる任務」（自衛隊法第3条1項）である我が国防衛に係る態勢を強化するため、「従たる任務」（同条第1項及び第2項）の災害派遣活動に係る態勢を最適化することで、グレーゾーン事態からシームレスかつ全力をもって、我が国防衛に対応することができる態勢へと変革できると考える。

ではなぜ、災害派遣活動に係る態勢を見直さなければならないのか。災害対処において、自衛隊の動員力、装備の多様性、自己完結力等といった特有の能力を活用した活動は、国民の生命・財産を守る上で必要性が高いといえる。その一方、本来、災害対処の主体となるべき地方自治体のみで対処が十分できる、必ずしも“自衛隊の能力が必要ではない”被害規模

¹ 防衛省『令和5年版防衛白書』2023年、39頁。

² 同上、1頁。

³ 2023年11月21日打ち上げ。「北朝鮮のミサイル等関連情報 防衛大臣記者会見」防衛省、2023年11月24日掲載、<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2023/1124a.html>。

⁴ 国家安全保障会議/閣議決定『国家安全保障戦略について』2022年12月16日、21頁。

⁵ 国家安全保障会議/閣議決定『国家防衛戦略について』2022年12月16日、7-22頁。

の災害、あるいは大規模災害であっても自衛隊への過度なニーズ等により、自衛隊が軽易かつ長期間に派遣されることで、自衛隊が優先すべき主たる任務への戦力（資源）配分、即応性、練度維持等に影響を及ぼし、グレーゾーン事態からシームレスかつ全力をもって対応できる態勢が欠缺するという、自衛隊としてのジレンマが生じてしまっているのである。つまり、自衛隊の任務全体を把握した総合的な観点（以下「全自衛隊的観点」という。）による戦力（資源）配分を判断する態勢が、自衛隊に確立されていないという問題点があると考察する。

こうしたことから本研究では、「自衛隊の戦力（資源）配分を是正するため、災害派遣活動に係る態勢をどのように最適化するか」を問いとし、これに対する仮説として、①「災害派遣要否に係る判断権能の集権化」及び②「災害派遣要否に係る基準適用の厳格化」を最適化案の具体的方策として検討していく。これら2点の具現化により、自衛隊は“自衛隊がすべき”災害派遣活動のみを実施し、もって我が国防衛への戦力（資源）配分を最大化できる態勢を構築することが可能となるのである。

もちろん、主たる任務への戦力（資源）配分を増大させる方法は他にもあるが、自衛隊は災害派遣活動に創隊以来数多く従事してきており、最適化による効果が大きいものと考えことから、本研究ではこれに焦点を当てて検討する。そしてその効果としては、国家防衛戦略が目指す防衛力の抜本的強化を具現化することに寄与し、ひいては我が国が戦争に巻き込まれる危険を回避することに繋がっていくと考える。

なお、先行研究については、自衛隊による災害派遣活動の重要性を論じる研究は数多くあるものの、本研究の焦点である我が国防衛のため災害派遣活動に係る態勢見直しの必要性という観点は不足していると認識する。

本研究における論証構成については、第1節で主たる任務と従たる任務に生じるジレンマの影響を探り、第2節では諸外国軍等の災害派遣活動の態勢と比較し、第3節では最適化案の有意性や課題について検討していく。この際、防衛省等の公刊文書の他、自衛隊や各国軍による災害派遣活動に係る文献、資料等を参考とする。

第1節 自衛隊の主たる任務と従たる任務のジレンマの実態

ここでは、主たる任務（我が国防衛に係る行動）と従たる任務（災害派遣活動）間にあるジレンマの影響を探るとともに、そのジレンマ発生の根源を明らかにしたい。

1.1 ジレンマの影響

自衛隊の主たる任務である、我が国防衛の最たるものは、我が国への侵略を排除する行動である。そして何よりも侵略されずに自国を守るためには、力による一方的な現状変更は困難であると認識させる抑止力が必要であり、相手の能力に着目した自らの能力、すな

わち防衛力を構築し、相手に侵略する意思を抱かせないようにする必要がある⁶。その抑止力を国家の意思として防衛、外交、経済等の各分野において意図的に実施することを「柔軟に選択される抑止措置⁷（FDO : Flexible Deterrent Option）」と呼び、特に軍事面におけるFDOにおいては、部隊展開や練成訓練等による示威的行動を取ることで、危機の発生や悪化を防ぎ、相手国に侵略を思いとどまらせるようにする。顕著なFDOの例として、1996年3月7日、中国は台湾初の民選による総統選挙が近づく中、中国が隠れ独立派と批判していた李登輝総統に対する支持を弱体化させようと、台湾沖に3発のミサイルを発射するとともに、同月12日には福建省近海で実弾演習を実施した。これに対して米国が空母2隻を台湾海峡近海に派遣し、米国の軍事介入を示唆することで事態の沈静化に成功したものがある（第3次台湾海峡危機）⁸。

近年、自衛隊においても米軍のように意図的にFDOを実施し、相手にメッセージを強く伝えることにより、抑止効果を増幅させようとする傾向にある。事例として、日本の領域内のある海域を中・露艦隊が通過するという軍事的示威行動に出た場合には、その都度、統合幕僚監部はその様子を写真で報道公開⁹しており、自衛隊はいつでも行動を監視しているというメッセージを相手国に伝えている。また、監視行動に合わせて部隊を展開する等の対応行動を取ることがある。このようなFDOは、事前に計画して準備する訓練・演習のようなFDOとは違い、相手の行動に対応して臨機に実施されるため、対応するFDOはあらかじめ類型化されているとしても、いざ選択されたFDOを実施するには即応性が求められる。よって自衛隊の中央組織において決定されたFDOの実行指示は、速やかに当該地域の部隊に伝達され、狙ったタイミングで実施されることで相手への発信力が強まり、FDOの効果を最大化させることができる。このためにも、市ヶ谷と部隊¹⁰との意思疎通は、常時迅速かつシームレスでなければならない。

また、我が国防衛に資する訓練練度の維持・向上についても、多様化する事態対処のためには、ゲリラ・コマンドウ対処、離島防衛、領域横断作戦¹¹等の各種戦闘様相に対応できる部隊・隊員の育成が急務であり、寸暇を惜しんだ日々の教育訓練の継続が重要である。

このように我が国防衛の重要性が高まる一方、近年の異常気象の影響により豪雨等の自然災害が各地方で多発し、地方自治体からの部隊に対する災害派遣要請が増加していることを踏まえると、我が国防衛に係る行動との齟齬が生じるのではないかと危惧する。

⁶ 国家安全保障会議/閣議決定『国家防衛戦略』5頁。

⁷ 米陸軍教範によると「国力の手段である外交、情報、軍事、経済にわたって実施され、危機の発生や悪化を防ぐことを主に意図し、武力紛争を伴わずに問題を早期解決するために慎重に調整された抑止力指向の事前計画的行動」と定義。『FM 3-0 Operation』2022年10月1日、5-6頁。

⁸ 中遠啓示『過剰関与へ向かう日本の安全保障政策—第三次台湾海峡危機から安保法制の成立まで』立命館国際研究、2020年2月、121-122頁。

⁹ 「お知らせ ロシア海軍艦艇の動向について」『統合幕僚監部報道発表資料』2023年11月1日、1-3頁ほか。

¹⁰ 「市ヶ谷」とは防衛省内局や統合幕僚監部といった中央組織を、「部隊」とは各方面総監部以下の各地に駐屯する部隊等を指す（筆者定義）。

¹¹ 「領域横断作戦とは、宇宙・サイバー・電磁波の領域及び陸・海・空の領域における能力を有機的に融合し、相乗効果によって全体の能力を増幅するもの」。国家安全保障会議/閣議決定『国家防衛戦略』19頁。

これら主たる任務（我が国防衛に係る行動）と従たる任務（災害派遣活動）間にあるジレンマとは何か。主たる任務に係る行動は、市ヶ谷が部隊に命令して実行されるが、災害派遣活動は地元首長が当地に駐屯する部隊長に派遣を要請し、当該部隊長が派遣を決定する。そこには市ヶ谷がすべき全自衛隊的観点による戦力（資源）配分のフィルターはなく、地方各々の事情に基づく災害派遣活動が実施されてしまっている。両任務における戦力（資源）配分を全自衛隊的観点から判断できる態勢（組織及び基準）が確立されていない。つまり、主たる任務への戦力（資源）配分を優先すべきなのにできない態勢、それが自衛隊自らを呪縛するジレンマとなってしまっているのである。

しかし、このままこのジレンマを放置しておけば、グレーゾーン事態が恒常的に生起している現在の安保環境を乗り越えていくことは到底難しいであろう。なぜなら、2011年に発生した東日本大震災¹²という国難ともいえる大規模災害の時でさえも、ロシア軍機（Su27、An12）は北海道沖や能登半島沖の日本の防空識別圏内に侵入し、福島第一原発の事故で放出された放射能物質を採取するとともに、大規模な災害派遣活動に従事している自衛隊の警戒能力を確認しようと行動¹³してきたことを踏まえれば、中小規模の災害派遣活動に自衛隊が戦力を分散することは、周辺国の軍事的野心に潰け込む隙を与えかねないのである。

1.2. ジレンマ発生の根源

では、なぜ自衛隊において主たる任務と従たる任務にジレンマが生じてしまったのか。その発生の根源は、自衛隊の誕生時に遡る生来的性格に由来する。

1.2.1 自衛隊誕生の経緯

1945年8月14日、日本は連合国によるポツダム宣言を受諾し、徹底的に非軍事化¹⁴された。再軍備の契機は、1950年6月25日に勃発した朝鮮戦争であり、在日米軍の主力が国連軍として朝鮮半島に展開する事態となったことから、国内の治安維持を図るため、政府は同年8月に警察予備隊を創設した。1951年には対日講和条約と日米安全保障条約が調印され、1952年4月28日に我が国は主権を回復したが、自国の防衛については、日米安保条約により米軍の駐留を認め、直接侵略に対する防衛は米軍に依存することとした¹⁵。

戦後日本は、日米安保条約により防衛費を抑制し、その余力を経済活動に充て、通商国家として発展を目指すという、いわゆる「吉田ドクトリン」に基づき再出発し、その結果として我が国防衛は漸進的な再軍備と軽武装を選択したのである¹⁶。そして1952年10月、警察予備隊を改編して保安隊が発足したが、双方共に治安維持のため警察力を補うことがその目

¹² 「2011年3月11日、14時46分、マグニチュード9.0の大地震が、宮城県牡鹿半島の東南東130km付近で発生、死者19,765名、行方不明者2,553名、家屋の被害は全壊約12万2千戸に及ぶ」緊急災害対策本部とりまとめ報『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について』2023年3月9日、1-2頁。

¹³ 「ロシア軍機、放射性物質採取か 防空識別圏侵入」『朝日新聞DIGITAL』2011年3月30日掲載、<https://www.asahi.com/special/10005/TKY201103290500.html>。

¹⁴ 軍国主義者の駆逐(ポツダム宣言6項)、戦争遂行能力の破砕(同7項)、軍隊の完全武装解除(同9項)及び軍需産業の禁止(同11項)。

¹⁵ 「外務省外交史料館 特別展示 サンフランシスコ講和への道」『外務省HP』2012年7月掲載、https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryo/pdfs/03yoshida_dulles.pdf。

¹⁶ 宮城大蔵「サンフランシスコ講和と吉田路線の選択」『国際問題』No. 638、2015年1月、6頁。

的であり¹⁷、我が国防衛の組織を確立するには至らなかった。その後、1954年3月に日米間で相互安全保障法¹⁸（MSA：Mutual Security Act）に基づく協定が締結され、日本は経済援助及び武器援助の受け入れを決定したが、MSA協定は自らの防衛努力が条件となっていたため、与野党協議により、長期防衛力整備計画を作成するとともに保安隊を自衛隊に改め、直接侵略に対する防衛をその任務に付け加える方針で合意¹⁹し、ついに同年7月1日に自衛隊が誕生するのである。

1.2.2 郷土防衛隊としての性格

このように自衛隊誕生の経緯を俯瞰すると、自衛隊はそもそも軍隊か否かという議論、すなわち、治安維持を主任務に極力軍队的性格を除去しようとする吉田茂（自由党）と、軍事機構であることを明確にしようとする芦田均（民主党）らとの意見対立を経て生まれたのが自衛隊であった²⁰。警察予備隊及び保安隊は、実質的には警察隊であって対外侵略に対処する軍隊ではなく、これを母体として創設された自衛隊は、保守合同の政治的妥協により「自衛隊は通常の観念で考えられる軍隊とは異なる」²¹ということになってしまう。その結果、軍队的な名称は別の名称に改められ軍队的印象を薄める工夫が行われる等²²、世界でも独特な軍事組織を形成した。これら政治的背景とともに、国民感情においても壊滅的な敗戦という精神的ダメージとそれを引き起こした戦前の軍部への嫌悪感等から、軍事アレルギーといわれる程に“軍隊”に対する忌避・無関心が広く定着していく。

つまり自衛隊は、その誕生の時より「真正の意味における軍隊とはいえない」²³とされたことから、国民的な支持を獲得するため、主に災害派遣活動に積極的に寄与していくことになり、自然と部隊は駐屯する地元地域への貢献を優先的に考慮するようになっていく²⁴。これは、米国の州兵（National Guard）のように、地域の災害救助等にあたる“郷土防衛隊”としての性格を色濃く有するといっても良いだろう。（州兵については第2節で詳述）

1.3 災害派遣活動の実態

1.3.1 要請による災害派遣活動の仕組み

次に災害派遣活動の実態について明らかにしていく。まず災害派遣活動のうち、「地震防災派遣」（自衛隊法第83条の2）及び「原子力災害派遣」（同法第83条の3）は、地震災害警戒本部長または原子力災害対策本部長たる総理大臣からの要請が防衛大臣になされ、発災

¹⁷ 警察予備隊令（政令第260号）第1条（目的）「わが国の平和と秩序を維持し、公共の福祉を保障するのに必要な限度内で、国家地方警察及び自治体警察の警察力を補う（略）」；大橋警察予備隊担当大臣は警察と軍隊の区分を「警察は国内治安の維持を使命とし、軍隊は外国軍隊との戦闘を目的としている」と説明。『第13回国会衆議院予算委員会議事録第26号』衆議院、1952年5月16日、8頁。

¹⁸ 米国の援助受入国に、自国と自由世界の防衛努力を義務付けた法律。「公文書にみる日本のあゆみ」『国立公文書館HP』2023年11月30日閲覧、https://www.archives.go.jp/ayumi/kobetsu/s29_1954_01.html。

¹⁹ 防衛省『平成19年版防衛白書』2007年、128頁。

²⁰ 佐道明広「新時代の自衛隊への転換とその課題—歴史的視点からの考察」『国家安全保障』第32巻第1号、2004年6月、2頁。

²¹ 中曽根康弘総理大臣「第103回国会参議院泰豊議員質問趣意書に対する答弁書」参議院、1985年11月5日、4頁。

²² 道下徳成「自衛隊の組織・装備の名称変更案—文民統制強化と透明性向上のために」『外交』第16号、2012年12月、134-142頁。

²³ 木村篤太郎保安庁長官「第19回国会衆議院外務委員会議事録第46号」衆議院、1954年5月7日、1頁。

²⁴ 吉田総理は「国民が自衛隊を心から支持し、これに信頼するように仕向けるにはどうしたらよいかと考え、まず地方民の利益に沿うようにすることが肝要だと思った。たとえば、大水が出た、暴風が吹いた、大火事が起ったというような際には、自衛隊が出動する。（中略）そうすることによって、自衛隊は国民のためになるもの、頼もしいものと思わせるようにしたい、とそう考えてそのように指示した。」と述べている。吉田茂『回想十年・2』中央公論社、1998年、177-178頁。

当初から市ヶ谷の統制により一体的に運用される。一方、一般的かつ最も多い「要請による派遣」（同法第83条第2項3）においては、派遣要請権者である「都道府県知事等」（同法第83条第1項、同法施行令第105条）から、受理者（派遣を命ずることができる者）である防衛大臣または「大臣の指定する者」たる「陸上総隊司令官、自衛艦隊司令官、航空総隊司令官…、駐屯地（基地）司令の職にある部隊等の長」（自衛隊の災害派遣に関する訓令第3条）が受理して部隊派遣することになっており、2佐職の駐屯地（基地）司令²⁵でも受理できる非常に緩やかな制度といえる。

このような制度のもと、近年の異常気象による自然災害の多発により、地方自治体からの災害派遣要請は高い水準で推移²⁶しているとともに、必ずしも自衛隊が対処しなければならないとはいえない活動も増加してきているのが実情である。

それは、自衛隊の災害派遣の判断基準（3要件（緊急性、公共性及び非代替性））²⁷を満たさないような活動内容（災害廃棄物の撤去、伝染病に係る家畜の殺処分等）や地方自治体の自助努力不足（他自治体への応援要請の欠如等）等であっても、地元首長からの要請があれば、駐屯地（基地）司令たる部隊長は断ることは困難であり、このような地元首長と部隊長との関係性（“しがらみ”）に基づく災害派遣が実施されることは、我が国防衛に係る行動との齟齬を生じさせることになるのではないかと危惧する。

つまり、前記1.1で述べたように、主たる任務への戦力（資源）配分を優先すべきところ、地方自治体による災害派遣要請が部隊に対して輕易かつ頻繁に実施されることにより、従たる任務に戦力（資源）配分が偏重してしまうというジレンマが生じ、国家としての優先順位に矛盾を来すおそれがある。まさに、「全自衛隊的観点による戦力（資源）配分」が機能しないのは、この「要請による災害派遣」の仕組みに起因すると考えることから、次項以降でその問題点を掘り下げていきたい。

1.3.2 災害派遣の3要件を満たさない活動

実際に自衛隊の災害派遣要否の判断基準たる3要件を満たしてなくとも、地元首長のたつての要請により派遣活動を実施した事例を一部紹介したい。

1.3.2.1 災害廃棄物の撤去作業

ある年の7月、ある地域において大雨に伴う土砂災害が発生し、地元首長が地元の駐屯地司令たる普通科連隊長に災害派遣要請して即刻受理された。活動内容としては、土砂崩れにより水道管が破損したことから、給水及び入院患者の緊急輸送を支援するものであった。

緊急輸送は初日に完了し、給水支援も約一週間程度で完了するものであったが、その活

²⁵ 自衛隊法施行令（政令第179号）第51条及び同条の3「駐屯地（基地）ごとに駐屯地（基地）司令を置く。駐屯地（基地）司令は、防衛大臣が定めるところにより、駐屯地（基地）の警備及び管理、駐屯地（基地）における隊員の規律の統一その他防衛大臣の定める職務を行う。」

²⁶ 「平成23年度から令和2年度における災害派遣件数は、毎年概ね500件程度で推移」。総務省『自衛隊の災害派遣に関する実態調査－自然災害への対応を中心として 結果報告書』2022年3月、4頁。

²⁷ 3要件を明確に定める規則等は存在しないため記載のある防衛白書を提示。防衛省『令和5年版防衛白書』、260頁。

動が後半に差し掛かったところで、地元首長より新たに「集積された災害廃棄物を仮置き場まで輸送」という要請がなされた。その細部としては、日中に自治体職員やボランティアの要員が、被災地域に散乱している災害廃棄物を公園に開設された集積場に収集し、夜間に自衛隊が港湾地区に開設された仮置き場まで輸送するといった内容であった（つまり甲地点から乙地点までの単なる輸送）。これを受けた連隊長は、対象となる災害廃棄物は公園の一部にすでに集積されたもので緊急性はなく、かつ民間業者でも仮置き場までの輸送は可能であり、非代替性や公共性もないと判断した。しかし、地元首長からの再三の要請により、結果的に当該「災害廃棄物の撤去要請」を受理し、約一週間にわたり延べ約500名の隊員が参加したのである。

活動内容を改めて見直しても、連隊長が当初判断したように派遣の判断基準たる3要件に合致せず、地方自治体や民間業者の能力で十分対応可能な内容であることは明白である。

1.3.2.2 要請による災害派遣活動の“しがらみ”

他に、豚熱や鳥インフルエンザといった家畜伝染病発生時における殺処分支援についても、伝染病はヒトには感染する危険性はほぼない²⁸上、家畜舎は一般的に人里離れた場所にあることから、自衛隊派遣という緊急性があるかは疑問である。そして、農林水産省が策定した防疫指針においては、家畜の殺処分に関する人員の確保について、まずは当該都道府県内で実施し、次に他の都道府県へ派遣を要請して、それでも不足する場合に自衛隊に派遣要請を検討するという段階が決められている²⁹が、当該県内各市町村を含めた職員や消防団等の召集並びに近隣自治体への職員派遣要請が不十分なことがあるため、上記のような自衛隊による災害派遣活動が、数多く実施されているのである³⁰。

以上ほんの一例であるが、地元首長からのたつての要請であれば、部隊長は3要件を満たさず、自衛隊による活動は不要と判断しても、断りにくいのが実情なのである。そして一度派遣すれば、何か月、何週間もの期間に何百名という隊員が従事し、年度当初に計画した訓練・演習は中止または規模縮小せざるを得なくなり³¹、主たる任務への即応性や練度が低下してしまうおそれがある。このような戦力（資源）配分の不均衡を解消するためにも、災害派遣活動に係る態勢の最適化が重要となるのである。

1.3.3 自衛隊による災害派遣活動における意思決定の歴史的経緯

ではなぜ、災害派遣要請受理の意思決定レベルが部隊長になっているのか、歴史的経緯から探ってみる。自衛隊の歴史の中で初めて公式に災害派遣を実施したのは、警察予備隊

²⁸ 「豚熱はヒトへの感染はなく、鳥インフルエンザも極めて可能性は低い」。「消費・安全局 注目情報」『農林水産省HP』2023年1月19日更新（豚熱）、2021年1月14日更新（鳥インフルエンザ）、<https://www.maff.go.jp/j/syouan/index.html>。

²⁹ 農林水産大臣公表『豚熱に関する特定家畜伝染病防疫指針』2020年7月1日（2022年12月23日一部変更）、50頁。

³⁰ 「令和2年度では、鳥インフルエンザ発生52件中、30件に対して自衛隊派遣」総務省『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』2023年7月11日、3頁。

³¹ 令和3年版防衛白書以降、「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、訓練計画に支障を来すこともあった」旨が記載されている。防衛省『令和3年版防衛白書』2021年、258頁ほか。

時代の1951年10月に山口県で発生したルース台風災害であった³²。

当時、警察予備隊には、治安出動の規定があるのみで災害派遣はなく、治安出動の際には「内閣総理大臣の命を受けて行動する。」とあり、災害派遣の際にも治安出動の規定を援用し、総理大臣の命令を必要とした。これは、戦前にあった軍部独走の再来を防止するため、シベリアンコントロールの原則を警察予備隊に徹底させたことによる³³。よって当時、吉田総理の派遣命令を受けた現地の第11普通科連隊（小月駐屯地）は、約300名をもって道路復旧、物資輸送等の被災地救援に従事し、終了後に山口県議会から感謝決議が出されるほど、初めての災害派遣は成功したのである³⁴。

その後、警察予備隊時代の災害派遣実績を踏まえ、1952年に保安隊が発足した際には、保安庁法第66条に災害派遣の根拠が明記され、1954年に自衛隊が発足した際には、これに修正を加えた規定が自衛隊法に盛り込まれて、現在の第83条となっていく³⁵。

この一連の検討において考慮されたのは「災害派遣の意思決定レベル」であった。当初は総理大臣レベルであったが、地方での災害に対応するのに総理大臣の命令を必要とする手続きは慎重過ぎであり、迅速な救援活動が困難であると考えられ、部隊に権限を付与することになっていく。これにより、警察予備隊令には根拠がなかった都道府県知事による派遣要請が保安庁法で規定され、要請受理の意思決定レベルも保安庁長官に、自衛隊法では方面総監、駐屯地（基地）司令職の部隊長にまで拡大されていった³⁶。

一方、首都圏・東海地方での巨大地震が予測されるようになると、1978年6月、大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号）が制定されると同時に、地震が予知された時には、総理大臣が都道府県知事の要請なしに自衛隊を予防展開できる項目を自衛隊法第83条に加えた（地震防災派遣）。更に1980年に、大規模地震が発生した場合には、防衛庁長官の命令により大規模な災害派遣が実施できるようにした（大規模震災災害派遣）³⁷。これにより、大規模災害に対する総理大臣等の責任が制度化されるようになったのである³⁸。

しかしながら、これらは大規模災害への対処の場合だけであり、一地方における災害対処については、地元首長からの要請により部隊長が受理するという意思決定システムは、引き続き維持されていくのである。

1.3.4 活動は現場で、判断は中央で

国の防災政策の基本は、発災した現場に権限が与えられ、そこでの対処が求められる“現場主義”を原則としており、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）においても、災害へ

³² 朝雲新聞社編集局編『波乱の半世紀—陸上自衛隊の50年』2000年、229頁。

³³ 防衛省防衛研究所戦史部編『内海倫オーラル・ヒストリー』2008年、82-84頁。

³⁴ 庄司潤一郎「『戦史の教訓』朝鮮戦争と日本（後編）—全国初の災害派遣」『MAMOR』第39号、2010年5月、48-49頁。

³⁵ 保安庁保安局編『逐条保安庁解説』立花書房、1953年、53頁。

³⁶ 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、1、2、4、9頁。

³⁷ 「大規模震災についての特例」として「大規模震災が発生した場合には、大規模震災災害派遣実施部隊の長は、防衛大臣の命令により、災害派遣を実施するものとする」。防衛省『防衛省防災業務計画』2023年3月24日、12頁。

³⁸ 前田哲男『検証PKOと自衛隊』岩波書店、1996年、182-183頁。

の応急対策の措置を講じる法的な責務は、第一次的には当該災害に見舞われた地方自治体、より具体的には基礎自治体たる市町村に生じる（同法第62条）³⁹とされている。

地方自治体は、地方自治法（昭和22年法律第67号）によれば、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」（同法第1条の2第1項）とあり、直接的に公共サービスを提供する住民に最も近い存在であるといえる。よって、地方自治体自体が“現場主義”そのものを具現化している存在なのであって、災害対応についても現場主義を徹底することは地方自治の本旨⁴⁰に適うのである。

この原則を国の機関である自衛隊に対して、同様に適用することは適切なのであろうか。確かに、被災地で実際に活動するのは現場の部隊であるが、その派遣要否の判断自体も現場に任せるのは、自衛隊という軍事組織の一体的運用による統制の取れた行動を阻害するとともに、地方自治体の首長の指揮下に組み入れるが如くとなり、その組織アイデンティティ⁴¹に曖昧さを生じさせることとなるのではないか。かつてのように総理大臣の命令まで求めることは必要ないが、「災害派遣要否に係る判断権能の集権化」は、地方自治体と部隊との関係性による安易な災害派遣を排し、自衛隊の派遣が真に必要な災害等に限定されることになるという、自衛隊の戦力（資源）配分是正の要となる仕組みになるといえる。

第2節 諸外国軍及び大日本帝国陸海軍の災害派遣活動の態勢

諸外国における軍隊も、自衛隊と同様に国防の任務だけでなく、災害派遣活動等も実施しているが、どのような対応か、日本との仕組みの違いを明らかにしていきたい。この際、紙面の都合上、災害派遣活動に係る態勢を最適化している米国及び英国を一例として取り上げるとともに、戦前の日本における災害派遣活動を担った大日本帝国陸海軍の活動についても参考としたい。

2.1 米国の場合

米国は、危機管理の専門機関を設置するとともに、地方政府が大規模な実動部隊を有している点において、理想的な態勢を構築しているといえる。

2.1.1 危機管理対応を実施する組織

1979年に設置された連邦緊急事態管理庁（FEMA：Federal Emergency Management Agency）が自然災害だけでなく、テロ・生物・サイバー・原子力事故等の特殊な事象への危機管理対応を行う（職員は7,672名）。2003年から国土安全保障省の傘下となり、全米を10ブロックに分けて常設の地域事務所を設置し、平素は米国が目指す危機管理の枠組みを構築するため、災害対応・復旧に係る計画立案や事前準備等を進めている。

³⁹ 田村達久『自衛隊災害派遣法制の一考察』早稲田大学法学会、2020年、526頁。

⁴⁰ 憲法第92条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とあり、「地方自治の本旨」とは地方自治の核心である「住民自治」及び「団体自治」である（筆者補足）。

⁴¹ 「組織成員が自分たちの組織に対して知覚している中心的、持続的、独自の属性」。Albert & Whetten『Organization identity』1985年、265頁。

また米国の特徴として、各州にはNational Guard（直訳すれば「郷土防衛隊」となるが、「州兵」との訳が一般的）が存在し（州内の治安維持を主目的とした軍事組織であり、陸軍州兵約35万人、空軍州兵約16万人の計約50万人）、平素は州知事を最高司令官とするが、同時に連邦軍の予備兵力であり、連邦議会が非常事態を決議した場合には、連邦軍の一部として大統領が召集することができる⁴²。

このように、地方政府である州の対応能力を超えた大規模災害または緊急事態であり、甚大な被害のおそれがあると認められる場合は、州知事からの要請により大統領が大規模災害宣言または緊急事態宣言を発令し、スタフォード法⁴³に基づきFEMAを中心とした連邦政府からの各種援助が実施されるとともに、州兵をもって対処することとなる⁴⁴。

2.1.2 米国における危機管理態勢の最適化

FEMA長官から国防長官に対して、連邦軍の派遣を要請する仕組みがあるが、建国以来、軍隊は主として対外的な脅威に対応し、国内の治安維持等は州兵が対応するという考え方を伝統的に築いてきたため、連邦軍の国内出動には大変慎重である⁴⁵。そのような価値観を有している米国においても、2005年8月23日、巨大なハリケーン・カトリーナ⁴⁶が発生した際には連邦軍が出動し、ミシシッピ及びルイジアナ州において救援活動を実施した。

しかしこの際、州政府とFEMAの連携不調により、連邦軍の行動が遅延したのである。これにより、連邦軍の国内出動を容易化しようとする動きが活発化するも、“建国の精神に反する”という反対運動が根強くあり、結果として連邦軍の国内出動のハードルを下げるのではなく、州兵を強化して災害発生時は連邦軍に代わり、有効に対処し得る態勢を整備した⁴⁷。このように米国は危機管理態勢の最適化策として、FEMAや州兵といった連邦軍（国軍）に代わる組織をもって、国防任務と災害対処を両立する仕組みを構築していったのである。

2.2 英国の場合

自衛隊（約22.8万名）⁴⁸よりも規模の小さい英軍（約15.1万名）⁴⁹は、どのように軍隊が災害対処に関与しているのか。

2.2.1 危機管理対応を実施する組織

英国では、2001年に設置された内閣府緊急事態対策事務局（CCS：Civil Contingencies Secretariat）が自然災害、テロ等の危機管理対応の中心的役割を担う（職員は約60名）。平素はリスク評価、計画作成等による強靱な社会の構築を図り、非常時においては内務大臣が議長を務める内閣府緊急事態対策委員会が設置されると、CCSが主体となり国家的な緊

⁴² 日本安全保障戦略研究所編著、小川清史、浜谷英博、樋口讓次『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘—有事、国民は避難できるのか』国書刊行会、2022年10月5日、31-37頁。

⁴³ Robert T Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988（ロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法）。

⁴⁴ 政府の防災・安全保障・危機管理体制の在り方に係る調査『各国の危機管理組織の概要』内閣府、2014年3月、1頁。

⁴⁵ 井上高志『米国における軍隊の国内出動—「カトリーナ」が残したもの』海軍校戦略研究、2013年5月、49頁。

⁴⁶ 「カトリーナによる被害は、死者1,577名、被災家屋30万戸、経済損失最大1,500億ドル」同上、71頁。

⁴⁷ 同上、65頁。

⁴⁸ 「防衛省・自衛隊の人員構成」『防衛省HP』2022年3月31日掲載、https://www.mod.go.jp/j/profile/mod_sdf/kousei/。

⁴⁹ 「英国基礎データ」『外務省HP』2024年6月10日掲載、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/uk/data.html#section3>。

急事態に対して中央からより強固な対応を実施する⁵⁰。

2.2.2 英国における危機管理態勢の最適化

英国において緊急事態対処の一義的な責任は、地方自治体、警察及び消防であり、軍隊の出動はあくまで最後の手段とされるが、特定の状況下において軍隊の支援が必要な場合は、「文民当局に対する軍の支援 (MACA: Military Aid to the Civil Authorities)」と呼ばれるスキームが整備されている⁵¹。MACAは、国防省と英軍の中核的任務を損なわない範囲でのみ実施されるとともに、MACAに関わる経費についても国防省の予算は使われず、支援を要請した文民当局が負担する。そしてMACA発動には厳格な基準が存在し、「軍が行動する明白な必要性の存在及び任務が明確であること」、「代替手段がないこと」、「当該任務を遂行する能力が文民当局にないか、あるいはコストがかかり過ぎること」及び「文民当局にある程度の能力はあるが、直ちに使えないこと」の4要件を満たすことが求められる⁵²。そしてMACA発令に際しては、地方自治体からの正式な出動要請の下、国防大臣の許可が必要⁵³であり、軍隊の支援が政府レベルで決定されているのである。

2.3 大日本帝国陸海軍の場合

次に大日本帝国陸海軍（以下「陸軍」または「海軍」、併せて「旧軍」という。）の災害派遣活動について確認してみたい。

2.3.1 地方自治体への応援たる旧軍の災害派遣活動

関東大震災以前の大規模災害に旧軍が出動した例は、1891年10月の濃尾地震⁵⁴があるが、当時はまだ災害時の出動に関する規定はなく、現地指揮官（桂太郎第3師団長）の判断により派遣された。その後、陸軍による災害時の救援活動が一般社会から求められるようになったことから、1910年3月18日の衛戍条例改正（勅令26号）⁵⁵によって陸軍の「災害出動」が制度として確立⁵⁶するが、自衛隊法の「災害派遣」が人命や財産の保護（自衛隊法第83条第1項）を明確な目的としているのに対し、衛戍条例の「災害出動」は本来の任務ではなく、あくまで国内警備の一環として位置付けられていた⁵⁷。

一方、徴兵制⁵⁸を基盤としていた旧軍は、災害派遣活動には軍隊教育の遅延という問題が

⁵⁰ アンドリュー・スティーブンス、古川万里絵『英国の危機管理体制-戦中からの変遷と「2004年緊急事態法」を中心とする現体制』（一財）自治体国際化協会ロンドン事務所、2015年8月、6、13、21頁。

⁵¹ 山中倫太郎編、山崎元泰『軍隊の活動に関する国内法的規律の形態に関する比較調査-憲法および法律の規律を中心とした欧米7カ国調査』防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター、2018年8月、44-45頁。

⁵² 同上、45頁。

⁵³ 同上、46頁。

⁵⁴ 「1891年10月28日、6時37分、マグニチュード8.0の大地震が、岐阜県本巣郡根尾村（現本巣市）を震源として発生、濃尾平野全域に甚大な被害をもたらし、死者約7,000名、負傷者約17,000名、家屋の被害は全壊約14万2千戸に及ぶ。」「濃尾地震（明治24年）」『岐阜県HP』2021年3月31日更新、<https://www.pref.gifu.lg.jp/page/5980.html>。

⁵⁵ 「旧日本陸軍軍隊が永久に一つの地に駐屯することを衛戍といい、当該軍隊がその地域の警備及び秩序、軍紀の監視並びに陸軍に属する建築物などを保護。衛戍勤務を定めた法規に衛戍条例がある。』『世界大百科事典 第2版』、2023年11月30日閲覧、<https://kotobank.jp/word/衛戍-443160>。

⁵⁶ 「衛戍条例 第9条 東京衛戍総督及び衛戍司令官は災害又は非常の際治安維持に関する処置に付いては当該地方官と協議するものとす（略）。日本研究のための歴史情報『法令データベース』、2023年11月30日閲覧、<https://jahis.law.nagoya-u.ac.jp/>。

⁵⁷ 災害教訓の継承に関する専門調査会『1923 関東大震災報告書 第2編』中央防災会議、2009年3月、83頁。

⁵⁸ 「国家が一定年齢の国民に兵役義務を課して強制的に軍隊に入隊させる制度。日本では1873年の徴兵令に始まり1945年に廃止」『世界大百科事典 第2版』2023年11月30日閲覧、https://kotobank.jp/word/徴兵制-569038#goog_rewarded。

常に存在し、部隊の出動が長期化した場合、貴重な訓練時間が救援活動に割かれるため、最終的に部隊全体の完成度に影響が及ぶ懸念があった。また、旧軍の災害活動には権限に関する問題もあり、旧軍が延焼防止のため家屋を破壊することや勝手に私有地に立入ることはできなかった。現在の自衛隊法第94条第1項では、災害派遣時に警察官が不在の場合、自衛官が警察官職務執行法第4条（避難等の措置）と第6条（立入）の一部を準用できるが、旧軍にはそうした権限はないため警察と共に行動しなければならなかった。このように、災害時の活動に対する旧軍の姿勢は、警察や地方自治体への“応援”にあったのである⁵⁹。

2.3.2 関東大震災における旧軍の災害派遣活動

1923年9月1日に発生した関東大震災⁶⁰は、首都を壊滅に近い状態にし、旧軍も多くの施設を含め甚大な被害を受けながら、治安維持だけでなく災害救援でも大きな役割を果たした。

旧軍は、発災後速やかに戒厳令を施行し、地方部隊も出動させて関東一円の警備を強化するとともに、未曾有の大災害のため救援活動も併せて実施した。その救援実績は、処置患者数累計16万4千名、物資供給は米約61万俵・衣類等約8,000t、給水活動約1,000t、通信構成約2,000km、橋梁の補修・新設100か所以上等に達した⁶¹。

そして状況の安定化に伴い、地方自治体や警察の機能が回復してくると、陸軍中央は軍隊教育の遅延を考慮して、地方からの応援部隊を順次撤退させ警備・救援活動を縮小し、海軍とともに11月上旬には撤収を完了する。陸軍は約5万名をもって約2か月半、海軍は艦艇150隻及び3万7千名をもって約2か月に及ぶ警備並びに災害救援に尽力した。甚大な被害状況に比較して短期間で活動を終了⁶²できたのは、災害救援は軍隊にとって非常事態におけるやむを得ない緊急の活動であるという認識が旧軍だけでなく、政府・地方自治体にもあったことから、行政機関の機能回復次第、速やかに活動を移管できたことによる⁶³。

「大混乱の渦中から震災の帝都を救うた目覚ましい陸海軍の大活躍」。これは当時の東京朝日新聞の見出し⁶⁴であり、このように旧軍の活動は多くの人々に好意的に受け止められた一方、近衛師団は軍隊教育の遅延に不安を抱え、一年間の集大成である秋季演習の中止を問題視していると報告している。旧軍としては戦時に備えることが本来の役割であり、災害派遣は本来的な任務ではないという認識が強くあったことが伺える⁶⁵。

2.4 軍隊がすべき行動に限定した災害派遣活動

米・英軍及び旧軍における災害派遣活動に係る態勢をみてきたが、共通点としてあるの

⁵⁹ 災害教訓専門調査会『関東大震災報告書』、84頁。

⁶⁰ 「1923年9月1日、11時58分、マグニチュード7.9の大地震が、相模湾北西部を震源として発生、東京府及び神奈川県を中心に一府六県に甚大な被害をもたらし、死者約10万5千名、家屋の被害は全壊・全焼約29万戸に及ぶ」。「2023年 関東大震災100年」『内閣府HP』2023年1月掲載、<https://www.bousai.go.jp/kantou100/index.html>。

⁶¹ 村上和彦『軍隊による災害救援に関する研究—関東大震災を中心として』防衛研究所、2013年3月、10-12頁。

⁶² 自衛隊の災害派遣活動勢力及び期間との比較：東日本大震災は約10万7千人（最大時）、航空機約540機、艦艇約60隻、約6か月（174日間）/阪神・淡路大震災は約2万6千人（最大時）、約3か月半（101日間）「災害派遣について」等『防衛省HP』2023年12月13日閲覧、<https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/2011/index.html>。

⁶³ 村上『軍隊による災害救援』20-30頁。

⁶⁴ アサヒグラフ特別号『大震災全記』朝日新聞出版、2011年、15頁。

⁶⁵ 災害教訓専門調査会『関東大震災報告書』102頁。

は、軍隊の災害派遣は“政府・軍中央が決定”しており、活動内容も“軍隊がすべき行動に限定”していることにある。国防の任務は軍隊にしかできず、常に即応態勢を維持しなければならないことを彼らは理解し実践している現れである。確かに災害への対応は、国防に匹敵するほどに国民の生命と財産を救うことになるが、あらゆる災害に派遣されれば、本来の国防態勢に間隙を作ってしまうとともに、国防任務遂行のための練度も維持できなくなってしまう⁶⁶。これを局限するため、米国等は地方自治体や専門の危機管理機関をもって対応する態勢を構築しているとともに、軍隊を投入するとしても一体的運用のもと、必要とされる期間のみ活動する等、軍事的合理性を保持することを前提としているのである。

第3節 全自衛隊的観点による自衛隊の戦力（資源）配分を判断する態勢・体制の構築

最終節となる本項目では、自衛隊の戦力（資源）配分を是正するため、災害派遣活動に係る態勢の最適化案について提言していきたい。

3.1 “自衛隊”としての災害派遣活動に係る態勢の最適化

前節でみた米・英軍及び旧軍の災害派遣に係る態勢をそのまま自衛隊に持ち込むことができるかといえば、一足飛びに導入することは困難と考える。その理由の一つとして、前記1.2で述べたように戦後の政治的背景や軍事アレルギーの国民感情という土壌で産声を上げた自衛隊は、地道かつ積極的な災害派遣活動を通じた国民的な支持を求めていく生来的性格を有しているとともに、日本には米・英国にあるような災害等に対応する常設の危機管理機関が存在しないことから、自衛隊はある意味において米国のような地元地域の防災等に対応する「州兵型」及び我が国防衛に対応する「連邦軍型」に類似した二面性ある態勢を維持しつつ、完全なる「連邦軍型」へと徐々に移行していくことが必要となるのである。ただし、警察予備隊時代から、災害派遣活動を通じて先人たちが営々と築き上げてきた国民からの信頼があってこそ、新たな態勢への脱皮が可能となることを忘れてはならない⁶⁷。

3.2 自衛隊における災害派遣活動に係る態勢の最適化案

前述のように自衛隊を取り巻く環境を考慮すると、一気呵成に我が国防衛優先のいわゆる「連邦軍型」には脱却できないが、まずは自衛隊自身で戦力（資源）配分の是正に取り組んでいくことが肝要である。それを実践するため、「自衛隊における災害派遣活動に係る態勢の最適化」を提案し、その具体的方策として、①「災害派遣要否に係る判断権能の集権化」及び②「災害派遣要否に係る基準適用の厳格化」の2点を提言する。

⁶⁶ 特に米軍及び旧軍は、戦時態勢への速やかな移行を前提とした国家体制であり、かつ旧軍は徴兵制のため、教育訓練による練度維持の担保が必要なことから、必要以上に災害派遣活動に従事する余力はないのである。（筆者補足）

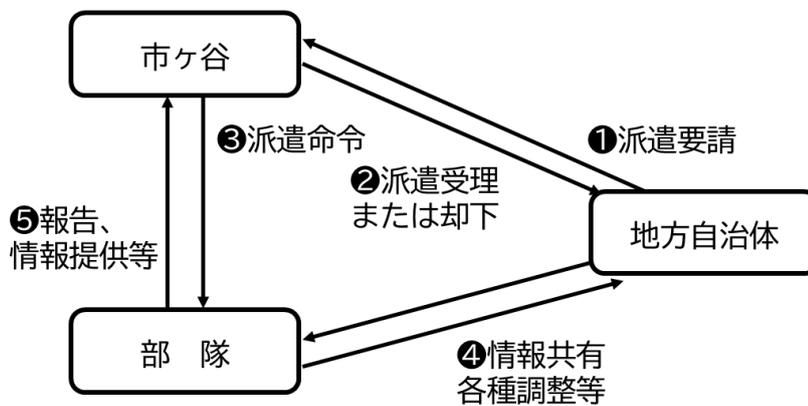
⁶⁷ 2022年調査における自衛隊に対する印象は、「良い印象を持っている」が90.8%、「悪い印象を持っている」5.0%。1969年調査（記録上確認できる最も過去のもの）では、「良い印象を持っている」が68.8%、「悪い印象を持っている」14.1%、「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」『内閣府HP』2022年4月11日及び1969年9月26日～10月2日調査、<https://survey.gov-online.go.jp/index-all.html>。

3.2.1 ①「災害派遣要否に係る判断権能の集権化」

現在の災害派遣要請に係る受理窓口は、各部隊等が担っていることから多元化しており、判断基準の統一性が保てないばかりか、我が国防衛に係る行動への影響に係る判断については部隊レベルでは困難であり、実質的には判断を司る機能はどこにも作用していない。この問題を解決するため、災害派遣要否に係る判断権能を“市ヶ谷に集権化”することにより、全自衛隊的観点による災害派遣活動の要否判断が可能となる。

具体的には、地方自治体からの派遣要請（下図①（以下同じ。））を市ヶ谷が受付けて、受理または却下の判断を行い（②）、要請を受理する場合は部隊に派遣命令を発して派遣活動を実施（③）させるという流れとなる。その間、地元自治体と部隊は、相互に情報共有や各種調整を並行して実施（④）するとともに、部隊と市ヶ谷の間においても、派遣要否の判断に資する被害情報等について共有（⑤）することになる。

【災害派遣要否に係る判断権能の集権化のイメージ図】



3.2.2 ②「災害派遣要否に係る基準適用の厳格化」

自衛隊として災害派遣要否に係る基準の適用を厳格化することで、地方自治体では実施困難であり、自衛隊がすべき緊急性、公共性及び非代替性があるかどうか、特に主たる任務に支障がない範囲で実施できるかを適切に判断することができる。

これはすでに災害派遣の判断基準（3要件）は存在し周知されている一方、根拠として明文化されていないことから形骸化するおそれがあるため自衛隊法等の法令に記載し、その法的根拠を確立することにより、市ヶ谷による派遣要否判断の際には、厳格な適用が期待できるようになる。また、災害派遣要請書の様式統一化も有効である。現在、地方自治体ごとに様式が定められており、自衛隊が求める要素が欠如している状況である。それは、「派遣要請の必要性」（3要件に基づく、自衛隊でなければならない理由の明確化）及び「派遣要請の終了条件」（自衛隊に何をどこまで依頼するかを明記し、撤収条件を予め明確化）の2点であり、これは最低限、様式に盛り込むよう全国共通化すべきである⁶⁸。

⁶⁸ 多くの地方自治体が定める要請書には、「派遣の理由」、「派遣希望期間」等を記載するようになっているが、“必要性”や“条件”といった明確性に欠け、抽象的な記載となりやすいことが、自衛隊の活動内容・期間を曖昧にさせる原因と考える。（筆者補足）

その上で、改めて地方自治体に所属する自衛隊OBの危機管理監等を通じた基準適用の理解促進を図り、自衛隊への要請の前に、まずは自助努力で対処できるかの判断をするよう意識付けをしていくことができるのである。

3.3 自衛隊における災害派遣活動に係る態勢の最適化のメリット

では、3.2で提案した最適化案の具体的なメリットは何か。

最大の効果は、自衛隊が優先すべき主たる任務への戦力（資源）配分が適正化され、軍事的合理性に基づく災害派遣活動が可能となる点である。前記①・②の制度化により、自衛隊一律の判断基準を有する統一された受理窓口（市ヶ谷）で対応することで、従来のように部隊ごとの判断に依拠していた幅のあるその時々への対応から脱却し、厳しい安全保障環境に対応した主たる任務を優先する態勢を確立することができる。また、市ヶ谷による対応により、地元自治体・部隊との関係性に縛られない客観的かつ衡平な判断が可能となり、主・従の任務の理想的な両立を追求することも可能となる。

そしてこの効用は自衛隊内部だけに留まらず、地方自治体の災害対処に係る適切な態勢の構築にもメリットがあると考えられる。それは、自衛隊の過度な関与が控えられることで、地方自治体の自立的な災害対処能力が伸展され、本来あるべき姿である地方自治体と地域住民との自助・共助・公助の有機的連携が促進し、地域社会の災害対処能力の強化が実現される。これにより、自衛隊が主たる任務に専念できる態勢が更に取りやすくなるのである。

また、災害派遣時における地方自治体と自衛隊の役割区分の構築にも効果がある。それは、自治体機能が発揮する以前の発災当初において、自衛隊が緊急性の高い72時間以内における人命救助⁶⁹を優先的に実施し、それ以降は地方自治体が復旧活動の役割を果たせるよう円滑に態勢移管をすることである。これは、自動車のエンジンをかける際、初めにセルモーターが回ることによって本体のエンジンが作動する仕組み⁷⁰に例えることができる。セルモーターは自衛隊であり、発災当初の初動を担い、本体のエンジンである地方自治体の活動の端緒を開く役割を果たす。セルモーターがなければエンジンは作動しないため、大変重要な役割を担うが、セルモーターだけでは車両は動かず、必ずエンジンが回らなければ長く安定した走行はできない。つまり、発災初動における自衛隊の役割は大きいですが、努めて早期に地方自治体による対応に切り替えなければ、自立的で永続的な本当の復旧には至らないのである。地方自治体の機構上、発災時にしか司令塔となる災害対策本部が立ち上がらず、災害対処のための常続的な指揮機関が設置されない現状から、自衛隊はセルモーターとしての役割を果たす必要がある。地方自治体及び自衛隊が、それぞれの役割を互いに認識することにより、災害派遣時においても、我が国防衛への影響を局限化できるのである。

⁶⁹ 中央防災会議幹事会『大規模地震・津波災害応急対策対処方針』内閣府、2023年5月23日、26頁。

⁷⁰ 「エンジン始動用電動機。車のエンジンで吸気・圧縮を行うためには、外側からの回転力をもらう必要があり、この回転を担う部品をセルモーターという」。カーナリズム『セルモーターの仕組みから故障の修理方法まで』2019年4月12日掲載、<https://matome.response.jp/articles/2873>。

よって、自衛隊における災害派遣活動に係る態勢の最適化がなされなければ、このまま地方自治体が自衛隊に過度に依存し、自衛隊自身もサービス精神により必要以上に復旧活動に関与することで両者の責任区分が曖昧なものとなっていき、それが地方自治体の危機管理能力の低下や自衛隊の主たる任務への戦力（資源）配分の低減を引き起こしてしまうという悪循環を生み出すのである。

この悪循環を断ち切り、災害派遣における地方自治体と自衛隊との適切な関係性の構築がなされれば、我が国防衛における両者の適切な関係性の構築にも繋がっていくのである。なぜなら、国土防衛戦における地方自治体と自衛隊の連携は、自衛隊が侵攻対処に専念するため、国民の避難を地方自治体が担うといった国民保護の上で欠かせない要素だからである。その意味においても、災害対処における地方自治体と自衛隊の関係性構築は、主たる任務を見据えた上において、良い機会とも捉えることができる。

また他にも、市ヶ谷に判断権能が付与されることにより、各省庁との情報共有や連携機会の創出も主体的に実施されるようになり、災害対処に関係する各省庁の関与が、従来以上に引き出せる可能性も期待できる（小規模な豚熱等による家畜の殺処分の依頼が接到しそうな時、農林水産省が統合幕僚監部と連携して、地方自治体との調整の間に入ったことで、自衛隊への災害派遣要請が見送られたという事例がある。）。

このように提示した最適化案により、戦力（資源）配分の意味決定過程が市ヶ谷において一致でき、常時迅速かつシームレスな我が国防衛に係る態勢を具現化できるのである。

3.4 最適化案に対する懸念事項への処置要領

一方、最適化案に対する懸念事項もあることから、その処置要領を検討したい。

市ヶ谷に災害派遣要否の判断権能が集中することにより、④「中央組織の肥大化及び業務の厩大化」を招くとともに、⑤「従来の地元自治体と部隊との関係性を疎遠にさせる」おそれがある。また、災害派遣の開始について市ヶ谷の判断を待つこととなり、⑥「災害派遣の鈍重化」が懸念される。ではこれらの懸念事項に対する処置はあるのか。

まず④については、あくまで市ヶ谷に集権するのは、地方自治体からの災害派遣を受理するかどうかの判断だけであり、活動自体は当該部隊が主体となるため、その都度の災害派遣活動を指揮する等の実務はない。よって、判断基準に基づく業務フローをあらかじめ確立しておくことで、ある程度システム化することは可能であり、特に恒常的な情報収集業務を加えたとしても、研究上想定する組織体に類似している現在の陸上総隊司令部の関係部署の規模と同程度（30名程度/24h態勢）で対応可能と史料する。

⑤については、前記④の処置で述べたように、災害派遣活動自体は当該部隊が実施することが最も効果的であることから、防災訓練や日常的な情報共有は引き続き実施していくことが必要となる。よって、地元自治体と部隊との関係性が疎遠となるということは杞憂に過ぎず、むしろ実施要否の判断権能が市ヶ谷に移管されることにより、“しがらみ”によ

る関係性から脱却することが期待できる。

©についても、従来からの即応性を重視した災害派遣態勢を維持することは必須条件であり、派遣の鈍重化という懸念は払しょくできる。災害派遣要請受理の窓口たる市ヶ谷が派遣を決定した場合には、災害派遣活動が迅速・的確に実施できる態勢を担保しておくことは当然である（隊区担任制による任務区分、初動対処部隊⁷¹（FAST Force : First Action Support Force）の派遣態勢の維持等）。そして、即応態勢の前提である情報共有についても、市ヶ谷と部隊とのパイプは常に繋げておくことは不変である（災害派遣クロノロジー⁷²等によるリアルタイムでの情報共有）。以上の処置は、長年の災害派遣活動によりシステムがすでに構築されており、これら従来のノウハウを十分に活用することができることから、災害対処の即応性や実効性に懸念が及ぶような問題は生じない。

また、市ヶ谷内部における派遣要否の意思決定プロセスについても、中間結節を増やさないよう所管部署の長に決定権を委任する等、その迅速化を図る。もし、現場において災害派遣要否の判断を待ついとまがないほど切迫した状況の場合は、自主派遣（自衛隊法第83条第2項但書）として部隊は行動し、事後不要と部隊長が判断したならば、市ヶ谷へ報告することで地元自治体に伝達され、命令による撤収がなされるのであり、最適化案の採用による災害派遣の鈍重化は生じることはない。

3.5 自衛隊の戦力（資源）配分を担う組織モデル

次に、提案した災害派遣活動に係る態勢の最適化案に基づき、①・②を実行する組織のモデル案について若干考察したい。

全自衛隊的観点をもって、自衛隊の戦力（資源）を配分する組織として適切なのは、防衛省内局、統合幕僚監部、Major Command⁷³等が候補として列举されるが、最適なのは2024年度末、市ヶ谷に設置予定である常設統合作戦司令部（JJOC : Japan Joint Operation Command）ではないかと考える。常設の統合作戦司令部であれば、グリーゾーン事態から事態対処までのあらゆる段階において、陸海空自衛隊を一元的に指揮し、シームレスに事態に対処することができることから、主・従の任務のジレンマを解消する態勢もJJOCをもって実現することが可能となる。

具体的な規模については、前述の3.4で少し述べたが、現在の陸上総隊司令部運用部がモデルとして適しており、この中に我が国防衛に係る行動を判断する部署と災害派遣を判断する部署を設置することで、自衛隊の一体的運用を可能とすることができる。紙面の関係上、当該部署内の細部構成については、別の機会の研究に譲りたいと思う。

⁷¹災害の発生に際して、迅速な情報収集、人命救助等の初動対処にあたる部隊。

⁷²システム上において、時系列に出来事や情報をまとめ、活動内容の全貌を可視化するもの。「災害時の記録『クロノロジー』」『日本赤十字社 和歌山医療センターHP』2021年2月18日掲載、<https://www.wakayama-med.jrc.or.jp/webmagazine/detail.php?seq=215>。

⁷³陸上総隊、自衛艦隊、航空総隊等の主要部隊を指す。

おわりに

災害対処に係る態勢の構築は、国全体で対応すべき事柄であるが、日本には米・英国のような常設の危機管理専門機関がなく、自治体首長が運用できる実動部隊も消防等に限られる現状において、引き続き自衛隊に対する災害対処の期待は大きいものと考えられる。一方自衛隊は、戦略三文書にあるように、戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している我が国を守るため、主たる任務への戦力（資源）配分を最大化する態勢を維持しつつ、災害派遣活動を遂行しなければならない。そのため、まずは自衛隊の災害派遣活動に係る態勢を最適化すべく、①「災害派遣要否に係る判断権能の集権化」及び②「災害派遣要否に係る基準適用の厳格化」という運用面と基準面の改革に取り組むべき必要があると提言してきた。

当該提言が及ぼす効果としては、JJOCの全自衛隊的観点による対応により、主・従の任務の戦力（資源）配分に係る不均衡を回避し、陸海空自衛隊の一体的な運用のもと、我が国防衛に係る行動を優先する中において、自衛隊がすべき災害派遣活動に限定することが可能となることから、これからの安全保障環境の変化に常に適応できる、運用を第一義的とした態勢作りが可能となることである。なお、今後新設されるJJOCの組織構成について、本研究の時点では、まだ検討中の段階であるため、災害派遣活動に係る態勢について、どのようなものになるかは不明であるが、今回提言したような態勢が反映されていれば幸いである。

最後に、災害派遣活動に係る態勢だけを最適化したとしても、主たる任務への戦力（資源）配分を最大化させ、我が国防衛に資する態勢に万全を期することは難しく、各種分野における変革が必要なことは、自明の理である。しかしながら自衛隊創隊以来、拡大してきた災害派遣活動に係る態勢の最適化について提言することは、批判も多いが画期的であると自認する。よって、本研究を契機に議論が活発化すれば、本研究に取り組んだ価値は十分と思える。一方、今回検討しきれなかった事項があるという限界を認識した上で、引き続き主たる任務への戦力（資源）配分の最大化を目指し、グレーゾーン事態からシームレスかつ全力をもって、我が国防衛に対応する態勢をいかに実現するかについて思考を巡らせ続けることは、自衛隊を発展させ、ひいては国民の生命・財産を守ることに繋がると考える。