

政府主導による災害派遣活動における自衛隊
の役割

— 本来任務への早期復帰の問題点 —

八巻 宗史

はじめに

第1節 昨今の災害派遣活動と派遣期間長期化の要因

- 1-1 我が国の災害対策の法的枠組みの概要
- 1-2 自衛隊の災害派遣の変遷
- 1-3 昨今の主要な自衛隊の災害派遣

第2節 自治体のインフラ機能復帰のため拡充すべき機能

- 2-1 自衛隊の災害派遣において今後拡充すべき機能
- 2-2 自治体ニーズを満たすことによる早期の撤収要請

第3節 今後の自衛隊の災害派遣活動

おわりに

はじめに

本稿は、自衛隊の災害派遣活動を早期に終結するための解決の方策として、災害対応の第一義として対応する自治体の自助努力ができるよう、その基盤整備・助言を含む自衛隊の災害派遣活動の幅の拡充を挙げるものである。

地方自治体で対応できない災害においては、都道府県知事からの要請に基づき、防衛省としても、初動における人命救助活動などに全力で対応するとともに、各種の緊急支援などについては、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、民間企業などの調整を行い、適宜態勢を移行し、適切な態勢・規模で活動することとしている¹。一方で、いわゆる災害派遣の三要件（緊急性・公共性・非代替性）を踏まえ、自衛隊は災害派遣活動を実施しているものの、令和6年能登半島地震でもあるように、自衛隊の災害派遣の長期化が見られ、主たる任務にも影響が出るものと考えられる。

したがって、大規模災害に至らないまでも、政府主導の災害対応が行われる場合がある中、都道府県知事からの要請に基づき、撤収要請が発せられるまで、災害派遣活動を継続せざるを得ない現状に関し、その要因は何かを明らかにして、災害派遣任務を完遂し、自衛隊の主たる任務に早期復帰することが必要である。

災害対策基本法において、自然災害への対処は、地方自治体が当たることが定められているものの、近年の自然災害の広域化をみてもわかるように、各都道府県や市町村単独で対処できることは稀である²。

総務省が令和3年度に実施した「自衛隊の災害派遣に関する実態調査³」によると、過去の大規模な自然災害にかかる国や地方公共団体の検証結果では、自衛隊と関係機関との連携などに関する課題が以下のとおり指摘されている。

- 災害派遣要請時においては、災害時に自衛隊の災害派遣要請を含めた78市町村の約3割（26市町村）で「自衛隊の災害派遣の判断基準の解釈」などに難しさを感じている。
- 災害派遣活動時においては、災害時に、想定していた自衛隊の活動拠点が他の用途との競合等の理由で使用できず、代替拠点の確保に苦勞したとする市町村の意見あり。
- 撤収時においては、自衛隊の撤収時期の検討に当たり、地方公共団体から被害の復旧状況等の情報が提供されない例があったとする自衛隊の意見あり。

上記のような課題が提示されており、その中でも自衛隊の撤収に係る内容として、「今後に向けた取り組みとして自衛隊の撤収検討にあたっては、被害の復旧状況等の情報や活動期間の見通しについて共有すること」とされている。

実態としては、発災直後の自治体からの災害派遣要請において活動内容や期間について

¹ 防衛省『令和5年版 日本の防衛 - 防衛白書 - 』2023年、319頁。

² 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 - 国民保護と防災をめぐる葛藤 - 』2020年、107頁。

³ 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－の結果(概要)』
通知日：令和4年3月4日 通知先：内閣府、防衛省。

明示することは困難であり、またインフラ復旧の見通しは民間事業者の作業進捗によるところが大きく、自衛隊の活動期間の長短そのものには、言及されていない。

そこで、自衛隊の災害派遣活動を長期化させる原因は、自治体の機能復帰（インフラ復旧）の遅れにあると仮説を立て、自衛隊の災害対応における活動期間と自治体の機能復帰（インフラ復旧）との関連性について分析する。

本稿は、次のような構成で論を進める。まず第1節で、災害対応における自衛隊の活動状況を概観して派遣期間が長期化する要因について明らかにする。次いで、第2節において自衛隊の活動内容と派遣期間の実績を用いてこれを分析して、自衛隊の災害派遣を長期化させる原因を明らかにする。最後に、第3節において、自衛隊の災害派遣活動の拡充の一案を提示する。

第1節 昨今の災害派遣活動と派遣期間長期化の要因

第1節では、自衛隊の災害派遣における活動期間と自治体の機能復帰との関連性について論証するため、昨今の主要な災害派遣のなかで活動期間が長期にわたったものを列挙・分析して、自衛隊の災害派遣が長期化する要因について明らかにする。

1-1 我が国の災害対策の法的枠組みの概要

災害対策基本法の構造

災害対策基本法は、国、地方公共団体（都道府県及び市町村）及び住民等の「防災」に関する責務を明らかにした上で、我が国の防災体制の基本構造を定めている法律である。災害対策基本法上「防災」とは「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」をいう。「予防」と「警戒」、「危機発生時直後の即時・応急対応、危機の局限化、拡大防止」、さらには、「危機がほぼ終了した後の段階からの復旧・復興、再発防止」の3段階のすべてについて法的に枠組みを規定しているものである。

災害対策基本法上の公的主体の責務

災害対策基本法は、国、地方公共団体（都道府県及び市町村）が「防災」に関してどのように規定しているのか。災害対策基本法における国・地方公共団体の役割分担、責務の在り方は、我が国の危機管理関係の法制全般において共通する、地方公共団体、特に市町村が、住民（国民）に対し一時的な責任を負うという体制の基盤となっていると考えられる。

「防災」に関し果たすべき国の責務は、災害対策基本法第3条に規定されている。「国は、前条の基本理念にのっとり、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。」と規定されている。

地方公共団体の責務のうち市町村の責務は、災害対策基本法第5条に規定されており、「市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに

当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。」とされている。さらに、同条第2項は、「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市長村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。」こととされている。

都道府県の責務については、災害対策基本法第4条において、「都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。」加えて、公安委員会等の多様な行政機関をもつ都道府県の場合、「都道府県の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、前項に規定する都道府県の責務が十分に果たされるように、相互に協力しなければならない」とも定められている。

1-2 自衛隊の災害派遣の変遷

警察予備隊による「出行」の開始

災害派遣は、自衛隊の前々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、山口県において実施されている⁴。しかしこれに遡ること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事例が存在する。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為であり、手続きを踏まない独断専行として処分したこと⁵、本事例が公に第1回目の出行と認められることはなかった⁶。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されていたため、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。

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⁷。そもそも災害派遣規定が存在し

⁴ 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50年 -』朝雲新聞社、2000年、229頁。

⁵ 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。

⁶ 「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。

⁷ 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-

てなかったことから分かります、「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⁸。理由の第一は、「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には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」⁹によって、災害派遣に初めて根拠が付与されることとなった。

「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¹⁰、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まで、自衛隊では方面総監・管区総監・駐屯地先任部隊長まで拡大した¹¹。

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こととされた。駐屯地近傍の自主的な災害救援

84 頁。

⁸ 吉田茂『回想十年・4』中央公論社、1994年、39頁。

⁹ 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。

¹⁰ 「自衛隊十年史」編集委員会編『自衛隊十年史』358頁。

¹¹ 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。

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¹²。

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¹³。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。

政府としての「全体責任」に基づく体制構築

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は、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超えており、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名）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となった。

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、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、防衛庁もこれに応じて、大森寛陸上幕僚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）」を赤城宗徳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、全国から部隊を集中して運用する活動を推し進めた。

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

¹² 陸上幕僚監部「災害派遣に関する訓令の説明書」。

¹³ 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。

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¹⁴。

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のである¹⁵。

政府の防災体制の拡充

その後の国の防災体制を概観すれば以下のとおりである。当初、総理府の官房審議官室が国の防災行政の総合調整する体制でスタートし、次いで、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政策統括官（防災担当）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、災害対策基本法改正が行われたほか内閣府政策統括官（防災担当）の体制拡充が行われた¹⁶。

災害対策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た。その後、若干の改善をされつつも、現在に至るまで当該体制が維持されてきた。自衛隊の災害派遣についても、国の防災行政に取り込まれた災害派遣制度の枠組みとして同様に維持されてきたと言える。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、積極的に災害派遣活動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が図られ、「防衛計画の大綱」を初めて発表した政府は、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

¹⁴ 佐道明広『戦後の防衛と政治』吉川弘文館、2003年、72頁。

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・応急対策を踏まえた考察－」政策研究大学院大学2020年度博士学位論文『GRIPS』2021年1月20日、48-49頁。

なった¹⁷。

現行の自衛隊の災害派遣

自衛隊法第 83 条等に定められている災害派遣は、都道府県知事、海上保安庁長官、管区海上保安本部長及び空港事務所長からの要請に基づき、「天災地変その他の災害に対して人命または財産の保護のため必要があると認められる場合」に、「公共性：公共の秩序を維持するため、人命・財産を社会的に保護しなければならない場合」、「緊急性：災害の状況から、直ちに対処しなければならない状況であること」、及び「非代替性：他の機関では対処不能か能力が十分ではなく自衛隊で対処する必要があること」の 3 要件に照らして実施されており、「災害派遣に関する訓令」（防衛庁訓令第 28 号）第 16 条にもとづき、撤収もまた都道府県知事等による撤収要請に応じて行われる。

このように、現在にいたるまで自衛隊は、自然災害以外にも、例えば 1995 年の地下鉄サリン事件、2004 年の京都府丹後町等における鳥インフルエンザ対応、2020 年新型コロナウイルス感染症対応等、種々の災害派遣活動を行ってきている。次に、代表的な自然災害の例に自衛隊の災害派遣活動の実績を確認したい。

1-3 昨今の主要な自衛隊の災害派遣の活動

昨今の災害派遣の全般状況

自衛隊の災害派遣の全般状況では、図 1 によると災害派遣件数の推移は、全体として減少傾向と見てとれるものの、長期間の災害派遣活動となる風水害・地震・噴火等に係る災害派遣は、毎年 10 件前後で推移しており、概ね横ばいである¹⁸。また、図 2 の災害派遣ののべ人数は、阪神・淡路大震災、東日本大震災のような大規模災害発生時においては、突出しているものの、それ以外は、毎年約 10 万人前後で推移しており、概ね横ばいである¹⁹。

また、自衛隊が行う具体的な活動については、制度上特段の定めがあるわけではないが、一般的には表 1 に挙げる各項目に該当する活動が行われている²⁰。

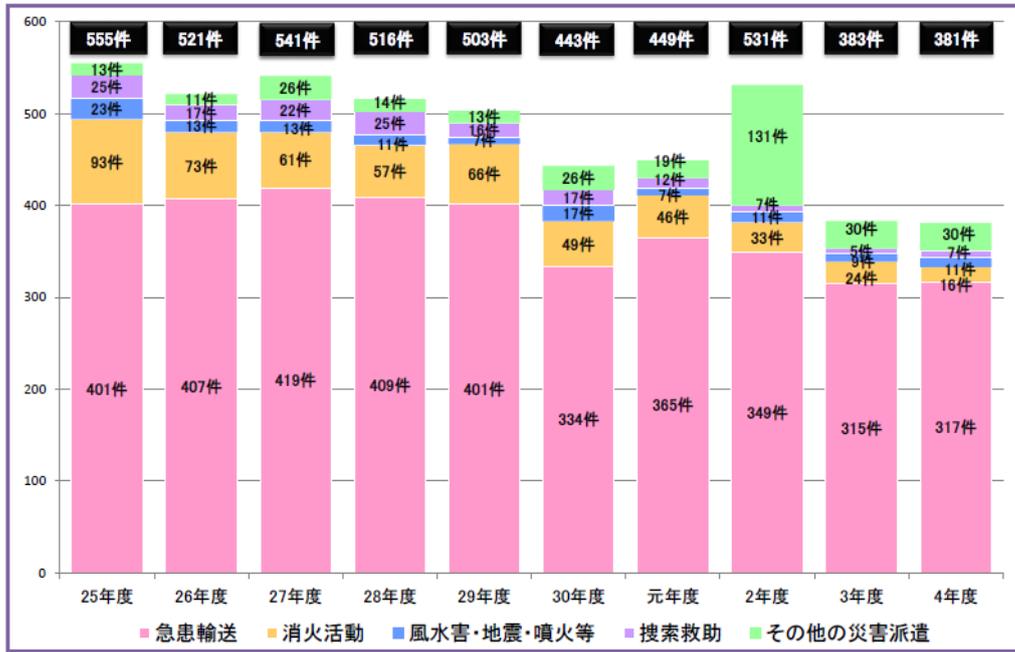
このように、自衛隊の災害派遣においては大きな変化は見られていない。

¹⁷ 防衛庁『防衛白書』1977 年版。

¹⁸ 防衛省公表資料『令和 4 年度における自衛隊の災害派遣及び不発弾等処理実績について』2023 年 7 月 28 日。

¹⁹ 防衛省公表資料『令和 4 年度における自衛隊の災害派遣及び不発弾等処理実績について』。

²⁰ 中村啓修「2006-2018 年における活動に見る自衛隊による災害派遣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、No. 5、2020 年 3 月。



新型コロナウイルス関連の活動として、一般命令、官庁間協力による教育支援も含めた件数

図1 災害派遣件数の推移 (防衛省公表資料抜粋)

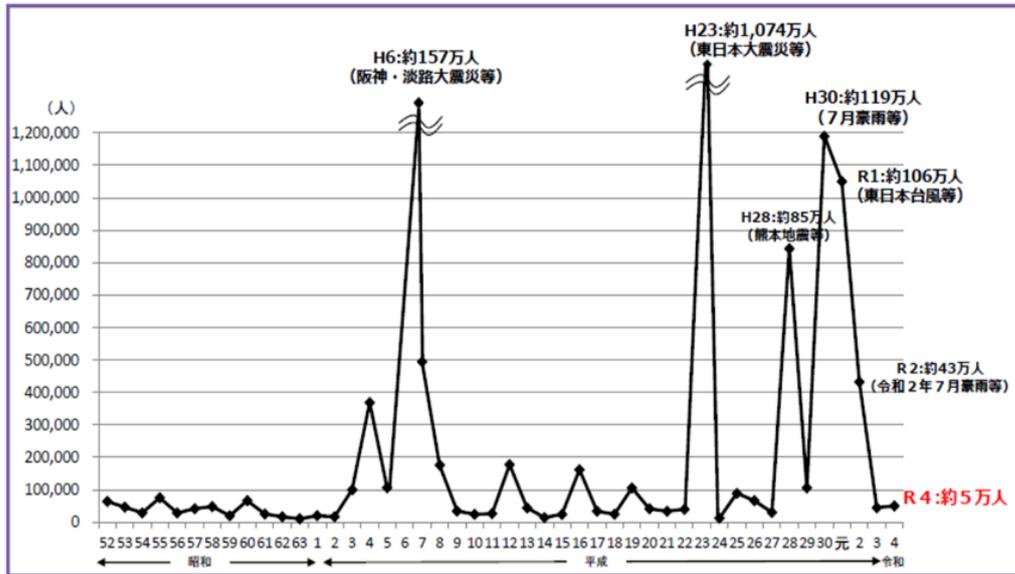


図2 災害派遣人員の推移 (防衛省公表資料抜粋)

被害状況の把握（情報収集）	車両・航空機等、状況に適した手段による情報収集 広範囲：ヘリコプター映像伝送 詳細：偵察隊の有するオートバイ
避難の援助	避難者の誘導・輸送等
被災者の捜索・援助	行方不明者等の捜索及び負傷者の救助
水防活動	堤防・護岸等の決壊に際し、土嚢の作成・運搬・輸送・設置等
消防活動	利用可能な消防車（各駐屯地に1～2台）及びその他の防火用具を利用した消防機関への協力及び山林火災等における航空機（中型・大型）による空中消火（不燃材等は通常関係機関が提供）
道路や水路の障害物の除去	道路若しくは水路が損壊又は障害物がある場合の啓開・除去
応急医療・救護及び防疫	被災者に対する応急医療、救護及び感染症対策（薬剤等は通常関係機関が提供）
通信支援	災害派遣部隊の通信連絡に支障をきたさない範囲で実施
人員及び物資の緊急輸送	被災者等の怪我人及び救急患者等の患者輸送及びトラック又は航空機等を利用した物資輸送
炊飯及び給水	炊飯及び給水支援
物資の無償貸与又は譲与	政令等に基づく被災者への生活必需品の無償貸与又は救急品の譲与
危険物の保安又は除去	能力上可能なものについて火薬類、爆発物及び不発弾等危険物の保安処置及び除去
その他	その他、臨機の必要に対し、自衛隊の能力で対応可能なもの

表1 災害派遣時の自衛隊活動内容²¹

令和6年能登半島地震に係る災害派遣

令和6年1月1日の能登半島地震に伴い、石川県知事及び富山県知事より災害派遣要請があった²²。主な活動としては、人命救助（人命救助捜索、医療支援、患者空輸）、生活支援（給水支援、給食支援、入浴支援）及び道路啓開が実施された。このうち、石川県知事からは、令和6年1月1日に人命救助及び生活支援に関する災害派遣要請がなされ、活動期間が長かった支援は、給水支援（1月2日～5月21日：計140日間）、給食支援（1月4日～4月13日：計100日間）、入浴支援（1月6日～8月31日：計238日間）であり、最終的に撤収要請は、8月末になされた。

なお、水道の復旧時期は、5月下旬であり約6か月を要しており、ボランティアの活動開始時期は、市町村毎で異なる。（珠洲市1月2日～、能登市1月6日～、輪島市1月25日～）

令和2年7月豪雨に係る災害派遣

令和2年7月の豪雨に伴い、全国で熊本県知事、福岡・大分県知事及び山形県知事より災害派遣要請があった²³。主な活動としては、人命救助（人命救助捜索、医療支援、患者空輸）及び生活支援（給水支援、給食支援、入浴支援、防疫支援、災害廃棄・土砂・流木等処理）が実施された。このうち、熊本県知事からは、令和2年7月4日に人命救助及び生活支援に関する災害派遣要請がなされ、活動期間が長かった支援は、給水支援（7月5日～21日：計16日間）、入浴支援（7月7日～26日：計19日間）であり、最終的に撤収要請は、8月7日になされた。

²¹ 中村啓修「2006-2018年における活動に見る自衛隊による災害派遣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」。

²² 防衛省公表資料『令和6年能登半島地震に係る災害派遣について』2024年1月2日。

²³ 防衛省公表資料『令和2年（2020年）7月豪雨に係る災害派遣について』2020年8月7日。

なお、水道の復旧時期は、8月初旬であり約1か月を要しており、ボランティアの活動開始時期は、概ね7月7日頃からである。

令和元年台風15号に係る災害派遣

令和元年台風15号に伴い、千葉県知事及び神奈川県知事及びより災害派遣要請があった²⁴。主な活動としては、生活支援（給水支援、給食支援、入浴支援及び土砂・流木等処理）が実施された。このうち、千葉県知事からは、令和元年9月10日に主に生活支援に関する災害派遣要請がなされ、活動期間が長かった支援は、給水支援（9月10日～25日：計14日間）、入浴支援（9月11日～25日：計14日間）、停電復旧作業等のための倒木・土砂除去の支援（9月11日～27日：計16日間）及びブルーシートの展開支援（9月10日～25日：計14日間）であり、最終的に撤収要請は、10月3日になされた。

なお、水道の復旧時期は、9月下旬であり約2週を要しており、ボランティアの活動開始時期は、9月13日以降である。

平成28年熊本地震に係る災害派遣

平成28年の熊本地震に伴い、全国で熊本県知事及び大分県知事より災害派遣要請があった²⁵。主な活動としては、人命救助（人命救助捜索、患者空輸等）及び生活支援（給水支援、給食支援、入浴支援、医療支援、災害廃棄・土砂・流木等処理等）が実施された。このうち、熊本県知事からは、平成28年4月14日に人命救助及び生活支援に関する災害派遣要請がなされ、活動期間が長かった支援は、給水支援（4月15日～5月13日：計28日間）、給食支援（4月15日～5月11日：計26日間）、入浴支援（4月15日～5月26日：計46日間）であり、最終的に撤収要請は、5月30日になされた。

なお、水道の復旧時期は、5月下旬であり約1か月を要しており、ボランティアの活動開始時期は、4月19日以降である。電力復旧に、約2週間を要している。

東日本大震災に係る災害派遣

平成23年の東日本大震災に伴い、岩手県知事、宮城県知事及び福島県知事等より災害派遣要請があった²⁶。主な活動としては、人命救助（人命救助捜索、患者空輸等）及び生活支援（給水支援、給食支援、入浴支援、医療支援、災害廃棄・土砂・流木等処理等）が実施された。自衛隊の大規模震災災害派遣は、発災の3月11日～8月31日まであり、じ後、原子力災害派遣に移行した。このうち、福島県知事からは、平成23年3月11日に人命救助及び

²⁴ 防衛省公表資料『令和元年台風15号に係る災害派遣について』令和元年10月7日。

²⁵ 防衛省公表資料『平成28年熊本地震に係る災害派遣について（最終報）』平成28年5月30日。

²⁶ 防衛省公表資料『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に対する自衛隊の活動状況（最終報）』平成23年12月26日。

生活支援に関する災害派遣要請がなされ、活動期間が長かった支援は、給水支援（3月12日～6月29日：計110日間）、給食支援（3月12日～7月27日：計138日間）、入浴支援（3月13日～9月9日：計181日間）であり、最終的に撤収要請は、12月26日になされた。

なお、水道の復旧時期は、9月下旬であり約6か月を要しており、ボランティアの活動開始時期は、市町村毎で異なる。電力復旧は、3週間、ガス復旧は2週間を要している。

小括

主要な自衛隊の災害派遣活動実績から、活動初期から人命救助と並行した給食支援、入浴支援及び給水支援が災害派遣活動全体に占める活動期間が最も長いことがわかる。

項目	全期間	給水支援	給食支援	入浴支援	インフラ (水道)復旧
令和6年能登半島地震	244日間	140日間	100日間	238日間	約180日間
令和2年7月豪雨	34日間	16日間	(3日間) 配食支援を実施	19日間	約30日間
令和元年台風15号	23日間	14日間		14日間	約15日間
平成28年熊本地震	46日間	28日間	46日間	26日間	約40日間
東日本大震災	291日間	110日間	138日間	181日間	約180日間

表2 主要な災害派遣の活動期間（筆者作成）

この点は、前述の総務省が、令和3年度に実施した「自衛隊の災害派遣に関する実態調査」²⁷にも、「自衛隊の支援を受けた87市町村における支援内容ごとの平均活動期間をみると、給食支援(20.2日)が最も長く、次いで入浴支援(16.2日)」という調査結果とも合致する。

一方、自治体等が行う復旧活動に目を向けると、インフラ復旧、特に水道の復旧に時間を要している。その結果、水を必要とする生活支援が自衛隊によって継続して行われている。

このことから、給食支援、入浴支援及び給水支援等の生活支援の終了時期が災害派遣の撤収要請時期となり、それがインフラの復旧時期となる。

よって、自衛隊の災害派遣活動が長期化するボトルネックは、自治体・民間業者が実施するインフラ整備となる。

表3に示すようにインフラの復旧時期を早めることができれば、早期の自衛隊の災害派遣撤収を行うことができる。

²⁷ 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－の結果（概要）』通知日：令和4年3月4日 通知先：内閣府、防衛省。

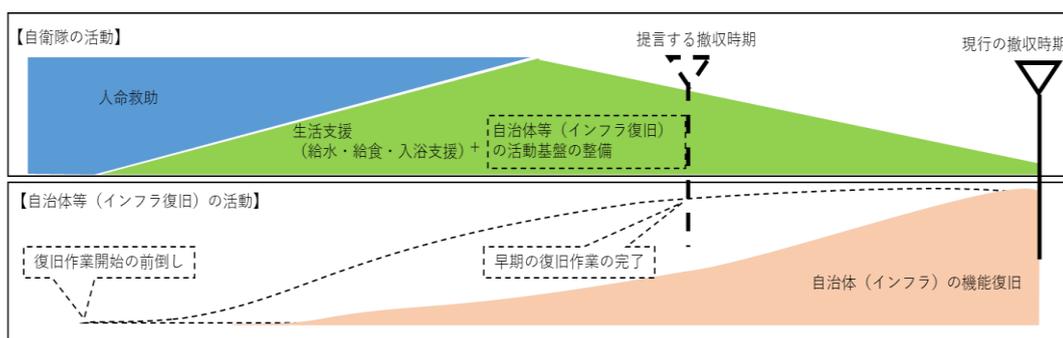


表3 自衛隊の撤収時期と自治体（インフラ）機能復帰との関連性（筆者作成）

第2節 災害派遣における自治体（インフラ）機能の復帰との関連の分析及び拡充内容

第1節において、自治体からの災害派遣撤収要請の要因は、被災地のインフラ復旧であり、陸自の災害派遣の早期撤収には、インフラ復旧のための災害派遣活動の内容拡充が有効であるとの仮説が立証された。第2節では、自衛隊が災害派遣において今後拡充していくべき機能とその効果について明らかにする。

2-1 自衛隊の災害派遣において今後拡充すべき機能

自衛隊は、地方自治体及び民間企業との連携のもと、独自のインフラ復旧支援機能を十分に用いることによってインフラの早期復旧に直接寄与できる。

以下、インフラの早期復旧へ向けた自衛隊の活動内容の具体例について記載する。細部の内容は、令和6年能登半島地震に係る検証チームの自主点検レポート²⁸を参考とした。このレポートは、令和6年能登半島地震における対応について、主に緊急参集チーム協議における各省庁間の調整事項や情報共有事項に焦点を当て、当時の取り組みの聞き取り等を行った上で、課題や改善方策を取りまとめたものである。

避難所等の生活環境の向上の課題としては、次のような点が指摘されている。第一に、水・電力・通信の確保、保健・医療・福祉の充実に関しては、「断水の長期化により、トイレ、風呂、洗濯が十分に使用できないなど、被災者の厳しい生活が長期にわたって続いていた。被災により停電や通信回線の断絶が発生し、復旧まで時間を要した。被災者の多くが高齢者であり、避難生活の長期化に伴う医療的支援や福祉的支援を行う必要が生じた。」と指摘された。

また、第二に、災害支援への移動型車両・コンテナ等の活用に関しては、「停電・断水が発生した被災地では、トイレ等の衛生環境の十分な確保が困難であった。また避難所では、医薬品の調剤やペット支援等、様々なニーズへの対応が必要となった。避難生活の長期化を

²⁸ 内閣府令和6年能登半島地震に係る検証チーム『令和6年能登半島地震に係る災害応急対応の自主点検レポート』令和6年6月。

避けるため、仮設住宅を一日も早く提供する必要があった。ボランティアやインフラ復旧事業者、自治体支援者等の様々な支援者の宿泊場所・生活環境を確保する必要があった。」と指摘されている。

災害応急対策の強化の課題としては、次のような点が指摘されている。第一に、被災地進入策の強化に関しては、「三方を海に囲まれた半島における山がちな地形等の制約から、被災地への進入経路に限られる中、大規模な土砂崩落などにより多くの道路が被災した。その結果、通行可能な道路の把握、被災地支援人員、資機材等の投入、道路啓開をはじめとするインフラやライフラインの復旧作業等に困難な状況が見られ、様々な対応が求められた。避難所や孤立集落等への物資輸送にも時間を要した。」ということ、加えて、第二に、支援者の活動環境の充実に関しては、「遠方から長時間移動して災害対応にあたり、庁舎の会議室や机、車中で休まざるをえなかったり、入浴・洗濯ができなかったり、過酷な生活環境となった。宿泊施設等地域資源に乏しいことや、施設の多くが被災したことにより、支援者等の活動拠点の確保等が課題となった。」ということである。

さらに、令和元年台風19号においては、福島県や長野県を中心に、被災地域の住民が住居近傍の道路に災害廃棄物を集積したことで道路通行等の支障となり、復旧活動にも支障をきたすことになった。このため、統合幕僚監部を中心に災害廃棄物除去に関する自衛隊の位置付けや活動内容を整理し、環境省や自治体との認識統一を図った。すなわち、自衛隊による災害廃棄物の除去は、市町村が対応できず、生活環境保全上の支障の生じる場合に、民間事業者が対応できるようになるまでの緊急対応として行うものとされた。具体的には、放置することで生命に危険が及ぶおそれがある廃棄物や、必要最小限の生活環境を整備することで被災者等の混乱を回復させるために緊急に除去が必要な廃棄物について、幹線道路、生活道路やその周辺からの除去及び仮置き場への運搬が行われた。特に、長野市では、民有地からの災害廃棄物の撤去を住民自身やNPO団体が行き、これを自衛隊や清掃業者、支援自治体が仮置き場まで搬送し、その後は市の委託業者が処理先に搬送する。“One NAGANO”と呼ばれる官民連携での取り組みが行われた²⁹。

この官民連携を早期に実施するためには、NPO団体等が現地で活動できるよう人員や資器材の現地への輸送はもとより、宿泊施設等の活動基盤を整備することが重要であり、課題といえる。

阪神淡路大震災の教訓として、「危機に瀕すると、組織は普段やっていることしかできない」「普段やっていることも満足にできない」「いわんや普段やっていない」との指摘がある³⁰。しかし、阪神淡路大震災のこうした教訓があっても東日本大震災が起こるまでの間、各

²⁹ 中村啓啓「令和元年東日本台風での災害派遣をめぐる自治体と自衛隊との連携に関する研究：派遣先自治体への質問紙調査を中心に」『地域安全学会論文集』No. 40、No. 11、2022. 3。

³⁰ 林春男・牧紀男・田村圭子・井ノ口宗成『組織の危機管理入門 リスクにどう立ち向かえばいいのか〈京大人気講義シリーズ〉』丸善株式会社、2008年、16頁。

自治体の防災訓練は低調であった。そして、東日本大震災後もその教訓の反映は十分でない³¹。明星大学准教授の山崎元泰は、「日本では多くの場合、毎年の恒例行事のごとく形だけ防災訓練が行われ、閣僚や自治体首長は実務担当者があらかじめ定めた手順通りに動いているかどうか見守るだけである。これに対して英国では、混乱した状況の中で短時間の意思決定ができるか政治指導者自身に対しても訓練が行われる。」と指摘している³²。平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正には、①国、地方公共団体等は、発災時における救急・救助等の重要性に鑑み、情報連絡・災害対応調整等のルール化や通信手段の確保等を図ること、②救助・救急関係省庁（警察庁、消防庁、海上保安庁及び防衛省）及び地方公共団体は、職員の安全確保を図りつつ、効率的な救助・救急活動を行うため、相互の連携体制の強化を図るとともに、職員の教育訓練を行い、救助・救急機能の強化を図ることが追加された³³。しかしながら、防災訓練の実態は、山崎が指摘するような「形だけのもの」が多い。

2-2 自治体ニーズを満たすことによる早期の撤収要請

インフラの復旧が進めば、要請権者である各都道府県知事からの要請内容が満たされ、早期に自衛隊への撤収要請がなされる。

派遣された自衛隊の撤収については、自衛隊の災害派遣に関する訓令において、都道府県知事等から撤収要請があった場合又は派遣の必要がなくなると認める場合に撤収を行う旨を規定している。都道府県知事等からの撤収の要請は、基本的には、自衛隊及び地方公共団体において、派遣要請時からの状況の変化（被害の復旧状況や被災者による支援の利用状況等）を踏まえ、三要件（緊急性、公共性、非代替性）への該当性を勘案しつつ、撤収時期を調整した後に行われている。

よって、被害の復旧状況、すなわちインフラの復旧そのものが自衛隊の撤収時期となり、インフラの復旧の見通しに基づき、事前に撤収時期の調整が可能となる。

総務省は、2018 年 3 月に「被災市区町村応援職員確保システム」と呼ばれる制度を導入している。これは、2016 年に 2 回の震度 7 を観測した熊本地震の際に、被災した熊本県内の市町村が県に支援を要請。県が九州地方知事会に職員の派遣要請を行い、知事会が被災市町村ごとに支援する自治体をカウンターパートとして決めるという方式を用いたことに端を発し、総務省がこれを制度化したものである。

本支援方式は、二段階の支援から成り立っている。まず、第一段階の支援は、「ブロック

³¹ 中澤剛「災害対処における自衛隊の能力活用 - 関係機関のシームレスな対応に向けて -」『防衛研究所紀要』第 18 巻、第 1 号、2015 年、93 頁。

³² 山崎元泰「英国の災害対処・危機管理体制」浜谷英博・松浦一夫『災害と住民保護 東日本大震災が残した課題 諸外国の災害対処・危機管理法制』三和書籍、2012 年、16 頁。

³³ 総務省行政評価局『震災対策の推進に関する行政評価・監視 - 災害応急対策を中心として - 結果報告書』2014 年、68 頁。

内」での支援である。これは、日本全国を6つのブロックに分割し、いずれかの都道府県が被災した際には、基本的に当該被災都道府県を含むブロック内で応援職員の派遣などの対処に当たる。第二段階の支援は、「全国レベル」での支援である。ブロック内での応援では対処が困難な場合、今度は全国知事会や指定都市都市会長が中心となって、総務省をはじめ、全国都道府県や政令指定都市からカウンターパートを割り振ることとなる。このとき、あらかじめ応援職員を派遣するための応援優先順位が決められている。

第3節 今後の自衛隊の災害派遣活動

以上の課題を踏まえつつ、自衛隊の災害派遣活動の具体的な拡充は以下のとおりである。

- ・ インフラ復旧のための民間事業者と資材の輸送構想を確立

生活インフラの早期復旧のため、上下水道一体での応急復旧、バイパス管や給水機能付止水栓等による水道の応急対応に必要な人員や資材を自衛隊の輸送力をもって現地へ輸送する。

ため池等の水を浄水できる可搬式浄水施設、断水時でも使用可能な水循環型シャワーシステム、普段は別用途で使用している照明車や散水車により応急的な給電や給水活動が可能な車両、通信インフラの応急復旧に必要な衛星通信が可能なインターネット機器や携帯電話基地局の輸送又は輸送支援を行い早期に現地で活動できるようにする。

- ・ 民間ボランティアが長期活動するための宿泊基盤の設定

耐寒性能、構造の気密性及び保湿性が確保され、高性能エアコンが取付可能なエアテント、キャンピングカー、トレーラーハウス及びムービングハウス等の輸送、設置場所の整地等を実施して、民間ボランティアが早期に現地で継続的な活動ができるようにする。

また、自衛隊によるボランティア支援によるボランティアの組織化も必要である。自衛隊と協力可能なNPO・ボランティアと被災者支援という共通の目的を達成すべく資源の相互依存により、不足を補い合うのである。例えば、民間の自家用ヘリ操縦者や救助犬等のNPOによる捜索救助活動への協力希望を平素から調査し、これらの活用により自衛隊部隊の救助活動の支援要領を検討し、保全上及び安全管理上問題がなく救助の効率化や迅速化が見込める場合には、事前の協同作業の要領・手順を調整し、具体化した上で連携訓練を行っていく。この際、彼らの給食、宿泊、移動、入浴等について自衛隊が便宜を図り、継続した活動を可能にする。ボランティアと自衛隊との協力は、自衛隊に対する一般国民の理解を深めるとともに、ボランティアの持つ専門性を活用してさらに効率的な救助活動等を可能にする³⁴。

³⁴ 中澤剛「災害対処における自衛隊の能力活用」102-103頁。

- ・ 中央と現地における自衛隊、自治体及び民間との連携

地方公共団体と給食（食料）支援及び入浴支援に関する民間事業者等との災害時
応援協定へ参画することにより、災害時の支援人員・物資の輸送を迅速に行えるように
平素より連携を強化する。

本来、自治体は、災害対策基本法第 46 条において、災害の発生または拡大を未然に防止
するため、防災に関する組織の整備に関する事項、防災に関する教育及び訓練に関する事項、
防災に関する物資及び資材の備蓄、整備及び点検に関する事項、防災に関する施設及び設備
の整備及び点検に関する事項、災害が発生した場合における相互支援の円滑な実施及び民間
の団体の協力の確保のため、予め講ずべき措置に関する事項等の災害予防及びその実施
責任が規定されている。また、同 50 条において、被災者の救難、救助その他保護に関する
事項、清掃、防疫その他の保険衛生に関する事項、緊急輸送の確保に関する事項などの災害
応急対策の実施責任を有している。このように、自治体は、日ごろから実践的な防災訓練を
行う必要がある。

2018 年 3 月に「被災市区町村応援職員確保システム」が導入されて以来、同年 7 月の西
日本豪雨、9 月の北海道胆振東部地方での震度 7 の地震、翌 2019 年の台風 15 号と台風 19
号による災害に対して、この制度が用いられている。このように、災害時における地方自治
体間での連携は、過去の災害を教訓として着実に進歩していると言えるであろう。一旦、大
規模な災害が発災すると、地方自治体では 24 時間体制で日常とは異なる業務に圧倒される
ことになる。例えば、被災者や被災地区の情報収集、避難所の開設・運営、救援物資の要請、
建物の被害調査に加え、ごみ処理問題などである。派遣された職員は、基本的に 5 日～2 週
間程度、被災市町村で支援に当たる。その際、派遣された職員は、被災市区町村の首長の指
揮下に入り、避難所の運営や罹災証明書の交付、そしてその他の雑多な業務の支援にあたる
ことになる³⁵。

これらの応援職員の輸送ニーズを満たし、現地の自治体機能を早期から補完することも、
必要である。

また、毎年、陸上自衛隊が主催して関係機関・自治体・企業などと共同して防災演習を実
施しているが、災害対策基本法の趣旨からすれば、本来は自治体による訓練主催が求められ
る。大規模な防災訓練でなくとも、自衛隊は、情報収集・分析・行動方針の案出、意思決定、
行動等の一連の活動に対するノウハウを有しており、市役所や県庁からの要請があれば他
機関を含めた協同訓練の企画立案支援も可能であり、災害対処の第一義的責任を負う自治
体は、自衛隊の能力を活用し、実践的な訓練を行うべきである。

³⁵ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制』2020 年、107 - 109 頁。

おわりに

これまで自衛隊の災害派遣を長期化させるボトルネックとなってきたのは、インフラの復旧である。インフラを早期に復旧するために、自治体、民間事業者及びボランティア団体等の活動基盤を整備することは、結果的に、自衛隊の早期撤収に直結し、また、被災地の復興にもつながるのである。

東日本大震災当時の陸上幕僚長³⁶によれば、東日本大震災発災当初、被災地を管轄している東北方面隊以外の各部隊については、防衛上の必要性及び地域で想定される災害への備え等を勘案して応援部隊を指定したとされている。具体的には、首都直下型地震リスクがある東部方面隊や南海トラフ巨大地震のリスクがある中部方面隊及び尖閣問題等を抱える南西諸島を管轄する西部方面隊からは、主力部隊を温存する形で東北への応援部隊を編成して派遣していた。これは、首都直下型地震や南海トラフ巨大地震が発生した場合でも変わることなく、結果的に最大時 10 万人規模と言われた東日本大震災時の災害派遣の規模を大きく超える対応は困難なことが予想される。被災規模は、格段に大きくなることが予想されているにも関わらず、自衛隊の投入可能な規模が大きく変わらないとすれば部隊の編成や運用の円滑化を通じ投入した資源の効果をより高めていくことが必要となる。このためには、自治体や民間力の能力発揮基盤を自衛隊が積極的に整備してこそ、災害による被害を最小にして早期の復興を追求できるのである。

しかしながら、民間インフラ業者の活動基盤設定は、民間業者との協同における偶発的な事故に対する賠償問題や現地の民需圧迫を生起する可能性があり、今後の課題として残されている。

³⁶ 火箱芳文「陸上自衛隊災害派遣の実態と課題」『防衛学研究』第 46 号、2012 年、42 - 48 頁。