

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

Consideration about Pattern of the Japan Self-defense Force's Disaster Relief Activities in 2006-2018 and recent change of activities : Analysis based on DRC-Typology

中林 啓修¹

Hironobu NAKABAYASHI

¹公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

Since the Great Hanshin-Awaji Earthquake, Japan Self-defense Force (JSDF)'s disaster relief activity has been widely recognized as essential disaster relief tools for affected society. This behavior is strengthened after The Great East Japan Earthquake. Since the beginning of 2019, JSDF tries to introduce "proposed-style" disaster relief activity: disaster relief activity SDF units actively analyze the impact and situation of the damage and propose its disaster relief activity to disaster-affected local authority. Based on the situation, this paper tries to perceive character of current SDF's disaster relief action quantitatively with published briefs about individual disaster relief activity from 2006 to 2018 and consider these data with Disaster Research Center Typology (DRC-Typology). As conclusion, this paper points out importance of compiling criteria for setting of Joint Task Force and multilateral coordination for apportioning role for needs of disaster affected society between, local authorities, SDFs and other public and private sectors.

keywords: Japan Self-defense Force, Disaster Relief, Disaster Research Center Typology

1. はじめに

(1) 本稿の目的

自衛隊による災害派遣は、前身となる警察予備隊・保安隊の時代から組織の本来業務に位置付けられており、様々な形で実施されてきた。わけでも、1995年の阪神・淡路大震災以降、災害対応における自衛隊の役割や能力が広く社会的に認識されるようになり、こうした認識は2011年の東日本大震災を経て完全に定着し、かつ高い社会的評価を受けるに至っている。例えば、内閣府が定期的に行なっている「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」⁽¹⁾では、確認できる2003年1月から、2018年1月までの6回の調査のいずれでも「災害派遣」が自衛隊に期待する役割のトップに挙げられていた(表1参照)。

表1 自衛隊に期待する役割(複数回答可)

| 時期 | 分野 | 災害派遣 | 国の安全確保* | 国内の治安維持 | 国際平和協力活動 |
|-----------------|----|-------|---------|---------|----------|
| 2003.01(N=2126) | | 71.8% | 68.6% | 36.0% | 35.3% |
| 2006.02(N=1657) | | 75.3% | 69.4% | 42.8% | 41.8% |
| 2009.01(N=1781) | | 78.4% | 70.0% | 41.8% | 43.6% |
| 2012.01(N=1893) | | 82.9% | 78.6% | 47.9% | 48.8% |
| 2015.01(N=1680) | | 81.9% | 74.3% | 52.8% | 42.1% |
| 2018.01(N=1671) | | 79.2% | 60.9% | 49.8% | 40.2% |

*: 2012年1月までとそれ以後で若干表現が異なる。

内閣府世論調査「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」各年の集計結果から執筆者作成

そのような中、大阪北部地震(6.18発災)7月豪雨(西日本豪雨, 7.6発災), そして北海道胆東部地震(9.6発災)を中心とした2018年の災害派遣での実績と教訓を踏まえ、2019年初頭より、防衛省・自衛隊は災害派遣の運用を「提案型」へと改めている⁽²⁾。災害の頻発を受けて、災害対応における自衛隊の役割が再定義されつつある。本稿は、変革期を迎えつつあるように見える自衛隊の災害派遣に焦点を当て、その制度や運用、そして近年の動向を整理し、そこから読み取りうる課題を明らかにすることを目的としている。

(2) 既往研究と本稿の問題意識

自衛隊による災害派遣に関する既往研究は、史的変遷に関する研究(村上¹²⁾など)、個別事例に関する研究(荒木³⁾など)そして、他機関との連携等具体的なオペレーションに関する研究(加藤⁴⁾や上野⁵⁾、中澤⁶⁾など)の3つに大別できる。

これらのうち代表的な研究としては、その歴史的経緯を主に防衛政策の観点から取り上げた村上¹²⁾の一連の研究を挙げることができる。村上の研究では、防衛政策における災害派遣の位置付けから、災害派遣を自衛隊の戦略文化として規定している。また、東日本大震災での災害派遣に従事した自衛官400人に対するアンケートやヒアリングをまとめた荒木の著作などは、災害派遣に対する自衛隊自身の認識やそこから読み取れる災害派遣の特性を定性的に把握する上で有益な内容となっている。また、東日本大震災での自衛隊と民間企業やNPOとの連携に焦点を当てた上野⁵⁾の研究も本稿にとって重要な視座を提

供するものとなっている。これらに加えて、例えば、東日本大震災当時の陸上幕僚長（陸上自衛隊における最上位の自衛官）であった火箱氏など当事者による学会等での講演（火箱⁷⁾）なども災害派遣におけるハイレベルでの意思決定の過程や根拠を把握したり、制度運用の実際に迫る上で重要なものといえる。

他方、これらの既往研究では制度の変遷や伊勢湾台風、阪神・淡路大震災あるいは東日本大震災といった大規模な災害についての個別具体的な活動を明らかにしてはいるものの、年間数十件にのぼる災害派遣の全体像を検討するには至っていない。

自衛隊による災害派遣が大規模な災害によって生じた被害への応急対応に主眼を置いていることは論を待たない。しかし、後述するように、実際の災害派遣は、典型的には登山目的で入山し道に迷った遭難者の救助など、必ずしも自然災害に起因するとは言いがたい事案においても実施されているのが実情であり、自然災害に起因する災害派遣は、自衛隊による災害派遣全体のごく一部となっている。また、自然災害に起因する派遣であっても、局地的な災害に対してごく短期間・小規模で実施されるものから、のべ1000日に迫る長期間にわたって大規模に実施された東日本大震災での災害派遣まで極めて多様な活動が行われている。こうした多様性を踏まえて災害派遣の全体像を把握することは、今後の災害派遣を検討する上で不可欠な研究課題と言える。そこで、本稿では、防衛省のホームページに掲載されている2006年から2018年までの13年分の災害派遣に関する「お知らせ」を個別に集計・整理したデータセットを用いて近年の災害派遣の全体像の把握を試みる。

(3)本稿の構成

上記のような問題意識のもと、本稿は以下のような構成で論を進めていく。まず、次章において自衛隊による災害派遣の史的経緯を概観したのち、現在の制度とその運用から読み取れる災害派遣の特徴を整理する。ついで、第3節では、2006-2018年の災害派遣に関するデータセットから、災害派遣の形態等を定量的に紹介する。そして、第4節において、このデータセットをDRC類型（Disaster Research Center Typology）を援用して分析することで、近年の災害派遣のパターンを検討していく。DRC類型とは、オハイオ州立大学災害研究センター（Disaster Research Center）が60年代後半に連邦民間防衛局との契約によって行った多くの災害調査をもとに、災害時の組織変容についてまとめた研究成果から導き出された類型であり、E.L.Quarantelli と R.R.Dynes らによって、1966年に論文“Organizational Function in Disaster: A preliminary Report”⁸⁾を通じて提示された。本荘ら⁹⁾によれば、DRC類型は単なる組織活動の類型化だけを目的としたものではなく、災害対応のプロセスにおける組織や集団の活動容態の変容を包括的に説明できるとされる。この点に着目し、本稿ではDRC類型を援用して2006年から2018年にかけての自衛隊の災害派遣のパターンを分析する。

最後にここまでの検討を総括し、変革期を迎えつつあるように見える自衛隊の災害派遣が今日抱えている課題とは何かについて考察して論文のまとめとする。

2. 自衛隊による災害派遣の経緯と制度

(1)自衛隊による災害派遣の経緯

本節では、特に村上の研究に依拠して自衛隊による災

害派遣の史的経緯を概観しておく。

村上²⁾によれば、自衛隊の災害派遣は、旧日本軍による災害救援の実績（「正の遺産」）の継承、「軍部の政治支配の暗い記憶」（「負の遺産」）を払拭し「国民の理解と好意」を得するための手段、そしてロールモデルとなる占領軍による献身的な災害救援という3つの要素が起点となっているという。また、いわゆるシビリアンコントロール（文民統制）への習熟という観点から取り組まれていた側面もあったとされている（村上¹⁾）。

このような複雑な背景から災害派遣制度は自衛隊の前身となる警察予備隊や保安隊においても重視されて段階的に発展し、保安庁法and第66条にて災害派遣が明記され、1954年の自衛隊発足時にはこれを改正したものが自衛隊法第83条として明記され定着するに至った。

1959年の伊勢湾台風は、自衛隊にとって大規模動員を行う最初の災害派遣事例となった。この際、初めて全国の陸海空3自衛隊の動員と統合運用を含む救援が行われたという（村上¹⁾）。

防衛庁・自衛隊では、この際の経験から、災害派遣を平素の防衛力整備における中核的活動と位置付けていたものの、伊勢湾台風以降、大規模な動員を伴うような災害派遣が行われることのないまま30余年が経過していった。その間、米ソ冷戦の終結などの国際情勢の変化から自衛隊は平素の活動の場として国際平和協力活動などによる海外での活動が政策的視野に入ってきたことで、平素の防衛力整備の中核としての災害派遣の位置付けは相対的に低下していくことになった。

1995年の阪神・淡路大震災はそのような状況下で発生した。阪神・淡路大震災における災害派遣では、被災自治体等関連機関との平素からの連携不足やこれに起因する初動の遅れ、災害派遣下での活動に関する法整備の不十分さ、関連装備の不足などが指摘された（黒川¹⁰⁾）。

阪神大震災以後、災害派遣に関する自主派遣基準の見直しや要請元となる自治体との関係強化が進められたほか、関係法令の改正や災害対応に必要な資機材の調達等も行われた。これらを通じて、災害派遣の実効性の向上が図られ、さらに全国の陸海空自衛隊部隊の中に災害発生に備えて一定規模の部隊を待機させるいわゆるFAST-Forceの体制も段階的に整備された。また、1999年9月に発生したJCO臨界事故等を受けて、新たに原子力災害派遣の制度が新設された。

阪神・淡路大震災以降に段階的に整備されてきた諸策は2011年の東日本大震災を通じて更に加速していった。部隊運用面では、災害対応のために初めて統合任務部隊が編成された。また、震災に起因して東京電力福島第一原子力発電所事故が発生したことから、史上初めて原子力災害派遣が実施されることにもなった。

東日本大震災からの教訓として、防衛省・自衛隊は統合幕僚監部でのポストの新設などを含む統合運用の更なる深化を軸とした「組織等の強化」、訓練・協定の充実を通じた「諸外国・関係機関等との連携」、これらを裏付ける装備や施設および施策の充実（「装備等の充実」、 「派遣を支える機能の強化」）といった強化策を打ち出した（防衛省¹¹⁾）。

2016年の熊本地震や翌年九州北部豪雨、そして本稿冒頭で挙げた2018年の一連の災害における災害派遣を通じ、防衛省・自衛隊は特に統合運用の改善を中心に上記の教訓の具体化を進めているように見える。また、2018年の一連の災害、特に西日本豪雨を受けて、2019年からは、3要件を総合的・弾力的に解釈しつつ、派遣された部隊等が被災自治体に対して自衛隊で行いうる活動を積極的に

提案することで、自治体の災害対応を促進する「提案型」の災害派遣が取り込まれつつある。

旧軍の負の遺産の払拭やシビリアンコントロールへの習熟など、自衛隊の抑制的な姿勢を涵養する形で始まった災害派遣は、自衛隊発足から60余年を経て、自衛隊の能力を平時の課題解決において積極的に活用するための手段へと変貌しつつあるといえる。

(2) 自衛隊による災害派遣をめぐる制度と運用

自衛隊による災害派遣は、広義には、自衛隊法第83条等に定められている都道府県知事等の要請による災害派遣、大規模地震対策等特別措置法に基づき設置される地震災害警戒本部の本部長（内閣総理大臣）からの要請で行われる地震防災派遣（自衛隊法第83条の2）、そして、原子力災害対策特別措置法に基づき設置される原子力災害対策本部の本部長（内閣総理大臣）からの要請で行われる原子力災害派遣（自衛隊法第83条の3）が含まれる。これら3つの災害派遣のうち、地震防災派遣については過去に実施事例はなく、原子力災害派遣については、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故への対応として実施されたものが現在までに唯一の事例となっている⁽³⁾。以下、本項では、特段の断りがない限り災害派遣とは、都道府県知事等の要請による災害派遣を指すものとする。

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および空港事務所長からの要請にもとづき、「天災地変その他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必要性があること」、「**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」および「**非代替性**：他の機関では対処不能か能力が十分でなく自衛隊で対処する必要があること」の3要件（表2参照）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の要請に応じて行われる。この際の要請の宛先は、自衛隊法第83条では「防衛大臣又はその指定する者」とされているが、ここでいう「指定されている者」は、陸上自衛隊においては陸上総隊司令官、方面総監、師団長、旅団長および駐屯地司令の職にある部隊等の長がこれに該当する。同様に、海上自衛隊においては自衛艦隊司令官、護衛艦隊や航空集団等の司令官、地方総監、基地隊や航空隊の司令官等が該当し、航空自衛隊では航空総隊司令官や航空方面隊司令官等が該当する。

実際に災害派遣が行われる場合、一義的には、その地域を担当する自衛隊の部隊（隊区担任部隊）が派遣されることになるが、災害の状況等に応じて、隊区担任部隊を指揮下に収める上級部隊等により応援部隊が派遣されることもある。ところで、この応援部隊が3自衛隊をまたがる場合がある。自衛隊では、陸海空それぞれで日本全国を4～6つの区域に区切っており、陸上自衛隊では全国を5つの警備区域に区切りそれぞれに方面隊を置いており、海上自衛隊は6つの警備区域に地方隊を、航空自衛隊は4つの防衛区域に航空方面隊を置いている。例えば、陸上自衛隊が海上自衛隊や航空自衛隊に応援を求める場合、要請元の自治体を管轄している方面隊の司令部（方面総監部）からその地域を管轄している海上自衛隊の地方隊司令部（地方総監部）や航空自衛隊の航空方面隊に対して協力要請がなされることで、応援が行われる。

なお、東日本大震災のように、より大規模な災害の場合、統合任務部隊（Joint Task Force：JTF）が編成されることがある。これは、3自衛隊のうち複数の自衛隊を単一の司令部の元で統合部隊として運用する体制を指し、任務に応じて臨時に編成されるものである。災害派遣における統合任務部隊の実績としては、東日本大震災に際して、陸上自衛隊東北方面総監を司令官として編成された統合任務部隊「東北」（JTF-TN）、平成25年の台風26号および27号に関する伊豆大島への災害派遣時に編成された統合任務部隊「椿」（JTF-椿 指揮官：陸上自衛隊東部方面総監）、平成28年熊本地震において編成された統合任務部隊「鎮西」（JTF-鎮西 指揮官：西部方面総監）がある。

さて、実際に災害派遣が行われた際の自衛隊の権限として、自衛隊法第94条1項では、派遣された部隊の自衛官は、その場に警察官がいない場合に警察官職務執行法の第4条に定める避難等の措置および第6条1項に定められている立ち入りの規定が準用されることのみが規定されている。これに加えて、災害対策基本法（災対法）では、自衛官に対して警戒区域の設定（災対法第63条3項。ただし、その場に市町村長や市町村の職員がいない場合に限る。以下同じ）、工作物の一時使用及び除去等（第64条8項）、応急措置の実施に関する住民等への業務従事命令（第65条）が認められている。こうした権限に基づいて自衛隊が行う具体的な措置については、制度上特段の定めがあるわけではないが、一般的には、表2に挙げる各項目に該当する活動が行われている。

表2 災害派遣時の自衛隊の活動内容

| | |
|---------------|--|
| 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・救助 | 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空輸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 | 炊飯及び給水の支援 |
| 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恤品の譲与 |
| 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 |

鳥取県¹²⁾

これらの活動を行うにあたり、自治体の首長と自衛隊の指揮官（多くはその地域を管轄する師団長や旅団長）

との間で経費負担等に関する協定が締結されることになる。経費負担の区分は、一般的には、救援に要した資機材の費用や燃料費、自衛隊部隊の宿営のために借り上げたり貸与された施設の電気水道の使用料、救援活動に要した電気・水道・燃料費、土地の収容に関する費用、民生支援のための物資搬送に要した費用などについては都道府県が負担することとなっている。

ここまで、自衛隊による災害派遣には2つの特徴を指摘できる。第一に「初動・応急への集中」である。災害派遣の3要件の基準や表2で示した災害派遣時の活動内容などから、自衛隊の災害派遣では基本的には初動・応急期の人命救助（災害での直接死の極小化）と被災者支援（関連死の極小化）に焦点が当てられていることがわかる。第二に制度上、派遣・撤収が共に要請に基づいているという点で極めて「ニーズオリエントな支援」となっているということである。被災地域・被災自治体への支援が、規範上ニーズオリエントであるべきことは論を待たないが、ここで指摘したい点は、自衛隊による災害派遣は制度の上でも「ニーズオリエントな支援」になっている（ならざるを得ない）点である。何故なら、自衛隊による災害派遣は部隊の派遣はもちろん撤収についても自治体等からの要請に基づいて行われることになっている。つまり、支援の終了が、究極的には応援側（自衛隊）ではなく受援側（被災自治体）によって決定されるという点で、自衛隊の災害派遣では受援側による支援の要否判断が非常に重要となっている。

3. 近年の災害派遣の状況

(1) 2006-2018年までの災害派遣のデータセットの作成

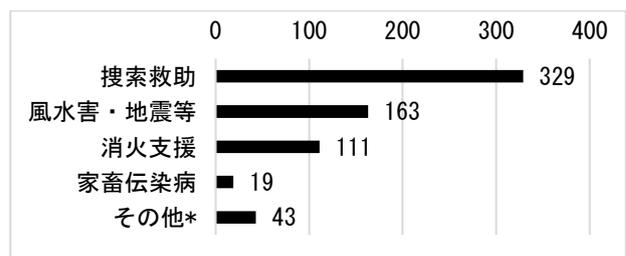
これまで、自衛隊の災害派遣に関する経緯や制度とその運用を概観してきた。それでは、実際の自衛隊による災害派遣の全体像はどのようになっているのだろうか。この点を明らかにするため、本稿では防衛省のホームページにおいて「お知らせ」として公表される災害派遣に関する情報を元にデータセットを作成し、これを用いて近年の災害派遣の全体像の把握を試みた。データセットに収録するにあたっては、①最終報に記載されている内容を対象とする、②「派遣要請→撤収要請」を1件としてカウントする（例えば、熊本地震については、熊本県要請分（2016.04.14→05.30）および大分県要請分（04.16→04.28）の2件となる）③急患搬送は原則として収録しない（人命救助のための医薬品等の輸送を除く）の3点を原則に集計した。この際の集計項目を表3に示す。なお、自衛隊では、統合幕僚監部において毎年度の災害派遣実績に関する集計資料が公表されているが、ここで公表されている内容は総数とその内訳など概括的なものにとどまっていることなどから、本稿では参考とするにとどめる。また、東日本大震災など、複数の都道府県にまたがって被害が発生したような大規模な災害の場合、派遣規模や派遣部隊の属性が都道府県単位で公表されていないケースがある。これらについては、被災県の報告書等の公文書などを通じて、可能な範囲において補正した。収録データ数は665件となっている。

表3 データセットの各項目

| ID | No. (西暦年+通し番号)/日付 |
|------------------|---------------------|
| a.要請 | a1.要請都道府県等 |
| | a2.要請先部隊等 |
| b.派遣先 | b1.派遣先市町村等数 |
| | b2.派遣先市町村等 |
| c.派遣理由となる事象と活動内容 | c1.派遣理由となる事象 |
| | c2.活動の大分類 |
| | c3.活動の小分類 |
| d.派遣期間 | d1.派遣終了日時 |
| | d2.派遣期間(日) |
| e.派遣規模 | e1.派遣部隊規模(人)/のべ人数 |
| | e2.派遣部隊規模(車両)/のべ車両数 |
| | e3.派遣部隊規模(航空機)/のべ機数 |
| | e4.派遣部隊規模(船舶その他) |
| f.派遣部隊 | f1.3自衛隊の別 |
| | f2.職種の別 |
| g.実績 | g1.実績(定量) |
| | g2.実績(定性) |
| 備考 | 備考 |

(2) 2006-2018年までの災害派遣の全体像

2006-2018年にかけての災害派遣について、データセットの「c2.活動の大分類」に基づく内訳を図1に示す。c2.に該当する事項は、自衛隊において「搜索救助」（行方不明者・船舶等の搜索や救助）、「風水害・地震等」（大雪等も含む自然災害全般）、「消火支援」（山火事等に関する消火の支援）および「その他」と分類されている。図1では原則としてこの分類に基づいて行なっているが、「その他」のうち鳥インフルエンザ等の家畜伝染病については項目を分けて整理している。全体の約半分は「搜索救助」が占めており、これに「風水害・地震等」と「消火支援」が続く形になっている。なお、ここでいう「搜索救助」であるが、具体的には、遭難船舶の搜索や山菜採りや登山目的で入山した人物の搜索などが多く含まれており、厳密な意味において災害とは言い切れない事案も少なからず含まれているのが実情である。



*: 福島第一原子力発電所事故での原子力災害派遣含む

図1 災害派遣の内訳（2006-2018年 N=665）

表4及び図2は、災害派遣の要請元についてまとめたものである。全体の件数としては、北海道および海上保安庁（各管区保安本部からの要請をまとめたもの）が突出しているが、東北地方や信越地方あるいは九州地方でも派遣実績がある。なお、データセットに収録できている2006年から2018年の間で一度も災害派遣が実施されなかった自治体として神奈川県と富山県が挙げられる。

最後に、3自衛隊それぞれの災害派遣における活動内容をまとめたものを図3に示す。図に付した表が示す通り、全体の件数については陸上自衛隊の482件が最も多くなっ

ており、航空自衛隊の165件と海上自衛隊の132件が続いている。なお、同一の災害についても関わった自衛隊組織はそれぞれ1件とカウントしており、3自衛隊の総数は収録データ数とは整合しない、これ以外の特徴的な事項として、航空自衛隊では捜索救助が全体の70%以上を占めていることが挙げられる。

表4 災害派遣の要請元別実施実績が多かった団体 (2006-2018年)

| | 総数 | 風水害・地震 | 消火支援 | 捜索救助 | 家畜伝染病 | その他 |
|-------|-----|--------|------|------|-------|-----|
| 北海道 | 172 | 32 | 8 | 125 | 1 | 6 |
| 海上保安庁 | 141 | 0 | 0 | 138 | 0 | 3 |
| 空港事務所 | 16 | 0 | 0 | 14 | 0 | 2 |
| 宮崎県 | 16 | 3 | 2 | 4 | 5 | 2 |
| 大分県 | 14 | 6 | 7 | 0 | 0 | 1 |
| 福島県 | 13 | 7 | 3 | 2 | 0 | 1 |
| 沖縄県 | 13 | 7 | 2 | 2 | 0 | 2 |
| 長野県 | 13 | 5 | 7 | 1 | 0 | 0 |

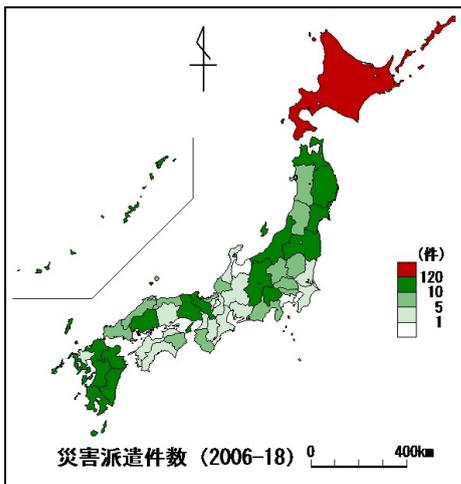


図2 自治体別の災害派遣の状況 (2006-2018年)

| | 空自 | 海自 | 陸自 |
|-----------|-----|----|-----|
| □ 捜索救助 | 121 | 57 | 163 |
| ■ 風水害・地震等 | 31 | 42 | 159 |
| □ 消火支援 | 3 | 20 | 110 |
| ■ 家畜伝染病 | 4 | 0 | 19 |
| ■ その他* | 6 | 13 | 31 |

*: 福島第一原子力発電所事故での原子力災害派遣含む

図3 災害派遣の組織別内訳 (2006-2018年 N=665)

(3)2006-2018年までの自然災害に起因する災害派遣

ここでは、データセットの「c2.活動の大分類」で「風水害・地震等」(大雪等も含む自然災害全般)に分類されている163件について、具体的にその内容を整理しておく。上記に該当するものについて、データセットの「c1.派遣理由となる事象」に基づいて分類したものを図4に示

す。水害や土砂災害が全体の2/3を占めており、これに雪害が続いている。

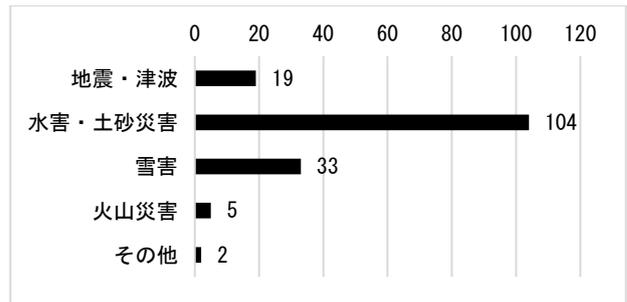


図4 自然災害に起因する災害派遣の内訳 (2006-2018年) (N=163)

表5及び図5は、自然災害に起因する災害派遣の要請元についてまとめたものである。災害派遣全般の場合と同様に、北海道が特に多い。また、2006年から2018年にかけて自然災害に起因する災害派遣が実施されなかった自治体としては、前述の神奈川県と富山県の他に香川県と佐賀県が挙げられる。

表5 自然災害に起因する災害派遣の実施実績が多かった自治体 (2006-2018年)

| | 総数 | 地震・津波 | 水害・土砂 | 雪害 | 火山 | その他 |
|------|----|-------|-------|----|----|-----|
| 北海道 | 32 | 3 | 17 | 11 | 0 | 1 |
| 京都府 | 8 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| 福島県 | 7 | 1 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 沖縄県 | 7 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 |
| 福岡県 | 6 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| 大分県 | 6 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 鹿児島県 | 6 | 0 | 5 | 0 | 1 | 0 |

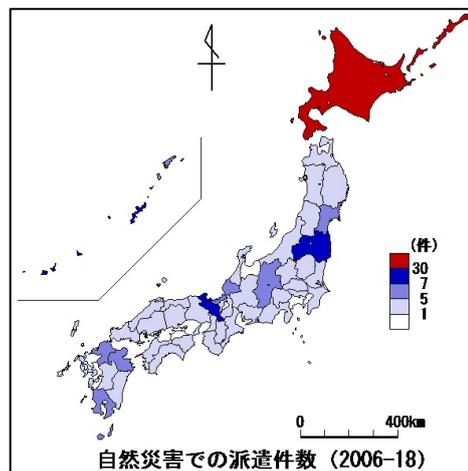


図5 自治体別の自然災害に起因する災害派遣の状況 (2006-2018年)

ところで、自衛隊統合幕僚監部では、派遣規模が5000人を超える災害派遣を「大規模な災害派遣」としている。2006年から2018年にかけて行われた自然災害に起因する災害派遣のうち、14災害についての派遣がこの「大規模な災害派遣」にあたるものであった(表6参照)。表6から、2006年以降ほぼ毎年、何らかの形で大規模な災害

表6 自然災害に起因する大規模な災害派遣（2006-2018年）

| 名称 | 派遣要請日* | 派遣先 | 延べ日数 | 延べ人数 | 1日あたり延べ人数 |
|-------------------------|------------|------|-------|--------------|------------|
| 中越沖地震 | 2007.07.16 | 1 県 | 45 日 | 92,400 人 | 2,053 人/日 |
| 岩手・宮城内陸地震 | 2008.06.14 | 2 県 | 64 日 | 26,290 人 | 411 人/日 |
| H21 年 7 月中国・九州北部豪雨（山口県） | 2009.07.21 | 1 県 | 2 日 | 6,930 人 | 3465 人/日 |
| 東日本大震災(原子力災害派遣を含まない) | 2011.03.11 | 7 道県 | 676 日 | 10,580,000 人 | 15,651 人/日 |
| 東日本大震災(原子力災害派遣を含む) | 2011.03.11 | 7 道県 | 966 日 | 10,660,000 人 | 11,035 人/日 |
| 台風 12 号（紀伊半島豪雨） | 2011.09.03 | 3 県 | 76 日 | 28,790 人 | 379 人/日 |
| H24 年 7 月九州北部豪雨 | 2012.07.12 | 3 県 | 23 日 | 5,280 人 | 230 人/日 |
| 台風 26 号（伊豆大島） | 2013.10.16 | 1 都 | 23 日 | 20,970 人 | 912 人/日 |
| H26 年 8 月豪雨（広島市） | 2014.08.20 | 1 県 | 23 日 | 14,965 人 | 651 人/日 |
| H26 年御嶽山噴火 | 2014.09.27 | 1 県 | 19 日 | 7150 人 | 376 人/日 |
| H27 年 9 月関東・東北豪雨 | 2015.09.10 | 1 県 | 10 日 | 7535 人 | 754 人/日 |
| H28 年熊本地震 | 2016.04.14 | 2 県 | 58 日 | 814,200 人 | 14,038 人/日 |
| 九州北部豪雨 | 2017.07.05 | 2 県 | 53 日 | 81,950 人 | 1,546 人/日 |
| 西日本豪雨 | 2018.07.06 | 8 府県 | 146 日 | 809,105 人 | 5,542 人/日 |
| 北海道胆振東部地震 | 2018.09.06 | 1 道 | 39 日 | 192,000 人 | 4,923 人/日 |

*：複数の都道府県から要請があった場合、最も早い要請日を記載

派遣が実施されていることがわかる。あわせて 14 件の内訳に注目すると、地震 5 件、水害・土砂災害 8 件、火山災害 1 件となっており、図 4 で示した自然災害に起因する災害派遣全般の内訳に比べると地震に起因する災害派遣は大規模な災害派遣になっている割合が高いことが読み取れる。

4. DRC 類型による分析

前節では、自衛隊による災害派遣全般および自然災害に起因する災害派遣の形態等を定量的な観点で整理してきた。これを踏まえ、本節では DRC 類型を援用した分析によって災害派遣における自衛隊の活動のパターンを明らかにしていく。

DRC 類型では、任務（日常的な任務／新規発生した任務）と組織構造（通常／増加）とによる 2×2 の都合 4 つ類型で組織の特性や状態を示している（図 6 参照。訳語は本荘ら⁹⁾を参考にした）。

| | | 任務 (Tasks) | |
|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| | | ルーティーン (Routine) | 新規発生 (Non-routine) |
| 組織構造 (Organization Structure) | 通常(Same as Pre- Disaster) | Type1 通常型 (Established) | Type3 拡張型 (Extending) |
| | 増加(New) | Type2 拡大型 (Expanding) | Type4 創発型 (Emergent) |

図 6 DRC 類型

Quarantelli, Dynes & Haas⁸⁾

通常の組織編成で所与の任務を行なっている状態は「通常型」(Type1)とされ、これに対して、応援等を受けて組織規模を拡大させて所与の任務にあたっている状態は「拡大型」(Type2)とされている。他方、通常の組織編成において新規に発生した任務に従事している状態は「拡張型」(Type3)とされ、増援等を受けて新規

に確立した組織編成において新しく発生した任務を行なっている状態は「創発型」(Type4)とされている。

DRC 類型にはいくつかの修正モデルが存在しており、例えば、J.W Bardo¹³⁾は、E.L.Quarantelliら⁸⁾のモデルにおける類型間の移行（組織の変容）の曖昧さに対して、顕在的（manifest：平素の業務や組織が発災後も維持されるもの）、潜在的（latest：計画等て予期されている範囲で発災後の変容が認められるもの）および創発的（unexpected：予期されていないか新規の変容が認められるもの）という3分類に細分化することでモデルの精緻化を試みている。本節ではデータセットに収録した災害派遣のうち自然災害に分類される163件について派遣から撤収までの経過をDRC類型を援用して類別していくが、この分析には上記の修正モデルではなく、E.L.Quarantelliら⁸⁾のモデルを採用している。その理由は、端的に言えば資料の限界によるものである。自衛隊の災害派遣は、全般的・一般的には防衛省災害業務計画に基づくものの、それ以下の部隊レベルや予測される災害ごとの計画については、その存在の有無や具体的な形状なども含めて、大部分が公表されていない。そのため、自然災害に分類される163件についてJ.W Bardo¹³⁾の修正モデルに示された「潜在的」と「創発的」との間の判別を行うことが極めて困難だからである。これに対して、E.L.Quarantelliら⁸⁾のモデルであれば、データセットに含まれた情報から判別が可能である。

ところで、E.L.Quarantelliら⁸⁾は、災害対応のプロセスにおける組織や集団の様態変容について Type1「通常型」→Type2「拡大型」→Type3「拡張型」→Type4「創発型」といった過程を示唆していたが、立木¹⁴⁾によればこのパターンは自治体などの公的セクターの組織変容によく当てはまるものであり、異なるパターンがありうることを示されている。

例えば、東日本大震災における自衛隊の災害派遣は DRC 類型において以下のようなパターンとして表現できる。すなわち、東日本大震災では、北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県および千葉県 の 1 道 6 県から自衛隊への災害派遣要請がなされた。自衛隊では、西日本や被害の少なかった地域の部隊を応援部隊として被災地域へ派遣していたがこれは、DRC 類型上は Type1「通常型」から Type2「拡大型」への変容と解釈できる。

この後、3月14日には3自衛隊による統合任務部隊（JTF-TH）が編成されたが、これは災害派遣において初めての統合任務部隊編成であった。統合任務部隊は、その編成根拠を自衛隊法第22条に定める「特別の部隊」に求めることができる。災害派遣での統合任務部隊（災統合任務部隊と総称される）の編成は同法第22条2に定められており、「防衛大臣は＜中略＞特別の部隊を臨時に編成し、又は所要の部隊をその隷属する指揮官以外の指揮官の一部指揮下に置くことができる」（下線は筆者）とされている。制度上は予定された編成と考えられ、J.W Bardo¹³⁾の修正モデルを踏まえれば「潜在的」と評価できる可能性がある統合任務部隊の編成だが、本稿ではこれを「創発的」と評価している。その理由は第一に、災害派遣における統合任務部隊の編成に関する明文の規定は防衛省防災業務計画には記載されていないこと。第二に、例えば東日本大震災や令和元年19号台風では編成されたが、平成30年7月豪雨では編成されず、一方で被災の地理的範囲や被災者数などがより小さかった平成28年熊本地震や平成25年の台風26号および27号に関する伊豆大島への災害派遣では編成されているなど、実際の統合任務部隊の編成が事前に計画・予定されたものとは評価し難いこと。第三に、事前に特定の部隊が統合任務部隊の司令部や隷下部隊として指定されているわけではないため、個々の参加部隊にとっては予定された業務とは言い得ないこと、である。以上の理由から、統合任務部隊の編成はType2「拡大型」からType4「創発型」への変容と捉えることができる。

さて、JTF-THは7月1日に編成解除となり、その後の支援は各被災地域を担当する陸上自衛隊の部隊（隊区担任部隊）によって行われることになった。この時期、被災地では、被災者の居住地域における衛生害虫の大量発生が課題となっていたが、陸上自衛隊では隊区担任部隊内に防疫支援隊⁽⁴⁾を編成して衛生害虫駆除ニーズへの緊急的な対処を行ない、岩手県および宮城県では、この防疫支援隊の活動終了を以て、災害派遣全体の活動終了となっていた。防疫支援隊の活動は通常時の組織が新しく発生した任務のために部隊を編成して取り組んだ活動であることから、「拡張型」組織としての活動といえる。すなわち、JTF-TH解除後の活動の変容はType4「創発型」→Type3「拡張型」である。これらをまとめると、東日本大震災における災害派遣では、Type1「通常型」→Type2「拡大型」→Type4「創発型」→Type3「拡張型」という変容過程を辿った事になる（図7参照）。

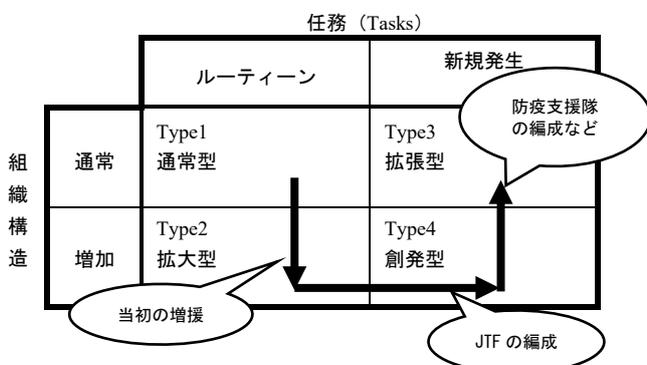


図7 東日本大震災における災害派遣活動の変容過程
Quarantelli, Dynes & Haas⁸⁾をもとに執筆者作成

以上のような要領で、今回データセットに収録した災害派遣のうち自然災害に分類される163件について派遣から撤収までの経過をDRC類型を援用して類別した。類別の基準は表7に示す内容を原則とし、組織については、データセットの項目a2（要請先部隊等）および項目f（派遣部隊）の記載内容を表7に示した基準に照らして判断するものとし、任務内容については項目c3（活動の小分類）の内容を参照しつつ、個々の派遣に関する「お知らせ」に示された経過情報を読み込むことで最終的に判断した。こうした類別の結果として、自然災害に対する自衛隊の災害派遣は、表8に挙げるAからEまでの5つのパターンを見いだすことができた。

このパターンに関する135件の派遣の内訳を図8に示す。図にある通り、災害派遣の大部分はパターンA（68件）またはB（77件）となっており、これは、自衛隊による災害派遣が、基本的には、地元を担当する隊区担任部隊およびその応援部隊（多くの場合、隣接する隊区の部隊や当該部隊の上級部隊に属する部隊）がある程度ルーティーン化された活動を行うことで完結していることを示している。

表7 DRC 類型に基づく類別の基準

| 類型 | 組織 | 任務内容 |
|--------------|--------------------------|----------------------------------|
| Type1 通常型 | 隊区担任部隊 | 表2のうち「その他」を除く各活動 |
| Type2 拡大型 | 隊区担任部隊および増援部隊 | |
| Type3 拡張型 | 隊区担任部隊又は隊区担任部隊内に新編された組織等 | 表2の内容に関わらず、通常は行わない活動や組織を新編して行う活動 |
| Type4 創発型 | 隊区担任部隊および増援部隊により新編された組織等 | |

表8 DRC 類型に基づく災害派遣のパターン

| パターン | DRC 類型 | 活動内容 |
|--------|-------------|--|
| パターン A | Type1 | 隊区の部隊だけでほぼ活動が完了 |
| パターン B | Type1→2 | 隊区部隊と応援部隊が通常の対応を実施 |
| パターン C | Type1→2→4→3 | 統合司令部の設置等の創発的な活動が行われ、規模縮小後も新規業務が発生（e.g. 東日本大震災における宮城県） |
| パターン D | Type1→2→4 | 統合司令部の立ち上げなどの創発的な活動が行われ、その後通常の対応に復帰（e.g. 熊本地震） |
| パターン E | Type1→2→3 | 応援部隊撤収後も隊区部隊が新規業務に従事（e.g. 大阪府北部地震） |

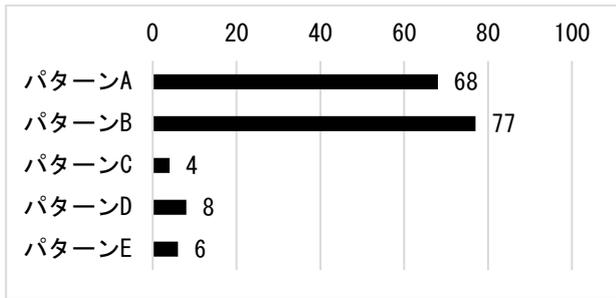


図 8 2006-2018 年の災害派遣のパターンの内訳 (N=163)

他方、これを 2006 年から 2018 年まで年別で集計したものを図 9 に示す。興味深い点として、パターン C、D および E については、1 件を除いて、2011 年の東日本大震災においてパターン C を経験してから観察されるようになったことが挙げられる。合計 18 件あるパターン C、D および E の形での災害派遣については表 9 の通りとなる。これらのパターンでは、新規に組織を立ち上げる等の創

発的対応（東日本大震災：JTF-TH、H28 熊本地震：PFI 方式により運営されている船舶（PFI 船はくおう）を活用したホテルシップの運営など）が発生しているほか、終末期に通常の部隊編成下で所定外の活動を行うことで要請元のニーズの充足を図る拡張的なパターン（御嶽山での行方不明者家族への説明飛行、鳥取中部地震や大阪北部地震でのブルーシート展張など）も行われている。

表 6 で示した通り、本稿で用いたデータセットの中には、2007 年以降ほぼ毎年のように 5,000 人以上を動員するような大規模な災害派遣が行われているにも関わらず、図 7 のような結果が得られたことは、こうしたパターンが 2008 年に発生した岩手・宮城内陸地震における東北防衛局における技術支援チームの設置と土木的支援の実施を萌芽的事例としつつ、東日本大震災を契機に発生・展開しつつあることを示唆している。すなわち、今日の自衛隊による災害派遣は、従来の定式化された組織と活動を基本としつつも、よりきめ細やかな支援を伴うパターンへと変化しつつある可能性があると考えられる。

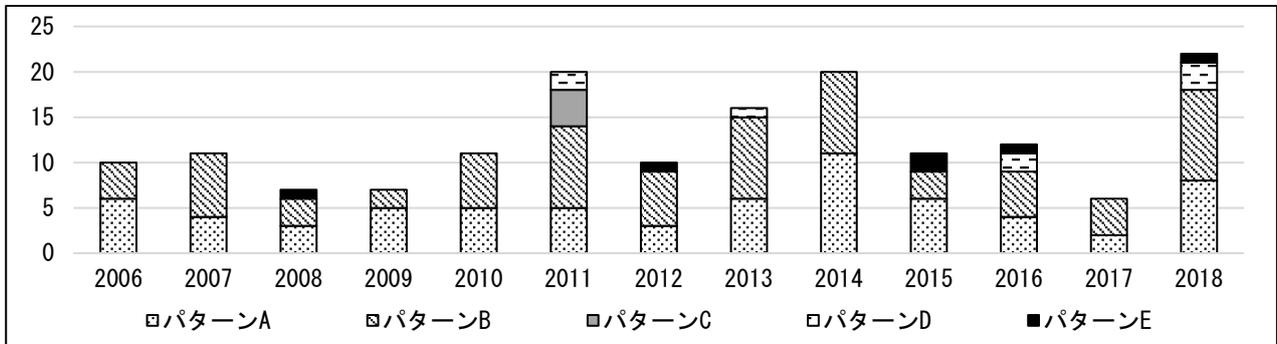


図 9 DRC 類型に基づく災害派遣のパターン推移 (2006-2018 年)

表 9 パターン C、D、E で見られた災害派遣での拡張型および創発型の組織編成と活動

| パターン | 災害名 (派遣先) | Type3 (拡張型) での組織編成と活動 | Type4 (創発型) での組織編成と活動 |
|-----------|------------------------|---------------------------|----------------------------|
| パターン C | 東日本大震災(岩手県) | 防疫支援隊の新編 | JTF の編成 (JTF-TH) 等 |
| | 東日本大震災(宮城県) | 防疫支援隊の新編 | JTF の編成 (JTF-TH) 等 |
| | 東日本大震災(福島県) | 福島第一原発 20km 圏内での民家の清掃 | JTF の編成 (JTF-TH) 等 |
| | 東日本大震災(千葉県) | 液状化対策として水船を提供 (海自) | JTF 設置等 (JTF-TH) 等 |
| パターン D | 東日本大震災(茨城県) | | JTF の編成 (JTF-TH) 等 |
| | 東日本大震災(青森県) | | JTF の編成 (JTF-TH) 等 |
| | 台風 25 号(伊豆大島) | | JTF の編成 (JTF-樺) |
| | 熊本地震(熊本県) | | JTF の編成 (JTF-鎮西), PFI 船の活用 |
| | 熊本地震(大分県) | | JTF の編成 (JTF-鎮西) |
| | 西日本豪雨(広島県) | | PFI 船の活用 |
| | 西日本豪雨(岡山県) | | PFI 船の活用 |
| 北海道胆振東部地震 | | PFI 船の活用 | |
| パターン E | 岩手・宮城内陸地震(宮城県) | 東北防衛局技術支援チームの設置, 土木的支援の実施 | |
| | 平成 24 年 11 月からの大雪(北海道) | 避難所の閉所支援 | |
| | 口永良部島噴火 | 住民の一時帰島時の緊急避難支援 | |
| | 御嶽山の噴火 | 行方不明者家族への説明のための飛行 | |
| | 鳥取県中部地震 | 屋根のブルーシート展張 | |
| | 大阪北部地震 | 屋根のブルーシート展張 | |

5. おわりに

本稿では、自衛隊の災害派遣について、先行研究を踏まえた歴史的経緯の確認および制度と運用面から読み取れる特徴（「初動・応急への集中」と「ニーズオリエンタな支援」）を整理した。また、2006-2018年の災害派遣に関するデータセットから、災害派遣の形態等を定量的に紹介した。この結果、全体の約半分は「捜索救助」が占めており、これに「風水害・地震等」（自然災害に起因する災害派遣）と「消火支援」が続く形になっていることや、自然災害に起因する災害派遣の中では水害や土砂災害に関するものが突出していること、ただし、大規模な派遣（5,000人以上の派遣）においては、地震災害の比率も高いことなどが明らかになった。更に、このデータセットをDRC類型を援用して分析した結果、自衛隊による災害派遣の大部分は隊区の部隊が所定の活動を行うなかで派遣が完結するパターン（パターンA）または、増援部隊により所定の活動が行われて派遣が完結するパターン（パターンB）が大部分を占めているが、新規に組織を立ち上げる等の創発的なパターン（パターンC,D）や終末期に隊区の部隊が所定外の活動を行うことで要請元のニーズの充足を図る拡張的なパターン（パターンC,E）が、岩手・宮城内陸地震での支援（この時はパターンE）を萌芽としつつ、東日本大震災を契機に発生・展開しつつあることを示唆していた。

本稿を締めくくるにあたり、ここまでの検討内容を踏まえて、DRC類型による分析を通じて示唆が得られた近年の災害派遣のパターン変化（パターンC,D,Eの発生）について、新規に組織を立ち上げる等の創発的な対応を伴ったパターン（パターンC,D）と、終末期に所定外の活動を行うことで要請元のニーズの充足を図る拡張的なパターン（パターンC,E）にわけて検討し、読み取れる自衛隊による災害派遣の現状を改めて整理したのち、予測される巨大災害への対応を含めた今後の課題を考察する。この際、創発的なパターン（パターンC,D）については、主に統合任務部隊の編成について、拡張的なパターン（パターンC,E）についてはニーズ調整について、それぞれ取り上げていく。その上で、最後に予想される巨大災害を踏まえた若干の問題提起を行いたい。

(1) 創発的な対応を伴ったパターンにおける現状と課題：統合任務部隊の編成の有無について

パターンCおよびDに関係する統合任務部隊の編成について、防衛省¹⁵⁾では「今後も、想定される各種事態に応じ、統合任務部隊を長期間にわたり編成することなども念頭に置きつつ、編成要領や計画をあらかじめ準備しておくことが必要」とされていたが、既述の通り、東日本大震災後に発生した災害と災害派遣における統合任務部隊の編成の有無を見ていくと、災害の地域的な規模や被害規模と統合任務部隊編成の有無は必ずしも合致しているわけではない。自衛隊の資料（統合幕僚監部¹⁶⁾）を見ると、首都直下型地震や南海トラフ巨大地震など、特定の災害においては統合任務部隊の編成が事前に明確化されているものの、上記の通りそれ以外の災害については統合任務部隊編成の有無が必ずしも明確に定められているわけではないことがうかがえる。既述の通り、J.W Bardo¹³⁾の修正モデルを踏まえれば「潜在的」と評価できなくもないが、災害ごとの編成の有無が一貫しないことのほか、防衛省災害業務計画における記述の欠如や事前

に特定の部隊が統合任務部隊の司令部や隷下部隊として指定されているわけではないことなどから、結果的に「創発的」となっている面がある。そのため、統合任務部隊の編成の有無について、その基準を整理するなどしてより安定的な編成、すなわち、DRC類型における拡大的あるいは拡張的な対応として位置付けられるよう業務の精緻化を図ることで3自衛隊の各部隊がより安定的で組織的な災害対応できるよう事前計画の充実を図ることが必要となろう。

(2) 拡張的な対応を伴ったパターンにおける現状と課題：ニーズ調整について

西日本豪雨や北海道胆振東部地震での創発的対応として実施されたPFI船の活用や、その他の災害における拡張的な対応の発生は、制度面と運用面から読み取れた「ニーズオリエンタな支援」という災害派遣の特徴に根本的な理由を求めることができよう。派遣終了の要件として、都道府県知事からの撤収要請を必要とする災害派遣において、要請元のニーズの充足は活動終了の必要条件だからである。従来は災害派遣の3要件（公共性、緊急性および非代替性）によってニーズを限定的に解釈するケースが多かったが、東日本大震災での災害派遣を踏まえて防衛省がまとめた「東日本大震災への対応に関する教訓事項」（防衛省¹⁵⁾）では、生活支援の実施を念頭に、「行政機能が低下した自治体が生じる状況下で、防衛省・自衛隊がどのような役割を担うべきかについて検討が必要」といった記述があり、行政機能の低下により自治体によるニーズ把握や各種調整が困難な状況下での防衛省・自衛隊が担うべき役割の検討の必要性が指摘されていた。これは、従来よりも柔軟な支援の必要性を示唆したものと解釈できたが、その方向性としては、例えば「今後、地方公共団体、関係省庁との間で、災害対応業務のプログラム化、標準化の検討を実施」といった記述に代表されるように、自治体との間での業務の標準化、すなわち、事前準備を通じたニーズの整理を目指していた。これはDRC類型における「任務」の「ルーティーン」化（通常型または拡大型の対応）を目指すものであった。これがどのような経過を辿ったのかについては、東日本大震災以降の自衛隊による災害派遣についてより詳細な分析が必要となるが、少なくとも、西日本豪雨に際して内閣府が取りまとめた「平成30年7月豪雨に係る初動対応検証レポート」（内閣府¹⁷⁾）には「自衛隊の具体的な活動内容について、自治体の要望を待つだけでなく、具体的な支援策を自治体側に積極的に提案すれば、より迅速かつ有効な活動が可能であった」との記述があり、これを踏まえた見直しの方向性として「防衛省・自衛隊は災害時の自衛隊による活動が円滑に進むよう、活動内容について「提案型」の支援を自発的に行い、関係省庁の協力も得て、自衛隊に対する支援ニーズを早期に把握・整理する」（下線部筆者）ことが提案されている。

これを踏まえると、東日本大震災から平成30年の諸災害に至るまでの間において、東日本大震災での災害対応の内容を踏まえた形での自治体との間での業務の標準化/事前準備を通じたニーズの整理（DRC類型における「任務」の「ルーティーン」化）は必ずしも成功しているわけではなく、結果として、自衛隊側で自治体側のニーズ把握を積極的に把握し充足していく対応が進められていることがうかがえる。

この点について、より具体的に課題を指摘するとすれば、それは、多様なニーズ、特に支援終末期に新規発生するようなニーズをいかに他の災害対応主体と分配あるいは引き継ぐか、ということにあると言える。同様の指摘は、東日本大震災での自衛隊と民間企業やNPOとの連携について論じた上野⁵⁾らからも提起されているが、東日本大震災での支援を契機として、NPO団体や民間企業による支援が徐々に広がりつつある今日、ますます重い課題となっている。

災害派遣の3要件に象徴されるように、自衛隊による支援は本質的には排他的（他のアクターによって担い得ないが故に自衛隊が行う）な性格を帯びており、ニーズ調整等も被災自治体と自衛隊とのパイラテラルな関係の中で処理する傾向にあるが、上野⁵⁾らでも具体的に描かれているように、災害現場においては自衛隊もNPO団体や民間企業との連携・調整なしに活動することは困難である。特に、自衛隊にとっての支援終末期のニーズの多くは、被災者の生活支援に関連するものとなるはずであり、こうした分野に関して、より適切な支援の担い手となりうるのは、（要請元たる）自治体や国の機関にとどまらず、NPO団体や民間企業も考えられる。「提案型」災害派遣の考え方などを通じ、自衛隊による災害派遣のあり方がより柔軟なものとなりうるのであれば、まさしくそうした考え方・枠組みの中において自衛隊の側もより積極的・明示的に多機関連携を追求することで、適切なニーズの把握とその配分を追求する必要がある。

(3) 予想される巨大災害をめぐる災害派遣についての若干の問題提起と今後の研究展望

東日本大震災当時の陸上幕僚長だった火箱⁷⁾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総監部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、首都直下型地震の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・派遣していた。このことは、仮に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あっても変わらないはずで、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た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、自衛隊が投入可能な規模が大きく変わらないとすれば、統合任務部隊の編成や運用の円滑化を通じて投入資源の効果を最大化していくとともに、積極的・明示的に多機関連携を追求することで、応急期以降のニーズの整理を進める必要があるのではないだろうか。

最後に、本稿で用いたデータセットは公表されている資料の限界から2006年から2018年までのごく限られた期間のものとなっており、既に60年を超える自衛隊の災害派遣の歴史の中のごく一部を取り扱ったものとなっている。また、自衛隊の部隊レベルでの各種計画も必ずしも公表されていないことから、適用できる分析モデルについても限界があった。

こうした制約から、本稿で得られた知見もまた、あくまで限定的な情報の元で得られたものにとどまらざるを得ない。したがって、2005年以前の災害派遣の動向や部隊の各種計画についても当事者への聞き取り調査や情報

公開請求などの手法を用いてデータの蓄積を深めると共に、今回取り扱った時期のものも含めて、個々の災害派遣における活動内容や活動経緯についての分析を深めることで、分析の精度を更に高める余地が残っていることを指摘して筆を置きたい。

補注

- (1) 各年の「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」は内閣府の世論調査HP (<https://survey.gov-online.go.jp/index.html>) で確認できる。
- (2) 「提案型」災害派遣は、内閣府による平成30年7月豪雨に係る初動対応検証レポート（内閣府¹⁷⁾）において提案として公表されていたが、報道によると2019年初より運用の変更として実施されているようである。産経新聞¹⁸⁾
- (3) ただし、原子力災害派遣が制度化される以前位発生した1999年9月30日に発生した東海村JCO臨界事故においても通常の災害派遣の枠組みで出動している。
- (4) 防疫支援隊の経緯については、中林¹⁹⁾を参照。

謝辞

本稿執筆にあたっては、人と防災未来センター上級研究員の立木茂雄先生ならびに山崎登先生に指導と助言をいただいた。また、採録決定後ではあったがコロラド大学のKathleen Tierney先生からもDRC類型に関する得難いごコメントをいただいた。ここに明記して謝意を表したい。

参考文献

- 1) 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、国際安全保障学会、pp.15-30、2013。
- 2) 村上友章：自衛隊の災害救援活動、検証 防災と復興② 防災をめぐる国際協力のあり方 グローバル・スタンダードと現場の間で、ミネルヴァ書房、pp.96-111、2017。
- 3) 荒木肇：東日本大震災と自衛隊、並木書房、2012。
- 4) 加藤健：災害時における組織間連携～警察・消防・自衛隊・海上保安庁と組織ドメイン～、防衛大学校紀要 社会科学分冊、第102号、防衛大学校、pp.47-94、2011。
- 5) 上野友也：東日本大震災の災害対応-自衛隊・企業・市民組織との協働に向けて-、国際安全保障、第41巻第2号、国際安全保障学会、pp.31-44、2013。
- 6) 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、pp.75-108、2015。
- 7) 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、pp.42-48、2012。
- 8) E.L.Quarantelli,Dynes,R.R,J.Eugene Haas.: Organizational Functioning in Disaster, A Preliminary Report, University of Disaster Research Center, 1966。
- 9) 本莊雄一、立木茂雄：東日本大震災後の初動期から応急対応期における自治体間協力による人的支援に関する実証的研究-受援自治体と支援自治体とのデータを一元的に用いた研究-、地域安全学会論文集、第25号、pp.13-22、2015。
- 10) 黒川雄三：大震災と災害対処（派遣）の在り方-阪神・淡路大震災に学ぶ-、陸戦研究、平成11年11月号、pp.49-62、1999。

- 11) 防衛省：防衛白書平成 25 年版，2013 年。
- 12) 鳥取県：資料「自衛隊災害派遣要請の概要」
(<https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/281245/bessi02.pdf> 最終確認 2019 年 8 月 23 日)
- 13) J.W Bardo：Organizational Response to Disaster, Preliminary Paper #43, University of Delaware Disaster Research Center, 1977.
- 14) 立木茂雄：災害と復興の社会学，萌書房，2016.
- 15) 防衛省：東日本大震災への対応に関する教訓事項（最終取りまとめ），2012 年。
(<https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf> 最終確認 2019 年 12 月 31 日)
- 16) 統合幕僚監部：資料「自衛隊の災害派遣活動について」，2014 年。
(https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shigen_nenryo/pdf/006_03_03.pdf 最終確認 2019 年 12 月 31 日)
- 17) 内閣府：平成 30 年 7 月豪雨に係る初動対応検証レポート，2018 年。
(<http://www.bousai.go.jp/updates/h30typhoon7/pdf/h301116shodo.pdf> 最終確認 2019 年 12 月 31 日)
- 18) 産経新聞：「自衛隊，災害支援「提案型」に 西日本豪雨後に見直し」2019 年 1 月 9 日付電子版
(<https://www.sankei.com/affairs/news/190106/afr1901060014-n1.html> 最終確認 2019 年 12 月 31 日)
- 19) 中林啓修：東日本大震災における陸上自衛隊防疫支援隊にみる災害派遣の特性についての試論，地域安全学会東日本大震災連続ワークショップ論文集，2019。
(原稿受付 2019.8.23)
(登載決定 2020.1.11)