

# 安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一的理解ではありません。

## 最近の自衛隊災害派遣から考える

研究班 田邊揮司良

### 1. はじめに

近年毎年のように発生する豪雨災害は広域、激甚化している。気候変動による海水温の上昇は巨大台風を発生させ、わが国周辺海域での勢力低下を抑制し、日本列島各地に甚大な被害をもたらしている。2018年7月の西日本豪雨災害(以下、「18西日本豪雨災害」という。)、2019年9月から10月にかけての台風15号、19号とそれに続く豪雨による東日本における災害(以下、「19東日本豪雨災害」という。)は、住民の生命、財産を奪うだけでなく、特に秋の収穫期が襲われた農林水産業に甚大な被害を及ぼすとともに、膨大な災害廃棄物処理に苦慮する事態になっている。相次ぐ災害に政府の危機管理体制は充実し対応も素早くなる一方で、例えば30年前に計画された国の総合治水対策は約7割の進捗で、今や実雨量は想定を上回っている<sup>1</sup>。少子高齢化、高度情報化社会などの社会構造の変化や利便性の向上は、自治体や重要インフラなどの指定公共機関の現場対応の時間的、量的負担を増し、復旧に係る民間事業者の減少も現場力低下に拍車をかけている。

2018年度自衛隊の災害派遣件数は増大し、派遣隊員数は東日本大震災時を上回り延べ約119万人に及んでいる。2019年度の派遣隊員数も同様に増大するものと推察されるが、近年の自衛隊の活動内容には、民間家屋のブルーシート展張、東京電力株式会社

<sup>1</sup> 山田正：『“流域型洪水”がみつかったもの』、NHK視点・論点、2019.11.4

の電力回復のための倒木撤去支援、自治体の災害廃棄物運搬支援など、従来は民間企業の仕事と競合するとして自衛隊が対応しなかった災害派遣内容も増大している。さらには、2004年に発生した高病原性鳥インフルエンザ（以下、「鳥インフル」という。）の特定家畜伝染病対応は、その後、口蹄疫、特定家畜伝染病豚熱（コレラ）（以下、「CSF」という。）の防疫措置として人への感染がない伝染病家畜処分のための災害派遣も頻繁化している。

一昨年末に策定された防衛計画の大綱では、「我が国を取り巻く安全保障環境は、極めて速いスピードで変化している」として、既存の国際社会の秩序の不確実性、陸海空という従来の物理的領域重視から宇宙・サイバー・電磁波といった新領域における国家安全保障の在り方への対応など、自衛隊自体の変容が求められている。自衛隊は冷戦後終結後に定数を削減する中で、増大する周辺諸国の軍事力やその活動に対する警戒監視任務はもちろんのこと、新たな領域への対応のため新編や改編した部隊の任務遂行能力向上をはじめ、陸上自衛隊では昨年の災害派遣に伴う訓練の中止・縮小・延期が約300件に及び<sup>2</sup>、部隊の訓練時間や場所の確保など隊務運営に苦慮している。

本論文では、最近の広域にわたる大規模水害被害、特定家畜伝染病防疫措置に係る災害派遣の特徴的な状況から、今後、自衛隊をはじめ政府、関係省庁、自治体などが取り組むべき課題と対応策について考察する。

## 2. 最近の災害派遣の特徴

### (1) 広域な大規模豪雨災害等への対応

#### a. 近年増加する広域な大規模豪雨災害

わが国では、1959年伊勢湾台風以降、巨大台風の上陸は見られず、水防法による総合治水対策もあり、大規模で広域にわたる水害は発生していなかった。2000年前後までの台風は、年平均2.7回程度の日本列島への上陸で、それも沖縄・九州地方から本州に接近し、本州接近上陸時には勢力が低下し、被害も特定の地域に集中していたが、近年の台風上陸頻度は4～5回となり、東北、北海道地方を襲う数も増加し、線状降雨帯による大雨なども含め10年に一度、100年に一度といわれる水害が各地で発生している。また、18西日本豪災害、19東日本豪雨災害を見られるように被害地域も広範囲にわたり、今後も全国規模での自衛隊災害派遣が常態化することが予測される。梅雨明けから秋

---

<sup>2</sup> 防衛大臣記者会見、令和2年1月17日、防衛省ホームページ報道資料

にかけての時期は陸上自衛隊にとって訓練最盛期に重なり、部隊が本来任務を遂行し得る練度への影響がボディブローのように効いていることを懸念している。

#### **b. わが国の災害対応の制度整備概観と政府・自治体・自衛隊の連携**

戦後わが国の災害対応の法的枠組みが制定されたのは、大規模台風水害が契機となっている。自衛隊創設前の1947年9月に、関東地域に大規模被害をもたらしたカスリーン台風では、台風が前線を刺激し、上流部に大雨を降らし土砂災害、河川氾濫が発生し、GHQ軍政部（後の民事部）が関東圏の自治体と調整し被災者生活支援を実施した。その直後には、今後の災害に備え、災害救助法が施行（1947年10月28日）された<sup>3</sup>。

1959年9月26日、伊勢湾で高潮が満潮と重なり堤防の決壊により、愛知・三重を中心に全国32道府県で死者・行方不明者5098名の戦後最大の台風被害をもたらされた。自衛隊は三重県知事の要請で直ちに災害派遣を実施し、人命救助、救援物資輸送をはじめとして、河岸堤防の仮締切り作業、防疫・給水等の生活支援活動を米軍、関係機関とともに実施した。その2年後に制定された災害対策基本法では、「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」に資する目的で、「国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ために、行政組織や公共機関の役割（責任）や計画策定、予防、対応、復旧、金融措置などの災害対策の基本を定め、総合的かつ計画的な防災行政の整備と推進を図ることが定められた。

伊勢湾台風では、政府は発災2日後に中央災害救助対策協議会を開催、その2日後には中部日本災害対策本部を設置し、地元自治体と自衛隊の被災者に対する救助活動が一元的に進められた<sup>4</sup>。自衛隊はその翌日に陸上幕僚副長を長とする現地対策本部を設置、陸・海・空部隊の統合的運用がなされ、延べ66万5千名の自衛隊員が災害救援活動を行った。

近年では1995年の阪神淡路大震災以降、内閣官房に情報集約センター、各省庁局長級の緊急参集チームの設立、危機管理監の設置がされるなど、官邸主導による危機対応能力向上が図られた。2011年東日本大震災では、地震・津波災害だけでなく、福島第一原子力発電所事故への対応では総理から自衛隊が主体的に対応せよとの指示や、米軍との調整など法律的枠組みが必ずしも明確ではない政治的な対応が求められ、統幕を中心に対応<sup>5</sup>するとともに、東北方面総監を長とする初めてのJTTFによる地震・津波災害対応、中

---

<sup>3</sup> 内閣府防災：『災害教訓の継承に関する専門調査報告書 1947カスリーン台風』第6章 カスリーン台風災害とGHQの対応平成22年1月

<sup>4</sup> 同上：『同上 1959伊勢湾台風』、平成22年1月、P140

<sup>5</sup> 磯部晃一：『トモダチ作戦の最前線 福島原発事故に見る日米同盟連携の教訓』、彩流社、2019年8月20日

央即応集団司令官の下で福島第一原子力発電所事故災害対応が実施されている。その際、宮城県庁に政府現地対策本部<sup>6</sup>（以下、「政府現対」という。）が設置され、14都県自治体への支援体制が強化された。中心の宮城県庁では政府現対と方面総監部からの連絡チームが、岩手県庁では政府現地連絡対策室と地元師団司令部が直接連携した。また、JTFは政府職員チームが分派された石巻市役所に、総監部派遣チームの一部として将補を長とする連絡調整チームを派遣し、政府、自治体、展開部隊等との連携態勢を強化している。その後、震度7を記録した熊本地震、大島土砂災害では方面総監を長としたJTFが編成され、現地において方面総監部、地元師団と政府現対との直接的な連携が図られている。

### c. 自衛隊の最近の大規模豪雨災害への対応

#### (a) 18西日本豪災害対応

1府10県に大雨特別警報が出された18西日本豪雨災害時に、中国地方5県を管轄する第13旅団は北海道での転地訓練中で、その主力は地域に不在であった。広島県内各地での土砂災害や河川の氾濫、多くの犠牲者を出した岡山県倉敷市真備町の河川堤防決壊による洪水被害への災害派遣では、駐屯地に残っている部隊での初動対応であった。中国地方では各県に実質的に陸上自衛隊は1個駐屯地が所在しているが、師団から旅団に改編されていることもあり相対的に陸上自衛隊密度の低い地域である。また、瀬戸内側は多くの中小河川が山間部を抜けるように海に注ぎ中小平野を形成している。その平野間の接続交通は、古くは山間部を横断した旧山陽道に依存していたが、近代に入り土木建設技術の高度化により海岸沿いや河川沿いに道路や鉄道が建設され、利便性が向上している。そのため、河川の氾濫と山間部の土砂崩れが同時に発生すると、道路等が寸断され被災地が分断・孤立化しやすい地域である。自衛隊にとって主勢力不在（主要指揮官等は急ぎ帰隊）で大小の被災地が分散するという、災害対応では被害の把握、自治体との連絡、部隊の投入などにおいて難しい初動対応を求められた状態であった。四国の第14旅団管内では高知で堤防決壊による孤立者救助等が開始され、隣接した北部九州を管轄する第4師団は、一昨年の北部九州豪雨災害の教訓から事前の住民避難により人的被害は少なかったものの、土砂災害などに対して災害派遣を実施中であった。また、近畿地方を管轄する第3師団管内でも、今までに降った雨で増水している川への土のう積み水防活動を実施し災害発生に備

---

<sup>6</sup> 内閣府副大臣等を本部長として、内閣府審議官が事務局を担い、各省庁からの連絡要員で構成される。被害情報の集約、事業調整、救出救助、緊急輸送、物資調整、医療活動、航空安全などの事態対処において、政府緊急災害対策本部の一部として、被災地自治体の災害対策本部と連携しながら、被災地の要望の把握、本部への伝達、自治体との調整、政府の行う施策の被災地への広報を実施する。災害対策基本法に定められた組織。東日本大震災時は、岩手県庁、福島県庁に宮城県庁派遣の現地対策本部の一部として現地連絡対策室が分派されている。内閣府防災ホームページから編集。

えており<sup>7</sup>、近傍部隊力集中には勢力も被害全容の情報も不足していた。総監部は、報道で大規模な災害発生が明らかになった広島市近郊（土砂災害により人家埋没）に大阪府和泉市に所在する普通科連隊を、倉敷市（洪水被害により人家水没）に愛知県豊川市に所在する特科連隊の一部（実施中の訓練検閲を直ちに中止）と施設群を直ちに派遣して人命救助活動等に当たらせている。

広島市や倉敷市内での甚大な災害地域は、同じ市内でも近年の市町村合併施策で市政下となり、土地開発によりベットタウン化された地域である。市内中心部には被害も少ないことから報道機関等により早い段階からその地域の被害が大々的に報道された。その一方で、進入が困難な山間部での土砂災害や支流の氾濫地域では交通途絶により、しばらくは状況不明の状態であり、自衛隊の人命救助活動にも制約があった。ましてや、山間部は警察や消防も手薄な地域であり、被害状況の確認や現場進出に時間がかかったものと思われる。現に広島県だけでも624箇所の土砂崩れ箇所があり、人命とのかかわり、交通への障害、河川氾濫への影響など自衛隊も情報収集しながら関係自治体と対応を探っていた。

政府の非常災害対策本部に連携する内局・統幕は国際情勢や主たる任務を睨みつつの対応であり、また現地の初動における劣態勢から統幕への各種情報集約などに時間と隊力が必要な状況であった。その中でも、中部方面隊は総監副長以下の連絡チームを広島県庁に、岡山県庁に第3師団（警備地区は異なる）連絡チーム、第14旅団の連絡チームを派遣し、自治体をはじめ、いち早く情報先遣チームや内閣府職員を派遣した政府現地連絡チーム<sup>8</sup>との連携態勢が取られた。

被害状況と自治体の機能状態によって政府の対応も異なる。県庁から離隔し、河川氾濫による被害が甚大（死者が51名、そのうち高齢者が約9割）であった倉敷市では、本来被害情報を確認し報告する自治体の多くの職員は、合併された地域（それら地域に精通した職員は現地支所で事務所ごと被災している。）に対する基礎情報の認識不足や、市内中心部は被害がないためそれら住民への通常業務もあり、危機管理部署を中心としつつも、事態への対応に混乱と遅れが生じていたが、熊本地震を契機に制度化された全国からの災害対応経験豊かな行政職員や、内閣府参事官（省庁課長クラス）が総括指揮する政府現地チームが派遣された。その中で、自治体と政府現地チームの調整により、人命救助救出と同時に被災者の避難生活支援への対応も始まった。自治体と調整して業務を進めることに慣

---

<sup>7</sup> 当時の防衛大臣記者会見資料などから編集

<sup>8</sup> 政府現地対策本部は設置されなかったが、広島県、岡山県、愛媛県、倉敷市、宇和島市に内閣府は幹部級職員を派遣し、自治体との連絡態勢を取るとともに、政府の生活支援チームが派遣されている。

れている現地部隊（当初は地元部隊ではない）は、政府現地チームから直接業務を調整され、例えば道路を塞ぐ災害廃棄物<sup>9</sup>の除去などは際限のないものになる恐れがあること、民間企業の運用する自治体側との確認・調整も必要なこと、同時に上級部隊への報告・指示受けなども並行して行わねばならず、その対応に苦慮していたが、3者間の円滑な調整と、自衛隊側の迅速な意思決定、具体的な役割分担、実施範囲などの決定には、全体を俯瞰・決心できる師団司令部高級幹部の現場進出が重要だった。

今後自衛隊は、訓練で遠隔離・長期不在、部隊移駐直後の地域への不慣れという条件下で、高い確率で発生が予測される南海トラフ地震、広域分散型の大規模水害対応において、人命救助優先地域と被災者生活支援を直ちに求められる地域が交錯する事態が考えられる。年々充実してきている政府の危機管理初動態勢や自治体に派遣される政府現対等と自衛隊の連携要領、その際の自治体との連携要領も様々なパターンが出てきており、今後、防衛省・自衛隊として、中央から現地レベルでの連携要領、JTF編成要件（本ケースではJTFは編成されていない。）などを整理しておく必要がある。

#### （b） 19 東日本豪雨災害

猛威を振るう豪雨被害に対する災害派遣の内容に、予想もしていない変化が表れている。2019年の台風15号における千葉県への災害派遣では、広域停電の早期回復のために東京電力への倒木（立ち枯れ木が未処理のまま残っていた。）抜開支援、来襲が予測される台風に備え壊れた民家屋根へのブルーシート展張を政府の緊急対策本部の指示を受け、自衛隊が自治体の要請を受けて対応した。前者は準公的機関とは言え民間経営の会社への支援であり、東京電力本社や支社には陸幕等から連絡幹部が派遣され、情報収集や支援内容の連絡等にあたっている。また、後者はすでに民間業者がブルーシート展張を個人から受注して実施し、専門ボランティアも支援していたが、自衛隊は専門ボランティアから技術指導を受け、自治体の要請による独居老人等の災害弱者への支援として実施している。

また、台風21号で信濃川支流の堤防が決壊した長野市では、家屋浸水延べ約7万棟から大量に発生した災害廃棄物（180万トン以上）が一時集積場からあふれ交通を阻害することから、地区外への運搬を約1か月にわたり支援している。その際、環境省、国土交通省の事務連絡が被災都道府県等に発出され、民間清掃事業者と自衛隊、ボランティアが実施する地域や作業内容について調整が求められ、自衛隊は民業圧迫を避け夜間作業等を

---

<sup>9</sup> 2万8千棟余りの家屋が床上・床下浸水し、被災家屋から搬出された畳、板、家電製品などで集積場が満杯となり道路上にあふれ交通を阻害した。その時の災害廃棄物は約2百万トン（東日本大震災時の3千万トン以上）。

実施しているが、自治体側への早期の作業移行には時間がかかっている。

また、18西日本豪災害時の教訓から、西部方面隊から派遣された多目的支援隊は副師団長（将補）を長として、長野県の災害対策本部等で自治体幹部、政府派遣職員、現地自衛隊の部隊長などと調整し、実施すべき事項を判断し、県庁から離れた派遣隷下部隊に実施予定の場所、業務などを伝え、それに適した編成への組み換えや、必要な物品等を準備させることで、主体的かつ柔軟に任務遂行に務めている。

災害派遣は、「ファースト・イン、ファースト・アウト」であったが、「ファースト・イン、ラスト・アウト」になったとの自衛官の声も聞かれる。装備の近代化、人員の効率化、新たな機能の増勢など現場のマンパワーが減少する中、本来任務の遂行能力維持向上のための訓練時間をどう確保していくのか、現場の抱えるジレンマは深くなっている。

## （2） 特定家畜伝染病防疫措置に係る災害派遣

特定家畜伝染病防疫措置において、自治体の行政対応能力を超える事態として派遣要請がなされ、「緊急性」「公共性」「非代替性」という災害派遣の三要件が同時に満たされない疑念があっても、総合的な判断として自衛隊派遣が実施されている。

防疫は、災害対策基本法では想定されておらず、農林水産省所管の「産業の振興」を目的とした家畜伝染病法に基づいて、都道府県の法定受託事務として「発生の予防とまん延の防止」が図られている。従来自衛隊では、防疫については自治体からの依頼に基づき民生協力・民生支援のひとつとして自衛隊法第100条の1「土木工事等の受託」として実施されると整理されている。

また、自衛隊は行政等への協力として、自衛隊法雑則に規定された国家的行事、南極地域観測への支援、国賓等の輸送を実施するとともに、災害派遣などの自衛隊行動時は、自衛隊法第86条で「関係機関との連絡及び協力」を実施することが規定されている。それらによらない事項では、国家行政組織法第2条2項の省庁間協力<sup>10</sup>の枠組みで、協力要請を受けた事務次官から統合幕僚長に自衛隊への協力依頼がなされ、他省庁が保有していない機能や不足している専門的能力への業務協力を行っている。特定家畜伝染病防疫措置は、農林水産省からこの枠組みで依頼され、自治体の要請をもって災害派遣として自衛隊が活動している。

過去には、1995年5月のオウム真理教教祖の上九一色村第6サティアン捜索には、

---

<sup>10</sup> 国家行政組織法第2条2項「国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い、並びに国の行政機関相互の調整を図るとともに、その相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにならなければならない。内閣府との政策についての調整及び連絡についても、同様とする。」

自衛隊から警察に化学防護服を貸し出すとともに、その扱いについて現場で支援をした。それに至る前の3月の地下鉄サリン事件では、同様に化学防護服などの化学テロ対応の専門的機能の警察庁への協力を実施しつつ、東京都からの災害派遣要請による人命救助活動を実施し、一つの部隊が、国との連携、自治体との連携を違う枠組みの違う任務を並行して実施した例もある。災害派遣が行政業務の要素が大きくなるほど、派遣の要件があいまいになっており、今後も感染症発生リスクの増大が予期される中で、自衛隊の対応について再整理する時期に来ている。

#### a. 鳥インフル災害派遣

2004年2月に発生した京都府丹波町で発生した鳥インフルにおいて、約24万羽の鶏をはじめ大量の鶏卵や鶏糞の防疫措置に京都府職員、自衛隊、警察など合計延べ約17,000人の人海戦術が行われた事案がある。鳥インフルの感染が直接の原因であったが、農場責任者が保健所に通報することなく1週間も営業を続け、発見後の府の迅速な対応にも拘らず影響が広範囲に及んだものだ。この事案では風評被害も含め莫大な経済的損失と養鶏業に対する社会的信用の失墜を招いたとされる。特定非営利活動法人「失敗学会」の評価に、「京都府がいち早く京都府対策本部を設置し、初期防疫措置を講じたが国のバックアップが遅れた。国に要請しても、縦割り行政のため、鶏は農林水産省、人の健康では厚生労働省、自衛隊派遣では防衛庁、補償補填関係では厚生労働省と総務省とに、それぞれ個別に相談する必要があり、また自衛隊の派遣などは、前例踏襲主義によって次から次と事務レベルの問いが出され、知事の直談判まで決まらなかった。」<sup>11</sup>と記述されている。

自衛隊としては初めての対応でどんな作業なのか、普段は民間事業者対応が原則の案件で派遣の三要件に該当するか判断に迷いながらも、何とか要請に応えようと自衛隊法100条（土木工事等の受託）の防疫対応での検討がなされた<sup>12</sup>。京都府では職員約200名と機動隊で対応していたが、3日で10分の1も終わらず、体力的、精神的に厳しい作業であることや、時間がかかりすぎることで、鶏の腐敗が進み、まん延防止や防疫が急がれたため、迅速な作業ができる自衛隊に対して、知事の強い支援要請がなされ、災害派遣が決定された。

国の縦割り行政が批判されているが、法的に準備されていない事項に対し、自衛隊を派

---

<sup>11</sup> 特定非営利活動法人「失敗学会」失敗知識データベース、2020年1月3日アクセス  
<http://www.shippai.org/fkd/cf/CZ0200716.html>

<sup>12</sup> 隊法100条（土木工事等の受託）（自衛隊法施行令第121条第2項）は訓練として実施するため、防疫や埋設のための埋設場所の開設は考えられるが、鳥の殺処分は該当しないため災害派遣としたものと考えている。また、鳥インフルは人への伝染の恐れが否定されず、厚生労働省の感染症法にも該当する事案である。



遣することに慎重であることは当然であり、むしろ、事業者の通報遅れや、それを想定した対応準備がされていなかった農林水産省、自治体が責められるべきである。また、災害対策基本法で想定していない防疫の自治体行政の緊急事態に対して、自衛隊が災害派遣として行動する先例になったことは間違いない。その後、特定家畜伝染病法を受けて、農林水産省担当部署で、鳥インフルに関する特定家畜伝染病防疫指針が見直され、その中に自衛隊との連携が記されている。それを受け、その後全国各地で発生している鳥インフルの災害派遣が断続しており、2014年4月の熊本県で約11万2千羽（第8師団）、2015年1月の岡山県で約20万羽（第13旅団）、同じく佐賀県で約7万3千羽（第4師団）<sup>13</sup>、2016年度も8道県9回の災害派遣を実施し、延べ約14,700名が従事している<sup>14</sup>。これは、同年に発生した台風10号に伴う東北・北海道の人命救助・生活支援に従事した災害派遣の2.5倍の隊力を使用している。

#### **b. 口蹄疫災害派遣**

2010年4月22日には宮崎県で特定家畜伝染病口蹄疫が発生し、5月1日から7月27日までの間延べ約18,700名の隊員が災害派遣で豚等家畜の殺処分、防疫活動を実施している。感染拡大を受け5月17日に内閣総理大臣を本部長とする政府口蹄疫対策本部と政府現対が設置された。就任直後の菅直人総理は当日の現地視察時に、一部の地元首長から「命令を受けないと動けない。臨機応変でない」との自衛隊に対する不満を受け、東国原知事に「国家的危機と認識している。必要なことはヒト、モノ、カネを含めて対応したい」と述べ<sup>15</sup>、同日自衛隊の追加派遣を防衛大臣に指示した。東国原知事は、自衛隊に災害派遣要請後に非常事態宣言（法的根拠はない）を発し、不急な移動の抑制、県内の要所で一般車両の防疫、イベントの中止・延期の協力を求めている。8月27日の終結宣言までの約4か月間、経済損失は約2,350億円（当時の推計）、防疫措置への従事者数は延べ約16万人、宮崎県職員が延べ約48,000人、地元関係職員が延べ約44,500人、自衛隊は地元連隊主体で1日約200名が88日間活動した。

ここで指摘された問題は、口蹄疫発生地域を拡大させないという制約から、災害派遣に対応する部隊は発生県周辺の部隊に限定し、部隊を県内に長期に留め置いて他県などから

---

<sup>13</sup> 統合幕僚監部報道発表資料：「平成27年度自衛隊の災害派遣及び不発弾等処理実績について」、28.4.28、統合幕僚監部

<sup>14</sup> 統合幕僚監部報道発表資料：「平成28年度自衛隊の災害派遣及び不発弾等処理実績について」、29.4.21、統合幕僚監部

<sup>15</sup> 朝日新聞：『菅首相 口蹄疫の宮崎入り農家訪問 全力姿勢を強調』、2010年6月12日

の支援を控えなければならない<sup>16</sup>ということ。当時の連隊長が、家畜伝染病のまん延防止とはいえ、人命救助ではなく家畜を殺処分する現場において、大きな意味で“国民の生命・財産を守る”という意義があるのだと隊員に言い聞かせなければ、災害派遣の大義が不明確であったことである。また、隊員たちが、暑い中防護服を着て、重量のある牛・豚の殺処分支援、運搬、埋設、糞尿の清掃などの厳しい任務を遂行したことに対して、地元からの『ありがとう』の感謝と、7割の隊員が宮崎県出身という郷土愛を拠り所としていたことは、地域との連携を重視する自衛隊の矜持であると同時に、自治体が困った時に自衛隊に過度に依存する傾向を招いている恐れも感じる。

### c. CSF災害派遣

2018年12月に岐阜県で大量に発生した、CSFに対する災害派遣では、同年の7月から発生していたが、当初は千頭に及ばない被害で行政の対応範囲内で処置できていたが、12月に発生した被害は8千頭を上回り行政対応能力を超えるということで、第10師団に災害派遣要請がされた。その後も断続的に発生し、2018年度は3県において8件、延べ約6,200名の隊員が従事した。2019年度12月以降は発生していないが、CSFに対しては、野生のイノシシからの感染拡大防止のため、経口ワクチン散布支援として、ヘリコプターからのワクチン散布など、省庁間支援の枠組みでも支援を行っている。養豚事業者からは、豚へのワクチン接種を早期に許可してくれていれば、こんなに広がらなかったのではないかと指摘されているが、農林水産省の有識者会議では、ワクチンを打つと、逆にウイルスがを見つけにくくなるので、かえって対策は長期化し、世界から日本はウイルスが蔓延している国となる事態を恐れて、ワクチン接種に対しては抑制的であった<sup>17</sup>（CSF防衛ラインを超えた埼玉県で発生し、自治体の強い要望を受け、昨年10月から発生地域及びその近傍県でワクチン接種が始まり、それ以降の発生事例は沖縄を除いてないが、野生イノシシの感染は継続している。）。自衛隊側からすれば、ワクチン接種が進んでいけば、特定の地域の隊力を長期にわたり使用することもないと考えてしまう。家畜飼育業者の減少とともに一業者が扱う豚飼育数が拡大している現状や獣医師不足からも、今後の対応の拡大と長期化を危惧する。

### (3) 社会構造の変化と基礎自治体の機能低下、民間力の減少

高齢化の進展により災害弱者が増加し、災害時避難において付添いや福祉避難所の準備、

---

<sup>16</sup> 林直人：「自衛隊の災害派遣、過度な期待は禁物」、JBプレス、2010.8.23

<sup>17</sup> NHK：時論公論『CSFワクチン 感染拡大は防げるか』、2019.10.3

病院移転時の支援、避難生活中における災害関連死など、災害のたびにクローズアップされるが、それを支えるはずの行政力、地域（ご近所）力の低下も同様に指摘されている。さらに地方自治体の財政難や少子化に伴う生産労働人口の減少は、自治体や民間力の低下に拍車をかけ、住民の自助・共助力の向上施策が推進されてはいるものの、自治体は災害対応に苦慮している。自治体においては、地域住民や避難者による避難所自主運営をお願いしているところもあるが、理解と協力が少ない地域では多くの行政職員を対応に割かざるを得ないのが実態だ。また、高齢単身者や認知症患者が増加しており、安否の確認の所要も増大している。

身内に甘い、「多すぎる地方公務員と高い給与」と、一時期の「公務員叩き」の影響<sup>18</sup>もあろうが、2006年から2016年にかけて、自治体正規職員は約26万人減少し274万人、非正規職員は約21万人増え64万人と、正規職員が非正規職員に置き換わりつつ総定数は減少をし続けている<sup>19</sup>（2017年度において地方公務員数は23年ぶりに増加に転じている<sup>20</sup>）。市町村では2割から3割が非正規職員であり、非常時に働ける職員が減少していることを示しているとともに、正規職員で専門の危機管理部署を設置する余裕のない自治体も多いことを物語っている。現に、災害対応や事前対策、復旧復興で力を発揮する土木建設技術職員は、約3割の自治体にしかない状態であり、防災専門性も不足している。

また、特定家畜伝染病防疫措置の災害派遣でも見られたが、発生時の関係組織間連携の協定の整備は遅れ、事前訓練も実施されていない。産業獣医師の不足により自治体専門職員が確保できず、民間獣医師に委嘱している自治体もある。獣医師がと殺に追われ自治体を実施する検査や防疫措置全体の運営管理を支援できる状態にないなど、地方の自治体は防疫危機対応能力が低下している。

一方で、警察や消防職員は増員<sup>21</sup>となっている。テロ対応などに警察では特殊部隊や機動隊、消防では特別な救助隊などが編成され、災害対応では、全国規模で広域に支援できる態勢を整備してきている。しかし、地元の防災力の要だった消防団、水防団は高齢化し、その勢力は減少の一途である（平成28年4月1日現在、水防団は8道府県71団、消防

---

<sup>18</sup> 辻琢也：『戦後日本の政府間関係に関する一考察』、地方自治法施行70周年自治論文集、総務省、平成30年3月、P372

<sup>19</sup> 坂井雅博：月刊『住民と自治』,2018.5

<sup>20</sup> 総務省ホームページ

<sup>21</sup> 都道府県警察職員の定数は、2006年から2016年にかけて約8千人が増え約28.9万人に、消防職員は約6千人増え16.3万人に増員されている。（内閣府防災基本計画添付資料）

団と兼ねているが多く、専門性も低下している)。

また、民主党政権下における「コンクリートから人へ」の号令下で、ハコモノ行政が縮小されると、建設会社も減り、従事者も激減した。さらには、3K(きつい、汚い、危険)現場での労働を嫌う若者の風潮もあり、現在も多くの外国人労働者で支えられている状況である。また、災害地域において事業者が被害を受けている場合、事業契約不履行の免除はされるが、特定家畜伝染病の防疫措置や、災害廃棄物処理など限定された地域だけであれば、他の地域の民間事業者にも現在の契約を放棄して災害対応に直ちに従事してくださいとはいかない状態にある。災害対策基本法に基づけば、自治体等は民間建設事業者などと、災害緊急時に業務を実施してもらうため災害協定を結んでいるが、地域や業態を超えた協力体制は、自治体ごとの産業廃棄物事業許可等もあり、総合的な運用に制約がある。

#### (4) 防災意識、危機意識の現実

相次ぐ災害に、被災地域の防災意識、危機意識は向上している。一方で、激甚化する災害に対して、未だ災害を受けていない地域では、まだまだ意識が高いとは言えない。特に行政は、対策に時間がかかることもあり、厳しい財政状況の中で災害対策に多くの予算を投入するかは現実のものとして難しい。現に、熊本地震発生後の知事の発言では、熊本県は地震に全く備えていなかった。南海トラフ地震で救援に行く方だと考えていた。一方、専門家からは断層地震について指摘されており、そろそろ地震対策についても検討を開始することを考えていた、ということである。また、岡山県では「晴れの国おかやま」をキャッチフレーズに「災害が少ない」と広報し、移住と定住を促進していた。現に東日本大震災で被災された家族は、二度目の被災者となられた。真備町の高梁川支流では、氾濫の危険性がありとして、国が治水工事を計画していた矢先だったとのことである。さらに、多摩川では、住民の景観が悪くなるとの反対により堤防を延長できていなかった区域もあり、そこから水害被害にあっている。

戦後の土地開発で、民間事業者が水害の危険性が高い地域、盛土や傾斜地域に宅地造成を行い、住民はその土地と家を所有し、災害の危険性があっても住み続けている<sup>22</sup>。近年、洪水・内水氾濫や土砂災害の危険度等を示すハザードマップが自治体から公表され、自ら命を守る行動がとれるよう啓発活動が進められているが、住宅が被災する可能性は残ったままである。昨年の豪雨災害後、国土交通省では災害危険度が高い地域への住宅建設について抑制するよう指導が始まったが、その改善には時間がかかる。また、放置され荒廃し

---

<sup>22</sup> 釜井俊孝：『宅地崩壊 なぜ都市で土砂災害が起こるのか』、NHK出版新書、P14-20、2019.4.10

た山林が災害対応時の障害になる、近代化された生活用品が大量の災害廃棄物になるなど、台風・豪雨被害対応所要は増大している。大規模地震災害の教訓から、自助・共助が重要と言われて久しいが、これら災害においては人命のみならず、物的被害への普段からの取り組みが必要である。

自衛隊の隊務運営に余裕はない。今まで大丈夫だからとの判断で便利屋のように使い続けると疲弊しいざという時に力が発揮できなくなる危機意識を国民に理解してもらう時期に来ている。

### 3. 課題と今後の対応

#### (1) 大規模災害派遣時の部隊運用とシステム改善

我が国を取り巻く安全保障環境はますます厳しさを増している。陸海空自衛隊の統合運用能力や米軍等との共同対処能力の向上など、様々な部隊が連携して統合機動防衛力向上を図っている。また、陸上自衛隊は即応体制を維持しつつ、隊員個人の基本教育や訓練、組織としての部隊訓練で本来任務遂行のための戦闘能力の向上を図っている。組織的な訓練実施に当たっては、訓練の目的や要領、参加部隊、人員・装備、訓練場所の調整を行い、現地確認などをしつつ細部計画を作成する。参加する部隊は、目的を達成するために準備訓練、装備品の整備などを行うが、災害派遣となれば、それが延期あるいは中止となる。訓練を計画・調整する部署は、災害対応をしながら、あるいは活動成果を整理しながら、再度計画を組みなおすことになり、災害派遣が長期に及べば再調整はほぼ不可能である。遠方から派遣される部隊は往復の移動にも時間を要するなど、訓練最盛期に増大する災害派遣に、部隊は苦慮している状況にある。

米陸軍のように、任務部隊、訓練部隊、待機部隊と3つのローテーションで回せばいいのだが、せめて任務訓練に専念する部隊と災害派遣要請があれば対応する部隊の2ローテーションが組めるのが理想だろう。陸上自衛隊は、増員できない中でも様々な事態に即動し実効的に備えるため、師団旅団を従来型（地域配備型）と機動型に改編途上であり、その戦力発揮のための訓練は長期化、広域化、多様化している。師団旅団の作戦基本部隊が警備地区をもって災害対応に当たっているが、人命救助等は「ファースト・イン、ファースト・アウト」として師団旅団が主体として活動し、その後の行政支援的内容については、方面総監部が方面直轄部隊である施設団（人命救助（土砂の除去）、道路啓開など）、後方支援隊（給食、入浴支援など）などを主体として活動し、組織的訓練の優先度が高い師団旅団の訓練機会を確保することはできないだろうか。その際は、自治体の災害対策本部内

に警備地区担当部隊から最低限の調整人員を置き地元との関係性を残すこと、あるいは地元の地方協力本部長を主体とした連絡体制の強化、方面直轄部隊の自隊運営能力、特にシステム通信機能の充実が必要である。

また、自衛隊のシステムについても改善が必要であろう。大規模水害への災害派遣では、人命救助救出以外にも、死者・行方不明者がいない地域では直ちに給水・給食・入浴などの被災者への生活支援をはじめ、救援物資の仕分け・輸送・配布、災害廃棄物整理・運搬など自治体の行政能力を補完する対応が求められる可能性があり、増援を命じられた他地域の部隊は、様々な業務にも対応できるよう多目的支援隊として各種機能を保持した部隊を編成し被災地に派遣している。そのため、部隊編成や隊員・装備管理が極めて複雑になっており、現編成を基本とした部隊管理と、行動時の部隊管理を並行的にできるシステムにする必要がある。さらには、ヒト・モノ・カネの行政管理と部隊・情報の運用管理が、すべての部隊において現地で同時に実施できることが必要である。実運用においても、柔軟に部隊を組み替えて戦うのが基本であるが、現システムでは、課題があり対応には限界を感じていた。クラウド化される機会に、部隊の即応態勢、規模や編成を異にして分散展開している部隊状況などを素早く把握できるようシステム設計を見直すことで、災害初動時の対応能力見積と情報共有などがさらに容易になる。

## (2) 大規模災害派遣時の政府・自治体・自衛隊の連携

### a. 現地の連携態勢

行政支援内容については、広域災害被害の形態が地震や豪雨において様々に異なること、豪雨災害では地域や時期においてその被害特性が異なることや、自治体や地域の対処能力の違い、国民の注目度などにより、様々に変化する。政府は、それらに実効的に対応するため、被害が甚大な自治体へ政府現対を設置、各省庁幹部職員を派遣して被災住民や自治体のニーズを現地で吸い上げ、自治体と合同で災害対策本部会議等において、行政支援内容を現地で素早く判断、実行が指示される仕組みとなっている。毎年発生する様々な災害により、その対応の仕組みは改善・強化され、政府職員の経験も豊富になっている。政府現対には統幕から数名の幹部自衛官等（佐官クラス、事務官）が派遣され、他省庁の支援物資を自衛隊機等により被災地に輸送する調整などが行われている。

また、合同の災害対策本部会議等では、被害情報の収集・発信、人命救助救出、被害の応急復旧、道路啓開、被災者の生活支援、支援物資の受領・輸送・配分、災害廃棄物対応などについて、関係省庁の直接の支援を得ながら進めている。その中で調整された新たな行政支援内容を、『自衛隊が実施すべきか、実施する場合どのように意義付けるか。さらに

は自治体側との業務区分や優先度など実行の具体化において、例えば政府現対内の統幕要員が自衛隊の代表として実施の可否を判断し、現地部隊が自治体や政府職員と実施の範囲を調整するのか。その場合、現地自衛隊の上級部隊、J T Fや統幕との関係はどうか。政府現対が編成されず統幕要員が現地にいない状況において、現地部隊が政府職員や自治体の要請事項の受諾の可否に迷えば上級部隊に判断を仰ぐが、それと同時に現地政府職員が政府非常災害対策本部を通じて内局・統幕に要請した場合、どのように自衛隊内で調整するか。』など、現地における政府組織・職員、自治体の連携の中で、自衛隊の調整、判断要領を明確にする必要がある。

東日本大震災、熊本地震では、防衛大臣・統幕と直結するJ T F司令部と政府現対が進出した自治体災害対策本部が隣接していたが、18西日本豪災害、19東日本豪災害では、甚大は被害があった自治体に、総監部あるいはJ T Fに隣接していなかった。被災自治体への自衛隊の初動態勢が不十分な場合、総監部、J T Fと離隔した自治体に政府現対が派遣される場合には、経験豊かで総監、J T F司令官と直接連絡できる将官クラスを長とした連絡チームを派遣し、高い視点で全体を俯瞰し、状況の推移を見極め、任務の整理と対応の範囲や焦点を明確にするなど、自治体、政府現対との直接調整の下で現地部隊に任務基盤を付与することが必要である。これは、国際貢献活動においては、政府から示された包括的な任務の中で、地元からの要望等に対し本国を含めて調整・判断する業務調整責任者と明確にされた具体的任務を実行する部隊長に分けて対応する形式に類似している。

## **b. 中央の態勢**

大規模災害発生時における政府初動対応の一連の流れは、内閣官房の危機管理センターに被害状況を集約、内閣危機管理監を中心に緊急参集チーム（関係省庁局長級）が参集され、情報集約や初動措置の総合調整が図られる。関係閣僚緊急協議において政府対処方針等が協議されるとともに、臨時閣議により政府対策本部設置と、状況により政府現対設置が決定される。統幕は、内閣府（防災）が事務局となる非常災害対策本部と政府現体内に連絡要員等を派遣するが、現場で発生する新たな行政支援などの調整が求められた場合、人員数が限定され、行政支援機能（兵站機能：特に施設、補給・整備）が制限された統幕でその対応内容やその可否、今後の展開などで素早く統幕長を補佐するには限界があろう。そのため、統幕だけではなく、ニーズの高い行政支援機能を有する陸上幕僚監部と、防衛装備庁（施設部門）と一体となった連携、調整態勢をさらに強化し、統幕兼任などにより一体的に対応することが考えられる。

また、その時のわが国周辺情勢等に如何によっては、『どの様な態勢で本来任務と災害対

応に臨むのか。被害状況や部隊現況から当初派遣できる勢力はどうか。自衛隊災害対応の全容と焦点事項への対応状況はどうか』など、防衛大臣や政府関係者に素早く状況を説明し、意見を述べることは、自衛隊が主体的かつ組織的に活動する上で極めて重要である。統幕は災害派遣だけを見ているわけではない、それぞれの任務を主体的に担任するJTF編成、現地連絡チームの派遣要領等、将来の厳しい情勢下における対応を前提として、昨今の大規模災害対応のたびに進化する政府危機管理態勢に連携し、自衛隊の対応態勢を常に見直し、大規模災害対応等の機会を通じて検証しておく必要がある。

### (3) 特定家畜伝染病防疫措置への対応について

自衛隊として人命や財産に直接的影響がない災害派遣については慎重であるべきである。一方で、国民の健康に影響を及ぼす特定家畜伝染病対応も考えられることから、一旦現行の各種防疫指針を見直すとともに、一自治体の行政能力を超える事態には、災害対策基本法のように、普段から政府機関、市町村、民間事業者、国民が協力して、わが国全体で特定家畜伝染病防疫措置に取り組む体制を整備する中で、自衛隊の役割を明確にする必要がある。

#### a. 家畜伝染病防疫指針における自衛隊派遣記述の削除、見直し

現在の、各種特定家畜伝染病防疫指針では発生時に備え県と自衛隊の連絡窓口の明確化は記されているが、農林水産庁省や都道府県の対策本部の連絡体制のメンバーには明記されていない。また、都道府県知事からの自衛隊への派遣要請は農林水産省担当課との協議が整った場合とあり、指針作成を命じている家畜伝染病法の目的が産業の振興にあること、またその法の中に自衛隊が派遣される根拠が見当たらないことを踏まえると、指針レベルで自衛隊の運用が常時設定されていることに違和感がある。内閣府が所掌する災害対策基本法では防疫は所掌していないのでなおさらだ。

さらに、防疫指針には、防疫措置の組織構成と任務が書かれているが、誰がそれを実施するかは自治体に任せ、自衛隊の役割についての表現はない。これでは、自衛隊のどの機能に期待しているのか、ただ単に強健な体力と規律、組織運営力に期待しているだけで、その時に足りないところを都合よく埋めてもらう便利屋でしかない。

加えて、防疫指針では、「患畜の迅速な殺処分とその死体の処理を24時間及び72時間以内」を前提として、鳥インフルでは肉用鶏平飼で5～10万羽、採卵鶏ケージ飼いで3～6万羽、口蹄疫では肥育牛飼育農場で150～300頭、肥育豚飼育農場で1000～2000頭（CSFでも同様）を想定している。この想定を超えれば自衛隊派遣の目安と考えていると思われるが、すでに経験した事態において、今後も対応できない事態として



設定され続けていることにも疑念を感じる。

防衛省・自衛隊が普段どのように協議していたかは不明だが、世界で人への感染例がある鳥インフルの防疫指針が、人に影響がない口蹄疫へ、そしてCSFへの対応とそのまま踏襲されただけではないかと疑いたくもなる。このままの状態ですべて特定家畜伝染病への対応を自衛隊は続けていくのか、農林水産省と自治体、事業者等が普段実施すべきリスク対応と、危機発生時に政府全体として取り組むべき態勢について再検討が必要である。

#### **b. 防疫も含めた総合的な危機対応の基本法整備**

2010年に宮崎県で発生した口蹄疫への対応で、東国原知事は法的根拠がないものの非常事態を宣言して、住民の外出抑制や一般車両の消毒、イベントの中止・延期などの協力を求めた。防疫措置は約4か月、従事者数は延べ16万人弱、その経済損失は約2,350億円（当時の推計）で県の年度一般会計予算の約4割強に及んでおり、県民の生活の不便性や観光産業への打撃と宮崎牛産業界維持など、宮崎県や住民の今後の生活や福祉の安定に対する知事の危機感の表れであったと推察される。住民は従う義務はないが、基本的人権の一部を制限されかねない事項である。また、現在の新型コロナウイルスに係る感染症に対して、2012年制定の新型インフルエンザ等対策特別措置法<sup>23</sup>を参考にしながら予防とまん延防止対策が取られ、厚生労働省、全国自治体関係部署では、感染者の発見、感染ルート解明、検査体制の拡充、ワクチン開発などの専門的対応をはじめ、政府一体となって、中国からの帰国者対応等、感染者の隔離対策などまん延防止を進められている。さらに、まん延の拡大を防ぐ過程で、外国からの入国制限、国民の外出・大規模イベントの自粛などの緊急措置が要請されているが、国民の生活・経済に及ぼす影響を最小にするためには、国民、事業者等の理解と協力をはじめ、最悪を想定した事前対策が重要である。今後は、感染症対策基本法（仮称）を制定し、緊急事態の設定段階も含めて、予防やまん延防止、社会・経済活動の復旧・復興に至る一連の政府基本計画で、関係組織、事業者、国民の責任と役割を明確にし、両方の感染症に効率的・効果的に対応すること、それらに係る組織や地域は行動計画なるものを策定し、隔離（処分）施設の事前設定、検査等に必要物品の備蓄、検査・隔離（処分）等の訓練を実施することで、自衛隊の派遣要件や役割のあいまいさも払拭することができるのではないかと考える。

さらに将来的には、災害対策基本法と合わせて総合的な危機管理体制を構築し、個別の危機対応をしている関係組織等を効率的・効果的に総合化することができれば、安全保障

---

<sup>23</sup> 2009年に発生した新型インフルエンザ（A/H1N1）の経験を踏まえ、対策の実効性を確保するため、各種対策の法的根拠を明確化

環境が厳しく、発生事態がグレーな中における、わが国の危機対処能力は強化されよう。

#### (4) 地方自治体の危機対処における自衛隊との調整窓口は危機管理部署で一本化

自衛隊側から見れば、自然災害への対応も感染症や特定家畜伝染病防疫措置支援も災害派遣であるが、政府や自治体関係部署の対応窓口が異なっている。前者は災害対策基本法に基づいた連携行動であるが、後者は厚生労働省、農林水産省の法に基づいた行政への協力行動となっている。自治体では、今後関係省庁に関わる様々な想定外の危機対応が求められ、拡大防止や被災者等への対応など「住民の人命や財産の保護」のためとして自衛隊派遣を要請することが考えられる。専門部署の総合的な対応には限界があり、危機時に関係組織と総合的かつ効率的、効果的に調整できる自治体危機管理部署が自衛隊要請の窓口として整理されるべきと考える。

#### (5) 自治体危機管理部署への退職自衛官等採用の促進

自衛隊法の付帯決議において、退職自衛官が誇りをもってその専門的知識・能力・経験等を社会全体で活用できるよう、国、地方公共団体等で退職自衛官の一層の任用が求められている。昨年末現在、全国の都道府県（沖縄県を除く。）と388市区町村に、548名の退職自衛官が危機管理部門や防災部門等に再就職<sup>24</sup>をしている。財政基盤などが脆弱な市町村などにおいて、新規採用はまだ途上であるが、大規模被害発生後の自治体では、退職自衛官の採用が進む例も多い。いっどこで災害が起こるかわからない時代に、住民の生命と財産を守るためには、普段から地域住民と一体となった防災力の向上への取り組みが重要である。自治体等において、物の準備には予算の制約が大きいのが、住民や自治体職員など人の心の準備には啓発教育と訓練が重要であり、最も退職自衛官の得意とするところである。また、危機発生時等に自衛隊側との連絡調整窓口として、初動調整や、現地部隊主力不在時において他地域の自衛隊受け入れ調整も容易となる。現在、公務員の定年年齢65歳への延長が検討されているが、若年定年制の自衛官にとって魅力ある再就職先となり、わが国の総合的な危機管理体制強化につながることを期待される。

#### (6) 災害現場支援体制の強化

災害派遣の現場において、現場指揮官等が過去に経験したことのない行政支援などを、一様でない自治体や政府機関との調整において求められるようになったが、その実施の是非やその範囲設定などにおいて、高いレベルでの総合的判断力が求められている。

陸上自衛隊では、国際貢献活動や大規模な災害対応から教訓を収集し、今後の効率的・

---

<sup>24</sup> 防衛省・自衛隊ホームページ：退職自衛官の地方公共団体防災関係部局における在職状況

効果的な隊務運営に反映させる態勢が整備されている。収集された教訓は、部隊からの求めに応じて提供されているが、災害被害情報を収集・分析し、人命救助活動などにおける関係機関の調整、実行の監督など、経験の乏しい現場指揮官にとって余裕はない。教訓収集部署、あるいは最近の大規模災害対処を経験した幹部自衛官（現地部隊長と同等クラス）を現地に派遣し、現地部隊長に教訓に基づいた適切な助言を提供する体制を構築することが必要ではないか。前述の全国自治体から災害対応経験者を登録し、被災自治体に派遣しているシステムの自衛隊版ともいえる。

また各種教訓は、自治体等における災害後の活動検証や地域防災計画等の見直し時に、地元部隊が意見提出をする際や、普段の連携訓練においても役立つものであり、それにより自治体等の危機対応能力が向上することが望まれる。そのためには、部隊が普段から他地域の事例も含め、容易にアクセスできる態勢が必要であろう。

## 5. おわりに

安全保障環境の急激な変化、有事か平時か分からないグレーな状態において、国や自衛隊など各組織が情報を共有し、認識を一致した上で意思決定をし、足並みをそろえながら対応することは容易ではない。予測を超えるスピードで進む地球環境変化に伴う自然災害、少子高齢化などの社会構造の変化、国境や県境を超えた人鳥往来と物流に伴う感染症発生リスクが増大する中で、自治体・地方での危機管理対応力は相対的に低下し、自衛隊に依存する傾向が否めない。部隊や隊員は、本来任務遂行の訓練を縮減されることが恒常化することに危機感をもち、要請される新たな事象への災害派遣対応の判断は難しくなり、その大義に疑念をもちつつある。そのためには、自衛隊が組織力としてではなく、場当たりにただ単なる強健な人力として期待されないようにする必要がある。さらに危機発生時に判断するには十分な情報や時間が制限された状況で、進化している政府の危機対応の仕組みに連携し、異なる組織と、異なる地域で、異なる対応が求められる中で、全体を俯瞰しつつ、情報の収集分析、部隊や隊員の活動目的、方針、任務を明確にしてその準備や安全対策を施して対応できるよう、統幕から現場まで一体的に取り組める柔軟な体制（態勢）を構築し、常に見直していく必要がある。

世界の主要国が内向き政策を優先する中でわが国の自主防衛力を高める意見や、経済の相互依存関係が複雑・急変する中、経済安全保障について政府として一体となった対応ができるよう国家安全保障会議事務局内に経済班を設置し、その大綱が策定されようとしている。従来の自然災害や重大事故などを想定した災害対策基本法だけでなく、経済や感

染症など世界への影響とともに、国民生活（福祉）に多大な影響を及ぼす事態への対応においても、総合的な制度整備が検討されなければならない時期に来ていると思う。その整備により、グレーゾーン事態においても政府、自治体、国民が一体となった危機への対応が容易になり、その中で自衛隊が本来果たすべき役割を全うできるようにしなければならない。

### [著者プロフィール]



田邊 揮司良（たなべ きしろう）

1980年防衛大学校（土木工学）卒業

同年陸上自衛隊に入隊 工学博士

第5施設団長 東京地本長 陸幕装備部長

第9師団長 防衛大学校幹事

北部方面総監を歴任し、

2015年退官

2015年4月～2018年10月 東京都危機管理監