

自衛隊の災害派遣活動における組織的学習

北村 知史

概要

本論文は、阪神・淡路大震災と東日本大震災の2つの巨大地震に対する自衛隊の組織的対応を分析し、自衛隊が学習する組織として、阪神・淡路大震災の教訓に学び、制度や組織の革新に活かすことで、後の東日本大震災にどのように対応しえたのかを検証することを目的とするものである。第1章では、野中（1993）やセンゲ（2011）らの組織学習論の理論を用い、自衛隊が大震災というカオス状況に対して、どのような活動を行ったのか、そこで得た教訓や世論の評価という新たな環境の変化に対して、どのような自己革新を行ったのかを分析することとした。第2章では、阪神・淡路大震災における自衛隊の災害派遣で初動体制に遅れがあり、人命救助などで成果を挙げられなかったことに世論から強い批判があり、防衛省・自衛隊が、政策レベルにおける災害派遣要請等の手続の見直しや実務レベルにおける関係機関（各省庁や自治体）等との連絡・調整の緊密化や共同防災訓練の積極的实施に取り組むこととなったことを指摘する。こうした政策・実務の双方のレベルにおける危機対処能力の向上と実装化を図ることにより、自衛隊は以後の災害派遣において実績を積み上げていくことになった。第3章では、東日本大震災において自衛隊が、初動体制における実質的な自主派遣や、全国の自衛隊からの動員、三自衛隊による統合任用部隊を設置しての統合運用、自治体との訓練の経験を活かした連携体制を初動時において有効に機能させることができたことを指摘する。その結果、人命救助や行方不明者の捜索に大きな成果をあげ、生活支援でも阪神・淡路大震災でのノウハ

ウが活用された。こうした自衛隊の活躍ぶりが、自衛隊の災害派遣に対する世論の高い評価につながったといえる。自衛隊は、今後も、災害派遣以外にも、海外派遣などで国民の間に対立点のある活動を実施する必要に迫られることになる。自衛隊の活動の最終的な方向性を決めるのは、国民であり、その責任は極めて重いことを指摘し、本論文の結論とした。

はじめに

自衛隊の災害派遣とは、自衛隊の行動の1つで、天災地変その他の災害に際して人命・財産を保護するため、大臣またはその指定する者が部隊等を派遣することをいう。都道府県知事等の要請を受けて行うが、特に緊急を要すると思われる場合には、要請を待たずに行うことができる。実定法上の根拠は自衛隊法に規定されており、災害派遣（自衛隊法第83条）地震防災派遣（同83条の2）、原子力災害派遣（同83条の3）に区分される。自衛隊法上、武力攻撃事態等における国民の保護については国民保護等派遣（同77条の4）に規定されており災害派遣とは区別される。

阪神・淡路大震災や東日本大震災の災害派遣の実績によって、自衛隊の災害派遣は広く国民に認知されるようになってきている。しかし、そもそも災害派遣は自衛隊だけの任務ではない。自衛隊が災害派遣において担ってきた主な役割は、「事態がやむを得ない場合に」「必要に応じて」行われるものである。自衛隊が担ってきた大半の活動は、他の行政機関や民間企業、民間団体でも同様の活動を行っている。たとえば人

命救助であれば消防や海上保安庁が、堤防補強の場合は水防団が、生活支援（給食・給水・入浴等）であれば自治体やボランティア、民間企業も行っている。また、こうした重複する役割に関しては、一般的に防衛を主たる任務とする自衛隊はそれぞれの活動を行う他機関等より能力が劣るとされている。にもかかわらず、自衛隊が災害派遣において重要な役割を占めるようになったのは、災害時においては他機関等が通常利用している道路・橋・鉄道・水道・電気・ガス等のインフラが崩壊しているため、インフラなしで独自に行動することが前提の自衛隊に対し、遅れをとることが多いからである。こうしたことから、自衛隊の災害派遣の鉄則は、かつてのラストイン・ファーストアウトから、今日では、ファーストイン・ファーストアウトが求められるようになってきているといえよう。

このような自衛隊が災害派遣において重要な役割をもち、世論からも支持されるようになったのは、比較的新しい時期からである。戦後の自衛隊の災害派遣の歴史を振り返ると、初めて災害派遣が行われたのは、警察予備隊時の1951年のルース台風による災害に対する救援活動であった。以後、1950年代から1960年代前半にかけては、自衛隊法をはじめ災害派遣に関する規定が整備された時期であった。当時の日本の社会的基盤は、自然災害に対して脆弱であり、災害発生に対して、知事の要請と部隊長の判断という非常に簡単な手続きで実施可能な災害派遣が政府や自治体の首長の主導によって積極的に行われた。これに対して、防衛庁・自衛隊の内部では、本来任務でない災害派遣に対して、必ずしも積極的ではなかったとされる¹。一方、1960年代後半になると、大都市を中心に革新自治体が誕生し、災害時の自衛隊の派遣に対して、革新自治体側の消極的な姿勢が目立つこととなった。こうした傾向は1980年代の革新自治体の消滅後も継続され、その結果、地方の一部地域を除き、自衛隊の側も、災害派遣により慎重になり、長崎水害や、阪神・淡路大震災などの緊急性が求められる災害派遣におい

ても有効な対処ができなかったなどの事態が発生した。

こうした自衛隊の災害派遣が批判を浴びる中、政府側からも災害対策基本法の見直しが行われ、自衛隊の内部でも、これまでの反省から、より積極的に災害派遣を行おうとする動きが現れた。その転機となったのが、1995年の阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件であり、他の行政機関では対応しきれない非常事態の発生によって自衛隊に対する世論の期待が高まった。その結果、1990年代後半以降、自衛隊は他の行政機関（警察・消防・海上保安）とともに、「自主的かつ積極的な災害派遣」において、自衛隊が蓄積したノウハウを活用した災害派遣と防災行政への関与を行うようになった。

このように、自衛隊の災害派遣の歴史的展開は、当初から世論の支持を受け、防衛庁・自衛隊の側から積極的に関与してきたものではなかった。しかし、自衛隊の災害派遣における優位性とその必要性が認識されるのに伴い、政府や自治体のレベルにおいても、その積極的活用が行われ、それに対応して、自衛隊の側も自主的かつ積極的な対応をとるようになったのである。しかし、こうした災害派遣における自衛隊の活用は、自衛隊が「軍隊」として持つ国防や治安維持の任務に対して、従たる位置を占めるものである。災害派遣に対する政府や世論の期待が高まることと裏腹に、国防や治安維持の役割が相対的に低下することは軍事組織としては受け入れがたいものであるともいえる²。こうした矛盾を抱えながら、国防能力を維持向上させつつ、同時に災害派遣においても、自衛隊がそのニーズに応えていくためには、自衛隊の組織や部隊編成、装備、その活用方法についての、政府・自衛隊・自治体のみならず、国民レベルでの広範な議論とその合意が必要であろう。

本論文はこのような問題意識に基づき、阪神・淡路大震災と東日本大震災の2つの巨大地震に対する自衛隊の対応を分析する。その結果、自衛隊が学習する組織として、阪神・淡路大震災の教訓に学び、制度や組織の革新に活かすこと

¹「自衛隊の災害派遣について知ることのできるページ」<http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/5761/outline.html#hist>

²その真逆に、半田は、自衛隊による災害派遣を自衛隊の主要任務にすべきことを主張している。すなわち、自衛隊は国家組織として最大の公共財であり、公共財を活用する意味で、世界の軍隊の遅れてきた軍隊として最後尾に並ぶよりも、進化した自衛隊として、国防の看板を掲げつつ、国内外の災害派遣に活躍し、官民からの専門家を募ることを提案している（半田滋『聞えない軍隊 一肥大化する自衛隊の苦悶一』講談社、2005年、183ページ）。

で、東日本大震災にどのように対応しえたのか、こうした災害派遣における自衛隊の役割に対して世論がどのように評価したのかを検証することとする。

1. 分析モデル—学習する組織

組織学習論は、経営組織論で用いられる概念で、経営組織における動的かつ継続的な変化のプロセスを扱う分野を指す。組織学習とは、安藤（2001）によれば、組織が新たな知識や価値を獲得するプロセスである³。では、こうした学習する組織は、どのように自己革新を遂げるのか。野中（1993）は、組織の自己革新は、既存の組織秩序を解体し、新たな組織秩序を創造する過程としてとらえることができるとする⁴。この組織の秩序の解体と創造をもたらすものは何か。野中は、それをカオスと揺らぎにもとめる。カオスとは、まったくの混乱状態ではなく、その時点では個別の状態が一義的・決定論的に決まらない連続的不安定状態のことをいう。カオスは、情報創造のトリガーとなり、自己革新を組織にもたらす。野中は、組織の自己革新とは、環境の変化を主体的に受け止めて新しい情報を創り、それが組織に共有され、組織全体の意識や行動がいつせいに変わることであり、環境の変化に合わせた組織全体の認識、資源、構造、行動の転換が巨視的に変わるというプロセスすべてを意味するとしている⁵。では、このような組織が自己革新を遂げるためには、組織に何が求められるのか。センゲ（2011）は、組織が持続するためには、自律性が必要で、自律するためには自らが考える、学習する組織でなければならないとし、学習する組織とは、目的を達成する能力を効果的に伸ばし続ける組織で

あり、組織を構成する人々が、内省的な対話により、志を育成し、複雑性の理解の能力と実践をバランスよく伸ばすことができる組織であるとする。また、学習する組織は組織の変容が可能であり、問題を主体的にとらえ、問題の構造に目を向けることができる組織であるとしている⁶。

ところで、自衛隊は、企業や大学のような開放的で自律的な組織というよりは、閉鎖的で他律的な組織という側面を持つ。企業や大学の組織で論じられるようなこうした組織学習論のモデルは、そもそも自衛隊においても、成り立ちうるであろうか。

しかし、筆者は、自衛隊という組織は、その成り立ちにおいて、通常の軍隊とは異なり、常にユーザーである国民目線で活動してきた、柔軟性を持つ組織であったのではないかと考える。つまり、軍隊は、国益の観点から、時に国民の利害と対立しても、その存在が肯定されるが、自衛隊は、国民の理解と支持がなければ、憲法上の理由からもその存在が正当化されない組織であるといえる⁷。ゆえに、自衛隊は、常に国民の目線に立って、環境の変化に対応し、その組織の自己革新を図ってきた（図らざるを得なかった）と考えられるのである。

そこで、本分析では、この組織学習論の理論を用い、自衛隊が未曾有の大地震である阪神・淡路大震災と東日本大震災のカオス状況に対して、災害派遣においてどのような活動を行ったのか、そこで得た教訓や世論の評価という新たな環境の変化に対して、どのような自己革新を行ったのかを分析することとする。

分析の方法としては、阪神・淡路大震災の前後で自衛隊の組織と行動の制度や体制がどのように変化し、その教訓を東日本大震災において活かしたかを分析し、自衛隊が大震災への災害

³ 安藤史江「組織学習論における3系統」『経営学論集』71巻、南山大学、112-117ページ。

⁴ 野中郁次郎「組織の自己革新」伊丹敬之・加護野忠男・伊藤元重『リーディングス日本の企業システム2 組織と戦略』有斐閣、1993年、411ページ。

⁵ 同418ページ。

⁶ ピーター・M・センゲ（枝廣淳子・小田理一郎・中小路佳代子訳）『学習する組織—システム思考で未来を創造する』英治出版、2011年。

⁷ 1952年の警察予備隊に関する世論調査では、「予備隊は何のために」の回答では国内治安の維持33%、国土防衛のため22%、軍隊創設の準備11%、軍隊の代わり5%、軍隊として3%、その他3%、わからない22%であった（朝日新聞調査、以下同じ）。また、同年の9月の調査において、「吉田首相は「警察予備隊は新しい軍隊の土台となれ」の考え方」に対する意見について、賛成38%、反対33%、わからない29%と、賛否は拮抗していた。1953年の調査では「保安隊をふやせ」という意見と、国民の暮らし向きをよくせよという意見、どちらに賛成しますか」に対して、暮らし向きをよくする61%、保安隊をふやす23%、意見なし16%であった。自衛隊の発足時において、国民は軍隊の復活よりも、日々の暮らしの改善を望んでいたのである。自衛隊に対して世論調査で国民の賛成が過半数を上回るのは、戦後20年以上が経過した1969年であった。1969年の調査では、「自衛隊とか軍隊とかと軍事力が必要だ」という意見と、そのような軍事力は必要ないどちらの意見に賛成ですか」に対して、必要64%、必要ない26%、その他の答3%、答えない7%という世論の結果が示された。

派遣というカオス状況に対して、どのような組織としての自己革新を果たしたのかを検証する。そして、この革新のプロセスにおいて、世論の評価がどのように影響したかを関連づけながら分析することとする。

2. 阪神・淡路大震災への災害派遣の結果、自衛隊はどう変わったか

2.1 自衛隊の対応と世論の批判

1995年1月17日、5時46分、淡路島（北緯34度36分、東経135度02分）を震央とする強い地震が発生した。阪神・淡路大地震は、死者・不明者6,436人、負傷者43,792人、焼失面積834,663㎡を記録し、最大約310,000人の避難者を出した災害である⁸。災害の特徴としては、淡路島から神戸、芦屋、西宮、宝塚にかけた帯状の地域で震度7を観測し、その地域が日本有数の大都市の中心部を横切っていたため大規模な被害となった。この地震では多くの火災が発生し、多数の犠牲者が出ることとなった。阪神大震災の犠牲者は1948年の福井地震の3,769人を超えて、1923年、関東大震災の犠牲者約14万人、1891年の濃尾地震、約7,200人に次ぐ惨事となった⁹。地震の規模はM7.2であったが、震源の深さが14.3キロメートルの浅い地点で発生したこと、都市部の神戸市で直下型の地震であったことが、大きな被害をもたらした¹⁰。

この阪神・淡路大震災の発災に対し、中部方面隊を主力とする自衛隊は101日間、延べ225万4,700人の隊員を派遣し、人命救助、給水を初めとする生活支援、倒壊家屋の解体など復興支援にあたった。災害派遣期間中は車両約35万両、航空機約1万3000機、艦艇680隻が投入された¹¹。

この災害派遣において、のちの自衛隊の組織

や対応の在り方に大きな教訓となったのが、初動体制の遅れである。阪神・淡路大震災は想定以上の被害が発生し、通常の危機管理では機能しないことが露呈し、その後の災害対策に大きな教訓を与えることとなった。政府、地方公共団体との情報の把握が遅れたこと、地方公共団体による自衛隊の災害派遣要請が遅れて、自衛隊の派遣が遅れたことなど、さまざまな問題点が浮き彫りになった¹²。

阪神・淡路大震災が発生した当初は兵庫県庁のシステム端末コンピューターが地震により転倒し、停電した¹³。被害の大きかった神戸市と兵庫県の情報伝達手段は電話回線1回線のみであり、電話回線が混雑し、連絡を取ることはできなかった¹⁴。兵庫県の貝原俊民知事から陸上自衛隊に災害派遣の正式要請があったのは午前10時であり、発生から既に4時間以上が経過していた¹⁵。その間、自衛隊を派遣する事が出来なかった。当時、自衛隊は地震発生から約2時間後に兵庫県伊丹市の普通科連隊が出動し、救援活動を開始した。しかし、本格的な救援隊派遣が決定されたのは知事からの出動要請があった10時15分過ぎであり、地震発生から4時間半近くが過ぎていた¹⁶。

当時の災害派遣の根拠は、自衛隊法第83条で「都道府県知事、海上保安庁長官、管区海上保安本部長または空港所長は、天変地異その他の災害に際して、人命または財産の保護のために必要と認める場合には、防衛庁長官またはその指定する者（方面総監、師団長、駐屯地司令など）に部隊などの派遣を要請できる」こととなっていた。知事らの要請がなければ自衛隊の派遣ができない根拠は、「知事などが災害対策の第一次的責任を負っており、災害の状況を全般的に把握できる立場にあることから、知事などの要請を受けて自衛隊の派遣を判断することが最適と考えられたことによる¹⁷」とされていた。また、特に緊急を要し、都道府県知事な

⁸ 「自衛隊の災害派遣について知ることのできるページ」

⁹ 毎日新聞社編『ドキュメント 阪神大震災全記録』毎日新聞社、1995年、161ページ。

¹⁰ 立命館大学震災復興プロジェクト編『震災復興の政策科学』有斐閣、1998年、264ページ。

¹¹ 防衛問題研究会編『よくわかる日本の防衛』日本加除出版、2000年、183ページ。

¹² 同上192ページ。

¹³ 立命館大学震災復興プロジェクト編・前掲書97ページ。

¹⁴ 同273ページ。

¹⁵ 毎日新聞社編・前掲書115ページ。

¹⁶ 同128ページ。

どの要請を待つ余裕がないと認められるときには、要請を待たずに部隊などの派遣ができる、いわゆる自主派遣も可能であった¹⁸。しかし、実際には、部隊の判断だけで、この自主派遣を行うことは自治体との関係などから困難を伴っていた。災害時における人命救助は時間との闘いである。出勤が早ければ早いほど、被災者の救命率は高まる。逆に初動が遅れることによって、救えるはずの命が奪われたことになる。災害時における人命救助のタイムリミットは72時間と言われるが、自衛隊への派遣要請が発生時から4時間を経過していたことは、致命的なことであった。もちろん、人命救助は自衛隊だけがその役割を担うのではなく、警察や消防などが一義的な任務を負っている。しかし、阪神・淡路大震災の発生時には、その規模の大きさによって、警察や消防だけでは到底対応できない災害が広域的に生じていたのである。都道府県知事からの要請が遅れたのは、知事自身が被災し、地域の神戸市や兵庫県行政機能がマヒしていたことにも原因が求められる。

このように、阪神・淡路大震災では情報の収集や伝達などの情報活動に大きな障害が生じていた。断片的な情報で総合的な情報がわからず、各機関の救援活動を指揮する能力を国も自治体も持っていなかったのである¹⁹。地震の災害の第一報が官邸に届いたのは午前7時過ぎであり、災害対策基本法に基づく「非常災害対策本部」が設置されたのは午前11時頃であった。地震などの担当官庁は国土庁であったが、災害対処に関する事務調整が主体であり、災害救援活動を総合的に対応する機能はなかった²⁰。

さらに、被害を大きくしたのは、地元自治体の兵庫県も神戸市も阪神・淡路大震災に見舞われるまでに、地域の防災活動に自衛隊を活用することに消極的であり、こうした普段からの訓練や連絡体制の不備から、震災発生当初に、自衛隊との連携を取ることができなかったのだ

る²¹。神戸市は、戦後、共産党を含むオール与党体制の宮崎市長時代が長く続き、自衛隊に批判的な政治姿勢を持つ政治家が少なくなかった。そのため、自衛隊との連携はほとんど顧みられず、阪神・淡路大震災より前の10数年は、市の防災会議、訓練にすら自衛隊は参加していなかったとされる²²。

村上(2013)は、自衛隊と1970年代当時の革新自治体の間で、国政レベルでも大規模災害時の自衛隊の役割について建設的な議論が交わされず、伊勢湾台風を最後として多くの犠牲者を出す災害が1980年代までの冷戦時に発生せず、結果として1995年の阪神・淡路大震災が発生し、自治体と自衛隊の連携不足、大規模災害時の防衛庁・自衛隊の全体責任の欠如が一気に露呈したことに言及している²³。事実、阪神・淡路大震災では、これらの各種要因が重なり合い、自衛隊の部隊を早期に派遣することができなかったのである。

このように、都道府県知事からの要請がなければ実質的に自主派遣が困難であるという制度上の問題、地元自治体が被災している状況で、情報の収集や伝達に支障が生じ、官邸を始め中枢部にも情報回路が働かなかった問題、地元自治体と自衛隊との関係が疎遠であったことによる普段からの訓練や連絡体制が不備であったことなど、さまざまな要因が自衛隊の初動態勢の遅れにつながり、課題を残した。一方、正式の災害派遣後の自衛隊はめざましい実績を残した。人命救助の人数は陸上自衛隊が157名、海上自衛隊が8名、遺体の収容は陸上自衛隊が1,221名、海上自衛隊が17名だった。患者の空輸は陸海空で81名、遺体の輸送は三自衛隊で479名であった。給水支援は61,023トン、医療支援は21,63人、給食支援は869,225食分、そのほか入浴支援や防疫支援、ごみ処理などの生活支援が行われ、緊急物資輸送では、糧食、飲料水、毛布、燃料、医薬品、テント、仮設トイ

¹⁷ 防衛庁『平成13年版防衛白書』http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2001/honmon/frame/at1305010200.htm

¹⁸ 防衛問題研究会編・前掲書182ページ。なお、自衛隊法83条2項では、「防衛大臣又はその指定する者は、前項の要請があり、事態がやむを得ないと認める場合には、部隊等を救援のため派遣することができる。ただし、天災地変その他の災害に際し、その事態に照らし特に緊急を要し、前項の要請を待つとまがなと認められるときは、同項の要請を待たないで、部隊等を派遣することができる。」と規定されている。

¹⁹ 松島悠佐『大震災が遺したもの—教訓は生かされたか、阪神淡路・十年目の事実—』内外出版、2005年、10-11ページ。

²⁰ 松島・同24ページ。

²¹ 松島・同29ページ。

²² 松島・同34ページ。

²³ 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、15ページ。

レなどが車両や空輸で実施された。復旧活動では、道路の啓開や倒壊家屋の処理、瓦礫の輸送等が行われた²⁴。派遣期間 101 日間で、延べ 225 万人の隊員が派遣された、この未曾有の災害派遣の活動は、被災地の自治体や市民からも高い評価を得ることとなったのである。

震災後に実施された 1995 年 7 月の総理府実施の「今後の自衛隊の役割に関する世論調査」では、自衛隊の阪神・淡路大震災への災害派遣について、おおきな成果を挙げたとの回答が 38.4%、ある程度成果を挙げたとの回答が 51.8% になるなど、国民からも高い支持を受けることとなった²⁵。一方、同世論調査では、阪神・淡路大震災への災害派遣について、国民の間に、不満があることも明らかになった。

災害派遣全般については、国民は高い評価をしたものの、自衛隊の派遣そのものが迅速であったかとの設問に対し、迅速であった 10.7%、どちらかといえば迅速であった 20.9% に対し、どちらかといえばもっと早くすべきであった 37.0%、もっと早くすべきであった 26.2% と、もっと早くすべきが大きく上回っていた。このように、初動体制の遅れについては世論も批判的であった。また、災害派遣に必要な改善について複数回答で尋ねたところ、災害派遣要請等手続関連の見直し（都道府県知事などの要請を受けて派遣されることなど）に 52.0% が、関係機関（各省庁や自治体）等の連絡・調整が 42.3%、活動円滑化のための法令（災害派遣部隊の活動を円滑にするための権限や許認可に関する法令）見直しに 41.9%、災害派遣に役立つ装備（ヘリコプターから地上に映像を伝送する装備など）の充実に 28.3%、災害派遣関連の訓練（関係機関との共同防災訓練）の積極的実施に 21.6% が必要と答えていた。

2.2 災害派遣の教訓から自衛隊はどう変わったか

このような世論の批判に対して、自衛隊は、の阪神・淡路大震災などにおける災害派遣の教訓を踏まえ、どう変わったのであろうか。ここ

では、組織学習論の観点から、自衛隊が環境の変化に対して、組織全体の認識、資源、構造、行動をどのように転換したかを見ることとしよう。まず、自衛隊は、大震災を教訓に地方公共団体などとの緊密な協力関係を構築する必要性と災害派遣を更に円滑に行うための態勢の充実を組織全体の認識として有するようになった。

そのため、政府全体の取組として、「防災基本計画」の大幅な修正や「災害対策基本法」の改正などが行われた。防衛庁も、防衛庁長官を議長とする「災害派遣検討会議」を発足させ、各種の検討を行うとともに、自衛隊法の改正や「防衛庁防災業務計画」の修正などを行った。

自衛隊に係る具体的措置としては、自衛隊の災害派遣は、都道府県知事などからの要請による派遣を原則とし、自主派遣はこれを補完するものとして例外的に規定されている。しかし、①突発的な大災害が発生し、地方公共団体が早期に状況を把握することが困難な場合には、自衛隊側も地方公共団体を經由した情報のみでは的確な情報把握を行うことが困難であること、②また、このような場合には、自衛隊に対する災害派遣の要請が遅れる場合があること、③自衛隊の早期の救援活動（特に人命救助）についての国民の期待が極めて大きいことがあきらかになった。これらを踏まえ、自主派遣を行う際に、部隊長などが迅速かつ的確に判断できるように、防衛庁は 1995 年 10 月に防衛庁防災業務計画を修正し、自主派遣を行う場合の基準を次のように明記した。すなわち、①地方公共団体など関係機関に対して災害に関する情報を提供するため、自衛隊が情報収集を行う必要があると認められる場合、②都道府県知事などが自衛隊に災害派遣の要請を行うことができず、直ちに、自衛隊としての救援を行う必要があると認められる場合、③自衛隊が実施すべき救援活動が明確で、その活動が人命救助に関するものであると認められる場合、④その他、特に緊急を要し、都道府県知事などからの要請を待ついとまがないと認められる場合に、自衛隊が自主派遣をすることが可能となった²⁶。また、震度 5 以上の地震が発生した場合には、自衛隊が航空

²⁴ 「自衛隊の災害派遣について知ることのできるページ」

²⁵ 防衛庁『平成 8 年版防衛白書』大蔵省印刷局、1996 年、245-246 ページ。

²⁶ 防衛庁・前掲書 182-183 ページ。

機などを活用して被害情報を収集し、迅速に内閣総理大臣などに報告する態勢をとることとして、官邸との情報連絡の迅速性を確保することとなった。

一方、阪神大震災で現場の指揮にあたった元中部方面総監の松島は、被災者の避難誘導、救援活動において自治体、住民との連携が必要であることを述べている²⁷。この地方公共団体との連携については、1995年7月の防災基本計画の修正により、情報連絡体制の充実や共同の防災訓練の実施など、平常時から自衛隊と地方公共団体などとの連携がより強化された。阪神・淡路大震災以降、従来、自衛隊との協力関係が存在しなかった地方公共団体においても、共同防災訓練などの協力関係が具体化した²⁸。2004年の新潟中越地震、2008年の岩手・宮城内陸地震の災害発生時には、こうした自衛隊との連携が活かされ、自衛隊と地方公共団体との連携は一層強まることとなった。

また、1995年12月の災害対策基本法改正では、市町村長は区域内で災害が発生した場合に、都道府県知事に対し、自衛隊の派遣の要請を要求できるとともに、要求ができない場合には、直接、防衛庁長官またはその指定する者に災害の状況などを通知できることが明記された。

他方で、災害派遣時の自衛官は、警察官などと比較して、救助など応急措置のための十分な権限を有していなかった。しかし、大震災の教訓により、人命の保護および救援活動の円滑な実施の観点から、災害応急対策のために必要な自衛官の権限を法律上規定すべきことが強く認識された。このため、1995年6月の災害対策基本法の改正により、災害派遣時の自衛官は警察官がその場にいない場合に限り、災害時における自衛隊の緊急通行車両の通行を確保するため、道路上の放置車両の除去などの措置をとれることとなった。また、1995年12月の災害対策基本法の改正、大規模地震対策特別措置法の改正及び自衛隊法の改正により、災害派遣時の自衛官は、市町村長（またはその委任を受けた職員）、警察官および海上保安官がその場に

ない場合に限り、以下のようなことができることとなった。①建物の倒壊や崖崩れの危険性の大きい場合などに、警戒区域を設定し、立ち入り制限・禁止、退去を命ずること、②救援活動における活動拠点や緊急患者の空輸に必要な通信中継所の確保などのため、土地や建物を使用すること、③倒壊家屋から人命救助を行う場合などに、障害となる被災した建物などを移動し、あるいは撤去すること、④現場の自衛官では足りない場合などに、住民または現場にいる者に人命救助や水防などの業務を行わせることが、法律上規定された²⁹。

こうした自衛隊の行動は、ソフト面だけでなく、災害派遣に活用しうる装備などのハード面の整備も必要である。1995年度補正予算により、①ヘリコプターなどで収集した映像情報を伝送するシステム、②カッターやジャッキなどを備えた人命救助システム、③輸送用車両、④施設機材、⑤給水、入浴、トイレ支援などに活用しうる諸機材、防災無線などの整備が行われた³⁰。

官邸の危機管理の仕組みも阪神・淡路大震災を契機に、刷新された。1995年2月には大規模地震等が発生した場合、関係省庁の局長等の幹部は緊急に総理大臣官邸に参集し、緊急参集チーム会議を開催して、情報の集約を行うこととし、1996年には、内閣情報集約センターを設立して災害時における情報収集の24時間体制を整えた。2002年4月には、新官邸に危機管理のための機器等を設置した「危機管理センター」が設立された³¹。被害情報を早期に収集・集約するための整備については、指定行政機関・指定公共機関等を結んでいる中央防災無線網の充実・強化を図ったほか、災害対策実働組織をもつ警察庁、防衛庁、消防庁、国土交通省、海上保安庁のヘリコプターから送られてくる被災地の映像や、地震発生直後に被害のおおまかな規模を把握する地震被害早期評価システム（EES）による被害推計などにより被害情報を把握・分析できるよう整備が図られた。

このように、自衛隊は、阪神・淡路大震災という未曾有の大災害に対して、その初動体制の

²⁷ 朝日新聞「自衛隊50年」取材班「自衛隊知られざる変容」朝日新聞社、2005年、379ページ。

²⁸ 防衛問題研究会編183ページ。

²⁹ 防衛庁・前掲書184-185ページ。

³⁰ 同187ページ。

³¹ 松島・前掲書60-61ページ。

遅れや、自治体との連携体制や訓練の欠如、官邸との情報連絡の遅れといった顕在化した教訓をもとに学習し、組織の認識や資源、構造、行動を法的整備や計画の策定、自治体との関係強化、予算配分等によって、自らの組織を革新し、以後の災害派遣への準備態勢をより強化なものにすることとなった。では、こうした環境の変化に対応し、自己革新が行われた自衛隊は、新たな大震災の発生に対して、組織としてどのような対応をなしたものであろうか。

3. 東日本大震災への派遣で自衛隊は成果を挙げたか

3.1 自衛隊の対応とその成果

2011年3月11日、14時46分、東日本大震災が発生した。この地震と津波により、12都道府県で死者・行方不明者18,537人、負傷者6,146人、全壊住宅126,577棟などの深刻な被害をもたらした³²。また、福島第一原子力発電所の爆発が発生し、地震だけでなく複合的な災害に見舞われることとなった。地震規模としてはマグニチュード9.0で、阪神・淡路大震災の1,450倍の規模の地震であった³³。

東日本大震災では、被災地である福島県、宮城県、岩手県の各知事の要請に基づいて災害派遣活動が実施された。自衛隊は、地震発生直後の14時50分に防衛省災害対策本部を設置し、航空機などによる情報収集を行った。15時30分に第1回防衛省災害対策本部会議を開催、18時に大規模震災災害派遣、19時30分に原子力災害派遣が防衛大臣から発令された³⁴。震災発生の当日の深夜までに8,400人の自衛隊員、航空機190機、艦船25隻が投入された。翌日には2万人の自衛官が動員され、4日後には全国各地から約7万人の陸上自衛官が現地に派遣さ

れている³⁵。3月14日には、陸上自衛隊東北方面総監を指揮官とする陸海空の統合任務部隊が編成された。派遣部隊の規模は、3月13日に菅内閣総理大臣が10万人態勢を指示したこともありピーク時で人員が最大約10万7,000名、艦艇59隻、航空機約540機となった。その中核は陸上自衛隊であり、派遣隊員数の7割を占めた。

このように、阪神・淡路大震災の時と異なり、災害派遣計画の見直し、地方自治体との平素からの連携の強化により、迅速な部隊の派遣が行われた。

東日本大震災は大規模災害の対応と原子力災害の対応の2つの対応に分けて実施された。東日本大震災の発生当時の活動は人命救助を災害派遣活動の優先事項とされた。この、初期活動により、1万9,000人の被災者の救出がされている³⁶。

初期活動以降は行方不明者の搜索、被災者に対する生活支援活動に移行した。2011年5月10日には段階的な撤収が行われ、8月31日に大規模震災への対応を終結する発令がされている。原子力災害派遣は12月26日まで継続された³⁷。原子力災害派遣では、発生当時は原子炉を冷却する放水作業が活動内容であったが、発生当時の数日後から放射能汚染のモニタリング支援、行方不明者の搜索、避難者誘導支援、除染活動が主要な活動であった³⁸。

こうした迅速な行動を可能にしたのは、陸上自衛隊が災害派遣即応部隊として2,700人、車両約400両、ヘリ約30機を24時間待機させており、これが即応態勢に効果的な役割を果たした。なお、東日本大震災では東北方面隊が中心となり、初動対応にあたった³⁹。東日本大震災では自衛隊として初の統合任務部隊を編成して活動が行われ、JTF-Tohokuが編成されている原子力災害活動は陸上自衛隊の中央即応集団の部隊が防衛大臣の直接指揮下で任務にあたった⁴⁰。

³² 村田和彦「東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し—災害対策基本法、大規模災害復興法」『立法と調査』第345号、2013年、126ページ。

³³ 務台俊介『続・地域再生のヒント—東日本大震災の教訓を生かす』ぎょうせい、2012年、105ページ。

³⁴ 田村重信『日本の防衛政策』内外出版、2012年、306ページ。

³⁵ 谷内正太郎編『日本の安全保障と防衛政策』ウェッジ、2013年、236ページ。

³⁶ 同234ページ。

³⁷ 同。

³⁸ 同。

³⁹ 同237-238ページ。

最終的な自衛隊による主な活動実績は、人命救助 1 万 9,286 名（全体の約 7 割）、遺体収容 9,505 体（全体の約 6 割）、物資輸送 1 万 3,906 トン、給水支援 3 万 2,985 トン（最大約 200 か所）、給食支援 500 万 5,484 食（最大約 100 か所）、入浴支援 109 万 2,526 名となっており、その他、航空機による情報収集、消火活動、人員及び物資輸送、医療支援、道路啓開、がれき除去、防疫支援、ヘリコプター映像伝達による官邸及び報道機関等への情報提供、自衛隊施設における避難民受入れ、慰問演奏、政府調査団等の輸送支援等が実施された⁴¹。その規模は阪神・淡路大震災を大きく上回るものとなった。

東日本大震災では、自衛隊の活動とは別に、在日米軍によるトモダチ作戦（Operation TOMODACHI）と名づけられた共同作戦が行われた。トモダチ作戦では、米海軍・陸軍の約 300 名が地震発生後に仙台空港に派遣され、被災した空港の復旧活動が行われた。宮城県の大島では、米海兵隊による瓦礫撤去作業を中心とする湾岸施設の復旧作業が行われた。米陸軍は学校、鉄道の瓦礫撤去作業、音楽演奏の支援を行った⁴²。東日本大震災では米軍だけではなく、20 カ国を越える国からの多国間協力が行われ、約 1,000 名の救助要員、約 40 匹の救助犬が各国から派遣され活動を行ったのである⁴³。

3.2 災害派遣の教訓を自衛隊はどう活かしたか

このように、東日本大震災においては、阪神・淡路大震災の教訓を活かし、陸上自衛隊を中心とする迅速な初動出動によって、多くの人命救助が行われた。特に、地震発生当日から約 8,400 人を派遣し活動を行うなど、陸自多賀城駐屯地や空自松島基地などが被災し、航空機や車両が

水没する被害を受ける厳しい状況の中、被災者の人命救助のため、可能な限りの人員・装備を投入して、大規模かつ迅速な初動対応を行った。防衛大臣が大規模震災災害派遣の命令を出したのは、地震発生当日の 18 時である。この大規模震災災害派遣は、大規模震災が発生した場合に、自衛隊法のほか、「自衛隊の災害派遣に関する訓令」（昭和 55 年防衛庁訓令第 28 号）第 14 条に基づき、防衛大臣の命により、方面総監、自衛艦隊司令官、地方総監または航空総隊司令官が災害派遣実施部隊の長となって部隊などを派遣することをいう⁴⁴。ところが、当時の火箱芳文陸上幕僚長の回顧録によれば、震災発生からわずか 30 分で全国の陸上自衛隊に初動命令を下し、各方面から東北へ向けて一斉に部隊を出動させたとされる⁴⁵。この陸幕長の判断は、防衛大臣からの災害派遣命令に先行するものであり、責任問題にも発展しかねない事態であった。つまり、実質的な自主派遣を陸幕長の判断で行ったということになる。しかし、結果的に、この初動が功を奏して、自衛隊の人命救助の人数は、19,000 千人にも上った。阪神・淡路大震災では自衛隊の初動は大きく出遅れ、そのため救助実績は、自衛隊 165 人に対し、警察 3,495 人、消防 1,387 人であった。しかし、東日本大震災での救助実績は、自衛隊 19,286 人、警察 3,749 人、消防 4,614 人と、大きな成果を挙げることとなったのである。しかし、この点に関して、防衛省・自衛隊は、被災者の捜索や人命救助活動について、発災後 72 時間の間に人命救助に投入できた隊員の数に限界が存在したことなどを指摘し、防衛省は発災直後の部隊集中要領に関する検討や、第一線部隊等の充足率向上等を通じたマンパワー確保の必要性を示している⁴⁶。まだ、救える命があったというのである。

⁴⁰ 同 238 ページ。

⁴¹ 今井和昌「東日本大震災における自衛隊の活動・日米協力—自衛隊の災害派遣と米軍のトモダチ作戦の課題—」『立法と調査』第 329 号、2012 年、第 329 号、62 ページ。

⁴² 同 242 ページ。

⁴³ 産経出版社編『闘う日本—東日本大震災 1 カ月の全記録』産経新聞社、2011 年、77 ページ。

⁴⁴ 防衛省『平成 24 年版防衛白書』<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2012/2012/html/n3131000.html>

⁴⁵ 地震発生直後に火箱陸幕長は、君塚東北方面総監に、「東北方面隊全員に非常呼集。全力で災害派遣に出動し、海岸部の担当地域に向かえ。津波警報が発令されているので注意せよ。爾後、全国の部隊を速やかに集中し、増援する。県知事からの要請など待たなくてよい。ただちに出勤せよ！」と指示したという。火箱芳文『即動必遂東日本大震災陸上幕僚長の全記録』マネジメント社、2015 年。

⁴⁶ 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 11 月。

<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf>

一方、陸上自衛隊には、日本全域における運用を総括する機能がない。海上自衛隊には「自衛艦隊司令官」、航空自衛隊には「航空総隊司令官」のそれぞれ、全部隊に指揮権を有するポストがあるのに対し、陸上自衛隊には、「陸上総隊司令官」のポストはなかった。そのため、陸上自衛隊の全国5方面隊を全国規模で指揮する権限は、統合幕僚長にあった。しかし、東日本大震災は、東北方面隊だけで対応できる規模ではなく、全国の方面隊の動員が必要であった。そのため、火箱は、実質的な陸上総隊司令官として、全国の陸上自衛隊の運用に当たらざるをえなかった。このことをきっかけに、防衛省・自衛隊では、日本全域における運用を総括する機能がないことを含め、統合運用の強化の観点から、指揮統制機能及び業務の在り方を検討する必要性を教訓事項として指摘し、のちに、陸上自衛隊総隊を設置する法改正につながった。一方、阪神・淡路大震災で、問題となった地方公共団体との連携に関しては、自衛隊は東北方面隊や宮城・岩手の自治体・防災機関等が参加した震災対処訓練「みちのくアラウ 2008」など地方自治体をまじえた訓練や、米軍と定期的に共同訓練を行っていた。こうした経験が、東日本大震災の災害派遣においては、有効に働いた。各レベル、関係機関の参加による平素の訓練実施の積み上げが大震災への対応に必要なことが再認識されたといえる。

このように、東日本大震災における自衛隊の活動は、初動体制における実質的な自主派遣や、全国の自衛隊からの動員、初めての三自衛隊による統合任用部隊を設置し、統合運用を行った。また、米軍との共同作戦による日米協力も行った。自治体との訓練の経験を活かした連携体制も初動時において機能したのである。自衛隊がこのような災害派遣の場面で機能できた要因については、組織として、指揮統制（集権と分権）と調整メカニズムが機能する組織であること、状況図など情報共有を図り、認識を統一して状況判断をすることができたこと、そして、衣食住と通信を自前で確保し、継続的に輸送手段を用いて、兵站や必要なものを確保できるという、

自己完結性を有していたことの三点が指摘できる。このような機能を有する組織は、自衛隊以外に無く、東日本大震災では、この自衛隊の持つ組織としての機能を阪神・淡路大震災での教訓を活かしながら、最大限に発揮することが作戦の成功につながったといえるのである。

こうした東日本大震災における自衛隊の活動について、内閣府が2012年1月に実施した「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」では、97.7%が東日本大震災の災害派遣について評価している。自衛隊に対する印象も「どちらかといえば良い」を含めた「良い」が、91.7%であり⁴⁷、総理府による同じ調査が始まった1969年以来の最高の評価を得ることとなった⁴⁸。また、トモダチ作戦を展開した米軍による支援活動については、「成果をあげたという印象を持っている」とする割合が79.2%という結果であった。

このように、国民が自衛隊の災害派遣活動を評価したのは、阪神・淡路大震災の失敗の教訓を生かした部隊の迅速な対応を展開したことが挙げられる。震災発生初日には約8,400人の部隊を投入し、震災後8日目には10万人規模の隊員が導入され、人命救助や行方不明者の捜索に大きな成果をあげた。また、被災地のニーズに応じた不足する物資の輸送や、給水支援、給食支援、入浴支援などでは、阪神・淡路大震災でのノウハウが活用され、ボランティアや行政職員などとの連携・協働による支援が展開された。こうした人命救助や生活支援での自衛隊の活躍ぶりが、自衛隊の災害派遣に対する世論の高い評価につながったといえる。

おわりに

以上の分析から、自衛隊は、阪神・淡路大震災の教訓から自らの自己革新を組織として遂げた。初動体制の遅れを挽回するために、自主派遣の基準の明確化や、地方公共団体との連携を強化するための訓練を実施した。何よりも、自主派遣を実質的に行うためには、地方公共団体

⁴⁷ 内閣総理大臣官房広報室「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」2012年1月

<http://survey.gov-online.go.jp/h23/h23-bouei/2-4.html>

⁴⁸ 布施祐仁「災害派遣と「軍隊」の狭間で一戦う自衛隊の人づくり」、かもがわ出版、2012年、6ページ。

との信頼性が不可欠である。阪神・淡路大震災以降の自衛隊の災害派遣における活躍が世論の高い評価を獲得し、そのことが、自治体側の協力姿勢をもたらしたともいえよう。自衛隊自身が装備を充実させ、災害派遣の即応部隊を組織するなど、災害派遣への態勢の確立に努めてきた自助努力も指摘できよう。

スカンプランドは自衛隊を災害救援に派遣することは、戦後日本の軍隊のあり方として新しい出発となり、旧日本軍も自然災害に対応していたが、1923年の関東大震災のような深刻なものに限られており、組織的なものではなかったことを指摘している⁴⁹。戦後の自衛隊は1951年の警察予備隊時のルース台風以降、継続して災害派遣活動を実施し、阪神・淡路大震災や、東日本大震災、最近では2014年の御嶽山の噴火に伴う災害派遣など、国民の生命財産を守る実力組織として、その評価を高めてきた。それは、自衛隊が国民からの信頼を勝ち取るための資産でもあったのである。その結果、自衛隊の存在する目的についての世論調査では、阪

神・淡路大震災以降は、災害派遣が国防を上回っているのである(図1)。また、こうした自衛隊の活動に対する世論の評価は現在、自衛隊の海外派遣の在り方をめぐって二分されている。最近の自衛隊の入隊者の志望動機の約8割が「災害派遣での活躍」や「海外での人道支援活動」であり、自衛隊の主任務である「国土防衛」を大きく上回っていることも指摘されている。自衛隊の海外派遣については、2000年代に至り、PKOへの派遣などで賛成が反対を上回る評価も得ているが、集団的自衛権をめぐる自衛隊の海外派遣については、世論の動向は、賛否均衡している。

国防、災害派遣、海外派遣のそれぞれは、現在、自衛隊にとって本来任務であり、いずれが主で、いずれが従であるという関係にはなっていない。自衛隊が、今後、どのような役割を自任し、組織としての在り方を定めていくかは、シビリアン・コントロールの観点からも究極的には主権者である国民が決定しなければならないのである。つまり、自衛隊が、これまでの経



出所：総理府・内閣府「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」による

図1 自衛隊の存在する目的についての世論調査

⁴⁹ アローン・スカンプランド(田中雅一・康陽球訳)「第6章「愛される自衛隊」になるために」田中雅一編『軍隊の文化人類学』風響社、2015年、224ページ。

験を活かして、大震災のようなカオスの状況において、組織の自己革新を図る必要性に迫られたとしても、その方向性を決めるのは、国民であり、その責任は極めて重いものであるということを指摘し、本論文の結論としたい。

参考文献

- 朝日新聞「自衛隊 50 年」取材班『自衛隊 知られざる変容』朝日新聞社、2005 年
- アローン・スキャブランド (田中雅一・康陽球訳)「第 6 章「愛される自衛隊」になるために」田中雅一編『軍隊の文化人類学』風響社、2015 年
- 安藤史江「組織学習論における 3 系統」『経営学論集』71 巻、南山大学
- 今井和昌「東日本大震災における自衛隊の活動・日米協力——自衛隊の災害派遣と米軍のトモダチ作戦の課題——」『立法と調査』第 329 号、2012 年、第 329 号
- 産経出版社編『闘う日本——東日本大震災 1 カ月の全記録』産経新聞社、2011 年
- 「自衛隊の災害派遣について知ることのできるページ」<http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/5761/outline.html#hist>
- 田村重信「日本の防衛政策」内外出版、2012 年
- 内閣総理大臣官房広報室「今後の自衛隊の役割に関する世論調査」内閣総理大臣官房広報室、1995 年 7 月
- 内閣総理大臣官房広報室「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」内閣総理大臣官房広報室、2012 年 1 月 <http://survey.gov-online.go.jp/h23/h23-bouei/2-4.html>
- 野中郁次郎「組織の自己革新」伊丹敬之・加護野忠男・伊藤元重『リーディングス日本の企業システム 2 組織と戦略』有斐閣、1993 年
- 半田滋『關えない軍隊——肥大化する自衛隊の苦悶——』講談社、2005 年
- ピーター M センゲ (枝廣淳子・小田理一郎・中小路佳代子訳)『学習する組織—システム思考で未来を創造する』英治出版、2011 年
- 火箱芳文『即動必達東日本大震災陸上幕僚長の全記録』マネジメント社、2015 年
- 布施祐仁『災害派遣と「軍隊」の狭間で—戦う自衛隊の人づくり』、かもがわ出版、2012 年
- 防衛研究会編『防衛庁・自衛隊〈新版〉』かや書房、1996 年
- 防衛省『平成 24 年版防衛白書』<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2012/2012/html/n3131000.html>
- 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 11 月 <http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf> 防衛庁『平成 8 年版日本の防衛』大蔵省印刷局、1996 年
- 防衛問題研究会編『よくわかる日本の防衛』日本加除出版、2000 年
- 毎日新聞社編『ドキュメント 阪神大震災全記録』毎日新聞社、1995 年
- 松高悠佐『大震災が遺したもの——教訓は生かされたか、阪神淡路・十年目の事実——』内外出版、2005 年
- 務台俊介『続・地域再生のヒント～東日本大震災の教訓を生かす～』ぎょうせい、2012 年
- 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
- 村田和彦「東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し——災害対策基本法、大規模災害復興法」『立法と調査』第 345 号、2013 年
- 谷内正太郎編『日本の安全保障と防衛政策』ウェッジ、2013 年
- 立命館大学震災復興プロジェクト編『震災復興の政策科学』有斐閣、1998 年