

南海トラフ地震に対応する自衛隊の災害派遣計画

北村知史

A Plan for a Disaster Dispatch by the Self-Defense Forces towards Nankai Trough Earthquake

Satoshi KITAMURA

Osaka University of Pharmaceutical Sciences, 4-20-1 Nasahara, Takatsuki, Osaka 569-1094, Japan.

(Received November 5, 2019; Accepted December 11, 2019)

南海トラフ地震に対応する自衛隊の災害派遣計画

北村知史

A Plan for a Disaster Dispatch by the Self-Defense Forces towards Nankai Trough Earthquake

Satoshi KITAMURA

Osaka University of Pharmaceutical Sciences, 4-20-1 Nasahara, Takatsuki, Osaka 569-1094, Japan.

(Received November 5, 2019; Accepted December 11, 2019)

Abstract The Great East Japan Earthquake that occurred in March 2011 was an unprecedented wide-ranging and complex disaster that was hit by a major earthquake, tsunami, and nuclear accident, mainly in the Tohoku region. The Self-Defense Forces mobilized a unit of up to 100,000 people in this national crisis, and contributed to disaster relief and disaster recovery in disaster areas by dispatching for activities such as lifesaving and life support. This paper examines how the Self-Defense Forces acted in the Great East Japan Earthquake and what lessons can be applied in the coming Nankai Trough earthquake.

Key words — Complex Disaster , Integrated Operation , Reserve Self-Defense Forces Official

1. はじめに

2011年3月に発災した東日本大震災は東北地方を中心に、大地震と津波、原発事故に見舞われた、未曾有の広範囲かつ複合災害であった。自衛隊は、この国家の危機的な事態に最大で10万人規模の部隊を動員し、人命救助や生活支援などの災害派遣で被災地の災害救助や災害復旧に貢献した。本論文は、この東日本大震災における自衛隊の災害派遣がなぜ可能となったのか、そこで得た教訓が、来るべき南海トラフ地震においてどのように応用可能なのかを検証することを目的とする。

自衛隊は、日本の平和と独立を守り、国の安全を保つことを主な任務とする防衛組織であり、陸上・海上・航空の3自衛隊からなり、最高指揮官である内閣総理大臣の統率のもとに防衛大臣が隊務を統括する。陸上(約13万8千人)・海上(約4万4千人)・航空(約4万6千人)の3隊の運用の指揮・命令を担う統合幕僚監部の長である統

合幕僚長が自衛隊のトップで、陸・海・空の各隊をそれぞれの幕僚長がまとめている。そうした点で、自衛隊は、統合幕僚長をトップに、作戦行動を遂行する単位である部隊に至るまで、複雑な任務を遂行できるような分業的ヒエラルキーによって組織されている。たとえば、陸上自衛隊では、まず規模によって方面隊・師団もしくは混成団・連隊・大隊・中隊・小隊または区隊・班などの単位に分けられ、それぞれの部隊の任務および戦域に応じて上位部隊および隊長を中心とした階級の順位および職務分掌に基づく指揮命令システムにより、部隊行動・作戦が展開される上意下達組織である。

日本の自衛隊の編制は、有事と平時の双方を想定したものであり、有事に際しては、隷属系統や兵科の異なる部隊を組みあわせ、独立した作戦行動が出来るような一つの単位を編成することも想定されている。自衛隊は、いかにその組織編成や行動の基準を状況に適合するように変化させたのか、本稿は、東日本大震災に際して、未曾有の大

規模災害に派遣された自衛隊の組織的対応と、その状況への適合について分析を行う。そのうえで、東日本大震災への災害派遣で得た自衛隊の状況適合の教訓を以後将来起こりうる南海トラフ地震にどのように応用可能とするのか、分析を行うこととする。

1.1 分析枠組み

分析枠組みとして、最大動員モデルを用いる。最大動員モデルは、日本の省庁の特徴は、少ない公務員数でより大きな実績を達成している点にある。村松は、省庁組織ごとに大きな目標をもち、この目標のもとに、全省庁組織を動員する仕組みを最大動員型リーダーシップと名付けている（村松 1994：97）。

村松は日本の行政管理システムが、組織に共有された目的を迅速に達成することを目指すのが最大動員型の管理運営としている（村松 1999：216）。

本論文では、南海トラフ地震の被害想定に基づいて、人員を投入するにあたり、内閣府によって防災業務計画が策定されているが、防災業務計画が自衛隊を中心とする国内の最大動員により、南海トラフ地震での災害対応が可能なのか検証を試みる。

2.1 阪神・淡路大震災での自衛隊の組織編成

1995年1月17日に阪神・淡路大震災が発生した。阪神・淡路大地震は、死者・不明者 6436人、負傷者 43792人、焼失面積 834663㎡を記録し、最大約 310000人の避難者を出した災害である。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 4700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。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 1221名、海上自衛隊が 17名であった。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 61023トン、医療支援は 2163人、給食支援は 869225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。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。

2.2 東日本大震災発災後の自衛隊の組織編成

2011年3月11日、東日本大震災が発生した。この地震と津波により、12都道県で死者・行方不明者 18537人、負傷者 6146人、全壊住宅 126577棟などの深刻な被害をもたらした。

自衛隊の派遣部隊の規模は、3月13日の菅直人首相による 10万人態勢の指示に基づき、ピーク時で全自衛隊員の 4割に当たる約 10万 7000人、艦艇 59隻、航空機約 540機が投入された。最終的な自衛隊による人命救助の実績は、1万 9286名に上った。

被災地の自衛隊の各部隊が被害を受けた状況において、10万人規模の投入は、全国からの最大動員が不可欠である。陸上自衛隊では、岩手県に第 2師団（北海道）約 3500人、第 9師団（青森県）約 4000人、宮城県に第 4師団（福岡県）約 4000人、第 14旅団（香川県）約 2000人、第 5旅団（北海道）約 1500人、第 6師団（山形県）約 5500人、第 10師団（愛知県）約 4500人、福島県には第 12師団（群馬県）約 2500人、第 13師団（広島県）約 1000人、さらに福島原発での災害対応に中央即応集団約 500人が投入された。

このような自衛隊の最大人員の投入が短期間で行えた理由として、山口昇防衛大学校教授（当時）は「ノウハウや準備があったのであれだけの

規模の部隊を東北地方に集められた」と平時からの自衛隊の組織の取り組みの指摘をしている(「日本経済新聞」2011年4月14日夕刊)。

日本の省庁の特徴は、少ない公務員数でより大きな実績を達成している点にある。村松は、省庁組織ごとに大きな目標をもち、この目標のもとに、全省庁組織を動員する仕組みを最大動員型リーダーシップと名付けている(村松1994:97)。陸上自衛隊を中心に、北海道から九州まで、全国の部隊が被災地に動員されたのは、自衛隊という組織が省庁一丸となって行動する最大動員のシステムを有していることの表れであろう。

さらに、東日本大震災では、初の陸上、海上、航空の3部隊の統合任務部隊が編成された。統合任務部隊とは、自衛隊法第22条1項・2項に基づいた「特定の任務」を達成するために編成された特別の自衛隊統合部隊のことである。陸・海・空自衛隊のいずれか2つ以上の部隊で編成され、統合任務部隊指揮官は隷下部隊以外の他自衛隊を含む部隊も指揮下に置かれる。

東日本大震災の対処では、発災直後の3月14日に北澤俊美防衛大臣が君塚栄治東北方面総監に対して、統合任務部隊の編成を命令した。統合任務部隊は、有事や大規模災害時などの必要に応じて編成されるものであり、軍種を越えて緊密に連携した行動がとることができ、複雑な事態に際してもより適切かつ迅速に対応することが期待された。災統合任務部隊(JTF)の指揮官であった君塚は「量的には10万人、質的には陸海空という文化の異なる部隊の臨時編成で、前例もマニュアルもない状況でどうすべきか。我々のみちはない、でも後ろには道ができる、その道のよしあしは後世の人たちに判断してもらうしかない」と当時を振り返り、指揮所の運用について「目標・目的を明確にしようと努めた。発災当初から1週間は、とにかく人命救助、その次は生活支援でいずれも速度を重視した」と当時の状況を述べている(君塚2011:48)。君塚の目指したリーダーシップの特徴は、危機において、政策遂行の優先順位を迅速かつ正確に指示したことである。その要因としては、山口が指摘するように、平素からの自

衛隊による準備体制と周辺自治体を交えた訓練の実施があった。しかし、津波による被害で現場の自治体や自衛隊の施設そのものが壊滅的な被害を受けた状況で、いち早く、全国からの10万人の動員と、3自衛隊の統合部隊を指揮しえたのは、指揮官自身が目標を明確にし、指揮所の指揮命令システムのもとで、組織が一丸となって目標に立ち向かったことにあったといえよう。また、この災害派遣では、初めて予備自衛官の招集が行われた。当時の即応予備自衛官は8500人、予備自衛官は4万7900人おり、その中から、即応予備自衛官は2179人、予備自衛官は441人が活動に従事した。

東日本大震災発災後の翌日の12日に5万人の自衛隊の派遣が投入されていたが、菅首相は北澤俊美防衛相に対して、「10万人をめどに態勢を」との要請が行われている。北澤防衛相は13日朝の防衛省対策会議で「救助を待っている人たちがいる現実には極めて重く、救助の手を差し伸べることができるのは我々自衛隊しかない。全軍を視野に入れて10万人態勢を敷いてほしい」と指示が行われた。10万人の派遣に伴って、防衛省は陸海空の各自衛隊別による指揮を改め、陸上自衛隊東北方面総監に指揮に一元化されることとなった。(「朝日新聞」2011年3月13日)。

3.1 東日本大震災における自衛隊の災害派遣活動と組織の限界

他方で、東日本大震災での災害派遣では、自衛隊の指揮命令をめぐる混乱が生じた。災統合任務部隊(JTF)の指揮官は、君塚総監であったが、当然のことながら、自衛隊法上、君塚総監は、北澤防衛大臣、折木統幕長の指揮下にある。発災直後に、菅首相から思い切った規模の隊員の被災地への派遣の指示を受けた北澤防衛大臣は、折木統幕長の助言により、10万人規模の派遣を首相に進言した。折木の助言は、自衛隊の災害派遣のシミュレーションで12万人までの自衛隊の投入が可能とする自衛隊防災計画に基づくものであった(北澤2012:28-29)。しかし、実際に10万人規模の運用を統幕長一人で指揮命令することは困難

を極めた。そこで、折木は、本来、陸上自衛隊のフォースプロバイダーとして、統幕長の命令に対して、部隊の提供を行う役割を担うに過ぎない陸幕長の火箱に実質的な指揮監督を求めた。当時の自衛隊には、海上自衛隊の「自衛艦隊司令官」、航空自衛隊の「航空総隊司令官」のような、全部隊に指揮権を有するポストがなかった。そのため、陸上自衛隊の全国5方面隊を全国規模で指揮運用する任に実質的にあたることとなった陸幕長の火箱は、あたかも、「陸上総隊司令官」として全国の陸上自衛隊を指揮監督することとなった。しかも、火箱のこうした判断は、防衛大臣の権限に基づく命令よりも先行して行われたものであり、文民統制に反する超法規的な行動でもあった(火箱2015:39-41)。

このことをきっかけに、防衛省・自衛隊では、日本全域における陸上自衛隊の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とりまとめ、後に、2017年に、安倍内閣において、陸上総隊創設などの改正自衛隊法を成立させ、2018年3月27日に陸上総隊が設置された。陸上総隊は全国に5か所ある方面隊を一元的に指揮する司令部として発足し、作戦基本部隊や各種部隊等の迅速・柔軟な全国的運用を可能とすることを目的としている。

なお、東日本大震災では、被災地におけるヘリコプターの災害救助における役割が再認識され、装備面でも、新たな進展の契機となった。防衛省は、東日本大震災以降、被災地において、ヘリコプターと護衛艦によるプッシュ型の災害救助を想定した大規模災害への対応を目的とするヘリコプター搭載護衛艦の整備を目指し、2018年末には、中期防衛力整備計画に、「いずも型護衛艦」の実質的な空母化が盛り込まれることとなった。

3.2 東日本大震災以降の組織運用の変化

東日本大震災の対応に関する教訓事項について、2011年8月31日に中間的な取りまとめが行われた。これを受けて、これまでに各機関・部門がそれぞれの所管事項についての検討が行われている¹。

東日本大震災時では防衛省内において、シチュエーション・ルームが設置され、対策本部の活動を支援が行われたが、地震後の教訓事項として、シチュエーション・ルームによる一元的な情報集約・共有の要領等についての検討が行われ、シチュエーション・ルームの設置訓練は、2012年度の自衛隊統合防災演習以降に盛り込まれることとなった²。

東日本大震災では陸上自衛隊の機動展開のため、輸送力の強化と民間輸送力等の活用に関する検討が必要として、教訓に盛り込まれることとなった。

4.1 南海トラフ地震に対応した自衛隊の対処計画と最大動員

駿河湾から遠州灘、熊野灘、紀伊半島の南側の海域及び土佐湾を経て日向灘沖までのフィリピン海プレート及びユーラシアプレートが接する海底の溝状の地形を形成する区域を「南海トラフ」という。この南海トラフ沿いのプレート境界で発生する地震が「南海トラフ地震」である。この南海トラフ地震は、概ね100～150年間隔で繰り返し発生しており、前回の南海トラフ地震(昭和東南海地震(1944年)及び昭和南海地震(1946年))が発生してから70年以上が経過した現在では、次の南海トラフ地震発生の切迫性が高まってきている。中央防災会議WGによる被害想定では、南海トラフ地震による死者は全国で約32.3万名、要救助者約34万名、全壊家屋は238.2万棟に達することが算出されている。この巨大地震による災害の経済的な被害は東日本大震災の16.9兆円

¹ 防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項(最終とりまとめ)」2019年10月25日 最終閲覧 <http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf>。

² 防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項(最終とりまとめ)」2019年10月25日 最終閲覧 <http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf>。

をはるかに上回る約220.3兆円と想定されている。

2019年5月の防災会議において、犠牲者が南海とトラフ地震の被害想定は2012年以来、約33.2万人の想定がされていたが、2019年5月31日では、23.1万人の被害想定とされた。被害想定が減少した理由として、津波からの津波避難意識向上により、津波による死者数減、建て替えや耐震改修、建物倒壊による死者数減、揺れによる全壊棟数減、感震ブレイカーの普及、地震火災による死者数減、焼失棟数減、建築物や人口データの更新による増減が主な減少要因としている。（内閣府（2019）「南海トラフ地震防災対策推進基本計画変更の概要」）。

政府は、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法に基づき、2014年3月に「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」を制定している。また、防衛省も、平成26年度防衛計画の大綱において、南海トラフ地震は十分な規模の部隊を迅速に輸送・展開して初動対応に万全を期すとともに、統合運用を基本として、自衛隊員のローテーション態勢を整備することにより、長期間にわたる対処態勢の持続を可能とする計画を策定することが盛り込まれている。

具体的には、防衛大臣の指示を受け、統合幕僚長は、「自衛隊南海トラフ巨大地震対処計画」を作成し、2013年度末に防衛大臣に同計画を報告している（統合幕僚監部（2014）「自衛隊南海トラフ地震対処計画の概要」）。同計画では、地震の発生形態を、全域、東海、東南海・南海の3類型を設定し、東海または東南海・南海地震から全域に連動した場合の部隊転用計画を立案している。南海トラフ地震発生時には、統合任務部隊の編成が計画されている。統合任務部隊としては、東部方面総監を指揮官に、災南海統合任務部隊が編成され、そのもとに、陸災南海東方部隊、陸災南海中方部隊陸、陸災南海西方部隊、海災南海部隊、空災南海部隊をその指揮下に置く。海災南海部隊、空災南海部隊は、それぞれ自衛艦隊司令官、航空総隊司令官が統括するが、陸上自衛隊においては、計画作成当時は、陸上総隊が未設置であったために、陸災南海部隊は、各方面隊の総監

が統括に当たることとなっていた。2018年度からは陸上総隊司令官が担うことになると考えられる。

部隊運用の基本は、防衛・警備等への対処態勢を維持しつつ、最大限の勢力を展開することである。そのために、現地部隊の初動と民間輸送力等を活用した協力要請に基づき、発災後の迅速な部隊派遣を行うこと、そして、何れの発生形態にも対応できる前進目標を設定することとしている。

一方、防衛省では、毎年度、防衛省防災業務計画の更新を行っている（防衛省（2018）「防衛省防災業務計画」）。2018年度の計画では、南海トラフ地震が発生したときの災害派遣の実施がマニュアル化されている。具体的には、1) 南海トラフ地震が発生したときは、南海トラフ地震災害派遣実施部隊の長は、南海トラフ計画に準拠し、直ちに災害派遣の準備を実施する。2) 地震発生地域の近隣の部隊等においては、速やかに、地震発生地域及びその周辺について、目視、撮影等による情報収集を行い、得られた情報については、速やかに防衛省内、政府部内及び関係機関へ伝達する。3) 気象庁が津波警報等を発表したときは、防衛省においては中央監視チームが内部部局等に伝達するとともに、各部隊等においては各隷下部隊及び各隊員に周知徹底する。4) 津波による被害が予想される地域においては、津波警報等の把握を徹底した上で、避難に要する時間を十分確保し、災害応急活動を行う。5) 南海トラフ地震が発生したときは、南海トラフ地震災害派遣実施部隊の長は、防衛大臣の命令により、災害派遣を実施するものとする。ただし、特に緊急を要する場合には、南海トラフ地震災害派遣実施部隊の長又は指定部隊等の長は、防衛大臣の命令を待つことなく災害派遣を実施することができる。6) 災害派遣の実施に関し、防衛大臣は非常本部等の長と、南海トラフ地震災害派遣実施部隊の長は現地対策本部長及び関係機関特に推進地域指定都府県知事と、それぞれ密接に連絡調整する。7) 南海トラフ地震災害派遣実施部隊の長は、防衛大臣の命令により、災害派遣を終了する。

問題は、こうしたマニュアルを統合防災演習等

の訓練によって、組織の末端に至るまで徹底するとともに、実際の災害発生時において統合幕僚監部の指揮下で状況に応じた柔軟な運用を各部隊が実施できるよう平時から即応態勢を維持しておくことであろう。計画されている東南海・南海地震対処計画では、自衛隊の派遣規模は、陸上自衛隊だけで約 11 万人（予備自衛官 2.5 万人を含む）、艦船約 50 隻、回転翼機 260 機、固定翼機 70 機が想定されている（防衛省（2013）「防衛省防災業務計画及び自衛隊の各種対処計画の改訂」）。これだけの人員を被災地に所在する部隊だけで賄うことは困難であり、防衛省は南海トラフ地震発生後、速やかに広域進出拠点に向けて、北海道及び東北地方に所在する部隊（北部方面隊約 16000 人、東北方面隊約 11000 人）を出動させ、さらに、北海道及び東北地方以外に所在する自衛隊の部隊についても、救助活動等に災害派遣を実施することとしている（中央防災会議幹事会（2017）「南海トラフ地震における具体的な応急活動に関する計画」）。自衛隊の応急対策活動では、派遣部隊は、情報収集、人命救助・捜索救助、消防及び水防活動、応急医療及び救助、緊急輸送、生活支援等の活動が想定されている。こうした南海トラフ地震における応急対策活動は、自衛隊の資源に依存するところが大きいものの、当然のことながら、警察、消防等との連携によって行われる。中央防災会議では、静岡、愛知、三重、和歌山、徳島、香川、愛媛、高知、大分、宮崎の 10 県を甚大な被害が想定される重点県として指定し、これら受援県以外の 37 都道府県から、警察 1.6 万人、消防 1.9 万人を派遣し、合計警察 3.6 万人、消防 2.5 万人、消防団員 14.6 万人、自衛隊 11 万人、国土交通省 TEC-FORCE1360 人の最大限の動員によって、救助・救急、消火活動等にあたること計画されている（内閣府「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画の概要」）。

4.2 防災業務計画と問題点

内閣府の防災業務計画において、南海トラフ地震は、「内閣府南海トラフ地震防災対策推進計画」として南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の改正を踏まえて、内容の反映が行われ、2014 年 6 月に策定されている³。

防災業務計画では、「内閣府南海トラフ地震防災対策推進計画」として、定められており、地震が発生した場合の災害応急対策の実施に関する基本的な方針が定められている。

東日本大震災では、防衛省・自衛隊は 10 万人体制の震災対応と通常の任務を両立をしたが、各種事態対処時の同時対応や事態の長期化も想定した検討が行われており、自衛隊員の動員規模の最大値は 11 万人と推測される（河合 2018：168）。11 万人という数字が大規模災害で出せる最大限の人員と元陸上自衛隊陸将補の河合は指摘している（河合 2018：176）。

防災省、日本版 FEMA の議論も必要といえる。かつては、1959 年に発生した伊勢湾台風時において当時、水害等の自然災害を中心とした省庁の議論が行われたものの、創設はされなかった。2018 年時の自民党総裁戦時において石破茂氏により防災省の創設の政策提言が行われた。しかし、実現には至っていない。現在では、大規模災害は自衛隊が中心となり災害派遣が行われているが、近年の日本国内の頻発している自然災害を見るにあたり、防災省の議論も日本国内でさらに推進していくことは重要といえる。防災省の議論をする上で、その際に参考になるとおもわれるのが、アメリカの FEMA である。FEMA は正式には「アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁」という名称である。FEMA は 1979 年 4 月にカーター政権時に創設がされた。FEMA は大災害に対応するアメリカ合衆国の政府機関である。特にハリケーンなどの大規模災害を中心とした対策を国全体で総合的に対策を行う組織である。

災害の議論においては、日米同盟をさらに構築

³ 内閣府「内閣府防災業務計画」2019 年 10 月 25 日最終閲覧
http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/260618_cao_operation_plan.pdf

してゆくことも必要であるといえる。事実、東日本大震災では米国政府は米軍を派遣し、トモダチ作戦を行い大規模な救助、復旧活動が行われた。災害派遣活動では米国政府は実績があり、組織面においても防災省の創設において、FEMAの創設におけるアメリカ政府のこれまでのノウハウを生かしての日米共同の災害対処を行うことはこれからの日米同盟を深化させてゆく上で重要な礎になるといえる。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災の教訓を生かして、10万人規模体制の自衛隊の災害派遣活動が行われた。しかし、南海トラフ地震においては、人員面においては自衛隊の11万人規模体制が最大であることから、自衛隊以外の消防、警察などの人員を最大投入する必要があるといえる。そして、自治体との協力については、現在被災地を中心とした自治体において被害を想定された高台避難などの自治体と住民間においての地震に対する具体的対処が行われており、想定被害者が23.1万人に軽減されることとなった。しかし、さらなる被害者の軽減のためには、被災が想定される自治体と住民がさらに減災政策を中心にして対策を行う必要がある。組織面においては、東日本大震災以降において、自衛隊は陸上自衛隊に陸上総隊が創設され、指揮系統の合理化が図られたが、防災省の提唱や日本版FEMAに見られるように、近年頻発している自然災害に対処する組織、官庁を組織化の議論を具体的にしてゆく必要性があるといえる。南海トラフ地震に向けた、また、それ以外における大規模災害に対応するためにも、東日本大震災を踏まえた教訓を生かして、人員面の最大投入、想定される被災自治体の減災政策の拡充、災害を中心とした防災省の創設の具体化をしてゆくことが、今後の日本の災害政策において、重要な政策であるといえる。

現在、防災業務計画では、日本国内の南海トラフ地震発生時の想定の中で最大動員の人員を投入する目標の下に人員の計画が行われており、全省庁

が一丸となり、対処計画が行われている。その中において、南海トラフ地震では国交省、消防の人員が増加していることは、各省庁内において最大動員が行われていることがうかがえる。

4.3 自治体との連携

総務省は2018年に、南海トラフ地震を想定とした、大規模災害発生時に、被災自治体と支援する都道府県・政令指定都市をペアにする「対口(たいこう)支援(カウンターパート)」方式を制度化する方針が明らかになった(「毎日新聞」2018年1月16日)。対口支援は2008年5月に中国・四川大地震において、中国政府が沿海部の省・直轄市と被災市県でペアを組ませて支援に当たったことにより認知されるようになった。

南海トラフ地震発生時の地方自治体の対応として、自治体間でのカウンターパートが構築されている。南海トラフ地震発生による被害が想定される自治体と被害が想定されない自治体により枠組みが作られており、これまでに、香川県→岡山県、徳島県→鳥取県、愛媛県→広島県、高知県→島根県、山口県、三重県→福井県、和歌山県→滋賀県の救援活動の計画が想定されている⁴。

また、被災地域を見据えた地域との減災協力も必要である。東日本大震災では、東北沿岸部を中心として、津波の多大な被害により多くの犠牲者が生じた。このことにより、東日本大震災以降、大きな衝撃を与えた。2019年の最新の南海トラフ地震発生による、犠牲者の想定は高台避難等の対策が行われたことにより、犠牲者が軽減された想定となっているが、さらなる犠牲者の軽減のために減災政策の具体的な必要性が求められる。特に、南海トラフ地震により津波の被害が想定される地域のハザードマップによる地域の水浸が想定される地域からの高台の地域の移動の徹底、地震が発生した時の高台避難のマニュアルの構築など、地震発生時の被災地の情報共有の徹底化が必要である。

⁴ 関西広域連合「南海トラフ地震応急対応マニュアル」2019年10月25日最終閲覧
<http://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/1458782347.pdf>

4.4 近年の災害

2016年に発生した熊本地震、2018年の大阪地震、西日本豪雨、2019年9月、10月に発生した台風における関東地方の広範囲な被害が発生している。近年の日本国内における地震、水害の被害が頻発している中で、東日本大震災での自衛隊の10万人規模体制は南海トラフ地震では人員投入の予想がされるが、地震や水害発生時の近年の国内の被災地に見受けられるように災害による救援、復旧作業の長期化に見られるように、一時、議論が行われてきた、防災省の議論も行うことも必要といえる。事実、2011年に発生した、東日本大震災以降の日本国内の自然災害は毎年、頻繁に発生している。近年の日本国内の災害頻度を考えると、災害は発生前後の迅速な派遣と、救助活動後の復興作業も踏まえて計画をしてゆく必要がある。現在、ハザードマップの策定が各自治体で行われており、南海トラフ地震の被害が想定されている地域では、ハザードマップの具体的対処計画が行われている。その結果、被害者の想定は従来の数よりも、32.3万人から、23.1万人と軽減された。人員の投入の必要性と、被災が想定される地域のハザードマップの徹底により救助計画を踏まえつつ、減災政策をすることが東日本大震災の津波被害による教訓において必要である。

4.5 南海トラフ地震と予備自衛官制度

現在、日本では、少子高齢化に伴う人口減少により、自衛隊の隊員数が減少化することは避けられない。このような中、南海トラフ地震における被害者と自衛隊員の数は今後、増加の見込みを考えることは困難である。防衛省は南海トラフ発生時には予備自衛官の投入の計画がされている。

東日本大震災時において、初の予備自衛官の招集が行われたが、従来の予備自衛官は有事を前提とした「予備の防衛力」という位置づけであったが、大規模災害においての「災害派遣のための予

備」としての役割があることが示されることとなった（佐藤 2011：113）。

東日本大震災では10万人規模の自衛隊員を投入することが出来たものの、南海トラフ地震においては、10万人規模以上の投入は河合が指摘しているように複合事態に備えて、人員を投入することの見込みはできない。そのため、防災業務計画では南海トラフ地震発生時には大規模な予備自衛官の人員の投入の計画がされている。また、自衛隊以外での人員の投入が予定されている。現在では地震発生時の最大投入は消防組織の人員の投入の想定が行われており、消防の投入が2.5万人、消防団の投入が14.6万人と多くの投入が計画されている。

そして、予備自衛官制度の確保も必要である。現在は、人口減少に伴い、自衛官の人材確保が困難になっている。防衛相は2018年10月から採用年齢の上限を26歳から32歳へ拡大している（エルドリッチ 2019：68）。

4.6 南海トラフ地震を想定した訓練

現在、南海トラフ地震発生を想定した訓練が行われている。訓練は日米共同統合防災訓練、自衛隊統合防災演習、離島統合防災演習、防災の日訓練の4つの項目での訓練が行われている⁵。

日米共同統合防災訓練は、2013年度から実施されている。訓練の参加者は2013年2月自衛隊員450名、在日米軍20名。2014年10月自衛隊員1500名、2015年6月自衛隊員1150名、在日米軍15名。2017年11月自衛隊員1150名、在日米軍10名（「朝日新聞」2017年11月6日）。2018年10月2500名で行われている（「日経新聞」2018年10月15日）。2013年の訓練の実施以降、自衛隊員は2013年の450名から2014年以降では1000人規模の訓練が行われている。一方、在日米軍は10名から20名に留まっている。日米共同統合防災訓練の指揮官は2013年度訓練では、統

⁵ 防衛省統合幕僚幹部「活動情報」2019年10月25日最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/exercise.htm>

⁶ 防衛省統合幕僚幹部「平成29年度日米共同統合防災訓練の実施について」2019年10月25日最終閲覧
https://www.mod.go.jp/js/Press/press2017/press_pdf/p20171023_01.pdf

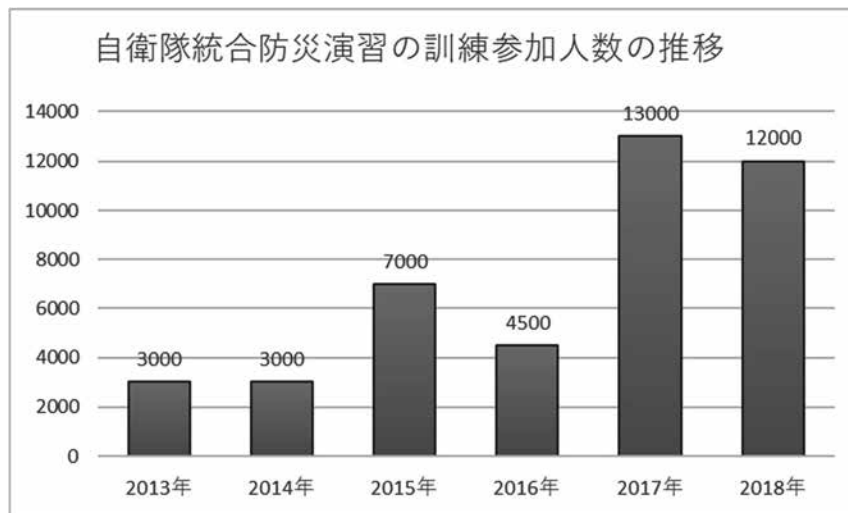


図1 防衛省 統合幕僚幹部「活動情報」より

<https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/exercise.htm>, 筆者作成

合幕僚長。2015年度は中部方面総監，2017年度では，中部方面総監が指揮を行っている⁶。

2018年10月13日，14日に「平成30年度日米共同統合防災訓練」行われた。訓練の範囲は岐阜県，愛知県，三重県，大阪府，兵庫県，奈良県，和歌山県，鳥取県，島根県，広島県，山口県，徳島県，香川県，愛媛県及び高知県並びに同周辺海空域で行われた。訓練内容は在日米軍との共同連携，主要部隊等間の連携，関係地方公共団体等との連携を主な訓練として実施された⁷。

この訓練では，白浜町にある南紀白浜空港や，白浜町沖約30キロを航行する海自のヘリ搭載型護衛艦「ひゅうが」のヘリ格納庫内に，被災者や被災した病院の患者を一時的に収容する臨時の医療施設を開設する訓練が行われた（「日経新聞」2018年10月14日）。

自衛隊統合防災演習は，2013年7月1日～5日に実施され，自衛隊の統合運用による一連の活動を演練し，自衛隊南海トラフ巨大地震対処計画

の研究案の検証が行われている⁸。

自衛隊統合防災演習の訓練規模は2013年，約3000名，2014年，約3000名，2015年，約7000名，2016年，約4500名，2017年，約13000名，2018年，約12000名。と2017年以降1万人規模の訓練が行われており，南海トラフ地震を想定した11万規模の人員の約10分の1の規模の訓練が行われており，訓練人員の増加が顕著となっている（図1参照）。自衛隊統合防災演習の統裁官は，2013年度～2018年度，統合幕僚長が統裁官として訓練の指揮が行われている⁹。

離島統合防災演習は，離島における突発的な大規模災害への対処を想定として，訓練が行われている。訓練人数は2014年約470人，2015年約520人，2016年約420人，2017年約530人で行われている¹⁰。

南海トラフ地震を想定した机上演習，指揮所演習も実施されている。2016年6月から7月にかけて，南海トラフ地震を想定した机上演習，指揮

⁷ 防衛省統合幕僚幹部「平成30年度日米共同統合防災訓練の実施について」2019年10月25日最終閲覧
http://www.mod.go.jp/js/Press/press2018/press_pdf/p20181005_01.pdf

⁸ 防衛省統合幕僚幹部「平成25年度自衛隊統合防災演習」2019年10月25日最終閲覧
https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/joint_exercise_rescue25.htm

⁹ 防衛省統合幕僚幹部「活動情報」2019年10月25日最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/exercise.htm>

¹⁰ 防衛省 統合幕僚幹部「活動情報」2019年10月25日最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/exercise.htm>

所演習が行われた。この訓練は自衛隊統合防災演習（JXR：Joint Exercise for Rescue）と呼ばれている。また、2016年7月には、陸自中部方面隊が南海トラフ地震を想定した訓練「南海レスキュー28」が実施されている¹¹。

東日本大震災発生以降、防衛省を中心として、南海トラフ地震を想定した訓練が行われているが、特に最近では自衛隊と被害が想定される地方自治体との共同訓練も行われている。加えて、在日米軍との共同訓練も行われている。被害が想定されている自治体において訓練が行われており、訓練の人数は増加傾向になっているものの、訓練に加えて、災害発生時に最大動員を含めた自衛隊、自治体との特に人員協力の構築がさらに必要である。

5. おわりに

本論文では、東日本大震災に災害派遣された自衛隊の組織的対応と、その状況への適合について分析を行った。分析の結果、自衛隊は、最大10万人規模の投入を可能とするために、全国の部隊からの最大限の人員の動員を行ったこと、初の本格的な陸上、海上、航空の3部隊の統合任務部隊を国内の災害派遣に対応して編成し、司令部の指揮下で全体最適の活動が実施されたこと、人員の動員には、自衛官のみならず初の予備自衛官の招集が行われたことを示した。一方で、災統合任務部隊の指揮官であった君塚による「組織の目標・目的を明確に示して、人命救助を優先的に一丸となってあたる」という最大動員型リーダーシップが発揮されたことが、適切かつ迅速な対応を可能とした要因であることも指摘できる。未曾有の危機の発生に際して、リーダーによる状況適合が発揮された半面で、指揮命令システムのトップに位置する統合幕僚監部や陸上幕僚監部では、権限と業務が統幕長及び陸幕長に集中し、陸上総隊を持たない陸上自衛隊の組織的欠陥が露呈した。東日本大震災の教訓を踏まえて、政府は、2018年

度に陸上総隊を設置し、想定される南海トラフ地震での対処計画では、陸災南海部隊を陸上総隊司令官が統括することになると考えられる。南海トラフ地震における応急対策活動は、自衛隊のみならず、警察、消防等との連携によって行われる。人員面でも、能力面でも自衛隊がその中核的な役割を担うことが予想されるが、東日本大震災での教訓を活かして巨大大災害に直面した外部環境の変化に応じた組織の適切かつ迅速なマネジメントと全体最適の人員の最大動員の運用が一層求められるといえるだろう。

参考文献

日本語文献

- 河合繁樹『リアリズム国防論』彩図社（2018）。
- 北澤俊美『日本に自衛隊が必要な理由』角川書店（2012）。
- 君塚栄治・統合任務部隊指揮官インタビュー『毎日ムック 3.11 東本大大震災ドキュメント自衛隊もう一つの最前線』（2011）。
- 佐藤智美「自衛隊は、現行の予備自衛官制度で大規模災害に対処できるのか？—東日本大震災を教訓とした予備自衛官制度見直しに関する提言—」『国際安全保障』39, (3)104—30115（2011）。
- 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）。
- 村松岐夫『日本の行政』中公新書（1994）。
- 村松岐夫『行政学教科書』有斐閣（1999）。
- ロバート・D・エルドリッチ「人口減少と自衛隊」扶桑社新書（2019）。

ウェブサイト

- 関西広域連合「南海トラフ地震応急対応マニュアル」2019年10月25日最終閲覧
<http://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/1458782347.pdf>.

¹¹ 防衛白書「8 大規模災害などへの対応」2019年10月25日最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2017/html/n3128000.html>.

- 中央防災会議幹事会 (2017)「南海トラフ地震における具体的な応急活動に関する計画」2019年1月20日 最終閲覧
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/pdf/nankai_oukyu_keikaku02.pdf.
- 内閣府「内閣府防災業務計画」2019年10月25日 最終閲覧
http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/260618_cao_operation_plan.pdf.
- 内閣府「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画の概要」2019年10月25日 最終閲覧
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/pdf/nankai_oukyu_keikaku01.pdf.
- 内閣府 (2019)「南海トラフ地震防災対策推進基本計画変更の概要」2019年6月2日 最終閲覧
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/39/pdf/39_siryu2.pdf.
- 防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項(最終とりまとめ)」2019年10月25日 最終閲覧
<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf>.
- 防衛省 (2018)「防衛省防災業務計画」2019年10月25日 最終閲覧
http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/bousai_bcp.pdf.
- 防衛省 (2013)「防衛省防災業務計画及び自衛隊の各種対処計画の改訂」2019年10月25日 最終閲覧
http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/chihou_kiki_kondankai/18/shiryu01-4.pdf.
- 防衛省 統合幕僚幹部「活動情報」2019年10月25日 最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/exercise.htm>.
- 防衛省 統合幕僚幹部「活動情報」2019年10月25日 最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/exercise.htm>.
- 防衛省 統合幕僚幹部「活動情報」2019年10月25日 最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/exercise.htm>.
- 防衛省 統合幕僚監部 (2014)「自衛隊南海トラフ地震対処計画の概要」2019年10月25日 最終閲覧
http://www.mod.go.jp/js/Press/press2014/press_pdf/p20140114_01.pdf.
- 防衛省 統合幕僚幹部「平成25年度自衛隊統合防災演習」2019年10月25日 最終閲覧
https://www.mod.go.jp/js/Activity/Exercise/joint_exercise_rescue25.htm.
- 防衛省 統合幕僚幹部「平成29年度日米共同統合防災訓練の実施について」2019年10月25日 最終閲覧
https://www.mod.go.jp/js/Press/press2017/press_pdf/p20171023_01.pdf.
- 防衛省 統合幕僚幹部「平成30年度日米共同統合防災訓練の実施について」2019年10月25日 最終閲覧
http://www.mod.go.jp/js/Press/press2018/press_pdf/p20181005_01.pdf.
- 防衛白書「8 大規模災害などへの対応」2019年10月25日 最終閲覧
<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2017/html/n3128000.html>.

