

**自衛隊の災害派遣政策の変容
— 阪神・淡路大震災までの政策過程 —**

北村知史

**Transformation of Disaster Relief Operation of JSDF
— Policy Process before the Great Hanshin-Awaji Earthquake —**

Satoshi KITAMURA

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

(Received October 31, 2018; Accepted December 4, 2018)

自衛隊の災害派遣政策の変容 — 阪神・淡路大震災までの政策過程 —

北村知史

Transformation of Disaster Relief Operation of JSDF — Policy Process before the Great Hanshin-Awaji Earthquake —

Satoshi KITAMURA

*Osaka University of Pharmaceutical Sciences,
4-20-1 Nasahara, Takatsuki, Osaka 569-1094, Japan.*
(Received October 31, 2018; Accepted December 4, 2018)

Abstract This paper considers why a reexamination was not made for the legal system or policy about a disaster relief of the Self-Defense Forces before the Great Hanshin-Awaji earthquake occurred in 1995. Firstly, the Disaster Measures Basic Law was enacted taking advantage of the disaster relief in Isewan Typhoon in 1959, and the Self-Defense Forces became the main organizations which take charge of the disaster relief activities of a state and a region. However, no natural disaster of the same scale has occurred since then, which has been a significant question and visibility low. Therefore, the opportunity of reexamination of the legal system or a policy concerning the disaster relief activities of the Self-Defense Forces did not actualize. Secondly, there was a resistance of the uniform group to make a disaster relief the main task of the Self-Defense Forces in a government level. The joint training about disaster relief did not progress between the national government and the reformist local government, either. Therefore, it has not been resolved to set a reexamination of the disaster relief policy of the Self-Defense Forces as a political agenda acted on non-decision.

Key words — disaster countermeasures basic act, visibility, public opinion, reformist local government, non-Decision

はじめに

自衛隊の災害派遣について、1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災での自衛隊の派遣活動は記憶に新しいところである。特に、阪神・淡路大震災では、発生時の自衛隊の初動の遅れもあり、政府や自治体の対応が世論の非難を浴びることとなった。その結果、阪神・淡路大震災後、災害対策基本法や自衛隊法等の改正など、法制度や政策面での大きな見直しが行われた。このことは、逆に、1995年の阪神・淡路大震災の発生まで、自衛隊をめぐる災害派遣政策に大きな変化がなかったことを意味している。その結果、阪神・淡路大震災での自衛隊の災害派遣をめぐ

ての政府・自治体間の重大な齟齬や災害救助での活動の失敗が生じることとなったのである。

そこで、本論文では、リサーチ・クエスションとして、「なぜ自衛隊の災害派遣に関する法制度や政策について阪神淡路大震災発生まで大きな見直しがなされなかったのか」を研究上の問いに設定することにした。その要因についてはいくつかの仮説が考えられる。有力な仮説としては、阪神・淡路大震災前までの期間、自衛隊の災害派遣についてのニーズや世論の関心が低かったことが指摘されている。菅野は、阪神・淡路大震災以前の災害関連の法律の制定は、1946年の南海地震を契機として1947年に制定された災害救助法、1945年の枕崎台風および1947年のカスリーン台風の

水害を契機として1949年に制定された水防法、そして、1959年の伊勢湾台風を契機に1961年に制定された災害対策基本法があることを指摘し、以後、1995年の阪神・淡路大震災まで、災害関連の法整備がなされてこなかった要因を、伊勢湾台風から1995年まで死者が1000人を超える自然災害の被害が発生しなかったことにあるとしている（菅野2018：323）。また、村上は総理府世論調査の結果から、「自衛隊の活動の中で一番役に立ってきたと思うこと」の問いに対して、災害派遣が国防や治安維持を圧倒して、国民の大半が評価する自衛隊の活動であったことを指摘する。その要因として、村上は災害派遣の増加を通じて、自衛隊がより多くの国民の目に触れるようになり、世論調査でも災害派遣が国民の印象を良くした最大の要素であったことを明らかにしている（村上2013：23）。

もっとも、自衛隊そのものに対する世論の印象は、当初から良かったわけではない。総理府の世論調査では、1963年の時点で、自衛隊に対して良いという印象を持つものは、国民の3分の1に過ぎなかった（図1参照）。自衛隊に対して良いとの印象を持つ国民が世論調査の7割を超えたのは、1970年代後半以降からである。しかし、その後も、7割前後で推移し、阪神・淡路大震災以前の1991年には7割を下回ることになる。このように、国民の中には、自衛隊の活動に対して災

害派遣にその役割を見出すものが多かったにもかかわらず、自衛隊そのものの権限の拡大や組織・装備の拡充には依然として抵抗があったことがうかがえる。自衛隊の災害派遣に関する法制度や政策の見直しに対する国民の側からのニーズが低かったともいえる。

一方、自衛隊の災害派遣に関する法制度や政策の見直しに対する政治の側の動きも必ずしも積極的ではなかったといえる。村上は1970年代に登場した革新自治体において、東京都や神戸市などで災害対処計画に基づく防災演習の実施に対して、自治体側の反対があり、自衛隊と自治体との関係が疎遠化したことを指摘している（村上2013：27）。佐道も地方自治レベルでの革新自治体の首長の台頭により革新自治体には自衛隊忌避の傾向があり、日ごろから自衛隊と連携して訓練が行われていなかったことを指摘している（佐道2015：215）。こうした抵抗は自治体レベルだけではない。国の防衛政策の形成においても、1970年代当時の陸上幕僚監部は自衛隊の存在意義を国防よりも災害派遣に見出す国民世論に憂慮し、災害派遣を自衛隊の主たる任務に格上げしようとする三木内閣の坂田道太防衛庁長官に対して、その計画を断念させたことが指摘されている。つまり、国と自治体との間でも、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るには至らなかったのである。それは、伊

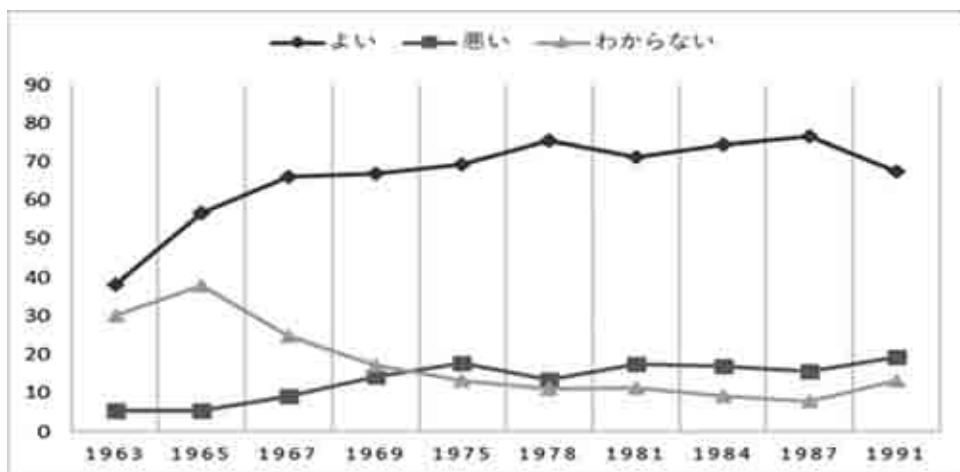


図1 自衛隊に対する印象に関する世論調査
(出所) 総理府「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」

勢湾台風を最後として多くの犠牲者を出す災害が1995年の阪神・淡路大震災まで発生しなかったことが大きかったといえよう(村上2013:27-28)。

以上の先行研究を踏まえて本論文では、「なぜ自衛隊の災害派遣に関する法制度や政策において阪神淡路大震災発生まで大きな見直しがなされなかったのか」の問いに対する仮説として、阪神・淡路大震災が発生するまで、自衛隊の災害派遣について制度や政策面での抜本的な改革を行うことに対する必要性や世論の関心が必ずしも高くなかったこと、そして、政治の側が国政レベルや自治体との関係において、政治的テーマとして議題に設定することについて必ずしも積極的ではなかったこと、つまり、政治的な抵抗が非決定に作用したことを設定することとした。では、こうした仮説に対して、どのような政治学的モデルが分析において適用可能なものとなるだろうか。

1. 分析モデル

本論文では、阪神・淡路大震災が発生するまで、自衛隊の災害派遣について制度や政策面での抜本的な改革が、政府の議題設定とならなかったことを実証する。議題設定とは、政府が解決すべき問題として何らかの問題が取り上げられることである。

政策決定のアクターをエリートに限定せずに、一般大衆である国民が政府の公共政策形成における前段階でのアジェンダ構築に大きな役割を持っていることを明らかにしたコブ＝ロスらは政策課題のタイプを政府外の公衆による公共的アジェンダ(public agenda)と政府内のルートに載った公式アジェンダ(formal agenda)に区別する(Cobb et al. 1976, :126-127)。公共的アジェンダとは政府が政策形成の端緒となるのではなく、政府外の公衆である一般の人々の広範な関心と意識の対象となり、かなりの規模の公衆の行動によって顕在化した争点が、何らかの政府単位において関心を持たれるようになる争点を意味し、他方、公式アジェンダは決定作成者によって真剣な考慮に値

するとして政府内の公式の議題リストに受容された争点を意味する。つまり、政府が真剣に検討に値すると判断した政策課題が公式アジェンダであり、国民が争点と認識した公共的アジェンダだけでは公式アジェンダとならない。つまり、政府によって解決の対象として取り上げられる問題がある一方、何らかの理由で解決の対象にはならないような問題もあるのである。何がそのような違いをもたらすのか、第一の要因として挙げられるのは、問題自体の重要性である。政府の持つ資源の有限性から政策課題に対する優先順位が付けられて、その重要度に応じて公式アジェンダに載せられる順番が決められることになるのである。第二の要因は、問題の可視性(visibility)である。ある問題がアジェンダに載せられるかどうかはその重要性もしくは深刻さだけでなく、問題がどれだけ多くの人の関心を引き起こすか、すなわち問題がどれだけ目立ったものであるかということによって決まることがある。すなわち、可視性の高い問題ほどアジェンダに載せられやすいのである。キングダムは、この問題の可視性について、政策の窓モデルにおいて、問題の流れを構成するものとして位置付けている。問題の流れとは、数多くの様々な問題が生じる中で、特定の問題が政策決定者によって注目されるようになるという流れである。政策決定者が認識する問題は、はじめから存在するのではなく、政策決定者がある状況に対して、政府として何らかの施策を実施すべきと認識した場合にはじめて、問題として定義されることになる。特定の問題が注目されるようになる要因には、数量的な指標(indicators)の変化や、災害や事故、危機等の事件の発生(focusing events)、政府における既存のプログラムの評価(feedback)などが挙げられる(Kingdon 1995: 90-103)。そして、第三の要因は政治的な要因である。ある問題がアジェンダに載せられるかどうかは政治的に影響力を持つアクターの意向によっても左右されることがある。強力な利益団体や有力政治家などの有力なアクターが政府に働きかけた結果として、社会的な影響の観点からはそれを上回る重要性を有するような他の問題を押しわけ

て、ある問題がアジェンダに載せられることもありうる（岡本 1996：176-177）。あるいは、特定の問題がアジェンダに載せられることが、有力なアクターの利益を損ねる可能性がある場合、そのアクターの働きかけによって本来ならば政府に取り上げられたはずの問題が解決の対象にならないことも考えられる。後者は「非決定権力」と呼ばれるものであり、何らかの問題が顕在化することを妨げて、それに関する決定が行われないように行使される権力である（Bachrach and Baratz 1962：947-952）。

以上の問題の重要性、問題の可視性、政治的要因すなわち、政治的アクターの影響力が公式アジェンダとしての政府の議題設定に決定的な役割を有することが理論モデルとして考えられる。この三つの観点から、本論文では、自衛隊法制定以前から阪神・淡路大震災前までの自衛隊の災害派遣をめぐる法制度の決定または非決定の要因を分析することとする。その結果として、本論文では、自衛隊の災害派遣について制度や政策面での抜本的な改革を行うことに対する必要性や世論の関心が必ずしも高くなかったこと、そして、政治の側が国政レベルや自治体との関係において、政治的テーマとして議題に設定することについて必ずしも積極的ではなかったこと、つまり、政治的な抵抗が非決定に作用したことが、自衛隊の災害派遣に関する法制度や政策が阪神淡路大震災発生まで大きな見直しがなされなかった要因であることを明らかにする。

2. 時系列的な分析

2.1 警察予備隊時代の災害派遣

1951年に朝鮮戦争が勃発し、占領軍として、日本に駐留していた米軍は朝鮮半島に出兵することとなり、1950年7月マッカーサー連合国軍最高司令官は吉田首相に対して、国内治安維持を目的とした警察予備隊の創設を指示した（村上 2013：16）。自衛隊の前身機関である、警察予備隊はこうしてGHQ主導の下で行われた。GHQの指導の下で部隊創設の担当をしたのは、旧内務

省警察系官僚であり、その結果、警察予備隊の組織編成や指揮監督系統は、警察組織をモデルとして組み立てられた（佐道 2006：24）。

しかし、1950年の朝鮮戦争勃発以来、米国の要請に基づき吉田茂内閣が進めた再軍備は、国民的な批判を浴びることとなった。吉田首相が旧日本軍との差異を際立たせて、警察予備隊に対する「国民の理解と好意」を獲得するために命じた活動が災害派遣であった（吉田 1998a：177-178）。警察予備隊創設後、吉田政権が初めて警察予備隊の災害派遣を行ったのは、1951年10月に九州地方を中心に西日本に甚大な被害をもたらしたルース台風であった（村上 2013：18）。以後、警察予備隊時代には計6回の災害派遣が行われた（村上 2013：16）。いずれの災害派遣も、警察予備隊に対する国民の支持を得ることが目的の一つとされ、政権の意向に沿う形で行われたものであった（吉田 1998b：39）。また、こうした積極的な災害派遣は、当時の反軍感情から駐屯地設置のための地元の合意を得ることがその背景にあった。実際に、駐屯地の誘致をしようとする自治体の首長には、旧軍に対する住民の嫌悪感から再選が阻まれ、結果的に、誘致がとん挫する事態が相次いでいた。そのような中、警察予備隊が旧軍とは違うということ国民に認識してもらうためには、警察予備隊を災害派遣に積極的に出動させ、その印象を改善する必要があったのである。その結果、警察予備隊に批判的な国民も、災害派遣に関しては、それほど強い抵抗を示すこともなかった。戦前から関東大震災での軍の災害出動など、軍による災害派遣をある程度受け入れる素地が国民の中にあっただことも指摘されている（村上 2013：17）。

ところで、警察予備隊設置時に、同部隊の組織や権限を定めた警察官僚には旧軍のような暴走に対する懸念が強かった。そのため、災害派遣を含むあらゆる警察予備隊の活動に対して、シビリアンコントロールを徹底させる趣旨から、内閣総理大臣の命令が必要とされた。このことは、逆に緊急時での災害派遣などの迅速性を欠くことになった。自然災害時に、都道府県知事が災害派遣を要請しても、警察予備隊単独では出動できず、内

閣総理大臣の命令を改めて待たなければならなかったのである。これを不満とした全国知事会は1952年に都道府県知事が警察予備隊に直接災害出動を求めることができるように、政府に対して要望を行うこととなった（全国知事会編1957：383）。こうした背景から、警察予備隊の後進機関である現在の自衛隊法には、都道府県知事による要請派遣（同第83条）の規定が設けられることとなったのである（村上2017：100）。

2.2 保安隊から自衛隊へ

警察予備隊は1952年8月、保安庁法（1952年法律第265号）により保安隊に改組され、同時に保安隊を管理する機関として、保安庁法により保安庁が、総理府の外局として設置された。保安隊は「我が国の平和と秩序を維持し、人命及び財産を保護するため特別の必要がある場合において行動する部隊」と規定された。

警察予備隊時代、警察予備隊令には、災害派遣の規定はなかった。しかし、警察予備隊での実績を踏まえ、保安庁法の66条1～3項において、保安隊による災害派遣の規定が盛り込まれた。保安庁法66条1項では「都道府県知事その他政令で定めるものは天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のために必要があると認める場合には、部隊等の派遣を長官又はその指定する者に要請することができる。」と規定され、同66条2項では、「長官又はその指定する者は、前項の要請があり、事態やむを得ないと認める場合には、部隊等を救援のために派遣することができる。但し、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、前項の要請を待ついとまがない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。」としている。同66条3項では「第一項の手続きは政令で定める」とされた¹。

保安庁法の制定において、災害派遣規定を検討する時に考慮されたのが、災害派遣に関する意思

決定のレベルを内閣総理大臣から現場レベルの部隊に下ろすことであった。全国知事会の要請を踏まえたこうした規定の整備によって、以後、保安隊および自衛隊においては、災害派遣における都道府県知事の要請に基づく部隊の派遣という現場の判断を重視する現場主義が取り入れられるようになった。

保安隊及び海上警備隊を基盤として、1953年には、陸海空の3自衛隊が発足することになる。自衛隊法案を審議した衆議院本会議では、担当大臣となる木村篤太郎防衛庁長官より、災害派遣について「災害時における救援のための行動等」として説明が行われている同法案は、1953年6月2日に防衛庁設置法案とともに、可決成立し、1953年6月9日に公布された。防衛庁・自衛隊の発足は翌1954年7月であった。自衛隊創設時の自衛隊法3条では、自衛隊は「直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」ことが規定された。主たる任務としての防衛出動に加えて、必要に応じて行う任務として、治安出動や災害派遣は従たる任務と呼ばれ、主たる任務と従たる任務を合わせたものが、自衛隊の「本来任務」であるとされた。また、保安庁法に規定された災害派遣の手続については、そのまま自衛隊法に継承され、自衛隊法第83条において、「都道府県知事その他政令で定める者は、天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のために必要があると認める場合には、部隊等の派遣を長官又はその指定する者に要請することができる」として、都道府県知事の要請による派遣が規定された。また、「長官又はその指定する者は、前項の要請があり、事態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、前項の要請を待ついとまがない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。」として自主派

¹ 第13回国会衆議院内閣委員会議録第19号（昭和27年5月12日）23頁。

² 第19回国会衆議院会議録第19号（昭和29年3月12日）8-9頁。

遣の規定が盛り込まれた。さらに、同第3項で「庁舎、営舎その他の防衛庁の施設又はこれらの近傍に火災その他の災害が発生した場合においては、部隊等の長は、部隊等を派遣することができる。」旨規定され、近傍派遣が追加された。

なお、警察予備隊から自衛隊に至る過程において災害派遣法制が整備される一方で、日米安保条約の下で占領統治期から在日米軍に移行する期間、米軍による災害派遣の出動は継続して行われていた。1951年に締結された旧日米安保条約には災害派遣に関する規定はなかったが、米軍地区司令官には、都道府県知事からの災害出動要請があれば、救援活動を実施する権限が与えられていたのである（村上2017：100）。

2.3 災害対策基本法の制定

1961年に制定された災害対策基本法のきっかけとなったのは、1959年9月に愛知、三重、岐阜3県の湾岸部を中心に深刻な被害をもたらした伊勢湾台風であった。伊勢湾台風では広大で甚大な被害が発生し、死者・行方不明者は5098人に上った。伊勢湾台風に対して、自衛隊の初動は警察予備隊時と比較して決して後手に回ったわけではない（村上2017：101）。伊勢湾台風が来襲した愛知県守山市に本部を置いていた陸上自衛隊第10混成団は愛知県知事の要請を受けてただちに救援活動を開始した。当初は第10混成団の約4500人が投入されたが、被災地の現状を目の当たりにした旧内務省出身の大森寛陸幕副長は、現地部隊だけでは不十分として、1万人規模の派遣を計画し、管区外から召集した部隊を断続的に投入することとした（波内2010：86）。これに対し、旧軍出身者の陸幕作戦担当幹部は「勢力が過大である」として、難色を示したが、大森はその反対論を押し切ったとされる（村上2013：21）。こうして、伊勢湾台風における自衛隊の災害派遣活動は、自衛隊史上初めての陸海空3自衛隊の統合運用となり、全国から集結した部隊による76日間にわたる救援・復旧活動が行われた（村上2013：20-21）。

しかし、伊勢湾台風による被災は、現地の知事

の要請を受けて、自衛隊の現場の部隊が対応するという「現場主義」だけでは、カバーしきれない大規模災害であった。広範で甚大な被害は地方自治体の防災能力をはるかに凌駕し、政府の責任による全面的介入の必要性が示されたのである（村上2013：21）。なお、伊勢湾台風による災害復旧では、当時の岸信介政権によって、中部日本災害対策本部が愛知県庁内に設置され、政府の主導による救助復旧対策が推し進められた（村上2017：101）。また、伊勢湾台風では在日米軍による人命救助が決定的な役割を果たした。陸上自衛隊が大規模派遣を決断する以前に在日米軍は動き始めており、桑原愛知県知事の要請に応じて、在日米軍は最大23機のヘリコプターを投入し、陸海空自衛隊と協力して集団輸送が行われた（村上2013：21）。

伊勢湾台風をめぐる自衛隊の災害派遣活動が終了して、国会では、自衛隊の災害派遣活動に関する法整備の必要性が議論されることとなった。論戦を挑んだのは、日本社会党の議員である。1959年に召集された臨時国会において、再軍備反対の立場に立つ日本社会党の議員は、自衛隊法第3条を改正して、災害派遣を自衛隊の主たる任務に据えるべきと主張した。これに対して、岸首相、赤城宗徳防衛庁長官ら政府側は、自衛隊の主たる任務は国防であり、災害救助ではないと主張し、災害派遣については、現行の規定と編成を運用することで遂行が可能として、自衛隊法第3条の改正には否定的であった（波内2010：86-87）。災害派遣をめぐる争点は災害派遣を自衛隊の主たる任務にするか否か、つまり、自衛隊法を改正して災害派遣を同法3条に明記するかという点であった（波内2010：86）。

岸首相、赤城防衛庁長官と社会党議員の国会での災害派遣の論戦は両方とも伊勢湾台風の災害派遣を好意的に評価するものの、再軍備反対の立場に立つ日本社会党の議員たちが、災害派遣こそ、自衛隊の主たる任務に据えるべきと主張する。これに対し、岸首相、赤城長官は自衛隊の主たる任務は「国防」であり、災害救助ではないと主張する。この上で、災害派遣について、現行の規定と編成

を運用することで遂行が可能として、自衛隊法第3条に手を加えることについては否定的であった(波内 2010: 86-87)。当時、政府は、旧日米安保条約の改定に向けたプロセスの時期であり、自衛隊の主たる任務に災害派遣を加えることは、岸首相ら日米安保を強化する立場からは、アメリカとの外交交渉の上においても得策ではなかったといえる。岸政権は1957年に首相に就任すると「国防の基本方針」を作成し、「防衛力整備目標」(第一次)を閣議決定する。これに対して、冷戦終結までの社会党に代表される自衛隊に反対する勢力として自衛隊違憲論を唱える政党が存在しており、岸政権にあっても、それらの批判に対処する必要があり、歴代自民党政権は自衛隊に対する厳格なしぼりを設けざるを得なかった(吉原 1994: 53)。自衛隊を国際貢献や災害派遣に積極的に活用し、機能する組織に転換する姿勢に自民党政権が転じるのは、冷戦後まで待たざるを得ない政治環境に置かれていたともいえるのである。

ところで、伊勢湾台風における自衛隊の災害派遣の実績は、自衛隊の活用に関するニーズを増加させ、その2年後の1961年の災害対策基本法に結実する。災害対策基本法の要点は、(一)、国、地方公共団体、公共機関及び住民それぞれの責任分野を明らかにするとともに、この法律と災害対策に関する他の法律との関係を定め、(二)、防災に関する組織として、中央及び地方に防災会議を設け、なお、災害が発生した場合には災害対策本部を設けることができるものとし、(三)、中央及び地方の防災会議に、それぞれ防災計画の作成を義務づけて、災害対策の総合調整とその計画化をはかり、(四)、災害緊急事態に対処するための特別措置として、内閣総理大臣は、災害緊急事態の布告を発し、緊急災害対策本部を設けることができるものとする等であった。³同法において、自衛隊の行う災害派遣も国が行う防災対策の一環として位置づけられることとなった(吉川弘文館編集部 2012: 324)。この基本法により、内閣総理大臣を長とする中央防災会議が常設され、中央政

府の強化は自衛隊にも波及した。自衛隊は中央政府の防災対策に組み込まれ、都道府県防災会議の委員に、当該都道府県を警備区域とする陸上自衛隊の方面総監又はその指名する部隊若しくは機関の長が加わることとなった。しかし、この災害対策基本法や自衛隊法には、のちの阪神・淡路大震災において致命的な欠陥があると指摘された規定の不備があった。

災害派遣は自衛隊法第83条の規定上、都道府県知事からの要請により部隊などを派遣することを原則とする。これは知事が災害対策の一次的な責任を負っており、災害の状況を全般的に把握できる立場にあるため、知事の要請を受けることが適当と考えられたことによる。しかし、当時の災害対策基本法では市町村長が知事に災害派遣の要求をできることが明文化されていなかった。そのため、災害が発生しても知事からの要請がなければ自衛隊の災害派遣ができなかった。阪神・淡路大震災後、改正された災害対策基本法第68条の2では市町村長が知事に災害派遣の要求をできることを明文化するとともに、市町村長は、知事に対する要求ができない場合には、災害の状況などを防衛庁長官又は長官が指定する者に通知することができることとなった。また、災害時においては都道府県知事等と連絡が取れない事態も想定されるため、事態に照らし特に緊急を要し、要請を待たないとまがないと認められるときは、要請を待たないで、部隊等を派遣することができる自主派遣が自衛隊法制定時から第83条第2項に規定されていた。しかし、その後の政治情勢により、この自主派遣は行われなまま推移していた。事実、1995年の阪神・淡路大震災では、激甚な災害が発生していたにもかかわらず、現地部隊が自主派遣規定を適用しての本格的な災害派遣に踏み切れず、近傍派遣や訓練名目で派遣せざるを得なかった。こうした初動態勢の遅れを招く、災害対策基本法の規定の不備や、自衛隊法の運用上の問題点は、1961年の災害対策基本法の制定後も、1995年の阪神・淡路大震災まで見直されること

³ 第39回国会参議院本会議会議録第14号(昭和36年10月31日)262頁。

はなかったのである。

災害対策基本法の成立を受けて、災害派遣を重視する姿勢は自衛隊の編成のあり方にも反映された。陸上自衛隊の編成も、基礎単位の師団を小型化し日本の地理的特性に応じて分散配置させることとなったのである。

2.4 防衛計画の大綱の策定

災害対策基本法制定後、1963年6月14日に中央防災会議が策定した防災基本計画の想定は風水害対策であった（風間 2003：132）。しかし、その直後の1964年に新潟地震、1968年には十勝沖地震が発生し、地震被害が続いた。新潟地震では、地震発生後、交通通信が途絶し、石油コンビナートの火災が発生した。さらに、信濃川防波堤の決壊と津波により、市街地の大半が浸水し、新潟市の都市機能は広範囲に失われた。新潟地震では、新潟県が機能不全に陥り、自衛隊は県の要請を待たずに、自主派遣の発動によって新潟市への派遣を行った（村上 2013：24）。新潟地震では、その後、防衛庁から連絡を受けた東部方面隊は2000人の主力の派遣を行っている（村上 2013：25）。この新潟地震は、自衛隊が大規模地震に対して、初めての災害派遣が行われたケースであり、また、当初は、自主派遣を発動して行われることとなった。一方で、1960年代以降、国土基盤の整備により、インフラ等の改修が進み、風水害等による自然災害の犠牲者は減少する傾向であったが、他方で、自衛隊の災害派遣の件数は年間300件から500件程度で推移していくことになった（図2）。

そうした中で、1970年代になると、新潟地震の発生等により、首都圏を中心として地震対策の社会的関心が高まり、政府も大規模災害の対応を迫られることとなった。新潟地震以降、自衛隊においても、陸幕および東部方面隊によって、首都圏震災対処計画の策定が進められた。1970年3月に消防審議会から首都圏における大規模災害予測が発表されると、陸幕は計画案を取りまとめ、中曽根康弘防衛庁長官に報告し、問題に関心のあった中曽根の指示の下、防衛庁、陸幕は検討作業を続けることとなった（吉川弘文館編集部 2012：343）。

1971年2月には、アメリカでサンフェルナンド地震が発生し、ロサンゼルス周辺に大きな被害が発生した。この地震をきっかけに政府は1971年3月に中央防災会議において防災に関する総合計画を作成することを決定し、「大震災が発生した場合の自衛隊の災害派遣計画」が決定された（風間 2003：132）。1974年8月26日には、初の陸上・海上・航空3自衛隊共同の関東南部地区を想定した大震災対処のための指揮所演習が行われている。こうした震災への自衛隊の対応が構想段階から具体的な訓練に移行する過程で、政府はハト派の三木武夫首相のもとで、防衛計画の大綱の策定に着手することとなった。1976年三木武夫内閣が発表した「防衛計画の大綱」では、災害救援活動は「基盤的防衛力構想」における「平時の防衛力」の中核に捉えられることとなった。すなわち、「基盤的防衛力」は、国内のどの地域においても、必要に応じて災害救援等を実施しうるものでなければ

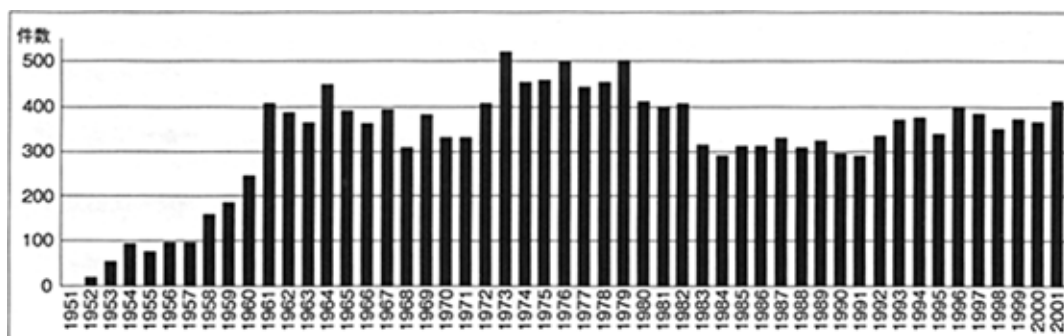


図2 警察予備隊、保安隊、自衛隊の災害派遣件数（出所）村上（2013：23）

ならない。原則として各府県に少なくとも一個連隊相当程度の陸上、海上又は航空自衛隊の部隊を配置し、それらの要請に速やかにこたえうる体制を備えることが望ましい」とされ、「現状においても必要な体制がほぼ備わっているが、なお、高知、和歌山、福井及び富山の各県については、その体制を欠いている」との問題意識が示された(防衛庁 1977)。もっとも、この防衛計画の大綱の策定に合わせて、三木内閣の坂田道太郎防衛庁長官は、災害派遣を自衛隊の主たる任務に格上げする構想を持っていたとされる。しかし、現実には、この坂田の構想に、陸幕幹部が難色を示して、実現することはなかった(村上 2013: 27)。

こうした政府の方針の一方で、1970年代半ばには、首都圏と近畿圏の大半において、革新系知事が台頭し(曾我・待鳥 2007: 145-146)、革新自治体と自衛隊との関係が疎遠になっていった。1971年に、当時の中曽根防衛庁長官は災害対処計画に基づく防災演習の実施を計画していたが、東京都の美濃部亮吉知事が反対し、実現には至らなかった(中曽根 1998: 128-132)。神戸市においても、自衛隊地方本部が共同訓練を申し入れたが革新系の宮崎辰雄市長は応じなかった(村上 2013: 27)。こうした革新系首長の登場は、戦後日本社会の反軍平和主義と相まって、防災訓練を通じた自衛隊と自治体との関係を疎遠にする要因となったのである(村上 2013: 27)。

2.5 大規模地震対策特別措置法の制定

1970年代において、政府レベルで進められた震災対策は東海地震への対応であった。1976年5月に地震予知連絡会から、伊豆半島での異常隆起が明らかにされ、1976年10月に政府は閣議決定で「地震予知推進本部」を設置した。1978年1月14日には伊豆大島近海地震の発生により、地震対策の法整備の動きが高まることとなった。地震予知は当時の東海地域が観測強化地域とされて、マグニチュード8程度の場合は予知ができる

とされていた。⁴同年の4月には当時の地震予知情報を有効に生かすことにより、国や地方自治体が地震防災対策の強化を図る必要があるとして議論が行われた。その結果、1978年6月に「大規模地震対策特別措置法」が制定され、自衛隊法83条の2に、地震防災派遣が追加された。⁵これにより、内閣総理大臣が都道府県知事の要請なしに自衛隊を予防展開できることとなった。また、防衛庁は大地震が発生した場合には「通常の災害派遣の特例」として、防衛庁長官の命令により大規模な災害派遣を可能とする手続きが整備された(村上 2013: 24-27)。なお、同法の対象は、予知可能とされる東海地震に限定されている(防災白書 2018: 79)。このように、冷戦下において、災害派遣は国民の目に見える自衛隊の数少ない活動として、その存在意義を国民に認知させる活動となっていった(佐道 2015: 103)。自衛隊の主たる任務に災害派遣を格上げすることには、制服組に抵抗があったものの、従来から自衛隊内部にあった「(災害派遣を)止むを得ない」場合実施するというやや消極的な考え方は「積極的に実施する」という認識へと変化していった(村上 2013: 22)。

しかし、1980年代にはいると、防衛庁・自衛隊内部では災害派遣が重要任務であるという認識が再び失われてゆくこととなる。1991年6月に発生した雲仙普賢岳の火砕流被害に対して、陸上自衛隊第4師団等が派遣され、1995年12月まで人命救助、不明者捜索、遺体収容、救援物資輸送、道路啓開、偵察業務などの災害派遣活動が行われ、延べ20万7280人が出動した(吉川弘文館編集部 2012: 377)。この1991年の雲仙普賢岳の噴火まで、自衛隊の大規模な災害派遣は見られず、災害派遣件数も減少したことが、その背景にあった。同時に1970年代末からの新冷戦下では、日米ガイドラインの策定を始めとする日米同盟の強化が防衛政策の焦点となり、災害派遣活動は、もともとの

⁴ 第84回国会衆議院災害対策特別委員会議録第8号(昭和53年4月13日)5頁。

⁵ 第84回国会参議院会議会議録第24号(昭和53年6月7日)14頁。

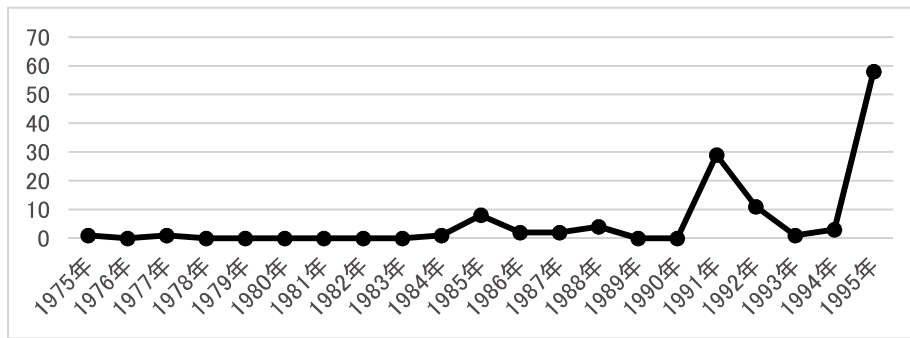


図3 朝日新聞・毎日新聞における自衛隊の災害派遣に関する記事の頻度

従たる役割に甘んじざるを得なかったのである。そのため自衛隊内部での災害派遣の貴重な教訓が組織的に継承されることもなくなったとされている（中村 1982：2）。

こうした状況は、メディアの自衛隊の災害派遣に関する報道量とも関係している。図2は、1975年から阪神淡路大震災が発生するまでの20年間の新聞報道における自衛隊の災害派遣に関する新聞報道の頻度を示したものである。朝日新聞及び毎日新聞の記事検索データベースを利用し、「自衛隊 災害派遣」のキーワードが記述されている記事の頻出度を比較すると、1991年の雲仙普賢岳の噴火による自衛隊の災害派遣と1995年の阪神淡路大震災の発生時に報道件数が突出していることがわかる。これに対して、1991年と1995年を除いて、1975年以降、大規模な自然災害が発生しない状況では、自衛隊の災害派遣が世論の耳目を集めることはなかったことがわかる。

2.6 冷戦終焉後の災害派遣政策

1990年代の冷戦の終焉は平和の配当に基づく軍縮と国際貢献という新たな役割を自衛隊に付与することに転換することとなった（佐道 2006：164）。1992年、宮澤内閣は野党の反対を押して、自公民の三党でPKO協力法案を成立させ、同年9月には初のPKO活動として、自衛隊の部隊がカンボジアに派遣された。政権交代を経た1993年の細川内閣では、「防衛問題懇談会」（通称樋口懇談会）が設置され、「日本の安全保障と防衛力のあり方－21世紀に向けての展望」と題する報

告書において、「第一に世界的ならびに地域的な多角的安全保障能力を促進すること」、「第二に日米安保の機能を充実すること」、「第三に信頼性の高い効率的な防衛力を保持して能動的・建設的な安全保障を追求すること」が、1994年の村山内閣時に打ち出された（佐道 2006：187）。これを受け、1995年11月に閣議決定された防衛計画の大綱では、冷戦後の国際情勢は不透明・不確実であるが国際関係安定化に向けた努力が行われていること、日米安保体制の重要性に変化はないことから、基盤的防衛力構想は継承しつつも、今後の防衛力の役割として、1) 侵略の未然防止と対処のほかに、2) 大規模災害やテロ等各種事態への対処、3) より安定した安全保障環境への貢献が挙げられた（西川 2008：96）。1991年に発生した雲仙普賢岳の火砕流や1995年の阪神・淡路大震災が契機となって、防衛計画の大綱に大規模災害への対処が盛り込まれたことは明らかであった。しかし、それ以前は、首都圏において甚大な被害が想定される、東海大地震対策が議論の中心であり（立命館大学震災復興研究プロジェクト編 1998：63）、1995年の阪神淡路大震災が発生するまでは自衛隊の災害派遣活動が、冷戦崩壊後も、自衛隊の主たる活動の目標に設定されることはなかったのである。このことは、自衛隊の役割に関する世論調査の結果にも表れている。阪神・淡路大震災後の1995年に実施した「今後の自衛隊の役割に関する世論調査」によれば、国民が期待している役割の1位は「災害派遣」で66.0%、2位の「国の安全の確保」57.2%、3位の「国内の治

安維持」33.8%を上回ることとなり、自衛隊の災害派遣活動について88.7%が「成果を上げている」と回答し、うち、95%が「地震、台風や山林火災など大規模な自然災害の時」に最も成果を上げてきたとの回答をするようになったのである（片山・津久井 2007：121）。

3. 仮説の検証

以上の時系列的分析を踏まえ、本論文で設定した「なぜ自衛隊の災害派遣に関する法制度や政策が阪神淡路大震災発生まで大きな見直しがなされなかったのか」の問いに対する仮説を検証することとしたい。筆者は、阪神・淡路大震災が発生するまで、自衛隊の災害派遣について制度や政策面での抜本的な改革を行うことに対する必要性や世論の関心が必ずしも高くなかったこと、そして、政治の側が国政レベルや自治体との関係において、政治的テーマとして議題に設定することについて必ずしも積極的ではなかったこと、つまり、政治的な抵抗が非決定に作用したことを仮説として設定した。

まず、自衛隊の災害派遣について制度や政策面での抜本的な改革を行うことに対する必要性

が乏しかったことについては、自衛隊の災害派遣の実績からみても肯定できる。警察予備隊創設から阪神淡路大震災までの災害派遣延べ人数が1万人以上であった事例は35件あるが（和泉 2012：138）。1959年の伊勢湾台風時の66万5千人、1963年の38.1豪雪時の37万2千人に対して、阪神淡路大震災の延べ派遣人員は169万9千人に達した（和泉 2012：138）。阪神・淡路大震災がいかに大量のマンパワーを要する自然災害であったかを示すものである。また、災害の犠牲者数においても、1959年の伊勢湾台風災害での死者5098人を記録して以降、1995年の阪神・淡路大震災までの35年間に1000人を超える犠牲者を超す大規模災害が一度も発生していない（永松 2008：20）（図4）。確かに、伊勢湾台風における災害派遣をきっかけに、災害対策基本法が制定され、自衛隊は、国と地方の防災体制を担う主要な組織として、その災害派遣活動が制度化された。しかし、以後、同様の規模の自然災害の発生がなかったことが、問題の重要性や可視性を低くし、自衛隊の災害派遣活動をめぐる法制度や政策の見直しの問題を顕在化させることにつながらなかったのである。

同様に、自衛隊の災害派遣についての制度や政

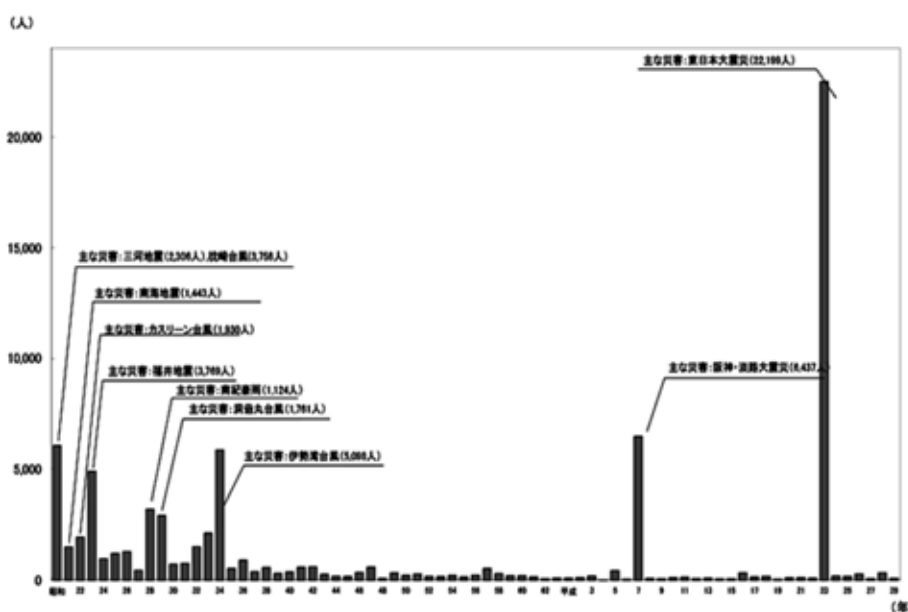


図4 自然災害における死者・行方不明者数
 (出所)『平成30年度版防災白書』付属資料8

策面での抜本的な改革を行うことに対する世論の関心も、阪神・淡路大震災の発生前には必ずしも高くなかったことは、1995年における世論調査における自衛隊の役割についての世論の変化に顕著に表れている(図5)。自衛隊の存在する目的について、1994年の世論調査では、国の安全の確保をあげる者が48.9%であったのに対し、災害派遣をあげる者は23.6%に過ぎなかった。1995年には両者の関係は逆転し、10%以上、災害派遣が上回るようになったのである。両者の関係は、以後も、災害派遣が自衛隊の存在の目的の1位として現在まで継続されている。こうした世論の関心の高いテーマに政治が立法不作為でいることは、自らが統治能力を欠くというイメージを多くの有権者に与えることによって、支持を低下させてしまうというおそれがある。阪神・淡路大震災後に、欠陥が多いとされた災害対策基本法や自衛隊法の災害派遣の規定が見直されたのは、こうした問題の可視性の高い問題を放置することの政治上のリスクを回避するためであったのである。このことは、逆に、阪神・淡路大震災の発生まで、問題の解決が先送りされてきたことの要因として説明可能であるといえるだろう。

つぎに、政治の側が国政レベルや自治体との関係において、政治的テーマとして自衛隊の災害派遣政策の見直しを議題に設定することについて必

ずしも積極的ではなかったこと、つまり、政治的な抵抗が非決定に作用したことについても、一定の検証が可能であろう。

国政レベルでは、歴代の自民党政権は、国防の充実に重点を置き、災害派遣への対応を主たる任務に格上げすることについて、積極的な対応を取らなかった。確かに、1977年の防衛計画の大綱の策定時に、ハト派の三木内閣において、坂田防衛長官には見直しの構想があった。しかし、自衛隊の存在理由が国防から災害派遣にシフトする懸念から陸上幕僚監部を中心とする制服組幹部の抵抗があり、災害派遣を主たる任務に格上げすることは実現しなかった。自治体との関係においても、1970年代に登場した革新自治体では、東京都や神戸市などで災害対処計画に基づく防災演習の実施に対して、自治体側の反対があり、自衛隊と自治体との関係が疎遠化した。革新自治体には自衛隊忌避の傾向があり、日ごろからの自衛隊と連携しての災害派遣の共同訓練が行われることなしに、阪神・淡路大震災の発生を迎えることとなってしまったのである。こうした現場レベルでの自治体との連携や共同訓練の欠如は、災害対策法や自衛隊法上の自衛隊の初動態勢に関する規定や運用の不備を顕在化させることを抑制することに働いた。訓練なしでは、教訓の蓄積は得られなかったのである。政府においても、こうした自治



図5 自衛隊が存在する目的についての世論調査
(出所) 総理府・内閣府「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」

表 1 自衛隊の災害派遣に関する問題と政策見直しの関連性

年	出来事	年	法制度の動き
1950年	7月 警察予備隊創設		
1951年	ルース台風 出行		
1952年	全国知事会 警察予備隊に災害出動の政府に要望		
1952年	8月 保安庁創設		保安庁法 制定 66条1, 2, 3に災害派遣の規定盛り込まれる
		1953年	6月 自衛隊法制定 83条1, 2, 3に災害派遣規定
1959年	9月 伊勢湾台風		
		1961年	11月 災害対策基本法 制定
1964年	新潟地震		
1970年	3月 消防審議会 首都圏における大規模災害予測発表		
1971年	2月 アメリカ サンフェルナンド地震	1971年	3月 中央防災会議で防災に関する総合計画の作成を決定
1978年	1月 伊豆大島近海地震発生	1978年	6月 大規模地震対策特別措置法制定 自衛隊法83条2項に地震防災派遣追加
1991年	6月 雲仙普賢岳火砕流発生		
1992年	10月 総務庁行政監視局「防災基本計画及び防災業務計画等」を求める勧告		
1995年	1月 阪神・淡路大震災発生		

体との関係に配慮し、防災基本計画や防災業務計画の見直しにおいて、自衛隊の災害派遣活動の点検や充実に配慮する視点を欠くことになったのである。これら、災害派遣に関する制服組の抵抗や、革新自治体との齟齬、政府の消極性が相まって、政治的テーマとして自衛隊の災害派遣政策の見直しを議題に設定することが、非決定に作用することとなったのである。

参考文献

日本語文献

- 和泉洋一郎「災害派遣と陸上自衛隊」『軍事史学』40、(1) 136-139 (2012).
- 大石久和『国土と日本人』中央公論新社 (2012).
- 岡本哲和「第6章 政策過程」森本哲郎編著『現代日本の政治と政策』法律文化社 173-201 (1996).
- 風間規男「阪神・淡路大震災と防災政策ネットワーク」『近畿大學法學』50、(2・3). 119-238 (2003).
- 片山善博・津久井進『災害復興とそのミッション』

- かがわ出版 (2007).
- 菅野昌史「UNIT16 震災に法システムは応答できているのか」『ブリッジブック法システム入門』317-336、信山社 (2018).
- 佐道明広『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館 (2006).
- 佐道明広『自衛隊史』ちくま新書 (2015).
- 曾我健吾・待鳥聡史『日本の地方政治－二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会 (2007).
- 内閣府『防災白書』日経出版 (2018).
- 永松伸吾『減災政策論入門』弘文堂 (2008).
- 中村定臣「災害派遣を主とする部隊の指揮運用」『陸戦研究』30、(348). 1-18 (1982).
- 波内知津「自衛隊と災害派遣活動－戦後日本の防衛行政にかんする研究ノート」『社会学ジャーナル』35、83-96 (2010).
- 西川吉光『日本の安全保障政策』晃洋書房 (2008).
- 防衛庁編『日本の防衛』防衛庁 (1977).
- 吉川弘文館編集部『日本軍事史年表－昭和・平成－』吉川弘文館 (2012).
- 吉田茂『回想十年・2』中央公論社 (1998a).
- 吉田茂『回想十年・4』中央公論社 (1998b).

- 吉原恒雄「有事の際に国内法でどこまで出来るか」『中央公論』109、(6) (1994).
- 村上友章「自衛隊の災害派遣の史的展開」『国際安全保障』41、(2) 15-30 (2013).
- 村上友章「第5章 自衛隊の災害救助活動」五百旗頭真監修・片山裕編著『防災をめぐる国際協力のあり方』ミネルヴァ書房 96-111 (2017).
- 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).

英語文献

- Bachrach Peter, S. Baratz Morton. *Two Faces of Power*. The American Political Science Review, Vol 56, Issue 4, 947-952 (1962).
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross & Marc Howard Ross. *Agenda Building as a Comparative Political Process*. The American Political Science Review, Vol 70, No.1, 126-127 (1976).
- Kingdon, J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper-Colins College Publishers (1995).