

板谷洋介「東日本大震災の災害派遣にみる未来の防災」

1. 東日本大震災発生

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、その巨大な揺れと津波により東北地方から関東地方の広範囲にわたって甚大な被害をもたらした。地震発生後にテレビをつけてみると、震源が東北地方の三陸沖と報じられ、発表されたマグニチュードは M8.8（後に M9.0 に修正）であった。その後、テレビの画面からは東京湾にある石油コンビナートが黒煙を上げている様子が映し出され、その被害がとてつもなく大きいことを予感させた。

2. 東日本大震災に見る災害派遣と自衛隊の活動

日本政府は地震発生直後に議会を休止し、国土交通省、外務省、警視庁、気象庁など各関係省庁は、矢継ぎ早に対策本部を設置している。被災した現地では、岩手県知事と宮城県知事が災害発生直後に、自衛隊に対して災害派遣要請を行っている。同様に被災した福島県は県庁の機能が停止したために、自衛隊への連絡ができなかったとなっている。^{〔*1〕} 自衛隊の3月12日午前1時の発表によると、災害派遣要請が宮城県知事、岩手県知事、茨城県知事、福島県知事、青森県知事、千葉県知事からあり、要請のあった各県の県庁に連絡員が配置されている。

災害派遣に関する活動を時系列で確認してみると、3月11日14時50分に防衛省災害対策本部（本部長：防衛大臣）が設置され、同日18時00分に大規模震災災害派遣命令、同日19時30分に原子力災害派遣命令が出されている。今回の震災での派遣人員は、12日に20,000人、13日に50,000人、14日に66,000人、15日に70,000人、16日に76,000人、19日に106,000人と、震災が発生後8日間で現在の救助捜索活動の体制がとられている。その他では、災害発生直後から翌日までに航空機を合計190機、艦艇約25隻を派遣するとともに、救助と救援物資に関する報告があげられている。また、16日に即応予備自衛官が400人召集されている。^{〔*2〕}

今回の大震災の初動時の体制を過去の例と相対的に比較してみると、その規模の大きさを実感する事ができる。まず、地震発生の翌日に派遣された20,000人の自衛官は、阪神淡路大震災の派遣人数と比較すると、阪神淡路大震災で派遣された延べ人数2,254,700人を派遣日数約100日で換算した1日平均人員が22,547人^{〔*3〕}となり、相当の人数が派遣されたことがわかる。また、陸海空自衛官の総人数が約24万人であることを踏まえると、わずか8日間でなされた約10万人の自衛官を動員する体制は、まさに、国難に直面した日本政府が、総力をあげて対応した災害派遣活動といえるであろう。

3. 災害派遣法と自衛隊の活動

今回の災害に対する自衛隊の行動の基準となっている法律が、自衛隊法 83 条である。この法律は、自然災害や規模の大きな公共交通機関の事故、そして原子力発電関連の事故などが発生した際に自衛隊の災害派遣を発動するためのものだ。主たる任務が国防であるのに対して、災害派遣は従たる任務という位置づけである。

災害派遣の法的な分類は、通常の災害派遣（自衛隊法第 83 条 2 項本文）、自主派遣（自衛隊法第 83 条 2 項但し書き）、近傍派遣（自衛隊法第 83 条 3 項）、地震防災派遣（自衛隊法第 83 条の 2）、原子力災害派遣（自衛隊法第 83 条の 3）〔別掲 1〕である。その特徴は、警察・消防・海上保安官・自治体職員などの権限を必要に応じて行使することを認められ、他組織の支援を得られなくとも自力で任務遂行を可能とする高度な自己完結性である。^{〔*4〕}原則として暴力装置の使用はしないが、必要と認めた場合には火器の使用も選択肢として認められており、今回の震災で福島第一原子力発電所の作業用通路確保のために戦車が使用されたことはこれにあたる。

災害派遣は、自衛隊に課せられた任務の中で最も活躍している任務で、災害時における当該自治体の保有する災害に対する対応力が十分でない場合に行われる救援活動である。出動は、今回のように都道府県知事や市町村長からの要請で行動する場合と、自主的な判断によって行動する場合がある。具体的には、被災者の救助捜索活動、河川や道路の復旧、人員物資の輸送、消火活動、原子力施設での事故や化学生物テロなどへの対応、火山観察、疫学に関する支援、被災者の入浴施設の仮設や音楽隊の慰問なども含まれている。その活動内容が主に人命財産の保護であり、すでに 32,000 回以上の出動実績がある。この出動実績の大半は急患の空輸で、例年総件数の約 6～7 割がこの種の活動にあてられている^{〔*5〕}など、私たちの生活に危機が生じた場合において欠かせない存在であり、身近なものになっているといえるだろう。

4. 過去の問題点と改善点

現在までの多くの活躍をしている災害派遣も、過去にはいくつかの問題点があった。その中で最も注目を集めたのが、阪神淡路大震災における自主的に被災地へ向かうという行動についてである。当時、自主的な行動は命令系統を重視する自衛隊という組織において、クーデターと同義であるという見方があった。この観点から、都道府県からの要請がなければ絶対に災害派遣をしてはならないという見解が主流であったため、訓練名目などでの派遣に限られ、対応が遅れたことが指摘され、問題視されたのである。しかしながら、災害などの緊急を要する事態の際は国民の安全と財産の保護を最優先すべきだという議論が起り、これを改善するために見直しが進められ、1995 年の防衛大綱において自衛隊の役割として「災害救援等の態勢／国内のどの地域においても、大規模な災害等人命又は財産の保護を必要とする各種の事態に対して、適時適切に災害救援等の行動を実施し得るこ

と。』^{〔*6〕} という一文が新たに明記されることとなった。この有事の際の自衛隊の自主的な行動を規定する方針により、現在では地方自治体との連携とあわせて、自衛隊自らが迅速な対応を取ることが出来るようになったのである。

5. 過酷な災害派遣活動

現在の被災地では、海外メディアで報じられているような規律正しいといわれる被災地とは別に、現実には多くの犯罪が発生するとともに、悪臭や危険な瓦礫類が残存する環境で、自衛官らは過酷な任務にあたっている。

ここで4月14日に現場の自衛官から投稿されたといわれる記事^{〔*7〕}を紹介する。投稿者によると、任務にあたる自衛官たちは午前5時に起床して午後6時までの救援活動を行い、ミーティングなど後に就寝が午後11時頃になるという。1週間に1日の休日は、入浴と洗濯や掃除など自分の生活のための作業と身体を休めることに終始するという。このサイクルで3週間の活動を経て所属する基地に戻って1週間の休養のあと、同じ部隊の同じ隊員が再び3週間の活動を行っているそうだ。行動中の食事は簡易なものを1日2回、入浴は3日に1回、瓦礫等で怪我をすることが多く、その治療に必要な医療品も不足がちであるという。連絡に必要な機器も不足しており、通信に使う電波帯は警察機関や消防が優先され、個人の携帯電話でやり取りをしているという。ヘッドランプなどの個人装備も不足して全ての隊員に行き渡らず、個人のものを使用しているという状況であるという。

この投稿を踏まえつつ、元自衛官の友人にインタビューをしたところ、災害派遣の現場では人命を最優先とした迅速な行動が求められるため、装備の支給を待つ暇もなく任務にあたることはやむを得ないことであるという。特に、今回の東日本大震災では、その被害の範囲と被災者の数が膨大であり、派遣された自衛官の人数が空前の規模であるために、個人及び行動単位の装備が行き渡らないという事態となっていることは如何ともし難い状況に陥るものであるとのことである。厳しい環境の被災地で、苛酷な現状に直面する自衛官たちは、適切な判断のもと対応することが求められている。危険を顧みず任務にあたる自衛官個々人の努力により成果を上げていることを知って欲しいとのことであった。

6. 東日本大震災の災害派遣に見る問題点と改善策

今回の災害派遣を通じて見えてきたこれら問題点に対し、具体的にどのような改善策が講じられるであろうか。今回の震災に対する災害派遣では、放射線関係の防護服や測定のための機器などが不足し、自衛官らが危険を顧みず任務にあたっている。その他、通信機器、ヘッドライトや作業用の衣類、医療品など、多くの物が不足している点を改善しなければならない。この問題に対して、政府はそれぞれの供給元である民間企業と、保有しておくべき在庫数や保管のための施設の確保、それに係わる費用などを十分に検討すべき

である。また、必要に応じて増産し、供給するための方法についても確立しておく必要があるだろう。

災害時の情報収集や効率的な行動のための連絡に必要な通信関係も見直さなければならぬ。今回の大震災では、電波の基地局の被災などで、携帯電話やメールなどの通信ができないという問題があったとされている。今後は通信関連の施設の堅牢性や被災したあとの緊急用のバックアップなどについて、携帯電話会社などの通信事業者と連携し、大規模な災害に揺るがない通信網を構築し、安定した情報通信技術の開発が必要であろう。

私たち国民に出来ることもある。個人レベルから地域の自治体による災害への備えの拡充や、自治体と住民が主体となった防災訓練の実施を推進することで、有事の際の被害を減らし、自衛隊への負担を軽減することになる。また、日本赤十字や消防などによる傷病への応急処置に関する講習を普及させることなども行い、災害に対する意識を総合的に高めることを推進するべきであると考えられる。

7. 災害派遣から考察する防災

今回の東日本大震災では、自衛隊の災害派遣という点だけでも多くの問題点が浮き彫りとなった。戦後最大の国難といわれる今回の災害に対し、政府が迅速かつ効果的に対応するための新たな法整備や組織体制を再検討する必要がある。また、政府や地方自治体と民間企業やボランティア団体が、より密に連携する仕組み作りに取り組む必要があるといえるであろう。遠くない未来に発生するといわれている東京直下型地震や東海地震、そのほかあらゆる場所にある活火山や活断層などで災害が発生した場合に備え、今回の東日本大震災の教訓を活かした、新たな災害体制を構築する必要性に迫られている。まさに今、日本が一丸となって未来の防災体制を構築する重要な機会であるといえるだろう。

[別掲 1] 自衛隊法 83 条より一部抜粋

第八十三条 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必要があると認める場合には、部隊等の派遣を防衛大臣又はその指定する者に要請することができる。

2 防衛大臣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。

3 庁舎、営舎その他の防衛省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。（地震防災派遣）

第八十三条の二 防衛大臣は、大規模地震対策特別措置法（昭和五十三年法律第七十三号）

第十一条第一項に規定する地震災害警戒本部長から同法第十三条第二項の規定による要請があつた場合には、部隊等を支援のため派遣することができる。

(原子力災害派遣)

第八十三条の三 防衛大臣は、原子力災害対策特別措置法（平成十一年法律第百五十六号）第十七条第一項に規定する原子力災害対策本部長から同法第二十条第四項の規定による要請があつた場合には、部隊等を支援のため派遣することができる。

〔*1〕 読売新聞・平成23年3月12日朝刊・P7 下段

〔*2〕 <http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/tohokuoki/news.html> 「自衛隊HP：平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震自衛隊の活動状況」より要旨を引用・平成23年6月4日閲覧

〔*3〕 <http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/5761/rekisi3.html> 「自衛隊の災害派遣について知ることの出来るページ」より要旨を引用・平成23年6月4日閲覧

〔*4〕 同上

〔*5〕 同上

〔*6〕 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei/sankou/951128taikou.html> 首相官邸HP 平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について・平成23年6月4日閲覧

〔*7〕 <http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/5869> JBpress 災害派遣、現場自衛官から上がる悲痛な声 なぜ政府は現場が活動しやすいように手を打たないのか 2011.04.14 (Thu) 藤井 源太郎 より要約・平成23年6月4日閲覧