

東日本大震災における自衛隊の役割

折木良一¹

本日は本シンポジウムの基調講演として、皆様の前で話す機会を得ましたことを誠に光栄に存じます。はじめに、海外からご来場の皆様に、先般の東日本大震災に際して各国からいただいたご支援に対し、心よりお礼申し上げます。本シンポジウムの議題は、「災害時における軍の役割」です。私からは、実際に対応にあたった自衛隊の統合幕僚長の視点から、東日本大震災において自衛隊が担った役割について、お話ししたいと思います。

平素における自衛隊の位置付け

自衛隊の役割についてお話しするにあたり、まず、我が国において自衛隊がどのような位置付けにあるかという点について、触れておきたいと思います。日本の国内法の下で、防衛省・自衛隊は防衛行政組織であり、行政組織の面をとらえる場合には「防衛省」、我が国の防衛等を任務とする実力組織の面をとらえる場合には「自衛隊」といいます。過去の歴史的経緯や憲法第9条により、自衛隊の位置付けは他国における軍隊の位置付けと比較し、その任務・権限には制約があります。自衛隊の主たる任務は、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することですが、安全保障環境の変化と自衛隊に対する国民の期待の高まりの中で、我が国の防衛を基本としつつ、自衛隊の任務は国際平和協力活動等、拡大、多様化しています。

災害対応における自衛隊の位置付け

特に、地震や台風等の自然災害が多い我が国では、災害救援活動は重要な任務です。年間の災害派遣件数は例年減少傾向ですが、平成21年度が約550件、平成22年度は約400件に上ります。災害に対応するための自衛隊の行動には、災

¹ 統合幕僚長(当時)。

害派遣、地震防災派遣、原子力災害派遣があり、各行動を命ぜられた部隊等の自衛官が効果的に活動するための措置等の権限が自衛隊法で定められています。災害派遣は、特に緊急性が高い場合を除き、都道府県知事の要請を受けて行うことが原則で、災害発生時、その対応にあたる主役は地方自治体であり、自衛隊は自治体等と連携・協力して災害救援活動を行います。これまで自衛隊は、その装備や組織、自己完結性等を生かし、数々の被災地で活動してきました。災害対応のための平素からの取組としては、災害派遣計画を策定し、各種防災訓練を行って対処能力の向上に努めるとともに、自治体が行う防災訓練にも参加して、連絡体制の充実や防災計画の整合等、自治体との連携強化を進めてまいりました。平素からそのような取組を行ってきた中で、本年3月11日、三陸沖を震源に東日本大震災が発災し、自衛隊は総力を挙げてその対応にあたりました。

今回の震災の特性

今回の震災の大きな特性は、マグニチュード9.0、最大震度7という我が国観測史上最大の規模の震災であったことでした。この地震そのものの規模の大きさにより被災地が東北地方から関東地方にまたがる広域に及んだこと、最大波16mの津波による沿岸地域の甚大な被害、壊滅的被害による多数の地方自治体の機能喪失、東電福島第一原子力発電所における事故の発生、いわゆる地震・津波・原発事故の複合災害となったこと等も、特性として挙げられます。この震災では約1万6千人の方々が亡くなり、現在でも約4千人の方々の行方が未だ分かっていません。

自衛隊の活動の特性

そのような未曾有の大震災において、自衛隊は活動を行ったわけですが、その中で果たした役割は、これまでの災害派遣とは全く違うものでした。

まず、今回は、災害対処では本来支援の役割を担うはずの自衛隊が中心的役割を果たさざるをえませんでした。派遣規模約10万7千人という自衛隊の約半分を投入する過去最大の態勢で、災害対応では初めて統合任務部隊(JTF)を編成し、陸・海・空自衛隊が統合運用により一丸となって、大震災と原発事故という二正面

に対処しました。その際、常備の自衛官だけでなく、予備自衛官も初めて実際の作戦で招集し対応しました。また、ご遺体の搬送や救援物資等の輸送統制等、本来他省庁が実施すべき役割の一部も自衛隊が担いました。原子力事故現場では、総理の指示により、限定的ですが、放水等の実施要領の決定と作業の実施について、消防・警察等、他省庁を含めた一元的な管理も初めて実施しました。さらに、いざという時には危険を顧みず行動するという自衛隊本来の役割がこれらの活動を通して発揮され、それが国民に広く認識されるとともに自衛隊に対する信頼が向上した震災でもありました。

これらの活動においては、被災者や自治体のニーズを細かく真摯に把握して実直に対応することや、現地対策本部や関係省庁等の政府の機関と緊密に連携すること、米軍をはじめとする諸外国と協力することなど、関係組織等との連携にも十分に配慮しながら実施しました。

自衛隊は、7月1日には統合任務部隊を解組し、9月9日には地震・津波対応の大規模震災災害派遣を終結しましたが、現在でも原子力災害派遣は継続中であり、福島県内において一時帰宅者等に対する除染支援を実施しております。

それでは、次に、震災・津波への対応、原発対応、日米協力に分けて、自衛隊が果たした役割について具体的にお話したいと思います。

大規模震災対応

地震・津波への対応においては、自衛隊はその組織、装備等を生かし、発災当初から全力で被災者の救助にあたり、行方不明者の搜索、被災者の生活支援、応急復旧支援、原発事故対応等に昼夜を問わず総力を挙げて取り組み、中心的役割を果たしました。搜索・救助活動においては、自衛隊は全救助者の約7割に当たる約1万9千人を救出しました。救援物資等の輸送においては、統合輸送を含む輸送スキームを構築し、全国から提供される救援物資を、迅速かつ効果的に輸送し、被災者のもとに届けることを可能にしました。地震や津波で使用できなくなった空港及び港湾においても、自治体のニーズを踏まえつつ、応急復旧支援活動を

行いました。自治体や民間事業者の機能低下という事情から、自治体からの要請に基づき、初めてご遺体の搬送と埋葬も行いました。

各種活動において重視したのは、被災者がその時々で本当に欲している支援を行うということでした。全国から集積された救援物資の配分にあたっては、女性自衛官を含む隊員が避難所を戸別訪問し、具体的な被災者のニーズの把握に努め、給水、給食、燃料、入浴、衛生等の生活支援においても、様々な工夫をして、できるだけ被災者の生活に不足が生じないようにしました。このように被災者の立場に立ってきめ細やかな心配りをしながら任務遂行できたのは、常日頃から、自衛隊本来の任務である我が国の防衛という任務を遂行するための訓練を積んでいたことと、従来の災害派遣や自治体等との災害派遣訓練等を通じて、地域社会・国民との信頼関係を確立していた結果であったと考えます。

原子力震災対処

原子炉の冷却機能が不十分となった福島第一原子力発電所においては、政府の原子力災害対策本部からの要請を受けて、原子力災害派遣命令を発出し、中央即応集団司令官を指揮官として、陸自の中央特殊武器防護隊を中核として事態の対応に当たりました。隊員は被曝の危険に曝されながら、原発事故による危機的状況を回避するために懸命に活動しました。原子炉や使用済み核燃料プールを冷却するため、陸上自衛隊の CH-47J ヘリコプターによる水の投下や、消防・警察とともに陸・海・空自衛隊の消防車による放水・注水・緊急時の待機を実施しました。そのほかにも、放射性物質の除染、空気中の放射線量や原子炉の温度変化等のモニタリング作業、周辺住民の避難に対する支援活動を行いました。まさに国民注視の中、「最後の砦」として、危険を顧みず活動する隊員の姿は、国家において我々の組織が果たすべき役割を象徴するものであったと考えます。一方、このような特殊災害は、我々自衛隊の保有する科学技術能力を越えるものであり、知見、対応能力を高める必要がありますが、国家としても今後予測される特殊災害に対する官民の能力をいかに組織的に結集して対応するかが課題であると考えます。

日米共同による対処

さらに、自衛隊にとって、今回の震災でもうひとつ重要だった側面が、日米共同による活動でした。米軍は、空母ロナルド・レーガン・グループをはじめ、新たに編成された統合支援部隊（JSF）のウォルシュ司令官の下、最大時約1万6千人の規模で「トモダチ作戦」を展開し、被災地の復旧等に尽力してくれました。原発対応においても、米国から様々な協力の提案があり、原子炉冷却に必要な器材等の提供、米国原子力規制委員会（NRC）の専門家の来日、ワシントン D.C. からの放射能等対処専門部隊（CBIRF）の派遣等の支援をいただきました。日米間の調整には、日米防衛協力のための指針で規定された調整メカニズムに準じる形で、市ヶ谷の防衛省と横田の在日米軍司令部、そして統合任務部隊司令部である東北方面総監部に日米調整所を設置し、防衛省・自衛隊と米軍等との間で緊密に活動に関する調整を行いました。私もまた、ほぼ毎日、フィールド在日米軍司令官、ウォルシュ JSF 司令官と情報共有、意見交換を実施し、また適時にウィラード太平洋軍司令官とも連絡し、日米の活動を同じ認識、方向性をもって行えるよう努めました。日米協力の細部については、後のセッションでも発表がありますのでここでは概要に留めますが、我が国が危機的状況にある中で懸命に汗を流してくれた米軍の活動を通じて、日米同盟の強い絆を再確認しました。今回の米軍との連携においては、これまでの共同訓練等の積み重ねが活かされましたが、今後は、双方で共有した教訓を踏まえ、共に更なる実効性向上に努めていく所存です。

平素からの対処能力の強化

東日本大震災に自衛隊が対応できたのは、武力攻撃事態を念頭に平素から粛々と訓練と防衛力整備に取り組んできた成果であると考えます。災害対処の随所において、自衛隊の特性や日頃培った部隊・個人の能力を発揮し、国民の皆様からは高く評価していただきました。自衛隊の最大の特性とは、その組織力であり、日々の教育訓練を通じて養った指揮統制力、調整力、そして不屈の実行力といったものから成ります。今後も、平素から災害対応を含む全ての任務における即応性、実

行性に磨きをかけ、より効果的かつ適切に遂行できる態勢を整えておかねばなりません。

今回は、未曾有の大災害であったことから、「想定外」という言葉がよく聞かれました。不測の事態に備えることは軍事組織にとっては基本的なことです。今回の震災を踏まえ、起こりうる事態についてこれまでより更に幅広く検討し、柔軟な発想で対処の方向性を見出しておく必要があります。自衛隊では、今回の震災の教訓を組織的にとりまとめ、より適切に対処できる体制整備の検討に鋭意取り組んでおります。教訓のとりまとめにあたっては、今後の災害対応のみならず、有事を含む各種事態への対応能力の強化に資することを目的としています。これまでに抽出している教訓には、統合運用体制、部隊運用、現地対策本部・関係省庁等との情報共有要領、各国との協力の要領等、検討を要する事項が多々あります。これらの教訓を今後の教育訓練、任務遂行、防衛力整備等に反映させ、多様化する自衛隊の役割を実効的に果たし得る体制の強化を図ってまいりたいと思います。

各国との連携強化

また、今回の震災では、発災直後から世界各国の温かい支援をいただきました。米国のほか、豪州、韓国、タイ、イスラエル等からも軍隊が支援のために来日し、救援物資・人員の輸送や医療活動を行ってくれました。各国軍隊の迅速かつ整齐とした対応に、各国が人道支援・災害救援における軍の役割を重視し、即応態勢を確立しているのを感じました。今日の国際社会における安全保障上の課題は、一国のみでの対処が困難なものも多く、大規模災害においても当事国自身の対応に加えて国際社会の助けが必要となる場合があります。国際会議の場でも重要な課題として取り上げられるようになりました。自衛隊もこれまで国外での災害発生時、被災国政府又は国際機関の要請に応じて部隊を派遣し、国際緊急援助活動を行ってきた実績があります。最近では、昨年ハイチにおける大震災とパキスタンにおける大規模洪水に際して、医療支援、物資・人員の輸送を現地で行い、それらの活動は国際社会から高い評価を得ました。今後も、国内だけでなく、国外での大規模災害に際しても、自衛隊の特性を生かして迅速かつ効果的・効率的に支援が行え

るよう訓練を積んでおく必要があります。自衛隊は、ARFの枠組みで実施される災害救援実動演習等の多国間共同訓練に参加しておりますが、今後もそのような訓練を通じて他国との連携要領を演練し、必要時には国際社会と協力して対処できる態勢を強化しなければなりません。さらに、今回、各国軍隊から支援が得られた背景には、平素からの我が国と各国との友好関係に加え、防衛省・自衛隊が日頃、防衛協力・交流を通じて培った信頼関係があったと考えます。今後も、人道支援・災害救援の分野でも各国と協力の具体化を図り、信頼関係を深化させていくことが重要と考えます。

軍の役割の変化

今日、国際社会における軍事力の役割は一層多様化しています。国家間の相互依存関係がますます進展し、主要国間の大規模戦争の蓋然性が低下する一方で、一国で生じた混乱や安全保障上の問題が世界に波及するリスクの高まりが顕著になりつつあります。また、冷戦後に注目されるようになった大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、国際テロ組織、海賊行為、地域紛争等の諸課題に加え、海洋、宇宙、サイバー空間の安定利用、そして気候変動等が新たな安全保障上の課題として注目されるようになってきています。それらグローバルな安全保障課題に一国のみで対応することは極めて困難であり、平素からの各国との連携・協力が重要です。こうした状況を受けて、従来からの武力紛争の抑止と対処に加え、人道支援・災害救援、平和維持、海賊対処等、平素から常時継続的に軍事力を運用することが一般化しつつあります。そして、この軍事力の役割の変化に伴い、外交、警察・司法、情報、経済といった非軍事部門とも連携のとれた総合的な対応が必要とされてきています。

このような潮流の中、我が国の自衛隊の役割も変化しています。特に平成11年の周辺事態対処法成立以降、海外での活動も含め、任務が増加してきました。平成19年には、防衛庁から防衛省への移行とともに、国際平和協力活動、周辺事態における後方地域支援等、機雷等の除去及び在外邦人等の輸送が本来任務化されました。国内でも、災害派遣に対する自衛隊の期待は益々大きくなっています。

鳥インフルエンザや口蹄疫、気候変動に伴う洪水等の大規模災害、今回の東日本大震災のような津波対応・原発対応等、災害の内容、規模に変化が見られ、緊急性、公共性、非代替性という災害派遣の3原則は守りつつも、自衛隊の対応は多様を極めています。

昨年末に閣議決定された新防衛大綱では、防衛力の運用に焦点を当て、多様化する防衛力の役割を効果的に果たすための各種活動を能動的に行い得る「動的防衛力」を構築することが方針として示されました。今回の震災の経験を通じて、「動的防衛力」の構築が、自衛隊の喫緊の課題であることを再確認した次第です。今後は、その「動的防衛力」実現に向け、即応性、機動性、柔軟性、持続性を向上させていくことが極めて重要であると考えます。

最後に、我々自衛隊の任務は、国家・国民のため「今日に即応し、明日に備える」ことです。そのために、平素から隊員、装備等の能力を最大限に発揮できる精強な部隊を育成し、いざという時にそれを基盤として即応できる態勢を確立しておかねばなりません。我が国が、東日本大震災という未曾有の大災害に見舞われた本年のシンポジウムにおいて、「災害時の軍隊の役割」を議題として意見交換が行われることは、大変意義深いことと考えます。国としての備えを万全にするために、自衛隊はどのような組織でどのような役割を果たしていくべきか、本日ここにお集まりになった皆様と共に考えることができればと思います。ご静聴ありがとうございます。