

大規模災害における軍事組織の役割—日本の視点—

吉崎知典¹

はじめに

大規模災害において軍事組織は輸送、通信、医療、給食、給水、施設といった機能を補うため救援活動に参加し、重要な役割を果たしてきた。しかし 2011 年（平成 23 年）3 月 11 日の東日本大震災は地震・津波・原発事故という「複合災害」²となり、従来の自衛隊による災害派遣の枠組みを越える対応を必要とした。自衛隊は災害派遣としては最大規模の 10 万人を超える態勢をとり、災害時における統合任務部隊を編成し、即応予備自衛官・予備自衛官を招集し、トモダチ作戦（Operation Tomodachi）を実施した米国や、大型輸送機による活動を展開したオーストラリアをはじめとする諸外国と協力した。こうした未曾有の国家的な危機において、自衛隊が果たした役割はしばしば「最後の砦」であったと評される。

軍事組織による大規模災害における役割は多様であり、各国の戦略文化に影響されている。人道問題調整室（UNOCHA）の委託による、ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の報告書は、「軍事組織が果たすべき社会的役割や国際社会での役割によって、災害派遣における軍事組織の役割は左右される」と指摘している³。同様に、英ウィルトン・パーク国際会議の報告書も、国内災害において民軍関係を分離する国と、民軍協力を進める国がある⁴と指摘している。それでは、自衛隊による国内の災害派遣や国際的な緊急援助活動はどのように評価されるであろう

¹ 防衛研究所理論研究部長。

² 複合災害とは「ほぼ同時に、あるいは時間差をもって発生する複数の災害」と定義され、「この場合、お互いが関連することで被害が拡大する傾向がある」とされる。東日本大震災復興構想会議『復興への提言——悲惨のなかの希望』（平成 23 年 6 月 25 日）。

³ SIPRI, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response* (Stockholm: SIPRI, 2008), p. 9.

⁴ Wilton Park Conference 994, “The Use of Military Assets in the Humanitarian Response to Natural Disasters: 28-30 September 2009,” <<http://www.wiltonpark.org.uk/resources/en/pdf/22290903/22291307/wp994-report>>.

か。また、大規模な自然災害が頻発するアジア太平洋地域において、どのような役割を担うべきであろうか。アジア太平洋地域では大規模災害が頻発し、現地政府での対処能力を超える場合がある。日本でも、軍事組織による災害対処は「最後の手段」であるという人道支援の原則が理解されつつも、軍事組織が最初に対応するという状況が生まれることがある。東日本大震災において自衛隊は最大 10 万 7 千人の規模で救援活動にあたったが、こうした活動が現地住民の不安を煽ることはなく、逆に、現地に安心感をもたらした⁵。こうした現象をどのように理解するべきを明らかにするのが本稿の目的である。

本稿は次のような構成をとる。まず、第 1 節では大規模災害における軍事組織の果たすべき役割をめぐる議論を概観する。なかでも、人道支援活動において軍事的な能力や資産を活用するのはあくまでも「最後の手段」とする規範が存在するため、その考え方の背景を探る。第 2 節では、自衛隊による災害派遣が国内でどのように評価されてきたかを俯瞰し、東日本大震災における自衛隊の活動を事例として検討する。冷戦後に災害救援を「新たな任務」と位置づける国がある一方で、日本では災害派遣が自衛隊の活動として定着している点を明らかにする。続く第 3 節では、東日本大震災における日米連携を例としつつ、災害対処が同盟運営にどのような影響を及ぼすかを展望する。

1. 大規模災害における軍事組織の役割

一般に、災害対応には予防・減災 (Prevention/Mitigation)、準備 (Preparedness)、対処 (Response)、復旧・復興 (Relief/Recovery) というサイクルが想定される⁶。

⁵ 災害派遣は自衛隊に対するイメージを変えることもある。日本共産党中央委員会の元文化部長であった山下文男は、岩手県陸前高田市に入院中に東日本大震災で被災し、九死に一生を得て救出された。「僕はこれまでずっと自衛隊を憲法違反だと言い続けてきたが、今度ほど自衛隊を有り難いと思ったことはなかった」と語り、自衛隊配給の毛布を大事そうに抱きしめたという。佐野眞一『津波と原発』（講談社、2011 年）、52-57 頁。

⁶ ここでいう「減災 (mitigation)」とは、自然災害に対し、災害を完全に封じるのではなく、その最小化を主眼とする活動を指す。そのためには防波堤、防潮堤の整備といったハード面での対策と、防災の教育訓練といったソフト面での対策を組み合わせる必要がある。東日本大震災復興構想会議『復興への提言——悲惨のなかの希望』（平成 23 年 6 月 25 日）、35-36 頁。

こうした一連の取組みは現地政府や地方公共団体が主に担当し、国内の災害対処は消防、警察、医療機関等によるものが主であり⁷、軍事組織による対応は、これを越える大規模災害での活動が中心となる。ここでは、軍事組織の役割は限定的であり補完的なものであるという考えが主流である。例えば、UNOCHA の統計によれば、人道援助の内訳のうち食料が全体の約 4 割、保健衛生が約 1 割となり、その他の主な項目として水、農業、経済インフラ等が挙げられるが、安全 (security) に直接係わるものはわずか 0.1% に過ぎない⁸。また国連防災世界会議 (WCDR) が 2005 年 1 月に採択した「兵庫行動枠組」も、「社会の強靱性」を正面に出しつつ、公共機関と民間との連携を打ち出しているが、この公共機関の中心は軍事組織ではない。

軍事組織による人道支援・災害救援——「最後の手段」か「新たな任務か」

国際緊急援助活動において文民が主導し、軍事組織はこれを支援することを基本とし、民軍がそれぞれの特性や能力に応じて連携することが求められる。例えば、1994 年に UNOCHA が策定した「災害救援に係わる外国軍及び民間防衛アセットの使用に関するガイドライン」(オスロガイドライン) によれば、外国軍の軍事的な施設や能力を利用するのは、あくまでも「最後の手段」と位置づけられる。すなわち、「外国の軍事アセットは、文民組織による代替策がなく、軍事アセットのみが極めて重要な人道的ニーズを満たし得る場合に限って要請されるべきである」⁹とされる。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の『事態対処便覧』¹⁰でも「軍との協働」という項目は最後に掲載され、実務的な必要から、軍の輸送機の種類、

⁷ “Participants: Governmental Disaster Management Agencies,” chapter 8, Damon P. Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, second edition (Amsterdam: Butterworth-Heinemann, 2011).

⁸ UNOCHA, *Annual Report 2009*, cited in Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, p. 455.

⁹ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), *Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, revision 1.1 (November 2007), p. 8.

¹⁰ UNHCR, *UNHCR Emergency Handbook*.

積載能力、離着陸に必要とされる滑走路の長さ等が詳細に記されている。

人道支援・災害救援において軍事組織の関与は「最後の手段」とであるという考えは、自衛隊による災害派遣のアプローチと軌を一にする¹¹。一般に自衛隊の災害派遣は、活動の公共性・緊急性・非代替性という基本原則に沿ってなされる。第1の公共性とは、自衛隊の活動が公共の秩序を維持するため、人命又は財産を社会的に保護する目的からなされることを意味する。第2の緊急性とは、自衛隊の活動そのものに差し迫った必要性が認められることであり、第3の非代替性とは、自衛隊の部隊が派遣される以外に適切な手段がないことを指す。

このように人道支援・救援活動(HA/DR)に対する軍事組織の関与が「最後の手段」という基本原則がある一方で、自己完結性と機動力に秀でた軍事組織は被災地に最初に展開する能力を持つ。この軍事組織の能力や資産をどのように活用するかをめぐり、一大転換点となったのは、2004年12月に発生したスマトラ沖地震であった¹²。被災後16カ国の外国政府から軍事資産が提供され、14の国連専門機関、38の現地組織、そして195の国際人道組織が3ヶ月間の救援活動を行なった。35カ国から提供された軍事能力は75機のヘリ、41隻の船舶、43機の固定翼、3万人以上の人員となり、連絡調整は困難を極めた。

インド洋沖地震の経験を踏まえ、国連のUNOCHAの委託によりSIPRIがまとめた報告書によれば、人道支援・災害救援の分野で、軍に期待される機能は次の7点に要約できる。第1に現地情報の収集・分析と状況判断を担当する点。第2に現地で即座に活動できる予算を準備している点。第3に自己完結的な組織として補給支援の能力を保持している点。第4に緊急展開可能で、訓練を積んでいる要員を常備している点。第5に装備、輸送、重機、インフラ支援の面で自立的な能力

¹¹ 例えば、東日本大震災に関する中央防災会議の中間報告では次のように記されている。「地震後広い範囲で大津波が発生し、沿岸部を中心に多数の行方不明者及び孤立集落が発生したことから、人命救助を第一に、被災地の消防本部・消防団、警察のみならず、自衛隊は、消防の緊急消防援助隊、警察の広域緊急援助隊、各都道府県機動隊及び海上保安庁と並んで全国規模で動員し、大規模な救出・救助活動を実施した」(傍点、筆者)。防災対策推進検討会議「中間報告——東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を」(平成24年3月7日)。

¹² SIPRI, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response* (Stockholm: SIPRI, 2008), pp. 87-88.

を有している点。第6に効率的な決定メカニズム、そして、第7に「制服」を着た公的集団が展開することによって被災民に「安心感」を与える点である。但し、安心感を提供できるか否かは、展開する軍事組織の練度や士気に大きく左右される。

こうした思潮の変化は、軍事力の役割をめぐる議論とも無関係ではない。歴史を紐解けば、現代のような災害救援組織の起源は第2次世界大戦時の民間防衛にあり、その後、米ソ冷戦の影響を受けて、欧米諸国の民間防衛は早期警報態勢、避難壕、搜索救援などの態勢を整えることとなった。こうした例としては、英国の災害援助庁、カナダの中核インフラ整備・非常事態対処室が挙げられ、米国の連邦緊急援助庁（FEMA）も1950年の連邦民間防衛法に基づいて創設された¹³。

しかし、冷戦終結によって災害救援における軍事組織の役割は変貌を遂げる。米ソ核戦争を想定した民間防衛は緊急性がなくなった一方で、軍事組織は国土防衛という伝統的な任務を越えたものを求められることとなった。例えば、1993年に米陸軍が採用した「戦争以外による軍事作戦（MOOTW: military operations other than war）」¹⁴という考えによれば、冷戦期のような大規模紛争は可能性が低下し、小規模で低強度の紛争へ対応する必要性が生まれた。そのため搜索救難（SAR）、平和作戦（PO）、軍備管理、民生支援、制裁措置、麻薬対策、邦人救出等と並んで、人道支援・災害救援（HA/DR）が「新たな任務」として位置づけられることとなったのである。

2. 「戦略文化」から見た自衛隊の災害派遣活動

人道支援・災害救援活動をめぐる慎重論と積極論が交錯する中で、自衛隊の災害派遣活動はどのように位置づけるべきであろうか。本節では、まず、災害派遣にみる自衛隊の組織文化と日本の戦略文化を扱い、事例研究として東日本大震災における自衛隊の活動を検討する。

¹³ Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, pp. 4-5.

¹⁴ US Department of the Army, Field Manual 100-5 (FM 100-5) Washington, DC, June 14, 1993.

(1) 日本の「戦略文化」と自衛隊の災害派遣

冷戦後に軍事組織は、国際平和維持活動、海賊対処、大量破壊兵器の不拡散といった非伝統的な任務を担当するように変化し、人道支援、災害救援(HA/DR)も新たな任務として含まれるようになった。しかし、国内で自然災害が多く、自衛隊による災害派遣が幅広い支持を得ている日本では、災害派遣は決して「新たな任務」と認識されていない。ある統計によれば、警察予備隊および保安隊の時代を含む1951年度から2011年度までの61年間において、陸上自衛隊による災害派遣の総数は約2万件を数えており、派遣人員は延べ約1,400万人に達する¹⁵。国内の災害派遣の中心となる陸上自衛隊では、全国の157カ所の駐屯地や分屯地を中心として待機態勢を整えている。このうち地震の場合、震度5弱以上の地震が発生した場合は、速やかに航空機などで情報を収集するとともに、情報を受けた場合、「自主派遣」をする態勢を整えている¹⁶。こうした災害における初動対処は、1995年(平成7年)阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ見直しがなされており、東日本大震災の際に実行に移されたものである。

災害派遣が自衛隊の任務として幅広く支持されてきた点は、内閣府が1972年(昭和47年)度から定期的に行っている、防衛省・自衛隊に関する意識調査でも確認できる。2012年(平成24年)の調査結果では、自衛隊が存在する目的として「災害派遣(災害の時の救援活動や緊急の患者輸送など)」への支持が82.9%と最も高く、「国の安全の確保(外国からの侵略の防止)」(78.6%)よりも約4ポイント高い。過去の世論調査を見ても、災害派遣への支持が平均して国防任務よりも8から9ポイント程度高い¹⁷。また、それ以外の任務としてあげられている「国際平和協力活動への取組」(48.8%)や「国内の治安維持」(47.9%)に比べて、災害派遣は2倍近い支持を得ている。

¹⁵ 和泉洋一郎「災害派遣と陸上自衛隊」『軍事史学』第48巻第1号、136-139頁。陸自だけでも年度平均で約330件の災害派遣を行っている計算となる。

¹⁶ 自衛隊法第83条は、災害派遣は地方公共団体等からの要請によると定められているが、同条第2項では「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」には、自主的に派遣できる方が認められている。

¹⁷ 過去の調査でも、平成12年に約8ポイント、平成7年に約9ポイントの差がある。

東日本大震災後の自衛隊の災害派遣は、これまでの評価を一層高めるように作用している。自衛隊の災害派遣については「評価する」とする意見が97.7%と圧倒的であり、「評価しない」はわずか1.3%となっている¹⁸。また、自衛隊に良い印象を抱くとする意見が91.7%となり、意識調査を開始して以来、最高の支持率を記録している。

このように国内における災害派遣を軍事組織の任務として位置づけるのは、日本の「戦略文化」の一つの特徴であろう。もとより国内の自然災害は消防や警察による対応が主であり、自衛隊による活動は、これを越える大規模災害を中心に想定されている。前出の通り、自衛隊による災害派遣は、活動の公共性・緊急性・非代替性という基本原則に基づいてなされる。こうした厳格な基準を適用する自衛隊の災害派遣活動は、前出の「オスロガイドライン」に示された原則——軍事組織による災害救援は「最後の手段」——の発想に通ずる¹⁹。災害派遣任務で展開する自衛隊はあくまでも非武装であり、現地の人道・救援活動に対する支援という姿勢をとっている。この基本方針は、自衛隊員が国際緊急援助隊として派遣される場合も同様であり、法執行活動は行わない。なお近年、国際的な人道支援・災害救援活動では、民族・宗教対立などに起因する複合的人道危機へとエスカレートする危険性が残るため、他国部隊の場合、武器携行のまま派遣される例も知られている²⁰。

(2) 東日本大震災と自衛隊——大規模災害への災害派遣

それでは大規模災害における自衛隊の役割を検討するため、東日本大震災を事例として以下、検討してみたい。2011年3月11日、三陸沖を震源とする最大震度7の大地震が発生し、大津波は岩手・宮城・福島3県の海岸地域を約500キロ

¹⁸ 「大いに評価する」79.8%、「ある程度評価する」17.9%、「あまり評価しない」1.3%に対して、「全く評価しない」はゼロとなっている。内閣府大臣官房政府広報室『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』世論調査報告書（平成24年1月調査）。

¹⁹ この点は、注11を参照。

²⁰ 国際緊急援助活動において一部の参加部隊が護身用の武器を携行していたと報告されているものとして、2004年のインド洋沖津波、2005年の米ハリケーン・カトリナとパキスタン地震、2010年のハイチ地震とパキスタン洪水等が知られている。

メートルの幅で水没させ、地方自治体の機能が一時的に喪失した。また、福島第一原子力発電所では放射性物質が漏出する事態となり、東日本大震災は地震・津波・原発事故という複合災害となった。こうした未曾有の国家的な危機において、大規模震災災害派遣は3月11日から8月31日の174日間続き（原子力災害派遣は12月26日まで）、最大時には10万7千人が参加するなど、「自衛隊最大の作戦」となった。

ここでは大規模災害における軍事組織の役割を検討する上で、①発災直後の救援活動、②現地ニーズに基づく活動の調整、③復興段階への移行と部隊撤収、という3点に絞って検討したい。

第1に、東日本大震災では自衛隊の基地が被災する中、発災直後から全国規模で動員を進め、救援活動に取り組んだ。時系列的に見ると、宮城県に所在する陸上自衛隊・多賀城駐屯地や航空自衛隊・松島基地等が被災する中、自衛隊は被災当日から約8,400人を動員し、三日後には、陸上自衛隊の東北方面総監の指揮下に海自の横須賀地方総監および空自の航空総隊司令官が入った災統合任務部隊（JTF-TH）を編成し、統合運用により活動した²¹。発災から1週間後には10万人を超える規模となり、最大時で人員が約10万7千人（即応予備自衛官および予備自衛官を含む。）、航空機が約540機、艦艇が約60隻を擁する態勢を整えることとなった²²。これは、1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災後の2万6千人を大きく上回っている。こうした大規模な活動の結果、3月11日から8月31日までの間、自衛隊による人命救助は1万9,286人と全体の約7割となり、また、ご遺体収容は9,505体となり、全体の約6割となった²³。死者への敬意は日本人の死生観

²¹ 陸災部隊は5個師団、4個旅団、3個施設団、1個特科団、1個高射団を含み、最大時に約7万人が展開した。海災部隊は航空機約200機、艦艇約50隻を含む約1万4千人が展開した。空災部隊は航空機約240機を含む約2万2千人となった。

²² 活動の概要については次も参照。防衛研究所編『東アジア戦略概観2012』第7章「日本——動的防衛力の構築に向けた取り組み」214-243頁。「特集 東日本大震災への対応」『防衛白書』平成23年版、「東日本大震災 自衛隊統合任務部隊 原子力災害派遣部隊 活動報告2011.3.11～3.31」『マモル』特集号4-23頁。

²³ 東日本大震災復興構想会議『復興への提言——悲惨のなかの希望』56頁（出典は緊急災害対策本部資料による）。

を反映するものであり、「家族のごとく丁寧に扱うように」という指示を踏まえた今回の活動は高い評価を生む一つの理由となった²⁴。しかし、メンタルヘルスという面では「隊員にとっては大変」²⁵な負担となり、今後の災害派遣でどの程度まで担当するかも検討課題として指摘されている。

第2に、時間の経過と共に変化する現地のニーズにどのように部隊の活動を修正するかが問われた。発災当初は行方不明者の搜索活動といった人命救助が中心であったが、震災から7日目の3月18日には、被災者の生活支援へ重点を移行した。自衛隊は輸送、給水、給食、入浴、医療、防疫等を担当し、結果的に物資輸送は1万3,906トン、給水支援は3万2,985トン、給食支援は500万5,484食、入浴支援109万2,526人という空前の規模となった。その後、被災地に仮設住宅が建設され、入居が進むことによって現地でのニーズが変化し、これに対応して現地の民間企業や地方自治体による活動が主体になった²⁶。

第3の論点は、復興段階への移行と部隊撤収であった。自衛隊による広範な生活支援活動は被災地に「安心感」を醸成したが、その安心感を付与しつつ部隊を漸次、撤収することが求められた²⁷。その際、輸送や給食等の支援内容を一つ一つを事業化し、後継となる民間業者を見だしつつ、安心感を付与しつつ撤収する準備がなされたことは注目される。

また、生活支援活動には現地の行政部門との調整が欠かせないが、宮城、福

²⁴ 北澤俊美防衛大臣(当時)の「ご遺体は死者であると思わず、ご家族にお渡しするまでは、生きた方を救助するのと同じように丁寧に扱っていただきたい」という口頭指示を踏まえ、総合任務部隊司令官であった君塚栄治・東北方面総監(当時)がこう表現したという。君塚栄治「東日本大震災と自衛隊」『軍事史学』第48巻第1号、6頁。須藤彰『自衛隊救援活動日誌——東北地方太平洋地震の現場から』(扶桑社、2011年)、8頁も参照。なお執筆当時、筆者は陸上自衛隊東北方面総監部政策補佐官であった。

²⁵ 君塚栄治「東日本大震災と自衛隊」『軍事史学』第48巻第1号、9頁。

²⁶ 君塚総監(当時)の表現を借りれば、「最初は人命救助、次に助かった方々への生活支援が始まります。それから瓦礫を片付けなければなりません。ご遺体の収容や搬送、埋葬、行方不明者の搜索も行いました。そして、今度は仮設住宅を作る土地を作ってほしい、整地をしてほしい、それから給水だ、給食だ、入浴だというふうに、どんどんニーズが変わっていきます」君塚栄治「東日本大震災と自衛隊」5頁。

²⁷ 君塚栄治「東日本大震災と自衛隊」4-9頁。

島、岩手3県の地方自治体も被災したため、統合任務部隊による連絡調整が拡大した²⁸。まず、災統合任務部隊が編成され、その司令部が所在した宮城県では、全体を統制する方面連絡調整所が東北方面総監部に置かれた。3月17日以降、JTF-TH司令官の下、連絡調整はJTF幕僚副長が務め、各師団や各旅団の連絡幹部が配置された。その隷下部隊が各市町村と調整にあたった。次に福島県では、福島県連絡調整所（長は第12旅団幕僚長）、4月27日以降は、JTF幕僚副長が務め、岩手県では岩手県連絡調整所（長は第9師団長）があたった²⁹。

(3) 東日本大震災と自衛隊——福島第一原発事故への対応

東日本大震災における自衛隊の活動のうち、福島第1原発事故の対処は最も予測不可能で困難なものとなった。地震と津波による電源喪失に起因する炉心溶解、建屋の水素爆発、放射能漏れといった危機的な状況が続くなか、必要とされる情報が十分に得られなかったからである³⁰。3月11日の時点で、原子力緊急事態宣言がなされ、自衛隊に対し原子力災害派遣命令が発出された。

原子力災害派遣においては、陸上自衛隊中央即応集団の中央特殊武器防護隊を中核として、海・空自の要員を含めた約500人が活動した。危険物質（HAZMAT）を含む産業災害に対して、原子炉の状況監視（温度測定、航空撮影、集塵飛行等）、使用済み燃料プールの冷却（放水活動等）、避難支援と物資・要員輸送を含め、自衛隊の活動は多岐にわたった。とりわけ大型輸送ヘリ（CH-47）による上空からの放水の映像は、原発冷却化に向けて全ての手段を尽くしているとのメッセー

²⁸ 陸上自衛隊東北方面総監（元災統合任務部隊指揮官）「東日本大震災対処（概況説明）」（平成23年7月4日、日本記者クラブ記者会見配布資料）。

²⁹ 統合任務部隊が編成される以前は、宮城県方面連絡調整所と第6師団連絡調整所の2本立てであった。

³⁰ 福島原発事故独立検証委員会のインタビューに応じた枝野幸男官房長官（当時）は、「1（福島第一）がダメになれば2（福島第二）もダメになる。2もダメになったら、今度は東海もダメになる、という悪魔の連鎖」まで意識したという。福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会調査・検証報告書』（ディスカヴァー・トゥエンティワン、2012年）89頁。

ジとなった³¹。(原発事故対処をめぐる日米調整については、次項で考察する)。

3. 日米同盟と人道支援・救援活動

東日本大震災が地震・津波・原発事故からなる複合危機であったことから、日米連携は空前の規模となり、政策領域も災害派遣から原発対処に至るまで広範となった。米軍による人道支援・災害救援(HA/DR)活動はトモダチ作戦と呼ばれ、その最大時に人員約1万6千人、艦艇約15隻、航空機約140機を擁する大規模なものとなった。発災から2週間後の3月24日には、米太平洋艦隊司令官ウォルシュ大將を指揮官とする統合支援部隊(JSF: Joint Support Force)が編成され、折本統幕長と毎日電話連絡をするなど緊密な情報共有を図ったとされる。

このように米軍による人道支援・救援は同盟の絆を象徴するものとなった。これまで概観したように、災害対処は文民主導を基本としており、東日本大震災以前の段階で、日米同盟が災害対処で中核的役割を果たすとの期待は高くなかった。確かに、阪神淡路大震災の際に米軍の能力を活用できなかったとの反省から、日米の共同活動を求める提言はなされていたが、その具体化への課題は少なくなかった³²。

しかし、東日本大震災という国家的危機が生じた結果、日米の連携では軍事組織間の相互信頼が強い絆として機能した。そして、日米調整の最前線において、「原発事故への対処は、まさに一瞬一瞬で事態が変わっていく戦争と同じような状況」と捉えられ、「意思決定から対処行動に至るまで全面的な日米協力が行なわれたのは現日米安保体制のなかで、初めて」³³となった。

³¹ 「命懸けで国民を守るため、(中略)自衛隊が最後の切り札として示してくれたことの意味は大きい。この行動が、米側に決定的なメッセージを送ることもなった」長島昭久「原発対処——日米協力の舞台裏」。

³² ロバート・エルドリッジ、村上友章編『12・26 インド洋津波から一年——人道支援および大災害における軍民協力の改善に向けて』(大阪大学大学院国際公共政策研究科・国際安全保障政策研究センターシンポジウム報告書、2005年)。ウォレス・グレグソン、ジェームス・ノース、ロバート・エルドリッジ「人道支援と救援活動への対応」『セキュリティアム』No. 557-559 (2005年4～6月)。Robert D. Eldridge, "Time for a Japan-U.S. Mutual Assistance Treaty," *The Japan Times*, March 30, 2011.

³³ 長島昭久「原発対処——日米協力の舞台裏」。

本来、軍事組織は危機対処のための設計がなされており、その意味で、日米同盟が両国関係を調整する機能を担ったことは偶然ではない。すでに1997年（平成9年）の日米防衛協力ガイドラインでも「日米両国の関係機関の関与を得て、日米間の調整メカニズムを平素から構築する」ことが謳われており、日米調整所の設置は緊急事態対処の手続きに従ったものであった。ここでは両国間の調整メカニズムを、便宜上、国家レベルと運用レベルとに分けて概観する。

（1）国家レベルでの政策調整

東日本大震災という未曾有の危機にあって、当初、その危機の全容を把握することは困難であった³⁴。すでに3月11日夜の時点で在京の駐日米大使館から約20項目の支援内容を記したリストが届けられ、無人偵察機（UAV）など原発対応の装備も言及されていたという。しかし、福島第1原発での水素爆発が続く3月15日から16日にかけて日米双方の認識の差は埋まらず、日本の首相官邸とホワイトハウスをつなぐ意思決定メカニズムが模索されることとなった。

こうした危機感を背景として、在京の米大使館や在日米軍だけでなく、ハワイの太平洋軍（PACOM）司令部スタッフ、海兵隊所属の化学生物事態対処部隊（CBIRF）が日本側と連携することとなった。原発分野では原子力規制委員会（NRC）、エネルギー省を含む160人におよぶ大規模なサポートスタッフを在京大使館に送り込んだという³⁵。

こうした日本の危機に対し、ワシントンの国家安全保障会議（NSC）では福島第1原発への対応に苦慮していた。東アジア問題担当上級部長であったジェフリー・バーダーによれば³⁶、NSC内部の「史上最大規模の省庁間調整チーム」が作られ、相次ぐ原発の水素爆発による危機感が募る中、国際線運行、食糧供給、海洋の

³⁴ Andrew Feickert and Emma Chanlett-Avery, "Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response," *CRS Report for Congress*, R41690 (June 2, 2011), <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41690.pdf>>.

³⁵ 福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』363-364頁。

³⁶ Jeffrey A. Bader, "Inside the White House During Fukushima: Managing Multiple Crises," *Foreign Affairs*, March 8, 2012.

安全、魚類の安全性、太平洋上の放射能汚染等が検討され、「50 マイルの自発的退避」が決定されることとなった。こうした NSC のホルドレンは、ローレンスリバモナ国立研究所の協力を得て、「最悪のケース」を検討した。1 基以上の原子炉でのメルトダウンと、2 基での使用済み燃料プールからの液漏れという想定の結果は、米政府の基準値を超える放射能汚染は東京から 75 マイルから 100 マイル圏内に到達しないというものとなり、最終的には日本政府と見解が一致したという。

こうした原発対処を含む両国の総合調整の場として、日米調整会議は震災 10 日後の 3 月 22 日に正式に発足し、4 月半ばまではほぼ毎日、約 40 回開催されたという³⁷。同会議では、①放射線物質遮蔽、②核燃料棒処理、③原発廃炉、④医療・生活支援という検討・作業チームが設置され、原子炉の状態などに関する情報の共有や、支援内容の調整および原子炉や使用済み燃料プールの安定化のための対策に関する意見交換が繰り返された。米国側は、この調整メカニズムを、細野豪志首相補佐官（当時）の名前をとり「ホソノプロセス」と呼び、ウォルシュ太平洋艦隊司令官、ヤツコ NRC 委員長も参加する高いレベルのものとなった³⁸。

(2) 運用レベルの調整

既述の通り、軍事組織レベルの日米調整所は市ヶ谷（防衛省）、横田（在日米軍司令部）、仙台（統合任務部隊）の 3 箇所に速やかに設置されており、国家レベルの政策調整よりも円滑であった。この 3 カ所には自衛隊と米軍の調整を図るため、防衛省内部部局および各幕から合計約 80 人の要員を配置し、在京米大使館を結ぶビデオ会議等を通じて相互の調整がなされた³⁹。市ヶ谷では、米太平洋軍（PACOM）司令官が自衛隊のカウンタパートである統幕長と連絡を取り、全般の調整を行った。在日米軍の横田空軍基地は、救援輸送の拠点として「ハブ & スポー

³⁷ 福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』364 頁。

³⁸ 福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』第 12 章「原発事故対応をめぐる日米関係」370 頁。参加した長島によれば、「日本側は細野補佐官を中心に関係府省、自衛隊の統合幕僚監部、東京電力の幹部などが参加。米側からは米大使館公使をはじめ在日米軍や NRC、エネルギー省の幹部が参加した」という。長島昭久「原発対処——日米協力の舞台裏」。

³⁹ 福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』364-365 頁。

ク」の中核となった。そして、陸上自衛隊東北方面總監部仙台駐屯地（米側呼称：キャンプ仙台）に設けられた調整所では、最前線での復旧作業の調整がなされた⁴⁰。当初、日米双方からそれぞれ20人程度が参加し、国交省、県庁、空港事務所、空港土木を請け負う民間業者等も参加するようになったという。

震災対応を媒体として日米調整所は初めて立ち上げられたが、当初は課題も少なくなかった。2011年8月に公表された防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間取りまとめ）」で指摘されているように、①当初の調整所要に対して体制が不十分、②役割の定義が曖昧、③防衛省の対米窓口が不明確、といった課題が指摘されている。翌年（2012年）5月の日米首脳会議でも、トモダチ作戦の成果を踏まえつつ、日米調整の円滑化が謳われており、これが日米間の「動的防衛協力」の一翼を担うことが期待されている。

なお、被災当時の現場の雰囲気を伝えるものとして、米海兵隊のコゼニススキー大佐の言葉——「ここはアメリカじゃないんだ。日本流でやろう」⁴¹ 広く知られている。海外活動では現地の文化・歴史・宗教への配慮が成否を分ける場合がある。この点、平素から日本と交流のある在日米軍の姿勢は、トモダチ作戦を進める上で重要な要素である。

（3）米軍の「トモダチ作戦」と日米連携

在日米軍による支援は米軍が配布した食料品が約280トン、水が約770万リットル、燃料が約4.5万リットルとなり、輸送も貨物約3,100トンに上った。こうした米軍による支援作戦の流れは次の3段階に整理できるだろう。第1の緊急援助（Emergency Assistance）では捜索救助や水・食料等の物資輸送を中心として行い、第2の救援（Relief）段階では救護活動と生活支援、そして第3の復旧（Restoration）段階では、地震以前の状況へのインフラ復旧に中心的に取り組んだ。まず、第1の緊急援助のため急行した米軍が大規模となった背景には、米空

⁴⁰ 日米調整所には廣恵次郎1陸佐、ティンバーレーク海兵隊大佐が調整にあたった。

⁴¹ 「トモダチ作戦コゼニススキー大佐『ここは日本流でやる』と指令」『SAPIO』2011年8月17日・24日号。

母ロナルド・レーガンを含む空母打撃群が米韓合同軍事演習に参加する予定であった、という事情が作用している。発災から2日後には仙台沖に到着し、搭載ヘリやP-3C 哨戒機等と共に行方不明者の捜索救助を支援した⁴²。また米軍は、自衛隊、海上保安庁、警察、消防と共同した沿岸部集中捜索にも参加した。第2の救援としては、米軍による大規模な物資・要員の輸送が知られる。これには揚陸艦エセックス他による救援物資・陸自部隊の輸送等が含まれる。そして第3の復旧作業として象徴的であったのが、輸送拠点である仙台空港の機能回復であろう。仙台空港は地震と津波によって使用不能となったものの、米国の海兵隊・陸軍約300人を含む復旧作業の結果、発災5日後には1,500メートル滑走路が復旧し、3月19日に救援物資の輸送が可能となった。

結論

大規模災害における軍事組織の役割を客観的に評価することは容易ではない。人道支援・災害救援活動では「最後の手段」と位置づけられる軍事組織も、時として最前線で活動する。こうした事態は決して歓迎されるものではない。かつて吉田茂・元首相が防衛大学校の卒業式訓辞で語ったように、「自衛隊が国民から歓迎されちやほやされる事態とは、外国から攻撃されて国家存亡の時とか、災害派遣の時とか、国民が困窮し国家が混乱に直面している時だけ」⁴³であるかも知れないからである。しかし、軍事組織が持てる能力を活用することで救われる生命があれば、それを活用することは人道支援の精神に合致する。

こうした軍事組織が人道支援活動を行う際のディレンマを踏まえつつ、結論として、次の3点を指摘したい。

第1に、一般に人道支援・災害救援と呼ばれる活動は、軍事組織にとって「非伝統的な任務」と位置づけられるものの、自衛隊にとっては国内の災害派遣は通常の活動と見なされてきた。公共性・緊急性・非代替性に基づく、長年の災害派

⁴² 山口昇「東日本大震災後の日米同盟」『国際問題』No. 608 (2012年1・2月) 9-18頁。

⁴³ 吉田茂元首相、防衛大学校卒業式訓示、1957年(昭和32年)3月26日。

遣の実績を踏まえ、自衛隊は地元の住民のために活動する組織文化を培ってきた。また、こうした自衛隊の献身的な災害派遣活動は国民の堅い支持を得ており、日本流の「戦略文化」ともなっている。この2つの文化が組み合わさることにより、日本では人道支援・救援活動の政治化（politicization）や軍事化（militarization）へとつながらない。この点は、東日本大震災での自衛隊の活動によって立証されているだろう。

第2に、日米両国の人道支援・災害救援での動的協力は、不確実性を増すアジア太平洋地域において「公共の福祉」に貢献すると期待される。まず、東日本大震災という国家的難局にあつて、自衛隊は10万人を越える体制を動員し、災害派遣活動として初めての統合運用を行った。他方、米国もトモダチ作戦による災害対処や原発事故対応を通じて、日米同盟の絆を内外に示した。こうした日米両国の人道支援・災害救援（HA/DR）分野での協力は、結果として、日米同盟の存在感と能力を示すこととなった。こうした動的防衛協力に向けた取り組みは、今後も積み重ねられるであろう。

第3に、第1点で指摘した自衛隊の組織特性を国際緊急援助活動で活用すれば、日本流の「ソフトパワー」として機能する可能性を秘めている。2004年12月のインド洋沖津波後の活動が示したとおり、アジア太平洋地域では大規模災害において軍事組織の担当する活動が依然として多い。アジア太平洋地域ではインフラ整備や政府による対応能力が不十分な場合があり、インド洋沖津波（2004年）やパキスタンの地震（2005年）の事例では、外国の軍事組織の能力や資産への依存は高い⁴⁴。こうした自然災害への対応は地域各国の共通の関心事項であり、潜在的に、地域としての協調の契機となる場合もある。例えばASEAN地域フォーラム（ARF）が取り組んでいる、災害救援の多国間実動演習（ARF-DiREx）は、捜索・救助訓練、医療活動、建設・復旧活動、被災者輸送訓練といった分野での能力構築に向けた好機となるだろう。日本の能力構築支援は、地域各国の強靱性や

⁴⁴ 日本のソフトパワーに関する問題意識については、吉崎知典「平和構築における軍事組織の役割——日本の視点」、防衛省防衛研究所編『平和構築と軍事組織——21世紀の紛争処理のあり方を求めて』（2009年11月）109-132頁を参照。

復元力を高めつつ、中長期的な開発と連動させるという視点を盛り込んでいる。日本はインドネシア政府と共に、2011年3月のARF-DiREx 2011を共催し、この演習ではインドネシア・マナド沖で大地震と津波が発生したとの想定に沿って、外務省や国際協力機構（JICA）等の関係機関と共に、自衛隊からは約300人が参加する予定であった。演習直前に東日本大震災が起こったため、海上自衛隊の大型輸送艦おおすみ、エアクッション艇（LCAC）、航空自衛隊の輸送機他は国内の震災対応のため急遽戻ることとなった。しかし、自然災害への地域的取り組みが有効であることは、東日本大震災によって再認識されることになったとも言える。

この点、多国間安保協力の伝統が薄いアジア太平洋地域では、人道支援・災害救援（HA/DR）を触媒とした「制度化」も有効であろう。例えばARFの実動演習は、ASEANが推進している「自然災害対処において外国軍の施設を利用する際のアジア太平洋地域ガイドライン」に準拠している⁴⁵。このガイドラインは災害救援への軍事的支援に関するアジア太平洋会議（APC MADRO）によって検討が続けられており、国連のOCHAも支援している⁴⁶。こうした制度化の試みは一朝一夕に具体的な効果が現れるものではないが、自然災害が頻発するアジア太平洋地域に対して共通に対処するための枠組みの基礎となるであろう。

このように、自衛隊の組織特性を活かした災害派遣と国際緊急援助活動は、人道支援・災害救援活動を通じて日米の絆を強めると共に、アジア太平洋地域内の協力を促進する可能性を秘めている。そして、自衛隊の取り組みが日本国内の高い支持を得ているという事実は、日本の「ソフトパワー」の潜在性を予感させるであろう。

⁴⁵ このガイドラインに基づく標準作業手続きとして、「地域の待機制度および統合災害対処・危機対処活動の統合標準作業手続き」（SASOP: Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements And Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations）もある。<<http://www.aseansec.org/publications/SASOP.pdf>>.

⁴⁶ <<http://ochaonline.un.org/roap/APCMADRO/tabid/7303/language/en-US/Default.aspx>>.

