

自衛隊の災害救援活動を どう考えるべきか

淑徳大学講師 岡本 篤尚

軍事組織の本質と災害 救援活動の原理的矛盾

自衛隊は、実力でもって「わが国を
防衛することを主たる任務」(自衛隊
法三条)とする。自衛隊の通常兵力規
模は、英・仏・独にほぼ匹敵し、その
予算は、アメリカにつき世界第二位で
ある。また、F-15戦闘機などの最新
鋭兵器を多数保有し、東アジア太平洋
地域においては、核保有国を除き、最
も高い戦闘能力を誇っている。
自衛隊は、任務、装備、編制、能力
などからみて、立派な軍事組織、それ
も、世界有数の軍事組織なのである。

1995年1月17日午前5時46分頃、淡路
島北部を震源地とするマグニチュード7.
2(震度7)、死者6,300名を越す阪神・
淡路大震災が発生した。この震災の災害
救援のために、自衛隊は、1日最高19,0
00名、約100日間で、延べ約220万人を派
遣した。

しかし、今回の震災に際して、兵庫県
知事から陸上自衛隊へ派遣要請があった
のは、震災後4時間以上も経った17日午
前10時。そして、近畿・中国・四国地方
を管轄する中部方面隊麾下の部隊が、被
災現場で本格的に災害救援活動を開始し
たのは、地震発生から丸2日以上たった
19日夕方になってからであった。

このため、震災直後から、県知事の派
遣要請を待たずに、自衛隊の派遣ができ
よう自衛隊法を改正すべきだという意見
や、わが国の危機管理体制の確立を急
ぐべきだとの意見が声高に主張されるよ
うになった。だが、いま現にあるという
だけで、自衛隊を災害救援に積極的に活
用することは、本当に被災地の人々の救
援に役立ちうるのであろうか。また、そ
れは、日本国憲法上許されることなので
あろうか。

軍事組織たる自衛隊は、他の組織と
は著しく異なる特徴をもつ。そして、
その自衛隊が災害救援に携わること
によって、さまざまな問題が生じる。
軍事組織の最大の特徴は、団体とし
ての独立性や統一性への狂信的な固執
にある。軍事組織は、その組織として
の独立性や統一性を保持するため、時
の政府による統制や軍事組織を取り巻
く市民社会の影響をできるだけ排除し
た、法的にも物理的にも特殊な空間を
形成しようとする。

隊や隊員が他の組織の中に組み入れら
れることに拒絶反応を示す。また、独
自の指揮統制システムを維持することに固
執し、自治体、消防、警察、ボランテ
ィア団体などの他の組織を自らの指揮
統制下に置こうとする傾向を顕著に示
す。このため、軍事組織が他の組織、
団体、個人との間で効果的な救援のた
めの「協働」関係を築くことはきわめ
て困難である。
軍事組織は、また、組織の統一性・
独立性を強化するため、新たな権限や
権益を貪欲に求める。そして、いった
ん握った権限や既得権益は決して手放
そうとしない。このような傾向は、あ

らゆる官僚組織に共通するものではあるが、軍事組織のみが、自己の権益に對する侵害を實力で排除しうる。

日本は、ポスト冷戦時代の世界的な軍縮傾向に反して、先進諸国の中で唯一軍拡路線を維持し続けている。しかし、「防衛」だけでは軍拡への国民の合意を調達することはもはや困難である。そこで、自衛隊の能力・予算・権限を維持し拡大するための新たな「錦の御旗」とされたのが、国連平和維持活動への参加と災害救援であった。

自衛隊は、災害救援という大義名分によって、軍拡路線への国民の合意を調達するとともに、通行禁止区域における交通規制権限、警戒区域への立入禁止・退去命令権、警戒区域内の土地・建物・工作物の使用・収用・除去権限および住民を応急措置に従事させる権限を新たに手に入れた。これらの権限は、有事法制（軍事非常事態法）の研究対象であり、自衛隊が、「普通の国」の軍隊となる、すなわち「完全なる軍隊化」をはたすために必要なものでもあった。災害救援という大義名分が、予算と権限獲得のための手段に過ぎないことは、戦闘能力向上重視の新「防衛計画の大綱」（九五年一月閣議決定）の部隊編成と装備調達計画をみれば一目瞭然である。

軍事組織の第二の特徴として、厳格な階級制（ヒエラルキー）秩序という組織原理をあげることができる。厳格な階級制秩序を維持するためには、「鉄の規律」が必要となる。「鉄の規律」とは、上官の命令に對する絶対的な服従を意味する。

阪神大震災では、同時多発的に多種多様な被害が発生し、二次災害も多く発生した。都市型大規模災害の救援活動においては、いちいち上級司令部にお伺いを立てている暇はない。また、現場の状況を正確に把握しえない上級司令部の命令に従っていたのでは、効果的な人命救助はおぼつかない。災害救援では、救援活動に従事しているすべての個人が、各々の持ち場において、臨機応変な行動をとることが必要であり、そのためには、災害救援組織が柔軟性を持ち合わせていなければならない。しかし、個人の自主的な判断や組織の柔軟性は、軍事組織の組織原理とは根本的に相いれないものである。組織原理からいえば、軍事組織ほど災害救援活動に不向きな組織はない。

軍事的価値観と災害救援組織の軍事化

軍事組織の第三の特徴として、軍事

的合理性や軍人精神といった固有の価値観をもつことがあげられる。軍事組織は、軍事的必要性の名目の下、あらゆる組織や個人に、軍事価値の優越性を押し付ける傾向を顕著にもつ。この傾向が肥大化すると、戦争のための準備と戦争の遂行を、他のあらゆる目的や価値に優越させる軍事中心主義へと至ることは、歴史の証明するところである。軍事組織は、「外部」からの干渉や影響を排除するだけでなく、軍事的価値や理念をまわりの社会全体に押し付け、軍事目的への全面的な奉仕を要求するのである。

軍事組織が災害救援活動の中心的位置を占めるということは、災害救援活動に参加する自治体、消防、医療機関などの諸組織や、ボランティアの個人に、軍事的価値観が押し付けられ、軍事目的への「協力」が強いられることを意味する。

災害対策基本法は、都道府県地域防災計画を作成する都道府県防災会議の法定委員に、「当該都道府県を警備区域とする陸上自衛隊の方面總監又はその指名する部隊もしくは機関の長」（一五条五項二号）を指定しており、地域防災計画の作成や防災訓練において、自衛隊が主導的役割を果たすことができるようになってきている。

このような防災計画・訓練を通じて、防災活動や救援活動に、軍事的合理性、軍人精神、「鉄の規律」などの軍事的価値観が持ち込まれ、自衛隊の既得権益が網の目状にはりめぐらされるようになる。軍事組織を災害救援の「主役」とする以上、これを防ぐ手段はない。また、防災計画や訓練で自衛隊の協力をあおがなければならぬ自治体にとって、隊員募集や軍事演習などについての「協力」を拒むことは容易ではない。

阪神大震災以後、各自治体や警察、消防、自衛隊などの中で電波の種類や周波数がバラバラな防災無線の統一が強く主張されている。この統一防災無線網に、軍事組織たる自衛隊が加わるならば、その利用には、「防衛」秘密の保護という重い制約が課せられることになる。災害時の自衛隊による航空管制も、軍事優越の問題を生じさせる。

自衛隊の災害派遣と治安出動

自衛隊法八三条は、都道府県知事その他政令で定める者からの要請があり、かつ、「事態やむを得ないと認められる場合」には、防衛庁長官又はその指定する者（方面總監、師団長、駐屯地司令の職にある部隊長等）は、部隊等

を救援のため派遣することができると規定している。また、災害による被害が発生する前であっても、「事情やむを得ない場合」には、知事等の要請に基づき、部隊等の事前派遣を行うことができる（自衛隊の災害派遣に関する訓令一二条）。

ところで、災害対策基本法は、関東大震災時の軍や警察による治安維持活動研究成果の上に制定されたものである。また、同法および災害対策基本法施行令にいう「災害」は、たんに暴風雨、豪雪、洪水、地震、噴火のような自然災害だけでなく、政令の改正だけで、あるいは施行令の拡大解釈によって、空爆や砲撃によって生じた被害も含まれることができるようになってくる。実際、自衛隊は、空襲・砲撃などで生じた被害の応急措置や復旧は災害対策基本法で行うとしていた。

また、関東大震災のような事態は、自衛隊の治安出動の対象となる、「間接侵略その他の緊急事態」（自衛隊法七八条一項）や「通常の緊急事態対処体制によっては適切に対処することが困難な」重大緊急事態（安全保障会議設置法二条二項）に含まれるものとされている。さらに、自衛隊は、実際の災害派遣を、さまざまな制約から平時にはめったに行うことのできない、

「防衛」出動・治安出動を想定した方面隊規模での「実働総合訓練」として位置づけている。

したがって、自衛隊の災害派遣は、単なる災害救援のための派遣ではなく、自衛隊の本務たる「防衛」・治安任務と一体のものとして認識されなければならぬ。

自衛隊法八三条二項但書は、例外的に、「その事態に照らし特に緊急を要し」、都道府県知事その他政令で定める者からの派遣要請を待ついとまがないと認められる場合には、防衛庁長官又はその指定する者は、知事等の要請を待たずに、部隊等を派遣することができる」と規定している。したがって、法改正をしなくても、防衛庁長官や長官の指定する部隊長らは、災害が緊急かつ切迫したものである場合には、知事等の要請を待つことなく、独自に部隊を派遣することができる。

しかし、「防衛」・治安出動と表裏一体をなす災害派遣に、自衛隊の独自判断に基づく行動を許すならば、それは、自衛隊に、「防衛」出動・治安出動という軍事的任務のための「白紙委任状」を与えることとなる。軍事組織としての自衛隊の本質を踏まえ、自衛隊の災害派遣が軍事任務と一体のものであるとの認識にたつならば、自衛

隊の「独自」災害派遣が、安易に容認されてはならないことは自明である。

災害救助に必要な組織とは

災害救援に本当に役立ちうる救援組織とはどのようなものだろうか。阪神大震災の教訓をもとに考えてみたい。

① 特に都市型大規模災害では、ライフ・ラインが寸断された中でも、救援活動を行えるノウ・ハウと装備とを備えていなければならない。また、漏電・ガス漏れによる失火、ダイオキシン等の有害ガスの発生、アスベストの飛散などの二次災害の発生にも対処できなければならない。

② 災害救援では、災害発生直後の即応・大量動員能力が決定的に重要であり、そのための態勢を整えておくことがなによりも必要である。

③ 縦割り行政や中央からの指示待ち行政などの弊害に防げられることなく、効果的な救援活動を行うためには、災害救援に必要なあらゆる権限が、「現場」に大胆に委譲できる柔軟かつ分権的な組織構造が必要である。これは、被災自治体、自治体消防、警察、ボランティア団体と有効な「協働」関係を築くためにも必要である。

④ 災害救援組織の指揮・通信・情報

中枢は、多極的でなければならない。一極集中型の場合、中枢が被災すれば、組織全体が機能マヒに陥るからである。

自然災害大国である日本で、本当に国民の生命・安全財産を守るためには、既存の組織の中では災害救援能力の最も高い緊急消防救助隊を、これらの組織、権限、能力を備えた本格的な災害救援組織へと、国家レベルで改・整備して行くことが必要なのである。

日本国憲法第九条二項が、「陸海空軍その他の戦力」の保持を禁じ、国の「交戦権」を否認しているのは、単に侵略戦争を否定するためだけではなく、過去の歴史的教訓から、軍事組織を民主的に統制し、社会の軍事化を防ぐためには、軍事組織を全廃し、国家の戦争権限を全面的に否定する以外にはないという決断に基づく。

災害救援を自衛隊に過度に依存することは、災害救援のあり方として本末転倒であるばかりでなく、災害救援の軍事化と、自衛隊の「完全なる軍隊化」を促す役割をはたし、日本国憲法の規範構造全体に大きな歪みをもたらすものとなる。したがって、非軍事の本格的な災害救援組織の整備こそが、日本国憲法に最も適合的なものであるといえる。（おかもと・あつひさ）