

論 説

自衛隊災害派遣法制の一考察

田 村 達 久

はじめに

- I 災害対応と自衛隊との関係——自衛隊法における災害対応任務の位置付け
 - 1 自衛隊法における自衛隊の任務
 - 2 自衛隊法に定める自衛隊の災害派遣等（災害対処活動）の種類
- II 自衛隊災害派遣制度の運用実績と当該制度の詳細
 - 1 運用実績（概観）
 - 2 自衛隊災害派遣制度の詳細——派遣要請手続のあり方を中心に
 - 3 自衛隊災害派遣制度の検討

おわりに

はじめに

大規模な自然災害をはじめとする各種の災害が発生する度に、自衛隊の部隊が当該災害に係る各種救援活動を行うべく派遣されている。2020（令和2）年に入ってから、同年1月には、沖縄県うるま市におけるCSF（豚コレラ）に係る災害派遣、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止

（1） 災害とは、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）上は、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令（災害対策基本法施行令（昭和37年政令第288号）1条）で定める原因（＝放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故）により生ずる被害」（同法2条1号）のことでありと定義されている。

のための帰国邦人等の救援に係る災害派遣（当該派遣は2月にも行われる）が、2月には、沖縄県沖縄市におけるCSFに係る災害派遣、北海道旭岳における遭難者捜索に係る災害派遣が、行われている。⁽²⁾ 今や、＜災害あるところ、自衛隊の派遣あり＞というのが、常況、常態となっていると評しうるほどである。

そもそも、災害に対する応急対策の措置を講じる法的な責任・責務は、日本の災害対策・災害対応法制の中心にある災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下、「災対法」という。）上、第一次的には、当該災害に見舞われた地方公共団体、より具体的には、市町村に生じる（同法62条⁽³⁾）。すなわち、市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、消防、水防、救助その他災害の発生を防禦し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置をすみやかに実施しなければならない、とされている（災対法62条1項）。しかし、東日本大震災を典型として、一市町村による災害応急対策の措置では実効的な対応が困難なほどの大規模あるいは甚大な災害、例えば、国（内閣府）において「非常災害（＝大規模な災害であって都道府県の段階では十分な災害対策を講ずることができないような災害⁽⁴⁾）」対策本部（災対法24条1項）が設置されるほどの災害が発生した場合には、被災市町村が当該応急措置をまったく行いえない、あるいは、行うことに大きな困難・支障が生じていることも容易に想定されるところである。災対法は、そのような事態に備えて、当該市町村への援助の仕組みと

(2) 防衛省資料「これまでの災害派遣活動」中の2020（令和2）年の災害派遣実績 <https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/2020/2020.html>（URLは、すべて2020年3月1日最終確認。以下、同じ）。

(3) 生田長人『防災法』（信山社、2013年）142頁。また、災対法にいう「応急対策」とは、同法50条1項各号に具体的に掲げられている事項について、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行うもの」のことである（同法50条1項柱書）。

(4) 「非常災害」の意義は、防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法〔第3次改訂版〕』（ぎょうせい、2016年）180頁の記述に拠っている。

して、各種の応援要求等の制度を定めている（同法67条～69条）。そして、その1つとして、防衛大臣等に対して自衛隊法（昭和29年法律第165号）83条1項に基づく自衛隊の部隊または機関（部隊等）の派遣を要請するための制度が定められている（災対法68条の2第1項）。ただし、後により詳しくかつ正確に述べるとおり（Ⅱ 2）、当該制度は、被災市町村が直接に防衛大臣等に自衛隊の部隊等の派遣を要請することができる仕組みとなっているわけではない。他方、当該要請を受けた防衛大臣等にあっても、当該要請に応えること、端的には、自衛隊の部隊等を派遣することが法的に義務付けられるわけではない。すなわち、当該派遣要請に応諾するか否かは、防衛大臣等が、当該要請事案が「事態やむを得ないと認める場合」（自衛隊法83条2項）であるか否かの判断によって決定されることとなっている。しかしながら、東日本大震災においては典型にそうであったが、自衛隊の部隊等の派遣、そして、派遣された自衛隊の部隊等の実際の活動が、災害応急対応の段階において極めて有用かつ実効的であったことは事実であったということができよう。

そこで、本稿では、災害応急対策の措置の法的責任を負う市町村からの視点・立場から、災対法68条の2及び自衛隊法83条に定められている自衛隊の部隊等の災害派遣要請等制度（以下、たんに、「自衛隊災害派遣制度」という。）の検討・考察を行う。また、それに当たっては、東日本大震災被災⁽⁵⁾地方公共団体のヒアリング調査などから得られた知見等が踏まえられている。

（5） 当該調査は、JSPS 研究課題番号25516018の研究遂行の一環として行われたものである。したがって、本稿は、当該研究課題に係る成果の一部となっている。

I 災害対応と自衛隊との関係——自衛隊法における災害対応任務の位置付け

1 自衛隊法における自衛隊の任務

はじめに、前提として、自衛隊法に定められている自衛隊の任務を確認しておきたい。すなわち、それは、「自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、我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ものとする」(平成27年法律第76号〔我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律〕による改正後の自衛隊法3条1項⁽⁶⁾)と定められている。すなわち、ここでは、自衛隊の任務は、「主たる任務」と「主たる任務以外の任務」(＝「従たる任務」⁽⁸⁾)に2分される。本稿が対象とする自衛隊の部隊等の災害派遣(以下、たんに、「自衛隊の災害派遣」という。)⁽⁹⁾の任務は、そのうち、「公共の秩序の維持に当たる」任務、つまり、「主たる任務以外の任

(6) 自衛隊とは、自衛隊法上、正確には、次のように定義されている(同法2条1項)。すなわち、「防衛大臣、防衛副大臣、防衛大臣政務官、防衛大臣補佐官、防衛大臣政策参与及び防衛大臣秘書官並びに防衛省の事務次官及び防衛審議官並びに防衛省本省の内部部局、防衛大学校、防衛医科大学校、防衛会議、統合幕僚監部、情報本部、防衛監察本部、地方防衛局その他の機関(政令で定める合議制の機関並びに防衛省設置法(昭和二十九年法律第百六十四号)第四条第一項第二十四号又は第二十五号に掲げる事務をつかさどる部局及び職で政令で定めるものを除く。)並びに陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊並びに防衛装備庁(政令で定める合議制の機関を除く。)を含むものとする」と定義されている。

(7) 本文において、以下、特に断らない限り、指摘する自衛隊法の条文は、当該改正後の同法のそれである。

(8) 「従たる任務」という用語は、例えば、岡留康文＝今井和昌『自衛隊はどんな任務を持ち、どんな行動をするのか』(朝陽会、2013年)5頁〔岡留執筆〕で使われている。

(9) 自衛隊法上、「部隊等」という語は、「陸上自衛隊、海上自衛隊又は航空自衛隊の部隊及び機関」を意味する(同法8条柱書)。

務」となる。ただし、同時に、「自衛隊は、前項に規定するもののほか、同項の主たる任務の遂行に支障を生じない限度において、…（以下、略）」（自衛隊法3条2項）と定められていることとの関係から、自衛隊法3条1項に定められている任務は、「本来任務」に位置付けられると説明される⁽¹⁰⁾。したがって、自衛隊の災害派遣は、要するに、＜主たる任務ではない（が、）本来任務である＞という位置付けを与えられていることになる⁽¹¹⁾。

2 自衛隊法に定める自衛隊の災害派遣等（災害対処活動）の種類

自衛隊法には、自衛隊の災害対処活動に係る制度として、本稿の考察対象である自衛隊災害派遣制度（同法83条⁽¹²⁾）のほかに、さらに次の2つの制度が定められている。地震防災派遣制度（自衛隊法83条の2）と原子力災害派遣制度（同法83条の3）とがそれである。これらの内容を先に簡単に確認することで、節を改めて考察する自衛隊災害派遣制度（自衛隊法83条⁽¹³⁾）との相違点を明確にしておきたい。

(10) 岡留＝今井・前掲註（8）80頁〔岡留〕。

(11) そこで、岡留＝今井・前掲註（8）80頁〔岡留〕では、「災害派遣は、防衛任務でも、警察の任務でもなく、マンパワーとしての自衛隊を活用しようとするものである」と述べられている。この説明に従うと、「主たる任務以外の本来任務」とは、「マンパワーとしての自衛隊を活用しようとする」任務と言い換えられるであろう。とするならば、災害派遣対応について同等のマンパワーを備えた他の組織が整備された場合には、その他の機関の本来的任務とも評価しうることになるから、災害派遣任務を自衛隊の「本来的任務」と呼ぶことの適否やその意味が問われるように思われる。さらに検討を要する問題ではないかと考えられる。

(12) 災害派遣に係る法規定は、すでに保安庁法（昭和27年法律第265号）において整備された（岡留＝今井・前掲註（8）84頁〔岡留〕）とされる。なお、保安庁とは、1952（昭和27）年の日本国との平和条約（昭和27年条約第5号）の発効後に、総理府の外局として設けられた機関で、日本の平和と秩序の維持、人命・財産のための部隊（主に陸上における治安維持活動を担当する保安隊、海上におけるそれを担当する警備隊）の管理、運営及び海上の軽微、救難に関する事務を行うことを任務として、その長官には国務大臣が当てられた国家行政機関であった（佐藤幸治ほか代表編集『コンサイス法律用語辞典』1455頁、法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典〔第4版〕』1031頁）。

(1) 地震防災派遣制度 (自衛隊法83条の2)

地震防災派遣制度とは、大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号）11条1項に規定する地震災害警戒本部長から同法13条2項の規定による要請があった場合に、地震防災応急対策の的確かつ迅速な実施を支援するために、防衛大臣が自衛隊の部隊等を派遣する制度のことである。より詳しく説明すれば、次のとおりである。

大規模地震対策特別措置法は、「大規模な地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、地震防災対策強化地域の指定、地震観測体制の整備その他地震防災体制の整備に関する事項及び地震防災応急対策その他地震防災に関する事項について特別の措置を定めることにより、地震防災対策の強化を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的」として制定された法律である（同法1条）。同法の定めるところによれば、内閣総理大臣は、気象庁長官から地震予知情報の報告を受けた場合において、地震防災応急対策（警戒宣言が発せられた時から当該警戒宣言に係る大規模な地震が発生するまで又は発生するおそれなくなるまでの間において当該大規模な地震に関し地震防災上実施すべき応急の対策。同法2条14号）を実施する緊急の必要があると認めるときは、閣議にかけて、地震災害に関する警戒宣言を発し（同法9条1項）、これを発したときは、臨時に内閣府に地震災害警戒本部を設置するものとされている（同法10条1項）。そして、地震災害警戒本部長（内閣総理大臣。同法11条1項）は、地震防災応急対策を的確かつ迅速に実施するため、自衛隊の支援を求める必要があると認めるときは、防衛大臣に対し、自衛隊法8条に規定する部隊等の派遣を要請することができる（大規模地震対策特別措置法13条2項）と定められている。この要請に基づき防衛大臣によって行われ

(13) これら3つの制度の概要については、例えば、「防衛省・自衛隊の『ここが知りたい!』各種災害への対応について」(<https://www.mod.go.jp/j/publication/shiritai/saigai/index.html>)に登載されている「Q2. 災害派遣の種類と枠組みについて教えてください。」という問に対する回答や、岡留＝今井・前掲註(8)81～86頁〔岡留〕を参照されたい。

る自衛隊の部隊等の派遣が地震防災派遣制度である。⁽¹⁴⁾

（２）原子力災害派遣制度（自衛隊法83条の３）

次に、原子力災害派遣制度とは、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）17条１項に規定する原子力災害対策本部長から同法20条４項の規定による要請が防衛大臣に行われた場合に、原子力災害対策本部の緊急事態応急対策実施区域における緊急事態応急対策の的確かつ迅速な実施を支援するために、防衛大臣が自衛隊の部隊等を派遣する制度のことである。より詳しく説明すれば、次のとおりである。

原子力災害対策特別措置法は、原子力災害の特殊性に鑑み、原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等、原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等並びに緊急事態応急対策の実施その他原子力災害に関する事項について特別の措置を定めることにより、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和32年法律第166号）、災対法その他原子力災害の防止に関する法律と相まって、原子力災害に対する対策の強化を図り、もって原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とする法律である。1999（平成11）年の茨城県東海村にある JCO のウラン加工工場で発生した臨界事故を契機として制定された。

原子力災害対策特別措置法の定めるところによれば、次のとおりの手続が履践される。すなわち、①原子力規制委員会は、原子力災害対策特別措置法15条１項各号に定める場合において、原子力緊急事態が発生したと認めるときは、直ちに、内閣総理大臣に対し、その状況に関する必要な情報の報告を行うとともに、内閣総理大臣によって行われる同法15条２項各号に掲げる事項の公示及び同条３項の規定による指示の案を提出しなければならない（同法15条１項）。そこにいう「原子力緊急事態」とは、原子力事業者の原子炉の運転等（原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号）２条１項に規定する原子炉の運転等）により放射性物質又は放射線が異

（14） 当該制度の利用実績は現在までない。岡留＝今井・前掲註（８）85頁〔岡留〕。

常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外（原子力事業所の外における放射性物質の運搬の場合にあっては、当該運搬に使用する容器外）へ放出された事態のことである（原子力災害対策特別措置法 2 条 2 号）。次に、②内閣総理大臣は、原子力規制委員会からの当該報告及び提出があったときは、直ちに、原子力緊急事態が発生した旨及び原子力災害対策特別措置法 15 条 2 項各号に掲げる事項の公示（原子力緊急事態宣言）をする（同法同条同項）とともに、当該宣言をしたときは、当該原子力緊急事態に係る緊急事態応急対策等を推進するため、閣議にかけて、臨時に内閣府に原子力災害対策本部を設置するものとされている（同法 16 条 1 項）。そこにいう「緊急事態応急対策等」とは、当該原子力緊急事態に係る緊急事態応急対策と原子力災害事後対策のことである。前者の緊急事態応急対策とは、原子力緊急事態宣言があった時から原子力災害対策特別措置法 15 条 4 項の規定による原子力緊急事態解除宣言があるまでの間において、原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む）の拡大の防止を図るため実施すべき応急の対策のことである（同法 2 条 5 号）一方、後者の原子力災害事後対策とは、原子力緊急事態解除宣言があった時以後において、原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む）の拡大の防止又は原子力災害の復旧を図るため実施すべき対策（ただし、原子力事業者が原子力損害の賠償に関する法律の規定に基づき行う同法 2 条 2 項に規定する原子力損害の賠償を除く。）のことである（原子力災害対策特別措置法 2 条 7 号）。そして、③原子力災害対策本部長（内閣総理大臣。同法 17 条 1 項）は、当該原子力災害対策本部の緊急事態応急対策実施区域における緊急事態応急対策を的確かつ迅速に実施するため、自衛隊の支援を求める必要があると認めるときは、防衛大臣に対し、自衛隊法 8 条に規定する部隊等の派遣を要請することができる（原子力災害対策特別措置法 20 条 4 項）と定められている。この要請に基づき防衛大臣によって行われる自衛隊の部隊等の派遣が原子力災害派遣制度である。

（３）制度間比較

地震防災派遣制度も原子力災害派遣制度とともに、各個別法（前者：大規模地震対策特別措置法、後者：原子力災害対策特別措置法）に定められた特定の事由に基づき行われる国（内閣総理大臣）の要請に基づく自衛隊の派遣制度となっている。それ故、地方公共団体、より正確には、都道府県知事⁽¹⁵⁾の要請に基づき自衛隊の派遣が行われる、本稿の考察対象である自衛隊災害派遣制度との相違点として、次のことを指摘することができる。

自衛隊災害派遣制度においては、派遣要請を行う主体が国（各本部長の地位にある内閣総理大臣）ではなく、地方公共団体（都道府県知事）となっている点、そして、派遣の要請に係る法律上の要件として、「天災地変その他の災害」（自衛隊法83条1項）、すなわち、「災害」一般の発生、つまり、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令（災害対策基本法施行令（昭和37年政令第288号）1条）で定める原因（＝放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故）により生ずる被害」（災対法2条1号）の発生であるとされている点を指摘することができる。

他方、これら3つの自衛隊派遣制度に共通するのは、派遣要請に応じて派遣を行うか否かの判断・決定権限が防衛大臣に与えられている点であ

(15) 都道府県知事のほか、「その他政令で定める者」、すなわち、海上保安庁長官、管区海上保安本部及び空港事務所長にも、自衛隊の災害派遣要請を行う権限が自衛隊法上認められている（自衛隊法施行令（昭和29年政令第179号）105条）。

(16) 自衛隊災害派遣制度においては、防衛大臣のほか、「その指定する者」にも、それが派遣要請を受けた場合には、本文で述べた派遣を行うか否かの判断・決定権限が自衛隊法上認められている。「その指定する者」とは、具体的には、自衛隊の災害派遣に関する訓令（昭和55年防衛庁訓令第28号）3条において、方面総監、師団長、旅団長、駐屯地司令の職にある部隊等の長、自衛艦隊司令官、護衛艦隊司令官、航空集団司令官、護衛隊群司令、航空群司令、地方総監、基地隊司令、航空隊司令（航空群司令部、教育航空群司令部及び地方総監部の所在地に所在する航空隊

る。換言すれば、派遣要請には防衛大臣に自衛隊の派遣を行うことを決定させ、その派遣を義務付ける法的効果までが認められているわけではない。簡単に言えば、防衛大臣には判断・決定に関する（行政）裁量権が認められているということである。ただし、たしかに、今述べたとおり、法効果に係る法律（自衛隊法）の規定文言上は、防衛大臣は、部隊等を救援のため（自衛隊災害派遣制度）、あるいは、支援のため（地震防災派遣制度・原子力災害派遣制度）派遣することが「できる」と同じ明文の定めとなっているが、本稿の対象とする自衛隊災害派遣制度と、地震防災派遣制度及び原子力災害派遣制度との間には、認められうるその裁量権の幅に相違はないかどうかについての実質的な検討がさらに必要とも考える。防衛大臣に対する前述した要請主体の組織法上の地位・関係の相違が、自衛隊の派遣決定という効果の面への法的影響の相違をも生じさせることになるのか、あるいは、事実上、そのような相違を生じさせることになるのではないかと考えるからである。しかしながら、このことについては、ここでは考察課題の指摘にとどめ、後に自衛隊災害派遣制度の課題を考察するに際して改めて言及することにする。

の長を除く)、教育航空集団司令官、教育航空群司令、練習艦隊司令官、掃海隊群司令、海上自衛隊補給本部長、航空総隊司令官、航空支援集団司令官、航空方面隊司令官、航空混成団司令、航空救難団司令、基地司令の職にある部隊等の長（航空方面隊司令部又は航空混成団司令部の所在する基地の基地司令の職にある部隊等の長を除く）と定められている（同条1号～23号）。ただし、地震災害のうち、その被害の規模が特に大きいものとして防衛大臣が指定する「大規模震災」（同訓令2条5号）が発生した場合については、大規模震災災害派遣実施部隊の長である「方面総監、自衛艦隊司令官、地方総監又は航空総隊司令官」（同訓令2条7号。すなわち、同訓令3条1号、5号、10号または18号に定める者）に限定されている（同訓令3条柱書ただし書）。

II 自衛隊災害派遣制度の運用実績と当該制度の詳細

1 運用実績（概観）

はじめに、これまでの運用実績を極めて簡単にではあるが述べておくと、朝鮮戦争の勃発に伴いマッカーサー連合軍最高司令官の指令に基づくポツダム政令である警察予備隊令（昭和25年政令第260号）により、日本の平和と秩序を維持し、公共の福祉を保障するのに必要な限度内で、国家地方警察及び自治体警察の警察力を補うために設置され、現在の自衛隊の母体となった警察予備隊が1951（昭和26）年10月の台風被害の際に実施した災害派遣から数えると、2013（平成25）年3月末までに37,570件⁽¹⁷⁾の派遣実績があるとされる。

(17) 岡留＝今井・前掲註（8）84頁〔岡留〕。また、青井未帆「大規模災害時における実力組織の役割―自衛隊・消防隊・警察・在日米軍―」公法研究第76号（2014年）91頁には、東日本大震災前の平成22（2010）年の1年間に災害派遣件数は約400件に上ったと指摘されている。

そして、平成23（2011）年度以後の派遣実績を防衛白書を典拠として確認すると、防衛省編『平成28年度防衛白書』の資料編に収録されている「資料46 災害派遣の実績（過去5年間）」（同書444頁。http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2016/pdf/28shiryo03.pdf）によると、平成23年度に586件（東日本大震災に係る派遣実績を除く。）、同24年度に520件、同25年度に555件、同26年度に521件、同27年度に541件となっており、1年度間に常に500件（ただし、派遣人員に着目すると、それには平成24年度の1万人超から平成25年度の9万人弱までと幅がある。）を超える災害派遣が実施されていることが分かり、さらに、防衛省編『令和元年度防衛白書』の資料編に収録されている「資料21 災害派遣の実績（過去5年間）」（同書492頁。<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/pdf/R01shiryo.pdf>）によると、同28年度に515件（派遣人員は33,123人。ただし、熊本地震に係る派遣実績（派遣人員約814,200人）を除く。）、同29年度に501件（派遣人員は23,838人。ただし、九州北部豪雨に係る派遣実績（派遣人員は約81,950人）を除く。）、同30年度に430件（ただし、平成30年7月豪雨（派遣人員は約957,000人）及び平成30年北海道胆振東部地震（派遣人員は約211,000人）に係る各派遣実績を除く。）となっていることが分かる。

前述のとおり (I 2 (3))、自衛隊災害派遣制度の対象となる事態は、災害一般の発生であるが、特殊な例として、1995 (平成 7) 年の東京都で発生した地下鉄サリン事件や鳥インフルエンザ発生などの場合にも、自衛隊の災害派遣が実施されていた⁽¹⁸⁾。そして、東日本大震災関係の自衛隊災害派遣制度の運用実績としては、福島第一原子力発電所事故への対応に係る原子力災害派遣制度に基づく原子力災害派遣 (2011年12月26日終結) の活動実績を含めると、被災者の生活支援、行方不明者の捜索、福島第一原子力発電所事故への対応など、延べ約1,066万人の隊員が当該派遣活動に従事したことが分かる⁽¹⁹⁾。

また、例えば、自然災害への対応との関係では、その後の2012 (平成

(18) 岡留＝今井・前掲註 (8) 83頁 [岡留]。

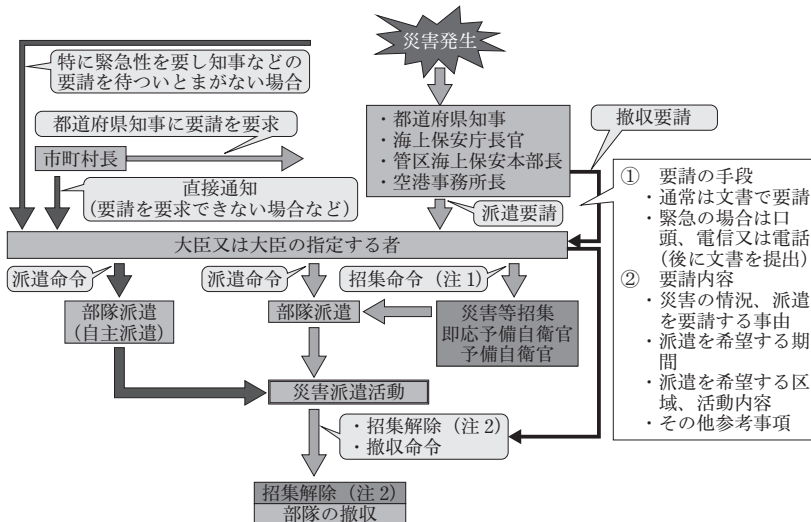
(19) 東日本大震災への自衛隊による対応に係る詳細な情報については、<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11347003/www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/tohokuoki/index.html> から入手できるほか、防衛省「平成23年 (2011年) 東北地方太平洋地震に対する自衛隊の活動状況 (最終報) (平成23年12月26日) の資料 (当該資料は、2016年6月27日に実施した防衛省へのヒアリングにおいて入手したものであり、当該ヒアリングにおいて応接をくださった防衛省の関係担当者各位には御礼申し上げる。なお、現在、<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11347003/www.mod.go.jp/j/press/news/2011/12/26a.html> から当該情報を入手することができる。)によると、東日本大震災発生当日の平成23 (2011) 年3月11日に岩手・宮城・茨城・福島・青森の各県知事と北海道知事から、翌12日に千葉県知事から、自衛隊災害派遣制度に係る要請が行われている。防衛省においては、3月11日14時50分に防衛大臣を本部長とする防衛省災害対策本部が設置され、その後、大規模震災災害派遣命令 (自行災命第3号) が同日18時に発出され、終結命令 (自行災命第18号) が同年8月31日9時に発出されている。そして、この間の活動内容の実績としては、延べ約1,058万人の人員の派遣が行われ、航空機による情報収集、被災者の捜索及び救助 (人命救助: 約19,286人、遺体収容: 9,505体)、消火活動、人員及び物資輸送 (物資輸送: 13,906t)、給食支援 (5,005,484食)、給水支援 (32,985t)、入浴支援 (1,092,526名)、医療支援、道路啓開、瓦礫除去、防疫支援、ヘリコプター映像伝送による官邸及び報道機関への情報提供、自衛隊施設 (防衛大学校) における避難民受入れ、慰問演奏、政府調査団等の輸送支援が実施されたとされている。なお、東日本大震災に対する自衛隊の活動の概要について紹介するものに、例えば、笹本浩「東日本大震災に対する自衛隊等の活動～災害派遣・原子力災害派遣・外国軍隊の活動の概要～」立法と調査317号 (2011年) 59～64頁がある。

24) 年度には、茨城県等における突風災害に係る災害派遣（5月6日～8日）、九州北部豪雨に係る災害派遣（7月12日～21日）、北海道における暴風雪に伴う人命救助等に係る災害派遣（3月2日～3日）等において、人命救助をはじめ、水防活動、給水支援、物資輸送等が実施されている⁽²⁰⁾。

2 自衛隊災害派遣制度の詳細——派遣要請手続のあり方を中心に

自衛隊災害派遣制度の検討を行う前提として、被災市町村が自衛隊の派遣を望む場合を念頭に、当該制度の手続的仕組みを概観しておくことにする。それは、【図：要請から派遣、撤収までの流れ】のとおりである。

【図：要請から派遣、撤収までの流れ】



(注1) 即応予備自衛官及び予備自衛官の招集は、防衛大臣が、必要に応じて内閣総理大臣の承認を得て行う。

(注2) 防衛大臣が即応予備自衛官、予備自衛官の招集を解除すること

出典：防衛省資料 <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/image/zuhyo02050206.gif>

(20) 「防衛省・自衛隊の『ここが知りたい!』各種災害への対応について」(<https://www.mod.go.jp/j/publication/shiritai/saigai/index.html>)の「Q3. 災害派遣の対応状況はどのようなになっていますか?」という問に対する回答記述。

被災市町村が自衛隊の災害派遣を望む場合、原則的な手続としては、まず都道府県知事に対して、知事に法律（自衛隊法）上与えられている自衛隊災害派遣の要請権限（同法83条1項）を行使することを要求することになる（災対法68条の2第1項前段）。ただし、この場合にも、市町村長は、防衛大臣又はその指定する者（自衛隊の災害派遣に関する訓令（昭和55年防衛庁訓令第28号）3条に定める者。⁽²¹⁾以下、「防衛大臣等」という。）に、都道府県知事に自衛隊災害派遣制度に定める要請権限を行使することを要求したという事実及び「当該市町村の地域に係る災害の状況」という客観的事実を通知することが認められている（災対法68条の2第1項後段⁽²²⁾）。この法規定に基づく当該通知に法的にいかなる意味ないし効果が認められるのかは、災対法上、必ずしも明確ではない。しかしながら、都道府県知事への上記要求ができない場合には、市町村長は、当該要求ができない旨及び当該市町村の地域に係る災害の状況という客観的事実を防衛大臣等に通知することができることが定められ（災対法68条の2第2項前段）、かつ、この

(21) 詳細については、前掲註(16)の記述を参照されたい。

(22) 災対法68条の2第1項後段の規定は、地方公共団体に対する「事務の処理又はその方法の義務付け」（地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）5条1項）、すなわち、国が地方公共団体に対して行っている、一定の課題に対処すべく一定の活動の義務付け及び当該活動の方法や手続、判断基準についての枠付けの見直し及び基礎自治体への権限移譲を行うための第2次の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第105号。第2次一括法）による改正において新たに設けられたものである。そして、自衛隊災害派遣制度に係る災対法68条の2第1項後段の規定に定められた防衛大臣等への市町村長の通知の権限は、内閣府資料「第2次一括法の概要（基礎自治体への権限移譲関係）」（当該資料については、例えば、岩崎忠『「地域主権」改革』（学陽書房、2012年）265頁に収録されている）では、基礎自治体（市町村）への権限移譲であると説明されている。そして、当該権限移譲の趣旨は、市町村が最も災害の状況を把握しうる立場にあることから、これに通知の権限を与えることにより、自衛隊の迅速な災害派遣の一助とすることにあるとされている（防災行政研究会・前掲註(4) 427頁）。なお、第2次一括法の概要に関しては、例えば、岩崎・同書92～96頁（義務付け・枠付けの見直し関係）、120～124頁（基礎自治体への権限移譲関係）を参照されたい。

場合には、当該通知を受けた防衛大臣等は、その事態に照らし特に緊急を要し、都道府県知事からの要請を待ついとまがないと認められるときは、人命又は財産の保護のため、当該要請を待たないで、自衛隊の部隊等を派遣することができることと定められていること（災対法68条の2第2項後段）から類推すると、災対法68条の2第1項後段に定める市町村長の通知についても、防衛大臣等のいわゆる自主派遣の判断・決定を促す行為となると解することができよう。ただし、この場合の防衛大臣等によるいわゆる自主派遣決定の根拠となる法規定は、自衛隊法83条2項ただし書となるが、法的根拠規定が自衛隊法上のものとなるにすぎない。

ところで、原則的な経路である都道府県知事からの要請については、その方式に関して、法令上、災害の情况及び派遣を要請する事由、派遣を希望する期間、派遣を希望する区域及び活動内容、その他参考となるべき事項の4事項を記載した文書をもって、それを行うことがまた原則とされている（自衛隊法施行令（昭和29年政令第179号）106条及び同条による104条2項⁽²³⁾の準用）。ただし、事態が急迫して文書によることができない場合には、口頭又は電信若しくは電話による要請も許容されているが、この場合にも、事後においてす速やかに文書を提出することが定められている（同令106条による104条2項・3項の準用）。これに対して、市町村長が災対法の上記規定に基づき行う通知の方式に関する法令上の特段の定めはない。しかしながら、この場合にあって、当該通知を契機として防衛大臣等が自主派遣権限の行使の可否等を判断することにもなることに鑑みると、原則的には、文書によることが予定されていると考えられる。

(23) 防衛大臣等への通知に関して、その通知先については、防衛省防災業務計画（平成30年6月29日。https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/bousai_bcp.pdf）に定められており、同計画の「参考2：都道府県別災害派遣連絡窓口一覧表」において、地域等ごとの陸上・海上・航空の各自衛隊の連絡窓口名、その所在地、電話番号を一覧することができる。なお、自衛隊法制定当初より、最寄りの駐屯地司令（自衛隊の災害派遣に関する訓令（昭和55年防衛庁訓令第28号）第3条4号）等を経由して要請すべきものとされていたようである。参照、杉村敏正『防衛法（法律学全集12）』（有斐閣、1958年）96頁。

そして、市町村長が、防衛大臣等へのこれら通知を行ったときは、速やかに、その旨を都道府県知事に通知しなければならないものとされている（災対法68条の2第3項）。

都道府県知事からの要請又は市町村長からの通知を受けた防衛大臣等は、当該要請又は通知に基づいて（要請主義。都道府県知事からの要請が法定の原則的な手続である）、「事態やむを得ない」と認められるか否かを判断し、「事態やむを得ないと認める場合には」、救援のために自衛隊を派遣することを決定し、あわせて、どの部隊等を、また、どのような規模で行うか等を判断、決定して、自衛隊の派遣命令を発出し、実際に自衛隊の派遣を行うこととなる（自衛隊法86条2項本文）。

3 自衛隊災害派遣制度の検討

（1）制度手続面の検討

前述のとおり（2）、市町村長が防衛大臣等への通知を行った場合、速やかに、その旨を都道府県知事に通知しなければならない（災対法68条の2第3項）。それでは、当該迅速性及び義務付けの各要件が充足されなかった場合、防衛大臣等への通知は、法的に無効となると判断されるべきであろうか。

なるほど、法律上に明文の規定をもって定められていることであるから、それら要件が充足されることがなければ、その点において市町村長の行為には違法性が認められるといわざるをえない。しかし、防衛大臣等への通知を行った旨の都道府県知事への通知は、防衛大臣等への通知の事後手続であり、かつ、とりわけ災対法68条の2第1項前段に定める都道府県知事への要求ができない場合に行われる防衛大臣等への通知（同条2項）にあっては、都道府県知事への要求ができないという同法同条2項において規定され、想定されている状況に鑑みて、前記の同法同条3項に定める各要件が仮に充足されなかったとしても、防衛大臣等への通知が、それ故に遡って法的に無効となるとは解しがたい。

（２）制度実体面の検討

制度実体面の検討は次の３点に焦点を絞って行う。その３点とは、①市町村長の都道府県知事に対する自衛隊災害派遣制度における要請を行うことの要求（災対法68条の２第１項前段）の法的性格、②都道府県知事の要請や市町村長の防衛大臣への通知の各法的性格、③防衛大臣等の派遣の判断・決定の法的基準、である。順に検討する。

はじめに、①の点についてである。これは、自衛隊災害派遣制度における都道府県・市町村間関係（広域的地方公共団体・基礎的地方公共団体間関係＝垂直的地方公共団体間関係）の現行法制度に係る問題である。

市町村長の当該要求の権限は、それを定める災対法68条の２第１項前段の規定によって新たに認められた権限ではなく、同法前条つまり同法68条に定める市町村長の都道府県知事に対する応急措置（災害応急対策）の実施を要請する権限のうちにもともと含まれると考えられるものを、特に改めて明記したものであると説明されている。⁽²⁴⁾すなわち、災対法68条の２第１項前段はいわゆる確認規定であることになる。

そうすると、問題は、市町村長が災対法68条の規定に基づき行う当該要請に都道府県知事が応諾する義務があるというのか否かということになる。この点につき、同法68条自体が、「応援を求められ、又は災害応急対策の実施を要請された都道府県知事等は、正当な理由がない限り、応援又は災害応急対策の実施を拒んではならない」（同条後段）と規定しているとおり、都道府県知事には市町村長からの応急措置（災害応急対策）の実施の要請に応諾すべき義務が法律上課されていることは明白である。したがって、市町村長の都道府県知事に対する自衛隊災害派遣制度における要請を行うことの要求（同法68条の２第１項前段）がある場合には、都道府県知事には当該要求に応諾する義務があるということになるはずである。たしかに、「正当な理由」がある場合には、当該応諾義務が免除されることもまた、当該明文の規定から明らかであるが、応諾義務が課されている

(24) 防災行政研究会・前掲註（４）427頁。

趣旨（＝災害の発生した市町村を管轄し、当該都道府県の地域に係る防災上の責務を有し、応急措置を実施しなければならない都道府県が実施するものであること）⁽²⁵⁾から考えると、応諾義務を免除することになる「正当な理由」の存在は基本的に認め難いと解される。もとより、いかなる事由が当該「正当な理由」として認められるかはあらかじめ明確であるわけではないので、個別具体の事例ごとに判断されることにはなる。

したがって、市町村長の都道府県知事に対する自衛隊災害派遣制度における要請を行うことの要求（災対法68条の2第1項前段）には、都道府県知事に当該要求に応諾すべき義務を発生させる法的効果が認められるということになる。

次に、②の点についてである。この点に関する結論を先に述べると、都道府県知事の要請も、市町村長の防衛大臣等への通知も、ともに防衛大臣等に自衛隊の派遣を行うことの決定を義務付ける法的効果までは、法律上認められてはいない。

まず、都道府県知事の要請（自衛隊法83条1項）についてみれば、たしかに、自衛隊の災害派遣は当該要請に基づくこと、つまり、要請主義が採られている（同条2項本文）⁽²⁶⁾以上、当該要請を受けた防衛大臣等には、当該事柄の性質をも考えると、それに応じるか否かの応答（諾否の応答）をすべき義務があると解されよう。しかし、「事態やむを得ないと認める場合」という自衛隊の派遣を行うことになるための要件がさらに定められていること、また、「派遣することができる」と定められていて、規定文言上、派遣が必ずしも義務付けられるものとなっているわけではないことに

(25) 防災行政研究会・前掲註（4）426頁。

(26) 都道府県知事に要請権限を認める理由については、これまで次のように説明されている。すなわち、「災害対策基本法において、災害対策は一義的には被災地の実情をよくわかっている地方自治体が行うこととされ」、「知事が、区域内の災害の状況を全般的に掌握し、消防、警察といった都道府県や市町村の災害救助能力などを考慮した上で、自衛隊派遣の要否、活動内容などを判断するのが最適との考えによる」（岡留＝今井・前掲註（8）81頁）ということがその理由とされている。

鑑みると、法制的には、諾否の応答を超えた当該要請に応じなければならぬ義務までが必ず生じるとは言い難い。もっとも、防衛省防災業務計画（平成30年6月29日）においては、派遣を原則とすることが災害派遣に係る防災業務実施の一般方針として定められている⁽²⁷⁾。

また、市町村長の防衛大臣等への通知については、「通知」という法律用語がある事実や自分の意思を他人に知らせることの意味を持つものではあるが、その法律上の効果が一樣であるわけではないことはたしかである⁽²⁸⁾。自衛隊災害派遣制度における当該市町村長の通知は、実際的には派遣を受けたいとの被災市町村の長の意思を表すものではある。しかし、当該通知の内容は、前述のとおり（2）、都道府県知事に自衛隊災害派遣制度に定める要請権限を行使することを要求したという事実（災対法68条の2第1項後段）、又は、それが不可能であるという事実及び「当該市町村の地域に係る災害の状況」という客観的事実（同法同条2項前段）であり、それ故、当該通知は、法的には、ある事実を示す観念の通知たる性質のものである。そして、その法律上の効果は、前述のとおり、一樣ではないが、災対法の関係条文の規定振り（規定文言）に鑑みると、都道府県知事の要請の場合と同様、当該通知に従って防衛大臣等が派遣を義務付けられるものとは定められていないことから、派遣の義務を発生されるものでないといわざるをえない。また、前示の防衛省防災業務計画においては、市町村長の当該通知がなされた場合の対応については、これが自衛隊災害派遣制度における原則的な経路でないことの故であろうか、何らの記載もなされてない。しかも、そのような通知である以上、当該通知を受けた防衛大臣等には、都道府県知事の要請の場合とは異なり、当該通知に対する諾否の応答の義務も観念できない。

しかしながら、そうだとすると、とりわけ、いわゆる地方分権改革とし

(27) 防衛省防災業務計画（前掲註（23））の「第一 総則 3 防災業務の方針（1）災害派遣ア」。

(28) 法令用語研究会・前掲註（12）808頁。

て実施された市町村への権限移譲のための一措置として、災対法68条の2第1項後段において市町村長の通知権限を新たに認め⁽²⁹⁾たことの法的意義は、当該権限を法律上明確にしたということ以上のものとして理解することはできないことになろう。都道府県知事に自衛隊災害派遣制度に定める要請権限を行使することを要求することができない場合における市町村長の防衛大臣等への直接的な通知の権限（災対法68条の2第2項前段）に加えて、新たに災対法68条の2第1項後段において市町村長の通知権限が法定されている現在においては、市町村長の当該通知権限が、自衛隊法上定められたものではないとしても、災対法という法律において明文の規定を持って明確化されたからには、防衛省防災業務計画において災害派遣の一般方針を記載するのであれば、当該通知がなされた場合の対応の一般方針もまた事前に明確にされておくべきである。

最後に、③の点についてである。②の検討の中で述べたことを、防衛大臣等の派遣決定権限に則して言い換えると、防衛大臣等には判断・決定に関する（行政）裁量権が認められている、ということになる。そこで問題となるのは、当該判断・決定に当たっての基準（＝判断・決定基準）の如何である。

この点、根拠規定である自衛隊法83条2項本文に「事態やむを得ないと認める場合」と定められていることから、具体的な状況が「事態やむを得ない」か否かが端的には判断・決定の基準となる。もっとも、いかなる具体的な状況が、救援のための自衛隊派遣を肯定する「事態やむを得ない」といえるかは、明確ではなく、漠然としている。そこで、まずは、当該条文全体の構成、具体的には、同法同条1項との関係から考えてみる。要請主義が採られていることから、都道府県知事が要請を行う際の要件とされる「人命又は財産の保護のため必要があると認める場合」、つまり、「人命・

(29) 詳細については、前掲註(22)の記述を参照されたい。

(30) 自主派遣決定の場合（自衛隊法83条2項後段）には、「緊急性」の要件が加重される。

財産の保護の必要性」が「事態やむを得ない」ことの一要素となろう。実務においては、次の3要素、すなわち、(a) 差し迫った必要性があること（緊急性）、(b) 他に適切な手段がないこと（非代替性）、(c) 公共の秩序を維持するという観点において妥当性があること（公共性）、のすべての要素（災害派遣の3要件）の充足性をもって、「事態やむを得ない」との判断が行われている。⁽³¹⁾ もっとも、文献にいわれる「緊急性」は、法律（自衛隊法83条）の規定構造上からは、要請主義の例外と位置付けられている、要請を待たずに行う自主派遣の要件とされている（災対法83条2項後段）のであり、「緊急性」を要請主義に基づく自衛隊派遣の要否判断の要件（「事態やむを得ない」。災対法83条2項前段）に含めることには疑問が生じる。むしろ、これは、端的に「必要性」の要件というべきであろう。そうだとすると、災害応急対応（対策・措置）として、自衛隊派遣の目的に関する「人命・財産の保護の必要性」、自衛隊派遣という救援手段に関する「非代替性」、そして、自衛隊派遣による公共の秩序維持に対する社会的合意の獲得に関する「公共性」の3要素の充足をもって、「事態やむを得ない（と認める場合）」との要件の充足性が判断されることになる应考虑すべきことになる。ただし、これらによって、派遣の有無の判断が当然に二者択一的に明確に決定されるものではない。判断・決定権限を有する防衛大臣等に判断・決定に係る裁量権が残ることはやむを得ないことであり、かつ、必要なことでもある。⁽³²⁾

そこで、この点に関係して、いかなる具体的な状況であれば、「事態やむを得ないと認める場合」には該当しないと判断されるか、である。すな

(31) 岡留＝今井・前掲註（8）83頁〔岡留〕。

(32) 岡留＝今井・前掲註（8）83頁〔岡留〕に指摘されている「災害派遣の3要件」を明確に定める規範等は存在しない。このことは、前掲註（19）に記述した防衛省へのヒアリング（2016年6月27日）においても確認した。しかし、本文で述べたように、防衛大臣等に判断・決定に係る裁量権が残ることが容認されるべきであるとしても、この点についても、例えば、前述と同様、防衛省防災業務計画に明記されるべきことであると解される。

わち、権限を有する防衛大臣等が、派遣要請がなされたにもかかわらず、これに応じなかった事例はあるかに関心が向けられる。このことにより、実務上採用されてきた、前述の「災害派遣の 3 要件」の具体的運用ないしその射程範囲が明確化されるからである。

この問題を考える上で参考となるものとして、2014 年 2 月の埼玉県秩父市における事例が注目される。この事例は、先の①の問題にも関係し、自衛隊災害派遣制度における都道府県・市町村間関係（広域的地方公共団体・基礎的地方公共団体間関係＝垂直的地方公共団体間関係）の実態に係る事例ともなっている。

例えば、日本経済新聞の 2014（平成 26）年 2 月 18 日付けの⁽³³⁾関係記事には、次のような事実経過が記載されている。すなわち、大雪で住民が孤立した埼玉県秩父市（市長・久喜邦康）は、同月 15 日午後 5 時 20 分を最初に、孤立集落があることを伝え、その後も同市職員が「病院に行けず困っている人もいる」などと、埼玉県に電話で自衛隊の派遣要請を繰り返し求めたところ、同県は「除雪目的の派遣は難しいだろう」として受け入れなかった。そして、その 2 日後である同月 17 日、秩父市は、周辺 4 町（横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町）と連名で、埼玉県に対して派遣要請を行うことを⁽³⁴⁾要求した。同県は同日の午後 6 時半になり、実際に派遣要請を行い、

(33) http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG18027_Y4A210C1CC1000/

(34) 市報ちちぶ 2014 年 3 月号 (<https://www.city.chichibu.lg.jp/secure/8687/260300.pdf>) の 3 頁には、同年 2 月 14 日から 15 日にかけての降雪の状況とそれに対する対応に関する主な動きが時系列の一覧表となっており、埼玉県への要請日時や自衛隊の災害応急対策活動の状況を知ることができる。また、埼玉県の関係資料（「大雪の検証結果と今後の対応について」<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0402/snow/documents/625425.pdf>）においても、秩父市、横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町の孤立集落での人命救助についての要請を埼玉県知事が自衛隊に行ったことを確認することができる。防衛省資料「自衛隊 平成 26 年 2 月大雪に伴う災害派遣について（23 時 00 分現在）」によると、埼玉県知事からの要請時刻は「18 時 00 分」と記載されているが、前記の埼玉県の関係資料（「大雪の検証結果と今後の対応について」）には、要請時刻は報道のとおり「18 時 30 分」と記載されている。さらに、そのほか、この件に関する報道による情報として、<http://www.huffingtonpost>.

自衛隊は同月18日から活動した。この間の事情について、上田清司・埼玉県知事（当時）は、「断ったのではなく、人命救助が必要な切迫した状況に至っていなかった。県と自衛隊で協議し、総合的に判断して、要請しなかった」と話したとされる。

当該事例は、たしかに、防衛大臣（事案に則してより正確に言えば、陸上自衛隊第一師団長）が直接に自衛隊災害派遣要請に応じなかった事例ではないが、埼玉県知事が当該要請を行う事実上の事前の手続において、当該要請に対する防衛省側の応諾可能性を確認していることから、間接的ではあるが、前記「災害派遣の3要件」の具体的内容につき、実際の運用においてそれがどのように理解されているかを知らうる一事例となっていると解される。より具体的に検討すると、秩父市長のブログにおける「2014年2月17日（月）本日までの大雪対策」⁽³⁵⁾の記事には、「（埼玉）県からは、緊急の場合はヘリ輸送で対応し、国・県道の除雪は埼玉県土整備事務所で行うとの回答」であったとの記載があることも参考にすると、「災害派遣の3要件」のうちの、目的に係るいわゆる緊急性（本稿における用語法で言い直せば、（人命・財産の保護の）必要性）の要件、あるいは、また、それに加えて、手段に係る非代替性の要件が充たされないと判断されたものと理解される。

なお、報道情報にのみ拠っているので、事実の理解について正確さに欠けるおそれがありうることを留保した上で述べることはなるが、前記①で検討したこととの関係では、当該事例における埼玉県の対応には問題があるとも考えられないでもない。埼玉県知事の応諾義務を免除する根拠となる「正当な理由」（災対法68条後段）が認められたか否かの検証が必要となろう。

jp/2014/02/17/chichibu-rescue_n_4801839.html が見られる。

(35) <http://www.city.chichibu.lg.jp/dd.aspx?itemid=10085>

(3) 派遣先市町村における自衛隊の活動に係る調整のあり方

自衛隊災害派遣制度そのものの検討ではないが、これに密接に関係する問題として、派遣先市町村における派遣後の自衛隊の活動に係る調整の仕組みに係るものがある。ここでは、災害応急対策を実施することなどをその所掌事務とする市町村災害対策本部（災対法23条の2第4項）の長である市町村長（同法同条2項）が救援のため派遣されてきた自衛隊の部隊等を直接に指揮することの法制上の可否の問題を取り上げ、検討することにした。

東日本大震災の際、県の災害対策本部（災対法23条）の会議において、消防、警察の各組織を含む地方公共団体、自衛隊がそれぞれに実施している活動内容についての情報の共有化が図られるとともに、地方公共団体と自衛隊との間で調整をしつつ、具体的な支援のやり方が決定されていた。しかし、それは、地方公共団体の災害対策本部における会議での関係機関間での調整にとどまり、当該災害対策本部長である県知事なり、市長・町長なりが、自衛隊の部隊等に対してその行動について直接に指揮を執ったというものではない。むしろ、指揮を執ることが法的にはできない、許されていないということの方が適切であろう。法制的には、防衛大臣等により自衛隊法の規定（同法83条2項）に基づき派遣を命ぜられた部隊等の自衛官には、災対法及び災対法施行令の定めに従って、災対法第5章第4節（応急措置等）において市町村長等の権限として定められている災害応急対策としての応急措置を執ることの権限が認められている（自衛隊法94条の3第1項）。すなわち、自衛官（二等陸士・二等海士・二等空士以上の階級にある自衛隊の隊員。自衛隊法32条）は、自衛隊の組織内で上級にある上司からの職務に関する指揮監督を受けることは当然としても、災対法第5章第4節（応急措置等）に定める災害応急対策としての応急措置を自らの権限として執ることができるものとなっているのであり、災害派遣時において当該派遣先市町村又は都道府県の区域内であっても、自衛隊の組織ではない地方公共団体の長の指揮監督を直接に受けるものとはされていない⁽³⁶⁾。

多様な主体（アクター）がかかわり、効率的に協働することが求められる災害応急対応の段階における応急対策・応急措置を講じる場面にあつては、たしかに、対策・措置の現場におけるアクターの独立した判断等が必要となることはもちろんのことである。しかしながら、その前提として、それら多様なアクターの諸活動の統一性を確保するためには、それらに対する指揮命令の権限・系統の一元化・一本化が必要であり、かつ、求められるものと考えられる。もっとも、その必要性が肯定されとしても、災害応急対応の段階における応急対策・応急措置を講じる場面に限定して考えてみた場合、地方公共団体（災害対策本部）側、あるいは、自衛隊側のいずれに一元化・一本化するのが適切、妥当であるかについては、なおさらなる考察を要するものではある。現法制下においては、そのような場面に焦点を絞っていえば、地方公共団体に設置された災害対策本部における会議での各機関間の「調整」のあり方が極めて重要であるということになる。⁽³⁷⁾

(36) 例えば、岡本篤尚「自衛隊の災害派遣活動をどう考えるか」法学セミナー496号（1996年）40頁は、災害救援派遣時であっても、「軍事組織」の特徴の1つとして、他の組織の指揮統制下に置かれることや、部隊・隊員が他の組織の中に組み入れられることに対して拒否反応を示したり、自己の指揮統制系統を維持することに固執したりする性質があることに鑑みると、自衛隊が他の機関等との協働関係を築くことには大変な困難が生じうることを指摘している。

(37) 東日本大震災における一事例として仙台市の例を挙げることできる。すなわち、同市の沿岸部の浸水被害区域で活動を行っていた自衛隊、警察、消防という各機関間での現場における活動の調整が難しく、当初それぞれ独自に活動をしていたとのことであるが、発災3日目になって同市の災害対策本部内において消防の方から警察や自衛隊との調整が試みられ、その結果、消防の指揮の下、それら三機関が連携した混成チームでの対応がなされたとのことである（J レスキュー編集部編『ドキュメント東日本大震災救助の最前線』（イカロス出版、2011年）103頁）。なお、当該事例の指摘はすでに青井・前掲註（17）98～99頁において行われている。

また、地方公共団体の災害対策本部における調整の実効性を確保するためのさらなる前提としては、平素の連携（いわば、「顔の見える関係」の構築）、例えば、平時の都道府県及び市町村の各地域防災計画の策定段階から、相互のかかわり、連携を持っていることの重要性が、防衛省側からも指摘されている（前掲註（19）にお

おわりに

自衛隊の災害派遣に係る法制度の現状とその運用の実際の検討等を行ってきたが、そもそも、災害応急対応の段階であれ、日本国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、日本国を防衛することを主たる任務とする自衛隊をそのために派遣することの是非については議論があるところである。⁽³⁸⁾「マンパワーとしての自衛隊を活用しようとする」⁽³⁹⁾ところに、自衛隊の災害派遣の法制上の実質的正当化根拠を見出すとするならば、災害対応（とりわけ応急対応）を専門とする物理的力を備えたマンパワー組織を別途、なんらかの形態で、単独の地方公共団体（市町村や都道府県）の一機関として、あるいは、地方公共団体の連合組織体として、あるいは、その一機関として、さらには、国の行政機関として別に編成することも考えられてよいことになる。いずれにしても、当該組織・機関のあり方が今後も議論されうるであろうし、その緊要性も認められると考える。ただし、その考察は今後の課題となおせざるをえない。

いて述べた防衛省ヒアリング調査)。災対法上、都道府県防災計画の策定をその所掌事務とする都道府県防災会議（同法14条2項）の委員として、「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」（同法15条5項2号）が加わることとされている。他方、市町村防災計画の策定に関しては、その策定を原則的に行う市町村防災会議の委員構成に関しては、「市町村防災会議の組織…は、都道府県防災会議の組織…の例に準じて、当該市町村の条例…で定める」（同法16条6項）とされ、災対法上明確には規定されていないが、この点に関しても、自衛隊の参画が進んできているとのことである。

(38) 例えば、棟居快行「自衛隊災害派遣をめぐる」ジュリスト1070号（1995年）16頁以下、岡本・前掲註（36）40～42頁、水島朝穂「史上最大の災害派遣—自衛隊をどう変えるか」世界2011年7月号112頁以下（なお、同113頁では、東日本大震災を念頭に置いて、「大規模災害の場合、人命救助と災害救援の必要性和緊急性の観点から、自衛隊の能力に依拠することに、現時点では合理性があった。」と評されている。）など。

(39) 岡留＝今井・前掲註（8）80頁〔岡留〕。