

●防災・災害法制

自衛隊災害派遣をめぐる

神戸大学法学部教授

棟居 快行

一 はじめに

今次の大震災では、大勢の人々が家のがれきに押しつぶされて圧死し、あるいは動けないでいるうちに火につつまれて亡くなった。圧死の場合、即死も多かったようだが、早期に救出され、適切な治療を受けていれば助かった人も少なくあるまいし、焼死者の多くは迅速に救出や消防がなされていれば死なずにすんだはずである。つまり、何十秒かの地震そのもので死に至った人はむしろ一部であり、五五〇〇人を超える死者の過半が、地震後すばやい救援を受けられなかったための犠牲なのだろうと思われる。とくに、地震後七時間にしてようやく神戸入りという自衛隊の災害派遣の遅れは、マスコ

ミヤ国会でも随分取り上げられた。あの日、何がどうであれば、悲劇が少しでも小さくてすんだのだろうか。

二 災害派遣の仕組みと

実際

現行法制は、災害救助にあたり、自治体に大きな責務を課している。地方自治法二条三項八号ならびに六項四号は、罹災者の救護を市町村もしくは都道府県の事務とするし、災害救助法二二条は、「都道府県知事は、救助の万全を期するため、常に、必要な計画の樹立、強力な救助組織の確立並びに労務、施設、設備、物資及び資金の整備に努めなければならぬ」とする。また、「個人の生命、身体及び財産の保護」を

任務とする警察（警察法二条一項）は、都道府県警察として各都道府県に置かれている。さらに、「国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水災又は地震等の災害を防止し、及びこれらの災害に因る被害を軽減すること」を任務とする消防（消防組織法一条）は、市町村消防として市町村に帰属する。実際、消防のレスキュー隊をはじめとする、消防、警察の人命救助活動はめざましかった。しかし、これら被災地自治体の組織および近隣からの応援による「自助努力」にも限界があった。水不足や道路の渋滞のため、さらには消防同士でさえ他府県の応援隊とは無線が通じないなどの理由で組織的活動ができないため、人力による場当たりの救助活動に限定されてしまったからであ

る。そこで、指揮命令系統が明確で、今回の大規模災害のような緊急事態に本来即応できるはずの、自衛隊の出番だということになりそうであるが、その初動は、さんざん指摘されてきたように俊敏とはいいがたいものであったし、人命救助におけるその活躍の場面も限られていたようにある。情報が集まらず、現場の指揮官はテレビを見ながら指示を下していた。伊丹や姫路の駐屯地から被災地までの陸路は距離があり、幹線道路は倒壊したり大渋滞で進めなかつたりした。慢性的な人員の不足に加えて、駐屯地外で暮らす隊員が増加したため、いざというときの動員可能人数は非常に限られていた。災害派遣を本務としないため、必要な装備を備えていなかった。とくに、倒

壊家屋にふさがれた途に入っていくための、オートバイなどの小型車両が不足していた。こういった事情を割り引いても、海外でのPKOで復旧工事などに腕前を発揮した後であるだけに、今回の自衛隊の働きは、被災者や国民一般の期待にはほど遠かったようである。

自衛隊の災害派遣については、原則として防衛庁長官ないしその指定する者(方面総監、師団長、駐屯地司令)に対する都道府県知事の派遣要請が、その要件とされている(自衛隊法八三条一項)。つまり、ここでも自治体が災害救援の第一次的責任主体という前提がとられているのである。ただし、「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、防衛庁長官らは知事からの要請を待たずに部隊等を派遣することができ(同二項)。また、防衛庁の施設又はその近傍に災害が発生した場合には、部隊等の長は部隊等を派遣することができる(同三項)。

しかし、今回二項は用いられることなく、伊丹の部隊が独自の判断で三項を根拠に近隣(伊丹、西宮、芦屋)の人命救助活動に早期に着手

(七時に一〇〇人投入)したほかは、兵庫県知事からの正式の派遣要請が地震から四時間以上もたってからなされたのを待って、ようやく姫路の部隊が神戸へ派遣された。しかしパトカーの先導があったにもかかわらず、折りからの大渋滞に巻き込まれ、第一陣二百数十名が神戸の都心に到着したのが午後一時すぎであり、三時すぎにようやく一〇〇〇人が到着出来たにすぎない。当日中に被災地に投入されたのは、結局二二〇〇〇名であった(一九日までに一三〇〇〇〇人に増加)。その日自衛隊が救出しえたのは、四十数名だったという(1)。

派遣要請が遅れたことで知事を責めるのは容易である(2)。職員や連絡手段の確保など、危機管理ができていなかったことは疑いない。被害情報が数字として上がってこなくても、県庁の付近を見渡せば、大空襲なみの被害であることはすぐに分かったはずである。しかしながら、今回のような巨大災害の場合、知事本人の事故や通信の途絶もありうるのであるから、危機管理のポイントをなすべき「決断」(この場合は派遣要請)を、被災地の知事のみに委ねる

わけにはいかない。自衛隊法八三条二項は、すみやかな派遣要請を期待できない場合のフェイル・セーフ・システムと考えることができるであろう。しかし、防衛庁長官や中部方面総監(伊丹)は二項に基づく派遣を決断せず、このシステムも作動しなかったわけである。

自衛隊は、ヘリ二機を訓練名目で七時ごろには神戸上空へ差し向けたが、航空法の高度制限(航空法八一条、航空法施行規則一七四条)により、ビルの屋上などより三〇〇メートル以上の上空を飛ばなくてはならず、人家の倒壊の様子などがつかめなかつたという。警察からの被害状況の報告も、現実ばなれのした数十名の被害を断片的に伝えてくるだけであった。前述の自衛隊法八三条の二項と三項から知れるように、自衛隊の災害派遣は、大規模災害になるほど上層部の派遣決定を必要とする仕組みとなっている。皮肉なことであるが、被害規模の大きさが判明してくるにつれ、判断権は現場から上層部へと吸い上げられ、それに伴い派遣の決断も鈍った模様である。

自衛隊上層部の逡巡には、次のような弁明が付された。第一に、災害

救助は第一次的には自治体の警察・消防の仕事であり、自衛隊の災害派遣は補助的役割を果たすにとどまるのだから、派遣要請がなければ働けない(3)。第二に、文民統制の原則からも、自主出動には限界がある(4)。第三に、神戸にも淡路島にも部隊を置いていない自衛隊よりは、警察や消防のほうが情報収集力も頭数も格段に上である(5)。第四に、いざ出動しても交通規制などでの自衛隊の権限は限られており、パトカー先導など警察の協力がなければ任務遂行は困難である(6)。第五に、日頃防災訓練や防災計画などで自衛隊と自治体の協力関係が形成されていないと、いざというときに動きようがなく、今回も警察や消防と事前に調整した詳細な防災計画がなかった(7)。

これらの弁明のなかには、自衛隊の本務は国防なのだ(自衛隊法三条一項)という気負いの裏返しとしての、災害派遣業務に対する軽視(第一のもの)や、日頃の自衛隊違憲論などの「日陰者扱い」に対する反発(第三、第四、第五)が顔をのぞかせているのかも知れない。このような本音が現職自衛官やOBの一部によ

って公然といわれている⁽⁸⁾。自衛隊が防衛を本務としながら災害救助という副業ばかりが評価され過大な期待を生むことに對しては、制服組からの右のような感情的な反発以外に、自民党や新進党の一部にこれを奇貨として自衛隊の社会的認知をはかるうとする動きもないわけではない。他方で、災害派遣に特化した別組織論も一部で浮上したが⁽⁹⁾、結局、制度改正まではゆかず、自主派遣の運用基準の明確化で対応することになった⁽¹⁰⁾。

三 災害派遣と文民統制

自衛隊の災害派遣機能の強化をめぐっては、先に述べたように、知事の要請によらずに現場制服組だけの判断で大規模な出動を可能とすることは文民統制の大原則に触れるのではないかと指摘が、防衛庁自身からも聞こえてくる。災害派遣においてさえ文民統制が問題となるのは、自衛隊が軍事組織であるからに他ならない。文民統制が組織法上の観念であって作用法上の観念ではなく、自衛隊がどのような任務を遂行中であらうが軍事力であることをやめる

わけではないのだから、災害派遣であるからといって文民統制を解除するわけにはいかないのは当然のことである。しかしながら、防衛出動であれ今回のような大規模かつ緊急の災害救助であれ、自衛隊に出番が訪れるのは非常の場合が多いであろうから、そのような事態においても文民統制が機能しうるものでなければ、文民統制を要請する意味がなくなる(もちろん自衛隊に対する文民統制を論じるからといって、自衛隊合憲論をとるわけではない)。非常時においてこそ文民統制が必要なはずだからである。つまり、本来は文民統制は危機管理の一システムであり、またそうでありうる内容のものでなければならぬ。

文民統制とは、はなはだ多義的な概念である。そこにはさしあたり、自由主義的意義、法治国的意義、民主主義的意義を分けることができるであろう。自由主義的意義の文民統制とは、軍事組織が国民の自由にとって潜在的に敵だと捉え、文民統制を軍事組織の脱軍事化の手段とするものである⁽¹¹⁾。法治国的意義の文民統制とは、法に羈束された文民に軍事組織の組織編成権、さらには

上位の指揮命令権を与えることによって、軍事組織全体を法治主義の下におこうとするものである。民主主義的意義の文民統制とは、軍事力の存在自体は肯定しながら、それがクレータを引き起こさないように選挙を通じた代表者のコントロールに服させることである⁽¹²⁾。

以上の三つのうち、自由主義的意義の文民統制の下では、純粹に戦略的見地に立てば軍事的効率性を妨げるはずの文民統制が、むしろ軍事的効率性を妨げるがゆえに非常時にも貫徹されるべきであることになる。その狙いは今回見事的中している。防衛庁長官は、来日中の米統合参謀本部議長をホテルに招いて昼食をとったのち、午後一時すぎ、テレビの映像に驚いてようやく自衛隊からの報告を急がせた⁽¹³⁾。また、村山首相は七時に秘書官に起こされ、阪神地域で震度六の地震があったと聞かされただけで、そのまま予定どおり財界人との朝食会に出席し、午後になっても事態の重大さを把握していなかったという⁽¹⁴⁾。

次に法治国的意義の文民統制であるが、この観念の下では、いかなる緊急事態において誰の判断によって

法を侵犯する例外措置がとられうるのか、という危機管理の問題が、文民統制と無関係なものとされてしまいうであろう。このような意義の文民統制は、通常時においてのみ機能しうるものであり、またその内容も、防衛庁内における背広組の優位という形をとるであろう。道路上の障害物の除去などの権限が自衛隊にないことを理由に、自主出動に消極的な防衛官僚の発言は⁽¹⁵⁾、災害派遣に際して緊急避難の法理さえ援用しないというものであるから、庁内でも法治国的意義の文民統制(すなわち法の解釈運用の権限を有する背広組の優位)が徹底されていることを物語っている。

のこる民主主義的意義の文民統制だけが、危機管理の一システムとして文民統制を位置づけるものであろう(このシステムが実際に機能しうるかは、後述のように疑問であるが)。この意義づけの下では、文民統制は軍事組織が持つ効率性を損なうものではなく、むしろ軍事組織を災害派遣などにも活用しながら、民主主義的コントロールを確保するためのシステムということになる。民主主義的コントロールは、本来は国

会を通じてなされるべきであるが、危機管理という性格上、文民大臣を軍事組織の指揮命令系統の頂点に置くことによって、そしてそのことによつてのみ、達成されようとしてるのである。すなわち内閣総理大臣および防衛庁長官は文民でなければならず（憲法六六条二項）、また内閣総理大臣は「内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」とものとされ（自衛隊法七条、防衛庁長官は「内閣総理大臣の指揮監督を受け、自衛隊の隊務を統括する」（八条）。いうまでもなく、議院内閣制のメカニズムによつて、内閣総理大臣の指揮監督の具体的是非は、事後的に国会で政治責任追及の材料となるのであるが。

自由主義的意義および法治国的意義を払拭し、民主主義的意義だけの意味で文民統制を捉えるならば、今回は自衛隊法八三条二項が遡巡なく用いられるべきであった。防衛庁長官の不作為は結果的には一義的作為義務に反し違法であったと思われる。派遣に際しての障害物除去などは、緊急避難として作用法上の根拠なしに行なえばすんだのである。また、防衛庁長官の決断を待たずと

も、内閣総理大臣は防衛庁長官に八三条二項の派遣決定を指示することが可能であった。そればかりか、最高指揮官として内閣総理大臣自らが派遣命令を下したとしても、右の意義における文民統制からは逸脱していないというべきである。もとより自衛隊法上の手続違背として国会で政治責任を追及されうるのは別論であるが、内閣総理大臣は防衛庁長官を罷免し即座にその職を兼ねることさえ可能なのであるから、直接に指揮を行なってもその瑕疵は軽微であらう。

四 自衛隊と災害救助

今回、官邸の危機管理能力の欠如がしばしばいわれた。そのような批判の背後には、官邸を司令塔とする自衛隊のすばやい緊急出動が、ガレキの下で耐える人々を救う最善の方法だったという思い込みがある。さらには、自衛隊という実力装置は当然危機的状況の打開に強いはずだという思いがある。しかし実際には「司令塔」には情報が届かなかつた。現場にも情報がなかったためである。また自衛隊も、その実態は官

僚組織であり、他の行政機構同様、勇み足よりは不作為をよしとする傾向を露呈した。そもそもある規模以上の組織体では官僚化の進行は必然的であるが、その弊害を緩和するために下位の機関に判断権を委ねることがなされる。しかし自衛隊の場合には、文民統制の要請から、権限をあまり現場の制服組に降ろせないわけ、通常の官僚組織よりもさらに硬直化しやすいといえよう。それでは自衛隊は、「一朝有事」に即応しうるのか。危機管理に強い自衛隊という通念自体を、反省する必要もありそうである。

なお一部に、神戸市などの被災地自治体が自衛隊との防災訓練に消極的であったために、隊員が道路に不慣れであるとか、ヘリポートの場所があらかじめ確保されていないなどの事態をもたらし、自衛隊の早期の出動をためらわせたという指摘がある（16）。この指摘から溜飲を下げる（16）。この指摘から溜飲を下げる。要するに管轄区域内であっても道路やヘリポートの把握が十分なされていないということであろう。「有事」の際には、被災地域の市民をどのように守るつもりだったのであろうか。

そもそも自衛隊が具体的に何を守るというシミュレーションの下に部隊や装備を展開しているのかも、この際問われる必要がある。

やはり災害救助の本命として、消防のレスキュー隊を充実する他あるまいが、その過程で、自衛隊の人員と設備・予算を少しづつそちらに配置換えするといった政策がありうるかも知れない。

また、自衛隊にせよ消防にせよ、通常時の行政組織やそこで作成されたマニュアルでは、「危機」と呼べる状況には対応できないだろう。想像力をこえた危機は、「管理」のしようがないのである。したがって危機管理の正道は、やはり危機それ自体の発生可能性を極小化することであろう。今回も交通網が寸断されたことが、自衛隊のみならず緊急車両の交通を妨げた主因であった。火災は、道路や公園を拡充した都市計画の他、防火槽の数を増やし、住民自身が消火活動の訓練を受けることで食い止めることが可能であろうし、電気のいち早い復旧が火災を招いたケースがあったとすれば、通電の見合わせが考慮されるべきであったこととなる。ガレキの下からの救出

は、被災住民だけでなく近隣住民もが海戦術で機敏にボランティアの救出活動をして回れば、もっと助けさせたのだろう。震度7ゾーンから、ものの一五分も歩けば行き当たる、被害の軽い近隣地域の住民の多くが、見物する側にまわってしまったのは残念であった。

結局のところ自衛隊は、小回りの大きにくい組織や装備からしても、実際には一刻を争う人命救助よりも災害後の復旧活動にまだしも適しているであろう。その方がいかなる意味での文民統制にも服しやしいのであるし、現にPKO活動はそのようなタイミングで行なわれている。

今回の被災地では、給水、テント設置、風呂の提供、解体工事などで活躍している。ただ、これらの業務は自治体はもとよりボランティアや民間業者と競合する性質のものであるから、それらとの関係では自衛隊の災害派遣を補充的なものとして位置づけられよ。筆者の見聞でも、自衛隊は小さな給水タンクを大型トラックで牽引してきていたが、水道局や宗教団体は小型トラックに自衛隊の倍ほどのタンクを積んでいた。人員移動用の車両もやたらに車幅が広

く、市街地向きとはいえない。

五 おわりに

災害対策基本法によれば、「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに堪がみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」(三条一項)。「組織及び機能のすべて」のなかには自衛隊も含まれる以上、今回の初動は前述のように長官もしくは首相自身の指示により、すばやくなされるべきであった。しかし、文民統制された官僚機構である以上、即効性についての過大な役割期待は避けられなければならない。むしろ、文民統制によって国民のコントロールに服するところの有事即応の実力組織なるものが、果たして存在可能なのかも、そもそも疑問となってくる。国民のコントロールに服してはいるが緊急時には機能しえないか、それとも危機管理の装置としては作動するが国民のコントロールは効かないかの、どちらかしかないのだとすれば、「有事」に備えて自衛隊というものを維持することの(憲

法論以前の)合理性を、いま一度考える必要があるであろう。

(1) 朝日九五年一月二〇日(東京版朝刊、以下同)。

(2) 知事は、七時台の連絡で自衛隊は派遣の準備に入っており、一〇時の正式の派遣要請は準備の完了を前提に出發を促すものだという趣旨の弁明をしている。貝原俊民「兵庫県知事からの発言」文芸春秋九五年三月号一四七頁。なお、同「被災体験に基づく危機管理への提言」(論壇)朝日九五年二月一七日も参照。

(3) 朝日九五年二月一六日。

(4) 同右。

(5) 朝日九五年二月一八日(選択肢を考える)元防衛事務次官西広整輝氏発言。

(6) 読売九五年一月二四日。

(7) 読売九五年一月二七日。

(8) 朝日九五年三月七日、産経九五年一月二七日(「オビニオン」)元陸将補川島馨氏。

(9) 朝日九五年二月八日(編集委員・石川真澄、水島朝穂)「どのような災害救助組織を考えるか」世界九五年三月号四六頁以下。下山憲治「兵庫県南部地震と国・地方の対応」法セ九五年四月号一頁。

(10) 読売九五年一月二四日。

(11) 参照、小針司「文民統制の憲法学的研究」(一九九〇年、信山社)七四頁以下。

(12) 参照、小針前掲書八四頁以下。

(13) 毎日九五年三月一五日、同二月三日。

(14) 麻生幾「1・17書かれざる首相官邸」文芸春秋九五年三月号一〇五頁。

(15) 毎日九五年一月二四日。

(16) 読売一月二七日、前出産経九五年一月二七日「オビニオン」。

(むねすえ・としゆき)