

東日本大震災における自衛隊の活動・日米協力

一 自衛隊の災害派遣と米軍のトモダチ作戦の課題 一

外交防衛委員会調査室 いまい かずまさ
今井 和 昌

はじめに

平成23年3月11日に発災した東日本大震災に際し、自衛隊は、発災当日から災害派遣及び原子力災害派遣を命ぜられ、過去最大規模の態勢で救援活動等に従事した。また、諸外国軍隊による支援活動が行われたが、とりわけ在日米軍は「トモダチ作戦」と名付けた支援活動を展開し、自衛隊と共同の活動を実施した。

本稿では、東日本大震災における自衛隊・米軍の活動等を紹介した後、これらの活動を通じて得られた教訓・課題等について取り上げる。

1. 東日本大震災における自衛隊・米軍等の活動

(1) 自衛隊の災害派遣

①大規模震災災害派遣

東日本大震災（最大震度7）に対する自衛隊の災害派遣¹は、過去最大規模となった。地震発生4分後の14時50分には防衛省災害対策本部が設置された。また、発災から11～19分後には、陸上自衛隊東北方面航空隊（仙台）や海上自衛隊第73航空隊（大湊）など現地部隊が航空機を発進させ情報収集を行った。北澤防衛大臣（当時。以下同じ。）は、被災道県知事からの派遣要請を踏まえ、同日18時00分、大規模震災災害派遣命令を発令した²。3月14日には、陸上自衛隊東北方面総監を指揮官とする陸海空の統合任務部隊が編成された³。派遣部隊の規模は、3月13日に菅内閣総理大臣が10万人態勢を指示したこともあり⁴、ピーク時で人員が最大約10万7,000名、艦艇59隻、航空機約540機となった。その後、被災者支援のニーズの減少に伴い、陸上自衛隊東北方面隊の態勢（約2万人）で対応可能となるとともに、海空部隊を統合して運用する必要性が低下したことなどから、7月1日に統合任務部隊の編成が解除された。同解除後も東北方面隊等による活動は継続したが、8月

1 自衛隊の災害派遣は、自衛隊法第83条に基づき、天災地変その他災害に対して人命・財産の保護に必要があると認められる場合に、知事等の要請により（ただし、特に緊急を要する場合は、要請を待たずに）、防衛大臣等の命令により派遣され、捜索・救助、水防、医療、防疫、給水、人員や物資の輸送など、様々な災害派遣活動を行う。自然災害の他、航空機や船舶の事故等の救援、医療施設が不十分な離島等の救急患者の輸送等も実施する。

2 被害規模が特に大きく、防衛省・自衛隊として一元的に対処する必要がある場合に防衛大臣が指定する。

3 統合任務部隊としては3例目。初例は、平成21年4月の北朝鮮によるミサイル発射事案に際してのBMD統合任務部隊（海空）、2例目は同年7月からの海賊対処行動部隊（陸海）である。

4 菅総理は、3月11日に2万人、翌12日に5万人を動員するよう指示し（『毎日新聞』夕刊（平23.3.12））、12日午前1時約8,400名、12日約2万名、13日約5万名、18日約10万名を動員した。

1日までに福島県知事を除く被災道県知事から撤収要請があり⁵、防衛大臣は、8月31日に終結命令を発令し、自衛隊の大規模震災災害派遣は同日付で終了した。

主な活動実績は、人命救助1万9,286名（全体の約7割）、御遺体収容9,505体（全体の約6割）、物資輸送1万3,906トン、給水支援3万2,985トン（最大約200か所）、給食支援500万5,484食（最大約100か所）、入浴支援109万2,526名となっており⁶、その他、航空機による情報収集、消火活動、人員及び物資輸送、医療支援、道路啓開、がれき除去、防疫支援、ヘリコプター映像伝達による官邸及び報道機関等への情報提供、自衛隊施設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等が実施された。

なお、今回の派遣に際しては、制度創設以来初めて予備自衛官及び即応予備自衛官が訓練以外で招集（災害招集）された。陸上自衛隊の即応予備自衛官については、3月16日に招集命令が発出され、5月12日の活動終了までに累計で2,179名が行方不明者捜索、がれき除去、生活支援等に従事した。陸上自衛隊の予備自衛官については3月16日に、海上自衛隊及び航空自衛隊の予備自衛官については4月15日に招集命令が発出され、技能公募の7名が3月23日から4月7日にかけて医療・通訳業務に従事し、技能公募を除く462名が4月26日から6月22日にかけて給食業務等の駐屯地における後方支援等に従事した⁷。

②原子力災害派遣

3月11日の地震及び津波により東京電力福島第一原子力発電所等で発生した事態について、菅内閣総理大臣は、原子力災害対策特別措置法による原子力緊急事態宣言を発出し、原子力災害対策本部長として、北澤防衛大臣に対して自衛隊の部隊等の派遣を要請した。これを受け防衛大臣は、同日19時30分、自衛隊に自衛隊法第83条の3に基づき、原子力災害派遣命令を発令した⁸。これは平成11年の同制度創設以来初めてのものである。

派遣部隊の規模は、ピーク時で、陸上自衛隊の中央特殊武器防護隊⁹など約400名、海上自衛隊約10名及び航空自衛隊の部隊約40名となった。主な活動内容は、原子炉冷却のための放水（福島第一原発への空中放水約30トン、地上放水約340トン）¹⁰・給水、御遺体収容62体となっており、その他、避難支援、給水支援、人員及び物資輸送、モニタリング支援、ヘリコプター映像伝送装置による官邸及び報道機関等への情報提供、上空からの撮像、集

5 防衛省「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に対する自衛隊の活動状況（最終報）」

<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/12/26a.html>> 参照

6 防衛省「東日本大震災（平成23年3月11日）における災害派遣活動」

<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/12/26b.pdf>> 参照

7 陸上自衛隊東北方面総監「日本記者クラブ記者会見 東日本大震災【概況説明】」（平成23年7月4日）

<<http://www.jnpc.or.jp/files/2011/07/43063c70568f05e465ce729c8717f35b.pdf>> 参照

8 翌3月12日、福島第二原子力発電所の事故に対しても原子力緊急事態宣言が発令され、同発電所の事故も原子力災害派遣の対象とされた。自衛隊の原子力災害派遣は、原子力災害対策特別措置法に基づく原子力緊急事態宣言が出された場合に、国や地方公共団体等が実施する緊急事態応急対策を支援するため、原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）の要請により、防衛大臣の命令により派遣され、放射線のモニタリング支援、避難の援助、行方不明者の捜索救助、応急医療・救護、人員及び物資の緊急輸送、危険物の保安及び除去などを行うものである。

9 陸上自衛隊中央即応集団に所属する部隊で、特殊武器（核・生物・化学）に汚染された地域の偵察・除染等を主な任務としており、汚染物質の除染装置や除染車、化学防護車等の装備を保有している。

10 原子炉冷却のため、3月17日に陸上自衛隊のCH-47ヘリコプター2機による空中からの放水作業を実施した（放水量合計約30トン）。続いて、陸上、海上及び航空自衛隊の消防車による放水作業も実施した。

じん飛行支援、現地調査団等の輸送支援、除染活動の拠点となり得る役場の除染等を実施した。12月20日に福島県知事より撤収要請があり¹¹、12月26日、北澤防衛大臣は命令により派遣を終結させた。

③自衛隊施設の被災等

東日本大震災では、自衛隊の施設・装備等も被害を受けた。津波による主な被害としては、陸上自衛隊多賀城駐屯地及び航空自衛隊松島基地での冠水、海上自衛隊八戸基地での外柵流失などがあった。装備品の主な被害としては、航空自衛隊松島基地のF-2B戦闘機（教育用）が18機中18機、T-4練習機が11機中4機、捜索救難機U-125Aが2機中2機、救難ヘリコプターUH-60Jが4機中4機、それぞれ水没した。

また、災害派遣された部隊所属の自衛官3名が死亡したほか、原子力災害派遣で作業中の隊員4名が原子炉建屋の爆発で負傷した（診断の結果、内部被ばくはなかった）。

（2）米軍の活動—トモダチ作戦—¹²

東日本大震災に際して、在日米軍は、「トモダチ作戦」と名付けた迅速かつ大規模で、長期間にわたる支援活動及び自衛隊と共同の活動を実施した。

3月11日、米国側から支援の用意がある旨表明され、同日夜には松本外務大臣からルーズ駐日大使に対して正式に支援要請を行った。米軍は、統合支援部隊を組織し、司令官には在日米軍司令官（中將）（途中で上席の太平洋艦隊司令官のウォルシュ海軍大將）を任命した。発災時に演習のため東南アジアにいた第31海兵機動展開部隊（揚陸艦エセックス等3隻に分乗）が直ちに引き返し支援に当たり、また、韓国に向け太平洋を航行中の空母ロナルド・レーガンが3月13日には三陸沖に派遣されるなど、陸・海・空・海兵隊から、ピーク時で、人員約24,500名、艦船24隻、航空機189機を投入した。

米軍の支援に当たっては、防衛省（市ヶ谷）、在日米軍司令部（横田基地）、自衛隊の統合任務部隊司令部（陸上自衛隊東北方面総監部（仙台駐屯地））の3か所に日米調整所が設置され、日米の担当者により活動の調整が行われた。この日米調整所は、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）における調整メカニズムに準じる形で設置された¹³。

米海軍は、空母ロナルド・レーガン等から非常食約3万食を米軍ヘリで海上自衛隊の艦船に輸送する日米共同対応、同空母等による岩手県沖での捜索救助活動及び人道支援物資の輸送・提供活動、救難艦セーフガードによる八戸港や宮古港での障害物除去活動、人員約9,000名・艦船6隻・航空機10機による三陸沖での行方不明者の捜索救助活動を行った。米海兵隊は、第31海兵機動展開隊（31MEU）を載せた揚陸艦エセックス等による支援物資の輸送・提供、31MEUの一部による気仙沼市大島（宮城県）への給電車・給水車輸送及び人道支援活動を行った。米空軍は、横田飛行場における民航機11機の目的地外着陸（ダイバート）の

11 前掲「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に対する自衛隊の活動状況（最終報）」

12 外務省「東日本大震災に係る米軍による支援（トモダチ作戦）」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/operation_tomodachi.pdf> 参照

13 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）』18頁

<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k_chukan.pdf> 参照

受入れ、米英仏等救助チームの被災地への往復に際しての三沢飛行場等使用の受入れ、C-130輸送機によるガソリン給油車の山形空港への輸送及び同空港での燃料供給、C-130輸送機等による医薬品の仙台空港等への輸送・提供を行った。米陸軍は、仙台空港復旧作業への協力、損壊車輛の撤去、灯油を含む人道支援物資の提供、行方不明者の搜索救助活動、JR仙石線のがれき撤去作業を行った。これらの活動により、米軍は食料品等約280トン、水約770万リットル、燃料約4.5万リットルを配布、貨物約3,100トンを送った。

また、原子力事故に関しては、消防車2台、ポンプ5基及びホウ素約9トンの輸送・提供、米海軍のバージ船2隻による淡水約190トンの提供、無人機が撮影した写真の提供等を行った。

なお、トモダチ作戦の経費については、国防総省が実施する災害救援・人道支援のための予算である海外人道災害市民支援のうちの8,000万ドルが上限として充てられたとされる¹⁴。

(3) その他外国軍隊の活動¹⁵

オーストラリア軍は、保有する4機のC-17輸送機のうち1機を派遣し、自国の救助隊員等を我が国に輸送した後、水などの救援物資、陸上自衛隊第15旅団(那覇)の輸送を行い、さらに2機のC-17を用いて原発対応のための高圧放水ポンプを自国から横田飛行場へ緊急輸送した。韓国軍は、同国空軍のC-130輸送機により同国の救助隊員を我が国に輸送したほか、日韓間で物資の輸送を行った。このほか、タイ軍のC-130輸送機による救援物資輸送、イスラエル軍による医療チーム派遣、フランス国防省から防衛省に対する放射能防護服1,000着の無償提供などの支援が行われた。

2. 東日本大震災への対応に関する教訓・課題等

東日本大震災への対応については、国会やマスコミにおいて、教訓・課題等が指摘されたほか、防衛省自体も、平成23年8月、『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)』¹⁶(以下「震災教訓事項」という。)を取りまとめた。また、同省は同月に公表した『防衛力の実効性向上のための構造改革推進に向けたロードマップ～動的防衛力の構築に向けた全省的取組～』¹⁷(以下「構造改革ロードマップ」という。)においても、動的防衛力の構築に向けた装備、人員、編成、配置などの抜本的な効率化・合理化等による防衛力の構造的な改革の文脈で、震災対応で得た教訓や課題等を示している。

(1) 自衛隊の運用

① 初動

初動対応については、おおむね好意的にとられている。この理由については、阪神・淡路大震災の教訓や平成20年に東北方面隊や宮城・岩手の自治体・防災機関等が参加し

14 第177回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第2号14頁(平23.8.10)

15 防衛省「自衛隊と世界各国の東日本大震災災害派遣活動記録」

<http://www.mod.go.jp/j/publication/kohoshiryō/pamphlet/tohokuoki/tohokuoki_p.pdf> 参照

16 防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k_chukan.pdf> 参照

17 防衛省ホームページ

<<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/board/jikkousei-koujou/pdf/roadmap.pdf>> 参照

た震災対処訓練「みちのく A L E R T 2008」の経験が生きているとの指摘がある¹⁸。

②統合運用・組織運営の在り方

統合任務部隊について、東北方面総監部における日米調整機能や輸送統制機能の強化に若干時間を要したこと、原発事故の複合事態への対処に際しての統合任務部隊と原子力災害派遣部隊との任務遂行に関し調整を要する事例の発生、発災当初に各自衛隊間で被災状況・避難場所等の情報を適切に共有できなかった事例や捜索救難・物資輸送等のための飛行ニーズの競合が生じた事例などが指摘され、防衛省は長期間にわたる編成を念頭に置いた編成要領や計画の準備、統合幕僚監部の機能強化、飛行ニーズの一元的な調整・統制要領などの検討の必要性などを指摘した（「震災教訓事項」）。

また、自衛隊は、震災・原発対応に加え、平素から実施している P－3C 哨戒機等による警戒監視や、対領空侵犯措置等の通常の態勢を継続し、10万人規模での震災対応と通常の任務を両立したが、防衛・警備や国際活動等の任務への影響を検証しつつ、各種事態対処時の部隊運用につき、複数正面への同時対応や事態の長期化も想定した検討を安全保障会議で議論すべきであったとの指摘があった¹⁹。また、陸上自衛隊に日本全域における運用を総括する機能がないことを含め、統合運用の強化の観点から、指揮統制機能及び業務の在り方を検討する必要性が指摘された（「震災教訓事項」）。防衛省は、喫緊の対応が必要となる運用機能の強化等について平成24年度予算から必要な処置を講じ（統合幕僚監部運用部副部長の新設）、中央指揮組織の在り方や重点地域における各自衛隊の在り方については、平成27年度にかけて細部を具体化することとしている²⁰。

③人命救助・行方不明者等捜索

被災者の捜索や人命救助活動について、発災後72時間の間に関人命救助に投入できた隊員の数に限界が存在したことなどが指摘され、防衛省は発災直後の部隊集中要領に関する検討や、第一線部隊等の充足率向上等を通じたマンパワー確保の必要性を示した（「震災教訓事項」）。平成24年度予算においては、実員増が認められず、後方業務への非常勤隊員の導入等による人員の配置転換により、109人を陸上自衛隊の第一線部隊に配置することとなっている。近い将来に発災が想定されている首都直下型地震では陸上自衛隊だけで最大11万人動員が計画されており、早急に対策を講じる必要があると思われる。

防衛省では、第一線部隊等に若年隊員を優先的に充当し、その他の職務と異なる処遇を適用する「後方任用制度」を検討しているが、「構造改革ロードマップ」では、東日本大震災への対応において第一線・後方などの部隊・職務の別なく自衛隊として一体となって活動し、また、自衛官・事務官等の別を問わず24時間態勢で対応したことから、後方任用制度導入の規模や対象となり得る職務の選定については、活動の実績も踏まえつつ、細心の注意を持って行うことが必要であるとしている。後方任用制度については、同制度が適用し得ると思われる最大限の潜在的な業務の種類の種類について、平成23年度に、精強性

18 勝股秀通「3.11後の自衛隊－震災から何を学ぶか」『ディフェンス』49号（2011年）19頁

19 第177回国会衆議院予算委員会議録第21号14頁（平23.4.29）等

20 防衛省『防衛力の実効性向上のための構造改革推進に向けたロードマップ』10頁

への影響、人事管理上の影響、隊員への影響等を考慮した具体的な業務の絞り込みが行われ、平成24年度中に詳細な制度設計を実施した上で、平成25年度及び26年度に法案の作成・提出等の作業を行い、中期防衛力整備計画期間中（平成23年度～27年度）において、可能な限り早期の制度運用開始を目指すこととされている²¹。

④生活支援

自衛隊の災害派遣は、①公共性、②緊急性、③非代替性の3要件が満たされたときに実施される。行政機能が低下した被災自治体において自衛隊がその機能を一部補完していくこともあったが、そのような状況下で、防衛省・自衛隊がどのような役割を担うべきであるのか検討を要するとされている（「震災教訓事項」）。また、患者搬送等に関する要領が関係省庁間で十分調整されず、搬送先への受入れが円滑に行われない状況等が生じたことや、搬送状況や受入病院等に係る各種情報が把握できず、円滑な部隊運用に支障が生じたこともあり、緊急時の患者搬送等の在り方について、関係省庁間で更に検討をする必要性が指摘されている（「震災教訓事項」）。自治体、警察、専門業者等が機能しない中で、御遺体の埋葬・搬送支援や検死への協力等はやむを得ないものであったが、他の生活支援に影響が生じる事態が生じたこともあった²²。

⑤物資輸送

ア 輸送スキーム

被災の混乱により自衛隊の機能が低下している中においても、防衛省・自衛隊による輸送スキーム²³の構築により救援物資の迅速な輸送が実現したが、短期間での構築のため、部隊等や自治体への周知が十分ではなく混乱が生じたこと、届けるべき物資の種類・量（目標）と届けた物資の種類・量（達成度）が把握できない状況も生起するなど、被災の影響により自治体によるニーズの把握が困難な場合の対応に課題があること、自衛隊の輸送能力や被災地自治体側の受入能力による制約、被災地のニーズの変化等により、救援物資が被災地内外の倉庫等に一時的に滞留する状況が発生したことなどが指摘され、自治体や現地災害対策本部等との連携要領等の検討、各種訓練の積極的な実施、物資滞留防止措置などの必要性が示された（「震災教訓事項」）。

また、発災当初、輸送力の集中、拠点・輸送経路の設定、膨大な輸送ニーズへの対応等から、強い統合輸送統制力が求められ、統合輸送統制所の要員を大幅に増強し、機能

21 後方任用制度が適用し得ると思われる最大限の潜在的な業務の種類範囲は、「教育、研究、補給、総務、渉外、広報、法務、会計、監査、人事、募集、厚生、給養、援護、警務、情報、保全、検査、監察、安全、分析、通信、電子、輸送、施設、気象・海象、整備、音楽、衛生」とされている。防衛省『我が国の防衛と予算（案）平成24年度予算の概要』19頁。

22 3月23日に北澤防衛大臣より細川厚生労働大臣に対し、御遺体の埋火葬業務が自衛隊の負担となっており、民間の活用を願う旨の要請が行われた。厚生労働省は、御遺体の埋火葬については国土交通省の関係部局とも協議をし、建設事業団体等に対し、搬送や墓地の掘削の協力依頼を通知し、大畠国土交通大臣にも協力要請を行うなどの措置を講じた。平成23年3月23日細川厚生労働大臣記者会見概要<<http://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/2r985200000167.jk.html>> 参照。

23 防衛省「地方公共団体及び民間からの救援物資の自衛隊による輸送スキームについて」<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/03/16a.html>> 参照

強化が図られたが²⁴、「震災教訓事項」では、統合輸送統制所の有用性が確認されたとされ、可能な限りの迅速な設置や運営・保持要領の検討などの必要性が示された。

イ 民間輸送力の活用等

自衛隊の輸送力の不足を民間フェリー等がカバーしたが、民間船舶の確保等に時間を要したこと、揮発性の高いガソリンは、人員と一緒に民間船舶では輸送できないこととなっており、災害時の民間輸送力の活用のため、その在り方や調整要領を検討する必要がある。また、高速道路における一般車両の通行制限等により、陸自部隊の大半は陸路で被災地まで展開できたものの、陸自部隊の海上輸送には制約も存在したことから、陸自部隊の機動展開等のための海自輸送艦の増強、米軍・民間輸送力の活用、KC-767等の輸送機、エアクッション艇等の人員輸送における有用性、小型輸送艦等による燃料等輸送の有用性、港湾が被災した状況下における人員・物資の輸送要領等を検討する必要がある。「構造改革ロードマップ」では、事態対応時には民間輸送力も含めて多くの輸送力が必要となるが、民間船舶の運行数が少ない島嶼部へ自衛隊が機動展開する際の輸送力の確保が困難な状況にあることや、島嶼部における輸送に係る展開基盤が限定されていること等が指摘されており、機動展開のため自衛隊で保有すべき輸送力及び民間・米軍輸送力の活用策に係る検討を中長期的に行い、細部を具体化するとしている²⁵。

⑥原発事故への対処

原発事故では、当初想定していなかった原発施設への給水・放水が行われたが、今後も自衛隊が事故に直接対処することが期待されると思われる。「震災教訓事項」では、原発事故への対応の実効性を高めるべく、政府・自衛隊における各種対処計画の見直し、連携要領の確認、原子力防災訓練への積極的な参加等の必要性が示された²⁶。平成24年度予算においては、原子力災害にも対応した各種訓練・演習の実施や大規模・特殊災害に対する専門的な知見を養成する防衛大学校の新プログラム開設等に係る経費が計上されている²⁷。

また、線量計等の装備品が不足したことや装備品の除染要領等が当初確立していなかったこと、無人機、ロボット等放射線環境下で有効な装備品がなかったことなどの点に関しては、平成23年度第3次補正予算及び平成24年度予算において、無人航空機や無人車両の研究、線量計等の装備品調達などに係る経費が計上されている²⁸。

⑦要人等輸送

「震災教訓事項」では、要人等の輸送について、発災当初の渋滞により防衛大臣が官邸から防衛省に戻るまで3時間を要したことなどが指摘され、近距離でもヘリコプターを利用するなど、様々な輸送手段を検討する必要性などが示された。

24 前掲『防衛力の実効性向上のための構造改革推進に向けたロードマップ』15～18頁

25 武力攻撃事態法では輸送業者を指定公共機関とし、協力内容として自衛隊や米軍の行動を円滑化するための役務提供を規定しているが、民間船舶の協力形態など、今後の検討が注目される。

26 前掲『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）』13頁

27 前掲『我が国の防衛と予算（案）平成24年度予算の概要』9頁

28 前掲『我が国の防衛と予算（案）平成24年度予算の概要』9頁、防衛省「東日本大震災復興施策の「工程表」について（防衛省関係部分）」〈http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/tohokuoki/kanren/recon_schedule.pdf〉参照

(2) 日米協力

日米共同の活動については、日米調整所を中心とする意思疎通及び運用調整により、「将来のあらゆる事態への対応のモデルとなった」²⁹。その一方で、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）で明確にされていない大規模災害時の調整メカニズムの運用開始や日米調整所の設置の位置付け、日米調整所の人員・機能の増強、情報共有・調整のためのカウンターパートの整理などについて検討が必要であるとされている。また、政府全体の日米調整の枠組みについては、防災訓練への米軍の一層の参加、日米調整所と緊急災害対策本部を通じた関係省庁の連携強化や、大規模災害発生当初からの日米の関係省庁による会議等の設置などの必要性が指摘されている。

ガイドラインに関しては、日米間で、東日本大震災への対処を教訓に大規模災害にも適用可能とする旨の見直し（自衛隊と米軍、両政府の共同調整所の迅速な設置や常設化、同指針の大規模災害時の適用、日米間のカウンターパートの明確化などをルール化による調整メカニズムの強化等）が進められているとの報道がある³⁰。

(3) 通信

今回の災害派遣における通信については、部隊に配備されていた旧式の野外通信システムでは通信能力に制約があったこと、各種艦艇が混在する場面での情報共有に制約があったこと、自衛隊の固定通信網の民間回線部分の一部で震災による断線等が生じたこと等が指摘された³¹。各自衛隊間の現場における接続性の強化、部隊展開後の通信能力の向上、民間通信事業者との連携の維持等、応急復旧までの間の補完に必要な衛星通信機材等の確保が求められるが、平成24年度予算においては、野外における陸上自衛隊の通信インフラとして、迅速に高速かつ広域にわたる通信ネットワークを構成可能であり、災害対応にも有用な新野外通信システム2式の取得費用が計上されている³²。

(4) 人事・教育

①人事施策

「震災教訓事項」では、災害派遣活動の現場において幹部・准曹が中心的な役割を果たしたこと、増加した業務処理は地方協力本部に配置されている自衛官等を総動員して実施したことが指摘され、部隊の質的維持や隊員の士気に及ぼす影響を考慮しつつ、地方協力本部の組織・定員の在り方も含め、人的基盤に関する抜本的な制度改革を引き続き推進すべきであるとされた。また、災害派遣中に職務離脱した隊員に対して懲戒処分の対象とはなるが刑事罰の対象とはならないことが指摘され、刑事罰適用については今後の任務・権限の位置付け等を踏まえ慎重に検討する必要性が示された。

29 日米安全保障協議委員会共同文書『東日本大震災への対応における協力』（平23.6.21）

30 『毎日新聞』（平23.12.29）。ガイドライン見直しに関しては、情報・監視・偵察の強化、在日米軍基地の共同使用拡大、共同対処能力の向上による米軍負担軽減など、米軍のアジアにおける防衛態勢の見直しを受けての自衛隊と米軍の任務・役割分担の修正が検討されているとの報道もある（『産経新聞』平24.2.7）。

31 嵐末真「東日本大震災における指揮通信システムについて」『ディフェンス』49号（2011）62～69頁等

32 前掲『我が国の防衛と予算（案）平成24年度予算の概要』14頁

処遇については、防衛省は、原発事故の対応に当たっている自衛官に関し、賞じゅつ金の最高限度額を従来の1.5倍に引き上げ（死亡時9,000万円）、原子力災害派遣命令が発令された3月11日に遡って適用されている。北澤防衛大臣は、自らの命を省みずに任務に就くということからすれば、賞じゅつ金の最高金額（海賊対処等）に合わせる必要があるとあり、すぐ対応したと述べている³³。

また、東日本大震災に対処する自衛隊員に支給される災害派遣等手当及び死体処理手当の支給額等の特例を定めるため、防衛省の職員の給与等に関する法律施行令（昭和27年政令第368号）が改正され、震災発生の3月11日に遡って適用されている³⁴。北澤防衛大臣は、捜索、救難等が従来の災害派遣の範囲をはるかに超える大きな活動であり、隊員の処遇、部隊の士気に関わる重要な課題であるとの認識の下に、改正手続をしたとしている³⁵。

②教育訓練

前述のとおり、東日本大震災においては、自衛隊の駐屯地や基地も被害を受け、各自衛隊における課程教育等に影響を及ぼした。航空自衛隊松島基地においては、津波によりF-2B戦闘機（教育用）18機全機が水没したため、同基地が担っていたF-2及びF-4パイロット教育に影響が及んだ。防衛省は、水没した18機中修復可能な6機を修復し、同機の予備機3機と合わせて、F-2パイロット養成が可能となる9機を確保し（修復までの間、一部パイロットの養成を米空軍において実施）、F-4パイロット養成については、F-15の余剰予備機9機を活用し、新田原基地（宮崎県）で行うこととした³⁶。

③予備自衛官・即応予備自衛官

今般の予備自衛官等の災害招集等に際し、防衛省は、実任務に係る招集が初であることなどを踏まえ、雇用企業等に対し、招集に関して特段の配慮を願う旨の、防衛大臣からのメッセージを発出し、自衛隊地方協力本部では、雇用企業等に対して、今般の災害招集等に係る予備自衛官等の活動予定、被災地における実際の活動状況等を説明する等の対応を行った。なお、防衛省が予備自衛官等の招集について打診をした雇用企業等から、当該雇用企業等自体の被災、災害復旧に伴う業務の急激な増加又は招集時期における勤務上の都合を理由に、今回は協力できない旨の回答があったため、招集命令を発しなかった例があるが、その数は非常に少なかったとされる³⁷。「震災教訓事項」では、予備自衛官・即応予

33 防衛大臣記者会見（平成23年3月25日）

34 災害派遣等手当の特例としては、原発事故による緊急事態応急対策実施区域での作業を、現行の日額3,240円から、原子力発電所からの距離に応じて4万2,000円から6,480円に増額した。また、同区域外の作業も1,620円から3,240円に引き上げられた。災害派遣された一般隊員の手当は日額1,620円を3,240円（著しく危険な作業の場合6,480円）とするほか、艦船乗組員が家屋の漂流する海域で行う捜索救難活動にも新たに日額1,620円（同3,240円）を支給することとなった。死体処理手当の特例としては、遺体収容は現行の日額1,000円から2,000円（損傷の激しい遺体の場合4,000円）、不支給であった遺体の搬送、検案・見分は1,000円（同2,000円）、遺体安置所での身元確認1,000円が支給されることとなった。

35 防衛大臣記者会見（平成23年6月24日）

36 F-2B18機全てを修復した場合には約2,400億円を要すると見込まれることから、厳しい財政事情を踏まえ、予備機の活用等により復機数を抑えたとされる。

37 東日本巨大地震・津波災害における予備自衛官等の災害招集に関する質問に対する答弁書（内閣参質177第168号、平23.6.7）

備自衛官の招集について、出頭要請の要領、雇用企業への影響を考慮して招集期間を決定することなどを検討する必要性が示された。また、訓練招集手当より招集時の日額の方が低くなる場合が発生したことが指摘され³⁸、その場合の給与決定要領に関するマニュアル作成の必要性などが示された。

④メンタルヘルス

防衛省は、平成23年5月に「東日本大震災派遣隊員ケア推進チーム」を設置し、隊員の心身のケアを含めた総合的・中長期的な施策を推進している。御遺体収容作業等の強い心理的負担を受ける業務に従事した隊員に対し、部隊指揮官等を対象とした陸幕メンタルヘルス巡回指導チームの派遣、部隊指揮官等の部隊指導の参考のための「災害派遣隊員のメンタルヘルス維持」の作成・配付、毎日の活動終了後に遭遇した体験やその時の感情を6～10名程度の班で話し合い、ストレス緩和と解消を図るミーティングの実施等、各種メンタルヘルス施策を実施した。今後は平素からの指揮官等に対する教育の徹底、専門家の育成等、任務終了後も視野に入れたメンタルヘルス態勢等の強化・構築が必要と考えられるが、防衛省は、現場におけるメンタルヘルスケア要員から、カウンセラーを指導・監督できる心理専門家の育成まで、様々なレベルにおける専門的識能を有する人材の確保・育成を図っていくとしており³⁹、平成24年度には、災害派遣隊員等のケア推進体制の強化のため、臨床心理士の26人増員を予定している⁴⁰。

(5) 施設

自衛隊の駐屯地・基地等が被災住民の受入れや公共機関の車両への給油等で重要な役割を果たしたことや、駐屯地・基地等が震災発生時、一時的に停電、断水等となったことなどから、平素から駐屯地・基地等の機能や体制を維持・強化する必要性が、また、老朽施設の更新、耐震化対策、津波対策等の防災面の強化についても検討の必要性が示されている（「震災教訓事項」）。この点、被災施設の復旧関連経費として、平成23年度第1次補正予算において約101億円が、同第3次補正予算において約382億円が、平成24年度予算において約4億円がそれぞれ計上され、施設の補修、かさ上げ等が行われている。また、施設の災害対処能力の向上関連経費として、平成23年度第3次補正予算において約396億円が、平成24年度予算において約77億円が計上され、非常用電源施設の整備、耐震化対策等が行われている。防衛省は、庁舎等の耐震化、非常用電源施設、燃料タンク、即応部隊保持駐屯地倉庫の整備、駐機場のかさ上げ等の津波対策などを、おおむね3年間で完成させることを目標とし、耐用年数を超えた機材の更新を早急に実施する予定である⁴¹。

防衛省では、「自衛隊施設の津波対策ガイドライン」に基づき自衛隊施設ごとに策定する「津

38 災害招集により自衛官として勤務した日数が教育訓練に参加したものとみなされ、年間訓練日数より除算されるため、災害招集が無かった場合に比して支給総額が低くなる場合がある。他方、災害派遣に従事した日数分の災害派遣手当等の手当が支給されるため、給与等の支給総額は、災害招集が無かった場合に比して低くなるわけではないとされる。

39 前掲「東日本大震災の復興施策の「工程表」について（防衛省関係部分）」

40 第180回国会参議院予算委員会会議録第2号3頁（平24.1.31）

41 前掲「東日本大震災の復興施策の「工程表」について（防衛省関係部分）」

波対策指針」の策定作業段階で津波が発生し、施設や装備品等が被災したことも指摘され、津波対策の検討フローや検討事例などをまとめたマニュアルを作成して検討作業を容易にし、「津波対策指針」策定の促進を図る必要性があるとしている（「震災教訓事項」）。平成23年度第3次補正予算においては、最大クラスの津波想定、津波被害の検討等のため約0.5億円が、平成24年度予算において、最大クラスの津波想定、津波対策手法の検討、施設ごとの「津波対策指針」策定マニュアル作成等のため約0.9億円が計上されている。

（6）装備

「震災教訓事項」では、原子力災害への対応等を見据え、これまで想定していなかった事態にも対応できる無人機、ロボット等の装備品に関する研究開発等が必要であり、原発事故への対応なども含め災害時に活用される装備品の保有状況や、東日本大震災で活用に制約のあった装備品等の問題点を考慮し、今後の防衛力整備や保有すべき装備品を検討する必要があると示された。防衛省は、CBRN（化学、生物、放射線、核）汚染された人員・器材・エリアの除染に必要な能力が向上した装置及びCBRN汚染環境下でも遠隔操縦が可能な無人施設作業車両の試作機が平成25年度頃に納入され、その性能確認試験を平成26年度までに終了する計画であるとしており、前者については平成27年度に陸上自衛隊が装備化を計画している⁴²。また、操用性、除染性に優れた航空機、車両用防護マスクについては、平成25年度に試作品の評価を行い、所望の性能を確認する計画である⁴³。

また、「震災教訓事項」では、自衛隊の活動に必要な燃料や食料等が不足したことから、平素からの備蓄による確保の必要性とともに、緊急時において危機管理担当省庁が優先的に調達できる措置の必要性などが示された。なお、被災者への糧食等の提供の取扱いについては、防衛省と財務省との協議により、「譲渡」、「無償貸付」ともに可能であることを確認済みであることも示された。

（7）駐屯地・基地業務

「震災教訓事項」では、駐屯地・基地等が自衛隊の活動拠点・支援拠点としての機能を発揮していくため、民間力も含めた各種能力の組合せによる業務量の増大への対応策が重要であり、民間事業者の能力、自衛隊側の能力維持を含めて民間委託の在り方等を検討する必要性を示した。これまでも自衛隊の任務遂行能力を低下させないことを前提として、給食、施設管理、車両・輸送業務等の後方業務の民間委託が行われており、平成24年度には、給食業務のアウトソーシングについて、複数駐屯地における一括契約及び食材の一括調達等の実証実験が実施される⁴⁴。他方で、通常の14倍の人員を受け入れた駐屯地もあり⁴⁵、アウトソーシングで対応できるのかといった意見も見られる⁴⁶。

42 前掲「東日本大震災の復興施策の「工程表」について（防衛省関係部分）」

43 前掲「東日本大震災の復興施策の「工程表」について（防衛省関係部分）」

44 前掲『我が国の防衛と予算（案）平成24年度予算の概要』20頁

45 『朝雲』（平23.6.16）

46 第180回国会参議院外交防衛委員会会議録第1号17頁（平24.3.22）等