

## 統合の現状と課題

2011. 9. 28 (水) [山下 輝男](#)

### 1 はじめに

統合シリーズその 3 では、統合の現状と課題について論じる。統合の現状については、今次大震災において本格的に実行された統合運用の実際を主体に説明する。

その際に明らかになった課題等についてはその該当箇所に記載するほか、それらをも踏まえた課題を別項として取り上げ論じた。

### 2 統合の現状

#### (1) 今次大震災における統合運用の実際

##### ア 全般

平成 23 年 3 月 11 日 (金) 14 時 46 分頃発生した東日本大震災は、我が国の観測史上最大規模の震災であり、最大 16 メートルの津波とあいまって、東北地方から関東地方にまたがり甚大な被害が生じ、8 月 15 日現在で 1 万 5000 人強の方々が亡くなられ、5000 人弱の方々が依然行方不明である。

この未曾有の「国難」に対し、自衛隊は初の災統合任務部隊の編成も含め、創隊以来最大規模でこれに対処した。現在は、既に岩手県及び宮城県活動を終了し、各県の要請に基づき撤収したところであるが、依然福島県での生活支援及び原子力災害派遣の活動が継続されている。

今次大震災における自衛隊の対応は、従来の災害派遣にはない特性を有しており、最大時 10 万人態勢の派遣及び長期にわたる対応、初の即応予備自衛官・予備自衛官の災害招集、米軍との緊密な連携等が行われるとともに、特に注目すべき点は、東京電力株式会社福島第一原子力発電所（以下「福島原発」という）の事故により大規模震災対処と原子力災害対処の 2 正面作戦を統合運用により対処したことである。

##### イ 統合運用に関する判断・決心

今次大震災の自衛隊の運用、即ち統合運用は、平成 17 年度末の統合運用体制への移行に伴い制度化されたように、防衛大臣（以下「大臣」という）の指揮は統幕僚長（以下「統幕長」という）を通して行われ、自衛隊の運用に関する命令は、統幕長が執行した。これは、災統合任務部隊（以下「JTF-TH」という）が編成された大規模震災対処でも、複数の主要部隊（Major Command, 以下「MC」という）が協同で対処した原子力災害対処でも同様である。

具体的には、大臣、副大臣及び政務官、事務次官、統幕長、陸上幕僚長・海上幕僚長・航空幕僚長（以下「各幕僚長」という）、内部部局各局長等が参加する防衛省災害対策本部会議（以下「省対策会議」という）での議論を踏まえ、大臣が判断し、その具体化については統幕長が決定した。

勿論、3 月 17 日の福島原発に対する空中放水の様な急を要する場合には、省対策会議とは別に大臣と統幕長の会談が別に行われ、統幕長の意見具申を大臣が了解・決心する等柔軟な対応が実施された。

今次大震災における統合運用に関する重要な決心点は、発災当初における統合任務部隊の編組であったが、大臣及び統幕長、統幕長及び陸海空各幕長の各調整システムによるトップダウンにより迅速に意思決定され、実行に移されたと評価でき、統合運用による迅速な部隊運用構想決定の好例であろう。

##### ウ 統幕僚監部の活動

#### (ア) 統合部隊に関する指揮命令等

今回の東日本大震災対処の様な大規模震災対処又は原子力災害派遣に際しては、それぞ

れ大臣命令が発出される。但し、大臣命令は通常、状況、方針及び実施部隊等行動の主要な事項が包括的に記述されるのが通常である、これは、あまりに細部まで規定すると、その都度大臣の了解を得る必要がある等、部隊の迅速かつ融通性ある行動を阻害する恐れがあるからである。

その自衛隊の運用に関する防衛大臣の命令は統合幕僚長を通して一元的に執行されることから、統幕長が、大臣命令の細部を統幕長指令として各部隊に示す。例えば、今回の大規模震災対処のため、3月14日にJTF-THが編成されたが、統合任務部隊の編成は、大臣命令によって規定されたが、これに伴い、特に陸上自衛隊の部隊は全国から東北地方に機動（移動）したが、その際の細部の部隊、輸送の優先順位、輸送手段、指揮転移の時期（条件）等の全自衛隊レベルで処置が必要な事項は、統幕長指令により規定された。

また、各幕僚長は、フォース・プロバイダーとして、部隊運用の責任は有しないが、それ以外の責任として、人事、教育、訓練（統合訓練を除く）、防衛力整備等の責任を有しており、例えば、今回の大規模震災対処では、移動を含むその行動を可能にするための、補給・整備活動、部隊の戦力回復等も含む人事・厚生活動、予算に係る事項等後方支援について各幕僚長毎、措置指令を発出し、これを律した。

特に、大臣命令と統幕長指令の一例について、原子力災害派遣を例にして示すと、先ず、発災した3月11日（金）に「東北地方太平洋沖地震に対する大規模震災災害派遣の実施に関する自衛隊行動命令」（以下「行災命」という）及び「東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所における原子力緊急事態に対する原子力災害派遣の実施に関する自衛隊行動命令」（以下「行原命」という。）が下令された。（自衛隊の行動の根拠がそれぞれ、隊法第83条（災害派遣）及び隊法第83条の3（原子力災害派遣）により、異なるため、大臣の行動命令も区分されて発出された）

行災命は、3月14日（月）に新たに差し替えられ、じ後これを基本として、その修正・追加の行災命が、2回発出された。行原命は、3月12日（土）に新たに差し替えられ、じ後これを基本とし、その修正・追加の行原命が4回発出された。（行災命は4回発出され、内1コは既に廃止。行原命は6回発出され、内1コは既に廃止）

3月12日（土）に、大臣により発出された行原命では、状況として内閣総理大臣による原子力緊急事態宣言の発出、原子力災害対策本部の設置、及び原子力災害対策本部長からの防衛大臣への自衛隊の部隊等の派遣要請等を、次いで自衛隊が原子力災害派遣を実施する旨が明記された。次いで、各方面総監、中央即応集団司令官、自衛艦隊司令官、各地方総監、航空総隊司令官、その他所要の大臣直轄部隊の長に所要の支援を実施する旨を示した。（自衛隊の活動自体が関係機関による支援のため「支援」という表現を使用）また、航空支援集団は、航空総隊司令官が指揮することを明記し、最後に、この命令の実施に関し必要な細部の事項は、統合幕僚長に指令させるとした。

これを受けた統幕長は、同じく、3月11日に、統幕長指令を発出。その骨子は、各部隊が活動する中で主担任部隊を明確化するため、中央即応集団を主体とした総合調整所の設置を示した。また、部隊の行動に必要な累積被曝線量の上限やその管理要領を行動基準として明記した。更に、防護資器材や検知・測定器材等の携行装備の基準を明記した。

更に道路啓開のための東部方面隊から中央即応集団への戦車隊の配属・欠如、横須賀地方隊の真水補給のためのバージ船曳航、航空総隊（航空支援集団）による空中モニタリング（AMS）等新たな支援を実施する度に、その細部を統幕長指令として逐次発出した。

一方で、統幕は、これらの統幕長指令の発出以外にも、中央レベルでの関係省庁等との調整を通して、特に部隊が現地で実施すべきでない事項、実施に当たり部内外に及ぼす影響が大きく留意すべき事項等について部隊に統幕長の指針として必要な事項を示した。

（イ）各幕僚監部との関係

統幕が、JTF-TH に対し運用に関する事項を担当し、実質的に指揮統制したが、この実施にあたっては、陸上幕僚監部、海上幕僚監部及び航空幕僚監部（以下「各幕」という）と密接な協力が必要となる。具体的には、各幕は、予算処置を含む人事、後方等に係る関連措置を担当し、JTF-TH が行動する基盤を付与した。特に、陸幕が、震災初期のガソリン不足の中で、その調達、輸送及び関係部外機関への提供等を統制し、円滑な初動対処を容易にしたのは特筆すべき事項である。更に、陸幕は、疲弊した部隊の戦力回復、出動隊員の家族支援等についても担任している。

これらの後方支援活動（関連措置）は、統幕の運用と密接に連携して実施され、一部については、統幕と各幕との調整に基づき、統幕が方針事項を示し、各幕がこれを具体化しており、即応予備自衛官及び予備自衛官の招集、放射能除染要領に係る事項等がその典型的な例であろう。

また、全国的な戦略レベルの輸送に関しては、統合輸送として統幕が各幕等の支援を受けてこれを統制した。統幕は、各幕、各部隊等の増強要員を得て統合輸送統制所を設置し、陸・海・空各自衛隊のヘリ、輸送機、LST 等を始め民船（フェリー）、米軍の HSV（高速船）、輸送機、オーストラリア軍輸送機等多種多様な輸送手段を統合輸送統制所の適切な統制のもと、陸自の部隊転用（機動展開）、物資輸送、交代要員の輸送等を効果的・効率的に実施している。

更に各幕から多くの要員を統幕との兼務補職とし、これらの要員が、主に市ヶ谷駐屯地及び横田基地で日米調整所要員として勤務することにより、効果的かつ適時性ある日米調整に大きく寄与している。

陸自は、海自の自衛艦隊及び空自の航空総隊と異なり、MC を取りまとめる「陸上総隊」がないため、陸幕が「総队的機能」を発揮し、陸自の運用を取りまとめる機能を果たした。これらの機能は、部隊運用において必要不可欠な機能であるが、統幕と各幕、MC との任務区分、指揮関係、資源配分等から、陸自における総队的機能の保持の在り方について今後検討を進める必要がある。

#### （ウ）成果と課題

統幕は、上記の活動に加え、原子力災害派遣に関する運用も担任する 2 正面作戦において、的確に作戦を遂行するため全国的に自衛隊を運用する統合司令部的機能を実行するとともに、同じく重要な役割である自衛隊の運用に関する軍事専門的観点からの大臣の補佐についても実行する必要があった。すなわち政府・政治レベルとの調整を行う行政組織的機能と軍事組織を実際にオペレーションする司令部的機能の両面の活動を実施することが求められる。

統幕が、これら 2 つの活動を同時並行的に可能にしたのは、今次作戦が災害派遣であり、自然の脅威は存在するが、自由意思をもった敵は存在せず、作戦目的が被災者の救命救助・生活支援、被災地の応急復旧等、明確化しやすかったこと、また原子力災害対処を中央即応集団という専門性の高い部隊を指定して運用したこと等が考えられる。一方、態勢面では、各幕との密接な連携・協力が得られたこと、及び JTF-TH を編成したことにより大規模震災対処の現地での統合運用・調整は同司令部が担任したこと等が大きな要因として考えられる。また蛇足ではあるが、統幕を牽引した折木統幕長の適時適切な指揮・統率なくしては、今次作戦の任務達成は為し得なかったであろうことを付言しておく。

今次作戦がある程度の成功裡に遂行していることで、自衛隊の全ての任務において現在の統合運用の体制・態勢で対応できると考えるのは短絡過ぎる。現在までの東日本大震災への対応は、平素からの警戒監視・情報収集の強化を含む防衛、警備等事態、現在活動中の国連平和維持活動等や、在外邦人等輸送等の国際平和協力活動等にも特別な対応を要する、いわゆる複合事態としての対応ではなかった。このため、これら複数の事態が連続的

又は同時生起した場合、複合事態に、現行の体制又は今回の東日本大震災対処の態勢で適切な大臣補佐が可能か、また、的確な作戦の遂行・適切な自衛隊の全国運用が可能かは、今後、検討が必要であるが、統合運用に係る機能・組織強化は、喫緊の課題であろう。

#### エ JTF-TH の統合運用の実際

##### (ア) JTF 司令部内の海災・空災部隊との調整等

今回の大規模災害対処で、海自横須賀地方総監を長とする海自部隊（海災部隊）及び空自航空総隊司令官を長とする空自部隊（空災部隊）を東北方面総監が JTF 司令官として指揮統制した。なお、国内の行動（運用）で統合任務部隊が編成されたのは、平成 21 年 4 月の北朝鮮のミサイル発射実験に引き続き 2 回目であり、そのピーク時の派遣規模は人員約 10 万 7000 名、航空機 543 機及び艦艇 59 隻に及んだ。

JTF-TH の活動及び編成の主体が陸自であったことから、同司令部の基本的な編成も陸自（方面総監部）主体であり、東北方面総監部を基幹として編成された。具体的には、部隊集中による業務量の増大から陸自増強幕僚により増強された総監部の既存組織を主体に、統合運用等に係る調整等の組織及び各師団・旅団等隷下部隊との連絡・調整機能に係る組織が新たに編成された。

JTF 司令部内の海災・空災部隊との調整（統合運用調整）は司令部内に、将補を長とした統幕を主体とした統合運用連絡所により統幕と JTF との調整を円滑に実施するとともに、それぞれ 1 佐を長とする海災部隊連絡調整グループ及び空災連絡調整グループを設置し、これらが、全般の連絡調整を司令部内各部官と実施した。

また、司令部内に特に重要な機能については個別に調整所が設置され、海災・空災部隊の運用調整も含めた調整が実施された。具体的には、航空統制、通信、輸送、民生支援、施設及び日米運用に係る調整所が設置され、各調整所では、ある程度の権限が委任された統制者が配置された。

実態として、各調整所を中心とした統合運用調整が実施され、各自衛隊の能力を最大限に発揮することを主眼に、司令部内の統合運用調整が円滑に実施することができたと考えられる。

##### (イ) JTF 司令官の海災・空災部隊への指揮命令の実際

JTF 司令官は、活動地域（東北方面区）内の捜索・救助活動、行方不明者捜索活動、輸送支援活動、入浴・給食・給水・医療等の生活支援活動、応急復旧支援活動等の陸災部隊は基より海災・空災部隊の活動を指揮命令した。これらの命令は、前述の要領に基づく統合運用調整により、JTF 司令官は海災・空災部隊に所要の命令を発出している。当然、海災部隊である大幅に増強された横須賀地方隊及び空災部隊である航空総隊の全ての行動を指揮命令するものではなく、その範囲は震災対処に係る運用に限定された一部指揮における作戦統制の考え方である。例えば、対領空侵犯措置、警戒監視・情報収集等の運用は、航空総隊司令官等が引き続き担任し、現場への発出兵力も JTF 司令官から示される包括的な任務付与に基づき、司令部内の統合調整を踏まえ海災部隊指揮官（横須賀地方総監）及び空災部隊指揮官（航空総隊司令官）の権限で決定された。

また、災害派遣に係る活動でも全国的な海上作戦輸送及び航空輸送は資源の効率配分の見地から、前述した様に統幕内の統合輸送統制所で統制された。

##### (ウ) 成果と課題

今回の東日本大震災対処において、東北方面隊を中心とした JTF-TH を編成したのは、その地震及び津波による被害が東北太平洋岸の全域に渡る大規模なものであったことから、一人の指揮官に指揮権を与え、各軍種及び自衛隊の保有する装備品の特性を活かして有効かつ効果的に機能させるとともに、活動の進展や新たな状況・ニーズの変化等に応じた柔軟な運用を可能とすることであった。

JTF-TH 司令部における各統合運用調整所の積み上げによる今回の「ゆるやかな統合」は全般的に成功を収めたが、その直接的な要因は司令部内の統合調整機能の組織化・運用（運営）が成功したことにより、全般としては、今回の大規模震災対処は陸自主体の運用であることが明確であり、海空自も含め認識の共有が図れていたこと、東日本大震災対処以外への事態対処の必要性が少なく震災対処に陸海空自の部隊（戦力）が集中できたこと、「災害派遣活動」であり活動の統一が容易で、陸海空自間の競合が避けられたこと等がある。

また、JTF-TH の編成により米軍との共同運用が円滑に実施できた。今回、米軍が「トモダチ作戦」として、空母、揚陸艦を含む大規模な支援活動を実施したが、この際米軍は、海軍大将（後にUSFJ 司令官）を長とする統合支援部隊（Joint Support Forces）を編成し、陸軍・海兵隊、海軍及び空軍を一元的に指揮統制した。今回、自衛隊側も JTF-TH を編成したことにより、米軍との共同調整システムを単純化でき、その共同調整を円滑にした一因となった。

オ 陸海空隷下部隊相互間の協同状況

（ア）協同の実際

司令部内の統合調整が円滑に機能したことにより陸災・海災・空災の各部隊は緊密に協同できた。機能又は区域で各災部隊の運用（役割）を区分することにより、競合を排し JTF として一体的な運用ができた。

具体的には、捜索救助・人命救助活動及び行方不明者捜索は、陸地では陸災及び空災が地域を区分して実施し、洋上では海災部隊及び空災部隊が海域を区分して捜索を実施した。この際、行方不明者捜索では、空災部隊が洋上で発見したご遺体を海災部隊が収容する等の連携が柔軟に行われた。また、入浴・給食・給水・医療等の生活支援活動、応急復旧支援活動等は原則陸災部隊を中心として、一部を海災・空災部隊が特定の地域を担当し実施した。輸送支援活動は、物資を空自輸送機が空港まで運び、端末地輸送を陸災部隊が担任する等の連携が実施された。

この際、特に海自輸送艦等の大型艦は、医療活動や入浴支援、食事支援等を提供できることから、災害時における海上支援拠点としてその機能を発揮したが、被災者への支援の合間を縫って陸災部隊への支援にも活用された。

（イ）成果と課題

全般的に、各部隊相互間の協同も含め統合運用は円滑に機能したが、特に成果を収めた一例は、多数の航空機が運用（飛行）されている状況下でその運行統制が適切に実施されたことである。陸海空航空機（固定翼機及び回転翼機）の情報共有手段として、指定周波数を空自防空指令所と各航空機間で通信設定するとともに、航空機固有識別のための固有識別コードを設定した。これにより、防空指令所と各航空機間の情報交換が可能になり、陸・空自の航空管制装置及び空自早期警戒機（E-2C）による運行統制を適切に実施でき、安全を確保できた。（関係部外機関及び報道等民間機関のヘリに対しても発災日から国交省への航空情報（ノータム）発出の要請、県庁による官公庁ヘリによるノータムに係る統制への協力依頼、報道ヘリ事業者等へのノータムに係る統制への協力依頼等により運行統制を確保できた）

課題の代表的な例は、各災部隊間の通信であった。無線通信においては、陸災部隊は FM 無線機、海災部隊は HF 無線機が主体で相互の無線通信が困難であった。このため、陸災部隊及び海災部隊の回転翼機間に急きょ、FM 交信を調整・設定するとともに、艦艇との間は衛星携帯等で通信を確保した。システム通信に関しても、統合通信系の端末が限定される等各災部隊間レベルにおけるシステム通信は十分実施できる環境になかったが、それぞれの端末を貸出し、少なくとも情報共有は可能な態勢を維持した。

確かに、陸・海・空自衛隊の通信システムの互換性が欠如しているが故の致命的な欠陥は露呈しなかったとは言え、本来的には通信システムの互換性が維持されるべきであり、今後の課題であろう。

#### カ 原子力災害派遣に係る統合運用

福島原発への原子力災害派遣は、統幕長指令により JTF-TH が震災災害対処を、中央即応集団が福島原発への直接対処を主に担任した。具体的には、JTF-TH は住民避難支援（輸送支援）及び誘導を、中央即応集団は、部隊・避難住民等の除染、福島原発への給水・消火活動を実施することとなった。同時に、中央即応集団隷下の中央特殊武器防護隊に、従来増強されていた陸自化学防護隊（小隊）等に加え、陸・海・空自の消防車を配属し、放水冷却隊が行動命令により編成された。（8月15日現在、福島原発への直接対処が不要になったことから放水冷却隊は既に解組され、東北方面隊（化学科部隊を増強した第6師団）が一元的にこれらの任務を実施している）

この放水冷却隊は、今まで想定も訓練もしておらず、極論すれば陸海空の消防車の「よせあつめ」であったが、全員事態の深刻さを理解し、陸海空自の垣根を越え、中央即応集団の作戦統制化で、「高放射線下での使用済み核燃料プールへの放水」という想定外の困難な任務を立派に遂行した。

また、当時原子炉等にやむを得ず海水を注入していたため、これを真水に切り替える作業も東電等が実施していたが、真水の不足が危惧されていたため、米軍が東電等に供与したバージ船2隻に横須賀地方隊が補給艦により真水を給水するとともに、多目的艦により福島原発に曳航した（Operation Aqua）。特に福島原発への曳航は、おそらく海上自衛隊初の高放射線下での活動であったが、中央即応集団が多目的艦に部隊（要員）を乗艦させ、モニタリングの支援、防護・除染の助言等を積極的に協力した。この活動における中央即応集団と横須賀地方隊の指揮関係は協同であったが、任務達成に向けて中央即応集団は海自の苦手な機能を十分に補完する等その成功の一因となった。

#### (2) 統合訓練

##### ア 統合訓練において演練する事項と各フォースプロバイダーで演練する事項

自衛隊の行動に必要な訓練の責任は、一義的にはフォースプロバイダーである各幕僚長にあり、隊員の練度を向上させるとともに、精強な部隊等を練成することを目的とし、個人及び部隊等の個別の技量を練成する各個訓練及び部隊訓練を実施している。この際、複数の軍種の自衛隊で協同して実施する協同訓練、他自衛隊の支援を得て実施する訓練も多く実施している。

統合訓練は、自衛隊の統合運用に関する部隊行動に習熟させ、もってその任務遂行を完遂するに必要な能力の向上を図ることを目的とし、自衛隊の全般対処構想に基づく、部隊等の各機能及び統合運用に係る訓練、統合任務部隊及び統幕に係る訓練を統幕長が実施するものであり、2軍種以上が関与する訓練が必ずしも統合訓練として位置付けられるものではなく、単軍種でも統合訓練として実施しているものもある。

##### イ 統合訓練の種類と訓練内容

統合訓練は、大きく3つに区分される。第一に、自衛隊の全般的な対処構想に基づく部隊等の統合運用について練成する訓練である統合演習であり、第二に、自衛隊の対処構想において想定される空地作戦、海空作戦等個々の状況における部隊等の統合運用を練成する作戦別訓練であり、第三に通信、情報等部隊等の有する個々の機能の統合運用について練成する機能別訓練である。

訓練内容は、自衛隊の防衛、警備等に関する事項、東海大震災、首都直下大震災等大規模震災対処に関する事項、国際緊急援助活動等国際平和協力活動等に関する事項等である。これらの内容を、去年12月の日米共同統合演習（実動演習）（KS11）の様全般に実施

する統合演習、弾道ミサイル等対処、国民保護等措置等その一状況を捉えた作戦別訓練及び通信、情報、後方等の機能別訓練として実施している。また、これらの訓練はその特性に応じて自衛隊単独、日米共同又は多国間訓練として国内外で実施され、必要により関係省庁の参加を得ている。

#### ウ 成果と課題

統合訓練は、文字通り各軍種の参加を得る「統合」という観点で大きな成果を得ている。統合先進国の米軍は、「統合作戦を成功させる要訣は、第一に作戦の主体となる軍種を明確に示すこと。第二に他軍種が積極的に主体となる軍種に協力すること。」と指摘しているが、この観点から、例えば KS11 では、「空軍種を主体とする演習」として実施する等統合運用の習熟に大きな効果をあげている。

具体的には、例えば KS11 では、統合任務部隊と米軍の間で迅速な調整を行い、その迎撃を効果的・効率的に実施するとともに、これに伴う複合対処時におけるイージス艦の防護に関する海自・空自間及び日米間の連携について、相当の演練をすることができた。また、島嶼防衛においても、日米海上・航空部隊がそれぞれの指揮系統で行動したにもかかわらず、一体化しているように錯覚する程見事な連携で、海上、航空作戦を行う等これらの運用能力に習熟するとともに、部隊レベルにおける統合共同の観点から指揮統制上の多くの教訓を得ることができた。

更に、これら統合共同運用能力（共同対処能力）の向上に加え、日米の緊密な共同、連携ぶりを具体的に内外に示す絶好の機会となり、日米同盟の健全ぶりをアピールできる有効な手段となった。

国外での多国間訓練においては、今年度は東日本大震災の影響で一部の訓練の規模を縮小し要員派遣となったが、昨年度ベトナム・カンボジアでの医療活動（支援）を実施したパシフィック・パートナーシップでは、陸海空自の医官等による統合の医療チームが海自おおすみ型輸送艦と行動し、米軍と密接に連携した。また、コブラ・ゴールドでは、陸自及び空自による在外邦人等輸送訓練を米軍及びタイ軍との連携・協力下で、在タイ日本大使館の参加を得て実施した。これらの訓練により、自衛隊の国外での国際平和協力活動等に係る運用能力の向上はもとより、日本・自衛隊のプレゼンス発揮、関係国・軍との信頼醸成の向上等による安全保障環境の構築にも寄与している。

但し、統合運用体制移行前と比して統合訓練における統合要素は格段に強化されたものの、改善点も多く、より実戦的な統合訓練、特に統合演習の実施が必要である。この際、関係政府機関の参加を質的・量的に拡大するとともに、今回の東日本大震災対処で見られたように大規模震災対処、武力攻撃事態対処等は、国・政府として対応が必要なことから、政府全体での訓練の実施が必要である。

また、国外での多国間訓練では、国際平和協力活動等に係る運用能力の向上はもとより、より積極的な安全保障環境の構築に資するため、現在実施している海自による日米豪 3 か国共同訓練、パシフィック・パートナーシップ 2012 での日米豪 3 か国の連携等を更に発展させ、特に日米韓・日米豪の連携強化に資する訓練を進展させる必要がある。

#### (3) 統合に関する諸計画策定及び教育

##### ア 統合に関する諸計画

統合に関する諸計画として統合長期防衛戦略、統合中期防衛構想等がある。

統合長期防衛戦略は、作成年度の 4 年後の年度以降の概ね 15 年間を対象とし、我が国の安全保障に及ぼす影響を明らかにする観点から内外の諸情勢を見積り、これに対する防衛戦略を考察するとともに、統合運用による円滑な任務遂行を図る見地から当該防衛戦略上必要な防衛力の質的方向を明らかにし、防衛大綱の策定、統合中期防衛構想の作成等に資することを目的とし、統幕が作成する。

統合中期防衛構想は、作成年度の2年後の年度以降5年間を対象とし、統合長期防衛戦略を参考として、内外の諸情勢を踏まえて我が国に対する脅威を分析して、これに対する防衛構想、防衛の態勢及び統合運用による円滑な任務遂行を図る見地からの各自衛隊の体制に関する基本構想について検討するとともに、対象期間内における防衛力整備上重視すべき事項を明らかにし、中期計画の策定、陸海空自衛隊中期能力見積り、統合中期能力見積りの作成等に資することを目的とし、統幕が作成する。また、統幕長は、中期計画を踏まえて、防衛力の整備、維持等に係る事項の年度の達成の目標及び方途を明らかにし、統合中期防衛構想を参考にして予算の見積り及び執行の基礎とする年度業務計画の各幕での作成に際し、部隊等の運用の円滑化を図る観点から重視すべき事項を通知できる。

また、統合中期防衛構想は、武力攻撃事態や治安維持上重大な事態が生じた際に自衛隊が対処する場合における基本的事項等を定めた防衛、警備等に関する計画を参考にするものであり、その防衛、警備等に関する計画は、年度業務計画の実施により整備、維持等される防衛力を参考にして定められる。

この様に、統幕が作成する防衛戦略・構想と各幕の防衛力整備、また、武力攻撃事態等における統合運用（防衛、警備等に関する計画）との関連を保持し、その一貫性を追求できる枠組みになっている。

#### イ 統合に関する教育

統合教育は、統合運用に関する知識を習得させることを目的に行っている教育で、統幕及び陸・海・空自衛隊が各学校での幹部等に対する課程教育で実施している。

具体的には、概ね2佐までの間は、各自衛隊の各課程教育において教育され、1佐以上は、統幕長の監督下にある統幕学校で教育されている。統幕学校では、これらの各自衛隊の統合教育の集大成として、各自衛隊の幹部学校の幹部高級課程に引き続き統合高級課程で、防衛研究所の一般課程選考者に対して統合短期課程で統合教育を実施している。また、統合運用体制移行前のこれら高級課程の修了者に対して特別課程として、これらの課程とは別に統合教育を実施している。

統幕長は、統合教育基準として、教育課目、教育時間等の基準を設定し、統幕学校及び各自衛隊の学校で実施される統合教育の一貫性・効率性を確保している。

### 3 統合の課題と方向性

#### (1) 統合マインド醸成の現状と将来方向

前述した統合教育・訓練の効果、何より東日本大震災対処を始め、国内外で各種行動（統合運用）が自衛隊に求められている現状において、統合運用の実効性は確実に向上しているところであるが、あわせて統合運用の基礎となる統合マインドも各級レベルにおいて、着実に醸成されている。もちろん、現時点で完全な形に達しているものではなく、実際、米軍でさえ、統合運用を制度化させたゴールドウォーター・ニコルズ法が1986年に制定された後、4半世紀を経ても統合運用が十分機能しているとは認識しておらず、ワシントン D.C. の統合参謀本部の幕僚達は口を揃えて「統合（Jointness）は発展途上にある。」と断言している状況にある。しかしながら、自衛隊の全ての行動、諸活動の遂行においては、「統合運用」が前提であり、そのため、統合マインドの必要性・重要性を疑う余地はない。その醸成に定型化・制度化されたものはないがそのための個人としての努力の最初の一步は、先ず自らの軍種を熟知する、しっかり学ぶことであり、その努力が必然的に統合マインドを醸成することになると言える。

#### (2) 統幕の在り方

東日本大震災対処でも述べたが、多様で複雑かつ重層的なものに変化したわが国を取り巻く安全保障環境を踏まえ、政府機関と密接に連携し、複合事態にも実効性ある対処、つまり、大臣補佐機能及び自衛隊運用機能（統合司令部的機能）の両方の発揮が必要である。

このため、統幕の体制・態勢強化は緊要不可欠である。

大臣補佐機能は即ち政治補佐機能であり、将来創設されるであろう日本版 NSC との関係も十分に検討する必要がある。また、統幕のもう一つの役割である統合司令部機能の万全を期すために、全自衛隊の統合運用を主宰する常設の統合司令部の設置を検討しなければならないと思料する。

### (3) 統合任務部隊の在り方

統合任務部隊が全ての自衛隊の行動において編成されるものではないが、少なくともその有効性は、今回の東日本大震災対処で証明された。今後は、統合任務部隊の指揮官となることが予想される主要部隊指揮官を指定するとともに、事態の規模、影響度等に応じて運用形態が決定、運用されることになる。

統合任務部隊を編成する場合は、大規模震災対処時等の地域別の統合任務部隊や、弾道ミサイル等対処時等の機能別の統合任務部隊が編成され運用されることになる。

有事業務量増大に伴うエキスパンドの要領や方策については今後研究する必要がある。

### (4) 陸海空各 MC の在り方

陸自は、海空自と異なり 5 コ方面隊と中央即応集団の運用を統括する機能がないことから、統合運用の推進や日米共同による対処態勢の構築を推進するため、既存の指揮組織の整理とあわせて、その機能のあり方を含め、今後検討が必要であるというよりも、創設すべきであろう。

### (5) 陸海空各 MC 間の共通の課題

陸海空 MC 共通、つまり自衛隊として運用上の課題として、特に問題なのは島嶼部の防衛である。島嶼部における事態対処に際しては、周辺海空域及び海上輸送路の安全確保が前提であり、平素からの配置及び事態生起時の全国からの部隊、弾薬・燃料等の補給品の迅速な展開・輸送により、事態の抑止・対処を実施することが必要である。しかし、現状は、島嶼部は平素の自衛隊配備の空白地帯であり、統合輸送等による機動展開能力（いわゆる作戦的・戦略的なパワープロジェクション能力）も限定されている。同時に、島嶼部での負傷者の生起に伴うその治療・後送も制約がある。

このため、島嶼部に必要最小限の部隊を新たに配置するとともに、部隊が活動を行う際の拠点となる基地機能の抗堪性を強化、弾薬・燃料等の確保が必要である。また、統合輸送に関しては、今回の東日本大震災対処で一定の成果を収めた統合輸送統制所による統合輸送統制の更なるあるべき姿を検討し、その範囲及び必要な機能を踏まえた統合輸送体制の在り方について今後検討が必要である。また、自衛隊で保持すべき輸送力及びその保持要領について検討するとともに、各種事態に応じて、米軍との協力、民間輸送力等の活用の枠組みについて検討するとともに、島嶼部での端末地輸送も含めた具体的な患者後送要領及び後送に必要な治療態勢の在り方についても検討が必要である。

また、離島対処のみならず統合運用の基盤として、確実な指揮命令と迅速な情報共有を確保するための統合通信は不可欠である。しかし、東日本大震災対処においても問題が生起している様に統合運用強化のための統一的なネットワークの整備及び運用等ネットワーク管理態勢の構築、高度な知識・技能を有する人材の育成等による態勢強化等自衛隊全体として実効的かつ効率的な態勢・体制を確保するための検討が必要である。

更に、サイバー空間の安定的利用に対するリスクが新たな課題となっていることから、増大するネットワーク・システムに対するサイバー攻撃の脅威に対応するため、サイバー攻撃対処を総合的に実施するための体制強化が必要である。このため、防衛省・自衛隊の考え方（構想）を整理するとともに、専門的な人材育成、サイバー攻撃対処の中核となる組織の新設等の措置が必要であり、また、米国・軍との連携及び政府全体として行う対応への寄与も必要である。

#### (6) 統合運用の観点からの装備品等整備の更なる促進

これまでも統合運用を前提とした 3 自衛隊全体の機動性を高めるため装備品等間の仕様の整合化(例えば、ひゅうが型護衛艦には陸海空自のヘリを搭載可能)や統合運用に資する装備品の共通化(例えば、陸空間の携帯地对空誘導弾や軽装甲機動車の相互運用性の向上等)を図ってきたが、類似装備品の仕様の共通化や計画的な各自衛隊間の一括調達等によるコスト削減を図っていく。例えば救難ヘリ、救急車両、端末輸送ヘリ、輸送用車両、警戒監視航空機等。

また、統合運用の基盤となる装備品等についても、各自衛隊毎の指揮システムや業務系システムが並立している状況から、システムの統合化及びネットワークの高速・大容量化を図って情報共有及び業務効率を向上させる努力を促進する必要がある。

更には、統合運用の視点を踏まえて研究開発の評価を実施すると共に、陸海空自衛隊の一体的な運用による迅速かつ効果的な任務遂行に資する装備品の研究開発を更に推進する必要がある。現在取り組んでいる事項としては、統合運用を前提とした次期輸送機への機動戦闘車の搭載、次期輸送機と次期固定翼哨戒機の装備品の共通化や新野外通信システムや統合無線機があり、将来的には装輪戦闘車両のファミリー化や対艦誘導弾の更なるファミリー化等がある。調達や補給管理についても装備品等の在庫情報などを統幕及び各自衛隊で共有するシステムを構築することも必要だ。

#### (7) 新たなる「統合」を目指して

陸・海・空自の夫々の固有の色を単純に混ぜたものが統合ではあるまい。統合という新たな軍種を創設する位の努力があつてこそ、統合の実を挙げることが出来る。

また、統合の程度・レベルについても、単一軍種のようにリジッドなものから、極めて緩やかな、どちらかという協同に近いレベルのものまで、様々である。

事態に応じ、最も適切な統合の形態を選択することになるのだろう。米軍においてすら、統合は未だ発展途上であるとの認識であるが、我が国においてはその緒に就いたばかりであり、不撓の努力により、日本的な新たな統合を目指すことになるであろう。

#### 4 終りに

今次大震災における統合運用は云わば、災害派遣の場であり、複合的・重層的な防衛事態ではなかったとは云え、多くの教訓を得ることが出来た。また、自衛隊が営々として育ててきた人材が、それぞれの司、司において統合の本義を十分に理解した積極的な活動を行い、今までの教育訓練の正当性を立証したと云えよう。

今回は、統幕長以下に適材を得たことが功を奏したと云えよう。斯様に、統合においては確かに人を得ることも重要であるが、システムとしてそれが有効に機能するように整備することも重要であり、今後の更なる検討を期待したい。然しながら、武力組織を運用するのは政治であり、政治がその本来の役割を十分に果たしてこそ国家防衛をまっとう出来るものである。そういう意味における統幕の政治補佐機能の強化と政府と一体となった防衛作戦に係る訓練等を行うことが今後必要になる。