

自衛隊と災害派遣活動

—— 戦後日本の防衛行政にかんする研究ノート ——

波 内 知 津

はじめに

本稿は、自衛隊の災害派遣活動を素材として、戦後日本の防衛行政を理解するための視座を検討するものである。

戦後日本の平和主義憲法のもとにある防衛庁（現防衛省）・自衛隊という明らかな武力組織には、その存在をどのようにして理解するかという問題関心が付きまとう。すなわち、「戦力の不保持」を謳った日本国憲法第9条に拘束されながら、軍事を司るそうした組織・集団がいかにして可能となるのか、これまでにこのような観点から、防衛庁・自衛隊の成立過程やあり方を、内政や外交、軍事などと関連づけながら明らかにする研究が少なからず蓄積されてきた¹⁾。その底流には、戦後の防衛行政の始動に首相として関わった吉田茂²⁾の言葉「戦力に至らざる軍隊」³⁾に象徴されるように、防衛庁・自衛隊とは矛盾した不安定な存在であり、またそれゆえに、その存在そのものが政治的論点・争点になりうるものであるとみる見方がある。この点において、戦後日本の防衛行政は、平和主義憲法を枠組みとする国家体制のなかに、必ずしも整合的とは言い難い武力組織・武装集団を、正当化しつつ組み込んでいくための施策そして行為群という意味合いをもつ。

この「戦力に至らざる軍隊」としての防衛庁・自衛隊は、戦前の軍事組織、すなわち明治憲法によって一般国務からの統帥権独立が規定されていた旧日本軍とは明らかに違って、その全体が内閣の統轄のもとに置かれるまったくの行政組織である。その具体的任務や組織編成等は、「防衛庁設置法」「自衛隊法」いわゆる防衛二法によって規定されており、そこでは、防衛庁の長である防衛庁長官は文民である国務大臣をもって充てること（防衛庁設置法第3条）、そして実力行使主体である自衛隊の最高指揮監督権は、内閣を代表して内閣総理大臣が有ることが、それぞれ定められている（自衛隊法第7条）。防衛力——すなわち軍事力を取り扱う防衛庁・自衛隊は、いくら戦力に至らないとはいっても、まぎれもなく武力組織であり戦闘能力を備えた集団である。それゆえ、戦前の軍部独走の教訓をふまえて、戦後の防衛庁・自衛隊は、このような文民が最高指揮権をもつシビリアン・コントロールの下に置かれることとなった。しかもそれは、防衛庁・

自衛隊がもつ軍事的要素をできるだけ使わないように仕向ける、ネガティブ・コントロールである〔佐道 2006：10〕。

このように防衛庁・自衛隊については、やはりその軍事的要素が論点として際立つ。ただしこの稿では、武力や戦闘といった要素には必ずしも直接的には結びつかない、自衛隊の災害派遣活動に注目する。災害に際し人命または財産の保護を目的として行われるその活動は、戦闘力や兵器を絶対に必要とするような任務ではない。だが、それは確かに法的根拠のある自衛隊の行動であり（自衛隊法第83条）、そして自衛隊の行動である以上は防衛庁の所掌事務である（防衛庁設置法第4条）。平和主義憲法下における防衛庁・自衛隊の存在を理解するには、むしろこうした軍事や武装とは距離のある所掌事務・任務からながめることも、有効かつ必要になるのではないか。本稿はこのような問題意識にもとづいている。

自衛隊による災害派遣

自衛隊の災害派遣活動は、現行の法解釈によると、次のように位置づけられるものである。まず、自衛隊の任務および編成を規定する「自衛隊法」中、次に挙げる第3条（自衛隊の任務）は、実力組織である自衛隊の存立目的にかかわる規定であることから、自衛隊の本来任務と称されている〔田村ほか 2006：71-72〕。

第3条（自衛隊の任務） 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、直接侵略及び間接侵略に対し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。

この本来任務はさらに分解され、第3条前半部で定められている「我が国を防衛すること」は、国家機関のなかでも唯一自衛隊のみが果たし得る任務であることから「主たる任務」、一方、後半の「公共の秩序の維持に当たる」ことは、第一義的には防衛庁・自衛隊ではなく警察機関の任務であるため「従たる任務」と呼ばれる。

この第3条中には、災害派遣についての直接的な文言による規定はみられない。災害派遣活動の直接的法的根拠は、自衛隊法第6章（自衛隊の行動）の第83条（災害派遣）にある。このことについて現行の解釈では、災害派遣は第3条に明記されていなくても、そこで規定されている「公共の秩序の維持」のための活動の一環であり〔同前：110〕、したがって自衛隊の本来任務のうち「従たる任務」に当たる活動であるとみなされている。

この災害派遣活動を、活動実績という点からみると、その実施件数は、自衛隊創設初期には年間100件前後であったものが、1970年代以降の数値をみると、陸上・海上・航空自衛隊すべてを合わせて、概ね各年度600件から800件超に達している⁽⁴⁾。自衛隊は、その発足から現在にいたるまで、「主たる」本来任務すなわち直接・間接侵略に対する防衛に備えつつも、実際にはそれを遂行する事態には遭遇しないという状況が続いてきた。そうしたなかで、上記のような実施件数を

こなしてきた災害派遣は、演習や訓練にとどまらない、目に見えるかたちでの確かな活動業績であったとみることができるだろう。70年代初頭には、現職の防衛庁長官が「自衛隊というものは創設以来、防衛出動は一度もやっていないし、治安出動も行っていない。行われたのは災害派遣だけです」⁶⁾と明言している。

ただし、このように、自衛隊の主な活動実績であり続けてきた災害派遣をその本来任務としてみる見方は、はじめから統一的に成立していたのではない。確かに災害派遣は、防衛庁・自衛隊が行政官庁として直接に、国民生活に直結した事柄を扱う、ひとつの実行的活動であるといえる。しかしながら、天災地変に際して人命救助や復旧作業にあたるという活動が、そもそも国の防衛を第一義的な目的として創設された自衛隊の本来任務といえるのかどうか、過去にはこの点が争われた経緯がある。それが顕著にみられる事例として、以下では1959（昭和34）年に実施された「伊勢湾台風災害派遣」を取り上げる。防衛庁・自衛隊創設以来、最大規模の災害派遣となったこの活動をめぐっては、当時の国会において活発な論戦が繰り広げられ、そこでは、自衛隊の災害派遣活動だけではなく、自衛隊のあり方そのものにかんする議論が展開された。

伊勢湾台風災害派遣（1959）

1959（昭和34）年の台風15号「伊勢湾台風」は、同年9月26日から翌日にかけて東海地方に接近・上陸し、愛知・三重・岐阜3県を中心に甚大な被害をもたらした。この3県だけで、死者行方不明者4,802人、家屋の全半壊流出が128,289戸、ほとんどが水害によるものであった〔第十混成団本部編 1960〕。なお、この伊勢湾台風による死者行方不明者の総数5,098人〔消防庁編 2009〕は、自然災害による人的被害としては、阪神・淡路大震災（1995）の6,437人〔同前〕に次ぐ戦後2番目の規模となる。

自衛隊の災害派遣活動の概要は次のとおりである。まず、同年9月26日に愛知・三重・岐阜各県知事の要請により即日派遣実施、10月1日には陸上幕僚副長を本部長とする「自衛隊中部地区災害派遣対策本部」が設置された。その後、全国から陸上・海上・航空各自衛隊に属する約100の単位部隊が参集し、堤防・道路・橋の復旧、被災者の救出、遺体収容、そして人員と物資の輸送などの作業に従事した〔「自衛隊十年史」編集委員会編 1961：358-359〕。派遣期間は同年12月10日までの約2か月半、派遣規模は延べにして、人員約66万5,000人、車両約10万両、舟艇約8,400隻、航空機約800機であった〔防衛庁編 2005：110〕。ちなみにそれ以前の、つまり防衛庁・自衛隊の発足（昭和29年度）から伊勢湾台風前年（33年度）までの災害派遣人員は、すべて合わせても延べ約38万4千人である〔前掲「自衛隊十年史」編集委員会編：356〕。

当時の防衛庁・自衛隊に、こうした大規模な人員および装備を集中運用するための派遣計画が、はじめからあったわけではない。当初は既存の計画、すなわち

現地の部隊を被災地に派遣するという計画にもとづいて、陸上自衛隊の中部方面隊第十混成団のみが投入されていた。しかし、指揮官による視察の結果、現地部隊だけでは不十分と判断され、そうして改めて管区外から部隊が召集されて、それらが断続的に投入されたのである。人員や物資が足りないというだけではなかった。当時の防衛庁・自衛隊内部にあっては、「ああいうような災害の場合において、一体、自衛隊に何を要請せられるか、またわれわれが何をすべきかということについては、災害が大きいだけに、また行政機関も混乱をきたしているだけに、なかなか早急に結論が出てまいりません」⁽⁶⁾という状況であったという。このように伊勢湾台風災害派遣という任務の遂行は、かつてないほど大量の人員および装備が動員されたというだけでなく、関係者たちが手探りの状態で進めざるを得ない未知の事態「大規模災害」への対応であったという点でも、防衛庁・自衛隊にとっては「創設以来初めてのこと」〔前掲「自衛隊十年史」編集委員会編：359〕として位置づけられる経験であった。

国会での論戦

自衛隊による伊勢湾台風災害派遣の活動は、同年召集の第32臨時国会および第33臨時国会において、何度も取り上げられる論点となった。

ここで、当時の防衛行政をめぐる主な動きを、トピックスを列挙するかたちで大づかみにふまえておきたい。ここでの「主な動き」とは、言ってみれば、「日米安全保障条約」（1951）の改定に向けたプロセスである。1957（昭和32）年、従来から自主外交・自主防衛そして憲法改正を唱えてきた岸信介が首相に就任、同年、「国防の基本方針」および「防衛力整備目標」（第一次）が閣議決定される。これらは、日米安保中心主義を基調とした上で、日本の防衛力漸増を企図したものである。翌58（昭和33）年には、いわゆる藤山・ダレス会談において安保改定の合意が取り付けられ、同年より安保改定日米会談が始まる。

こうした時代状況のなか、国会での自衛隊災害派遣をめぐる論戦の主体となったのは、一方に岸首相および赤城宗徳・防衛庁長官という当時の防衛行政トップ、それに対するのは、1955（昭和30）年に左右両派統一を果たし憲法改正反対・非武装中立という姿勢が多数派を占めるに至った日本社会党の所属議員たちである。その具体的な争点は、災害派遣を自衛隊の本来任務とするか否か、すなわち自衛隊法を改正して災害派遣を同法第3条に明記するかどうかという点であった。

論戦の進行をみると、それはほぼパターン化しており、たいいてい次のようなプロセスをたどる。双方ともに伊勢湾台風災害派遣の活動成果を好意的に評価しつつ、一方の再軍備反対の立場にたつ日本社会党の議員たちが、災害派遣こそ自衛隊の本来任務に据えるべきであると主張する。それに対し、岸首相と赤城長官は、自衛隊の本来任務は「我が国の防衛」であって災害救助ではないと反駁する。そ

の上で災害派遣については、現行の規定と編成を運用することで十分遂行が可能であるとして、自衛隊法第3条に手を加えることを拒否するのである。以下、長くなるが具体的な例を二つ挙げる。

・第33臨時国会参議院本会議（1959年10月29日）

〔成瀬幡治（日本社会党）〕「災害地救援の自衛隊員は、その献身的な働きが感謝されております。感謝された自衛隊は、カービン銃で武装された自衛隊ではなく、シャベルをかついだ自衛隊員であり、土のうをかついだ自衛隊員であることを銘記すべきであります。また、今回の死傷者が戦時における大空襲の被害をこえていることを思えば、わが党が主張して参りました防災活動、国土建設を自衛隊の主任務とすることに改編することは、今日、国民的常識とすべきでしょう。自衛隊の装備、訓練を、防災、建設などに切りかえるべきであります。首相、赤城長官の御答弁を伺います。〔以下略〕

〔岸信介（国務大臣）〕「自衛隊を改組したらどうだという質問でございます。自衛隊の任務は自衛隊法にはっきりしておりまして、私どもは、自衛隊の本質は、やはり日本の国土の平和と安全を守るために直接間接の侵略に対してこれを防ぐということにあることは言うを待たないと思います。ただこういう災害に際して人命や財産を保護するために出動できることは自衛隊法に十分規定がありますし、また建設工事等につきましても行動できるようになっております。これらを十分に活用するならば、こういう際に十分に対応できる、こういう考えでおります。」

〔赤城宗徳（国務大臣）〕「災害活動に重点を置いて、自衛隊の主任務を災害活動あるいは国土建設隊にしたらどうか、こういう御意見であります。これは総理から御答弁申し上げましたように、自衛隊の任務といたしましては、やはり国土、民族の平和と安全のために設けられておるのであります。ただ、自衛隊法あるいは防衛庁設置法にもありますように、災害のためにも出動することになっておりますし、また、現にこの方面に十分力をいたしたい、こういうことで、訓練あるいは装備、あるいはまた建設隊あるいは施設隊の増強、こういうことも考えて、十分災害に役立つようにいたしたいと思っております。〔以下略〕

・第33臨時国会衆議院予算委員会（1959年11月5日）

〔楯兼次郎（日本社会党）〕「今次の大災害で自衛隊の諸君が大活躍をいたしました。しかしこれは、社会党が従来から唱えておりますように、自衛隊を国土建設隊に改編をせよ、これは社会党の従来からの持論です。関係閣僚は自衛隊の活動を非常に高揚されておりますが、現地の罹災者が自衛隊に感謝をいたしておるのは、社会党が言っておりますいわゆる国土建設隊の姿に対して感謝をしておるんだ、こういうふうにわれわれは考えておるわけです。〔以下略〕

〔岸信介（国務大臣）〕「しばしば同様の御質問にお答えを申し上げますように、私は自衛隊そのものの本質は、やはり自衛隊法に書いてあるように、直接間接の侵略に対して国土を守っていくというところにある。しかし同時に、天

災地変等に際しまして人命の救助であるとかあるいはいろいろな復旧に対して出動ができることになっております。十分そういう点につきましての出動を時宜に適するように行なって目的を達していくということが適当である、かように考えておりますから、自衛隊全体を国土建設隊とかいうふうなものに改編するということは適当でないと思います。」

〔楯兼次郎〕「われわれは自衛隊の三条の主任務に、災害の出動を加えよ、こういうことを主張しております。なるほど災害にも派遣をするという項目がありますけれども主任務に自衛隊の災害出動ということを加えるということは、心がまえとそれからこれに対する整備というものが違ってくると思うのです。

〔以下略〕

岸首相と赤城長官は、自衛隊の災害派遣にかんして、自衛隊法の改正に触れるものではない質問に対しても、上記とほぼ同じ内容の答弁を繰り返している。結果としてこの論戦は、実際の自衛隊法の改正には結びつかなかった。ここで防衛行政トップが示した主張は、ひとまず次のように整理することができるだろう。自衛隊の本来任務は防衛出動であるからそこに災害派遣は含められない、こうした論理の前提となっているのは、防衛出動と災害派遣とを両立できない二項対立的な関係にあるものとみる見方である。ひるがえって先に示したように、現在の法解釈によれば、災害派遣は、自衛隊法第3条規定の本来任務に含まれる活動とみなされている。つまり岸首相と赤城長官の主張の根底にある防衛出動と災害派遣との対立関係は、必ずしも絶対的でも固定的でもない。それでは当時、自衛隊の本来任務という次元でこの二つが——「カービン銃で武装された自衛隊」と「シャベルをかついだ自衛隊」とが両立しなかった背景、災害派遣活動が好意的に評価されながらどうしても「カービン銃で武装された自衛隊」に絞られなければならない事情、それはどのようなものか。考えられる3点を、次に挙げる。

・「カービン銃で武装された自衛隊」へ向かう力学

(1) 東西冷戦

ひとつは、東西冷戦とよばれる国際情勢である。米ソを両軸とするこの世界的な対峙構造は、この時期の日本の防衛論争にはそれほど直接的には影響していなかったという指摘があるが⁽⁷⁾、そのなかで防衛行政関係者たちは、冷戦をどのように意識していたのか⁽⁸⁾。たとえば、50年代末からの「ベルリン危機」による東西緊張の高まりにかんして、当時の防衛庁長官の次のような談話がある。伊勢湾台風災害派遣から2年後の発言であるため、参考程度であるが提示する。

「もちろん世界中の人、ことに米ソの両陣営が狂人にならない限り、核兵器を投げ合うような全面戦争というものは起り得ないと思いますが、それだけ緊張しておりますから、そういうことを背景にして世界のいたるところで局地的な紛争が起りかねないということは考えていかなければならない。ことに極東の

場合、韓国あるいは東南アジアというものにアメリカ側がどういう体制をとるかというようなことはつねに注意深くみながら、日本の立場としてはどこまでも平和裡に両陣営の話し合いが進むことを強く望み、また推進していかねばいけないのではないかと思うのです。それでそういう根本的態度の上に立つてやはり日本の防衛というものを考えていかねばならないのではないかと思えますね。」⁹⁹

1950年代半ば以降の日本では、社会党の左右両派統一や安保改定論議の盛り上がりや背景として、非武装中立支持の態度が、大衆レベルでも知識人レベルでも、そして党の活動家レベルでも広範に広がっていたことが指摘されている [大嶽 1988→2005: 254]。しかしながら上に挙げた談話から考えられることは、そうした国内情勢にあっても軍事を司る防衛行政関係者たちは、日米の協力体制の背後にある「局地的な紛争」の可能性をはらんだ世界的な緊張状態を、多少とも意識する、あるいはせざるをえない立場にあったのではないかということである。このように考えると、国際情勢をにらんだ軍事的な危機意識が、防衛行政サイドがひたすら「カービン銃で武装された自衛隊」に固執する、ひとつの動機になったと推察される。

(2) 55年体制

二つめは、いわゆる「55年体制」と称される国内の政治体制である。先にみたように、国会での論戦のなかで、岸首相や赤城長官に対して「シャベルをかついだ自衛隊」を主張し強く迫ったのは、日本社会党所属の議員たちであった。双方の主張は明らかに対立していたのだが、実際には、論戦の中に両者の妥協点が成立する可能性がなかったわけではない。その妥協点とは、自衛隊法第3条には手を加えないが、災害派遣を第3条の規定に含まれる任務としてみなすという、いわば現在のやり方で自衛隊法を再解釈するものである。たとえば、日本社会党の側には次のような発言がみられる。

〔受田新吉（日本社会党）〕「自衛隊の任務の一つ、つまり有事の意味を、単に急迫不正の侵略を外敵と考えるだけでなく、敵にはやはり災害という敵もあるのですから、具体的な敵でなく、この天変地異を克服する意味からも長官は陣頭指揮をやってもらいたいものです。」（第33臨時国会衆議院内閣委員会：1959年11月13日）

一方、防衛行政トップの側にも、災害派遣を自衛隊の本来任務として解釈することを受け容れるような発言があった。具体的には、自衛隊法第3条中の「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」には災害の場合も含まれるのかという質問¹⁰⁰に対する、赤城長官の「もちろん含んでおと思います」という答弁である（第33臨時国会参議院予算委員会：1959年11月18日）。

それにもかかわらず、この論戦で折り合いがつくことはなかった。双方の妥協点が見えながらも、防衛行政トップは——日本社会党議員の側も同様であるが、

もっぱらみずからの主張を繰り返し譲らなかったのである。この点について、そもそもこの論戦が国会を舞台として行なわれたものであること、そして岸信介と赤城宗徳がともに自由民主党所属の議員であることなどを想起すると、次のことが考えられる。すなわち、「カービン銃で武装された自衛隊」と「シャベルをかついだ自衛隊」との対立図式は、一面では、自由民主党と日本社会党の二大政党が君臨する「55年体制」の構図を反映しているのではないか。つまり自由民主党所属の岸首相および赤城長官は、「シャベルをかついだ自衛隊」が日本社会党の主張であるからこそ受け付けなかったのではないか。そのように考えると、「カービン銃で武装された自衛隊」に向かう力学として、こうした国内政治体制の影響も挙げることができる。

(3) 背広組 vs 制服組——防衛庁・自衛隊内部の覇権争い

三つめは、防衛庁・自衛隊内部を二分する権力闘争の構図である。防衛庁・自衛隊においては、警察予備隊の創設を要請するマッカーサー書簡(1950)以来の、内局⁽¹¹⁾官僚ら「背広組」と自衛官ら「制服組」との主導権争いがあり⁽¹²⁾、それは防衛行政の方針そのものを左右するほどの影響力を持つものであったことが明らかにされている〔佐道 2003〕。あくまでも日米安保中心主義にもとづき日本の防衛は米軍の存在によって保障されると考える、つまり自衛隊の能力をほとんど期待していない「背広組」に対し、「制服組」は日本の主体的な防衛構想そして自衛隊による自主防衛を志向していた。

このような対立構造のなかでの、当時の防衛庁の長、赤城宗徳防衛庁長官の立ち位置には、「制服組」に近いと思われる節がいくつかある。たとえば、その「災害派遣」観である。赤城長官は、伊勢湾台風災害派遣を特集する雑誌取材に対して、「五千名からの人命を失い、水びたしの状態がつづいているので、秋季の演習も兼ねられるから、全国の部隊を動員して思いきつて災害救助にあたらせたい。こういう考えから、動員を大きくかけたものです。」「この人と一問一答」『国防』1959年11月号〕と述べている。このように災害派遣を、それ以外の別の活動——おそらくは防衛出動のための「演習」と称して語るその姿勢は、たとえば赤城長官の後任で、国民に「愛される自衛隊」を志向し、「国土をよくする」ことは「国を守る」ことと同様、自衛隊の重要な任務であると言い切った江崎真澄長官とは、きわめて明らかな対照をなしている⁽¹³⁾。

また赤城長官は、戦後日本の防衛行政の歴史の中に、いわゆる「赤城構想」によって名前を残した人物でもある。「赤城構想」とは、防衛力整備にかかる1961年度からの長期計画案であったが、それは、防衛庁・自衛隊内部における背広組と制服組との衝突を顕在化させるひとつの契機となった。つまり先行研究によると、赤城長官の名を冠したその計画案の内容は、自主防衛論という制服組の意見を大幅に取り入れたものであった〔佐道 2003, 中島 2006〕。「赤城構想」がまとまったときには、制服組から拍手をもって迎えられたというエピソードもある〔佐

道 2003：94)。そうして、それゆえに「赤城構想」は防衛局を中心とした内局官僚「身内の反乱」を誘発することとなり、結果として背広組の反対運動によって白紙還元追い込まれるに至ったのである⁴⁴⁾。

これらのことから、ひとまず赤城長官の真意がどこにあったのかは別にして、そのポジションは、どちらかといえば制服組に近いものであったといえることができる。別の言い方をすると、その姿勢や言動は、アメリカ頼みの防衛などではなく、日本独自の防衛力を追求し、そのためにあくまで「カービン銃で武装された自衛隊」を志向する立場の意見を、多少なりとも反映した部分があるものとしてみるのできるのである。

「シャベルをかついだ自衛隊」の位置づけ

以上のように、当時の防衛行政トップが示した、「カービン銃で武装された自衛隊」に絞られる自衛隊像へのこだわりは、ひとつではなく複数の次元の政治的状況、すなわち国際政治、国内政治、そして防衛庁・自衛隊内部の政治に、それぞれ影響されて表明されたものであるとみることができる。その上で、伊勢湾台風災害派遣がもつ意味を整理すると、次のようになる。

前述のようにこの時期は、国内では非武装中立支持の気運が広い範囲で高まってきており、自衛隊に対する態度も、「政治家も、ほかの役所の役人も、国民もみんな自衛隊にはソッポ向いている。自衛隊の悪口さえいってれば、大体選挙などは拍手喝采。」というものであったという⁴⁵⁾。このように風当たりが強いなかで実施された伊勢湾台風災害派遣は、少なくとも防衛行政関係者たちの認識では、一般に高く評価された活動であり、言わばそれによって「自衛隊はだいたい株を上げた」⁴⁶⁾と感ぜられるものであった。ここで登場した「シャベルをかついだ自衛隊」というあり方は、軍事的要素をほとんど使わないという点で、当時の再軍備反対という気運に逆らわない姿であるし、何よりも平和主義憲法という枠組に適合的である。つまり伊勢湾台風災害派遣とは、この当時にあつては再軍備や軍国主義の復活と結び付けられがちな「カービン銃で武装された自衛隊」ではない、自衛隊の別のあり方を広く提示する好機、言ってみれば防衛庁・自衛隊の軍事的要素を多少なりとも相対化する糸口になり得る経験であったのである。

しかしながらこのときの防衛行政トップは、災害派遣活動の意義を認めながらも、それを自衛隊の本来任務とは認めず、副次的な任務にとどめた。そこには、上で見えてきたように、災害派遣に従事する自衛隊を称賛するような流れとは別の、「カービン銃で武装された自衛隊」を志向する力学がより強く働いていたと考えられる。このような防衛出動が主で災害派遣が従という図式は、当時の国内情勢を参照しながら言いかえれば、白眼視される「自衛隊」が主で、称賛される「自衛隊」が従ということである。そしてこの図式では、「シャベルをかついだ自衛隊」という姿はパラドキシカルな存在である。なぜなら、伊勢湾台風災害派遣は

確かに、自衛隊が、国民生活に対して直接に貢献し得ることを示すような「株を上げた」活動ではあったが、しかしそれは自衛隊の主たる任務ではない。災害派遣という本来任務ではない活動を通して自衛隊の存在が知られ、そして受容されていく、そのことを具現化するのが「シャベルをかついだ自衛隊」なのである。

災害派遣活動に従事する姿は自衛隊の本来の姿ではないという見方自体は、防衛庁・自衛隊においてこのとき初めて表面化したというものではない⁽¹⁷⁾。また前節でみたように、岸首相と赤城長官による今回の表明にしても、さまざまな事情の影響を受けたものであって、それゆえに流動的とみるのが妥当である。しかし、こと防衛政策にかんして与野党間に懸隔がある戦後日本においては、国会審議が防衛政策のあり方に、少なからず影響することが指摘されている〔廣瀬1989：43-49〕。実際、伊勢湾台風災害派遣以後になると、以下にみるように、防衛行政関係者たちが自衛隊のあり方を語る上で、災害派遣は外せない要素となっていく。そうして、自衛隊について語ろうとすれば、本来任務であるが一般に受けが良くない防衛出動と、本来任務ではないにもかかわらず広く認められつつある災害派遣とを、自衛隊というひとつの存在のなかに併存させるという難問が、必ず伴われるのである。次に挙げる談話は、こうした状況に置かれた関係者たちの苦慮を表わしている。

「私もその点—— 国民の理解をえずして何の自衛隊ぞや、といわれると、まさにそのとおりなんです。しかし、国民のいわゆるご機嫌取りばかりやっていると、姿勢が低くなり過ぎて、自分が意気地がなくなる。根性が卑しくなるということもときどきありえますね。そうかといつて、われひとり意気軒昂になつたところで国民から浮いてしまつては役にも立ちますまいし、結局はその本質の理解とそれの程度の問題でしょうが——。」⁽¹⁸⁾

その他にも、後年の関係者のなかには、「なんら努力もせずに（自衛隊を一引用者註）そのまま日蔭者にしておいて、そして三宅島に地震が出たから、それ自衛艦がいけ、ヘリコプターが飛べとね。[略] 土方人足のようなことをやるというような時だけチャホヤしてね。そういう場合を除けば日蔭者にするのでは、これは長く持ちませんよ。」⁽¹⁹⁾と述べる者がある。また一方で、災害派遣も自衛隊の重要な任務であると述べるにあたって、「（自衛隊の災害派遣には一引用者註）これにはなんだ、本来の任務でもないことに点数取りをやっているじゃないか、というご批判があるわけだけれども」⁽²⁰⁾と但し書きをつける者もある。

こうして、結局のところ「シャベルをかついだ自衛隊」は、防衛庁・自衛隊の軍事的要素を相対化し、その存在に平和主義憲法との整合性を付与するものとはならなかった。むしろそれは、自衛隊のパラドックスを具現する姿として位置づけられたのである。すなわち、副次的任務である活動に依りながらその存在が定着していく自衛隊—— いやむしろ、本来任務ではない活動を通じてしかその存在が認められない自衛隊。上に挙げた談話からは、こうした逆説的な認識枠組が、防衛行政関係者たちの自衛隊観のベースとなっていることが読み取られる。そし

てそれは、おそらく冷戦後の一定の時期までは⁽²⁾、少なからぬ影響力を持ち続けたものと推察される。このように、防衛行政関係者たちの間に、自衛隊についてのパラドキシカルな認識枠組を表出させ、それをある程度支配的なものとしたこと、それが伊勢湾台風災害派遣という経験がもつ意味であったと考えられる。

おわりに——今後の展望

以上のことから、戦後日本における防衛庁・自衛隊という存在を理解する上で、災害派遣活動をどのように位置づけるか、防衛行政におけるその取り扱いがひとつの視座になり得ると考えられる。ここでは伊勢湾台風災害派遣という、自衛隊の災害派遣史のなかの一コマに焦点を合わせたにすぎない。今後は、その前後も含めた自衛隊災害派遣活動の変遷を追い、たとえば日航機墜落事故に伴う災害派遣（1985）、阪神・淡路大震災に伴う災害派遣（1995）、そして地下鉄サリン事件に伴う災害派遣（1995）など、広く知られた活動に着目しながら、防衛行政におけるその扱われ方をみていくことが有効になるとと思われる。

そしてまた、先にみたように、現行の自衛隊法解釈によれば、災害派遣は自衛隊の本来任務のうち「従たる任務」に当る。「従たる任務」とは、第一義的には自衛隊以外の他の行政機関が担う任務であるということである。つまり原則として、災害派遣に際して防衛庁・自衛隊は、他の行政機関と連携することになるのである。災害派遣活動に伴うそうした連携のありように注目して、省庁間の有機的関連のなかに防衛庁・自衛隊を位置づけて考えることも、その存在を理解する上では必要となる。

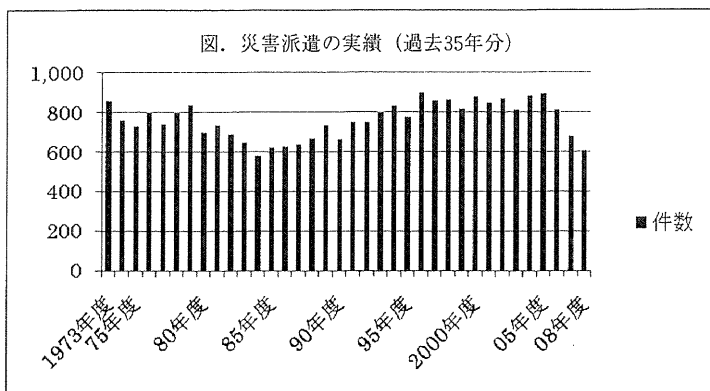
註

- (1) たとえば、大嶽 [1988→2005]、佐道 [2003]、中島 [2006] など。
- (2) 保安庁・保安隊時代には「保安庁長官事務取扱」を兼任（在任期間1952年8月1日～同年10月30日）。
- (3) 第17臨時国会衆議院予算委員会（1953年11月3日）での答弁。
- (4) 自衛隊の災害派遣実績

表. 防衛庁・自衛隊創設初期の災害派遣の状況

	昭和29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度
件数	88	79	95	119	192	236	180
派遣人員	58,291	27,097	22,661	123,104	153,163	841,885	110,680

『自衛隊十年史』[1961]より作成



『日本の防衛 (防衛白書)』[防衛庁編] 各年度版より作成

- (5) 江崎真澄・防衛庁長官の談話。[「国防対談」『国防』1972年3月号]
- (6) 大森寛陸将・防衛庁中部災害対策本部長の発言。[「伊勢湾台風災害派遣座談会」『国防』1959年11月号]
- (7) 大嶽 [1988→2005] は、とくに1950年代半ばからの日本社会党を中心とした再軍備反対・非武装中立の気運の高まりについて、そこでは「冷戦はもっぱら国内的対立の文脈に読み替えられ、再軍備も国内的反動の一環として受け取られる傾向が強かった」と説明し、その点で、当時ベルリンをめぐる東西冷戦の最前線に立たされた西ドイツとは対照的であると述べている。[大嶽 1988→2005: 254]
- (8) 1950年代後半は、いわゆる冷戦の「雪どけ」期にあたるが、これに関連して岸首相は、当時次のような認識を示している。
「これ (フルシチョフのアメリカ訪問 [1959] —引用者註) によって直ちに雪解けとなり、各国が従来の関係、すべての軍縮その他のものを一挙にして解決するというような情勢では決してないのであります。」(第33回臨時国会衆議院本会議: 1959年10月28日)
- (9) 藤枝泉介・防衛庁長官の談話。[「この人と一問一答」『国防』1961年10月号]
- (10) 創価学会系無所属・原島宏治の質問。
- (11) 長官官房, 防衛局, 教育局, 人事局, 経理局, 装備局 (1954年8月10日現在)。
[「自衛隊十年史」編集委員会編 1961: 78]
- (12) すでに多くの先行研究によって言及されているように、防衛庁・自衛隊の前身にあたる警察予備隊の創設時から、その主要ポストを占め指導権を握っていたのは、旧内務省の警察系官僚であった。これら旧警察官僚は、その当初から、再軍備に積極的に関与しようとする旧軍出身者を排除する方針であり、それら旧軍人たちの影響が及ばないよう、配慮を徹底していたという。[佐道 2006: 25-26]

- (13) 「災害出動や民生協力にも一層努力したい。国を守るということと、この日本の国土をよくすることも新しい自衛隊の重要な任務であると考えます。[略] 観閲式の威風堂々も結構だが、これからはもつともつと国民の中へとけこんでゆく努力をしたい。即ち愛される自衛隊への努力です。」(傍点, 原文のまま)
 [「この人と一問一答」『国防』1960年10月号]
- (14) 「赤城構想」白紙撤回の後には、防衛局が主体となり、日米安保中心主義を基本枠組にするという「防衛力整備目標」(一次防)(1958~60年度)の路線に沿った「第2次防衛力整備計画」(二次防)が作成された。この背広組の手による二次防は、1961(昭和36)年に閣議決定される。
- (15) 産経新聞政治部・松平吉弘の発言。[「《座談会》三十四年度 自衛隊の問題点」『国防』1959年2月号]
- (16) 赤城防衛庁長官に対する読売新聞政治部・堂場肇の発言。[「この人と一問一答」『国防』1959年11月号]
- (17) たとえば、防衛庁担当記者らの座談会では、伊勢湾台風前年に実施された全日空機遭難の捜索や台風22号災害派遣に関連して、次のような発言がある。「そういう民生協力をやると、やつぱり自衛隊とはそんなことしか出来ないのかというような声が部内から出て来る。[略] 部隊によつては、部隊長によつて、道路に橋を造るばかりが自衛隊じゃない。戦争の訓練の方が大事だという意識が強いところがあるんです。オレたちは兵隊で土方じゃないんだということを公言している。」[読売新聞政治部・堂場肇の発言。前掲「《座談会》三十四年度 自衛隊の問題点」]
- (18) 山田正雄陸将・陸上幕僚副長の談話。[「コノ人ト一問一答」『国防』1966年3月号]
- (19) 志賀健次郎・防衛庁長官の談話。[「コノ人ト一問一答」『国防』1962年10月号]
- (20) 三輪良雄・防衛庁長官の談話。[「コノ人ト一問一答」『国防』1965年2月号]
- (21) その画期をなす出来事としては、カンボジアPKO派遣(1992)、阪神・淡路大震災に伴う災害派遣(1995)などが考えられる。

文献

防衛庁編、2005『防衛庁五十年史』防衛庁。

第十混成団本部編、1960『伊勢湾台風災害派遣史』陸上幕僚監部。

廣瀬克哉、1989『官僚と軍人』岩波書店。

「自衛隊十年史」編集委員会編、1961『自衛隊十年史』防衛庁。

中島信吾、2006『戦後日本の防衛政策——「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』慶応義塾大学出版会。

大嶽秀夫、1988→2005『再軍備とナショナリズム——戦後日本の防衛観』講談社。

佐道明広，2003『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館。
，2006『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館。
消防庁編，2009『平成21年版 消防白書』ぎょうせい。
田村重信・高橋憲一・島田和久編著，2006『防衛法制の解説』内外出版。
防衛庁編『日本の防衛 防衛白書』各年度版。
『国防』朝雲新聞社。
国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>