

自治体防災部局における退職自衛官の在職・活用状況について Duty Status and Challenges of Utilizing Retired Self-Defense Officials At Japanese Local Governments

○辻岡 綾¹, 中林 啓修¹, 山本 晋吾¹, 立木 茂雄²
Aya TSUJIOKA¹, Hironobu NAKABAYASHI¹, Shingo YAMAMOTO¹ and
Shigeo TATSUKI²

¹ (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

² 同志社大学社会学部
Department of Sociology, Doshisha University

In recent years, the number of Retired Self-Defense Officials who get hired at disaster prevention department of Japanese local governments has been increasing. We conducted questionnaire survey to find out the whole picture of their duty status and challenges both retired self-defense officials and local governments are facing. This research try to make suggestions how to utilize Retired Self-Defense Officers' ability at local governments.

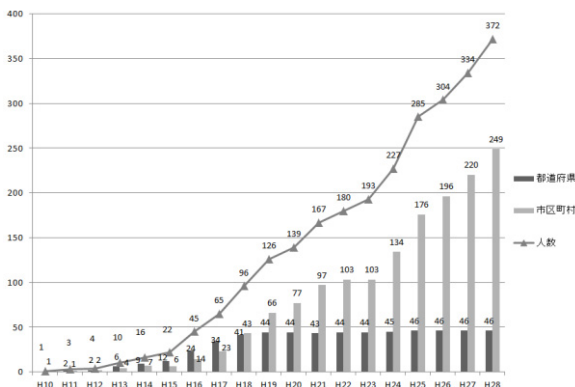
Key Words : Retired Self-Defense Officials, Duty Status, Disaster Prevention Department, Local Government

1. はじめに

(1) 背景

近年、地方公共団体（都道府県や市区町村）の危機管理・防災関連部局等において、退職自衛官を危機管理等に雇用する動きが全国で増加している。平成 28 年度版防衛白書¹⁾によれば該当する退職自衛官の数は、2016 年 3 月 31 日時点で全国に 372 名⁽¹⁾ 在職しており、その数は年々増加傾向にある。退職自衛官の地方公共団体防災関係部局での雇用について、過去の防衛白書¹⁻¹⁹⁾を調査した結果、1998 年（平成 10 年）から退職自衛官の在職状況が記載されていた。（表 1）特に 2011 年（平成 23 年）に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）以降の増加傾向が著しく見られる。

表 1 退職自衛官の地方公共団体
防災関係部局における在職状況



一方で、現時点においては退職自衛官の地方公共団体の防災関係部局における在職・活用状況の実態についての先行研究等は見つからず、全体像や実態は不明であっ

た。実態を把握するため、全国の退職自衛官と彼らを受け入れている地方公共団体防災関係部局に向けてのアンケート調査を実施した。

(2) アンケート調査

アンケート調査は 2016 年 9 月 16 日から 10 月 28 日に実施し、平成 28 年度版防衛白書の資料を基に、2016 年 3 月 31 日時点において、退職自衛官を受け入れている全地方公共団体防災関係部局を対象として実施した。アンケート調査の対象者は、防災関係部局に在職する退職自衛官本人（372 名）と、受入側である地方公共団体（295 自治体）の防災担当部長宛とした。アンケートの回収状況については、退職自衛官本人 372 名中、222 名から回答を得た。また地方公共団体防災関係部局 295 自治体中、173 自治体から回答を得た。回収率は、退職自衛官本人は 60.0%、防災関係部局は 58.6%と概ね良好な回収状況であった。

(3) 本研究における分析箇所と分析方法

本研究は上記アンケート調査において退職自衛官本人と地方公共団体防災関係部局が記載した自由回答部分を利用し分析を行った。自由回答部分の質問項目は「退職自衛官の防災関係部局での採用全般について、課題やご提案、お考えについて自由にお書きください」というものである。

有効な自由回答数は、退職自衛官本人からが 128、地方公共団体防災関係部局からが 51 であった。これらの自由回答の文章は長文になるものもあり、1 つの意見からも複数の項目が読みとれるものがあつた。最終的に退職自衛官本人からは 181 項目、地方公共団体防災関係部局からは 83 項目になった。今回の分析にはこの 181 項目と 83 項目の合計 264 項目を利用した。

分析方法としては、自由意見の文章部分を全てカード化し、最初に KJ 法⁽²⁾により内容を分析した。KJ 法によって分析したカードを課題と提案、現状の 3 分野に分けて、退職自衛官本人と地方公共団体防災関係部局のそ

れぞれがどのような意見を持っているのか、全体像が見えるように整理した。(表2)

2. 分析結果の解説(退職自衛官の意見)

課題部分については、回答者側の課題と相手側の課題(要望)として2つの課題に分けた。

(1) 課題—退職自衛官が考える本人の課題

まず退職自衛官本人の課題として挙げられたのは、研修受講による能力向上や自己研鑽が必要であるという項目であった。退職自衛官が主に従事している業務は防災訓練の企画運営・実施や地域住民への意識啓発などである。一方で、議会対応や予算関係などの行政業務にも普段から従事している者が多いため、行政職員としての基礎知識(地方自治や行政事務一般)や防災関係法令を研修等で事前に学習したいという要望が多かった。

その他にも、自治体職務に就く際には覚悟を持って取り組むことや、行政文化や職員気質を理解するなどが挙げられた。退職自衛官自身が行政に馴染み、行政職員との交流を通じて相手へ歩み寄ることが大切だということを認識している。

(2) 課題—退職自衛官が考える地方公共団体や防衛省等の課題

最も多く挙げられたのが、業務内容の明確化を希望する意見であった。退職自衛官が従事する業務(職務)が曖昧なまま就職し、地方公共団体から何を期待されているのかわからない状況で勤務をしている者が多くいる。「任務」が不明瞭であるが故に、どこまで立ち入って業務をすべきなのか迷うこともあるという意見も多い。これは職責や権限・位置づけの明確化とも関連している。管理職相当での採用であっても、実際の権限や位置づけは、一担当職員と同程度な場合も多い。そのため、退職自衛官の持つ力を十分に発揮できる位置づけや行使できる権限を考慮してほしいという意見が多く見られた。

その背景には、採用形態も関連しているように思われる。現在、嘱託職員や非常勤職員として勤務している退職自衛官も多く、位置づけを考慮する以前の段階で、実施できる業務範囲に限界がある。地方公共団体としても給与に見合った業務しか任せることができないため、権限や責任の重い職へ任命することが難しいという背景もあるのではないかとと思われる。そのような場合、正規採用や常勤職員への希望が出るのは当然のことである。さらに処遇⁽⁴⁾の改善の項目にもあるように、採用形態が正規職員であっても任期付き(3年から5年)であることも多く、勤務年数の延長や給与の改善を検討してほしいという意見が見られた。

その他に多く挙げられたのが、人材選抜への配慮や適任者の見極めに関する項目であった。この項目は人材を推薦する防衛省側への要望が強いと感じられる。地方公共団体で活躍できるような適性や人柄、経歴等を配慮しなければ、適材適所で業務ができないという事である。その中でも、幕僚勤務経験など調整能力がある人材が良い、という具体的経験に言及する意見も見られた。そういった適正な人材が前任者の任期満了時に都合良く手配できるかどうか、という課題も挙げられている。適任者が見つかった場合でも、地方公共団体での業務は任期が短いことや、給与が民間企業と比べて低いことにより、定年後のことを考慮して就職を回避するという実態もある。

適切な人材を配置するためには、出向の形で防災部に勤務できることが良い、とする意見も見られた。これには「退職」自衛官という身分は一般人と同じであるため、現役自衛官という身分を持った上での配置が望ましいという意味や、地方公共団体が給与を払わず配置できるようなら採用がすすむのではないかとという意味が含まれる。(現役自衛官であれば給与は防衛省から支給されるため、地方公共団体が負担する必要がないという意味。)

表2 自由意見からの課題、提案の整理

	課題		提案	現状
	自身の課題	相手側の課題(要望)		
退職自衛官本人	退職自衛官本人の課題 研修受講による能力向上 8 自治体職務従事への覚悟 5 行政の理解、歩み寄り 5 自己研鑽 4	地方公共団体・防衛省等への要望 業務内容の明確化 24 人材選抜の配慮・適任者の見極め 20 職責、権限、位置づけの明確化・向上 11 処遇の改善(主に給与・勤務年数)10 自衛隊への理解の深化 10 適性に沿った業務付与 6 出向への派遣 6 自治体組織の強化 6 退職自衛官の複数採用 5 地元の人材採用 5 正規採用・常勤化の希望 4 他組織との連携 4 後任人材の確保 3 悪条件による就職回避 3 自衛官の役割の認知 3 責任権限の降下 1	地域防災マネージャー制度の改訂 11 退職自衛官の積極的採用推進 11 資金援助の希望 2 組織(自治体)による認知を得る 1	満足 4 不満 6 現状の具体事例 3
地方公共団体	地方公共団体の課題 与える職務の明確化が困難 7 短期任用における限界 6 行政的な職務を担当させている 2	退職自衛官・防衛省等への要望 行政の理解や文化に馴染む 13 防災専門家としての即戦力 9 地域特性の知識を持つ 7 退職自衛官の能力を事前に知りたい 6 1佐以上の人材確保 3	職責の検討 6 金銭的な補助の必要性 5 自衛隊との連携強化 4 退職自衛官導入効果のアピール 3 市民・職員への啓発 3 自衛官の特性を活かす専門的な職務をさせる 2 退職自衛官の複数採用 1 現職で働く退職自衛官の査定制度の導入 1	満足 3 不満 2

また出向期間中に受入側の評価を得られた上で、採用時の役職や職務が決定されれば、双方にとって有益な配置になる、という意見も見られた。

その他にも、退職自衛官を同一部署に複数採用してほしいという要望もある。これは防災関係部局において防災訓練担当に任命されている退職自衛官が単独で全ての業務を担うのは困難なため、業務量の負担を減らす目的の一つである。もう一つは、退職時の役職が佐官職（1佐～3佐）の者と、その下である尉官職（1尉～3尉）の者をセットで導入するというものである。佐官職の意思を理解して一緒に業務ができる職員の支援があれば、より効率的に業務が実施できるという考えである。

複数採用と同時に有効と思われるのが、地元人材の採用である。退職自衛官本人の生活の根拠がある地域（出身地や自宅がある場所）での就職が望ましいというものである。勤務する自治体特有の災害事情や地形などを知っていることは防災業務の遂行に非常に有利になる。

最後に挙げられたのは、地方公共団体組織の強化や、行政職員が自衛隊への理解を深める、他組織との連携を重視するなど、組織や行政職員の姿勢について言及するものであった。組織の強化とは、危機管理体制や組織の人材育成など、災害対応を実施する組織としての充実をはかるべきだという意見である。

その中でも特に、行政には自衛隊に対する正しい理解を持ってもらいたいという要望がある。自衛隊がどのような能力を持っているのかについて、防衛省からも情報提供や意見交換等の設定を行い広報に務めるべきであるという意見である。行政では自衛隊に対してアレルギーを持つ職員も存在し、本来の自衛隊の持つ能力を正しく把握してもらいたいと考えている者が多いようである。

また防災業務は一つの組織で行うものではないため、地方公共団体は、自衛隊はもちろん他組織との連携を深めるよう交流機会を持つことや、調整の仕組みを考えるべきであるという意見も見られた。

(3) 提案

退職自衛官が持つ提案事項として多かったのが、地域防災マネージャー制度⁽³⁾の改定である。地域防災マネージャー制度とは、2015年10月から始まった内閣府の制度であり、詳細は補注3にて説明をしている。実態としては、防災行政に一定の実務経験を要する者が、内閣府認定の防災分野研修を完了すると、地域防災マネージャーの証明書が交付される。本証明書の交付を受けた人材を地方公共団体における防災に関する役職に採用・配置する場合、その経費について総務省から特別交付税措置が講じられるという制度である。現時点では本制度は常勤職員にしか適用されず、各自治体にそれぞれ1名までの適用制限がされている。非常勤職員で働く退職自衛官が多いことから、資格を保有していても適用されず、実態に合っていないという意見が多く見られる。

また地方公共団体での就職後に対象となる研修（取得には約1ヵ月を要する）を受けることは、期間的にも困難である。資格保有者を雇えば特別交付税措置を申請できるため、地方自治体においては適切な人材を選ぶことよりも、資格保有者であるかどうかを選考基準として優先度を上げる可能性も考えられる。退職自衛官としては、資格保有が採用の前提条件となることを懸念しているようである。

同じく多く見られた意見に、退職自衛官の積極的な採用を推進してほしいという提案があった。彼らの有用性をさらに広げ、より多くの自治体で受け入れてもらえ

るような環境を作っていきたいという意見であった。上記の地域防災マネージャー制度は実態に即した制度に変更を希望している者が多いが、この制度により恩恵を受けている地方公共団体もあることから、制度をうまく活用した採用が増えることが期待される。

3. 分析結果の解説（地方公共団体の意見）

(1) 課題—地方公共団体が考える組織の課題

最も多く挙げられたのが、業務内容の明確化が困難であるという意見であった。退職自衛官が培った能力を活かす業務内容を提供できているのか疑問に思うことや、業務の割り振りに苦心をする場面があるという。それに加え、一般的な行政事務が中心で自衛官の経験を活用しているのではないと考える意見もある。

また正規雇用に退職自衛官を雇いたい実施できないことや、長期雇用することができないこともあり、結果として短期での採用にならざるを得ない。そのため、彼らの持つ能力を任期中に活かしてもらうことが難しいと考えているようである。

(2) 課題—地方公共団体が考える退職自衛官や防衛省の課題

地方公共団体にとって関心のある事項は、退職自衛官に行政組織を理解してもらい、文化に馴染んでもらいたいということであった。行政にあった考え方や手法で業務に取り組んでもらいたいと考えている職員が多くいるようである。

そのためにも、事前に退職自衛官の能力を知りたいという意見が見られた。事務処理能力はもちろん、行政への適応力や仕事への意欲なども大切な要因になってくると感じているようである。

即戦力として防災関連部局で活躍してもらうためには、防災に関しての豊富な知識・経験が求められ、災害に対しての的確な判断や助言ができる防災専門官を望む声もある。実際に自衛隊において防災関係業務を経験した退職自衛官が必要だということもそれに関係している。

また地勢に精通し、地元にも明るい者の採用が望ましいという点は、退職自衛官側も認識しているところであり、地方公共団体において重要な点と認識されている。それに加え、勤務する自治体の近隣に居住しているといった条件がより望ましいようである。

同時に、課長級以上の役職を担うことができる現職1佐以上の人材を継続的に確保したいという希望もあるようだが、現実はそのに応える人材が不足している状況である。

(3) 提案

地方公共団体が持つ提案事項として一番多かったのが、職責の検討であった。これには位置づけは採用する退職自衛官に合わせて変更すべきという意見や、立場を強化し発言権を確保すべきという意見があり、退職自衛官の有用性発揮のために検討していきたいという提案である。

次に多かったのが、資金援助の必要性であり、同時に地域防災マネージャー制度に言及するものであった。雇用形態が地方公共団体の雇用要件とは合わない（つまり常勤採用ではない）ため制度が活用できないという問題や、特別交付税の優遇措置について、より交付額を増やして欲しいという意見もあった。

何より地方公共団体が退職自衛官を導入する際には、自衛隊との連携や繋がりの強化を期待している。全国的

に退職自衛官を受け入れる地方公共団体が増える中で、今後は一自治体を超えた退職自衛官の活用や連携を検討していくべきだと考える自治体もある。

退職自衛官の採用を前向きに捉えている地方公共団体であれば、彼らの存在意義を関係各所に宣伝し、退職自衛官を導入する自治体が増えることを希望している。

そのように考えるのは、退職自衛官が携わっている「住民や自主防災組織への啓発・体制づくり」が円滑に進んでいるという背景が関係しているように思われる。中には夜間・休日をいとわず地域防災に尽力している退職自衛官もあり、地方公共団体にとって大変貴重な人材となっている。

また一人で何役もの業務をこなす優秀な退職自衛官を抱える地方公共団体では、現職を補佐する退職自衛官をもう一人雇いたいと考えているところもあるが、人材確保が難しく希望が叶わないのが現状のようである。

専門的な知見や、自衛官時代の知見・経験を活かしてもらいたいという期待もある一方で、現職で働く退職自衛官の能力査定をし、必要であれば交代させる措置も検討すべき、という厳しい提案も見られた。

4. 考察

これまでの課題や提案からは、地方公共団体側はどのような業務を退職自衛官に期待しているのかを明確にし、退職自衛官が持つ能力や得意とする業務を理解することが重要であると考えられる。それに加え、退職自衛官側は地方公共団体に合わせて業務を実施するという姿勢を持ちながら研修等で自己研鑽を行い、これまでに自衛隊で培った能力や経験を発揮することができれば、自治体にとって頼もしい大きな力になると思われる。

現状の退職自衛官、地方公共団体の満足度は、自由回答の文面からは全体的に見て良い印象が感じられる。不満であるとの回答には、今まで挙げてきた課題の一部についての改善を望む内容が多い。アンケート調査紙が返却されている地方公共団体は、概ね退職自衛官との関係が良好だと思われ、現状が不満であっても改善をしようという意識が双方から感じられる内容が多い。

上記の課題や提案を見ても、退職自衛官側と地方公共団体側で、同じような問題意識や改善案を考えているものが複数見られる。実際には双方が感じているほど、業務への大きな意見相違がない場合も考えられる。

今まで全く違う組織で業務をしてきた者同士が、一緒に働くというのは難しい場面も多いと予想される。そのため、双方の特性を理解し、意見交換をする機会を増やすべきであると考えられる。お互いが考える課題や提案事項を共有し、各地方公共団体に合った方法で課題を解決する方法を考察していく必要がある。

5. おわりに

ここで紹介をした意見や提案は多くのうちの一部に過ぎない。全く違う考えを持つ退職自衛官や地方公共団体も存在するだろう。今後もアンケート調査紙から明らかになった他項目も参考に、退職自衛官や地方公共団体からの聞き取り調査を重ね、さらに研究を進めていきたいと考えている。

謝辞

本稿の作成にあたってご指導頂いた、人と防災未来センター上級研究員の矢守克也先生、山崎登先生をはじめとした先生方、

また調査にご協力頂いた退職自衛官の皆様、地方公共団体防災関係部局の皆様、防衛省・自衛隊の皆様にも、この場を借りてお礼申し上げます。

補注

(1) 防衛省・自衛隊のホームページによると、最新の退職自衛官の地方公共団体防災関係部局における在職状況は、平成 28 年 12 月 31 日現在、都道府県において 83 名、市区町村において 317 名の計 400 名となっている。

(2) KJ 法：収集した情報をカード化し、同じ系統のものでグループ化することで情報の整理と分析を行うものである。今回の KJ 法作業では同僚研究員の協力を得て実施した。

(3) 地域防災マネージャー制度：H27 年 10 月 30 日付けの内閣府政策統括官（防災担当）から事務連絡が発表され、地方公共団体が防災の専門性を有する外部人材を「防災監」や「危機管理監」等として採用・配置するに当たり、これに必要な知識・経験等を有する者を「地域防災マネージャー」として証明することとした。地域防災マネージャーの要件としては、以下の 1) 及び 2) の要件を満たす者とされている。1) 防災に関する必要な研修等を受講した者。2) 防災行政に係る一定程度の実務経験等を有する者。上記の要件を満たす者には、申請により、内閣府から証明書が交付される。なお、総務省において、「地域防災マネージャー」証明書の交付を受けた外部人材を地方公共団体における防災に関する役職に採用・配置する経費について、平成 27 年度から特別交付税措置を講じることとされている。

(4) 処遇：ここで言及する処遇とは、主に「給与や勤務年数」に関するものに絞って利用した。本来は、天野ら²⁰⁾が言及するように処遇とは「地位の扱い（身分・職位・役職）」、「職務の扱い（能力・実績）」、「給与の扱い（給料・各種手当）」、「勤務条件の扱い（勤務時間・休暇等）」、「福利厚生（医療保険、災害補償等）」の複数の意味が含まれる。

参考文献

- 1) 防衛省・自衛隊：資料 22 退職自衛官の地方公共団体防災関係部局における在職状況，平成 28 年度版防衛白書，pp411，2016
- 2) 防衛省・自衛隊：平成 10 年度版防衛白書，1998
- 3) 防衛省・自衛隊：平成 11 年度版防衛白書，1999
- 4) 防衛省・自衛隊：平成 12 年度版防衛白書，2000
- 5) 防衛省・自衛隊：平成 13 年度版防衛白書，2001
- 6) 防衛省・自衛隊：平成 14 年度版防衛白書，2002
- 7) 防衛省・自衛隊：平成 15 年度版防衛白書，2003
- 8) 防衛省・自衛隊：平成 16 年度版防衛白書，2004
- 9) 防衛省・自衛隊：平成 17 年度版防衛白書，2005
- 10) 防衛省・自衛隊：平成 18 年度版防衛白書，2006
- 11) 防衛省・自衛隊：平成 19 年度版防衛白書，2007
- 12) 防衛省・自衛隊：平成 20 年度版防衛白書，2008
- 13) 防衛省・自衛隊：平成 21 年度版防衛白書，2009
- 14) 防衛省・自衛隊：平成 22 年度版防衛白書，2010
- 15) 防衛省・自衛隊：平成 23 年度版防衛白書，2011
- 16) 防衛省・自衛隊：平成 24 年度版防衛白書，2012
- 17) 防衛省・自衛隊：平成 25 年度版防衛白書，2013
- 18) 防衛省・自衛隊：平成 26 年度版防衛白書，2014
- 19) 防衛省・自衛隊：平成 27 年度版防衛白書，2015
- 20) 天野巡一：職員・組織改革，自治体改革第 6 巻，p332，2004