

自治体被災経験による退職自衛官の活用方法の違い

Differences of Utilizing Retired Self-Defense Officials between Disaster Affected Areas and Non-Affected Areas

○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. From the questionnaire survey, we try to find the differences of utilization of Retired Self-Defense Officials between Disaster Affected Areas and Non-Affected Areas. This research try to make suggestions how to utilize Retired Self-Defense Officers' ability in a better way.

Key Words : Retired Self-Defense Officials, Disaster Affected Area, Utilization, Local Government

1. はじめに

(1) 研究の背景

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監等に雇用する動きが全国で増加している。防衛省・自衛隊¹⁾によれば該当する退職自衛官の数は、2017年3月31日時点で全国に402名在職している。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、防衛白書²⁻¹⁹⁾の資料から調査をした結果、1998年（平成10年）から退職自衛官の在職状況が記載されており、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。現時点における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調査をするため、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質問紙調査を実施した。詳細については、辻岡他（2017）²⁰⁾において研究結果の一部が紹介されている。

(2) 質問紙調査

質問紙調査は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。質問紙調査の対象者は、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。質問紙調査紙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) リサーチクエスチョン

質問紙調査紙の自由回答部分を分析した結果から、自治体防災関係部局における退職自衛官の業務について、平時と有事共に「業務貢献（評価）が高い」とされたのが、参謀的なスタッフ業務⁽¹⁾であることが明らかになった。⁽²⁾

一方で、平時においては「業務貢献（評価）が低い」とされている行政事務的ライン業務⁽³⁾を担うことも多く、退職自衛官の持つ能力を活かしきれていないと認識する自治体も多い。効果が低いとわかっていながら、自治体が参謀的スタッフ業務よりも行政事務的ライン業務を退職自衛官に任せざるを得ない理由は多数あると考えられる。

では自治体が、退職自衛官に参謀的スタッフ業務を任せる要因、高く評価する要因が明らかになれば、それらの要因を伸ばすことで、平時より参謀的スタッフ業務への従事率も高くなると想定する。

本研究では、要因の一つとして、自治体の被災経験が関係しているという仮説に基づいて分析を行った。災害対応を経験した自治体では、退職自衛官が活躍する場面があり、彼らの能力が発揮されたことで、平時から参謀的スタッフ業務を任せる傾向があると見ている。反対に災害対応を経験していない自治体においては、彼らの能力が未知数であるがゆえに参謀的スタッフ業務を任せていない傾向があるという仮説である。（これを仮説1とする）

もう一つの要因として、退職自衛官本人の経験による違いである。本質問紙調査紙で対象となっている退職自衛官の現役時の役職はほとんどが1佐、2佐級であるため、役職による差異は少ないと考える。従って、自衛官時代に培った能力（経験した能力）のうち、現職に有効だと本人が判断するものから違いがあるのでではないかという仮説である。（これを仮説2とする）

2. 分析方法と結果

(1) 本研究における分析箇所と分析方法（仮説 1）

本研究は上記質問紙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選択回答の部分を利用し分析を行った。

まず仮説 1 を検証するために、自治体防災部局向けの質問調査紙から、東日本大震災を経験した自治体と、経験しなかった自治体で比較をし、どの業務で退職自衛官を評価するのかを分析した。自治体被災経験の違いが、退職自衛官の評価にどう影響をするのかを分析する。

今回、回答があった自治体の中で、東日本大震災で被災した経験のある自治体は 52、被災経験のない自治体は 125 であった。東日本大震災の被災経験の有無については、総務省消防庁が発表している平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）についての被害報により被害が確認された自治体を参照している。

使用した設問項目は、「防災部局に勤務する退職自衛官について、どのような業務や場面で貢献を実感しましたか。問 4 の回答から 2 つまで選んでください。」という選択回答式のものである。自由回答があった部分は考察において使用した。選択項目は、以下の 12 項目である。

- 1 地域防災計画などの各種計画や制度の立案・作成・改訂など
- 2 防災訓練等の企画・立案・実施など
- 3 事前防災に関する上記以外の各種事業
- 4 研修や講演などを通じた庁内での啓発や人材育成
- 5 研修や講演などを通じた庁外での啓発や人材育成
- 6 自衛隊による災害派遣（急患搬送を含む）や民生支援等に関する調整
- 7 災害対策本部等の事務局統括
- 8 災害対応のための宿直・日直業務
- 9 上記以外の災害対応業務
- 10 防災や危機管理に関する三役への助言
- 11 議会対応（想定問答や答弁書の作成、本会議や委員会での答弁など）
- 12 その他

(2) 本研究における分析結果（仮説 1）

上記より、被災経験のある自治体と、被災経験のない自治体での相違点について考察していきたい。貢献度が高かった項目について、1 番目から 4 番目までの項目は、どちらの自治体も共通していた。

両者ともに 1 番貢献度が高かったのは「2 防災訓練等の企画・立案・実施など」であった。実働や図上訓練

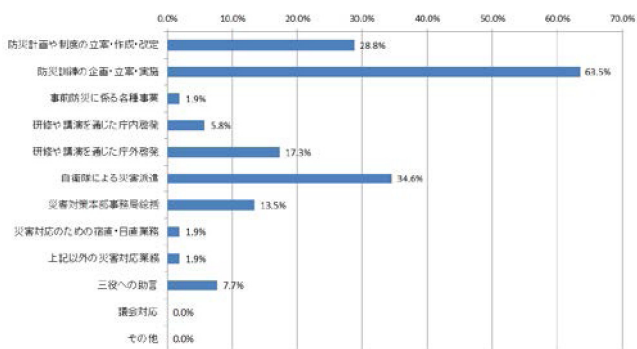


図 1 被災経験ありの自治体：貢献を実感した業務

の高度化により、職員の災害対応能力と意識の向上につながっていることや、関係機関との調整が円滑に行われるという点で評価が高いものと考えられる。

次に、被災経験がある自治体では「6 自衛隊による災害派遣（急患搬送を含む）や民生支援等に関する調整」が 2 番目に挙がっており、被災経験がない自治体においても 3 番目に挙がっていた。被災経験のある自治体では、東日本大震災における自衛隊との連絡・調整が円滑に行われ、迅速な救出・救助・消火活動に貢献した、というのが主な理由であると考えられる。実際に災害対応を行った

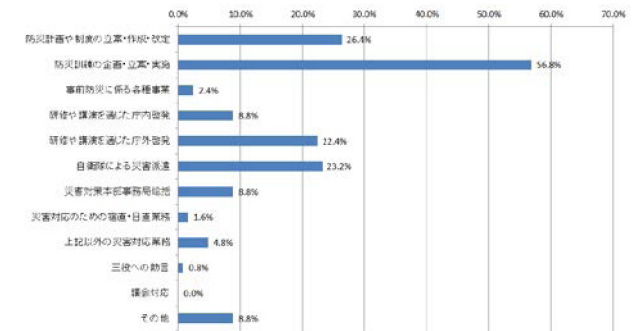


図 2 被災経験なしの自治体：貢献を実感した業務

自治体でなければ実感できない部分が現われている。被災経験がない自治体においても 3 番目にこの項目が挙げられているのは、総合防災訓練などにおいて自衛隊の参加を可能にし、平時から連携が取れるようになったことが要因であると考えられる。

次に、被災経験がある自治体では「1 地域防災計画などの各種計画や制度の立案・作成・改訂など」が 3 番目に挙がっており、被災経験がない自治体においてはこちらは 2 番目に挙がっている。被災経験がない自治体における順位が高いのは、平時業務である地域防災計画の策定や修正等の業務の比率が高かったことが要因であると考えられる。

次に、被災経験がある自治体と被災経験のない自治体ともに、4 番目が「5 研修や講演などを通じた庁外での啓発や人材育成」であった。これは被災経験の有無に関係なく庁外への啓発、特に自主防災組織や住民向けの講演会等での意識啓発に退職自衛官が活躍していることを示唆している。

次に、5 番目、6 番目に貢献を実感した項目についてであるが、被災した自治体特有の傾向が出ていると考える。被災経験がある自治体でも、被災経験のない自治体でも 5 番目に「7 災害対策本部等の事務局統括」が挙げられていた。東日本大震災を経験している自治体では実際の災害対応時の指揮や運営について言及されており、被災経験のない自治体では災害対策本部運営会議における被害状況図の導入や机配置など事前対応などについて触れられている。

注目に値するのが、特に 6 番目に挙がった「10 防災や危機管理に関する三役への助言」である。被災経験がない自治体においては貢献を感じたのは 0.8% とほぼゼロであるのに対し、被災経験がある自治体では 7.7% であった。ここに大きく違いが出ているのは、被災経験をして三役への助言の機会が得られている、ということの意味すると考える。

災害対応を実施した自治体では「当市においては退職

自衛官が採用後 1 年以内に、数回にわたる災害対策に貢献する場面が生じたが、通常、このような場面がなければ市役所職員、市議会および市民に対して退職自衛官の存在をアピールする場面は少ない」という意見が挙げられている。その反対に「災害対策本部が設置されるような災害は発生していない。そのため、災害発生時の対応能力の向上や、災害時の自衛隊との連携について実際の評価をする材料がない状況である。」といった意見も挙げられている。実災害が発生しないと退職自衛官を導入した効果を思うほどに実感できないことが事実であると思われる。

退職自衛官が在職中に、災害対応を行う機会があるのが幸運とは言えないが、災害がない限り退職自衛官に参謀的スタッフ業務を行う機会が回ってこないという事は大いにしてあり得る。退職自衛官の参謀的スタッフ業務が任されない背景には、自治体被災経験が関係していると考えられる。

(3) 本研究における分析箇所と分析方法（仮説 2）

次に仮説 2 を検証するために、使用した設問項目は、退職自衛官本人向けの質問調査紙において「防災や危機管理に関する三役への助言」について「行ったことがある（行っている）」と回答したグループと、「行ったことはない」と回答したグループで比較を行った。参謀的スタッフ業務の中で、特に重要な意味を持つ本設問を選んだ。「行ったことがある（行っている）」と選択したのは 96 人、「行ったことはない」と選択したのは 122 人であった。

この両方のグループにおいて、「あなたが自衛官時代に培った以下のものうち現職での業務実施時に特に有効だったものを 2 つまで選んでください。」という選択回答式設問で、どれを選ぶかを比較した。選択項目は以下の 9 項目である。

- 1 部隊統率に関する知識や経験
- 2 幕僚勤務における知識や経験
- 3 各種計画の立案等に関する知識や経験
- 4 災害派遣や民生協力等に従事した経験
- 5 自衛官時代に取得した資格や免許、ノウハウなど
- 6 自衛隊との人脈
- 7 隊友会、協力企業など自衛隊の関係先との人脈
- 8 その他
- 9 有効だったものはない

(4) 本研究における分析結果（仮説 2）

自衛官時代の経験や知識等のうち、現職で役に立っているものとしては、「2 幕僚勤務における知識や経験」（幕僚勤務＝各幕僚監部や師団・旅団等の司令部で指揮官を補佐して計画や作戦の立案・実施を行った経験）を挙げた者が特に多い。続いて「3 各種計画の立案等に関する知識や経験」が多い。1 番目、2 番目は両方のグループに共通している。

三役への助言を行っているグループと、行っていないグループで違いが出てくるのが、「1 部隊統率に関する知識や経験」の部分であった。

助言を行っているグループでは、部隊統率が 3 番目に挙がっており、助言を行っていないグループでは 5 番目に挙がっていた。部隊統率の経験とは、回答者の 1 佐・2 佐レベルで考えると連隊～大隊規模の部隊を運用・統率した経験があるということになる。連隊は大きい場合は 1000 人規模、大隊は大きい場合は 300～400 人規模

になり、そのトップとして部下を統率していた経験があるということである。三役への助言を行っているグループで、この部隊統率経験を選択した者が多かったというのは、部隊統率の経験で部下を率いて業務をしていたの方が、より三役への助言の機会が多いということになる。

しかし、部隊統率の経験というのは、1 佐・2 佐レベルの幹部自衛官であれば、大抵が経験する道でもあるため、この選択肢を選ばなかった者が部隊統率経験をしていない、ということには繋がらない。むしろ、部隊統率経験が役立っていると感じている者は、現在、自治体において参謀的スタッフ的業務を行いながらも、行政事務的ライン業務を行っている（部下的役割の職員と共に業務をしている）者に多いのではないかと推測する。

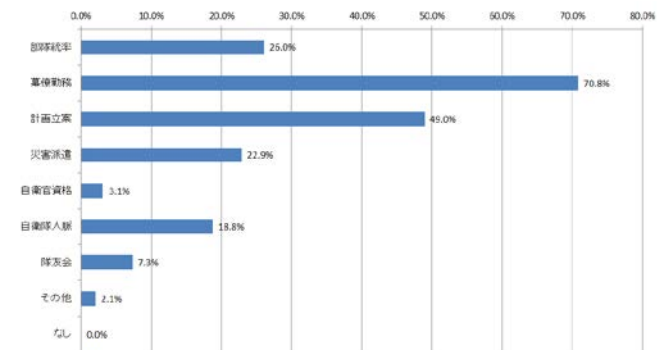


図 3 助言ありグループで役立った業務

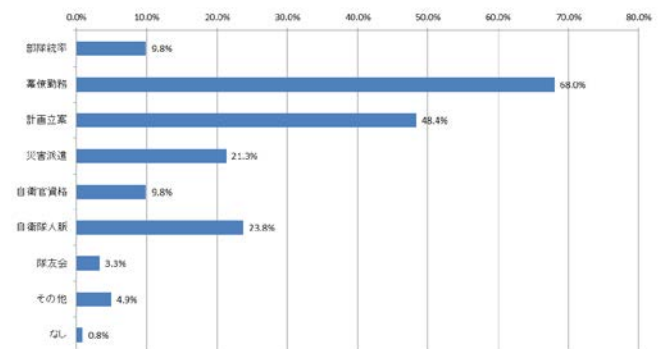


図 4 助言なしグループで役立った業務

いくつかの自治体では、退職自衛官の導入初期は参謀的スタッフ業務のみを職務としていたが、数年の勤務後に、行政事務的ライン業務にも組み込まれて部下を持つポジションに移行している、という事例がある。首長や三役への助言・補佐だけでなく、防災担当職員の業務を理解し、行政事務的ライン業務を部下と共に実施している者は、同時に三役への意見具申や助言の機会も多いのではないかと考えた。これはつまり、参謀的スタッフ業務だけでなく、行政事務的ライン業務にも責任を持つ立場に置かれているということであり、行政からの信頼を得た結果であるとも解釈できる。

3. まとめ

当初の仮説 1 においては、自治体の被災経験による違いによって、自治体防災部局が退職自衛官に参謀的スタッフ業務を任せようという傾向にあることが検証された。今回は東日本大震災の被災地域であるか否かで検証を行ったが、これ以外の地域的な災害においても、同じような結果が出るのかは検証する価値があると考えられる。仮説

1の結果から言えることとして、参謀的スタッフ業務について「業務貢献（評価）が高い」と感じているのは、被災経験をした自治体が主であり、それ以外の被災経験をしていない自治体では、それほど実感がされていないと考える。大規模な被災経験をしていない自治体が多いため、参謀的スタッフ業務に携わることができる退職自衛官の数も伸びないのでないかと考える。

また仮説2においては、部隊統率の経験を重視する者が、必ずしも三役への助言に多く携わっていると解釈はできないことが検証された。部隊統率の経験以外の、他の要因がより強く関係している可能性があるため、今後の検証の余地が残る。

しかし仮説2においては、災害時はもちろんのこと、平時からの関係性において退職自衛官と首長・三役のみならず防災関係部局との信頼を築くことが、参謀的スタッフ業務を実施するために必要な要素である可能性も示唆された。参謀的スタッフ業務を効果的に実施するためには、行政事務的ライン業務にも関わりながら、そこで得た知見や信頼を活かすという考えも必要であるかもしれない。

補注

(1) 参謀的スタッフ業務とは、三役への助言や意見具申、災害対応への助言、災害対策本部の運営、自衛隊との連携・調整、等のことを示す。

(2) ラインとスタッフの関係は、村上他²²⁾によると以下のように説明される。「組織には、成果の創出に直接かかわるラインと、それを側面から支えるスタッフが機能的に区分される。スタッフは行政組織では、総務、財務、人事などピラミッドの外にあって、事業部門に対して支援的に、そして全庁的意思決定に際して機能する、参謀的な役割と言える」

(3) 行政事務的ライン業務とは、庁内庁外への意識啓発講話、防災計画の作成・修正、備蓄品の調達・管理、行政文書作成、議会对応等のことを示す。行政職員特有の業務である、備蓄品の調達・管理や行政文書作成、議会对応等への貢献度は特に低いという結果が出ている。

参考文献

1) 防衛省・自衛隊：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，2017

(<http://www.mod.go.jp/j/approach/others/syusyoku/taishoku/joukyou.html>) 最終閲覧日 2017年6月29日

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)辻岡 綾，中林 啓修，山本 晋吾，立木 茂雄：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，地域安全学会梗概集 No.40, pp71-74, 2017-6

21)総務省・消防庁：平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 155 報），2017

22)村上弘他:よくわかる行政学，p66，ミネルヴァ書房，2009