

防災の観点からみた幹部自衛官の職業特性 -幕僚勤務に関する教範類から考えられる仮説の提示-

Considering Occupational Characteristics of SDF-Officers
from the View of Disaster Privention

中林 啓修, 辻岡 綾

Hironobu NAKABAYASHI and Aya TSUJIOKA

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

After Great Hanshin-Awaji Earthquake, some local authorities started to employ retired officials of Japans Self Defense Force(JSDF) as staff and/or manager of its disaster prevention / crisis management division. A previous study shows that, 70% of retired officials of JSDF work with their experience and knowledge as the staff officer. This paper tried to examine a nature of JSDF's staff activities and its process from the view of disaster prevention whitch expected to be done by local authority.

Keywords: Japan Self-Defense Forces, Staff activity, Field Manual, disaster privention

1. はじめに：本稿の目的

自衛隊を退職した人物（以下、退職自衛官）が自治体の防災関係部局に就職し、地域の防災の一翼を担うケースは、1995年の阪神・淡路大震災を契機に始まったと考えられている。全国の自治体に国民保護計画の策定が求められた2000年代半ば、そして東日本大震災を経験した2011年以降の2つの時期を中心に退職自衛官の自治体防災関係部局への就職事例は急増し、2017年末時点で429人が333の自治体に在職している。

筆者らは、防衛白書2016年版に示されたデータをもとに、全国295自治体の防災関係部局長および退職自衛官本人372名を対象に、2016年9月16日から10月28日にかけて質問紙調査を行い、防災関係部局に在職している退職自衛官の実態調査を行った。本稿は、この調査結果を踏まえつつ、自治体防災部局に在職している退職自衛官が自衛官時代に培った職業的な特性に着目することで、退職自衛官が自治体の防災力向上に貢献する際の優位性や課題を仮説として提示することを目的としている。

以下、本稿の構成は次のとおりである。まず、1章では質問紙調査から得られた自治体防災関係部局に在職する退職自衛官像を提示し、これを踏まえた本稿の分析の枠組みを提示する。具体的には、幹部自衛官が行う幕僚活動に注目する。続く2章では、陸上自衛隊の幕僚活動の内容を整理する。特に教範（マニュアル）類に注目し、その成立や改定の経緯から現在の幕僚活動の方法が定着する経緯を概観し、その上で教範に描かれている具体的な幕僚活動の内容を整理する。そして、3章では、既往研究がこれら教範類の分析を行う際に立脚している戦争をめぐる2つの考え方（戦争観）やその前提となる世界観を紹介し、これらに立脚して自衛隊の幕僚活動を分析するとともに、これらの災害対応への示唆を明らかにする。最後に、これら全体の整理と考察から、退職自衛官が自治体の防災力向上に貢献する際に自衛官の職業特性

が優位性として働く部分、課題となりうる部分を仮説として提示する。

2. 分析の枠組み

(1) 質問紙調査で示された退職自衛官像と状況

筆者らが行った質問紙調査によって把握された、自治体防災関係部局に勤務する退職自衛官像および状況は概ね次の通りである（詳細は中林、辻岡¹⁾参照）。

- * 性別：サンプル（n=221）は全て男性。
- * 年齢層：71.9%は55-59歳
- * 現役時の所属先：陸上自衛隊が84.9%で突出
- * 現役時の階級：一佐職・二佐職が63.4%を占める。
- * 現職の雇用形態：任期付き雇用が86.8%を占める。
- * 勤務先自治体との以前からの関係性：「関係なし」が68.9%を占める。
- * 現職の職責：85%が課長以下の職責を担っている。
- * 従事する業務：訓練の企画立案・実施（最多）、庁外での啓発や計画立案、自衛隊の災害派遣等の調整
- * 現職に資する自衛官時代の知見：幕僚勤務が70%を占めており、他の項目に対して突出している。
- * 自治体側のねらい：「計画・訓練等の施策の改善」（79%）、「自衛隊との連携・協力の向上」（54%）および「災害発生時の対応能力の向上」（49.4%）の3項目が他の項目に対して突出している。
- * 自治体側の評価：上記3項目のねらいのうち、「計画・訓練等の施策の改善」については75.5%の自治体が効果を実感しているが、「自衛隊との連携・協力の向上」については36.8%、「災害発生時の対応能力の向上」については24.1%の自治体しか効果を実感できていない（これら2項目について災害派遣実施経験や被災経験の有無による有意差はFisherの

正確確率検定においては認められなかった)。

以上から、自治体防災関係部局に在職している退職自衛官の大部分は若年定年制⁽⁴⁾による退職者であり、階級から連隊(最大1000人規模程度の部隊)の指揮を執った経験や、より大規模な部隊の幕僚として各種計画の立案や実行に従事した経験があるものとみなせる。採用に対する自治体の評価については、採用のねらいとなった項目ごとの差が激しく、退職自衛官の自治体防災関係部局での活動には一定の課題があることがわかる。

採用のねらい各項目に対する自治体の効果の実感に差が生じている理由の一つとして、自衛官(幹部自衛官)の職業特性が必ずしも自治体の防災業務に完全には合致していない可能性を指摘することができる。換言すれば、幹部自衛官の職業特性から自治体の防災業務を考えると、退職自衛官が貢献しやすい領域とそうでない領域がありうるということである。

(2) 本稿の分析枠組み：対象と方法

前節で得られた結論を踏まえ、本稿では自衛官の職業特性を防災の観点から分析していく。特に、自治体防災関係部局に在職する退職自衛官の大部分がいわゆる幹部自衛官であることを踏まえ、幹部自衛官の職業特性を検討していくが、この際、質問紙調査に回答した退職自衛官の70%が自衛官時代に幕僚勤務で得た知見に依拠して現職で勤務していると回答したことに着目する。

幕僚勤務とは「指揮官の判断、決心のための準備をおこない、計画、命令を作成し、かつ、命令の実行の監督指導について指揮官を補佐すること」(岩崎²⁾)とされるが、具体的な詳細は陸海空自衛隊それぞれで異なっているものと考えられる。本稿では、質問紙調査の結果から自治体防災部局に在職する退職自衛官の大部分が陸上自衛隊出身者で占められていることを踏まえ、特に陸上自衛隊における幕僚勤務を対象としていく。

陸上自衛隊における幕僚勤務の具体的な手順等は教範類の中で示されている。教範とは「自衛隊の行動及び教育訓練を適切、かつ、有効に実施するために、部隊の指揮運用、隊員の動作等に関する教育訓練の準拠を示したもの」(「教範に関する訓令」³⁾第2条)とされ、「部内の教育訓練を目的に作成されるものであつて、当該教範の目的以外の目的のために使用してはならない」(同第6条)とされていることから、筆者らが直接これらを開覧する事はできない。しかし、陸上自衛隊の幹部自衛官およびそのOBらによって運営されている研究団体である陸戦学会発行の論文誌『陸戦研究』に掲載された論文などの既往研究を通じて、その大まかな内容や背景にある思考法あるいは戦争観・世界観を把握することができる(たとえば木村⁴⁾、米澤⁵⁾、古賀⁶⁾)。

これら既往研究を踏まえると、陸上自衛隊における幕僚勤務の全般的指針となっている教範類は『野外令』および『野外幕僚勤務』(指揮幕僚業務教範類に該当)と考えられる。陸上自衛隊の「教範類に関する達」⁷⁾別紙第2によれば、『野外令』と『野外幕僚勤務』はそれぞれ、「陸上作戦、部隊運用に関する陸上自衛隊の基本理念を内容とするものであつて、全ての教範類の基準となるもの」、「各級指揮官及び幕僚として必要な諸手続及び様式、又は諸見積(計画)に必要な諸元に関する事項を内容とするもの」とされている。

本稿では、この2つの教範の内容や制定・改定を巡る経緯を概観することで、幹部自衛官の職業特性を整理していく。その上で、本稿の目的である、幹部自衛官の職業特性から考えられる退職自衛官が自治体の防災業務に

従事する際の優位性や課題を仮説として提示する。

3. 陸上自衛隊の幕僚活動

(1) 陸上自衛隊における幕僚活動略史

木村⁴⁾や米澤⁵⁾によれば1951年の警察予備隊発足から陸上自衛隊創設期にかけて参考にされた教範は当時の米国陸軍のマニュアル類を翻訳したものであった。初期の自衛隊による米軍方式の導入は、米軍教範の翻訳を離れて独自教範の作成が進み、1957年(昭和32年)に『幕僚勤務』(昭和32年版、以下『32幕』)編纂された段階でも維持された。この時期の米軍方式とは、要すれば、戦史等から得られた原則に基づく戦勝の獲得のために戦力の統合的な運用(特に集中投入)を重視するというものであった。『32幕』では、こうした米軍方式の発想のもと、思考の合理化(定式化)が強調されたが、この「定式化された思考法」の修得は現在でも維持されている。

『32幕』が導入されたころ、自衛隊には旧軍将校も入隊するようになっており、戦力集中よりも逐次の判断による戦機(勝てるタイミング)の補足を重視した旧軍方式との落差から、彼らを中心とした米軍方式への反発もみられた。この米式・日式の論争は、幹部学校の教育方針を巡って新旧の幹部学校長が対立するような事態にまで論争が激化したこともあったものの、最終的には陸上幕僚長の裁定によって米軍方式が堅持されることとなった⁽²⁾。『32幕』を改定して編纂された昭和43年版の『幕僚勤務』(以下『43幕』)は、上記の論争の過程で戦機の補足を重視する旧軍方式をも一定程度取り込んだものと評価されることもある⁽³⁾(木村⁴⁾)。より重要な点は『43幕』によって現在に至る幕僚活動の方式がほぼ体系化されたことにある(米澤⁵⁾)。米澤⁵⁾によれば、『幕僚勤務』はその後数次の改定を経たものの、当時の米軍方式を基礎とした幕僚活動の方式は『43幕』によって定着したとされる。では、『43幕』によって体系化されたという幕僚活動は具体的にはどのような手順で行われるのであろうか。次節ではこの点について論じる。

(2) 陸上自衛隊における一般的な幕僚活動の事例

前述の通り、防衛省の訓令によって教範類の開覧は制限されているが、幕僚活動の主な内容が実質的に示された資料の開覧は不可能ではない。論文誌『陸戦研究』では定期的に陸上自衛隊における師団規模の部隊運用のための図上演習が掲載されており、演習想定、プレイヤーの作戦計画の作成手順とその結果などを垣間見れる⁽⁴⁾。

以下、これらの資料から読み解ける範囲において陸上自衛隊における幕僚活動の概要を示す。部隊の運用に関わる幕僚活動の中心的・具体的な手順・内容は幕僚見積とよばれている。幕僚見積は「指揮官の状況判断の資とし、併せて他の幕僚に対し必要な資料を提供するための行う」(野外令22301)ものであり、「指揮官の示す指針に従い、状況判断に必要なかつ十分な内容を含む」(野外幕僚勤務22302)とされている。この幕僚見積は主に任務分析、地域見積、情報見積、作戦見積そして計画の作成という5つの手順で構成されている。

任務分析は後述の地域見積や情報見積においても実施される活動であり、それ以降の一連の幕僚見積の基礎となっている。ここでいう任務とは「作戦見積の基礎であり、通常、上級部隊指揮官から達成すべき目標又はこれとその目的を持って示される」(同22352)ものであり、これについて「上級部隊指揮官の構想をよく理解し、与えられた任務がその構想の中において占める地位と役

割とを明確にする」(同上)ことが任務分析とされる。地域見積とは、自軍(自身が所属し、または指揮する部隊)が作戦を行う地理的・空間的な範囲における情報の収集と整理分析のことであり、「状況判断、幕僚見積等に資するため、我が任務に影響のある地域の地形、気象、その他の事項を戦術上または戦略上の観点から考察して特性を把握し、それが彼我の行動に及ぼす影響を考察するもの」(同 22306)である。地域分析の具体的な思考過程は、任務(の分析)、地域の概説、地域の分析及び結論という4項目で構成されている(同 22307)情報見積は、作戦上、自軍が対抗することになる敵の行動を予測・検討するために行うものであり、「敵の可能行動、できれば採用公算の順位、我が任務の達成に重要な影響を及ぼす敵の可能行動及び我の乗じ得る敵の弱点を明らかにする」(同 22313)ことを指す。その思考過程は任務(の分析)、状況、敵の可能行動、敵の可能行動の分析及び結論の5項目からなる(同上)。地域見積および情報見積の内容を踏まえた自軍の行動指針を決めるための検討を作戰見積といい、教範では「任務及び指揮官から示される指針を基礎にして、任務達成に影響を及ぼすすべての要因を検討し、最良の行動指針を選択するもの」(同 22373)と説明されている。作戰見積の思考過程は、行動方針の列挙、各行動方針の分析、各行動方針の比較および結論の3項目からなるものと考えられる。

表1 幕僚見積とその主な構成要素

幕僚見積				
任務分析	地域見積 ・任務分析 ・地域概説 ・地域分析 ・結論	情報見積 ・任務分析 ・状況 ・敵の可能性行動 ・敵の可能性行動の分析 ・結論	作戰見積 ・行動方針の列挙 ・各行動方針の分析 ・各行動方針の比較 ・結論	計画作成

戦術部会^{7),8)}を参考に筆者作成

4. 幕僚活動からみた自衛官の職業特性

(1)幕僚活動をめぐる2つの世界観

前章(2)で示した通り、幕僚活動には任務分析から地域や敵情についての情報収集とその評価、そして方針の決定や実施方法の検討を含んだ計画の立案など、軍事組織の作戦準備から行動に至る広範な内容が含まれている。それゆえ、近代の軍事組織の行動において、幕僚活動の成否はその軍事活動の成否に大きく影響し、かつ、その対象となる事象についての考え方、なかんずく戦争についての考え方(戦争観)やその前提となる世界についての考え方(世界観)と密接に結びついている。ここでいう世界観・戦争観とは、世界そのもの、あるいは戦争という現象を科学的・学術的に捉える際の基本的な視座のことをさす。戦争観の前提となる世界観について、既往研究では機械論的世界観と全体論的世界観という2つの世界観が提示されている⁴⁾⁶⁾。

機械論的世界観とは、世界を普遍的原则で推移する予測可能なものとしてとらえる考え方である。機械論的世界観では、現象は分解可能な要素で構成されており、故に全体像の把握は可能だと考える。他方、全体論的世界観では、世界を不確実性が支配する予測不可能なもの

と考え、数値化不能な要素の影響や要素間の相互作用により現象の全体像を把握することは困難だと捉えている。

機械論的世界観では、物事の全体はそれを構成する部分の総和であり、これに基づく戦争観では、相手より数量的に多くの目標を破壊する「消耗戦」が基本的な戦い方となり、そのための要諦として、緻密な計画と集権的な指揮に基づく戦力の集中発揮が重視されている。

これに対して、全体論的世界観においては、物事の全体を部分に分解して把握することは困難であり、むしろ一連のシステムとして理解すべきだと考えられている。これにもとづく戦争観では、相手を数量的に圧倒するよりも、そのシステム(仕組み)を機能不全に追い込む「機動戦」が基本的な戦い方となっている。そのため、全体論的な戦争観では、分権的な指揮や戦機、計画の柔軟性などの要素が重視されている。機械論と全体論の考え方を比較したものを表2に示す。

表2 幕僚活動に関する2つの世界観

機械論		全体論
* 普遍的原则で推移する予測可能な世界 * 現象は分解可能な要素で構成され、全体像の把握は可能	世界観	* 不確実性が支配する予測不可能な世界 * 数値化不能な要素の影響や要素間の相互作用から全体像把握は困難
分解可能な要素・物体の集合	対象認識	一体的なシステム
消耗戦 (全体=部分総和)	戦争観	機動戦 (全体≠部分総和)
定量的 (個別要素の撃破)	評価基準	定性的 (システムの無力化)
統制による戦力集中 集権指揮 計画の完全性	方法	戦機の捕捉 分権指揮 計画の柔軟性
MDMP(軍事意思決定過程)	思考方	SOD(システム作戦デザイン)

木村⁴⁾、古賀⁶⁾を参考に筆者作成

(2)2つの世界観と陸上自衛隊の幕僚活動

前章(1)で示した通り、陸上自衛隊は1950年ごろの米軍の方式を大部分導入することで自身の幕僚活動の骨格を形成し、体系化してきた。当時の米軍方式は、上記の2つの世界観に即して言えば、機械論的世界観に依拠しており、その戦争観は消耗戦的なものであった。これに対して、陸上自衛隊の幕僚活動については、『43幕』において一部機動戦的な要素(戦機の補足)が含まれているものの、基本的には消耗戦的な戦争観に基づいたものと評価されている(米澤⁵⁾)。

例えば、当時の米軍が幕僚活動の標準的な思考プロセスとしていたMDMP(軍事的意思決定過程)では、最善の手を探すための「見積→計画→実施」という直線的プロセスが想定されていたが、これはほぼそのまま表1で示した幕僚見積の手順と合致する。また、消耗戦的な戦争観では成果は定量的に評価される傾向にあるが、このことは実際の自衛隊の活動においてもある程度観察される。例えば、情報見積等で示される彼我の戦力比較は火砲の数などで示されることが多く、その運用システムの巧稚などは示されにくい。別の例として、「自衛隊の災害派遣に関する達」¹⁰⁾に示された報告様式では災害派遣の主要成果は数的に表記されるものと解されている。

ところで、上記の 2 つの世界観および戦争観は、決してど一方が他方に対して優越するというものではなく、また、研究の対象となるある現象がどちらか一方に常に内包されるというような性質のものではないものの、相手を量的に圧倒することに帰結する消耗戦的発想は、米軍にとってはベトナム戦争での敗北という形で行き詰まることになる。これらの情勢を受けて、米軍では 1970 年代から、「作戦術」(Art of Operation) の導入などを通じて幕僚活動のプロセスや考え方を大きく変化させてきている(北川¹¹⁾)。この結果、今日の米軍の幕僚活動は全体論的世界観のもと、より機動戦を重視した内容になっている。自衛隊でも、近年では指揮幕僚課程において従来の「戦術」教育を発展させて「作戦基本部隊の運用」教育という形で、機動戦的要素の積極的な修得に着手しているというが、これについての古賀⁶⁾の分析によれば、全体論的・機動戦的な観点からの目標設定が推奨されているものの、その具体的思考法は依然として消耗戦的な MDMP に依拠しているなど、機動戦的要素への取り組みは必ずしも十分とは言えないようである。

これらを含め、現在の自衛隊における幕僚活動に見られる職業特性は、退職自衛官が自治体の防災に貢献することを考える上で、どのような優位性をもち、また課題があるのであろうか。最後にこの点を論じていきたい。

5. まとめ：職業特性からみた退職自衛官の自治体防災への貢献をめぐる優位性と課題

ここまでの本稿の検討から、幕僚活動を通じて、幹部自衛官には、①機械論的世界観に依拠した、②問題解決のための体系化された一連の方法論が身につけていることがわかった。この方法論には、与えられた任務から具体的に行うべき事柄を明らかにし(任務分析)、その実現に向けて必要な情報の収集・評価を行い(地域見積、情報見積、作戦見積)、具体的に行うべき行動を決定する(計画作成)という、問題解決のための一連の活動が定式化されている。

ここまですを踏まえたまとめとして、本稿の目的である退職自衛官が自治体の防災力向上に貢献する際の優位性や課題を仮説として整理すると以下の通りとなる。

すなわち、自衛官の多くが職業的に依拠していると思われる機械論的世界観について、こうした世界観は、例えばハザードそのものを対象とする活動、評価が数量的に得やすい活動、あるいは資源の集中的な運用が効果的な活動については親和性が高く、これに依拠した方法論の効果も望みやすいと考えられる。具体的には、火災対応や応急危険度判定の運用管理、土地建物被害認定の第一次調査の運用管理などがこうした分野だと考えられる。特に幕僚見積の諸段階に含みうる活動については直接的に方法論を応用することが可能であり、地図等への情報の落とし込みや、タイムラインの作成・運用は地域見積、情報見積の知見の多くが活用できる分野だと考えられる。

反面、全体論的世界観については、必ずしも職業的な方法論が確立されているとは言えず、個人の素養に依るところが多いものと思われる。極言すれば、全体論的世界観に依拠することが適切な災害対応の領域とは、ハザードそのものよりも、ハザードの影響を受けた社会を対象としなければならない活動であり、たとえば、避難所運営支援の全体統括や、近年注目されているケースマネジメント手法を取り入れた生活再建支援などがこれにあたる。こうした活動では、具体的に課題となっている事

項が個別的で一般化しにくかったり、要素間の相互作用や定量的に把握しにくいなどの事情から、現在の自衛隊における幕僚活動の応用が効きにくい分野だと言える。

以上の指摘はあくまで仮説であり、今後の実証的な分析を通じてその成否を明らかにすべきものであるが、定式化された方法論を通じて特定の事象(本稿では災害)を考えることは、必然的に、それらを適用しやすい事柄と適用しにくい事柄の整理が必要になる。退職自衛官が自治体防災に取り組む機会は今後も増えていくことが予想される中で、確立した方法論を有する彼らがもつ優位性と課題とを把握していくことは、本稿の仮説の妥当性とは別に継続的に追求すべきテーマであることを指摘して、本稿を閉じたい。

補注

- (1) 若年定年制とは、曹以上の階級の自衛官に対する任用制度であり、階級に応じて一般的な定年(60歳)に比べて若い年齢(若年)を定年としている。
- (2) この間の米軍方式をめぐる対立の推移については、特に米澤⁹⁾の 14-18 頁(2月号)によくまとまっている。
- (3) 例えば、『43 幕』では「遭遇戦(不意の戦闘発生:筆者注)における要訣は先制にある」といった表現が追加されており、これは計画的な戦力運用を強調していた米軍方式や『32 幕』との大きな相違点であった。木村⁴⁾
- (4) 以下、本稿における幕僚活動の手順は、『陸戦研究』2016年2月号に収録された「平成28年前期図上戦術想定について」⁸⁾および4月号に収録された「師団演習」⁹⁾から幕僚活動の概要を示したものである。

参考文献

- 1) 中林啓修, 辻岡綾:退職自衛官の自治体防災関係部局への在職状況と課題 本人および自治体防災関係部局への郵送質問紙調査の分析を通して, 地域安全学会論文集, 第31号, 261-270頁, 2017.
- 2) 防衛省:教範に関する訓令, 防衛省訓令第33号, 2014.(防衛庁訓令第34号,1965)
- 3) 岩崎了:指揮および幕僚業務の原則的研究(2/2), 鵬友平成29年1月号, 5-35頁, 2017.
- 4) 木村友彦:陸上自衛隊創設以降の用兵思想の史的考察-野外令に内在する陸上自衛隊の用兵思想を明らかにする-, 陸戦研究, 平成27年9月号-11月号, 1-28頁(9月号), 1-21頁(10月号), 1-22頁(11月号), 2015.
- 5) 米澤剛:陸上自衛隊指揮幕僚活動手順の再考察, 陸戦研究, 平成28年2月号・4月号, pp.1-47(2月号), 1-27頁(4月号), 2016.
- 6) 古賀聡明:作戦運用教育への一提言~作戦術と作戦運用教育の比較から~, 陸戦研究, 平成29年6月号, 30-76頁, 2017.
- 7) 陸上自衛隊:教範類に関する達, 陸上自衛隊達第103-1-6号, 2015.(陸上自衛隊達第103-1号, 2001).
- 8) 戦術部会:平成28年前期図上戦術想定について, 陸戦研究, 平成28年2月号, 117-144頁, 2016.
- 9) 戦術部会:図上戦術, 陸戦研究, 平成28年4月号, 113-160頁, 2016.
- 10) 自衛隊(統合幕僚監部):自衛隊の災害派遣に関する達, 自衛隊統合達第17号, 2013.(自衛隊統合達第20号, 2006.)
- 11) 北川敬三:安全保障研究としての「作戦術」—その意義と必要性, 国際安全保障, 第44巻第4号, 93-109頁, 2017.