

自治体の災害対応体制の改善に果たす退職自衛官の役割 -災害対策本部運営に注目して-

Study about Role of Japan Self-Defense Forces Retired Officials for Improving Disaster Response
Capability of Local Authority

中林 啓修¹, 辻岡 綾²

Hironobu NAKABAYASHI¹ and Aya TSUJIOKA²

¹ 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

² 同志社大学大学院 社会学研究科
Graduate School of Sociology, Doshisha University

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. According to the result of previous study, althou it is one of the main aims of employment for local authority, many local authorities don't recognize the benefit of employment for improving its disasute response capability.

Basee on the result, This paper tried to describe details of their role and effort for improving local authority's disasute response capability.

Keywords: Japan Self-Defense Forces, retired officials, local authority, disaster response

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、2018年末時点で491人が392の自治体に在職している。

先行研究から、自治体が退職自衛官を採用する際のねらいとして、「計画訓練等の施策の改善」、「自衛隊との連携・協力の向上」および「災害発生時の対応能力の向上」の3点があること、また、そうであるにも関わらず、「計画訓練等の施策の改善」を除く2項目については自治体側が採用の効果を感じても十分に実感できていないことが分かっている（中林、辻岡¹⁾）。

本稿では、こうした結果を踏まえ、自治体の採用のねらいのうち、特に「災害発生時の対応能力の向上」に焦点をあて、退職自衛官がどのような形で自治体の災害対応に関わり、災害対応能力の向上のために具体的に行動して来た取り組みを明らかにしていく。「災害発生時の対応能力の向上」に焦点をあてた理由は、たとえ自衛隊の災害派遣を要しないような災害であっても被災した自治体には相応の災害対応が求められることから、分析の必要性や優先度が高いと考えられたからである。

2. 分析の枠組み

(1) 2016年の質問紙調査で示された退職自衛官像と状況

筆者らが2016年10月に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。
- * 従事する主な業務：訓練の企画立案・実施、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⁽¹⁾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）。

(2) 2018年4月に行った質問紙調査の概要

上記の調査結果を踏まえ、防衛省のホームページに掲載されている「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年12月末日時点）に記載された各地方自治体の防災関係部局に在籍している退職自衛官を対象に郵送質問紙調査を実施した。調査では2018年4月1日から4月27日の期間で回答を集め、対象430名中、272名から回答を得た（回収率63.2%）。設問のうち、本稿に関わるものを表1に示す。

表 1 本稿に関わる主な設問項目

概念	質問項目	ねらい
役割	災害対応時の位置付けは何か	災対本部との関わりを中心に災害対応時の役割を明らかにする
業務	退職自衛官が従事している業務	平素の業務および災害発生時の対応業務を明らかにする
	発災時の災害対応能力向上のための取り組み状況及び今後特に改善したい項目	発災時の災害対応能力向上のための取り組み状況を明らかにする
経験	幕僚勤務を経験した部署	災害対応時の役割の違いについて、自衛官時代の経験・経歴上の差異が見受けられるのかを明らかにする。
	災害派遣への従事経験	
	自衛官時代に得た知見及び現職で必要な知見	自衛官時代に得た知見と現職で得た知見の差から、退職自衛官に必要な機能を明らかにする。

3. 発災時の災害対応への関わり方

(1) 災害対応時および職責上の位置付け

自治体の防災部局に在職する退職自衛官が、その自治体の災害対応に、どのような立場で参加しているのかについてまとめたものを表 2 に示す。本表が示すように、本部事務局で業務に従事するケースが最も多い。自治体の災害対応において主要な意思決定の場となることが期待されている災害対策本部員会議（本部員会議）については、サンプル全体の約 6 割にあたる 158 人がこれに出席している。

以後の分析では、本部員会議への参加／不参加を基準に、参加しているグループを主に意思決定に従事しているグループ、不参加のグループを主に執行に従事しているグループと考え、この観点から分析を進める。

なお、退職自衛官がラインの外から三役（首長ら）を直接補佐する参謀的職責（イメージ 1）、三役の直下で各部局長を統括する危機管理監的職責（イメージ 2）、他の部局長と並んで三役を補佐する部局長的職責（イメージ 3）および防災関係部局長の下で業務に従事する課長的職責（イメージ 4）の 4 つのイメージで提示した職責上の位置付け毎に整理したものを表 3 に示す（各イメージの概要については図 1 を参照）。

表 2 災害対応時の立場（n=268 複数回答可）

	災害対応時の位置付け		人数
	本部員会議に参加（意思決定グループ 158 人）	本部事務局で業務に従事する立場	
本部員会議に参加（意思決定グループ 158 人）	本部員会議で自由に発言できる立場		72
	本部員会議に同席できる立場		93
本部員会議に参加（意思決定グループ 110 人）	本部事務局で業務に従事する立場		82
	原課での業務に従事する立場		29
	避難所や物資拠点等での業務に従事する立場		8

表 3 職責上の位置付けと災害対応時の立場の関係（n=267）

	意思決定グループ	執行グループ
イメージ 1	9	0
イメージ 2	1	0
イメージ 3	12	1
イメージ 4	123	94
その他	11	35

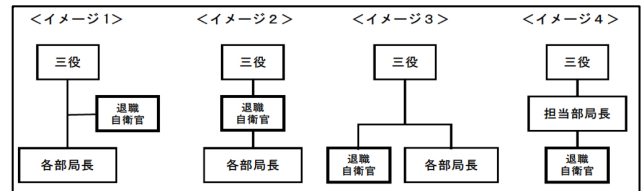


図 1 各イメージの概要

(2) 災害対応時に従事している業務

自治体の防災部局に在職する退職自衛官が平素及び発災時に担っている業務を図 2 に示す。平素には 8 割近くが「自衛隊との連携・協力」に担当か否かを問わず従事しているほか、「防災訓練等」、「庁内／外での啓発・人材育成」、「発災時の対応能力の向上」、「平時での他機関との連絡・調整」についても 6 割以上の職員が従事している。他方、発災時に実施する（した）業務としては、「災対本部内の業務」と「自衛隊による災害派遣の調整」が 6 割を超えている。

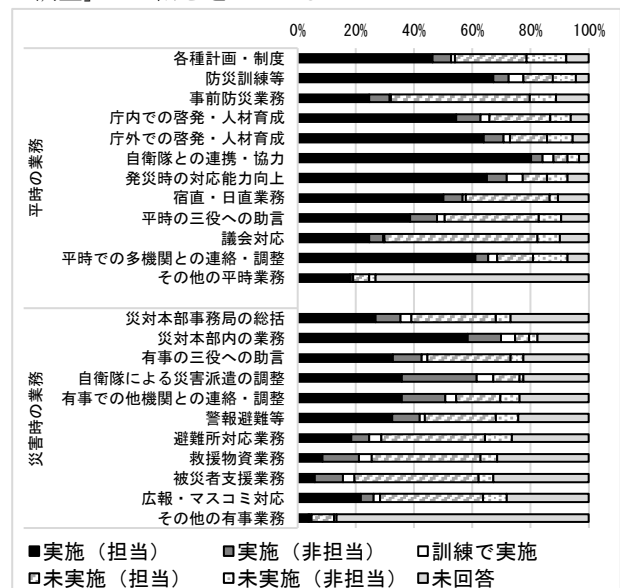


図 2 退職自衛官が従事している業務（n=272）

これらの業務のうち、災害時の業務の各項目について、意思決定グループと執行グループに分けて集計した結果を表 4 に示す。なお、すべての項目について js-STAR⁽²⁾を用いて Fisher の正確確率検定（両側 5%）を行っており、有意な差が得られた項目については斜体で表記している（以下、両グループの有意差に関する検定は同じ要領で表記している）。なお、得られた p 値は各項目の末尾に記載している。どちらのグループも、表中の上から 6 項目が実施する（した）業務の上位 6 項目となっている。これらを比べると、どちらのグループも災対本部内の業務や自衛隊との災害派遣にかかる調整やその他の外部機関との連携・調整が主な業務となっている。しかし、執行グループの人物では災対本部内の運営以外については上位項目であっても未実施が実施を上回る結果となっており、特に三役への助言や災対本部事務局の統括などは、両グループの間の有意な差となっている。

有意差も踏まえると、意思決定グループの属している退職自衛官は、災対本部事務局を総括し、三役に助言する立場として意思決定の場（本部員会議）に参加しているものと思われる。

表 4 グループ別の災害発生時の業務の実施状況 (n=272)

下記の業務を	意思決定 G		執行 G	
	実施	未実施	実施	未実施
災対本部事務局の総括 (p=0.0002)	62	55	21	58
災対本部内の業務 (p=0.3229)	106	26	66	23
有事の三役への助言 (p=0.0000)	74	54	20	60
自衛隊による災害派遣の調整 (p=0.0896)	75	52	38	43
有事での他機関との連絡・調整 (p=0.0232)	72	50	35	47
警報避難等 (p=0.1169)	61	60	32	50
避難所対応業務 (p=0.0193)	43	71	18	65
救援物資業務 (p=0.1300)	24	79	11	69
被災者支援業務 (p=0.1463)	19	84	8	69
広報・マスコミ対応 (p=0.0312)	45	67	20	60
その他の有事業務 (p=0.2883)	7	8	5	14

(3) 発災時の災害対応能力向上のためのとりくみ

発災時の災害対応能力の向上は 2016 年 10 月に行った調査において示された自治体が退職自衛官の採用に際して期待する事項の一つでもあったが、今回の調査では、これについて退職自衛官本人は具体的にどのような項目の改善に取り組んでいたのかについても調査を行なった。その結果を図 3 に示す。これによれば、既に取り組んでいるか取り組む予定がある項目として、職員個人の能力の向上や本部運営の方法の改善および技術的事項の改善があり、特に職員個人の能力向上や本部運営方法の改善については過半数が既に取り組んでいることがわかる。この 2 つの項目は、今後取り組みたい改善項目を問う設問においても突出して回答があった (図 4) ことから、退職自衛官らの関心が特に高いことがうかがえる。

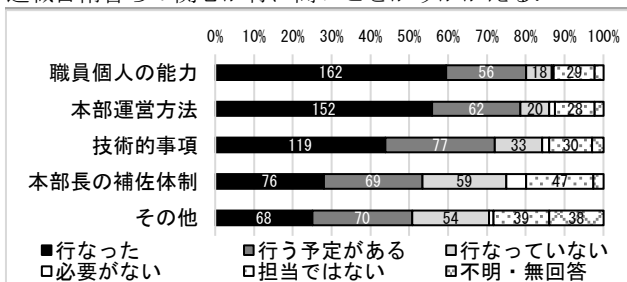


図 3 発災時の災害対応能力向上のための取り組み状況 (n=272)

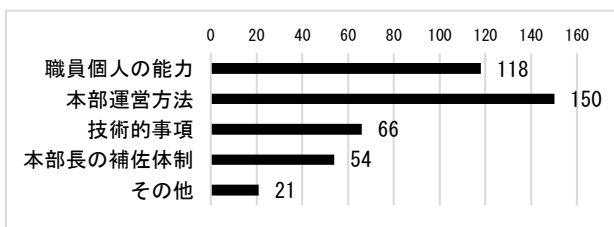


図 4 今後特に取り組みたい改善項目 (n=222 2つまで選択)

これらの項目に対して担当しているか否かを問うた設問については、意思決定グループと執行グループでは、すべての項目で有意な差が見られ、意思決定グループの

方がこれらの項目の改善に取り組んでいる割合が高かった (表 5 及び表 6)。こうした傾向と、職位およびこれに紐づく分掌事項との因果関係については今後のさらなる分析が必要だが、一般的な可能性として、本部員会議に参加しうる立場にある退職自衛官の方が発災時の災害対応能力の向上に取り組むやすい可能性を示唆している。

表 5 グループ別の各項目の担当及び取り組み状況

意思決定グループ	実施*	未実施^	担当ではない
職員個人の能力 (n=154)	114	34	6
本部運営方法 (n=152)	101	47	4
技術的事項 (n=150)	82	63	5
本部長の補佐体制 (n=148)	54	83	11
その他 (n=131)	45	74	12
執行グループ			
職員個人の能力 (n=108)	47	40	21
本部運営方法 (n=107)	50	35	22
技術的事項 (n=106)	37	47	22
本部長の補佐体制 (n=100)	21	45	34
その他 (n=97)	23	50	24

*: 「行なった」 ^: 「行う予定がある」及び「行っていない」

表 6 各項目の担当及び取り組み状況についてのグループ間での有意差に関する検定の結果 (5% 両側)

	担当である~/ではない	実施/未実施
職員個人の能力	p=0.0001	p=0.0004
本部運営方法	p=0.0000	p=0.1566
技術的事項	p=0.0000	p=0.0755
本部長の補佐体制	p=0.0000	p=0.3522
その他	p=0.0017	p=0.4379

~: 実施及び未実施の合計

4. 現役時代の経歴・知見

(1) 現役時代の幕僚勤務および災害派遣への従事経験

ところで、意思決定グループと執行グループとでは自衛官時代の経験に差があるのだろうか。2016 年 10 月に行った調査では、大多数の退職自衛官が現役時代の幕僚勤務での経験に依拠して現在の自治体防災部局での業務に従事しているという回答が得られていたが、2018 年の調査では、これらを深掘りする形で、幕僚として司令部のどのような部署 (機能) で勤務していたのか、また、これ以外の観点として、災害派遣に従事した経験の有無と内容について問うている。これらの結果をそれぞれのグループごとに集計したものを表 7 及び 8 に示す。なお、そもそもの幕僚勤務の経験の有無については、サンプル 270 人中 253 人で勤務経験があった。

表 7 幕僚勤務を経験した部署 (n=222 複数回答可)

下記の部署での勤務経験が	意思決定 G (n=124)		執行 G (n=95)	
	ある	ない	ある	ない
G1 (総務) (p=0.0755)	64	60	37	58
G2 (情報) (p=0.2954)	40	84	24	71
G3 (作戦) (p=0.0289)	92	32	57	38
G4 (兵站) (p=0.5657)	40	84	35	60
その他 (p=0.1647)	20	104	9	86

どちらのグループでも、部隊運用のための計画立案等に従事する G3 (防衛部) での勤務経験がもっとも多いという結果が得られ、かつこの項目についてのみ両グループで有意差が得られた。また、災害派遣での経験について

は、「現場での救助」，「被災地域の師団・方面隊司令部」及び「被災自治体の指揮所」での勤務経験がそれ以外の形での勤務経験位比べて特に多かった。このうち、現場での救助と「被災地域の師団・方面隊司令部」での勤務経験については両グループ間で有意差が得られた。

表8 災害派遣への従事経験 (n=271 複数回答可)

下記の活動を	意思決定 G (n=158)		執行 G (n=110)	
	実施	未実施	実施	未実施
現場での救助 (p=0.0303)	119	39	69	41
被災者支援 (p=0.1878)	42	116	21	89
被災自治体の指揮所 (p=0.5331)	71	87	45	65
被災地域の師団・方面隊司令部 (p=0.0252)	93	65	49	61
中央での調整 (p=0.0207)	29	129	9	101
災派経験なし (p=0.3669)	5	153	6	104
その他 (p=0.0029)	8	150	18	92

(2)現役時代に得た知見と現職で必要になった知見

現役時代（自衛官時代）に得た知見および現職で必要となった知見について30項目⁽³⁾を挙げて問うた結果を図5に示す。全体的に、現職においてより多く、幅広い知見が求められるようになったことがわかるが、特に自治体の位置付けや災害対応に関する項目（項目1, 5, 8等）でその傾向が著しい。他方、災害フェーズに関する知識や情報処理要領などの実務的な知見では十分な知見を得て現職に望んでいる。

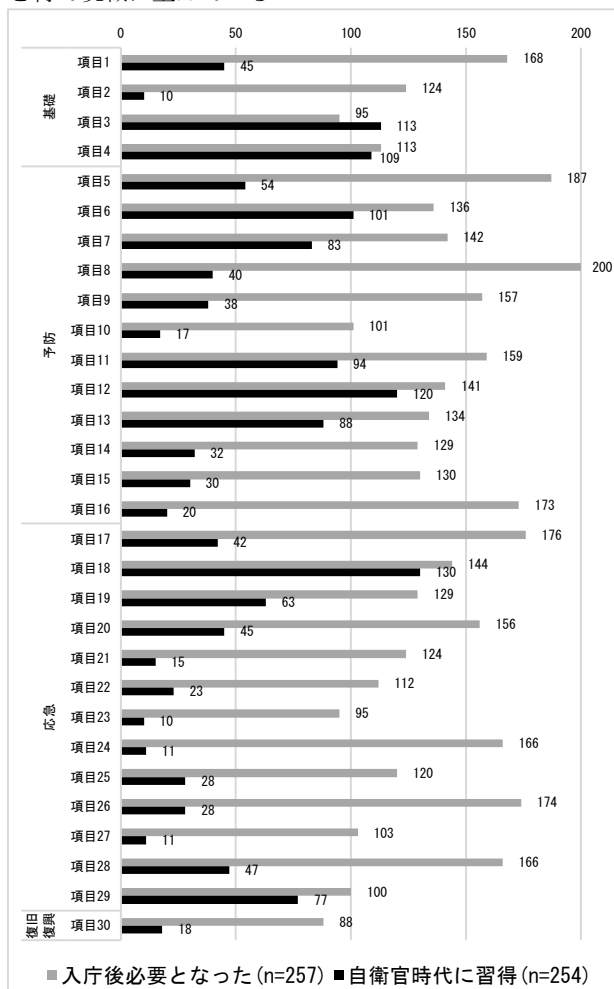


図5 自衛官時代に得た知見と現職で必要となった知見 (共に複数回答可)

5. まとめ

自治体の防災部局に在職する退職自衛官を意思決定グループと執行グループに分類した場合、一般的な可能性として、本部員会議に参加しうる立場にある退職自衛官の方が発災時の災害対応能力の向上に取り組みやすい可能性が示唆された。そして、意思決定グループの属している退職自衛官は、災対本部事務局を総括し、三役に助言する立場として意思決定の場（本部員会議）に参加しているものと思われる。職位と発災時の災害対応能力の向上のために必要な業務を実施できていることとの因果関係についてはさらなる分析が必要だが、自治体が退職自衛官を活用して自身の災害対応能力の向上を目指すのであれば、本人を意思決定グループに含められるような職責に位置付けられるかどうか成否に作用する可能性が示唆された。他方、両グループのいずれの場合も、退職自衛官の現職時代の勤務状況からは、被災現場での救助に従事するなどのような、災害そのもの、あるいは発生した被害に対面してきた経験はあるものの、自治体の対応を間近で見ると経験は相対的に乏しく、大前提として、自治体での勤務に際して災害対応上の自治体の使命や位置付け、機能等についてしっかりとした知見のインプットが必要になる。

謝辞

本稿執筆にあたっては、人と防災未来センター上級研究員の山崎登先生に指導と助言をいただいた。また、質問紙調査では対象となった多くの退職自衛官から回答を得た。ここに明記して謝意を表したい。

補注

- 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」とされる(岩崎²⁾)。
- ブラウザ上で機能する無償統計ソフト。フィッシャーの直接確率検定は次のURLで利用できる。
<http://www.kisnet.or.jp/nappa/software/star/freq/2x2.htm>
- 1.地方公共団体の位置づけと責務、2.議会対応、3.災害対応フェーズの概要、4.国の防災対策・考え方、5.自治体の災害対策本部運営、6.地域災害特性（自然災害・メカニズム、気象）、7.防災関連法体系（災害対策基本法・災害救助法）、8.地域防災計画、9.業務継続計画（BCP）、10.地区防災計画、11.国民保護計画、12.防災訓練企画・運営、13.防災教育、14.庁内啓発・庁内人材育成、15.庁外啓発・庁外人材育成、16.地域防災活動・自主防災組織啓発手法、17.警報避難・避難勧告、18.災害情報（収集・処理）、19.災害広報・マスコミ対応、20.応援・受援体制、他機関連携、21.災害ボランティア、22.災害医療、23.災害廃棄物、24.災害時要援護者、25.資源管理業務（救援物資）、26.避難所運営業務、27.被災者（生活再建）支援業務、28.自治体の災害対策本部運営の実際（実働）、29.災害対応事例（実務経験談）、30.復旧・復興業務

参考文献

- 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。
- 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