

地方自治体の危機管理能力向上に資する退職
自衛官の活用に関する考察
—軍事的専門分野に係るコンサルタント業務に
特化した特定非営利活動法人（NPO 法人）の設立—

神 祐一郎

目 次

はじめに.....	3
第1節 諸外国における危機管理態勢の状況.....	4
1-1 米 国.....	4
1-2 ドイツ.....	6
1-3 その他の国々.....	7
1-4 小 括.....	9
第2節 日本における危機管理態勢の状況.....	10
2-1 第1次世界大戦から第2次世界大戦までの間.....	10
2-2 現 在.....	11
2-2-1 危機管理の考え方・経緯、組織体制等.....	11
2-2-2 地方自治体における危機管理態勢の現状と課題.....	12
2-2-3 地方自治体における退職自衛官の活用状況	14
2-3 小 括.....	16
第3節 地方自治体の危機管理能力向上に資する退職自衛官の活用に関する考察.....	17
3-1 国内における諸条件の分析.....	17
3-2 軍事的専門分野に係るコンサルタント業務に特化した特定非営利活動法人（NPO 法人）の設立による退職自衛官の活用.....	19
3-2-1 NPO 法人の優位性.....	19
3-2-2 当該 NPO 法人の設立目的、組織体制、主要業務等.....	20
3-2-3 当該 NPO 法人に期待しうる効果	21
おわりに.....	22

はじめに

近年、地方自治体における各種自然災害、国民保護、NBC テロ等の事態に係る対応の重要性が増している。一方で、それらに対する危機管理能力に関しては不十分な点が見られる。例えば、2004年のいわゆる国民保護法制定以降、各地方自治体において国民保護計画等が策定されてきたものの、各地方自治体が実施する国民保護計画に基づく住民避難訓練等は実相と乖離する等不十分な点が散見されている¹。

その原因として、各地方自治体における危機管理部局の職員が国民保護等に係る専門的知識に乏しい点²、自治体職員の定期的な人事異動による危機管理に係る専門的知見を有する人材育成不足等が挙げられる³。

では、地方自治体の危機管理能力を向上させるためには、どのような方策があるだろうか。その一つとして、1998年以降、各自治体の危機管理部局等に退職自衛官が採用されている。2004年の国民保護法の制定や2011年の東日本大震災の発生に伴い、退職自衛官の危機管理部局への採用が漸増した⁴。加えて、2015年に創設された「地域防災マネージャー制度⁵」によって、地域防災マネージャーの認定者の採用に伴う地方自治体への特別交付税の交付が後押し等になり、現在に至るまで退職自衛官の採用が漸増し続けている⁶。これにより各自治体における危機管理能力は、一般的に向上していると考えられる。

他方、依然として、前述したように住民避難訓練等が実相と乖離する等、国民保護、NBC テロ等の事態対処及び大規模自然災害対応に係る危機管理能力が不十分と指摘されていることから、自治体の危機管理部局の業務に対して、防災監等の数の不足が生じたり、またはその活用方法に問題があるのではないだろうか。

併せて、退職自衛官の再就職状況を見てみると、地方自治体等の危機管理部署への再就職は多くない状況⁷である。このことは、退職自衛官の長年の国防等の任務に基づく国民保護等を始めとした危機管理に係る貴重な専門的知識・技能を再就職先において十分に活用されているとは言えず、国としても退職自衛官個人としても、非常に勿体ない状況となっている。特に、国民保護、NBC テロ等の事態を始めとした危機管理に係る専門的知識・技

¹ 例えば宮坂直史は、全国で行われている国民保護訓練に関して、各種テロ想定で実施しているものの、その特性等を踏まえず、「多数の住民を避難・誘導し避難所に集める」危険かつ非現実的な一連の手順がパターン化していることに対し指摘している。宮坂直史「なんでも避難という愚策」『治安フォーラム』2019年6月、48-51頁；宮坂直史「避難のトラップ」武田康裕編著『論究 日本の危機管理体制』芙蓉書房、2020年、139-157頁。

² 飯塚智規「市町村の機能的な災害対応のための体制構築に関する研究」『法政治研究』第6、2020年3月、70頁。

³ 荒木裕子他「基礎自治体における職員向け防災研修の実態から考える県域を対象とした研修の役割」『地域安全学会論文集』No.37、2020年11月、351頁。

⁴ 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」『地域安全学会論文集』No.31、2017年11月、303頁。

⁵ 陸上幕僚監部人事教育部募集・援護課「地域防災マネージャー制度」『陸上自衛隊 退職自衛官雇用ガイド』<https://www.mod.go.jp/gsdf/retire/boumaneseido.html>、2024年12月19日閲覧。

⁶ 岸良知樹「退職自衛官の自治体防災監等への採用について」『私たちの防衛講座』東京郷友連盟、2020年、102-104頁。

⁷ 2011-2015年度の間の退職自衛官の就職状況の業種別のうち「公務団体」への就職が全体に占める割合が3%弱から6%程度と相対的に小さく、この中の更に一部である自治体防災関係部局への就職は、規模の面で極めて小さいものだとと言える。中林、辻岡「退職自衛官の自治体在職状況と課題」304頁。

能を保有した、退職自衛官の活用が重要であるとする⁸。

では、各地方自治体の危機管理能力の向上のために、退職自衛官をどのように活用していけばよいのであろうか。先行研究として中林啓修のものがある⁹が、当該研究は自治体の危機管理部局在職の退職自衛官の活用方法の考察に範囲を留めており、自治体以外の組織等における退職自衛官の活用方法等の具体的な考察までは行っていない。本研究では、退職自衛官の有益な活用法の一つとして、軍事的専門分野に係る危機管理コンサルタント業務に特化した特定非営利活動法人（NPO 法人）の設立について提言する。

まず、第1節においては、日本の危機管理態勢の状況と比較するため、諸外国における危機管理態勢の状況について整理する。次に、第2節においては、日本における危機管理態勢の特性を確認するため、歴史的背景を整理し、地方自治体における危機管理態勢の現状と課題並びに地方自治体における退職自衛官の活用状況について明らかにする。そして、第3節においては、地方自治体の危機管理能力向上に資する退職自衛官の活用法の一つとして、軍事的専門分野に係る危機管理コンサルタント業務に特化した特定非営利活動法人（NPO 法人）の一案について提示する。

第1節 諸外国における危機管理態勢の状況

本節では、日本の危機管理態勢の状況と比較するため、諸外国における危機管理態勢の状況について整理する。

1-1 米 国

米国では2001年の9.11同時多発テロを契機として「国土安全保障に関する国家戦略」（2002年）を策定し同戦略において、米国の関連機関を動員、組織化することを戦略目標とし、分散された国土安全保障の機能を再編・統合し、より強固なテロ対処能力を確保する必要性が強調された。翌2003年に、それまで政府の100以上にのぼる関連機関が国土安全保障の役割を分担していたが、国の安全保障に関する最終的な責任を負う単一機関として国土安全保障省(The Department of Homeland Security: DHS)を設置した¹⁰。

DHSは、米国内のテロ攻撃の防止、テロに対する脆弱性の削減、テロ攻撃や災害による損害の最小化を使命とし、沿岸警備隊や連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency: FEMA)などテロ対策に関係する8省庁の22の政府機関を統合し、4局1官房、職員約18万人の官庁組織である¹¹。

その隷下のFEMAは、DHS設置前の1979年に設立された組織であり、連邦準備局、国防民間準備局、連邦災害援助局、全米消防局等、連邦政府内の複数の省庁に分散していた国

⁸ 自治体防災関係部局に在職する退職自衛官の状況として、佐官以上が全体の80%以上であったとの調査結果がある。中林、辻岡「退職自衛官の自治体在职状況と課題」307頁。

⁹ 同上、303-312頁。

¹⁰ 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘 有事、国民は避難できるのか』国書刊行会、2022年、40-41頁。

¹¹ 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘』41-42頁。

内危機管理に関する組織・権限・機能が大統領直下の単一組織として集約された¹²。

1970年代後半、州政府や連邦議会では、それ以前の大規模災害の経験から危機管理の効率化による負担軽減を求め、核攻撃を想定した民間防衛(Civil Defense)¹³用の資源を自然災害対策に活用する「デュアル・ユース(Dual Use)」の実現が提唱されるようになった。それを受け、新たに登場したのが「全災害対応型アプローチ(All-Hazards Approach)というコンセプト¹⁴である¹⁵。米国内で発生する大規模自然災害、人為的な重大事故、他国からの軍事攻撃、テロ等に至るあらゆる緊急事態を想定し、準備、対応、復旧、被害軽減の各機能を共通化して包括的な危機管理システムを構築することを目指すこととなった¹⁶。

FEMAはこのコンセプトに基づき創設された組織であり、生物事故、サイバー事故、原子力・放射能事故等の特殊な事象に対しては専門知識を有する省庁が主導的に対応している。またFEMAは、2003年に新設されたDHSを構成する「独立部門」であり、長官をトップとし、7,672名の常勤職員(10,600名の非常時対応要員)を擁する組織である¹⁷。FEMAの業務内容は多岐にわたり、国家レベルの包括的な緊急事態管理計画・システムの形成にはじまり、災害時の連邦・州・地方・民間組織間の調整及び直接的な対応・復旧支援、平素から能力向上を目的とした補助・教育事業、被害軽減目的の保険事業等がある¹⁸。

さらにFEMAには、緊急事態管理研究所(Emergency Management Institute: EMI)という全国を対象とした研修センターがある。EMIでは、危機管理に携わる人々全体、すなわちFEMAスタッフ、災害関連職員、連邦政府のパートナー、州や地方の危機管理者、ボランティア組織等を対象とし、地方、州、連邦各レベルの危機管理に関する教材やトレーニングコースのほか、講師派遣による遠隔地での学習コース、ネット上のオンラインコース等も提供し、様々な需要に応じており、400以上のコースを提供している。また、EMIのウェブベースの遠距離学習プログラムは62コースあり¹⁹、研修内容は、緊急事態管理に関する歴史、法的な問題、政府間連携、社会的脆弱性の問題、ストレス管理、災害の予防・準

¹² 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘』46-47頁。

¹³ ジュネーブ条約第一追加議定書第61条において、民間防衛は「敵対行為又は災害の危機から文民たる住民を保護し、その直接的影響からの回復を支援し、生存に必要な条件を整えるための人道的任務」と定義されている。

¹⁴ 危機管理に対する考え方として、災害や危機の原因となるハザード(hazard,危機要因)は、ハリケーン・洪水・地震のような自然現象、化学物質流出や大規模停電のような技術的事故、さらに軍事攻撃・テロといった人為的なものまで多岐に及ぶが、オールハザード・アプローチと呼ばれるコンセプトは、危機管理の制度や計画の形成において、自然・技術・人為の各種ハザード対策に共通して必要となる能力・技術・資源の整備に重点を置く姿勢や取り組みのことである。その狙いは、危機管理に割くことができる資源が限られる中で、同コンセプトに基づいて高度の汎用性を有した包括的かつ一元的なシステムを構築することにより、運用上の効率性や経済性を確保することにある。そのメリットから、米国はもちろん、近年では欧米圏を中心に多くの国で採用されている。伊藤潤「米国の国内危機管理におけるAll-Hazardsアプローチ」武田康裕編『論究 日本の危機管理体制－国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房、2020年、55-56頁。

¹⁵ 他方、OECD加盟国のうち、重大リスク管理に関する国家戦略を構築している国の中でオールハザード・アプローチを採用していないのは、日本、チリ、エストニア、イスラエル、トルコの5ヶ国である。OECD, *Government at a Glance 2017*, Paris, 2017, pp. 208-209.

¹⁶ 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘』47頁。

¹⁷ 同上、48頁。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 岡村光章「米国連邦緊急事態管理庁(FEMA)と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』2012年6月。

備・対応・回復及び意思決定、チームビルディング、テクノロジー等を教えている²⁰。

また、官公庁職員や住民に対して、自然災害対応に係る知識・技能だけでなく、NBC テロ等に対応する知識・技能を教育する機関があり、国民全体の民間防衛意識や同能力の向上に寄与している。

米国においては、各州での各種事態等に対しては、基本的に各州で対応することとなっているが、ハリケーンによる広域大規模災害や大規模又は州で対応できないテロ等に関しては、DHS や FEMA といった連邦政府機関が横断的に関係省庁・州・民間等と調整して一元的に対応している。

1-2 ドイツ

ドイツは、国防政策を大きく軍事防衛と非軍事防衛とに分け、両者を一体として国防政策の基本にするという「総合防衛」体制をとっている。非軍事防衛は NATO の民間非常事態計画に対応して 4 分野に分けられ、それぞれの実施法にあたる法律が定められている。非軍事防衛の中でも、戦時に関しては連邦が、非戦時（自然災害など）に関しては連邦構成主体（ラント(Land)：州）が責任を持つという形で二重体制がとられてきたが、冷戦後に合理化の機運が高まり、1997 年の「市民保護再編法」によって一本化された。これに伴い、それまで市民保護を所管してきた連邦市民保護庁は廃止され、その任務・機能は連邦行政管理庁内の第 5 局（市民保護本部）へと受け継がれた²¹。

しかし、巨大な米国の DHS とは異なり、連邦行政管理庁は人員約 2,400 名のごく小さな組織であり、市民保護本部はその一部に過ぎない。このため、市民保護本部の活動は平時の人員訓練や他の省庁・地方自治体への支援に限られていた。これに対して 2002 年、米国同時多発テロ事件等を踏まえて『ドイツにおける住民保護の新戦略』が策定され、2004 年には市民保護本部を再び庁に格上げする形で連邦市民保護・災害救助庁（BBK）が設立された。現在、BBK には危機管理を担当する第 1 局、非常事態対策・重要インフラ・国際業務等を担当する第 2 局、技術・研究及び公衆衛生（CBRN²²対策含む）を担当する第 3 局、教育訓練を担当する第 4 局が設置されている。特に第 1 局は統合情報・シチュエーション・センターや警報システムによって非常時に各州と連邦の調整機能を果たすほか、平時には非常事態対応システムによる災害データベースの提供等を行っている²³。

連邦レベルが保有する民間防衛官庁としては、技術支援庁（THW）もある。こちらは民間防衛を実施するうえでの実動部隊になるが、75,000 人に及ぶ人員の大部分がボランティアで構成されている。ドイツの徴兵制度においては、7 年間、「市民保護や災害防護の名誉職的救助員として業務」に従事することで兵役（10 ヶ月）が免除されることになってお

²⁰ FEMA, *NDEMU Curriculum & Programs*, <https://training.fema.gov/ndemu/curriculum/>, accessed on Dec.19, 2024；イギリスの自治体職員の危機管理教育は、CCS(Civil Contingencies Secretariat:民間緊急事態事務局)が所管する EPC(Emergency Planning College:緊急事態計画研修所)において、自治体職員等に対する教育訓練を実施しており、年間延べ 7,000 名程度の参加者を受け入れている。笠井武志「自治体における全庁型防災・危機管理体制構築に向けた人材育成プログラムの開発」2023 年 3 月、5 頁。

²¹ 小泉悠「米欧露に見る民間防衛体制」『軍事研究』2011 年 7 月号、213 頁。

²² Chemical:化学（兵器）、Biological:生物（兵器）、Radiological:放射性物質、Nuclear:核（兵器）を表す。

²³ 小泉「米欧露に見る民間防衛体制」213-214 頁。

り、これによって人員を確保している。ボランティア救助員は 120 時間の基礎訓練とその後の専門訓練を経て救助業務に携わることになる。THW は元来、核戦争時の民間防衛を目的として発足したものであるが、現在では災害対処へと主任務がシフトしつつある²⁴。

一方、連邦を構成する各州も民間防衛に大きく関与している。シェルターの維持・管理や消防隊等による自己防護活動（平時の備えや緊急時の応急措置等）などがその主な内容であるが、自治体の力を超える事態が発生した場合には、連邦軍及び連邦国境警備隊の出勤を要請することが可能である。また、市民保護再編法では、市町村はドイツ赤十字社とといった救援団体²⁵を利用できるとも規定されている²⁶。

加えて、BBK の運営するアカデミーにおいて、州・市町村の指導者を対象とした指導者養成のシミュレーション等が行われている²⁷。

1-3 その他の国々

その他の国々として、フランス、スイス及び韓国の民間防衛体制について述べる。

はじめに、フランスの民間防衛体制について、民間防衛を統括しているのは、省庁間連絡危機管理オペレーション・センター（COGIC）である。COGIC は内務省内に設けられているが、国家警察、国家憲兵隊、陸海空軍、消防、国鉄、気象庁、フランス赤十字、外務省等から連絡官を受け入れ、非常時には情報の一元化と関係各機関の活動を調整する統合司令部としての役割を担っている。センター内には 15 の部局が設置されているが、民間防衛に関して中心的な役割を果たしているのが民間防衛・安全保障局で、地方当局との連携や警戒情報の発信を行うほか、軍から供出された約 1,500 人の人員を民間安全保障・訓練・介入部隊として保有しており、自前の災害（CBRN 含む）対処能力を保有しているのが特徴である²⁸。

国防省は独自に統合軍民活動グループ（GIACM）を有している。GIACM は 2001 年に設置された組織で、約 150 名の小規模な部隊ながら、緊急人道援助、復旧復興支援、民間救援組織の活動のための環境整備等を担う。陸軍が主体だが、空・海軍、予備役、民間人等も参加している²⁹。³⁰

地方レベルでは、フランス全国を 7 つに区分する民間防衛管区³¹、その下のレジオン³²、さらにその下のデパルトマン³³という順で民間防衛が組織されている。民間防衛管区の知

²⁴ 小泉「米欧露に見る民間防衛体制」214 頁。

²⁵ 救援団体として他に、労働者サマリア人連盟、ヨハネ騎士修道会事故救済団、マルタ騎士修道会救済団等がある。

²⁶ 小泉「米欧露に見る民間防衛体制」214 頁。

²⁷ 笠井「自治体における人材育成プログラム開発」6 頁。

²⁸ 小泉「米欧露に見る民間防衛体制」214 頁。

²⁹ 内務省及び国防省以外の省庁も、民間防衛に責任を負っている。内務省を含む各省庁には高等防衛文官（HFD）というポストが置かれ、所属省庁の関連する民間防衛措置を監督するほか、国防次官、各民間防衛管区の知事、参謀総長、国土作戦防衛総検査院、他省庁の HFD と恒常的に連絡をとって民間防衛措置について協力し合う。

³⁰ 小泉「米欧露に見る民間防衛体制」214 頁。

³¹ パリ、北部（リール）、西部（レンヌ）、南西（ポルドー）、南部（マルセイユ）、南東（リヨン）、東部（メッツ）の 7 つに区分。

³² region: 行政区域の「県」より上位の行政区域で複数の県を含む区域のこと。

³³ department: 行政区域の「県」のこと。

事は軍と調整して民間防衛計画を作成するほか、域内の国家警察や自治体警察の指揮・監督、軍隊の動員、徴用・徴発等を行う権限を持つ。防衛管区内のレジオン知事は域内の経済防衛（国防のための物資集積やインフラ利用の確保、国防に必要な労働力の調査・利用）を、その下のデパルトマン知事は市民保護や公益施設・資源の保護、資源の集積・利用及びインフラの利用に関する責任を持つ。単なる文民保護を超えて、軍事的防衛とのリンクがかなり強く意識されているのが特徴である。地方レベルでの実動部隊は消防隊で、職業消防士約 35,000 人、ボランティアの消防団員（16～60 歳）約 20 万人のほか、パリとマルセイユについては、軍³⁴が消防を担っている³⁵。

次に、スイスは、民間防衛を国防政策の中を含めた総合防衛政策をとっており、1962 年に「民間防衛法」を制定、翌 1963 年には民間防衛庁を法務警察省内に設置した（1998 年に連邦防衛・市民保護・スポーツ省へ移管）。民間防衛庁の主任務は、訓練・教育（軍や他の省庁の教育・訓練の調整、地方自治体の民間防衛教育の支援、民間防衛指揮官の養成、民間防衛養成センターの運営等）、民間防衛インフラの設置・維持、民間防衛用資材（工具等）の備蓄を主任務としている。また、1990 年以降、民間防衛庁内部に国家非常事態オペレーション・センターが設けられ、自然災害や事故（放射能・化学物質による汚染、ダム決壊、衛星落下等）を 24 時間体制で監視している。異常を感知次第、関係省庁に対応を要請するのが任務である。職員は 26 名体制と小規模であるが、非常事態発生から 4～6 時間以内に軍の専門家を含む 200 名を動員できるとしている³⁶。

さらに「スイス・セキュリティ・ネットワーク」と呼ばれる非常事態用通信システムを整備し、警察・消防・医療機関・市民保護支援隊・国境警備隊・軍の間で円滑な連絡を可能とする体制づくりがされている。実際に民間防衛を担う部隊は、市民の中から広く集められる。スイスでは市民権を有するすべての男子に民間防衛の義務が課されており、兵役についていない男子（兵役修了者、兵役拒否者）または女子の志願者が民間防衛任務に就くことになる。加えて、2004 年には「民間防衛法」が改正され、警察・消防・医療機関間の連携強化、武力紛争及び全国的な規制・訓練・調査研究に関する連邦の管轄の明確化、災害及び緊急事態に関する州の管轄の確認、訓練・動員期間短縮による負担軽減等が盛り込まれた³⁷。³⁸

最後に、韓国の民間防衛体制は、1975 年の「民防衛基本法」によって始まったが、その前身は朝鮮戦争の最中の「民防空」、1951 年に制定された「防空法」に遡る。その後、民防空という用語を民防衛に改め、「民防衛基本法」が制定された³⁹。

³⁴ パリ陸軍消防旅団及びマルセイユ海軍消防大隊。

³⁵ 小泉「米欧露に見る民間防衛体制」215 頁。

³⁶ 同上、216 頁。

³⁷ 小泉「米欧露に見る民間防衛体制」216-217 頁。

³⁸ スイスの民間防衛に関して特徴的なのはシェルターの充実度である。1963 年に制定された「避難所建設法」によってスイスでは住居の建設にあたり地下シェルターの設置が義務付けられており、国民の 95%（旧式含むと 100%）をシェルターに収容可能である。

³⁹ 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘』63 頁。

韓国において民防衛⁴⁰が導入された背景には、安全保障上の理由と災害対策上の理由の二点が見られる。前者には、朝鮮戦争が「休戦中」の分断国家であるという韓国の置かれた立場からの北朝鮮に対する警戒心の高さである。他方、後者は、都市化と産業化が進むなか気象変化による災害が増加したため、国民の安全を守り経済的な損失の最小化を図る必要があったからである⁴¹。

民防衛事態において政府は、国務総理（首相）が民防衛に関する事項を総括・調整し、国民安全処長官の補佐を受ける。民防衛については国務総理所属の中央民防衛協議会において審議を行っている。地域社会は、民防衛を遂行するため、地域及び職場単位で民防衛隊を置くことと規定し、全国民が義務を誠実に履行しなければならないとしている⁴²。

民防衛隊は、「地域民防衛隊」と「職場民防衛隊」に大別されており、職場民防衛隊は国家及び地方自治体の機関や公共機関の職員によって構成される。地域民防衛隊は「統・里民防衛隊」と「市郡区民防衛技術支援隊」に分かれており、前者は該当する統・里に居住する民防衛隊員によって構成され、後者は消防・防空・医療・電気・通信・土木・建築・化学・生物・放射能の技術を持った者で構成される。韓国の男子には兵役の義務があり、兵役の義務を終えた後は予備軍に参加し、予備軍を終えた者はさらに民防衛隊⁴³に参加する規定になっている。民防衛隊の平常時の任務は、警報態勢の確立、退避施設及び統制所の設置・管理、民防衛のために必要な物資・装備の備蓄、灯火・音響管制の訓練、消防及び化学・生物・放射能汚染防止装備の設置・管理、民防衛教育訓練等がある。他方、民防衛事態発生時及び発生するおそれがある場合の任務として、警報及び退避、住民統制及び疎散、交通統制及び灯火管制、消化活動、人命救助及び医療活動、不発弾等危険物の警告、破損した重要防護施設の応急復旧、民心安定のための啓蒙等がある⁴⁴。

以上のように、韓国では北朝鮮という直接的な脅威への有事に備え、民間防衛組織が各自治体等に設置され、官・軍・民の連携が整えられている。

1-4 小 括

諸外国の危機管理体制は、それぞれの国が置かれている地理的条件と、それによる災害の多寡と態様及び被害の程度、並びにそれぞれの国が歩んできた近隣諸国との紛争関係を含む歴史的な道に大きく依存するとされている⁴⁵。

⁴⁰ 「民防衛」の定義は、「民防衛事態」から「国民の生命と財産を保護するために政府の指導下に国民が遂行しなくてはならない防空、応急的な防災・救助・復旧及び軍事作戦上必要な労力支援等のあらゆる自衛的活動」であるとしている。「民防衛事態」は、「戦時・事変またはこれに準ずる非常事態」、「統合防衛事態」及び「災害事態の宣布または特別災害地域の宣布などの国家的災害、そのほかに国民安全処長官が定める災害事態」と規定している。国と地方自治体はこうした事態から国と地域社会の安全を保障し、国民の生命と財産を守ることが求められ、すべての国民は民防衛に関する義務を誠実に履行する義務を負っている。

⁴¹ 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘』63頁。

⁴² 同上、64頁。

⁴³ 民防衛隊は、20歳から40歳までの国民の男子によって組織される（一部の条件に該当する者は除く）。一方、男子のみに多大な負担を強いているとの指摘もあり、近年では様々な自治体において、志願者による女性民防衛隊が作られるようになってきている。また、年間10日、総計50時間の範囲で民防衛に関する教育と訓練を受けなくてはならず、教育及び訓練命令を受けた者はこれに応じ、民防衛隊員は隊長と教官の訓練上の命令に服従しなくてはならない。

⁴⁴ 日本安全保障戦略研究所編『「ウクライナ戦争」から日本への警鐘』64-66頁。

⁴⁵ 平嶋彰英「日本の危機管理体制」武田康裕編『論究日本の危機管理体制－国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房、2020年、29

米国をはじめとする前述の諸外国の危機管理態勢は、基本的に各自治体・州毎に、発生した災害等に対応することとなっており、各自治体等の対応能力を超える場合に政府機関等が一元的に対応することとなっている。また、日本と異なり、民間防衛組織が各自治体等に存在し、各自治体等の行政組織や政府機関等と連携して、災害等の緊急事態に対応している。さらに、米国やドイツ等のように、危機管理に係る官・民に対する教育機関が存在し、自然災害だけでなく NBC テロ等への対応を含んだ多様な教育内容及び柔軟な教育方法をもって、行政職員や市民等の危機管理に係る知識・技能の向上を図っている。

第2節 日本における危機管理態勢の状況

本節では、日本の特性を確認するため、日本における危機管理態勢の歴史的背景等を整理して、地方自治体における危機管理態勢の現状と課題並びに地方自治体における退職自衛官の活用状況について明らかにする。

2-1 第1次世界大戦から第2次世界大戦までの間

日本における危機への対応としては、古くは平安時代の刀伊の入寇、鎌倉時代の元寇等が見られるが、これらは日本の全国土の防衛ではなく、局地的な対応であったと考えられる。日本国家としての組織的な危機管理体制の構築の始まりは、1937年（昭和12年）に制定された防空法に基づく、国民を含めた国土防衛（国土防空）であると考えられる。

国土防空の考えは、第1次世界大戦における欧州での空襲による国土の被害を踏まえ、1919年（大正8年）に陸軍より、航空機に対する空中防御の必要性が訴えられたことが萌芽となり、加えて1923年の関東大震災時の東京警備上の教訓を踏まえ、陸軍より更に必要性が訴えられた。その後、陸軍を中心として昭和初期から防空演習が実施され、年を経るにつれ、演習は大規模化し、国民の動員も強化され、その過程で防空に関する法整備の必要性が高まり、1937年に防空法が制定された。

この防空法により、防空は国民の義務となるとともに、1939年に内務省の警防団令により警防団が発足して自治体の防空組織が整備される等、国民総動員体制の下、国土防衛体制が構築されていった⁴⁶。

以上のように、太平洋戦争時の国土防空体制において、軍・官・民が一体となった危機管理態勢が構築された。しかしながら、日本における民間防衛の嚆矢とも言える、国土防空体制に係る民間防衛に対する国の指導はあっても、地方自治体の責務と整理されていたと考えられる。終戦後、この体制は解体され、戦後、新たな危機管理態勢が構築されていくこととなるが、明治憲法下における自然災害への危機管理対応は、実は戦後とさして変わらず、地方自治体の責務が中心とされていたことは見逃してはならない⁴⁷。

頁。

⁴⁶ 土田宏成「近代日本の「国民防空」体制」神田外語大学出版局、2010年、39頁-283頁から要約。

⁴⁷ 川口朋子「戦時下建物疎開の執行目的と経過の変容」『日本建築学会径角形論文集』第76巻第666号、2011年、1509-1511頁；水島朝徳「防空法制から診る戦前の国家と社会」『立命館平和研究』第16号、2015年3月、2-5頁；財団法人日本消防協会『消防団120年史』近代消防社、2015年、121頁。

2-2 現 在

2-2-1 危機管理の考え方・経緯、組織体制等

戦後直後から自然災害への対応を中心に形成されてきた日本の危機管理体制は、戦後に新たに発足した憲法下での地方自治重視の体制の下で、地方自治体の責務とする体制を前提に、分権的・分散的に構築されてきた⁴⁸。

また、戦後の危機管理⁴⁹は、外国の武力攻撃やテロの脅威からの国民保護と、自然災害からの防災に分離されてきた。地震や台風による風水害を始め幾多の甚大な被害をもたらした自然災害にさらされてきた日本においては、朝鮮戦争という重大な危機に対応して自衛隊の前身となる警察予備隊や保安隊の創設等が行われたものの、先の大戦の影響もあってか、有事における対応が議論となることはほとんどなかった。その一方で、戦後直後から大規模な自然災害が相次いだことから、緊急事態への対処については自然災害からの防災を目的とした法制が先行して整備が行われた。こうした歴史的経緯の中で、危機管理法制、緊急事態法制は自然災害を中心として構成されることとなった。また、その体制については、阪神・淡路大震災等の大きな災害が発生する度にその反省に基づき見直され強化が行われてきた。日本が本格的な有事法制の整備に乗り出したのは2001年米国同時多発テロ後のこととなり、2004年に整備された国民保護法制は、極東有事に備えたアメリカとの日米安保体制との関連から有事関連法制の関係で整備されることとなったものの、有事における具体的な民間防衛の要素を欠いたまま、自然災害時の危機管理緊急事態対応の延長線上で法制が整備されたと言っても過言ではないだろう⁵⁰。

このように、日本の危機管理体制は制度設計上、外国の武力攻撃やテロの脅威からの国民保護の要素を欠いたまま整備されてきた感は否めない。このため、外国の武力攻撃時の国民保護から危機管理体制を築いてきたアメリカやドイツ等が、危機管理全般について、All-hazardsアプローチと言われる、政府の指揮命令が一貫して末端まで貫徹される体系となりやすいのに対し、日本の危機管理体制は分権、分散的になっている⁵¹。⁵²

次に、危機管理に係る関係行政組織についてであるが、自然災害等へ対応する防災行政は主に内閣府（防災担当）、火災や救急等に対応する消防行政は総務省消防庁、特殊災害（武力攻撃災害、原子力災害、化学災害、テロ、パンデミック等）に対応する危機管理行政は、災害・事故等の内容に応じ、各実動機関所管省庁（警察庁、消防庁、国土交通省、

⁴⁸ 平嶋「日本の危機管理」31頁。

⁴⁹ 広く危機管理の定義をみると、内閣法第15条から「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう」と示されている。緊急の事態とは、国民生活を脅かす様々な事態として、大規模自然災害、重大事故、重大事件、武力攻撃事態、その他（新型インフルエンザ等）と整理されており、大規模自然災害と重大事故に関しては災害対策基本法と原子力災害対策特別措置法、武力攻撃に関しては事態対処法と国民保護法に基づき対処することになっている。

⁵⁰ 平嶋「日本の危機管理」42頁。

⁵¹ 平嶋「日本の危機管理」41頁。

⁵² 日本の危機管理法制は、民間防衛の適用範囲を防災にまで広げる形で危機管理を進めてきた諸外国とは異なり、日本では防災が先行し、有事の国民保護制度の整備は遅れたと言える。そうした背景や、第二次世界大戦の反省、さらには戦後の憲法と地方自治法の下で、危機管理法制も、国・地方自治体の関係が、極めて分権的・分散的に構築されているという特色があると言われている。平嶋「日本の危機管理」29頁、51頁。

海上保安庁、防衛省)、原子力規制委員会、各府省庁の防災関係部局等が、それぞれの所掌に関して分担して対応しつつ、内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)が、政府全体の見地から、総合調整等を行っている。また、自然災害や原子力防災は主に内閣府、国民保護や鳥インフルエンザ等のパンデミックの緊急対応は主に内閣官房、加えてテロは警察庁が主に対応している。さらに、国民保護については総務省消防庁が、鳥インフルエンザ対応では厚生労働省が大きく関与している⁵³。

以上のように、日本の危機管理体制は、分権的・分散的に構築されているが、緊急時には、初動において内閣官房等が一元的に関係省庁等を調整する体制となっている。

2-2-2 地方自治体における危機管理態勢の現状と課題

日本の危機管理システムは、独立した権限を有する各所管省庁が、平時の縦割り構造を維持しつつ、有事に際しては組織を横断する水平的調整が実現可能であることを前提として組み立てられている。中央省庁の縦割り構造は、地方自治体と垂直的に連携することで高い管理能力を発揮する一方で、系列外の部局や自治体間の横断的連携が制約される⁵⁴。

そこで、横断的連携を確保するため、危機管理部署が設置されている。各都道府県ホームページ等から防災やテロ対処を目的とする危機管理部署の所在を調査すると、4つのタイプに類型化できる。①知事公室内に設置、②独立した部局、③総務部局内に設置、④総務以外の部局(県民生活部、県民環境部等)であり、独立した部局を設置している割合が高い。これは、救助・医療・被災証明・物資・産廃など広範かつ専門的な総合調整を円滑化するため、多くの要員を揃えた結果である。一方、総務部局への設置は、事態の規模・内容に応じ、内包する人事部署と連携し迅速に応援職員を集められる利点もある⁵⁵。

次に、地方自治体の財政及び職員数の全般的な状況であるが、地方自治体における財政及び職員数をスリム化してきた経緯があり、1994年の328万人をピークとして2023年4月現在で280万人となっており48万人減少、すなわち15%もの削減が行われている⁵⁶ことになる。これらの状況は、中央よりも地方ほど厳しいものと考えられる。

続いて、危機管理部局の職員の配置状況、危機管理に係る職員の訓練、国民保護行政の状況及び研修受講状況並びに過去の災害対応時の課題となる事例を述べる。

まず、はじめに危機管理部局の職員配置状況であるが、総務省消防庁が2009年に発表した調査結果⁵⁷によれば、「危機管理(防災)部局は防災等に専務しているか、他の業務を兼務しているか」を確認したところ、専務と答えた団体数は347であり、全体の約20%であった。兼務と答えた1,384団体に対して、「兼務の場合、危機管理(防災)専任スタッ

⁵³ 永田尚三「ガラパゴス化するわが国の危機管理」『改革者』2019年1月、49頁。

⁵⁴ 武田康裕「安全神話は崩壊したのか」武田康裕編『論究日本の危機管理体制－国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房、2020年、10頁。

⁵⁵ 加藤健「地方公共団体の危機管理体制」武田康裕編著『日本の危機管理体制』(芙蓉書房、2020年)103-107頁;「編成」『各都道府県HP』2024年12月18日閲覧。

⁵⁶ 「地方公共団体の職員数」『総務省HP』https://www.soumu.go.jp/main_content/000608426.pdf、2024年12月19日閲覧。

⁵⁷ 「地方公共団体の風水害凶上型防災訓練の実施要領のあり方に関する調査研究報告書(平成20年度)」の作成の一環で行われた全国の基礎自治体・広域自治体へのアンケート調査。

フが配属されているか」と追加質問したところ、1,091 団体（79%）が「いいえ」と回答している⁵⁸。2015 年の調査結果であるため、防災専任職員等の配置が漸増していると推測されるものの、傾向として市町村は、防災等に対して行政リソースを十分に配当していないと考えられている⁵⁹。⁶⁰このことから蓋然性のより低い国民保護やNBC テロ等の事態への対応に係る行政リソースの配当は、より一層不十分であると考えられる。

また、危機管理に係る訓練の状況であるが、全国の都道府県と市区町村を対象とした、地域防災計画等に基づく図上シミュレーション訓練に係る国（総務省消防庁）の調査結果によると、過去 5 年間に図上訓練を実施したと答えた団体は、市区町村では 1,732 団体中 609 団体、全体の 35%の団体しか訓練を行っていないことが明らかとなった⁶¹。2008 年度の調査結果であるため、図上シミュレーション訓練の実施団体は増加しているかもしれないが、中小規模の市町村では、未実施の団体も少なくないと考えられる⁶²。

さらに、自然災害以上に事態の展開を予測するのが困難なはずの国民保護行政では、日常的に実施されている訓練や計画の策定において、まず避難ありき、となっている。そして、自宅が損壊しているわけでもなく偶然にテロ等の現場に居合わせた不特定多数の施設利用客や周辺住民を、無傷の自治体職員が避難所に誘導することが、ルーティン化している⁶³。国民保護の最も根幹的な措置は避難であり、その避難の形式は多様であるが、国民保護では行政誘導避難に偏重している。そのことは、事態の展開を予測するのが困難な武力攻撃やテロにおいては、国民をかえって危険に曝す措置であると、宮坂は警鐘を鳴らしている⁶⁴。

続いて、自治体における災害対応能力の向上に係る研修状況であるが、小規模自治体ほど困難であることが指摘されている。消防庁防災課が 5 県⁶⁵及びその他各県の 174 市町村を対象に 2012 年に行った調査⁶⁶では、危機管理部署の着任時に研修を実施、あるいは研修への派遣を行っているのは、県で 79.5%、市町村で 52.1%であり、また指定都市や中核市、施行時特例市と比較して、一般市や町村といった比較的規模の小さい自治体ほど実施していないことが報告されている。加えて、自治体職員の人材育成に関する問題意識として、職員が多忙で人員が不足し研修に派遣することが難しいことや、職員が異動してしま

⁵⁸ 胡哲新「地方公共団体における風水害対策及び図上訓練の実態について」『季刊 消防防災の科学』No.97、2009 年夏号、財団法人消防科学総合センター、41 頁。

⁵⁹ 飯塚智規「市町村の機能的災害対応のための体制構築に関する研究」『法政治研究』第 6、2020 年 3 月、70 頁。

⁶⁰ 行政職員の災害対応経験の有無について、明治大学危機管理研究センターが 2014 年に実施した調査によれば、都道府県・市・特別区の行政職員でも災害対応経験を有するのは全体の 35%、被災地でのボランティア経験を有するのは 22%に過ぎない。つまり、組織規模が大きい市町村においても、災害対応に従事したことのある職員が不足していると考えられている。飯塚「市町村の機能的災害対応」80 頁。

⁶¹ 胡「地方公共団体における風水害対策」43 頁。

⁶² 飯塚「市町村の機能的災害対応」92 頁。

⁶³ 宮坂「避難のトラップ」139 頁。

⁶⁴ 宮坂「避難のトラップ」155 頁。

⁶⁵ 高知県、静岡県、兵庫県、新潟県、神奈川県。

⁶⁶ 辻岡綾他「災害対応コンピテンシー・プロフィール検査紙による自治体職員向け災害対策専門研修事業のインパクト評価」『地域安全学会論文集』33 巻、2018 年、291-299 頁。

うためスキルの確保と維持が難しいことや、さらに研修派遣のための予算の確保が困難と
いったことが示されている⁶⁷。

最後に、自治体の大規模災害対応における課題の事例として、以下の3つを挙げる。

第一に、2011年3月に発生した東日本大震災の際、宮城県気仙沼市では、地域防災計画
の人員配置では人員不足のため初動対応である被害の全容把握と対応、避難者対応、国、
県や応援自治体との連絡調整など対応が十分できなかったことが報告されている⁶⁸。

第二に、2015年9月に水害を経験した茨城県常総市では、事前に地域防災計画の内容に
ついて、災害対策本部会議構成員も含めて職員が理解しておらず不徹底だったことや防災
訓練が形骸化し実質的な訓練が不足していたことに伴い、役割分担が明確になっていなか
ったことなどから、災害時の初動対応ができていなかったことが報告されている⁶⁹。

第三に、2016年4月の熊本地震では、壊滅的な被害が発生し、自治体の部局を越えて全
職員が対応する必要があったが、災害対策本部の業務内容を多くの職員が理解しておら
ず、部署間の連携要領等が不明確だったため、初動対応の連携ができなかった。また、業
務継続計画を大部分の職員が認識していなかったことから通常業務と災害時優先業務の判
断ができず、初動対応として重要な被害の把握と対応、避難者対応、物資の受入れや配
布、応援チームの受入れ等の業務が遅れたと言われている⁷⁰。⁷¹

以上のように、地方自治体の危機管理態勢、就中、危機管理部署の現状は、財政上・職
員数上、スリム化の影響を受け、平素の防災関連業務を行うことだけでも手一杯の状況で
あり、災害対応能力の向上に係る研修を受講する機会も制約されていると推測される。ま
た、災害対応能力の向上に資する各種訓練も形骸化し実相と乖離等するとともに、発災時
の組織内の初動対応・連携においても不十分な点が生起している状況であることが明らか
になっている。防災対応上の各種課題を抱えるなか、国民保護やNBCテロ等の事態への対
応に係る業務は、より一層深刻な状況であると容易に想像できるだろう。

2-2-3 地方自治体における退職自衛官の活用状況

地方自治体の防災・危機管理部門には、2024年3月末現在、全国46都道府県に109
名、476市区町村に556名の計665名の退職自衛官が危機管理監等として在職している。
防衛省・自衛隊と地方自治体の連携を強化することは、地方自治体の危機管理能力の向上
につながるため、防災監等への再就職支援の強化に取り組んでいる⁷²。

自治体へ採用されている防災監等の自衛官在職中の階級については、佐官以上が全体の

⁶⁷ 荒木裕子他「基礎自治体における職員向け防災研修の実態から考える県域を対象とした研修の役割」『地域安全学会論文集』37巻、
2020年11月、351頁。

⁶⁸ 宮城県気仙沼市『東日本大震災 災害対応記録集』2019年、1-47頁。

⁶⁹ 「平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書」2015年、19-21頁。

⁷⁰ 総務省「熊本地震の被害と対応」『平成28年版 消防白書』<https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/h28/items/special1.pdf>、2024年12
月23日閲覧。

⁷¹ 熊本市『熊本地震復興手記集「声」』2020年、67-68頁。

⁷² 防衛省『令和6年版 日本の防衛』475頁。

80%を越え、特に1佐(34.7%)と2佐(28.7%)の割合が高くなっている⁷³。陸上自衛隊の場合、1佐もしくは2佐職の職務として一般的には連隊(最大1000人規模の部隊)の指揮官や、連隊の上級部隊である師団・旅団(2000-6000人規模)やこれらを統括する方面隊(数万人規模)あるいは陸上幕僚監部・統合幕僚監部といった中枢部署における幕僚などが挙げられる。このことから、自治体の防災関係部局に在職する退職自衛官の多くが、1000人規模の部隊の指揮を執った経験や、より大きな規模の部隊を運用するための計画を立案、作成し、かつ運用を行った経験があると考えられる⁷⁴。

また、自治体での職位の位置付けについては、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、三役の直下で各部局長を統括する危機管理監的職責、他の部局長と並んで三役を補佐する部局長的職責及び防災関係部局長の下で業務に従事する課長的職責の4つのイメージで大きく分類したところ、少なくとも74.1%が課長級以下の職位に従事していることが判明している⁷⁵。したがって、大多数が課長以下の役職において、平素は地方自治体の縦割りの組織体制下、地道な調整等により、防災関連業務等を行っていると推測される。

退職自衛官の自治体防災関係部局への主な就職動機については、第一に「自身の能力・経験の活用」(76.8%)、第二に「地域・自治体の防災力向上」(42.3%)となっている。また、退職自衛官本人の3割程度が勤務先の自治体に地縁や自衛官時代の業務上の関係を持っていることが明らかになっており⁷⁶、少なからず、地縁等の何らかの地域性は、就職先の就職動機として影響があると考えられる。

次に、退職自衛官が従事している防災関係業務であるが、防災訓練等の企画、立案、実施や庁内外での啓発・人材育成、自衛隊の災害派遣等の調整が主な業務であり、その他の業務として、議会对応、三役への助言等を行っていることが明らかになっている⁷⁷。

内閣官房が毎年度公表している「自衛隊員のうち管理職隊員(特別の機関、地方支分部局等を含む本省課長・企画官相当職以上⁷⁸)であった者の再就職状況」のうち、最新の令和5年度分の状況は、公表合計242件であり、再就職先の区分ごとにみると、営利法人が147件(60.7%)、国又は地方公共団体の機関が30件(12.4%)、その他の非営利法人が24件(9.9%)、学校法人、社会福祉法人又は更生保護法人が15件(6.2%)、一般社団法人又は一般財団法人が9件(3.7%)、公益社団法人又は公益財団法人が8件(3.3%)、自営業が8件(3.3%)、独立行政法人が1件(0.4%)となっている⁷⁹。なお、国又は地方公共団体の機関の

⁷³ 2017年の中林の調査によると、防災関係部局に在職する退職自衛官の84.9%が陸上自衛隊出身であり、これは2016年3月末の各自衛隊の現員数(実際に所属している自衛官の人数)の構成と比較しても、自治体の防災関係部局に在職する退職自衛官に占める陸上自衛隊の割合が多い。

⁷⁴ 中林、辻岡「退職自衛官の自治体への在職状況」307頁。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ 同上、308頁。

⁷⁷ 中林、辻岡「退職自衛官の自治体への在職状況」308頁。

⁷⁸ 自衛官：1等陸佐、1等海佐又は1等空佐以上(一部を除く)、事務官等：行政職俸給表(一)7級以上の者又はこれに相当する者(一部を除く)。

⁷⁹ 「自衛隊法第65条の11第6項の規定に基づく自衛隊員の再就職状況の公表」『内閣官房HP』

過去3年間の再就職の割合は約9～16%を推移していることから、令和5年度の12.4%の割合は、過去3年間の平均的な値となる。国又は地方公共団体の機関のなかに防災監等に再就職した者の人数が含まれていると考えられるが、事務官等を除く1佐以上の退職自衛官の数は12.4%未満と推測すると、地方自治体における防災監等としての再就職者数は、多いとは言えない状況であると考えられる。

また、2011-2015年度の間での退職自衛官（幹部・准曹士）の業種別の就職状況によると、自治体防災関係部局を含む公務団体への就職は、全体に占める割合のうち、3%弱から6%程度と相対的に小さいことから、この中の更に一部である自治体防災関係部局への就職は規模の面では、かなり小さなものだと考えられる⁸⁰。

地方自治体における退職自衛官の採用状況を概観したが、自治体の危機管理（防災関係）部局で再就職している者は、現役時に佐官以上であった者が主であるが、退職自衛官の再就職先の割合で見ると、全体の割合に比して多くはないことが明らかとなった。地方自治体側にとっては財政上の問題、退職自衛官側にとっては、就職先との地縁等との関係性の有無などが、多少なりとも影響していると考えられる。

また、従事している業務は、防災業務が主であり、当然ながら国民保護等に係る業務も含まれていると推測されるものの、国、地方自治体、住民等が危機管理部局に対して自然災害への対応を重視・期待している現状等を踏まえると、国民保護・NBCテロ等の事態の関連業務は、限定的であると考えられる。併せて、自然災害偏重型危機管理の考え方が根強い⁸¹ことを踏まえると、危機管理部局に防災監等として退職自衛官を増員したとしても、組織要求として平素においては防災関連業務を優先して、国民保護・NBCテロ等の事態への関連業務は後回し等になることは否めないだろう。

2-3 小 括

系列外の部局等との横断的連携を確保するため、地方自治体では危機管理部署を設置し、危機管理態勢をとっているものの、現状は、財政上・職員数上、スリム化の影響を受け、平素の防災関連業務を行うことだけでも手一杯の状況であるとともに、災害対応能力の向上に係る研修を受講する機会も制約されていると推測される。また、災害対応能力の向上に資する各種訓練も形骸化し実相と乖離等するとともに、発災時の組織内の初動対応・連携においても不十分な点が生起している状況であることは、前述のとおりである。

また、地方自治体における退職自衛官の採用状況は、現役時に佐官以上であった者が主であるが、退職自衛官の再就職先の割合で見ると、全体の割合に比して多くはないとともに、地方自治体側にとっては財政上の問題、退職自衛官側にとっては就職先との地縁等との関係性の有無などが、多少なりとも影響していることが推測される。

さらに、従事している業務は、防災業務が主であり、国、地方自治体、住民等が危機管

<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjinkyoku/files/r05/siryou14.pdf>、2024年12月18日閲覧。

⁸⁰ 中林、辻岡「退職自衛官の自治体への在職状況」304頁。

⁸¹ 永田「ガラパゴス化する危機管理」48-51頁。

理部局に対して自然災害への対応を重視・期待している現状等を踏まえると、国民保護・NBC テロ等の事態の関連業務への従事の割合は、相対的に小さいものと推測される。

第3節 地方自治体の危機管理能力向上に資する退職自衛官の活用に関する考察

本節では、地方自治体の危機管理能力向上に資する退職自衛官の活用法の一つとして、軍事的専門分野に係る危機管理コンサルタント業務に特化した特定非営利活動法人（NPO 法人）について提示し、これに期待しうる効果について明らかにする。

3-1 国内における諸条件の分析

地方自治体の危機管理能力向上に資する退職自衛官の活用について考察する前提とするため、日本国内における諸条件について整理する。諸条件については、人材、予算・法制度、文化、一般財団法人等の危機管理コンサルトの状況、国民の働き方に関する意識等の観点から分析する。

はじめに、人材に関してだが、前節のとおり、退職自衛官の地方自治体の危機管理部局への再就職の割合が、退職自衛官全体の割合に比して小さく、1 佐以上の退職自衛官の割合も同様に大きくないことから、人材として活用する余地は十分にあると考える。

次に予算に関してだが、地方自治体における財政及び職員数をスリム化してきた経緯があり、1994 年の 328 万人をピークとして 2023 年 4 月現在で 280 万人となっており 48 万人の減少、すなわち 15%もの削減が行われていることになる。このような状況は、中央に比して地方ほど、厳しい状況であると推測される。2015 年に創設された「地域防災マネージャー制度」の創設によって、地域防災マネージャーの認定者の採用に伴う地方自治体への特別交付税の交付がなされている（1 名のみ/1 自治体）が、この特別交付税について 1 自治体当たりの交付人数を増やすことが、退職自衛官の防災監等への採用増加にとって望ましい一つの方策であるものの、予算の現状として容易ではないと考える⁸²。併せて、法制度に関してだが、前述の「地域防災マネージャー制度」における特別交付税の交付人数を増加する法改正が望ましいだろうが、予算の関係上、容易ではないと推測する。

加えて、文化に関しては、日本は地理的な要因から、歴史的に外国からの侵攻が少なかったものの、地震をはじめとする自然災害については頻繁に生起しており、そのことが日本の文化や日本人の危機管理に対する意識に影響を及ぼしている。危機管理体制は、それぞれの国が置かれている地理的条件と、それによる災害の多寡と態様及び被害の程度、並びにそれぞれの国が歩んできた近隣諸国との紛争関係を含む歴史的な道りに大きく依存すると言われてるように、日本の危機管理の考え方は、自然災害に偏重⁸³していることから、地方自治体における防災監等の業務も防災に偏重し、蓋然性の高くない国民保護・

⁸² なお、政府は「第 4 回 自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議」（2024 年 12 月 20 日）において、「地方公共団体の防災・危機管理部門における退職自衛官の採用の拡大、安定的な雇用と処遇の確保に向け、地域防災マネージャー制度について、財政措置を含め、その在り方について検討」と述べている。『防衛省 HP』
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jieikan/gijisidai/dai4/siryou1.pdf>、2024 年 12 月 24 日閲覧。

⁸³ 永田「ガラパゴス化する危機管理」48-51 頁。

NBC テロ等の事態への対応等を含めた防災以外の業務は、優先順位が下がり、後回しとなるか、又は関心が低いと考えられる。

さらに、一般財団法人等の危機管理コンサルトの状況に関しては、「防災士」を認定する NPO 法人日本防災士機構⁸⁴、「総合危機管理士」を認定する NPO 法人危機管理支援協会⁸⁵、地方自治体への危機管理に係る研修実績のある、人と防災未来センター⁸⁶等が存在するが、いずれも、自然災害に係る防災教育・研修を主な専門としており、国民保護・NBC テロ等の事態への対応等に係る危機管理能力向上に資する研修等は、基本的に行っていないようである。地方自治体や企業等の需要が、自然災害への危機管理に偏重しているためでもあるだろう。

最後に、国民の働き方の意識に関してだが、前節で述べたとおり、地方自治体の防災部署に在職した退職自衛官本人の 3 割程度が勤務先の自治体に地縁や自衛官時代の業務上の関係を持っていることが明らかになっており、少なからず、地縁等の地域性は、就職先の就職動機として影響があると考ええる。また、2025 年卒大学生の地元就職意識調査によると、6 割以上の学生が地元就職を希望しており、その理由は「両親や祖父母の近くで生活したいから」が 47.2%と最多で、その背景として、社会人生活への経済面・生活面での心配や将来の子育て・介護について備えたい意識があると分析されている⁸⁷。この調査は、大学生対象の調査結果であるものの、退職自衛官の退職時の 50 歳代においても、経済面や親の介護の心配は同様と考えられ、上記の大学生と同様の 6 割以上には至らなくても、該当する割合は小さくないだろう。さらに、厚生労働省の調査⁸⁸によると、副業を希望している雇用者数は増加傾向にあり、副業・兼業をはじめとした多様な働き方のニーズは漸増すると考えられることから、退職自衛官の活用上、地縁等の地域性、副業等を考慮した就業態勢の構築も重要だろう。

上記の分析を踏まえると、人材は確保する余地があるものの、新たな国の予算の確保や法制度の制定は容易ではないと推測されることから、現行制度等の範疇において実現可能な組織・団体等、例えば特定非営利活動法人(NPO 法人)を立ち上げ、組織的に退職自衛官を活用するとともに、地方自治体の課題で挙げられる国民保護・NBC テロ等の事態への対応並びに広域自治体に被害が及ぶ大規模自然災害等への対応に係る危機管理能力向上に資する分野において、その活用範囲を精選することが有益ではないだろうか。この際、退職自衛官個々の地縁等の地域性、副業等のニーズに対して、柔軟に対応できる就業態勢等にも留意することが必要であろう。

⁸⁴ 『日本防災士機構 HP』 <https://bousaisi.jp>、2024 年 12 月 19 日閲覧。

⁸⁵ 『危機管理支援協会 HP』 <http://cris-ma-su.in.coocan.jp>、2024 年 12 月 19 日閲覧。

⁸⁶ 『人と防災未来センターHP』 <https://www.dri.ne.jp>、2024 年 12 月 19 日閲覧。

⁸⁷ 「2025 年卒大学生 U ターン・地元就職に関する調査」『マイナビ キャリアリサーチ Lab HP』 https://career-research.mynavi.jp/research/20240509_7588/、2024 年 12 月 19 日閲覧。

⁸⁸ 厚生労働省「副業・兼業の現状①」 <http://www.mhlw.go.jp/content/11909500/000361727.pdf>、2024 年 12 月 19 日閲覧。

3-2 軍事的専門分野に係る危機管理コンサルタント業務に特化した特定非営利活動法人（NPO 法人）の設立による退職自衛官の活用

3-2-1 NPO 法人の優位性

国内の諸条件を踏まえ、現行制度等の範疇において実現可能な特定非営利活動法人（NPO 法人）を立ち上げ、組織的に退職自衛官を活用することを提言した。そこで、NPO 法人として立ち上げることの優位性について、行政組織又は営利団体（一般企業）として立ち上げる場合との比較を通じて、その優位性等を明らかにする。

はじめに、NPO 法人の利点であるが、活動に係る公益性、広域性、経済効率性が高いとともに、設立の手続きが比較的容易であり、他のアクター等からの障壁も少ないと考える。他方、不利点としては、寄付金等の多寡によって活動等が制約されることから、組織運営・存続上の安定性に欠けることがある⁸⁹。

次に、行政組織の利点であるが、活動に係る公益性、広域性が高いとともに、安定性が高いと考える。他方、不利点としては、無駄な組織・機能等が存立する傾向があり、経済効率性に欠けるとともに、設立の手続きが煩雑で、設立に際して他のアクター等からの障壁が大きいことがある。

最後に、営利団体（一般企業）の利点であるが、利潤を追求することが基本であるため経済効率性が高いとともに、設立に際して、手続きも容易で、他のアクター等からの障壁も小さいと考える。他方、不利点としては、利潤の追求やスポンサー等の影響もあり、公益性や広域性に欠けることがある。

退職自衛官を組織的に活用して、地方自治体の課題で挙げられる国民保護・NBC テロ等の事態への対応並びに広域自治体に被害が及ぶ大規模自然災害等への対応に係る危機管理能力向上に資する分野に特化して支援活動を行う上では、前述の利点を踏まえ、NPO 法人として設立することが最適であると考えられる。この際、不利点である不安定性については、当該 NPO 法人の社会的意義や活動内容において地方自治体だけでなく指定公共機関等にも関連性が大きいことから、その需要は小さくなく、それらの団体等から賛同を得ることで支援活動等に必要な寄付を継続的に受けることができ、安定性を確保することが可能であると推測する。

区 分	利 点	不 利 点
NPO法人 (特定非営利活動法人)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益性が大 ○ 広域性がやや大 ○ 経済合理性が大 ○ 設立に係る容易性（手続き等障壁が小） 	安定性に欠ける
行政組織	<ul style="list-style-type: none"> ○ 安定性が大 ○ 公益性が大 ○ 広域性が大 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 経済合理性に欠ける ○ 設立に係る困難性（手続き等障壁が大）
営利団体 (一般企業)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 経済合理性が大 ○ 設立に係る容易性（手続き等障壁が小） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益性に欠ける ○ 広域性、安定性にやや欠ける

表 1 NPO 法人等の利点・不利点（筆者作成）

⁸⁹ 雨森孝悦『テキストブック NPO(第3版)』東洋経済新報社、2020年、71-72頁及び188-241頁から要約；齋藤力夫、田中義幸編著『NPO 法人のすべて』税務経理協会、2020年、6-11頁及び30-31頁から要約。

3-2-2 当該 NPO 法人の設立目的、組織体制、主要業務等

地方自治体の危機管理能力向上のための退職自衛官の更なる活用に資する組織・団体の設立手段として NPO 法人が最適であるとの分析結果を踏まえ、軍事的専門分野に係る危機管理コンサルタント業務に特化した NPO 法人の設立について、その概要を述べていく。

当該 NPO 法人の設立目的であるが、「国民保護、NBC テロ等、並びに広域自治体に被害が及ぶ大規模自然災害等に係る危機管理コンサルタントに関して地方自治体を主対象として実施し、係る危機管理能力を向上させる」ことである。地方自治体以外では、指定公共機関や一般企業についても、対象として考慮している。

組織体制については、職員・会員（理事、事務局要員等）とボランティアを含む雇用者（コンサルタント業務の実施者）の 2 つに大きく分ける。理事は、NPO 法人の管理責任者として、事務局要員は NPO 法人運営に係る事務的業務の実施所掌として、雇用者は地方自治体に対するコンサルタント業務の実施者として編成し体制を構築する。このうち、雇用者については、軍事的専門分野に係る危機管理コンサルタント業務を実施することから、退職自衛官を採用するものの、係る専門的知見を保有している人材であれば、退職自衛官以外からも採用して、より多くの有能な人材を確保する。

コンサルタント業務の内容については、国民保護等の各種計画やマニュアル等の策定の支援、各種計画に基づく住民避難訓練等の企画・運営支援、広域・大規模災害を含む各種事態生起時における対策本部等の運営方法の教育訓練等の支援、当該自治体における職員、住民、地域の消防団員、防災士資格保有者等に対する啓蒙教育等が挙げられる。

コンサルタント要員の派遣方法については、地方自治体等の依頼内容に応じて現地又は遠隔での支援、1 名から複数の派遣、日帰りから数日間の派遣等、柔軟に対応する。この柔軟な対応は、コンサルタント要員の柔軟な働き方にも適応するためでもある。

業務の基本的な流れであるが、第一に、ニーズ側の地方自治体等から当該 NPO 法人に対して、コンサルト業務の依頼等を受け、次に依頼内容等を踏まえ、コンサルト要員を現地に派遣又は遠隔にてコンサルト業務を実施する。例えば、ある市役所から、「国民保護計画に係る住民避難訓練の企画・運営支援」の依頼が当該 NPO 法人に接した場合は、雇用するコンサルタント要員をもって、依頼元の市役所が策定した国民保護計画に係る住民避難計画やマニュアルを事前に確認し、次いで危機管理担当部署に訪問し、その市の特性に応じた住民避難訓練の想定、実施要領（図上・実員訓練等）を作成支援するとともに、訓練実施間の運営支援、訓練後の教訓の収集と関連する計画への反映に係る支援を実施する。

コンサルタント要員の運用等については、当該 NPO 法人に常時雇用される者と、それ以外の者（臨時雇用者）に区分し、臨時雇用者はコンサルト要員として事前に名簿登録（専門分野、現住所等）・管理しておき、ニーズ側の依頼内容や所在の都道府県等に応じて、派遣可能な要員を選定・調整し派遣する形式をとり、運用の柔軟性を確保する。この運用により、退職自衛官のうち、防災監等の職務に関心があるものの、募集援護する自治体との地縁等を含めた条件が合わず、他の業種に再就職する者や、自衛官退職後は防災監等の

防災関連分野以外の業種に関心があるため、副業的に危機管理コンサルタント業務に協力する意志のある者を人材として確保することが可能となるだろう。このことにより、政府・防衛省が推進している地方自治体の防災監等への退職自衛官の採用施策において人材等の競合は避けられると考える。

また、防災監等の職務を任期満了（退職）等した元自衛官等を当該 NPO 法人に採用することで、引き続き、防災監等で得た貴重なノウハウを保有した人材を確保することができるとともに、防災監等を退職した元自衛官にとっては、当該 NPO 法人が第 3 の人生と言ふべき再々就職先の候補となり、人材の受け皿の一つとなり得る。このことは、防災監等として勤務していた自治体等の各種事態等計画やその地域の特性に熟知したコンサルト要員の確保にも繋がり、より実効性のあるコンサルタント業務が可能となると考える。

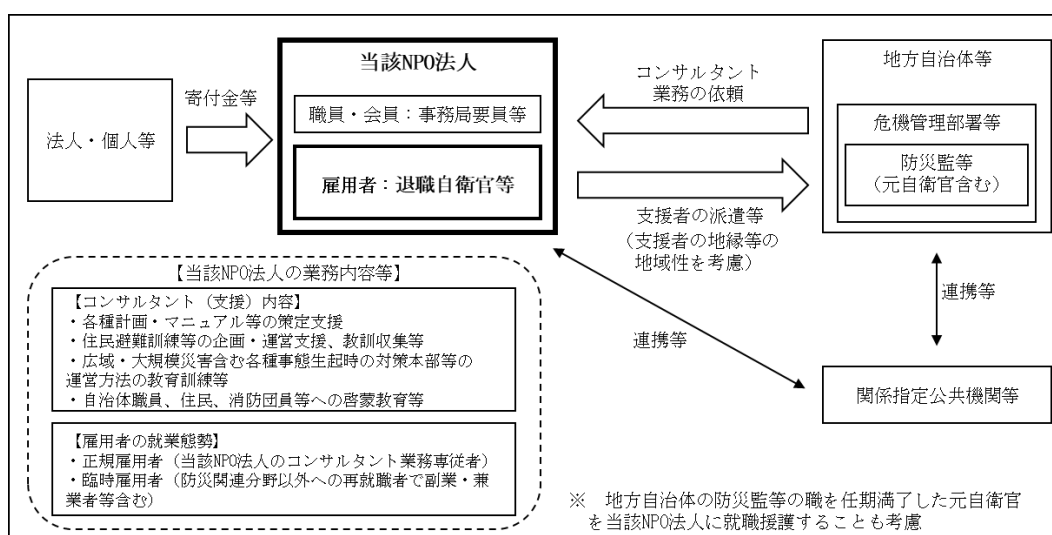


表 2 NPO 法人によるコンサルタント業務のイメージ（筆者作成）

3-2-3 当該 NPO 法人に期待する効果

当該 NPO 法人の設立により、地方自治体の抱える課題、すなわち危機管理部署における担当者の国民保護や NBC テロ等の事態に係る分野の知見不足等を起因とした関連計画の不備、関連する住民避難訓練等の実効性の不足並びに広域自治体に被害が及ぶ大規模自然災害に係る対応の不備等を改善できると考える。また、平素において国民保護、NBC テロ等、並びに広域自治体に被害が及ぶ大規模自然災害時の初動対応等の不備に係るコンサルタント業務支援を実施することで、当該自治体に防災監等として在職する元自衛官等を適時適切に支援できるものと考え。さらに、当該 NPO 法人が、地方自治体や指定公共機関等に対するコンサルタント業務を通じて得た危機管理に係る実績、教訓、人脈等のデータの蓄積・管理や人的・組織的ネットワークは、平時における日本全国の危機管理能力向上の基盤となるとともに、緊急時において官・民・自衛隊を横断的に繋ぐ、国内唯一の民間の組織・団体としての役割を果たすことができるのではないだろうか。

以上のことから、地方自治体等の国民保護、NBC テロ等の事態への対応能力、広域自治

体に被害が及ぶ大規模自然災害等への対応能力等、いわゆる軍事的専門分野に係る危機管理能力の向上に寄与することができ、当該 NPO 法人の設立は有益なものとなり得るだろう。

おわりに

地方自治体の危機管理能力向上のために、退職自衛官の更なる活用の考察を通じて、有益な方策の一つとして、退職自衛官を活用した軍事的専門分野に係る危機管理コンサルタント業務に特化した NPO 法人の設立について提言し、これに期待しうる効果について明らかにした。

この提言を通じて、地方自治体が危機管理上、抱える課題の一部を解決できるとともに、退職自衛官をより一層有効に活用⁹⁰することとなり、国・地方自治体としても、防衛省・自衛隊・退職自衛官個人としても、双方に有益になるものと考えられる。

しかしながら、この提言によって解決できる地方自治体の危機管理上の課題は、一部に過ぎない。特に、武力攻撃事態等における国民保護、NBC テロ等の事態への対応に関しては、諸外国と比べても大きく後れをとっていることは過言ではないとともに、自治体・民間・自衛隊の連携が十分とは言えないだろう。そもそも、武力攻撃事態等における国民保護、NBC テロ等の事態への対応等に係る軍事的専門分野に精通した組織は、日本では自衛隊等の一部の組織に限定されており、民間の組織・団体においては皆無と言えるだろう。

例えば、東日本大震災においては、多くの地方自治体の行政組織が被災し機能不全に陥ったものの、発災当初、自衛隊により現地に指揮所等を立ち上げ、自治体・民間・警察・消防等の活動を調整・連携させる機能を果たす等、自己完結能力の特性を生かした活動実績は、多くの国民の記憶に残っていることだろうし、筆者自身も当時、現地で任務に従事した経験から、その果たした役割を理解している。しかしながら、将来、武力攻撃事態等が生じた場合や、当該事態等と大規模・広域自然災害が同時に生起する最悪の場合には、自衛隊は主たる国防の任務に従事するため、地方自治体の責務である住民避難等に係る危機管理対応は、地方自治体をはじめとした自衛隊以外の組織等で対応せざるを得なくなるかもしれない。

そのため、提言した NPO 法人が、有事において自衛隊に代わって地方自治体をはじめとした官・民・警察・消防・自衛隊等を繋ぐ橋渡し役等として、将来的に発展させていく必要と可能性があることを付言しておきたい。

最後に、本論文で研究できなかった地方自治体の抱える危機管理態勢上の他の課題や、退職自衛官の活用上の他の課題とそれらの解決の方向性等については、他の研究に委ねたい。

⁹⁰ 政府は「第 4 回 自衛官の処遇等改善に関する関係閣僚会議」（2024 年 12 月 20 日）において、「自衛官の担うべき業務の整理を引き続き検討するとともに、退職自衛官を中心とする法人・団体への業務委託などを含む、部外力としての退職自衛官の活用の在り方について検討」と述べている。『防衛省 HP』<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jieikan/gijisidai/dai4/siryou1.pdf>、2024 年 12 月 24 日。