

フォーカス2

自治体や企業の防災・ 危機管理部門で活躍する 自衛隊OB

当学会理事（軍事アナリスト） 西村 金一



はじめに

東日本大震災以降、自治体や企業において防災・危機管理についての関心が高まっている。東日本大震災では、危機管理において、自衛隊の活動が評価されるとともに、自衛隊OB（指揮官経験者）が宮城県や岩手県の県庁内で危機管理監等として活躍したことが注目されるようになった。

とはいえ、自衛隊OBが自治体や企業に就職し、そこで危機管理の役割を担っていることについて、日本の社会全体にまで知れ渡っていない。実際に、危機管理の専門家からも、「今の自治体の危機管理体制は、危機事案に対応できていない」ということをよく耳にするからだ。これは、自衛隊OBが自治体の防災・危機管理部署に就職していない時期のことであり、現在は、多数の元自衛隊OBが自治体に就職することによって、危機管理体制は徐々にではあるが改善されてきている。

伊豆大島の土砂崩れのケースでは、状況判断の誤りや対応の遅れがあったものと考えられるが、ここには、危機管理監として自衛隊OBが勤務していないという悔やまれるケースであった。

自治体や企業で勤務する自衛隊OBの活躍とそのノウハウについて、①自治体防災関係部署への自衛隊OBの就職状況、②自治体危機管理部署の実態、③自治体及び企業の危機管理部署と自衛隊OBの配置例、④自治体・企業で勤務する自衛隊OBができること（期待されること）、⑤自衛隊OBが身につけている危機管理のノウハウ、⑥自衛隊OBがクライシスマネージャー講座を受講することの必要性、の6項

目について紹介する。

なお、この記事内容は、自衛隊を定年退職して自治体や企業の防災・危機管理部門に再就職した人たちにインタビューをした内容、当学会講師の講義内容及び私の経験を踏まえて作成している『防災・危機管理必携』（教育参考図書）の内容の一部を紹介するのである。

1. 自治体防災関係部署への自衛隊OBの就職状況

東日本大震災では、自衛隊の活動がメディアで大きく取り上げられ、同時に被災地等の自治体で勤務する自衛隊OBが、自衛隊の災害派遣部隊との調整や連絡等で大きな役割を果たしたことなどが注目された。また、東日本大震災以降、南海トラフ巨大地震や首都直下地震に対する備えの必要性が急速に高まり、これらの動きが自治体による自衛隊OBの採用を後押ししたことなどから、2012年3月末時点で、244名の自衛隊OBが、県庁や市町村の防災・危機管理部署で活躍している（表「自治体防災関係部署への自衛隊OBの就職状況推移」参照）。

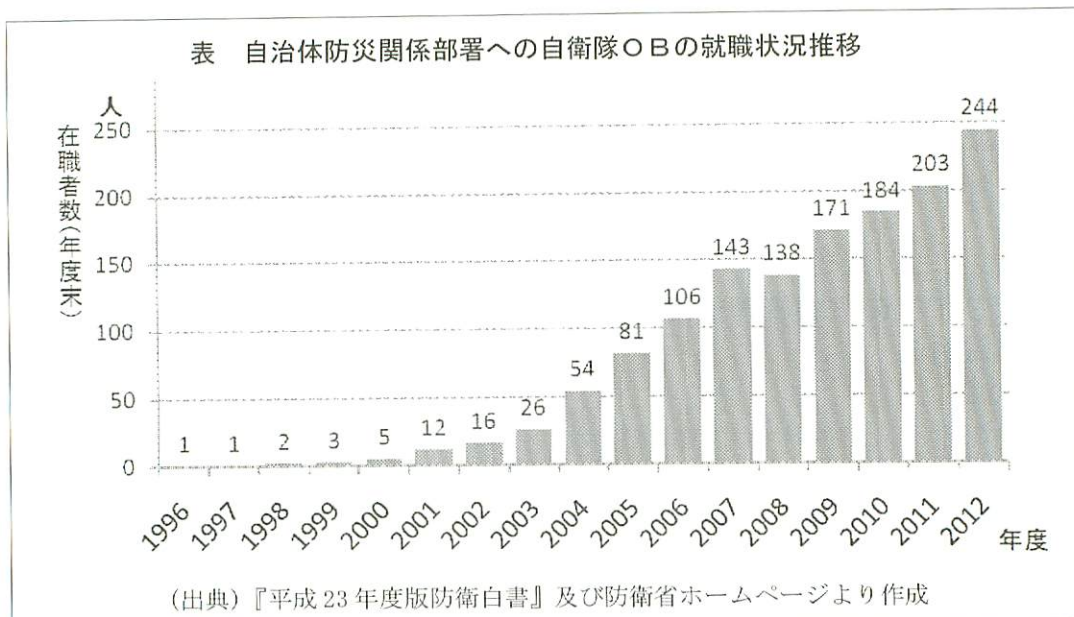
採用が始まった頃は、都道府県に再就職することが多かったが、現在は、ほぼ全ての都道府県に自衛隊OBが採用されていることから、最近では市町村へ就職する自衛隊OBが増加している。

2. 自治体危機管理部署の実態

(1) 自治体危機管理部署の組織

市役所は、一般に防災・危機管理部署の規模が小さ

表 自治体防災関係部署への自衛隊OBの就職状況推移



く、少ないメンバーで防災・危機管理にかかわるすべての事務を行わなければならない。それに対して、県庁では防災・危機管理部署は、防災部署と危機管理部署とに課単位で分かれていることが多く、しかも多くの職員を抱えていることから、それぞれの職員に役割が分担されている。

「防災・危機管理部署に勤務する職員数に関する総務省消防庁の調査(2006年)」では、道府県で平均26人、市は約10人という結果だった。

また、阪神・淡路大震災以降、市町村においても防災・危機管理担当部署が設けられているが、そのような部署が設置されたがゆえに、一部の市町村職員に「防災・危機管理は担当部署でやるもの」という意識も生じさせているとの報告がある。特に小さな自治体では、首長以下、全庁的に危機に備えるのは当然のことである。新潟県中越地震(2004年)で被災した当時の山古志村(現長岡市)村長の長島忠美氏は、中越地震が発生した時、職員を集めて「今日から全課を廃止して災害対応課にする」と言ったと語っている。

(2) 自治体の初動体制の整備

危機事案は、昼夜を問わず突然発生するケースが多い。豪雨の場合には数時間前あるいは1時間ほど前でないとは危機発生の兆候が現れない時がある。それらが、夜間や休日に発生した場合は、警告を発する判断や初動体制の迅速な立ち上げの適否が、住民の生命を守ること、そしてその後の応急対策活動の成否を左右する。

一般に、都道府県においては、職員が宿日直体制をとり、さらに緊急時に参集する要員を指定して待機体制をとっているところが多いが、市町村では、非常

勤の嘱託職員が庁舎で待機し、事案が発生すると、緊急参集職員に電話で連絡する体制をとっているところが多い。市町村によっては、消防本部と連携して初動対応に備えているところもある。

(3) 防災・危機管理訓練の実情

自治体内で職員を対象にした訓練が行われているが、防災・危機管理以外のどの部署でも恒常業務を持っているため、全庁的な防災訓練を行うのは困難なのが実情だ。

地域防災計画やBCP(事業継続計画: Business Continuity Plan)に、自治体の各部署の役割が明示されているが、それを実際に理解し、災害発生時に活かすことができる職員は少ない。特に市町村では、恒常業務が忙しく、防災を研究する時間もない。

東日本大震災の年の8月、千葉県では県下の市町村に対して災害対応に関わる検証作業の一環としてアンケート調査を行った。「災害対策本部の設置訓練は行っているか」との質問に57%の市町村が「行っていない」と回答し、「図上訓練を行っているか」という質問にいたっては、89%の市町村が「行っていない」と回答した(回答市町村数: 54市町村)。千葉県は、日本経済新聞社産業地域研究所が編纂した『自治体の防災力』においても、上位を占める市町村が多い県であるが、それでも訓練を実施することへのハードルは高い。

自治体の防災危機管理体制について、防災・危機管理組織を作り、そこに専門的な危機管理監等を配置してきてはいるが、未だ不十分なところが多い。危機管理監等を配置しても、その整備は始まったばかり

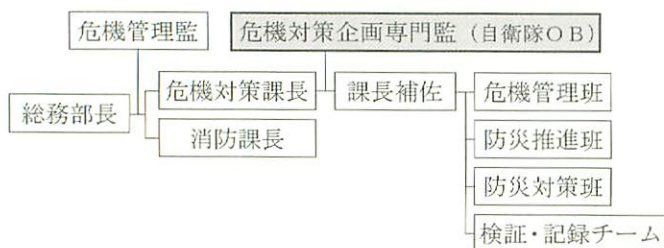
で、危機事案への対処のための体制の整備や教育・訓練などが未だ道半ばの状況である。早急に体制を整備して、そこで働く要員の能力を高めておく必要がある。

3. 自治体及び企業の危機管理部署と自衛隊OBの配置例

(1) 宮城県庁の場合

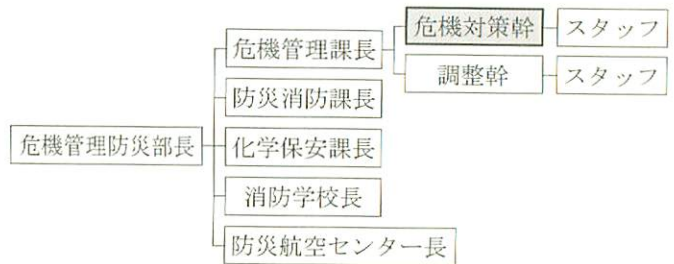
東日本大震災で被災した宮城県では、総務部のなかに危機管理の施策を推進し総合調整を行う次長級のスタッフである危機管理監が設置され、ラインとして危機対策課と消防課が設置されている。危機対策課長の下に、危機対策の企画と調査を掌理する危機対策企画専門監がスタッフ的に設置され、課長の下には課長補佐、危機管理班、防災推進班、防災対策班、検証・記録チームが設置されている。危機対策企画専門監は課長級のポストであり、自衛隊OBが就いている。東日本大震災で災害対策本部が設置された際には、災害対策本部事務局が設けられ、事務局長に危機管理監が就き、危機対策企画専門監は、危機対策課長、消防課長とともに事務局次長として事務局長を補佐した。

具体的な話になるが、震災初期、県庁職員の多くが、機能的に活動できない状態に陥り、全般をコントロールできず、被害状況の早期把握と関係機関との調整などに支障をきたした。また、所管省庁による業務の壁、県庁内の複数の部を跨ぐ調整や担当部署の不明確な業務が生じた。県庁職員は3日目ぐらいから、気力と業務処理能力が低下し、また、精神的にダメージを受けて治療を要する者も散見された。そのような中、自衛隊OBの危機対策企画専門監は、非常事態が長期間続き、体力的な限界状態にあったにもかかわらず、事務局の運営を仕切って県の危機管理に貢献した。「大震災の時に、自衛隊OBの危機対策企画専門監が配置されていなかったら、県庁自体が混乱していたかもしれない」という声を聞く。



(2) 埼玉県庁の場合

埼玉県では、総務部や他の部と並列の危機管理防災部が防災・危機管理を所掌している。危機管理防災部長の下に危機管理課・消防防災課・化学保安課・消防学校・防災航空センターが設置され、危機管理課長の下に調整幹と危機対策幹が配置されている。危機対策幹の下に危機管理担当、地震予防・復興支援スタッフがいる。危機対策幹には自衛隊OBが就いている。

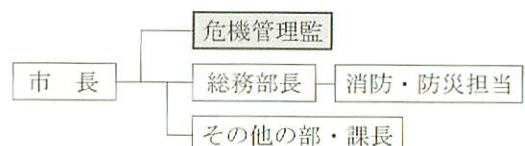


(3) 浦安市の場合

浦安市の場合、危機管理監は、「市民の生命・身体または財産に重大な被害が生じ、または生じる恐れのある『緊急事態への対処』及び『緊急事態の発生の防止』を統括し担任する職員」として、防災・危機管理に関わる市長に特別な補佐として配置されている。総務部長が防災や消防の実務を所掌しており、通常、危機管理監の下にスタッフはいない。

危機管理監は、平常時には防災・危機管理に関する提言や市の職員や市民に対して危機管理意識の啓発などを行っているが、災害対策本部が立ち上がると災害対策本部長（市長）の直接的な補佐として、災害対策本部を統括する。普段は、危機管理に関する各部横断的な提言、市民・職員に対する危機管理意識の啓発、各部の防災マニュアルの指導などを行っている。

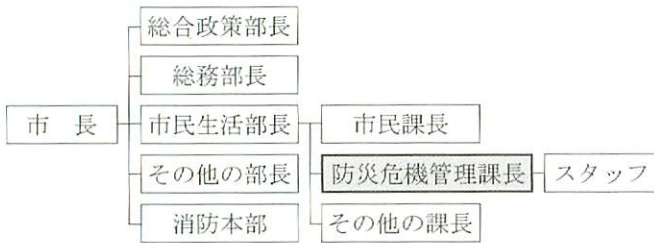
東日本大震災において、浦安市は市域の86%が液状化の被害を受け、ライフラインも壊滅的な被害を受けたが、自衛隊OBの危機管理監は、自衛隊の主力が東北地域に派遣されている状況においても、市長の補佐として災害対策本部をまとめ、自衛隊の一部が浦安市に展開されるよう調整するなど、災害の初動からの的確に対応して、浦安市の災害からの復帰に大きく貢献した。



(4) 流山市の場合

流山市では、市民生活部が防災・危機管理を所掌している。また、市民生活部と横並びで消防本部が設置されている。流山市の防災危機管理課は、市の防災・危機管理の総合調整を行っており、流山市防災会議の運営、地域防災計画の作成や国民保護計画に関する事務、防災行政無線の保守管理や防災用食料等の備蓄等を所掌している。また、総合防災訓練の開催や自治会等の自主防災組織の支援、り災証明の発行事務等も行う。

自衛隊OBの防災危機管理課長は4人のスタッフとともに、地域防災計画や事業継続計画の作成はもちろんのこと、総合防災訓練を企画・実行し、自治会へも防災講話に出向くなど、積極的に市民との交流や対話を行っている。



(5) スルガ銀行の場合

自衛隊OBの山口氏が平成23年、静岡県沼津市に本店を置くスルガ銀行の経営企画部・危機管理対策部長として採用された。スルガ銀行は、東北地方を中心に甚大な被害が発生した3.11東日本大震災を受け、自然災害等に対する防災対策を更に強化したいとの考えから、2名の自衛官OBを採用し、銀行プロパー社員の3名体制で危機管理対策部を立ち上げた。

山口氏は、危機管理対策部では、防災対策の基本となる方針や防災体制、防災に関わる社内規則、保有している各種の防災用のツール、支店の配置と施設等の現況、災害対策に関わる法令等、各種の災害シナリオや被害想定並びに3.11東日本大震災をはじめとした大きな災害の教訓、中でも金融機関としての教訓事項などを把握して、危機管理業務を改善している。この際、国や行政が行う危機管理と民間企業の危機管理で「同じものは」・「異なるものは」何かと言う観点、これまで当社が行ってきた防災・危機管理対策の「できているものは」・「できていないものは」何かという観点から自衛隊で得てきた知識や経験をベースに現況を把握することから危機管理業務を行っている。

同氏は、当社の業務を実施する際、「自衛官時代に

修得した状況判断や思考過程、戦術で行う幕僚見積、日々業務で作成する様々な計画やその実行、実動訓練からCPXなど幅広い各種の訓練の企画や実行のノウハウなどを、民間企業の危機管理のために多くのことを適用しているし大いに役に立っている」と述べている。

4. 自治体・企業で勤務する自衛隊OBができること（期待されること）

指揮官や幕僚（指揮官のスタッフ）の地位にあって災害派遣出動の経験をした自衛隊OBは、自治体・企業の防災・危機管理の場面で活躍できる能力を有している。特に以下の事項についての活躍が期待できる。

(1) 防災・危機管理に関する専門的知識と経験からの指導・助言

防災・危機管理に関して、専門的教育を受けている自治体職員は決して多くない。また、実際に災害対応を行った経験のある職員もほとんどいない。災害対策本部を開設し、被害様相や災害の応急対応の要領を検討するにしても、自治体でそれらをイメージアップできる職員は限られる。

防災・危機管理の経験を持つ職員が少ない中で、大隊長クラス以上の職務を経験した自衛隊OBは、部隊組織の指揮官として災害派遣出動の経験を有しているとともに、災害派遣場面の図上訓練などの訓練を数多く経験している。その経験から多くの知見を有しており、専門的な立場から指導・助言ができる。

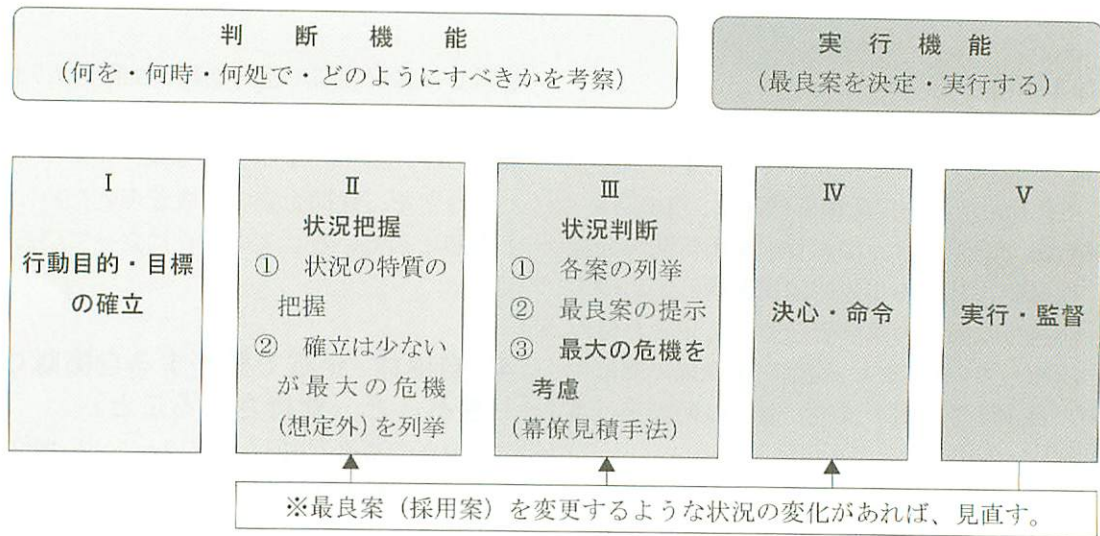
(2) 防災・危機管理事案対応の全般業務を担当

自治体の部長クラスでも、実際のオペレーションの体験はなく、迅速な命令や指示を出すことには慣れていないのが普通である。非常事態発生時には、地位的に高くても経験が少ない場合には全体をコントロールができなくなる。連隊長や大隊長として災害派遣を経験してきた自衛隊OBは、危機事態対処の経験もあり、組織を統括する能力を持っている。災害対策本部のマネジメント（運営）だけでなく、事案全体の対応についての能力がある。また、訓練計画の作成やそれを基に実施する図上訓練のノウハウを有していることから、経験の少ない職員に対しても効果的な訓練が実施できる。

(3) 自衛隊との架け橋

災害派遣や国民保護事態における自衛隊との連絡・

図 危機管理の思考過程・行動手順



調整は、両方の組織の特性を理解している者が窓口業務を担うことが適当である。

東日本大震災では、宮城県や仙台市の防災・危機管理担当部署に再就職した自衛隊OBは、自衛隊に最大限の支援活動を実施してもらうために、自衛隊の連絡幹部や自治体内の関係部署との調整の窓口として活躍した。

(4) 防災・危機管理のプロとしての信頼

防災・危機管理が国民的な関心事となった今、自衛隊OBは、自治体職員のみならず地域住民からも、防災・危機管理のプロとして頼られている。

5. 自衛隊OBが身につけている危機管理のノウハウ

指揮官や幕僚を経験した自衛隊OBが身につけている危機管理のノウハウには、阪神大震災・東北大地震・日航機墜落などの災害救助に直接参加した経験、戦略・戦術場面を使用した戦術能力・状況判断能力、部下部隊を指揮する実員指揮能力、スタッフ見積(幕僚見積)、情報活動能力などがあるが、その中から危機管理業務に携わる方々に参考となる事項を紹介する。

(1) 危機管理の思考過程・行動手順

危機管理の思考過程・行動手順には、判断機能と実行機能がある。判断機能(行動方針の確立)では、リーダー、トップあるいは指揮官(以下「リーダー」と呼称する)は、「誰が・何時・何処で・何をどうしたらよいのか」を決めなければならない。そのため、①生命・身体・財産を守るためなどの行動目的を確立する、②危機事案の状況、守るべきものの状況、使用できる組織とその状況などを掌握する、③陸上自衛隊の「幕僚見積」の手法を活用して、行動方針案をいく

つか列举し、最も適切な行動方針を決定する状況判断を実施する、ことが必要となる。

実行機能では、リーダーは、④スタッフの意見を参考にして「決心」するか、あるいはトップダウンで方針を示して、計画を作成し、その実行を命ずる。また、⑤状況推移又は実行の結節段階にはその実行の監督を行う。

危機管理のリーダーを直接補佐する者は、リーダーが決心する立場又は同様の思考過程での手順を踏んで考察して、意見具申を行うことが求められる。

(2) 指揮のポイントは(指揮の要訣)

指揮のポイントは、指揮する組織(部下達)を確実に掌握し、明確な企図の下に適時適切な命令を与えてその行動を律し、指揮する組織に職務を達成させることである。この際、指揮する組織への統制を必要最小限にして、「目標を達成するために何を実施しなければならないかなど」の自主裁量の余地を与えることに留意しなければならない。指揮する組織の掌握を確実にするため、良好な統御、確実な現況の把握及び実行の監督は特に重要である。

(3) 実行の監督

リーダーは、命令指示の実行状況およびその効果を確認して監督しなければならない。また、実行状況の確認により、目標達成上の問題点がある場合には、新たに必要な命令・指示を示さなければならない。

では、リーダーは危機の状況や対応の実行状況を把握するためには、どこに位置すれば最も適切かということになる。リーダーは、危機的状況を把握し、指揮する組織や関係機関との調整が容易な地点に位置する。通常、対策本部又は危機管理センター(以下「対策本部等」)において指揮するが、必要に応じて重

要な地点に移動して監督する。リーダーは、その位置を移動する場合には、常時、対策本部等との連絡を確保するとともに、対策本部等における業務の中断を防止する処置をとっておくことが必要である。

実際、現場に進出することにより、リーダーが予想していたことが行われていない、あるいは問題が存在していてもそのままになっていることに気付くことがある。また、現場には様々なヒントが落ちているとも言われている。危機事案が発生している現場に移動し確認して、そして直接指示を出さなければならないこともある。

(4) スタッフの状況判断要領

ア. 状況判断のポイント（状況判断の基本的要件）

職務を基礎として、何を、いつ、決定すべきかを適切に判断することが状況判断のポイント（状況判断の基本的要件）である。状況判断は、変化・推移していく状況に即応するように継続的に行われなければならない。このため、状況の進展に伴い必要な事項を適時に判断し、あるいは既に結論を得た事項についてもその結論に影響した要因の変化に応じて必要な修正を加えること。つまり、これまで予測・実施してきたことが変化する場合、例えば、「行動方針案（各案）を変更しなければならない状況の変化」「流れが変わった、今がターニングポイント」にあると感じたならば直ちに修正を加える必要がある。

状況判断に当たっては、考察する範囲は、いつまでか（時間的範囲）、どこまでか（地域的範囲）を適切に決定することが必要である。

イ. 危機管理のスタッフ見積（幕僚見積）

スタッフ見積（幕僚見積）は、危機において、①災害に関する担任地域の特色を考察する地域見積、②起こる可能性がある危機事案（災害など）とその規模を見積もる危機見積（情報見積）、③自治体の住民・インフラが受ける被害、その対策、対処するための問題点・制約事項、その際、独自に実施できるかを考察する兵站見積、④各部署の所掌事項が受ける被害、その対策、対処するための問題点・制約事項、その際、独自に実施できるかを考察する各所掌部の見積、⑤各種見積の①～④を踏まえ、自治体は何をすべきか、自治体で対応可能か、自衛隊や国に依頼するか、復帰のめどなどを考察する自治体行動見積（作戦見積）、つまり、行動方針（各案）を案出し、その比較・分析を行い、最良の行動方針（結論）を導き出し提示する。リーダーはスタッフの各見積を受けて、それを承認し決断（決定）する。決断されたならば、これまで実施してきた各見積を更に具体化して計画を作成する。

各部署も関係する細部計画を作成する。計画は決済されて、状況に合った結節の都度、関係部署などに命令あるいは指示という型式で示される。

スタッフ（幕僚）見積は、リーダーの状況判断の基になるものであり、あわせて他の部署のスタッフの参考資料になる。

スタッフ見積は、継続的にかつ適時適切に行わなければならない。内容の精粗は、緊急の場合など時間が無い場合や危機事案が発生する以前の準備段階での見積によって大きく異なる。よって緊急の場合には口頭やメモだけの場合もあるし、準備段階で時間の余裕が有る場合には文書にする。

(5) 訓練計画の作成と計画の検証

状況判断に基づき作成した計画が実際に実行可能かどうか、問題点があれば解決策を案出するために、図上訓練（MM：Map Maneuvers）を行う。これまでに実施した危機の準備、危機事案の兆候の段階、危機発生直後の段階、被害が最も大きい段階、回復しつつある段階に区分して実施する。

実施要領は、時間経過とともに被害状況を示しつつ、関係部署、関係機関の動きを入れる。その際、スムーズに行かないこと、問題点、これまで考察していなかった欠落事項などの問題点を明らかにして対策を考える。

図上訓練を実施することにより、実際に危機が発生したときに、危機管理関係者が関係部署や関係機関がどのように行動すればよいのか、何を依頼して調整すればよいのかを理解できるとともに、細かな指示を出さなくても、それぞれの組織が自然に行動できるようになる。

(6) 危機管理における情報活動

情報活動においては、「情報活動の4段」（第1段階：収集動力の指向（情報計画の作成）、第2段階：情報資料の収集、第3段階：情報資料の処理、第4段階：情報の使用）を適切に実施することが必要である。用語として情報資料（information：収集した断片資料）と情報（intelligence：収集後に処理－評価・分析・総合－されたもの）を使い分けることが重要である。危機における情報活動では、筆者の情報分析の長い経験から、特に危機の兆候をどのようにして掴むか、危機の状況を把握するために情報資料を如何に取るか、情報分析のその活用についてのノウハウを知っておく必要がある。具体的には、以下の12項目である。

1. 重要なところの情報が入ってこない。危機では情

報の空白地帯を認識する

- 何か変だ、おかしい、普段と異なるなどの直感を大事にする
- 何のための情報が必要か、どのような情報が必要かを明確に示す
これを関係各所に示しておくことによって、情報資料が自動的に入ってくる
- 情報資料の価値・正確性を正しく認識する
- ターニングポイントを示す情報資料にロックオンする
- 情報分析手法、情報見積手法を修得する
- 状況の継続的分析により、大きな流れをみる、そして将来を見通す
- 情報収集手段には何があるか、日頃から使用する手段を体験する
- 情報の記録を正確に、できたら専門の要員を就ける
- 重要な地点（現場）に移動して、直接見て確認する
- この情報は何を意味するのか、その影響は何かを常に考える
- 情報資料と情報との用語の違いを使い分けること

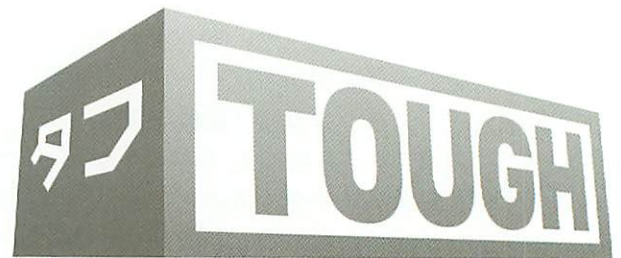
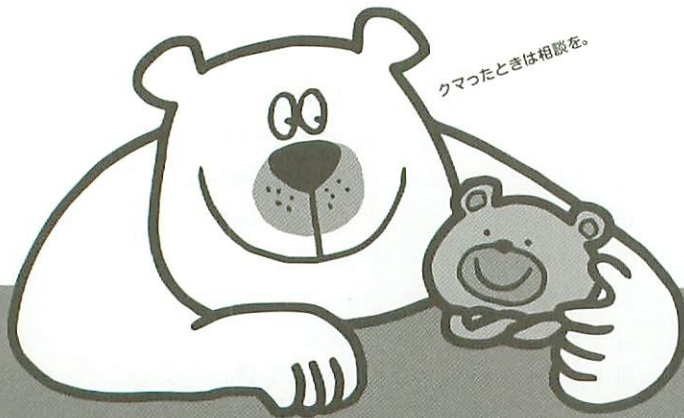
あとがき

自衛官はその勤務を通じて、実務的な危機管理能力を保有していると述べてきました。自治体の危機管理監を希望する人は、約3週間の「防災・危機管理教育」を受講します。しかし、自衛官の経験や受講する教育の内容から見ると、サイバーテロ、情報セキュリティ、管理者のメンタルヘルス、事業継続計画（BCP）、海外における日系企業及び法人保護、組織のマスコミ対策、パンデミック・インフルエンザ対応、多様なテロと災害への対応、司法からみたコンプライアンスなどの課目について欠落していると思われる。危機管理について経験を積んでいる方々にとっても、県民や市民あるいは企業で働く社員を守るために、多角的な教育や経験を積まれることを望んでおります。経験が無い方々にとっては、当然ながら、危機管理の専門的な分野で活躍してこられた講師の話を聴講されることをお勧めしたいと思います。

経験豊富な自衛隊OBもクライシス・マネージャー講座受講の必要性があると考えます。

立ちどまらない保険。

MS&AD あいおいニッセイ同和損保



タフな安心を、あなたに。

優しくするには強くならなきゃ。

あなたをさまざまなリスクから守るために、
自動車保険、火災保険、ケガの保険、
いろんな保険を、ひとつのシリーズで。
わかりやすくて頼りになる保険です。

あいおいニッセイ同和損害保険株式会社 〒150-8488 東京都渋谷区恵比寿 1-28-1 TEL 03-5424-0101 (大代表)