

論文名：『管理科学としての危機管理』（深見真希, 2012）

1.序論

□なぜこの論文を決めたのか。

政治・軍事の同盟国の条約や交渉において「無視」という言葉が使われていた。また、「無効」「破棄」「破綻」といった言葉が使われ緊張感のある会議、交渉に興味があった。そんなときに、庵野秀明監督の『シンゴジラ』を観ていて、ゴジラが出現して形式的な会議や、法律を解釈するシーンに興味を湧いた。

そこから緊急事態に政府がどのような組織を持っていて、どのような流れで対応しているのか疑問を持ちました。日本の危機管理の構造に興味を湧いて、日本の危機管理に関する論文を調べた。

2.本論

□論文の内容を要約

① 論文の目的

論文全体を読んでなにが目的だとおもいましたか？

→目的①：日本の危機管理の現状を明らかにすること

→目的②：日本の危機管理の問題における原因とその改善策を明らかにすること

② まとまり(章や節)ごとに要約

(I.はじめに)

日本の危機管理に問題がある。

どんな問題？→危機管理の定義が困難であることが問題である。

「危機」という概念が下位概念化してしまっている現状で、今後も続くと思われる。上位概念を通して全体を捉えることが必要で、危機管理の上位概念に相当するのが、Emergency Management。Emergency Managementとは、「緊急事態や災害に取り組む 様々な専門分野の人々と複雑なシステムをマネジメントすることに関する科学」と定義され、**応用管理科学**に位置づけられる。

2.本論

(II 危機管理という学問(管理科学としての危機管理))

(1) 1947年の民間防衛プログラムによって退役軍人の再雇用をする

→これにより治安維持や災害対応へ人員を配置出来る

→この配置の仕方が危機管理の始まり危機管理を米国が重要視

→連邦危機管理庁(FEMA)が設立

(2)実務学問としての危機管理(要約)

・合意形成のための教育

危機管理は行政の一分野→理解されないといけない

合意形成で理解される教育、理解させられる教育

・管理科学ソロソフィ

危機管理のタスクが何かを特定

→その遂行に必要な物を特定

→教育体系を整える

→教える場所を確保

→アメリカ全土で行った

・フィロソフィを支えるマルチレベル・アプローチ

災害はローカルで発生→災害の規模や性質で影響は現場レベル~国家レベルに至る

→一つの要因研究のみでは全体像理解できない

→マルチレベル分析が必要

・マルチレベルの議論→レベルアップするほど抽象的になりやすい

しかし、公教育を推進しようと思うと、概念、理論はシンプルに説明される方がいい。もっとも抽象度の高い部分の応用管理科学は、教育に有効である。

→危機管理の研究→概念整理をしながら実務等を対象とし、教育の枠組みをマルチレベルで構築していく作業

(III 危機管理の組織設計)

・アメリカの危機管理の理論構築

→組織論と同じ→組織構造と組織設計の議論に始まる

→危機管理は、対応、復旧、減災、準備の4つのフェーズに分けられる

→これに関わる中心的な組織主体

→二つのシステムに分けられる

→このシステムが上手く接合しそれぞれの能力が発揮する事にかかっている

2.本論

・被害を最小限に抑える事が大事

→ヒューマンエラーは回避→「第一線に対する権威と指揮命令権を独占する系列の組織」このライン組織が統制の基本である→トップから末端まで単一の指揮系統に結ばれた組織である→指揮系統は長くなると混乱→現場レベルで完結するのが妥当

(IV日本危機管理の設計)

(1)道具的組織

実働組織はいつでも使用可能な道具でなければだめ→平時の構造が緊急時の能力に直結する→道具的組織は組織の外形としては機械的組織なので放置すると、組織内政治等が蔓延する→そのため外部統制力が必要→最適な道具として設計される事が必要なのだ。

(2)機械的システムの即興的実行力

道具的組織のような機械的システムは「計画にないタスクを受け入れない」としてしばしば硬直性が問題になる→計画にあるかないかという事は、組織が「損失を最小限に抑える」事を目標とした時点で、所与の条件からチャレンジに変わる。

(3)科学的訓練設計

即興性は優れた状況認識から始まる→状況認識は「当該状況の本質に関して詳細な理解を発達させる事、その中心要素を理解している事」→基本的には個人の問題→現場は集団作業→集団レベルで共有→現場作業集団が集団過程に関する非技術技能を発展させられるような訓練開発が注目されるようになった。

(4)自治体の不確実性を抑制する国レベル自治体は、外部に由来する不確実性→そのまま内部に取り込まざるを得ない組織→ここでの不確実性が「組織の目的あるいは組織の成果と、それを実現するために用いられる手段や手順手続きとの関係が不明確で何をどのように行えばどのような成果が得られるかを事前に周知できない事」→目標と方法を明確にする努力が必要になる。

危機管理→当該地区のリスク評価に基づき危機管理政策を行う→予算制限がある中→自治体に任せる事には無理がある→そこで、方法論の確立に関する色々については、国による主導がある→しかし FEMA が指揮を取る事はない→常に現場に委ねられる。

(5)担当者のプロフェッション化

国が標準を策定→自治体を実施しなければ意味なし→実施を阻む担当者→モチベなしの要因→担当者のほとんどが大学教育を受けず

適切な能力を習得する前に→人事異動

中央政府職員→危機管理職務は、第二第三のキャリアでしかない→プロフェッショナルの強化

2.本論

(6)ライン人事

プロフェッション化→端的に言えば専門家権威→資格では不十分

危機管理の仕事が権威を持つには、危機管理を尊敬できるように現場出身者が権威ある職位につけるキャリア・パスが必要。

(IV.日本危機管理の設計)

じゃあ、日本危機管理を日本の危機管理を災害文脈で考察しようぜ！組織論からの提言を試みよう！？

(1)現場レベル：道具的組織の設置と科学的訓練

平時の組織と緊急時の組織に分ける事が大切→サービス組織である日本消防→実行能力の向上より自治体組織不確実性を低減することが優先される→消防を新しくし訓練によって質を上げる事が大切→日本では出来ない。

(2)政府レベル：ラインという基本命題(1) 災害行政のライン化

「日本には災害行政のライン組織が存在しないので、その設置から考える必要がある。」

→日本はラインとスタッフが明確ではない→明確にしよう

(3)政府レベル：ラインという基本命題(2)

わが国の防災計画では「国民の自己責任が明確にうたわれているにもかかわらず、防災計画の策定に国民の代表がくわわっていないのが実状」（浅野，2010）である。自治体では防災担当者、消防士が地元の理解を得ようとしているが進まない。

危機管理における住民参加の目的は、合意形成と、いわゆる自助・共助のKSAsをもつ住民を増やすことである。すでに防災士などの動きはあるが、これが国によって標準化され、ライン人事につながり、エージェントとなることが重要に思われる。

(4)組織図の再考

「従業員の所属する管理者がだれか、管理者が命令する部下はだれか」（Fayol, 1918）を示すものである。つまり、「管理者がだれか」ということが示されなくてはならない。

日本当局では、管理者は明確に示されない。日本消防が、消防署をトップとして総務課に結ばれるように、各部の構成にのみ設計→「ラインが公式に存在しないことを反映している。」まずは組織図から改善される必要があるだろう。

2.本論

③ 明らかになったこと(結論)

(V.おわりに)から明らかになったこと

目的①：日本の危機管理の現状を明らかにすること

日本の危機管理は中央防災会議(中防)だが内閣総理大臣がトップとなっていて国のトップと兼任してしまっている。つまりラインとスタッフが明確でない。

目的②：日本の危機管理の問題における原因とその改善策を明らかにすること

アメリカには危機管理のフィロソフィがあるが、日本にはないため政治フィロソフィに染まってしまっている。このやり方では日本の危機管理には限界があるからどう改善するべきかまずは曖昧な構造、組織図を改善する必要があると思われる。

□自分の意見

今の構造の危機管理では、政治が第一になっていて、問題がある。危機管理に権力争いの政治ゲームが内在してしまっているから、危機管理に限界がある。危機管理に対して、真剣に取り組んでくれないと思われる。

危機管理第一の組織をつくれば、職員にとって危機管理が第二・第三のキャリアではなくなるのではないかと考える。そうすることで、日本も危機管理に対して真剣に考えることができるのではないだろうか。

3.結論

1と2についてまとめる(何を調べて、何についてまとめて、何が分かって、自分はどういう意見であったか)。

危機管理の論文を調べてみてあまり危機管理についての論文が少なかったと感じた。日本の危機管理構造に関する問題について見てみると意外と弱点が多く、職員のモチベーションが低かったり、危機管理の組織構造が弱かったりと組織論の観点からも問題がある事がわかった。

自分の意見としては今の構造の危機管理では、政治が第一になっていて、問題がある。危機管理に権力争いの政治ゲームが内在してしまっているから、危機管理に限界がある。危機管理に対して、真剣に取り組んでくれないと思われる。

危機管理第一の組織をつくれば、職員にとって危機管理が第二・第三のキャリアではなくなるのではないかと考える。そうすることで、日本も危機管理に対して真剣に考えることができるのではないだろうか。