

II-238

水防団の組織論的分析－ヒアリング調査結果を基に－

建設省土木研究所

正会員 木内 豪

建設省北上川下流工事事務所

正会員 吉本 俊裕

建設省土木研究所

正会員 池田 幸徳

1. はじめに

施設による治水対策には、現行の洪水防御計画の考え方や財政的な制約から限界がある。かくして、一旦洪水・高潮などの風水害が生じれば、水防活動、気象・水害情報の伝達、避難等の水防災活動が行なわれるが、その意義の大きさは水害経験者ならば百も承知である。しかし、最近では、治水施設の整備による水害頻度の減少、居住・生活環境の変化、水防災の行政サービス化による水防活動に対する意識の疲弊が起こっているという指摘がなされている。そこで、水防活動時、かなり危険な場面に直面して適切な行動を迫られる水防団の現状について、4つの水防団幹部に対するヒアリング調査を行い、その結果を基に組織論的視点から水防組織のおかれている状況に関する分析を試み、今後の水防団の在り方について思考する一助とする。

2. 分析の枠組み

著者らは、昨年、長年にわたり水防団員さらには水防団の幹部として水防活動に従事してきた方々に対して、水防活動に関するノウ・ハウや組織の意思決定についてのヒアリング調査を実施した¹⁾。ヒアリング調査では、団員の統率方式が現場における活動を遂行する上で重要であるという話が出された。厳格な統率のもと行動するという意味では、類似のものに軍事組織があるので、ここではこの分析枠組みを借りてヒアリング結果を分析してみた。

文献2では、日本軍の大東亜戦争における敗北の要因を組織論的に分析し、軍事組織と戦略の環境適応性の欠如が敗北の究極的な原因であるとし、軍事組織の分析を行なう枠組みとして図1のような概念の構成を提示している。

図1で、環境とは組織が直面する外部環境のことであり、組織に対して機会や脅威を生み出し、何らかの意思決定をしたり行動を採ることを要求してくるもので、水防災では、流域の都市化、居住・生活環境の変化、治水施設の整備、気象の長期変動等の外部環境の変化がある。戦略とは洪水・高潮に対処できるように資源を蓄積し、それ

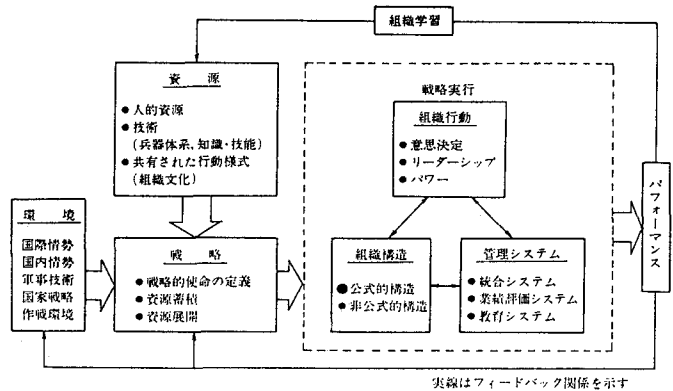


図1 軍事組織の環境適応の分析枠組み

を効果的に展開・配置することであり、戦略的使命は、地先の防衛である。資源には、人的・物的資源の他に技術と組織文化があり、技術とは組織が蓄積した水防についてのノウ・ハウで、組織の中で人から人へと伝承されていく。組織文化とは、組織の成員に共有されるに至った規範的な行動の仕方すなわち水防のやり方を意味する。戦略・資源は、ある時点における外部環境の生起を想定して整えられ、戦略は組織構造・管理システム・組織行動の相互作用を通じて実行される。組織構造とは、組織の分業や権限関係の安定的なパターンで、意思決定の構造・人的ネットワークが含まれる。水防団の組織構造は階層的で（図2）、意思決定の権限が上位の階層に与えられているが、水防本部の下に分団が複数存在し、実質的な権限は分団長にあり、本部へはその状況連絡を行う。このように組織の上位階層の権限を抑制し、意思決定内容の伝達時間ロスが最小限に

なるように、組織構造のバランスを調節して環境に適応している。管理システムとは、組織構造以外の組織のコントロールシステムで、人事昇進システム・業績評価システム・教育システムなどから成る。水防団の昇進システムは、基本的には入団年次に応じて年功序列的になっているため、入団年次の違いによる実質年齢と階層序列の逆転が生じて指揮のやりにくさが指摘された。また、明確な業績評価システムを組織内部には有しておらず、人事昇進システムに間接的に現われてくるものと捉えられる。外的な業績評価として、建設省の水防功労表彰や閣議決定による防災功労団体表彰などが行なわれているが、内容的には名誉の報償である。教育システムとしては、水防演習や水防研修、情報伝達訓練などがある。組織行動とは、意思決定・リーダーシップ・パワーなどの継続的な組織内過程であり、組織構造・管理システムという下敷の上で組織行動が主体となり、それらが相互作用してある結果（パフォーマンス）が生み出される。戦略・組織が当該時点での機会・脅威に対応できるような状況にないのに戦略の実行が為される場合、戦略実行の結果が不十分であれば、組織学習を通じて外部環境の脅威やその変化に適合すべく新しい知識や行動様式が取り入れられる。また、パフォーマンスが外部環境へフィードバックされる関係は、治水施設の整備によって水害頻度が減少したということや組織行動をする側と被害を受ける側の分離という環境変化のため、パフォーマンスが生み出されなくなり、そのような状態がフィードバックされるという意味を持つ。このようなフィードバックによる環境の変化（水防意識の低下）が大きくなると戦略的使命そのものが希薄になる可能性があると共に、水防活動の財源捻出にも悪影響を及ぼす。

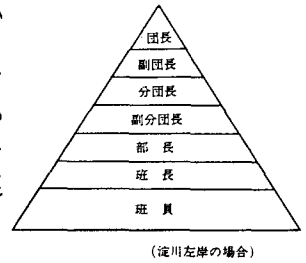


図2 水防団の階層構造

3. 水防組織の環境適応

2. で述べたように、組織にとっては、外部環境の変化に対する適応性が重要である。文献2では、環境適応性（自己革新能力）のある組織の条件を提示している（表1）。①について、水防意識の低下という外部環境の変化はあるものの、それは組織内に常に緊張を作り出す性質のものではないため、逆に自己革新能力が疲弊してしまう。組織内部に緊張を作り出すものとしては、異質な情報・知識の交流、人的交流があるが、ヒアリングによると、それに相当するものとして、水防団と消防団との交流、他地方の河川見学、分団幹部合同の親睦旅行などが行なわれていた。②については既に述べた通りで、大きな水防組織の中にあっても柔構造を堅持できるようになっている。③については、水防巡視がそれにあたる。また、活動後の会合等設けることにより、組織内での意見交換が行なわれている。④について、水防法上、毎年、都道府県と指定水防管理団体は水防計画書を作成することが義務づけられており、これは、組織的学習の成果が蓄積されることを期待しているからであると考えられる。そのための組織内での意見の交換や、ノウハウや実績の伝承は必要不可欠なものである。⑤は自律性を保持したままで組織を統括する上で必要不可欠であり、リーダーが備えておくべき機能でもある。水防活動中に、活動の継続時間の見通しとその理由を分団長から団員に示すなどは、その事例である。

- | |
|---|
| ①環境を利用して絶えず組織内に変異・緊張・危機感を発生させなければならない
②自律性のある柔構造すなわち、組織単位が自律的に環境に適応できるような組織であること
③組織末端の情報、問題提起、アイデアが中枢につながり、偶然の発見を組織内に取り込むシステムや慣行を持っていること
④組織は環境との相互作用を通じて生存に必要な知識を選択淘汰し、それらを蓄積できるものであること
⑤構成要素に方向性を与え、その協働を確保するために統合的な価値或はヴィジョンを持たなければならない |
|---|

表1 環境適応性のある組織の条件

4. おわりに

従来の水防組織に関する議論はどちらかと言えば個別の問題点の洗い出しが主であったが、組織論的にみれば、水防工法・水防訓練などの個別問題が組織の構成要素として捉えることができ、組織全体として水防体制を整備していく上で重要な視点であると考えられる。

参考文献 1) 吉本、木内、池田：リスクマネジメントとしての水防災、土木研究所資料第3076号

2) 戸部他5名：失敗の本質—日本軍の組織論的研究、ダイヤモンド社