

宮崎県清武町役場の災害対応力獲得過程における自己組織化機構

東京大学 学生員 松井 智史

東京大学 正会員 本田 利器

1 はじめに

防災の分野で、組織の災害対応力の重要性の認識が高まっている。しかし、災害は不確実で低頻度な事象であるため、防災意識を高める機会は得にくく、災害対応力の育成は容易ではない。災害対応力育成手法の確立のためには、日常の活動等を通じて災害時の対応力の獲得に成功した事例を分析し、そのメカニズムを解明することが求められる。

本研究では、組織が災害対応力を獲得するメカニズムを、具体的事例の災害対応力獲得過程の自己組織化に着目した分析により明らかにすることを目的とする。自己組織化とは、統制のない状況下で、局所的な対応の繰り返しを通じた個々の変化の蓄積により、全体が環境への対応能力を獲得していく過程である。必ずしも目的合理的でない蓄積を通じて環境への対応を図る事例にも見られる機構¹⁾であり、防災対応力の獲得にも有効であると考えられる。

2 調査方法

宮崎県清武町役場の事例を対象とした。同町役場は平成15年5月に就任した新町長が様々な試みを興したことをきっかけとして大きな変化を経、平成19年1月に鳥インフルエンザが発生した際に迅速に対応したことで知られる。本研究では、町長・職員・住民(NPO, 消防団含む)ら24人にインタビュー調査を行い、20人にアンケート調査を実施した。また、新聞や広報誌等の情報も参照した。その調査結果に基づき、町長や職員、住民などの知識や能力や態度の変化が、組織としての能力を高めていった過程を分析した。

3 清武町役場の変化過程

(1) 新町長就任による変化(平成15年5月～)

町長は、職員にボトムアップと意識改革を呼びかけたが職員の反応は少ないなど失敗を重ねた。そこで具体的な課題を指示する等、異なるアプローチを模索した。新しい方針の導入に伴い、職員との意見の不一致も多く、議論や説教も繰り返された。このような経緯を経て町長は、個々の職員の性格や能力に関する知識を蓄え、効率的な指示の出し方等も知るようになった。一方、職員は、従来の町長とは異なる性質の指示に対する反発や議論を含めた対応を通して、町長の性格等を理解するとともに、職員間での意見交換を活発化させた。なお、職員の変化には個人差があったと考えられるが、ここでは一般的な傾向について記述する。

組織として獲得された能力は、それが発揮された事例を通して観察されるものであり、指標等により直接的に計量できるものではない。清武町の場合、組織としての能力が観測された事例として、全職員で分担して地区住民と交流するという「地区担当制度」の導入(平成16年4月)が挙げられる。この制度の導入は、以下の経過を経ている。まず、町長が職員に町役場の改善のための提案を募り、職員から約110件もの提案がなされた。そして、その中から町長は地区担当制度の案を選択した。これは、町長が職員の知見と発想を効率的に活用する機会を提供し、職員がその期待に応える対応をとったことで、組織としては、多くの情報を処理し、地域との繋がりが希薄化しているという問題の抽出と、それに対する対策の提案を行えたことを意味している。また、具体的な制度設計の段階では、活発な職員間の意見交換を通じて制度案に対する職員の抵抗感が把握されることで、職員の負担が大きくなりすぎる問題等を回避して、有効かつ実現可能な制度設計がなされた。

この一連の過程においては、町長や個々の職員の能力が効率的に動的に(段階的に)組み合わせられることで、組織全体の機能として実現している。このように、組織としての能力の向上のためには、個々の能力をうまく組合せる能力も不可欠である。もちろん、各段階が、組み合わせることで機能するものであることも重要

キーワード 防災, 組織, 自己組織化, 清武町

連絡先 〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1 東京大学大学院 工学系研究科 社会基盤学専攻

であるため、個々の職員の能力の向上も不可欠である。

町長や職員個人の能力や、それらを動的に組み合わせる組織としての能力は、「地区担当制度導入」という目標の下に育まれたものではない。日常業務の中で、直接意図されることなく形成され、結果として、組織としての能力向上に結びつくものとなっていたものである。これは、清武町の場合、町長・職員間のやりとりの繰り返しを通じた自己組織化によって組織としての能力が高められたことを示唆するものである。

(2) 住民との接触による変化。(平成 16 年 4 月～)

地区担当制度の導入により、職員と住民との交流が頻繁になり、住民のニーズや特性の理解がすすみ、また、住民に感謝されるなどの経験を通して担当地区に対する責任感も高まった。住民も職員の真摯な態度を受けて協力的になり、職員と住民の間の信頼や親近感も醸成された。つまり、町役場は、自らが作った「地区担当制度」を通じて住民との接点を持つことで、町役場と住民の両者を含む「組織（システム）」へ拡大した。そして、この拡大されたシステムの中で、個々の機能とそれらの機能を動的に組み合わせる能力が、自己組織化の機構によって獲得されていった。

住民を含む拡大された「組織」としての能力の向上は、平成 17 年 7 月の防犯活動の開始に見られる。まず、住民のニーズ等の情報に基づき、防犯対策のために住民によるパトロール隊結成を促進することが決定された。町役場からの参加の呼びかけに住民が応え 36 地区中 31 地区で結成された。これに続き、役場が主体となる青色パトロール隊の導入が提案され、町長は、隊員に警察官 OB を雇用することでこれを実現した。この過程でも、町長、役場職員、住民などの個々の機能の動的な組合せが、全体としての大きい成果の実現を可能にしていることが分かる。

(3) 地域防災システム導入開始による変化(平成 17 年 9 月～)

その後、平成 17 年 9 月の台風 14 号をきっかけとして、防災への取り組みが始まり、防災科学技術研究所等も含めたより拡大されたシステムの形成と、その能力の自己組織化による成長を経た。また、この被災時に地区担当制度が役に立った経験から、同制度の有効性が認識され、体制の維持への良い動機を与えた。このようないわば偶然に与えられた機会を活用して、機能を維持し、他との関係性を広げて成長するということは防災対応力の育成にとって重要であると考えられる。

(4) 鳥インフルエンザ発生時の対応にみられる組織としての能力(平成 19 年 1 月)

以上のような経緯を経て組織としての能力が、災害への対応力としても機能するものであることが、鳥インフルエンザ発生という事態に対する町役場の対応（消毒や道路封鎖等の対策、マスコミへの情報公開、住民への情報発信等）から観察された。例えば、町役場では、職員間で情報発信の重要性に対する認識を共有し、住民との協働により、地域内の愛玩鳥類の情報収集を行い、防災科技研の協力も得て地域防災システムを用いた情報整理を行った。また、県から非公開との指示があったにもかかわらず、適切な内容・タイミングでの住民への情報発信も行った。このような情報調査・発信の能力は、個々の職員の能力に加え、それらが段階的に組み合わせられることで実現されており、このような組織としての能力は自己組織化によって高められたことが示唆される。

5. まとめ

清武町の町長や役場職員等は日常業務や偶然時例等を通じて個々の能力を高めた。また、職員等の能力が動的に組み合わせられることで実現する組織としての能力も同様な過程で培われた。ただし、日常業務の中では組織能力の向上は目的として意識されておらず、自己組織化の機構が機能することで実現したものと考えられる。役場が、自らの設定した状況への対応を通じてシステムの拡大や能力維持を図り、鳥インフルエンザの発生という突発的な事態へ迅速に対応できる能力を獲得した過程は、他の地域でも参考としうるものであると考える。

謝辞：清武町職員の皆様に調査にご協力頂きました。特に前町長市ノ瀬良尚様、企画政策課内藤和弘様にはご多忙中、多大なご協力をいただきました。記して心からの謝意を表します。

参考文献 1) 今田高俊、「自己組織性と社会」、東京大学出版会、2005