

# なぜ『想定外』は発生するのか： 危機認知への行政組織の対応と課題

明治大学大学院ガバナンス研究科  
特任講師 佐々木一如

## 1 組織の危機認知

非常事態や大規模な事件などが発生すると、「想定外」という言葉が、関係機関やその担当者から、様々な場面で発せられる。そして、この「想定外」という言葉とともに語られる原因や理由は、時として「一般の感覚」からは離れたものと受け取られ、市民やメディアから批判が寄せられる。このような場合、メディア等からの批判の矛先の大半は、組織や担当者の不作為や初期対応の遅れに向けられる。しかしながら、なぜ「想定」が出来なかったのかについての、組織論的観点からの分析は多くない。

本稿では、この「想定外」という問題について、組織運営に関連するポイントを中心に、ヨーロッパの危機管理研究者らによる議論を紹介しつつ、考えていきたい。オランダの行政学者でヨーロッパにおける危機管理に関する研究の第一人者である 't Hart、Boin と、スウェーデンの危機管理行政に関する研究者である Stern、Sundelius らは、その共著『The Politics of Crisis management: Public Leadership under Pressure (危機管理の政治：プレッシャー下における公的リーダー

シップ (筆者訳)』において、危機事象の認知に関する議論を行っている<sup>1</sup>。彼らはその中で、行政組織の特性と昨今の社会状況に注目し、組織による危機認知の難しさを指摘した上で、実務的な対応策を提示している。以下、彼らの分析に基づきながら考察を進めていき、「組織が、危機事態の発生リスクを、いかに事前段階や初期段階にて認知するか」について、組織的な課題を指摘した上で、その対応策を探ってみたい。

## 2 危機認知への制度的制約

't Hart らは、組織が危機認知を行うことの難しさについて、先ず、制度の観点から考察を行っている。行政組織の制度設計は、行政の活動をより効率的、効果的に進めようとする目的に基づいている。また、各種ルールの設定は、公共性や公平性の確保を目的としたものである。しかしながら、それら特徴が、危機認知においては制約要因となる場合があり、その克服が課題となる。

・評価基準による制約

行政組織に限らず、多くの組織において、

<sup>1</sup> 彼らは、危機時にリーダーに求められる作業として次の5点を挙げている：①危機の認知 (Sense Making)、②意思決定 (Decision Making)、③危機の意味づけ (Meaning Making)、④政策終了 (Terminating)、⑤学習 (Learning)。

組織や職員の評価は「何を回避したか」ではなく、「何を達成したか」によって計られるよう基準が設定されている。危機管理における理想は、危機を発生させないことである。しかし、危機は発生しないと多くの人々は感心を払わず、組織や担当者は評価されない。もちろん、行政組織では、日常業務レベルでの課題の発見や問題の回避は、日々行われている。しかしながら、法規や財政的な縛りによる、制度化された組織的な問題点の洗い出しを除いては、危機を事前・初期段階で認知するインセンティブは、評価システムの構造上は働きにくい。将来的に危機的事象を引き起こしかねない長期的リスクや問題の発見への、組織や職員の関心は、総じて低いものとなる。結果として、危機は、多くの場合、具体的な問題が発生するまで認知されず、問題が深刻化してから対策が講じられるという状況が発生することとなる。

・業務のルーチン化による制約

行政組織の効率性は、業務を専門分野毎に分類し、手続きをルーチン化することによって図られている。作業を割り振り、権限を付与し、手続きの手順を整備することにより、組織運営の高度化が進められる。しかし一方で、所管が決められていない問題や非日常的事態への対応、前例の無い事象、パターンに関するデータ収集は、行政組織にとって不得手なものとなる。日本の自治体の場合、所管が不明確な事件等は、総務部局が「取り敢えず」の担当となる事例が多い。

また、複数の組織にまたがる問題も、分業体制において、責任の所在や権限の配分が不

明確となり対応が困難になる。誰が対応すべき問題かがわからないため、「お見合い」となってしまう誰も拾わない状況や、「押し付け合い」をする状況が発生する。

これら、いわゆる「行政の逆機能」の事象は、広く行政組織全体の問題として指摘されることであり、行政組織に所与の一定程度は避けられぬ課題ではあるが、危機認知における制約要因ともなる。

・冗長性の排除による制約

行政を取り巻く社会的・経済的環境の変化により、近年、行政組織の効率化、スリム化が進められている。行政組織間での権限や機能の重複は、平常時における無駄や混乱を引き起こす要因である一方で社会における問題やリスクを拾い上げるセーフティネットの役割を果たしてきた。行政組織の冗長性を肯定的に捉えれば、一つの組織が機能しなかった際にも、別の組織がバックアップをする可能性を保っていたと言える。しかしながら、行政の効率化をめざす流れの中で、行政組織やその機能の統合や縮小が進められている。組織の統合には、情報やデータが一つの組織に集約されるという利点があるが、セーフティネットの喪失というリスクが他方で発生している。

また、人々の行動様式や意識、行政職員に求められる規範や倫理の変化により、組織や職員が持つ社会的ネットワークの形態も変化をしてきている。いわゆる、「飲みニケーション」などにより行われてきた、関係機関や民間企業等との意見交換や調整の場は減少してきている。そのような、「非公式なアンテナ

機能(Informal antenna)」による情報収集が少なくなり、パブリックヒアリングなどによる公的な意見収集システムへと移行してきている。このような変化は、得られる情報の質や量にも変化を与えている。

冒頭で述べたように、行政組織の制度やシステムは効率性や公平性を担保するために整備されてきた。しかし、そのような制度的な特性が、組織による危機認知にとっては、制約となってしまうことがある。これは行政の制度自体に所与の問題であり、その克服は容易ではない。

### 3 組織運営における危機認知の制約

組織の制度設計による危機認知への影響とともに、行政組織の運営方法等による制約も存在する。引き続き、t Hartらによる議論を参考にしながら、以下、組織運営による問題について考えていきたい。

#### ・課題解決型運営による制約

通常、組織における業務は、具体的な課題解決や目標達成をめざして行われる。そのために収集されるデータ等は、業務に直接関連するものが中心となる。業務や組織の運営に、間接的に影響を及ぼす可能性がある事象やリスクのような周辺的な情報は集まりにくくなる。

また、近年、市民の行政活動への関心の高まりを受けて、情報公開や説明責任が広く求められるようになってきている。行政組織が、各種判断を行う際に用いるデータや情報にも、より高い信頼性や根拠の提示が要求さ

れる。危機は、事態が顕在化するまで、関連する問題やリスクの存在は、不明確であまりで状態であることが多い。しかしながら、漠然とした状況における、担当者の「直感」や「胸騒ぎ」による判断や決定は、行い難しくなっている。

#### ・合理的運営による制約

組織による判断や決定を合理的に進めるため、様々な情報はデータ化、数値化され、リスクの計算が行われる。リスクの計算が行われると、その結果に基づいた影響の想定などを基にした計画やマニュアルが作成される。リスクへの対策を行うためには、被災想定等の作成は必要不可欠である。しかし、時として、想定自体が神聖不可侵な存在となってしまう、想定を超えた状況の発生可能性が無視される。あくまでも「想定」である数値が「基準」となってしまう、それを前提とした「空想的書類」の作成が進んでいく。例えば、災害による被災状況の想定が「最も深刻な状況」と設定され、それ以上の検討や対策が進められなくなってしまう。

また、データ化や数値化を重視し、合理的・科学的な制度設計を進めることにより、非科学的な状況への対応が困難になることもある。数値化できない事象は想定に組み込まれず、データ上では「上手く説明出来ない状況」が、計画や対応から排除されてしまう。

#### ・組織内政治による制約

組織内による政治の激化や無存在が、危機認知における制約となることもある。組織内における政治や意見の相違が健全なレベルで

存在していることが、組織における多様な見解、視点を確保し、リスクや問題の早期発見につながる。

組織内の政治や意見対立が激化すると、組織内でのデータ収集や分析が困難になる。情報は「カード」として出し惜しみされ、ギブ・アンド・テイクの材料となる。各種データの解釈も政治過程である。一つの数値をめぐり、複数の組織が異なる見解（例えば、「多すぎる」vs.「少なすぎる」）を表明することは、日常業務レベルでもあることであろう。しかし、組織内の対立構造が深刻化すると、データがあってもそれをを用いた解釈の合意にいたることが出来なくなってしまう。

他方で、見解や意見の相違の過度な欠如も問題となる。行き過ぎた同質性や画一性は、危機事象の初期段階での把握を困難なものとする。異なる意見や見方がなく、一つの視座や理解のみしか存在しない場合、「集合的不注意」や「集合的無視」が発生しかねない。

多くの場合、危機の察知に必要な手掛かりやきっかけは、組織の内に存在している。しかし、このような、組織内における政治の行き過ぎや無存在が、認知を遅らせることとなってしまう。

以上、組織制度同様に、組織運営が危機の認知を制約してしまう可能性について、主な課題を指摘した。制度設計上の課題と同様、様々な組織運営手法は、行政活動の効果を向上させることを目的として採用されている。そして、それが時として、意図せずに、危機認知の制約要因として機能してしまうことがある。

#### 4 課題をいかに克服するか

t Hart らは、時宜を得た危機の認知は、①組織の制度設計と、②責任者や担当者の個人的資質によって左右されると指摘する。本稿では、組織的課題に焦点を絞り議論を進めてきた。ここでは、組織制度や運営に関連して指摘された問題に関連し、危機の認知を向上させるために、組織のリーダーやメンバーが行える対応策について、考えてみたい。

第1に、首長や幹部職員などのリーダーが「行政組織のクセ」を把握することが重要である。行政組織には、民間の組織とは異なる行動基準、判断基準がある。危機の認知や、そのための制度や運営手法の変更を行う際には、制度設計や運営手法の背景を理解した上で行わなければ、期待されるような成果は得られないであろう。また、同様に、行政組織をとりまく外部環境の変化にも敏感になる必要がある。

第2に、危機につながるリスクや問題を発見するための場や環境を、意識的に創り出すことである。多くの場合、潜在的な課題やリスクは、自ら表出してくることはまれである。危機の兆候は、積極的に見つけだそうとしないと探し出すことはできない。

第3に、行う取組みタイミングを見極めることである。危機管理の問題は、実際に危機が発生するまでは高い関心は払われない。例えば、近隣の自治体の事例などの情報提供を行い、関係者の意識が高い時に、対策を講じる必要がある。

危機管理において、地方自治体は、対応の第一義的主体となる。地域における危機発生リスクや兆候を察知し、事態の悪化を回避

する責任を負う。行政組織を取り巻く社会的環境が変化し、行政が対応を求められる危機事象の幅は広がり続けている。一方、人々の危機管理・防災政策への関心や、その行政組

織への期待も高いものとなっている。組織全体として、地域における危機認知へ向けた備えを整備し、「想定外」な事態の発生を低減させていくことが求められている。

---

### 参考書籍

- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Drennan, L. and McConnell, A., (2007) *Risk and Crisis Management in the Public Sector..* London; Routledge.
- Janis, I. (1982) *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Roberto, M. (2005) *Why Great Leaders Don't Take Yes for an Answer*. New Jersey: Person Education Inc. (スカイライトコンサルティング訳 2006『決断の本質 プロセス志向の意思決定マネジメント』英治出版)
- Roberto, M. (2009) *Know What You Don't Know: How Great Leaders Prevent Problems before They Happen*. New Jersey: Person Education Inc. (飯田恒夫訳 2009『なぜ危機に気づけなかったのか』英治出版)