

# アメリカ危機管理における市民教育\*

——組織開発の視座より——

深 見 真 希

## I はじめに

組織開発は、理論上、広義の人的資源開発に含まれるとされている<sup>1)</sup>が、その定義にはさまざまな説がある。最も頻繁に用いられる定義は、「トップによってマネジメントされた、組織の有効性と健全性を向上させるためにおこなわれる、行動科学知識を用いた、計画的、組織全体的な努力のことで、組織過程における計画的な意図の介入（インターベンション）がおこなわれるもの」であるといわれ<sup>2)</sup>、その基本的性質としては、「健全な行動を推奨するような健全な組織風土に帰結するマネジメントの実践、また、価値、態度、規範といったものを発展させるために設計された、教育ベースのプログラムである<sup>3)</sup>」とされている。組織開発では、変化の過程において影響を受けるものを巻き込んでいく協働的アプローチが使用され、やらなければならないことや技術の影響、ビジネスを理解するため、学際的なアプローチがとられる<sup>4)</sup>こととなる。

いずれにせよ、組織開発の目標は、組織の有効性の改善にあるが、変化努力の対象となるのは、組織全体や作業集団だけでなく、コミュニティや国家、地

\* 本研究には、日本学術振興会特別研究奨励費より一部助成を受けている。

- 1) McLean, G.N., *Organization Development*, San Francisco, CA, Berrett-Koehler Publishers, 2006, p. 11.
- 2) Warrick, D.D., "Organization Development from the View of the Experts" in *Practicing Organization Development*, eds. by W. J. Rothwell & R. Sullivan, San Francisco, CA, John Wiley & Sons, 2006, p. 168.
- 3) *Ibid.*, p. 174.
- 4) *Ibid.*, p. 174.

域も含まれる<sup>5)</sup>。そして、今日のアメリカにおける行政管理手法は、これによるところが大きいように思われる。特に危機管理においては、まさしく協働的アプローチであるインシデント・コマンド・システムの導入以降、当局組織だけでなく、市民社会に対してさえも、戦略的な教育や市民団体の結成などが展開されており、組織開発的視座による、変化の過程がおこなわれているようにみえるのである。

行動科学を第一義的基礎としながら、さらにいえば、心理学、システム理論、経済学の3つを中心的理論とする組織開発<sup>6)</sup>では、組織パフォーマンスを導く戦略、構造、過程の計画的な開発、改善、強化に、社会科学の知識を組織全体に適応することになり、工学的アプローチによる防災システム整備の議論だけでは捉えることのできない、アメリカ危機管理の実態に迫れると考えられる。本稿では、そのような見地から、アメリカ社会でおこなわれている危機管理の市民教育について、その実態をとらえてみたい。アメリカ型危機管理の導入が検討されている現在、このような視座からアメリカ危機管理の実際をとらえることは、日本への導入に関して、実務への影響や実現可能性を具体的に考えるひとつのきっかけになるのではないだろうか。

## II アメリカ市民社会における危機管理

### 1 危機管理の国家標準

アメリカの危機管理には、インシデント・コマンド・システム (以下、ICS)<sup>7)</sup>と呼ばれる、ひとつの国家標準システムが採用されている。危機的状況や緊急事態が発生した場合、複数の関係当局によって構築される一時的なシステムのことである。複数の関係当局がひとつのシステムを構成し、文字通り一

5) McLean, G. N., *op. cit.*

6) Swanson, R. A. & Holton, E., *Foundation of Human Resource Development*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, CA, 2001.

7) インシデント・コマンド・システムについては、拙稿「米国カリフォルニア州における緊急事態管理(1)——インシデント・コマンド・システムの概要」『モノグラフ』京大経済学会, No. 200706126, 2007年6月を参照いただきたい。

丸となって対応する点から、多当局連携システム (multi agency system) として特徴づけられている。初動対応から後方支援まで、一時的に集まる何百、何千もの人員や、それに付随する多種多様な資源を瞬時に調整でき、その効率性と有効性ゆえに、インシデント発生時の混乱した深刻な時間制限のある危険な状況下で、凝集的な対応が可能になるといわれている。このシステムには、共通用語を使用すること、明確な指示命令システムを維持すること、マネジメント可能な統制範囲 (報告する上司は1名につき1名、部下は5名まで、など)、統合されたコミュニケーションを維持すること、情報と知のマネジメントを実施すること、人や設備に関して逐次適切な資源管理をおこなうこと、遂行責任を有すること、指揮を結合させることなどのマネジメント原則と5機能 (指揮、作戦実行、計画、補給、財務管理) を中心とした官僚制組織を当該事態に合わせて適切な規模で展開するという組織の原理がある (以下、これをICSの原理原則とよぶ)。

関係当局が集合して構築するシステムではあるが、構成要素となるのは行政組織だけではない。事態が収束するまで、被害を最小限におさえることがこのシステムの目標であるから、そのために必要となるリソースは全て調達、活用することになっており、そこには後方支援をするNPOや、効果的効率的な初動のための市民による活動なども含まれる。この場合、市民といっても個人による活動ではなく、訓練や教育を受けた市民によって形成されているチーム (集団) や組織のことである。以下では、そのような市民による活動主体について概観する。

## 2 市民部隊<sup>8)</sup>

2002年1月31日、アメリカ自由部隊 (USA. Freedom Corps) というプロゲ

8) 市民部隊については、拙稿「米国カリフォルニア州における緊急事態管理 (3) —— インシデント・コマンド・システムの教育体系と市民教育」【モノグラフ】京大経済学会, No. 200706128, 2007年6月を参照いただきたい。

ラムが開始された。これは、全国民に約2年間、または計4000時間のボランティアを呼びかける試みで、① 国土治安保持、② コミュニティの再建、③ 国際援助という、3つの活動に大別される。市民部隊 (Citizen Corps) は、そのなかの国土治安保持を担う活動主体として発足したボランティアの市民勢力である。

市民部隊は、通常、各カウンティの当局の監督下に置かれる。たとえば、ロサンゼルスでは、カウンティ緊急事態管理事務局の管轄下におかれている。図1は、ロサンゼルス・カウンティの市民部隊組織図概略である。この市民部隊は、① 地域社会で緊急事態が発生した場合に初動対応部隊として機能する緊急事態対応チーム (Community Emergency Response Team: CERT)、② 事件を未然に防ぐために近所で監視しあうという隣人監視プログラム (Neighborhood Watch Program: NWP)、③ 引退した医療関係者が災害に備える医療予備隊 (Medical Reserve Corps: MRC)、④ 警察事務をボランティアにやってもらうことによって警官の事務負担を削減し、その分現場で活躍してもらうことを目的としたボランティア警察業務プログラム (Volunteers in Police Program: VIPS) という、4つの組織から構成される。

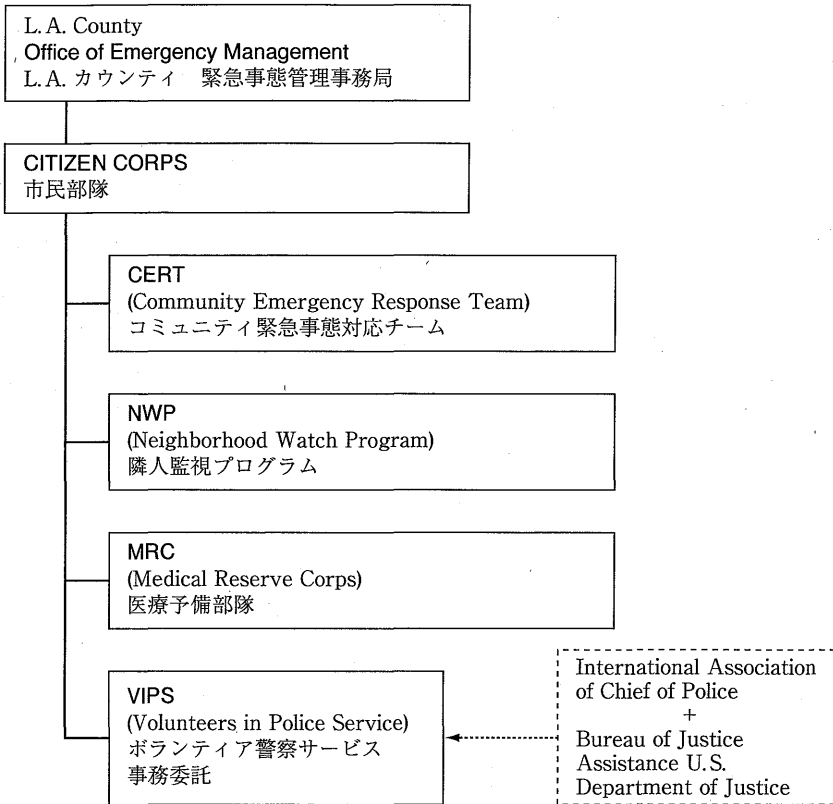
### 3 CERT: 市民による危機対応チーム<sup>9)</sup>

市民による危機対応部隊 (Community Emergency Response Teams: 以下、CERT) は、市民が構成するボランティアの地域緊急事態対応組織である。緊急事態が発生した場合に地域住民自らが対応能力を有するよう、訓練された市民を創出することを目的とするプログラムで、2007年10月現在、米国内に2782あるといわれている。CERTは、基本的には「全危険対応」であるが、元来地震対策として作られた市民勢力であるため、災害時(地震による火災あるいは山野火災発生時)の人命救出や財産保護などが中心的活動となっている。

CERT自体は、隣人監視プログラムと同じく、市民部隊発足より以前から

9) CERTについては、同上論文を参照いただきたい。

第1図 ロサンゼルス市の市民部隊



筆者作成。

存在していた。CERTの発足は、1985年2月、ロサンゼルス市職員による視察団が、包括的な地震対応計画を学びに日本を訪れたことに由来している。その折、近隣一帯を包括的に訓練していたことから影響を受け、ロサンゼルス市において、地域単位で市民を訓練するようになったとされている。翌1986年に、隣人監視組織を対象に取組みが開始された。このとき、基本的な消火や捜索救助、救急などができる、ボランティアの多機能対応チームを作ることを目指して、危機対応の「ゼネラリスト」を養成する訓練が計画された。ロサンゼルス

市消防局は市民30名を集めて、訓練をおこなった。これを元に展開されてきたのが、CERTである。1993年にFEMAによってCERT概念が国家横断的に採用されることになり、2001年の同時多発テロを経て、2002年のブッシュによる市民部隊発足に至る。2004年1月には、50州で採用されているほか、米国外でも6つの国と地域でCERTの訓練プログラムが採用されているといわれている。このCERT誕生経緯からも察することができるように、CERTは市民に危機管理の意識と技能を教育するプログラムであるといっても過言ではない。実際、CERTはホームページの冒頭で、「CERTは地域に被害を与えうる危険に対して災害意識を教育し、基本的な災害対応スキル、すなわち、災害意識、チーム・マネジメント、災害心理学、危険物質への意識、災害医療、捜索救助、テロリズムへの意識、小部隊リーダーシップを訓練します」と宣言している。危機対応以外では、地域のイベント（たとえばマラソン大会など）支援をしたり、消防隊員が出勤している間の消防署の留守をあずかったりするなどのボランティア活動をしている。

### III チーム・ビルディング

チームの有効性に関する研究は、伝統的に組織開発の文脈でおこなわれてきた<sup>10)</sup>。個人の総和にシナジー効果を持たせる戦略的なチーム・ビルディングは、組織の有効性を向上させるのに有用であると考えられるからである。コミュニティ・レベルの危機管理的組織開発においても、チーム・レベルの開発を重視した取組みが展開されている。以下では、「ICSの一部」と公式にいわれているCERTを事例に、チームの集団過程における意図的介入（インターベンション）を考察する。

10) Dyer, W. G. Jr., "Team Building: Past, Present, and Future," in *Practicing Organization Development*, eds. by W. J. Rothwell & R. Sullivan, John Wiley & Sons, San Francisco, CA, 2006, p. 403.

## 1 チーム形成

たとえば、カリフォルニア州では、不特定多数の一般市民を対象とした危機管理啓蒙活動に「ESP-AWARE」プランという文書が使用されている。これは、代表的な危機管理当局に行くと、まず配布される優先的な資料で、誰でも簡単に入手できる。代表的なコミュニティ活動である「緊急事態避難プログラム (Emergency Survival Program: ESP)」と「緊急事態準備計画 (Alert Well-prepared And Ready for Emergency: AWARE)」を合わせたもので、緊急事態準備に興味のある人に近隣で声をかけあい、先述の CERT を結成し、自衛組織を組成するように呼びかけるキャンペーン、ならびにそこで使用される文書を指す。

実際に市民に配布される文書は、避難プログラム (ESP) は両面印刷されたパンフレット1枚で、クイズやセルフチェックなどによって気軽に参加意識が高められるような内容になっているが、内容は毎月変えて発行され、1年を通して1つのプログラムとなるようになっている。準備計画 (AWARE) の方は、全16ページから構成される小冊子で、内容は固定的である。CERT への参加を呼びかけ、実際にチームを編成してマネジメントしていく方法を具体的に提示したテキストとなっているが、具体的には、以下のようなものである。

- 1 導入：カリフォルニアの地震帯やコミュニティ緊急事態準備計画の重要性など
- 2 プログラムの始め方
- 3 コミュニティ会議実施日の設定
- 4 近隣住民との接触：コミュニケーションの仕方や説明の仕方など
- 5 会議の計画と実施：コミュニティにおける地震や災害の特定、地域住民として準備することの重要性の説明、コミュニティのサプライ、設備、ツールの蓄えを充実させる、地域住民のスキル評価など

- 6 会議後：リーダーシップと組織，資源と評価，必要性評価
- 7 次のステップ：CERT の訓練実施など
- 8 手引き
- 9 エマージェンシー・キットのチェックリスト
- 10 付録

この準備計画 (AWARE) の内容をみると、メンバーの募集から会議の進め方にいたるまで、すべて手続き的な内容を含みながらも、どのように声をかけるか、問題が発生した場合はどのようにリーダーシップをとって解決するか、など、いわゆるファシリテーション・テクニック<sup>11)</sup> のガイドラインにもなっており、有効なチーム・ビルディングを促進するよう指示されている。

## 2 チーム訓練

CERT の訓練は、初級、中級、上級の3つのレベルから構成されているが、CERT の公式メンバーになるには、初級訓練を受講すればよいことになっている。初級訓練は7つのセッションで構成された17.5時間の訓練で、消防士と救急救命士が教えることになっており、年間を通して週20コマという高頻度で提供されている訓練である。CERT に参加したいと思う市民は、ホームページを見て、自分の都合のよい場所や時間に開催されるコースに参加すればよく、参加料や参加資格は一切問われない。

その CERT の初級訓練では、技術技能 (technical skills) と非技術技能 (non-technical skills)<sup>12)</sup> の両方が教育される。前者は、搜索救助や消火活動な

11) ファシリテーションは、集団過程と組織構造の改善を目的とした意図的介入手法である。

12) 非技術技能とは、作業に直接必要なテクニカルな技能ではなく、コミュニケーションや状況認識などの社会的技能や認知的技能のことをさす。本稿では、管理者技能もこれに含む。もとは、クルー・リソース・マネジメント研究において追究された観察と評価が可能な行動標識のことである。詳しくは、Salas, E., Bowers, C. A., & Edens, E. (eds.), *Improving Teamwork in Organization*, Lawrence Erlbaum, 2001. (田尾雅夫監訳『危機のマネジメント』ミネルヴァ書房, 2007年) を参照いただきたい。



と技術的な知識、技能、態度（以下、KSAs）<sup>13)</sup>をさし、後者は、管理者技能（managerial skills）や社会的技能（social skills）のKSAsをさす。組織開発的視座から特に注目すべきは、非技術技能教育であろう。まず、管理者技能に関する教育は、① チームメンバーの安全性を維持するため、② 明確なリーダーシップと組織構造をチームメンバーに示すため、③ 搜索救助努力の有効性を改善するためにおこなわれる。共通語の使用や効果的なコミュニケーション、資源管理や統制範囲と指揮構造など、ICSの原則が中心的内容で、当局職員を対象とする訓練で教えられる内容と同じである。他方、社会的技能に関しては、「災害心理学」という項目で、過酷な条件下でチームの健全性を維持するために必要なKSAsが教育される。特にチーム・リーダーは、メンバー全員がストレス・マネジメント訓練を受けるようにさせたり、各自の考えを話し合う議論を設定したり、作業負担や精神的負担の共有によってチームであることを強調したり、ディブリーフィングを調整したりしなければならないことも、マニュアルに記されている。また、公式的な集団過程として指示されているのが、ストレス・ディブリーフィング（Critical Incident Stress Debriefing：CISD）の実施である。これは、① 過程に関する記述、② 実状の見直し、③ 考えや感情の共有、④ 感情的反応の共有、⑤ ストレス兆候に関する経験的な見直し、⑥ 通常のスレス反応に関する教育、⑦ 今後の必要性評価、という7段階のディブリーフィングだが、集団や個人の必要性評価<sup>14)</sup>を基礎とした意図的介入（インターベンション）のひとつであるとされている。

13) チームワーク・スキルとして研究されてきた技能のことで、当該チームに必要なKSAsが、すなわち当該チームのコンピテンスとなるため、KSAsの特定とそれを強化する教育訓練が重要となる。Stevens, M. J. & Campion, M. A., "Staffing work teams: development and validation of selection test for teamwork setting," *Journal of Management*, Vol. 25, No. 2, 1999, pp. 207-228.

14) 必要性評価は、組織分析とならび、組織開発過程においておこなわれる代表的なフィールド分析手法である。McLean, G. N., *op. cit.*, p. 3.

### 3 小 括

本章では、アメリカのコミュニティで市民に対し無料で提供される危機管理教育を、CERTの初級訓練を事例に概観した。その結果、メンバーの募集や会議の進め方などのファシリテーション教育、ICSの原理原則に従った管理者技能教育、災害心理学に基づく社会的技能教育がおこなわれていることがわかった。オペレーションの安全性と信頼性が求められるような産業では、このような非技術技能教育による組織開発の重要性が指摘されている<sup>15)</sup>が、市民に対してもそのような教育機会が積極的に提供されているのが、現在のアメリカ危機管理であると考えられる。

## IV 結 論

本稿では、アメリカ危機管理の実態について、より具体的に理解するために組織開発的視座から市民教育を概観した。結果、以下の四つのがわかった。第一に、アメリカでは危機管理にインシデント・コマンド・システムという、単一の国家標準システムが採用されており、同システムには、市民部隊などの市民団体も含まれる。第二に、同システムに包含される市民団体では、「チーム」による活動の有効性が強調され、したがって、チーム・マネジメントに必要な、意図的介入（インターベンション）を含む社会的技能教育が提供されていた。第三に、同システムの原理原則は、管理者技能教育によって徹底されることになる。第四に、市民団体であるから、チームの発足は市民の意思による。チームを組成したい市民には、メンバーの募集からチーム維持までを含めたファシリテーション手法に関するガイドラインが提供される。これもチーム有効性を維持するためである。

以上はすべて、インシデント・コマンド・システムという国家標準のもとで

15) 深見, 前掲書「米国カリフォルニア州における緊急事態管理(1)——インシデント・コマンド・システムの概要」【モノグラフ】京大経済学会, No. 200706126, 2007年6月を参照いただきたい。

戦略的に展開されており、特にチーム・ビルディングという集団過程に主眼をおいた非技術技能教育が強調されていることが特徴であると結論づけることができるだろう。

そもそも、このインシデント・コマンド・システム自体が「設計途中」にあるといわれている。すなわち、国家標準システムも組織開発の過程にあり、開発過程のものを実施しながら弾力的に変化させているのが、アメリカ危機管理の実態であるといえるのではないだろうか。アメリカ型の危機管理の導入を検討するに際しては、そのような「試み」が日本社会で実現しうるか否か、という問題についても慎重に議論されなければならないように思われるのである。