

海上保安大学校における IPE 実践

奥 菌 淳 二

Inter Professional Education in Japan Coast Guard Academy

OKUZONO, Junji

1 序論

(1) はじめに

本稿の目的は、IPE(Inter-professional Education)研究の一素材として、海上保安大学校における IPE の実践について示すとともに、そこから示唆される IPE 研究に対する新たな手がかりを示すことにある。

IPE とは、「異なる職種・業種の専門職に携わる人々が、ある目的の達成をより効果的で容易なものとするために、互いの専門職領域の特性、仕事の段取りや進め方、専門職文化、課題などを共有し、相互理解をより深め、より円滑なコミュニケーションの構築を通して実践コミュニティに貢献する、相互学習支援活動」である¹⁾。つまり、IPE というためには、文字通り Inter-professional な取り組みでなければならない。

他方、一般的に、行政機関や官僚制は「お役所仕事」という言葉に代表されるように、非効率なものとして認識されているように思われる。その一つが「縦割り行政の弊害」であり、マスメディア等においては、具体例とともにこれがもたらす行政の不合理性が指摘されている²⁾。

こうした行政に対する懐疑的な見方は、専門職養成の研究においても見て取れる。たとえば、2014 年に京都大学大学院教育学研究科比較教育政策学講座・生涯学講座卓越プロジェクト報告書編集委員会によって編集された『生涯キャリアと地域課題解決の観点にたつ専門職養成、及び他職種連携コミュニケーションの課題と可能性』において、国家公務員行政事務職の他職種連携の具体例として挙げられたのは、学識者との連携以外は人事交流のみであり、組織間の協動についてはほとんど議論されていなかった。基本的には、いわゆる「役所」と Inter-professional とは親和性のある言葉として受け取られてこなかったのである。

しかし、そうした見方は行政の一側面をとらえているにすぎない。たとえば、1990 年代ごろから行政学や政策科学において盛んに議論されるようになった政策ネットワーク論に代表されるように、行政機関は自己完結的な組織ではなく、他のアクターとの関係性の中で活動していることが、研究の成果として明らかになりつつある。その関係性の強弱や関係性の閉鎖性、関係の仕方などはイシューや時代によって様々であるが、国の行政機関は

他の行政機関、地方公共団体、業界団体、政治家、NGO/NPO 等、外国政府、国際機関などに関係しながら政策を策定したり、実施したりしているのである。そのような意味においては、人事交流はネットワーキングの手段または帰結の一例に過ぎない。

いずれにせよ、行政機関が他のアクターと協働する場面においては、インタープロフェッショナルな営みが発生することになるだろう。本稿においては、こうした行政における Inter-professional Working の 1 つのケースとして、海上保安庁の事例を示すとともに、そこから医療業界とは全く異なる文脈における、組織内部の多業種、異分野交流による学習支援のありようを検討するための手がかりを導き出すこととしたい。

（２）海上保安庁について

業務

まずは本稿のケースである海上保安庁の業務について概観しておこう。

海上保安庁は、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するために国土交通大臣の管理する外局としておかれた国の行政機関であり（海上保安庁法第 1 条）、海上の安全及び治安の確保を図ることを任務としている。このように法律上の設置目的や任務を示しただけでは非常にシンプルな組織としてイメージされるが、以下のように具体的に実施している業務を例示すると、その事務が意外なほど多岐にわたっていることがわかる³。

- 治安の確保（法執行活動、海上犯罪の捜査、公海等における海賊・テロ対策）
- 領海警備をはじめとした海洋権益の確保
- 海難救助
- 海洋環境の保全
- 人災、自然災害への対応
- 海洋調査（海底地形・地質等の測量、海潮流、地磁気観測）
- 海洋情報の提供（海図、水路誌の発行など等の作成、日本海洋データセンターの運用）
- 海上における航行ルールの方策、船舶交通の輻輳する海域における航行援助、交通整理、港内管制、航行援助施設の設置、保守

このように、陸上であればいくつもの省庁が所管している事務、つまり、陸上においてはそれぞれに専門分化した事務を、海上という特殊な環境で実施せざるを得ないことに着目して、包括的、総合的に担っているのが海上保安庁そして、その構成員である海上保安官なのである。

ここで、より具体的に、Inter-professional Working が海上保安の現場に求められていることを示そう。

1997 年 1 月 2 日、島根県隠岐の北北東約 106km を航行中の原油タンカー N 号(原油 1 万 2000 キロリットル積載)が、折からの時化（風速 20km/h、波高約 6m）のため、船首部を折損するという事故が発生した。このため、積荷である原油が大量に流出するだけでなく、大量の原油が残ったままとなっている船首部が日本海で漂流することとなった⁴。このような事故が発生した場合の海上保安庁の主な対応を箇条書きにしてみよう。

- 乗員の救助：救命筏からの救助、場合によってはヘリコプターによるつり上げ、

行方不明の場合は潜水搜索、事故船舶に侵入しての船内搜索

- 流出油量の特定、拡散防止のための漂流予測、オイルフェンスの設置による拡散防止
- 折損した船体の固定、曳航⁵
- 折損した船体、流出油に起因する事故を防止するための警報の発出
- 仮に火災があれば消火
- 仮に積荷が原油ではなく、有害危険物質だった場合、その物質に適した危険除去
- 沿岸の地方自治体、自衛隊、警察、消防、海上災害防止センター等との連絡、調整
- 沈没物件があれば (N 号の場合は船尾が沈没)、位置の特定、海上交通に対する影響調査、海図への反映
- 刑事事件として犯罪捜査 (必要に応じて身柄の拘束、搜索、押収)
- 流出油の除去費用の請求

このように、陸上であればいくつもの組織が協働するような事務を、少なくとも初動の段階においては海保という一組織で担わなければならないことがあるため、高度に専門化した部隊を構築するだけでなく、部署ごとの専門化が進まざるを得なくなっている。

海上保安官の採用とキャリアパス

次に、海上保安大学校における IPE の実践である海上保安大学校研修科中堅幹部課程について示す予備的な知識として、海上保安官の採用直後の研修とキャリア形成について示しておくことにしよう。

海上保安官は、そのほとんどが採用直後に以下のいずれかの部内研修を経て任官することとなる。

ア) 海上保安大学校本科

海上保安大学校は、海上保安庁の職員に対し、幹部としての職務を遂行するに必要な知識及び技能を修得させるための教育訓練並びに海上保安業務を遂行するに必要な専門的知識又は特殊技能を修得させるための教育訓練を行うことをつかさどる施設として⁶、1951 年に 4 年制の教育機関として設立された⁷。卒業生はさらに約半年間の研修の後、初級幹部として主として巡視船に配属される。

教育内容は講義、訓練、乗船実習で構成される。

特に、講義においては、通常の大学では一般教養に相当する科目、大型船舶を運航するのに必要な「海技士」という資格を得るのに必要な科目に加え、海上保安官は海上保安行政の企画立案から法執行活動まで幅広い活動に従事することから、法律、行政関連科目なども含め、文理横断的に様々な科目が必修科目として提供されている。

これを教授するのは、部外講師を除いては、講座に属する教官たちである。彼らは、そのキャリアパスから、次の 3 種類に分類される⁸。

- ・一般教官： 通常の大学教員と同じように、公募によって、専門分野に関する博士の学位を有するもの、あるいはそれに準ずる業績を有するものの中から採用される。
- ・養成教官： 海上保安大学校本科を卒業し、一定の現場経験を経た後、一般大学の大学

学院に進学し、課程修了後に教官として大学校に配置される。

- ・交流教官： 相当程度の現場経験を積んだ上で大学校に配置される教官（数年のスパンで交代する）であり、学生に対して現場第一線の知識、経験を伝えることが期待されている。

イ）海上保安学校

海上保安学校は、海上保安庁の職員に対し、海上保安業務を遂行するに必要な知識及び技能（幹部としての職務を遂行するに必要な知識及び技能を除く。）を修得させるための教育訓練並びに海上保安業務を遂行するに必要な専門的知識又は特殊技能を修得させるための教育訓練を行うことをつかさどる施設として⁹、1949年に設立された。いくつかのコースがあり、修学年数もそれに応じてまちまちであるが、大多数が1年で海上保安官として各部署に配置される。プログラムは海上保安大学校と同様、講義、訓練、実習が提供されるが、講義を担当するのは海上保安大学校でいうところの交流教官に該当する教官である。

海上保安学校を卒業した海上保安官にも幹部登用の道が用意されており、ある程度の現場経験を積んだ後に、特修科と呼ばれる海上保安大学校での1年間の研修プログラムを修了した者は、ほぼ海上本大学校本科卒業生と類似のキャリアパスを歩むこととなる。

海上保安大学校本科及び上述の特修科を修了したものは、初級幹部としてのキャリアを歩み始める。卒業・修了後、巡視船の初級幹部として配属され、おおむね3年程度で本庁をはじめとした中央省庁の係員を経験する。職員の適性等でその割合には差異が見られるものの、巡視船艇勤務と陸上勤務とを繰り返しながら徐々に責任のある立場につくようになっていく。

他方、このキャリアパスにおいて、濃淡はあるものの、海上保安官達はその適性や能力、本人の希望に応じて徐々に自分の専門性を獲得する者がでてくる。例えば、会計関連、人事関連、国際業務など、これまでの経歴から徐々にその分野特有の技能や思考方法を得ていくものもいれば、本人の強い希望から特別な研修を経て、潜水士、特殊救難隊、機動防除隊、国際捜査官など特殊な職務に就くようになる者もいる。また、入庁から10年程度で国際海事機関(ロンドン)での会議出席を命じられたり、数年間の在外公館勤務を命じられたりする者も現れる。

2 海上保安大学校における IPE 実践

（1）海上保安大学校における研修

海上保安大学校においては、上述の本科や特修科以外にも様々な研修を実施している。大別すると、業務研修と階層別研修があり、その具体例を2つずつ示した¹⁰。業務研修は職員に対して専門性を付与するか、職員の専門性をより強化してスペシャリスト化を促すものであるのに対し、階層別研修はステップアップに当たって必要な能力を付与するものであり、海上保安官から見れば、専門性を高めるというよりは、幹部職員としての能力を付与しようというものである。

このうち、IPE のケースとして本稿において取りあげるのは中堅幹部課程である。それは、明確に IPE を意識した研修のデザインを採用しているからである。

階層別研修	中堅幹部課程	海上保安部の課長等中堅幹部に登用できる資質を有する者に対して、管理監督者として必要とされる識見、判断力及び業務遂行能力等を付与する。
	特任主任士課程	特任主任士任用候補者に対し、（巡視船の）主任士として必要な指揮・管理能力及び船舶運航知識を付与する。
業務研修	危険・有害物質事故対応課程	防災業務に従事する職員に対し、危険・有害物質が排出された場合等に安全かつ的確に対応するために必要な知識・技術を習得させる。
	潜水技術課程	海上保安官が転覆船からの人命救助等、救難業務を、より安全、確実、迅速に行うために自給気潜水技術等を修得させる。

（２）海上保安大学校研修科中堅幹部課程

海上保安大学校中堅幹部課程（以後、中堅幹部研修）は、上述の通り、海上保安部の課長等中堅幹部に登用できる資質を有する者に対して、管理監督者として必要とされる識見、判断力及び業務遂行能力を付与するものである^{11）}。

海上保安部は警察で言うところの警察署に近いレベルにあり、所在地域の海上保安業務について多くの責任を有している。その海上保安部における業務の実質的な責任者である課長は、海上保安大学校本科、特修科を経た海上保安官にとって、そのキャリアパスにおける管理監督者としての第一歩であると同時に、組織としても現場最前線の中核的役割を期待されることになるという意味で重要な意義を持っている。中堅幹部研修は、その地位に就こうとしている職員のほとんどが一同に集められて実施される研修である。

研修は基本的に年 2 回行われ、それぞれの定員は約 30 名である。研修生は、研修が行われる約 30 日間、講義形式の授業において^{12）}、海上保安行政にかかわる最新の研究動向や民間企業における管理監督者のあり方などを学ぶほか、ゼミ形式の授業や自主研究を通じて、海上保安大学校が有する学術資料等を用いて自らの興味関心や経験を学術的、論理的に説明するトレーニングを受ける事となる。

この研修が IPE たるゆえんは、研修生の構成とゼミ、自主研究の班割りの方法にある。

年によってばらつきはあるものの、研修生の構成は海上保安大学校本科を卒業した 30 代半ばの研修生が約 4 割、特修科を修了した 40 代前後の研修生が約 4 割、プロパーと呼ばれる 50 代の職員のうち、海上保安大学校本科や特修科は修了していないものの、犯罪捜査などの分野での長い経験と実務能力を評価された研修生が約 2 割という構成となっている。つまり、研修生の年齢層が 30 代半ばから 50 代まで幅広いのと同時に、ジェネラリスト的なキャリアパスを通過してきた海上保安大学校本科出身者とスペシャリストとして経験を積んできたプロパーが学びの場を共有することになる。特に、ゼミのグループ分け、自主研究指導教官との議論の場は、意図的に研修生のキャリアパス、専門性にばらつきが出るように編成されており、発表や研究内容について、研修生同士が各々の視点や経験から議論しあえる状況が作り出されている。例えば、ある年に筆者が自主研究の指導を担当した研修生の構成は、海上保安大学校本科出身者（ジェネラリスト）、特修科出身者（特殊な業務経験者）、プロパー（海上交通に関するシステム設計のプロ）であった。このメンバーが海

上交通や人事評価などの個別イシューについてそれぞれの視点から議論し合い、互いの理解を深めるとともに、自らの研究の内容を深化させていった。こうしたグループが意図的に形成され、意見を交換し合い、学びあうのである。

また、ゼミ形式の授業では、自主研究のグループを 2 つ組み合わせてゼミを形成している。このときの組み合わせで考慮されるのは、専門分野の異なる指導教官同士がそれぞれの観点から議論しうる共通テーマの設定ができるようにすること、及び、上述の教官のキャリアパス（一般教官、養成教官、交流教官）にばらつきをもたせることである。これによって、研修生は多様な教官と議論できるとともに、あるテーマを多様な観点から見ることの意義を体感できるようになっている。

さらに、中堅幹部研修における 1 ヶ月間、研修生は海上保安大学校敷地内の研修センターに宿泊する。この研修センターの寝室兼自習室は、大部屋をパーティションで 6 つに仕切り、それぞれのセルにベッド、机といす、ロッカーを設置して個人用スペースとしただけのものである。決して良好な居住環境とは言えないが、学習上の配慮はなされている。すなわち、6 名で構成されるゼミのグループがそのまま 1 ヶ月間の相部屋となるように強制されており、24 時間ゼミや自主研究の議論が出来るほか、日常の業務に関する意見交換が可能になっている。なお、このような住環境について、学習の場としては意外なほど研修生に好評である¹³。

3 まとめにかえて

病院では様々な専門職がチームを構築して医療に当たっているように、海上保安の現場においても、たった一件の事故対処の中に専門分化しうるタスクがいくつもある事を具体的に示した上で、これに対応する海上保安官の諸活動をマネジする、海上保安部の課長になるべき人材の育成のありようについて紹介した。

中堅幹部研修の研修生達は、当然、海上保安官という職業についている。そのような理解を前提にすれば、この研修は単なる部内研修であり、同じ職業の人々が集められてその専門性を強固にするための学びの場にすぎない。しかし、本稿では、そうした単純な理解は、あたかも医師、看護師、薬剤師をひとくくりにして「病院職員」と理解するのに近いという立場を取っている。少なくとも、**Professional** の営みを理解しようとするのであれば、**Profession** 内部の専門分化とその協働関係にも焦点を当てる必要は検討される必要があるだろう。医師という職業一つをとっても、麻酔医と外科医は発想が異なるかもしれないし、外科医と内科医も **Inter-professional Working/Education** の文脈においては、単に医師として同一視できない部分があるかもしれない。

同一職業の中で業務が専門分化するという実態は、その専門職の外にいる観察者にとってはその動態をとらえにくい状況を強いることになる。なぜなら、専門分化した業態を特徴付けるのは、職業の名称でも、制度化された資格でも、専門化しかつ独自の高等教育システムでもないかもしれないからである。また、どこまでの細分化を認めてよいのか、**Inter-professional** の定義を巡る議論がより複雑になってしまう可能性も否定はできない。

しかしながら、本稿で示したような職業内部の専門分化とその協働による学びを無視することは、IPE が潜在的に内包する豊かな可能性を摘み取ってしまうことになりかねない。

今後の Inter-professional Education 研究においては、細分化しすぎて個人間の関係性の議論となってしまうよう注意しつつも、医師、看護師、海上保安官、保育士、弁護士のような職業間の関係性だけでなく、職業と個人の中間的な部分に注目する必要があるだろう。そうすることで、より多様な Inter-professional な営みを観察しうるであろうし、より汎用性の高い学びの場としてのプログラムを構築する助けにもなる可能性があるだろう。

¹ 渡邊洋子(2014)「専門職における IPE とは」京都大学大学院教育学研究科比較教育政策学講座・生涯学講座卓越プロジェクト報告書編集委員会『生涯キャリアと地域課題解決の観点にたつ専門職養成、及び他職種連携コミュニケーションの課題と可能性』, p.53

² 佐伯論文に取り上げられた幼稚園と保育園の関係は 1 つの例といえよう。

³ 海上保安庁『海上保安レポート 2010』を参照した。

⁴ 海上保安庁『平成 9 年版海上保安白書』電子版

(<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/h9haku/1-1-1.htm>) を参考とした。(最終閲覧: 2015.01.19)

⁵ 曳航は海事用語である。陸上の車両で言えば、牽引にあたる。民間のサルベージ会社が実施するいとまがないなどの場合、海上保安庁の巡視船で実施することもある。

⁶ 国土交通省組織令第 255 条

⁷ ただし、卒業生に学士が授与されるようになったのは、1992 年からである。

⁸ 楠勝浩(2009)「海上保安大学校における教育について<< 1 >>」『水路』第 150 号, p.7-8

⁹ 国土交通省組織令第 256 条

¹⁰ 海上保安大学校ホームページ(<https://www.jcga.ac.jp/>)を参考とした。(最終閲覧: 2015.01.19)

¹¹ 「大学校ニュース」海上保安庁ホームページ

(<https://www.jcga.ac.jp/annai/news25/09-05.html>), 2015.01.19 閲覧。

¹² 講師は大学校の教官、海上保安大学校以外の大学の教員、民間企業の重役、弁護士など

¹³ 多くの研修生が寮生活、船内生活を経験していることも、不満が出ない要因の 1 つであると思われる。