



東京海上日動リスクコンサルティング（株）
危機管理グループ 主任研究員 桃崎 大
主任研究員 今井 透

地方自治体におけるリスクマネジメント体制構築について ～組織理論からの考察～

1. はじめに ～リスクマネジメント体制構築の流行～

地方自治体は今、リスクマネジメント・危機管理¹（以下、「リスクマネジメント」という。）ブームである。2003年10月の総務省消防庁「地方公共団体の地域防災力・危機管理能力評価指針の策定」調査報告書では、「防災力評価指針」をもとに、各都道府県が危機管理能力について自己評価を実施している。報告書では、都道府県において危機管理体制の整備が望ましいとされたこともあり、各都道府県が一斉にリスクマネジメント体制の構築に向けて動き出しているのが現状である。地方自治体からの、弊社に対するリスクマネジメント体制構築やコンサルティングについての依頼・問い合わせは、引きも切らない状況である。

しかしながら、地方自治体がリスクマネジメント体制構築への取り組みを進めているものの、どのような目的・認識のもと、リスクマネジメント体制構築の判断材料としているか詳らかになっていないと言え難い。なぜ、地方自治体はリスクマネジメント体制構築を志向するのか。

以下、本稿ではまず、一般に説明されるリスクマネジメント体制構築の目的・背景について説明する。次に、現状を説明する分析のツールとして組織理論を採用し、とりわけ新制度派組織理論の視点から、近年の自治体におけるリスクマネジメント体制構築について分析を行う。最後にその考察をもとに、地方自治体におけるリスクマネジメント体制構築について今後の方向性について展望を述べてみたい。

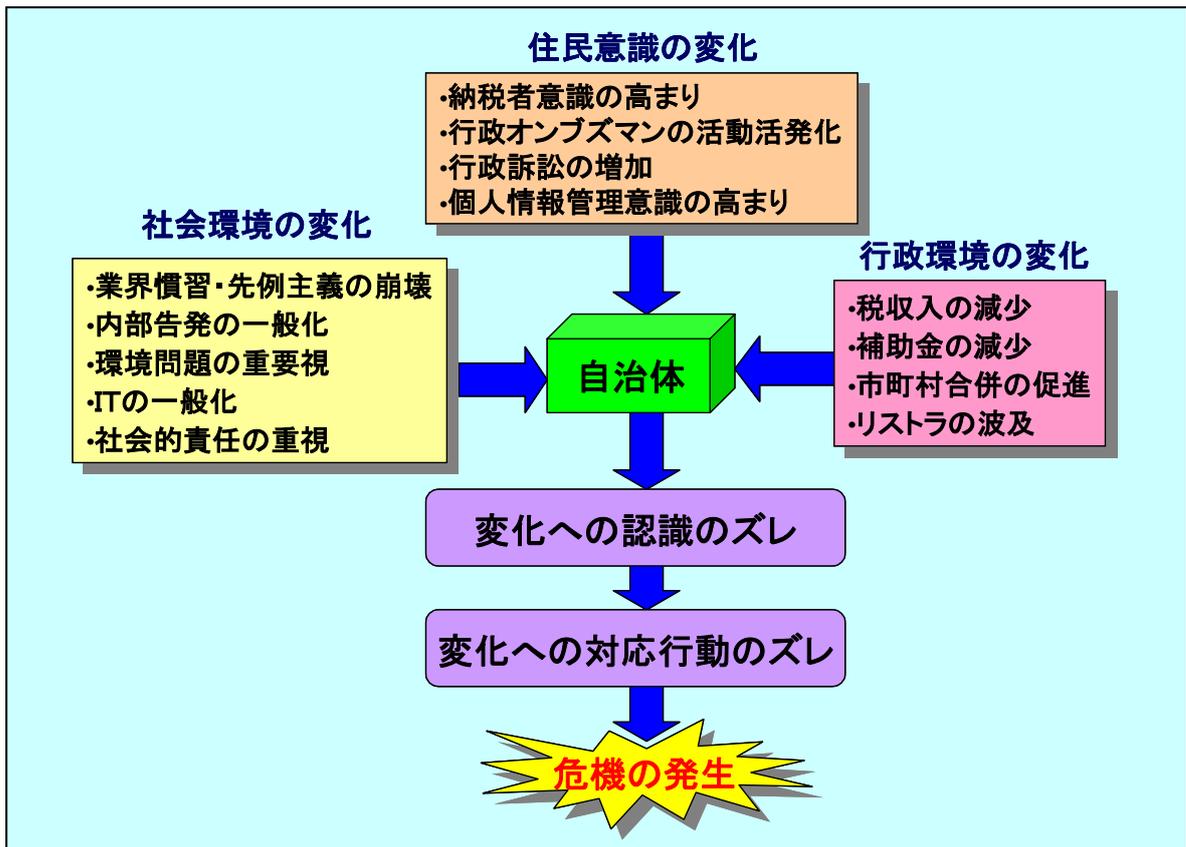
2. リスクマネジメント体制構築の目的・背景

一般に、地方自治体のリスクマネジメント体制構築の目的とされるのは次のとおりである。

- (1) 危機の回避
- (2) 危機発生時の被害の極小化
- (3) 利害関係者・社会・住民からの信用構築
- (4) 自治体イメージの向上
- (5) 職員のモラル・士気の向上

¹ 実務において、リスクマネジメントと危機管理が厳密に定義、峻別されてはいないことから、本稿では両者の概念を同じものとして捉えることとする。

このような目的がある一方、リスクマネジメント体制を構築せざるを得ない、自治体を取り巻くリスク環境の変化は、以下の図(1)のように変化してきていると考えられる。



図(1) 地方自治体を取り巻く環境の変化²

では、地方自治体は組織として、社会環境・住民意識・行政環境といった変化をいかに認識してリスクマネジメント体制構築を進めているのか考えてみたい。

3. 組織理論からみたリスクマネジメント体制構築³

(1) 組織理論

組織において、以下のような疑問を覚えることはないだろうか。

- ① 日本の行政機関はなぜ、横並びを選ぶのか。
- ② なぜ、カタカナ語やアルファベットの頭文字を使った用語が流行するのか。
- ③ 新しい制度導入の提案が往々にして組織内から猛反発を受けてしまうのは、どのような理由によるのか。

以上のような疑問について一つの視点を提供するのが、近年、研究内容が拡充している組織理論の分野である。それによれば、組織理論の重要なインプリケーションの一つとして、次のような事実があると言える。「組織を組織たらしめているのは、実際には、組織を取り巻く制度

² 田中正博『実践 自治体の危機管理』（時事通信社、2003）より改変して抜粋

³ この章の記述は、佐藤郁哉・山田真茂留『制度と文化』（日本経済新聞社、2004）を参考に行っている。

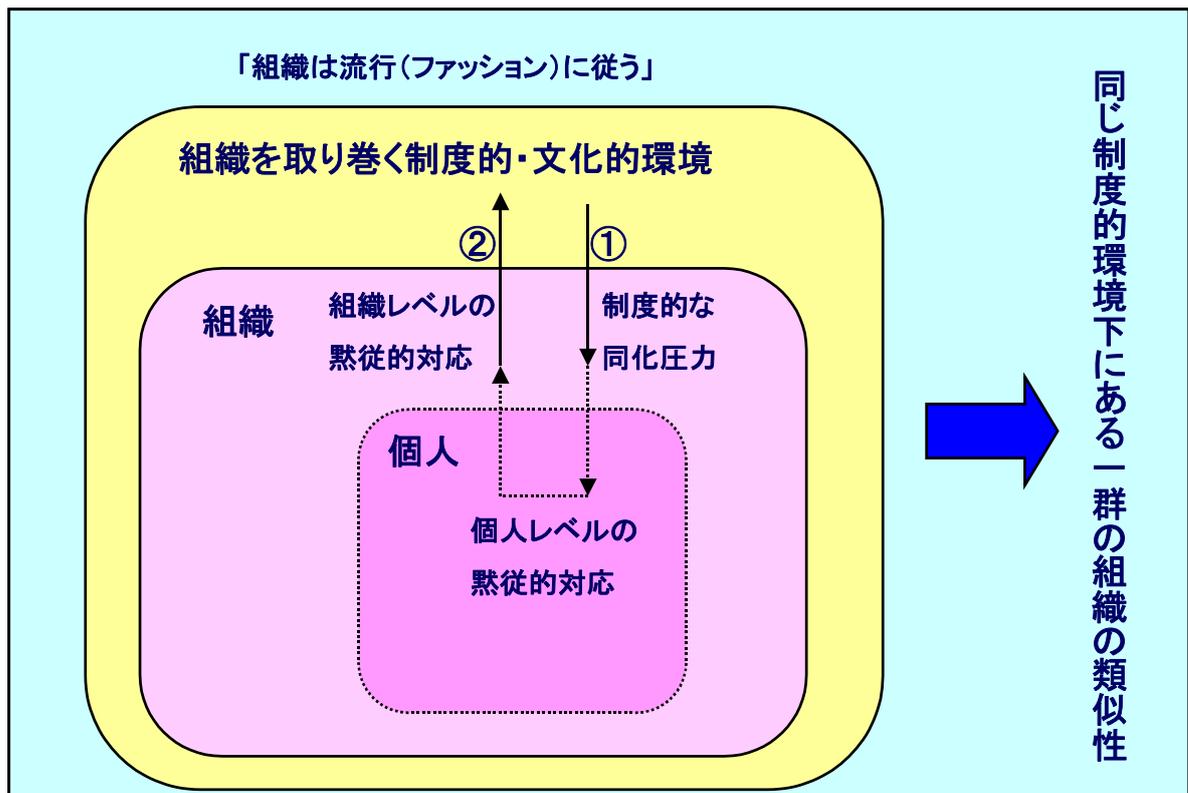
的な環境からの強い影響である。」

企業・行政は、アルフレッド・チャンドラーの「組織は戦略に従う」という命題を持ち出すまでもなく、実際の戦略として、利潤極大化やより効率的な行政活動の達成を目指して行動しているものとして考えられがちである。

しかしながら、そうであるならば、すべての企業や行政が、成功した組織を真似て、より売上を伸ばし、あるいは住民福祉の向上を実現しているのかということ、現実にはそのようなことは起こっていない。

(2) 新制度派組織理論

広範な組織理論のうち、新制度派組織理論とは、組織現象を制度的・文化的環境のもとで捉えようとする理論である。基本的概念を図示すれば、次の図(2)のとおりである。



図(2) 新制度派組織理論の基本的概念⁴

この図(2)において、下向きの矢印①は、組織に対して、組織を取り巻く制度的・文化的環境から制度的な同化圧力がかかり、ある組織フィールドに属する一群の組織の構造が似たものになることを示している。一方、上向きの矢印②は、そのような同化的圧力から組織が黙従的対応を迫られ、流行（ファッション）に従っていくことを示している。

現実に企業の組織行動を観察していると、このような理論で説明できると考えられる組織の諸現象は多い。一時ブームとなった、企業によるメセナ活動も、そのような文脈で捉えることも可能である。流行している施策の導入により、外部要因に対応している組織には安心感が感じられ、世間的にみて常識的であると組織外部のステークホルダーに認識されるという判断がある場合もあろう。

行政も同じことが言える。行政の経営改革の手段である行政評価は、地方自治法で謳われてい

⁴ 佐藤・山田前掲書、P209より改変して抜粋。

るような、公共の福祉の向上を目指し、より能率的な行政活動を目的として、殆どの地方自治体で導入済みであるが、その導入には、周囲が導入しつつあるからという理由を挙げる自治体関係者は多い。

地方自治体のような、他との差別化により発生するリスクの増大を受容することに、しばしば困難を伴うような組織は、効率性や合理性の獲得を前提として新しい施策を導入していると見ることができない場合がある。むしろ、新施策の導入にあたり、組織を取り巻く環境からの要請に従って、その組織の存在と活動の正当性を示す必要に迫られて判断しているというケースが見受けられる。

(3) 新制度派組織理論からみたリスクマネジメント体制構築

以上のような組織理論に、リスクマネジメントをクロスさせると、地方自治体のリスクマネジメント体制構築について、次のようなことが見えてくる。

すなわち、地方自治体は、リスクマネジメント体制について、危機の回避、危機発生時の被害の極小化、利害関係者・社会・住民からの信用構築、自治体イメージの向上、職員のモラル・士気の向上などの視点だけから構築を図っているのではない。むしろより巧みに自己の存在や活動のあり方を合理化＝正当化し、組織の存続や成長の確立を高めていくためにリスクマネジメントを適用し、導入しているのではないか。無数のリスクにさらされている地方自治体において、リスクマネジメント体制を構築し、リスクに強い組織であると主張できれば、外部からよりよい組織であると認識されるのではないか。とりわけ、更なる行政改革の必要性が叫ばれる昨今、改革の動きの中で組織としての正当性を確保するためのツールとして、リスクマネジメント体制構築が導入されているのではないかと思われるケースがある。

もしそうであるとすれば、地方自治体とリスクマネジメントの出会いは、リスクマネジメント本来のあり方ではないと言わざるを得ない。したがって、もし地方自治体のリスクマネジメント責任者が、そのような考えに従って自らの組織のリスクマネジメント体制構築を進めている場合には、今一度、認識を改め、体制構築の方針を見直す必要がある。

4. おわりに

本稿では、地方自治体がリスクマネジメント体制構築を志向することについて、組織理論の一分野である新制度派組織理論の観点から分析を試みた。一部に見られる横並び傾向が続く限り、リスクマネジメント体制構築の立て直しはこれからも模索されるであろう。

以 上

(第 78 号 2005 年 12 月発行)