

責任の構造的間隙

: 明石市花火大会歩道橋事故をケースとして

A Structural Gap of Responsibility in Organizational Decision-Making Process

: Case Study of Crush Accident on the Pedestrian Bridge at the Fireworks Event in Akashi City

東北大学大学院経済学研究科准教授 高浦康有

Tohoku University Graduate School of Economics & Management

Yasunari Takaura

Summary

This paper builds on the methodology of CMS (critical management studies), while using the analytical framework of H.A.Simon's modern organization theory. It specifically investigates the case of crush accident on the pedestrian bridge at the fireworks event in Akashi City 2001 on secondary materials such as news articles about judgments in the court. It analyses how various organizations like the city administrators, police and security company were related to cross-organizational decision-making on restricting/unrestricting flows of pedestrians to avoid the accident. A structural gap of responsibility in organizational decision-making process can be revealed as well as systematic oppression that modern organizations inevitably include, such as inhibition of the autonomous decisions of individuals, which 'value-neutral' management theory could not make explicit.

1 はじめに

1980年代後半から、Alvesson & Willmott [1][2]らを嚆矢として、英国・欧州圏の経営学者を中心に批判的経営研究（CMS : critical management studies）の流れが形成された。この分析アプローチでは、伝統的な経営理論が依拠する客観的、技術的、価値中立的な思考様式が抽出され、現実のマネジメントが及ぼす権力作用や抑圧性を隠蔽するものとして批判される。CMSが目指すのは、そうした政治的な性格をもつマネジメントの本質を解明し、かつ内在的な言説批判により権力関係を変質させることで、秩序や体制を民主的に変革するというものである。そこには諸力のイデオロギー的支配によって抑圧された人々に対して、その構造や制度を自明なものとしてではなく、疑われるべきものとして提示し、個人の自律性や責任の回復と発展を導くような実践的、解放的な志向性がうかがえる。

CMS は方法論的には、マルクス主義的な労働過程分析、ポスト構造主義（Foucault など）に基づく権力分析を包摂しつつ、主としてフランクフルト学派の批判理論を基礎として、テクノクラシーの進展に見られる道具的合理主義への批判、利害関係の偏向によるコミュニケーション関係の歪みの析出といった研究プログラムを積極的に展開している。

近年では Jones et al.[3] に示されるように、近代的倫理学に依拠した既存のビジネス・エシックスを脱構築すべく、20 世紀思想—Levinas などの実存哲学ないしはポスト構造主義の批判的思考を評価し、それにもとづくクリティカル・ビジネス・エシックスの展開を図るような動きも見られる。彼らは、Levinas のいう「他者」との無限的な責任関係において生起するはずの倫理が、現代の資本主義体制—責任を分散させる官僚制、人的関係を物象化するマーケット至上主義を特徴とする—において大幅な制約を受け、結局、企業自身にとって有益であるかどうかという条件付きの責任概念（=CSR）に変質せざるを得ないことを示唆している。

本稿では、こうした CMS の方法論に立脚し、Simon, H. A. の近代組織論の分析枠組を用いつつ、組織的な意思決定において責任の構造的間隙が生じ得ること、逆にそのことを通じて価値中立的な経営理論が明示化しない、近代組織の内包するシステムの抑圧（個人の自律的決定の阻害）の可能性を示唆することとしたい。具体的には、2001 年の明石市花火大会歩道橋事故をケースとして、諸組織（市、警察、警備会社）が事故回避のための規制／非規制の意思決定にどのように関連していたかを二次的資料（訴訟・判決記事等）をもとに試論的に分析する。

2 ケース：明石市花火大会歩道橋事故（業務上過失致死傷事件）

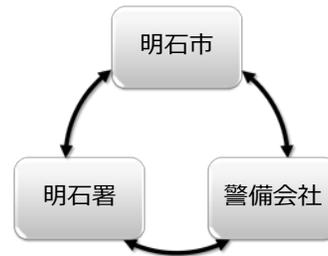
2001 年 7 月、兵庫県明石市で開かれた花火大会で、最寄り駅と会場を結ぶ歩道橋に見物客が密集し、大規模な転倒事故（群衆雪崩）が発生した。子供と高齢者を含む 11 人が死亡し、247 人が重軽傷を負った。兵庫県警は 2002 年 5 月、業務上過失致死容疑で市の担当者や警備会社の責任者、明石署長・副署長を含む警察官ら計 12 人を書類送致したが、神戸地検は同 12 月、事故当日の過失立証に絞って現場責任者 5 人を在宅起訴した。起訴された警察官は明石署地域官一人のみで、雑踏警備態勢に関与していたとされる明石署長（後に死去）ら最高幹部は「事故発生の危険性の認識がなかった」として不起訴処分となった（注 1）。結局のところ起訴されたのは、以下の 3 者、明石市市民経済部長ほか市側担当者（計 3 人）、警備会社ニシカン管理者（大阪支社長）、明石署地域官（現地警備本部指揮官）である（図表 1）。

図表 1 関係組織

大会主催者：明石市

警備会社：ニシカン（市より雑踏警備の請負）

警備本部：明石署（見物客の安全確保／警察法 2 条）



まず、公判での検察側の主張は以下のようなものである。「明石市、明石署、警備会社の各被告人の過失（注意義務違反）が競合して事故を引き起こした」。これに対して各当事者（被告人）は以下のとおり、それぞれ無罪を主張した。明石市担当者「雑踏警備の責任は警察と警備会社が負うべき」「公道である歩道橋の規制権限を持たない市職員に刑事責任は問えない」「事前の警備計画では警察に（歩道橋下の夜店の）位置変更を再三求めたが断られた」。警備会社管理者「明石署地域官に 2 回、規制を要請した。業務上の注意義務はすべて尽くした」。明石署地域官「部下や警備会社からの情報は規制の必要性を否定するものばかりだった」「事前の雑踏警備計画に重大な欠陥があり、計画を了承した最高責任者（署長）が責任を問われるべきだ」。

3者それぞれの無罪主張には、まさに Sartre のいう「悪しき信念（bad faith：個人の選択的自由とともに課された責任の重荷から逃れるため、他者に責任を転嫁したり、演じる役割の中に閉じこもったりする自己欺瞞的な態度）」（Stewart [5]）に該当する状況が見られる。

ではなぜ、互いに「責任を押し付け合う」ような主張になったのか。結論を先取りして述べるならば、組織（間）の意思決定連鎖の構造において責任（法理的に客観的に規定されるものではなく、当事者において間主観的に構成される概念次元のもの）の空白が生じたからであるといえる。本稿ではこれを「責任の構造的間隙」と名付けて、以下議論する。

3 分析の枠組

3.1 Simon, H. A. の「合成された」意思決定プロセス

本ケースについて、Simon [4] の「合成された」意思決定プロセス（the process of composite decision）の分析枠組に基づいて考察する。Simon [4] によれば、組織において各主体の意思決定は、その前の段階でなされた意思決定に依存し、公式および非公式の伝達経路を経て、意思決定前提はさまざまな影響を受ける（訳書 p.474）。たとえばある会社の財務部長が、組織に代わって資金調達において借入契約に署名するという場合、前段階で技術部門において必要な投資額の見積もりがあり、上司や他の役員、取締役会などでの多段階の調整を経て、はじめて交渉・署名が進められることになる。この場合、最終段

階で行われる財務部長の意思決定の役割は、ほとんど従属的なものであり、公式の意思決定における個人の貢献は小さいといえる。つまり主要な意思決定は、いずれかの個人・グループに還元されるものではなく、多くの個人・グループ双方の決定の複雑な相互作用を通じて引き出されるものである。組織における意思決定プロセスは、このように、連鎖的な影響過程を通じて「合成された」意思決定としてとらえることができる。

明石市花火大会歩道橋事故においては雑踏管理につき、明石市、明石署、警備会社の三者間において、相互に意思決定前提を依存しながら、「規制しない（しなくてよい）」という不作為の意思決定に至った。また明石署内部では地域官が、組織のヒエラルキー構造のなかで、雑踏警備についての軽視の状況（当時署内では、暴走族対策が主要な組織の課題であり、花火大会については「主催者の自主警備が原則」という考え方が優勢であったとされる）で署長による計画了承の影響を受けていたといえる。

すなわち、それぞれの当事者（被告人）は、個人として意思決定には部分的に関与したに過ぎないという印象を有していた、といえる。では、いかなる範疇で、組織における個人（意思決定者）に責任が帰属すると主張できるか、その点について次節で考察する。

3.2 組織的意思決定における自由裁量

Simon [4] によれば、合成された意思決定プロセスにおいて、どのような権限を有する主体であったとしてもその決定が他の主体の行動を完全に支配することは通常なく、その影響の程度は、他の主体の自由裁量の行使に部分的な制限を加えるに過ぎない（訳書 p.476）。自由裁量の余地があるとすれば、その領域内においてなされる決定には、決定を行った個人の責任が付随するといえる。

かくして本公判においても、事故当日の過失の有無に絞りながら被告人それぞれに注意義務及び結果回避義務があったことを認定した（神戸地裁判決 04.12.17）。量刑及び判決内容をまとめると以下のとおりである。明石市担当者は禁固 2 年 6 月（執行猶予 5 年）、警備会社管理者、明石署地域官は禁固 2 年 6 月（注 2）。明石市担当者、警備会社管理者においては「早期の規制や警察官への出動要請を（明確に）行うことで危険を回避すべきであったが怠った」、明石署地域官においては「機動隊投入などにより参入規制を実施することが可能であったが放置した」ことが義務違反の理由として判示された。

3.3 計画立案の影響

ただし、こうした自由裁量の余地は、意思決定連鎖の全体的構造から見れば、極めて限定的なものにならざるを得ない。上司による直接的な命令以外に、組織から服務規程や訓練、教化などさまざまな影響を意思決定者は受けるからである。Simon [4] によれば、合成された決定の過程において、さまざまな影響を単一の決定に向けさせることにおいてとくに決定的な重要性をもつのは、意思決定の前段階における「計画立案」である（訳書 p.483）。

本判決においても、事故当日の過失認定を行うにあたって、検察側が訴追の対象としなかった計画準備段階の問題点が「事故に大きく影響した」という判断を下した。会場の選定、歩道橋通路の遮蔽、迂回路の利用の促進など混雑防止のための有効な方策や、市と明石署の連携がとられず、「雑踏事故防止のための十分な警備態勢を構築できなかった」と指摘された（後の賠償訴訟でも、「警備計画策定などの不備が事故の最も大きな原因」である、と評価された：神戸地裁判決 05.06.28）。

事前の計画立案の利点は、「意思決定の公式の段階に達する前にさまざまな専門家の技能を一つの問題に向けさせることを可能にする」（Simon [4]：訳書 p.483）ことにある。他方で、組織ヒエラルキーの権限関係に縛られず比較的自由に協議が進められることで、「計画立案の手続きが決定に達するのに使われる範囲内では、公式組織は全過程の最終段階に関係するにすぎない」（訳書 p.486）。すなわち、計画立案の過程において、最終的に権限による承認を受けるとしても、協議にかかわる者の正式な職位は基本的に決定に大きな影響を及ぼさない。このことは計画策定段階において最終承認を行う最高責任者の責任を非常にあいまいなものとする。計画内容が専門的に高度であればあるほど、形式的な承認を行うに過ぎないからである。

かくして本公判でも、検察側は、雑踏警備態勢の了承を行った明石署長ら警察署幹部については「事故発生の危険性の認識がなかった」として起訴処分を見送り、裁判所も判決において「警察が十分な警備体制を構築できなかった責任のかなりの部分が署長にあることは否定できない」としながらも、現場の雑踏管理の責任者の過失（計画策定への関与段階も含む）認定に終始せざるを得なかった（注3）。

3.4 分析のまとめ

組織間の意思決定連鎖においてその決定前提がより相互依存的になり、あるいは協議による計画立案のプロセスにおいて承認者が意思決定に与える影響がより過小になるにつれて、責任の構造的間隙というべき事態が顕在化し個人の自律的決定が阻害される。本節では Simon, H. A. の意思決定論が、このことを十分に説明（あるいは予期）し得ることを例証してきた。理論枠組は価値中立的であっても、そこには近代組織に内在化された倫理的抑圧の状況を見て取ることができる。本ケースにおいて、責任の押し付け合いが生じたことは必ずしも個人の倫理性の欠落を意味するのではなく、組織的な意思決定プロセスが本質的に抱える「責任の取りがたさ」にあることが示唆されているように思われる（注4）。

4 最後に

本稿では、CMSの方法論に立脚し、重大な事故を招いた組織的意思決定のケースに対して Simon, H. A. の分析枠組を当てはめつつ、近代組織の内包するシステムの抑圧の析出を行った。最後に、単なる体制批判に留まる（このことは CMS に寄せられる批判の一つともなっている）のではなく、あるいは無限定に

責任を果たしうるような英雄的個人を措定する（米国型の個人主義的なビジネス・エシックスが陥りやすい）のではなく、組織社会の現状を踏まえた上で、規範化を促すための実践的含意について若干の言及を行っておきたい。

本ケースの事故を教訓に、イベント主催者と警察が事前に連携を強める動きが各地で生まれているという。また公判後の賠償訴訟判決では「主催者が自主警備をしても、警察の雑踏警備の責任が軽減、免除されることはない」とし、警察に計画段階から積極的に指導や助言する義務があることが明確にされた。このように組織の意思決定における価値前提がより上位の社会システムによって制御されることで、組織的な決定は社会規範に照らしてみても妥当性を帯びるということができる。Simon [4] は、部下の意思決定の質の判断や妥当性の確保、誤りの修正という目的を果たすために上位者によるレビューが重要であると述べている。とくに決定の妥当性を確保するため上訴の機能を果たしうるレビューは「当然のことかも知れないし、あるいは利害関係者の訴えがあって初めて行われるかもしれない」（訳書 p.489）。利害関係者の声が出される、訴訟などの民主的な対話プロセスを通じて規範があらためて生成され、サブシステムたる各組織が制御されることは近代社会の積極的に評価される合理的側面である。

個人の責任追及という近代的正義の枠組みでは解決できない責任の構造的間隙は、事故の反省化を通じた組織的意思決定の再設計を通じて解決を目指すべきであろうし、またその過程を通じて、被害者の思いも汲み取った修復的な正義の実現も可能となるのではないだろうか。

注

(1) なお検察審査会から三度の起訴相当の議決を受けた副署長については、検察審査会法の改正後の規定にもとづき 2010 年 4 月、指定弁護士によって強制起訴されるに至った。

(2) 判決は「観客の安全を確保する義務は一義的に主催者の明石市にある」としたが、量刑では、警察官ら警備現場指揮者の責任をより重いものとした。警備会社管理者、明石署地域官両被告人の上告を棄却した最高裁の決定においても、歩道橋の混雑状態が市職員や一般警備員ではもはや対処できない段階に達していたにも関わらず、両被告人が注意義務を怠って結果回避措置を講じなかったことを業務上過失の罪成立の根拠とした。この点からも現行の法体系において、現場指揮者の責任が裁判上、重く見られる傾向があることが伺える。

(3) なお重大な死傷事故を招きながら計画策定に関与した最高幹部の刑事的責任が問われないというのは、市民の正義感情とは乖離する。検察が起訴を見送った明石署署長らについては遺族の申し立てにより、市民で構成される検察審査会から繰り返し起訴相当の議決を受けたことは、司法的公正の観点からは疑問視されながらも、こうした事情を反映していると解釈することができる。

(4) 2011 年 3 月 11 日発生の東日本大震災に関連し、東京電力福島第 1 原子力発電所の爆発事故は日本社会に大きな衝撃を与えた。この原発事故のケースについて、なぜ事故を防ぐことができなかったのか、

本稿の「責任の構造的間隙」の視点から若干の考察を試みたい。事故の原因は津波被害による外部電源の喪失に求められる。電源復旧に 10 日程度かかり、その間、非常用電源も一部しか機能しなかったため原子炉が冷却できず、核燃料の損傷や原子炉建屋の爆発が起きたとされる。では、長時間の電源喪失は想定されていなかったのだろうか。政府・原子力安全委員会が策定した安全設計審査指針（1990 年決定）では、長期間の電源喪失は「送電線の復旧または非常用交流電源設備の復旧が期待できるので考慮する必要はない」と示されていた（長時間の停電が少なかった日本では、原発の停電は 8 時間程度が目安とされてきた）。この規定は 1977 年に策定された前身となる指針から受け継がれてきた。同委員会の班目委員長は、こうした記述が長年放置されてきた背景について「『原子力村』と呼ばれる狭い社会の中で、自由闊達な議論が行われず、臭いものには蓋をするというような、難しい議論を避ける空気があった。今回の事故は人災だった」と述べた（NHK の取材への回答 2011.6.5）。また、津波対策の準備が不足していたのではという問いに対して、東京電力は以下のように答えている。「国の設計基準に基づいてやってきた。しかし現実に津波による被害を受けた。国の機関も含め、津波対策の在り方は検討されるべきだろうと思う」（東京電力の清水正孝社長の記者会見、2011.4.11）。まさに原発は政府当局の計画立案を前提として設計、建設されていた。そして電力会社は各種の政府指針にもとづく意思決定を行うことで、安全基準は満たされていると考えた（満足化 *satisficing* の原理）。一方の規制機関であるはずの当局も、原発関連業界に配慮して、当初計画を見直すことを行わなかった。意思決定前提となる心理的環境を相互に狭めることで「合理的」な意思決定が可能となるが、そこに責任の構造的間隙が生じていたといえる。

参考文献

- [1] Alvesson, M. and Willmott, H. (1992) *Critical Management Studies*. London: Sage. (CMS 研究会訳『経営と社会—批判的経営研究』同友館、2001)
- [2] Alvesson, M. and Willmott, H. (1996) *Making Sense of Management: A Critical Introduction*. London: Sage.
- [3] Jones, C., Parker, M. and ten Bos, R. (2005) *For Business Ethics*. London: Routledge.
- [4] Simon, H.A. (1947,1957,1976,1997) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. (二村敏子・桑田耕太郎・高尾義明・西脇陽子・高柳美香訳(原書第 4 版)『新版 経営行動—経営組織における意思決定過程の研究』ダイヤモンド社、2009)
- [5] Stewart, D.(1996) *Business Ethics*. McGraw-Hill. (企業倫理研究グループ訳『企業倫理』白桃書房、2001)

参照記事

朝日新聞「明石署元幹部ら実刑 全 5 被告有罪 歩道橋事故で神戸地裁判決」2004 年 12 月 17 日

朝日新聞「明石歩道橋事故判決要旨」2004年12月17日

河北新報「明石・花火大会事故 5被告全員 無罪主張 神戸地裁初公判 責任押し付け合う」2003年4月25日

河北新報「兵庫・花火大会事故 明石署元幹部らに実刑 神戸地裁判決 市側被告は執行猶予」2004年12月17日

河北新報「明石花火大会事故判決 警備のプロ 厳しく断罪 県警幹部 苦渋の表情 心の傷癒えぬ遺族ら」2004年12月17日

河北新報「明石事故判決 警察の責任広く認定 計画段階での関与求める」2005年6月29日

河北新報「兵庫・明石花火大会事故判決要旨」2005年6月29日

河北新報「兵庫・明石花火大会事故 元副署長を強制起訴へ 市民感覚の反映歓迎 専門家『行き過ぎ』に懸念も」2010年1月29日

河北新報「福島第1原発事故／津波対策を見直す／東電・清水社長」2011年4月13日

河北新報「福島第1原発事故／小出・京大助教に聞く 反原発派の警鐘重く」2011年4月15日

河北新報「福島第1原発事故／電源喪失、防護不十分／原発の各種指針見直し安全委方針」2011年5月20日

共同通信「安全委、『電源喪失は考慮不要』原発対策遅れの原因か」2011年4月6日

NHK「東京電力福島第一原発事故関連ニュース：“全電源喪失”で指針見直し」2011年6月5日

中国新聞「指針見直し 原発設計の根幹揺るがす」2011年5月20日