

警察政策学会 ニュースレター VOL.47

目 次

【巻頭言】

イベント時における安全な歩行空間づくり

警察政策学会副会長

東京大学生産技術研究所客員教授 伊藤 哲朗…………… 1

【危機管理特集～自然災害編～】

関東大震災、大火の中を船に泳ぎ着いて打電した警察部長

元神奈川県警察本部長 立花 昌雄…………… 8

【OB リレーエッセイ】

大学教員体験記（下）～学部運営と文部行政の課題～

茂田インテリジェンス研究室主宰 茂田 忠良…………… 11

お知らせ…………… 15



巻 頭 言

イベント時における安全な歩行空間づくり

警察政策学会副会長

東京大学生産技術研究所客員教授 伊藤 哲朗

I はじめに

大規模スポーツイベントや国際博覧会、祭りなどのイベント開催時には、数多くの観衆が集まる。観衆は会場に向かう際に、歩行者の集合である「群集」を形成し、一定の方向に「人流」を形成する。この群集の流れを理解し、制御しなければ、「雑踏事故」が発生する可能性は常にあると言える。

群集の集中への対応や、地震やテロなどの突発事象が生じた場合の群集の避難誘導など、イベント開

催期間中に人流の誘導を的確に行うことは、雑踏事故を防ぐ上で重要な課題である。昨年の韓国ソウルの梨泰院^{イテウォン}で発生した雑踏事故は記憶に新しいが、こうした事故発生の危険は、イベント開催時は常に潜在していると言える。

これまで日本では、昭和29(1954)年の二重橋事件、昭和31(1956)年の彌彦神社事件や、平成13(2001)年の明石花火大会歩道橋事故のように、雑踏事故で多くの尊い命が奪われているが、国際競技会や国際博覧会のように日本のルールに不慣れな外国人が多く集まる場合には、これまで以上に避難や誘導におけるルールの明確化などのソフト対策のほか施設のハード面での対策が不可欠となる。

また、地震やテロなどの突発事象が発生した場合、雑踏事故の危険性の高い場所は、そのまま避難誘導の大きな支障となることが懸念される。こうした緊急事態に備え、平時から、危機発生時の対応策を構築しておくことが必要である。そのためには、施設の構造そのもののハード面の対策を構築することに加え、平時の雑踏事故防止のためのソフト面での対策がそのまま緊急時にも機能する仕組みとなるようにすることが重要となる。特に、歩行者対策では、ハード対策とソフト対策を実施する者が異なる場合が多いことから、両対策のポイントを全体的に理解して対応することが必要である。

II 日本における過去の主な雑踏事故

二重橋事件(昭和29年1月2日14時20分頃)は、38万人もの一般参賀の人々が皇居前に押し寄せ、群集整理用にロープを用いたが、人々を規制していたロープが上がった瞬間に殺到行動が起こり、前方の高齢者がつまづいたことで将棋倒しが発生し、死者16名、重軽傷者65名を出した事故である。

彌彦神社事件(昭和31年1月1日0時10分頃)は、新潟県の彌彦神社で初詣客が殺到、玉垣が崩れて将棋倒しが発生し、死者124名、重軽傷者77名を出した事故である。餅まきイベントを積極的に宣伝したことで、例年を上回る3万人が集まり、餅まき終了で帰る者と拝殿に向かう者とが、参道中央の石段付近でぶつかり、群集の圧力により玉垣が破壊され、転落・将棋倒しが発生した。原因は、ロープによる上り下りの分離や、一方通行の規制もなく、照明施設も不足していたことなどが指摘されている。

明石花火大会歩道橋事故(平成13年7月21日20時45分頃)は、兵庫県明石市の大蔵海岸で開催された花火大会の終了後に、帰路に着く人の列が歩道橋に集中して密集での倒れ込みが発生し、死者11名、重軽傷者247名を出した。原因は、花火会場の一番近いアクセス経路で過度な集中があったこと、歩道橋は出口が入口の半分の幅員となっておりボトルネック構造となっていたこと、事前準備が不十分で、歩道橋の上り下り分離のロープも張られていなかったこと、警備計画も不備で、通行規制などの予防措置も行われなかったことなどが指摘されている。

過去の事件事例から、多くの人が集まるイベント等における群集の誘導といったソフト対策のミスは、大きな事故となること、事故が起こる場所は、歩行者通路のハード面における弱点で発生することが分かる。また、イベント等で群集の形成が想定される歩行者空間では、ソフト面での対策とハード面からの対策が重要となる。

III 施設内の歩行者の通行方法の問題点

1 歩行者の通行方法の統一思想の不存在

我が国では歩行者の通行方法についての統一的な思想が確立されておらず、施設の管理者間や同一施設管理者内においても、左右どちらを通行するか¹の統一的な考えはないのが実情である。具体的には、同じ鉄道ターミナルの施設管理者ごとに左右通行の方法が異なっていることも多く、極端な場合は、同

じ鉄道事業者の駅内においても場所によって左右の通行方法が異なり歩行者導線の交差が見られるなど、そもそもの設計思想に通行方法のルールの不存在が見られることである。

2 エスカレータの通行方法の問題点

施設内におけるエスカレータは、歩行者の通行ルールがあいまいなため、左側通行で運用されていない場合がある。特に、上り階段の右側にだけエスカレータが設置されていて、このエスカレータを上り方向で運用するのが必然となるケースなどでは、階段部の歩行者はやむを得ず右側通行とせざるを得ない。また、同じ施設内でエスカレータの通行方法が左側通行であったり右側通行であったりと異なる場合もあり、こうしたケースは、そもそもの設計段階での統一思想の不存在から来るが、本来ならば左側通行のルールに基づいて、上りエスカレータの場所を左側にすべきだと考えられる。

また、「エスカレータを歩く」という習慣も問題である。エスカレータでの転倒等の事故防止を考えるとのであれば、エスカレータでの歩行を禁止し、左右に並んで利用する方が安全である。また、歩行者が極端に多い場合を除き、2列で止まって乗った方が輸送人員数においても効率的な場合が多い。高齢者や大きな荷物を持つ人がいる場面を考えると、歩かずに2列で停止することを推奨し、習慣として定着させるべきと考える。加えてエスカレータの歩く場所も東京では右側、大阪では左側となるなど地域によってルールも異なっている。

3 自動回転ドアの問題点

エスカレータと同様に自動回転ドアも歩行者の通行方向が反時計回りに設計されていることも問題となる。この反時計回りは、JISの基準の原則が反時計回りとなっていることが原因であり、もともとは、米国の回転ドアの右側通行の運用から来たものである。日本のように歩行者が左側通行となることが多い場合は、基本的には時計回りで運用すべきと考える。JISでも、原則と異なる時計回りの運用は回転方向の注意表示や音声誘導などを適切に行えば可能となっている。

IV 歩行者空間における群集の行動特性

1 雑踏事故発生のメカニズム

群集の集中に伴う雑踏事故や、地震やテロ等が発生するなどパニック状態における避難時の事故を防止するためには、雑踏事故やパニック状態の群集の事故がどのような条件下で発生するかのメカニズムを知り、それに対応した対策を講じることが重要である。これまでの経験則の結果を整理し、群集の行動特性をまとめると次表のようになる。

＜表 群集の行動特性＞

左側通行	我が国では群集流は自然発生的にレーンを形成し、左側通行となる現象
近道行動	エネルギーと時間の消費を少なくしようと直線的経路を選択する行動
バッファロー行動	パニック時に群集がわれ先にと出入口等に殺到する行動
追従行動	パニック時には、自主的な判断が薄れて、目前の人に追従する行動
殺到行動	イベントの盛り上がり時に群集がステージ等のイベントの中心方向に殺到する行動
慣性行動	平時の行動パターンと同じように、非常時にも同じパターンで行動する慣性行動
走光行動	明るい方に向かう走光性現象
蛇行現象	歩行軌跡が直線とならず、左右に蛇行（スラローム）する現象
ボトルネック現象	ボトルネックで群集の滞留が発生する現象

アーチ現象：ボトルネックで滞留により群集がアーチ状に膨らむ現象

ストップアンドゴー現象：前者との間隔が1m未満になると人流のストップアンドゴーが発生する現象

乱流現象：群集密度がさらに高くなることにより、ストップアンドゴー現象から転倒の可能性が非常に高い乱流現象に変化する現象

圧力集中現象：混雑した群集の力学的相互作用が合算されて圧力が集中する現象

また、過去の事件事例では、イベント時の殺到行動やパニック時のバッファロー行動が事故の原因となる場合が多く、結果として、圧力集中現象により群集が壁面等に押し付けられたり、乱流現象や段差につまずいて転倒することなどにより発生したものと考えられる。これらを防止するためには群集の過度な「集中回避」と、スムーズな「人流制御」を行うことが重要で、事前準備としての物理的構造によるハード対策と、群集の心理や行動に着目した適切な人流の制御、入退場や通行ルールの徹底、適切な情報提供などのソフト対策が必要である。

2 平時からの左側通行のルール徹底

我が国では群集は自然と左側通行となりがちであり、慣性行動をとりがちであるという行動特性を踏まえると、緊急時においても平時のルールが機能することが大切であり、そのためには、平時から緊急事態発生時を想定したソフト面、ハード面での準備と行動の習慣化が大切である。群集が群集心理下でわれ先に行動しがちな緊急事態発生時においても、一定のルールのもとに自然に行動できるよう平時から行動ルールを習慣づけることが重要である。このためにはまず、我が国では群集は自然発生的に左側通行になるという特性を踏まえ、「歩行者空間における左側通行の原則」を平時から確立しておくことが必要である。

V 雑沓事故防止のためのハード面及びソフト面からの対策

1 ハード面からの対策

イベントに関連する歩行者空間は、イベント会場、会場の入口、出口、床、階段、滞留スペース、会場までのアクセス通路、駅などの交通機関の改札口、切符売り場、プラットホームやそれぞれの施設のエスカレータ、回転扉、手すり、柵などの設備から構成される。これらの施設における雑沓事故対策としては、群集の行動特性を踏まえた物理的構造のハード面からの配慮が重要となる。

(1) 人流制御

ア 左側通行を基本とした歩行者空間づくり

歩行者空間では、左側通行を基本とした施設構造とすべきである。具体的には、入口や改札口・券売機は左側に設置し、エスカレータは進行方向に対して左側に乗り口が来るように設置すること、自動回転扉は左側通行となるように時計回りでの運用とすることなどが大切である。

ただし、施設の構造上や、歩行者の安全を確保する上で、どうしても左側通行が困難な場所も生じる。将来的には構造等も変更して、左側通行の連続性が確保されることが望ましいが、上りエスカレータが右側に設置されているなど施設の構造上やむを得ない場合は、当面の運用としては「ここは右側通行」といった案内看板や進行方向を明示する路面表示を適切に設置し、群集のぶつかり合いが生じにくい適切な場所でクロスポイントを設けるといった配慮が必要である。

イ 動線を複線化して分散する

イベント会場の入口、出口はそれぞれ複数設け、動線を複線化し、群集を少人数ごとに分散して入退場できるようにする。特に、行きと帰りの動線の分離が重要である。

ウ 群集同士がぶつかり合う動線を作らない

群集同士ぶつからないように、一方通行とするなど人の流れを分離することが必要である。また、エスカレータや動く歩道の上り下りの乗降位置が並んでいる場合、相互に影響して危険な場合がある。上りを待つ人の流れと下ってきた人の流れがぶつかり合うことのないように分離帯をできるだけ長くとることや、滞留スペースを広くとる配慮が必要である。

エ 暗闇を作らない

暗い箇所は、周りの状況が確認できないことから、群集がパニックになりやすい。歩行者空間では暗闇を作らないように配慮する。特に停電や緊急事態発生の場合も考慮して非常灯を確保し、人々がパニックになることを防ぎ、避難方向を分かりやすく表示することが重要である。

オ 緊急事態発生時の非常用避難経路の準備

大規模イベントが開かれる場所では、緊急時に短時間で全員を避難させることができるよう非常用の避難経路を確保していく必要がある。この場合、通常の入退場の通路に加えて非常用の通路を多数確保し、パニック状態にある避難者ができるだけ安全に、一斉に避難できるよう、非常用出口とそこまでの経路を分かりやすく表示することが重要である。

(2) 集中回避

ア 一点に圧力を生じる動線を作らない

通路の直角に近い折れ曲がる箇所、通路の合流点、下り坂の先端、エスカレータの降り口などに一点に圧力が集中する場所を作らないことが重要である。圧力のかかりそうな場所がある場合には、圧力を分散するための工夫が必要であり、幅員の拡張や滞留のためのスペースを確保するなど狭隘な箇所に人々が集中しないための構造とする必要がある。

イ 動線のボトルネックを作らない

動線の途中に階段、出口、改札、荷物検査場などの速度が遅くなる場所や通路が狭くなる箇所などのボトルネックがある場合は群集密度が高くなる。動線を複数化するとともにボトルネックになりそうな箇所は幅員を広げ、滞留スペースにおいては人々がボトルネックに向けて集中して向かうことのないよう、あらかじめ動線を複数化したり、導線を絞って誘導する構造とする必要がある。

(3) 転倒防止

ア 床の段差や階段はスロープとする

傾斜地は段差や階段ではなくスロープとする。特に、段数の少ない1段や2段の場合は、存在に気づかず、事故の原因となるのでできるだけ避ける必要がある。

イ 通路の床に突起や溝を作らない

通路の床はなめらかな構造とし、床に突起や溝等つまずきやすいものを作らないことが重要である。屋外では雨に濡れても滑らない材料が良い。

ウ 手すりや柵の強度の確保

多くの人が集まる場所における手すりや柵は転倒を防止し、人の流れを整序するうえで重要であるが、群集の圧力に耐えるだけの強度を持たせる必要がある。強度に欠ける場合、かえって転倒の原因となり

むしろ有害となることが多い。

2 ソフト面からの対策

雑踏事故を防ぐためには、イベントの運営方法、案内、警備方法、事前の訓練などのソフト面での対策が必要であり、以下の対策が重要となる。

(1) 人流制御

ア 指定通行方法の徹底

群集の通行方法の基本は一方通行である。一方通行の場合、迂回が生じる場合も多いが、群集の集中を避ける上で徹底すべき重要事項である。相互通行になる場合は、群集のぶつかりを避けるため、左側通行の徹底を行う必要がある。一方通行であること、あるいは左側通行であることを、事前広報や当日のアナウンスを通じて徹底することが重要である。

イ 近道行動の防止

群集の近道行動により、多方向からの群集が目的の出口や改札口に向かって最短距離を通過して進むようにすることが多く、群集の集中が発生しやすい。ロープや柵、係員による広報などにより、動線を迂回させながら動線を細くして群集の集中を避ける工夫により、適切な流れを確保する。特に大規模イベントの場合は、自然の流れに任せることなく柵、ロープや係員によって整流化することが必要である。

ウ 立ち止まりの禁止

移動中の群集が立ち止まると滞留が生じて危険であり、立ち止まりが生じないための工夫が必要である。このため、移動中花火や出し物などが見やすく群集が立ち止まりたくなる箇所では、あらかじめ立ち止まり禁止のルールを策定するほか、目隠しなどにより見えにくくする、係員を配置して移動を促すなどの措置が重要となる。

エ ルールの途中変更をしない

人々が多数集合した後に危険を感じて、途中から通行方法や入場ルール、入口等の変更を行うことは、群集の流れの混乱やパニックが発生する危険性があるため、できる限り避けるべきことである。

(2) 集中回避

ア 群集の数をあらかじめ制限する

一時に多数の入場者が予想され、なおかつそのすべてを収容できない構造の施設でのイベントを開催する場合は、あらかじめ入場者の制限、日程の分散、時間の分散など、大群集が形成されないような工夫と事前の広報が必要である。

イ 群集の分断

群集を小さな集団に分けて誘導し、また、人流を複数の流れに分断し、群集の圧力が大きくならないようにすることが重要である。ロープや柵を用いて迂回させたり、遠回りさせたりすることで動線を長くすることも有効である。

ウ イベントの終了時の退場者を分散する

大規模イベントでは、入場時は時間的にも人数的にも分散して入場することが多いものの、終了時には一斉に退場行動が始まる。このため入場者ができるだけ分散して退場する工夫が必要であり、退場口の複数化と退場時間の分散のための時差退場が有効である。時差退場となるよう、メインのイベントの終了後、入場者の退場を引きとどめるような軽い出し物（弓取り式、ヒーローインタビュー、音楽の演

奏、展示物の掲示等)を行うことも有効である。

(3) パニック回避

ア パニック状態の回避の工夫

イベントを盛り上げようとして群集を過度に興奮させることは問題が多い。また、緊急時には群集がパニックとなりやすいので、入場者を落ち着かせるためには適時適切な内容の広報が極めて重要となる。緊急時には、何が起きているのか、これからどうなるのか、どうすれば危険を避けられるのか、そのためにはどのような行動をとることが求められているのかといった人々が知りたい情報を適時、何回も広報することが群集のパニック状態を鎮め、混乱を回避するうえで極めて重要となる。

イ 適切かつ十分な情報の提供

待ち時間や混雑の原因などの混雑状況や突発事象に関する適切な情報提供は、群集を安心させ落ち着かせる効果がある。大型モニターで会場内の状況などを見せるなど、人々が情報を確認できればさらなる安心をもたらす効果がある。逆に、複雑な情報、不必要な情報は群集の混乱を助長する恐れがある。また、国際的な大規模イベントでは、外国人も多く来場することが考えられるため、外国人への多言語による情報提供が必要となる。デジタルサイネージ等のITツールにより数カ国語を切り替えて情報提供することも有効である。緊急事態発生の場合は、情報量も大量となるので、スマートフォンが活用できるようインターネットアクセス環境の準備も大切となる。

(4) 緊急事態発生時への準備と訓練

突発的な事案が発生して混乱が生じると、収集がつかない事態に発展する恐れがある。このため、突発事態発生時の群集の整理要領や係員の配置箇所、広報内容等について事前に検討、準備し、訓練を行っておく必要がある。この場合、様々な要因による危機を可能な限り想定することが大切となる。

VI おわりに

以上、雑踏事故を防止するためのハード対策及びソフト対策と安全な通行を確保するための歩行者空間づくりの配慮点について整理した。実際のイベントの開催においては、施設の設計段階からのハード対策とソフト対策の組合せが重要であり、本稿の視点に基づく対策が今後の雑踏事故を防止する上で参考となれば幸いである。

安全な歩行者空間づくりのためには、常日頃からの統一的な施設の設計思想を確立することが重要である。競技場、駅、商業施設、集客施設などの施設管理者は、雑踏事故及び緊急事態発生時を意識した左側通行による設計思想と上記のハード面及びソフト面からの対策に基づく施設づくりへの配慮が必要である。このため、歩行者通路、エスカレータや回転ドアや駅の改札などの施設の左側通行という統一思想に基づいた整備により歩行者の動線の連続性を確保すること、また、通行方法の路面標示や標識の設置、わかりやすい案内看板の設置により歩行者により分かりやすく周知することが重要となる。

イベント開催に当たっては、警察、自治体、主催者、鉄道管理者、道路管理者等の事前の連携に基づくソフト対策と追加のハード対策が不可欠であり、それを可能とする事前の体制づくりも重要である。

また、歩行者の左側通行のルールの徹底に関しては、日ごろから学校教育や自動車運転免許の取得・更新の際などに徹底を行うことも大切である。

これらの諸対策により、各種イベントの開催においても、世界から集まる観客も含め人々が安心して移動できる安全な歩行空間が確保されることを念願してやまない。

(了)

危機管理特集
～自然災害編～

関東大震災、大火の中を船に泳ぎ着いて打電した警察部長

元神奈川県警察本部長 立花 昌雄

太平洋戦争終戦当時の首相、鈴木貫太郎氏の自伝（昭和43年4月 時事通信社刊）を読んでいたところ、関東大震災の発生時のことにふれた箇所に次の文章があった。

「……最初横浜から打った無電は、神奈川県警察部長が船へ泳ぎ着いて打った必死の無電であったそうです。それが（広島県の）呉の無電に感じた……」（224ページ）

この震災の被害が極めて大きかった横浜の状況が、通信の途絶のため東京の中央をはじめ全国に把握されていなかった中でのことである。大正12年、今から百年前の通信施設や機器がどんなものであったのかはともかく、まったく途絶の状態にあったという。ちなみにこの三十年あまり前（明治24年）におきた「大津事件」発生の際、滋賀県から中央政府への電信報告が数時間後には着いていたという話がある。

他方、その後百年にわたる技術革新にもかかわらず、自然災害の際の通信の脆弱性は、つい最近2022年1月のトンガ国における海底火山の大噴火においてもみられたことである。

余談はさておき、この鈴木自伝に書かれている森岡二郎警察部長（大雑把にいつて現在の警察本部長の職）の行動を読んだ私は、疑問を持ってしまった。中央の内務省へと状況の第一報を入れるべく焦っておられたことはわかるものの、「部下（秘書あるいは伝令）の一人も連れずに、ただ一人海の中を船に泳ぎ着いたとは！！」

そこで公刊されている記録にこれに関連したものがあるかを探すこととして、まず神奈川県警察が持っている資料を同県警警友、警察政策学会会員の中村公司氏に求めた。同氏の紹介で県警OBの鈴木康夫、小野田博光両氏から「神奈川県警察史」（上巻昭和45年3月31日 県警察本部刊）と「神奈川県下の大震災と警察」（地方警視 西坂勝人著 大正15年8月10日 警友社刊）が送られた（西坂氏は当時の同県警察部高等警察課長であった。）。

これらを読んで、鈴木自伝の記述が裏付けられるとともに森岡先輩の偉業がさらに明らかになったので紹介したい。

1 「神奈川県警察史」から

81ページ『……（県警察部長森岡二郎が）震災当日、猛火をかいくぐって港内の「これあ丸」に泳ぎ着き、無線で東京、大阪、神戸その他新聞社などに対し救援要請をした……』（これあ丸はアメリカで

建造された元の Korea 号で東洋汽船が買い取って北米航路に就役させていた。阿川弘之著「軍艦長門の生涯」上巻 120 ページ)

県警察史 925 ページ (当時の課長談) 『玄関前の広場で森岡部長を中心に……各課長とともに緊急措置を協議し、警備本部を横浜公園内におく……森岡警察部長から指示を終えたのち、県庁正門前において知事と会し、応急措置に関する指示を受け、同時に出兵要求連絡の命令を受けた。……この時はすでに警察電話も鉄道電話も不通となっており出兵要求をするにも、その方法がなくなっていた。森岡部長は……必要事項を指示したのち、県庁方面の状況を憂慮して午後二時三十分ごろ、単身状況視察におもむいた。』とあり、同部長の行動についてはさらに詳しく、

987 ページ『……県庁構内の避難民を誘導しつつ洋服を頭からかぶり、税関構内より新港岸壁に火を避けた。……万やむなく避難民の人々とともに運を天にまかせて海中に飛び込んだ。そこへ運よく一隻のランチがこぎよせて部長等を救いあげた……

部長は汽船これあ丸に移乗し……応援要請の電報を各方面に打電した……部長は二日朝、新山下橋に上陸し横浜公園の警備本部に帰り……』

2 「神奈川県下の大震災と警察」から

ここには県警察の活動がさらに詳細に記されている。前記1の編集のもとになった資料とみられるが、その中から森岡部長の行動について記された箇所を選んで記すこととする。

195 ページ『猛火盛んに起こり、これまたのがれ行くべき途もなく、ただ税関正門から新港方面への一路だけは危険を冒せば突破し得べき見込みがあったので、同部長は……火煙を潜り抜けて漸く岸壁に出たが、火勢が猛烈でここにも止まることが出来ず、一時は繫留船に潜んで居ったが、飛び来る炎は船をも焼かんとするのである、進退きわまった同部長は、九死に一生を僥倖する覚悟で、ざんぶとばかり身を翻して海中へ投じたのである。……部長はランチによって汽船これあ丸に移乗し、……』何本か打電した。

部長自らの手による電文がそこに掲載されているが、そのうち二本を引用する。

『本日正午、横浜市及び周辺、大地震起こり、引き続き大火災となり、全市殆ど、火の海と化し、死傷者何万なるやを知らず、交通、通信機関不通、水、食料なし、至急救援の要あり。右内務大臣、東京府知事へご伝達を乞ふ。千葉、茨城県警察部長宛

神奈川県警察部長

(上記同文に加えて) 至急救済を乞ふ。大阪府知事、兵庫県知事、大阪朝日新聞社、大阪毎日新聞社
神奈川県警察部長』

以上の1、2には、取材先それぞれによるかと思われる記述の食い違いもみられるが、読み進むうちに、災害後1年に当たり森岡部長本人の回顧談が掲載されているのを見ることができた。そのうち、海中に飛び込む状況から、無電送出の様子部分を転載する。

198 ページ『……もう警察力では如何とも出来ないと思ったので出兵を要求することにした。ところが電話は駄目だ、鉄道電話なら通じるだろうと思って……駅へ人をやったものだがその使いはとうとうそれなりで帰って来なかった。……最後の覚悟を決めた。……岸壁につないであったランチへ飛び移っ

た、固より誰もゐない、思いきって海へ飛び込んだ。それから浮船から海へ、海から浮船へと這ひ上がっては飛び込みしてゐたが、浮船へも帆へも飛火して片っ端から焼けて行くので、海の中も既に安全の場所でない。其の中に極度の疲労に襲はれ、一方煙で窒息するのとて、愈々万事休すと諦めた。そしてある浮船の中に横臥し……ている裡に気絶して人事不省に陥ってしまった。フト目が醒めると風向きが変わってゐるのに気が付いた。しめたと思つて再び勇を鼓して海中に飛び込み、漸くランチに救ひ上げられたのが午後六時半だった、……三時間といふもの海中に漂うていたわけである。……もう大丈夫と思ふと同時に今度は遭難者の救助といふことが頭を支配した。それから名は忘れたが東洋汽船の某汽船に乗り移り、それを借り受けて約二百名を救ひ上げ自分も共にコレア丸に収容したのが八時頃だったらう。……早速船に無電の装置があるかときいたらあるといふので雀躍したが、何分港内の各船から盛んに打つものだから、第一にそれを禁止してかからなければならぬが、逋信大臣でない止める権能がないといふ。この場合そんな事はいつて居られないから、私は隙を見て独断で、「官報以外打つべからず」とやつつけた、これに対しては外国船から抗議もあつたが、そんなこともかまつてゐられない。東京、横須賀方面は利かぬから関西方面での最も近い潮岬へ向つて先づ打電した。あの大震災が諸外国へあんなに早く伝へられたのは全く潮岬の米村技師が、私からの無電を受けると直ちに外国へ伝送した機敏の措置によるものだと後で知れた次第である、次いで大阪、兵庫両府県当局と大阪朝日並びに毎日へ向けて打電した。……』

3 以上により鈴木自伝の該当箇所に対する私の疑問は一応解けた。

上記を読んだ笠井会員から、吉村昭の「関東大震災」(1977)に関連する記載があると指摘があつた。森岡部長の救助要請の打電の経緯の概要が記されていた。

なおも私には、当時の日本陸軍、海軍の中枢部が横浜、横須賀の被害状況の即報を受けて、これに対応がなされなかつたのだろうかとの疑問が残つた。

それについて森谷之尋氏(防衛研究所調査官で退官、私の防衛庁調査第1課長勤務当時の同僚)から、前記の「軍艦長門の生涯」(1985 新潮社刊)が参考になる旨の示唆を受けた。同書上巻118ページ以下を要約すると次の通りである。

長門がひきいる聯合艦隊は震災の前日に裏長山列島(大連の東北方100キロ余)に入り、一週間にわたる年度恒例検閲を受けることになっていた。9月1日に長門の検閲が終了した午後3時ごろ、同艦外から某少将が来て「電波の様子から見ると、どうも東京に何か大変なことが起こっているようだ」との情報をもたらしたが、これは正規の連絡通報によるものではなかつたという。船橋電信所から聯合艦隊が震災の公電第一報を受けて海軍次官の帰国命令に接したのは、翌2日の午後3時少し前であつた。

著者の阿川氏は克明な取材に基づいて書いているとみられ、上記の状況は出先とはいえ聯合艦隊旗艦の中におけるものであることから、海軍内部の様子をうかがい知ることができよう。

以上

OBリレーエッセイ

大学教員体験記(下)

～学部運営と文部行政の課題～

茂田インテリジェンス研究室主宰 茂田 忠良

[目次]

- I はじめに
- II 大学生の実態
- III 教員のお仕事 (以上前号)
- IV 学部運営の実態 (以下本号)
- V 文部行政の課題
- VI おわりに～幾つかの提言

前回のニュースレターでは、「大学教員体験記(上)～大学生の実態と教員のお仕事～」と題して、中堅大学の学生の実態～基礎学力と向学心を兼ね備えた者も一部存在するものの、大多数は基礎知識や文章読解力・文章作成力など基礎学力が不足しており、また向学心も十分でなく、学生生活の中心はアルバイト、サークル、娯楽交友である実態を明らかにした。そして、中堅大学の教員一人一人は、多様な学生を相手に奮闘している現状を述べた。

今回は、この現実を前提に、大学の学部は組織体としてどう対応しているのか、学部運営の実情、そのような学部運営の背景にある今日の文部行政の課題、そして簡単な改革提言を述べる。

IV 学部運営の実態

先ず印象に残った個々の出来事や事象を紹介した上で、学部運営の全体的特徴を述べたい。

1 教授会の運営

教授会は学部運営において重要な会議である。その教授会では、学生の実態を踏まえて、どう大学教育を実践していくのか、教育戦略・戦術の議論と教員間の情報共有・意識統一が図られることを期待していたが、そういう会議ではなかった。

実情は儀式的会議であり、連絡・審議事項を迅速に短時間で遂行することが眼目との印象を受けた。会議資料は当日席上のタブレットで閲覧するが、事前配信はなかった。活発な議論をしようという意図は感じられない。これに似た会議運営と言え、40年程前の県の公安委員会であろうか。

2 1科目2単位の学修時間は週6時間

文科省の基準によると、1科目2単位の学修時間は週に6時間とされている。1～3年次で多くの学

生は1学期に10科目履修するので、基準に従えば週60時間を学修する必要がある。これが実践されれば、学修時間については日本も世界標準である。しかし、実態は大きく異なる。

では、どうするのか。教授会では、「1科目2単位の学修時間は週に6時間」なのでしっかり勉強させて欲しいという話はあるが、実際どこまで学生に負荷を掛けるのか、掛けるべきかという議論はない。本当に文科省基準の負荷を掛ければ、学生アルバイトやサークル娯楽は消滅し、学生生活は激変するが、それは思考の対象外である。

3 立派なコンピテンス・ルーブリック

コンピテンス・ルーブリックとは、大学で身に付けるべき能力（コンピテンシー）を細分化し体系化したルーブリック（評価表）である。解説書もあり、立派な獲得能力目標が細かく列挙されている。

しかし、現実の学生に不足しているのは、基礎的な知識と文章読解力と論理的作文力、積極的発言姿勢であるが、その明確な記述はない。実際教員がルーブリックを意識して個々の学生に対処しているとも見えない。文科省向けの「飾り窓」作りに教員の多くのエネルギーが費やされている。

4 詳細なシラバス

シラバスは、学生が授業選択と準備の参考とする重要資料である。このシラバスが詳細を極める。科目の位置付け、教員の実務経験、成績目標区分、科目概要、授業の趣旨、総合到達目標、成績評価方法、履修上の注意点、更に、1回毎の授業内容（テーマ、概要、予習、復習）の記述がある。文科省の指導に沿った内容とのことである。作成した教員本人ですら二度と読みたくないのであるから、当然、殆どの学生は読まない。本末転倒である。

5 甘い成績評価

成績評価は甘い。SABC、D（不可）の5段階評価であるが、国立教育政策研究所の2014年調査によれば、5段階評価の場合SA合計の全国平均は54%である。所属学部では、学生の6割がSAレベルに到達するように教育して欲しいとの要請があった。結果、SA評価の割合が高くなった。

6 退学率の上限目標の設定

大学教育に相応しいと認めて入学させた以上、しっかり学修をさせて卒業させるのが原則だそうである。この原則の背景には、文科省の指導と経営上の理由（学費納入者数の確保）がある。

所属学部では、退学率の上限目標が設定され、年間の実際の退学率（学生数に占める退学者の割合）は1%程度であった。その結果、本人が希望しない限り退学はない。悪貨は良貨を駆逐する。甘い成績評価とも相俟って、勉強しない学生の蔓延を許し、卒業証書の価値を毀損している。

7 学部運営の全体的特徴

上述した学部運営の特徴は所属学部特有ではなく、日本型組織に普遍的なものであろう。他大学の多くの学部も同様ではないだろうか。

本来であれば、先ず大雑把でも現状の全体像、問題点・課題を把握した上で、実現すべき戦略目標を設定し、目標実現のため制度や枠組の変更を含めて総合的な諸対策を実行する。こういう目的合理的で戦略的な組織運営があるべき姿であろう。

ところが、日本型組織の実態は、現状の制度枠組の中で個々のプレーヤーが自己を取り巻く状況に対応していく、その集積が組織の対応となるのである。コロナ禍初期の2020年、時の政権は「アベノマスク」配布や突然の「学校一斉休校」を実施して、目的合理的な戦略的対応ができない日本型組織である

ことを露呈した。中央政府ですらこの有様であるから、組織管理の訓練を受けていない教員が大多数を占める大学が、状況対応型であるのは仕方がないと言ふべきかも知れない。

V 文部行政の課題

多々課題を有する大学運営の改善が遅々として進まない背景には、文部行政の課題がある。

「面従腹背」を座右の銘とする者が「事務次官」になる官庁であるから、文科省が教育を担当するには問題のある官庁であることは明白である。課題は枚挙に暇がないが、3点だけ指摘したい。

1 現実を見ない文部行政

刈谷剛彦氏は、文部行政を「日本の現実を丹念に観察して、そこから得た事実から帰納的に思考し、制度を設計するのではなく」、「現実よりも理念が先行しがちな演繹的政策思考」をすると批判している(2019年4月1日「日経新聞」)。

初等中等教育局に小中高校勤務を経験した官僚は何割いるだろうか。或いは、高等教育局に大学現場で勤務した者が何割いるだろうか。現場を知らないから、輸入物の「理念」に走るのではないか。20代の若いうちに、せめて一度は小中高校或いは大学での勤務経験が必要ではないだろうか。

2 知識軽視の「教育改革」

1980年代までは日本の初等中等教育は世界トップレベルであったというが、それを破壊したのは文科省の「教育改革」ではないだろうか。現在も、文科省は、知識重視の教育を「従来型の学力」として退け、「新しい学力」として「主体的・対話的で深い学び」とか「生きる力」「思考力」とか様々な理念を提唱している。しかし、そもそも十分な基礎知識なしに高等教育が可能であろうか。

東大名誉教授の柳沢幸雄氏は、「(思考の土台となる)知識には蓄積すべき必要量」があり「(中等教育では)膨大な量の基礎的な学問知識を身に付ける必要がある」と述べている(2021年12月「東洋経済オンライン」)。思考の基礎となる「知識」がなければ、思考力自体が育たないのである。

ところが、我が国の多くの大学生の実態は、基礎学力が低く、知識量が十分でないのである。

3 全員卒業させる「責務」

昭和女子大総長の坂東真理子氏は「文科省は入学させた以上は卒業させるのが大学の責務だという。学生は勉強をせず、大学教育は空洞化する」(2021年11月11日「日経新聞」)と述べている。その通りである。この方針には、文科省の役人の人間理解の浅薄さが顕れている。

VI おわりに～幾つかの提言

柳沢幸雄氏(東大名誉教授、元ハーバード大教授)は、要旨「東大入学段階では世界1のレベル。しかし、東大4年生になるとハーバードの2年生にも負ける。鍛え方が違う。勉強量が違う。」(前掲)と述べている。個人的経験でも、私が留学した米国Duke大学の学修密度は東大を遥かに凌駕していた。

小生は、日本経済停滞の一因は、大学教育にもあると考える。大学進学率は過去30年間に24%から54%と2倍以上に増加したが、その結果、世界の若者が大学で必死に勉強している時に、我が国では大学生の多くが「人生の夏休み」を謳歌している。人材育成で後れを取るのは必然であろう。

我が国の大学教育には余りにも課題が多く、これら課題は一朝一夕には解決できるものではない。そこで、我が国の大学教育向上のために、実行可能で効果が大きいと思われる提言を三つだけしたい。

1 成績重視の採用枠を(企業経営者・顧問の皆さんへ)

企業採用では依然として大学偏差値が重要な要素になっている。高偏差値校に入学するには、知力や

要領、継続的学習力などが必要であり、これらは企業人としても有用な能力である。大学偏差値を採用指標とすることにはそれなりの合理性がある。

しかし、大学偏差値重視の問題点は、大学4年間の学業努力の軽視である。それによって大学生の学修インセンティブを低下させ、勉強しない大学生を拡大再生産している。NPO 法人 DSS と提携し学業成績を重視する大手企業も現れているが、まだ不十分である。

学業成績は勤勉性の証であり、企業人としても必須の能力である。企業は、採用に当たっては是非大学の学業成績を重視して欲しい。高偏差値校でなくともトップ1割の学生はしっかり勉強している。全国の多様な大学から勤勉な人材を採用した方が、企業の採用戦略としても正しいのではなかろうか。是非、中低偏差値校の学力優秀者に対して採用枠を設定するよう、企業の顧問などの職にある方々は経営陣に働き掛けて頂けないだろうか。実際、学校名に捉われずに、優秀な人材を全国の大学から幅広く採用している企業もあるのである（矢野龍氏「私の履歴書」2022年6月2日「日経新聞」）。

なお学業成績重視の採用の前提として、退学率や成績分布など各種データの積極開示を大学に要求すべきである。退学率の低い大学の多くは、勉強しなくても卒業できる大学である。

2 学生の在籍者総数管理への転換と卒業生の品質保証を（文科省へ）

文科省は定数を上回る学生数を抑制するため、入学者数を定数の105%未満とするよう指導してきた。学生実数の抑制には合理性がある。教育資源は学生定数を基準に整備されているからである。

しかし、学生数の管理を入学者数の抑制によって行うことには、弊害が大きい。それは、文科省による全員卒業の指導と大学経営上の収入確保（＝学生数確保）の要請が相まって、退学させない、学生に甘い大学教育を促進しているからである。

文科省は、「追加合格」による混乱を回避するため、来年度から総数管理に移行すると言われる。それならば、同時に全員卒業の指導を改め、むしろ卒業生の品質保証を要求するべきである。欧米並みに鍛えれば、現在の中堅大学では学生の2割3割は脱落するであろう。多く入学させて鍛えた結果、退学者が多くなる大学があってもよい。学生に厳しい大学と甘い大学とどちらの卒業生を選ぶか、企業に選択させるべきである。

3 教員の海外留学推進と教員過半数の外国学位の必須化（文科省へ）

大学改革が進まない最大の理由は、大学教職員が多様性に欠け、多くが「井の中の蛙」であって、世界標準を知らないためである。明治時代に立ち返り、研究者の海外留学を推進するべきである。

東大名誉教授のロバート・ゲラー氏は、外国人教員の多数採用を提言している（2017年7月12日「日経新聞」）。素晴らしい提案であるが、実現不可能である。大学の教員ポストは、就職先であり（教授等にとっての）利権でもある。簡単に外国出身者には渡さないであろう。そこで提案したいのは、大学研究者に潤沢な奨学金を出して海外留学を強力に推進することである。そして教員に占める外国大学の学位（学士、修士、又は博士）保持者比率に大学補助金の補助率を連動させる。これならば、自大学の学生を教員としたければ海外留学を推進せざるを得なくなる。また、文科省は大学の国際化を標榜しているが、それには海外で学び英語で授業のできる教員育成は不可欠である。明治日本の学問研究も海外留学から始まった。再度、海外に学ぶことを制度化すべきであろう。

以上

お知らせ

<理事会について>

○ 令和4年度の理事会の状況

令和4年度第2回理事会は、下記日程で書面方式により開催され、「新入会員の承認の件」など2件の議案については、原案どおり議決承認されました。

また、令和5年度警察政策学会シンポジウム企画書など4件について報告がなされました。

1 開催日時(議決の日) 令和5年1月25日(書面)

2 議事等

(1) 議案案件

第1号議案 新入会員の承認の件/第2号議案 専務理事内規の一部改正の件

(2) 報告事項

令和5年度警察政策学会シンポジウム企画書

メインテーマ「経済安全保障」(テロ・安保問題研究部会)(令和5年9月8日開催予定)

学会資料第122号の「電子版」の発行

令和4年度シンポジウムの開催結果/令和5年理事選挙日程予定

なお、入会が承認された正会員は、次の9名の方です(敬称省略・受付順)。

小野寺健一 警察大学校サイバーセキュリティ対策研究・研修センター所長/磨田 篤 元・東京都警察情報通信部長

岡本 安志 東京都警察情報通信部部長/桑原 幹 警察大学校警察情報通信研究センター所長

高須 一弘 グリー株式会社特別顧問、元・警察庁近畿管区警察局長/近藤 裕行 慶應義塾大学総合政策学部教授

藤岡 達也 財務省関税局監視課監視取締調整官/櫻澤 健一 前警察庁警備局長

小島 伸之 上越教育大学人文・社会教育学系教授

※ 令和4年12月現在、正会員519名、賛助会員35団体

<シンポジウムについて>

令和4年度警察政策学会シンポジウムは「サイバー空間をめぐる脅威への対処」をテーマに下記日程等で開催されました。

1 日時・場所 令和4年9月9日(金) ホテルグランドアーク半蔵門

2 メインテーマ 「サイバー空間をめぐる脅威への対処」

3 参加者 146名(会場:54名、オンライン:92名)

4 シンポジウムプログラム

(1) 開会の辞 藤原 静雄 警察政策学会会長

(2) 基調講演

① 「デジタル社会に対応したサイバー空間の安全確保」

河原 淳平 警察庁サイバー警察局長

② 「サイバーセキュリティの普遍化とその対応の変化」

星 周一郎 警察政策学会副会長・東京都立大学教授・日本サイバー犯罪対策センター理事(非常勤)

(3) パネルディスカッション

「警察庁サイバー局に期待すること」

第1部 ショートスピーチ

① 「国家アクターによるサイバー攻撃」/松尾 早苗 Microsoft 社 政策渉外・法務本部日本デジタルクライムユニット・ディレクター

② 「サイバー脅威対処における官民連携」/島根 悟 日本サイバー犯罪対策センター業務執行理事

③ 「今次警察法改正と今後の展望～法制的なポイントは何か」/竹内 直人 元警察大学校長

第2部 討論

◇ コーディネーター

四方 光 警察政策学会理事・中央大学教授

◇ パネリスト(順序不同)

・河原 淳平 警察庁サイバー警察局長

・星 周一郎 警察政策学会副会長・東京都立大学教授・日本サイバー犯罪対策センター理事(非常勤)

・松尾 早苗 Microsoft 社 政策渉外・法務本部日本デジタルクライムユニット・ディレクター

・島根 悟 日本サイバー犯罪対策センター業務執行理事

・竹内 直人 元警察大学校長

(4) 閉会の辞 伊藤 哲朗 警察政策学会副会長

<図書紹介>

警察政策学会員の執筆・推薦図書コーナー

(発行順、敬称略、定価は税込)

著 者	図 書 名	発行所 (発行年月)	定 価
田村 正博 著 (京都産業大学法学部教授、 社会安全・警察学研究所長 警察大学校講 師兼任)	全訂 警察行政法解説【第三版】	東京法令出版 (令4.9) ☎ 03-5803-3304	3,960円
辻 義之 監修 (元警察庁生活安全局長) 大塚 尚 著 (九州管区警察局長)	注釈 銃砲刀剣類所持等取締法【第3版】	立花書房 (令4.10) ☎ 03-3291-1561	5,500円
辻 義之 監修 (元警察庁生活安全局長) 大塚 尚 著 (九州管区警察局長)	注釈 風俗営業法	立花書房 (令4.11) ☎ 03-3291-1561	8,800円
矢代 隆義 著 (元警視総監・元警察庁交 通局長)	概説 交通警察【第2版】	立花書房 (令4.12) ☎ 03-3291-1561	2,200円
警察政策学会 警察法令研究部会 監修	警察官実務六法 (令和5年版)	東京法令出版 (令5.1) ☎ 03-5803-3304	3,960円
警察大学校 編集	警察学論集 (毎月1回10日発行)	立花書房 ☎ 03-3291-1561	1,300円

<警察政策学会資料の作成発行>

令和4年4月以降に発行した警察政策学会資料は、次のとおりです。

No. (発行年月)	標 題	発行部会
第121号 (令4.7)	明治の内政・治安政策と武士の終焉	警察史研究部会
[電子版] 第122号 (令4.5)	近代警察史の諸問題—川路大警視研究を中心に— (第三輯)	警察史研究部会
第123号 (令4.5)	渥美東洋先生の「哲学」	管理運用研究部会
第124号 (令4.8)	サイバー空間における安全安心の確保	管理運用研究部会／情報 技術犯罪対策研究部会
第125号 (令4.9) 初版 「電子版」 第125号 (令4.12) 改訂版	ウクライナ戦争の教訓 ～我が国インテリジェンス強化の方向性～	テロ・安保問題研究部会
第126号 (令4.10)	暴力団員の資金源活動に関する組長への損害賠償請求訴訟の動 向と今後の課題について～特殊詐欺を中心として～	刑事警察研究部会
[電子版] 第127号 (令4.11)	「クリプト社」とNSA～世紀の暗号攻略大作戦～ (改訂版)	テロ・安保問題研究部会

編集後記

ニュースレターは、年2回発行しています。ご意見・ご感想のほか、会員の方が発行された図書の紹介、入会希望者の推薦などありましたら下記にお寄せください。ニュースレターへの寄稿も、お待ちしております。

☆ 警察政策学会 連絡先 (担当：金丸)

電 話：03-3230-2918／03-3230-7520 FAX：03-3230-7007 Eメール：asss2@lake.ocn.ne.jp
info@asss.jp

☆ ニュースレター編集協力 警察大学校警察政策研究センター

電 話：042-354-3550(内3422) FAX：042-330-1308 Eメール：PPRC@npa.go.jp