

警察政策学会資料 第99号  
平成30（2018）年4月

# 警察の管理・運用に関する諸考察 (平成29年分)

警察政策学会  
管理運用研究部会

## まえがき

本資料は、管理運用研究部会における、「イノベーションに不可欠な発注者エンジニアリング」と題する澤田雅之氏の講演（平成 29 年 9 月 29 日）、ナレッジマネジメントやシステム組織論を取り入れた警察組織論に関する四方光氏の講演（平成 29 年 11 月 13 日）、及び、警察における問題解決型アプローチに関する松尾庄一の論考を編集したものである。

平成 30 年 4 月

松尾庄一



## 目 次

◎イノベーションに不可欠な発注者エンジニアリング<澤田雅之>.....	1
補論1 質疑応答からの考察<澤田雅之>.....	16
補論2 受注者から見たニーズとシーズのマッチング<松尾庄一>.....	21
◎組織学習論・ナレッジマネジメント論から見た警察庁の組織文化<四方 光>.....	25
質疑応答.....	41
◎警察における問題解決型アプローチ<松尾庄一>.....	46
補論 問題解決の基礎知識<松尾庄一>.....	51



# イノベーションに不可欠な発注者エンジニアリング

澤 田 雅 之

## はじめに

私は、昭和 53 年に警察庁に入庁し、平成 25 年に退職するまでの大半を情報通信部門で勤務しました。35 年間の現役時代で最も印象深いのは、平成 22 年の A P E C 横浜開催に伴う大規模な警備実施です。当時、私は、神奈川県警察の情報通信部長（国家公安委員会規則である「警備実施要則」に基づき、県警本部長を長とする警備実施本部開設時には、管区警察局県情報通信部は県警本部長の指揮下となります。）として、神奈川県警本部長の命を受け、陸・海・空・海中の監視対策を講じました。

警察情報通信研究センター所長を最後に退職した後は、先輩 O B が設立したコンサルタント会社に在籍して、顔画像自動識別技術等のコンサルティングを行いました。

一昨年には、技術士の資格を取得しましたので、事務所を開設して、警備用各種監視システム構築のコンサルティングや、本日お話しします「発注者エンジニアリング」の自治体研修などを行っています。

それでは、本題に入ります。

## I 警察の情報技術分野におけるイノベーションの黄金時代とその後の停滞

### 1. 昭和 50 年代はイノベーションの黄金時代

昭和 50 年代は、警察の情報技術分野におけるイノベーションの黄金時代でした。超特大のイノベーションを三連発です。すなわち、昭和 57 年には、8 年間の研究開発が結実して、指紋自動識別システムが実現しました。昭和 59 年には、こちらも 8 年間の研究開発が結実して、警察無線のデジタル化が実現しました。昭和 61 年には、5 年間の研究開発が結実して、自動車ナンバー自動読み取りシステムが実現しました。いずれも、警察庁が研究開発目的を大きく掲げて、主導的な立場で関係企業とともに切磋琢磨して実現した、世界初の大イノベーションでした。

この黄金時代の中でも最も輝いたのは、昭和 60 年です。昭和 60 年版の警察白書は、その副題が「科学化の進む警察活動」でした。メインテーマを取り上げる第 1 章には、「警察における科学技術の活用」が特集されました。このように警察白書で「科学化」を真正面から取り上げたのは、後にも先にも昭和 60 年版の警察白書だけです。

この当時のイノベーションを支えた取り組み方についてですが、警察庁が選定したメーカーが警察庁とともに研究開発を実施し、最終的な成果を詳細設計書としてまとめていました。警察庁は、この詳細設計書に基づいて製造請負仕様書（以下、「詳細設計に基づく仕様書」と称します。）を作成し、研究開発に携わったメーカーとの随意契約により発注していました。すなわち、この当時の発注の基本は、「詳細設計に基づく仕様書」による随意契約でした。

なお、「詳細設計に基づく仕様書」の特徴は、設計図面等により、目的を達成するための手段

や方法を具体的かつ詳細に規定するところにあります。このような仕様書による発注上のメリット・デメリットは、後ほど、「零戦」の開発について触れる中で詳しくお話しします。

## 2. 平成元年以降はイノベーションが停滞

非常に残念なことに、平成元年以降、警察の情報技術分野ではイノベーションが停滞しています。過去四半世紀中に、世界初のイノベーションは一つもありません。それどころか、警察本部、警察署、パトカー、交番等に設置されている国費の情報通信システムは、四半世紀前と比べて、機能面でそれほど変わっていません。このことが問題となるのは、平成元年以降、情報通信技術の高度化と民間への幅広い浸透が年を追うごとに加速し、今日の「高度情報化社会」を迎えているからです。世は正に「イノベーションの時代」です。高度情報化社会に警察活動を適応させていくには、世の中を加速度的に進化・変貌させてきた最先端の情報通信技術の恩恵を享受することにより、技術面でキャッチアップしていくことが効果的かつ効率的です。しかし、警察の情報通信部門では上手くキャッチアップできているようには思えません。これでは、イノベーションどころではありません。

そこで、警察の情報技術分野におけるイノベーション停滞の原因を振り返ってみますと、主に三つが思い浮かびます。

一つ目は、情報通信技術の高度化と民間への幅広い浸透が年を追うごとに加速したため、情報通信部門の技官が専門技術に精通することが、加速度的に困難化したというものです。これは、「人」の問題です。

二つ目は、情報通信部門の技官のゼネラリスト化（視野を拓げるために警察官ポストへの出向や異なる技術部門への頻繁な異動）に伴い、専門技術を培い警察活動に活かしていく組織力が低下したというものです。こちらも、「人」の問題です。

三つ目は、「人」の問題ではなく、「仕事の取り組み方」の問題です。昭和50年代のイノベーションを支えた「仕事の取り組み方」は、警察庁が選定したメーカーが警察庁とともに研究開発を実施し、その成果に基づき警察庁が「詳細設計に基づく仕様書」を作成して、研究開発に携わったメーカーとの随意契約により発注する、というものでした。しかし、一般競争入札が原則となっていく流れの中では、このような「詳細設計に基づく仕様書」により随意契約する発注方式は、使えなくなっていきました。昭和50年代のイノベーションを支えた「仕事の取り組み方」では、時代の変化に対応できなくなったのです。この結果生じた最大の問題は、一般競争入札を前提とした、イノベーションを支える「仕事の取り組み方」を見いだせなかったことです。これは正に、後で説明します「発注者エンジニアリング」の巧拙の問題です。

私は、イノベーションの停滞ということに関しては、前二者の「人の問題」というよりは、実は、この三つ目の「仕事の取り組み方の問題」こそ、警察の情報技術分野におけるイノベーションを停滞させた最大の原因とみています。この三つ目の問題を適切な「発注者エンジニアリング」で解消できていれば、すなわち、一般競争入札を前提とした上でのイノベーションを支える「仕事の取り組み方」を実践することができていれば、一つ目と二つ目は、何も取り立てて言うほど

の問題ではなかったと思います。本講演のメインタイトルが、「イノベーションに不可欠な発注者エンジニアリング」である所以です。

### 3. イノベーション停滞の打開策

警察の情報技術分野におけるイノベーション停滞を打開する方策について、お話しします。結論から言いますと、価格と技術の両面での競争原理が確実に働く「性能仕様書」を発注者が作成し、一般競争入札により、研究開発・設計・製造を一括発注することが有効ではないかということです。

世界的に情報通信技術の革新速度は増す一方ですから、昭和50年代のように長年月をかけて警察独自の研究開発を行っていたのでは、世の中の技術革新に取り残されるばかりです。

そこで、世の中を加速度的に進化・変貌させてきた最先端の情報通信技術の恩恵を、効果的かつ効率的に享受するための研究開発が重要となります。すなわち、世の中で既に広く用いられている最先端技術の中から警察活動に有用な技術を選び出し、それを警察活動に最適化して導入するための研究開発です。このような研究開発であれば、長年月をかける必要はありませんし、また、長年月をかけていけば最先端であった技術が陳腐化してしまいます。それ故、このような研究開発を効果的かつ効率的に推進するためのキーポイントは、警察活動に有用となる最先端技術を既に保有し、警察活動に最適化する研究開発・設計・製造の能力に優れたメーカーを選び出すことです。このキーポイントこそ、「発注者エンジニアリング」の巧拙が最も問われるところとなります。

従って、警察の情報技術分野におけるイノベーションを促進する最も効果的な方策は、実現を求める目標物の研究開発・設計・製造に最適なメーカーを、一般競争入札により広く募った中から選び出して、研究開発・設計・製造を一括発注することであると言えます。一般競争入札によるイノベーションに最適なメーカーの選定には、価格と技術の両面での競争原理が確実に働く「性能仕様書」が欠かせません。そこで次に、「性能仕様書」についてお話しします。

### 4. 性能仕様書とは？

性能仕様書とは、発注者が受注者に実現を求める「性能要件」と「機能要件」を、分かりやすい文言で規定した仕様書です。実現を求める目標そのものを規定した仕様書と言えます。このため、設計図面等により、目標を実現するための手段や方法を具体的かつ詳細に規定する「詳細設計に基づく仕様書」とは、別次元と言えるほどに「仕様」の捉え方や作成方法が異なっています。ここで、性能仕様書における「機能要件」とは、「有るか無いか」として規定される要件です。また、性能仕様書における「性能要件」とは、「どれ位」あるいは「どの程度」として規定される要件です。

性能仕様書による発注では、詳細な設計図面の作成は受注者が行い、発注者の承認を得た上で製造します。このため、性能仕様書は、研究開発・設計・製造の一括発注に最適です。

それではここで、性能仕様書を具体的にイメージして頂くために、一例として、自宅を新築する場合についてお話しします。

自宅の新築では、設計・施工を依頼したい建設業者に、「希望」を伝えるところから始まります。

具体的には、「このような立地条件でこのような広さの土地に住宅を建てたい。坪数はこれ位にしたい。二階建ての洋風でクラシックな感じにしたい。二階にはバルコニーを設けたい。明るくて開放的なリビングにしたい。玄関は南向けにしたい。大きな地震に耐えられるようにしたい。2台分の車庫を設けたい。・・・」などの「希望」を伝えます。建設業者は、このような「希望」に基づいて詳細設計を行います。すなわち、設計図面を作成します。詳細設計上、まだ足りないところについては、「ここはどうしたいですか?」と、更に「希望」を聴いてきます。このような「希望」を必要十分に箇条書きにしたものが、「性能仕様書」です。ここで、「二階にバルコニーを設けること」は、機能要件(有るか無いか)です。また、「大きな地震に耐えられるようにすること」は、性能要件(どの程度)です。このように、「性能仕様書」には、決まった様式は特に無く、難しく考える必要もありません。受注者に実現を求めたい目標をしっかりとイメージして、「このようなものを創り上げて欲しい。」ということ、受注者にわかり易く伝える工夫が重要となります。

なお、性能仕様書による発注上のメリット・デメリットの詳細については、後ほど、「零戦」の開発について触れる中でお話しします。

## 5. 国際調達と性能仕様書

平成8年以降の国際調達では、性能仕様書が推奨されています。下記に引用のとおり、【WTO政府調達に関する協定(平成8年1月1日発効)】では、性能に着目した仕様書の作成を推奨しています。また、【WTO政府調達協定を改正する議定書(平成26年4月6日発効)】では、より具体的となり、性能及び機能的な要件に着目した仕様書の作成を求めています。

### 【WTO政府調達に関する協定(平成8年1月1日発効)】

#### 第6条 技術仕様

2 機関は、技術仕様については、適当な場合には、(a) デザイン又は記述的に示された特性よりも性能に着目して、・・・(中略)・・・定める。(下線部は筆者が記した。)

### 【WTO政府調達協定を改正する議定書(平成26年4月6日発効)】

#### 第10条 技術仕様及び入札説明書

##### 技術仕様

2 調達機関は、調達される物品またはサービスの技術仕様を定めるに当たり、適当な場合には、次の要件に従う。(a) 当該技術仕様をデザイン又は記述的に示された特性よりも性能及び機能的な要件に着目して定めること。(下線部は筆者が記した。)

## 6. 平成8年の「モトローラ問題」

平成元年以降の警察の情報技術分野におけるイノベーション停滞の最大の原因は、昭和50年

代に大成功を収めた手法、すなわち、警察庁が選定したメーカーが警察庁とともに研究開発を実施し、その成果に基づき警察庁が「詳細設計に基づく仕様書」を作成して、研究開発に携わったメーカーとの随意契約により発注する、という手法が、一般競争入札が原則となっていく流れの中では使えなくなったことです。

実は、このような手法を踏襲しようとしたことが、平成8年に「モトローラ問題」を惹起する原因にもなりました。

そこで、「モトローラ問題」の顛末をお話します。その発端は平成8年ですが、デジタル警察無線の老朽更新にあたり、新システムの研究開発・設計・製造を一括して担うメーカーを広く外部に募ることができる性能仕様書による発注を検討せず、昭和50年代に大成功を収めた手法を踏襲しようとしてしまいました。すなわち、警察庁が選定したメーカーが警察庁とともに研究開発を実施し、その成果に基づき警察庁が「詳細設計に基づく仕様書」を作成して、研究開発に携わったメーカーとの随意契約により発注する、という手法です。ところがこの手法は、平成8年1月1日に発効していたWTO政府調達協定では、下記の条文（第6条4項）で禁じている手法でした。

#### 【WTO政府調達に関する協定（平成8年1月1日発効）】

##### 第6条 技術仕様

4 機関は、特定の調達のための仕様の準備に利用し得る助言を、競争を妨げる効果を有する方法により、当該調達に商業上の利害関係を有する可能性のある企業に対し求め又は当該企業から受けてはならない。

上記の条文からは、特定のメーカーが行った研究開発の成果に基づく仕様書を発注者が作成して、当該メーカーと随意契約を締結することはできません。そこで警察庁は、WTO政府調達協定の下記の条文（第23条2項）に基づき、公の秩序若しくは公共の安全のためにデジタル警察無線の秘密を守る必要があることから、そのために必要な措置として、デジタル警察無線の更新整備についてはWTO政府調達協定の適用を除外することとしました。その上で、警察庁が選定したメーカーが警察庁とともに研究開発を実施し、その成果に基づき警察庁が「詳細設計に基づく仕様書」を作成して、研究開発に携わったメーカーとの随意契約により発注する計画を推進しました。

#### 【WTO政府調達に関する協定（平成8年1月1日発効）】

##### 第23条 この協定の適用除外

2 この協定のいかなる規定も、締約国が公衆の道徳、公の秩序若しくは公共の安全、人、動物若しくは植物の生命若しくは健康若しくは知的所有権の保護のために必要な措置若しくは心身障害者、慈善団体若しくは刑務所労働により生産される製品若しくは提供されるサー

ビスに関する措置を講ずること又はこれらの措置を実施することを妨げるものと解してはならない。(下線部は筆者が記した。)

ただし、これらの措置が同じ条件の下にある国の間において恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は国際貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないことを条件とする。(斜体は筆者が記した。)

ところが、研究開発メーカーの候補として積極的に応募していた米国のモトローラ社が選定されなかったため、米国通商代表部は、WTO 政府調達協定第 23 条 2 項の「警察庁による濫用」を問題視しました。第 23 条 2 項は、上記のとおり、前段と斜体で示す後段のただし書きで構成されていますが、前段の下線部に着目すれば、デジタル警察無線の更新整備について、警察無線の秘密の保持のために WTO 政府調達協定の適用を除外する判断を警察庁が下したことに、特段の不都合は見当たりません。問題は、斜体で示す後段のただし書きにありました。米国では、警察無線の調達については、WTO 政府調達協定の適用除外には一切していなかったのです。米国通商代表部が問題視した「警察庁による濫用」とは、このただし書きについて、警察庁が意に介さなかった点を突いたものです。

「警察庁による濫用」が平成 8 年度末までに改善されなければ、米国が我が国に対して 500 億円相当の制裁を課す旨の「通告」がありました。そこで、平成 9 年 3 月下旬、警察庁は外務省を通じて米国通商代表部に「重要公電」を発信しました。その内容は次のとおりです。

#### 【平成 9 年 3 月下旬に発した重要公電の内容】

- ・ 新システムの秘密の要素は全て「暗号モジュール」に集約する。
- ・ 「暗号モジュール」以外の調達は、WTO 政府調達協定に定められた公開入札の手続きにより行う。
- ・ 「暗号モジュール」の調達は、WTO 政府調達協定第 23 条 2 項に基づき、協定の適用を除外する。
- ・ 「暗号モジュール」の官給にあたり、警察庁は、「暗号モジュール」のインタフェースを開示する。

この「重要公電」の結果、「モトローラ問題」は収束しました。しかし、その後の 3 年間、米国通商代表部は警察庁の調達を監視し、毎年 3 月 31 日に公表する「世界貿易障壁報告」に、その結果が記載されました。ちなみに、ここでお話ししています「モトローラ問題」は、平成 9 年 3 月 31 日に公表された「世界貿易障壁報告」に記載された内容です。

## 7. 「モトローラ問題」が残したもの

「モトローラ問題」は、平成 9 年春に収束しました。しかし、その後、警察の情報技術分野で

は大規模な技術プロジェクトを立ち上げる機運が潰えています。また、情報通信部門の調達では、今日でも、性能仕様書ではなく「詳細設計に基づく仕様書」を作成しています。このことが、警察の情報技術分野におけるイノベーションを妨げている最大の要因であったと思います。

## Ⅱ 零戦に学ぶ、イノベーションに最適な「性能仕様書」

### 1. 20世紀の世界地図を塗り替えた零戦

これまで述べてきたように、研究開発及び設計を含めた製造請負を成功させるには、適切な「性能仕様書」が欠かせません。性能仕様書によりイノベーションを実現した過去最大の成功事例は、「零戦」であろうと考えています。零戦は、20世紀の世界地図を塗り替えた、純国産の工業製品でした。発注者である旧日本海軍が、受注者である航空機メーカーに求めたのは、実現が決して容易ではないが不可能ではない世界最高の性能でした。そこで海軍は、実現を求めたい性能要件を計画要求書、すなわち性能仕様書としてまとめ上げ、これを複数の航空機メーカーに提示して、研究開発・設計・製造に最適なメーカーを募っています。この手法は、正に今日の「オープンイノベーション」の手法そのものです。

ところで、旧日本海軍では、航空機製造の発注方法は二通りありました。一つは、海軍で詳細設計して製造を発注する方法です。今日の官公庁における製造請負の発注方法と考え方がほぼ同じですが、実は、海軍ではレアケースな発注方法でした。もう一つは、海軍で性能仕様書を作成して、詳細設計と製造を発注する方法です。零戦を含めて海軍の主力機のほとんどは、こちらの発注方法で製造されました。しかし、今日の官公庁における製造請負の発注方法としては、レアケースです。それでは、二通りの発注方法のそれぞれについて、もう少し詳しく見ていきたいと思います。

### 2. 海軍で詳細設計して製造を発注

最初は、海軍で詳細設計して製造を発注する方法です。

旧日本海軍には、大学の航空工学科等を卒業した多数の技術将校を擁する海軍航空技術廠がありました。ここでは、技術少佐クラスが中心となって、航空機の詳細設計も行っていました。航空機の詳細設計は数千枚に及びますから、その作成は大変な作業でした。海軍航空技術廠には航空機の製造部門が無かったため、完成した設計図面は発注仕様書としてまとめられ、航空機メーカーがその製造を請け負いました。

ここで、このような発注方法におけるメリット・デメリットについてお話しします。受注したメーカーは、海軍の設計図面どおりに製造することが求められます。見方を変えますと、受注メーカーは、海軍の設計図面どおりの製造のみを行えばよいことになります。このため、受注メーカーを選ぶ際には、どうしても価格面だけの競争となりがちです。また、受注メーカーには研究開発は求められていませんので、受注メーカーによるイノベーションの促進は期待できません。さらに、海軍が求める性能を実現する責任は、製造のみを受注したメーカーではなく、設計図面を作

成した海軍自らが負うこととなります。このように、発注者自らが詳細設計して製造のみを発注する方法では、デメリットばかりが目につき、メリットがあまり感じられません。この結果として、海軍ではレアケースな発注方法であったのだろうと推察されます。

### 3. 海軍で性能仕様書を作成して詳細設計と製造を発注

さて次は、海軍で性能仕様書を作成して詳細設計と製造を発注する方法です。

この方法では、実現を求める機能要件と性能要件をリストアップした性能仕様書を、発注者である海軍が作成します（下記の【零戦の性能仕様書】を参照）。ここで、機能要件とは、「有るか無いか」として規定される要件です。また、性能要件とは、「どれ位」あるいは「どの程度」として規定される要件です。すなわち、性能仕様書とは、目標の実現に向けた具体的な手段や手法を設計図面等で示すものではなく、実現すべき目標を具体的かつ必要十分な文言で示すものと言えます。

#### 【零戦の性能仕様書】

1. 用途：掩護戦闘機として敵軽戦闘機より優秀な空戦性能を備え、要撃戦闘機として敵の攻撃機を捕捉撃滅しうるもの
2. 最大速力：高度4000mで270ノット以上
3. 上昇力：高度3000mまで3分30秒以内
4. 航続力：正規状態、公称馬力で1.2乃至1.5時間(高度3000m)／過荷重状態、落下増槽をつけて高度3000mを公称馬力で1.5乃至2.0時間、巡行速力で6時間以上
5. 離陸滑走距離：風速12m/秒で70m以下
6. 着陸速度：58ノット以下
7. 滑走降下率：3.5m/秒乃至4m/秒
8. 空戦性能：九六式二号艦戦一型に劣らぬこと
9. 銃装：20mm機銃2挺、7.7mm機銃2挺、九八式射爆照準器
10. 爆装：60kg爆弾又は30kg2発
11. 無線機：九六式空一号無線電話機、ク式三号無線帰投装置
12. その他の装置：酸素吸入装置、消火装置など
13. 引き起こし強度：荷重倍数7、安全率1.8

出典：戦史叢書95海軍航空概史

海軍では、このような性能仕様書を作成して、これを複数の航空機メーカーに提示することにより、研究開発・設計・製造に最適なメーカーを募りました。受注者として選定されたメーカーは、性能仕様書に示された目標の実現に向けて研究開発を行い、その結果を踏まえて設計図面を作成し製造しました。

ここで、このような発注方法におけるメリット・デメリットについてお話しします。受注したメーカーには、海軍が性能仕様書にリストアップした機能要件と性能要件の実現が求められます。そこで、受注メーカーを選ぶ際には、研究開発と設計に係る技術力が最も重視すべきポイントとなりますから、価格面に加えて技術面の競争原理が自ずと働きます。受注メーカー決定後は、受注メーカーにおける研究開発及び詳細設計のプロセスにおいて、イノベーションが自ずと促進されます。また、海軍が求める性能を実現する責任は、設計図面を作成したメーカー側にあるのは明らかです。このように、性能仕様書により詳細設計と製造を発注する方法は、発注者と受注者の双方に大きなメリットがあります。

ところで、このような発注を成功させるには、発注者である海軍も、大きな役割を果たさなければなりません。すなわち、最先端の技術動向（シーズ）をよく調べ、現場が抱える課題（ニーズ）をよく調べて、性能要件間のトレードオフ関係についてもよく勘案した上で、実現が決して容易ではないが不可能ではない高い目標を掲げた性能仕様書を作成することにより、ニーズとシーズをマッチングさせることが発注者の役割として何よりも重要です。発注の成否を決する鍵を、発注者が握っているとも言えます。ここで、トレードオフ関係とは、一方を引き立たせようとするれば他方は引っ込まざるをえなくなる関係のことです。零戦では、航続距離と最高速度と空戦性能が、三つ巴のトレードオフ関係でした。

#### 4. 零戦が成功した秘訣

零戦が成功した最大の秘訣は、性能仕様書にあります。繰り返しになりますが、発注者である海軍は、最先端の技術動向（シーズ）と現場が抱える課題（ニーズ）の双方をよく研究し、性能要件間のトレードオフ関係をよく勘案し、実現が決して容易ではないが不可能ではない性能要件をよく見極めて、零戦の性能仕様書を作成しました。零戦は、海軍の理想的な性能仕様書があったからこそ、すなわち、努力すれば到達し得る高い目標が具体的に掲げられていたからこそ、受注メーカーが研究開発及び詳細設計で創意工夫を凝らすことができた賜物です。このことから、理想的な性能仕様書は、イノベーションを確実に促進すると言えます。

### Ⅲ 問題解決の鍵を握る発注者エンジニアリング ～ ニーズとシーズをベストマッチング～

#### 1. 発注者エンジニアリングとは？

これまで「問題」にしてきたことは、警察の情報技術分野におけるイノベーションの停滞です。適切な「発注者エンジニアリング」を行うことにより、この問題が抜本的に解決できることをお話しします。

発注者エンジニアリングとは、耳慣れない言葉だと思いますが、費用対効果に優れた調達の実現に向けて、発注者ならではの技術的な手腕を発揮することです。警察の情報技術分野において新規調達が目指すところは、イノベーションの実現というよりも、費用対効果の最大化にあります。

す。すなわち、イノベーションは目的ではなく手段であり結果ですから、新規調達の発注時に、費用対効果の最大化を合理的に追求する中でイノベーションを促進する算段を講じることが重要となります。

## 2. ニーズとシーズをベストマッチング

それでは、費用対効果の最大化を図る具体的な方策ですが、一言で言えば、一般競争入札時に、価格面だけではなく技術面においても、競争原理を確実に働かせることです。これには、ニーズとシーズをベストマッチングできる理想的な「性能仕様書」を作成することが鍵となります。ここでの「ニーズ」とは、発注者が実現を求める機能と性能です。ここでの「シーズ」とは、受注者が有する設計と製造のノウハウです。零戦開発を例としてお話ししましたように、理想的な性能仕様書はイノベーションを促進します。

ところで、ニーズとシーズをベストマッチングできる理想的な性能仕様書を作成するには、発注者ならではの技術力の涵養と発揮が欠かせません。発注者ならではの技術力とは、実現を求めたい機能と性能を見極めて、現場の課題解決に適する技術を選択し、それを活用する能力です。これは、受注者が有する設計と製造のための技術力とは、全く次元が異なるものです。

## 3. 発注者エンジニアリング力の涵養と発揮

このところは非常に大事なポイントですから、更に詳しく見ていきますと、発注者には、シーズの把握力、ニーズの把握力、ニーズとシーズのマッチング力、の三つの力が必要不可欠であると言えます。シーズの把握力とは、調達対象に関連する分野の技術動向を把握する力です。ニーズの把握力とは、把握したシーズで解決できる現場の課題を見極める力です。ニーズとシーズのマッチング力とは、現場の課題解決に適する技術を選択し、その活用で期待される効果を的確に予見する力です。この三つの力を総称して、「発注者エンジニアリング力」と言えるのではないかと思います。発注者エンジニアリング力、すなわち、発注者ならではの技術力は、受注者が有する設計と製造のための技術力とは全く次元が異なるものであることが、お分かり頂けるかと思えます。

それではここで、発注者エンジニアリングの目的と手段を、簡潔にまとめてみたいと思います。目的は、イノベーションを促進して費用対効果に優れた調達を実現することです。手段は、ニーズとシーズをベストマッチングさせて、価格と技術の両面で競争原理が確実に働く性能仕様書を作成することです。発注者エンジニアリング力の涵養と発揮が欠かせないところとなります。

# Ⅳ イノベーションを阻害する談合を「性能仕様書」で抜本的解決 ～ 消防無線談合を例として ～

## 1. 「官製談合」にも要注意

官公庁が発注する製造請負や工事請負では、談合が昔から度々問題となっています。談合は、

価格面及び技術面の競争原理を阻害します。この結果、費用対効果に優れた調達が実現できなくなりますので、イノベーションも阻害されます。

また、近年では、談合が発覚した場合には「官製談合」を疑われかねません。昔も今も、「独占禁止法」（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律）に違反した場合には、受注者側が罰せられます（5年以下の懲役又は500万円以下の罰金）。しかし、平成14年に制定された「官製談合防止法」（入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律）に違反した場合には、発注者側の職員が罰せられます（5年以下の懲役又は250万円以下の罰金、入札談合等関与行為を行ったと認められた職員は談合が与えた損害を賠償）。独占禁止法も官製談合防止法も公正取引委員会所管ですから、今日では、談合が発覚した場合には、発注者側にも官製談合ではないかとの疑いの目が向けられることになります。

## 2. 消防無線談合の舞台裏

官公庁発注に係る直近の大きな談合事案は、「消防無線談合」です。消防無線の発注では、「詳細設計に基づく仕様書」を用いた一般競争入札を行っています。そこで、消防無線談合の舞台裏について、特に、発注に用いた「詳細設計に基づく仕様書」が談合の温床となった点について、詳しくお話ししたいと思います。

消防無線談合は、平成26年に発覚しました。同年11月18日、公正取引委員会は、消防救急デジタル無線機器の製造業者5社に対して、談合の疑いで立入検査を行っています。市町村等が発注した消防救急無線デジタル化工事の入札で、事前に話し合っただけで落札業者を決めた疑いです。

消防無線談合は、平成29年に認定されました。同年2月2日、公正取引委員会は、消防救急デジタル無線機器の製造業者5社に対して、排除措置命令及び課徴金納付命令を下しています。独占禁止法第3条（不当な取引制限の禁止）の規定に違反する行為を行っていたと認定されたのです。

また、同日、公正取引委員会は、官製談合の事実は認定しなかったものの、発注者側の自治体が「特定の業者しか対応できないような仕様書」で発注していた疑いのある事実を認めたとして、発注者である自治体に対して今後留意するよう連絡しています。「特定の業者しか対応できないような仕様書」は、談合の温床そのもので、そのような仕様書で発注したことは官製談合ととらえられかねない、として自治体を指導したと言えます。

ここで、消防無線談合の舞台裏をご理解頂くため、市町村などが発注した消防救急無線デジタル化工事の概要についてお話しします。

この工事の目的は、消防隊員や救急隊員の活動を支える消防無線を、旧式のアナログ方式から最新のデジタル方式に切り替えることです。消防無線は、消防隊員や救急隊員が全国のどこに応援派遣されても応援先と通話できるよう、無線の技術仕様を全国的に統一して共通化しています。総務省消防庁の外郭団体である一般財団法人日本消防設備安全センターが、「無線技術仕様の統一規格を定めた共通仕様書」を作成しています。

この「共通仕様書」を取り込む形で各自治体が作成した工事仕様書に基づき、全国で合計516

件の消防救急無線デジタル化工事が総額約 2700 億円で発注され、平成 28 年 5 月 31 日までに全て完了しました。ところが、この 516 件の過半数において無線機器の製造を受注したのは、談合により予め決められた業者でした。

### 3. 談合の温床となる「特定の業者しか対応できないような仕様書」

「共通仕様書」に準拠したはずの各自治体の工事仕様書が、談合の温床となる「特定の業者しか対応できないような仕様書」に転化したのはなぜか、について述べることにします。

消防救急無線機器の製造業者は、無線の技術仕様については「共通仕様書」の規定に基づかなければなりません。しかし、無線機器の寸法、重量、消費電流等は、全国的に統一する必要がないので、「共通仕様書」には統一規格として定められていません。すなわち、寸法、重量、消費電流等は、製造業者の裁量に任されていますので、製造業者ごとに異なる数値です。

ところが、発注者である市町村などが外部に委託して作成した工事仕様書の中に、無線機器の寸法、重量、消費電流等が具体的な数値で記載されていました（下記の【特定の業者しか対応できないような仕様書の具体例】を参照）。製造業者ごとに異なる寸法・重量・消費電流等の数値を工事仕様書に規定すれば、特定の製造業者しか対応できなくなります。つまり、関係者には A 市の仕様書を満たす製造業者は甲社、B 市の仕様書を満たす製造業者は乙社だということが一目で分かるわけです。これでは、工事仕様書の作成委託を通じて、公正な選定プロセスを経ずに無線機器の製造業者を一社に特定してしまったのも同然です。また、工事仕様書は、施工図面を含めて 100 ページ程のボリュームがありますから、製造業者を一社に特定しかねない記載事項の有無を、発注者である市町村の長等が判断することは至難の技であると思います。

#### 【特定の業者しか対応できないような仕様書の具体例】

A 市消防本部の無線回線制御装置の技術仕様の一部

ア 外形寸法：約高 1,900mm×幅 700mm×奥行 700mm 相当

イ 質量：約 215Kg 以下

ウ 電源電圧：DC-48V

エ 消費電力：480VA

B 市消防本部の無線回線制御装置の技術仕様の一部

ア 外形寸法：約 2 0 0 0 m m (H) ×約 6 0 0 m m (W) ×約 6 0 0 m m (D) 以下

イ 電源電圧：DC-48V±10%以内

ウ 消費電流：15A以下

それでは、製造業者の裁量に任されている寸法、重量、消費電流等が、工事仕様書の中に具体的な数値で記載された原因についてですが、詳細な設計図書（施工図面）に基づく工事を発注し

たところにあります。詳細な設計図書（施工図面）の作成には、無線機器の寸法・重量・消費電流等の具体的な数値が欠かせないからです。発注に用いた工事仕様書が、目標を実現するための手段や方法を具体的かつ詳細に規定する「詳細設計に基づく仕様書」であったことが、談合の温床となる弊害を生じた最大の原因と言えます。このため、このような弊害を払拭する解決策は、「性能仕様書」となります。発注に用いる工事仕様書が、実現すべき目標そのものを具備すべき機能要件及び性能要件として具体的に規定する「性能仕様書」であれば、このような弊害を生じる余地は無くなります。

#### 4. 談合の餌食になり易い発注体質の改善

それではここで、談合はなぜ繰り返されるのか、談合はどうしたらなくせるのか、についてお話ししたいと思います。

平成 29 年 2 月 2 日に公正取引委員会は、発注者側の自治体が「特定の業者しか対応できないような仕様書」で消防救急無線デジタル化工事を発注していた疑いのある事実を認めたとして、発注者である自治体に対して今後留意するよう連絡しています。しかし、全国の自治体が発注した合計 516 件の消防救急無線デジタル化工事は、平成 28 年 5 月 31 日までに全て完了しています。全てが終わってしまった後で、今後留意するよう連絡されても、各自治体における今後の発注に果たして反映されていくのでしょうか。また、「特定の業者しか対応できないような仕様書」に今後留意しようとしたとしても、具体的にはどうしたら良いのか、各自治体はよく分かっていないように思います。これでは、全国の自治体には、談合の餌食になり易い発注体質が温存されたままです。

このままでは、分野を変えて談合が繰り返されると言っても過言ではないと思います。それ故に、談合の温床になり易い「詳細設計に基づく仕様書」による発注から、価格と技術の両面での競争原理が確実に働く「性能仕様書」による発注への転換が望まれるところです。これこそ、談合の餌食になり易い発注体質から、談合の餌食になり難い発注体質への改善につながると思います。このことは、「詳細設計に基づく仕様書」による発注を継続している限り、警察の情報通信部門や交通管制部門等についても望まれるところです。

### おわりに

最後となりますが、これまでの話をとりまとめてみることにします。

平成元年以降、警察の情報技術分野ではイノベーションが停滞しています。その最大の原因は、昭和 50 年代の「原体験」にあります。すなわち、警察の情報技術分野において昭和 50 年代に達成した世界的なイノベーションがあまりにも偉大であったため、この時の強烈な成功体験が、警察の情報技術分野におけるその後の「仕事の取り組み方」に大きな影響を与える「原体験」になったと思います。

昭和 50 年代の「仕事の取り組み方」とは、警察庁が選定したメーカーが警察庁とともに研究

開発を実施し、その成果に基づき警察庁が「詳細設計に基づく仕様書」を作成して、研究開発に携わったメーカーとの随意契約により発注する、というものでした。このような「仕事の取り組み方」は、偉大なイノベーションを達成した理想的な取り組み方として、平成の時代となった後も踏襲されました。

ところが、平成の時代となって以降、情報通信技術の熾烈かつ加速度的な革新、国際調達への対応、随意契約の縮減と一般競争入札の徹底、官製談合防止法への対応など、警察の情報技術分野を取り巻く社会情勢が大きく変り、昭和 50 年代の「仕事の取り組み方」では適応が難しくなりました。しかし、これに代わる方策を見いだせなかったことが、平成元年以降の警察の情報技術分野において、イノベーションが停滞している最大の原因にもなっていると思います。

ところで、本講演のメインタイトルは、「イノベーションに不可欠な発注者エンジニアリング」です。ここで最も主張したいのは、警察の情報技術分野におけるイノベーション停滞を打破する鍵は、適切な「発注者エンジニアリング」にある、ということです。

適切な「発注者エンジニアリング」とは、具体的には、ニーズとシーズをベストマッチングさせてイノベーションを促進する理想的な「性能仕様書」を作成することにより、価格と技術の両面での競争原理が確実に働く一般競争入札を実施して、実現を求める目標物の研究開発・設計・製造の一括発注先として最適なメーカーを選定することです。昭和 50 年代の「仕事の取り組み方」とは、全く異なるものであることがお分かり頂けるかと思います。また、適切な「発注者エンジニアリング」の中核となる「性能仕様書」について、昭和 50 年代の「仕事の取り組み方」の中核である「詳細設計に基づく仕様書」と対比しますと、その違いが際立つと思います。

研究開発・設計・製造を一括して求める「性能仕様書」は、イノベーションを促進しますが、製造のみを求める「詳細設計に基づく仕様書」では、イノベーションの促進は期待できません。

「性能仕様書」は、価格と技術の両面での競争原理を働かせることができますが、「詳細設計に基づく仕様書」では、価格面の競争原理しか働きません。

実現を求める目標を具体的な機能要件及び性能要件として文言で規定する「性能仕様書」の作成は、発注者ならでは腕の見せどころですが、目標を実現するための具体的な手段や方法を設計図面等により規定する「詳細設計に基づく仕様書」の作成には、専門技術や CAD の使用方法に精通することが必要であり、また、受注者側が保有する設計及び製造に関するノウハウも必要となるため、発注者には時間がかかる困難な作業です。

このように、警察の情報技術分野でイノベーションが停滞した原因は、「人」の問題ではありません。すなわち、情報通信技術の高度化と民間への幅広い浸透が年を追うごとに加速したため、情報通信部門の技官が専門技術に精通することが加速度的に困難化した、あるいは、情報通信部門の技官のゼネラリスト化（視野を拡げるために警察官ポストへの出向や異なる技術部門への頻繁な異動）に伴い、専門技術を培い警察活動に活かしていく組織力が低下した、といった「人」の問題として、イノベーション停滞の原因を捉えがちですが、決してそうではありません。真の原因は、昭和 50 年代の大成功を育んだ「仕事の取り組み方」の踏襲にあります。そこで、適切な「発注者エンジニアリング」により理想的な「性能仕様書」を作成することを実践すれば、実践した

途端に、イノベーション停滞は打破されると思います。警察の情報通信部門において、組織を挙げた実践を願ってやまないところです。

以上

## 編者注

講演後に出席者から次のようなコメントが発せられた。

**伊藤哲朗** 消防無線談合の舞台となった市町村の調達と国や都道府県の調達とは、体制が違うのだから分けて考える必要があるのではないか。

**樋口真人** 無から有を生み出すのは、性能仕様書の発想が必要だが、情報通信企画課長を務めてみて、長い歴史の中でレガシーとなった技術との接続性、継続性を考えると、機能、性能だけに着目して一挙に、あるいは同時並行的に変えられない面もあることが分かった。

**松尾庄一** 「詳細設計に基づく仕様書」に基づき発注する形式は、受注者側でも、一般に仕様書で求める成果（アウトプット）を出せば「一丁上がり」として、それ以上の価値（アウトカム）を出そうとする機運がなくなる弊害をもたらしている。

なお、このほかにも質疑応答では活発な議論が交わされたが、講演者の説明・応答については「補論1」として講演者に再構成してもらった。また、松尾庄一からは、当日は時間の関係で言及できなかったが、「受注者からみたニーズとシーズのマッチング」についての小論を「補論2」として掲載した。

## 補論 1 質疑応答からの考察

澤田雅之

### 性能仕様書の最新効果事例

講演では零戦開発を性能仕様書の効果事例としたが、最新の効果事例として新国立競技場建設計画があるので、それについて述べる。

その前に、公共工事の実施形態の変化について概略する。公共工事は、戦前は内務省、鉄道省及び農林省が、民間企業に発注するのではなく、調査・設計・施工を直営でやっていた。直営ということは、官庁内部の技官が道路や橋、公共建築物等の設計をして役務調達した人夫を使って施工した。

戦後は、公共工事の施工を外部委託するようになり、次第に設計も外部委託するようになった。ここで面白いことが起きた。昭和34年1月に発出された建設事務次官通達「土木事業に係わる設計業務等を委託する場合の契約方式等について」の中で、戦前は、官庁自らが設計・施工一括実施していたにもかかわらず、「原則として、設計業務を行う者に施工を行わせてはならない。」という、「設計・施工分離の原則」が打ち出されたのである。

この原則は、土木のみならず建築や製造請負にも波及するとともに、必然的に「詳細設計に基づく仕様書」一色となり性能仕様書は影を潜めた。こうした経緯から、我が国の常識である「設計・施工分離の原則」は、法律・政令・省令に根拠を見出せず、また、「設計・施工分離の原則」をいっているのは我が国だけで、諸外国では設計・施工の一括発注は当たり前となっている。

その後、半世紀以上経た平成26年6月に「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」(制定は平成17年)が改正され、「競争参加者の技術提案を求める方式」として設計・施工の一括発注が法律で打ち出された。一括発注には性能仕様書が必須であり、これが即、効果を発揮したのが新国立競技場建設計画である。「設計・施工分離の原則」に則り推進された当初の建設計画は、設計段階での工事費見積額の膨張により、2年半の設計期間と60億円の設計委託費を全て捨て去る形で平成27年7月に白紙撤回された。直ちに、改正品確法の「競争参加者の技術提案を求める方式」に則り、性能仕様書を発注者自らが短期間で作成し、平成27年9月に技術提案の公募を開始し、同年11月の受注業者選定を経て、現在、性能仕様書に基づく設計・施工の一括発注により、何の滞りもなく建設工事は進捗中である。

ここで「設計・施工分離の原則」に最後まで則って遂行された豊洲新市場建設を振り返る。結果は、発注の元締めである中央卸売市場長が知らない内に市場棟地下には空洞が設計・施工され、また、建設費用が当初予定の倍以上に膨らむなど、酷いと言えないことになった。今となってはどうしようもないが、豊洲新市場建設が、白紙撤回後の新国立競技場建設計画のように性能仕様書で設計・施工が一括発注されていたならば、ここまで酷い結果にはならなかったはずである。

## 現行の契約方式の問題点

改正品確法では、技術提案を公募して審査する方法等の設計・施工一括発注を認めているが、国交省が考える業者選定はどれも随意契約である。市区町村では、このような随意契約理由の説明は大変である。そこで、市区町村で設計・施工を一括発注する場合には、性能仕様書に基づく一般競争入札を実施して、総合評価方式で落札者を決定することを勧めている。この場合には、何の説明も要しない。

因みに、「詳細設計に基づく仕様書」で一般競争入札を実施して総合評価で落札者を決定する現行の契約方式の大きな問題点は、仕様書に規定された設計数値を上回る(あるいは下回る)度合いに応じて評価点を高くする絶対評価にある。本来は仕様書に規定された設計数値を達成すればよく、それを上回る程(あるいは下回る程)加点されるのは、ぜい肉が多いほど高評価されるに等しく、何かおかしい。

その点、性能仕様書であれば性能要件の達成度合いを相対評価できるので、総合評価方式は性能仕様書に基づく落札者決定の際に真価を発揮する。総合評価方式の採用は、日米包括経済協議の中で米国から求められたが、米国では性能仕様書が当たり前なので、当然のこととして総合評価方式を勧めてきた。ところが、我が国では「詳細設計に基づく仕様書」が当たり前であったため、総合評価方式は手間が掛かるばかりでその真価が発揮できていない。

話は変わるが、自治体ではPFI(Private Finance Initiative: 民設民営)やPPP(Public-Private Partnership: 公設民営)による公共事業が増加しており、いずれも設計・施工の一括発注である。しかし、一括発注に欠かせない性能仕様書のモデルは、国交省を含めてどこも示していない。このため、自治体が建設コンサルタント会社に委託して作成した性能仕様書には、設計・施工分離発注時の施工図面の内容を言葉に置き換えているに過ぎないようなものもある。これでは数百ページにもなるし、「談合の温床」を払拭しきれない。

## 「特定の業者しか対応できないような仕様書」が作成された原因

講演では、「公正取引委員会は、官製談合の事実は認定しなかったものの、発注者側の自治体が「特定の業者しか対応できないような仕様書」で発注していた疑いのある事実を認めたとして、発注者である自治体に対して今後留意するよう連絡した。「特定の業者しか対応できないような仕様書」は、談合の温床そのもので、そのような仕様書で発注したことは官製談合ととらえられかねない、として自治体を指導したと言える。」と述べたが、これについて詳しく掘り下げてみることにする。

消防救急無線デジタル化工事発注の実際を实地調査した。「設計・施工分離の原則」に則った詳細設計の委託先は建設コンサルタント会社である。建設コンサルタント会社は受託した施工図面を書く上で、無線機器の寸法等が決まっていなくて書けないので、おそらく発注事務担当者に希望を確認する。発注事務担当者にしてみれば、これまでの無線機器メーカーがデジタル化してくればやりやすいとの思いはあるはず。また、発注事務担当者は、一般競争入札による発注を行えば、談合につながる可能性を排除できていると思っている。メーカー側としても、デジタル化に

際して新たに陣取り合戦をするのではなく、アナログ時代の実績を継承したいとの思いがある。このような空気の中で、発注の責任者(市長)の関知しないところで、議事録も取らずに無線機器メーカーが決まっていたのではないか。結果的には、メーカーごとに異なる(無線機器の)寸法等が施工図面に記載され、講演でも述べたように官製談合の疑いを掛けられかねないものとなった。

発注の本質に関わる別の問題も見受けられる。どこも、製造請負契約ではなく、工事請負契約としたことである。消防救急無線デジタル化のように、無線機器の製造請負と無線機器の設置工事を一本の契約で発注する場合には、無線機器の製造請負契約を締結してその付帯役務として無線機器の設置工事を行う方法と、無線機器設置の工事請負契約を締結してその業者準備品として無線機器を製造する方法がある。どちらの方法とするかは、製造請負に要する費用と設置工事に要する費用を勘案して、多額の費用を要する方で競争原理を働かせて契約するのが合理的である。製造請負契約であれば無線機器メーカー間での競争となり、工事請負契約であれば無線機器を設置する工事業者間での競争となる。

消防救急無線デジタル化では、製造請負に要する費用がどこも過半を占め、7、8割を占める場合も稀ではない。それなのにどこも工事請負契約とした。どこも一般競争入札を実施したが、入札に参加したのは全て工事業者。これでは、無線機器メーカー間において、競争させる余地が全くない。落札した工事業者は、業者準備品の規格と施工図面から、「これだったらこのメーカー」ということで特定の無線機器メーカーにつながっていった。無線機器メーカーと前もってつながっている工事業者である必要はない。どの業者が工事を請負っても、業者準備品の規格と施工図面から特定のメーカーが判明する。

こういうところは発注者である自治体にはわからない。市区町村には技術分野の専門職がほとんどいないからである。そこで外部の建設コンサルタント会社にお任せとなる。総務省消防庁は、自治体の発注に当たって「無線技術仕様の統一規格を定めた共通仕様書」に準拠せよとしか言わない。また、建設コンサルタント会社が得意とするのは、製造請負仕様書ではなくて工事仕様書。このように俯瞰すると総務省消防庁が要に位置していることがわかる。性能仕様書による製造請負契約を自治体に指導していたならば、と思う。

### 三大イノベーションが上手くいった理由とできなくなった理由

警察の情報通信部門を例にとると、昭和50年代は、情報通信部門の技術系幹部職員の多くが夢と情熱を持っていた。当時は、来るべき「情報化社会」の曙光が差し始めた時代。電電公社の後追いのような仕事から脱却して、警察活動を支えるための、未だ世の中に存在しない警察独自のシステムを開発する必要性を多くの幹部職員が感じていた。組織を挙げて向かうべき目標のコンセンサスも取りやすかった。

未だ世の中に存在しないシステムの開発では、基礎的な研究から始めなければならない。これには時間がかかる。しかし、昭和50年代はまだアナログ全盛期。情報通信技術の革新の歩みは遅く、長い年月を掛けた技術開発でも時代の最先端となり得た。このため、警察庁から「一緒に

研究開発しないか」と声を掛けられたメーカー側にしても、警察の現場ニーズを満たせる最先端技術を開発すれば、それを民間部門への幅広い応用と展開につなげていくことが十分期待できた。このようなことが、昭和 50 年代の三大イノベーションが上手くいった理由である。

しかし、平成 8 年の「モトローラ問題」と前後して、既に到来していた「情報化社会」の影の部分といえる「ハイテク犯罪」への対策が、警察の大きな課題としてクローズアップされた。このため、情報通信部門の技術系幹部職員の関心は、「サイバー空間への技術対策」に集中することとなった。また、「情報化社会」では、情報通信技術の高度化は日進月歩となり、その成果は社会全体に幅広く速やかに浸透するようになった。このため、メーカー側を試みれば、警察の現場ニーズを満たせる最先端技術を開発し、それを民間部門に幅広く応用して展開していく戦略は、悠長極まりないものとなった。すなわち、以前のように警察庁から「一緒に研究開発しないか」と声を掛けられても、これに応じるメーカーがいなくなった。このようなことが、平成の時代に入ってから、警察の情報技術分野でイノベーションが実現できなくなった理由の一つとしてあると思う。

そこで、警察の情報通信部門が擁する優秀な人材の効果的な活用が望まれる。平成 10 年以降、各管区警察局で採用される情報通信職員は、全て国家公務員Ⅱ種試験合格者（平成 9 年以前は国家公務員Ⅲ種試験合格者）である。「サイバー空間への技術対策」を担う人材確保が主目的である。今日では、全国の情報通信職員の過半を国家公務員Ⅱ種試験合格者が占め、大学院修士課程修了者も非常に多く、博士号の取得者も散見される。国家公務員Ⅱ種試験合格者は、「サイバー空間への技術対策」では期待に違わず活躍しているが、「情報通信システムの整備」では宝の持ち腐れにも見える。「情報通信システムの整備」では、国家公務員Ⅲ種試験合格者が担っていた「仕事の取り組み方」を、そのまま踏襲する形で国家公務員Ⅱ種試験合格者が担っているためである。「詳細設計に基づく仕様書」の作成が、その一例である。

では、どうすれば国家公務員Ⅱ種試験合格者ならではの「仕事の取り組み方」となるのか。「情報通信システムの整備」に係る高度な任務を包括的に付与することにより、現場の課題を把握させ、課題の技術的な解決策を検討させ、課題解決により期待される効果を予測させ、これらの結果を「概要設計書」に簡潔明瞭な文章でまとめさせることである。これは、ニーズとシーズをベストマッチングすることと同義である。この結果、「概要設計書」の「課題の技術的な解決策」の記載内容に基づき、イノベーションを促進する「性能仕様書」が効果的かつ効率的に作成できる。

ここで、「高度な任務を包括的に付与」とは、例えば、「パトカー搭載無線機の高度化を検討せよ」ではなく、「パトカーの IT 化を検討せよ」である。前者であれば、パトカー搭載無線機メーカーの知恵を借りに走り出す。しかし、後者であれば、パトカーとは何か、パトカーはどのように運用されるのか、などを理解するために体験乗車が欠かせなくなる。同乗していれば、パトカーを効果的に運用する上で技術的に解決すべき色々な課題（ニーズ）が見えてくる。課題（ニーズ）を掴んだら、課題解決に有用となる最先端技術（シーズ）は、ネット検索により極めて容易に把握できる。何故ならば、今は、最先端の情報通信技術が社会全体に幅広く速やかに浸透する時代だから。このように、ニーズとシーズのベストマッチングは、案ずるより産むが易しである。イ

ノベーションに直結するため、技術者冥利につきる仕事である。

### これからのイノベーションのための提言

消防救急無線デジタル化の工事仕様書は、本文と施工図面(数十ページ)を合わせて100ページ程である。とても市区町村が自ら作成できるものではなく、予算(500万～1000万)を投じて作成を外部委託せざるを得ない。会計監査でも、「施工図面を含めて100ページもの分量があるから、これだけでも500万～1000万の価値は明らか」となる。

他方、実現を求める機能要件と性能要件をリストアップする性能仕様書であれば、本文と概念図(1～2ページ)を合わせて十数ページで済む。これでは、予算を投じて作成を外部委託した場合、会計監査で、「自ら作成することはできなかったのか」と問題視される。実際のところ、作成を外部委託した場合には、委託先から「実現を求めたい機能要件と性能要件は何ですか」と問われることになり、これに回答するくらいならその回答を自らまとめて性能仕様書とすれば良い。性能仕様書には決まった様式は無く、「実現を求めたい機能要件と性能要件」をわかりやすく書き連ねれば済むため、作成を難しく考える必要もない。このため、技術分野の専門職がない市区町村でも、発注者エンジニアリングのツボさえ押さえれば、すなわち、シーズとニーズをベストマッチングするコツさえ掴めば、発注の担当者が自ら作成できる。

この先、官公庁の製造請負や工事請負の発注は、性能仕様書に軸足を移していく趨勢にある。これは、我が国にとって大変良いこと。我が国では毎年、官公庁の製造請負や工事請負の発注に莫大な予算を投じてきた。しかし、「設計・施工分離の原則」の下で「詳細設計に基づく仕様書」で発注する限り、イノベーションの促進は期待できない。「技術立国」を標榜する我が国で、莫大な予算投入がイノベーションの促進につながらなければ勿体ないという他にない。性能仕様書は、費用対効果に優れた調達を実現する。性能仕様書は、イノベーションを促進する。このため、国や自治体で、性能仕様書が幅広く速やかに普及することが何よりも望まれる。

以上

## 補論2 受注者から見たニーズとシーズのマッチング

松尾 庄一

### はじめに

澤田氏はイノベーションを発注者側から見て、性能仕様書の導入等を提唱しているが、もう少し広い視野で見ると、イノベーションは、サイエンスとテクノロジー、それにビジネスのマネジメントが融合したところで生まれるといわれている。イノベーションのためのビジネスマネジメントは、それ自体が大きなテーマであるが、本稿では、マネジメントの一面である「ニーズとシーズのマッチング」について私見を述べたいと思う。

ビジネスサイド、特に製品メーカーや情報システムベンダーの側からいえば、ニーズとシーズのマッチングを果たすには、自社の製品や技術について「そんなことができるはずがない。できたとしてもうちには必要ない」から、「そんなことができるんだ。是非うちでも採り入れたい」というように顧客企業の対応を変えること（ある情報システムベンダーの経営者の談）に尽きるのではないかと思う。また、鉄砲の伝来で大きく変わった合戦の在り方を例にとると、先の発想は、戦国武将に「鉄砲はよく知らないが、今後も弓矢でどうにかなるのではないか」ではなく、「どうやら鉄砲を取り入れないと死んでしまう。どうすればうまく取り入れられるか」と考えを変えさせる（加藤エルセス聡志著「機械脳の時代」）ということになる。ちなみに、著者はAI（人工知能）やデータサイエンスを鉄砲に置き換えて論を進めている。

### 製品や情報システムの価値

延岡健太郎教授によれば、製品の価値は、これまではカタログで客観的に数字や仕様で表せる、いわば「機能的価値」であった。数値や文字で表せるため、明示的な特性を持つ。ただし、苦勞して差別化しても、カタログに示せる明示的な価値は、すぐに模倣され、価格勝負のビジネスになってしまうという性質を持っている。

ところが、最近は、製品のスペックや見かけの機能だけでは顧客は満足せず、顧客自身が使用する際に主観的な意義を認め、また、感性に訴えることで満足を感じるようになった。つまり、顧客が納得することで価値を感じる製品が選ばれるようになったのである。モノを売るには、「そんなことができるのだ」と納得し、「是非うちでも採り入れたい」と思わせることが必要になったのである。

顧客が主観的意義を認めた価値を延岡教授にならい「意味的価値」と称することにする。製品や情報システムであれば、顧客が実際に使用した際に、カタログ仕様を超えて享受できる経済的価値が代表的なもので、使用状況に依存するため、暗黙的な特性を持つ。つまり、同じ製品や情報システムでも、使用する企業によって価値は異なる。

このようなトレンドの中、延岡教授は、著書『価値づくり経営の論理』で「技術や機能だけでは顧客が喜ぶ価値にならない。機能、スペックを超えて、顧客が本当に喜ぶ、顧客自身が主観的に価値や意義を与える意味的価値のある製品を目指すべきである。」（P 274）と述べている。

メーカーやベンダーが目指すべき、機能的価値に意味的価値を統合した価値を「顧客価値」と称することにする。

ところで、機能的価値が重視されてきた背景には、「数字や仕様を超えた主観的な価値に関して評価や意思決定が困難だから、機能的価値である製品のカタログ仕様にこだわる」という日本独特のコンセンサス重視の経営スタイルがあることには留意が必要である。

## 製品開発と営業の共創による顧客価値創造

ニーズとシーズのマッチングのアプローチの一つとして、製品開発と営業が一体となって、顧客の情報収集から製品開発、ソリューション提案を通して顧客価値を創造することを提案したい。具体的には次のとおりである。

### 1 多くの企業に採り入れてもらう製品や情報システムを開発する製品企画能力をつける

企業に採り入れてもらうには、まず、「そんなことができるんだ」と思わせる製品や情報システムを開発しなければならない。そのためには、延岡健太郎教授が提唱している SEDA モデルに従い、サイエンス (Science) とエンジニアリング (Engineering) をうまく融合させることで機能的価値を追い求める。そして、顧客が主観的に意味づける価値を製品・サービスに反映させるデザイン (Design) と顧客に新しい意味を提案するアート (Art) により意味的価値を追い求めるようにする。このように Science、Engineering、Design、Art (頭文字を集めると「SEDA」になる。) を上手く融合させて機能的価値と意味的価値を統合した顧客価値を創造するのである。

AI (人工知能) を例にとって説明すると、サイエンス (とりわけデータサイエンス) とエンジニアリング (とりわけ ICT) を融合して競争優位性のあるシステムやソフトウェアを開発する。ただし、それだけでは、社会に受け入れられない。そこで、どのような世界を創るのかというビジョンをアートで作り、そのビジョンを実現するチャレンジングだが実現可能なプロセスをデザインするわけである。

### 2 現場で役立つソリューションを提案できるコンサルタント力をつける

いくら優れた製品や情報システムがあったとしても、「うちには必要ない」から「是非うちでも採り入れたい」に顧客企業の対応を変えることは簡単ではない。

そのためには、顧客企業の価値向上を目標にして、自社の製品やシステムを十分に理解し、それが顧客のニーズにどう応えられるか、また、応えられないのはなぜなのか、などを客観的に説明できるようにしなければならない。製品開発の技術者も営業が顧客価値を付加できるように、使いやすさを徹底し、現場で説明しやすい工夫をして、それを潜在的顧客獲得に役立てるようにすべきである。

その上で、顧客価値が利益や生産性であれば、営業担当者は、カタログ仕様だけではなく、実際に試して現場での使いやすさ、顧客の生産性が高まる設置方法や使い方を提案する。その準備として、現場に深く入り込み、顧客企業が抱える問題点、それが解決された場合の経済的価値を上司に報告して、組織として当該企業のコスト削減や生産性改善のソリューションを提案する、

コンサルタントとしての仕事が必要になる。

### 3 製品企画開発力やコンサルタント力の根底として顧客企業についての情報・知識収集力をつける

このためには、顧客企業とのコミュニケーションが「何かお手伝いできることはありませんか」というような事務的、技術的なものではなく、顧客企業の事業に関するビジョンや目標、それらを実現する際の問題点等の重要情報を把握できるようなものでなくてはならない。強力なコンサルタント的営業は顧客企業の情報収集のためにも効果がある。この人に相談すれば優れた提案を受けられると知った顧客企業は、現場の問題点のような重要情報を提供しようという気になるであろう。

#### 製造業のサービス化

もうひとつのニーズとシーズのマッチングのアプローチとして、製造業のサービス化がある。実際に、製品の機能的価値ではなく、顧客が使用することで生じる意味的価値を重視することによって製造業のサービス化が進んでいる。

延岡教授によると、製造業のサービス化には、顧客が対価を支払う対象を製品からサービスに変えるサービス事業化と、製品単体としてではなく、ソリューションの構成要素として提供するサービス価値化がある。サービス事業化は、ビジネスモデルを変換するもので、例えば、企業が情報システムを導入する場合に、システムベンダーがハードやソフトを売るのではなく、クラウド上のサービスに対価を求めることや、また、製品のメーカーが製品販売に加えて製品の保守や消耗品等のサービス事業を追加することがある。

サービス価値化は、ビジネスモデルを変換するというよりは、仕事の仕方を変えるもので、これまでの論述の文脈に沿うと、顧客にハードやソフト等の製品を提供するだけでなく、ソリューションを提供することが例として挙げられる。

製造業のサービス化、とりわけ、サービス価値化では、個々のハードやソフトの合計ではなく、ソリューション全体の価値に見合う対価を求めることができる。顧客は、製品の機能的価値を超え、製品を使用する際に生じる意味的価値に対価を支払っているからである。

#### おわりに

先に、日本独特のコンセンサス重視の経営スタイルが顧客価値の創造を妨げていると述べたが、短期的な結果を重視する経営スタイルも特定の目の前の問題解決が主となり、顧客価値の創造を疎かにする原因となる。

日本のものづくりの強みの一つは、製品開発と生産技術の協働の結果が高品質の製品に結びついたことであり、基本的には変えるべきでないと思われる。ところが、いくら優れたものづくりをしていると自賛してもそれが顧客価値に結びつかないのであれば、企業の成長どころか存続も危ぶまれる状況になっている。

今後は、製品開発が営業と共創することで、顧客が購入－使用のプロセス全体で価値が感じられるようなビジネスが求められるであろう。そのためには、製品メーカーやシステムベンダーは、個別の製品や特定の新技术開発における差別化だけに焦点を当てるのではなく、ソリューションで生じる意味的価値を開発と営業が共創できる体制を構築することが望まれる。そして、それには、目の前の利益獲得にとらわれることなく、「特定分野における企業・組織としての強みを長期間にわたりぶれることなく鍛え続けることが必要である」（延岡前掲書P 273）と思われる。

利益獲得の点からも、納得できる顧客価値を提案できれば、顧客企業は高い価格でも購入するのであるから、製品開発と営業が一体となって、顧客の情報収集から製品開発、ソリューション提案を通して顧客価値を共創するようにすればよいのである。

以上

# 組織学習論・ナレッジマネジメント論から見た警察庁の組織文化

四 方 光

编者注) 本稿は、講演者が講演記録に加筆訂正を加えたものである。

## ご挨拶

本日は、警察政策学会管理運営部会におきまして、諸先生方、諸先輩方を前にお話をさせていただく機会をいただきまして、誠にありがとうございます。小生は、諸先輩方に比べますと大分後輩ではありますが、小生も退職までそう長くない時期に参りました。このような機会はそうそうないことかと存じますので、「卒業発表」のつもりで、何故に小生が研究的な活動を始めるに至ったかも含めまして、組織学習論の観点から見た警察庁の組織文化について発表させていただきたいと存じます。

また、本日はご紹介します、「組織学習」「ナレッジマネジメント」という概念は、世間ではあまり知られていませんが、政策立案にとって、さらには人間の精神活動全般にとって、かなり重要な概念だと思っておりますので、この機会に皆さまと共有することができればと存じます。

## 1 研究活動の動機

会場におられる先生方はかねて旧知の方ばかりですが、四方が警察官僚・実務家でありながら何故に研究者のまねごとのような活動に力を入れているのか不審に思われてこられた方も多いかと思いますので、最初にそのことについて若干お話ししたいと存じます。それが、本日のテーマと直結しているからです。

### ○警察庁入庁時の原体験

小生が研究活動をするようになった背景として、警察庁入庁時の二つの原体験があります。

一つには、学者と実務家との発想・認識の相違の大きさを知って驚愕したことです。小生が警察庁入庁したのは昭和 62 年で、皆さまご存知のとおり、当時は学界と警察は緊張関係にありました。特に学界では、政府を牽制することが学問の最大の存在価値で、社会関連の研究書を開けば、日本では人権保障がまったくできおらず、政府の権限、とりわけ「権力機関」たる警察の権限は、弱めれば弱めるほどよいといった論調でした。

ところが、警察に入って犯罪対策の現場を見てみると、警察をはじめ関係機関に国民を守るために必要な権限が十分に与えられておらず、犯罪対策の「穴」がいくつも空いていて、犯罪被害者と現場の警察官が泣かされ続けていること、諸外国の警察に比べても日本の警察の権限はむしろ弱い方であることを知りました。もちろん、戦前の警察に対する国民の批判は非常に大きいものがあり、学界の論調はそれを踏まえたものと思いますが、戦後 40 年以上が経過し 21 世紀も近づこうとしているのに、「糞に懲りて膾を吹き過ぎ」ではないか、学者も官僚も同じような大学を出ているのに、どうして学界と実務との考え方の相違がかくも大きいままの状態が続いているのか、ということを変に不思議に思いました。

二つ目の原体験は、法律学と経済学等の社会科学との発想の相違に驚いたことでもあります。小生は経済学部卒で、科学哲学にも関心があったので科学の方法論もそれなりに勉強してきました。先ほど、学者と官僚とで考え方の相違が大きくて驚いたとは申しましたが、諸先輩方は必ずしも意識されたことはないと思いますが、官僚の多くは法学部出身ですので、経済学部卒業者から見ると、霞が関の思考回路は法律学そのものです。法律学は個人の尊厳や手続的公正を大事にしますが、経済学で最も大切なのは効率性で、それぞれ何を大切な価値と見るか、その価値を追求する手法、ロジックが根本的に異なります。経済学部を卒業したての者から見ると、当時の役所は非効率なことがたくさんありました。特に、「機会費用」の概念、すなわち、あることを完璧にしようとして時間と労力をかけ過ぎると、その分だけ他に国民にとって必要な他の仕事をする機会がなくなる、すなわち、そこそこ成功する位にとどめて次の仕事にかかる方が国民はより大きな便益を受けられるはずで、それをしないことは労力を浪費しているのと同じ、という意識を持った人は少なかったように思います。

また、科学の観点からは、役所における立法事実その他の政策の基礎となる一般的事実の認定の方法は、近代科学の方法論に則ったものとはなっていないように見えるでしょう。数学的仮説を立てて、それを統計データを用いて統計学的検証を行うというのが、近代科学の論理実証主義ないし反証主義の王道です。いくら統計とにらめっこをしても、科学の世界では統計的検証を経なければ、科学的根拠を持つものとみなされないことになっています。

他方、法律学の考え方をベースにした警察実務になじんでくると、経済学は社会全体の福利の向上を目指す傾向が強いため、法律学に比べると個人の尊厳や手続的公正をラフに扱っているのではないかと、複雑極まりない法律事象や治安事象を迅速的確に把握するのに、意味情報、すなわち個々の事象の関係性や歴史性を捨象し、数値データに限定して統計的検証を中心とする近代科学の方法論ではうまくいかないのではないかと、とも思うようになりました。

法律学と経済学は、政策決定の基礎理論を提供する二大巨頭であるのに、かくも考え方に隔たりがあって、何故に世の中で大論争にならないのか大変不思議でした。日本の法律学も経済学も日本独自のものではなく、欧米先進国と基本的な考え方を共有するものですから、二大学派の争いは世界的に棚上げにされているということになります。本日後半のテーマであります国家公安委員会におきましても、科学的観点や経済学的観点が近時話題となっているように仄聞しますが、個々の委員の先生の個性の問題ではなく、背景には経済学・自然科学の考え方と霞が関全体の法律学的な考え方の相違が背景にあるのではないのでしょうか。

## ○「組織学習論」との出会い

以上のように、人によって、あるいは集団によって、ものの考え方というのは大きく違う、なぜそのようなことが生ずるのだろう、というようなことを考えていたところ、米国留学の機会を頂戴しました。

留学の最大の目的は、経済学の方法によって法律事象、犯罪事象を扱う「法と経済学」やその一分野の「犯罪の経済分析」が実務的に使えるものかを見極めようというものでした。法律学が

科学的に扱うことができない法律事象・治安事象を「法と経済学」が科学的に扱えて、実務にも役立つのであれば、理論的対立はなくハッピーエンドということになります。その研究成果をまとめたのが、拙稿「組織・企業犯罪の新制度派経済学分析：法政策立案のための現状認識理論を求めて」です。私の一応の結論は、「法と経済学」は、法律学に欠如している一般的普遍的現状認識理論がどのようなものであるかを極めて論理的に美しい姿で提供していて大変有用であるが、日本の官僚が行っている事実認定の暗黙知全部に取って替えることができるような包括的な方法論を提供しているとも言えないということです。

それでは、法律事象、犯罪事象を解明するのに適した一般的普遍的現状認識理論とはどのようなものなのか、という疑問が残ります。これに対して、やはり留学中に会ったのが、新しい科学哲学理論である「システム論アプローチ」だったのです。先ほどご紹介した拙稿のタイトルに含まれる「新制度派経済学」には、伝統的な経済学を制度分析に応用しようとする学派だけでなく、「システム論アプローチ」を取り入れようとするものもあるのです。本日は「システム論アプローチ」の詳細をご紹介する時間はありませんので、本日は、「システム論アプローチ」を応用して組織の意思決定を論じる「組織学習論」の基本的考え方を簡単にご紹介したいと存じます。

「組織学習論」とは、組織が、その組織内部で情報収集、分析から意思決定を行う過程、方法、判断基準のクセを客観的に把握し、その長所と短所を自覚して、その長所を伸ばし、短所を改善する方法を研究する経営学の一分野です。先ほど申しましたように、人々の考え方になぜ相違が生ずるのかに大変関心を持っていましたから、「組織学習論」に直ぐに飛び付きました。個人だけでなく組織や集団にも「思考のクセ」が生じるという発想、相手との考え方の相違が明確になった場合に多くの人や組織は相手の批判に終始するのが通常ですが、どの組織も自分が誤りを犯す可能性があるのでそのメカニズムを自ら自覚して改善すべきだという発想は、大変新鮮なものに感じました。

集団的な「思考のクセ」という考え方を最初に発見したのは、経営学者ではなく科学史家のトーマス・クーンです。世界的に有名な名著『科学革命の構造』には、自然科学者集団の「思考のクセ」（クーンはこれを「パラダイム」と呼びます。）がどのようなものであるのか、学説では説明できない「不都合な真実」に直面した科学者が巧妙な言い訳を作り出したり、反対派を追い出そうとしたりする様子が詳細に描かれています。組織学習論は、「思考のクセ」がどのような組織にも共通して生じるものであることを明らかにしたのです。

「組織学習論」の考え方を敷衍すると、警察庁も日本の官僚組織も特有の「思考のクセ」を持った組織ということになりますし、これを批判する法律学者集団、さらにこれを批判する経済学者集団も「思考のクセ」を持った集団であることになります。そして「組織学習論」は、各組織集団の発展のためには、各集団が自らの「思考のクセ」を客観的に把握した上で、「思考のクセ」の上に乗せる素材としての新しい知識（データ）を吸収するだけではなく、「思考のクセ」の構造を改善する新しい考え方（メソッドないしディシプリン）を常時導入していく必要があると主張します。

## ○警察人生において目指してきたこと

そこで、私はある種の使命感を感じたのです。法律学、経済学をある程度学んだ（さらに後日社会学や心理学も学びました）上に、組織学習論を理解している日本人、とりわけ政府の政策決定の末端を担わせてもらう官僚の立場にある者は、そうそういないはずで、客観的な視点から警察庁の意思決定、組織学習過程を分析して、不十分なところを改善しようと努力すること、学問としての法律学の「思考のクセ」を見つけて、学界に婉曲に提言していくこと、それらのことの重要性と方法とを理解している者は自分をおいて他には見当たらない、出世にはプラスにならないであろうとも自分が生涯をかけてやっていかなければならない、という使命を感じたのです。これが、研究者的な活動を開始することとなった動機です。留学からの帰国直後に書きました拙稿「[しなやかに学習する警察組織]」の確立に向けて：「国民のための警察」であり続けるために真に必要なものは、以下に述べる私の使命に向けた活動の開始宣言とも言うべきものです。

私が目指してきたことは、もう少し具体的に言うと次の3点になります。

### (1) 警察にない発想・視点を警察内部に向け発信、警察組織の柔軟性の維持に貢献

第一は、警察庁の意思決定枠組み、「思考のクセ」の弱点を発見し、これを改善することに貢献すること、とりわけ警察庁の組織文化が柔軟性を保つことに貢献することです。後述しますが、警察庁は世界に誇るべき意思決定枠組みをもっています。しかしそれでも完全ではありません。我々のルーティンでは把握できない事実を把握することのできる新たなルーティンを導入すること、これを持続するためには、国民の安全を実現するために役に立つ新たな知識をどん欲に吸収しようとする組織文化を醸成すること、それに貢献するのが私の使命だと考えたのです。

留学から帰国後、1-2回ですが、組織学習論・ナレッジマネジメント論について警察内部でお話させていただく機会がありましたが、残念ながらその時点では関心を持っていただくことはできませんでした。そこで実務家として実行できることは何かと考え、新しい任務に就くたびに、その分野での警察の政策に有用な知識・理論が警察の外部ではどこにあるのか、それが常時警察に伝わる仕組みをどのように構築するか、ということに関心をもって取り組みました。「多機関連携」は、それを実現するための常套手段でした。少年非行の情報や対策実施の資源は、地域社会、学校、児童相談所等にもあり、連携しないことは損失です。悪質商法や投資詐欺の情報は、消費生活センターや財務局の方が豊富で早く把握していました。サイバー犯罪の情報の把握は、セキュリティベンダーの方がやはり豊富で早かったので、緊密な連携体制の構築が必要でした。何でも警察主導で対処するというこだわりさえ捨てれば、様々な機関と円滑に連携することができ、警察にとって有用な情報を迅速に把握することができるのです。故渥美東洋先生など警察政策学会の先生方のご貢献があって、「多機関連携」は、今では警察庁では比較的良好に使われる言葉となっており、関係機関・団体と協力することへの抵抗感が薄くなっていることは、国民にとって大変いいことだと思います。

## (2) 学界に向けて現実に関する情報を発信

第二は、法律学や犯罪学の世界に向けて、現実に関する情報を提供して、各学界における「思考のクセ」に気付いてもらうことに貢献することです。冒頭に、かつての法律学者と実務家の考え方の相違について述べましたが、イデオロギー的な相違だけでなく、現状認識の相違に起因する結論の相違も大きいところがあると思います。いわゆる 55 年体制終了後には、学界においてもイデオロギー的対立はかつてほど深刻なものではなくなっているのので、学界で知られていない現実について、学者の先生方にも受け入れてもらいやすい学問的な言葉で情報提供することによって、学界の共通認識に足りないことがあり得ること気付いてもらえるのではないかという思いです。

学者の先生方は、当然のことながら他の学者の書かれた学術文献を読み込むのに相当な時間と労力を費やされることと思いますが、実務家は、それに相当する時間を個別の現実の事案への対処に費やしますから、今現在の現実に関する情報量はどうしても実務家の方が多いこととなります。現実の把握を他の学者の論文に依存する、すなわち研究者同士で知識を相互依存することは、研究の発展につながるのが通常ですが、同様の思考の傾向を持った研究者がお互いの論文を読み合うことは、学界の「思考のクセ」を強化することにつながる可能性があります。

そのような事例を一つご紹介したいと存じます。ご列席の先生方はよくご存知かと思いますが、かつて犯罪社会学会において、21 世紀初頭における日本の犯罪認知件数の激増は、真実犯罪が増えたのではなく、警察庁の通達の影響により犯罪認知の報告が増えたに過ぎない、という説が通説的見解になったことがあります。当時現場では、毎晩多数の路上犯罪や侵入犯罪が発生して刑事当直が一睡もできない、留置場が満杯で収容しきれないという日が現実続いたことが左証するように、犯罪認知件数の増加は紛れもない真実であったわけです。にもかかわらず、警察の活動を抑制したい人にとって都合のいい学説であるがゆえに、多くの学者にいと簡単に受け入れられるという「学会版大本営発表」ないし「学説バブル」とでも言うべき恐ろしい現象を目撃しました。学説を戦わせあって真実を探求する学会においてさえ、集団的な「思考のクセ」に影響されるということが生じるこの具体例です。

他方で、役所が情報発信をすることを、憲法学では「政府言論」と呼び、自由な情報や言論の流通を歪めるので控えるべきだという議論がありますが、現実と乖離した「多数説言論」が放置されて広まることも国民にとって不幸なことでしょうから、政府による不当な介入にならない程度において、現実の情報を多数保有する政府が情報を提供し、「思想の自由市場」における議論の素材を提供することは、むしろ情報公開や政府の説明責任の観点から必要なことだと思います。

警察庁の先輩方の中には、学界でどんな議論があっても実務にそれほど影響ないから放っておけばいいではないか、と思われる方もいらっしゃるかも知れません。しかし、法律学界の多数説には、最高裁判所や内閣法制局も十分に気を使っているはずですから、少なくとも長期的には警察の権限に関する世間の判断に影響するはずですから、そうすると、しばしば本学会においても様々議論されてきたように、現実に対処するために必要な権限を警察に与えてもらえないこととなります。私は、実務家だからこそ、学界との対話を継続して、現実に対する学界の誤解がある場合

には、それを解く努力をする必要があると考えるのです。

### (3) 警察官僚の暗黙知の理論化への挑戦

第三は、警察官僚の暗黙知の理論化への挑戦です。

ご列席の先輩方の中には、警察官僚の思考は十分に理論的だから、今更「理論化」などというのはおかしいとお考えの方もいらっしゃると思います。ところが、冒頭述べましたように、経済学者等の科学者の方々からすると、警察だけでなく官僚一般の思考方法は科学的だと思えないのです。法律学者なら、もともと学問が違うのですから、経済学者等の科学者から批判されてもすれ違いで済みますことができますが、今日の官僚は、国民に対して政策の正当性の説明責任を負います。学者だけでなく、一般国民の中にも、法律学を思考のベースとしている人々だけでなく、経済学等の社会科学を思考のベースとしている人々が多数いるのですから、説明責任を誠実に果たすためには、これらの人々にも説得的な理論的説明を提供しなければならないはずで

す。法律学と経済学等の社会科学との対立点は様々あるのですが、特に顕著な相違は2点だと考えます。第一に法律学の方が優位にあると思われる相違として、公益や法的価値といった社会的価値に関する考察は圧倒的に法律学の方が豊富で、経済学等の社会科学では社会的価値に関する深い議論を避けることを正当化する論理を内包しているため、議論が深まっていないように思います。経済学では圧倒的に効率性が重視され、その他の価値観の重要性を理解する理論的道具が十分に備わっていないように思われます。科学には、真理は価値判断から独立したものであるべきという、ガリレオ裁判以来の鉄則があるため、価値判断を取り扱うのを極端に嫌う傾向があります。しかし、政策は価値を実現するために立案するものですから、価値判断なくして政策を語ることはできません。法律学以外の社会科学では、「何人も対立しない」と思われる価値に焦点を絞ることによって、経済学ならパレート最適とか富の最大化、犯罪学では再犯率の低下にといった具合に、特定の価値にのみ焦点を当てて、他の重要な価値を暗黙のうちに議論の対象から外すという「クセ」があるように思います。

第二に、法律学の方が劣勢に立たされているのではないかとと思われる相違点として、先に述べましたように、立法事実のような一般的普遍的な現状を体系的に認識する方法論が欠如していることが挙げられます。法律学は裁判所の判断を批判又は支援する法解釈学として発展してきましたから、裁判所の権限の範囲外である立法事実の認定や政策的判断の基礎となる社会的事実関係の認定の理論を十分に発達させてこなかったのではないかと考えられます。裁判所や法解釈学者との関係においては、これら立法事実の認定や政策的判断の基礎となる社会的事実関係の認定こそ行政官としての官僚の出番ということになるのですが、経済学者等の社会学者から見ると、官僚の事実認定が、近代科学の方法に則らずに「実務家の勘」によってなされているように見えるのです。

経済官庁や技術官庁の中には、経済学や自然科学の知見をほぼそのまま導入しているところもあるようです。治安対策に関しては、経済学や自然科学の方法はそぐわないと理論的に言い切れるのでしょうか。現に英米諸国では、治安対策にも経済学や自然科学の方法を政策評価において実

際に導入しています。もう10年も20年も前から、米国では連邦政府からの補助金を梃子として、治安対策を対象に、自然科学の王道に則った科学法則の発見方法である無作為抽出実験が多数行われていますし、10年以上前に私が出張調査に行った時、英国内務省では規制影響分析のために経済学者が30人も雇用されていて大変驚きました。

日本でも既に全省庁にとって政策評価や規制影響分析をすることが法律上義務付けられていますが、政策評価や規制影響分析の理論的基礎になっているのが、応用経済学の一つである厚生経済学の「費用便益分析」なのです。費用便益分析に則った規制影響分析を行っている省庁も存在します。他省庁でやっていて英米の治安機関でもやっている費用便益分析を、なぜ日本の警察庁ではできないのか、知見がないのでできないだけではないのか、という批判に正面から反論をするのは、理論的にはかなり難しいことだと思います。

経済学の費用便益分析とは異なる自然科学の方法、具体的には無作為抽出実験によって政策の効果評価をするのが、「エビデンス・ベースト・ポリシー・メーカー」、犯罪対策では「エビデンス・ベースト・クライム・プリベンション」です。これは、政策の実施前後における結果の変化を見るだけでは、政策以外の別の影響を受けている可能性が否定できないため、厳密には政策の効果と判定することは理論的にはできず、政策の効果の有無を科学的に判定するためには、実験対象をランダムに抽出して、政策を講じるグループと講じないグループで生じる結果の相違を統計的に比較分析しなければならないという理論です。この考え方は世界の犯罪社会学会の主流の見解といって差し支えなく、やはり英米の治安政策では実際に採用されている方法です。日本の法務省では、自ら無作為抽出実験は行っていませんが、海外の実験結果の成果を、近年話題となっている拘禁犯罪者の再犯防止策に導入しています。日本の警察で採用できない理由を正面から説明するのは、こちらも理論的にはかなり難しいことなのです。

確かに、警察の政策決定を理解してもらわなければならない直接の関係機関は、国会、マスコミ、内閣法制局及び財務省で、これらの各機関はこれまでのところ警察庁の政策決定の方式を理解してくれていますので、当面問題はありません。しかし、上述しましたように、既に政策評価や規制影響分析の制度は法律によって定められていますし、与党の国会議員の中には、行政全般について「エビデンス・ベースト・ポリシー・メーカー」の方法を採用すべきと主張している人が複数いるようです。政策決定において「費用便益分析」や「エビデンス・ベースト・クライム・プリベンション」の手法を採用しなければならない潮流は、警察庁が気付かない間に静かに到来しつつあり、「外堀」は徐々に埋まってきているのですが、庁内でこのことに気付いている人はあまりいないのではないのでしょうか。私は論文などでこの問題の所在を10年以上前から論じているのですが、なかなか分かっていただけておりません。これらの手法を導入せよという世論ないし国会からの指摘が将来あった時に、警察庁は降参して受け入れるのでしょうか、反論をするのでしょうか。

[講演者注：後記の質疑において、政府の統計改革推進会議において、「エビデンス・ベースト・ポリシー・メーカー」を推進するための基盤として、政府統計の改革に取り組むべきことが提言されたことを知りました。]

私見では、これらの理論は有用で、政策立案者たる者知っておくべき理論であり、導入すべきことも少なくないのですが、警察官僚の暗黙知に代替してすべての政策がこれらの理論によって決定できるというものではないと思います。しかし、これらの理論は、世界中の経済学者や自然科学者が長年にわたって確立してきたものですから、それに理論的に反論するのは付け焼刃の勉強ではできません。

「費用便益分析」や「エビデンス・ベースド・クライム・プリベンション」の有用性と限界とを警察官僚の言葉で明らかにしておくことは、来るべき時が到来した時に後輩たちに少しは役立つのではないかと考えて、拙稿「社会安全政策と政策評価ーソーシャル・ガバナンスにおけるシステム論アプローチの意義」と「社会安全政策におけるエビデンス・ベースド・ポリシーの意義」を執筆しました。

法律事象や犯罪事象の科学的な認識方法として経済学や自然科学の方法が適用できないなら、代替案としてどのような方法があるのでしょうか。この問題は科学哲学上大変難しい問題で、本来私ごときの手に負える問題ではないのですが、ドン・キホーテの気持ちでそれに取り組んだのが、私の博士論文である『社会安全政策論のシステム論的展開』です。中心的な論点は、警察官僚の暗黙知を科学的に記述するのに、どのような方法論が適しているのかということです。私はそれが上述したシステム論アプローチだと思うのですが、この点は、本日のテーマと離れすぎてしまいますので、この位にしておきたいと存じます。

## 2 警察庁の現状認識枠組の特徴

### (1) 世界に誇ることのできる警察庁の現状認識枠組

そこで、本日の本題である、組織学習論の観点からすると警察庁の現状認識の枠組はどのように評価できるのかについて述べたいと存じます。ご列席の諸先輩方はよくよくご存知のことですが、警察庁と都道府県警察との間には大規模な人事交流があり、その上、日々警察庁に届けられる事件検挙報告等によって警察庁幹部はほぼリアルタイムで犯罪事象の現状把握ができます。このほかにも、全国会議や全国的な専科教養等も定期的ないし随時に開催しています。これによって、警察庁幹部は、主要な犯罪の発生パターンを迅速に把握し、これに基づいて効果的な予防対策・検挙対策を企画立案できるのです。例えば、今日話題の振り込め詐欺であれば、どのような者たちが犯罪を敢行しているのか、どのような任務分担を行っているのか、掛け子や受け子はどのようにリクルートしているのか、他人名義の携帯電話や預金口座はどのように調達しているのか、被害者はどのようにして騙され、騙されたらどのような行動に出るのかを詳細に分析して、検挙活動に活かすだけでなく、防犯のための啓発活動、さらには新法の制定等の制度改正に役立っています。つまり、犯罪が現実には発生しているメカニズムをいち早く把握分析して、政策立案につなげているのです。

このような仕組みは、実は他省庁や外国の警察機関にはあまりなく、世界的に見ても大変優れた現状認識・意思決定機構であると思います。これによって、警察庁は、ほとんどの治安問題に対して自信をもって効果的な対策を打ち出していくことができるのです。

組織学習論の観点からみると、このような警察庁の優れた意思決定枠組みの存在は、警察庁の最も強力な力の源泉なのですが、これに対する自信が時として過信となり、警察庁における通常的意思決定方法では適切な解決策が見つけれられない問題に対処しなければならない場合にも、その問題に適した別の方法を探そうとしないことが、失敗の原因となり得るということになります。

## (2) 警察庁の現状認識枠組みの弱点

そこで、あえて警察庁の現状認識枠組みの弱点について申し上げますと、私は、これまでの経験から、検挙が難しい犯罪の実体把握が困難であること、被害の届出は他の相談機関より遅くなること、警察業務に役立つ警察外の成果を吸収しようとする努力がやや不足していることが挙げられるのではないかと考えています。上述したように、都道府県警察からの報告は、主として検挙報告としてなされます。検挙していない認知段階では、現場の方でも状況がよくわからないので、自信をもった評価分析ができず、警察庁への報告には上げにくいという事情があります。一般国民にとっても、警察に行くことには勇気が必要で、まずは行政の相談窓口に言ってみようということになります。それでも、ほとんどの事象に対して、従来の方法で対処できるものですから、外部の知見を取り入れようという意欲が強くは働かないのです。

これらの問題点を実害として顕在化させないためには、警察の組織文化の柔軟性を維持し、関係機関の持つ情報、関連分野の研究者・企業の成果にも関心をもって、これを取り入れる努力をすることが必要です。そして、昔から先輩方がおっしゃっておられるように、「警察の常識が世間の非常識にならないように」という意識を持つことが重要なのです。

## 3 警察庁の組織文化の柔軟性の現状

そこで、本日皆様にお伝えしたい中心テーマに入るのですが、警察庁の組織文化は、今日本当に十分に柔軟と言えるのでしょうか、独善化していないと言えるのでしょうか。

例えば、繰り返し述べておりますが、警察官僚の思考のベースは法律学で、犯罪学に関する知識を持っている人はかなり限られています。警察大学校や警察学校での教養には犯罪学は含まれていませんが、私が知る限り中進国以上の国々の警察学校で犯罪学を教えていない国はありません。その点において日本警察の教養はかなり特異で、ガラパゴス化していると言っても過言ではありません。現在の警察の教養体系は、各分野の実務と刑事法・警察行政法が中心となっており、ある意味で世界的に見てもかなり行き届いた教養がなされているとは思いますが、犯罪学をぜんぜん教えないことにも問題があるのではないかと思います。また、警察庁幹部でも警察学論集を日頃よく読んでいるという人はあまり多くないのではないのでしょうか。刑法学会、犯罪社会学会等に出席して知見を広めようとしている警察官僚はほとんどいません。この点では、法務省の保護局や矯正局のI種の人たちの方が勉強熱心です。

### ○「組織学習論」から見た警察庁の組織文化をめぐる環境

警察という組織の特性から、組織文化が硬直化しやすいという問題もあります。我が国の組織

学習論をけん引してきた神戸大学の加護野教授によれば、①過去の成功が大きければ大きいほど、②成功期間が長ければ長いほど、③組織が同質であればあるほど、④組織の政治的権力が分散していればいるほど、組織文化の変革は難しいということです。警察は、これらの要件をほぼすべて満たしていると言えます。したがって、警察庁は、あえて努力して組織文化の柔軟化を図っている必要があるのです。

それでも、ご列席の先輩方が現役でご活躍されておられた頃は、警察庁の組織文化はそれなりに柔軟なものだったと思います。先ほどから繰り返し申しておりますように、かつて警察幹部は折に触れて「警察の常識が世間の非常識にならないように」という訓育をされていました。自分が課長になってみて思ったのですが、私のような勝手に自分で色々考える部下を我慢強く使っていた元上司の方々に感謝申し上げている次第です。小生の若い頃は、先輩方から、警察官僚たるもの、下命を受けた場合にはそのまま実行するのではなく、自分なりに考えてより良い案を提案すべきもの、そもそも下命を受ける前に、自分で問題点を発見して、その解決策を実施してよいか自分から伺いを立てるべきものと教わってきました。そのような環境にあったからこそ、私は、誰にも命じられていないのに、先ほど述べましたような事を自分の警察人生における使命として仕事をする事ができたわけです。どんな組織でも硬い側面は多少はありますから、全体として見れば、日本の警察は比較的柔軟性のある組織だと思ってきました。

#### ○最近の状況

ところが、近年、警察庁の組織文化が若干硬直化しているように感じる場合があります。

それなりの柔軟性はあると思ってきた警察庁の組織文化に、黄信号が点滅しているのではないかと思うようなことがあります。私が自らの使命として長年努力してきた警察の組織文化の柔軟性の改善は、十分には達成できなかったという無力感があります。今後どうすべきものかと思案していた折に、当部会において国家公安委員の奥野先生のご講演を拝聴し、さらに松尾様から本日の機会をいただくこととなったのを契機に、小生に力がなくても、気持ちの上では警察庁職員の立場で親身に考えていただいております。かつ、警察庁職員に対して大きな影響力を持っておられる国家公安委員の先生や警察政策学会の諸先生方・諸先輩方から、我々警察庁職員に対し、柔軟な発想を大切にしろ、外部の知識見解にも目を向けろ、ということをお機会あるごとに継続して叱咤激励していただければ、警察庁の組織文化の柔軟性を維持し、さらに高めていくことができるのではないかと、ということに希望を持っております。

#### ○GPS捜査に関して

さて、一たび警察庁の組織文化の柔軟性に黄信号が灯っているのではないかと思うようになると、今まで組織文化の問題として認識していなかったことも、今考えれば警察庁の組織文化の弱点を示す事象だったのではないかと感じてきます。いずれも四方の個人的な経験ですが、いくつかそのような事例をご紹介します。

その一つが、先般最高裁から違法判決が出されました連続窃盗犯等に対するGPS捜査です。

当部会における中野目会長のご講演で、GPS捜査も検証許可状をとれば可能ではないかとの見解が示されましたが、それも無令状なら違法であることを前提としてのご講演だと思います。最高裁判決も違憲とまでは明言しておらず、高裁判決の中にも適法性を認めてくれたものもあるので、違憲かどうか大変微妙な問題だとは思いますが、少なくとも違憲の疑いもあることを前提に議論すべき問題とは言えるかと思います。私も実務家ですから、本捜査手法の有効性・必要性はよく分かります。しかし、組織学習論の観点からすると、このような大胆な捜査手法について警察庁から通達を出すことの妥当性について、庁内でももう少し議論して、多角的な検討がなされてもよかったのではないかと思います。

私は、警察庁のGPS捜査通達を、恥ずかしながら発出後数年経ってから知ったのですが、人の生命の危険に関わらない財産犯について無令状で自動車にGPSを付着させる本捜査手法に大変心配を感じました。私は、刑事企画課の担当幹部に、この通達は後日大きな問題になるのではないかと懸念を伝えましたが、その後、いくつかの高裁で違法判決が出されるまで、庁内では特に問題とはされませんでした。後から考えると、このことは警察の常識が世間の常識と乖離しかけていることを示しているのではないかと心配になるのです。

法律家の先生方からは、おかしいと思ったなら四方はもっと反対しておくべきだったとご批判を頂戴しそうですが、後で述べますように、意思決定の柔軟性とは即ち自分の考えにも「小独善」が潜んでいる可能性を自覚すること、したがって自己の考え方に過度に固執すべきではないということですから、自分の考えをあくまで言い張ることは自己矛盾となります。そこで、自分の所掌でない事項に関する意見は担当者に伝えるまでに止め、後は当該担当者の判断に任せることを自分のポリシーとしていたのです。

#### ○津波避難対策に関して

次は、部外の知見であっても、国民の生命身体を守るためなら食欲に吸収する意識が重要であることを示す事例です。

東日本大震災が発災する数年前、私が警察政策研究センター教授であった頃、群馬大学の当時助教授でおられた片田敏孝氏（現東京大学特任教授）の講演を拝聴する機会がありました。片田先生は災害避難対策の専門家で、講演の内容というのは、三重県尾鷲市と共同で行われた津波被害の地図上のシミュレーションでした。東日本大震災を経験した今日であれば、誰もが津波被害の深刻さ、被害拡大の速さを知っていますが、当時は誰も津波被害の深刻さを実感として想像することができなかつたように思います。そのような当時であって、片田先生のシミュレーションは、地図上とは言え、震災発災後どの程度の時間で津波が到来し、どの程度の速さで内陸部にも波及していくか、交通渋滞等が生じて逃げ遅れるとどの程度の市民が犠牲となるかを非専門家にも視覚的に明らかにしてくれるもので、私は、すべての警察幹部が知っておくべき重要な研究ではないかと思いました。当時私は、警察実務に役立つと思われる部外の講演内容は、「警察政策研究センターニュース」として警察庁内各局庶務担当課にメールで配信し、担当課には直接資料を持って行くようにしていました。片田先生の講演についても、講演時の配布資料等を警察庁警

備課の災害対策担当幹部にも直接持参しました。当該担当者は丁寧なお礼を言ってくれましたが、その後その研究を具体的に活用して津波対策が改善された様子はありませんでした。

この講演をお聞きの皆さまには、個人の責任追及はしていただきたくありません。この問題を個人の問題にすることは、問題の矮小化になってしまいます。個人の問題について言えば、四方は災害対策の専門家ではなく、片田先生は当時はまだ著名な研究者ではなかったもので、警備課の担当者から見ると、門外漢が聞きかじりの知識を持ち込んできたものに過ぎませんから、それを取り上げなかったとしても、法律上、管理上の責任はないはずです。当時私は、私の持ち込んだ情報が直ちに政策に反映されないのも仕方ないと考え、実務家として採るべき方法は、将来自分が本部長を命じられた時に片田先生をお招きして共同研究を行い、実務上の有用性を防災訓練等によって実証した上で、再度警備課に持ち込むことによって、研究の有用性を認知してもらうことだと考えました。ところが、ご存知のとおり、そのような私の悠長な計画を震災は待ってはくれませんでした。

結果論としては、四方が各級幹部にもっと積極的に意見具申をしておくべきだったのですが、他方、防災対策の門外漢である四方が、警備局の最高幹部のところ聞きかじったばかりの知識を売り込みに行くというのかなり異様な光景であり、当時、現実的な選択肢としてはとりにくかったことはご理解いただきたいと思います。

このことを警察庁の組織文化の柔軟性という観点から考えますと、警察庁の組織文化が、国民の安全を守るための部外の知見に対してもっと貪欲であれば、門外漢の言うことを直ちには信じなくても、担当者が自らその知見の有用性の有無を確認し、警察の知見として円滑に取り入れる機会もあったのではないかと思うのです。この件をあえてご紹介したのは、警察は、国民の安全を守るための情報をどん欲に取り入れるような組織文化の柔軟性を保っていく必要があることを示す重要な事例だと思ったからです。

## ○右直事故対策に関して

津波避難対策と同種の問題として、交差点の右直事故対策の提言もあります。

小生が京都府川端警察署長をしていた時、右直事故の多い交差点があって、同署では10年ぶりの死亡事故が発生してしまいました。まだ未成年の女子大生が被害者であり、被害者のお姿は私にとって生涯忘れられない記憶であります。調べてみるとその交差点では重傷事故も多発していました。そこで、「事故多し」の横断幕を張ったり、警察官に朝夕立番をさせたりしたのですが、思うような効果を挙げられないまま離任しました。

その後米国留学をさせていただいたところ、留学先の米国ミシガン州では、日本の右折信号に相当する左折信号が、青信号の終わりではなく、青信号の前に点灯されるようになっていることに気が、「これだ」と思いました。ご存知のとおり、右直事故は、直進車、右折車、直進の歩行者いずれもが青信号の終わりに、渡り切りたいという思いで慌てて進行しようとするために、周囲への注意が緩慢になって発生するのです。青信号の前に右折信号を点灯させれば、慌てて直進しようとする者はなく、進行者が不注意で衝突する可能性は大幅に低下するはずで

私は、この方法を警察庁の担当者に何度か伝えたことがあるのですが、日本で採用しにくい理由は、日本人がそのような規制に慣れていない、あるいは相当のコストがかかるということのようです。しかし、かつて沖縄では自動車の右側通行から左側通行への転換という大規模な交通規制の重大な変更を行ったことがあります。また、信号の高輝度化が重要という理由で、大変な費用を要する信号のLED化はあつという間に進みました。十分な効果と必要性があると分かれば、国民に理解を得ること、必要なコストをかけることはできるのです。四方は交通警察の門外漢であり、私の提案が必ず正しいとはまったく思っておりませんが、組織学習論の観点からすると、現に外国で採用されている規制であり、理屈にもかなっているのに、大きなコストをかける値打ちがある施策であるのか、従前の考え方だけで思考停止してしまうのではなく、実証実験をして効果を確かめるぐらいの姿勢が重要だと考えます。

編者注) 交差点における直進車と右折車の優先関係について、質疑応答の際、当時、道路交通法の立法作業に携わった参加者より「第36条第4項の交差点での通行方法の規定は、色々な理由があって右折車優先の文言が後退したことで、優先関係があいまいなものになった」旨の指摘があった。

以上のように、変化の激しい今日においては、確実に役に立つ知見があれば受け入れてもよいという受動的な態度ではなく、役に立ちそうな知見があれば担当者自らが調査してその有効性の有無を確認するという積極的な態度、これを共有する組織文化が必要だと考えます。

### ○新しい事象、古くて新しい事象への対応

組織論に詳しい堺屋太一氏は、その著書『組織の盛衰』の中で、旧日本軍の悪弊を例に挙げて、組織が伝統とは異なる新しいことに挑戦することの難しさを述べています。

総務とか経理とか予算とかいった管理部門も、将来、主流になる人々の好感を得ようとして成功体験分野を有利に扱う。例えば今は同じ大佐でも、将来海軍次官・連合艦隊司令長官になりそうな主流畑の人の要求には予算を付けるが、主流を離れた新規分野の大佐なら、すぐ少将で退役と思うから予算要求にも応じない、というわけだ。いったん成功した者が主流派を構成し、現在の権力と将来の出世可能性を独占するので、成功体験分野での同じ方法論が繰り返されることになるわけである。

四方は、幸いにも新しい警察事象に対処しなければならない事象を担当するポストに、何度か就かせていただいたことがあります。外国人犯罪対策、サイバー犯罪対策などがそれで、当時の長官等の最高幹部の関心事項だったのですが、巨大組織の中で新たな施策を推進することにはそれなりの難しさがありました。

伝統的な分野でも、よく実態を見ると実は深刻な状況に陥っていて、対策を強化しなければならないこともあります。私は、少年課や生活経済対策室でそのような経験をしました。

皆さまご存知のとおり平成 14 - 15 年頃に刑法犯認知件数が過去最悪となり、侵入窃盗事犯とともに街頭犯罪対策を強化しようということになりました。当時路上強盗・ひったくりの 7 割は少年によって行われていたのですが、警察庁内部における街頭犯罪対策の立案作業の初期の段階では、必ずしも少年非行対策は重要な問題とは認識されていませんでした。もっとも現場では少年非行の悪化に対する危機感があり、特に当時大阪府警等の一部の大府県では、少年非行対策を街頭犯罪対策の中心的課題として取り組んでいましたから、結果として現場の声が警察庁に届き、街頭犯罪対策のメニューに少年非行対策が入りました。

生活経済対策室では、巨額の投資詐欺への対策が課題となっていました。当時警察庁では、振り込め対策を重要課題として大々的に展開していました。諸先輩方のご存知のとおり、かつて知能犯捜査部門では財産犯に捜査力を投入する余力は限られていたのですが、振り込め詐欺の悪化を踏まえて、その対策にも力を入れる、しかも捜査だけでなく未然防止対策を刑事部門が推進するという、画期的な施策が進められていました。

ところが、投資詐欺や悪質商法は、かつては相対的には最重要の課題とは思われていませんでした。被害総額だけでいうと、振り込め詐欺は毎年 200 - 300 億円であるのに対し、かつて投資詐欺は毎年 1,000 億円を超えていましたが、投資詐欺や悪質商法への対策には十分な捜査資源が投入されてきませんでした。

一旦問題が終息したように思われがちな分野においても、犯罪の現状に応じて対策の再強化が必要になることもあるという事例かと思えます。

#### 4 組織学習論とコーポレートガバナンス・コードの共通点

このような問題意識を持っていたところ、地方公務員共済組合連合会という経済界で活動する組織に出向してみたところ、民間企業でも意思決定に外部の知見を取り入れようとするコーポレートガバナンス・コードが話題になっていることを知りました。コーポレートガバナンス・コードと組織学習論は、全く別々に発展してきた理論で、世間にはこれをリンクさせる考え方はあまりないのですが、部外の意見を取り入れるために社外取締役の選任を推奨しているコーポレートガバナンス・コードの考え方は、組織学習論と類似する点があり、この機会に紹介する次第です。

##### (1) コーポレートガバナンス・コードとは

コーポレートガバナンス・コードは、アベノミクス成長戦略の一環、度重なる企業不祥事への対処方策として、英国をモデルとして導入されたものです。しかし、ポットと出のアイデアではありません。ここ 20 - 30 年にわたって世界規模で広まってきたコーポレートガバナンスの有力な手法です。また、企業の倫理指針は、従来から色々ありましたが、同コードの特徴は、不祥事や投資行動の失敗を防ぐための組織機構、すなわちコーポレートガバナンスの在り方を論じていること、これを促進するため、別途機関投資家の行動指針であるスチュワードシップ・コードを策定しており、投資家がコーポレートガバナンス・コードを遵守している企業により多く投資をするよう誘導していることで、経営者をしてコーポレートガバナンス・コードを遵守しなければなら

ないように仕組みられていることです。

警察関係者が何故にコーポレートガバナンス・コードについて知っておくべきかといいますと、この考え方が組織統治の世界標準になりつつある考え方を内包しており、公的機関のガバナンスについてもこれによって評価する議論が一部生じていることから、将来警察についても国民から組織統治について問題視されるようなことがあった場合に、コーポレートガバナンスの観点から批判がなされる可能性がそれなりにあると考えられ、そのような事態に備えて、ブレンストーミングをしておくことに意義があるのです。

## (2) コーポレートガバナンス・コードの主要論点

同コードで主として議論になっているのは、2名以上の社外取締役の導入で、彼ら社外取締役に経営者の選定まで期待していることです。「何人も制約のない決定権を持つべきではない」という発想から、経営者の暴走を止めるため、社外取締役を通じて株主の意見を代弁させ、世間の常識を導入して独善的意思決定を回避しようとするものです。

本コードに従うと従業員出身社長に強大な権限を持たせていた従来の日本型経営とは相当異なるものとなるだけに、日本の経営者の中には同コードに反発する人もいます。社外取締役は何分当該企業の業務や人材については素人ですから、彼らに権限を持たせてもあまり意味はないのではないか、現に社外取締役を早々に導入した東芝ではとんでもないことが起こっているのではないかという批判です。これらの批判はそれなりにもっともなものです。組織学習論の観点から見ると、当該企業の企業文化に染まっておらず、ワンマン社長にも物申すことができる社外取締役には重要な意義がある、企業の方が社内の重要課題について社外取締役の「社外の常識」を活用して非常識に陥っていないかを点検する姿勢を持つことが重要なのです。

## 5 ガバナンス時代における公安委員会制度の意義

そこで、コーポレートガバナンス・コードの考え方を公安委員会制度の方にあてはめてみると、警察庁の組織文化の硬直化の問題への対処の糸口となる可能性があります。その前提として、両者を支える法制や存在意義は異なるものの、世間の常識を導入して独善的意思決定を回避する機関という意味において社外取締役と公安委員への期待は共通していることがあります。

警察改革以降、以前にも増して、警察庁の重要案件は必ず国家公安委員会に報告され、国家公安委員の先生方の「高度な常識的判断」による審査を経るようになっています。国家公安委員の市民的感觉によるチェックを受けるべき事項が適切に国家公安委員会に上程されることが確保されていることが重要です。実際に警察庁で勤務してきた者として、警察部外者の方々には理解のしづらい難しい案件を理解してもらうのは骨の折れることですが、政府の説明責任がこれまでになく厳しく問われ、かつ、完璧な情報統制が望めない今日にあっては、どのような選択をするにしても国民から批判の声が上がりかねない難しい案件こそ公安委員会に上程して市民感觉によるチェックを受け、いわば国民からの批判の事前演習をしておくべきでしょう。

さらに、上述したように、警察庁の組織文化の柔軟性が揺らいでいるとするならば、今後は、

個別案件の審査に止まらず、警察庁の組織文化の柔軟性の点検・指導、硬直化防止施策の導入についてもご指導いただくようにする必要があるように思います。この点、奥野先生にご教示いただいたところによれば、組織文化に関する議論もなされているとのことですから、心強い限りです。

#### ○世間の常識へのもう一つの窓としての警察政策学会の重要性

組織文化を改善していくことは大変難しいことですから、多くの職員が日頃接する訳ではない国家公安委員会のご尽力のみによって達成できることではないと思います。人は誰でも部外者からの批判には反発しやすいものですが、親しい先輩方や自分の立場も理解していただける先生方のご忠告であれば、比較的受け入れやすいものです。その意味で、警察政策学会の諸先輩方、諸先生方は、警察庁の組織文化に影響を与えることができる立場におられます。また、本学会の諸先輩方、諸先生方は、自由闊達に意見を述べ合えない警察庁、外部の知見に関心を持たない警察庁にはなってもらいたくない、という強い思いを共有されておられると思います。

ですので、本学会の諸先生方、諸先生方には、今後折に触れて、警察庁職員に対し、自由で開かれた組織文化を維持すべしと指導し続けていただきたいのです。また、可能であれば、警察と学界との学術的な交流の促進方策等について、管理運用部会と社会安全教育研究部会とで原案を作成し、警察政策学会総会などで毎年提言を出していただくのも一つの方法かと思います。

つたない話でございましたが、ご清聴ありがとうございました。

## 質疑応答

### リスクマネジメント

松尾庄一 民間では、「実現させてはならないリスクも、保険があるから大丈夫」という発想があるが、「実現させてはならない」リスクの中には、何があっても回避したり、抑止したりして実現させないようにすべきものがあるのではないか。経営トップは、価値判断、優先順位の判断力を常に磨く必要がある。

四方 光 警察の幹部はその点承知しているが、民間で育ってきた人は、その感覚が乏しいという気はする。経済学では、リスク概念の中に何があっても回避したり、抑止したりして実現させないというタイプはなく、基本的に分散投資、「Aで失敗してもBで成功し、トータルでもうかれれば大丈夫」という考えばかり教えられてきた。民間では、こういう対処で大丈夫なリスクがほとんどであろうが、大きな産業事故の対策を考えれば、事故が起こってもこっちで儲かればいいんだという発想では困る。

奥野友秀 民間企業は、目的が利益の追求であり、リスクマネジメントを失敗すると企業の衰退、場合によっては倒産につながっていくことから、利益追求を優先することはある意味で当然。しかし、民間でも実現させてはいけないリスクというものがあり、経営者として絶対避けられない事象につながる問題を見過ごしてしまっただけで大問題になった事案が最近でも起きている。

警察の場合は、ソフトターゲットでの爆弾事件のように、絶対起こしてはいけないリスクがあり、そのために最善の準備をして対策をとることになっている。

しかし、昨今、児童虐待、ストーカー、いじめの問題など家庭の問題、教育の問題に警察が関わるようになると、警察の仕事が膨大に広がり、現場の負担が増えている現状がある。この背景には、警察の場合、リスクの優先度はつけられないところがあり、また、付けても優先度が低いからといって無視できない、対応しないことができない難しい仕事をやっている。諸外国では、家庭の問題、教育の問題に警察がどう対応しているか。

四方 英米系の警察が家庭内の事案を多機関連携で対応することは、日本より早く行われている。だからといって、外国の警察官が日本の警察官よりもまじめに働いているというわけではない。警察でなければできないことは警察がやるし、警察がやる必要がないことは、餅は餅屋で他の機関にちゃんとやってもらう、また、心理や教育の専門家もそこに加わる。

組織の縦割りがあり、また、慣れるまでは組織文化も違う人たちが集まってひとつの仕事をするわけだからうまくいかないこともある。ただ、うまく行き始めるとこんなにもいい制度はないということになり、実務家もがんばるようになっている。

日本でも、児童虐待については、多機関連携がうまくいき始めたということは聞く。そうなのは法律の力が強かったとのことである。というのは、児童虐待防止福祉法に初めて多機関連

携の条項が入り、いろんな機関が集まってそこで情報交換をする。個人情報保護が厳しい時代にその枠組みを使うといろんなことができるというわけで現場の連携が進んでいる。そういう法律のないサイバー対策等の分野では、多機関連携といってもこわごわやっているところがある。警察が全部引き受けない、しかし、必要な情報をもらえるようにするためにも、多機関連携という手法が重要である。

#### クリティカルなリスクマネジメント

**松尾** 警察が扱うリスクにも、危険性が明らかな場合と潜在している場合がある。交番に「あそこの川で人がおぼれている」との通報があれば、何とかして助けようとするのは、当然であろうが、「どこそこを小さな子が一人で歩いている」との通報があった場合にどのように対応するかは、警察官によって違うのではないか。

私は、その場合の判断基準の一つとして、「その通報が命にかかわるものかどうかを判断する」ことを提唱している。もちろん、通報の限られた情報でそれを的確に判断することは難しいと思うが、昼間か夜間か等の時間帯の危険性、そこが過去に子供の被害があったところか否か等の場所の危険性等を判断して、トータルな結論を瞬時かつ的確に行う能力を現場の警察官は求められていると思う。

**江崎澄孝** 現場の警察官が的確に動くには、警部補、警部級の上司が早く指示することも必要。警察署長当時、認知症の高齢者がいなくなったことをずいぶん経って、午後4時半ごろ報告を受けた。当時は暗くなり始めており、それから大捜索しても発見は難しく、結果的に発見できなかったことが今でも心に残っている。だから、「こういうことがあれば悔いが残る。そういうことがないようにやるだけのことをやろうよ」と中間幹部を指導していくことが、リスクを少なくするのではないか。

**四方** その点、事案の重要性判断を示す警察庁の役割は重要だと思う。人身関連事案は、昔は家庭内や恋愛感情のもつれ等によるものだから警察が介入するものではないと言われてたが、今は誘拐事件並みにすぐ出るという話になっている。警察庁で通達を出せば現場はついてきてくれるので、そのような判断を示すのが警察庁の大事な役目だと思う。もっとも、ストーカーを誘拐事件並みに扱うまでは結構時間がかかったが、少しずつ進歩しているとは言える。

#### 意思決定論

**松尾** 警察の場合、限られたリソースの中で何をやっていくか、軽重先後の判断を事案に基づいて瞬時に決定することができるという能力を求められている。意思決定論では、プロセスで固めた固定的な理論よりも、ある時には全く違うプロセスで決断できる、臨機応変の措置がとれるような思考枠組といったものも、危機管理では特に重要になると思う。

**四方** 大量化した事案はマニュアル化もできるが、例が少なくマニュアル化もできない中で、柔軟な対応をするのは難しい。組織学習論としてもナレッジマネジメント論としてもそこは重視しており、新しいものに対してやったことがないからやらないということにならないようにすることは考えるべきことである。

ただし、個人は弱いものであるから、私のロジックとしては、センスのよい個人だけに頼らずに、組織文化として皆がそういう気持ちを持つことで、多くの場合にそういう行動がとれるようになることが重要だと思う。

#### エビデンス・ベスト・クライム・プリベンション (EBCP)

**江崎** 警察の統計分析は、数値増減、過去対比に終始し、費用便益分析、パレート図など、民間では普通の統計手法を取り入れず、エビデンス・ベストになっていない。

警察庁では、ライブスキャナの開発等、侃々諤々の議論をやっていたが、現場ではそんな雰囲気はなく、幹部がもう少し、人の話をよく聞いてエビデンス・ベストな意思決定をすべきだ。外部の知見、新しい知見を受け入れることは、キャリア幹部の方が進んでおり、警察大学校等の幹部教養では、法律論、手段方法論、問題解決論だけでなく、マネジメントも教えたらどうか。

**四方** EBCP については、警察の中で知っている人間が少ししかいない。いろんな手立てで少しずつ紹介しているが、幹部教育のシステムではそういう情報を注入することになっていないし、担当者に働きかけても関心を持ってくれない。本当は警察に役立つことはいろいろあるのに、共有されていることは現実にある。

**川邊俊一** 現在、EBCP でデータ分析をする能力を各省庁磨きなさいという話があって、そのための審議官を各省庁に置くという話もある。この辺で、警察も、単純に数を積み上げ、その増減しかみない統計評価を卒業し、技術的に高度になっているデータ分析手法を導入するようしたらどうか。

**四方** 講演でも述べたように、EBCP については日本でもいつか取り上げられるのではないかとということで紹介論文も書いてきた。警察の中では、科警研の犯罪行動科学部は詳しい。役所でやろうということになったら、警察官採用のI種では限界があるので、そちらの人を呼んできたらどうか。

**奥野** 国家公安委員会で、交通死亡事故全国ワーストランキングはやめろという話が出て今はやめている。何のためのランキングかという気がするが、マスメディアは依然としてそういう情報を求めていたが、今はそれはやらずに、変な競争はやめろとなっている。

**川邊** 自動運転の仕事をやっているが、先導的な学会の人に聞くと、一番問題なのは、開発実験

中に一人でも死ぬと100%だめだとなる可能性があること。実験が本格化している外国では、自動運転と人間の運転の事故率を比べると自動運転の方がはるかに低いし、自動運転は酔っ払い運転はしない。これを乗り越えないと、日本は産業的に大きなギャップを負うことになっていると言われたっている。

統計処理ができるリスクの話と、絶対に実現させてはならないリスクの相克が、解決しなければならぬ問題として目の前に突き付けられている。

また、EBCPではオープンデータの話も盛んである。データがオープンになればいろいろな分野で活性化が起こるのでは。

**四方** EBCPは警察に役立つことが多いが、すべてに当てはまるかといえばそうでもない。そこを外部に理解してもらえるか、それを理論的整合性をもって説明できるか、何ができて何ができないかをいえるのかという問題がある。

「研究活動の動機」の(3)警察官僚の暗黙知の理論化への挑戦の中で、現状認識理論が必要と述べたことについて

**堤 和通** エビデンス・ベースドというときに必ずしも無作為割付のことを言っているのではなく、また、効果検証としてのエビデンス・ベースドでなく、現状把握としてのエビデンス・ベースドというものがあるのではないかというようなことを考えている。

EBCPと称するかどうかは別に、エビデンス・ベースドは、それがEvidence-based Medicineにいうものであるとすると、それは疫学上のエビデンスに基づく臨床を意味し、その有力な方法論は、表面に出た犯罪の認知や検挙統計ではなく、渥美先生が犯罪学の重要文献としてよく言及されていたウルフガングのコホート調査に例を見ることができる。

10歳から18歳の間にフィラデルフィアに在住した、生年が1945年の全少年について、初犯、再非行、非行の深化などのキャリアを対象少年全体(コホート)の経年調査で明らかにするものであった。対象人口全体を前向きに、つまり、ある時点からその後どのように変化するか、また、後ろ向きに、つまり、ある時点から遡ってどのように変化してきたのかを調査する。疫学的調査の特徴は対象人口の中での問題事象、非行などの問題事象が発現する分布を明らかにし、分布の違いを説明する要因が何か、問題事象の発現の可能性が高まる危険因子とそれが低くなる保護因子を特定することにある。

それを見ていて、どうも比較的近時の保健衛生というのはウルフガングや、同様にコホートの経年調査を行った、ファーリントンによるケンブリッジ・スタディと認識論が同じで、WHOや米国のCDCが保健衛生の予防論で書いてある暴力事象の描き方は、疫学調査で危険因子と保護因子を明らかにするものであり、その前提には、システム論的な認識論があり、家庭があって、コミュニティがあって、社会全体があるとしている。それは、ずっと多機関連携論で言われてきた考え方、例えば、MSTが言ってきた家庭と地域と社会で重層的に対応するという考え方とほぼ同じで、ものの見方すなわち認識論において疫学を使い、そこから危険因子と保護因子を探し

ていって多機関連携をやるという理論的支柱が保健衛生とも関わりあっている気がしているが、この点についてはどのような見解を持つか。

**四方** 私は、EBCP は有益な見解であり、警察庁職員も学ぶべきであるが、現在警察庁が行っている意思決定のすべてに代替できるものではないのではないかという立場である。というのは、現状において EBCP の主流は、システム論というより無作為抽出実験にあると思われるからである。EBCP を最広義にとらえて、政策決定を価値論だけではなく体系的に把握された現状認識にも基づいたものにすべきとする考えにとらえるならば、私はまさにその立場であるが、EBCP は通常はそのような考え方というよりも、物理学を理想とする近代科学の方法論どおりに現状を把握すべきとする考え方として多くの人々は理解しているのではないか。そのような狭義の EBCP 論に対して、私は予防線を張ろうとしてきた。

堤先生ご指摘の研究は、警察にとって有益であり、むしろ今まで進めてきた考え方に理論的根拠を与えるものといえる。疫学的な方法によって多様な危険因子と保護因子が導かれ、それがゆえに多機関連携が必要という先生の話は、警察の中で知っている人間が少ししかいない。それが問題である。いろんな手立てで少しずつ紹介しているが、幹部教育のシステムではそういう情報を注入することになっていないし、担当者に働きかけても関心を持ってくれない。本当は警察に役立つことはいろいろあるのに、共有されていることは色々ある。

## 理論と実務の融合

**中野目善則** 講演では警察は硬直化しているとの話をされたが、学会も硬直化している印象を受けている。柔軟に考え、いろんなところにアンテナを張って全体としてバランスのとれた思考をどうやってみんなで共有していくかという課題がある。

また、GPS 判決で見られたように、色々な事象によって違いがあるものを、一部のところで言われたものをすべてのものに当てはまるかのような議論を最高裁の方でされていて、個別具体的な事例の特徴をちゃんととらえて議論する必要があるかと思う。

政策を立てる場合、ある部分に効果がある政策を全部に適用することにはならない。そういう点で、方程式ではないが、妥当領域がどのあたりかということ考えた議論をする必要があるということ GPS 判決を読んで感じた。

学会と警察との関係については、実際の事実、最先端の犯罪を含めてどういう動向になっているのかということは学会もきちんと踏まえて議論をすることが必要である。学会は実務にどうやって貢献できるかということを見ると、外国で研究者に聞くと、ある方法が実際に効果を発揮しているかという点について、政策を打ち出すと効果があるかどうか evaluate することがワンセットになっており、効果がないというなら政策を止めるとか修正することになるが、効果測定を大学の研究機関が請け負ってやっているようである。日本の大学も外国の理論や議論の紹介に力点を置くよりは、実際の政策の効果測定に関わりを深めていけばよいと感じる。

以上

## 警察における問題解決型アプローチ

松尾庄一

渥美東洋教授は、亡くなる8か月前に警察政策学会管理運用研究部会での講演『交番制度と米英諸国の community-policing の異同』の中で、警察改革要綱の「国民のための警察の確立のための方策」である「国民の身近な不安を解消する警察活動の強化」と「国民の要望・意見の把握と誠実な対応」と通底する形で、問題解決型アプローチの一環である「地域における多機関連携」と「地域住民と警察の連携」について言説を展開した。

これについては、「警察政策」第20巻に『渥美東洋教授の警察行政への示唆とその展開』と題する拙稿を寄稿したが、今般、「地域における多機関連携」と「地域住民と警察との連携」をテーマに再構成した。なお、本稿では、警察における問題解決型アプローチとは、国民の身近な犯罪等に対し、抽象的理論（グランドセオリー）から演繹的に施策を打ち出すのではなく、社会の実態に基づき、思い付きでない、科学的な原理・原則を見出し、そこから有効な施策を求めるといふ基本スタンスに立ち、現場で役立つ実証的、実務的な施策を打ち出すこと、と定義する。また、本文で触れている具体的施策は私見であることを予めお断りする。

### 地域における多機関連携

国民の身近な犯罪に関して、検挙のような対症療法（事後措置）ではなく、犯罪のリスクに着目して犯罪を予防する予防的対応が必要であり、警察を含めた社会全体が、社会問題になっている犯罪や少年非行を解決する方策を策定し、それに随って行動し、結果を出す問題解決型アプローチを教授は強く求めている。

具体的には、犯罪について犯罪者や被害者、さらには潜在的被害者たる一般国民が、それぞれの地域でどのような生活目標・意識を持ち、どのような生活環境の中で、どのような日常生活を送っているかを具体的、かつ、円環的に観察し、どのような犯罪が起きているのか、どういう手段を採ればそれらが深刻な犯罪に発展しないか、さらには犯罪全体をどうやって抑止するのかという発想で活動することを求める。

この背景には、疫学理論を応用した犯罪学があると教授は述べる。

米国では、エティオロジー（原因論）に基づき、保護要因を増進し、リスク要因を抑える疫学的手法を犯罪予防に応用して、地域、家庭、個人について疫学の理論を使い、小さな非行が深刻な犯罪にならないか、また、どうしたら当該地域から犯罪を減らせるかなどに関するプログラムやガイドラインを作ることが犯罪対策の主流となっている。その際、犯罪・非行の要因は様々で、一つの機関では対応することが難しいので、多機関が連携して役割分担をして諸対策を進めるマルチ・システム・アプローチが生まれた。

特に、ファーリントンは、個々の非行少年や犯罪者の特徴だけでなく、特定の地域の状況や犯罪情勢について幅広く観察し、また、そこに住む多数の人々を10年以上の長期間にわたり追跡調査して、犯罪を生んだり、生みやすくしたりする原因要素（リスク要因）と様々な犯罪を防ぐ

原因要素（保護要因）を抽出して分析した。そして、保護要因を増進し、リスク要因を抑えるのに効果がある方法を打ち出し、具体的な犯罪予防のプログラムに反映して当局者に協力して実施したことを教授は高く評価する。

他方、日本の状況に関し、教授は次のように述べる。

日本では、社会問題としての犯罪の減少と予防には問題解決型ポリシング、その中でも特に警察と人間の成長、社会化と深く関係する多くの社会機関と連携した共働対応が重要との認識はあったが、事実上、少年事件のように、警察を中心にして学校、保護観察所、鑑別所、保健所等の行政機関や各種ボランティア団体が連携して人のつながりを重視する伝統的な考えに基づく、チームワークにより問題を解決する、いわゆる多機関連携アプローチがとられている。

このような多機関連携の問題点として教授は次の点を挙げる。

制度面では、①住民と行政機関との間で情報共有する仕組みが不十分、②全体を通し、かつ、一貫した連携方法をとる明白な協定や計画が存在しない。

運用面では、①当事者の直観に頼った施策が多い、②成功事例や失敗事例の検証が不十分で、持続性がないものが多い。

### エビデンスに基づくアプローチ

教授は、「当事者の直観に頼った施策」ではなく対策が科学的と言われるために、経年的変化と統計学の定量分析手法によって得られたエビデンスに基づくアプローチを提唱している。

エビデンスに基づくアプローチのために、英米では、無作為抽出（ランダムサンプリング）により実施対象と非実施対象を同時に観察し、その相違によって施策の効果を評価することが、また、学術的に評価されるには、観察の期間も10年以上でなされることが求められていると教授は述べる。

しかし、サイバー犯罪、人身安全事案、特殊詐欺のように次々と形態が変わっていく犯罪に先手を打つ対策では、無作為抽出を行い、長期間観察してから実施するのでは臨機応変の対応には間に合わない。無差別抽出ほど厳格なサンプリングではないが、既存の犯罪統計データを用いて、地域の犯罪の特徴を抽出し、また、短期の変化ではなく数年以上の長期の変化をとらえ、さらに、対前年比のような静態的、形式的変化ではなく、最近急速に増加している犯罪を抽出するなど、動態的、実質的な変化に着目するアプローチが日本ではふさわしいと思われる。

加えて、市町村等の行政区画に着目するだけでなく、住宅地、商業地等の都市計画区域に着目して犯罪情勢を分析するアプローチも犯罪対策として有効であろう。

### 地域住民と警察の連携

地域の身近な治安に関する問題は警察と住民が連携して解決していくことを講演では言葉を変えてたびたび求めている。これを端的に表しているのがコミュニタリアニズムである。これは、生活レベルでの治安問題解決を公的部門だけに任せるのではなく、地域共同体を構成する市民自身が行うというもので、英米法系の国だけでなく、独仏の大陸法系の国でも見られる考え方であ

る。

これについて教授は、日本では明治維新後の近代化のプロセスにおいて、江戸時代、幕府や藩の中央権力と個人との間に介在した地域共同体を封建的な社会の支配形態として排除し、国家権力の末端組織として新たな市町村制度を作ったと述べる。(筆者注。警察における例としては、警察目的を効率的に実現するために国家警察の体制を確立し、その建前を貫徹するために、お手本にしたプロイセンでは住民に身近な事案の警察権は市町村にあったにもかかわらず法令上認めなかったことがある。)しかし、江戸時代の村や町等の伝統的な非公式の地域共同体による身近な犯罪を解決する力は近代化後も機能した。(筆者注。警察もこのような力に着目し、駐在所や派出所を地域共同体単位に配置するなど配慮した。)

戦後は、一時期、国家地方警察と市町村の自治体警察の二本立て体制を経て、現行警察法上の国の警察機関(国家公安委員会と警察庁)と、都道府県警察(教授は自治体警察の一種とみる)の二元体制へと抜本的に変わったが、国民の生活レベルでは、戦後の混乱期にも伝統的な地域共同体の治安維持の力は残ったと述べる。(筆者注。伝統的な地域共同体は、地方自治法260条の2では、「市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された」「地縁による団体」として痕跡を残している。)

しかし、高度経済成長と軌を一にして、伝統的な地域社会の治安維持の力は、個人干渉と受け取られ、また、このような体制をうっとうしいと感じる向きもあり、接触が薄い公式の制度を「利用したい時だけ利用する」傾向が生まれ、地域社会の治安維持の力は衰えつつある。また、住民が地域社会の治安維持に関する自らの役割と責任を忘れ、地域社会の問題の解決を一方的に警察に任せ、警察だけが地域の非行や犯罪に責任を負う状態になっていると述べる。

## 交番制度

教授は、犯罪を大きく、重大な個人法益を害するもの、公共の利益を害するものと、前二者に比べて軽微ではあるが、地域社会とその成員に危惧や脅威を与えるものの三類型に分けており、第3類型の犯罪は基本的に地域社会が対応するものとしている。そのうえで、対応の統一性を保つために、応急の措置を行い、一時の不便・困難を和らげるのを手助けすることが交番・駐在所等の地域警察の任務であると述べている。

なお、ここで一言触れると、ベイリー教授により、交番制度は日本流のコミュニティ・ポリシングとして世界的に知られるようになったが、交番制度とコミュニティ・ポリシングの関係については、教授は、コミュニティ・ポリシングは「コミュニティによる地域の治安維持活動」であり、一方、交番制度は、「住民のニーズを中心に行われる警察活動の仕組み」と講演で述べており、密接に関連するものの別の概念ととらえている。

教授は、交番制度の仕組みについて次のように端的にまとめている。交番・駐在所勤務員が、住民と日常的に接触し、交流していることで、警察が具体的な治安情報を住民に提供し、住民から種々の地域社会の情報を入手し、住民の日常生活上の不便や不安に有効に対処している。加えて、地域社会の平穏維持策を住民とともに考え、実行している。

特に駐在所制度について、警察官は住民と官との間に立つゴー・ビトゥイン（仲介者）、すなわち、駐在所を拠点に地域住民が結び付き、平穏への安心感を生む役割をそこで勤務する警察官が演じているとする。そして、所管区内の問題解決に役立つ作業を、住民ニーズを中心に積み上げてきたとしている。

なお、生活から遠いところにある国家は、法律によらない親密圏内への介入はしてはならないと教授は述べる。他方、家庭内や近隣社会等の親密圏内における有害な問題は改めねばならず、そのための手当（干渉の一種）、お節介（介入の一種）が必要になるが、地域社会の問題解決力が落ちている現在、警察は、住民の日常生活に脅威を与えるような状況を解消し、住民が自ら相互に責任感をもって平穏な生活を維持できる社会環境を作ることに側面から援助するべきだと提唱している。

刮目に値するのは、ストーカー事案や家庭内暴力（DV）について、警察は一定の距離を置くべきだといわれていた10数年前に既に「近い人間関係にある者の軋轢から生じる深刻な社会問題についても、警察は犯罪捜査の責任を負うべきであり、社会全体が真正面から向かい合わねばならない」と述べていることである。

### 住民ニーズへの適切な対応

「国民の要望・意見の把握と誠実な対応」の観点から、教授は地域社会における問題を解決するため、警察は住民のニーズを汲みあげ、それを中心に活動すべきだとする。

具体的には、住民が犯罪の不安を持たなくなる状態を生むのにどうしたらよいかという視点で、住民ニーズにどう従うかに活動の中心をおくことと、警察と住民が地域の情報を共有して平穏の維持に資する方針を決定し、協議することを挙げている。

ところが、昨今は、住民のニーズを汲みあげ、住民とともに対策を講じる仕組みが弱くなり、また、住民と警察とで情報が共有され、また、住民のニーズがどういう形で反映されているかについて課題があるとする。

これへの対策として、教授は次のように述べる。

昔あった、しかも成功していた地域共同体の紐帯等の仕組みを使えばよいのではないかというのが私の意見です。田舎や下町に行くとまだ残っているはずですが、今使わないとなくなってしまふ。

教授の主張を実行するためには、地域共同体の再生という大きな問題が横たわっている。これを警察だけで解決しようと思っても無理であり、したがって、地方自治体や住民とともに時間をかけて努力しなければならないと思うので、当面、取るべき方策について項目のみ掲げたい。

- 警察改革により導入された警察署協議会の活用
- 交通安全協会や防犯協会等の外郭団体の再活用
- 地方議会での議論、マスコミの報道などに耳を傾けること

また、数ある要望を門前払いすることなく汲みあげ、誠実に対応するには、一所管区一事案解決の考え方を発展させて所管区ごとに重点を置くべき問題を住民の声を真摯に聞きながら抽出

し、それに対して住民の代表からなる交番・駐在所連絡協議会等を通じて計画的に既存の人的・物的リソースを活用したり、新たに地域住民の力を動員したりして解決を試みることも必要であろう。

さらに、日常事案の処理に忙殺されている地域警察官の代わりに警察署の内勤警察官が分担して管内の町内会等のリエゾンを務めることや、所管区の枠を超えて問題解決するために、警視、警部や交番所長が地域社会との調整・連携を行ったりするような仕組みを作ることも検討に値すると思われる。

以上

## 補論 問題解決の基礎知識

松尾 庄一

本稿は、問題解決型アプローチの中核をなす「問題解決」について考察するものである。

問題解決は、人類が進化する過程において生活環境での危険を予測し、それに迅速に対応できるように身に付けた能力を、社会生活、とりわけ仕事において制度化したものとの説を読んだことがある。このような経緯がある問題解決だが、本稿では、「今、ここにある問題」に対してトップを含む全員の労力、知力を集中して作業を行い、解決することととらえたい。警察活動でも犯罪捜査は、事件を解決する問題解決であり、警備実施も行事等が無事終了させる問題解決であると考え、問題解決の概念は警察になじみやすいということがいえよう。また、大量の事案を対象にする交通行政のように、現状を分析し、将来のあるべき姿を目的にして施策を立て、それを実現する活動は、将来のあるべき姿と現在の姿とのギャップを埋めるものということができる。このギャップを問題と解すれば、交通行政は問題解決ということになる。

なじみやすいといっても、実際の問題解決には大きな課題がある。次から次に大小さまざまな出来事が生じる現実社会では、教科書のように問題が所与のものではなく、問題の内容が複雑だったり、潜在したりして情勢分析等により問題を解きほぐしたり、問題を探したりしなくてはならないこともある。また、抽象的な問題では、あるべき姿を想像して具体的な問題を作り出さねばならないこともある。そもそも、特に警察の場合には、このような作業を行う間を与えられずに仕事に当たらねばならないことも多い。

さらに、何らかの作業が行われ、何らかの結果が出たとしてもそれが問題を解決したことにならないことがある。理論的に言えばアウトプットがあってもアウトカムはないということである。厳しく言えば、重要事件の捜査で、何十日も（事件によっては百日を超えることもある）かけて何十人もの捜査員を動員しても犯人が捕まらなければだれも評価してくれないのである。結果（アウトカム）を出すことが仕事では重要になる。

なお、結果については、仕事でのモチベーションにつながる等の精神的な価値も持っている（筆者はこれを高く評価するが、テーマから外れるのでこれ以上触れない。）が、「発明も、それがどれだけ売れたかとの経済的結果で価値が評価される」とエジソンが言っているし（もっとも「売り上げで儲けたお金で発明を続けることができるから」と続けているので、単なる拝金主義者ではないが）、結果が報酬につながることを考えると、結果には経済的価値がある。しかし、結果、特に経済的結果を追い求め過ぎると不正な手段に走るなどの副作用が起きかねない。

話を元にもどすと、このような複雑な問題解決ではなく日常的問題解決では、実践に当たってパターンやモデルのようなものがあると思われる。そこで、筆者の得た知見を基に「問題解決の基礎知識」を紹介することにしたいが、本論に入る前に、問題解決に当たって勧めたいノウハウを述べることにする。

それは、実現可能な、身の丈にあった目的を設定することである（後に関連して「大きな問題をいくつかの小さな問題に分けるやり方」を紹介する）。しかし、実現可能といっても前例踏襲

に陥らないことが肝要である。前例踏襲は、過去の成功体験があるので思い付きの方策より効果があり、第一に考えるのが楽である。しかし、前例踏襲の方策は、うまくいってもこれまでの延長上の結果しか出せない。そうかと言って、あまりにも高い目的を設定すると、初めから達成を放棄してしまいかねない。手を伸ばせば簡単に届くところではなく、ジャンプしたり、道具を用いたりすれば届くところに設定するとよい。ただし、そこで満足するのではなく、次にはもっと高い目的を掲げ、結果を充実させることが必要である。

## 努力と工夫

いずれにしても、結果を出すには、労力や知力のある目的に向かって集中して投入すること、いわゆる努力が不可欠であることは言うまでもないであろう。また、努力すればするほど結果もよくなるということも一般的にいえる。

これについては、多くの先人の言葉があるが、有名なものとして、チャーチル元英国首相の「ネバー、ネバー、ネバーギブアップ」や、エジソンの「成功にとってハードワークに代わるものはない」がある。また、ある米国の経営者が成功の秘訣として、「人が寝ているときに勉強し、人がぶらぶらしているときに働き、人が遊んでいるときに準備すること」を挙げている。このようにやるなら徹底的にやって結果を出すべきで、中途半端にやって途中で放り出すならば、最初からやるべきではない。ついでに言うと、できなかった時の言い訳を考えながら仕事をしているようでは、よい結果は出ない。

結果を出すのに努力が不可欠だと述べたが、努力を社会的に価値のある結果に変えるには工夫が必要である。工夫とは、一般的には良い方法を考え出すことだが、組織論では、「複雑かつ困難な事柄を思案の末にとっさに明らかにする能力」である。後で述べるエジソンの言葉にある「ひらめき」も工夫のひとつである。

工夫を引き出す方法のひとつとして「なぜ」と考えることを勧めたい。リンゴが木の枝から落ちるのを見た人は無数にいるが、それがなぜかと思い、万有引力の発見につなげたのはニュートンだけである。また、こんなものがあつたらよいなど想像する、すなわち、今ないものを夢見てなぜないのかを考えることが発明や改善につながる。

この工夫を引き出すためにも努力が必要である。エジソンは「天才は、99%の汗(パースピレーション)と1%のひらめき(インスピレーション)である。」と述べている。この言葉については、「努力すればエジソンのような天才になれる」との解釈が一般的であるが、私は、「一瞬のひらめきを得るためには大変な努力をしなければならず、そうしないとひらめきは生まれない」という意味と解したい。エジソンは、ひらめきの質と量が我々凡人と違ったので天才と呼ばれるのである。ただし、凡人の我々でも、経験や知見を積み重ね、また、沈思黙考すると、あるとき目から鱗が落ちるように真相が見え、また、画期的なアイデアが降りてくることがある。これも、たまたまではなく、99%の汗があつたお陰だと思う。

## トータル・プロセス

社会が安定的な時代には、目先の仕事を着実にこなす姿勢でもそこそこの結果が出せたが、変化の激しい時代は、そのような姿勢では問題は解決されないことが多い。動きを予測して、それをターゲットにするダイナミックな仕事が求められている。このとき流れに沿って全体を包含して首尾一貫する活動手順が、「トータル・プロセス」である。

トータル・プロセスを定義すると、現在の状態を踏まえ、やるべきことを目的として行動計画を立て、実行して結果を出す過程のことである。具体的にいえば、ある目的のために手段を講じ、その結果で新たな目的を立て、新たな手段を講じるという連鎖関係（以下、「手段－目的関係」という。）を構成する筋道がトータル・プロセスということである。見方を変えると、「何のために仕事をやるか」を考え、「何のため」という目的に至るルート（脈略）を探索して得られた複数のルート（選択肢）の中から最適なものを選択して目的に達する筋道ともいえる。

その実践のプロセスは、現在の状態（実態）を詳しく把握し、把握した事実を分析し、それに基づいて何をやるか、どうやるかを判断し、それを目的にした計画を立て、実行して結果を出すことである。これを図式化すると、実態－把握－分析－判断－計画－実行－結果となる。

トータル・プロセスの実践ノウハウは、まず、大きな目的に対して中目的、中目的に対して小目的を立て、小目的に対する結果から必要な修正をし、これを繰り返すことで大目的を達成するようにすればよい。

ゴルフに例えると、第1打でどこらへんに落とすか考え、それから次のステップを踏んで、最終的にはグリーンに落とし、カップインさせるのである。実際は、狙ったとおりにボールが飛ばず、そこから新たに次の地点を選ぶという修正を加えていくことになる。また、警察活動では、問題解決の途中で予期せぬことが生じるのが通常である。この場合でも指揮官は機転を利かせて、必要な都度、最終目的に向かって以降の目的や手段を修正していくことが大事になる。

次に、大きく複雑な問題は、それを分解して小さな問題に分け、それぞれ解決していくとよい。その際、留意すべき点は、合理性のある分け方をすることと、大きな問題を解決するのが最終目的であることを忘れないようにすることである。また、一つ一つ順番につぶしていくのではなく、全体の解決に最も近いと思われるもの、いわば、「攻めどころ」を見極めるようにすることが必要である。そしてそこから「手段－目的のプロセス」を描くのである。こうすることは、時間の節約という面もあるが、全体の解決に最も近いと思われるルートを選ぶことで成功する確率が高くなる。

## 因果関係

手段－目的関係は、原因－結果関係（以下、「因果関係」という。）とも密接な関係があるが、これについて少し詳しく論じることにする。

一般的に、出来事には始点としての原因があり、終点としての結果があり、その結果が原因となって別の出来事が起こる。警察事象で例えると、事件（結果）には前兆があり、そして、事件を原因として新たな出来事が起こり、その出来事が新たな事件を生む。この繰り返しを因果の連

鎖というが、社会的活動は、このような因果の連鎖を対象にしている。なお、因果の連鎖を対象にする活動には、犯罪捜査のように過去から現在に至る因果関係を対象にするものと、犯罪予防のように現在から未来に至る因果関係を対象にするものがある。

以上を論理的にまとめると、Aが原因となってBという結果が生じる因果関係がある場合、Bという目的のためにはAという手段をとればよいという目的手段関係が成立する。猫を飼ったら鼠がいなくなった事実がある場合、ねずみを駆除するために猫を飼うというようなものである。つまり、手段-目的関係は、因果関係を転化させたものともいえる。ここでは、手段と原因が対応し（上述の例ではA＝猫を飼う）、目的と結果が対応する（上述の例ではB＝ねずみがいなくなる）。

もっともこの図式は、ある原因が単一的にある結果に帰属するという、始点と終点が1本の道になっているような単純な場合に当てはまるが、現実の世界はそのようなことは稀で、複数の原因が競合的にある結果に帰属する、つまり、因果関係が1本道でなく、複数の因果関係が束になっていることが多い。このことが、実際の問題解決を困難にしている大きな理由である。これを少し解きほぐしてみたい。

原因と結果が一対一に対応しているという決定論的立場がある。決定論は、「科学的法則は確実なものの上に立っているべきもので、確からしさの上に立っているべきものではない」とする自然科学の理論であり、決定論的立場はそれを社会科学に適用して絶対的な原因を見つけようとするものである。アインシュタインは、「神はサイコロを振らない」と述べたが、これは、物理学に代表される自然科学では「サイコロの目のような偶然というものはなく、そう見えるのはそれを証明する法則が発見されていないだけだ」という決定論的立場といえよう。

これに対して疫学論（確率論）的立場がある。少年非行では特に、その原因を一つに特定することはできず、個人、家庭、交友関係、近隣地域の諸要因が相互に作用して非行傾向を深化させるが、各要因が独立して非行に及ぼしている影響、相互に作用して及ぼしている影響、影響を及ぼした先後の関係を自然科学のように証明するのは困難である。しかし、事例研究を積み重ねた結果、少年の発達段階毎に、顕著に影響する要因、あるいは要因の共変動がある程度証明されており、具体的事象の適応では、要因間の関係に関する一番もっともらしい仮説を選択するようになればよいとする立場である。

犯罪の行為と結果に関する因果関係についてみると、次のような学説がある。

まず、行為と結果との間に「ある行為がなかったらある結果が生じなかったであろう」という条件関係があれば刑法上因果関係があるとする条件説である。結果に対するすべての条件を対等と見るので等価説ともいう。

これに対して、行為と結果の間に条件関係がいくつもある場合、諸条件の中から一定の基準で個別的に原因を区別する原因説がある。その内のひとつが、条件関係があることを前提にある行為からある結果が生じるのが経験則上通常（相当）である場合に因果関係を認める、相当因果関係説である。

つまり、「ある行為からある結果が生じるのが経験則上通常である場合に犯罪の成立が認めら

れる」というものである。これによると、犯罪（結果）がある者の行為（原因）によるというためには、行為と犯罪の間に因果関係があることを、通常人の合理的疑いを払しょくする程度に証明することで、経験則上、因果関係が成立するとされている。

問題解決一般に敷衍すれば、結果のもっとも大きな原因を経験則から見出し、その原因を取り除いていくことで目的が達成できることになるだろう。

経験則には、過去に行った問題解決の経験（追体験や疑似体験を含む）をいかし、効果的な「手段—目的のプロセス」を探る能力がものをいう。その内容は因果の連鎖に関する知識である。それが正確であればあるほど、多ければ多いほど、問題解決のより適正なルートが発見できる。例えば、ある喧嘩が暴力団の対立抗争に発展するか否かは、過去に暴力団対立抗争事件を多く扱えば扱うほど、また、現在の暴力団情勢を深く、広く知っていればいるほど、正確になる。情勢の切迫が対立抗争への発展の可能性を増すことはいまでもなく、切迫性を感じるのにも過去の経験がものをいう。

## タイムマネジメント

問題解決では時間が重大な要素となる。これを仕事に置き換えると、仕事とは、時間を決めて、あるいは期限までに計画的に結果を出すことであり、期限を決めてゴールから逆算してスケジュールを立てる、タイムマネジメントが重要になる。つまり、仕事にはゴールと期限が必須ということである。「六日の菖蒲（あやめ）、十日の菊」という成句があるが、どんなにきれいな菖蒲や菊の花を咲かせても、5月5日の端午の節句や9月9日の重陽の節句に間に合わなければ、価値がないか大きく減じるということである。

なお、経営学では、最終ゴールを小さなタスクに分け、一つずつ、期限を切ったものをアクションプログラム（行動計画）といい、タスクと期限を一覧にしたものをロードマップという。

タイムマネジメントのコツをいくつか述べることにする。

まずは、「準備をして緩急を付ける」ことである。

先ほど、「仕事には計画と期限が必須」と述べたが、ゴールに達するまで短距離走と同じスピードで走ることは悪い結果に終わることが多い。また、現実問題として不可能である。仕事には緩急をつける必要がある。緩急をつけることで、一本調子でなく、めりはりの効いた、タイミングのよい仕事ができる。

タイミングが大事であることについては、「鉄は熱いうちに打て」の成句があり、準備が重要であることについては、「木を伐るのに8時間与えられたら、6時間は斧を砥ぐなど準備に費やす」という米国の事業家の言葉がある。エジソンは、「大発明は、才能ある人が十分準備をすることで生まれる」と述べている。

斧の事例については、「木を伐る」という目的が与えられた場合、どの種類や大きさの木を伐るのかという詳しい中身を調べないと正しい斧を選びようがなく、したがって正しい斧を砥ぐこともできずに木を伐る目的が達成されなかったり、余分な時間がかかったりすることが含意されているように思われる。

次は、「巧遅より拙速を尊ぶ」である。

準備が重要だと述べたが、時間をかけると大事を成し遂げられないことがある。そこで、上手くできているが時間がかかる行動よりも多少拙いが素早い行動がよいという「巧遅より拙速」の考え方が必要である。ただし、拙速を尊ぶといっても無茶をやれということではなく、最善を求めて時機を逸するよりも次善、三善の策で、タイミングよくやる方がよいということである。

## 危機管理の要諦

最後に、日常的でない、特別の問題解決である危機管理について述べたい。

危機管理とは、たびたびあることではないが、いったん起こると組織の存亡に関わるリスク、及び発生した危害に対応することである。リスク及び発生した危害に対応することでは、リスクマネジメントと類似している。しかし、リスクマネジメントでは、経営者等は、あるリスクがはじけて大きな危害が発生しても、保険や分散投資で被害を相殺するか、大きく減少させることでよしとされるが、危機管理では、はじけてはならないリスクは何とかして回避し、また、被害の拡大を全力で抑止しなければならない点が決定的に異なっている。危機管理として被害の拡大を抑止するためには、事業継続計画（BCP）等で何をやるか事前に決めておき、その対応ぶりを広く組織内部に徹底させることが重要である。

また、危機管理でリスクを回避するにも被害の拡大を抑止するにも、現場の責任者は、あれもやらなければ、これもやらなければとの思いが先立ち、結局、中途半端で終わってしまう（場合によっては、何も手が付かず、時間ばかりが経過する）ことがある。このようなときに備えて、危機を先取りしてできる限りのことがやれるようにマニュアルやチェックリストを作っておけば落ち着いて仕事ができる。

「できる限りのこと」の中では、対応の順番を指示することも大事である。危機が起こると大なり小なり組織は混乱する。初動では特にそうである。指揮官は、まず、ステップ A をやり、次いで B をやる、その後、C、D、E と順番にやるように指示すると比較的スムーズに危機管理が行える。その場合、各ステップでは完璧を求めずに合格点をとれば次のステップに進むことが、スムーズな危機管理のためには肝要である。

さらに、うまくいかなかったらどうしようと過度に思い悩むことは逆効果である場合が多い。ある危機的事態に対してできる限りのことをしたならば、後はことの成り行きに任せる態度の方がよい結果になることが多いと思われる。まさに、「人事を尽くして天命を待つ」ことが、危機管理の最大の要諦かもしれない。

以上