

第1章

<警察政策学会総会シンポジウム>

これからの安全・安心～新時代の
「世界一安全・安心な国」を目指して～

<警察政策学会総会シンポジウム>

日時・場所：平成 25 年 7 月 3 日・グランドアーク半蔵門

[基調講演]「これからの安全・安心研究会提言とその意義」

中央大学法科大学院教授・これからの安全・安心研究会座長 藤原静雄

- 一 研究会提言の背景
- 二 研究会提言の概要
- 三 提言の意義と今後の課題

ただ今御紹介いただきました中央大学の藤原と申します。基調講演を仰せつかりまして、大変光栄に存じております。

研究会の座長でしたので研究会を代表してお話しするということですが、私は行政法、情報法が専門であり、刑事法の専門家ではありません。また、今回の提言は、これから御紹介するように、多くの分野の専門家が議論を重ねてまとめたものであり、一方面の研究者が語り尽くせるようなものではございません。したがって、これからのお話は行政法の研究者が見た提言という制約があることと、私のコメントが全て研究会の意見であるというわけではないことをまずお断りしておきます。時間の制約もございますので、適宜コメントを入れながら、私見も交えてお話ししたいと思います。

本日のお話は、大きく三つの部分から成っております。一つ目は研究会提言の背景や研究会設置の経緯についてです。二つ目は、提言の中身のポイントです。これはポイントを絞っての報告書の紹介の部分です。三つ目は、これからの課題と展望として、まとめのようなことをお話ししたいと思います。

一 研究会提言の背景

(一) 刑法犯認知件数で全てを語れるか

まず、警察政策学会の犯罪予防法制研究部会の中に設置した研究会において、本日のテーマである安全・安心の問題を議論してみようということになりましたのは、刑法犯の認知件数で施策の全てを語れるか、語ってよいのかという問題意識であったかと思います。なるほど、数字だけから見れば、2003年、2008年の行動計画を起点とする関係者の御努力により、刑法犯認知件数は昭和50年代半ばの数値に戻ったわけです。しかし、数値に戻ったという事実によって、例えば地方自治体が犯罪対策に関連する施策の重要度を下げているのかということもございます。実際、国民・住民の不安感はそれほど変化しているわけではない。これは数字の上からも見て取れるところです。こちらの数字をどう考えるのか。また、安全・安心を考える場合には、社会の急速な変化、科学技術、特に情報通信技術のとめどない進展、発展ということを考慮に入れる必要もあろうかと思えます。

(二) どのような角度から検討するか

では、どのような角度から検討するかということですが、研究会の設置に際しましては、開かれた学会の部会である以上、様々な角度から柔軟にこの問題を検討してみようという考え方を採りました。すなわ

ち、この提言の30頁では、「安全・安心の実現のためには各主体の連携が必要である。そのような場としてフォーラムを創設するのはどうか」ということに言及しております。実は、提言の母体となった研究会自体がフォーラム的な、学際的な研究の場となったわけでございます。提言を御覧になりますと、注の多い報告書だなという感じを持たれる方が多いかと推察いたしますが、注が多くなったのは専門性と客観性の担保の結果であると御理解いただきたいと存じます。

また、安全・安心を語る場合には数字をもって語らせるなど、統計が利用されるわけでございますが、この数字の取り方、読み方自体に議論の対立のあるところがございますので、議論ができるだけ客観的なものとなるよう、統計の専門家にも御参加いただいたわけです。

(三) リスクアナリシス論の応用

私なりのコメントを一つだけお許しいただきますと、犯罪対策はこの提言の中にもございますように、リスク分析を当然含んでいるわけですが、リスク分析をするときに大事なことは、リスクアセスメントとリスクマネジメントを分けるということではないか。つまり、アセスメントにおいては、第三者がこういう問題があると分析してみて、それを基にして、政策としてそれを担う方々がマネジメントを行っていくのが望ましいわけで、この提言にもそういった趣旨があると考えていただければと存じます。

二 研究会提言の概要

それでは、次に、研究会提言の概要を御紹介したいと思います。ここでは多様な角度から多様な視点で議論がなされましたので、議論の概要と同時にどういった点で考え方が分かれたかということにも触れておきたいと思えます。提言の構成にほぼ沿ってお話を進めたいと思えます。

(一) これからの安全・安心に向けた犯罪対策の基本事項

最初の基本事項ですが、提言で申しますと、総論の部分です。ここは六つに大きく整理したわけです。すなわち、第一に、安全と自由のバランス。第二に、事前（犯罪予防）と事後（発生後の対応）、ソフトとハードのバランス。第三に、地方分権、自治体警察の下での国、地方公共団体、地域コミュニティの重層的な取組としての斉一性と地域性。第四に、持続可能性を犯罪対策自体に内包させた仕組みの構築。第五に、PDCAあるいはSARA（Scanning, Analysis, Response, Assessment）と呼ばれるマネジメント・サイクルを踏まえた犯罪対策の改善・向上。これはおそらく政策評価を効果的なものにするというのと同じ視点であると思えます。第六に、リスクコミュニケーションツールとしての犯罪統計等の活用という括りでございます。

以下では、この六つの基本事項のうち、時間の制約もあり、安全と自由の問題と犯罪統計等の活用について、それぞれコメントしたいと存じます。前者は、本日のテーマを論ずる上での最重要論点であり、後者は提言の新しい視点です。

ア「安全」と「自由」

まず、安全と自由についてですが、安全と自由は好んで議論される論点として、2003年の行動計画、2008年の行動計画でも取り上げられています。安全と自由の関係について、2003年の行動計画においては「安全なくして自由なし」という、いわゆる安全の中の自由の法理に基づき、安全の条件の下に自由を考えるという議論で整理されております。行動計画の2008では、『安全』は『自由』の条件であり、『自由』は『安全』の目的として重要であり、相互に依存している中で『安全』と『自由』の両立にはコストがかかり、その線引きには国民的合意の形成が必要である」という前提認識の下、旧計画の基本的な考え方を維持しつつ、安全と自由の緊張関係に配慮しながら各施策を考えることとされています。

今回の提言もこれらの延長線上にあり、犯罪対策においては安全と自由のバランスを考慮しつつ、双方が両立するような着地点—(win-winの関係)—と書いていますが—そういう着地点を目指すことが不可欠であると結んでいます。

若干のコメントを付けますと、ここで主として念頭に置かれておりますのは、予防的な措置についての議論だということです。安全と自由のバランスは、事前(犯罪予防)と事後(発生後の対応)のバランスと重なっているところがあり、特に、予防のための措置は安全を向上させ、国民が安心して自由に行動できる範囲を広げる一方で、当然、その性質上、犯罪発生後の措置に比べてより広い範囲の国民の自由に対する一定の制約を伴う可能性があるということです。提言では、この後御紹介する秩序違反行為をも射程に入れた犯罪ないしその前段階的行為に対する積極的な関与についても議論しております。提言では予防的介入として論ずるとされている(第3章B)のですが、具体的には、社会的リスクとしての軽犯罪や秩序違反行為、条例で規制されている行為等、必ずしも犯罪に至らない行為(広く「放っておくとゆくゆくは犯罪につながるので早いうちに芽を摘んでおいた方が良い行為」、「国民に不安を与える行為」等)への対策として、従来とは異なった角度から議論する必要があると述べております。

ただ、ここでは我々は予防的な介入について、提言の(注44)でも触れていますが、二つの対立する立場があることも常に考慮に入れる必要があるという議論もしました。すなわち、抽象的な危険の段階における行政の予防的介入に関し、警察法領域におけるリスク、危険に対する予めの配慮には、何の責任もない者を潜在的犯罪者、侵害者と決めつけてしまう危険がいつもつきまとうため、慎重な法理論の検討が不可欠であるという主張・見解が一方にある。しかし、こうした主張・見解に対しては、そもそも国家、地方公共団体は何のために存在するのかという根本問題に立ち返るとき、必要な警察権の発動が躊躇されるいわれはないという立場もある。この二つの立場を念頭に置きながら、安全と安心のバランスをいかに取るか議論をしたというわけでございます。

もともと、私個人は、軽犯罪のうちに犯罪の芽を摘んでおこうという場合の予防と、警察が個人情報と秘密裏に収集する場合の予防を同一のレベルで論じてよいのかという問題もあるのではないかという意識を持っております。おそらく、予防的介入については犯罪の種類にもよるでしょうし、侵害される法益を支える憲法上の権利にもよるので、今後、更に守るべき法益を類型化するなどして議論を深める必要があるかと考えています。

例えば、テロとの戦いは先進国に共通の今日的課題であります。一方で情報通信技術の進展、犯罪のグローバル化という事実、他方で個人情報の保護、プライバシーの保護という国民の人権につながる要請が対立しているわけです。この分野は、例えばアメリカに比べて人権に厚い議論をするというEU内部でも実は議論が対立しています。全体として見れば、最小限の蓋然性があれば具体的危険を肯定するという方向に議論は動いているような気がします。私見では、やはり実体の部分で価値観の違いがあればそれをする、つまり、対立をほぐす手段として国民合意の下での手続、実体をする手続が重視されるべきではないかというところを改めて考えてみる必要があるのではないかと考えている次第です。

イ 犯罪統計等の活用

次に犯罪統計等の活用ですが、リスク分析との関係で言いますと、リスクコミュニケーションというのは警察行政の分野においても他の分野と同様、「リスク、リスク関係因子、認知されたリスクに関し、リスクアセスメントを行う者やリスクマネジメントを行う者、そして、国民、住民、学会、その他利害関係者の間で、リスクアセスメントの結果や決定したリスクマネジメントの根拠に関する説明を含め、一つのリスク分析の過程

全体で情報や意見を相互に交換することである」と言われます。おそらくEU的な定義ですが、こういう場面で統計というものも活用すべきではないかということです。

我が国の場合にも、既に2007年に統計法が改正されておりまして、その趣旨は社会の情報基盤として統計を位置付けるというものであります。情報の利用も大事だという方向ですが、警察統計についても妥当するところがあるのではないかということです。

もちろん、当然のことながら警察の保有する犯罪統計等は犯罪及びこれに対する捜査活動を数量的に把握するためのものであります。警察実務上の妨げとなることがないように留意する必要がある、その点からの制約はあるわけです。

しかし、そうした制約の中でもできることはあるはずだというのが提言での議論でした。例えば、本提言の資料6（暴行・傷害罪における女性・高齢者・児童の被害〔全体及び住宅内〕について）、資料7（ストーカー事案及び配偶者からの暴力事案について）のような数字を社会に対して示すことは効果があると考えたわけです。提言の52頁から54頁のドメスティック・バイオレンスに係る数字などは、実態を雄弁に物語っているわけです。こういう数字に語らせることが、リスクアセスメントの結果や決定したリスクマネジメントの根拠に関する説明を含め、リスク分析の過程全体で、先ほど申し上げた情報及び意見を相互に交換するということが有益なのではないかということです。

（二）これからの犯罪対策の方向性

次に、「総論の二 これからの犯罪対策の方向性」に入りたいと思います。提言では、従来なされていた犯罪の環境に係る要因に着目したアプローチ、すなわち携帯、インターネットやクレジットカード、ATMの普及、サイバー空間における匿名性といった要因に着目したアプローチに加えて、新たに二つのアプローチを付加しております。一つは、先ほど既に触れましたリスク対策論。犯罪対策を社会的リスク対策と捉え、そのリスク低減のために秩序違反行為をも射程に入れて、犯罪ないしその前段階的行為に対する積極的な関与の在り方について検討する。その際、関与の主体を警察に限らず事業者による自主規制、行政的手法を含む、そういうアプローチです。

もう一つは、「場」。家庭でありますとかサイバー空間という場に着眼したアプローチです。従来のように、個別の犯罪、罪種、保護法益に着目するのみならず、例えば弱者を生みやすく、犯罪を発生・継続させやすい場に着眼した横断的な対策を検討する必要があるというものでございます。

ア 「場」（家庭・サイバー空間）への着眼

先ほど予防的介入については触れましたので、ここでは場に着眼したアプローチについて少しだけ紹介しておきたいと思います。提言の注書き（14頁・注30）にもありますように、弱者を生みやすく、犯罪を発生・継続させやすい場に転化し得るという着眼点において、そういう共通性を有するという意味での場への注目は、例えば同じく学校でありますとかスポーツ活動集団等にも注意を向けようという犯罪対策における問題発見的な機能を有しているのではないかと思います。

次に、家庭とサイバー空間の場としての異同についてですが、これはやはり家庭は私的領域であり、サイバー空間はもはや私的領域ではないことはほぼ意見の一致が見られる。そして、その領域の広がりについてもハーグ条約の国内実施法—子どもの奪取です—に見るように、確かに家庭も国際的な広がりはあるのですが、それはサイバー空間のような意味での広がりではないわけです。しかし、公的関与からは隔絶されるべきものであるという理念を貫くことが実態に合わない面が生じてきているという点では、まだある程度の共通性を持っていると思います。

イ 家庭という「場」への対応の在り方

介入に対する国民的合意について言いますと、サイバー空間よりも家庭に対する介入の方が合意を得やすいというのは御承知のところかと思えます。要するに、ここでは家庭という場については、問題解決能力を失いつつある場であるということが前提になっております。提言にあるように、家庭内で発生するこれらの問題については、これまでの刑法の適用や逮捕等の介入の観点からは、家庭内の事象に関して法令行為・正当行為や親族相盗例に該当するなどとして相対的に適用を控えることが許容されてきたわけですが、そうした犯罪者の処罰に向けた手続としてのみ位置付けている刑事訴訟法の枠組みのみでは対応が難しい面があるのではないかと。真の意味で被害者を守り、被害者の安全を確保するためには、加害行為発生に際しての一時的な警察の関与・介入のみでは十分ではなく、むしろ関与等の後の加害者の更生のための治療的介入あるいはフォローアップが重要であるということです。

ウ サイバー空間の特性

サイバー空間についても少し触れておくこととしたいと思います。まず、提言から抜き出してみますと、安全・安心との関係では、サイバー空間における犯罪トラブルの増加の背景として、に、サイバー空間では何をやってもいいという認識の歪みがあることが指摘されています。リアルとバーチャルが同一化してきたとはいえ、この認識の歪み自体はまだ存在しており、その結果、サイバー空間が犯罪を発生・継続しやすい場とさせているのではないかとということです。特に、サイバー空間においては、空間的に無限定であること等により、サイバー犯罪の国際化と被害・影響の拡大、捜査の困難化がもたらされており、捜査や対策に当たっては国際的な主権間の調整と連携が不可欠となっている点にも留意が必要かと思われま

一方、サイバー空間においては、人々の行動の履歴が残ることや、犯罪の痕跡が事業者の管理下に集中する点について、リアルな空間には必ずしも当てはまらない特徴もあるとの指摘もなされています。しかし、注(17頁・注35)で若干触れていますが、後者の痕跡という点において、最近事情が変わってきています。平成23年度総合セキュリティ対策会議の報告書にも記されておりますが、オニオン・ルーティングと呼ばれる分散型の匿名化技術が用いられていて、すなわち平たく言ってしまえば足跡を追うことができないと考えざるを得ない状況が出現しているわけです。これも今後の大きな課題であろうかと思料するわけです。

エ サイバー空間という「場」への対応の在り方

サイバー空間の問題につきましては、一昨年の本学会で四方光会員が「サイバー犯罪の現状と捜査遂行上の課題—不正アクセスを中心に—」というテーマで現状と対策について論じておられるところですが、本提言では以下のような点を指摘しております。若干のコメントとともに御紹介したいと思います。

第一に、人々がインターネットの中、あるいは町中にあふれるセンサー網の中で個人データを取得され、またSNSや携帯端末で自ら情報を発信している、簡単に言ってしまえば人間自体が情報端末となっている、そういう社会ではリアルとバーチャルの区別はなく、そのような世界としてルールを形成する必要があるということです。

第二に、提言は、サイバー空間においても実空間と同様に利用者の規範意識の構築、秩序違反行為も射程に入れた犯罪ないしその前段的行為に対する積極的な関与を含めた対策を展開することに意味があるとしています。これは、先ほど触れました四方会員が主張されるように、いわばサイバー空間の割れ窓理論に着目しているわけです。サイバー空間の割れ窓を防ぐことは、サイバー犯罪の抑止、サイバー空間上の規範意識向上にとって重要であり、事業者や一般ユーザーの規範意識の向上にも大きな影響を及ぼすというものです。

第三に、第二の点とも関連しますが、この領域における自主規制の重要性と自主規制ルール作成手続の重要

性があるかと思えます。提言は、警察の取組のみならず、民間事業者や団体の協力が不可欠である。とりわけ、通信の秘密等の観点も含め、事業者による自主規制の意義は大きく、自主規制を広く促進させる点からも、その公正性・透明性が求められている。

したがって、自主規制の基準についての検討は業界のみに任せるのではなく、事業者以外の様々な利害関係者をも含めた適切な連携や関与が必要であると述べております。若干のコメントをお許しいただくならば、自主規制と言っても、文字どおりの業界団体の自律に委ねられているもの、業界団体と行政等との関係者の協働によるもの、そして行政官庁の掌の上にある自主規制等様々ですが、我が国の場合、自主規制というのは行政指導と併せて語る必要があります、サイバー空間は、どちらかと言うと協働タイプの自主規制にならざるを得ないと思われるわけです。

とはいえ、EU等でも言われておりますように、基本的なルール、法律があってプラスアルファの自主規制、法律の枠組みに自主規制を加えることこそ効果的なのではないかという議論も忘れてはならないのではないかと思います。

第四に、サイバー空間では、今申し上げたように、公共性を踏まえた何らかのルールの形成と共有が必要と考えるわけですが、サイバー空間のルールというのは時空を超えますから、国際的なルールが必要となるという面を有しております。したがって、我が国としては国際的ルールがこういうレベルにあるのだということを国民に客観的に示し、そして国際ルール形成にも積極的に参加するということが肝要であると考えています。

(三) 犯罪被害者（潜在的被害者である「弱者」を含む）及び加害者に対する社会全体での対応

提言は各論として、第3章のCにおいて、「潜在的被害者である弱者を含む犯罪被害者及び加害者に対する社会全体での対応」という見出しの下に、事前や事後の観点から再犯者を生まないための施策と、被害者のための安全・安心な場所の確保について触れております。刑事政策のことは後で川出先生から補充していただくとして、ここでは事前の場でも事後の場でも情報の共有が重要であり、連携に当たって必要な情報を共有する際には、各関係機関において情報の取得のみならずその保存・管理行為についても適切な仕組み（目的外利用等の防止・確認のための仕組みを含む。）を担保すべきであるという点を挙げておきたいと思えます。要するに、きちんと守られる仕組みがあって、実際にも守られるということで国民の信頼感が上がるのではないかと思います。

(四) 取組主体の役割と相互連携の在り方

ア 各主体の意思共有と多様な知見の結集のための場の構築

次に、取組主体の役割と相互連携の在り方ですが、取組主体が多様であるということを前提とすると、広く犯罪対策に取り組む主体からの知見を結集し、検討と意思共有を図るための場が必要となります。

例えば、関係省庁、地方公共団体、経済界、労働界、被害者支援団体、研究者等による協議体（フォーラム）を創設する。これが可能な限り制度的枠組みに根拠を持つということにより、国の政策に反映されることが望ましいというふうにまとめています。

イ 情報共有のための仕組みづくり

ここでコメントしておきますと、提言でも度々情報共有施策という言葉が用いられていますが、特に地域住民・ボランティアに関連して申し上げます。地域住民・ボランティアについては、既に田中法昌会員が主張されておられるように、参加型の犯罪予防が重要と考えるものですが、そうした地域における住民参加型施策の場合には情報共有が一つの課題ではないかと私は考えております。

提言は、多種多様な主体が有機的に連携するためには情報の共有が必要であり、現行法制でも不可能ではな

いが、過剰反応的な対応により積極的な情報共有が図られているとは言えない状況にもあるということを述べています。これが現状認識です。

これに関連してコメントすると、国民の意識への適切な対応の必要性について議論する必要があるということです。いわゆる過剰反応の原因について、私なりの理解を申し上げますと、個人情報保護法というのは個人情報の取扱いを通じて何らかの権利・利益を守る制度であり、つまり個人情報の取扱いを通じて守られるべき利益があるということを意味します。それがEUでは基本的人権レベルのものであり、アメリカでは人権とは呼ばないものの重要な利益として把握されているわけです。しかし、日本では取扱いを通じて何を守るのかについて国民の間の議論がないために、あるいは意識されていないために、個人情報それ自体を守ることが自己目的化して過剰反応につながっているのではないかと考えるわけです。

したがって、地方分権の下での情報共有施策についても、地方公共団体の例えば情報公開・個人情報保護審議会の一層の活用などを考えていく必要があるのではないかと思うわけです。多くの地方公共団体の条例では、審議会が事前に典型的に同意を与えれば、本人の同意がなくとも第三者提供を認めているわけですから、そうしたところで犯罪対策の必要性を御理解いただくというような施策が必要なのではないかと思います。警察と学校との情報交換の事例のように、様々な議論が出るとは思いますが、粘り強く理解を求めると考えるものです。

それから、レジュメにございます情報提供者へのフィードバックの在り方というのは、要するに国はいろいろな情報を取得しているわけですが、フィードバックをして相手に納得していただくことが新たな情報の取得や次の分析につながるであろうという意味です。

ウ 「制度枠組み」の検討

次に、行動計画と新たな枠組みについてお話いたします。提言では、D「犯罪対策の主体と相互連携」の最後のところに「『制度枠組み』の検討」を掲げています。

① 現在の枠組み

現在の枠組みは政府の犯罪対策閣僚会議決定である2003年の行動計画を受けて策定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」であり、この行動計画の成果の一つが刑法犯の認知件数等の減少であるということは冒頭で申し上げたとおりです。

既に御承知のように、政府はこの5月28日（2013年）に犯罪対策閣僚会議で本年12月を目途にまとめる新たな行動計画に向けた基本方針を決定しております。その概要によれば、2008年の行動計画に基づく各種施策の推進により一定の治安の改善は見られるものの、サイバー犯罪、サイバー攻撃、国際テロや組織犯罪の深刻化等の治安上の重大な脅威に直面していること等を踏まえ、「世界一安全・安心な国、日本」を作り上げるための新たな行動計画を策定するとしており、重点取組分野は、世界最高水準の安全なサイバー空間の構築、犯罪やテロに強い社会の構築、治安基盤の強化となっています。五年を区切りに新たな計画を策定するという手法は、時宜を得た対策が打てるという意味で非常に優れたものであると思います。

② 新たな枠組みとしての「基本法」

ただ、研究会の提言は、もう一つの枠組みとして基本法という枠組みがあることを示唆しております。冒頭で述べましたように、リスクアセスメントの観点からの選択肢、メニューの提示ということであって、マネジメントの観点から、現時点で、あるいは将来的にこの基本法をどう考えるかというのはまた別の問題であるということは承知した上で検討課題を示したものである、と御理解いただければと思っております。

提言で行動計画について述べている部分は、私の専門である行政法の観点から申しますと、法律の留保論で

ございます。法律の根拠なく行政がやれるのはどこまでかという問題です。すなわち、行動計画は法的授權に基づくものではないということであり、また、行政に関する内閣の統合調整機能に基づく場合には、中央省庁の施策を対象とするものであって、地方公共団体や民間団体は直接の射程の外に置かざるを得ないということなどをどう考えるかという問題です。

いわゆる本質性留保とか重要事項留保は一ドイツでの通説であり、我が国の自治体でも条例にこの考え方を示すところがありますが一国会制定法の必要性を権利利益の侵害という観点ではなく、民主的な正統性という点から考えるものですが、その観点からは、今や犯罪対策は国民・社会にとって最も重要な施策の一つであると言えるが、そうした施策の基本理念を国民の代表機関である国会が全く関与せずに決定して良いのかとの問題があるという観点からの議論です。

もっとも、提言の言う『安全』と『自由』のバランスを取りつつ双方を両立させるものであることが不可欠である。特に、国民の自由の制限は個別の法律によることが原則であり、犯罪対策に関しても一定の制約が必要である点で例外ではない」という部分は侵害留保的で、個別法が必要という認識ですので、行動計画であっても基本法であっても同じことであると言えます。結論として、提言は、「これらの面を踏まえ、犯罪対策の枠組みは国民・社会として国民の代表機関たる国会における適切な議論を経て、自らの選択で決定すること。すなわち、法的枠組みに基づくことが望ましいと考えられる」というもう一つの選択肢を提示したわけです。

(五) 各種統計等の犯罪対策への活用

基本法についてはもう一言、最後にコメントするとしまして、提言の御紹介の最後としまして、各種統計の犯罪対策への活用について触れている点を挙げておきたいと思います。総論で触れた部分と重なりますので、ここでは詳細は省略いたします。

三 提言の意義と今後の課題

さて、最後に、提言の意義と今後の課題ですが、この提言書には、これからの安全・安心社会を目指して何ができるだろうかという問題発見、問題提起的な部分が多くあります。その一つが、先ほどの基本法的な枠組みであり、あるいはレジュメに書いた二一世紀型の犯罪と、それに対する安全・安心ということですが、これらについて述べておきたいと思います。

(一) 基本法という枠組み

まず、先ほど言及した基本法ですが、提言には基本法の定義が書いてあります。

提言では、「一般的に、基本法とは、①国政に重要なウェイトを占める分野について、②国の制度、政策、対策に関する基本方針・原則・準則・大綱を明示したものであり、③憲法と個別法の間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしていると言われる」としております。

基本法というのは重要な施策の全貌を提示する機能、あるいは統合化の機能を持つものですから、格調高く前文を掲げるものも少なくないわけです。

しかし、実質的に見れば、基本法は各省に分かれた施策の統合のための法技術とも言え、こちらの側面からも基本法について検討する必要があると思います。さらに、地方公共団体、自治体との関係では、生活安全条例の存在も考えなければならないと思います。

それから、提言にあるように、「基本法に多く見られるような抽象的・一般的責務規定から国民の具体的な法的義務を導き出すことには慎重となるべきであり、国民に具体的な法的義務を課したりその権利を制限したりすることが必要な場合には、あくまで個別法によるべきである」というのが、ほぼ一致した学説であるとい

う点にも留意する必要があるかと考えます。基本法というのは、教育基本法を第一号といたしまして、2013年3月11日現在で40本あります。いささか玉石混交の感がないわけではなく、安易に作られ過ぎているという批判や省庁横断的でないという批判もあります。

一方、政府内部を越えて立法、司法府に対する規範的な効果を及ぼすのは基本法であるというプラスの評価もあるわけです。いずれにせよ、基本法の制定に当たっては、何を目的とするのかという、すぐれて戦略的な判断から考える必要があるかと思えます。つまり、国民に対するインパクトを重視するかどうかということにもよるでしょうし、犯罪対策の面では将来の課題となるかもしれませんが、「安全と自由のバランスを取りつつ、双方を両立させる要としての役割」という観点から議論を深めておく価値はあるかと思えます。

(二) まとめ～二一世紀型の犯罪と安全・安心の論争点の止揚（アウフヘーベン）に向けて～

最後になりましたが、お配りしている年表について、1963年から見ていただきたいと思えます。1963年というのは吉展ちゃん事件の起こった年だということをここで改めて思い出しましたが、そこから50年の主な施策を並べてみたものです。私の問題意識を示すものです。

この年表から見て取れるのは、戦後の警察は活動の中心を犯罪捜査に置いていたということでした、これは、1963年、1970年、1980年、1986年、1989年と、五次にわたる刑事警察強化要綱からうかがえるところです。これに若干の変化が見えるのが20年前、1994年の生活安全局の設置であり、1996年には警察庁被害者対策要綱、2000年のストーカー規制法等の施策ではないかと思われまふ。そして、この間、その時々的重要な対策、例えば1997年の薬物乱用対策のようなものを挟みながら、1995年の内閣府銃器対策本部設置以降、犯罪対策閣僚会議にまでつながる、国を挙げての犯罪対策という流れになっているように思われまふ。

2003年の行動計画、2008年の行動計画は、国を挙げての犯罪対策の要となってきたわけです。これに2013年の行動計画が加わる。この種の年表に、将来、基本法的なものが加わるのか、あるいは新たな技術的なものが加わるのか、今後注目したいと考えております。

最後の「二一世紀型の犯罪と安全・安心の論争点の止揚に向けて」というところですが、この二一世紀型というのは私が勝手に付けた言葉で、研究会の言葉ではありません。二一世紀の技術を利用した二一世紀的な国際的な広がりを持つ犯罪、例えばサイバー空間の犯罪が代表であり、2013年の行動計画に向けてでも最重要課題とされております。このほかにも、先の年表で言うならば、二〇世紀の終わりの1999年の通信傍受法、あるいは不正アクセス禁止法等が関連するわけです。あるいは2007年の犯罪収益移転防止法等を含めることも許されるかもしれません。

私がこうした犯罪や対策を二一世紀型と申し上げたのは、これらの対策を考える際に、その道具立てとなる法理論が二〇世紀的ではないかという意味も含んでおります。つまり、リスクの概念、危険の概念、予防の概念、憲法上の諸権利との調整など難しい課題を含んでおりますが、これまでの枠組みをもう一度見直す必要があるのではないかということを感じたわけです。

その際の基準はもちろん自由と安全のバランスです。提言の、「犯罪対策においては『安全』と『自由』のバランスを考慮しつつ、双方が両立するような着地点（win-winの関係）を目指すことが不可欠である。このようなバランスの在り方については、警察等の公的機関だけが一方的に決めることは適当でなく、関係者による継続的な検討と意思の共有を図り、広くかつきめ細かく国民の意思を反映できる意思決定の在り方を模索して、民主的正統性の明確化を図るとともに、人権の保障に十分配慮することが求められる」の部分が重要であるわけです。「言うは易く行うは難し」であり、確たる成案があるわけではないのですが、それでも法的枠組みを横に置いて介入の事実だけが先行していくのは、必ずしも国民にとって好ましいことではないと思うわけ

16 「これからの安全・安心研究会提言とその意義」

です。例えば、実体における価値観の対立は、先ほど申し上げたような手続の充実によりしていくというような手法、手続的法治国の立場について議論を深めてみることも一考に値するのではないかと思う次第です。

以上で報告を終わらせていただきます。御清聴ありがとうございました。(拍手)

<警察政策学会総会シンポジウム>

日時・場所：平成 25 年 7 月 3 日・グランドアーク半蔵門

[パネルディスカッション]

これからの安全・安心～新時代の「世界一安全・安心な国」を目指して～

コーディネーター

横内 泉（警察政策研究センター所長）

パネリスト

山田啓二（京都府知事、全国知事会会長）

御厨 貴（東京大学名誉教授、東京大学先端科学技術研究センター客員教授）

川出敏裕（東京大学大学院法学政治学研究科教授、これからの安全・安心研究会委員）

坂口祐一（日本経済新聞社論説委員兼編集委員）

樋口建史（前警視総監）

藤原静雄（中央大学法科大学院教授、これからの安全・安心研究会座長）

（目次）

「これからの安全・安心」 山田啓二

「安全・安心」とは何か～二度の出会い 御厨 貴

討論① 今の安全・安心をどう見るか、これまでの 10 年を振り返って

討論② これからの安全・安心に向けた課題について

討論③ 取組主体の役割と相互連携の在り方について

質疑応答① 安全・安心に関する「京都ならではの」配慮は？

質疑応答② 政治理念への理解と協力を得るための「要」は？

「これからの安全・安心」 坂口祐一

「これからの安全・安心」 樋口建史

討論④ 新たな形態の犯罪への対処の在り方について

質疑応答③ 「場」への着眼を通じて見えてくるものは？ 着眼の意義は？

討論⑤ 再犯の防止、犯罪脆弱者への対応の在り方について

討論⑥ 犯罪捜査、刑事司法の在り方について

討論⑦ 情報発信の在り方（報道の課題を含む）について

質疑応答④ 提言から外れているが、他の重要な課題もあるのではないかな？

質疑応答⑤ 自由と安全のバランスについて、手続面のみならず、組織法的統制の充実も考えるべきではないかな？

質疑応答⑥ 「事前と事後」、「ソフトとハード」のバランスを論じる意義は？

最後に

（なお、配布資料等は、紙面の都合上、一部割愛）

横内 本日は、提言の意義につきまして、初めに研究会の座長であり警察政策学会副会長でもあります藤原静

雄教授から御講演をいただきましたが、このパネルディスカッションは、提言の内容も踏まえながら、現代の安全と安心の在り方について、地方自治、学界、メディア、警察実務の各方面を代表する有識者による多角的な議論の行うことで、新たな時代の「世界一安全・安心な国」の構築を促す大局的な指針を見出そうという趣旨の下、開催いたしたいと考えております。

進め方ですが、最初にお二人のパネリストの方にそれぞれのお立場からの御発表をいただいた後にパネルディスカッションを行います。そして、休憩を挟みまして更にお二人のパネリストからの御発表をいただいて、会場からいただいた御質問を踏まえながら、ディスカッションの続きを進めてまいりたいと思います。

まず、山田知事、御厨先生の順に御発表をお願いいたします。

「これからの安全・安心」 山田啓二

一 京都府における犯罪の状況

よろしくお願ひいたします。まずは、京都府の情勢を御説明しながら、京都府がいかに安心・安全について考えているかについてお話をさせていただきます。

お手元にグラフをお配りしております（「京都府の刑法犯認知件数推移状況」）。京都府もご多分に漏れず、平成の一桁（7年）から平成14年のピークに向けて急激に犯罪が増加しました。10年足らずの間に、犯罪が倍になり、6万5千件まで一気に増えました。

このピークである平成14年、私が知事に就任しまして、「これは大変なことになっているな」と思い、ここから警察と知事部局が真剣な議論を行いまして、一定の成果を上げてきたということについて、お話をさせていただきます。

平成14年以後、犯罪は減りまして、平成24年には半減しましたが、これは全国でも同じような傾向であります。各地域が犯罪の多発に対して危機感を持って取り組んだ現れであります。

ただ、京都には特徴がありまして、最初はあまり減っていなかったのですが、途中からかなり急に減っていきましました。ここ数年の減少は大きく、平成20年から24年までの犯罪の「減少率」34.6パーセントは、全国第二位です。ですから、ゆっくり減って、次第に加速化してきたという形の減少です。

もう一つの特徴は、京都府は政令指定都市を抱える日本一の観光地、大都会でありまして、「犯罪率」が高く、ずっと46位でありました。ワースト一位は隣の大阪であります。ところが、大阪が「犯罪率」を急に減少させ、追いついてきてまして、47位へ下がってしまうというところまで来たのですが、そこから頑張っって、現在はワースト9位まで改善されています。

二 犯罪の状況を踏まえた意識改革

本日は我が京都府警察の本部長さんもわざわざ休暇を取って来られていますので、言いにくいのですが、藤原先生のお話にもありましたように、警察が最初に必ず言うのは、「検挙率」でした。いつも「今年の検挙率はこうです」から始まっていました。一般行政部局からすると、検挙率よりも問題なのは「犯罪率」です。犯罪を発生させてしまえば行政としては負けではないか。負けを補うのが検挙率でしょ。だから検挙率は二番目に来る話ではないのか。なぜ、最初に検挙率のことを言うのか。「犯罪率」が最初にくるべきではないのか。というところから警察との議論を始めました。

京都では、28年間にわたりまして革新府政が続いた関係もありまして、知事部局と警察が議論をする素地がありませんでした。

議論を始めた当初は、警察の反発もありましたが、犯罪が倍に増えている中で、両者が話をしなければいけないと思い、一生懸命、議論しました。

府民からの期待が大きいものは二つあります。一つは、治安。一つは、教育であります。ところが、両方とも、知事の権限からすると、非常に制限されています。

そこで、知事部局と警察がいかに連携して、安心・安全に取り組めるかということを議論しなければいけない。

三 府民力の結集と警察力の強化

(一) 警察署等の再編整備

最初に議論となりましたのが、警察署と交番の問題であります。それまで、警察と知事部局が疎遠であったことから、警察署（の施設）が非常に悪かった。改築問題がありました。そのときに、私どもが言いましたのは、警察署の役割は一体何なのか。一番大切なのは、地域と一体化していくこと。地域の護りの要として警察署があり、その最前線に交番・駐在所がある。警察署については、どうすれば一般行政と一体化できるかを考えるべきではないか。例えば、京都市内であれば、（再編前は）11行政区に対して、13警察署がありました。しかしながら、下京区には警察署が三つ、中京区には警察署がない。左京区には二つありました。

私の警察に対する提案は、警察署（の管轄）を行政区と合わせるべきではないか。行政区と合わせることによって、警察の活動と行政の活動の整合性を取るべきではないか。

これに対して、警察側は、警察の機動性を増すために交番・駐在所を減らしたいという考えでありました。しかし、私は、地域の最前線の護りは交番・駐在所であり、検挙率よりも犯罪抑制のためには交番が必要であり、減らすべきではない、という立場であります。

これが最初の議論でしたが、結果、交番・駐在所の数は減らさない、警察署の配置を行政区に合わせることで一致し、結果的に31あった警察署が25まで減りました。最終的にはもう一つ減らす予定です。

今、中京区には、新しい立派な警察署ができております。

(二) 地域力・絆の強化～府民協働防犯ステーション～

（警察署の）人力的にも重みが変わってきています。平成16年から平成20年までの警察職員の定員の変化を見ますと、警察署では24人しか増えていませんが、交番・駐在所は151人増えています。交番相談員も100人くらい増やしており、現在136人います。交番・駐在所は250人くらい増えたこととなります。こういう取組をしていき、更に、交番・駐在所を中心に地域の安心・安全の拠点にするために、「府民協働防犯ステーション」というもう一つの名称を付けて、ここを府民の防犯活動の拠点にしてもらいたい。今年中に全交番・駐在所に整備される予定です。正直なところ、（活動内容には）濃淡があり、積極的に活動しているところと、少し心許ないところがありますが、基本的には、全小学校区に設置している「安全安心子ども見守り隊」を中心として、交番・駐在所を結び付けていく防犯ステーション化を果たしていく。どの協働防犯ステーションにも少なくとも4～5の団体が入っており、一番多いところは、60超の団体が交番を中心に活動しています。そして、ヒヤリハット情報等安全に関わる情報を地域に還元していき、地域と警察との結び付きを徹底的に作っていくという方策を執らせてもらっています。犯罪が倍になったからと言って、警察官を倍にはできない。そのときに一番感じたことは、地域における防犯力が弱まっているのではないかということです。

これは警察行政だけではなく、全ての面で現れているのではないかと考えています。今まで、地方公共団体が前提としていましたのは、非常に結び付き・絆の強いコミュニティでありまして、それを中心として、町内会や自治会が活動をして、それが暗黙の了解のように行政の基盤を支えておりました。しかしながら実際は、都市化、

団地化、核家族化が進む中で崩れていき、都市においては、非常に大きな問題を発生させていった。

これは、安心・安全に一番顕著に現れたと思います。また様々な問題、家庭の問題、児童虐待とか、昔の大家族の中では起きにくいような問題が、核家族の中では起きている。こうした状況を踏まえたときに、家族の力を増すことは、なかなか簡単にはいかない。地域の力、絆を強めていかなければならない。これが私の一番大きな目標でありまして、地域力再生運動にも取り組んできたところですが、これは時間がありましたらお話しします（→討論②参照）。そうした中、警察も地域力を高める一番大きな「場」と位置付け、「府民協働防犯ステーション」を設置したのです。

それに加えて、先ほど藤原教授のお話の中で、「場」という話がありました。家庭という場—これは地域で見守る。学校という場—これは、京都ではもう一つ問題を抱えておりまして、平成 23 年に刑法犯検挙少年の人口比（人口 1000 人当たりの検挙人員）ワースト一位になってしまいました。また、再犯者率も全国三位という状況ですので、学校のスクールサポーターを平成 20 年の 10 人から平成 25 年の 42 人へと全国トップレベルに増やしました。こうして少年非行にも対応する手を打ち、大きく改善されつつあります。

（三）ワンストップサービスの実施

家庭という「場」に対して行政は、実に縦割りになっておりまして、厚生労働省の補助基準によりますと、子どもは児童相談所、DVは婦人相談所。補助金も、施設もそれぞれ違う。これを一体化し、子どもと婦人に対しても、ワンストップサービスを実施したいということで、「家庭支援センター」という形で、東山警察署の敷地内に設置しました。それまでは、センターへ押し掛ける者がおり、大変危険な状況もありましたが、さすがに警察署との二枚看板になりましたから、押し掛けて来る者もいなくなりました。ここでもワンストップ化を児童と婦人で回ることによって対応していますが、今後、地域の見守り力を付けることが一番大きな課題と思います。

（四）サイバー犯罪対策

次に、サイバーの問題では、平成 23 年、京都府警察にサイバー犯罪対策課を全国で最初に設置しました。サイバー空間における違法・有害情報の排除は、全国一の実績を持っているところであります。

四 今後の治安対策について～「伴走型支援」～

これからどうしていきたいかということですが、できる限り、一般行政と警察、更に地域の絆の一体化を進めています。それだけでは全てを賄い切れない状況が出てきています。例えば、引きこもり、非行少年の立ち直り、DV問題等については、寄り添って対応していく「伴走型支援」をしていかないと、深刻化し、解決に至らない問題となっています。

京都のやり方は、いつもオールインワン、ワンストップということを心がけていまして、全てにチーム制により対応しています。例えば、少年非行や立ち直り支援では、スクールサポーター、警察、教育委員会、弁護士などがチームとなり、高齢者向けの詐欺では、消費生活安全センターを中心に、チーム制で行動して、伴走型支援を行っています。

一方では地域力を増して基盤を高め、「場」においてはそれに応じて対応し、特に複雑な問題については伴走型支援を行うことによって、安心・安全をしっかりとつくり続けていきたいと思っているところであります。

やはり、安心・安全というのは、地域の要でありますし、地域に安心・安全がなければ、全ての行政はうまくいかないと思っておりますので、これからも警察の皆さんと手を取り合いながら安心・安全の京都を目指してまいりたいと思っております。

「安全・安心」とは何か～二度の出会い 御厨 貴

私自身は刑法の専門家でも何でもございませんが、主に今回のテーマである安全・安心ということから少し話を膨らませて、お話をしようというのが今日の目的と考えております。

一 東大先端研「安全・安心と科学技術人材育成」

私は、東大の先端科学技術研究センターというところで、2003年度から2007年度まで五年間、文部科学省の科学技術振興調整費をもらって、安全・安心と科学技術の人材養成というコースを担当しました。

当時、一番問題になっていたのは、消費財と言いますか、消費者が一番すぐ手にするあるいは口にする、そういった、牛肉等の食材等々が非常に危ないと思われるような出来事がたくさんあり、製造過程で原料の消費期限が一体守られているのかどうか、内容について書いてあるものとその内容が本当に一致しているのかどうか大手乳業メーカーや老舗和菓子店等いろいろな食品メーカーがやり玉に挙げられるということがありました。大体二一世紀に入るあたりから、私がちょうど人材養成を担当した頃までそうした問題が巷でものすごく騒がれていて、そういうものを一体どうやったら我々は安心して食べることができるのだろうか、あるいは、そうしたものの安全性の基準というのはいくらだろうかみたいなどころから研究が始まりました。大量生産の時代ですから、スーパーマーケットに行くと、それが安全でないということになったら一体何を信用したらいいのかと、消費者の生活が脅かされる事態になるわけです。

しかし、客観的にこれを説明する人材が公務員の中にも、それからこれを報道すべきメディアの中にも欠けているということで、こうした問題に対し、我々は、科学技術の一種の専門領域を深掘りしていくような公務員の養成と、そうしたジャーナリストの養成をやらうじゃないかということで、この五年間にわたって、様々な学校（スクール）を作ったり、シンポジウムをやったり、あるいは現実に科学技術のインタープリターみたいなのを養成するというのをかなりやったわけです。

結果はどうであったかと言いますと、科学技術のリテラシーというのを客観的に、いわゆる学校を作って、それを広げていくというのはかなり難しい問題でした。つまり、科学技術は年々進歩するわけで、どの辺りまできちんと押さえれば報道ができるのか。あるいは、一般的な公務員の常識としてどの辺りの科学技術の専門的な知識を与えたらいいのか。最終的に、2007年度にこれが終わる辺りに僕がはたと気がついたのは、そういうものを与えるとか勉強してもらおうとかというのではなくて、多分、一番大事なものはその勘を養うことだろう。つまり、最新の情報を常に与え続けることなんかできませんし、それを常に勉強しろと言っても無理だ。ただ、「これは何かちょっとおかしいね」という、そういうある種の相場観のようなものをどうやったら感じてもらうことができるのか。最後はそういうところに向かったような気がいたします。最終的にこれが終わって報告書を出した時に担当者から言われたのは、「そんな相場観の養成だの勘の養成なんていうことを頼んだ覚えはない」と。要するに、「これは失敗したに違いない」と言われまして、「いやいや」と言ってそこでいろいろ抵抗したりしたのを覚えております。

二 東日本大震災復興構想会議 「復興への提言」

それが終わって、四年経ったところで実は、二番目の話に入りますが、東日本大震災が起きたわけですが、3・11。私はこの復興構想会議に関わったことから、また、安全・安心の問題をもう一度別の観点から勉強し直すことになりました。

(一) 大量死の時代の到来

3・11の時に起きたのは、皆様既に御承知のように、不合理あるいは不条理な事態で、ある日突然考えられもしない多くの人間が亡くなる時代が到来したという事実でありました。

大量死というものは、戦後も部分的には時々ありましたが、あれだけ大きな領域であれだけ多くの方が亡くなるということはほとんどなかった。ところが、2011年は、皆さんお分かりだと思いますが、実は日本列島は非常に大きな自然災害が到来することを否応なく認識する時代になった。最近でも南海トラフのことが出ておりますが、東京の直下型地震然り、あるいは東海地震然り、至るところにそういう問題が実はあるのだよと、そうするとそれが起これば今申し上げたように大量死ということがまた起きる。つまり、戦後、戦争がないということで大量死がなかったわけですが、戦争がなくてもこの国に大量死の時代がもう一度来るのだということは、あの時に強く認識したのです。

私は、3・11を機にいろいろな意味で価値観が変わるであろうと思いました。つまり、それまで長く続いていたいわゆる第二次世界大戦後、戦後というものが終わって、ここから震災後あるいは震災の最中、災後・災後の時代が始まるというふうはこの時代を名付けたわけです。

(二)「安全・安心」を実現するためには

その時に非常に感じたのは、今申し上げた安全と安心ということでした。実は、我々が前の人材養成のプロジェクトでやったときも、安全の定義と安心の定義というのを何とかしなくてはいけないということで、随分やったのです。しかし、最終的にどうも学問的にこれをきちんと定義分けするのは難しい。ただ、それを若干相場観的に言えば、安全というのはどちらかと言うと客観性を帯びたものであって、先ほど申し上げたような安全基準とか、あるいはそれによって安全性が保証されるとかという、向こう側にある話です。

一方、安心というのは、これはどうあっても現実の生活をしている国民の一あるいは「市民の」と言ってもいいですか一心の中の問題であり、心象形成の問題であるという話です。現実には安全と安心が本当はイコールになればよいのですが、そういう事態というのがなかなか起きないねと思っているうちに、実はこの3・11が起きたわけでありまして。

私は偶然にも復興構想会議の議長代理に任命され、それから三か月経った6月に策定した復興への提言、これはサブタイトルが「悲惨のなかの希望」となっておりますが、これの起草委員を務めたことから、こうした問題を考えざるを得なくなったわけです。

先ほど藤原座長の御報告を聞いていて、なるほどと合点がいったところが一つございました。それは、皆様がお作りになった研究会の提言の中で述べられていることと、私が復興への提言の中でやったことというのはどこか重なるところがあるなということです。

提言の概要として基本事項6点が書いてございますが、この基本事項の6点というのは我々が復興を行う時に考えたものと、完全に一致するとは申しませんが、かなり重なり合うという感じがします。

提言の中には、いろいろな問題が出てまいります。とりわけ藤原座長が語られた、「予防」ということ。予防効果というのが犯罪対策にはかなりあり、よって、事前ということが重要であって、そこでは住民参加型の予防という言い方をされたのが、私には非常に印象的でした。

我々が、今後起こり得る地震ないし自然災害に対してどう取り組むかという時も、我々が強調したのは、「これからは防災ではない、減災である」、つまり、災害を減らす方だということでした。つまり、防災というと、国が何から何まで全部やって、住民は国がやったことを見ていればよろしいという話になりますが、それはもうとてもできない。先ほど山田知事がおっしゃったこととも重なりますが、「地域力」により、現実には地域の住民がある程度以上の公共への献身ということをやってもらわないと、今後の災害というものは防ぎ得ない。これが

我々のあの当時出した、本当に切羽詰まった結論でした。

減災ということを私たちの提言では非常に強く謳っている。国ができることはここまでだと、ここからは事前に皆さん方がやってくださいよ、という話です。そこで我々が次に考えたのは、では何を中心にするのか。地域で言えば、これは学校しかない。その頃はどこの学校も、特に小学校などは児童の人口が減少していたものですから、児童数がなくなり、合併したり廃校になったりということがあったわけですが、これを生かさない手はないと。つまり、学校というものをもう一度見直して、その中で市民の力あるいは国民の力というのを紡いでいく、あるいは結んでいく。そこで事前に災害に対する教育も行うし、あるいはそこにその児童の親御さんたちにも来ていただくということで、学校を中心にし、そして更に我々はそこで地域包括ケアをやるべきであるということを書いて、小さな地域に全ての機能を集中させながら、そこでさっきの知事のお言葉を借りれば、「地域力」を養っていくことが大事であるということを相当程度ここで言いました。

当時、事前に各省とそれぞれ随分打ち合わせをした結果作った提言であり、提言だけがぼっと出たわけではありませんでしたから、これをその後やり始めますと、民主党政権がのろかったということはありませんが、しかし全くだめだったというわけではないぐらいのスピードでとにかく実現していった部分があるということは事実があります。

何を言いたいのかと申しますと、そうしたことでやっぱり安全・安心ということが最終的に裏打ちされてくる。だから、地域と地域、あるいは地域における人と人をつないでいく、このつながりの意味。これがネットワークングしていく。さらにそれがあつた種のバーチャルリアリティの世界ともつながっていくような工夫をしながら生活の安全・安心というものを実現したいというのが、我々の復興会議をやったときの願いでもあったわけです。だから、そのところは非常に重なっていると思います。

(三) 安全・安心の想定外のこと～原発に脅かされる～

ただし、この安全・安心がそれでも想定外にしていたのは原発の問題でございまして、原発の問題は復興会議自体の問題にはなりませんでした。しかし原発に脅かされるという事態から、今、安全・安心という概念が再び揺さぶられているであろうということは間違いありません。本日は、安心という言葉がよく使われていますが、この報告書の中にも不安という言葉が何か所か出てまいります。つまり、安心というよりは原発の問題が出てきたからはむしろ不安という、この不安をどうやったら取り除いてくれるのかと。安心が確保できるかどうかという話ではない。不安をどう取り除いてくれるのかという話の方に事態は大きく進んでいまして、しかも、前は安全と安心がひと括りだったのですが、とりあえず安全というのは客観的状況でどうも信用できないねという話になり、そうすると不安を取り除いてくれるのは一体何？というところで、今、話は止まっている。

それを行政なり国なりがきちんとやってくれないというところで我慢をしていると、政府に対する不信感というものが生まれてくる。ですから、不安と不信の連鎖の中に今の原発の地域の状況は実はあるということでありまして、これをどうやって元の安全・安心に回収していくかというのが、多分これから結構時間がかかると思いますが、原発の問題に深く関わることだろうと思っています。

もう一つ具体的な例を挙げておきますと、最近インターネット等のいろいろな道具が出てきたということで。我々は復興構想会議の際、限界集落に近いところが東北にはたくさんございますので、そこにいるおじいさん、おばあさん、僕らは「じっちゃん、ばっちゃん」と言ったのですが、このじっちゃん、ばっちゃんに少しでも正確な情報を与えて、そして安心してもらう。今の状況はこうだよ、こういうことを今やっているんだよということを地域で発信する。発信したものを簡単なキットを開発して、それをじっちゃん、ばっちゃんのところに届ける。

簡単な作業で、今その地域に何が起きているか。その地域で求められているものは何か。最低限の安全・安心に関する情報をそのキットに毎日毎日詰めかえて発信をするというのを作りました。これは結構使えるのではないかとということで我々も期待したので、現実にそのキットを現地に持って行ったわけですね。現地に持って行って、じっちゃん、ばっちゃんの家に行って、これからは人がいろいろと「危ない」とか、「安全だ」とか言いに来ることができないから、その代わりにこれを使ってください。これを使えばいろいろなことが分かるということで、そのキットをお渡しする。そして、こうやったらこう動きますよということを教えるわけですね。そうすると、じっちゃんもばっちゃんもみんな「そうか」と言って感心して、ボタンを押すというような作業をします。そして「これを毎日やってください」という話をすると、最後に、どの家でも同じでした。私が見に行ったところは全部同じで、「分かりました」と言って、そのキットをつらつらと皆さん眺めて、そしてそれを持って行った箱にきれいに収めて、そしてそれを神棚に上げて拝んでいるというのが実情でありまして、我々とはんでもないことをやったなど。つまり、フェイス・トゥ・フェイスコミュニケーションの方が大事ということです。

ただ、今申し上げたところは、限界集落に近いところですから、では、どのようにしてそこに人が行って、現実に情報を流すかというのは結構大変なことだろうなということは、今でも思っています。でも、あのキット戦略は見事に失敗した。そういう失敗もあったということです。

三 ま と め

そういうことで、本日お話ししたかったのは、この 10 年の間に、やはり生活の安全・安心、それも食生活の問題、消費生活という身近な問題から安全・安心の話が災害というものに変わっていった。そこが私にとってはすごく重要なところですが、それと本日のテーマである犯罪の問題とは、ある意味で安全・安心という話の中で重なるところがある。

その重なるところは何かなということは、これからもずっと考えていきたいと思っています。サイバー空間の認識の歪みの話とか、あるいは問題解決能力というものが家庭内にあるかないかという問題も含めて、これは大いに考えていかななくてはいけない。

特に、東北地方が先に限界集落化していると申しましたが、それを含めて高齢化が非常に進んでいて若者が少ないというところで、どうやって警察力という意味での安全・安心を確保していくかというのも実は重要な問題です。あそこで様々な犯罪があるということも事実ではあり、本当に無残な状況というのがある時期展開されておりましたから、そんなものもどうやったら防いでいけるのか。今後また地震が起こればそれは同じように再発していく問題ですから、そういうことをしばし考えた次第でありました。

以上、取り留めのないお話に終わりましたが、安全・安心に二度出会ったところから感じたことを今日の御報告を交えて少しお話をしてみました。後はシンポジウムの方に回したいと思います。御清聴ありがとうございました。

横内 それでは、パネルディスカッションに入ってまいります。初めに、これからの安全・安心研究会の委員でいらっしゃった川出先生から、先ほど藤原先生の基調講演がございましたが、これに関連して刑事法の観点から補足的なコメント等があればお願いしたいと思います。

川出 それでは、刑事法の観点から、私も研究会のメンバーとしてその作成に関わりました提言の中身について、若干のコメントをさせていただきたいと思います。

一 刑事法から見たこれまでの犯罪対策

犯罪対策というのは、刑事法の分野では、主に刑事政策が扱う領域とされてきたわけですが、従来の刑事政策の特色として、大きくは二つの点が挙げられるのではないかと思います。

その一つは、従来の刑事政策というのは、犯罪が発生した後に、その犯人に対して、刑罰を科すことを含めて一定の措置を行うということ、犯罪対策の中身として考えてきたということです。

つまり、そうした措置を行うことによって、犯人の改善更生と社会復帰を図り、再犯を防止すると同時に、刑罰が持っている一般予防効果によって国民一般が犯罪を行うことを防ぐという方法で、将来の犯罪を防ぐということを基本としてきたわけです。

もう一つの特色は、今の点と関係するのですが、犯罪が行われた後に犯人に対して一定の措置を行うという以上、それは専ら国が行うということが前提となっていたということです。

伝統的な意味での刑事政策は、こうした特色を持ったものであったのですが、その転換を促したのが、先ほど山田知事からもお話がありました平成14年頃までの犯罪の認知件数の激増であり、そうした状況の下で、従来の手法の限界が認識されることになりました。犯罪対策における考え方の転換が端的に現れたのが2003年の行動計画であり、そこでは、まず、犯罪の事前予防ということが柱の一つとされました。犯罪が起きにくいような環境づくりということが前面に押し出され、それによる犯罪防止に重点が置かれたわけです。

さらに、犯罪対策として、その事前予防を打ち出したことは、犯罪対策の主体についても、単に国がそれをするだけでは不十分であるという認識を生み出しました。行動計画では、国だけではなく、地方公共団体、民間の事業者、そして、一般の住民も参加する形で、様々な主体が犯罪対策において役割を担うという方針が打ち出されています。

こうした新たな観点からの犯罪対策がなされる中で、これも先ほど御紹介がありましたように、最近では、刑法犯全体の認知件数は劇的に減っています。そこには様々な要因が絡んでいると思われそうですが、かつて認知件数の激増の大きな要因となっていた街頭犯罪や侵入犯罪について、行動計画に沿って行われた一連の施策が、その抑止に大きな効果を発揮したことが、その理由の一つとして挙げられるだろうと思います。

二 研究会で議論した「これからの犯罪対策」

そういう状況を踏まえて、それではこれからの犯罪対策としては何をしていけばよいのかということが、この研究会の出発点であったわけです。その点についての我々の基本的な考え方は、犯罪の抑止に効果があった従来の施策を継続していくと同時に、それでは十分に対応できていない部分を明らかにした上で、それに対しては、新たな対策を打つ必要があるということです。

そのうえで、これから行うべき犯罪対策としては、私自身は、大きくは二つのことが挙げられるのではないかと考えています。その一つは、この提言にもありますが、再犯の防止ということです。しばしば指摘がなされますように、近年、犯罪を行って検挙された者の中での再犯者の割合が高まっています。これは、検挙人員の総数が減っている中で、その減少の割合が、初犯者よりも再犯者が低いことを意味しており、そこから、2003年の行動計画以来行ってきた施策が、再犯を防止するという観点からは十分に機能していないのではないかと疑問が生じるわけです。

そうだとすれば、再犯防止のためには、2003年の行動計画で示されたのとは別途の施策が必要だということになります。実際にも、既に政府としての取組が始まっており、昨年、犯罪対策閣僚会議で「再犯防止に向けた総合対策」が決定されています。そこでは、再犯の防止のためには、単に対象者を処罰するというだけでは不十分

であり、これからは、併せて、立ち直りのための支援に重点を置いた施策を行っていくべきだということが言われています。

これから行すべきもう一つのことが、これまで十分な対策がなされていなかった新たな分野についての犯罪対策です。提言の中では、その具体例として、サイバー犯罪と家庭内での犯罪を取り上げています。

今回の提言は、ここまで申し上げてきました、①2003年の行動計画以来行われてきた事前予防のための施策の継続、②再犯防止のための新たな施策、そして、③サイバー犯罪や家庭内の犯罪のような新たな分野での施策という三つものを漏れなく盛り込んだ形での包括的な今後の犯罪対策の見取り図を示したものになっています。

今後、これに基づいて犯罪対策が具体化されていくことを期待しています。簡単ですが、コメントは以上です。

横内 先ほど知事からは、京都での取組で大変大きな成果が上がったというお話、御厨先生からはまた違う視点からの安全・安心ということで、お二方から現在の安全・安心についてのお話がありましたが、発表のなかった樋口前総監と坂口論説委員に、これまでの10年を振り返りつつ、今の安全・安心というものをどう見るかということ伺いたいと思います。

討論① 今の安全・安心をどう見るか、これまでの10年を振り返って

【犯罪対策の成果】

樋口 既にこの提言の中でもそのように評価されていますが、この10年を振り返りますと、初めて政府の行動計画が定められ、その下で、官民が手を携えて、社会を挙げての抑止対策が行われたわけですね。これは警察にとって非常に画期的な取組だったと思いますし、特に、街頭犯罪と侵入犯罪に焦点を当てた犯罪抑止総合対策の成果は非常に大きかったと思います。

そういう意味で、安全と安心のうち、安全は大きく改善したと思います。これが、犯罪抑止の成果であることは間違いないのですが、加えて、その他の犯罪対策の効果もあったように思います。

一つは、振り込め詐欺は未だ勢いが収まり切っておりませんが、その対策としての携帯電話や口座の悪用防止対策が代表例だと思います。これら現代の社会生活に不可欠の利便性の高い機器やシステムというのは、犯罪者にとっても不可欠の犯行ツールでございまして、そういったものの入手を困難にするための対策を、事業者の自主的な取組を促すことによって、あるいは新規の立法によって進めていったわけですね。そういった対策の効果も大きかったと思います。

【安全は安心を高めたか】

もう一点だけ申し上げますと、安心について、これも既に言及がございましたが、昨年7月に警視庁が実施した調査がございまして、ここでは回答者の77.3パーセントが、未だに「自分や家族が何らかの犯罪に巻き込まれるかもしれないという不安を感じる」と答えています。不安感が高止まりをしているということで、これはやはり実務的な経験を踏まえて申しますと、その認識は共有されているのではないかと思います、大きな原因は三つ。

一つ目はサイバー空間ですね。今や9600万人がネット接続をして、日常生活でも社会活動でも経済活動でも一つの大きな中心ですから、ここに大きな不安があるということが一つ。

それから二つ目は、地域社会の絆が薄れてきていることだと思います。ネット空間に限らず匿名社会が広がっていますが、自由で便利な半面、不安を醸し出している面があるのではないかと思います。

三つ目は、今、犯罪対策で触れましたが、国民の生活に身近で利便性の高い機器やシステム—それはカードであったり携帯であったり口座であったりインターネットであったりなのですが—キャッシュカードにしても、安

全神話と言うべきか、長年の四桁の暗証番号で万全だと信じていたところ、次々と破られて犯罪に悪用され、そういう身近な機器やシステムへの信頼が揺らいでいることも不安の根底にあるように思います。

【犯罪の転移、新たな暗数】

坂口 私の認識は、この10年で言いますと、刑法犯の統計が示すように犯罪は減少傾向にあるものの、刑法犯の統計が示すほどは減っていないという感じです。それは、やはり、あるところで犯罪を減らせば、時間的、場所的に違うところに犯罪が転移するという、犯罪の転移の問題があるからです。これはプロによる犯罪ほどそうだと言われますが、この10年間、日本全国各地で官民挙げて一生懸命やってきた。だから、転移の余地はなかったはずなのですが、やはり転移はあった。それが正に時間的にも場所的にも全く次元の違うネットの世界だと思います。

インターネットの世界の犯罪は現実の世界の犯罪に比べて暗数が大きいので、これは正しく計上されていないだろうと思います。ですから、統計として出ている刑法犯の認知件数のようには、実際の犯罪は減っていないと思います。つまり、この10年は現実社会での犯罪を減らすことには大変大成功したものの、その減った犯罪の一定の部分はネット上に転移して、そのまま暗数として沈んでいるというのが現状なのではないかと思っています。

このネット上以外にも、新たな暗数が広がっているという分野は幾つもあると思いますので、とてもとても樂觀できる感じではないのではないかと考えます。

横内 今回、提言でも犯罪が質的に変わっているということと、安全と安心が乖離していることなどの大きな問題と、もう一つ、先ほど藤原先生からもございましたとおり、犯罪情勢分析が改善の余地があるのではないかということですね。これが最初の問題点の大きな三つの柱の一つに掲げられ、また、それを踏まえてマネジメント・サイクル等々、その後の提言の施策にもつながっていきます。こうした犯罪情勢分析なり統計の活用、分析の在り方を提言では非常に重視しているわけですが、この辺りについて御厨先生、今までの御経験等を踏まえてコメントをいただけますでしょうか。

【情報と統計の使い方は重要】

御厨 これは確か、私が安全・安心と人材養成をやっているときに、今日最前列に座っておられる前田先生にかなり協力していただいて、前田先生がそのときに説得の材料に使った、つまり、犯罪は減っているということを示すためにたくさん統計を使って説明したということがあります。あれは当時においてはかなり斬新なことであって、その講座に詰めかけていた連中は、犯罪は増えているということを主張したいと思って来たわけですが、ことごとく前田先生に「事実の前に言うことなし」ということで喝破されまして、すげえごとは帰っていきませんでした。恨み辛みを残して帰っていったということがありました。

かなり、相当精緻な、普通はここまで使うかと思うような、非常に見事な情報、統計の使い方をされていたので、それがおそらくその後提言にあるような一つの形になってきていると私は思います。

先ほども藤原座長が幾つかの統計を見てくださいということで、提言の後ろの方の統計や図式を説明されたわけですが、ああいったもので全体の傾向性が納得できるということは非常に重要だと思います。そこでそもそも水かけ論になるというのが従来でしたから、そういう意味では、私は統計の使い方が大分かつちりしていたという印象を持っています。

横内 皆様、成果はもちろんあったと。ただ、一方で新たな課題もあるということでお話があったわけですが、今度は課題ということについて話を進めたいと思います。先ほどの知事の話の中の課題というところで、地域力のアップの話がありましたが、その辺りを含めて、今後の知事としての安全・安心に向けた課題について、お話しいただけますでしょうか。

討論② これからの安全・安心に向けた課題について

【バーチャル（サイバー）空間の拡大と現実空間でのつながりの希薄化】

山田 一番気を付けないといけないのは、バーチャル空間が広がってくると、現実空間が弱まってくるということだと思います。バーチャル空間は、必ず現実空間に影響を及ぼしてきます。そういう中で、実は人と人とのつながりが弱まっていくというのは、バーチャルな空間が広がっていくほど、現実のリアル空間とのつながりが弱まってきているということではないでしょうか。

地方公共団体の現場の側からすると、正にそことの闘いになっている。バーチャル空間は地方公共団体の区域を越えたものとなってきています。しかし、現実には我々が行政を行っている空間の方は、それがどんどん希薄化している。そこをどうやって防ぐかということを考えていかないと、この問題は解決しないのではないかと。

私が「地域力」と言ったのは、現実空間を取り戻す運動をしていかなければいけないということです。割れ窓理論がありますが、これと全く同じでありまして、現実に対する注意や関心を高めていかないと、本当の安心・安全な地域空間はつくれない。これが我々にとっては課題になってきていると考えています。

【地方分権とは～住民の自発的活動による安心安全の確立～】

話が飛んで恐縮ですが、「地方分権」と言う場合に、多くの人が「それは国と地方の権利争いではないか」、「組織や財源の争いをしているんだろ」と言われるのですが、それは違います。実際は、高度成長期のような配分行政をやっている時は、リアリティのない配分が行われていた。

それに対して、それではもはやこの空間は維持できないのではないかと、一人一人の住民に地域を見てください、現実を見てください、その中で何をしないといけないかを考えてください、というのが地方分権です。

よく“地方分権をすることでこういう良いことがあります”という事例集をつくりましょうという人がいるが、それは違う。地方分権をして、住民が良くなるということはありません。住民の皆さんに頑張ってもらって、働いてもらうのが地方自治であって、楽をさせるものではない。安心・安全も正に、住民の皆さんに楽をしてもらって、安心・安全を築けるものではない。その問題をクリアしないと、どんどん（リアル空間が縮んで）サイバー空間が広がってしまう。

【バーチャル空間に隠れる暗数との闘い】

個人情報の保護の話になりますが、プライバシー保護が逆にどれほど現実空間に不安を撒き散らしているか。高齢者を見守ろうとしても、高齢者が独りで住んでいるリストが手に入らない、子どもたちを護ろうとしても子どもたちのリストが手に入らない。プライバシーの名の下に全て遮断されてしまっていて、一人一人が孤立してしまっている空間が広がってきて、これを単にバーチャルで結び付けてしまえば、安心・安全の仕組みが働かない空間が作り出されてしまう。これに対する闘いが、これから地方公共団体が考えていかなければいけない大きな課題だと考えております。

横内 先ほど御厨先生から、今の問題は、どうやって不安を取り除くかだというお話がありましたし、樋口前総監からも、今、なぜ安全と安心が一致しないのかというお話がありましたが、この点、坂口さんはいかがでしょう。

【安全以上に安心を損なう犯罪が横行】

坂口 犯罪情勢の中で、安全を損なう程度以上に安心を損なう犯罪が横行しているというのが一つ、最近の特徴としてあると思います。典型は振り込め詐欺でありネット詐欺なのですが、それは例えば家の玄関の鍵をかけて窓を閉めておとなしくしていても、突然架かってくる電話一本、突然送られてくるメール一通であつという間

に自分が被害者になってしまうわけですね。繁華街に出るわけでもないし夜道を歩いているわけでもないし、隣近所とトラブルを起こしているわけでもないのに、電話に出たらメールに返信したら、一回クリックしたらもういきなり犯罪に巻き込まれる。

これは振り込め詐欺もネット詐欺もそうですが、数打ちや当たるといふ犯罪なので、実際に被害を受けている人の何倍、何十倍、何百倍にも犯行が行われているわけですね。ほとんどは未遂で終わっているわけですが、ですから、被害に遭った人以上に多くの方が電話の向こうとかネット回線の向こうに底知れない悪意が広がっているということを実感できるわけですよ。実際の被害で、安全が損なわれている以上に、何という世界になってしまったのだろう、何という社会になってしまうのだろうというように、安心を激しく傷付けている。こういう安全以上に安心をより傷付ける犯罪にどのように最優先で対応していくかということが、最大の課題じゃないかなと思います。

横内 それでは、次に取組主体の役割と相互連携という問題について少し議論をしたいと思います。

この問題については、山田知事の発言の中にも地方分権のお話がありました。今回の提言の中では、かなりのページを割いて国、地方公共団体、事業者、地域住民等の役割を書いております。このように取組主体が多様化している中で、各々がその役割を担いつつ、相互に連携しながら重層的に取り組んでいくことが必要としています。国、自治体、地域の役割の相互関係について、知事のお考えを伺いたいと思います。

討論③ 取組主体の役割と相互連携の在り方について

【地域とのインタラクティブ（双方向）な関係が必要】

山田 “国が、地方が、これだけできます、やれます”という宣伝合戦で、今でも1,000兆円も借金をつくってしまったわけですから、これからの地域行政は賄えない。そこで、どうやって住民とのインタラクティブな関係を作っていくかというところに行政の一番大きな役割があるのではないかと思います。

きれいな回答を持っているわけではないのですが、例えば、京都では、去年、亀岡市で暴走事故がありました。その時に、通学路の安心・安全が問われたのですが、私の欲目かもしれませんが、全体的に京都府への大きな非難の声はあまり上がりませんでした。なぜかと言うと、数年前から京都府では「住民公募型の安心・安全公共事業」（「府民公募型安心・安全整備事業」のこと）を始めました。通学路や河川の安心について、住民から公募型で（危険箇所を）直そうということにしました。始めるときは、皆さんから怒られました。

- ・ 住民はどれが京都府の道路か分からない。分からないのにどうやって要望するのか。
- ・ たくさん要望が出てきたらどうするのか。
- ・ 市町村との関係を無視して、住民と直接やり取りするのは、単なる知事の人気取りではないか。

それに対する私の回答は、

- ・ 自分の住んでいる地域の道路を誰が管理しているかを知らないのは、住民の責任である。しかし、分からないと困るので、ホームページ等で分かるようにする。
- ・ たくさん出てきたらどうするのかは、京都府の行政がこれまで悪かったということ。
- ・ 公募型の公共事業の審査については、市町村を交えましょう。

と。

それと同時に、小中学校の校長先生が集まる会議で、あなた方は通学路が危険だと言っているが、皆さん点検して公募してください。放っておいて、それを提案しなければ、何かあったときには、あなたたちにも責任がありますよ、ということを申し上げました。

この制度を始めて、毎年 1500 件くらいの提案がありました。3年で3分の1位に減るかと思っていたのですが、全然減らない。亀岡の事故が起きたところは、実は改善した場所でした。通学路が危ないからと、側溝を塞いで道を広くしたら、よりスピードを出す車が出てきた。今は何をやっているかという、狭くする実験を行っています。

こういう地域とのインタラクティブな関係があるということが、これから役割分担の上で必要なもので、そういうものがなければ、何をやっても上滑りの世界になってしまうのではないかなど。そこをどうやって作り出していくかが、これからの行政にとって必要なものと考えています。

横内 取組主体の相互連携の問題に関して、藤原先生からも広く知見を結集し検討と意思共有を行う場—フォーラムというお話がありました。この辺りに関しては復興構想会議等々、これまで関わってこられた御厨先生、いかがでしょう。

【各種の地域活動の重なりを生かす工夫が重要】

御厨 当然、それぞれの専門家の知識は断片的にすぎませんので、この断片をどうつないでいくかというものはかなり重要な課題だろうと思います。

それと同時に、今、時間が与えられましたので、ちょっと申し上げておきたいのは、この提言の同じ二九頁にある地域住民ボランティア、NPOの問題であります。これは、実は我々が復興構想会議の時にも、ある意味で一番期待した部分であって、こういう人たちの支えなしにはやれないということです。

今回、これを読んでいて、あっ、これはすごくいい指摘だなと思ったのは、29頁の最後の段落のところ。「また」と書いてあるところからですが、「地域における自主的活動の主体が限定されていることから、地域防犯活動と同一の主体が防災活動に取り組む結果、相対的に防犯活動への取組が後退している場合もある」と書いてありますね。これは結構重要でありまして、つまり防災の活動とか、いろんな活動が地域に重なってきたときに、それだけでは賄えないという事態が出てくる。だからこそ時間差で働いている地域住民をどううまくつかまえていくか。あるいはどうやって主体的になってもらうか。それから、特に復興の場にはNPOやボランティアたちが入っていますから、そういう人たちとどうやって場をうまく回していくか。つまり、全体として、その活動だけじゃなくて、今言ったように防災に防犯が重なり、何が重なりといったときに、そこをどうやって具体的に生かしていくかという工夫はおそらくこれからすべき点ではないかという気がします。以上です。

横内 ただ今のお話にも関連するのですが、今、地域のボランティアの参加が不可欠になってきている一方で、将来に向けての持続可能性ということも、この提言の中で問題提起をしております。そうした点で、ボランティアが参加しやすい環境の整備など、これまで取り組んでこられた樋口前総監からコメントをいただけますか。

【現役世代が参加しやすい環境整備が必要】

樋口 提言の末尾に表があったと思いますが、ボランティアの団体数は非常に増えて、参加人員も増えているのですが、多くは元気な御高齢の方々です。課題は現役世代の人たちが参加しやすい環境作りをどうするかということで、二つの対策があると考えています。

一つは、現役世代は、やや語弊がありますが、ほとんどが会社員であり組合員ですから、経済団体、労働団体の理解と協力を得て、この点警察庁では実際平成23年2月に某経済団体と某労働団体と協定を締結しているのですが、その趣旨は、職場でボランティア活動が奨励され、実際に活動した場合にはきちんと評価されるような環境を作ろうじゃないかということです。これが一つですね。

もう一つは、協力・連携しようにも情報がないと手の結びようがありませんから、情報を提供できるようにすること。例えば要支援対象者の居住情報がありますが、そういった個人情報を行政がボランティア団体に提供で

きるような仕組み作りが二つ目だと思います。これは、条例がなくても可能とは思いますが。ただ、先進事例としては、中野区が条例でその辺りの根拠を明確にしていますね。この仕組みの必要性は、防災ボランティアでも防犯ボランティアでも基本的には同じだと思います。

横内 山田知事は所用のために間もなく御退席されますので、ここで会場から二名ほど、知事に対する御質問者ということで、私から指名させていただきたいと思います。

まず、この会場にはこれからの安全・安心研究会の座長代理であり行政法が御専門の小幡純子上智大学法科大学院教授がいらっしゃっております。小幡先生から知事の御発表、コメントに対して御質問はございますか。

質疑応答① 安全・安心に関する「京都ならではの」配慮は？

小幡 上智大学の小幡でございます。

特に安心感というのが、なかなか十分に得られていないという現状の下で、本当の意味での安全・安心の実現に向けて何とかできないかということで、私も加わり作業させていただきました。先ほど山田知事から大変貴重なお話をいただきました。私は京都というのは日本随一の観光都市として世界に向けて、安全安心の場所だということを示していただく、いわば使命を持っていらっしゃるのではないかと思います。観光地ならではの御苦労がたくさんあるかと思いますが、先ほど地域力の話がありましたが、その中で例えば交番・駐在所を増やして交番相談員を増やすなどの施策の話がありましたが、これは、「京都ならではの」という、観光客に対してもということの意識があったのかなどと推測いたしました。もし伺えればと思います。

もう一点は、ボランティアの話もありましたが、京都は学生を防犯ボランティアに利用しているという話を聞いておりますが、最近の大学生はこういうことに積極的に動いてくれるのかという若干疑問もあるところです。京都においてあえてこのような取組をされているということですので、お伺いしたいと思います。

【行政、警察、地域が一体となった取組の必要性（祇園木屋町対策を例に）】

山田 京都というのはある意味日本の顔みたいなところでして、ここの治安を守るとことは日本全体のイメージを作り上げるところにあるので、我々も一生懸命やらせていただいています。ここにおいても、地域の防犯組織と警察との連携が一番大きな話になってきますし、そのときにやはり警察のよりどころとなる拠点というものが重要です。

京都の中では祇園、木屋町という地域が、一番にぎやかな地域ですが、この木屋町対策を作るときに最初に行ったことは、まず警察官の姿を見せるということ。警察署等を再編する時に私がいつも言っていたことは、とにかく警察官が街に姿を見せてほしい。そしてそこにボランティアの人たちが一緒に動いていくという関係を作っていくのが、一番府民にとって安心・安全の基礎であるということで、祇園、木屋町に「祇園・木屋町特別警察隊」ができました。そして木屋町に新しい（警備）派出所を新設しました。これは市が土地を提供し、京都府がお金を出して警察が入り、それに地域の人たちが参加する。そこにあった風俗の無料案内所等は、全部条例で排除する。客引きについても迷惑防止条例を強化して排除していく。常にパトロールを欠かさない。時には私が年末警戒で歩いているときに、商店街の人の中には「知事、ほどほどにしときよ」という人もいましたけど、これくらいやっていって、木屋町は一時、なかなか夜は歩けないじゃないかという時もあったのですが、今はすっかり安心な地域に変わりました。ギンギン族なんていう暴走族もいましたが、これも警察の皆さんがよく頑張ってくれました。それは一般行政と警察と地域が一体となって合意を持って取り組まなければならないという一番大きな例ではないでしょうか。

【学生ボランティア】

それから学生の話がありましたように、京都には 15 万人の学生がおります。日本一人口当たりの学生が多いところであって、その中で特徴的だったのが、京都は自転車盗が多い。これは学生の街ならではのところで、ちょっとした出来心で自転車を持って行ってしまふ。そこでやはりお互いに学生同士でも気を付けていこうではないかということで、警察の皆さんが学生に働きかけて、ロックモンキーズというボランティア組織を作ってくれました。今、学生は二分化している気がしまして、全く関心のない学生と、すごく関心のある学生と二分化している気がしますが、そうした中で、今のところは順調に活動し、おかげさまで平成 22 年には内閣総理大臣賞をその組織がいただくところまでいっています。これからもそうした試みをしっかりと続けていくことによって、私もよくボランティアで木屋町とか四条とかで落書き消し運動をやっているのですが、そうした試みをしていると、知らない若者がやって来て一緒に手伝ってくれるわけです。こういうことの一つ一つの積み重ねが、やはり日本の顔である京都をきれいにしていく。鴨川を見ていただきたいのですが、ごみはあまり落ちていませんし、落書きもきれいに消しておりますので、そういう中で安心・安全を脅かす小さなものを摘み取っていこうという試みを一緒にやっているところです。

横内 もう一人お願いしたいと思います。警察政策学会前理事の石附弘様です。山田知事は世界保健機構によるセーフコミュニティ認証にも大変御関心が深く、亀岡市が日本で初めて認証を取得するに当たって府を挙げて強力に支援されたものと承知しておりますが、石附様も厚木市セーフコミュニティ専門委員、豊島区セーフコミュニティ推進協議会専門委員をお務めになるなど、地域における安全活動に大変お詳しいということで、知事の取組に御関心をお持ちと思いますが、いかがでしょうか。

質疑応答② 政治理念への理解と協力を得るための「要」は？

石附 石附でございます。

まず、知事が着任された後、知事部局と警察が真剣に話し合われたというお話を大変感銘深く受けました。私は 40 年前の革新府政の時代に京都府警でにらみ合いをやったことがありまして、当時は冷戦状態でしたが、今は本当にいい時代が来たなと思います。

先ほど来、サイバー犯罪対策だとか、あるいは府民協働、いわゆるワンストップ体制ですよね、府民の目線から見たそういう対策、あるいは家庭の支援センターとか、これからの新しい治安を考える際に、全国に先駆けてそういう地に足の着いた日本のこれからの未来を開く取組が知事のイニシアティブでなされているということについて、非常に感銘を受けたところでございます。

セーフコミュニティもそうですが、そういう新しいことを知事としていろいろされるときに、部内外、知事部局の中の部長さん、課長さん、あるいは警察との関係、様々な壁があると思いますが、そこをどうやって、また知事の政治理念をどう府民の方に伝えて分かってもらうか、そのための御努力をどのようになされているか、今、落書き消しのお話もありましたが、一番の要の部分をお聞かせいただければと思います。

【政治理念を伝える方法～問題点を公開し、議論すること～】

山田 これはなかなか難しい話で、最初議論したときに、警察の方から、「知事はいつ本部長になったんだ」というような、悪口を言われたこともありました。ただ、「俺は知事の味方だよ。あんたの言っていることは正しいよ」と言ってくれているのも実は警察の人です。つまり警察の中でもそういう議論があって、そういう議論が沸き起こっていくところに初めて進歩がある。新しいことをやろうとすると、必ず抵抗があって問題が起きることは当たり前なのですが、それを隠してしまつたらどうしようもないことだと思います。

例えば、刑法犯検挙少年の人口比が日本一悪いという話も、積極的に記者会見で言っていました。そうい

うことを言うのは、みんな嫌がるわけです。でも隠していたら何の問題解決にもならない。セーフコミュニティを亀岡市が最初にやってくれたのですが、実はそこからあまり広がっていない。広がっていないところに次の問題点がある。それをもっと公開して、もっと議論を沸き起こしていかなければならない。そこに地方自治の一番大きな議論の問題点があって、「俺が全て変えてやるんだ。俺に任せれば全てできるんだ」と、トップが変わるとそんなふうになるといふこともあるのですが、そんなのは長続きしない。結局「俺が変えてやる。俺が全てやる」ということではなくて、住民の皆さんがどれだけそこへ踏み込んで、また関心を持っていただけるようなシステムを作るかが、全ての成功の鍵を握っているのではないかと思います。

(休憩・山田知事退席)

横内 それでは、パネルディスカッションを再開いたします。

まず、坂口論説委員、樋口前総監の順に御発表をお願いいたします。

「これからの安全・安心」 坂口 祐一

日経新聞の坂口です。今日は本当にアカデミックな方ばかりの中で、私のような者が交じりまして恐縮しております。皆さん、論理的、学術的なお話をされているので、私は自らの役割を正しく認識して、断片的、感覚的にお話しさせてもらおうと思います。

一 現在の治安情勢をどう見るか

(一) 認知していないだけでは？

まず、最初の現在の治安情勢をどう見るかですが、これは先ほど申し上げましたように、刑法犯の件数が減っているように統計上出ているほどは減っていないだろうと。その理由は、犯罪の転移とか、新たな暗数の問題があるのではないかということです。ネット空間とか、家庭の中が見えなくなって、暗数が増えているのではないかということですね。それから、暴力団、犯罪グループというのも、中が見えなくなってきたという意味ではここに含まれると思います。犯罪グループというのは、愚連隊のような犯罪グループもありますし、少し前は闇金をやっていたものの、今は振り込め詐欺をやっているような人たちですね。離合集散して、状態が分からない。

(二) そもそも認知していなかった？

それから、「そもそも認知していなかった」というものもあります。今は法律ができるなどして若干改善に向かっていますが、亡くなった方が本当は犯罪で亡くなっているのに自殺やら病死やらとして判断されてしまっていることです。また、所在不明の子どもたちというのは、厚生労働省の統計だと小学生、中学生で一〇〇〇人ぐらいいますが、未就学児童だともう把握もできていない。その子たちはどうなっているのか分からない。結局、虐待の果てに遺体となって見つかって初めて確認されるようなことが、一部でしょうが、あるわけですね。こうしたことで、犯罪が完全に認知はされていないのではないかということ、見かけ上ほどよくなっていないというのが私の実感です。

(三) 減りやすいところだけが減った？

次の「減りやすいところだけが減った」というのは、これは別に悪い話じゃなくて、当然そうなるわけですが、例えば、かつては自動販売機の料金箱というのは簡単にこじ開けられて、そこからお金が盗まれたわけですね。街頭犯罪の典型的な例ですが、それを堅牢化したことによって、その種の犯罪がほぼなくなった。それから、「車に鍵を付けっ放しにしてコンビニに行くのはやめましょう」という雰囲気も出てきて、それで自動車盗もなくな

る、車上狙いもなくなる。それから、家の鍵を昔のような単純な鍵じゃなくて防犯機能の高い鍵に取り替えることで犯罪が減った。

このようなことによって、減りやすいところだけ減ったのではないかなということ。悪い意味ではありません。ただ、そうすると、残る犯罪はなかなか難しいということになります。岩盤というような厳しい犯罪だけが残っているので、これから更に減らしていくのは大変だろうと思います。

(四) 認知件数、検挙件数双方の減少について

認知件数はどんどん減っているのですが、一方で検挙件数も減り続けています。犯罪が急増している局面では、「犯罪がどんどん増えるので検挙が追いつかないから検挙件数が減っている」と説明されていたのですが、今は犯罪がどんどん減っているのに検挙件数は増えずに相変わらず減っています。これはどういうことかよく分からないのですが、もしかすると、警察もこの10年ぐらいで相当抑止の方にシフトしていますので、それが効いてきて、なかなか犯罪は解決できないものの、犯罪は起きないような社会になっているかもしれないということで、そうであればこのままいけばかなり抑止の効く社会になるかもしれないという意味においては、希望があるような気がしております。

二 犯罪の質的变化、安全と安心の乖離

(一) 見えない場所での犯罪、家にいるのに突然被害に

二番目の「見えない場所での犯罪、家にいるのに突然被害に」というのは、さっき申し上げましたが、安全を損なう以上に安心を損なう犯罪があるので、そういうところは最優先で手当てをしなくちゃいけないということですね。

例えば振り込め詐欺などは、被害者は日中固定電話に出る人なので、自然、対象は高齢者になりますし、特に女性の高齢者になるということで、弱者を狙って大量に毎日毎日犯行が行われているという状況ですので、これは本当に体感治安の悪化に直結する状況だと思います。

(二) 「昔はよかった」「今は大変な時代」の呪縛

これはちょっと余談めいた話ですが、いつの時代でも「昔は良かった」と言う人はいるし、皆言いがちなことです。それから「今が一番大変だ」ということもいつでも言いますよね。また、「外国はいい、日本は遅れている」というようなことも必ず言う。

例えば、「三丁目の夕日」の頃の昭和、高度成長期の頃はよかった。地域の連帯があって近所で声をかけ合って子どもを育てていた」と言いますが、それはそういう面はあるかもしれませんが、あの頃は少なくとも今の倍は人が殺されていたし、今の何倍も交通事故で人が亡くなっていたのですが、振り返ってみればいい時代だったということになるわけなので、これは何が言いたいかといいますと、安心はあくまでも主體的な尺度なので、安心を改善していくことは非常に大事なのですが、あまり皆で眉根をひそめて一生懸命話しても仕方がないし、ある意味どうしようもないところがあるということも割り切った上で、対策を講じることも必要ではないかなと考えます。

それから、安全・安心の相対的な価値というのは上がり続けると思います。先ほど御厨先生がおっしゃったとおり、地震等の話がありますが、例えば、大きく見ればもう多分戦争はないし、飢餓もほとんどなくなった。そうした中で、少子高齢化で子どもの数がどんどん減ることになれば、安全・安心を求める気持ちというのはどんどん高まるので、いつまで経っても安心は改善しないということだってあるわけです。したがって、あまり一喜一憂しないで長期的な対策を採ることが大事ではないかなと思っております。

三 これからの安全・安心に向けた課題

(一) 「見えない場所・犯罪」「いきなり被害」をどうするか

次に、これからの安全・安心に向けた課題ですが、最初の、見えない場所云々というのは先ほどからお話ししたことです。

(二) やはりゼロトレランスなのか

次の「やはりゼロトレランスなのか」ですが、いろいろな犯罪情勢の局面で、これまで警察は様々な対応を取ってきたわけですね。その時々で真摯に検討して種々の対策を打たれたと思います。昔は「検挙に勝る防犯なし」と言われていましたし、後に「車の両輪だ」と言われたり、今は「まず抑止」と言ったり、「抑止のための捜査」なんていう言い方もされます。「国民のための警察」だとか、かつては「市民応接」みたいなことを言ったこともありますし、そんなことより「強い警察だ」ということが前面に出たこともあります。

それで、何が言いたいかと言いますと、私が見て思うのは、これは私の判断ですが、例えば「重要犯罪が大事だから重要犯罪に力を集中していこう」ということをすると、それは「小さい犯罪は咎められないんだ」という誤ったメッセージとして社会に広がって、結局は小さい犯罪が増えて、大きな重要犯罪にすら手が回らなくなるのではないかと、私は思います。

同じように、例えば 25 キロメートル以下の速度オーバーについては取り締まらなくてよいというように一旦言えば、もう必ずそこから事故は増えて、死者も増えると、私は思います。

ですから、これからの安全・安心を考えるときに大事なのは、小さな違反、小さなルール違反は見逃さないということだと思います。犯罪情勢、社会情勢がどのようになっていったとしても、違反には不寛容な態度で臨むということが基本だと思います。この不寛容というのは、直ちに検挙するとかそういうことではもちろんありませんが、「見逃してはいけない」と考えております。

(三) 「刑事司法の転換」が及ぼす影響は（「どうする検察」）

次は『「刑事司法の転換」が及ぼす影響』と、「どうする検察」ですが、ここは一体の話としてお話しします。これはこの原因があってこの結果というはっきりした話ではありませんので、私の個人的な感想としてお聞きください。

例えば、ちょっと気になるのは、検察が受理した事件のうち、殺人の起訴率というのはここ 15、6 年間で振り返ってみると、大体 60 パーセントぐらいで安定していたのですが、2008 年に五割を切って、2010 年には四割を切ってそのまま来ていますね。強盗致死傷も八割台から四割台に起訴率は落ちていきます。起訴率というのは、あくまで個々の事件の積み重ねですし、証拠の判断などもあることから、数字だけを見て何とも言えませんが、この間何があったのかなと考えると、まず裁判員裁判が始まったと。それから、大阪地検の特捜部であのような証拠隠滅、前代未聞の不祥事があった。それで、陸山会事件では調書を全部蹴られた。取調べに対する批判はものすごく高まっている。というようなことと無関係ではないのではないかと思います。

これは第一線の警察の方などに伺っても同じような感触を持っていらっしゃるの、「たまたまこのような数字になった」ということでは理解できないような変化ではないかと考えます。

この点について検察には、国民に対してとまでは言いませんが、少なくとも一緒に治安の維持を目指している警察に対しては検証して説明する責任があると思うのですが、ここはなかなかすっきりしないですね。

それから、一連の流れの中で、例えば供述に過度に依存するなということがいろいろ言われて、客観的証拠だとか言われますが、例えば贈収賄事件がこれからどうなるのかなということを考えると、賄賂の收受自体立証す

るのが難しいのですが、賄賂性の認識などになるとものすごく難しい。ただ、そこをいじらないまま客観的な手法で進めろということになると、結局どうなるのかなと思います。先ほどの殺人の殺意などでも一緒だと思いますが、理念と現実が合っていないくて、そこをどうやって埋めていくかというのは、ひいては治安に関わる大きな問題だと考えております。

それから、これも例えばですが、被疑者国選弁護制度が広がることは非常によいことですし、被疑者・被告人の人権を守る意味でもものすごく大事なことです。進めればよいと思いますが、それによって、例えば重要事件で見ても自白率が一割から二割落ちていますが、これはどういうことなのかということですね。何か手当てが必要なら手当てをしなくてはいけないですし、ただ制度が変わったからその結果に任せてよいという問題ではないのかなと考えます。

(四) 報道の問題、課題

続いて報道の問題です。これはもう30年ぐらい前になりますが、私、立川談志さんの落語で聞いたのですが、「近ごろ暗いニュースばかりで、とお嘆きの方は多いんじゃないですか。でも、そんな心配することありません。世の中が明るいから暗いことが目立つわけですね。東京都にまだ親孝行の息子がいましたよなんていうことがニュースになったらおしまいです」というふうに言っていました。

これは半分冗談ですが、これは報道の宿命というか、ある面での特性を表してしまっていて、犯罪が減ったという記事よりも、犯罪が増えた記事の方が大きくなるし、読まれる傾向があります。それから、未然に防いだ事件は報道されないのです。非行を繰り返した挙句、人を刺してしまった少年のことは記事になりますが、非行を繰り返した挙句、更生してサラリーマンになった人のことは記事にならないですね。

それから、今、ストーカーというのが大きな問題になっていますが、これは昔からあったのか、それとも最近こういう人が増えたのかということ、なかなか難しい問題です。昔であれば、同じような問題があったら、これは怨恨による殺しだとか、男女間のもつれによる殺人事件というふうに評価され、報道されていた可能性がありますね。それがストーカーという名前が付くと「まあ怖い」ということになるのです。怨恨による殺人も同じように怖いのですが、そうやってストーカーが社会的に認知されて（「発見」されて）、ストーカー殺人ということになると報道も大きくなるし、読者も読むという面があります。

以上申し上げたことは、報道の特性と言うか、ある意味で仕方のないと言いますか、報道が持っている特質でもあるわけですが、放っておいてよいかということ、もちろんそうではありません。こういった報道は、多分安全には寄与し、安全の方向に動こうということには役に立つと思うのですが、安心については多分マイナスの影響の方が多いいのではないかと思います。

こうした中、私たち報道の側はどうすればいいかということですが、これは自分たちでもある意味分かっている、それは心がけてもいるつもりです。一面的な報道をしないとか、背景事情とか社会的な意義をちゃんと伝えるとか、多様な見方を提示するとかですね。それを時間的制約とか、新聞で言えば紙面的な制約の中でどうやって実現していくかということですし、読者に対しても売ればよいというような形ではなくて、正しい姿を伝えていくという努力をしないといけないことは分かっています、実際にしているつもりです。それで、結局はどうなっているかというのは、自分たちではなかなか言えませんが、引き続きこれは努力していくということで、皆様からも是非叱咤激励をいただければと思っております。

(五) どうする警察

ア ピンチでチャンスの大量退職

最後の、「どうする警察」ですが、これは幾つか要素があります。最初の「ピンチでチャンスの大量退職」です

が、団塊の世代の大量退職が続いてもう10年ぐらい経って、警察の五割ぐらいが入れ替わることになります。そうすると、署などに行くと、本当に若い警察官ばかりなのですが、そこで若い人への技能の伝承をどうするかということが問題になっていて、警察庁は初めて取調べの教本を作り、「こうやって取り調べるんですよ」、「まず挨拶するんですよ」というようなものを作ったりして、各地で取組をやっています。

これは何となく、こんなこと申し上げていいのかなという気持ちもするんですが、この取調べのケースで言えば、今まであまりに現場の人たちの職人技に任せていたために全く見えなくなってしまって、本当は幹部の方でさえ実は取調べの現場がどうなっているのかよく分からないのではないかな、と私は思います。

ですから、この大量退職で新しい人たちがたくさん入ってくるのを機に、かつていろいろあったような取調べの弊害はこの際ここで断ち切って、職人がいないのは何となく寂しくはあるものの、誰が調べても一定程度の成果が出る、しかも適正に出るといような新しい段階に進めるチャンスではないかなと、大量退職には私は期待しております。

イ 捜査のパラダイムシフト

次の「捜査のパラダイムシフト」ですが、これは隣にいらっしゃる樋口さんが警察官人生をかけておやりになったことなので、私があまり言うと樋口さんの片腹が痛くなると困るのでさらっと言いますが、昔、捜査は人、物から辿ると言われていたのですが、これがなかなか難しくなった。それで今はどうするかというと、犯行現場から痕跡を集めてきて、その痕跡を基に1億2,000万人の中から犯人を見つけ出す、というふうに捜査は大きく変わりつつあるわけですね。私が言うまでもないですが、防犯カメラとか車のナンバーを記録するカメラとか、DNA型鑑定とか、携帯電話の解析とか、いろいろなことがあります。これらはもう圧倒的な成果を上げています。樋口総監時代にはオウム真理教の関係で逃亡中の指名手配被疑者を検挙するなどもしています。これは非常に明るい話題というか、可能性を感じさせる話題だし、これは治安の改善に大きく寄与するものだなと思います。

ウ 蓄積する不祥事のダメージ

「蓄積する不祥事のダメージ」ですが、不祥事が増えることは安全にとっては多分マイナスですし、安心にとっては確実にマイナスですよ。しかも、これはボディブローのように効くと思います。警察不祥事が多発して、警察改革をやったのは1999年から2000年、2001年頃です。この間に犯罪の認知件数が増えて検挙件数がどんどん落ちていっていますが、これは、私は不祥事と全く無関係ではないと思います。そう考えると、今の状況はどうかというと、非常にまずい状態にあるなと考えます。

エ 問われる総合力

最後に、「問われる総合力」ですが、各地の県警で最近目立つのは、本筋の捜査でつまづくということではなくて、それ以外のことでつまづいて問題を大きくしているようなケースです。それは何かと言うと被害者対策であり、地域対策であり、マスコミ対策ですね。被害者が警察と敵対的な関係になれば捜査もうまくいかないですし、地域住民とうまくいかなければ地域の人は口々に警察に対する不平・不満を述べますし、マスコミ対応を間違えれば誤ったニュースが流れたり、警察批判が広がったりします。

ここでは特に警察幹部です。指揮する力とか決断する力というのは当たり前ですが、今は本当に情報を発信する力というのが問われていて、これができなければ組織は命取りになるようなこともあると思います。警察には、犯罪を減らすだけでなく不安感を減らすということも、今や最優先で求められていると思っております。

以上、狙いどおり断片的、感覚的にお話しすることができました。どうもありがとうございました。(拍手)

「これからの安全・安心」 樋口建史

一 安全で安心な社会の実現、10年の歩みと現状

対策の成果と「安全は安心を高めたか」については、先ほど触れましたので、ここでは「治安の改善は、“活力ある社会”に寄与したか」耳慣れない言葉ですが、このことについて申し上げたいと思います。

この10年、犯罪は減って治安は大きく改善したわけですが、経済は停滞し、社会に活気が満ちあふれているとは言い難い状況でした。果たして、この間における犯罪対策に社会の活力を損なうような面がなかったかどうか。そういう観点です。

結論は、「それはなかった」ということなのですが、御異論があればまた承りたいと思います。犯罪対策もいろいろありますから、その全てについて、こういった観点からの慎重な配慮が必要なわけでは決してないのですが、検証の必要がある対策としては、例えば、私もここ15年、20年を振り返りますとずっと何らかの形でタッチしてきたのですが、来日外国人犯罪対策ですね。

これは、御承知のように、十数年前から治安のメインフィールドに躍り出てきた、というよりも、これは大変大きな問題だという認識が共有されていったということですが、彼らが持ち込んだ新たな手口には、ピッキングやサムターン回し、焼き破り、居座りの緊縛強盗とか、いろいろなものがありまして、それまでの常識が通用しなくなりました。そのうちに、「これはもう来日外国人犯罪グループの仕業に違いない」と思ったら日本人だったりいたしまして、新たな手口がその他の犯罪者にまで広がりましたね。

手口によっては全体の一割二割を占めるものもありましたが、検挙件数ではほんの3、4パーセントを占めるに過ぎない来日外国人犯罪が、日本の犯罪社会を変えたとも言えると思います。その影響力には大きなものがあったと思います。それまでの安全の常識が覆されて、社会の不安が非常に高まったわけですね。

結果、具体的に申しますと、技能研修とか興行資格とか団体観光旅行とか、そういった在留資格に関わる法律事項や通達事項について、管理基準や審査が厳格化されました。少し遡りますが、某国と査証免除協定が一時停止になったということもありました。

また、犯罪インフラを突き崩さなければならないという問題意識もございまして、そういう認識の下で不法滞在者を五年で半減するという目標が掲げられ、クリアされたわけです。私もこれらの施策に深く関わっているのですが、入国者指紋の採取とか、在留カードの導入もありました。これらは、犯罪対策と社会の活力のバランスを慎重に検討した結果、採られた施策であり、結果的には、今の社会の状況は活力に満ちあふれているとは言えないものの、こういった対策が活力を削いだということはなかったものと考えております。

他にも、いくつか、そうした観点から慎重な考慮をしたつむりの犯罪対策がございまして。例えば万引き犯罪防止対策です。小売業界にはいろいろな分野がありますが、当初はなかなか受け入れられませんでした。かつて全国展開のチェーンストアの経営者で有名な方がこういうことをおっしゃったことがあります。「万引きされないような店舗は魅力がないんだ」と。ほどなくこの経営者は宗旨替えされまして、「いや、やはり万引きは許しちゃいけない」ということになりましたが、店舗のにぎわいと万引き防止対策のバランスをどのように取るかということとは、やはり経営者にとって、また警察にとりまして非常にデリケートな神経を使う判断だと思えますね。

二 これからの対策の在り方

(一) 少ない社会的コストで高い成果

次に、「これからの対策の在り方」について申し上げます。まず、「少ない社会的コストで高い成果」ということなのですが、どういうつもりかと申しますと、たとえ国民の生命・身体・財産の安全に関わる犯罪対策であつ

でも、効率性をきちんと考慮すべきだということです。安全・安心のためであれば幾らコストをかけてもよいわけでは決してないということです。

なお、この後、「規範意識を高め、地域社会の絆を強くする」、「孤立し疎外感を抱く人々を支援する“出前型の支援”」について触れたいと思いますけれども、これらは、「少ない社会的コストで高い成果」を実現するために必要な対策の一番目、二番目という趣旨では必ずしもないのですが、ただ、やはり、その辺りのことをきちんと締めていくことによって、抑止できる犯罪は抑止できる、そういう環境が整備されるはずでありまして、いずれも重要であると思っています。

(二) 規範意識を高め、地域社会の絆を強くする

規範意識を高めることは、これまでの10年で大きく改善した治安を社会に定着させるためにも必要な施策でありますし、また、人々の規範意識と地域社会の絆がしっかりしていれば治安はそうそう変なことにはならないはずですから、そうした意味でも、規範意識と絆の問題というのは、安全・安心社会の土台作りのような、最も重要な施策であろうと思います。

具体策としては三つございまして、一つは「万引き防止対策」。それから、「自転車総合対策」。それから、駅構内などの「公共空間における小さな暴力の撲滅対策」です。警視庁では、一昨年から、三つ並行で進めているものと承知しています。小さな犯罪や違反を安易に見過ごさない、見咎めるべきはきちんと見咎めるということですね。たかが万引きといった風潮を社会から一掃するということだと思います。

(三) 社会の中で孤立し疎外感を抱く人々を支援する“出前型の支援”

次に、社会の中で孤立し、疎外感を抱く人々に対する支援。これは出前型の支援にならざるを得ないと考えているのでありますが、社会の中で孤立し疎外感を抱く人々というのは例えばどういう人々かというと、日本社会になじめない、言葉や生活習慣の異なる来日外国人世帯、あるいは止まり木のない満期出所者も含まれるかもしれません。それから、再犯や再非行の轍から脱却できないでいる成人も少年もそうだと思いますし、あるいは独居の高齢者・高齢者世帯など様々だと思いますが、これは一括りで言うとう非常に問題があり得るのですが、総じて彼らは犯罪の被害に遭う可能性が少なくないという意味で被害者適格性がありますし、また犯罪に手を染めるおそれもある、実態を見ましても高齢者の万引きが少年の万引きを超えましたが、そういった意味で、行為者適格性も認められる。

より安全で安心な社会の実現を目指すためには、彼らに対する社会を挙げた支援が必要だということです。それから、彼らは、行政がこんなメニューを揃えていますからどうぞいらしてください、来ていただければ提供しますと言っても、なかなか向こうからやって来ることができないのです。そこで、出前型の支援が必要になる。

具体例としては、平成16年の奈良の幼児誘拐殺害事件がきっかけだったと思いますが、子ども対象の暴力的性犯罪の出所者の再犯防止対策が平成17年から始まりまして、5年経ったところで見直し、再スタートして今日に至っていますが、これは当初、法務省から出所者情報の提供を受けてから警察の対応が始まるわけですが、社会復帰を妨げてはいけないということで、直接接点を厳に戒めて、まず遠くから居住確認して見守るということだったのですが、五年の実績を経て検証してみますと、再犯防止の効果がなかなか上がっていませんでした。そこで、もちろん、相手方の同意が前提ですが、直接接触をして、いろいろな相談にも対応する。衣食住が大事ですから、そうした支援もする。支援は警察だけでできることではありませんので、連携しながらメニューを提示して支えていく。この活動が、もう始まって数年になります。この辺りの検証結果が、この種の対策の必要性、正しさを証明することになると思います。

(四) 捜査の高度化

次に、「捜査の高度化」についてですが、私が改めて申し上げるまでもないのですけれども、ひとたび犯罪が発生してしまいますと、いくら被害者対策が拡充されたとはいっても、心の傷はもちろん経済的な損失でさえ 100 パーセントの回復ということはありません。ですから、それに、刑事司法には多大なコストもかかるわけですから、抑止できる犯罪はすべからず抑止すべきです。もちろん、不幸にして発生してしまった犯罪被害については、警察の責任として、直ちに効率的な捜査を展開して、できるだけ早く事件を検挙・解決して安心を回復する。そのための捜査力をどう高めるか、そういう脈絡になるのだと思いますが、実務的に見ると、私はそういうつもりで進めてきたのですが、当面、次の三つの施策だと思います。

一つ目は、情報の集約と分析を制度化すること。従来、手練れの刑事の頭の中で行われていた情報の集約と分析を制度化・システム化するといったことが重要ではないか。そういう観点から、警視庁では捜査支援分析センターで分析の専門家を養成し、専門性を高めていくということで取組を進めているものと承知しています。これが一つです。

二つ目は極めて具体的ですが、DNA型鑑定情報の活用であり、データベースの拡充だと思います。

三つ目は防犯カメラの設置拡充であり活用です。

(五) 警察捜査の国民的基盤を確固たるものに

もう一点だけ申し上げますと、警察の捜査が国民から支持され信頼されるということが非常に重要だと思います。これをどう表現するかということですが、司法制度改革の会議に警察庁からのメンバーとして参画した経験からすると、あの司法制度改革では刑事裁判の国民的基盤を確固たるものにするという理念を掲げているいろいろな制度設計が行われましたが、刑事司法の入り口は警察捜査から始まるわけですから、「警察捜査の国民的基盤を確固たるものにする」、そういった観点から必要な取組というものがあるのではないかと思います。具体的には、既に行われていることですが、例えば、国民が強い不安を覚えるような事案にきちんと対処する、感度よく対応するということですか、それから説明をきちんとする、透明性の拡大、説明責任、そういったことであろうと思います。

これはちょっと機微にわたる部分ですが、犯罪抑止対策の一環として犯罪情報の方は随分タイムリーに開示されるようになりましたけれども、捜査情報の方はどうなのかということですね。先ほどちょっと坂口さんが触れましたが、防犯カメラ画像の開示などもそうですね。それは正に捜査情報の開示の在り方を示しているものでもあろうかと思えます。捜査情報の開示の在り方について、こうした観点からの検討が必要ではないかと思えます。

三 サイバー空間における安全と安心

最後に、「サイバー空間における安全と安心」ですが、今や、9,600 万人がネット接続している、自由と匿名性に覆われた無限の空間における規範の確立の問題なのですが、この空間における規範の確立をどうするかというのは、今後の治安にとって最大の課題であろうと思います。その認識は既に共有されているところですが、当面具体的な施策としては、次の三つだと考えています。対策を進めるに当たっては、関係事業者や利用者の活力を損なわないような配慮が大事だとも考えております。

(一) 違法情報、有害情報の判断と削除等

一つは、ありとあらゆる違法情報、有害情報があふれています。この違法情報、有害情報に対してどういう措置を講じることができるかですが、第三者機関が作成したガイドラインに沿ってサイト管理者等が判断し、削除する。そういった仕組みが最も理解が得られる措置ではないかと思うのですが、ネット空間の対策を私もいろいろやってきて痛感したのは、ネット業界というのは、勃興著しい分野でして、大小様々な多種多様な事業者が活

動しており、しかも盛衰が激しい、そういう業界です。社会的責任の意識が明確でなく、何をやっても自由だという考え方が強い。

例えば児童ポルノのブロックリングの場合は、実施主体がプロバイダですから、かなりまとめが利いて、まだ自主的な取組が可能だったのですが、基本的には業界団体があるわけではありませんし、自主的な取組というのが極めて難しい状況にありますね。良心的なある事業者が、社会的責任に基づいて、何か対策を、例えばパトロール体制を強化する。全てコストですが、厳しい競争にさらされている中で、コストをかけるということになりますと、不利になり不公平にもなりかねません。そういうことを考えると、基本的には、法律できちんと義務付けるべきであろうと思います。

(二) 犯罪抑止と犯罪捜査の必要性に応じて、匿名性を排除

二点目ですが、ネット空間は、広く匿名性に覆われた空間であるわけですが、具体的な犯罪抑止と犯罪捜査のために必要な限りにおいて、匿名性の排除、例えば公的な身分証等による本人確認をきちんと義務付ける、あるいは自主的な実施を促すといったことであろうと思います。

(三) ログの保存等、トレーサビリティ（追跡可能性）を確保

最後三つ目が、犯罪被害が発生してしまった場合に、捜査がきちんとできるかどうかは、犯罪に係る行為の痕跡が随所に残されているかどうかにかかっているわけですから、そういった意味で、トレーサビリティの確保が非常に大きな課題であり、具体的に言えば、ログの保存が不可欠だと思います。

ただ、通信事業者を相手に携帯電話対策を通じて痛感したところですが、こういった対策は、事業者にとってはコストの問題であると同時に、特にこのネット空間においては、表現の自由と通信の秘密が直接的又は間接的に絡んでくるものですから、それらとのバランスの問題でもあります。また、特に事業者にとっては、膨大な数の契約者・利用者・顧客を抱えているわけですから、彼らが対策を講じるということは、大方の善良な利用者・顧客にとっては大なり小なり負担あるいは不便を強いられることにもなりますから、そういった負担や不便を、ほとんどが善良な、膨大な数の利用者・顧客が理解し受け入れてくれるかどうか。その見極めが事業者にとっては非常に重要になるわけですね。そういうことですから、国民世論の醸成が、当局にとっても、重要になるわけですが、世論が、「少々の不便や負担があっても対策上やむなし」ということで安定しますと、事業者は安心して対策に踏み出すことができます。概ねそういった構図だと思います。そうした意味で、これからのネット空間における安全対策を進める上で、正に環境整備が成否を決めるポイントになると考えております。

以上です。(拍手)

横内 ただ今お二方から大変具体的な、正にこれからの犯罪対策についての問題提起をいろいろいただいたわけですが、前半のディスカッションはどちらかというと総論的な、安全・安心の在り方等々の議論をしてまいりましたが、後半はもう少し各論的な方法論について、今のお話を踏まえて議論を進めていきたいと思います。

これからの犯罪対策ということでは、先ほど基調講演で藤原先生からもございましたが、川出先生の先ほどの整理で言えば、従来からの効果があったものを引き続きやるということと、新たに再犯の防止と新しい分野への対策が必要ということがありまして、ここでは特に後者の再犯の防止なり新たな分野の課題をテーマにしたいと思っています。

まず、新しい分野ということで、提言でも犯罪の質的变化として、弱者被害、サイバーの脅威等を取り上げており、また、特に「場」への着眼というようなアプローチも取り上げているわけですが、こういった点も含めまして、新しい犯罪への対処ということについて、今、御発表されていない御厨先生、何かコメントございますか。

討論④ 新たな形態の犯罪への対処の在り方について

【これからの安全・安心に向け、国民の理解を得るための対話が必要】

御厨 坂口さんは随分遠慮してしゃべっておられるなという感じがしました。

それから樋口さんは、何か職業を間違えたのではないか、キャッチコピーがすごくうまいなという印象を受けたわけでありませう。

それを前提にお話ししますと、多分、犯罪に対する弱者をどうするかということ。それから、サイバー空間という見えない空間をどうするかということについて、警察も基本的にソフトでいかなければだめだというお話だと思います。つまり、ハードでやっていたらとても耐えられない。ですから、それをソフトにどうやるか。しかもこれは、前半のお話からの続きで言いますと、国民の理解を得られなければならない。そちらから進んでこういうふうにしてほしいとか、ああいうふうにしてほしいとかというアイデアもあるでしょう。そこで多分、これからの警察、これからの安全・安心の在り方というのは、一つは対話みたいなことをやっていかなくちやいけないのではないかと僕は受け取ったわけですね。

かつて私が 20 数年前にアメリカに行ったときに、当時、アメリカのCIAの存立が非常に危うい時期になっておりまして、その時にCIAというのはすごいなと思ったのは、前の長官がハーバードに乗り込んできまして、それで一生懸命学生に向かってPRをするわけです。このPRがすごくうまくて、皆様のCIAみたいなことを言って、CIAというのは謀略だけをやってきたのではない。その歴史を全部明らかにするとかしゃべった。要するにこれは国民との間の通信をうまくするための機能だと言って—多分嘘だと思うんですが—そういうことを言って、皆様のCIAというのは、これはいいなという感じがしました。今日は多分、警察もそういう開かれた警察としてやっていくということのお話だったような気がします。

そういう理解でいいのかどうかというのをまず樋口さんに伺いたいのですが、どうでしょう。

樋口 おっしゃるとおりです。

御厨 それから坂口さん、どうですか。そういう感じで、要は国民の理解を得るためにソフトにやってきたときに、逆に御心配になる点があるのではないですか。

坂口 そうですね、例えば、捜査はもちろん表芸であり、それが完遂されなくちやいけないのですが、あまり世の中の動きを見るばかりに、ちょっと極端に振れることもないわけではなくて、その試みはどうか、と思うことがたまにあります。それはそれで実験的にやっていく、最後に取れんすればいいような気はしますが。当たり前のことですが、本筋を第一に、その上で説明責任をということじゃないかなと思います。

御厨 すみません、そんなところでよろしいでしょうか。

横内 それでは、今度は坂口さんに伺います。先ほど来、件数は減ってはいてもあまり見えないような部分が相当あるのではないかとということでしたが、その辺りはこの提言における「場」の話などもつながってくるのではないかなと思うのですが、どのようにお考えでしょうか。

【「場」への着眼を踏まえた今後の対策に期待】

坂口 今回の提言の中で私が一番興味深く読ませていただいたのは、この「場」への着眼です。それで、本当に正に我が意を得たり、という感じです。しかも、近年普及してきた架空上の空間であるネットと、実生活の一番リアルな生活のよりどころであるはずの家庭の二つが、共に外から見えない自律・自治の期待されない世界になりつつあるというところが、今の社会の在り様を非常に示していますし、治安上の大きな問題点でもあると思います。ですから、ここにどう切り込んでいくかということで、今回の提言は非常に面白い、興味深いものだ

思います。

横内 それでは、今、弱者なりサイバーなりが問題になっているのですが、会場に、これからの安全・安心研究会においてサイバー空間の問題を議論した会にゲストとしてお招きいたしました、京都大学大学院法学研究科の曾我部真裕教授がお見えになっておられます。曾我部教授は憲法、メディア法が御専門でありまして、研究会ではサイバー空間による自主規制の問題等について御発表いただきました。曾我部先生、本日の基調講演やパネリストの報告について、何か御質問はございますか。

質疑応答③ 「場」への着眼を通じて見えてくるものは？ 着眼の意義は？

曾我部 京都大学の曾我部でございます。御指名ありがとうございます。

サイバー空間での犯罪対策が重要である。そのために場への着眼というのが重要であるというのが今回の報告書の一つの目玉と申しますか、力点だったと思います。その点についてちょっと分からない点がありますのでお伺いしたいのですが、端的に申しますと、サイバー空間という場への着眼という新しい捉え方をすることによって、どういう新しい展望というか意義があるのかということです。私の印象では、ネット上では既に、例えばインターネット・ホットラインセンターなどによって正に場に着目したいろいろな対策が打たれてきていると思いますが、今回新たに場への着眼というものを打ち出されて、新しい捉え方だという形で捉えていくということによって、どういう具体的な変化と申しますか、意義があるのかというのを教えていただければと思います。お願いします。

横内 これは藤原先生、よろしいでしょうか。

【「場」への着眼が持つ、実践的な意味と問題提起・発見的機能】

藤原 どうも御質問ありがとうございます。

今の場への着眼という点について、個人的な見解ですが、私の感じているところを申し上げます。場への着眼が新しいということで書かれるといろいろな読み方がされるわけですが、二つ意味がありまして、一つは既に川出先生から御報告があり、今、パネリストの方々からも御議論があったように、この二つは外から見えにくいものにもかかわらず、近年、被害が深刻化しているという意味で、実践的な意味からこの二つを集中的にというか、特に取り上げて対策をする必要があるのではないかと。そういう意味が一つです。

ですから、それは枠組みの問題というより実践的な意味を込めて使ったということです。その上で、先生の御質問に関係する、これを鍵括弧付きの「場」という言葉で示して、何か新たなアプローチになっているのかという御質問ですが、これは私が講演の中で申し上げましたように、ある意味でこの場という設定が、問題提起的、問題発見的な機能を営めばいいなというその程度のものでございまして、例えば場ということでインターネット弱者あるいはインターネット難民があふれている、その片方でプロ的な人もたくさんいると。その中で議論して見ていくときに、これまで見えなかったものも見えてくるのではないかと。例えば、先生が先ほど御指摘になった通信の秘密等に関しても、ネットにおけるヤブーでありますとかグーグルの広告によって、実は概念自体、かなり揺らいでいるとまでは申しませんが、新たな検討を迫られているという現実があります。それが今度はリアルな場にどう影響を及ぼすのかという議論もできましようし、更に言えば、先ほど樋口前総監からお話のあったネットの問題でも、不作為犯を放つてあるというのをどう考えるのだろうか、ということも新たに考え直すきっかけにもなる。そういう意味での発見的機能、問題提起的な機能があるという、その程度の意味だと御理解いただければと思います。

横内 また、サイバーの問題につきまして、今後の課題の大きな柱というようなことで、先ほど御発表いただ

いた樋口前総監から何か補足はございますか。

【「何でも自由」なサイバー空間における規範の確立に向けた課題】

樋口 このサイバー空間・ネット空間を場として捉えることによってどのような新しい展望が開けるかというのはちょっと難しいですね。ただ、素朴に考えて、実空間とは明らかに違う空間でありますし、ネット空間・サイバー空間における規範の確立が非常に大きな課題になっているということに疑問の余地はないですね。

そもそも、何でも自由ということで始まった新たな空間ですから、事業者も利用者も、事業者の責任も、利用者の責任も、極めて曖昧ですね。ここをどうするか。この新たな空間で今いろいろな形態の犯罪被害が多発しているという現状を踏まえて、どのように対応すべきかという問題に我々は直面しているわけです。

例えば、一つ具体例を申し上げますと、サイト管理者に対して、その管理する掲示板に書き込まれた覚せい剤密売文言について、これは麻薬特例法の九条のあおり・唆しに当たる行為そのものなのですが、これを放置したサイト管理者の責任を幫助犯として問うことができるのかどうか。また、一般的に、事業者の社会的責任として、どこまでログの保存を求めることができるかといったような問題が、現実の実務的な課題としてあるように思います。

この空間において、難易度が非常に高いのがこの種の問題ですね。ネット空間は、実空間と違って、常に、通信の秘密と表現の自由が直接的あるいは間接的に絡むということですね。

ネット空間を広く覆っている匿名性とどのように折合いをつけ、世論の理解を得ながら進めていくのか、非常に難しいですね。いずれにしても、あるべき規範の確立を目指して、一つ一つ進めていかなければならないわけです。以上です。

横内 それでは、今、場の問題を議論してまいりましたが、もう一つに再犯の問題、あるいは犯罪の脆弱者への対応があります。先ほど樋口前総監から行為者適格性のお話もありましたが、これらについて、川出先生、もし何かございましたらお願いします。

討論⑤ 再犯の防止、犯罪脆弱者への対応の在り方について

【刑事手続の各局面で実質的な再犯防止施策が推進】

川出 そもそも、犯罪を行った者に対して何のために刑罰を科すのかについては様々な意見があるところですが、日本では、少なくとも刑を執行する段階では、犯罪を行った人を改善更生させ、再犯を防止することが目的であるということに、ほぼ異論はないと思います。ただ、理屈としてはそのように考えられてきたのですが、その実質を見たときに、本当に再犯防止ということを考えて刑罰の執行がされていたのかという点につき、疑問が提起され、運用の見直しがなされているというのが現状だろうと思います。

具体的には、例えば、刑務所の中で、受刑者の改善更生と社会復帰を図るためのいろいろな専門的なプログラムが行われるようになりましたし、それに加えて、最近では、単にプログラムを実施するというだけではなく、法務省が、その効果検証をやり始めています。

もう一つは、樋口さんから御指摘があったことですが、いわば弱者に当たるような人については、その再犯防止のためには、刑罰の執行としての処遇だけではなく、文字どおりの支援をしないとだめだということも認識され、それが実施されるようになってきました。具体的には、福祉と連携し、例えば高齢の受刑者とか障害を持った受刑者が刑務所から出る段階で、現在、全都道府県に設置されている地域生活定着支援センターという組織が仲介して、福祉施設に入れて生活ができるようにするといった取組も行われるようになってきました。

今の例は、実際に刑務所に入った場合ですが、検察庁は、更にもう一歩進んだことをやり始めています。長崎

を始めとしてまだ一部の地域ではあるのですが、例えば、犯罪を行った知的障害者について、福祉施設に受け入れてもらうということを前提に、これまでであれば起訴していたものを起訴猶予にするという形で、刑事手続から外して福祉に委ねることで再犯を防止するという取組を行っています。

このように、社会から孤立してしまう可能性があるような人については、支援の手を差し伸べることにより再犯を防止しようという動きが、現在、具体的に出てきているという段階にあるのだらうと思います。

さきほどは、再犯の防止という以前に、そもそも犯罪とか非行を行わないようにする対策が必要ではないかという御指摘がありました。それはそのとおりだと思いますが、そこまでいきますと、刑事司法の枠を越えて、ある意味で純粋な社会福祉の問題になりますから、行政が一体となって取り組んでいく話になるかなと思います。

横内 それでは次に、捜査の話も先ほどのお二人の話の中でかなり出てまいりましたので、これは提言からは直接離れてしまう部分もあるのですが、捜査あるいは刑事司法の在り方について触れたいと思います。

樋口前総監の捜査の高度化のお話、坂口論説委員の捜査のパラダイムシフトのお話は、聞いているとかなり重なっている部分もあるのかなと思ったのですが、坂口さん、この辺りの課題について更にコメントをいただけますか。

討論⑥ 犯罪捜査、刑事司法の在り方について

【捜査の高度化に際しての課題～防犯カメラについて～】

坂口 私、先ほど申しましたが、樋口さんが現役時代にやっているのを横から見ていて「あ、これだな」と思ったので、内容は一緒ですが申し上げます。

捜査の高度化で一番の課題というのは、今最も効果を出しているのは防犯カメラですが、これは極めて都市型の捜査でしか使えないわけですし、地方に行くと防犯カメラに限りませんが、そういうインフラが未整備だということです。未解決の事件が東京ではなくて関東の近県とか関西の外縁に多いような気がするのと、これも無関係ではないような気がします。

それから、ちょっと漠然とした不安がありまして、事件が起きると昔は刑事さんが一軒一軒聞き込みに回っていたわけですが、今はとにかく防犯カメラの映像を集める。それが実際効果を出しているからいいのかもしれませんが、これはひょっとしてどんどん聞き込みの力もなくなっていった、対応する力もなくなっていった、本当にこれでいいのかな、という若干の不安があります。

最後に、樋口さんが国民の理解を得ているかというのがありましたが、防犯カメラなどの新しい捜査手法は今までのものより遥かに個人のプライバシーや人権と衝突する部分が多いはずなのですが、例えば防犯カメラを見ても驚くほど拒否反応がなくて、「どんどん皆付けましょう」、「どんどん利用しましょう」という感じになっていて、「ちょっとおかしいんじゃないか」という声はほとんど聞かれないですね。でも、これがちょっとしたことで風向きが変わって、「これじゃおかしいんじゃないか」ということになった場合に非常におそろしいような気がしますので、その辺の理論武装などは急がなくてはいけないのではないかなと考えます。

横内 それから、逆に坂口さんからは「どうする警察」のところでも幾つか御指摘がありましたが、特にその中でも今お話に出ました「捜査のパラダイムシフト」あるいは最後の「問われる総合力」というようなことですね。この辺りについては、このメンバーでお答えいただくのであれば樋口前総監かなと思いますが、コメントをいただけますでしょうか。

樋口 ちょっと口ごもりますが、難しいですね。既に申し上げたことですが、一般論的に言えば、警察捜査の国民的基盤を確固たるものにするという観点から、いろいろ心がけるべきこととか改めるべきことが見えてくる

のではないかと思います。

防犯カメラについては、極めて具体的な話でしたが、地方と都市部とで本質的な違いはないのかも知れませんね。というのは、もちろん程度の差はありますが、どこでどういう犯罪被害が発生するおそれがあるか、具体的に想定して考えたとき、カメラ整備の考え方というのは、地方と首都圏とでそんなに本質的な差はないのかなと思います。

横内 あと、坂口さんの御発言の中に、刑事司法の転換が及ぼす影響というようなことで、「どうする検察」とありますが、どうする検察で、この中で答える方は直接にはいないのですが、川出先生から、刑事司法の転換ということで、先ほどの坂口さんのコメントも踏まえて何かありましたらいかがでしょうか。

【DNA型データベースや防犯カメラの更なる拡充に当たっては、法的な規制も視野に】

川出 検察の内部でどのようなことが考えられているのかはよく分かりませんが、捜査手法が変わっていくべきではないのかということは、御紹介がありましたように、現在、法制審議会の新たな刑事司法制度特別部会というところで具体的な制度設計に向けた議論がなされています。

そこでは、取調べと供述調書に過度に依存しない捜査・公判の在り方ということが検討の際の柱の一つとなっていることもあって、客観的な証拠の収集手段を拡大していくことで、取調べによる自白の獲得に頼らない形に変えていくという大きな方向性は確かにあります。ただ、取調べと供述調書に過度に依存しないという言葉に示されているように、これは、取調べをやめてしまえばよいということではありませんし、供述がなければ事実の解明が難しい事案があることも認識されています。そこで、例えば、司法取引のように、取調べとは異なる形で供述を獲得する手法の導入も併せて検討されており、その意味で、客観的証拠の収集手段の拡大だけを目指した改革をするということではないと思います。

その上で、DNAや防犯カメラの重要性というのは御指摘のとおりだと思うのですが、例えば、防犯カメラについて言えば、現在は警察が設置しているカメラはそんなに数はなく、自治体とか民間が設置しているものがほとんどだと思います。今後、犯罪捜査にとっての有用性を考えて、それを正面から目的としたカメラを警察が設置するということになると、おそらくそこに法的な規制をかけるべきという議論が必ず出てくると思います。

DNA型データベースも同様で、DNAを採取する対象者の範囲を広げて、データベースを拡充していくとなると、今のように規則で規律するという方法でいいのかという問題も出てくると思います。その意味で、防犯カメラにしてもDNA型データベースにしても、法的規制の在り方まで含めて、その拡充ということを考えていく必要があるかなと思います。

横内 最後に、坂口論説委員から報道の方の課題についてお話がありましたが、実際、提言でも安心は情報発信の在り方に左右されるということで、かなりここを論じているところです。これについて御厨先生、何かコメントがございましたらよろしく願いいたします。

討論⑦ 情報発信の在り方（報道の課題を含む）について

【長期的に見て理解を得られるような努力を】

御厨 報道の問題というのは結構難しいのですが、なかなか思うように報道してくれないというのは、我々も復興でよく感じることでありまして、復興もうまくいかないという大いに報道がされるのですが、うまくいったというのは絶対に出してくれません。いろいろな地域にうまくいっている事例はあるのですが、それがただ伝わらない。我々はそこで困りまして、それで、うまくいっている事例集というのを去年一生懸命作りまして、最初は10例ぐらい集めたのを最後は30から40ぐらいの事例にして記者さんに発表したり持って行ってもらった

りしたのですが、結局だめですね。うまくいっているのであれば、うまくいっていないところを探して、それでまた出ると。復興委員会が言っているようなまい事例というのは一つぐらいしかなくて、後はみんなだめみたいにかかれて。「あ、これはやっぱりだめなんだ」ということをつくづく思いました。

ですから、報道の仕方の問題というのは多分イタチごっこであって、難しいのだろうと思いますが、樋口さんが先ほどから言っておられるような、とにかくインフラとしてとおっしゃっているところはすごく分かります。国民とのつながりの部分で、それをインフラとして作り上げていくというときに、特にこれからの防犯カメラなどは多分問題になる時が来るでしょうから、そのためにどういうふうなそこをきちんと説明していくか。説明責任をきちんと警察の方が持つということ。それをとにかく繰り返し公表していくということが多分大事であって、言われた瞬間に、困ったなというので何か議論をするというのではおそらくだめだと思います。そういう場合の挙証責任は全部警察の方にあると思って、どうやったらソフトに、しかし長期的に理解されるように報道に対してきちんと説明をしていくか。すぐに、変な記事が出てもいいんです、それが打ち消されるように長いタイムスパンでやれるかどうか、これは、僕は警察のそれこそ底力だと思いますので、それに期待したいと思います。

横内 それでは、予定の時間が迫っておりますので、フロアからいただきました質問票の中から、時間の関係で三つだけ御紹介させていただきたいと思います。

質疑応答④ 提言から外れているが、他の重要な課題もあるのではないか？

まず一つ目は、弁護士で元慶應義塾大学教授の加藤久雄様からの質問でございます。

二つございまして、併せて御紹介いたします。一つ目は、交番制度など、日本のいい制度があるのにそうした制度改善などの具体的提言がないのはなぜか。特に海外経験のある警察関係者の情報がどこまで取り入れられているのか。もう一つが、貧困ビジネスなどの震災後の暴力団対策などについて全く言及されていないのはなぜかということで、これは併せて藤原先生、よろしいでしょうか。

藤原 御質問ありがとうございます。

二つ併せてということでございますのでお答えしますと、まず貧困ビジネス等欠けているというのは、例えばテロ対策について詳細に取り上げているわけではないのと一緒に、新たなフレームを考えてみようということでございますので、個別の論点を網羅的に取り上げたというわけではないということで御容赦いただきたいと思います。

それから、交番制度など日本の制度がというのはそのとおりでありまして、世界に冠たる交番であるということとは承知しているのですが、回答としては正しく海外経験のある警察関係者の有する情報等について、今後フォーラムのような場を設けてどんどん反映していくのが必要ではないかということです。この点は、私もそのように思います。今回は、そこまで言及する余裕がなかったということで御理解いただきたいと思います。

質疑応答⑤ 自由と安全のバランスについて、手続面のみならず、組織法的統制の充実も考えるべきではないか？

横内 次の質問は京都産業大学の田村正博様からの御質問です。

質問事項は自由と安全のバランスに関して、実体要件だけでなく手続面での整備が大事だとの指摘はそのとおりだと思うが、手続をあまり重くすると使いにくいことになる可能性もある。それらに加えて、組織法的統制の充実も考えるべきと思うが、お考えがあればお聞かせいただきたいというものです。これは藤原先生御指名です。

藤原 どうもありがとうございます。

これもおっしゃるとおりだと思います。実体と手続の止揚をするということでも、手続が重くなると物事が動

かなくなるというのはそのとおりでと思います。

ただ、価値観があまりに離れているときは手続に頼るしかないという問題意識があったのが一つと、もう一つは先ほど個人情報保護のところ、地方公共団体の情報公開・個人情報保護審議会で事前に類型化してもらって、ある程度の情報提供ができるというお話をしましたけれども、そのような意味での審議会等を活用した組織法的な対処は私も有効だと思います。

ただ、その場合、国家レベルになると、例えば公安委員会にするのか、あるいは第三者機関にするのか等の問題もあるでしょうし、更に言えば食品偽装や原発事故の時に問題になったように、そういう機関を立ち上げるときにどういう手続で、どういうふうな委員を選び、組織を構成するのかというのがこれまた重要な論点になってくる。

組織法的統制はおっしゃるとおりですが、その場合は第三者機関を誰が監視するのかなどという議論が起らないように丁寧に作る必要がある。そうすれば非常に有効な手段だと私も思っております。

質疑応答⑥ 「事前と事後」、「ソフトとハード」のバランスを論じる意義は？

横内 それでは、御紹介する最後の質問は日本交通関連技術協会の小野正博様からで、複数いただいているのですが、一つだけの御紹介にとどめさせていただきます。

事前と事後のバランス、ソフトとハードのバランスについてということで、事前対策は正に犯罪が行われようとしている場合は強制的措置を行うにしても、それを除き法令等によるルール、対象の意思の自由を前提にした働きかけを広く行うしかない。一方、事後対策は問題発生の事象に対応した個別措置が中心となると。また、ソフトとハードについても、それぞれ事象と事態に応じてなし得ることをなすということであると、いずれにしてもその両者間のバランス論を行うということはどういうような意義、趣旨であるかという御質問で、これも藤原先生、よろしくをお願いします。

藤原 御質問ありがとうございました。

御質問の趣旨は大変よく分かるのですが、事前と事後のバランスとかソフトとハードのバランスと提言の中に出てまいりますのは、犯罪対策といっても、やっぱりコストベネフィットの視点も必要ではないかということです。つまり、リスクをゼロにできない以上、事前がウェイトを持つものと事後がウェイトを持つもの、あるいはソフトとハードでどちらの方がより効果的かということを考えてバランスを取れという、そういう趣旨であると御理解いただければと思います。

横内 質問紹介は以上にさせていただきます。

最 後 に

横内 それでは、時間もまいりましたので、最後になりますが、これまでの議論を踏まえて、改めまして全ての登壇者の方々から一言ずつ、コメントや本日の御感想をいただければと思います。

それでは、一番遠いところから、樋口前総監から順番によろしいでしょうか。

樋口 今回、このシンポジウムを通じまして、改めて、これまでの10年の対策が、まさに社会を挙げた対策であり、時代を画するものであったという感じがします。経験を通じて言えることは、犯罪対策というのは、他の価値との比較考量、バランスが非常に重要だということです。そうでなければ進まないということもありますし、また、国民世論の理解と協力がなければ実効性を持たないということです。したがって、発信が大事ですね。そのような思いがいたしました。

坂口 安全の改善はできますが、安心の改善はなかなかできないというところですが、景気と一緒に、みんながよいと思えばよいというところもあるような気がして、皆で明るく笑顔で話せばそれだけでちょっと五ポイントぐらいよくなるような気がします。ですから、我々もそうですし、警察の皆さんもそうですが、実態を正しく、前向きに発信し続けていくことが大事なのだろうと改めて思いました。ありがとうございました。

御厨 安全・安心という、この言葉、本当に久しぶりに自分自身でもう一度考え直すことができました。その御礼を申し上げるとともに、それからこの提言ですね、これは随分と分かりやすい。昔はこの手のものは読みますとジャーゴンでいっぱい、何を言っているか分からないというところが多かったのですが、やっぱりごく分かりやすく、注がいっぱい付いているという話がありましたが、注が付いている上にまたよく分かるというところもありまして、是非今後もこういう分かりやすい提言をしていただく。分かりやすい提言というのは、要するに自分が分かっていないと分かりやすくできませんので、その辺、ひとつよろしくお願ひしたいと思います。

川出 犯罪対策には犯罪の事前予防と犯罪が起こった後の事後的な対応の両方が含まれるというのは、警察の方にとっては当たり前のことであると思うのですが、刑事法の研究者というのは、少なくともこれまでは事後の対応ばかりに目が行っていたところがありました。私もその一人であったわけですが、今回の研究会とこのシンポジウムを通じて、犯罪予防についても目を向けることができ非常に良かったと思います。

それから、この提言の中にもありますが、今後も、いろいろな分野の人が集まって、犯罪対策というのを考えていく場というのが続いていくとよいと思いました。

藤原 私も、今日のパネルディスカッションを始めとして、研究会で本当にいろいろなことを教えていただきありがたく思いました。最後に一言ということになれば、例えば法律と自主規制ですとか、あるいは自由と安全・安心というようなことでバランス論になってしまうのですが、全体としての最適を粘り強く考えていくしかないと思います。少しずつでもそのための議論の場が今後も継続すればいいと考えております。どうもありがとうございました。

横内 今回、それぞれ分野も異なる各方面の有識者の方から議論をいただき、皆様違う切り口から言われているのですが、言葉は違っても、言われている趣旨にはかなり重なる部分もあると感じました。そうしたところから今後の犯罪対策についてのキーワードが幾つか浮かび上がってくるのではないかと、そういう感じが私としてもいたしました。

多角的な議論を行うことで、新たな時代の世界一安全・安心な国の構築を促す大局的な指針を見出す。今回のシンポジウムでは、大変大それた目的を掲げてはいたのですが、見出せたかどうかは分かりませんが、少なくとも見出す上での一助にはなり得たのかなと思っております。

本当に拙いコーディネーターで十分な議論ができなかった部分もありますが、何と言いましても、今回御登壇いただいた基調講演者あるいはパネリスト皆様のおかげをもって、こうした充実したシンポジウムにできたのではないかなと思っております。(了)