

平成14年度の警察政策研究センターの主な活動

1 フォーラム等の開催

平成14年度も、治安問題、警察学の諸問題について、今後の政策の展開に資するための場を設けた。

警察政策フォーラムの実施状況は以下のとおりであり、警察関係者のほか、関係省庁職員、大学教授を始めとする研究者、テーマに関心を持つ民間企業役員等幅広い参加を得た。このうち、平成14年9月の日英警察学をテーマとしたフォーラムについては、愛知県においても講演会を開催した（なお、出席者の肩書きはいずれも当時）。

- 平成14年8月29日（木）、(財)公共政策調査会との共催、国土交通省の後援により、警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」を、グランドアーク半蔵門において開催した。講師は、ブライアン・マイケル・ジェンキンス氏（米国・ランドコーポレーション・シニアアドバイザー）、パネリストは、坂野公治氏（国土交通省大臣官房企画官）、西村泰彦氏（警察庁警備局警備課長）、朴秉植氏（韓国・龍仁大学教授）、板橋功氏（(財)公共政策調査会第一研究室長）、コーディネーターは田村正博氏（警察政策研究センター所長）であった。
- 平成14年9月18日（火）、中央大学総合政策学部及び警察政策学会との共催、(財)社会安全研究財団及び公益信託宮澤基金の後援・助成により、警察政策フォーラム「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来」を、中央大学駿河台記念館において開催した。講師は、フランク＝リーシュマン氏（英国・サウザンプトン研究所教授）、渥美東洋氏（中央大学教授）、パネリストは、トム＝ウィリアムソン氏（英国・ポーツマス大学客員教授）、大山耕輔氏（慶應義塾大学教授）、内山絢子氏（目白大学教授）、田村正博氏（警察政策研究センター所長）、コーディネーターは、萩野徹氏（警視庁第一方面本部長）であった。

2 学会との交流窓口としての活動～各分野の研究者との交流の拡大

フォーラムの開催等を通じて多数の研究者と交流を深めたほか、日本刑法学会、日本犯罪社会学会、日本被害者学会、警察政策学会等各種学会への出席、各種研究会への参画等を通じて、研究者等との積極的な意見交換を行った。また、「交番における警察活動の実態調査研究」をはじめ警察に関する調査研究に対する協力を行った。

このほか、昨年度に引き続き、教授が東京都立大学法学部において刑事学の講義を行うとともに、慶應義塾大学大学院において警察に関する共同研究に参加した。また、中央大学総合政策学部設置された社会安全政策論講座を始め複数の大学において、所長、教授が講義を行ったほか、警察庁各局部職員を講師として派遣するなどの協力を行った。

2 平成14年度の警察政策研究センターの主な活動

3 国際的な交流～国際会議・セミナーへの出席、各国研究機関等との情報交換等

所長が、スイスにおける民間警備業及び警察権限のあり方に関する調査及び意見交換のため、同国連邦司法省等を訪問し、情報交換を行った（平成14年7月）。

また、教授等も、ヨーロッパや東南アジアに赴き、国際会議・セミナーへの出席及び各国研究機関等との意見交換を行った。

さらに、警察政策研究センターの研究科に入校の上、海外に派遣される調査研究員により、各種治安問題に関する調査研究を行った。

4 活動成果の発表、各種資料の作成

海外に派遣した調査研究員による調査研究成果をまとめた「警察政策研究センター・海外調査報告書Ⅰ～Ⅲ」を発行した（平成15年3月）。

また、警察政策フォーラムの内容を紹介する特集記事や研究テーマに関連した論文を、警察学論集等に掲載した。

5 懸賞論文の募集

（財）公共政策調査会との共催（後援：警察庁、読売新聞社。協賛：（財）社会安全研究財団）により、「国・社会・人間の安全保障」をテーマとした懸賞論文を募集し、この問題に関する提言を広く一般に求めた。

第1章

テロ対策

警察政策フォーラム

「テロの被害から国民を守る
～誰が、誰の負担で、どう守るか」の概要について

森 内 彰

(警察政策研究センター教授)

	はじめに
目	1 基調講演 「9月11日以後における米国航空保安対策 進歩と問題点」
	2 パネルディスカッション
次	1 パネラーからの発表
	2 質疑応答
	3 補 足

はじめに

警察政策研究センターでは、国土交通省の後援を受け、(財)公共政策調査会との共催により、平成14年8月29日(木)、東京都千代田区所在のグランドアーク半蔵門において、警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」を開催した。

今回取り上げたテーマは、平成13年9月に発生した米国における同時多発テロ事件以来特に注目を集め、また甚大な被害をもたらすことの多い「航空テロ対策」についてであるが、今回のフォーラムにおいては、空港や航空機内等における航空テロ対策に関し、当該対策を講じる主体やコスト等の負担、手法といった、制度面や実践面での問題点について、同時多発テロ事件から丁度1年目の節目を捉えて、国内外の実務家、研究者により分析や検討を行ったものである。

フォーラムでは、まず、(財)公共政策調査会 山田英雄理事長からフォーラム開会の挨拶がなされ、フォーラム開催の趣旨等について説明がなされた後、ランドコーポレーション(Rand Corporation)・シニアアドバイザーのブライアン・マイケル・ジェンキンズ(Brian Michael Jenkins)氏による基調講演が行われた。これに引き続き、国土交通省大臣官房企画官(前・航空局監理部総務課危機管理室長)坂野公治氏、警察庁警備局警備課長 西村泰彦氏、韓国・龍仁大学校警察行政学科教授 朴秉植(パク・ビョンシク)氏、(財)公共政策調査会第一研究室長 板橋功氏らをパネラーに招くとともに、警察政策研究センターの田村正博所長をコーディネーターとしてパネルディスカッションを実施し、パネラーの発表の後、コーヒーブレイクを挟んで、パネラーとフォーラム参加者との間で活発な意見交換が行われた。

今回のフォーラムについては、大学教授などのテロ研究者、航空業界、警備業界、企業の危機管理担当者、関係官庁等から幅広い参加の申込みがあり、最終的に150名を超える出席者があった。

以下、今回のフォーラムの概要について、発言記録等を基に取りまとめたものを紹介する。

(1) 2001年(平成13年)9月11日に発生した米国における同時多発テロ事件。事件の実行犯らは、旅客機4機を同時にハイジャックし、乗員・乗客と共に標的に突入させるという前例のない手口により、テロ事件としては過去最悪の3,000人を超える犠牲者、

6 警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」の概要について

行方不明者を出した。

ニューヨークでは、同日午前8時45分（日本時間午後9時45分）ころ、マンハッタン島南端にある超高層ビルである世界貿易センタービルの北棟にアメリカン航空11便（ボストン発ロサンゼルス行き）が激突、さらに午前9時5分（日本時間午後10時5分）ころ、南棟にユナイテッド航空175便（ボストン発ロサンゼルス行き）が激突した。航空機は、ビルに激突後爆発炎上し、世界貿易センタービルは両棟とも崩壊した。

ワシントンでは、同日午前9時39分（日本時間午後10時39分）ころ、アメリカン航空77便（ワシントン発ロサンゼルス行き）が国防総省ビルに激突し、同ビルが炎上した。また、ペンシルベニア州では、同日午前10時10分（日本時間午後11時10分）ころ、ユナイテッド航空93便（ニューヨーク発サンフランシスコ行き）が墜落した。携帯電話で地上と連絡をとっていた同機の乗客らは、世界貿易センタービルへのテロ攻撃の事実を知り、ハイジャック犯に対抗したものとみられ、同機は、操縦桿を取り合う闘争があったことを示す異常な動きを何度も見せながら飛行を続けた後、同州ピッツバーグ近郊に墜落した。（平成14年「警察白書」参照）

(2) 肩書きは全てフォーラム開催当時のものである。

編注：本章の文中における「昨年」は2001年、「今年」は2002年、「来年」は2003年を指す。

1 基調講演

「9月11日以後における米国航空保安対策 進歩と問題点」

ブライアン・マイケル・ジェンキンス
(Brian Michael Jenkins)

米国ランドコーポレーション (Rand Corporation) 上級顧問、国際商工会議所特別顧問。30年以上ものテロリズム研究の経験を持ち、同分野における世界的権威。2001年の米国における同時多発テロ事件を受けて、国防総省ラムズフェルド長官に対し、アル・カーイダとの今後の戦いに関する独自の提言を提出（「COUNTERING al Qaeda」2002 RAND）。

同氏は、平成8年10月にも、警察政策研究センターと東海大学平和戦略国際研究所、助公共政策調査会との共催によるフォーラムに参加、航空機爆破テロについて講演（警察学論集第50巻第3号参照）。

1 はじめに

同時多発テロの事件は、正に大きな変化をもたらしたと考える。今、アメリカ国内はもちろん、世界的にも大きな変化が起こっている。私たちは、従来とは全く違った新しい脅威に直面しており、全ての国家安全保障が脅かされているのが現状である。3千人近くの人たちがわずか1日のうちに命を落とした同時多発テロは、もちろんアメリカの歴史上最も悲惨な事件であったと思う。また、死傷者の数というだけではなく、何千億ドルもの損害を被った。だから、様々な物理的損害を考慮すれば、事件により仕事上の様々な支障が生じたことも含め、我々の経済は事件後も負の影響を引きずっている。これは、どこの国にもあるような、単なる経済的な景気循環といったことだけではない。アメリカ経済の先行きについては、未だに9月11日の事件を受けて懸念する風潮がある。更なるテロがあるのではないかと懸念が払拭されておらず、現在、アメリカだけでも年間1千億ドルの追加拠出を行っている。連邦、自治体、そして民間領域のいずれもが、これだけの費用をかけて本土安全保障等を確保しようと努力しているのである。これは、私たちにとって非常に大きな変化が起きたのであり、心理的に、政治的、社会的、そして経済的に見ても大きな変化であった。

さて、今、御紹介にもあったが、我々アメリカと日本のいずれにおいても、お互いに同様のテロの悲劇から学ぶ点があったと考える。私自身、東京で起きた地下鉄サリン事件の直後に日本を訪問して、日本の当局者や研究者と会うことができたが、その際、このサリン事件の詳細な調査、研究を実施しようということになった。これを受けて、アメリカにおいても、万が一そのような化学物質や生物兵器を使ったテロがあった場合に備えようということになった。その後、昨年9月に炭疽菌が入った手紙の事件が発生したわけである。幸いにも犠牲者は5人とどまってはいるものの、これが私たちが最初に経験した大規模な生物物質を使ったテロとなった。このように生物兵器が使用された事例が存在し、化学兵器については日本における'95年の事例があることを踏まえれば、将来的には、いわゆる放射性物質を使ったものも有り得るし、核兵器によるテロも考えられる。

2 米国における航空保安対策

私が今回来日したのは、単にアメリカが9月11日以降に学んだ教訓を伝えるためだけではない。私自身が皆さんからの質問を受けたり話し合いを続けることがその目的の1つであり、そのような対話を通じることで皆さんの経験から私自身が学ぶとともに、テロに対する世界的な対策を何とか強化し改善していきたいと思っている。

4機の飛行機の中で何が起きていたのかを正確に知ることはないだろうし、9月11日の朝に何があったのか

8 警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」の概要について

を知ることはできない。我々は、例えば、コクピットでの記録、一部の乗客が携帯電話で最後に連絡したやりとりの一部しか分かっていないし、ビデオに収められた、ハイジャック犯が実際に飛行機に乗り込む際の映像といったほんのわずかな証拠しかない。しかし、非常に限られた数少ない証拠であるけれども、そこから分かることは、ハイジャック犯たちは全部で19人であるが、彼らが4機の飛行機に乗り込み、小さなナイフないしは小さな刃を持ったカッター、たったこれだけでもって誰もが予想しなかった劇的な暴力行為を起こすことができたということである。これらにより、彼らは完全にこの4機の飛行機をコントロールし、うち3機を墜落させることができたのである。このうち2機を世界貿易センタービル、1機を国防総省に墜落させた。4機目については、乗客が何とか抵抗したことによって、ペンシルベニアで墜落するという事になった。

この解釈が正しければということになるが、おそらく、いかなるルールも破られたと言えないであろう。ハイジャック犯たちは、飛行機の中に乗客が持ち込んではいけない物は一切持ち込んでいなかったのである。アメリカ連邦航空局（FAA）の規則では、今はこういった小さなナイフを持ち込むということは許していないが、当時あった規則においては、例えば、はさみやナイフ等の色々な物が入っているアーミーナイフをよく持ち込んでいたのであるが、こういった物やカッターを持ち込んではいけないとはしていなかったのである。そして、それでうまくいっていたのである。少なくとも9月11日までは、それらの物で人に危害を加え、飛行機が乗っ取られるということにはなかった。

9月11日の後になってから、航空業界のスポークスマンが、この航空保安がうまく機能していたと言っていたが、これはとんでもない発言であると思う。彼が言わんとしていることは、航空会社がこの非常に精緻に書かれた規則に従っていたということである。手順どおりになされてはいたが、航空保安はうまく機能しなかった。結果として、航空保安が確保されず悲劇が起きたわけである。そして、どうなったかということ、アメリカの航空保安においては大きな変化をもたらされることになった。

しかし、そもそも、このような発言がなされたこと、つまり、保安体制には問題はなく規則はきちんと守っていたという航空業界の発言にこそ、アメリカの航空システムにおける欠陥や弱点が表れていると思う。元々、アメリカにおける航空保安問題は常に意見がぶつかり合う分野であり、常時、政府当局と航空産業との間の対立の種となってきたように思う。アメリカにおいては航空産業はかなりの力を持っている。アメリカ経済の重要な部分を占めるその経済力は政治的影響力につながり、当然のごとく、航空会社は議会に対して強い発言力を持っていたわけである。そして、コスト増や乗客の不便につながるような保安措置については、航空会社は必ず抵抗した。

別に、航空会社を非難するつもりはなく、むしろ、政府当局がこういったものを課すことができなかったことに問題があると思う。ただ、同時に、航空会社も航空保安を守ろうとしなかったし、乗客もこれを要求することはなかった。空の旅はとにかく安ければよく、保安問題は二の次といった風潮があり、航空保安に関する様々な勧告がなされたとしても、それは、しばしば、先送りされ、遅延を伴い、ないしは形や中身が勝手に代えられてしまうということがあった。つまり、当時は、細かく書かれた規則を守りさえすればよく、航空保安全体から見て効果的であったかどうかということとは二の次であった。したがって、何らかのテロ攻撃が成功するといったことの直後でもなければ、新たな航空保安に関する規則など導入できないのが実状である。航空保安は何らかの戦略に基づいているのではなく、むしろ倉庫の体をなしている。個々の保安措置について言えば、それぞれ何らかの悲劇の後に設定されたものであるが、しかし、これらはバラバラの措置に過ぎなかったのである。

最近、唯一、航空保安について徹底的な見直しが行われたのは、1996年に起きたトランスワールド航空（TWA）800便の墜落事故直後に設置された、政府（ホワイト・ハウス）の航空安全保安委員会によるものであ

った。私自身も、大統領からの指名を受け、この委員会のメンバーとなって仕事をした。この墜落事故に関しては、当初、何らかの破壊行為が原因ではないかとの見方がなされ、地对空ミサイルが使われたとの見解すらあった。しかし、その後、何ヶ月にもわたって分析がなされ、機体そのものを海から回収し、大変な困難を伴って、再度、その機体を組み立てた結果、おそらく、これは機械トラブルによるものであろうということになった。破壊行為がなされたとかミサイルが使われたという証拠が出てこなかったことから、破壊行為ではないということになってしまった。その結果、テロによる脅威はほとんど有り得ず、追加的な保安措置などは要らないとする人たちの勢いがますます増してしまい、政府の委員会が推奨するようなことは要らないとの主張がなされたのである。墜落の原因が機械トラブルであると判明する以前には、当該委員会にあっては、議会においてもある程度と同調的な意見を勝ち取ることができたのであるが、一旦、機械トラブルが原因であることが判明した途端、そのような支持がなくなってしまった。

この安全性・保安・航空管制に関する勧告というのは50項目ほどあり、乗客のプロファイリングであるとか、本人と荷物との照合、爆発物の探知に関する技術等が具体的に挙げられている。これらは、私たちの航空保安システムの要点であるので、後ほど説明したいと思う。

さて、こういったものを導入すれば、何億ドルもの資金が新たに必要となるのだが、そのような中で、委員会がもたらした最大の貢献は何であったかと5年後に振り返って考えてみるに、具体的な勧告内容がどうこうというよりは、むしろ哲学を変えさせたということであり、その意味で委員会は大変重要であったと思う。私たちの委員会が主張したのは、アメリカの航空機に対する攻撃は個々の乗客を狙った攻撃ではないということである。テロリストは個々の乗客のことを知っているわけではなく、したがって、通常の殺人とは言えない。そして、それは、アメリカン航空だとかユナイテッド航空、ノースウェスト航空を攻撃しようとしているわけではなく、航空会社に対する攻撃でもないのである。そうではなくて、彼らは、とにかく“アメリカの”航空会社を狙っており、このことが、すなわち、アメリカへの攻撃であると主張した。皆さんは、そんなこと当たり前ではないかと思われるかもしれないが、アメリカに対する攻撃であるとしたことをもって、国家安全保障に関わる問題と位置付けられたのである。この委員会においては、航空保安が国家の安全保障の一部であることを明確に打ち出し、単なる航空産業や空港だけにまつわる問題ではないとした。そして、私たちは、航空保安については国家安全保障の問題として対処すべきだとした上で、国防に税金を充てるのと同じく、税金を投入して対策をもっと強化しなくてはならないと言った。私たちは、乗客に保安のためのお金を出せとは決して言っていない。連邦政府自身が介入して、ルールを作るだけでなく必要なリソースも提供することにより、高い水準の航空保安を確保しなければならぬと言ったのである。

私の意見の1つで、航空保安の問題を航空会社に委ねてはならないということは、この委員会で受け入れてもらえなかった。航空会社はどうしても収支が気になるので、そのような、いわゆる損益計算から離れた問題にしなくてはならないと主張したのである。その上で、それぞれの乗客に対してある一定の金額を課し、その資金を使って直接保安措置を打ち立てなくてはならない。航空会社に経済的な負担をさせるのではなく、例えば、彼らが収支のバランスを見た上で決めさせなくてはならないと言ったのである。当時、そのような哲学自体は受け入れられたのであるが、具体的な方策までは受け入れられなかったのである。少なくとも9月11日までは受け入れられなかった。

その後、環境が大きく変化し、2001年11月には、連邦議会が包括的な航空保安に関する法案を可決するに至り、その実施について非常に大胆な期限を課すこととなって、これまでのような先送りは容認されないことを明確にした。かつては、何かと先送りにしていたこともあったが、これはもう許さないということをはっきりさせ

た。そして、航空保安に関する責任と法の運用については、航空会社や連邦航空局の手から離れて、新設された運輸安全局（TSA）に委ねられることになった。同時に、いつも問題の種となっていた空港で実際に乗客の検査をする担当者たちについても、連邦職員とされることになったのであるが、これもまた大きな変化であったと思う。加えて、荷物とその所有者である乗客本人との照合を行うことも、全ての国内便に義務付けられ、預けられた荷物全てについて爆発物が入っていないかの探知がなされることになった。これら措置の実施期限については、荷物と所有者の照合は2002年1月までとされた。爆発物の探知は今年の年末までということになっているけれども、これは決して間に合わないであろう。これについては、後ほどお話ししたいと思います。

現在は全く新たな進展状況も見られることから、以下では、具体的進展が見られた事項を取り上げることとし、現在、批判の対象となっている部分、依然として未解決となっている問題点について触れていくこととしたい。

3 好ましい兆候

まず良いニュースから始めたい。現在の空の旅は40年前と比べれば遙かに安全になっている。このようなテロの脅威もあるわけであるが、それでもなお現在の方が安全である。私がしばしば聞かれることであるが、「ブライアン、あなたは航空保安について色々批判し不十分であると言っているにもかかわらず、毎年20万マイルも飛んでいるではないか。その矛盾をどうやって説明するのか。」というのがある。私は、「統計的に見て安全だからだ。」と答えることにしている。空の旅はこの40年で劇的に増えているが、その増加とともに安全性もまた大幅に改善されてきている。1960年代初頭には100万回の離陸に対して3～6件の事故があったものが、1970年代になると、この事故率が100万回の離陸に対して1件未満ということになった。そして、1990年代中頃になると、これが100万回の離陸に対して0.3件ということになっている。

このように改善された要因としては、機械の設計が良くなったり作りが良くなったということが、まず1つ目の理由である。それから、色々な機器の面では新しいレーダーや管制システムが良くなって、空中衝突等を防ぐことができるようになった。現在作られている旅客機は、1960年代に飛んでいた第一世代の航空機と比べて、安全性が18倍良くなっていると言えるであろう。

2001年は非常に興味深い年である。アメリカ及びカナダでは、エンジンを複数搭載した旅客機に関して34件の死亡事故が発生しており、9月11日の同時多発テロにより墜落した4機の死亡者265人も含めて全部で1,118人の乗客・乗員が亡くなっている。この2001年の数字は、1971年から2000年にかけての死亡者の平均値である1,451人を下回り、1991年から2000年にかけての平均値である1,298人をも下回るということになる。非常に皮肉なことではあるが、2001年は航空産業における大きな悲劇があった年として当然のごとく記憶されるであろうが、そうは言いつつも、統計的に見た場合、どのような尺度を使ったとしても、同年は1946年以降で最も安全な年であったということになるのである。

アメリカで毎年10億人近くもの人が飛んでいることについて、何故、そんなに飛行機に乗るのだろうかと問われることがある。そのような問いに対しては、アメリカにおいては、空の旅で死亡する確率は100万人に1人となっており、平均的なアメリカ人として見た場合、自動車事故で死亡する確率の方が40倍も高くなっているといったことを答えることにしている。非常に興味深いことに、2001年においては自動車事故が増えている。アメリカの人たちが飛行機に乗らず、むしろ自動車に頼るようになり、結果として、統計で見ても高速道路で亡くなる人数が従来より増えており危険であることが分かった。また同時に、平均的なアメリカ人にとっては、自殺をする確率の方が飛行機事故で死ぬ確率よりも30倍高いし、殺人の被害者になる確率の方が17倍高い。アメリカにおいては、殺人の被害者のうち親しい友人や親戚等によって殺害される確率が4対1であるが、だからといって、家族の集まりには出ない方がよいとでも言うのであろうか。どのような対策を講じればよいのか私にも

分からないが、いずれにしても、長い目で見れば、このような保安対策によってテロによる民間航空機の悲劇は減ってきていると言えるであろう。

4 テロリズムの脅威

ここまでは良いニュースをお話ししてきたが、悪いニュースもある。テロリストたちが民間航空機こそが大量殺人を凶る戦場の1つであると思なしていることに変わりはない。テロの歴史を見ても、最も悲惨な部類の事件は民間航空機の関わるものであった。9月11日には3,000人近くが死亡し、1985年にはインド航空機事件で329人が、パンナム103便事件では270人が亡くなっている。UTAはフランスの航空機ではあるが、1989年にテロリストによるハイジャックに遭って171人が亡くなっているし、大韓航空も中東でテロに遭って115人が亡くなっている。山田理事長から1990年代にあったテロリストたちによるマニラの計画（ボジンガ計画⁽³⁾）について話がなされた。それは、11機ないしは12機のアメリカの航空機に爆弾を取り付けようとした、ぞっとさせるような計画であるが、仮にこれが万が一にでも成功していたならば、数千人の犠牲者を出すことになっていたものと思う。

「9月11日に起きたことはテロリストたちにとって新しいアイデアだった」と言う人がいるが、私は決してそうではないと思う。1994年には、アルジェリア人のハイジャック犯がフランスの航空機をハイジャックしてパリに墜落させようとしたことがある。1972年まで遡れば、アメリカの歴史上で最も長いハイジャックであったが、犯人が飛行機をテネシー州の原発に墜落させると脅したものがあつた。因みに、その事件の結果、100%の乗客が検査を受けることとなって、航空保安に大きな変化がもたらされることとなった。つまり、全ての乗客とその人たちが持ち込む荷物について全部チェックがなされることとなり、それがなければ飛行機に乗ってはならないというルールが打ち出された。

5 9月11日以降

9月11日以降、爆弾を仕掛けたという数々の脅しのほか、炭疽菌を語るいたずらや誤報もたくさんあつたし、例えば、催涙スプレーの使用のような些細な事件とでもいうようなものも多発している。

深刻なケースでは、昨年12月、自爆テロを仕掛けようとした者が、アメリカン航空機63便において自分の靴の中に爆弾を仕掛けて足を機体に押しつけ機体に穴を開けてしまおうと計画したものがあつた。2万フィートの高度ということであつたので、穴が開いただけで機体は墜落に至つたかもしれなかつた。使用された爆弾には、金属探知器に引かからないようにするため金属は使われていなかつた。発火装置は通常金属製のキャップだがそのようなものは付いておらず、だから、旧来のようにマッチで点火するしかなかつた。この犯人は、パリで飛行機に搭乗する前日に怪しいということでも色々事情を聞かれ、警察にも取り調べを受けたのだが、その後、釈放された。犯人が再度空港に行った際に止めようとした航空会社においても、警察がOKと言つたので搭乗させざるを得なかつた。そのような事情により搭乗した際にマッチで火をつけようとしたのである。その日、パリでは雨が降つていたので靴が濡れており、導火線にマッチで点火しようとしてもなかなか火がつかなかつた。結局、客室乗務員が来て他の乗客とともに彼を取り押さえ、結果として失敗に終わったということである。

6 今後の脅威

けれども、将来における脅威はまだあつた。例えば、こういった様々な爆弾を仕掛けたり、破壊行為に及ぶということも考えられるであろうし、現在の技術で探知できない爆薬が使用される可能性もあるであろう。また、場合によっては、化学・生物兵器が航空機内や空港で使用される危険性もあるであろう。そして、私たちが大変心配していることであるが、携帯型や精密誘導型の地对空ミサイルが民間航空機に対して使用されるのではないかとこのことを恐れている。皆さんは知らないと思うが、毎年1、2件程度、民間航空機が撃墜されているケー

スが発生している。これらは主として紛争地域で起きていることであるが、我々の知る限りでは、アル・カーイダを含む一部のテロ組織にあっては、こういった地对空ミサイルを持っていると推測される。残念ながら、我々が彼らにミサイルを手渡してしまったケースがあり、返してくれとも言えないので、これも非常に気がかりな点である。また同時に、サイバーテロにより管制システムそのものが破壊行為に遭うといった脅威もある。今後はこういったことが考えられるであろう。

7 乗客のプロファイリング

それでは、現在、何をしているかということであるが、先ほど述べたとおり、私たちの保安対策としては、まず乗客のプロファイリングを行い、乗客の検査をし、荷物の照合をし、爆薬探知技術を使い、そして機内においては様々な防衛措置を図ろうとしている。1997年に政府の航空安全保安委員会は、コンピューターを使った搭乗客のプロファイリングを実施して保安体制を強化せよとの勧告を出している。様々な新聞報道を見ておられると思うが、搭乗客のプロファイリングとは、決してテロリストや不審者の一覧表を作ろうとするものではない。そういったものではなく、航空会社が、その予約記録を基にして、搭乗客に関して多くの情報を有している者とそうでない者とに区別しようとしたものである。例えば私のことについては、航空会社は随分とよく知っている。私は飛行機がほとんど生活の場と化していて頻繁に乗客となっているが、いつも同じ旅行代理店を使って予約をし、だいたい同じルートを飛んで、いつもアメリカンエクスプレスのクレジットカードで支払いをしており、私の自宅の住所のことも分かっている。私自身はこの仕事を30年もしているので、相手も私のことをよく知っていて安心であろうと思う。しかしながら、逆に、誰かが搭乗直前になってチケットを現金で購入したにもかかわらず、航空会社がその人のことを何も把握していないということになると、その者たちが犯罪の容疑者とは言わないまでも、余りにも情報が不足しているということになる。保安という観点からは、そういった安心できる情報が最も足りないところに焦点が合わせられるのである。

さて、アメリカでは、搭乗客に関するプロファイリングは、政府のデータベースを始めとする他のデータベースに決して繋がってはいないし、人種、民族、宗教、ないしは出身国といったことに関する情報も含まれてはいない。また、憲法上の問題としても、そういった情報を使用することは違憲となる。余り詳細を申し上げるつもりはないが、これは、いわゆるスコアリング・システムである。つまり、収集した色々な情報を見た上で個人について判断していくというシステムなのであるが、アメリカでも個人の自由意思を尊重する人たちからは、差別につながるということで反論がなされている。

私自身は、そういった余り把握されていない人たちだけではなく、無作為に抽出した人たちも加えるべきと考えている。無作為に抽出した人たちを加えた方が保安上の観点からも良いわけであるし、それから、もう1つは、無作為に抽出した人たちが加わることにより、そのように選ばれた人たちが非常に丁寧な取り扱いを受けることにつながると言っている。つまり、航空会社が私のことをよく知っていたとしても、ある日、私が無作為に抽出されてリストに載ってしまう可能性もあるのである。私が無作為に抽出されたものなのか、先ほどのプロファイリングによる問題があって選ばれたものなのかは、リストを見ただけでは分からない。したがって、航空会社の職員は、それら選ばれた人たちに対しては、皆同様に礼節を欠かさず丁寧に扱うこととなる。

それはさておき、プロファイリングに対する反論に係る哲学が問題となってくる。私にはどのような意味かは分からないが、アメリカ人は保安問題について何か受動的で民主的なものであって欲しいと考えている。つまり、保安上の措置については、わざわざ自分たちのところまでやって来てプライバシーに介入してくるようなものであって欲しくないのである。だから、受動的で民主的なものとして、全ての人に同等に適用されるものであって欲しいと考える。しかし、検査を行う側にとって見れば、これは逆に負担になるわけである。同じレベルの注意

を全ての搭乗客に対して払わなくてはならなくなり、例えば、その人が87歳の男性で奥さんと一緒に旅行しているといったケースであっても、5歳の子供であっても、全ての搭乗客が全く同じような形で検査を受けることになる。これは決して効率的なリソースの使い方、配分とは言えないであろう。

これに対して、イスラエルのシステムは全くの正反対である。イスラエルでは、だいたい全体の5%程度に当たる一部の限られた乗客に焦点を当てて、根ほり葉ほり色々な質問をするのである。時に、本当に尋問をされているのではないかとの印象を持つこともある。エルアル航空というのはイスラエルの航空会社であるのだが、そこにおいてそのような安全策が講じることができるのは、搭乗客そのものが非常に特異であって、1日に35便程度しか運航していないという事情があり、また、これまでに被害に遭っているからなのである。一方、アメリカにおいては様々な人々がいる上に1日平均で1万便位が運航されている状況がある。ある時、アメリカと同じように乗客が乗っていると仮定した場合、いわゆる要注意人物に対する細かな対処が何%位の人たちについて必要となるのか、エルアル航空の警備部門担当者に尋ねてみたことがあるが、その答えは95%ということであった。ということは、アメリカ人の95%は怪しい人間ということになるのであろうか。

このプロファイリングシステムの欠点の1つは、他の保安システムとの連携や接続性がないということである。このような選ばれた人に関しては、従前にあっては預けた荷物が爆弾探知機にかけられるということであった。9月11日以降は改善がなされ、このような選ばれた人たちは航空券にあるコードにより判明することとなって、それにより更にしっかりとされた点検がなされるということになるのだが、まだそこまで十分には機能していない。連携がなされていないということで越えるべきハードルがたくさんある。いうならば、こういった要注意人物を捕まえるだけのネットワークがなく、たくさんハードルが散在しているというのが現状である。

最近行われた調査であるが、全くの無作為による人の抽出を行った方がより効果的ではないかというものがあった。いわゆるテロリストといった要注意人物らが、このプロファイリングシステムについて色々な人物を試して通してみても、どのようなプロフィールが引っ掛かるのかを見定めて、これをすり抜けられるような人間を使ってくるのではないかということとを心配している。数学的な問題として考えればそのような可能性もあると言えるが、実際にはそんなに簡単なことではないだろう。特に、この新しいシステムの下ではできないものとする。

今1つの欠点であるが、航空会社においては信頼の置ける搭乗客向けのプログラムが考えられており、そうすると、得意先すなわち頻繁に飛行機を利用する人たちについては簡単に検査にパスしてしまうということになる。航空会社の得意先になればIDカードをもらい、さらに個人情報も多く出せばバイオメトリックカードが発行され、全く検査がなされないということではないが、それさえ持っていればより早く検査を通過させるという案がある。航空会社にすれば、これは経営的に見て非常に重要なポイントとなる。これまでも航空会社は随分と多くの乗客離れを経験してきたが、空港での検査によりかなりの遅れが発生していることで、また乗客離れが起きている。航空会社の収益源は、何千人もの観光客ではなく頻繁に搭乗してくれるビジネスマンであるが、彼らは格安航空券を使わずにビジネスクラスに搭乗してくれることから大きな儲けとなるのである。航空会社は、そのようなビジネスマンの顧客を何とか取り戻そうとしているのだが、そのためには今以上に何か効率的な仕組みが必要である。

8 空港におけるセキュリティ検査担当者

空港における検査官の話に移るが、アメリカでは空港の検査官が常に問題となってきている。こういった検査官については、これまで民間の警備会社から派遣されてきていたのであるが、彼らは安い賃金しか与えられていないし、警備会社においてしっかりとされた身元のチェックもなされておらず、多くの検査官がアメリカへの不法入国者であるということが後から判明している。

そして、ほとんど何の訓練もなされていない。問題の1つは、賃金の安さから空港の検査官の離職率が300ないし400%と非常に高く、すぐに転職してしまうということにある。空港の検査官は90日に1人の割合で変わっているような状況で、きちんとした研修を行おうにもそれだけ人が変わってしまえばなかなかできないというのが実態である。

また、個々人の能力差にも開きがある。南部や南西部において検査は非常にうまくいっているが、それは、検査官の大半がそれらの地域で老後を過ごしている人たちであって、第二の人生として真剣に仕事に取り組んでいるからなのである。彼らは空港で仕事をして搭乗客と話をすることが楽しくて仕方ないし、検査の際に色々な質問をすることも気にせず非常に困難な質問もして、しっかりと任務を果たしてくれている。しかし、アメリカ全体として考えた場合、決して業績は良くないというのが現状である。

9月11日以降、政府はこれらの検査官について身分を連邦職員に切り換え、より高い賃金を払うようになった。したがって、離職率は下がるものと思われるし、訓練についても改善されると思われるが、それまでにまだ時間はかかるし、連邦職員である検査官を置いている空港も少ないというのが実状である。

さらに、40時間の訓練と60時間の職場実践教養だけでは不十分だという批判がある。ヨーロッパの国々の中には一部ではあるが検査官を3ヶ月間訓練して初めて現場に送り出すというところもある。また、検査は非常に困難な仕事であって、保安上のほとんどの間違いは人為ミスに起因するということも分かっている。保安検査上のミスが発生した場合、私たち社会や政府においても怒りを覚えて「もっとしっかりと仕事をしろ」と検査官に対して言うのだが、それで十分なわけではない。このような業務遂行上の問題が常に存在するという事は、そのシステムに何らかの問題があるということを示している。

問題の1つとして、典型的にはアメリカから技術が導入されるのだが、導入された技術に人間をくっつけているだけということがある。つまり人間の能力を考慮してミスを避けるような、人間工学的配慮がなされた設計がなされていない。新たな機器類が色々出てきているが、神はそもそも人間を完璧なものとして作られてはいないので、保安設計の研究に当たっては人間の能力を考慮することが必要である。

そうは言いながら、何故一部の空港における業績が良いのであろうか。何か具体的に最善と言える実践方策を特定して共有できるのだろうか。それとも、一部の人たちには生来の検査官としての適性が備わっているのであろうか。あるいは、経験を積むにつれて勤務業績が良くなっていくものなのだろうか。いずれの答えも明らかにはなっていないが、概ね3万5千人から4万人いる検査官の能力面におけるばらつきについては、これら基本的な問いかけに答えられない限り是正されることはないであろう。

9 荷物の所有者照合

手荷物の照合というのはとても単純なことで、受託手荷物と持ち主を照合するだけのものである。チェックインされた手荷物は飛行機に積み込まれることになるが、持ち主の方が飛行機に搭乗しないというようなことがあった場合には、当該手荷物を降ろしてしまう。私が東京に来た際にも、持ち主である搭乗客が現れなかったスーツケースを降ろすため、飛行機の出発が8分ほど遅れるということがあった。そして、機械トラブルという別の理由によって更に1時間半ほど遅れたのだけれども、問題は、爆弾を仕掛けたまま本人が搭乗しない事態を防止したいということなのである。これによってテロリストによる破壊行為を防止することはできるが、しかし、飛行機を爆発させることを分かった上で自ら乗り込むといった、自爆を目的とされた場合には防ぐことができない。

国際線の全ての便については、1988年のパンナム103便爆破事件以降、このような受託手荷物の照合が義務付けられていた。そして1997年になって、政府の航空安全保安委員会が全ての国内便についても受託手荷物の照合を行うよう勧告したのだが、航空会社は、持ち主の分からない荷物を降ろすのに時間と費用が嵩み、サービス

の遅延につながるとしてこれに抵抗した。

特に問題となったのが乗り継ぎ便の場合である。アメリカには約450位の民間航空会社があり、ハブアンドスポークシステムというのを導入している。シカゴ、デンバー、ダラスといったハブ空港に乗り入れている航空会社にとっては、可能な限り早く便を乗り継いで目的地へ到着させたいと考えている。そのためには、搭乗客と荷物を素早く乗り継ぎ便に積み替えなければならないわけであるが、このシステムを採用することによって、搭乗客よりも荷物の積み替えの方が早く行うことが可能となった。乗客が空港内をうろろうとしてコココーラを飲んだりしていると、荷物が先に行ってしまうことも有り得るくらいである。航空業界にとっては、乗り継ぎの際にそのような荷物の照合作業をすることがルールとして定められれば、混乱が生じ許されないような遅延につながるといったことを主張したわけである。しかしながら、1997年になって妥協が成立し、現れない搭乗客の荷物で、しかも爆発物検査を受けていないもの、更に自動乗客検査システムにより要注意とされた人物に係る荷物の場合に限ってのみ、乗り継ぎ便に載せないということで合意された。ただ、出発地において全ての国内便の手荷物の照合がなされるようになったのは、今年の1月になってからであった。乗り継ぎ便も含めると大変な混乱が生じると言っていた航空業界であるが、政府の調査によれば、遅延の増加は僅か1%に過ぎないということである。

なお、もし私たちが効果的な爆発物探知機を全ての空港に設置して、この中に爆発物はないと自信を持って確認できるようになれば、そのような照合作業は不要になるであろう。

10 爆発物探知システム

航空安全保安委員会は、9月11日以前から、全ての空港に爆発物探知機を配備したいと考えていたが、実現に当たっては大きな問題が生じることとなった。政府の試算によれば探知機が2千台位あれば十分にカバーできるということであったが、実際にはもっと必要であったのである。どういうことかということ、平均的な搭乗者数だけを念頭に置いていて、いわゆるピークピリオドトラブル、最も混雑した時のことを考慮していなかったのである。例えばスーパーマーケットにしても、早朝に人がほとんどいなくても混雑する夕方頃になるとレジの前にはたくさんの方が並んでいるように、混雑のピーク時を考えた場合、2千台ではとても足りないということになった。2002年末までに爆発物の探知を全てに施すということになっているが、この期限を守ることは絶対できないと思われる。というのも、この探知機の生産が月産で10台程度しかなく、毎月50台生産しなければ賅えない状況の下では若干の期限延長が必要であると思う。

大きな問題はもう1つある。非常に大きな装置であることから、空港のレイアウトを変えなければ設置できないし、それには時間もかかるということである。

今1つの問題は、連邦政府がトップダウンにより何もかも行うというのは余り効率がよろしくないということである。アメリカの空港はそれぞれに特性があり、1つの手法によって全ての空港の必要性を満たすことはできない。それぞれの空港の特性を考慮した対応がなされるよう、トップダウンではなくボトムアップがなされなければならない。また、最終的に機械を操作するのは人間なのであるが、そういった人間の能力面についても余り十分な注意が払われていないように思う。

11 航空機内の安全

航空機内の警備は防護措置の最後の砦である。エアマーシャルとは航空機内に乗り込む覆面の連邦捜査官のことであるが、まず、このエアマーシャルの数が増えてきている。といっても、全便に占める割合はごく僅かなものである。また、コクピットに通じるドアも強化された。さらに、パイロットに武器を携行させるという法案も審議中であるが、賛否両論あるものの多分可決されるものと考えられる。そして、客室乗務員の特別な自己防衛

16 警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」の概要について

トレーニングも必要になってくると思われるが、実現には少し時間がかかるだろう。

12 空港の警備

空港の警備については、もう少し詳細に考えていかねばならないが、これについては手許の資料を見てもらうとして、次に保安ということについてももう少し解説したい。

13 脆弱性の存続

私たちの航空保安については、この数年のうちに包括的な搭乗客のプロファイリングシステムが導入されると思うし、検査員の能力も向上するだろう。また、全ての民間空港に爆発物探知機が設置され、コックピットの防護措置も強化されるであろう。このように保安体制は大きく改善されると思うが、それでも万全であるとは言えない。

その理由の1つが、ごく簡単に作ることができてしまう偽の身分証明書の存在である。国民IDカードを導入してはどうかとの議論もあるものの、これには随分と抵抗が強いこともあって、現在のところは写真が貼付されている各州が発行する運転免許証により代用している。しかしながら、運転免許証といっても各州ごとに発行されているので50種類もある。だから、カリフォルニア州の免許証はきちんとした公文書として信頼できる場合もあるが、バージニア州の場合にはそうもいかないといったことも出てくる。バージニア州では誰でもどのような名前でも運転免許証を取得することができ、9月11日の事件に関わった犯人19人のうち7人までもが、このバージニア州の緩い州法を利用して身分をごまかして運転免許証を取得していた。このことについては、是非、考えてみなければならない。バイオメトリック技術を用いた身分証明書の利用についてはアメリカでも賛否両論があり、日本でも同様の議論があるのではないかと思う。いわゆる自由を尊重する民主主義の下では、このような国民総背番号制とかIDカードというものを許さないという風潮があり、その意味では健全な民主主義社会であるとも言える。

また、人間の能力も問題の1つとして今後も在り続けると思う。私たちは人間を機械の一部として捉えてはならず、もっと人間の能力を中心とした警備システムを設計しなくてはならない。つまり、機械類を据え付けてそれを人間に操作させ、何か問題があったらお前の責任だというような態度は改めなくてはならない。

それから、保安体制の構造を全体から見て考えねばならない。アメリカでは枝葉末節にこだわった議論が多くなりがちであり、現在でも相変わらずルールに基づく取締りを目的とした構造をとっている。余りにも公開されすぎた手順や些細な過失についても同様である。したがって、何がどうなるのかということにつき100%の信頼が置けないのである。先ほども述べたように、保安制度の構成要素がそれぞれ独立していてバラバラになっているので、それらをきちんと結びつける構造なりネットワークを構築しなくてはならない。新設された運輸安全局についても、戦略的な企画を行う能力ないしは研究開発能力を欠いている。

このほか、滑走路から不法に接近された場合に機体を守ることも大事な問題である。現在、コックピットのドアが強化されているが、後ろ側から近づかれたときにどうするかということである。

私は、現在の航空保安はもっと効率性を高めることができると考えている。議会でも色々と議論があるが、スーパーマーケットで人のチェックができるように、航空機においても人のチェックができなければならない。スーパーマーケットでは航空機におけるよりずっといろんな出来事が起こるわけであるから、これに比べれば航空機に搭乗する人たちのチェックの方がむしろ簡単である。

14 結 び

議会を通過する法案に基づく措置によって、いずれは効率的な保安体制ができると思うが、私たちはもっと効率性を高め、もっと戦略的な方策を考えなければならない。私たちの前に立ちはだかる障害とは、技術的な問題

ではなくて情報収集等に関する創造力の欠如である。私たちは、そのようなことを踏まえた統合的なシステムを作らねばならない。有能な人たちにより素晴らしい機器やシステムを作ることができるが、それを扱うことができないのは組織の問題である。

(3) 米国航空機同時爆破計画（ボジンガ（BOJINKA）計画）

日本などアジア各国からアメリカ本土へ向かうアメリカ航空機11機を爆破するテロ計画。5人のグループが分散して航空機に搭乗し、爆発物を仕掛けた後、トランジット空港で離脱する計画であった。1995年1月にフィリピンのマニラ市内のアジトで発生した火災の際に押収された資料から計画が発覚した。同じく資料から前年の12月11日に発生したフィリピン航空434便の爆破事件への関与も明らかになった。同アジトで逮捕されたフィリピン人のアブドル・ハキム・ムラド（Abdul Hakim Murad）は、その後、アメリカに身柄を引き渡された（終身刑で服役中）。「ボジンガ」とは、セルビア語で「大爆発」を表す。

(4) ジェンキンス氏がフォーラムのために作成した資料の該当部分の和訳を以下に御紹介する。

空港の警備

空港における警備と空港のための警備は区別することができる。

空港における警備では、航空機に武器や爆弾を持ち込ませないことに重点を置く。

空港のための警備は、空港自体を防護することを目的とする。

1985年に発生したウィーンとローマの空港における自爆テロ攻撃は、自動小銃で武装した警察官、ターマック上の装甲車など、ヨーロッパの空港における並外れた警備を促した。

東京の成田空港もまた、過激派グループの脅威により厳重な警備を余儀なくされた。

1999年には、アル・カーイダの工作員がロサンゼルス国際空港で大きな爆弾を爆発させることを計画し、また、同じ年の始めに、腹を立てたエジプト人がロサンゼルス国際空港で2人を殺害していたにもかかわらず、アメリカは空港の警備を著しく強化することを選択しなかった。

事実、新たな航空会社の警備対策により生み出された長い行列は、脆弱性を増大させている。

空港も他の公共の場所と同じであるとするのは合理的ではあるが、もし、我々が投資をし、不便を受け入れるつもりがあるのであれば、防御線内における暴力的攻撃の可能性を低減（防止ではない）することができる。

しかし、そのことによってテロ事件を防止することはできない。それは、テロのリスクを他の公共の場所へと置き換えるだけのことである。

1972年に最もひどい犠牲者を出すテロ事件が発生した場所の1つであるイスラエルのベングリオン空港は、（現在は）厳重に防御されている。しかしそれは、テロリストがバスやショッピングモール又はレストランで命がけの爆弾テロを実行することを防ぐことはできなかった。

2 パネルディスカッション

1 パネラーからの発表

「日本における航空テロ防止対策」

国土交通省大臣官房企画官 **坂野 公治**

(前・航空局監理部総務課危機管理室長)

1 はじめに

この7月まで国土交通省の航空局危機管理室長としてハイジャック・テロ対策を担当していた。本日は、ベテランの関係者や諸先輩方がいる中で僭越ではあるが、昨年の9月11日以降、私どもとして色々なテロ対策を行ってきた立場から、日本の航空テロ対策について、主として航空業界、航空行政側の取り組みを中心に紹介する。

まず最初に昨年の9月11日の米国同時多発テロについて触れる。冒頭、山田理事長からも話があったように、非常に世界が変わったと言われている。私ども航空界としても、非常に多くの方が犠牲になられたということ以上に、民間航空機が武器として使用されたという点において新たなテロの形態であろうとして大変大きな衝撃を受けた。また、テロを契機として航空需要が世界的に大きく減少しており、航空業界だけではなく、関連する航空機の製造あるいは観光産業を始め、世界経済に大きな影響が出た。国内の航空大手3社の昨年11月の国際の旅客数であるが、前年比で40%、半分近く減少するという極めて深刻な影響が出ている。

この点は世界各国とも同様であり、こういった事態に対処するための航空保安対策が必要であるという共通認識が、我が国も含めて全世界的に得られている。そのような国連の専門機関として国際民間航空機関（ICAO）があるのだが、そういった中で、今まさしくこうした新たな脅威に対応した各種の取り組みを進めているところである。

2 航空テロ防止対策の経緯

日本における航空機テロ対策の経緯について簡単に紹介する。1970年に我が国で初めてのハイジャック事件であるよど号事件が起きた。これを契機としてハイジャック・テロ対策を中心としたテロ対策を進めてきたわけであるが、航空界側の対策としては、金属探知器を空港に順次整備し、検査体制を整えていくということが中心であった。また、その後'88年にスコットランドのロッカビーの上空でパンナム機が爆破されるという航空機爆破事件が発生したが、これに対応して航空機爆破対策にも力を注いできた。ただ、この時ぐらまでは、ハイジャック事件、テロ事件とも、主として政治的な目的や動機において敢行されてきた。

我が国では'79年に日航112便のハイジャック事件というのが起き、それ以降16年間はハイジャック事件は起きなかった。その後、'95年の全日空857便の事件から'99年の同じく全日空61便事件まで3件のハイジャック事件が発生したが、これらの事件は、政治的な目的というよりはむしろ、一般刑法犯的な動機によるものであり、とりわけ全日空61便事件というのは、航空機の操縦自体を目的とするというかなり特異な動機に基づく事件であった。

こうした中で昨年の9月に米国同時多発テロ事件が発生したわけである。航空機自体を武器として用いる新たな航空機テロということであり、空港におけるハイジャック・テロの未然防止対策の強化といった従来型の対策

の強化はもちろん、後ほど紹介したいと思うが、一旦犯罪が起きてしまった後に被害を最小限に止めるための航空機内の対策の見直しなど、これまでにない観点からの対策を実施してきている。

3 航空テロ防止対策の概要

航空テロ対策については、航空界側として、空港における未然防止対策及び機内での保安対策、この2つを中心に進めている。未然防止対策としては、まず、ナイフや銃であるとか爆発物であるとか、そういった物が航空機内に持ち込まれないようにするための旅客あるいは手荷物に対する検査がある。また、それによってクリーンに保った状態を継続するため、空港には一般人の立ち入りを制限する制限区域というものがあるが、そういった所に不審者が立ち入らないようにするための警戒警備といったことを行っている。航空機内の対策としては、機長あるいは客室乗務員が犯罪が起きた際に被害を最小限に止めるための各種の行動マニュアルを整備し、それに基づく教育訓練を行うことのほか、ハード面の対策としてコックピットに侵入されないためにコックピット自体を強固なものにしていくといったことが中心となってくる。

言うまでもないが、航空輸送というのは世界的な広がりを持ったネットワークとして機能しているのであり、こうした対策は、我が国1国だけが実施するのではなかなか効果が限られるわけで、広く全世界的に共通の水準で行われるということが必要になってくる。このため、先ほども述べた国際民間航空機関（ICAO）というところで対策の実施基準というものを定め、これが国際民間航空条約（シカゴ条約）の第17附属書というところで規定されていて、いわば条約上の実施義務として各国に実施が義務付けられるという構成になっている。我が国においては、このような国際的な標準に基づいた対策は最低限度であるとして、これを踏まえた上で過去の事件から得られた教訓を基に不断に見直しを行い、更なる強化措置を実施しているところである。

とりわけここで1つ敷衍しておきたいのは、'99年に発生した「全日空61便事件」である。この事件では、犯人があらかじめ受託手荷물에隠しておいた凶器であるナイフを、到着空港の受託手荷物受取場（バゲージ・クレーム）でピックアップし、空港ターミナル内を出発ロビーの方に逆流していった別の航空機に乗り込み犯行に及ぶという手口であった。それから、犯人の動機は、コックピットに侵入して、正に航空機を操縦して欲しいままに自己の支配下に置くといったものであった。そういった意味で非常に特異な事件であったが、そうした手痛い教訓を踏まえ、今後、全ての空港のターミナルにおいてビルを新設あるいは大規模に改良する際には、出発旅客と到着旅客を完全に分離する構造にして逆流ができないようにすること、航空機内において機長なり客室乗務員が対応する際のマニュアルについても、そういった事態を想定して見直していくこと、凶器についても、これまで一定の刃渡り以下のナイフについては機内持ち込みが認められていたのだが、これについても、一切のナイフを持ち込み禁止とする措置をとったこと、国際線と同様に国内線においても機内に預ける受託手荷物についてきっちり検査をしていくことなどを行うこととして、保安措置の強化を図ってきた。

4 米国同時多発テロ事件以後の動き

米国同時多発テロ事件は、我が国においても非常に大きな反響を呼んだ。「フェーズE」というのは、保安対策の観点から定められた段階的な基準の中で最も高いレベルであり、“E”は“emergency”の略であるが、その措置を事件発生後から直ちに実施しており、今もって継続しているところである。このフェーズEを実施するためには、色々な体制面での整備が必要となってくる。予算の話で恐縮であるけれども、それに対応するため昨年度の補正予算あるいは実行上の予算により、国としても一定の金銭面での措置を講じてきた。

航空機内における対策については、やはりコックピットに侵入されないようにすることが、いわば最後の防御手段になるわけであり、昨年中に国内で保有する416機全てについて、コックピットドアの鍵の構造を強化する措置を講じた。ワールドカップ期間中については、後ほど西村警備課長からも紹介があると思うが、武装した警

察官に乗ってもらう日本版のエアマーシャル・プログラムというものを実施した。

これらが我が国の措置であるが、国際的にも非常に大きな動きがある。その大きなものの1つとして、航空保安についての国際的な監査制度を作り、全世界的に航空保安対策が漏れなく実施されるようにしようとする動きがあることを紹介しておきたい。先ほど述べたとおり、条約上の実施義務として各国に保安対策の実施が義務付けられているが、それが本当に実施されているかどうかについては、実はチェックする手段がなかった。しかし、やはりそういったことも必要であろうということで、全加盟国の賛同を得て、国際民間航空機関（ICAO）による監査制度が、来年には導入される見込みとなった。

個別の対策については、先ほどコックピットドアの鍵の強化をしたと言ったが、ドアそのものを強化する取り組みも必要ではないかということで、これについても条約上の実施義務として採択され、来年の11月にはドア自体の強化も行われることになった。

また、こういった航空保安対策については、国際民間航空機関（ICAO）という舞台だけではなく、G8を始めとする首脳レベルでも非常に大きな関心事となっている。先ほどのコックピット・ドア対策について来年11月が実施期限であると申し上げたが、先進国の間では、首脳間の合意事項として4月に前倒して実施するといった形で非常に熱心に取り組みが進められている。

5 テロ防止対策の役割・費用分担

このような形で色々な諸対策を講じているが、本日のテーマの1つである航空テロ対策の役割あるいは費用をどのように分担していくかについて触れたいと思う。

実は、航空においては、色々な主体が関わって活動をしている。行政としては私ども国土交通省があるし、実際の事業は航空会社が実施している。また、我が国では空港は空港管理者が管理をしているが、空港の中には空港ターミナルビル会社という民間のビル会社があり、別の会社でビルを運営している。治安対策については、警察あるいは法務省といった機関も大きな役割を担っているわけであり、こういった機関が、それぞれの役割に応じて保安対策に当たっているのが実態である。これらの関係機関あるいは会社がそれぞれバラバラに航空保安対策を実施していったのでは効果が挙がらないことから、保安対策に整合性を持たせて効率的に実施するため、航空保安委員会という委員会を組織して国としての航空保安対策の内容について検討し、その対策の基準を国土交通省から航空会社を始めとする保安関係者に通達している。また、各現場の空港レベルにおいても、やはり現場機関同士で空港保安委員会というものを組織して、現場における措置についての調整をしている。

しかしながら、航空保安対策については、私どもの理解としては、一義的には、乗客を安全に運送するという責務を負っている航空会社がやはり主体的な責任を負うべき立場であり、また、それを監督する立場として、国土交通省も、非常に大きな役割を担っていると考えている。

ただ、この辺りについては、諸外国においてそれぞれの歴史的な経緯があり、色々な役割分担の在り方についても、その国情に応じて異なっているわけであって、何が良い何が悪いというのは、なかなか言い切れない。国際民間航空機関（ICAO）においても、ある特定の役割分担で実施すべきということではなく、むしろそこは各国の事情に委ね、対策の中身がしっかり実施されていくようにコーディネートしていくことが必要だといった立場である。その関連で言うと、先ほどジェンキンス氏から紹介のあった空港検査員の連邦職員化や、あるいはTSA（運輸安全局）という組織を設立したといった動きについては、私どもも非常に注目をしている。

6 航空テロ対策の今後の課題

私見であるが、3つほど述べたいと思う。

1つは、やはり保安対策については、今後、強化されることはあるにしても、緩和されることは多分ないと思

っている。しかしながら、保安対策を強化していくと、どうしても旅客の移動の円滑化というのが阻害されるし、費用もかかる運賃もどうしても上がるということが懸念されるのである。なかなか、これを両立させることは難しいが、バイオメトリックであるとか、あるいは爆発物を自動で探知するEDSという機器、また、それを活用したインラインシステムといった色々なテクノロジーが今後開発されてくるわけであり、こういったテクノロジーをうまく取り入れて、保安対策の強化、移動の円滑化、費用の低廉化を両立させていくことを進めていくことが今後必要になってくると思う。

それから、2番目の課題であるが、これまでの我が国の保安対策においては、全ての旅客に対して一律の検査を実施してきたのであるが、ただ、こういった手法では、やはり限界があることも否めないと思っている。情報というものをうまく活用し、なるべく情報を関係者間で共有化して、そういった情報に基づいて保安対策にメリハリをつけていく。先ほどジェンキンス氏から紹介のあった旅客のプロファイリングもそういった1つの手法であろうと思うし、今後、色々なやり方があるかと思う。個人情報保護との関係で非常に難しい面もあろうかと思われるが、やはり情報を活用してメリハリをつけていくことも必要になってくるのではないかと私は思っている。

3つ目の課題として、ハイジャック・テロ対策に向けた措置については、今、航空会社の色々な努力によりきちんと行われているが、これが全国斉一的に確実に実施されるためには、一体どういった制度が必要かといった議論も必要であると思う。アメリカの例の紹介になるが、アメリカでもルールは非常に詳細に決まっていたものの、それが実際の保安対策の向上に結びついていなかった。同時多発テロにおける4件のハイジャック事件も、結局はカッターナイフの持ち込みが見過ごされていたことが原因となっていた。きちんと策定されたルールが現場でしっかりと担保されていくためにはどういった制度が良いのか、今後議論を深めていかなければならないと思っている。

「警察のテロ防止対策」

西村 泰彦

(警察庁警備局警備課長)

1 はじめに

今日は航空テロ防止というよりももう少し幅広く、日本の警察が現在採っているテロ防止対策について、簡単に紹介したい。

テロ攻撃に遭えば大変大きな被害が出るということは9.11を見ても明らかであり、警察としては、テロを未然に防止することを最大の眼目に置いて様々な対策を進めている。特に日本の場合、島国という特性を考慮し、テロリストを国内に入国させない、国内にテロリストの拠点を作らせない、さらに国内でテロ行為を起こさせないといったことを、3本柱のようなものとして大きな目標にし、諸対策を進めている。

2 同時多発テロ事件発生後の対応

テロリストを国内に入れない、拠点を作らせないという意味では、情報活動が極めて重要である。特に、昨年の9.11テロ以降、各国治安機関との情報交換の密度を濃くする、あるいはレベルを上げる、頻度を高める等々、情報収集を格段に強化している。それら収集した情報については、全国警察の総力を挙げ、捜査活動や警察の情報活動を通じて不審点を解明していくといった作業を実施している。また、外国機関だけではなく、国内の関係機関との情報交換や資金面に着目したテロ資金対策等の諸対策も推進している。

テロ行為を起こさせないという観点からは、国内の重要施設の警戒・警備を実施してきており、特に9.11以降は、米国関連施設や原子力関連施設といった日本の重要施設に対する警戒警備を強化した。最大時で約580箇所の対象につき機動隊あるいは管区機動隊を使って警戒を実施してきたが、これについては対象は若干減っているものの、現在も警戒警備を継続している。

3 ワールドカップ期間中のテロ対策等

ワールドカップサッカー大会期間中に推進したテロ対策について簡単に申し上げる。

先ほども述べたが、1つは情報収集の強化である。ワールドカップ期間中も不審者に関する情報が何件かあったが、徹底した捜査により不審点を解明した結果、テロリストではないことを解明した事案もあった。

2つ目は水際対策の徹底ということであるが、テロ対策の観点からの水際対策はなかなか中身を述べていくことから、フリーガン対策についてとった措置について簡単に説明したい。

ワールドカップの際にはフリーガンによる暴動が大変懸念されたが、日本警察としては、まず外国警察機関との連携を強化して、フリーガンに関する情報の収集を徹底した。これはテロリストであれば、テロリストに関する情報収集を徹底するということであろうと思うが、ワールドカップ開催の1年以上も前からフリーガン問題を抱える国に警察官を派遣し、事前にフリーガンに関する情報を収集した。さらに、それぞれの国にフリーガンを出国させない措置をとることを要請して、それぞれの国の法制度の下で可能な限りの出国規制の措置をとってもらった。また、ワールドカップ本番中には、スポッターと呼ばれるフリーガンに関して情報を有する警察官を派遣してもらい、かつ、リエゾン・オフィサーという形でそれぞれの国と連絡を取る警察官も派遣してもらった。最終的には12か国から派遣してもらうこととなったが、そうしたスポッターやリエゾン・オフィサー等を通じて得た情報については、警察庁に情報センターを設置するとともに関係都道府県警察にも情報センターを設置し

て、24時間体制でその12か国の警察とリアルタイムで情報交換を実施した。その結果得た情報については法務省入国管理局に通報し、その情報を基に入管の方で入国審査を行い、この間、65名の人間について入国を拒否した。また、入国されてしまっていたフリーガンも若干いたが、警察の情報活動により3名のフリーガンを国内で発見し、入管に通報して国外退去させた。

こうして約70名余りのフリーガンの入国を阻止したことは、今回フリーガンによる暴動を防ぐという意味において大変大きな成果であったと認識している。

3つ目は航空機によるテロ等の防止対策の徹底ということである。ハイジャック防止については、先ほど坂野企画官から話があったが、警察としては、各空港で保安検査を実施する場所に警察官を普段よりも増強配備し、被疑者の発見や不審物の発見に努めた。また、一部空港においては、警備犬を活用して爆発物の検知に努めた。

もう1つ、航空機によるテロに関しては、今回のワールドカップの際、日本の警備史上初めて上空の飛行規制という措置をとり、ワールドカップの10会場の上空について航空法に基づく飛行禁止の措置⁽⁵⁾をとってもらった。従来、この種の大警備では、飛行自粛要請ということで対処してきたが、今回は禁止措置をとることとし、その禁止区域の周辺から監視区域を設け、国土交通省や防衛庁のレーダーによる監視、それに自衛隊機（AWACS）による上空監視を行い、その結果得られた不審機に関する情報を警察にもらって、警察の航空機による上空警戒を実施した。幸いなことに、不審機の侵入は1件もなかったという状況であった。

4つ目は競技場等の大会関係施設やライフライン関連施設の警戒警備の強化である。後ほどまとめて述べるが、こうした大会の際、開催主催者や施設の管理者と警察の警備との関係、特に費用負担の面で色々問題が出てくるが、今回、9.11テロを受けて、主催者である日本組織委員会いわゆるジャオック（JAWOC）は、予算を大幅に増額して、特別検索隊なるものを編成して会場における検索を徹底し、あるいは入場者の所持品検査につき選別ではなく全員に対して実施する体制を整えるためにガードマンの数を増強するといった措置をとったところである。

こうした競技場におけるテロを防止するためには、やはり不審物を持ち込ませないことが最も肝要であり、そのための所持品検査の重要性については言うまでもない。ただ、所持品検査を徹底すると、当然時間がかかるわけである。我々が一番懸念したのは試合開始に観客が遅れるといった事態であったが、検査の場所を増やしたり、観客に早期来場を呼びかけたりしたところ、幸い多くの方は大変協力的であって、早い方は試合開始3時間以上前から競技場に到着するなど、早めに来場してもらうことができた。最終的には、所持品検査のために試合に遅れたという事例はなかった。安全を確保する際の負担の問題は費用だけに限られるわけではなく、やはりこうした国民の協力も必要であって、ある程度便利さを我慢してもらうことも大変重要であると認識している。

以上がワールドカップの際のテロ対策の概要であるが、そのほかNBCテロ対策やサイバーテロ対策も手段を講じたわけであるが、時間の関係上、今日は説明を省略する。

4 テロ対策における課題

そうしたテロ対策を推進するに当たり、日本の場合には、欧米諸国と特に比較してテロ対策の視点から包括的な法律が存在しないという問題がある。欧米諸国ではそれぞれ包括的な法律があり、かつ、警察等の捜査機関にテロ対策、特に未然防止という観点から様々な権限が付与されている。ところが、日本にはそうした法律がなく、テロを未然に防止する観点から警察に与えられている権限もほとんどないのが現状である。国際的にテロ対策を推進していこうという状況の中で、日本がそれ相応の役割を果たしていくためには、今後の課題として、法整備

の問題も含めた検討をしていくべきと認識している。

今までずっと未然防止の話をしてきたが、万一、ハイジャック等の重大テロ事件が発生した場合に備えて、警察特殊部隊、SATと呼んでいるが、我々としては、その充実強化も大きな課題だと認識している。現在、東京、大阪を始め7つの都道府県に約200名の警察特殊部隊を整備しており、この7都道府県以外で発生した場合には直ちに駆けつけられる体制を整えている。そのSATだけではなく、特に銃器を使用したテロに対処するために備えた部隊として各県の機動隊には銃器対策部隊というのを設けているが、この部隊のテロ対処能力をアップするため、先般の補正予算で機関けん銃約1,400丁を全国に配備し、テロ対処能力の強化に努めている。

5 役割分担

(1) 重要施設警備における警察と民間との役割分担

9.11以降、特に重要施設の警備ということで、警察官が常駐する形で原子力発電所の警備を継続して実施してきている。もちろん、電力事業者においてもガードマンを雇ってもらい、あるいは様々な機械警備も実施してもらっているが、武装テロリストに襲撃された場合に、やはりガードマンではなかなか対処が困難であるということで、それプラス警察による常駐警戒を実施している。

テロ対策を考える場合、国家として、日本国として、どういう施策を講じるべきであるのか。また、日本の警察制度では、都道府県警察がそれぞれの都道府県において警察の責務を遂行することになっているが、各都道府県の負担をどう考えるのか。それから、事業者の負担をどう考え、そのバランスをどうしていくのか。これらはいずれも大変難しい問題である。どこまでを事業者に負担してもらい、どこから県あるいは国が負担をしていくのかといったことについては、おそらくピシッと分かれるものではなく、1つ1つ地道な議論を積み重ねていく以外に解決はないと思っているが、そうした費用負担の問題等も大きな問題であると認識している。

(2) 治安維持における国と自治体との役割分担

日本の場合には今述べたような警察制度であるので、国と地方との分担をどうしていくのか、また、テロ対策という観点からは、やはり国の役割は大変大きいと思うが、国がどこまでの負担をすべきなのか、さらに、今の警察法のシステムでは、都道府県警察の運営に関する経費も一部を国費で支弁できるようになっているが、それを拡大する必要はないのか等々、検討課題は多いと考えている。

(3) 新東京国際空港警備隊について

特に新東京国際空港、成田については、今、千葉県警察に1,500人体制で新東京国際空港警備隊を設置しているが、この警備隊に関しては、全額国庫補助ということで国が経費を負担している。これは、成田空港開港時の御案内のような極めて特異な情勢の下、成田空港の安全を維持するのは、やはり国の大変重要な責務だということで置かれた制度である。今後、テロ対策を日本としてどのように対処していくのか考える場合、国の負担については真剣に検討していく必要があると考えている。

6 おわりに

エアマーシャルについて補足する。ワールドカップサッカー大会期間中、国土交通省と協力してテロ対策の一環として日本国籍機に警察官を警乗させるという施策を実施し、5月下旬（編注：2002年）からワールドカップ終了までの間に、いわゆる私服警察官を警乗させた。今その検証を行っているところであるが、やはり様々な問題点が出てきており、今後、情勢が緊迫した場合に、このような警乗についてどう考えていくか、継続して検討していきたい。

- (5) ワールドカップ競技場上空における小型航空機によるテロを防止するための保安対策として、航空法第80条の規定に基づいて飛行制限空域の設定がなされた。競技開始時間前から終了1時間後までの間、競技場を中心とする半径3kmの円内の地表か

ら高度2,500FT（AGL）の空域において、特に認められた航空機を除き、飛行規制が実施された。

「韓国における警備業法の改正と「特殊警備員」制度」

朴 秉植

(龍仁大学警察行政学科教授)

1 はじめに

私はテロの専門家ではなく元々刑法を日本で学んでいたが、帰国後にあるプロジェクトに呼ばれて参加したことから、専門がほぼ逆転して民間警備業になった。韓国の警備業法の改正の中で新しい制度ができたので、その制度について少し説明したいと思う。

先ほど飛行機によるテロの話が出たが、韓国で飛行機によるテロ事件が起こった場合に、2機目の飛行機がどうなるか考えたとき、おそらくアメリカのような事件にはならなかつただろう。撃ち落とされたはずだ。つまり、韓国では50年以上も南北が対立し、高いビルには対空砲が常備されている。特殊警備員制度は日本にはなく、日本が、将来、取り入れようとしても、おそらく大きな論議を巻き起こすことが予想されるが、そのようなものが、この度、韓国でできあがった背景には、今言ったような事情がある。

私は、民間警備業を考えた場合、世界にはアメリカ型、イギリス型、それに日本型の3つの警備業のタイプがあると聞いている。そして、その中に、あるいはそれ以外に、韓国型というものが有り得るのかということを中心に考えてきたが、最近になって、治安ばかりではなく、国家安全保障という観点を踏まえれば、韓国型というものが成り立つのではないかということに気付いた。

2 特殊警備員制度の導入

(1) 「特殊警備員」制度の導入の歩み

民間に国家重要施設を守らせる、しかも、銃を持たせるということは、韓国においても大変抵抗があった。もと、1996年に行政刷新委員会の勧告として初めて提案されたものであるが、その前から、警備業者や研究者の間からこういう制度の提言はあった。それを経済改革という位置づけで政府自ら発表し、関連省庁の協議を経て導入されることになったのである。最初は、国防省（韓国では国防部という。）と国家情報院（皆さんには 코리아 CIA と言えはもっと分かりやすいと思う。）が結構反対したが、韓国では、お上が言うことと皆従うこともあり、経済的な負担を減らすということで押し切られてしまった。

(2) 警備業法の改正

国会では更に大激論になり反対ものすごかった。私の考えは、非常に曖昧で少し矛盾するところもあるが、賛成の立場であった。というのは、民間に銃を持たせることが非常に危険であるという指摘は分かるものの、私も法律を勉強した経験から、憲法学者等から提起される人権侵害という主張が非常に疑問に感じられたのである。民間でありながらとはいうものの、銃を持つだけで人権侵害になるのだろうか。それは違うのではないか。銃を持たせてもきちんと管理させればよいわけで、悪いことに使用した場合にはきちんと処罰すればよい。要するに、銃を持つだけでは人権侵害とはならず、銃を不正に使って初めて人権侵害になるという感覚で賛成したのだが、反対が渦巻く中、私などもテレビの生番組等に出て討論に加わるなどした。その討論には反対の先頭に立っていた国会議員も加わったが、司会者によれば勝負あったということで、討論した日曜日の3日後には法案が国会を通過し、制度が発足することとなった。

日本に来てジュリストという雑誌に簡単ながら紹介されている⁽⁶⁾ことを知ったが、その紹介にはところどころ間違いがある。今までの制度から新しい制度に完全に切り替えるように書かれているが、実際は、今までの体制と新しい体制に制度が二分化され、重要施設の施設主が自由に選択できることになっている。ただし、国家重要施設の施設主は、経済的側面、つまり利益が一番重要であり、経費がなるべくかからないシステムが欲しいわけであるから、将来的には新しい制度に全部切り替えられるとの予測はある。

(3) 請願警察制度と国家重要施設

この制度で浮上した問題は民間人による武器の携帯や使用権ということであったが、民間人が武器を持つことは新しいことではない。1962年から既に請願警察制度というものが存在しており、請願警察法によって、その人たちも武器を携帯し使用できる権限がある。なじみのない言葉であり、請願警察という名称から警察の一種ではないのかと思うかもしれないが、これは決して正式の警察官ではない。その国家施設の長が組織として採用した全くの民間人である。その施設警備の重要性から、勤務地域の中において不審検問権や銃器の携帯、使用権が特別に認められたというに過ぎない。

国家重要施設という日本ではどういう概念なのか分からないが、韓国においては、先ほど述べた国家情報院が毎年新しく指定し、その施設数は2000年の統計で437箇所に至る。国家重要施設には警察が管理するところと軍が管理するところがあり、例えば、兵器の工場であるとか軍艦や銃を作るといったところは軍が責任を持っている。そのようなところに、これまで329箇所、6,000人余りが請願警察として勤めていた。また、国家重要施設はその重要性によって区別がなされており、それに応じて指導監督の質も違っている。

請願警察制度は韓国の制度であるが、元々は日本の請願⁽⁷⁾巡査制度を参考にしている。近代化により色々な工場ができあがったものの、国家が様々な経費負担をする余裕がないことから導入された。

(4) 特殊警備員制度の導入の理由

このような請願警察という制度があるにもかかわらず、特殊警備員制度ができた背景については、簡単に言えば、先ほど説明したように、韓国が経済危機に陥ってしまっ、経費を何とか節約しなければならぬ状況であったことが挙げられる。

2番目に、請願警察は人による常駐警備だが、機械警備に弱く関心も余り示さないことから、色々な問題が生じ、ハイブリッド・セキュリティ (hybrid security)、私は混合警備と訳しているが、これにより機械警備を付け加えた形で補強すべきだとしたこと。請願警察は自主警備であるが、それを外部の専門会社の警備に任せるという意味では、アウトソーシングという概念も当てはまるかと思う。制度発足後、許可制の下で特殊警備業者は25社にのぼる。

3番目に民営化の流れが挙げられる。韓国でも、たばこ業者や日本のNTTのようなところの民営化が徹底されているが、刑事司法システムにも民営化の流れが及んでいる。既に民営刑務所に関する法律が成立しており、キリスト教団体が財団法人を設立して、2年後にオープンする予定で日本の法務省に当たる法務部と契約を交わしている。その民営刑務所の警備担当者は国家から派遣されるのではなく、その刑務所が独自に採用する民間人であるが、刑務所における警備が持つ意味からも銃器を持つ必要がある。警備員ばかりに目が向きやすいが、民営刑務所に関する法律においては、このように民間人の銃器携帯や使用権が認められていたのである。韓国においても、民営化の流れは結構強いことを述べておきたい。

3 特殊警備員制度の中身

(1) 特殊警備業務の開始・終了の際の申告義務

特殊警備業者が国家重要施設の警備を開始しようとするとき、それから終了した場合は、必ず地方警察庁に申

⁽⁸⁾

告するシステムになっている。これは、警察、施設主、それに警備業者を三位一体で協調させる狙いである。

(2) 警備代行業者の指定及び承継義務

重要施設の警備を委託された場合も、当該委託業者だけの契約になるのではない。民間であるから倒産等の事態も想定して、そのような場合に委託事務を継承する警備会社を必ず指定し、それを書き入れた契約書を提出するシステムになっている。実際に倒産した場合には、事務を継承した警備会社が新しい継承会社を指定し、新たに契約するシステムになっている。

(3) 特殊警備員の欠格事由の強化

特殊警備員は国家重要施設の警備を担当することから、年齢や視力、目の悪い人間はできないだろうということで、欠格事由を強化した。障害のある人については、最近の流れもあって、欠格事由となっていないが、最終的な判断は施設主に任せるというシステムになっている。

(4) 武器の携帯及び使用権

武器は施設主が買って国家に寄付し、その後必要ときに貸してもらう。ある意味で、国家は何もせずに武器を儲けられるうまいやり方であるが、その手続きについて細かく定められている。

韓国においては国家安全というものに非常に敏感であり、武器の管理については民間業者が手を出すことは全くできない。法律では警察署長が指揮命令することになっているが、ほとんどの重要施設には軍隊を引退した人が非常企画官、クライシス・マネージャーとしており、実際には、その人たちが指揮命令しているものと思う。

それから、武器の携帯を認める法改正案がなぜ国会を通過できたかということ、やはり南北分断という国家の置かれた厳しい状況がある。次に、請願警察に持たせながら、特殊警備員ではなぜ悪いのかということ。そして、国会において武器管理規則という厳しい条件が付け加えられたことが挙げられる。ただ、残念ながら、警察官の武器安全規則をそのまま添付した形になっており、警察官が社会一般の人に対して行う武器の管理や使用を前提として、子どもには撃たせない、女性には気をつけろといった内容になっている。テロ犯を想定した国家重要施設であるにもかかわらず、子どもに注意しろとは一体どういう意味なのか、私からすれば最近少し疑問に思うが、この辺については余り多く文句を言わないで欲しいということで、全部任せることにした。

武器については普段は携帯せず、ほとんどはけん銃の形をしたガス銃で対処している。有事の警報が出されて初めて武器を渡すことになる。つい最近の事例であるが、東側の日本海に面したところに潜水艦が出没した際、その近辺の飛行場の特殊警備員に弾薬とライフル、小銃を初めて支給したケースがあった。

(5) 特殊警備員の義務

特殊警備員に課される義務は結構厳しく、法の規定には、施設の機能を麻痺させたり正常運営に障害を惹き起こしてはならないと書かれている。団体行動権を制限するような規定については、ILO（国際労働機関）との絡みもあって労働省から反対があり、うまく適当な言葉で規定したものである。それから、銃を携帯して勤務するので命令には絶対に服することとされているほか、許可なく警備区域から離脱することもできない。

(6) 特殊警備業者に対する保安指導・点検

警備業者に国家機密が漏れる可能性を考慮して保安指導監督という制度ができた。それによれば、年に2回、定期的に地方警察庁が保安指導・点検を行うこととし、必要な場合には、国家情報院が保安測定としてチェックのために会社を訪問できることとなっている。

4 空港警備・保安検索と特殊警備員の役割

(1) 空港・航空機の警備

空港や航空機の警備に関しては、従来、警察と請願警察だけができることとなっていたが、警備業法の改正に

伴って航空法も改正され、これに特殊警備員が加わることとなった。韓国には国際空港が6つ、国内空港が10あるが、最近、これらの空港に特殊警備員の進出や投入が目立つようになった。新しくできたインチョン（仁川）国際空港の場合を例にとれば、空港の外側や内側の警備、保安検索、貨物庁舎、そういったところに特殊警備員が配置されており、韓国の警察庁から来日直前にもらった資料によれば、その総数は合わせて1,600人近い。ただ、韓国においては、軍もあるし警察も強く頑張っているのも、国家重要施設を完全に民間に任せるわけにはいかない。第1線、第2線、第3線というような言葉を使うが、内側の平和なところは民間に任せ、少し危険が増すところは警察部隊が勤務し、目に見えない外の方に軍がいる。皆さんが韓国を訪問した際になるべく写真を撮らないよう注意されるのは、おそらくそのためであると思う。

(2) 乗客・手荷物の保安検索

乗客・手荷物に関する保安については、2002年に航空機運航安全法が改正されて、機内に持ち込めない武器の中に新たに炭疽菌、天然痘菌といった生化学武器が加わり、しかも、「等」という言葉が入ったことで、あらゆるものに対処できるようになった。

それから、保安検索を拒絶した者への対応に関する法的根拠が今までは全くなく、民間の判断に委ねられており、ある意味ではチケットの約款上の問題に過ぎなかったものを、安全を確保するための根拠をきちんと作ろうということで、搭乗を拒絶できるとする規定を新しく設けるとともに、特殊警備員の保安検索権についても認めることとなった。

しかし、私の目からすると、果たして今の特殊警備員が保安検索の業務をうまく処理していけるか、非常に疑問を持っている。というのも、特殊警備員になろうとする者は80時間の新任教育を受けるようになっているが、その中には重要施設のタイプに応じた特殊教育あるいは訓練を行うシステムがなく、あらゆるものを全部まとめて国家重要施設としている。私も、施設のタイプに応じた教育をしよう、余裕を作ろうと最初に提言したのだが、韓国人は、科目のタイトルを明確に示さないと適当に精神教育、訓話ということで終わってしまう。ばかばかしい教育にしないためには、はっきりと科目を指定する必要があるが、そうすると、各施設の特徴に応じたものを多数作らなければならない。極端なことを言えば、水道水の取水場も国家重要施設になり、そのとき上水をどうするかまで教えるのかということにもなる。そのようなことで止めた経緯があるが、この9.11を考えた場合、空港のX線透視機を作動させる技能や外国人に接する際のサービス、態度については教えるべきだと思う。

それから、日本で言うところの国土交通省は、なるべくなら業者に任せない意向を持っている。その理由は、人事異動や退職によりある程度の段階まで上った者が辞めた場合、全く新しい状況でOJTを始めなければならないからである。現在、そのようなことを受け、業者内部である程度の者を選ばせて、その者だけに権限を認めさせる方向で協議がなされている。

最近、韓国の警察が少し変なことを言い出し、空港の保安検索を担当省庁に任せてしまいたいという。ただし、私が、道路での検問を例にとり、警察がやらないならば道路管理者が検問までやるのかと言ったら黙ってしまった。

とにかく、空港の保安を考えた場合、施設と技能のどちらを見るかというのは非常に敏感で調整を要する問題であり、しかも、省庁間におけるコミュニケーションや協力も重要となってくると思う。

5 結びにかえて

今回、韓国の警備業法の改正を紹介するために呼ばれたが、実は、韓国の警備業法は日本が1つのモデルであり、理想、目標でもあった。ところが、テロリストに関する部分については逆転が生じ、形の上では日本が後退、停滞して、韓国の方がよほど進んでいるようになっている。日本型の警備システムは世界に誇れるもので、単な

る防犯だけではなく、安心、安全を付け加えたところに大きな特徴があるが、テロに関して民間の警備システムがどのように活躍できるか考えることも非常に重要であると思う。例えば、韓国では、特殊警備員制度の導入以前に、既に飛行場のフェンスに民間業者のセンサー等が全て新たに取り付けられたが、このようなことも1つではないかと思うのである。

いずれにしても、韓国の特殊警備員制度は発足したばかりで色々な問題がある。取り敢えず、ハードウェアの面でシステムを作ったばかりで、これからいかにしてソフトウェアの面を補充するかが大きな課題であり、うまくいくことを祈っている。

昨日、羽田空港へ行ったが、日本は本当に平和で緊張感がまるでなかった。海に面しているので大丈夫と思っているのだろうが、韓国の仁川空港も海に面している。韓国でも日本でも「万が一」という言葉を使う。万分の1の確率ということで同様に使っているが、果たしてその質は全く同じであろうかと考えた。

(6) 海外法律情報「韓国 警備業法改正 民間警備員の銃器携帯を許可」ジュリスト1199号63頁（2001年）

(7) 戦前は、ごく一部ではあるが、必要経費を企業等が負担して、警察官の常駐派遣を求める「請願巡査」制度があったとされる。（杉山芳朗「警備業の展望と警察」講座日本の警察第4巻）

(8) 朴教授によれば、特殊警備業の許可官庁とのことであり、日本の都道府県警察本部に当たる。

「テロ情勢と求められる今後の対応方策」

板橋 功

(財)公共政策調査会第一研究室長

1 9.11までのプロローグ

(1) 冷戦構造の崩壊と世界のテロ情勢の変化

9.11が起こるまでには色々な背景がある。1つは、皆言われていることであるが、冷戦構造の崩壊により世界のテロ情勢が変わったこと。どう変わったかという、1989年の11月にベルリンの壁が崩壊し、1991年の12月に独立国家共同体（CIS）ができてソ連が消滅した。これが冷戦構造の崩壊であるが、これを境としてテロリズムがイデオロギーを背景にしたものから、宗教、民族を背景にしたものになっていった。あるいは、宗教、民族というよりは、むしろ、宗教、民族を標ぼうするテロリズムが台頭してきた。その典型が、今回のオサマ・ビン・ラディン（Usama Bin Ladin：UBL）とそのテロ組織だと思う。後ほど詳しく述べるが、このUBL、あるいはそのテロ組織がテロ活動を行うまでには、冷戦構造下で起こったアフガン戦争、これは1979年12月のソ連侵攻から始まり、終わりが冷戦構造が正に崩壊する1989年であったが、このアフガン戦争と冷戦後に起こった湾岸戦争が大きなキーポイントになると思う。

(2) 1993.2.26 ニューヨーク WTC 爆破事件から始まる

実は、最近の新聞に（9.11について）こういう記事が載っていた。8月13日付けの新聞何紙かに載っていたものであるが、貿易センタービルの北棟にアメリカン航空11便が突入して、その後、ユナイテッド航空の175便が交信を断つ。この間、ニューヨークの管制官は、交信不通になった175便がマンハッタンに向かっているということに気付いた。交信断絶から11分間、この管制官は、南棟に突入するまで、「あの11分間、私も皆も次に何が起こるか分かっていたが、なす術もなかった。人生の中で最も辛い時間だった。」と答えている。

その後、この11分間以外にも不明機は幾つかあって、アメリカでは直ちに上空を飛んでいる飛行機に空港への着陸命令が出されたが、4,546機が着陸を完了するまでに約3時間半かかった。私は、これはかなり早い時間だと思うが、完全に着陸するまで次に何が起こるか分からない状況がずっと続いていたのである。このときの管制官を思うと、非常に熱くなってくるものがある。

実は、この事件は突然起こったわけではない。1993年2月26日に同じ貿易センタービルの地下駐車場で大きな爆破事件が起こっているが、UBLと関連するテロリストで、既にパキスタンで捕まりアメリカで二百何十年かの刑を受刑中のラムジ・アメド・ユセフ（Ramzi Ahmed Yusef）は、後に分かったことだが、この爆破計画において、片方の棟の下に爆弾を仕掛けてこれを倒壊させ、もう片方のビルに当てて両方を倒壊させようとしていたのである。もしこの計画が成功していたならば、September11ではなくFebruary26になっていたが、運良くこのときは成功に至らなかった。

その後、1994年12月にフィリピン航空機内で、これは日本の沖縄上空であるが、爆破事件が起きた。これは、先ほどからしばしば指摘されている米国航空機同時爆破計画（ボジंगा計画）の実験であったことが分かっている。因みに、この爆破事件の犯人とニューヨーク貿易センタービルの最初の爆破を行った犯人は同一人物である。この計画は、東南アジア発東南アジア経由アメリカ行きアメリカ航空機を同時に12機爆破するというもので、

このうちの4便くらいが成田経由の便だったのではないかと。したがって、この計画が成功していれば、数千人の日本人が当然巻き込まれていた。ただ、日本人がターゲットになった、若しくは被害に遭ったUBLとUBLのテロ・ネットワークによる事件はこれだけではない。代表的なものが、キルギスでの誘拐事件、ナマンガニ司令官率いるウズベキスタン・イスラム運動（Islamic Movement of Uzbekistan：IMU）によるものであるが、これもUBLと関連のある組織である。

話を元に戻すが、1996年6月にサウジアラビアのダーランで米軍宿舎が爆破された。1998年8月にはケニア及びタンザニアで米国大使館が爆破され、5千人位の負傷者が出た。このときにアメリカがもう少し真剣に対応していればということが言われるが、このときアメリカはスーダンの化学工場とアフガニスタンの訓練キャンプをトマホーク巡航ミサイルで攻撃したのである。ブライアン氏始め世界のテロ研究者たちは、次のUBLによる攻撃は一体いつ起きるかというのが最大の関心事であったが、その後、2000年に起こった米国駆逐艦コール号事件については、トマホーク巡航ミサイルへの報復攻撃ではないというのが一致した見解であった。次に起こるのはもっと大きな事件であるはずというのが、テロ研究者たちの見解であったと思う。

これらの事件は2年ごとにうまく並んでいるように思えるが、このほかにも、国連ビル爆破計画、ニューヨーク地下トンネルの爆破計画、クリントン大統領暗殺計画、ローマ法王暗殺計画、LA空港での爆破を企てたミレニウムテロ計画、これはテロリストがカナダから入国するところを逮捕でき、未然に防げたのだが、そのような計画もあったのである。

2 9.11事件とUBL & テロ・ネットワーク

(1) 9.11事件

このように、UBL及びそのテロ・ネットワークとアメリカとの闘いは1993年以來ずっと続いているとの認識を持って、この9.11事件を見なければならぬ。最近、CNNで放映されたアフガニスタンで発見された大量のビデオテープについては、'89年から記録が残っているらしい。もし、これが本物のテープであるとすれば、アル・カーイダ（Al-Qaida）そのものは'89年から活動を始めていたであろうことが裏付けられる。少し考えてもraitたいが、先ほど述べた冷戦構造下でのアフガン戦争は、1979年12月のソ連軍侵攻から約10年間続いたのである。ランボーの怒りのアフガンという映画で有名であるが、冷戦構造下のことであり、イスラム義勇兵たちには当然アメリカが支援を行っている。この10年間のアフガン戦争においてUBLとそのテロ・ネットワーク、アル・カーイダの基礎が築かれ、そして、冷戦構造が崩壊した後に起こった湾岸戦争により、この基礎の築かれた組織が、ムジャヒディン（Mujahidin）⁽⁹⁾の組織から国際テロ組織へ、あるいは国際テロ・ネットワークへと変貌し、活動を活発化させたということだと思ふ。

(2) 「見えない敵」～細胞（セル）とネットワーク

アル・カーイダは小さな3、4人の細胞（セル）がネットワークでつながっているとされる。さらに、イスラム過激派というか、イスラム・テロ組織の緩やかなネットワークと表現すれば良いのかよく分からないが、UBLとアル・カーイダを中心にしたもう1つのネットワークがある。例えば、ハラカト・ウル・ムジャヒディン（Harakat-ul-Mujahidin：HUM（Movement of Holy Warriors））というパキスタンの組織であるとか、イスラム集団（Al-Gama'a al Islamiyya（Islamic Group：IG））であるとか、フィリピンのアブ・サヤフ（Abu Sayyaf Group：ASG）、こういうものが緩やかにネットワークされている。

アル・カーイダがなぜ見えない敵で恐いかというと、アル・カーイダそのものがネットワーク化されているということなのである。これは説明するのが非常に難しいが、インターネットのネットワークを思い浮かべるとよい。例えば、私に世界中の扇子を集める趣味があって、これ以上のコレクションを持っている者はいないと思え

るほど、もの凄いコレクションを持っていたとする。インターネットが発達する以前であれば、そのような趣味を持っていることを聞きつけた記者が新聞記事に書いたり、あるいはテレビで取り上げられて初めて、「ああそんな奴がいるのか、実は俺も持っていたんだ。」と他人も気が付く。ところが、インターネット後の社会では、ホームページを立ち上げれば、「俺もこの扇子を集めているんだ。」という世界中の人間が瞬時にしてつながってしまう。実は、このような緩やかな連合、ネットワークシステムを、インターネットが開発される前に、同じようなシステムとして作り上げたのがUBLである。だから、パリやロンドン、あるいはアメリカ国内で普通に暮らしながら、小さなセルがいつの日かテロリストになる。

実は、アメリカがアル・カーイダを「FTOs (Foreign Terrorist Organizations)」という法律に基づく外国テロ組織⁽¹⁰⁾として指定したのは'99年10月の指定からである。先ほども述べたように、活動が'89年から行われていけば、10年かかったのであるが、なぜアメリカのような国が認識できなかったのか。それは見えないからである。おそらく、9.11以降も、アメリカはアル・カーイダあるいはUBLのテロ・ネットワークの全貌が見えていないと思う。それはなぜかといえば、先ほど述べたセルであること、簡単に見える階層構造、ピラミッド型の組織ではないからである。例えば、コロンビア革命武装軍 (Revolutionary Armed Forces of Colombia : FARC) であれば、頂点に誰がいて、司令官がいて地区司令官が何人いて、組織がどの位の大きさで、武器をどの位持っており、どこに配置されているかがだいたい分かる。アル・カーイダの場合は、それが全く若しくはほとんど分からないというところに恐しさがある。

(3) 今後のテロ攻撃 (航空機テロ、CBRNテロ、サイバーテロ)

しばしば報道されているように、アル・カーイダの訓練を受けた数千人の兵士が、60数か国に散らばっていると言われている。このシステムを話すと非常に長くなるが、アフガンの訓練基地で高度なテロ訓練を受けたテロリストたちである。それが世界中に数千人散らばっている。アメリカが全てを発見することは不可能に近い。これがどういうことを意味するかといえば、必ず次のテロが起こることである。間違いなく。ブライアン氏や他の研究者とも話したが、だいたい2年位のタームではないかと言っている。だから、朴先生から、日本は安心しきっているという話があったけれども、1年起こらなかったからこれから先も起こらないというのは、全く当たっていない。

それでは、次にどのような攻撃なのかということであるが、山田理事長からの話にもあったように、1つは、もちろん航空機を使ったテロがある。それからCBRN。Cはchemical、Bはbiologicalである。Rはradiologicalで、これが最近汚い爆弾、ダーティー・ボムと呼ばれて有名になったもので、放射性物質を混ぜた爆弾である。Nはnuclearで核であるが、こういうものが使われたテロがおそらく本当に起こるのではないか。これが航空保安の分野に入るかどうか分からないが、世界のどこかで、例えば、アメリカでバイオテロが行われたとした場合、年間、1,700万から1,800万位の日本人が海外旅行していることを考えると、決して他人事ではない。日本で起こらなくても、おそらく瞬時にして日本にも影響が出てくる。このような場合の検疫体制や防疫体制について、今から考えておかなければ遅いと思う。

しかし、多くの人たちは、アル・カーイダがそのようなことをすれば彼ら自身にも影響が及ぶから、そのようなことはしないと考えている。でも、これは大きな間違いである。ワールド・トレード・センターを考えればよい。あそこには、イスラム諸国の人たちはもちろん、世界中の人たちが働いていた。しかも、軍人でもなければ政府職員でもない、ほとんどが民間人である。彼らは自分自身の死を厭わないのである。9.11を見れば、それが起こってもおかしくないことは明らかだと思う。

3 米国におけるテロ対策の現状と今後

(1) “New War”

ブッシュ大統領は、当初から「New War」という言葉を使っているが、これは「高度なテロ技術を持ったテロリストを訓練・養成し、大量殺戮兵器などを用いて一般市民を大量・無差別に殺戮したり、世界全体を混乱状態に陥れるようなテロ行為を行う、あるいは計画するテロ・ネットワークに対する包括的テロ対策」であり、①外交、②軍事、③司法、④捜査、⑤情報（インテリジェンス）、⑥金融（資金規制を含む）、⑦経済、⑧危機管理と結果管理（被害管理）など全ての側面で、米国の持つあらゆる力を使い、また諸外国と協力して、テロ・ネットワークをせん滅することを意味している。すなわち、「New War」は、いわゆる「戦争」ではなく、単なる「軍事行動」を意味するものでもない。軍事行動を含む「包括的なテロ対策」と考える必要がある。

ゆえに、軍事的に勝利したとしても、この「New War」においては勝利したことにはならないのである。なぜなら、世界中に散らばる「見えない敵」、テロ・ネットワークのセルやスリーパーたちを捜し出し、1つ1つ潰していかなければならないからである。彼らを法の裁きに向け、あるいは完全な監視下におき、あるいは資金を遮断・剥奪し、場合によっては武力を使い、封じ込めていかなければならない。従来のような階層構造の組織ではなく、ネットワークであるがゆえに、この相手が見えないだけに大変なのである。これには、イスラム諸国を含めた世界各国との地道な捜査協力、情報協力、資金規制の協力、外交面での協力を行っていく以外、他に道はないと考える。

(2) 国土安全保障のための国家戦略

米国ではどのようなテロ対策が行われているかを簡単に説明する予定であったが、ここは端折って、最近の国土安全保障のための国家戦略について説明する。

7月16日にブッシュ大統領が国土安全保障のための国家戦略(National Strategy for Homeland Security)を発表した。この骨子の1つは、本土でのテロ攻撃の防止。それから2番目が、テロリストに対する脆弱性の克服。3番目が、攻撃された場合の被害を最小限に抑えるための体制整備。準備をして結果管理をしておくということである。

取り組むべき分野としては、6つの分野が取り上げられている。1つは、テロ関連情報の収集と警戒情報、ブルーとかレッドとか5段階が発表されているが、その発令。次に、国境及び運輸の警備強化。これは、先ほどから今日のテーマとして出ている航空保安である。3番目が国内でのテロ防止、4番目が国家重要インフラの基盤の防護、5番目がCBRNあるいは通常テロの防止、6番目が緊急事態対応体制の強化となっている。また、優先課題として情報機関及び法執行機関における情報共有が掲げられている。

そして、これらの柱になるのが国土安全保障省という役所の新設である。何と職員数17万人である。17万人といっても、警察組織が23、4万であるから、驚くべき組織ではないかもしれないが、予算規模は370億ドル位になるだろう。これには22の連邦機関が統合される予定で、移民帰化局(INS)、それから沿岸警備隊(Coast Guard)、連邦緊急事態管理庁(FEMA)、FBIの重要インフラ防護センター(NIPC)等が移管される予定である。2007年には8千人収容の本部ビルを竣工させるよう予算措置をしていると聞くが、このような措置からも、おそらく20年、30年になるであろう、長いスパンの闘いを考えていることが窺える。このように、アメリカにおいては、現在、様々な対策が講じられている。

(3) 米国におけるテロ対策の問題点と課題

先ほどから問題になっているが、ポイントは、アメリカの正に「御霊(みたま)」である自由を制限せざるを得ないことであり、国民がいつまで我慢できるかが1つの課題である。日本のみならず、米国民も、1年、2年

とテロが起こらなければ、「もういいんじゃないの。」と思うかもしれない。これはブライアン氏にも後ほど聞いてみたい点である。そして、先ほどの巨大官庁が本当に機能するのかということ。もう1つ、アル・カーイダを始めとするUBLのテロ組織と他のテロ組織、例えば先ほど挙げたコロンビアのFARC等とを同列に扱うことが本当に良いのか、私は非常に疑問を持っている。この話をすると非常に長くなるので、この辺りで止める。

(4) その他先進諸国のテロ対策と国際的な協力

先ほど各国の対応如何との話が出たが、先進国においては、やはり包括的なテロ対策法が作られている。

4 我が国に求められるテロ対策

(1) 国際的な協力体制における日本の役割

次のアル・カーイダの攻撃、あるいはその次の攻撃が起こったときには、包括的なテロ対策法、あるいはテロ政策が、日本にも確実に求められてくるだろう。日本はサミット参加国であり米国の同盟国でもある。まして、航空機テロを防止するためには、世界的な協力と協調体制が不可欠である。このようなポジションを踏まえ、日本が、今後、どのような役割を果たすかについては、今後、真剣に考えなければいけない。

(2) 我が国に求められる対テロ政策と対策

1つ問題提起であるが、やはり日本においては明確なテロ政策がない。その理由は、国民のテロに対する認識と理解が欠如しているからだろうと思う。これにはマスコミの問題も大いにある。どうも、今度の9.11の1周年の特集の予告を見ても、何か少し違うと感じざるを得ないところが多々ある。9.11の特集はバラエティーでもなければドラマでもない。もっと真剣に考えるべきことが多くある。誰が負担するかについては、私なりの見解があるが、その点は質問の際に触れたい。

(9) ジハード（聖戦）を行う者を意味し、アフガニスタン戦争時にはソ連軍と戦うために世界中のイスラム諸国から若い義勇兵たちが「自由の戦士」として集まった。'89年のソ連軍の撤退以降、彼らのジハードはイスラム国家の樹立を目指しての闘いとなった。

(10) 米国国務省は、1996年4月に制定された「テロ対策及び効果的死刑法」(ANTITERRORISM AND EFFECTIVE DEATH PENALTY ACT 1996)に基づいて外国テロ組織の指定を行っている。この法律に基づく最初の指定は、1997年10月に行われ、当時、世界30のテロ組織が指定された。基本的には2年毎に見直しを行うようになっており、1999年10月8日に発表された第2回目の指定においてアル・カーイダ (Al-Qaida) が指定された。

同法では、これらの組織に対して資金、武器、隠れ家等の物的な支援やresourceを提供した者は、刑事犯罪として罰せられる。また、これらの組織の代表者やメンバーは、米国へのビザの取得は拒否され、退去の対象となる。さらに、金融機関は、これらの組織や組織の代理人の口座の報告及び凍結が義務付けられている。

2 質疑応答

問 テロリストが、依然、民間航空を大量殺人のできる戦場であると考えており、今後も航空機を対象としたテロが発生する危険性が高いが、生物・化学兵器が航空機内に持ち込まれる可能性はあるのか。また、その場合には、どのような形態によるテロが予想されるか。

答（ジェンキンス氏） どのような形態がとられることになるか、私たちにはもちろん分からないが、その問題については、化学兵器と生物兵器は分けて考えたい。

化学兵器による攻撃があった場合には、その影響はすぐに分かると思う。それから、対応の方法については、例えば、パイロットが化学兵器によるテロに気が付き、航空機の中で化学兵器や化学物質による何らかの攻撃が発生し、若しくは発生し得ることを認識した場合には、できれば酸素供給システムを稼働させて乗客に空気を与え、そして、できるだけ速やかに付近の空港に安全に着陸することが重要である。

生物兵器の場合は化学兵器とかなり異なり、その影響は恐らくすぐには目に見えてこない。飛行中の航空機の中で発生しても分からないかもしれないし、したがって、感染症が蔓延してしまうことになる。そのようなことがテロリストの目的である。つまり、航空機の中で生物に冒されて、病気を運ぶ可能性がある。あるいは、感染症のウイルス等に影響を受け、その運び手になってしまう。すぐには影響が目に見えて来ず、何日か経ってからようやく分かることになるが、そういったことが考え得る。航空機の汚染が判明した場合には、どの航空機であったのか、どんな生物が使われたのかを特定し、仮に洗浄されないまま生物が航空機内にあるならば、航空機を洗浄、防疫することが必要になる。生物兵器に関しては、攻撃の形がはっきりと特定、予想できないので、なかなかその対応のシナリオも考えにくい。

感染性の生物兵器については、例えば、アメリカに対する感染性、伝染性の菌による攻撃が考えられる場合に、これを国際線の航空機の中で予防、対応することは難しい。また、国際的な旅行は非常に頻繁に行われており、アメリカだけを狙うことは困難で世界中に広く蔓延してしまう。かなり早いスピードで国境を超えて様々な国にその影響が出ると思う。したがって、生物兵器に関しては、アメリカだけの心配事ではなく、世界にとっての心配事である。

問 米国では、セキュリティ検査の担当者が連邦職員になるとのことであるが、これにより、責任も連邦にかかってくるものと思う。この場合、航空会社が行うセキュリティ業務との連携はどのようなになるのか。そして、今回のテーマでもあるが、連邦職員であるセキュリティ検査担当者に支払われる給与はどこが負担するのか。

答（ジェンキンス氏） 最初に答えやすいのは、誰が費用を負担するのかということであるが、新しい安全対策上の施策が9.11以降に実施され、議会において課税をすることが決定されており、1人の乗客に対し1回離陸するごとに2ドル50セントかかることになっている。したがって、往復になると5ドル、それから、乗り換えをすると7ドル50セント位かかる可能性もあるが、最高で10ドルとなっている。1年間に7億人とか10億人の旅客がアメリカにはおり、それに2.5ドルをかけるとかなりの収入になるが、しかし、それだけでは十分ではない。したがって、一般会計や税収から補うか、もしくは、税金を上げなければならなくなるのが考えられる。2ドル50セントに代えて4ドルとか5ドルにすれば、50億ドル位の歳入が考えられるわけであり、これによってほ

とんどのコストがカバーされることになる。

それから、政府が連邦職員によって安全上、保安上の責任を果たすことになったわけであるから、当然、政府が法律的にも責任を負うことになる。つまり、安全上の問題が発生すれば、政府が責任を取ることになると思う。もちろん、この問題が法廷において未だ取り上げられたわけではない。アメリカにおいて政府を訴えることは非常に難しいが、しかし、同時に、アメリカは大変訴訟の多い国であり、イマジネーションに富んだクリエイティブな弁護人がいれば、何か事件が起きれば、誰かを訴えることにはなろう。

この責任問題に関して言えば、政府は、国土安全を強化するため、民間に対して新しい技術、例えば、爆発物の検出技術、警報技術、生物兵器の探知機器といったものの開発の支援をしようとしているが、そのような中で問題も発生している。爆発物の探知にしろ、その他の技術にしろ、完全なものはない。誤った警告を発したり、機器そのものがうまく機能しないこともあるわけで、技術の限界まで要求されるようになってきている。支援の中でハードやソフトの提供が考えられているが、それによって発生する損害賠償訴訟が懸念の種となっている。例えば、ある技術が何らかの時に機能しなかった場合、政府がその責任を問われることになるが、そういった機械を開発する企業においては、そのような問題が発生した場合に損害賠償を免れられるよう政府に要求している。例えば、戦争でのライフル使用で兵士に怪我をさせた場合でも、政府はライフル等の兵器を製造する企業の責任を問わないことになっているので、民間のそういった技術を開発する企業が、似たような責任の回避や免責を政府に求める動きが考えられる。9月11日のような事件の防止を考えた場合、同様の事件発生について1回でも技術上の責任を問われれば、会社の1つくらい簡単に潰れてしまうので、非常に難しい問題である。

問 このような航空テロリズムと闘うためには、日本とアメリカとの間でどういう協力が必要か。我々はどういうことをすればよいか。

答（ジェンキンス氏） 幸いなことに、アメリカと日本は、テロ対策における協力についても大変良い歴史を持っている。テロに関しては両国で大変特別な情報交換のネットワークがあり、個人に関するものも含め、脅威に関する情報を交換し、交流する歴史を持っている。また、両国は技術面でも交流、協力をしてきた。

それから、両国とも国際民間航空機関（ICAO）その他の国際機関のメンバーとなっており、これらの国際機関においても、この分野における国際的な協力を行っている。また、9月11日以降に採択された国連決議1373号というのがあるが、これは、テロとの闘いにおいて、全ての加盟国が協力をし、具体的な計画を立てることが義務付けられている。つまり、テロとの闘いにおいて、それぞれの国がどのような貢献を行うか計画を立てることとなっており、その計画が優れたものか十分かどうかについて、第三者機関により検証されている。

それから、航空や空港の保安、パスポート発行の偽造等の防止、その他の色々な分野において、世界的にどの国も同じレベルに到達できるようにするため、日本やアメリカは、技術的な支援を必要としている国に支援を実施している。しかし、情報の共有とテロ対策を統合して協力していくこととは違うのであり、さらに私たちは協力を強化する必要があると思う。現在、日本とアメリカは、ヨーロッパの特定の国々と協力してタスクフォースを作り、より公式で正式なメカニズムの中でもっときちんとした形で情報を共有し、国際的な対テロへの努力を統合、調整していこうと努めているが、これは非常に難しい。日本でも内閣の下に色々な省庁がある。アメリカにおいてもFBIとCIAがあるが、その間ですら収集した情報の調整が難しいわけであるから、これを国際的なレベルでやろうとなると大変難しい。G8その他の特別なバイ、マルチの協力関係でやっていくかは別として、

そのための制度やメカニズムはできあがっていないので、新たなものを作る必要があると思う。

問 朴先生の話の中に国家安全保障の民営化に関する話があったが、この点について米国では将来どのような方向になると考えているか。

答（ジェンキンス氏） 朴先生のプレゼンテーションは大変興味深く、アメリカも学べる部分が随分あるのではないかと思った。特に、この特別に設けたカテゴリーの中で民間の警備員を使うことに関しては、民間ではあってもよりトレーニングを受けることにより、きちんと重要施設の警備ができる能力を持つ人々を活用することは可能だと思う。

アメリカにおける現在の問題は、私たちが警備しなければいけない、あるいは守りたい拠点が、文字通り数千個もあることである。つまり、水道の施設、あるいはエネルギー施設のように、正に不可欠なインフラについて、警察、州兵、あるいは軍にしても、これらを全て警備するだけの人員はない。だから、民間の警備員を何らかの形で活用していかなければならないと思う。ただ、残念ながら、アメリカの場合には、200万人が民間の警備員として雇われているが、非常に安い給料の仕事に就いている人々であり、資質が高いとは言えず、あまりその資格があるとは言えない。したがって、韓国でしているように、別のカテゴリーを設けた上で十分な訓練を受けさせ重要拠点の警備を任せるということは、非常に重要な意味を持つと思う。アメリカにとって、連邦政府が主導権を握りながら民間にある程度警備を任せるとするのは、1つの課題、命題ではないか。

私の思想としては、このようなやり方に反対するわけではない。しかしながら、これは国家の安全保障の民営化につながると思う。やはり、国家の安全保障ということになると、それぞれの市民に責任があると思う。例えば、簡単な監視をすとか、産業施設に対する何らかの監視を行うとか、あるいは何らかの対応体制をとっておくなどというように、市民の様々な形による参加はあって然るべきである。私たちは、冷戦時代以降、そのような能力を放棄してしまったと思う。だが、国土安全保障省ができることになり、一般の民間人が予防と対応の両方で国家安全保障に組み込まれることにより、これをもう一度復活させようとしている。

問 特殊警備員は公務員ではないという話であったが、この特殊警備員の給料、請願警察官の給料は、一般労働者や公務員と比べて高いのか安いのか。

答（朴教授） 韓国といえど特別な国ではなく、もっとはっきり言えば給与水準が世界で一番低いかもしれないので、これが非常に問題ではある。

請願警察制度から特殊警備員制度に完全に変えようとする動きも実際にはあったが、警察庁においては、請願警察と特殊警備員の主務部署が完全に異なる部署であったことから、連携プレーができず、庁全体として将来の方向性が決まらないうちに、そのような状況の中で、生活安全部門の特殊警備員制度の検討に私が参加し、それでは実は私が作成した法案を説明し勉強させて、今のような結果になった経緯がある。

請願警察法では、以前、一番階級が低い、日本でいうところの巡査、その2年目の巡査の給料を下回ってはならないという規定があった。要するに、国家重要施設に勤めているのだから、それなりの給料を与えないと倫理や責任、義務を果たせないという考え方が当初はあった。ジェンキンス先生が言われたように非常に良い思想か

ら出発したのだが、それが今、民間人なのにどうして政府が給料を決めるのかという批判が一方でなされ、具体的に巡査2号俸というようなことはせず、漠然と巡査の給料を参考にして決めるということに後退した。

ところが、私も非常に気になったのが、特殊警備員制度が発足するなり、一般警備員の給料がものすごく安いのである。特定の会社名を引用して悪いが、日本のセコムの協力会社でサムソン・グループの関連会社である韓国のエスワンという会社では、1人当たりの契約ごとに施設主から韓国ウォンで280万ウォン位もらって、その中で150万ウォン程度を警備員に支払っている。ところが、中小企業、しかも下のレベルの企業の契約では、ひどいときには80万ウォン、日本円で8万円しか払っておらず、どれほどひどいかが分かる。しかも、勤務体制が3交替ではなく2交替であり、夜間も勤務しながら手当も全部含めてそれ位だから、これは問題である。これを何とか規制しようとの私なりの狙いもあったが、先ほど政府の省庁間の連携プレーのことを述べたが、独占禁止を担当する者にそのような意識が全くなく、それで独占禁止法に基づき政府が制限を加えてはいけないということになって、勝手な競争により全て決まることになった。

とにかく、今のところ、請願警察官と特殊警備員の場合、だいたい130万位もらっている。ところが、請願警察官は平均して230万位であるから、請願警察官の方が少し高い。一般労働者や公務員と比較すれば、公務員の方がもっと多いのは確かである。どれくらいの人を一般労働者とするかよく分からないが、全体的なレベルから見れば、警備員のイメージが非常に悪く、他でクビになってやむを得ず入ったということになってしまう。大企業は20歳代で入るが、普通で40歳以上、ひどいときには60歳、70歳で新しく頑張るという人もいる。

それから、公務員ではないとはっきり述べたが、銃を持つことで刑罰が大変厳しくなっている。刑事司法に関わる公務員などについては、同じ犯罪を犯した場合でも、とりわけ拷問や暴力行為を犯した場合には、刑罰の2分の1を加重処罰されるが、特殊警備員もそれが準用されて刑罰は非常に重くなった。だから、権利がないのに義務がもの凄く重い。

問 ダンピング排除といった独占禁止政策の制限緩和と逆行する政策が必要なのではないか。

答（朴教授） 警備業の許可の基準については、一般業者の場合は資本金が1億であるが特殊業者は5億となっている。なるべく中小企業は参入できないように制限しようと頑張ったが、どういうものを基準に参入制限するかが、非常に難しい問題であった。例えば、売り上げについても国税庁の協力が得られればよいが、企業秘密ということできなかつた。

コーディネーター（田村所長） 最後に、パネラーから感想や今後の課題、あるいは特に重要な点について一言ずつ伺いたい。

ジェンキンス氏 ごく簡単にコメントしたい。今、我々はアル・カーイダを相手に戦争をしている。アル・カーイダは、あの9月11日の事件に責任があるが、今現在にせよ、将来にせよ、非常な大惨事を引き起こす可能性をまだ持っており、これが新たな展開につながると思う。全てではなくとも、一部の国々がこのアル・カーイダ廃絶運動という闘いに積極的に参加してくれるだろう。しかし、同時に私たちは、紛争の1つの形態であり、政治的な意思表示でもあるテロとの闘いを続けている。これら2つは別ものであるが、全ての国は、現在進められ

ているテロとの闘いには参加しなくてはならない。

さて、この2つを区別する理由について述べる。私の見る限り、アメリカ人にとって、アル・カーイダを潰すことは何よりも重要なことであるが、全くとまでは言わないまでも、私自身が最前線に立って闘うこともない。しかし、テロについては、私たちは、過去30年にわたり、日本、ヨーロッパ、アメリカ、中東のいずれにおいても もっと長く持続的に闘ってきており、今後も全て携わっていかねばならない。私たちは、今後何ヶ月、何年かをかけて、新しいメカニズムにより国際的な協力を進めていかなければならないとすることが重要だと思う。

最後になるが、アメリカは、これまでアフガニスタンで単独で行動してきた。しかしながら、アメリカは、そのような一方的なことで成功することはできない。この先、持続的にこの努力を払っていく上でも、単独ではできないのである。そういった意味で、緊密な国際協力こそが、何と言っても成功のための前提条件になる。これは全ての国に課される義務であり、また同時に、制約もアメリカを含む全ての国に対して課することになる。

坂野企画官 従来から、国土交通省の航空保安対策は、警察庁の協力なしにこなし得ないのであり、従来から、その辺りの協力関係は継続してきたが、おそらくこういった公のフォーラムという形で参加させてもらったのは、初めてのことであろう。そういう意味で、非常に私自身良い経験をさせてもらったし、また今後も協力関係を密にして対応できる基盤ができたのではないかと考えている。

それから、今年のあの同時多発テロ以降、諸対策に取り組んできて非常に痛感したことが1つある。従来から、保安、セキュリティという非常に秘密主義みたいなところがあり、なるべく説明を避けてきたところがある。ただ、今年のテロ以降、国民がやはり非常に心配し、それが、例えば、航空需要の大幅な減衰といった形で非常に大きな影響をもたらした。逆に言えば、日本において保安対策はこのように実施しているときちんと説明するといった、昨今流行のアカウントビリティも非常に重要であると痛感した。このフォーラムには関係者の方が多いと思うが、そういった意味でも、こういった公の場で差し支えない範囲においてきちんと説明していくことが非常に重要ではないかと考えており、その意味でも良い会合であった。また、皆様方の御指導をいただかなければならないが、今後ともよろしくお願ひしたい。

西村課長 私の先ほどの発言の中でも触れさせていただいたが、テロと対抗していくために、国際協力というものの重要性、その中で日本が果たすべき役割は、相当大きなものがあると思う。しかるに、諸外国の法制と比べて日本のテロ対策のための法制は極めて見劣りがする。特に、情報収集の面、例えば、諸外国では、通信傍受であるとか、潜入捜査、信書開披など様々な権限が与えられているし、また、国際テロリストの活動を捕捉するという意味では、例えば、飛行機や船の乗客乗船名簿の警察当局への提出義務、宿泊施設における名簿の提出義務など、そうした不審者、国際テロリストを発見するための様々な権限が与えられている。もちろん、警察として、これからそうした諸外国の制度を研究し、我が国においても、そうした法的権限をきちんと作っていかねばいけない、警察として努力していかないといけないという認識であるが、そうした状況を理解していただき、御支援をお願いしたい。

朴教授 話をするために来たはずが、反対に学んで帰ることになった。1つだけ申し上げたいが、いわゆる規制というものについて、我々は、これからどう考えていくべきなのか。最近、規制緩和が非常に流行っており、民営化とも絡んで非常に多くなっている。韓国においても、各省庁ごとに規制の数を定めておいて、前年より減らさなければいけない。オーバーしたら、それこそ大変な規制になってしまう。ところが、その規制緩和と治安あ

るいは安全保障との関係で考えてみると、どうしても規制強化になりがちになるが、そのような特別な分野を我々は認めていくか、あるいは全体の流れと全く同様に処理するかが1つの課題になろう。というのも、韓国警察庁の規制改革委員会において私は委員を務めているが、韓国で改革という場合、緩和しか考えない。私が主張することで強化しているのだが、現場の実務家である警察官は、なかなかそのようには言えない。同じ政府ということで上の命令に従いがちであるし、服従しなければ後ろ頭を叩かれるというようなことがあって、なかなか言えないところを民間人である私が代弁するというケースがある。とにかく、ある特殊な分野において、規制をどんどん緩和しようとするのは良いのだが、そうではなく、新たな事故、事件については、これを完全に自然の波に身を任せるといったのでは困るのではないか。

板橋室長 私的な見解であるが、今までのテロ組織とアル・カーイダとの違いは、おそらく、テロにより米国民に恐怖心を与えて米国に政策変更させることをアル・カーイダが目的としていないと思われる点にある。よくイスラエルや米国の中東政策の問題が出てくるが、私は当たっていないと思う。仮に、中東やイスラエルの問題について米国やイスラエルが政策変更したからといって、おそらく、アル・カーイダのテロは止まないであろう。そういう意味で彼らの目的は違うのではないか。ノン・コンセンションということはもちろんあるが、従来のテロ組織については、ハイジャックのときでも何らかの妥協や交渉の余地あるいは政治的譲歩があった。しかし、アル・カーイダについてはそれらが全くなく、例えば、今回も、ハイジャックを行いそのまますぐにビルに突っ込んでしまう。全く交渉の余地がないのである。

それでは、一体彼らの目的は何なのかというと、米国とその同盟国の国民を殺害することはイスラム教徒にとっての義務であるとビン・ラディンもしばしば言っている。私の見解としては、要するに、彼が標ぼうするイスラム教徒にあっては、いかに多くのアメリカ人あるいはその同盟国の国民を殺害するかが目的となっていると考えざるを得ない。そうだとすると、先ほどジェンキンス氏も指摘したように、さらに大きなテロが起こるであろうと思われる。その1つが、多分、CBRNなのであるが、これについても、オサマ・ビン・ラディンは、「神が与えてくれるならば、それを使うことはイスラム教徒にとっての義務である。」と発言している。このように考えると、次の攻撃は必ず起こるし、その場合、航空機が用いられるかもしれないし、あるいは、もっと大きな大量破壊兵器が用いられるかもしれない。

先ほど、生物兵器、化学兵器には大きな違いがあるとジェンキンス氏が述べたが、日本では軍事的にこれを語る者が多いので、しばしばかなり誤解されている。軍事的に考えれば、CBRN兵器は通常は弾頭に載っており、着弾したときにこれは何かがだいたい分かる。ケミカルであればバタバタと人や動物が倒れていく。生物兵器が載っていれば、倒れていかないが、着弾したということは分かるわけであるから、これは何かあると分かるわけである。しかし、テロで使われる生物剤はそうではない。ひそかに散布されて、いつの間にか世界中に拡がってしまう恐怖がある。それを媒介しているのは、やはり航空機で、人が航空機を使って全世界中に広める結果になるであろうと考える。ゆえに、航空機そのものを利用するテロだけではなく、そういう形で日本も瞬時にしてかなりの影響を受けるということ、日本人は認識を新たにして考えなくてはいけないと思う。

最後に一言だけ述べるが、私自身はイラクへの攻撃は大義名分がないと思う。アメリカは9月11日のテロとイラク攻撃を一生懸命結びつけようとしたが、どうしても見つからない。大量破壊兵器という1つのキーワードを持ち出しているが、これを実施すると正に二正面作戦となり、アル・カーイダにもっと有利な状況が生まれてしまうのではないか。

42 警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」の概要について

コーディネーター 今日フォーラムでは大変多くの方から貴重な質問をいただいたが、全てを紹介することはできなかった。ただ、国際協力、そして開かれた論議。この2つが今後の全てのテロ問題を考える上での前提であるということは、ある程度共通の理解になったのではないかな。

最後に、今後は、国際協力を前提とし、開かれた議論を皆様とともに進めていきたいということを確認しておきたい。

3 補 足

パネルディスカッションにおけるコーディネーターの発言にもあったが、フォーラム当日は出席者から多数の熱心な質問をいただいたものの、時間の都合等により会場で全てを取り上げ紹介することはできなかった。これら会場で取り上げられなかった質問については、フォーラム開催の一環として、コーディネーターから各パネラーに個別に回答を依頼したところ、それぞれ御多忙中、全ての質問につき回答していただくことができた。これらの質問回答について紹介することは意義あることと考えられるので、本紙面をお借りして掲載させていただくこととしたい。

問 ポジंगा計画でテロリストが日本発の5機のフライトをターゲットに選んだことは、日本の空港のセキュリティ対策の貧弱さの証左であろうと思います。アメリカが空港・航空のセキュリティを強化した場合、体制の貧弱な日本を起点として（利用して）第二、第三のテロが起こることが憂慮されます。したがってこの際、米国のとった対策、(1) 乗客のプロファイル、(2) 空港の検査担当者の身分、等をすぐに採用されることが必要と思いますが、現状は如何ですか。

答（坂野企画官）

(1) 乗客のプロファイルについて

保安対策の実施に当たって、限られた人的・物的資源を有効に活用する意味からも、情報を活用することは重要であると考えています。一方、乗客のプロファイリングについては、個人情報であることを踏まえ、情報の入手方法・利用の仕方等について利用者の理解を得ながら慎重に検討を進める必要があり、今後の検討課題の1つであると考えております。

(2) 空港の検査担当者の身分について

我が国においては、空港の保安検査等の検査員は、警備業の警備員と位置付けられ、警備業法に基づき資格制度等が設けられ、教育訓練等が行われています。

なお、諸外国においては、それぞれの国情から、保安検査等を実施する機関や検査員の所属・身分に違いがありますが、検査員に関して重要なことは一定の資質が確保されることであり、様々な方法（例：教育訓練、検査の査察等）により資質確保策を講じていく必要があると考えております。

問 報道によれば、日本も APIS（事前旅客情報システム）に参加することが伝えられていますが、本日の基調講演でジェンキンス氏も指摘されたように、身分を偽ることは比較的容易であること、テロを実行しようとする犯人は身分を偽るであろうことを考えたとき、その有効性について疑問がありそうですが、同システムの有効性について国土交通省として如何お考えでしょうか。

答（坂野企画官） APIS（事前旅客情報システム）は、警察、入管及び税関が構築しようとしているシステムであり、国土交通省がコメントする立場にはありません。

なお、保安対策を実施する上で本人確認が確実にされることは重要であり、現在パスポート等により航空会

社が行っている本人確認について、より確実性を高めるため、個々人の虹彩、指紋等の生物学的特徴により識別する「バイオメトリクス」技術を開発しており、国際民間航空機関（ICAO）においても検討が進められています。

問 テロ対策への関心には、まず、事実を国民に伝える必要があるが、誰に、何を、どこまで伝えるべきか。また、どこまで可能か。大学等で伝える工夫に困難さを覚える。模倣性への危惧もある。

答（板橋室長） 「テロ対策への関心を高めるには、国民に伝える必要がある」とのこと、全くその通りだと思います。日本が積極的にテロ対策を行うためには、国民に国際テロの問題を広く認識していただく必要があります。しかしながら、国民の関心が薄いのもまた事実だと思います。

それは、日本がUBLのテロ・ネットワークの直接的な脅威にさらされていないことが大きな要因であると思いますが、以下の通り、日本人及び日本の権益が彼らの起こしたテロ事件に巻き込まれていることも確かです。このような現実をより多くの人たちに認識していただくことが必要かと思います。

また、日本が直接的な脅威にさらされていないからと言って、日本がこの問題から逃れることはできないと思います。テロ対策においては、国際的な協力は不可欠であり、G 8の一国でもある日本だけがテロとの闘いにおいて何もしていないことはできません。このことも、国民はもっと認識する必要があります。

このようなことを教えることは、それほど難しいことではないと思います。テロの手法そのものを教えるわけではありませんので、はるかにメディアが垂れ流している情報の方が危険であると思います。

また、事件が起らないとメディアは関心を持ちませんし、事件が発生したときでも興味本位の報道が多いように思います。ゆえに、教育の中でこのようなことを教えていく必要があると思います。

【資料】日本人が被害にあったイスラム・テロ・ネットワークによるテロ事件

- 1993年 2月 ニューヨーク世界貿易センタービル爆破事件
- 1994年 12月 フィリピン航空機内爆弾テロ事件とボジंगा計画
- 1995年 11月 在パキスタンエジプト大使館爆弾テロ事件（ジハード）
- 1997年 11月 ルクソール外国人観光客襲撃テロ事件（イスラム集団）
- 1998年 8月 在ケニア・タンザニア米国大使館爆破事件
- 1999年 8月 キルギスJICA専門家誘拐事件（ウズベキスタン・イスラム運動）
- 1999年 12月 インディアン航空機ハイジャック事件（ハラカト・ウル・ムジャヒディン）

問 2001.9.11事件は、イスラム・テロ・ネットワークによる米国へのテロであり、その被害が各国に及ぶことを国際テロとして費用負担を求めることについて。イスラムネットワークが米国を敵対視することへの積極的かつ大規模な負担を負うという意識を米国民が持っているのか。

答（板橋室長） 米国民が意識しているか否かにかかわらず、次のテロが発生する可能性が高い現実を考えると、セキュリティやテロ対策に予算を割かざるを得ないと思います。実際に、米国民は脅威にさらされている現実があります。また、米国の根幹である自由と民主主義を守るためにも、割かざるを得ないコストであると思います。

問 請願警察や特殊警備員には女性はいるか。いるとすれば、男性との比率、業務の種類（役割）はどのようなものか。

答（朴教授） 【別添】を参照

問 航空機をめぐる事件・事故は極めて多岐にわたると思われるが、本日のフォーラムの中心テーマとなった「航空テロ」の概念が必ずしも明確ではない。我が国の関係機関が諸対策を樹立するための検討過程においては、「航空テロ」をどのように定義付けているのか、また、その定義に基づきどのような範ちゅうの事件を対象としているのか

答（西村課長） テロについては、国際法上確立された定義が存在するわけではありませんが、一般に、特定の主義主張に基づき、国家等にその受け入れ等を強要し、又は社会に恐怖等を与える目的で行われる殺傷行為等をいうものとされています。そして、今回のフォーラムの中心テーマとなった「航空テロ」については、基本的には航空機を対象とした上記のようなテロを想定していました。例えば、ハイジャック（9.11型も含む）、受託手荷物の中に爆発物を混入させ飛行中の航空機を爆破するテロといった事件が対象となると考えられます。

【別添】

女性特殊警備員現況

都道府県	総警備員数	女性	配置場所
ソウル	345	2	金浦空港
釜山市	161	65	金海空港
大邱市	0	0	
仁川市	1,543	411	仁川空港
蔚山市	3	1	蔚山空港
京畿道	16	0	
江原道	63	0	
忠清北道	25	0	
忠清南道	13	0	
全羅北道	0	0	
全羅南道	15	1	木浦空港
慶尚北道	12	0	
慶尚南道	12	0	
済州島	107	58	済州空港
合 計	2,315	538	23%

女性請願警察現況

都道府県	総警備員数	女性	配置場所
ソウル	2,464	13	区役所など
釜山市	1,279	5	銀行など
大邱市	521	6	区役所など
仁川市	991	0	
蔚山市	700	1	勤労工団
京畿道	2,837	40	市役所など
江原道	1,231	2	江原ランド (カジノ)
忠清北道	911	4	市役所など
忠清南道	1,354	4	市役所
全羅北道	1,116	0	
全羅南道	1,806	10	区役所など
慶尚北道	1,270	1	造幣公社
慶尚南道	1,522	0	
済州島	548	0	
合 計	18,550	86	0.46%

(注) 本件回答のデータは、朴教授から韓国の警察庁に照会していただいたものであるが、統計の数字については若干の誤差が含まれているかもしれないとのことである。

第2章

警 察 学

警察政策フォーラム

「日英警察学フォーラム
～社会安全政策の現在と未来」の概要

岡 部 正 勝

(警察政策研究センター教授)

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 目 | ○ 基調講演1 英国における警察学の現状と展望 |
| | ○ 基調講演2 日本における社会安全保障高等教育の現状と将来の期待 |
| 次 | ○ パネルディスカッション |

警察政策研究センターでは、平成14年9月18日(火)13時30分から17時30分の間、中央大学駿河台記念館(東京都千代田区)において、警察政策フォーラム「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来」を、中央大学総合政策学部及び警察政策学会との共催により、(財)社会安全研究財団及び公益信託宮澤基金の後援・助成を得て開催した。

冒頭、宮澤浩一警察政策学会副会長(慶應義塾大学名誉教授)より、英国人講演者に対する謝辞とともに、近代的警察制度の祖である英国から警察学の専門家を招いてフォーラムを開催することは、近時、講座開設等の新しい試みが行われている我が国の警察学の発展にとって、非常に良い刺激である旨の挨拶があった。

次に、基調講演が行われた。講演者及び講演テーマは次のとおりである。

- フランク＝リーシュマン・サウザンプトン研究所教授

「英国における警察学の現状と展望」

- 渥美東洋・中央大学総合政策学部教授

「日本における社会安全保障高等教育の現状と将来の期待」

続いてパネルディスカッションに移り、まず各パネリストから発言があった。パネリスト及び発言テーマは次のとおりである。

- トム＝ウィリアムソン・ポーツマス大学客員教授

「社会安全政策：英国における警察実務、政策形成及び警察官教育への反映」

- 大山耕輔・慶應義塾大学法学部教授

「行政学の視点から見た警察政策研究の課題」

- 内山絢子・目白大学人文学部教授

「警察行政と心理学」

- 田村正博・警察政策研究センター所長

「警察に関する学問的研究と警察政策との関係」

各パネリストの発言に続き、会場参加者との間で、活発な意見交換が行われた。

なお、パネルディスカッションのコーディネーターは、荻野徹・警視庁第一方面本部長(前警察庁総務課企画官)であった。

フォーラムには、約80名の会場参加者があった。うち約20名が大学教授等の研究者であり、その専門分野は、刑事法学、行政法学、法社会学、犯罪心理学、公共政策学等多岐にわたり、従来にない幅広い視点からの発言、

議論が行われた極めて有意義なフォーラムとなった。

本稿では、基調講演、パネルディスカッションの内容を詳細に紹介し、今後の警察学（社会安全政策学）の発展の一助としたい。

*なお、リーシュマン教授及びウィリアムソン博士の講演原稿には、引用・参考文献のリストが添付されているところ、検索・研究の便宜のため、本稿末尾に当該文献リストを掲載することとした。

○ 基調講演 1

英国における警察学の現状と展望

フランク＝リーシュマン

訳注⁽¹⁾
サウザンプトン研究所教授

<翻訳・編集> 岡部 正勝

警察政策研究センター教授

フランク＝リーシュマン教授

(Professor Frank R. Leishman)

ポーツマス大学において警察学講座を設立し長くその教授を務め、現在、サウザンプトン研究所教授（犯罪学）。警察に関する重要な論点をまとめた *CORE ISSUES IN POLICING* (Pearson Education, 2nd edition, 2000) を共同で編集、執筆している。埼玉大学大学院への留学経験もある。

1 はじめに

日英警察学フォーラムの初めての開催に当たり、こうしてお招きいただき、かつ、お話する機会を与えていただいたことは、非常に名誉なことである。また、このフォーラムが、明治時代に英吉利法律学校として設立された中央大学において開かれることは、まことにこのフォーラムの趣旨にふさわしいものであると思う。

英国の法律と民主主義の原則を教えることにより、進歩的かつ実践的な高等教育を受ける機会を学生に提供したい、という願いの下、中央大学の創設者たちは、学校の創立に学問的情熱を傾けた。私は、中央大学の独自性の鍵となる教育理念は、「社会及び法の発展をダイナミックに理解した上で、その変化に柔軟に対応すること」であると理解している。中央大学総合政策学部は、この10年間、社会の各方面でリーダーシップと責任を持つ地位につくべき学生を育ててきたが、総合政策学部の学問的価値とカリキュラムには、この理念が明確に現れている。また、同じ目的は、新しい社会安全政策論のプログラムにも反映されていると感じている。社会安全政策論のプログラムは、この3年間に、警察政策学会と警察政策研究センターの連携により作られてきた。宮澤教授、渥美教授ほか、このカリキュラムの開発という成果に寄与したすべての方々に心からお祝いを申し上げたい。英国における経験に照らすと、学界の研究者と警察実務の専門家をこのように結びつけることにより、学生は実社会における経験を学ぶことができる。そして、日本においても英国においても、こうした結びつきによってのみ、社会の安全の基礎を形作り強めていくことができるのである。

本日は、まず、1960年代から現在までの英国の警察学 (Police Studies) の発展について、実際の警察活動における著名なできごと及び犯罪学研究・高等教育カリキュラムの展開と関連づけてお話ししたい (表1)。続いて、現代における英国の警察学の主要テーマと関心事項を明らかにしたい。そして、最後に、警察学及び社会安全政策学の将来像と、今後いかに両者を発展させていくかについて、いくつかの考えを申し上げたい。

2 英国における警察学の発展

「英国の警察活動の黄金時代」は、1940年代後半に始まり1950年代まで続いたとしばしば言われる。確かにそ

表1 英国の警察学的发展における主要な出来事の要約

年代	警察活動	犯罪学	カリキュラム
1960年代	警察に関する王立委員会 (1962) 警察法 (1964) 教育レベルを上げるため、ブラムスヒル警察 大学校において特別コースと奨学制度を創設 人員不足が深刻な問題に	ケンブリッジ大学犯罪学研究所 (内務省、刑 罰政策との密接な関係) 最初期の警察活動の観察研究始まる (<i>The Policeman in the Community</i> , Micael Banton 1964)	ケンブリッジ犯罪学コース 犯罪学は、一部の大学で、主に法学、 社会学の学位の中で講義される
1970年代	「火消し」警察活動へのシフト 性差別・人種差別禁止法成立 一連の警察腐敗スキャンダル 刑事手続に関する王立委員会 (1977) 給与改善 (1979) が大卒採用を加速	「行政寄りの犯罪学」への疑問 批判的犯罪学の登場、マルクス主義者とフェ ミニストによる批判、変革主義者による記述 (<i>Policing the Crisis</i> , Stuart Hall ほか, 1978)	犯罪学が、文化研究の領域へ 社会政策、行政政策の中にも登場
1980年代	公共秩序維持の警察活動と説明責任への関心 高まる スカーマン調査 (1981) 「準軍事的」対コミュニティ・ポリシング ヴァリュュー・フォー・マネー (VFM) (1983～) 警察・刑事証拠法 (PACE) (1984)	国の犯罪実態調査 (BCS)、レフト・リアリ ストによる地域での実態調査 (<i>Losing the Fight Against Crime</i> , Kinsey, Lea & Young 1986) 犯罪学研究所が英国各地の大学で急増 英国初の警察学教授誕生	犯罪学の修士課程設置 エグゼター大、ストラッチクライド 大において、主に大卒警察官を対象 に警察学の大学院課程開設
1990年代	オペレーショナル・ポリシング・レビュー (1990) 刑事法運用に関する王立委員会 (1993) 警察・治安判事裁判所法 (1994) 質と成果に注目 機会の均等と多様性の問題 ステファン・ローレンス調査報告 (1999)	犯罪学から派生した重要な学問分野が独立し て認知される：特に、被害者学、警察学。犯 罪心理学も影響力を持つ <i>The Oxford Handbook of Criminologie</i> (Maguire, Morgan & Reiner編, 1994年初版, 1997年第二版)	1992年以降、主に「新設」大学にお いて、全日制で、犯罪学・刑事法運 用の大学院レベルの学位が増加 ポーツマス大において、警察官対象 の警察活動・警察学の学士号 (B.Sc) 創設
2000年 以降	犯罪及び秩序違反法 (1998) ベスト・ヴァリュュー及び根拠に基づいた警察 活動 人権と警察倫理 警察活動主体の多様化 マスメディア社会における警察活動	犯罪分析に焦点、社会安全政策、リストラテ ィブ・ジャスティス、“what works”(Home Office Study 187, 1998) ジル・ダンド犯罪科学研究所が、ロンドン・ ユニヴァーシティ・カレッジに設置される	犯罪科学、犯罪捜査、リスクと安全の 管理につき、学位課程が設置される 警察におけるリーダーシップと社会 安全政策に関する専門的な修士課程 設置

の頃は、英国の警察活動を賞賛する雰囲気があった。この雰囲気は、50年代に制作された「青いランプ (The Blue Lamp)」という映画の中にとどめられている。「青いランプ」は、BBCテレビで20年以上にわたり放映され、英国の警察官としておそらくもっとも有名なジョージ・ディクソン (George Dixon) 巡査というキャラクターを生み出した。ディクソン巡査と彼の勤務する警察署の青いランプは、人々を安心させるような、コミュニティに根差す警察活動の本質を象徴していた。それは、日本における「おまわりさん」・「交番の赤い門灯」と同じようなものであったと言える。

ロバート・ライナー (Robert Reiner) 教授の有力な研究 (1989年、1992年及び2000年) によれば、英国における警察活動、学問的研究及び高等教育カリキュラムの間の関係は、1950年代から、いくつかの特徴的な段階を経て変化してきたという。その段階は、論争 (Controversy)、批判 (Criticism)、対立 (Conflict)、矛盾 (Contradiction)、そして現在の協力 (Collaboration) に至っている。

(1) 論争～1960年代

1960年代は、王立警察委員会 (Royal Commission on the Police) の設立 (1962年) に始まる。これは、大規模な公的諮問委員会であり、各警察本部長 (Chief Constables) と地方政府の関係、警察活動の不適切な事例に対する国民的関心といった一連の論点について検討するために設立されたものである。この委員会の活動により、警察の統廃合及び警察法 (Police Act) の制定 (1964年) という重要な警察改革がなされ、中央政府の内務省 (Home Office)、地方の警察管理委員会 (local police authority) 及び警察本部長といういわゆる三極構造が確立することとなった。この枠組みは、今日に至るまで、英国における警察の責任を配分する基本型となっているが、もちろん、過去の時々において、3者間のパワーバランスは変わっている。現在、イングランド及びウェールズには43、スコットランドには8つの警察本部があり、北アイルランドには、最近名称変更された北アイルランド警察本部 (Police Service of Northern Ireland) がある。

1960年代、英国警察には大卒者が比較的少なかったために、より教育を受けたリーダーが必要ではないか、

という議論が起こった。警察の新規採用者は、ディクソン巡査のように、パトロール警察官としての2年間の見習い期間を経なければならなかった。これは良き伝統と考えられていたが、同時に、警察の不人気の理由のひとつであるとも見られていた。ハンプシャー州のブラムスヒル (Bramshil) にある警察大学校 (National Police Staff College) に「特別コース (Special Course)」が設置され、大卒採用者の昇進スピードを早めエリートを育てようという試みがなされたのも、この問題への解決策のひとつであったと思われる。もうひとつの試みが、「ブラムスヒル奨学金」の創設である。これによって、優秀な警察官が、学位取得のため、全日制の大学で学ぶことが可能になった。このような努力にもかかわらず、1960年代が進むにつれ、低賃金と労働条件の悪さに起因する警察の人員不足が非常に切実な問題となっていった。そこで、この問題への解決策として、新しい技術の導入が必要であると唱えられたりしたのである。

英国における犯罪学研究の中心はケンブリッジ大学犯罪学研究所であった。同研究所は、内務省とも密接な関係を持ち、当時の刑事政策的な関心事項について多くの研究を行っていた。他方、1960年代には、警察活動に関して、観察に基づく研究の最初期のものが行われるようになった。そのうちもっとも著名な研究は、マイケル・バントン (Michael Banton) 教授によるものであり、1964年に『コミュニティにおける警察官 (*The Policeman in the Community*)』と題されて出版され、以後、同様の研究の手本 (standard) となった。また、大学におけるカリキュラムとしては、ケンブリッジ犯罪学コース (Cambridge Diploma in Criminology) を、大学院レベルの正規課程の優れた例として挙げることができる。しかし、それ以外の大学においては、犯罪学は、法学や社会科学の学部レベルにおいて、マイナーな選択科目としての扱いを受けるにとどまっていた。

(2) 批判～1970年代

1970年代、英国の警察活動は、次第に批判的な議論の対象となっていった。警察活動は、徒歩パトロール、警察と市民との交流という伝統的形態から、パトロールカーと無線利用を重視するユニット・ビート・システム (Unit Beat System) というシステムの導入によって、より事後対応的 (reactive) なものとなった。こうした活動形態は、「火消し型警察活動 (fire-brigade)」として知られる (Baldwin and Kinsey, 1982) が、警察を市民から遠いものにしてしまうことになった。さらにこの頃、残念なことに、警察に対する信頼は、犯罪捜査における不適正事案や深刻な汚職事件によって損なわれてしまった (Cox et al, 1977)。ロバート・ライナー教授が指摘したように、警察による市民の法的権利の侵害、中産階級との対立は、「警察のイメージを決定的に損ね、非人間的で機械的な法執行者というものにしてしまった」 (Reiner, 2000 : 64頁)。このような警察による権限濫用に対する憂慮と、犯罪増加に対する不安を背景として、1977年、王立刑事手続委員会 (Royal Commission on Criminal Procedure : RCCP) が設立され、すべての刑事手続を見直すこととなった。同委員会による一連の研究レポートは、興味深いことに、警察による事情聴取に対する心理学的アプローチに焦点を当てている。そして、これらのレポートが示唆した提案は、25年後の今日、日々の警察活動や大学における警察学のカリキュラムに反映されているのである。

警察には、大卒者をより多く惹きつけるような魅力もあったにもかかわらず、採用状況が大きく変化したのは、ようやく1979年になってからのことであった。これは給与の改善によるところが大きく、年間新規採用者に占める大卒者の割合は、約8分の1にまで上昇した (Reiner, 2000 : 62頁)。私自身も1979年に大卒者として警察に入った。

刑事法運用制度の働きに関する一般的な関心の広がりや、犯罪学における批判的な論文の出現と軌を一にするものであった。それらの論文は、ケンブリッジやロンドンの定評ある研究機関のやり方に異議を唱えたのである (Garland, 1997)。警察に関する参加型の観察研究 (participant observation) が1970年代を通じて行われたが、

これらの研究は、警察活動の守備範囲・外延を探求することによって、「隠された社会的サービス (secret social service)」という警察活動の本質を明らかにした (Punch, 1979)。また、こうした研究は、「コップ・カルチャー (cop culture)」の内容と、そのカルチャーからはどのように社会が見えるのか、ということも考察していた (Reiner, 2000, Chapter3)。これらの研究による警察の内情の暴露は、1970年代当時にはタイムリーなものであり、性差別・人種差別の禁止に関する重要な法制定に道を開いた (Walklate, 2000)。批判的犯罪学 (Critical Criminology) の見解は、1978年の『警察活動の危機 (Policing the Crisis)』と題された本によって代表されるが、これは、犯罪増加の波と保守的モラルの崩壊の中において、警察の果たす役割を考察したものである。この時期、英国の犯罪学は、より理論的になり、そして刑事法運用制度に対してはより批判的になっていった。特に警察に対しては、多数の変革主義者 (revisionist) の報告によって焦点が当てられたが、それらの多くは、マルクス主義者やフェミニストの視点を取り入れたものであった。さらに、大学におけるカリキュラムも時代の雰囲気を反映したものとなり、犯罪学のコースは、学部レベルにおいて、社会政策や行政の学位にとってポピュラーなものとなっていった。

(3) 対立～1980年代

1980年代は、英国の警察活動と警察学にとって、しばしば、対立の10年であると特徴づけられる。社会において疎外され、政府に対して不満を持つグループと警察は、しばしば対立していた。1981年のブリクストン (ロンドン市) における都市暴動や、その他の大都市における暴動がその例である。また、長引く労使紛争においても対立があり、特に、1984年から1985年にかけて全国的に起きた炭坑労働者のストライキを挙げることができる。この時期、多くの批評家が、警察が「準軍事的警察活動 (paramilitary policing)」へシフトすることに懸念を表明していた (Alderson, 1998, Jefferson, 1990)。英国本土の警察が、北アイルランドの警察で通常見られるように、重装備、催涙ガス、プラスチック弾の使用といった装備・技術の導入に必死になっているように思われたからである。1980年代はまた、「警察本部長の10年」とも回想されるように、警察本部長とその下の警察力が、強力でかつ目立つ存在として現れた時期でもあった。この時期、マスメディアと学問の世界の議論において、警察活動は、「ハード」と「ソフト」の両極に分けて語られていた。例えば、グレーター・マンチェスター州警察本部長であるジェームス・アンダーソン卿 (Sir James Anderson) は、モラルの遵守をアピールするような厳格な法執行に基盤を置く「ハード」スタイルの警察活動を代表し、他方、デボン・アンド・コーンウェル州警察本部長ジョン・アルダーソン (John Alderson) は、コミュニティ・ポリシングの思想の支持を表明し、英国におけるリベラルな側の警察の意見を代表していた、という具合である。こうした見方は単純化に過ぎるけれども、「ハード」スタイルと「ソフト」スタイルの警察活動という基本的な考え方の対立は、特に、中央で統制される「警察力 (force)」と地方で提供される「サービス」の対立という形で、英国の警察学において繰り返し取り上げられるテーマとなってきた。最近、ゼロ・トレランスとコミュニティ・ポリシングの考え方を比較して議論が行われているが、これも同じ文脈である。

1981年のブリクストン暴動に関し、スカーマン調査報告 (The Report of the Scarman Inquiry) というものがあるが、同報告は、コミュニティ・ポリシングのアプローチを支持しており、基本的な警察官の訓練の中に、社会に溶け込むためのスキルを取り入れ、文化的な多様性を尊重するようにすべきであると提言している。1984年の警察・刑事証拠法 (The Police and Criminal Evidence Act (PACE)) は、王立刑事手続委員会 (RCCP) の1981年の主要な勧告を取り入れているが、その主な内容は、警察の執行力と捜査手続に関して、明文の規定を置いたことにある。^{訳注(7)} 同法はまた、第106条により、地方警察に諮問的協議会を設置する旨規定しているが、この規定については、最近日本でも詳細に研究したと聞いている。1980年代を通じ、サッチャー首相の保守党政

権の主要なテーマは、費用対効果を重んずるヴァリュー・フォー・マネー（Value for Money：VFM）の考え方の強調にあったが、これは、他の公共サービスだけでなく、警察においても同様であった。これによって、目標管理や実績達成を重視する「パフォーマンス・カルチャー」と呼ばれるカルチャーが形成されることとなった（Savage and Leishman, 1996）。また、英国の警察組織において、文民化（非警察官化）（civilianisation）というものが行われるようになり、現在もなお継続している。例えば副警察本部長のように、以前は高いランクの警察官によって占められていた多くのポストが、現在は、財務、マーケティング、人事管理の専門家である文民（非警察官）に委ねられていることは特筆に値する。

またこの頃、犯罪の実態調査というものが、改めて、犯罪学研究者の間で主要な関心事項となった。1980年代には、ブリティッシュ・クライム・サーベイ（British Crime Survey：BCS）が、内務省により全国レベルで実施された。地方レベルにおいても、一部のラディカルな犯罪学者によって犯罪実態調査が行われた。これら「レフト・リアリスト（left realists）」は、実証的な調査研究に回帰するようになり、^{訳注(9)} 研究対象のうち、まず警察活動に対して焦点を当てた（Kinsey, Lea and Young, 1986）。それらの研究の目的に共通するものは、犯罪学のもっとも古くからの関心事項に対する回帰、つまり、犯罪の増加とそこに隠れた多様性をどう評価するか、ということであった。特に、ドメスティック・バイオレンスと性的暴行の領域において、犯罪への不安感と被害者の経験に関する研究を積み重ねたことは、警察実務と捜査手続における必要な改革へと多く結びついたのである。犯罪の実態調査のテクニックは、今日の英国における社会安全政策にとっても有益なデータを生み出したが、これは、1980年代半ば以降の「リアリスト」の研究活動の広がりにも非常に大きいのである。

1980年代の終わり頃には、犯罪学は、多くの大学の大学院において、修士レベルの科目としてしっかりと確立されることになった。英国各地に、精力的な活動を行う犯罪学研究所が急増した。例えば、ライチェスター（Leicester）大学においては、スカーマン・センター（Scarman Centre）というところが公共の秩序に焦点を当てて研究を行った。また、エグゼター（Exeter）大学及びストラッチクライド（Strathclyde）大学においては、警察学の研究センターが設立され、早くから、警察の管理者に役立つようなものを目指して大学院レベルのコースが設けられた。実際、ジョン・アルダーソン本部長は、1982年の退職後、ストラッチクライド大学において、英国で初めての警察学教授に就任している。

(4) 矛盾～1990年代

1990年代は、英国の警察活動と警察学にとって、かなり矛盾した様相を呈している。世論調査により、警察に対する市民の信頼が著しく低下していることが示されていた。また、1981年から1991年間の継続的な犯罪の増加は、刑事裁判における数多くの誤判事例とあいまって、1993年の王立刑事法運用委員会（Royal Commission on Criminal Justice）の設置につながった。^{訳注(10)} 同委員会においては、「そもそも警察活動の核となる（core）機能は何であるのか」という疑問、また、「どのような警察活動の方法論が、効率的（そして中でも重要なのは、コストに対して効果的）であるのか」という疑問が提起された。ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）という考え方は、会計検査委員会（Audit Commission）や女王警察監察官（Her Majesty's Inspectorate of Constabulary）の報告書においても多く現れているが、そこにおいては、通常は公共セクターよりも民間企業においてなじみ深い用語が用いられていた（Savage and Leishman, 1996）。例えば、各市民は、被害者や証人のみならず被疑者や留置人をも含めて、基本的には警察の「顧客（customers）」として言及された。そして再び、警察活動の「核となる（core）」業務は何であるべきか～サービス力か～という問いに対し、様々な回答がなされたのである。1990年、警察自身が「オペレーショナル・ポリシーシング・レビュー（Operational Policing Review）」という調査を委託したところ、市民は、コミュニティに基礎を置い

たサービス提供、というスタイルの警察活動を好むことが広く明らかにされた。これによって、多くの警察で、サービスの質の向上政策 (Quality of Service initiatives) が促進されることになった (Waters, 2000)。しかしながら、保守党政権は、1993年の警察改革プログラムにおいて、警察の基本的責務を「犯罪者の検挙」と定義し、「核ではない (non-core)」警察活動を、警察以外の活動主体に対して「委譲 (hive off)」することとした。これにより、公の警察にとっては、その資源を、法執行という「核となる (core)」と思われる機能に集中することが可能になった (Leishman, Cope and Starie, 1996)。この政策は、内務省が意図したほどは進展しなかったが、1994年の警察・治安判事裁判所法 (Police and Magistrate's Courts Act : PMCA) にその成果が現れている。ライナー教授の指摘によれば、同法は「警察行政を、中央政府の強力な統制の下に、より「ビジネスライクな」ものへと根本的にシフトさせることとなった」のである (Reiner, 2000 : 210頁)。

1990年代を通じてなされた警察活動に関する議論には、重要なものがもうひとつあった。それは、警察組織それ自体に、性差別と人種差別があるのではないか、という批判的見地から、機会の平等と多様性を尊重すべきである、という議論であった (Walklate, 2000)。女性や人種的少数派の職員が、専門職への登用や幹部への昇進において、差別的取扱いや不当な評価を受けているということが、大きな関心を呼んでいたのである。この状況を大きく転換したのが、1995年の英国史上初めての女性警察本部長の誕生であった。そして現在、英国では、4名の女性警察本部長が活躍している。しかし、こうした進歩が見られる一方で、警察で支配的な組織文化を変えるには、まだまだやらなければならないことが多い、という指摘もなされている (Brown, 2000)。

人種的偏見に基づいて殺害されたステファン・ローレンス (Stephen Lawrence) という黒人青年の殺人事件 (1993年、ロンドン) に対する警察捜査をめぐる、1999年、マクファーソン (Macpherson) 報告というものが出された。この報告は、1980年代のスカーマン報告以来、警察の組織カルチャーという問題に対して、もっとも挑戦的なものであったことは間違いない。そこでは、警察における人種差別や捜査能力の欠如に関し、根本的な問題提起を行っているが、こうした問題は今日もなお残っているのである (Williamson, 2000)。

この時期、犯罪学の研究は、警察活動におけるこれらの重大な関心事項及び矛盾点を反映して発展した。様々な重要な学問分野が新たに形作られたが、中でももっとも意義深いのは、被害者学と警察学である。また、犯罪心理学も注目を浴びるようになった。1990年代はまた、英国の高等教育が著しく拡大した時期である。それまでの科学技術学校、職業専門学校が多くが、「新しい」大学となった。学部レベルにおいて、犯罪学、刑事法運用や警察学の学位が設けられるようになったのは、主にこうした新興の大学においてである。私が1990年から教鞭を取っていたポーツマス大学においては、ロンドン警視庁との協力の下、英国において初めて、警察活動と警察学に関する学士号を授与する講座を設置し、その発展に努めてきた。この講座は、遠距離からであっても夜学で学問をしたい、という警察職員に対して門戸を開いている。警察活動と警察学の間における協調・協力は、英国において新しい段階に入っている。

3 英国における警察学の現状

私見によれば、現在、英国の警察と警察学は、五つの重要な課題に直面している。最近の警察学教科書のテーマを見てもそれは明らかである。5点とは、次のとおり要約できる。

1. 社会安全のための施策 (The Community Safety agenda)
2. ベストヴァリュ- (Best Value) と根拠に基づいた警察活動 (evidence-based policing)
3. 人権と警察倫理

4. 警察活動主体の多様化 (Plural policing)

5. マスメディア社会における警察活動

(1) 社会安全のための施策 (The Community Safety agenda)

1998年の犯罪及び秩序違反法 (The Crime and Disorder Act 1998 ; CDA) は、新しい労働党政権の犯罪戦略にとり、旗印となる立法であった。同法は、犯罪予防に関するモーガン (Morgan) 報告 (1991年、内務省) で示された鍵となる勧告を条文化している。それは、ローカルな様々な関係機関に対して、犯罪減少のための協力体制の構築を、法的に義務づけたということである。このような協力関係は、既に薬物対策の分野では存在しており、広域的な「薬物行動チーム (Drug Action Teams ; DATs)」(ローカルな関係機関、警察、保護観察及び保健衛生当局からの高いレベルの代表を含む。) というものが立ち上げられていた (Leishman and Wood, 2000)。他方、社会安全のすべての局面においてこうした協力関係を広げることは、警察実務に関する根本的なコンセプトを変えてしまう、という指摘もなされている (Wright, 2002)。

犯罪及び秩序違反法は、それぞれの地域の犯罪と秩序違反に対するローカルな協力体制が、犯罪減少の目的と目標につき、コミュニティと協議してプランを示すよう義務づけている。同法は、コミュニティ、警察及び他の社会的機関が、協調して努力することを目標としているが、それは、社会の安全性を増し、特に青少年と社会的疎外者による秩序違反行為に対してより効果的に対応するためのものなのである。犯罪予防に関して警察は長い間独占的な地位にあったが、社会安全のための諸施策のうち、「犯罪及び秩序違反減少パートナーシップ (Crime and Disorder Reduction Partnerships : CDRPs)」の枠組みの中で、他の諸機関との関係を構築するなど、その地位にも変化が生じてきている。英国における社会安全のための協力体制にどのような人々が関与しているのか、例を挙げてみたい。私は、「サウザンプトン市中心部社会安全検討グループ (the Southampton City Centre Community Safety Focus Group)」というものに、犯罪学者として、かつ、地域の高等教育機関の代表者として招かれたことがある。グループの議長は、市議会 (City Council) の社会安全コーディネーター (元警察幹部) が務めており、その他に、警察、消防、保健衛生、住宅管理、保護観察及び港湾の各当局、地元の小売・パブ業者、交通事業者、市中心部の開発業者が参加していた。また、地方行政当局の監視カメラ (CCTV) プロジェクトの責任者も参加していたが、いうまでもなく、監視カメラは今日、英国の各都市において、社会安全政策の主要な柱となっている。

最近の英国で、コミュニティにおける法運用という観点から強調されているのは、暴力犯罪又は性犯罪の前歴を持つ者の社会内における監視 (supervision) について、保護観察局 (National Probation Service) の責任を重視するということである。私の住んでいるハンプシャー州においては、保護観察当局が、「多機関協力公共安全保護委員会 (Multi Agency Public Protection Panel : MAPP)」というものをコーディネートしている。警察、保健衛生、住宅、教育、社会福祉の各当局のほか、非専門家もメンバーとなっており、公共の安全を最大化し、リスクを最小化するための戦略を検討している。

こうした新しい社会安全のための施策においては、警察のみならず様々なレベルの力が結集されており、施策の決定に関して警察のコントロールがそれほど及ばない分野も存在する。特に少年に関する法運用の分野においては、現在、「少年犯罪チーム (Youth Offending Teams : YOTs (ヨット))」というものによって施策の展開がなされている。こうした協力体制に参加しているメンバー (特に地方行政当局の社会安全担当官) や、犯罪・秩序違反の状況について分析をする人々は、社会安全に関する新しい「専門的職業 (profession)」に就いたと言えるが、こうした「専門的職業 (profession)」の急激な出現は、教育・訓練・研究に対する新たな需要を生み出した (Hughes and Edwards, 2001 ; McManus, 2001)。この需要に対しては、英国の大学や高等教育を行

う専門学校が取り組み始めている。例えば、サウザンプトン研究所においては、「職業キャリアを積むための課程と、結果を生み出すための研究」を実施することが使命である。まもなく、「犯罪分析と捜査 (Crime Analysis and Investigation)」という新しい学位の課程に最初の学生が入ってくるが、この課程の基本的な科目は、「犯罪情報分析 (Crime Information Analysis)」と「犯罪、リスク及び社会安全 (Crime, Risk and Community Safety)」である。研究分野の最先端においては、現在私の同僚のひとりが、農村部において、移動警察署 (mobile police station) がどれだけ社会安全に寄与しているか、を評価する研究に参加している。この移動警察署というのは、日本の移動交番に大変類似している。

(2) ベストヴァリュー (Best Value) と根拠に基づいた警察活動 (evidence-based policing)

現在の社会安全政策に直接にリンクし、その変革の柱となっているもうひとつのものとして、「ベストヴァリュー (Best Value)」という枠組みがあり、2000年4月に警察活動に対しても導入された。ベストヴァリューは、1980年代のヴァリュー・フォー・マネー (VFM) がより洗練された形態であり、1990年代の「パフォーマンス・カルチャー」の延長線上にあるものと言える。こうした流れの初期においては、資源の「インプット」と実績の「アウトプット」の測定ということに重きが置かれた。しかし現在では、犯罪に対する不安感がどれくらい減少したか、刑事法運用過程に対する市民の信頼がどの程度生み出されたか、というように、警察活動や社会安全に対する「成果 (outcome)」を、より詳細に吟味するようになってきている。ベストヴァリューは、効率性や、実績評価の比較表のみならず、根拠に基づいた (evidence-based) 政策と実務という考え方を取り入れており、これは、労働党政権の哲学でもある。言葉を変えて言えば、これからの社会安全政策・警察政策は、きちんとした調査研究による根拠に基づき、明確かつ望ましい結果を生み出すことによって正当化されていかなければならない、ということである。独善的な断定に基づく正当化や、伝統だから、昔からやっているから、といった正当化は、もはや受け入れられないのである。その結果、「事後対応的 (reactive)」あるいは「必要に応じて動く (demand-led)」という警察活動から、より目標を絞り (targeted)、事前の対応を重視する (proactive) スタイルの警察活動へという動きが生じている。後者の例としては、「情報によって動く (intelligence-led)」警察活動モデルや、「問題指向型 (problem-oriented)」警察活動モデルが挙げられる (Maguire, 1998, 2000)。また最近では、犯罪学の「科学化 (scientization)」への動きというものも起こっており、これは、ロンドンのユニヴァーシティ・カレッジにおけるジル・ダンド犯罪科学研究所 (the Jill Dando Institute of Criminal Science) の創設 (2000年) に代表される (この研究所の名称は、BBCテレビの「クライムウォッチ」という番組のキャスターで、殺人事件の被害者になった人の名前にちなんでいる)。このほかにも、英国内の各地で、犯罪科学や犯罪捜査に関する学部レベルの新課程が、劇的に増加している。

根拠に基づいた警察活動の発展に伴い、犯罪学研究者は、様々な試験的制度・活動において、モニタリングや政策評価を行うようになった。これまでは、このような形での研究活動は、決して行われてこなかったと思われる。同様の傾向は、従来の研究成果をさらに総合的に分析するメタ・アナリシス (meta-analysis) によって、「何が機能するのか (what works)」に関する知識を新たに得る、という手法にもみることができる (Home Office, 1998)。これに関連して、心理学の分野の重要性も再び増加している (Ainsworth, 2002)。これは、捜査における事情聴取や犯罪者のプロファイリングに関してだけでなく、社会における犯罪行動を抑制するための「認知行動療法プログラム (cognitive behavioural therapeutic programmes)」の開発においても同様である。

また、リストラティブ・ジャスティス (restorative justice) というものが、英国の多くの警察で、非行・犯罪少年への対応策として取り入れられているが^{訳注12)} (*British Journal of Criminology*, 2002)、この実践に関しても、相当量の研究成果が蓄積されてきた。リストラティブ・ジャスティスに関する国際的な動きは、1989年、オー

ストラリアの犯罪学者であるジョン・ブレイスウェイト (John Braithwaite) 教授による有名な著書『犯罪、恥そして再統合 (*Crime, Shame and Reintegration*)』にまでさかのぼることができる。同教授は、その発想の多くを、日本社会における恥の文化を知ることによって得たという。

私は、根拠に基づいた警察活動と社会安全政策の発展により、異なる文化の比較に基づく刑事法運用の研究の必要性が、以前よりもはるかに高まっていると考えている。

(3) 人権と警察倫理

人権をめぐる状況は、英国と世界の警察組織にとって、新しい形の問題を提起している。1998年の人権法 (Human Rights Act) は、英国のすべての公的機関 (教育機関を含む) に対して、ヨーロッパ人権条約を尊重しこれに従うという法的義務を課した。このことは、警察にとって、特に、監視、秘匿捜査、実力の行使といった実務面におけるジレンマを惹起している。警察力の執行は、これまでよりも一層厳密な検証の対象となであろうし、権限の濫用に対する争訟事案が起きる可能性は非常に大きい。これに関して、警察の廉潔性 (integrity) と警察倫理に関する議論が、犯罪学者や警察幹部の間で行われてきている。特に、ピーター・ネイロード (Peter Neyroud) 警察本部長は、倫理的な警察活動というものは、犯罪との戦い—汚職と腐敗—それに対するリアクション—厳しい規則の制定等、という4つの局面からなる「悪循環 (vicious cycle)」から抜け出す必要がある、と論じた (Neyroud and Beckley, 2001)。ネイロード本部長は、21世紀における良い警察活動 (good policing) とは、「実績主義 (good performance)」という思考を超えて、警察官と市民との間の信頼を再構築するものである、と分析したが、この分析は広範な支持を得ている。そして、ネイロード本部長は、そうした信頼を築くためには、人権尊重の原則にのっとった政策と実務に配慮するのと同様、倫理的な意思決定とリーダーシップについて、職業人である限り絶えず学べるようにしていくことが必要である、と述べている。こうした関心に応えるために、英国の大学においては、最近、警察のリーダーシップに関する修士課程が設置されるようになってきた。

警察倫理と廉潔に関する現在の議論は、人種的動機に基づく犯罪に焦点を当てたステファン・ローレンス調査 (Stephen Lawrence Inquiry) によりさらに弾みがつけられた。しかし、同調査の勧告への対応は、人種的動機に基づく犯罪を超え、「ヘイト・クライム (hate crime)」を包含するものへと広がっていった (ACPO, 2000)。つまり、民族的少数派、同性愛者グループ、難民申請者など、言語、生活習慣、宗教が自分達とは「異なる」者に対する嫌がらせや暴力による犯罪を対象としたのである。デビッド・ベイリー (David Bayley) 教授も、ヘイト・クライムを、多文化社会において警察が直面する最大の課題のひとつである、と述べた (Bayley, 2002)。この問題は、現在、英国の社会安全政策において、高い優先順位が与えられている。例えば、ロンドン警視庁は、ロンドンの各自治区 (borough) に、ヘイト・クライム対策という特別の任務を持つコミュニティ・セーフティ・ユニット (Community Safety Units) を設置した。これは、警視庁のダイバーシティ・ディレクトレート (Diversity Directorate) という部局に支援されて発足した。英国では、ヘイト・クライム対策のため、多数の関係機関が協力体制を作る例は多い。そこにおいては、法執行、教育と啓発、被害者対策、コミュニティの構築、犯罪者の特定、犯罪の抑止、犯罪者の社会復帰に焦点が当てられている (Matasso and Newburn, 2002)。こうした協力体制はまた、ベストヴァリュー (Best Value) のアプローチ及び根拠に基づく (evidence-based) アプローチを反映しており (McManus, 2002)、ケン・ピース (Ken Pease) 教授による再被害化 (repeat victimization) に関する先駆的研究 (1998) が、非常に大きな役割を果たしている。

(4) 警察活動主体の多様化 (Plural policing)

地域住民が犯罪予防戦略に参加するような「活発なコミュニティ (active communities)」を作るという考え

方は、現在の警察と社会安全政策にとって重要なテーマである。これはまた、今日、警察活動主体の多様化 (plural policing) として通常言及されるものの一例でもある。10年前、私の同僚のレス・ジョンストン (Les Johnston) 教授が、『民間警察活動の再生 (Rebirth of Private Policing)』(1992) という本を著して注目を集めたが、同書の中では、公の警察は、かつてはそうであったとしても、もはや社会安全に関して独占的地位を占めていない、という事実が指摘されていた。そしてその後、英国の政府部内における議論は、「警察大家族 (extended police family)」というものに焦点を当ててきている (www.policereform.gov.uk)。この言葉には、公の警察と諸機関による犯罪減少のための協力 (これについては既に触れた) に加え、近隣住民による治安維持パトロールや、コミュニティによる監視ということも含意されている。さらに、これらに加えて、法執行や犯罪予防活動に何らかの形で参加している様々な法的団体・任意団体を挙げることができる。

マーク・ビュットン (Mark Button) が指摘したように (Button, 2002)、公の警察は、今や、警察活動の過程に参加する多くの主体のうちのひとつに過ぎないことが、犯罪学者と警察学の専門家により認識されるようになってきた。このため、民間警備業というものに対する関心が非常に高まっている。日本や英国のような先進国においては、民間警備業に従事する者の数が、公の警察の定員を大きく上回っている。また、公の警察と同様に、民間警備会社が、次第に国際的な活動を行うようになってきている。さらに、民営の監獄や、その他の危機管理サービスにも進出している。ロンドン警視庁の副総監であるイアン・ブレア (Ian Blair) は、「民間による警察活動は、今まさに存在し、今後も存在し続ける。そこには多くの興味深い部分もあるが、将来的には好ましくない点も出てくるだろう」と最近述べている (引用は Button, 2002 : ix)。好ましくない点とは、例えば、説明責任 (accountability : アカウンタビリティ) をどう確保するか、ということである。専門的能力の水準もまた重要であるが、この重要性を反映して、民間警備業に従事する人を対象に、リスクと安全の管理に関する学位を授与する大学の課程が最近増加している。

(5) マスメディア社会における警察活動

マスメディアもまた、警察活動に関わるひとつの機関として捉えることができる、という考え方がある (Ericson, Baranek and Chan, 1991)。警察活動と社会安全政策が「マスメディア化 (mass-mediated)」された活動であることは疑いなく、また、現在の英国では、犯罪、警察活動及びマスメディアの関係が、再び大きな関心と呼んでいる (*Criminal Justice Matters*, 2001)。犯罪の実行、犯罪予防、犯罪捜査という観点からは、国境というものは今や意味を持たない。インターネットを例に挙げれば、詐欺、ネットストーカー行為、児童虐待等の犯罪行為の手段としても、また、犯罪者を追跡し捕まえるための手段としても用いられることが、既に証明されている。同様のことは、証拠収集とニュースの収集の両方に用いられる科学技術についても、ますます言えるようになった。警察は、事前ブリーフィング、証拠の記録、犯行現場の状況の記録のために、小型のハンディカメラを日常的に使用している。他方、ビデオカメラの使用により、ジャーナリストや熱心なアマチュアにとっても、不適正な職務執行のセンセーショナルな証拠を記録し、警察にスポットライトを当てるのが可能になっている。

情報が指数関数のように増大し、思想と知識が国境を超えて簡単に広がってしまうような状況では、「グローバル」と「ローカル」の区別が不明確になるが、バーマン (Bauman) は、これを「グローカル」と呼んだ (Bauman, 1998)。このような状況は、社会安全政策に携わるすべての人にとって、困難な問題を提起している。2001年9月11日が冷酷にも示したように、悲しむべき犯罪現象が、生の映像で、まるで眼前で起きているかのように報じられる。英国ケンブリッジのソーハム (Soham) という小さい村で、ホーリー・ウェルズ (Holly Wells) とジェシカ・チャップマン (Jessica Chapman) という10歳の女兒2人の誘拐殺人事件^{註3)}が起きたが、この事件が、

人々の不安感と治安悪化のレベルに対して、国内的にまた世界的に与えた深刻な影響も、我々がつい最近も体験したような、世界中で即時になされるテレビ放送の結果なのである。同様に、米国において、黒人被疑者に対する警察官による暴行を記録したビデオテープが放送されたことは、他の法域においても、警察の廉潔性に対する市民の信頼を損ねる結果を招くかもしれない。警察組織は、犯罪にも警察活動にも用いられる技術が、世界的にどのような流れにあるか注意しなければならない。他方、同時に、地域のコミュニティのニーズにも敏感であり続けなければならないのである。

マスメディア化された社会においては、警察活動というものは、本質的に、リスクの予測評価 (assessment)、リスク管理 (management) 及びリスクの記録化 (documenting) を行うものであり、また、「公共安全の保護と市民のヒステリーとの間の微妙な一線」(Neyroud, 1999: 15頁)の上を歩くようになってきている。英国における最近の事例で、タブロイド紙が、地域コミュニティに住む性犯罪者の実名報道(「名前を出して恥を知らせる (naming and shaming)」)を行ったことに対する市民の反応は、この一線がどれだけ微妙なものかを物語っている。

警察は、情報とニュースのマネージメントというものを、戦略的に極めて重要であるとみなすようになってきた。英国のすべての警察機関は、現在、メディア対応の部局を持っており、そのスタッフの大半は、ジャーナリスト経験者やマーケティングの専門家等、警察官ではない職員で占められている。メディアにとって警察は価値ある情報源である一方、警察にとってメディアは重要な捜査の情報源である。しかし、最近の事例にみられるように、この相互依存関係は、特にセンシティブな事案における公判前の記者会見において、逆に落とし穴にならないとも限らない。ACPO (Association of Chief Police Officers) メディア・アドバイザー・グループ議長(警察本部長協会広報部長)であるエリザベス・ネビル (Elizabeth Neville) 本部長が指摘したように、「プライバシーの問題は、市民の知る権利と、公共の安全を維持する方向への流れとが対峙したときに、特に顕在化する」のである (Neville, 2000: 415頁)。

警察情報技術組織 (Police Information Technology Organisation: PITO)、^{訳注(4)}各警察組織及び各警察職員協会 (the police staff associations) は、現在、ウェブサイトを非常に重視し広く活用している。英国の警察は、双方向の「電子警察活動 (e-policing)」サービスの領域を常に拡大している。例えば、軽微な犯罪をオンラインで届け出られるようにしたり、地域コミュニティの安全に関する問題を、電子データの揭示によりフィードバックしたりしている。ソーハム村の悲劇の後、ケンブリッジシャー (Cambridgeshire) 州警察は、追悼のためのオンラインブックを開設し、世界中の人々が、被害者とその家族に対して哀悼の意を表すことができるようになってきている。

4 英国における警察学と社会安全政策の未来

ここで、簡単に、英国における警察活動と警察学の未来についてお話ししたい。上記3で述べた5つの課題や変化の影響は、今後とも重要であり続けると考えられる。

警察の説明責任が、今後10年間の議論を支配する問題のひとつであることは間違いない。第一に、英国においては、さらなるリージョナリゼーション (regionalisation)^{訳注(5)}が進むと思われる。既に政治的レベルにおいては、スコットランド議会 (the Scottish Parliament)、ウェールズと北アイルランドにおける地方議会 (the Welsh and Northern Ireland Local Assemblies) 設置が議論されている。このように、英国において、カウンティを超える広域的なリージョン (region) へと権限を委譲する議論が進むことは、新しい「巨大警察 (super-force)」

の誕生へとつながると考えられる。既に、スコットランドの8つの警察を3つに統合することが議論されている。一方、イングランドについては、ある警察本部長は、2010年までにせいぜい10程度のリージョンに統合される可能性があるとして述べている（Savage, 1998における引用）。この動きは、必然的に、三極（内務省、地方の警察管理委員会及び警察本部長）の間の説明責任のバランスに影響を与えるであろう。この点については、北アイルランドにおける警察活動に関しパットン委員会（Patten Commission）報告が出した結論（Patten, 1999）が、英国警察の新しい機構を形作る上で影響を与えるものになると思われる（Loveday, 2000）。つまり、リージョンや地方（local）の警察管理委員会が、地方の警察活動と社会安全サービスの提供に対して影響力を持つようになると考えられるが、その社会安全サービスには、警察によるものばかりでなく、少なくとも、既に触れた「警察大家族（extended police family）」の類によるものが含まれるであろう。第二に、国境を超えた警察活動や国際的な警察活動の進展は、国家の枠を超える警察活動を行う組織がいかにあるべきか、そうした組織は誰に対して説明責任を負うのか（例えば、ユーロポールは、各構成国の（their）活動に対して説明責任を負うこととされている。）、という問題を提起すると思われる（Walker, 2000）。

また、ヨーロッパ化（Europeanisation）と、英国警察における人材確保と維持の困難性の顕在化と、このふたつがあいまった結果として考え得るのは、EU加盟国間における警察職員の流動化（既に看護婦や教師において起こりつつある）であろう。英国では、2010年までに、初のオランダ人警察本部長が現れるかもしれない。これは、我々英国人にとって、新しい種類の「警察蘭学」と言えるだろう。また英国では、すべての新規採用者が巡査として勤務することの必要性を見直すべきではないか、という議論が、以前とは異なる形でなされている。つまり、大卒者が、リーダーシップを必要とする地位や、専門的な警察活動分野に直接採用されるようにするということである。特に、ハイテク犯罪捜査においては、携帯電話技術や捜査のためのコンピュータ技術において高度なスキルが求められ、そうした需要は高いであろう。この点については、日本とオランダにおいて行われている直接採用制度を詳細に検討することにより、我々としても学ぶところが多いかもしれない。

英国における警察学は、正規の課程としての認定、多くの知識の集積、倫理面での実践を通じ、警察活動の「プロフェッショナル化（professionalisation）」と密接に関連して発展してきた。同様のプロセスは、社会安全政策に関して現れた「専門的職業（profession）」を取り巻いても、継続し広がっていくだろう。私は、2010年までに、警察学あるいは社会安全政策学の専門的な博士号の創設が可能になると信じている。このような博士号は、既に、教育や保健衛生の専門家に対してはきちんと設けられている。そして、警察政策と社会安全政策の立案者が直面するであろう急激な変化と複雑さを考えれば、そのような課程の設置が喫緊の課題であることは間違いない。

将来のことを考えるとき、私が常に心に留めている聡明な言葉がある。それは、ケンブリッジ犯罪学研究所の創設者であるレオン・ラジノウィッチ卿（Sir Leon Radzinowicz）が、1966年に述べたもので、犯罪学には「何も新しいものはない。しかし、忘れられてしまったものがある（there is nothing new, but what has been forgotten）」という言葉である。私は、英国における過去50年間の警察活動と警察学の主要な展開を定義するために、ウェーバーによる理念型を用いることを試みてみた。しかし、もちろん現実には、論争、批判、対立、矛盾そして協力という5つの要素は、今後の議論の中でも、程度の差はあれすべて存在していくことであろう。なぜなら、これらの要素は、安全とプライバシーとの間に常に緊張関係がある民主主義社会においては、警察活動の過程にとって不可欠なものだからである。将来の政策立案者にとって鍵となる課題は、これらの諸要素の間の最適なバランスを、社会安全という広範な利益のために、かつ、個人の自由と独立を尊重しつつ、いかに実現するかということであろう。そこで、私の思考は、中央大学の鍵となる教育理念である「社会及び法の発展をダイ

ナミックに理解した上で、その変化に柔軟に対応すること」に再び戻ってくるのである。私は、まさにこれこそ、我々両国において、社会安全政策を将来的な発展へと導いていく原則に違いない、と信じている。

ご静聴に深く感謝申し上げます。

【訳注】

- (1) サウザンプトン研究所 (Southampton Institute) は、独立した高等教育研究機関として、リーシュマン教授の属するメディア・芸術・社会学部 (Faculty of Media, Arts and Society) のほか、技術学部及びビジネススクールを擁している。全日制、夜間部、短期プログラムを含めて約1万1,000名の学生が学び、70の学士号のほか、さらに上位の20の学位を授与する英国最大規模の高等教育機関のひとつである (同研究所パンフレットによる)。
- (2) 王立委員会については、次の説明が参考になる。「王立委員会」という組織は、基本的なまた社会性の強い問題について調査・検討するために、古くからしばしば設けられてきたもので、そのメンバーも、必ずしも法律専門家のみに限らず、社会の各分野の代表的地位にいるものが選ばれることが多い。この委員会は、政府の発議によって女王の勅命をもって設置され、委員も、首相の指名に基づいて女王が任命する。その活動に要する費用は国の予算で賄われるが、政府からも議会からも独立した存在として、比較的党派の利害にとらわれず、公平な結論を生み出すことが期待できる組織体であると言われる。「王立委員会」は、原則として特定の事項について個別に設けられるもので、付託された任務の終了 (報告書の提出) とともに解散される (引用は、今野耿介『英国警察制度概説』(原書房、2000) 176頁註1)。
- (3) 19世紀後半から20世紀初めにかけて、イングランド及びウェールズだけでも、200以上の独立した地方警察が存在していた。これら小規模分立状態にある地方警察の統廃合は常に大きな課題となっていたが、警察について自治権を主張する英国の市民感情を反映して遅々として進まず、1966年に至ってようやく49にまで減少し、1974年に現在の43となった (前掲訳注(2)今野28頁以下による)。
- (4) “police authority” は、イングランド及びウェールズ (ロンドン警視庁を除く) の各警察においては、地方議会議員、治安判事及び選考による一般委員の合計17名のメンバーから構成される。他方、ロンドン警視庁については、長い間、内務大臣が“police authority”であった (ただし、2000年7月、市議会議員等23名から構成される「首都警察管理委員会 (Metropolitan Police Authority)」が設置された)。また、スコットランドについては、統一議会 (Unitary Council) が“police authority”である。このため、“police authority”については、従来から「警察管理者」の訳語が一般的であるが、本文脈においては、主としてイングランド及びウェールズにおける複数メンバーから構成されるものの歴史的経緯を念頭においてと解されることから、「警察管理委員会」と訳出することとした (“police authority”については、前掲訳注(2)今野39頁以下及び189頁以下による。また、首都警察管理委員会については、*a guide to the criminal justice system in england and wales*, Research Development and Statistics Directorate, Home Office, 2000による)。
- (5) 最近における例としては、2002年の警察改革法 (Police Reform Act 2002) により、内務大臣は、従来警察管理委員会に対してのみ発することのできた施行規則 (Code of Practice) を、警察本部長に対しても発することができるようになったことが挙げられる (英国内務省HP www.homeoffice.gov.uk による)。
- (6) 以前はロイヤル・アルスター警察 (Royal Ulster Constabulary) と称していたが、英王室への忠誠を示唆する「ロイヤル」という呼称及び現在の北アイルランドを指す「アルスター」という呼称に対して、南北アイルランド合わせての独立を要求する勢力が反発していることを考慮し、現在の呼称に改められた (南北アイルランド合わせての独立を要求する勢力は、北アイルランドの6州に隣接3州を加えた地域の名称として「アルスター」を用いており、現在の北アイルランドの名称としてこれを用いることを拒否している)。こうした北アイルランド警察の改革については、桜井章「北アイルランドの警察改革——北アイルランド和平における警察改革の意義とその背景——」(治安フォーラム2000年11月号、立花書房) が詳しい。
- (7) PACEは、本編のみで122条から成り、警察官による停止・搜索の権限、警察官による令状によらない立入り及び搜索権限、警察官による無令状逮捕権限、身柄拘束下の取調条件等、それまで個別判例等で認められていた警察権限を整理統合したものである。邦訳としては、法務大臣官房司法法制調査部編『イギリス警察・刑事証拠法 イギリス犯罪訴訟法』(法曹会、1988) が、邦文による解説としては、森雅仁「英国における捜査手続 (一) ~ (六)」(警察学論集第43巻第7号、第9号、第11号、第12号、第44巻第1号、第2号) 等がある。
- (8) Police/Community Consultative Group (PCCG) のことである。PCCGについては、角広志「英国におけるPCCG：(警察と地域の協議会)」(警察学論集第55巻第4号) が詳しい。
- (9) レフト・リアリスト犯罪学についてのわかりやすい解説としては、例えば、瀬川晃『犯罪学』(成文堂、1998) 147頁以下がある。
- (10) “criminal justice” は、我が国では「刑事司法」と訳されることが多い。しかし、その概念には、公判に向けた刑事手続を前提としない警察活動等の犯罪対策全般が含まれており、我が国の「刑事司法」という言葉でイメージされるより実際には広い意味内容を持つと考えられる。今回の講演においても、“criminal justice” は同様の文脈で用いられているところ、本稿においては「刑事法運用」と訳出することとした。
- (11) 内務省に監察官室が設けられており、女王が任命する首席監察官ほか5名の監察官 (身分は警察官) 及び警察官でない2名の

64 警察政策フォーラム「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来」の概要

監察官の合計8名で構成される。各警察に対する3年に1度の基本監察のほか、特定のテーマに関する監察等を行う（前掲訳注(2)今野50頁以下による。）。

- (12) リストラティブ・ジャスティスについては、邦語文献では、「修復的司法」、「回復的司法」等の訳語が用いられている。しかし、リストラティブ・ジャスティス自体が比較的新しい概念であり、まだ訳語が完全に定まっているとは言えない。また、リストラティブ・ジャスティスの具体的な内容は、英国、オーストラリア等の国により異なっているところ、講演者が触れている英国警察の取組み内容を、「修復的司法」という訳語で十分にイメージできるかには若干の疑問が残る。そこで、本稿においては、リストラティブ・ジャスティスという原語のまま用いることとした。なお、リストラティブ・ジャスティスについて、わかりやすくまとめた最近の紹介としては、「特集 修復的司法の現状と課題」（現代刑事法2002年8月号－No.40－、現代法律出版）がある。
- (13) 本フォーラム開催の前月の8月に発生した事件。行方不明から遺体発見、犯人検挙までの約2週間の動きが、メディアによって逐一報じられた。
- (14) PITOについては、次の説明が参考になる。「1996年7月公式にスタートしたが、この機関は、警察の全国レベル及び地方レベルの情報システムの開発・設置を推進する責任を負っている。PITOはまた、これまでブリテン全域の警察に電気通信サービスを提供してきた「警察全国通信網」（Police National Network）と共に次世代の警察通信システムについても責任を持つことになっている。なお、PITOは1998年4月、政府の省庁に属さない公団になった」（引用は、前掲訳注(2)今野132頁註1。）。
- (15) 英国における地方分権論議には、複数の側面がある。ひとつは、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに対する権限の委譲である。他方、イングランドにおいては、イングランド内部のリージョン（region）に対する分権化が議論されている（戒能通厚編『新法学ライブラリ＝別巻1 現代イギリス法事典』（2003、新世社）174頁以下による。）。

リージョンよりも細かい単位で地方警察が分立している英国の現状において、リージョンに対して権限を集中させることは、現状よりも広域的な管轄を持つ警察が成立する可能性がある、ということを講演者は示唆している。そこで、「リージョナリゼーション」については、理解の混乱を避けるため、「地方分権化」といった訳語は採用せず、原語のまま用いることとした。

○ 基調講演 2

日本における社会安全保障高等教育の現状と
将来の期待

渥美 東洋

中央大学総合政策学部教授

1 はじめに・introduction

まず、はじめに、UK（英国）の研究者とともに、社会安全に関する高等教育が今日要求される理由とその内容について語りあう機会を得たことは、私の大きな喜びである。

イングランドでは、ケンブリッジに古くから犯罪学研究所が開設され、そのほかの西欧諸国でも、今日ではスカンジナビア諸国では、法学部に犯罪学科が開設されている。米国でも、社会事業学部（School of social services）、マネジメント・スクールなどの独立学部、ロースクール又は社会学部内の少年、家庭、犯罪に関するセンターとか、犯罪政策、予防に関する哲学等を扱う研究所とクリニカル・センターが広く設けられている。さらに、オーストラリアやニュージーランドでも独立した犯罪学部か犯罪学研究所、法学部や社会学部での犯罪学科かセンターがみられる。

これらのインスティテュートでは、社会安全保障の目標、活動、政策と理念、それを実現する仕組みの在り方の研究とともに、犯罪の現況、犯罪対策のために現在提供されている各種サービスの現況を、社会統計により、社会学や社会心理学、心理学、精神分析・精神医学の見地、さらには行政学や法律学の見地などから調査・研究している。将来、この分野で何らかの貢献が期待される人々に高等教育を提供するとともに、現在この分野で活動している専門実務家、とりわけ警察官に教育を提供している。

一方、日本では、このような施設（インスティテューション）による同様な高等教育が提供されてはいない。法学部、社会学部、心理学科などで、それぞれのディスプリンの見地での犯罪やそれについての政策研究がなされているにとどまる。この分野で現に活躍中の実務家、又は将来この分野で何らかの貢献を予定する者の高等教育プログラムを用意する大学はない。警察庁、警察本部に属する学校が、実務に添った教育を提供するにとどまっている。

今日の社会安全研究と安全サービスの提供に深い関心が広く寄せられている現状に照らせば、日本の現状は、およそ十分なものでない。

以上の関心から、UKでの社会安全と犯罪についての全面的研究や教育方針、カリキュラム、教育対象者、警察官などの専門実務家への教育、この分野での政府諸機関さらには民間の諸グループとの連携、協調の計画等についての教示を期待する。

20年余り前、米国の当時の警察の制度と理念の動向を紹介し、日本との比較をし、また、10年以上も前に、共同体の安全を中心とするコミュニティ・ポリースウィングのアイデアとその在り方を、米国に若干の例をとりながら、日本に取り入れることを、私が提案したことがある。ところが、政府も大学も、社会安全を中心にした警察活動の改善に、当時は関心を寄せるところが少なかった。

警察のイニシアティブによる防犯協会等のインスティテューションは、住民の防犯意識を生むのに十分ではなかった。犯罪捜査については、警察と他の政府機関との連携は急速に改善されていった（賄賂罪、薬物犯罪、租税遁脱についてなどである。）。一方、住民との強い連携による犯罪予防や少年非行予防のプログラムを樹立したり、学校、家庭、共同体と密接な連携による犯罪対策を実行する具体的プログラムを用意する政策はまだ充実していない。

大学でも、法学部での行政法や行政学、刑事（犯罪）学の中で、ポリースウィングに絞った十分な研究や講義はなされてはいない。

社会学の分野でも、犯罪社会学は、中心的な位置又は重要な位置を占めてはいない。

さらに、以下に述べる、上からの警察への恐れと警察に対する信頼の不十分さ、警察の閉鎖的・官僚的傾向、それと同時に、大学側の警察への不信感等から、大学と警察とが、社会安全について、協力、連携することは極めて少なかった。

これらの事情もあって、UK、オセアニア、スカンジナビア、米国のように、ポリースウィングと住民との関わり、法執行機関の市民による監査、犯罪情報の共有、犯罪予防についての協力の在り方の研究、実務による試みの大きな展開も目立つものにはならなかった。そして、社会安全分野での専門実務家を志望する者や、その分野の研究者への教育を体系的に行うことを方針とする学科や学部は創設されることはまったくなかった。ましてや、中堅警察幹部を大学が教育するコースなどはまったく存在していない。

それでも、若干の意欲的なこの分野での大学の試みが、まったくなかったわけではない。とりわけ、ここ数年、その試みが真剣さをみせている。警察政策研究センターの設置とともに、このセンターの教授が都立大学法学部で刑事学（刑事政策）の講義の一つとして、警察の実情の変化を、実務と理論の両方向での変化を示しながら、学生に対して授業し続けてきている。中央大学でも、法政策概論の講義の中で、コミュニティ・ポリースウィング、少年犯罪と逸脱行為についての哲学の変化と実施のスキームについての比較運用、組織犯罪対策、国際組織犯罪への国際的取組み等について講義を行い、この分野を修士学位取得のテーマとする大学院の学生も出てくることとなった。

中央大学の総合政策学部で今年始まった大学院の講義で、5回にわたり、最近のUKの犯罪学の傾向、犯行機会からの事例研究、コミュニティやNPOによった犯罪予防政策の具体的なプログラムに言及してコミュニティの安全論を担当する小宮信夫立正大学助教授は、立正大学で、犯行と逸脱行動を中心に犯罪社会学の講義を担当し、ポリースウィングの近時の傾向と日本での応用可能性を学生に講義している。また、警察で上位の政策樹立を担当し、警察活動を指揮してきた元警察高官が退官して、この分野について講義を担当することにもなってきた。大貫元国際部長が麗澤大学で研究者となり、この分野の教育、研究を担当されたり、刑事局長であった垣見弁護士が千葉大学で刑事学の講義を担当され、ポリースウィングについても講義をされることとなった。さらに、大学院レベルでも、主として警察の運用、管理（アドミニストレーション）を中心に、外国でのポリースウィングについての文献の閲読が慶應義塾大学でなされている。そればかりか、女性に対する犯罪の増加もあり、ジェンダーと犯罪、また一般に女性の眼からの犯罪の現況と犯罪の摘発、犯罪法の運用、犯罪予防等について、ジェネラル・アーツの一環として、日本女子大学での講義も始められている。

中央大学総合政策学部では、警察政策研究センターとの協力で、今年から、少しばかり本格的にポリースウィングに限定した講義を、学部レベルと大学院レベルで1年間1講義ずつを開始した。学部レベルでは既に半年間行ったが、そこでの講義テーマは、①ポリースウィングの近時の欧米の傾向と今後の講義の紹介、②少年犯罪と非行についての日本の法適用と外国の法適用との比較、とりわけ近時のリストラティブ・ジャスティス・コンセ

プトによる従来とは異なった被害者・加害者和解による少年非行への対応・予防プログラムのオーストラリア、ニュージーランド、UK、米国等での運用とそのアイデア、③不法就労と不法滞在外国人と犯罪発生との関係、④サイバー犯罪の特徴、事例紹介、安全対策の動向、⑤事故に関する法理論の紹介（アクシデントの分野の研究）、⑥企業をめぐる犯罪、⑦組織犯罪についての日本の実情と対策、国際的な動向等であった。また、大学院レベルでは、①イントロダクション、②コミュニティと安全、③組織と安全について、日本の現況、企業犯罪、暴力団犯罪についての従来の日本の法律学による対処、社会組織論による取扱い、④社会システムと社会安全をテーマに、法と経済学、ゲームの理論、新制度派経済学とシステム論に従って社会安全に向かうアプローチの講義等が行われる。これらの講義は、研究者も加わってはいるが、主にこれらのテーマについて警察庁で政策樹立や実務指導に当たってきている担当官によって行われる。しかも、この講義は、民間NPO財団による寄附講座として開設される。

中央大学では、既に10年以上前から、総合政策学部の学部と大学院レベルで、社会安全の講座とディヴィジョンを設置する計画を持っていた。しかし、種々の困難な事情によって、実現には至らなかった。今年、ようやく、そのわずかな一歩を踏み出すことになったのである。この試みは、将来いくつかの大学で学部や学科を開設する上での布石の意味を持つ。そこで、警察大学校に限られた警察幹部やその候補生への講義又は警察内部での政策樹立に要する研究だけでなく、大学と警察が連携して、主としてポリースウィングについての講義を行いつつ、研究交換を行う関心がどこから来たのかについて、以下で若干の私見を示すことにしたい。

2 社会安全についての国家、警察の役割への期待の変化

(1) 国家（警察）の安全保障能力には限界がある。

日本は世界で最も安全な国の一つだと評されてきた。だが、最近、犯罪とりわけ凶悪犯罪、少年の凶悪犯罪の発生率が高まり、検挙率が低下したと報告され、日本の安全神話は揺らいでいる。従来、検挙が犯罪を抑止するとの神話を日本も西洋と共有してきた。

また、収容後の受刑者の再犯率も決して低くないことが、多くの証拠により示されている。

ところが、かつての安全神話を支えたのは、国家の犯罪反応活動や警察の活動によるというより、伝統的な社会統制手段といわれる家庭、学校や近隣又は血縁又は職域共同体の犯罪要因を減少させるプロアクティブな、意識しない社会連帯を支える仕組みにあったのではないかという問いが投げられている。

伝統的社会統制手段である家庭や共同体の衰退（劣化）に従って、凶悪犯罪、少年の凶悪犯罪の増加傾向がみられたことで、この疑問が根拠のあるものとみられるようになった。

それが真実だとしても、劣化した共同体の再生は容易ではなく、工業化社会での、古い共同体のそのままの再生は不可能でもあり、得策でもない。だが、安全を維持するうえで、日常生活から遠い国家による、議会の制定した犯罪の摘発活動と法執行には、およそ限度がある。この自覚から、公衆の日常生活の安全を脅かす犯罪の背景に着目して、犯罪に先手を打つプロアクティブな立場に注目することになった。

犯罪には、明確、単純な最重要な原因などというものは無いとみるのが正しいと思う。

法律が定めた犯罪の「原因」は犯行者の意図（インテンション）、選択（チョイス）、それとそれに従った起行為（アクト）である。他方、社会的にみた犯罪の根や背景は、それほど明確ではない。犯罪の根は、複雑で多岐に亘る。この根に関わる全要因を除去又は減少させ、人間の連帯（ヒューマン・タイズ）と相互尊厳を育む要因を「養生」することが肝要である。このためには、社会連帯（ソーシャル・タイズ）に貢献する責任を個人、

家庭、学校及び共同体に分担させなくてはならない。

この点に関し、近代化前後の東北アジアでの国家と法のコンセプトについて若干触れたい。東北アジアは、国家と法律による統治、とりわけ治安規律について西洋より相当に長い歴史を持つ地域であることに注目すべきである。だが、ここでの法律の中心は律、つまり刑罰法規、それから令、つまり行政法規にとどまった。支配層を脅かす治安の規律が国家と法律の最重要な目標であった。そのため、各共同体は、その構成員と共同体の安全を維持する方策を、国家や律令とは独立して生み出してきた。国家と直接衝突しない限度で、共同体での社会連帯の発展を目標に家庭と共同体が機能するような方策と組織が発達してきていたのである。

近代化、西洋化の後も、日本では、国家と法は、支配層（上）からの下への治安維持の手段であると意識されてきた。第二次世界大戦後、1950年代後半以降の経済成長に伴い、法意識に変化が生まれた。法とは個人の安定した安全な生活を保障する制度（システム）であるとの意識である。また、経済上の成功、社会での地位向上を目指す個人の選択の自由を保障することが法の中心目標だとする理解も強くなった。一部には、伝統的な家庭や共同体は、個人の自由選択にとって一種の妨害物とみる立場も登場している。そこで、警察は、かつては、支配層の秩序維持を目標とした上からの支配手段だとして恐れられ、近時は、個人の自由な選択を妨害又は制限する手段だとして非難的になることも稀ではなくなった。ところが、さらに、公衆の日常生活の安全の脅威がメディア等によって強く報道されるに及んで、今度は、法と警察が公衆の安全を十分に守る役割を果たしていないとの非難がメディアの立場となり世論となってきている。

公衆の警察への期待の変化、構成員を社会化させるのに役立つ制度としての家庭や共同体の能力の衰退と劣化が自覚されると、冷静に考えれば、警察を中心にする国家に、一般民衆の日常生活の安全を完全に近いように保障するという役割を期待することは、元々無理があることが判明するようになっている。

(2) 公衆の日常生活の安全についての自由民主主義社会（リベラル・デモクラシー）の国家の役割。

国家は市民の基本的権利（中心は、国家を含めて他者から干渉を受けない自由つまりネガティブリバティー、人生を享受する自由・権利など）を保護する信託上の義務（fiduciary obligations）を負う。この義務を履行するのに必要で合理的な限度で、国家には実力を行使する権限がある。その権限は、公正に行使しなくてはならず、理由なく差別的に用いてはならない。

個人の権利が保障されてはじめて、個人は種々のオプションを得、その範囲を広げることができる。他人から、この権利を侵害されると、個人は侵害者に回復を求める。両者の対立は、レフェリーとしての国家の介入がないと、たやすく、復讐の連鎖につながりかねない。これは歴史が教えている。

この復讐の連鎖や限度を超えた対立、衝突を避けるために、国家は、侵害された者の権利を保護する法の適用、権利を保護する意味での権利の管理上の責務を負う。

国家のこの責務は権利保護目的の受託義務であって、個人の集積した社会と個人との社会契約に由来するとの社会契約論（the social contractarian theory）の主張もある。特にこのことは、著名なジョン・ロウルズ（John Rawls）の A Theory of Justice によって展開された。

国家には、犯罪法運用上の権限がみずからの無条件のものとしてあるのではない。決して国家が刑罰権を独占しているのではないと、リベラルデモクラシーの下では、とりわけリバタリアニズムの下では考えられている。

したがって、他人から権利を侵されないと期待する個人の集積である社会から、国家も法も、その内容や権限を受け容れ（アクセプト）られない限り、その正統性（レジティマシー）を欠くことになる。

この国家の信託上の義務は、権利を国家に保護される個人が、社会性を身につけ、自敬心と他人への尊敬心を

もって自己を律していることを前提にする。

リベラルデモクラシーズでの国家のこの義務に照らしても、国家ができることには限度があるので、個人は社会性を身につける責任を負い、共同体もその点について責任を分担することになる。

(3) 個人の自由 (liberty, freedom) は、放縦 (licence)、身勝手さを意味しない。

個性を活かして社会化し、他者を尊敬しながら人生を享受する自由は、国家といえども侵害できない。この干渉を受けない自由は、個人が身勝手に人生を送り、他人を侵害する自由を意味しない。国家が個人の基本的権利と自由を保護する義務を負うとはいえ、子供を墮落させたり、虐待したり、他人の平穏を害する自由、つまり身勝手さを保護する責務などはあり得ない。ましてや殺人とか強姦、強盗の自由などは自由ではあり得ない。

破壊、妨害の身勝手ではなく、他人に力を与え、環境を活かす「生命」の営みに従事する自由を他から妨害されないように保護する信託上の義務を国家は負う。しかも、個人が「生」に向かい、破壊・破滅や死に向かわないよう自らを律する生き方を選ぶことは、個人の負う責任である。個人に社会性を身につける素地を作り、そのように指示する役割は、第一には、当の個人、ついで、親、家庭、共同体にあり、国家はそれを補助する責に任ずるのとどまる。

自由民主体制での法とその下にある国家のコンセプトによれば、国家は一般公衆の日常生活全般に介入する信託上の義務は負わず、また、個人の身勝手さを保護する責任も負わない、のである。かえって、生活全般に干渉し、身勝手さの保護を国家に求める国家のコンセプトは、全体主義の国家のそれである。

そこでは、一般公衆は、国家に寄生する自律性を欠く依存性の強い、活力を求めない特徴を持つ。全体主義の下ではいざ知らず、自由民主主義の下では、警察は、一般公衆の欲求すべて、身勝手さに応える責務などを負うことにはならない。ポピュリズムの下で、依存性を強めた公衆は、身勝手な欲求の保護を警察に求める傾向を示す。そのため、警察は、本来の個人の基本的自由を保護する資源を失うことにもなりかねない。

個人の基本的自由と権利の保障の見地からも、社会安全の保障の責務は、警察のみならず、個人を第一に多くの社会のセクターが相互にそれぞれの立場に応じて協調して果たすべきだということになる。

(4) 暴力と粗暴 (ヴァイオレンス) を生む社会的背景や心理的背景については、社会心理学、精神分析の研究の成果が多くを教示している。

所属集団への過度の依存、「生きること」(他人を尊敬し、他人の人生に肯定的に貢献する生き方)を避け、他人を物と見て生物とは見ないサディズム、また、他人へのねたみやそねみから、他人を破壊し、自己を傷つける欲求などから、暴力や粗暴や破壊の衝動が生ずることを精神分析は、社会の文脈と臨床結果に基づいて、教えている。

生を否定し、死や破壊を求める退行の原因は、スターリニズムやナチズムを例に引くまでもなく国家の統括形態や社会の構造と深く関わっている。

国家や社会の構造を人の死や破壊に至る方向に向けさせないようにするためにも、家庭、学校、共同体の役割は大きい。国家、警察も含めた政府の諸機関も民間の諸機関や共同体も、破壊と凶悪犯罪に向かう者、とりわけ少年の退行を阻止し、肯定的に人生を生きる社会性を身につけ、社会や共同体での人間関係を理解できるように犯行者や少年を仕向け、力を与える仕組み(スキーム)をどのように構築するか心に砕かなくてはならない。この関心を欠くと、犯罪や非行の根を断ち切ることはできない。

(5) 経済成長と経済上の豊かさだけでは、犯罪を減少させる力を欠く。

確かに、貧困は退行や退廃を生みやすい。東北アジア、中国の格言でも、「衣食足りて礼節を知る」という。

しかし、倫理や他人を犠牲にして、自己利得に向かう経済成長偏重の政策は、社会内に格差を生む。格差は、

ねたみ、そねみを増殖し、それが、凶悪犯、粗暴犯を生む素地を作りやすい。個人の健全な独立心と自立心を育む上で、経済的富は重要な要素ではあるが、個人を基準にするよりも全体を基準にして、社会全体の幸福度で政策の是非を計算する功利主義には、時に多くの「落とし穴」が待っている。

貧困の解消、貧富の格差の是正、他を多く犠牲にする経済成長の不正さを正す政策も犯罪とりわけ凶悪犯罪や組織、企業犯罪（Organized and Business Crime）の予防と阻止にとって重要である。

(6) むすび・Conclusion

犯罪と非行の根は、実に複雑で多岐に亘る。

かつては、議会が制定する刑罰法規に該当する犯罪をその制定法に従った政府部内に取り扱うという枠、狭い限界内で、犯罪や非行についての「法執行」と法運用が展開されてきた。犯罪の「抑止」（preventionではなく、deterrence）は、有罪者に科す刑とその内容、受刑施設での処遇内容、服役者の社会内処遇という「個人に焦点を合わせた」犯罪法や犯罪政策に求められてきた。いわゆる刑法の領域という新派の考え方であり、フランツ・フォン・リスト（Franz von Liszt）等により言われたものである。この発想は「結果管理」（Consequence Management）のコンセプトに由来する。犯罪という危機管理の要諦は、危険発生要因の除去にある。危険発生を予防するプロアクティブな対応が肝要である。

プロアクティブな対応をするには、犯罪の根、それを張らせ、拡張させる土壌の改良が重要となる。そのためには、国家は警察を中心に多くの諸機関の協調、協力を可能にする体制を整備する責務を負う。他方、学校、家庭、共同体、経済活動単位等々犯罪や非行の根と関係する社会統制機能を持つセクターも犯罪や非行を醸成する要因をできる限り除去する責任を負担しなくてはならない。

関係諸機関や関係者は、犯罪を非難することに責任を負うのにとどまるのではない。犯行に向かわない周辺（milieu）環境を作り出し、犯行に向かわせる周辺環境を除去する役割を、それぞれの分野で、相互に協調しながら果たす努力を払わなくてはならない。犯罪や非行の危機管理にどのように挑み、どのような仕組み（スキーム）を用意すべきかについて、犯罪や非行に関わる学問も、関係機関も、関係者も、犯罪や非行の根が複雑で多岐に亘るのと同じく、実に多岐に複雑にからみ合わなくてはならない。また、犯罪や非行の少ない安全な社会を構築する責任は、国家や警察だけで担われるものではなく、個人、市民を含めて、家庭、共同体を含んだ、あらゆる施設や機関が分担すべきものである。

社会の総資源を動員して犯罪や非行の危機管理に当たるのには、政府諸機関、とりわけ警察による調査、研究と教育だけでは十分ではないとの自覚は、すでに生まれている。

社会安全に向けた政策に多くの学問成果を動員し、犯罪や非行対策に向けて複雑に協調し、協力、統合する大学での調査・研究とそれに基づく教育も、相応の貢献ができると思う。双方が協力・協調すれば、より大きな成果を挙げることも期待できよう。

また、社会安全政策に焦点を合わせた大学教育を受け、知識と教養を持ち合わせる卒業生が警察を中心とする法執行機関で、犯罪政策やそれを実現できる具体的なスキームの樹立に従事することが、今後、ますます重要となるものと思う。

○ パネルディスカッション～各パネリストの発言1

社会安全政策：英国における警察実務、
政策形成及び警察官教育への反映

トム・ウィリアムソン

ポーツマス大学客員教授

<翻訳・編集> 岡部 正勝

警察政策研究センター教授

トム・ウィリアムソン博士
(Dr. Tom Williamson)

元ノッティンガムシャー警察副本部長(1995-2001)。現在、ポーツマス大学客員教授として、警察活動の評価システムや実績管理について研究している。また、犯罪捜査における事情聴取に関する心理学的見地からの研究でも、広く知られている。

女王警察勲章(Queen's Police Medal)受勲者。ケント大学博士(犯罪心理学、1990)。

はじめに

元警察幹部としてまた現在の研究者として日本にお招きいただき、日本の警察職員や研究者の皆さんとともに、英国の社会安全政策と警察実務における進歩を共有するとともに、警察官にとって、最近起りつつある社会の変化を理解するためにはなぜ高等教育が必要であるのかについて考えることは、大変名誉なことである。時代は既に21世紀に入っているにもかかわらず、警察実務は19世紀型の組織によって行われている。こうした古い組織は、必然的に、世界的な社会変化によって影響を受け、その形のまま生き残ることは次第に困難になってきている。哲学や犯罪学の世界では、こうした状況は「近代主義(モダニズム)」から「ポスト近代主義」への移行として語られる。私は、この移行が警察実務にどのように影響を与えているのかについて、2つの観点から述べてみたい。1つめは、グローバリゼーションのインパクトと、犯罪及び秩序違反に効果的に対応するための国家の能力、という観点である。2つめは、政府による刑罰政策が、コミュニティ・ポリシングとゼロ・トレランスという2つのまったく異なる警察活動モデルへと動きつつある、という観点である。以下ここでは、簡潔に、次の諸点について述べることにしたい。

- ・ 「近代的」警察の崩壊
- ・ 「リスク社会(Risk Society)」における警察活動
- ・ 犯罪及び秩序違反の統御(governance)

1 「近代」信奉からの脱却：近代的警察の崩壊

農業経済からの移行が、近代社会の始まりとされる。農村社会には、それぞれ独自に、社会の安全を維持する形態があった。例えば、イングランド中世においては、盗難被害に遭った財産の回復と犯人の訴追は、被害者の責任であった。また、市民自らが社会の安全に対する責任を分担すべきであると考えられており、自分達の中から、警察官(Constable)を選んでいた。しかし、こうした考え方は、イングランドにおいては、1829年のロン

ドン警視庁創設により変わる事となった。近代的な警察組織の誕生である。これは、それ以前の当事者任せの警察活動は不十分なものであり、犯罪及び秩序違反行為を予防する責任は国家にあるという認識が、国家によって受け入れられたということであった。ロンドン警視庁の初期の総監達は、その任務につき、「効果的な警察の第一の目的は犯罪の予防であり、その次の目的は犯罪者の捜査と処罰である。犯罪が存在しないという事実のみが、警察の努力が成功であったか否かを証明するものである。」と述べた。そして、今日に至るまで約180年の間、警察は、犯罪の根絶という不可能な任務に向けて努力してきたのである (Emsley 1994 及び Rawlings 2002)。

この近代という時代においては、犯罪と秩序違反への対策は、警察、刑務所、裁判所という近代化の所産である国家組織によってのみ行われてきた。ガーランド (Garland) は、これを「刑罰福祉国家 (penal-welfare state)」と呼び、次の3つの原理的な前提により成り立つとした。

- ・ 犯罪 (及び秩序違反行為) が問題なのではないという考え方。国家の採るべき方策は、「非行を行った者」を特定し再社会化することにある。～この考え方は、犯罪や秩序違反行為といった問題が、論争の的にならず、メディアの関心もひかないような政治情勢の下で受け入れられた。
- ・ 犯罪 (及び秩序違反行為) を、社会に深く根差した問題の表象であると理解する犯罪原因論。国家の採るべき方策は、犯罪と秩序違反の原因を除去することを目的とした社会福祉を提供することであり、そのためには、完全に社会復帰できる市民性獲得を目指したりハビリテーションのプログラムが必要である。～この議論は、社会同化論/社会逸脱論の考え方に伴って主張された。
- ・ 犯罪 (及び秩序違反行為) のコントロールは、専門家と専門的知見によるべき事柄であるという理解。英国では、政府内の内務省研究計画部 (Home Office Research and Planning Unit) と、政府の援助により犯罪の専門的研究のため創設されたケンブリッジ大学犯罪学研究所が与える影響が大きいため、このように理解されている。しかも現在、こうした影響を与えることができる地位は、両者に独占されるようになっている (Garland 2001a : chapter2)。

(1) 近代主義 (モダニズム) への挑戦

ローダー (Loader) とスパークス (Sparks) によれば、こうした刑罰福祉国家モデルは、次の3つの根本的な疑問にさらされて変化しつつあるという (Loader and Sparks 2002)。

- ・ 犯罪認知件数の増加。被害者数の増加は、ヤング (Young) の見るところによれば、「変化の最大の原動力」であるという (Young 1999 : 35頁)。また、ガーランドによれば、犯罪の増加というものが現代においてあまりに当然の事柄となってしまったため、誰もが被害者になる可能性を常に意識しなければならない、という (Garland 前掲書 106頁)。こうした状況は、より良い社会条件は本当に犯罪減少に結びつくのか、という疑問を提起する。市民はまた、ドメスティック・バイオレンス、性犯罪、ヘイト・クライムのようなこれまで隠れていた犯罪を、以前よりも多く届け出るようになってきている (原注)。犯罪被害実態調査 (crime survey) を通じて、警察による認知件数という公式統計よりはるかに多い被害の実態が明らかにされてきた。このことは、犯罪統計の国際比較を困難にしており、フィンチ (Finch) は、日本の犯罪率と自殺率について言及するに当たり、こうした困難に対して注意を喚起している (Finch 1999 and 2001)。
- ・ 経済的、社会的及び文化的関係における変化。社会学者及び犯罪学者は、この変化を、現代の到来あるいはポスト近代主義と呼んでいる。この中には、消費主義の高まりと資本家による生産の増加、家族構成の変化、あるいは男女間、親子間及び労使間の関係変化に見られるような日常生活の民主化が含まれている。こうした変化はまた、警察と、警察活動の相手方との関係の基礎的な部分にも影響を与えてきている。その結果、犯罪と秩序違反に対する関心が高まり、刑事法運用当局の組織・活動の新たな見直しにまで至っている

のである。実際、イングランド及びウェールズにおいて警察改革プログラムが開始されている (Blunkett 2001)。

- ・ 例えばサッチャー政権のような新右派 (New Right) の政府は、戦後数十年間の経済的・社会的合意を崩し、社会による保障と国家への依存から、民間企業化と個人責任への移行を意図してきたと言われる。こうして社会的不平等が拡大し市場化された社会においては、犯罪と刑罰の問題が、政治問題化することとなった。また、この状況は、同時に、民間警備の急激な増加を伴っている。

(2) 犯罪と秩序違反に対応する国家の能力の変化

このような状況下、政府は、犯罪と警察活動に対する権威を取り戻そうと努力してきた。サイモンは、この努力を、「犯罪を通じた統治 (govern through crime)」と呼んでいる。それはどういうことかということ、感情的な犯罪非難の高まり、厳罰を望む心情、メディアの声といったものへの対応として、これらの感情を和らげようとするのではなく、そうした声をさらに高めて法制化へ導こうとしている、という意味であるという (Simon 1997)。

これは、矯正施設収容者数のレベルと、ゼロ・トレランス・ポリシーングのような「ハード」な警察活動スタイルによって見てとることができる。米国の収容者数の率は、1925年から1973年まで、10万人に対して110人程度で非常に安定していた。ところが、2000年までに、この数値は、10万人に対して700人にまで増加してしまった。こうして米国は、世界でもっとも施設収容を行っている国となった。イングランド及びウェールズにおける132人や日本における48人と比べてみると良い。こうした米国の「犯罪を通じた統治」に代表される変化は、イングランドでもその影響を強めつつあり、犯罪と秩序違反に対するコントロールという分野において、現在、重要な構造の変化へと結びつきつつある。しかし、これがあるべき将来像なのであろうか。

他方、同時に、新しいガバナンス (governance) という形態が、政府に対抗して現れ増加しつつある。ローズ (Rhodes) は、ガバナンスについて、次のように述べている：

「ガバナンスは、国家と市民社会との区別をあいまいにする。国家は、政府と非政府のアクターから成る組織横断的ネットワークの集合となり、ひとつのアクターが操縦したり統制したりすることはできない。」 (Rhodes 1997 : 57頁)

しかし、犯罪と秩序違反の統御をガバナンスの枠組みを通じて行うことは、国家が鍵となる参加者ではなくなってしまう、ということの意味するわけではない。むしろ、犯罪と秩序違反の統御を達成する方法が、次の3つの意味で変化しつつあるということなのである。

- ・ 政府の公務員や経験を積んだ実務家は、現在、警察当局と刑事司法システムの限界を強調するようになっている。そして、市民がこれらの当局に過剰な期待を抱かず、より「現実的な」期待を持つよう啓発する努力を行っている。
- ・ 警察のような組織は、市民が望むような成果をもたらす能力に自信を失えば失うほど、内部的な「成果」を挙げることに腐心するようになる (Loader and Sparks 前掲書88頁)。効率性とヴァリュー・フォー・マネー、達成目標とその監査、サービスの質と消費者の反応といった施策を推進する制度においてさえ、こうした公共部門の思考様式は明らかである。そのため、内部の官僚組織が肥大化し、公共部門での内部管理の強化に結びつく。しかし、サービスの提供という点では、ほとんど効果がないのである。
- ・ ローカルなレベルにおいて、国家機関間の公式の協力関係のみならず、当局が私的部門と契約し、例えばビデオ監視システム (CCTV) やパトロールのようなサービスを提供するような協力関係が生まれてきている。

国家の機能を代表するものとして警察を捉える近代主義者の発想は、ポスト近代主義者のより広範な理解に道を譲りつつある。つまり、警察活動を、公共部門、私的部門及びボランティアから成る多くの異なるアクターを含むものとして考えるのである。

(3) コミュニティ・ポリシングとゼロ・トレランス・ポリシング

1998年の犯罪及び秩序違反法（The Crime and Disorder Act 1998）^{訳注⁽¹⁾}第5条から第7条は、イングランド及びウェールズにおいて、コミュニティ・ポリシングとコミュニティの協力関係に法的な基礎を与えた。それは、すべての「関係当局」に、犯罪及び秩序違反削減のためのローカルな協力関係を構築する法的な共同責任を負わせている。そこでは、地方犯罪評価委員会（local crime audit）を設け、その委員会の結論を聞いた上で、ローカルなレベルで犯罪と秩序違反削減の戦略を策定し、3年ごとに見直すこととされている。

他方、英国においては、国家機関による統制には目に見える変化は起きていない。実際、ローダーとスパークスは、この点につき、次のように明確に述べている：

「メディアのきらつく光の向こうに、あるいはしばしば刑罰の筋書きの陰に、変わらぬ統制の光景が見えてきている」。(Loader and Sparks 前掲書88頁)

英国における警察改革プランの一部に、内務省に警察活動標準化部（Policing Standards Unit）を創設するというものがある（Blunkett前掲書）。これは、女王警察監察官（Her Majesty's Inspectorate of Constabulary）、会計検査委員会（Audit Commission）、43の地方警察委員会（local Police Authority）、ディストリクト（市町村）の会計検査官（District Auditor）に新たに加わる組織となるであろう。警察活動はもともと過剰に規制されていると広く評価されているにもかかわらず、これと同様の法的枠組みが他の公共部門を通じて設けられつつある。これはまた、警察、保護観察、裁判所、保健衛生等個々の組織の機能的サイロから成る枠組みにおいて、統制のメカニズムが今なお働いていることの反映でもある。複数当局間のローカルな協力関係において、会計検査を行ったり説明責任を果たそうという最近の計画も、その実効性は弱いままである。これは、「各省庁を統合した（joined-up）」政府における説明責任といっても、結局は複数の省庁の政策を後追いしているのと同様である。

英国において、こうした法的枠組みの構築に伴っていたのは、ニューヨーク市警により実践されたゼロ・トレランス・ポリシングの考え方に対する強い政治的関心であった。ニューヨーク市警により処理された殺人（murder）の件数は、1990/91年の年間2,262件という高い数値から、1997年には767件にまで減少した。これは、質問停止・身体捜検（stop and search）の多用や、軽微な秩序違反行為に対する厳格な法執行を含む「ハード」な形態の警察活動によるものである。また、各地区の警察幹部は、警察活動の成果につき、市民に対して説明する責任を負っている。他方、ボーリング（Bowling）は、殺人件数の大幅な減少は、ゼロ・トレランス・ポリシングの効果によるものではなく、コカイン市場の動向を反映したのもであると論じている（Bowling 1999）。実際、ニューヨーク市警の各地区における殺人件数の相違は、様々な欠乏、高失業率、貧困に暮らす人々の割合、社会的流動性の低さ、16歳から19歳の人口割合の高さといった要因によって予測できたものであった。

ゼロ・トレランス・ポリシング的なアプローチは、実は、既にロンドン警視庁により試みられていた。しかしそれは、1981年のブリクストン暴動へと結びついてしまった。同暴動に関する司法調査は、「過去30年にわたり、都市中心部の問題をうまく減少させようという試みが多くなされてきたが、それらの失敗が明らかになりつつある」と結論づけ、特に住宅問題、教育問題及び雇用問題に対して注意を喚起している（Scarman 1981）。

インネス（Innes）は、ゼロ・トレランス・ポリシングは、政治家と世論によって形成されたより厳罰主義的な心情を反映しており、ローカルな実情を無視していると論じている（Innes 1999）。しかし、2001年9月11

日の世界貿易センタービルへの攻撃の後、こうした厳罰主義的心情はますます強まっているように思われる。このように見てくると、犯罪と秩序違反を統御する2つの非常に異なる警察活動の戦略（コミュニティ・ポーリングとゼロ・トレランス・ポーリング）は、競争関係にあるということがわかる。英国の政策は、双方の要素を含んでおり、その間で揺れ動いているが、特に政治家は、ゼロ・トレランス・ポーリングによって得られると思われる即効性に惹かれる。警察当局は、2つの異なる方向から引っ張られているのである。

2 リスク社会における警察活動

責任を国家から個々の市民にシフトさせようという試みは、市民が、犯罪と秩序違反の危険を認識し、そのために何かするように啓発しようという努力を伴ってきた。より多くの市民の参加を求める努力は、地方犯罪評価委員会を通じてなされている。例えば、クライムストッパーズ（Crimestoppers）^{訳注(2)}や近隣監視（neighbourhood watch）^{訳注(3)}である。また、犯罪の対象となりにくくする（target hardening）^{訳注(4)}ことや、危険な場所を回避することによるリスク管理（risk management）などによる犯罪予防も含まれる。これらが意図しているのは、市民に対して、危険に対する責任を個人が分担するための手段を与えることである。こうした戦略は、次の2つの結果に結びついてきた：

- ・ 個人と組織が、自らが犯罪に遭う危険を管理するためにどのような責任を分担するのか、また、そうしなかった場合どのような非難と責任に結びつくかと予想されるのか、その外延を示すことができるようになった。
- ・ 国家によっては提供されない安全サービスに関し、商業ベースの安全提供業者が対応することが増えた。

このようなシフトの結果の一つとして、安全サービス（警察活動サービス）を提供する設備やハード面の施設が、既にそれらに恵まれているところには、逆に遅れているところの負担によって、さらに整備されることになる。そのため、リスク管理を積極的に行うことができる恵まれた環境にあるコミュニティと、自分達に安全を提供できる社会資本を欠くため、日常的により「リスクが高い（at risk）」コミュニティとの間の格差を増大することとなっている。

(1) 「リスク社会（Risk Society）」の概念

9月11日の後、大多数の人々は、自分達が「リスク社会」に住んでいるという直感的な理解を持っている。しかし、犯罪学者は伝統的に、「リスク」という用語を、例えば、「早期の介入は、「リスクが高い」とみなされる人々による犯罪を減少させるだろうか」、「将来の行動を予測するに当たり、仮釈放を審査する委員会は有効か」といった質問において用いてきた。しかし現在、リスクというものは、そうした狭い用法から、ポストモダンの社会を理解する中心的概念へと変化している。

ローダーとスパークスは、次のように考えている（Loader and Sparks前掲書93頁）。

「リスクの存在を前提に議論すること（risk-based reasoning）が主流となっている。その大きな理由は、多数のデータに基づく蓋然性モデルが、多くの活動範囲において、以前の方法論よりも効果的かつ現実的な介入指針を提供するからである。例えば、新薬が厳密な試験なしに認可されることがもはや考えられないのと同様に、現在の様々な犯罪学的研究分野（例えば、古典的には、犯罪経歴の調査により、監獄からの釈放後の再犯可能性を測定する試みである。しかし、そればかりではなく、特に最近では、被害に遭うリスクを、被害者の属性、被害者の居住地域の属性に関する経験値に基づいて測定する試みもなされている。）も、こうした方法論を参考にするとなしに行うことは考えられなくなっている」。

警察が、リスクと被害に対する数理的・統計的アプローチを進歩させ続けてきたことは重要である。しかし、

犯罪学の中では、こうしたリスクについての狭い意味から離れ、リスク概念の拡張が起きている。リスクという用語は、

「文化的な交流のための通貨の一部分なのである（天気予報から牛の病気のコントロールまで、すべての分野の言語の中に入り込んでいる。）」。

犯罪学において、リスクというものへのアプローチが進歩しないため、ダグラス（Douglas）は、次のような疑問を呈示している（Douglas 前掲書26頁）。つまり、リスク評価という技術的な意味で用いられることが増えている中で、犯罪と刑罰に関する社会の議論がなお「アンティークなモード」にとどまり、「古典的道德の重荷」から脱却するのを拒んでいるのはなぜか、と問うているのである。このように、リスクに対する適切な対応が欠如しているという事実は極めて重要である。なぜなら、ひとたびあるリスクが認識され名付けられれば、そのリスクに対し、責任ある組織が対応することが必要になるからである。この必要性は、仮にそのリスクが、責任ある組織の制御能力や排除能力を超えていたとしても否定されない。

(2) リスク管理としての警察活動

ギデنز（Giddens）によれば、「リスク地帯（risk-climate）」に生きることの特徴は、各組織機構（institution）が、情報開示と説明責任に対する貪欲なまでの要求に直面して、自らの行動を、反省し、監視し、修正しなければならないことにあるという（Giddens 1990, 1991）。

ローダーとスパークスは、次のように論じている。

「リスクというものの本質は、国家が正統性を主張できる土台が狭まりつつあること、また、リスク管理における廉潔性や管理能力上の失敗はすべてスキャンダルにつながり得ることを意味している」。

そして、リスク管理は、次の2つの結果をもたらすという。

- ・ リスク管理のための各システムは、同時に、結果に対する責任を負わせるシステムを、必然的に生み出す。
- ・ 必要最小限度の役割を果たす国家は、同時に、刑罰国家である。それは、今の国家に先立つ戦後の「国家制度」におけるよりも、しばしば、強力かつ政治的に中央集権化された方法で刑罰政策を行う。

（Loader and Sparks 前掲書95頁）

この文脈において、コミュニティ・ポリシングとゼロ・トレランス・ポリシングがなぜ緊張関係にあるのかが理解できる。ゼロ・トレランスは、より大きな説明責任と成果の向上に対する要求に良く応えるものだからである。

3 グローバリゼーションの広範な影響

世界的な社会の変化は、今その移行過程にある。国家はなお、実力を行使し国民を監視する権力を保持しているが、もはやそれは独占ではない。

グローバリゼーションについて、ポーマン（Bauman）は、次のように述べている（Bauman 2001：11頁）。

「我々の時代において、もっとも顕著であり、将来も進んでいく特徴である」。

ローダーとスパークスによれば（Loader and Sparks 前掲書95頁）、グローバリゼーションの影響は、以下のように現れるという。つまり、主権というものが、領域的なもの、国民国家にのみ与えられた特権ではもはやなくなる。その代わりに、主権は国家の枠を超えて広がり、新しい超国家的権力を創造する。そして、説明責任、正統性及び民主主義というこれまで守られてきた理論にラディカルな疑問を呼び起こす。

こうした進歩により、秩序及び安全の計画・管理は変化せざるを得ない。また、安全と秩序、ガバナンスの仕

組み、国家の立場に関する問題点が、最近急速に変わりつつある。

その変化の進み方は、「非常に根本的なものであり、かつ、どこに向かっていくのかまったくわからない」のである (Loader and Sparks 前掲書95頁)。

近代主義からポスト近代主義への移行期における警察活動というものの意味について、確実な共通理解はまったくないことを前提としつつも、ローダーとスパークスは次のように雄弁に述べている：

「国家の刑事法運用というものは、もはや、社会安全政策のアクターの多様なネットワークの中において、結節点の一つにしか過ぎなくなる。犯罪と犯罪統御が、国境を超えたレベルで我々の頭上でぐるぐる回ることになる。警察活動と刑罰政策の形成は、難しい知識や理性的な考察よりも、厳罰化への情熱と短期の政権交代によってなされる。犯罪の「リスク」に関する判断は、もはや、「専門家」だけの仲良しグループの領域ではなくなる。こうした状況下において、市民に対して効果的でわかりやすい貢献を行うための犯罪学の知識とは、一体どういうものなのであろうか」 (Loader and Sparks 前掲書103/105頁)。

警察と政府機関が効果的な計画を作成するに当たっては、犯罪と社会秩序に関する問題が目立つ地位を占め、かつ、それが感情的に理解されるようになっている政治文化について、社会学的知見を取り入れた根本的な理解がなければならない。この点については、警察官もまた重要な貢献をすることができる。ただ、そのためには、今起こりつつある世界的変化について、高等教育によって理解することが必要である。なぜなら、この変化は、21世紀における犯罪と秩序違反の管理 (management) に対して影響を与えていくと思われるからである。

「より従順でなくなり、より多くの質問を行う社会によって」 (Mawby 2002 : 53頁) 警察が正統性を持ち受容されるためには、合法性、権力の分散、表明された同意が必要である。正統性の利点は、次のように表現される：「警察活動の相手方によって、正しく合法的であるとして受け入れられる警察組織は、コミュニティとより積極的な関係を結ぶことができるだろうし、市民の協力と同意を得ることもできるだろう——このこと自体が、効果的な警察活動に貢献できるのである」。これをもたらすのに適したモデルは、コミュニティ・ポリシングである。これは、警察と市民との間の相互関係の基盤となるものである。そして、この相互的な関係こそ、ポストモダンの社会において必要となるであろう (Wright 2002)。こうした環境の中で成功するためには、警察組織は、高等教育を受け、社会の変化を理解できる実務家によって自らを見直すことができる組織であることが求められる。私見によれば、これからの社会の変化は、警察改革を不可避のものにするであろう。そして、こうした理解は、警察機関と大学との協力を通じて形成されていくのが最良の方法である。

むすび (Conclusion)

犯罪、秩序違反、安全に対する高いレベルの計画策定には、「近代主義」の確実性から「ポスト近代主義」の不確実性への移行に起因する幾多の困難がある。犯罪と秩序違反の統御における変化によって、指導的な犯罪学者や警察幹部は、秩序違反の問題に対して国家が単独で対応する能力があるのか、という疑問を持つようになっている。リスク社会の概念と、グローバリゼーションの広範な影響は、新しいアプローチが今後進められていくことの必要性を意味している。21世紀における2つの相対立する警察活動モデル、すなわちコミュニティ・ポリシングとゼロ・トレランス・ポリシングが現れている。リスク、説明責任、結果に対する責任の中において警察組織が生き残るためには、自己反省のできる実務家によって、自らを見直す学習のできる組織とならなければならない。そのためには、高等教育機関と警察組織との間の協力関係により、リスク社会を特徴づける「安全でない状況における緊張」というものを説明し共有することに対して、警察職員が高いレベルの理解と自覚を

形成することが必要である。

*原注

警察により認知された犯罪の公式統計の信頼性に関する問題を論じたものとしては、次の文献を参照されたい。

Bottomley and Coleman 1981, Burrow *et al* (2000), Everson and Pease (2001), HMIC (1996, 2000), Maguire (2002) Povey *et al* (1999) and Williamson (2002).

実態調査によって、犯罪レベルは公式統計よりはるかに高いことが明らかにされたと論じるものとしては、Kershaw *et al* (2001, 2002)。

【訳注】

- (1) 同法の邦訳は、国立国会図書館調査及び立法考査局編集・発行『外国の立法205号』（紀伊国屋書店、2000）の「特集 イギリスの刑事司法」に掲載されている。
- (2) 民間団体による犯罪通報システム。名前を名乗らずに犯罪情報を電話すると参照番号が付与され、当該情報により検挙に結びついた場合、賞金が参照番号だけで受領できる。犯罪情報を知ってはいるが、関わりたくない人からも情報を入手するために考案された（英国のクライム・ストッパーズに関する紹介としては、小宮信夫「警察政策とNPO（民間非営利組織）」（警察政策学会編集・発行「警察政策」第5巻第1号、2003）63頁以下がある。）。なお、我が国でも、ガーディアン・エンジェルス広島支部が、平成14年8月から同様のシステム運用を開始しており、「犯罪情報ボランティアコール「ダイヤルV」」と呼ばれている。
- (3) 「一定の地域の住民がグループを作り、相互に近隣の住宅に注意を払い合うことによってその地域の犯罪（特に侵入盗）を減少させようとする活動」をいう（引用は、横内泉「英国警察における市民協力に基づく制度（下）」警察学論集第47巻第4号119頁。）。最近の紹介としては、例えば、小宮信夫『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制——ボランティア・コミュニティ・コモンズ——』（立花書房、2001）53頁以下がある。
- (4) 状況的犯罪予防（situational crime prevention）のひとつの要素であり、例えば、「家々の窓や扉を堅固にする」ことが挙げられる（アンソニー・ボトムズ、守山正訳「1990年代が直面する犯罪予防」警察学論集第46巻第12号100頁による。）。

○ パネルディスカッション～各パネリストの発言2

行政学の視点から見た警察政策研究の課題

大山 耕輔
慶應義塾大学法学部教授

慶應義塾大学大学院の法学研究科では、警察政策研究センターの岡部教授も参加して英米の文献を購読し、警察に関する共同研究を行っている。私自身は、平成13年春からこの研究に加わり、まだ1年半しか経っておらず、それ以前は警察のことについては勉強していなかったもので、実は素人に近い。ただ、一緒に勉強しているうちに、警察学や警察研究というものに行政学の視点が深く関わっているのではないかと、また、行政学の視点から警察学・警察研究を見ることによって、警察政策研究に何か貢献できるのではないかと、ということを考えるようになった。そこで、今日は、行政学の視点から見た警察政策研究の課題についてお話ししたい。

1 警察政策研究 (policing policy studies) としての警察学

① 発言の目的

最近の行政学の視点から、警察政策研究の課題の捉え方を提示するとともに、捉え方や課題のいくつかについて考察・検討することである。

② 警察政策研究

ドイツ絶対君主制時代における君主と官僚による民衆支配（警察国家）のための官房学（Kameralismus）としての警察学（Polizeiwissenschaft）ではなく、警察活動（policing）におけるさまざまな問題解決を指向する政策研究としての警察学（police studies）を考えたい。これには行政学における視点の転換が関係している。ここで言う警察政策は、先ほどウィリアムソン博士がゼロ・トレランスに触れたが、そうした狭い意味での犯罪取締りだけでなく、周辺部分にある広い意味での犯罪予防のための社会安全政策（community safety policy）も含むものとして考えておきたい。

2 行政学による警察政策研究の課題

① 行政学における3つの問題（村松 2001）

村松京都大学教授の行政学のテキストでは、次のような問題が提示されている。すなわち、誰が統治するのか（Who governs?）、どう統治するのか（How governed?）、その結果どうなったのか（Good performance?）、である。これらは政策プロセス論的な側面を問題にしている。ただし、行政学には、「政策」だけでなく、「管理（management）」や「制度（institution）」等の側面もある（西尾勝 2001）。

② 行政学による警察政策研究の課題

これらを警察政策研究の課題に当てはめるとどうなるか。

まず、警察政策を企画・立案し、決定しているのは誰か（警察庁なのか国家公安委員会なのか、議院内閣制を

前提として、後者は国会に対してどのような責任を負うのか)、という問題がある。

2番目に、警察政策はどのように実施されているのか(警視庁・道府県警察と都道府県公安委員会は国における両者の関係と同じか、国との関係において中央集権なのか地方分権なのか)、という問題がある。

3番目に、警察政策の目的は達成されたのか(政策評価と行政責任はどこまで確保されているのか)、という問題を提示することができる。

もちろん、これ以外の問題もある。例えば、2番目の警察政策の実施研究においては、リプスキー教授により、ストリートレベルの警察官の裁量(discretion)とその民主的統制(democratic control)が問題とされてきた。

3 国家と社会、政府と市場の関係についての視点の転換——ガバナンス論やNPM(ニュー・パブリック・マネージメント、新公共管理法)(参考図:行政スタイルの変化)

国家と社会、あるいは政府と市場の関係について、行政学で視点の転換があり、これが、警察政策研究においてもひとつの重要な視点になるのではないか、という話をしたいと思う。これは、リーシュマン教授やウィリアムソン博士も触れたガバナンス論、あるいは、ニュー・パブリック・マネージメントの議論である。参考図として、行政スタイルの変化を試論的にメモしておいたので、適宜参照していただければ幸いである。

① 国家が社会を支配する、政府が市場を統制するというような、いわば「上」から「下」への方向で見る見方ではなく、むしろ社会や市場が国家や政府に影響を与えたり利用したりするというような、「下」から「上」への方向で見る見方が有力になってきている。例えば、警察政策の形成や実施のプロセスは、従来は中央集権的でエリート的に解釈されてきたが、今後は地方分権的で多元主義的に解釈されるようになるだろうし、警察制度も、国家を強調するフランス型から社会を強調するイギリス型へ変化しているように思われる(谷口 2001)。また、最近の日本の警察改革では「国民のための警察」というものが強調された。

② ガバナンスとは、「人間の社会的集団の統治にかかわるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態」である。より簡単に言うと「統治システムの構造とプロセスの発現パターン」(宮川・山本 2002)である。コーポレート・ガバナンス(企業統治)が有名であり、従来の企業経営は経営者中心の経営を強調していたが、コーポレート・ガバナンスは株主中心のモニタリングやアカウンタビリティ等を強調する。国家や政府のガバナンスにおいても、従来のエリート中心の統治ではなく、納税者中心のモニタリングやアカウンタビリティ等が強調されるようになってきている。「警察の民主的統制」という伝統的な課題をガバナンスの視点から再確認している。最近の警察改革でも、情報公開や内部監察、苦情処理や安全相談、教養(研修)等の強化が課題とされた。

③ NPMは、「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ること」(大住 1999)である。一言で言うと公的部門への「業績(成果)主義の導入」であるが、4つのコンセプトがある(a)業績(成果)による統制(契約システムへの転換)、b)市場メカニズムの活用、c)顧客主義への転換、d)ヒエラルキーの簡素化)。基本的には「Plan(企画立案)—Do(実施)—See(評価)」のマネジメントサイクルの各段階を分離するのが特徴である。企画部門と実施部門を分離して両部門の長が業績重視の契約を結ぶ。企画部門の長は、実施部門の長に人事と予算等の裁量を権限委譲する代わりに、業績(成果)によるモニタリングや統制を厳格に行う。このため政策評価やアカウンタビリティを重視する。

④ 新自由主義的な考え方がガバナンス論やNPMの基礎にあるが、さらに経済学的な考え方を行政や政府に応

用しようとするところにも特徴がある。ガバナンス論やNPMは、20世紀末における財政赤字の深刻化とともに、国家が福祉や教育等の公共サービスの提供主体となるべきであるといった福祉国家論に対する批判として有力となった。社会安全政策における警察・家庭・学校・個人等の役割（責任）分担の議論につながる。ただし、ガバナンス論やNPMのような考え方が、公共サービスのコアに位置すると考えられる警察政策になじむかどうかの問題となる。

4 警察政策のコア部分と周辺部分について

① 警察政策をさらにコア部分と周辺部分とに分けた場合、周縁的な警察政策は民営化やアウトソーシング（外部委託）できるかどうか検討することが、NPMやガバナンスの視点からは重要な問題となる。最適な事業手法を選定するテストを導入するのも一案である。つまり、(i)必要な事業か（不必要なら廃止）、(ii)民間活力を導入できるか（導入度の低いものから、公設公営（直営）、アウトソーシング、デザイン・ビルド・オペレート（DBO、一括発注）、PFI（ビルド・オペレート・トランスファー（BOT）など）、民営化）、(iii)公共の関与度が低いか（公権力の行使に当たるものは民間に委ねられない）、(iv)民間に委ねられる事業についてVFM（Value for Money、支出金額に見合った価値があるかどうか）をチェックする、というテストが必要なのではないか、ということである。

② 限定されたデータではあるが、米国の場合、警察政策のコア部分、たとえば犯罪防止パトロールや警察や火災の連絡などは民営化になじまないが、周辺部分、たとえば交通整理や車両の牽引・保管などは民間に任せられるというデータがある（大住 1999, p.66）。先程、ウィリアムソン博士は、CCTVという例を挙げた。英国の場合、「警察は犯罪者の逮捕や起訴に集中すべきである」という考えに賛成の人は、警察が30%で一般公衆は43%であり、「警察は逮捕や起訴に集中するよりも、公衆との密接な関係を維持すべきである」という考えに賛成の人は、警察が70%で一般公衆は57%である。全体として、伝統的なコア部分より周辺部分に対する期待が強いが、コア部分に対する一般公衆の期待は警察より強いことが興味深い（Leishman et al, 2000, pp.107-123）。

③ 社会安全政策（community safety policy）は警察政策の周辺部分なのかどうか、警察政策をコア部分と周辺部分に分けることができるかどうか、このような考え方自体が良いのかどうかということも重要な問題である。いずれにしても、サービス提供自体は民間が行うことにするとしても、サービス提供の企画立案・調整は行政の課題として残ることになる。

5 政治と行政の関係（政官関係）——統制・分離・協働の規範（西尾 2001）

① ガバナンス論やNPMの視点からは、政治と行政を分離して民主的統制を行うことが導かれる。政策立案過程における指導や補佐といった政治と行政の協働関係については批判的にならざるを得ない。

しかし、行政の民主的運営と政治的中立性（独立性）の観点から、単独制ではなく委員会制をとる行政機関があり、公安委員会制度もこの場合に該当する。ここで政治的中立性という観点については、日本の場合、政権交代が少ない国であるということを考えておかなければいけないかもしれない。しかし、政権交代や政党の政治的影響力からは独立すべきだという考え方に基づいて、公安委員会制度が採られている。政治的中立性については評価が高いが、行政の民主的運営については批判が多い。これには、権限としての「管理」概念のあいまいさとその実態が問題とされてきた。また、このことが、議会と公安委員会の関係、公安委員会が議会に対してどのよ

うなアカウントビリティを持つのかについてあいまいであるということが、おそらく大きな問題であると思う。

② 英米では公安委員会制度についてはあまり問題とされていない。英国では、独立性（constabulary independence：CI）の原則が問題とされる。リーシュマン教授が指摘されたように、中央政府（内務省）—警察管理委員会（Local Police Authorities：LPAs）—警察本部長（chief police officers）の3者のガバナンスが問題とされ、地方警察政策の形成過程における内務省の影響力が大きいと関係者に認識されていることから、警察管理委員会や警察本部長の影響力が問題とされている（cf. Audit CommissionやHer Majesty's Inspectorate of Constabulary：HMICの影響）（Leishman et al, 2000, pp.30-51）。米国では、コミッショナー制の市警察（ニューヨーク市）とコミッション制の市警察（ロサンゼルス市）とがある。

③ 我が国では、最近の警察改革により、公安委員会が活性化され、とくに監察機能が強化されるようになった。また情報公開も行われてきた。ただし、国家公安委員会に比べて都道府県公安委員会のホームページは貧弱であるし、政策評価も政策評価委員会の方で主に議論されていて、国家公安委員会は日常業務の報告・チェックにとどまっているように見受けられる。

6 警察政策の政策評価

① いくつかの問題点

進行途上にあるため「評価」は難しいが、気づいた点をいくつか指摘すると、a) 政策評価の柱が予算の項目と一致していないため、評価結果の予算へのフィードバックが難しい、b) 政策評価の柱間の優先順位については計画書その他にまったく記されておらず、今後の警察政策がどのような方向性を持つのかについての戦略がわからない、c) 各年度の政策評価計画書には、年度末に達成すべき具体的な数値目標が示されていないため、目標値が達成されたかどうかの業績測定ができない、d) 内部評価にとどまっている等の問題点が指摘できる。

どのような数値目標を掲げるか、また、それにどのような意味があるかということについては、大変難しい問題があると思う。しかし、試行錯誤をしながら、何らかの目標を示してそれが達成されたかどうかをチェックすることが必要なのではないか、と考えている。

② 外部監察・評価の重要性

メディアとの関係（メディアからの批判）や、国レベルで言えば、会計検査院や総務省の行政監察制度というものが考えられる。地方レベルで言えば、監査請求制度、行政訴訟の制度もある。さらに、新しい第三者機関（オンブズマン）制度等を導入せよという主張もある。ただ、私は、外部監察も重要ではあるが、まずは、公安委員会制度を見直すことから積み重ねていくことが重要なのではないかと考えている。また、英国のAudit CommissionやHMIC等の制度も参考にすべきだろう。

③ 内部告発者（whistle blower）の保護

分野は違うが、原子力エネルギーの分野で、現在大きな問題が日本で起こっている。その発端は、内部告発者による告発から始まった。いくら監察制度を整えても、やはり情報を得るには限界があるので、内部告発ということが重要になってくると思う。またその場合、告発者を保護する仕組みも重要であろう（大山 2002）。

参考図：行政スタイルの変化

	従来型の行政	NPM型の行政	改革後の日本警察
行政（体）	利害調整型	目的達成型	政策評価に着手
	事業官庁	政策官庁	政策研究センター
国との関係	中央集権型（中央依存型）自治	地方分権型（地方自立型）自治	警察庁と県警（人事（と予算）の面で前者の優位？）
意思決定	前例主義・根回し	成果志向・情報公開	情報公開は進んだが、成果志向はこれから。
組織機構・運営	年功序列・ヒエラルキー型（ピラミッド型）	業績主義・フラットな組織	階級組織。業績主義はこれから。
情報公開	情報独占・守秘	情報公開・提供・共有、説明責任	国も自治体も情報公開の対象、不祥事で説明責任が問われるようになった。
事務事業に対する職員の意識	対中央省庁（行政本位）	対生活者（住民本位）	「国民のための警察」になったと言えるか？
	タックスイーターの立場	タックスペイヤーの立場	コスト意識はまだ弱い？
	供給者主体（プロダクト・アウト）	生活者主体（マーケット・イン）	アウトソーシングやNPOとの協力には限界がある？
財政	予算主義	決算主義	評価と決算はこれから。
人的資源	同質化・ゼネラリスト	個性重視・スペシャリスト	両方必要な分野（キャリアとノンキャリア）。
求められる人材像	遵法主義	自己決定・自己責任（自ら考え、自ら行動）	法執行活動の経済スペシャリストはこれから？

【参考文献】

1. 飯尾潤（2001）「警察行政における政官関係の課題」『警察行政の新たな展開 上』東京法令出版、pp.3-19.
2. 警察大学校編（2002）『警察学論集』55巻6号（特集・警察学の新展開）。
3. 警察大学校編（2001）『警察学論集』54巻8号（特集・警察改革への取り組み）。
4. 警察政策学会編（2002）『警察政策』4巻1号。
5. 久保博司（2001）『警察のことがわかる事典』日本実業出版社。
6. Frank Leishman, Barry Loveday and Stephen Savage（2000）*Core Issues in Policing*, 2nd ed., Pearson Education.
7. 宮川公男・山本清編著（2002）『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社。
8. 村松岐夫（2001）『行政学教科書 第2版』有斐閣。
9. 西尾勝（2001）『行政学 新版』有斐閣。
10. ジョセフ・ナイほか編（2002）『なぜ政府は信頼されないのか』（嶋本恵美訳）英治出版。
11. 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社。
12. 大山耕輔（2002）『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶大出版会。
13. 大山耕輔（1996）『行政指導の政治経済学——産業政策の形成と実施』有斐閣。
14. Robert Reiner（2000）*The Politics of the Police*, 3rd ed., Oxford University Press.
15. 篠原一編集代表（2001）『警察オンブズマン——民主的監察制度の多面的検討』信山社。
16. 総務庁行政監察局（2001）『警察への国民の信頼回復を目指して——警察不祥事の現状とその対策（警察庁における不祥事案対策に関する行政監察結果より）』財務省印刷局。
17. 田村正博（2001）『四訂版 警察行政法解説』東京法令出版。
18. 谷口清作（2001）「警察制度の歴史と展望——大陸系制度と英米系制度の対比から」『警察政策研究』5号、pp.163-178.
19. 吉田如子（2001-2）「民間警察活動規制と警察（一）（二）」『法学論叢』149巻1号、150巻1号、pp.79-98, 101-125.
20. 吉村博人編著（2001）『警察改革の道すじ——警察刷新に関する緊急提言と警察改革要綱』立花書房。

84 警察政策フォーラム「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来」の概要

21. 各ホームページ：国家公安委員会 (<http://www.npsc.go.jp/index.html>)、警察庁 (http://www.npa.go.jp/police_j.htm)、東京都公安委員会 (<http://www.kouaniinkai.metro.tokyo.jp/>)、警視庁 (<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/>)、道府県の公安委員会と警察本部。

○ パネルディスカッション～各パネリストの発言3

警察行政と心理学

内山 絢子
目白大学人文学部教授

1 心理学に対する一般認識

心理学は現在、非常に注目を集めている。特に、犯罪心理学・臨床心理学に対して関心が高いが、この背景としては、1995年に起きた阪神淡路大震災という天災、それから同じ年に、オウム真理教による地下鉄サリン事件というテロ事件が相次いで発生し、多くの被害者が生まれたこと、また、その被害に遭遇することによって、「被害に遭う」ということが、その被害に遭遇した人々にとってどれほど大きな影響を及ぼすかをつぶさに示したということが挙げられる。

また、1997年に神戸で発生した14歳少年による小学生連続殺傷事件（酒鬼薔薇事件）、翌1998年に黒磯で発生した13歳少年によるバタフライナイフを使用した教師殺傷事件、さらに、2000年に、神戸事件の影響を受けたとする17歳少年が、佐賀発の高速バスをハイジャックし、乗り合わせた乗客を人質にしうち1名を殺害した事件など、少年による凶悪な殺人事件が相次いで発生したことが世の人々を震撼させ、こういった方面への関心が増してきたと考えられる。

○ 警察部内で行ってきたこと（早い時期から個別対応）

さて、警察内部においては、各都道府県警察本部において、非行を犯した少年や問題行動を有する少年に対して、かなり早い時期から、心理学・社会福祉等を専門に学んだ少年補導職員を配置する体制をとってきている。犯罪を犯した少年に対する継続補導、あるいは犯罪に至らない問題行動を有する少年並びにその保護者に対する少年相談等が行われて、問題行動への指導・治療が専門家によりなされ、それなりの成果を挙げている。

また、平成8年からは、被害者対策要綱に基づき、犯罪被害に遭遇された方々に対して、電話相談（性犯罪被害者相談電話110番等）や面接相談を受け付けるようになり、一部では、法律を熟知している警察官と心理的ケアの専門家である臨床心理士が、ともに、危機介入・精神的被害からの立ち直りの援助に携わっている。このほか、心理技術職として採用された者が、警察職員の心理的な健康管理に当たったり、人事採用に関わったり、運転適性試験に関わったり、かなり早い時期から広範な活動の場を与えられている。

他方、大変残念なことであるが、警察庁の行政部門において、心理学を専門とする者のポストはない。私が所属していた科学警察研究所はまったく外にいる。警察庁から、あるテーマについての資料はないかと言われて提供し、それがそのまま警察白書に引用されたりすることもあったが、ときには渡しただけで、くずかご行きということも多々あった。科警研の中には、物的証拠物件の異同識別をしたり、さまざまな鑑識技術の研究開発を行ったりする鑑識部門を統括する法科学部門のほか、政策決定のための資料提供をする部門として、私が所属していた防犯少年部（編注：2003年4月の改組により犯罪行動科学部となった。）、それと交通部がある。その成果については、毎年、科警研報告（法科学編・防犯少年編・交通編）として刊行されるほか、警察白書の「科学警察研究所の活動」と題する箇所に成果の一部が数行要約されているに過ぎない。科警研報告防犯少年編の研究

内容について、広範な領域の研究がなされており、最近30年間（昭和43年～平成8年）の論文のタイトルを、筆者の私見により分類したものを付表としているので、参考とされたい。さまざまな実証的な調査研究（各種犯罪の犯行過程・プロセス、非行原因論、非行防止活動、地域防犯活動、組織犯罪、犯罪者・非行少年特性、被害者の実態等）が報告されている。

2 イギリスから学んだこと

犯罪学・被害者学の先進国であるイギリスからは、犯罪理論や多くの実証研究が紹介され、我が国の研究者に大きな影響を与えているが、今回、ここでは、来日されたお2人から直接教えを受けた被害者対策について簡単に述べたい（編注：発言者が英国の被害者対策についてまとめた論考として、内山絢子「イギリスの法執行過程における犯罪被害者救援制度（上）・（下）」（警察学論集第48巻第5号・第6号、1995）がある。）。

1970年代から欧米で始まった被害者支援運動は、イギリスがその緒となったと言ってもよい。法執行機関の中で、加害者と関わる人々の間から、法執行が被害者をまったく無視した状態で行われるのはおかしいのではないか、という疑問が持たれたのがその始まりだという。個人的には、英国における民間支援組織であるVS（Victim Support）の訪問から始まった。1992年のことなので、もう10年が経過している。民間支援の方法は、まず、被害者情報を入手することから始めたという。警察から被害者の氏名・住所・被害内容を入手し、必要な援助はないかと申し出ることから始まった。この情報入手について、最初、理解ある警察署長が賛同してくれたことから始まり、イングランド及びウェールズのすべての警察署から情報入手をするのに20年かかったという。被害者対策は一朝一夕にはいかない。

警察における被害者支援については、1994年訪問時に多くを学んだ。そのとき知り合い、被害者支援についての様々な情報を提供して下さったのが、今回お招きしたトム・ウィリアムソン博士とリーシュマン教授である。ウィリアムソン博士は、当時ロンドン市内の警察署長をしていたのであるが、その警察署内に、性犯罪被害者用の事情聴取室（応接セットも置かれた快適な部屋）及び診察室（バス・トイレもついている）が備えられているのを見て大変驚いた。日本にはまったく欠けた視点であることを思い知らされ、非常に多くを学んだ。被害者支援が、民間だけでなく、警察部内においても必要であることを、改めて考えさせられた。さらにロンドン警視庁内で、心理学博士としての知識・実践を踏まえて、トラウマを測定する方法についての会議を提唱していた。このように、心理学の知見が政策決定に影響を与えていることが驚きでもあった。もうひとつ、ウィリアムソン博士には、1998年に警察庁犯罪被害者対策室が外国の被害者対策を視察した際、ノッティンガムシャー州の警察を訪問し、多くのことを学ばせていただいている。

また、リーシュマン教授には、ポーツマス市の強姦救援センターを御紹介いただき、被害者を迎えるべく準備された快適かつ整備された施設が訪れる人を癒してくれるであろうことが実感された。心身に傷を負った者にとって、適切な人的資源とともに、快適な設備がいかに必要であるかを感じさせてくれた。このほか、被害者の権利、心理的ケアの必要性、民間支援組織の在り方（VSの活動等）、学ぶところは多くあった。忘れてはならないのは、このとき、当時警察で使っていた性犯罪捜査キット一式をお土産にいただいたことである。翌年、安田氏（編注：フォーラム当時警察庁犯罪被害者対策室長）が同じものをもらってきているが、これが現在日本で使用されている性犯罪捜査キットの元となったものである。また、シャペロン制度も、イギリスから学んだことの一つである（編注：シャペロン（chaperone）制度の紹介としては、安田貴彦「イギリスにおける警察の犯罪被害者政策の現状（二）」（警察学論集第49巻第2号、1996）147頁以下がある。）。

その他、虐待や各種非行問題、虐待問題の理論的実践的アプローチにも多くを学んだが、詳細については割愛する。

ちなみに私は、ウィリアムソン博士が、心理学博士であると聞いて非常に驚いた。日本では、警察署の所属長クラスの幹部が心理学出身者というのを聞いたことがなかったので、どうして心理学を学んだそういう人が出世し、偉くなっているのかと大変不思議に思ったのである。

3 イギリス（欧米諸国）との違い

さて、日本は、被害者対策については、先進国であるイギリスから多くを学んだのであるが、なぜ我が国では、こうした動きが自発的に現れてこなかったのでしょうか？ 日本では、心理学がまったく扱われていないわけではないが、臨床的指導・治療が個別対応で終わっており、なかなか行政的な施策と結びつかない。私の科警研での経験からすれば、警察白書の資料として、「何々に関する資料はないか」と聞かれることはしばしばあり、それが国会の答弁資料にされたり、白書に利用されたり、行政的な様々な目的のために利用されたりしているが、具体的な行政施策の基本的枠組みとして反映されることは少ないように感じられる。

他方、イギリスだけではなく、アメリカにおいても、心理学や社会学等の社会科学の専門家が、政府の施策の策定に貢献している。あるいは、自ら、責任ある立場の行政官として施策を担当したりする。これは、日本では見られない現象のように思われる。

4 日本における問題点

こうした専門家による行政への直接的介入が少なく、予算が少ないこと背景には、心理学固有の問題と、いくつかの学問分野に共通する日本固有の問題があるように思われる。それらを、今の段階ではうまく区別することができないので、思いついたままを列挙することにする。

(1) 心理学に対する見方

心理学は、多くの大学においては、文学部あるいは教育学部に属するために、文科系の学問とみなされる。伝統的に、文科系の学問には金がかからない、紙と鉛筆があればこと足りるというようにみなされている。技術（テーマ）・時間（ヒマ）と予算（カネ）をかけて心理学的・社会学的手法に見出された実証的な真実・事実ということに対する認識が十分得られていないように思われる。つまり、社会科学により何がわかるかということが十分理解されていない。また、我が国においては、科学技術というのは、医学、理学、工学等自然科学にのみ焦点が当てられているように思われる。科警研には、科学技術庁からの研究予算もあったけれども、社会科学的・心理学的な課題を科学技術庁へ予算申請すると、これは科学ではないと指摘され、取り上げてもらえることはなかった。こういった社会科学に対する認識を改めてほしいと考えている。一般の人々の意識や態度を測定する社会調査や実験的手法（メディアの暴力の影響等）は、アメリカの例に見られるように、大きな影響力を持つ発信ができる可能性が考えられるのである。そして、そのためには、紙と鉛筆だけではできない大規模な社会調査や心理学実験が基礎研究として存在していることを忘れてはならない。

(2) 法律が変化しない～民意の反映がない

我が国では、刑法の例で見られるように、明治22年に制定された法律が、現在でも、第二次大戦後若干の改正があった以外、100年以上にわたって変化していない。また、少年法についても、50年にわたって変更するこ

とがなかった。日本が模範としたアメリカ（カリフォルニア州）に行くと、「日本の少年法は50年変化していない」という話をしたら、「ここ（カリフォルニア州）では、10年ごとに変わっている、司法省の所管になったり、福祉局の所管になったりしている。」という話を聞いた。その善し悪しはともかくとして、制度に問題があると思ったらいろいろな方策を試みるということがなされている。このことについては、行政サイドの事情に加えてそれぞれの国の民意が大なり小なり反映された結果ではないかと考えられるが、我が国においては、国民が自らその意見を述べたり、求められたりする機会があまりない、また、国民自らも積極的に行政に対して意見を述べたりする機会も持とうとしないからではなかろうか。施策に民意の反映のしようがないのである。なお、近年の被害者支援策の発展に伴い、被害者自らがその体験について述べ、加害者が同じ過ちを繰り返すことを避け、また同じ悲劇を味わう被害者が少なくなることを願って、法改正のために活動を始めた被害者が現れたことは、新しい市民活動として捉えることができるかもしれない。

(3) 心理学の関心事の特徴

心理学は、社会の変化に関心はあるが、より中心的な関心事は、個人の行動変化である。したがって、個人がどのような影響を受けるかに関心がおかれがちであり、社会体制全体の変化ということについての関心が大きくはない。社会全体の動きからすると、どちらかと言えば、マクロでダイナミックな動きより（きっとこれは社会学の課題なのであろう）、些細な（しかし本人にとっては大きな問題）人間行動の変化により関心を持つことが多く、そのため（？）それは、あまり大きな声では言わない問題になってしまうことが多い（他の領域（法律・経済・社会学）と比べ、心理学は寡黙（Reticent）である。）。どこの世界でも、声の大きい人の発言は声の小さい人の発言より注目をひきやすい。したがって、心理学の発言はあまり関心をひくことがない。

また、心理学としての学問領域は広範であり、動物学・生理学（特に大脳生理学）から、非常に大規模な統計調査あるいは少人数の被験者でしか実施できない実験まで幅が広く、単に心理学といっても専門の分野・領域によってはまったく役に立たないこともある。したがって、利用の仕方が難しいということも生じ得るのである。また、分野によっては、実践的な活用よりは、理論的なオリエンテーション（数量化理論適用）やカウンセリング技術のスキルアップ等に関心があり、社会全体の動きには関心がない領域もある。さらに、法務省の鑑別技官や裁判所の調査官を除くと、概して法律的な知識には疎い。したがって、法律を基本にしている分野の学者との共同研究は多くはない。

私自身の経験としても、例えば、実態調査をし、実態が把握できれば所期の目的は達成できたと考え、満足してしまい、それをさらに一歩進めて、政策に生かすという意欲に欠けているところがあると思っている。また、臨床心理学等でよく見られるが、スキルアップという個人の向上に関心が移ってしまっていて、組織をもっとうまく利用して働こうという意識が全体として欠けており、それで、専門外の領域を交えた学問の世界でリーダーシップがとれないのだと思う。

さらに、外国では、各分野を結びつけ連絡を取り合うコーディネーターとして、多くの機関において、リエゾンオフィサーと呼ばれる連絡担当者が重要な役割を果たし、機関と機関の溝を埋めている。日本の様々な分野について言えることだと思われるが、一つの機関と他の機関を結び付けるコーディネーターという感覚自体が欠如していると感じている。是非、日本に適した形で、この役割を果たす担当者を養成し、役割を与えてほしいと考えている。

(4) 欧米文化の尊重

この問題は、心理学固有の問題というよりは、いくつかの学問分野に共通した問題と考えられるが、日本の学問は、翻訳文化ともいえるべきもので、横文字を日本語に翻訳すると価値があるように見られがちである。しかし

ながら、日本の心理学・社会学等は、日本固有の文化の上に成り立つものであるにもかかわらず、翻訳された理論や考え方をそのまま日本に当てはめようとする考え方が主流となっている。この考え方は、多少改める必要があるのではないか。欧米の考え方を輸入する際に、日本固有の風土の上で、多少の味付けをする必要がないだろうか。

5 今後の可能性

私が強調しておきたいのは、行政全体として、もう少し心理学を利用してよいのではないか、ということである。心理学の実証的な研究は、問題性を提示し（presentation of problems）、厳しい現実を把握し、問題点の所在を探ることである。この結果をうまく利用すれば、様々な対策へつなげることが可能である。いくつかの実証的な研究は、犯罪予防対策へつなげることができるのである。しかしながら、多くの行政施策においては、特異な1つの事例（典型例）により、施策の変換が図られるということが生じている。例えば、神戸連続小学生殺傷事件が現代の少年事件の代表値として理解され、多くの法執行の変換が図られたことは記憶に新しい。1つの典型例を考慮に入れることも大事であるが、様々な統計的現実をも同時に直視してほしいと思う。思いつくままにいくつかの可能性を例示してみよう。

(1) 犯罪者・被害者の理解

少年部門をはじめとする生活安全部門では、少年相談のほか、ストーカー、DV（ドメスティック・バイオレンス）等の問題に直接的な対処をするために、心理学等を専門とする専門担当官が配置される等の体制がとられている。が、捜査部門ではいまだ活躍の場は多くはない。犯罪行動の分析にしても、犯罪の背景の分析にしても十分ではない。供述の過程等に立ち会うことができれば、さらに多くの知見が得られることも多いのではないかと考えられる。そして、犯行直後の犯罪者・被害者の理解や、犯行に至る心情に対する理解がより深まる可能性が考えられる。

(2) 政策への貢献（企画立案と評価）

被害者対策は、民意の施策への反映の現われとみることができる。このように、民意に沿う施策を実践に活かすためには、住民のニーズ、被害者のニーズを把握しつつ、施策を決定し、実行に移す必要がある。そのためには、社会調査技法・実験手法などを多用した人心掌握術も必要なのではないだろうか。

また、そのように実施した施策に対する評価も必要である。その評価のためにも、社会学、心理学は貢献する用意があると考えられる。

(3) 警察職員のストレス対処法

警察官・警察職員の職場は、ストレスの多い職場である。殺人現場、交通事故現場への臨場、けん銃の発射、被害者の相談、少年非行の相談等、ストレスフルな仕事が多い。心の健康管理面、メンタルヘルスケアへの対策にも活用できる。

(4) 広報啓発活動

実態調査は、いろいろなことを雄弁に物語っていることがある。しかし、単なる資料としてしか利用されていない。予防に結び付ける対策として利用してほしい。警察だけではないかもしれないが、教育も含め、自己責任をもっと感じさせるように使えば、役に立つこともあるのではないかと。例えば、我々が、規範意識が低下したという調査結果を出しても、その問題提起をただで、行政のほうも終わってしまう。対策が必要なのであるが、事件対応等に追われて予防にまで考えが及ばないのだが、そこを何とか予防に結び付けるように、広報・施策と

しての利用方法があればありがたいと考えている。この点での例外は、被害者対策であろう。

6 警察庁への要望

私も一民間人となって感じるのは、犯罪統計などの一次データの入手のしにくさである。この1、2年で、多くの情報がネットで公開されるようになってきているが、過去のデータを入手したいと思うと入手は難しい。こうした一次的な情報（データ）へのアクセスのしやすさは、多くの人に研究の機会を増大させ、研究の裾野を拡大することにつながる。情報公開によりネット上で誰でもアクセスできるようにしてもらえると、研究資源も確保ができるのではないかと思う。

また、警察が独自に行う研究だけではなく、警察現場と一般の研究者（大学等他の部門等）との共同研究が可能なシステムを構築していただければありがたい。

また、調査を実施したら、その研究成果を利用し、政策への反映をしていただきたい。法律ができにくいとは言っても、最近、DV防止法制定、児童虐待防止法制定、少年法改正なども行われており、そういった分野における政策構築においては、心理学が貢献できる場所がもっと増えてくるかを感じている。

表 科学警察研究所報告防犯少年編論文等の分類 (S43～H8)

大分類	小分類	
0 総論 (50)	*理論・原理	30
	*犯罪動向の分析	15
	*予測	5
1 犯罪・非行原因 (128)	*全般	32
	*家庭	21
	*学校	34
	*メディア	7
	*地域	12
	*友人	1
	*勤労青少年	11
	*規範意識	7
	*その他	3
2 各種犯罪 (164)	*凶悪犯罪(殺人・暴力犯罪等)	17
	*暴力団対策	62
	*窃盗等財産犯	13
	*売春・性犯罪・性非行	10
	*薬物対策	23
	*外国人犯罪	4
	*共犯・集団	15
	*コンピュータ犯罪	3
	*いじめ・不良行為	15
	*その他	2
3 累犯・再非行・コーホート (32)	*再非行・累犯	9
	*コーホート	23
4 非行防止・犯罪予防 (26)	*非行防止活動一般	4
	*地域警察活動	15
	*その他の警察活動	6
	*その他	1
5 被害者 (16)	*被害一般	2
	*凶悪犯罪の被害者	0
	*窃盗の被害者	2
	*虐待	1
	*性犯罪の被害者	4
*その他	7	
6 相談・カウンセリング (12)	*カウンセリング技術	2
	*少年相談	5
	*処遇意見	3
	*その他	2
7 犯罪観 (15)	*一般少年の意識・態度	2
	*一般住民の意識・態度	7
	*非行少年の意識・態度	3
	*法執行の専門家の意識・態度	3

○ パネルディスカッション～各パネリストの発言 4

警察に関する学問的研究と警察政策との関係

田村 正博

警察政策研究センター所長

警察政策研究センターは、警察に関する様々な研究をすること及び学界の方々との交流を目的として、6年前の平成8年（1996年）に設立された組織である。

学界との交流に関して、警察に関する学問的研究が警察の政策に影響を与えるという側面と、大学の研究教育の場に警察実務家の知見が反映されるという側面について、できるだけ手短かに説明したい。

1 警察に関する学問的研究の警察政策への影響

(1) これまでの成果

まず、警察に関する学問的研究成果がどのように警察政策に用いられてきたかであるが、今、内山先生から、心理学が活用されていないというお話があった。より正確に言うと、これまで心理学に限らずほとんどの学問分野に関して、政策展開にはあまり用いられていなかったと思う。

警察政策の関連では、法律を対象とした学問分野、犯罪を対象とした学問分野、そして警察組織の実態を対象とした学問分野がある（私には厳密な学問的な分類をする能力はない。イメージとしてそのように分けられるという意味である。）が、以下、それぞれについて述べたい。

ア 法律対象

警察政策を決めている人間が心理学を知らないという指摘があった。確かにそのとおりである。それでは何を知っているかという、かろうじて知っているのは、法律学系の知識である。そういう意味では、法律的研究には親しみを持っているはずであるが、その法律学との関係でさえも、政策展開の上では、従来あまり深いものがあつたとは言えなかつた。先ほど内山先生から話があつたとおり、警察に関連する法律制度の改正が長い間なかつたため、学者、研究者との本格的な共同研究はほとんどなされなかつた。警察側からの法律学者の研究への関心は、実務上の判例に関わるものを除けば、外国法の内容を知り日本と比較するという意味で参考にすることがあつた程度であつたように思う。

ただ、1990年代以降は、若干変わってきた。91年の暴力団対策法の制定過程においては、有力な法律学者の方々に集まっていたいで暴力団対策研究会が作られ、その意見を踏まえて警察庁で法律案を作成した⁽¹⁾。これによって、長い間日本では困難だと言われていた治安問題に対する新しい立法が可能となった。学問的共同研究の成果というよりは、有力な法律学者の方々に憲法論を含めた法的な論議をしていただき、妥当なものであるとの評価を得たという事実の方が重かつたのかもしれないが、このような形で法律学（者）との連携が図られたことは、警察にとって意味のあることであつた。その後も、警察政策に関する立法の場面で、法律学者の方々の参加を得て、その見解を踏まえた形で法律案の策定がされてきている。

イ 犯罪現象対象

犯罪現象を対象とした学問（犯罪学、犯罪心理学、犯罪社会学、被害者学）との関係を述べると、次の二つの点が、例外的に大きな影響を与えたものであると思う。

一つは、環境設計による安全安心まちづくり、という発想である。これについては、環境を設計することによって、犯罪を防止しようという犯罪学（環境犯罪学）の考え方があり、都市工学の専門家の研究結果も受けて、現実の警察の展開する施策、さらに警察の枠を超えて、国土交通省との連携による施策という形で進んでいる。⁽²⁾

もう一つは、先ほど内山先生からお話があった犯罪被害者対策・被害者支援である。イギリスの調査の際に物や施設について分かったことの紹介があったが、それだけでなく、被害者学による外国の制度の研究と、国内の被害者の心理的な状況を含めた研究（内山先生の研究を含む。）の成果を踏まえ、政策展開が行われている。⁽³⁾

その他については、政策展開に影響したものはあまりない（科学警察研究所での研究も政策に直接的には活かされていない）という内山先生の御指摘は、（私の不勉強で不知のものもあるかもしれないが）おそらくそのとおりであると思う。

ウ 警察組織対象

学問分野でいうと、法社会学なのか、行政学なのか、あるいは犯罪学なのかもしれないが、警察組織とその活動の実情を対象とした研究は、それ自体が極めて少ない（観察による研究は4例しかない。）し、政策展開にあまり影響を与えていない。

影響を与えた数少ない例が、アメリカのベイリー（Bayley）教授の研究で、*Forces of Order*として出版されている。⁽⁴⁾これが日本の交番や日本の警察を本当に分析しようとしてなされた研究なのかは、実はいささか疑問であって、アメリカに対して提言をしたいものを日本に探し求めたのではないかという気もするが、いずれにせよ日本の警察・交番がこの中で非常に高く評価されている。それは、当時の日本の警察幹部にとっては、ある意味で嬉しい衝撃であったのではないかと思う。だいたい学者の研究というと、警察は良く言われなくて、一方的な非難の対象とされることが多かった。それが、外国の学者から極めて高く評価された。警察の幹部は非常に喜んで、「初めて（「改めて」と言う人もいるが、それまで評価されていなかったのだから「初めて」だと思う。）、「交番・駐在所が持っている大きな意義の発見」をした。つまり、交番・駐在所の意義について、ベイリーの研究結果を受けて警察組織として認識され、それが平成4年の「地域警察」という概念の設定や、実務の指導に反映されてきた。調査研究によって現状の問題点なり、先行的施策の評価がされて、施策の改善に用いられるというのではなく、調査研究によってそれまで意識されていなかった制度の意義が組織に「発見」され、それが政策展開に影響を与えるというのは、いささか特殊な形態かもしれない。

いずれにせよ、こういった実態調査研究は20年以上もの間行われていないのが現実である。⁽⁵⁾

(2) 影響が限定的であった原因と近年の変化

このように、学問的研究の警察政策への影響が限定的であった原因は何であったかという点、先ほどから話があったとおり、日本における政策形成の仕組みが、法律学以外には学問的知識の乏しい者を中心として、行政主導で行われてきたということがあるのだろう。また、学者の側の方にも、専ら警察の問題点のみを取り上げ、非難するという形で研究が行われる傾向が存在した（したがって警察の側からは何の評価もされなかった）のではないかとも思う。学界と実務との関係は希薄だったわけだが、これはある意味において幸せな時代であったとも言える。犯罪情勢も基本的には落ち着いていて、法律改正もほとんどしなくて済んできたわけで、根本的な変革をしないで済むうちは学問研究との本格的なタイアップをあまり考えなくてもよかった、ということもできるだろう。

しかし、さきほど大山先生からも話があったように、日本においても、行政改革ということで、行政の説明責任が問われるようになった。また、財政的制約もはっきり目立ってきている。限られた資源の中でどう選択をしていくのか、という効率性を考えなければならない。さらにグローバル化の影響もある。犯罪が増加している中で、現状の固執は不可能であることの認識が拡大してきているし、実際にも数年前からは、様々な法律の制定ないし本格的な改正が行われるようになってきた。これからは、当然のことではあるが、コスト、人権及び正義の要請を満たし（折り合いをつけ）つつ安全を守るということを真面目に検討した上で、最適な選択は何か、を考えることが求められる時代になってきている。そういう意味で、警察と学界との間でも、建設的な関係を進めて行かなければならなくなった。

そうした流れの一環として、政策評価の問題があると思う。先ほど、大山先生から、警察も政策評価を始めたところだが問題もあるのではないかと、いう御指摘があった。様々な指摘があるのは当然と思う。ただ、警察の場合、事業官庁のような政策評価スタイルが単純にうまく当てはまるかという、必ずしもそうではないのだろう。予算ごとの評価と言っても、警察のもっとも大きな資源分配は人的資源であり、全予算の8割が人件費として一括計上されている。ごく一部の装備費などのところだけが、その年度の前算の柱となっている。そうすると、その「前算の柱」というものは、全前算のごく一部を占めるものでしかないのに、それだけに対応した政策評価というものが意味のあるものとしてできるのであろうか。また、そもそも成果として対応する数値は、一体何を目的にすればよいのだろうか。

まず想定されるのは、犯罪の認知件数を指標とすることであろう。しかし、認知件数は、発生件数と同視できるものではない。かりに、犯罪の認知件数と発生件数をまったく同様に捉えて、「発生件数＝認知件数を一定の割合で削減する」ことを政策目標にした場合にどのようなことになるのか。これを達成するのはある意味では簡単で、認知しない（届出されにくい）ことにすればよいということになりかねない。今から50年以上も前のことであるが、1949年に大阪市警察（当時の警察法（旧警察法）の下では、市町村ごとに警察が設置されていた）は、交番を廃止して警ら制度を作った。管内を警らし、その過程で犯罪を予防することを警察の任務の主軸とするという考えであった。警察官の評価システムは、犯罪者を捕まえると得点がもらえて、自らの管内で事件が起これば減点されるというものであった。この制度の導入によって、犯罪の認知件数は大きく減少したそうであるが、その数値が実態を反映したものであったかどうかは分からない。逆に、例えば性犯罪対策のように、警察への届出をしやすくすれば、認知件数は増大する。しかし、だからといって、そのことが悪いことだとは言えないはずである。さらに、犯罪現象の場合、多くの要因があり、個別の施策ごとの評価が可能か、ということも問題になる。

(3) 適正な警察政策の策定のために

このように、単に統計上の犯罪認知件数の推移のみによるものでない、本当の意味での政策評価をしなければならぬわけであるが、そのためには、どのような警察の行動パターンがあり、周りの国民の行動があり、その結果としてどのような形で統計数値となっていくのか、ということを含めて、基礎的な研究をきちんとしていく必要があると思っている。警察の実態についてのミクロ的研究を積み重ねていく必要があるということである。

現在、ある交番についての研究をまさに始めようということで、学者、研究者の方と協力して準備を進めているが、そういう形の研究が必要だと思う。もちろん、共同して研究をするといっても、研究自体の客観性を保つことは当然のことである。直接の調査は部外研究者に任せ、我々は研究フィールドを提供するという形で進めることが適当だと考えている。

2 大学教育・研究への警察実務における知見の反映

(1) 必要性の増大

日本では現在、警察官の新規採用者中、大卒者は7割を占める。景気が悪いせいかもしれないが、非常に高い数字だと思う。ところが、日本では、大学の中に警察官希望者を育成するようなカリキュラムを持ったところはない。たまたま、先月に別のフォーラムで韓国の大学教授をお招きしたが、韓国では、かなりの数の大学に警察行政学科があり、警察官と警備業に勤務する者の供給源になっているとのことであった。⁽⁷⁾

警察と大学とが連携することにより、大学教育を通じて、警察職員となろうとする者や警察職員となった者の知的水準を向上させるということは、十分に考えられる方策である。これに加えて、先ほどからリーシュマン教授、ウィリアムソン博士、渥美教授の話にもあるとおり、安全を確保する主体が多様化し、警察だけではなく、安全産業、行政当局、一般市民も参画するようになる中では、そういう人達を対象とした教育も重要である。大学院を卒業して警備会社にお勤めになった方とお会いしたこともあるが、そういった高度な教育を受けた人が色々な立場で社会の安全に参画するということが、今後ますます重要になってくると思っている。

(2) 大学教育への参画

学生の側にも、今日では、実務を踏まえた教育・研究への関心が高まっていると思う。社会安全に関わる大学での教育研究の状況については、先ほど渥美教授からお話があったとおりであるが、警察政策研究センターでは、⁽⁸⁾そのうちの東京都立大学法学部での刑事学講義を当センター職員が単独で行っているほか、中央大学総合政策学部での学部レベルの社会安全政策論講義についてはそのかなりの部分を担当している。それ以外にも、大学側からの要望に応じて、センター職員を講義に派遣し、あるいは警察庁の担当者が参画できるように手配している。

宣伝を兼ねて申し上げると、今日のフォーラムで司会をしている岡部政策研究センター教授の東京都立大学における講義が、先日東京新聞に取り上げられた。⁽⁹⁾「現職警官の「刑事学」好評」、「裏も表も見えて面白い」、という見出しであるが、大変好評だそうである。都立大学の先生からは、「都立大学の一学年の定員は、昼間と夜間を合わせて175人しかいないのに、夜6時からのしかも出席をとらない必修科目でもない授業に毎回大体100人が出席し、前期試験を142人が受けた。驚異的な数字である。」と聞いた。このように、実際のことを踏まえた教育についての関心は、学生にもずいぶん高まっていると思っている。

ただ、現在、残念ながら、社会安全政策ないし警察学については、教科書的なものが存在しない。このため、警察から教えに行く者にとっても、教わる学生側にとっても負担が大きい。入門書のような（学問的な水準に及ばない）ものでもよいから、なるべく早く作りたいたいと考えている。

- (1) 吉田英法「<北大立法過程研究会資料>暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の立法過程」北大法学論集43巻5号参照。
- (2) 「特集・環境設計からの安全・安心まちづくり」警察学論集55巻1号掲載の各論文参照。
- (3) 被害者実態調査を受けて警察の被害者対策が1996年に開始され、その後も種々の研究を踏まえて個別の施策が展開されている。警察の被害者対策の推移と現状に関しては、宮澤浩一・國松孝次監修『講座被害者支援第2巻 犯罪被害者対策の現状』（東京法令出版、2000年）及び「特集・「犯給法の改正」と「被害者支援の現状と課題」」警察学論集54巻7号参照。
- (4) Bayley, David H., *Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States* (University of California Press, 1976)。調査は、1972年から73年にかけて行われている。邦訳は新田勇・兼元俊徳・平沢勝栄訳『ニッポンの警察 そのユニークな交番活動』（サイマル出版、1977年）。なお、その改訂版が、1991年に *Forces of Order: Policing Modern Japan* として出版されている（金重凱之・柳澤昊訳『新ニッポンの警察』同年）。
- (5) 村山眞維氏（現千葉大学教授）によって行われた警視庁の交番に関する調査（1977年から78年）が最後であると思われる。

この調査結果については、村山眞維『警邏警察の研究』（成文堂、1990年）としてまとめられている（なお、所一彦ほか編『日本の犯罪学8』（東京大学出版会、1998年）にこの要約が載せられている。）。

- (6) 石黒啓佑「大阪市警視庁と京都市警察の警ら制度（上）」（警察学論集13集、昭和25年6月）参照。
- (7) 平成14年8月29日に開催した警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」（警察学論集56巻4号参照）にパネラーとして参加された韓国龍仁大学警察行政学科朴秉植教授の教示による。
- (8) 大学における社会安全政策をめぐる教育、研究の在り方に関して、山田英雄・渥美東洋・田村正博・荻野徹「＜座談会＞警察学の新展開のために」警察学論集55巻6号（特集・警察学の新展開）参照。また、渥美教授が紹介したもののうち、中央大学総合政策学部の「社会安全政策論」、日本女子大学人間社会学部の「日本社会論V・VI—現代型犯罪とその対策」、東京都立大学法学部の刑事学及び慶応義塾大学大学院法学研究科における共同研究については、同特集に掲載された堤和通、幾代聡及び岡部正勝の各論文参照。なお、渥美教授の中央大学の社会安全政策論についての発言では、前期の講義項目のみが紹介されているが、後期には、①児童虐待・ストーカー・DV、②国際テロ、③警察の組織・歴史、④犯罪捜査、⑤犯罪予防、⑥国際協力、⑦被害者支援、⑧社会安全政策の理論、の各項目が予定されていた。
- (9) 東京新聞2002年（平成14年）7月12日夕刊

○ パネルディスカッション～会場との意見交換

○京都大学大学院生吉田氏

(リーシュマン教授に) イギリスにおいて、1962年にロイヤルコミッション(王立委員会)が設立された背景には、特殊な事件の発生あるいは特殊な影響力を持った人物の存在といったことがあるのか。例えば、現在イギリスでは、警察が人種差別的である(racist)というキャンペーンが張られているが、それは、ローレンス調査(Lawrence Inquiry)から来ていると思われる。

(渥美教授に) 国家(警察)の安全保障能力には限界がある旨の御指摘は、社会学的研究、あるいは他の科学的研究に基づくものであるのか。英国のジョンストン(Johnston)が書いた『リバース・オブ・プライベート・ポリシング(*The Rebirth of Private Policing*)』という本では、警察が現在プライベート・ポリシングをプロモートしている理由について、警察の本来の任務であるものを、面倒臭いというかできないものだから、プライベート・ポリシングをやってくれということなのだと言っている。ただ、公式の説明は、国家の安全保障能力には限りがあるのだ、というスローガンだとも述べている。そこで、日本でも、スローガンのに使っているだけで、実際に法社会学的な研究や科学的研究に基づいたものではないのではないか、と思ったのである。

○リーシュマン教授

一般的にいうと、王立委員会は、警察の特定の問題について、裏も表も見て、そこから何らかの結果を生み出す役割、目的を持っている。通常は、何らかの重大な出来事がきっかけとなって設置される。1962年の委員会に関しては、鍵となる関心事項は、ストリートレベルの警察官の裁量的権限行使に対するアカウントビリティのほか、もっと大切な論点として、警察本部長と地方政治家の関係ということがあった。

王立委員会は、様々な学問分野の専門的知見を取り入れて、表についても裏についても問題を研究する。1977年にも王立刑事手続委員会(Royal Commission on Criminal Procedure)が作られたが、これは大変興味深いものであった。刑事手続について注目したものであり、実際に公聴会が行われて、伝統的な法律的議論に加えて、心理学や犯罪学の研究結果が取り入れられた。また、1993年に報告書を提出した王立刑事法運用委員会(Royal Commission on Criminal Justice)というのは、過去に起きた誤判事件等をきっかけに、刑事法運用全体について、心理学等様々な分野の専門家が、学術的な研究によって光を当てるというものであった。

王立委員会とは別に、学術的な調査委員会が設けられることもあり、何らかの問題に対して回答を出すまでの時間(response time)が、非常に短くなっている。例えば、ローレンス調査というのは、犯罪被害(victimization)の問題全体に関するものであったが、きっかけは、非常に教育程度も高く将来有望な黒人青年が殺害されたという事件に関し、調査検討する機会を与えられたものであった。

このように、レスポンスタイムが早くなっていること背景には、学問的検討によって、様々な知識が積み重ねられているということがある。それも、法律的な側面といった狭い分野から見ただけではなく、様々な学問分野からの研究がなされているからなのである。また、例えば最近では、再被害化(repeat victimization)に関し、警察が、被害の状況をきちんと記録していなかったということがあったが、こうした場合大切なのは、被害者の状況、被害地域の状況をきちんと記録しておき、それを分析することだと言われるようになった。また、例えば薬物問題についても、地域社会を安全に保つために、刑罰にばかり焦点を当てる伝統的な狭い考え方は適当ではない。根拠に基づいた警察活動(evidence-based policing)、知識に基づいた警察活動(knowledge-based policing)全体の考え方においては、そういった伝統的な活動は十分ではないし、単純に警察官を増やすという

ことも十分ではない。予算の制約があるのだから、ベスト・ヴァリュースやニュー・パブリック・マネージメントの仕組みが重要である。また、被害者の問題も、現在の関心事項の中心にあるが、これも、長い間にわたる研究の成果の一つであろう。

○京都大学大学院生吉田氏（更間）

様々な出来事に対して政府の対応が早くなっているのは、マスメディアの発達により人々の知る速度がどんどん速くなって、そのため政府に訴える力が大きくなっているからか。

○リーシュマン教授

そのとおりである。マスメディアによって影響されている社会に我々はいる。1980年代に、私自身がロンドン郊外で、警察官（巡査部長、それから警部）として勤務していた頃には、人数も極めて少なく、マスメディアへ対応するのは非常に困難であった。それに比べると、現在、警察においても、元ジャーナリストやマーケティングの専門家が広報活動を行ったりしている。情報の伝達速度が非常に速くなっていることを警察も認識する必要がある。その場合大切なことは、自分の周囲だけを見るのでは十分ではないということである。ローカルではなく、グローバルに物事を見ていかないといけない。世界に眼を向けながら、ローカルなニーズに応えていくということが課題である。これは非常に大きなチャレンジであるが、また同時に重要なことであり、本日のようなフォーラムが役に立つことを願っている。

○渥美教授

法社会学的な実態に基づいてどう考えられるか、という質問に対して答えるには、二つの側面がある。

一つは、国家がどういう役割を果たすべきかという基本的な政治哲学の問題、社会哲学の問題である。その点から言うと、国家は、我々の日常生活の中にあまり多く関係するべきではない、という原理的要請が働いてくることを中心に述べた。これを真剣に考えてもらいたい。今までの時代は、確実性を求めてきたと言われる。そしてこれからの時代は、不確実性の時代に入ったという。ところで、確実な社会というのは、何をもって「確実」と考えられたかという、国家が一定の予測を持つことができるような方向へ向かって介入し過ぎたからである。人々が、自由に成長する余地が少なくなるということを意味する。したがって、私は使わない言葉ではあるが、ポストモダンの時代に入るということは、極めて当たり前の人間の生へ向かっての営みを広げる考え方が出てきているのだと捉えている。そういう哲学的、原理的側面からものを考えて、国家だけで物事を解決すべきではない、というのが一つの側面である。

二つめとして、私は実証研究というものをしたことがないので断片的になるが、いくつかの事実を挙げることができる。世界的に犯罪が多く発生したのは、第二次世界大戦後である。それがピークに達したのは、どこの国でも、だいたい1970年代である。その間に社会がどれだけ大きく変わったか、ということに視点を向けてみれば分かるが、人々の社会での役割が変わることによって、犯罪がそれだけ多くなったということは、国家が社会の問題を一つ一つ取り上げるだけの能力を失っているだけでなく、社会の在り方それ自体に犯罪の原因があると考えられる。とすれば、社会の中での国の役割だけでは、問題の解決はできないであろう、という点が第一番目である。第二番目は、収容刑が実施された後の者の再犯率が高いということである。このことは、何を物語っているか。国家が介入し過ぎる度合いが強くなれば、それだけ社会との関係を薄くすることになって、再犯率が高くなるということを示してはいないだろうか。国の関与として、インプリズンメント（imprisonment）、収容刑

を中心とする政策には、かなり大きな欠点があることが示されているわけである。第三番目に、子どもの逸脱行為は一体どこまで把握されているのかと言えば、実は把握されていない面の方が多いわけである。この問題を、すべて法律上の犯罪として処理することで解決できるかということ、恐らくそうではない。では、解決の役割を果たすのは誰であるのか。国家 (state) なのであろうか、という疑問が出てくる。また、企業犯罪というものを考えてみても、多くの事例が発生している。これを国の力だけで捉えることができるのだろうか、という疑問が出てくる。そこで我々が考えているひとつのコンセプトが、ガバナンス・オブ・クライム (governance of crime) という考え方なのである。ガバナンス・オブ・ポリスではない。この観点から見ると、例えば、コーポレート・ガバナンスというものを考えた場合も、コーポレーション (corporation) に関わるステイクホルダー (stakeholder) は大勢いる。エクイティホルダー (equityholder) だけではなく、エンプロイヤー (employee) も、サプライヤー (supplier) もそうである。そのコーポレーションが置かれているコミュニティもステイクホルダーである。それらすべてが加わって、コーポレーションの活動を健全にすることができる。つまり、犯罪に関わるステイクホルダーは大勢いる。そのときに、なぜ、国家だけがこの問題に責任を負わなければならないのか、という疑問が出てくるのである。

このように、法社会学的な検討を加えても、興味ある問題が提示される。またそれと同時に、第一に述べたように、国家の役割を我々の社会からどう考えるかという政治哲学的な発想、あるいは、法というのは一体何なのかという考え方から、国にすべてを任せるべきではない、ステイティズム (statism) の斜陽、という考え方が出て来るのである。

○科警研OB鈴木氏

第一点として、イギリスでは、特にDNA鑑定等の鑑定業務を外部委託しており、これに要する経費がかなりかかっているという話を伺ったことがあるが、本当か。

第二点として、バーチャルリアリティについてである。日本でもコンピュータ犯罪が非常に多くなっており、私も企業に勤めていて、ウィルス等に悩まされている。オランダやアメリカでは、大きなコンピュータ企業から高給で中途採用を行い、特別の研究所で犯罪対策をしているが、イギリスでは、そうした特別な研究所を作っているか。日本の場合、高給で採用するのは公務員法の問題があって難しいようであるが、その点についてはどうか。

○ウィリアムソン博士

イギリスにおいては、犯罪科学の研究機関は、政府の機関であって、^{編注(1)} 民営化、エージェンシー化がされているわけではないし、商業的活動を行うことはできない。しかし、各警察組織で、例えばDNA鑑定等の犯罪捜査において、民間のサービスを利用しているところがある。その場合、確かに御指摘のように費用がかかるので、予算の配分をしておかないといけない。その場合、もっともコストに対する効率が良いサービスを選択しなければならない。DNAは、犯罪捜査の手段としては強力であるので、国内のDNAデータベースがあれば役に立つ。出生時にDNAサンプルを採取しデータベース化するのが良いと考えている。ちなみにアメリカでは、完全に外部委託になっている。私の研究関心はアメリカのことであるが、アメリカでは、110名の死刑囚等を対象にした研究において、DNA鑑定により実は無実であると^{編注(2)} 判明した。こういう誤審が起こるのは、やはり鑑定技術が貧しいからなのであり、私はこの分野に大変関心を持っている。

また、コンピュータ犯罪についてであるが、これは非常に大きな問題になってきている。大きな問題であり過

きて、政府が、一体どのようにすれば様々なリソースを活用できるか、というところまでまだアイデアがまとまっていないのだと思う。次の戦争はサイバー戦争であろうが、そういうことを目論む国は、他の国の情報等を収集していると思われる。それから、犯罪組織も、同様のスキルを磨いていると思われ、大きな脅威である。これからは、パートナーシップの構築が非常に重要であるが、それは、ローカルなものから始まり、グローバルなものへと動いていこう。つまり、グローバルなものになるだろう。コンピュータ犯罪の問題の解決は、一つの国民国家の能力の範囲を超えているので、国際的な協力が必要である。

○リーシュマン教授

私は先ほどマスメディア社会について触れたが、その中にはインターネットもコンピュータも当然入ってくる。将来の問題として考えられるのは、警察組織において、この分野のスキルを持った専門家が不足していくということである。そこで、例えば、携帯電話の技術や犯罪捜査におけるコンピュータの利用技術等の開発をもっと行うことが重要であり、それも直ちに始めなければならないと思う。

FBI捜査当局がインターネットポルノの摘発を行ったところ、ショッキングなことに、利用者の中に英国の警察官が多数含まれていたという事例があった。こういうこともあって、英国の警察も、この問題の重要性を認識しているが、これを解決するには、法学といった一つの学問分野だけではとても無理である。警察は、刑事司法や行動科学の分野だけではなく、科学捜査の分野においても大学と協力し、科学技術に関する学位課程を活用するなどして、サイバー技術等の導入を行っていくことが必要である。

○桐蔭横浜大学河合助教授

日本の特徴として、学者はどうしても問題点ばかり挙げて批判をするが、本日の議論も、どうしてもそういう印象を受けてしまう。先ほど内山先生から、日本では臨床心理の個別対応で終わっているとの御指摘があった。実際そのとおりであるが、それだけでは、日本は全般的にあれもこれも悪いというように聞こえてしまう。しかし、実は、その個別対応を、恐ろしいほど非常に懸命にしっかりやっているということを強調するというフォローが、特に外国の方向けには必要である。臨床心理では、インフォーマルに近いけれども、フォーマルな形で、かなりの協力関係があると聞いている。例えば、学校レベルではないが、大阪府警の依頼で心理学の先生が講演を行うといったことはたくさん行われている。教育論になってしまうが、教室に座って1年間心理学の講義を受けたからといって、これが身につくかはかなり怪しいことは、大学人は皆知っていることである。むしろ1回良い講演を聞いて、心理学も大切であると思い、自分で本を読むなど勉強するのが本筋であろうと思うが、そのような形ではかなり機能していたのではないだろうか。また、現場では、もっと細かく、カウンセラーとのタイアップをやっていると聞いている。そういった状況を、中央でどれくらい把握しているのか興味がある。

それから、個別の対応で、現場の鬼・腕利きがきちんとやってきたというのが日本の良い特徴で、行政的な施策が抜けていても、何とかやってきたわけである。これが、恐らく日本警察の素晴らしい点だったと理解しているが、最近は、むしろこれが徐々にだめになってきてはいないか、と懸念している。大学で講座ができるのは非常に喜ばしい一方で、全体として、良い方向に行っているのか、非常に危惧している。

○内山教授

個別対応について取り上げたのは、日本には、心理学を利用した良い制度があるということを紹介したかったからである。ただ、これが、政府の警察庁の中でどう評価されているかということ、若干評価が低いのではないか、

ということを指摘したかった。

○安田警察庁犯罪被害者対策室長

我が国の警察でも、既に、約170名の臨床心理士の資格を持った人が採用され、現場で活動している。また、犯罪被害者等給付金支給法を改正し、警察本部長、警察署長による被害者援助の努力義務を規定したが、これについて国家公安委員会が1月に定め4月から施行した指針では、心理学的な知見のトレーニングにおける活用、現場の被害者支援におけるカウンセラーの活用などが指示されている。このように、システムとしてビルトインされてきているということは、紹介しておきたい。リーシュマン教授、ウィリアムソン博士には、私も95年に渡英した際に大変お世話になり、お蔭様で日本の被害者支援も大変に進歩した。キャッチアップしただけでなく、むしろある部分では既に超えていると思う。そして、英米や他のヨーロッパ諸国と比較検証し、高め合う時期に来ていると思っている。

私自身は、日本の被害者対策を警察の立場から進めていく中で、警察自身が被害者の問題を十分に考えていくことは当然としても、それ以外に、パブリックセクター、プライベートセクターを含めた他の機関とのネットワーク作りが重要であると考えている。特に、民間の犯罪被害者支援組織団体との積極的な協働、あるいはもっと前に出て、私どもが積極的に設立や運営に協力支援していくというつもりでやっている。この動きの先には、ウィリアムソン博士が指摘した「誰もが犯罪の被害に遭う社会」の中で、警察だけが社会の安全を担うセクターではなく、むしろ、より積極的な意味で、警察だけでは担えない、市民も一つの主体でなければならない、という意識が、社会の安全にもっとも深い関心を持っている被害者の支援団体の方々の活動が展開していくことによって、社会全体の中に芽生えていくのではないかと、また、そういったことが、渥美教授の述べたような共同体意識の崩壊の後に、新しい意味での共同体の構築、公共性に対する覚醒といったものにつながってくるのではないかと、思っている。そうした中で、リストラティブ・ジャスティスといった刑罰的手法だけに依存しない新たな紛争解決の手段の地平がある程度見えて来るのかもしれない。このように、プロアクティブな犯罪の抑止・統制の機能の再生というものが出て来るのではないかと、という期待を込めて、被害者の問題に取り組んでいる。

こういった被害者の問題が、英国の刑事司法制度に与えた影響について、リーシュマン教授、ウィリアムソン博士のコメントをいただければ幸いである。

○リーシュマン教授

非常に大きな影響があると思う。それは二つの面においてである。一つは、再被害化（repeat victimization）に関して、もう一つはリストラティブ・ジャスティスに関してである。

心理学が警察活動にどのような影響を与えるかについては、ケン・ピース（Ken Peace）という心理学者によれば、被害者対策、犯罪予防、犯罪捜査のすべてに関係してくるという。再被害化ということ言えば、英国の非常に重要な数値として、わずか4%の者によって、被害の44%が占められている。^{編注(3)}現場においては、再被害化の問題に関し、心理学者が大きく貢献している。例えば、被害者に対する事情聴取において、どのような影響があるか、ということである。

英国では、施設収容率が、西ヨーロッパの中でも一番高い数字になっている。^{編注(4)}しかし、リストラティブ・ジャスティスという文脈においては、犯罪について、まず最初に犯罪者に過ちを認めてもらい、その後やり直して更生してほしいという考え方がある。これは、日本の状況にも学んだオーストラリアの犯罪学者（ジョン・ブレイスウェイト（John Braithwaite）教授）の議論に大きな影響を受けている。

○ウィリアムソン博士

リストラティブ・ジャスティスは、特に青少年の犯罪者について取り入れられており、彼らの社会への再統合にも大きな役割を果たしている。また、再犯率の低下、被害者の満足という点からも大きな成果を挙げている。通常の裁判により無罪を主張することもできるが、まず最初に罪を認めた上で、その後のリストラティブ・ジャスティスの実践につなげていくこともできる。特に青少年犯罪への対策として、非常に興味深い新しい動きである。

それから、内山教授がお話されたことであるが、私も、犯罪と秩序違反対策への心理学の貢献ということに触れておきたい。心理学は一つの科学であるので、警察官の方にも、科学的な理解が必要である。また、心理学の中にさらにいくつかの細かい分野があるが、それらが、どのような警察業務にプラスになるのかを把握する必要がある。例えば、組織管理の実務 (management practice)、新規採用者の選定などである。さらに、心理学のうち臨床心理学は、特に殺人等の重要犯罪に関して、犯人がどうしてそのような行動をとるのか、という行動分析に非常に役に立つ。そこで、英国警察の捜査部門でも、プロファイリングの知識のある心理学者を活用している。このように英国では、現在、心理学と法学という二つの学問分野に大きな関心が集まっていると思う。

また、先ほどのリストラティブ・ジャスティスの考え方では、自分のしたことについて責任をとるということが大切なのだが、英国では、犯罪者が、自らの犯行を否認したり、虚偽の陳述をしたりすることが問題となっている。そこで、先ほどリーシュマン教授も触れた事情聴取 (interview) の問題につながるわけだが、私が博士号を取得したのもこの分野であった。私は、4,000件の事情聴取の録音テープを調べたが、事情聴取のやり方には非常に問題があった。例えば、証拠の自白に関しても、法廷では受け入れられないようなものもかなりあった。こうした事情聴取のどこに問題があるのか、ということ进行分析するに当たっては、法学者、弁護士、警察部内の教育担当者や実務家、そして心理学者がすべて関わる必要がある。英国では、こうした分析により事情聴取に関する教育プログラムが作成され、5日間でかなり高度なレベルまで学べるようになっている。

それから、ケンブリッジ犯罪学研究所において、デビッド・ファーリントン (David Farrington) 教授が、長年にわたり犯罪学分野の研究を行ったが、その中には、犯罪者になってしまう青少年には、IQが低い者が多い、学校での成績が悪い者が多い、両親との関係が良くない、直情的な性格がある、というような傾向を抽出したものがあつた。英国での現在の関心は、こういう人たちに対して、まだ未成熟な年齢の段階でプロアクティブに対応できれば、犯罪者にならずに済むのではないかと、また、初犯の場合には、適切に対応すれば再犯を行わずに済むのではないかと、ということである。このように、学問的分析は、犯罪の減少、予防に貢献できると考えている。

○千葉大学村山教授

日本で警察学をどのように発展させていくかということが、本日の大きなテーマであつたかと思うが、大学の中で教育プログラムを発展させていくことと、アカデミックな研究を実際に行っていくということは、車の両輪である。したがって、政策学としての警察学を発展させていくためには、やはり、経験的な研究に基づいて、社会科学として発展していくという形にしなければならないと思う。

ところが、日本の現状として、経験的な調査が実際にできる環境があるのかというと、これには非常に難しいものがある。我々法社会学の研究者の間では、警察の実態調査はできない、というある種の共通の理解、信念のようなものが広がっている。私は、それは誤解だと言っているのであるが、一般的にそういう理解があることは非常に大きな問題である。というのは、私が昔実態調査を行ったときにも、^{編注(5)}周囲の先生から、調査はできないからやめたほうが良い、そんなテーマは選ぶのではない、と盛んに言われた。日本の大学のシステムでは、修士課

程の2年間で外国の文献をきちんと勉強し、そのときに既に決めておいたテーマで博士課程に入り、博士課程の3年目で実態調査の仕事をやっていくことになる。だから、修士のときに警察をテーマに選びながら、実際に調査ができないということになると、2年間が無駄になるわけである。ここ20年以上、ドクターを取得するという形で調査が出てこない理由の一つは、研究者の側でそういうリスクをとれないということである。だから、これはどうにかしていかなければならないと思う。今日、このようなフォーラムが設けられたということ自体、状況はもちろん変わってきている。田村所長のような人がいるのは心強い。ただ、警察には、制服部門のみならず、様々な分野がある。そういう分野で、これから政策的な議論を進展させていくためには、やはり現在の条件を変えていかなければならないだろう。

これについて、率直に私が考えているのは、警察の側で変わってもらうということだけではなく、研究者の側も大きく変わらなければならない、ということである。イギリスでは、1970年代から80年代にかけて、どうもその辺のところが大きく変わったのではないかと思う。つまり、60年代、70年代は、経験的な調査があまり一般的には行われておらず、散発的なものしかなかった。それが、80年代以降になると、先ほどの事情聴取の分析のように、様々な形で多くの分野における経験的な調査が行われるようになった。これは、王立委員会によるというだけではなく、研究者の側も恐らく何か変わったのであろう。そういう意味では、我々日本の研究者にも反省すべき点があるのではないかと思うのだが、どういう問題をクリアすれば、改善できるのだろうか。

○荻野コーディネーター

本フォーラムを締めくくるにふさわしい本質的な質問が提示された。講演者の皆さんからコメントをお願いしたい。

○リーシュマン教授

1960年代、英国では、マイケル・バントン（Michael Banton）教授が、参与観察（participant observation）を行い、その後、同様の調査が外国の研究者によっても行われた。村山先生の調査は、日本では非常に珍しい素晴らしい活動であったと思う。

私は、講演で、五つのムードの変化について述べた。これらは、ある程度同時に起こっていたとも言えると思うが、学問と実務の協力（collaboration）が始まったひとつのきっかけは、隠れた（hidden）犯罪の発見ということだと思う。この動きは、全国的にだけではなく、特定の地域、近隣関係においても見られた。

1970年代は、対立（conflict）の時代であった。レフト・リアリストが、国の政策に挑戦したのであるが、そのために、地域の犯罪実態を調査した。彼らは、犯罪の被害者である貧しい人たちに、警察、国家の関心を集めようとしたのである。そのために、学問と実務の間の緊張、対立というものが生じたわけであるが、その対立の調整はもちろん難しく、完璧にできたわけではない。しかし、1970年代、私が警察官であった頃には、心理学者や犯罪学者は、余計な者のように考えられていたのが、今ではチームメイトになっている。両者の関係は随分変わってきたのだと思う。研究者と実務家は、両者のクリエイティブなパートナーシップから得られるものが多い、ということ認識しなければならない。日本において被害者対策が行われるようになったのも、同様の経緯があったからであると思う。

○ウィリアムソン博士

学者というものは、しばしば、「自分の研究が無視される」と言うものであるが、ファーリントン教授も、つ

いこの間まで、「政策立案者（policy maker）から自分の生涯の活動が無視されてきた」というように言っていた。同教授によれば、英国では、1970年代から90年代までの政策は、ふたつのコンセプトに基づいていた。一つは、施設収容（incarceration）である。これによって施設収容率は上昇し続けてきた。二つめは、犯罪の対象となりにくくすること（target hardening）である。しかし、これらの政策によっては、犯罪の減少、再犯防止を行うことはできなかった。

最近、ファーリントン教授の研究が、政策立案者の側からも受け入れられ評価されるようになったが、特に、青少年が犯罪を犯す原因は何か、そういった青少年の家族はどういう状況か、ということに焦点を当てた研究が注目されている。青少年の人格形成は家庭によって行われるわけであるから、その家庭を研究するのは重要である。そういった研究成果によって、効果的な介入もできるだろう。そういう意味で、政府が、研究成果の利用、財政的支援等によってある程度研究にコミットするのは、大変良いことだと思う。しかし、ひとつ注意喚起しなければならないのは、政治家というものは、政治的な状況に応じて、例えば、次の選挙までに結果が欲しいというような非常に短絡的な物の考え方をするということである。そのため、政治の高いレベルにおいて、ゼロ・トランスが好まれたり、犯罪への厳しい対応が採られているわけである。

○渥美教授

中央大学で講座を設けた趣旨は2点ある。

ひとつは、警察の活動がどのように行われているか、という資料を皆が共有できるようにするためにも、どこかの大学が、警察と一緒に資料を入手すると同時に、それに統計的な処理をして一般に提供し、情報を共有するという必要が非常に高いので、そのような仕組みをどこかで作るのが良いと考えた。

それから、日本では、犯罪の問題は全部国の問題だと考えられているが、今日も議論になったように、国がどういう政策を採るかによって、社会に住んでいる人間の安心感や自由度感が変わってくる。それが分かった以上は、犯罪についてどういう政策を採るべきかについて、もっと積極的に皆が関心を持つような場所をどこかに設けた方が良いと考えたからである。

村山先生は大変苦勞されたが、そういった苦勞がないように、どこの大学でも良いので、双方の信頼、相互批判、相互理解に基づいた研究を行っていくべきだと思う。

○大山教授

渥美教授がお話になった情報の共有の仕掛けを作るということは、大変重要な視点であると思う。それに加えて、村山教授も指摘した大きな問題点である、若い人がなぜ警察政策研究に踏み込まないか、ということについて、私の考えを述べたい。

私は、『エネルギー・ガバナンスの行政学』という本をまとめたばかりであるが、その中では、原子力政策に対する実証研究をしている。原子力政策を知るには、多少なりとも関係者の中に入っていないと分からない。対象を知るには、近づかないと分からないのである。しかし、それによって、「あいつは原子力推進論者に成り下がったのだ。」というように言われるのは、実は正直言って嫌であった。

同じように、警察研究のために警察関係者に近づき、「あいつは警察寄りになったのではないか。」という評判が立つことには、非常にリスクがある。他方、実態を知るため、情報を取るためには、やはり、ある程度対象に近づかなければならないというトレードオフが常に存在する。しかし、対象に近づき過ぎると、かえって全体が見えなくなってしまうということも重要である。

私の研究目的、研究を動かしている要因は、良いエネルギー政策、あるいは良い警察政策とは一体何かということ、できるだけ広い視点から考えたいということである。例えば、納税者、生活者の視点から見たときに、良い政策とは何か、良いガバナンスとは何かを研究する。すると、そういうスタンスで色々な人とつきあうと、原子力の関係者、警察の関係者にも、同じ思いをしている人がきつといるのである。研究をしていると、必ずそういうキーパーソンに当たる。ある意味で、それが楽しくてやっているところがあるのだが、そういうことを通じて、少しでも良い方向に変わっていけば良いと思う。

○内山教授

ウィリアムソン博士から紹介があったファーリントンの研究というのは、地域を限定して行った非常に有名な調査である。欧米でよくみられるが、ある特定の地域だけで実施されたパイロットスタディであっても、国際的に非常に高い評価を得ることがよくある。ところが、日本では、地域でやったものはローカルである、ということで、あまり評価が高くない、ということがしばしばあるように感じられる。

しかし、地域を限定すると、その地域に「良き理解者」が存在すれば、独創的な活動がやりやすかったりするので、実験的な研究を色々と試み、うまくいったということを声を大にして言ってみるとというのが、ひとつの取っ掛かりであると思う。

○田村警察政策研究センター所長

本日、様々な専門の人たちが集まって議論できたのは、非常に意味があったと思う。今までは、このような形で議論をする場は、多分あまりなかったもので、その点で、大変意味のあるものであった。村山教授の御指摘については、過去からの負の遺産を相続しながら仕事をしているということかと思うが、実は、この負の遺産は、河合助教授が言われたように、そういうことをしなくても済んでいた時代のせいかもしれない。

ただ、いずれにせよ、現在の状況では、将来の政策評価を考えれば、きちんとした研究をせざるを得ない、ということは、それなりにコンセンサスを得つつあるのではないだろうか、期待を込めて認識している次第である。

- (1) 内務省に、警察科学開発部 (PSDP : Police Scientific Development Branch) が置かれている。
- (2) 読売新聞2003年1月18日報道によれば、全米で過去10年間に死刑・終身刑となった者のうち、123名の誤審が判明したという。
- (3) British Crime Surveyによれば、1992年の数値で、調査対象約1万世帯のうち4.3%が5回以上の被害を受けており、この4.3%の者の被害占有率は43.5%である。
- (4) 1999年の数値で、人口10万人当たりの施設収容人口は、イングランド及びウェールズは125人であり、ドイツの97人、フランスの91人、EU諸国の平均値87人よりも高い数値となっている。なお、アメリカは682人、日本は43人である。数値は、Home Office Statistical Bulletin, International comparisons of criminal justice statistics 1999による。
- (5) 1977年から1978年。本稿田村発言の注(5)参照。

* 英国人講演者の講演原稿において明示されている参考文献リスト

○リーシュマン教授

ACPO (Association of Chief Police Officers) (2000) *Guide to Identifying and Combatting Hate Crime*, London : ACPO.
 Ainsworth, P (2002) *Psychology and Policing*, Cullompton : Willan Publishing.
 Alderson, J (1998) *Principled Policing*, Winchester : Waterside Press.
 Baldwin, R and Kinsey, R (1982) *Police Powers and Politics*, London : Quartet.

- Banton, M (1964) *The Policeman in the Community*, London : Tavistock.
- Bauman, Z (1998) *Globalisation : The Human Consequences*, Cambridge : Polity Press.
- Bayley, D (2002) 'Policing hate : what can be done?,' *Policing and Society*, Vol. 12, No. 2, pp 83 - 91.
- Braithwaite, J (1989) *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge : Cambridge University Press.
- British Journal of Criminology* (2002) Special Issue : Practice, Performance and Prospects for Restorative Justice, Vol. 42, No. 3.
- Brown, J (2000) 'Occupational culture as a factor in the stress experiences of police officers' , in F Leishman, B Loveday and S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (2nd edn) Harlow : Pearson Education.
- Button, M (2002) *Private Policing*, Cullompton : Willan Publishing.
- Criminal Justice Matters* (2001) Special Issue : Crime and the Media, No. 43, Spring.
- Cox, B, Shirley, J and Short, M (1977) *The Fall of Scotland Yard*, Harmondsworth : Penguin.
- Ericson, R, Baranek, P and Chan, J (1991) *Representing Crime : Crime, Law and Justice in the News Media*, Milton Keynes : Open University Press.
- Garland, D (1997) 'Of Crimes and Criminals : The Development of Criminology in Britain' , in M Maguire, R Morgan, and R Reiner, (eds) *The Oxford Handbook of Criminology* (2nd edn), Oxford : Oxford University Press.
- Hall, S, Critcher, C, Jefferson, T, Clarke, L and Roberts, B (1978) *Policing the Crisis*, London : Macmillan.
- Home Office (1991) *Safer Communities : the local delivery of crime prevention through the partnership approach* (The Morgan Report), London : HMSO.
- Home Office (1998) *Reducing Offending : an assessment of the research evidence on ways of dealing with offending behaviour* (Home Office Research Study 187), London : HMSO.
- Hughes, G and Edwards, A (2001) 'Defining Community Safety Expertise' , *Criminal Justice Matters*, No. 45, Autumn, pp 4 - 5.
- Jefferson, T (1990) *The Case against Paramilitary Policing*, Milton Keynes : Open University Press.
- Johnston, L (1992) *The Rebirth of Private Policing*, London : Routledge.
- Kinsey, R, Lea J and Young J (1986) *Losing the Fight against Crime*, Oxford : Blackwell.
- Leishman, F, Cope, S and Starie, P (1996) 'Reinventing and Restructuring : Towards a New 'Policing Order'' , in F Leishman, B Loveday, and S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (1st edn), Harlow : Longman.
- Leishman, F and Wood, T (2000) 'Mood Swings : debates and developments in drugs policing' , in F Leishman, B Loveday and S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (2nd edn), Harlow : Pearson Education.
- Loveday, B (2000) 'New Directions in Accountability' , in F Leishman, B Loveday and S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (2nd edn) Harlow : Pearson Education.
- McManus, J (2001) 'Community Safety Practitioners : training to develop capacity' , *Criminal Justice Matters*, No. 45, Autumn, pp 6 - 7.
- McManus, J (2002) 'Systems not Words? Some organizational response to hate crime' , *Criminal Justice Matters*, No. 48, Summer, pp 44 - 45.
- Macpherson, W (1999) *The Stephen Lawrence Inquiry*, London : HMSO.
- Maguire, M (1998) 'POP, ILP and Partnership' , *Criminal Justice Matters*, No. 32, Summer.
- Maguire, M (2000) 'Policing by Risks and Targets : some dimensions and implications of intelligence-led crime control' , *Policing and Society*, Vol. 9, No. 4, pp 315 - 336.
- Matasso, M and Newburn, T (2002) 'Policing Hate Crime' , *Criminal Justice Matters*, No. 48, Summer, pp 42 - 43.
- Neville, E (2000) 'The Public's Right to Know - the Individual's Right to Privacy' , *Policing and Society*, Vol. 9, No. 4, pp 413 - 428.
- Neyroud, P (1999) 'Danger Signals' , *Policing Today*, Vol. 5, No. 2, pp 10 - 15.
- Neyroud, P and Beckley, A (2001) *Policing, Ethics and Human Rights*, Cullompton: Willan Publishing.
- Operational Policing Review* (1990) Surbiton, Surrey : Joint Consultative Committee of the Police Staff Associations.
- Patten, C (1999) *A New Beginning : Policing Northern Ireland*. The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland, London : HMSO.
- Pease, K (1998) *Repeat Victimisation : Taking Stock* (Crime Prevention and Detection Series, Paper 90), London : Home Office Police Research Group.
- Punch, M (1979) 'The Secret Social Service' , in S Holdaway (ed) *The British Police*, London : Edward Arnold.
- Radzinowicz, L (1966) *Ideology and Crime*, London : Heinemann.
- Reiner, R (1989) 'The Politics of Police Research' , in M Weatheritt (ed) *Police Research : Some Future Prospects*, Aldershot : Avebury.
- Reiner, R (1992) 'Police Research in the United Kingdom : A Critical Review' , in N Morris and M Tonry (eds) *Modern Policing*, Chicago : Chicago University Press.
- Reiner, R (2000) *The Politics of the Police* (3rd edn), Oxford : Oxford University Press.

- Royal Commission on Criminal Justice (1993) *Report*, London : HMSO Cm. 2263. (The Runciman Commission).
- Royal Commission on Criminal Procedure (1981) *Report*, London : HMSO Cmnd 8092 (The Phillips Commission).
- Royal Commission on the Police (1962) *Final Report*, London : HMSO Cmnd 1728 (The Willink Commission).
- Savage, S (1998) 'The Shape of the Future' , *Criminal Justice Matters*, No. 32, Summer, pp 4 - 6.
- Savage, S and Leishman, F (1996) 'Managing the Police : A Force for Change?' in D Farnham and S Horton (eds) *Managing the New Public Services* (2nd edn), London : Macmillan.
- Scarman, Lord (1981) *The Scarman Report : The Brixton Disorders*, London : HMSO Cmnd 8427.
- Walker, N (2000) 'Transnational Contexts' , in F Leishman, B Loveday, S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (2nd edn) Harlow : Pearson Education.
- Walklate, S (2000) 'Equal Opportunities and the Future of Policing' , in F Leishman, B Loveday and S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (2nd edn) Harlow : Pearson Education.
- Waters, I (2000) 'Quality and Performance Monitoring' , in F Leishman, B Loveday and S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (2nd edn) Harlow : Pearson Education.
- Williamson, T (2000) 'Policing : the changing criminal justice context - twenty-five years of missed opportunities' , in F Leishman, B Loveday and S Savage (eds) *Core Issues in Policing* (2nd edn) Harlow : Pearson Education.
- Wright, A (2002) *Policing. An Introduction to Concepts and Practice*, Cullompton : Willan Publishing.

○ ウィリアムソン博士

- Bauman, Z. (2001) 'Wars of the Globalization Era' , *European Journal of Social theory*, 4/1: 11-28.
- Blunkett, D. (2001) *Policing A New Century : A Blueprint For Reform*. Cm 5236. London. Home Office
- Bottomley, A.K. and Coleman, C.A. (1981) *Understanding Crime Rates*. Gower. Farnborough
- Bowling, B (1999) *The Rise and Fall of New York Murder Zero Tolerance or Crack's Decline?* *Brit.J. criminol.* Vol. 39 No. 4 Autumn 1999
- Burrows, J.M, Tarling, R., Mackie, A., and Taylor, G. (2000) *Review of Police Forces' Crime Recording Practices*. Home Office Research Study No 204. Home Office London
- Douglas, M. (1992) *Risk and Cultural Theory*. London : Routledge.
- Emsley, C. (1994) *The History of Crime and Crime Control Institutions, c1770 -c.1945* in *The Oxford Handbook of Criminology*, In Maguire, M, Morgan, R. and Reiner, R (eds) Oxford. Clarendon Press
- Everson, S. and Pease, K. (2001) *Crime against the same person and place : detection opportunity and offender targeting*. In R.V. Clarke, G. Farrell and K. Pease (eds) *Repeat Victimisation. Crime Prevention Studies*, Vol 12. New York : Criminal Justice Press.
- Finch, A.J. (1999) 'The Japanese police's claim to efficiency : a critical view. *Modern Asian Studies*, Vol 33, No 2, 483-511.
- Finch, A.J. (2001) 'Homicide in contemporary Japan' , *British Journal of Criminology*, Vol 41, 219-235.
- Garland, D. (2001a) *The Culture of Control, crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford : Clarendon.
- Giddens, A. (1990), *The consequences of Modernity*, Cambridge : Polity.
- Giddens (1991) *Modernity and Self Identity : self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge : Polity.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (1996) *A review of crime recording practices*. Home Office. London.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2000) *On the Record. Thematic Inspection on Police Crime Recording. The Police National Computer and Phoenix Intelligence System Data Quality*. Home Office. London.
- Innes, M. (1999) 'An Iron Fist in an Iron Glove?' *The Zero Tolerance Policing Debate*. *The Howard Journal*. Vol. 38. No. 4. Nov. 99. pp 397-410
- Jones, T., MacLean, B., and Young, J. (1986), *The Islington Crime Survey : Victimization and Policing in Inner City London*, Aldershot : Gower
- Kershaw, C., Chivite-Mathews, N. Thomas, R., and Aust, R. (2001) *The British Crime Survey, first results, England and Wales*. Home Office Statistical Bulletin 18/01. London. Home Office.
- Kershaw, Chris, Budd, Tracey, Kinshott, Graham, Mattinson, Joanna, Mayhew, Pat and Myhill, Andy (2000) *The 2000 British Crime Survey England and Wales*. Home Office National Statistical Bulletin 18/00. Home Office London
- Loader, I. And Sparks, R. (2002) 'Contemporary Landscapes of Crime, Order, and Control. Governance, Risk and Globalization. In M. Maguire, R. Morgan and R. Reiner (eds) *The Oxford Handbook of Criminology*. (3rd. edition) Oxford : Oxford University Press.
- Maguire, M. (2002) 'Crime Statistics. The 'Data Explosion' and its Implications. In Maguire, M., Morgan, R. and Reiner, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology* (3rd. edition). Oxford : Oxford University Press
- Mawby, Rob.C. (2002) *Policing Images. Policing, Communication and Legitimacy*. Cullompton, Devon : Willan Publishing.
- Povey, D and Prime, J. (1999). *Recorded Crime Statistics : England and Wales. April 1998 to March 1999*. Home Office Statistical

Bulletin 18/99. Home Office London.

Rawlings, P (2002) *Policing. A Short History*. Cullompton, Devon, U.K. Willan Publishing

Reiner, R. (1991) *Chief Constables : Bobbies, or Bureaucrats?*. Oxford : Oxford University Press.

Reiner, R. (1992) *The Politics of Police*, Hemel Hempstead : Wheatsheaf.

Rhodes, R. (1997) 'Globalization : Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity' in M. Featherstone, S. Lash, and R. Robertson (eds.), *Global Modernities* London : Sage.

Scarman, Lord (1981) *The Scarman Report : The Brixton Disorders*, London : HMSO Cmnd 8427.

Simon, J. (1997) 'Governing Through Crime' in L. Friedman and G. Fisher (eds), *The Crime Connundrum : Issues in Criminal Justice*. Boulder, Co. : Westview Press.

Williamson, T.M. (2002) *Crime Data : Uses, Misuses and Implications*. In *Handbook of Psychology and Law* D.C. Carson and R. Bull (eds) Chichester : Wiley

Wright, A. (2002) *Policing. An Introduction to Concepts and Practice*. Cullompton Devon, U.K. Willan Publishing.

Young, J. (1988b) . 'The Risk of Crime and Fear of Crime : a Realist Critique of Survey-based Assumptions' , in M. Maguire and J. Pointing (eds.), *Victims of Crime : A New Deal?* Milton Keynes : Open University Press.

Young, J. (1999) *The Exclusive Society ; Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London : Sage.

第3章

その他の論説等

昭和21年の警察制度審議会答申について

～国と地方自治体との関係を中心として

田村 正博
(警察政策研究センター所長)

	はじめに
	1 警察制度審議会と答申の全体
目	2 審議会前の状況
	3 審議会に対する内務省の説明
次	4 審議会における論議と結果
	5 答申後の推移
	おわりに

はじめに

現行警察制度の意義を考察するに当たっては、それまでの過程を研究することが必要である。戦後の警察制度改革は、直接的には、昭和22年のいわゆるマッカーサー書簡を受けた旧警察法の制定（施行は23年）によって行われ、さらに昭和29年の現行警察法の制定によって大きく変更されて現在に至っている。

本稿で紹介する警察制度審議会答申は、マッカーサー書簡前における日本政府側の警察制度改革検討の一つの結果である。直接的に旧警察法につながるものではないが、答申の過程で論じられた問題関心が、旧警察法とどのように異なっているか、また現行警察法と対比した場合にどうか、ということを明らかにすることは、警察制度の歴史的な経緯の理解と、現行制度の位置付けを知る上で、有意義なものと考えられる。

警察制度審議会答申の内容は多岐にわたるが、以下では、主として、国と地方自治体の間における警察事務の分配（警察の地方分権）に関する部分を紹介する。なお、文中の引用において、旧かなづかい及び旧字体は現在のものに改めている。

1 警察制度審議会と答申の全体

1 審議会の構成

警察制度審議会は、憲法と地方制度の改正に伴って、警察制度の改正について内務大臣の諮問に応じて調査審議するために、閣議決定⁽¹⁾によって臨時に設置されたものである。委員は50人以内で、国会議員（衆議院議員及び貴族院議員）と関係省等の官吏及び学識経験者で構成されることが閣議決定で定められ、衆議院議員については自由党、進歩党、社会党、協同民主党及び国民党の各党から選ばれ、官吏関係では内務省の次官、警保局長、司法省刑事局長、大審院次長検事、東京都長官、警視総監らが任命された。そのほか、学界（田中二郎東大教授）、地方団体関係（神奈川県議会議長、大阪市長ら）、弁護士、女性代表などからも委員が選ばれている。

委員長は自由党の大久保留次郎、第1部会の主査は同じく自由党の山本正一、第2部会の主査は進歩党の青木泰助と、いずれも衆議院議員が選ばれている（文中敬称略。以下同じ）。

2 諮問事項と審議経過

内務大臣からの諮問事項は、以下の4点であった。

- 第1 憲法及び地方制度の改正に伴い実施すべき警察制度改革の根本方針を如何に定むべきか、その要綱を示されたい。
- 第2 警察の実際運営において改善すべき要点は何か。及びその改善の方法は如何にすべきか、その要綱を示されたい。
- 第3 警察官の採用資格、待遇及び教養等は如何に改善したらよいか、その要綱を示されたい。
- 第4 消防制度を改善し、その機能を強化するには如何なる方策をとるべきか、その要綱を示されたい。

審議会は、11月9日に第1回総会を開催、同日に諮問を受け、同日と11月13日に全般的な意見交換を行うとともに、諮問事項第1と第2は第1部会、諮問事項第3及び第4は第2部会が審議することとした。部会では、11月13日、14日及び18日に審議を行い、さらに12月6日及び23日には両部の連合会で審議をし、12月23日に総会を開催して答申を決定している。⁽³⁾

なお、このほかに、昭和22年2月22日に、諮問第5として、「改正憲法施行に伴う警察制度の経過的措置は如何にすべきかその要綱を示されたい。」とする追加諮問が行われ、同日に答申が行われている。

3 答申の概要

答申の全文は、後記（【資料1】参照）のとおりであるが、以下ではその概要を述べる。

諮問事項第1は、この審議会答申の中心的事項である。諮問に際して、内務省から検討を求める事項として、警察事務の範囲の限定、警察事務の地方分権と国家に留保する範囲及び方法が挙げられ、さらに移譲する自治体の範囲、中央との関係、首都である東京における警察の扱い、中央人民政府の警察責任機関、警察部長の選任方法（知事が選任する場合に中央の認可、詮衡に係らせるかどうかの可否）及び非常の場合の応援の問題が提示された。審議の焦点は、警察事務の委譲先である地方自治体の範囲と、移譲する場合の国の関与をめぐってであった。答申の主な内容は、以下のとおりである。

- ① 警察行政も地方分権をすべきであるが、改革は漸をおって行うこととし、警察機能の保持昂揚、警察官の志気の増進及び全国の警察活動の一体性を保持するように留意する。
- ② 現在の警察事務を徹底的に整理し、警察は犯罪の予防検挙、生命・財産の保護と公共の安全秩序維持等の本来の任務に専念させる。
- ③ 警察事務は原則として自治体である道府県及び都市に委譲し、一部を国家に留保する。都市に対する移管は漸進的に行うこととし、とりあえず大都市にとどめる。
- ④ 国家警察に留保する事務として、概ね以下の事項を法律で定める。
 - i 警察活動の調整、連絡（共助、基幹的な教養・鑑識・通信施設の維持、警察情報の収集）
 - ii 警衛・重要警備、国際犯罪等の重要犯罪の取締り、その他重要な国家治安に関する事項については、国家警察が自治体警察の協力によって執行する。
 - iii 密航取締り、重要特異犯罪の取締り及び警備などについては、自治体警察が主体となって行うが、必要によって国家警察が応援して執行する。
- ⑤ 国家の警察機関として、中央及び地方に警察庁を設ける。
- ⑥ 首都である東京には、国家警察である警視庁を置く。
- ⑦ 国家は自治体の警察の執行について法律に定めた必要最小限度の監督権限を持つ。
- ⑧ 自治体の警察部長は自治体で任免するが、警察活動の一体性と中立性を保障するため、中央に詮衡委員会を設け、その委員会の詮衡を経ることを要することとする。

このうち、③～⑧が本稿の主題であり、後述する。②については、本稿の主な検討対象ではないが、戦後の警察制度改革の重要な立脚点であるので、以下、若干の解説を加えておきたい。

警察事務の範囲については、戦後における内務省の警察改革の検討の過程で、非本来的なものを他の機関に移譲する方針がとられてきた。⁽⁴⁾ 審議会においても、内務省側から、従来の警察行政の問題点として、警察の職務が余りにも多岐にわたり、国民生活のあらゆる方面に警察が関係してきたことを挙げ、警察が本来の任務で能率を上げるようにしたいとの説明が行われ、地方自治体関係者を含めて、委員から賛意が表されている。占領軍当局側の主張⁽⁵⁾に⁽⁶⁾応ずるといよりも、限られた警察力を本来の任務に集中すべきとする考えがその背景の一つにある。⁽⁶⁾ また、英米における警察、ことに民主的な警察の一つのモデルとしての英国の警察についての知見も、警察の事務の範囲の在り方の論議に反映していると思われる。⁽⁷⁾ 旧警察法では、審議会答申等を受けて、「警察は、国民の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の捜査、被疑者の逮捕及び公安の維持に当ることを以てその責務とする。」と規定し、現行法もほぼ同様の規定を置いている。なお、審議会の答申と警察法の規定のいずれもが国民の生命等の保護を警察の責務（ないし任務）としていることは、公共の安全と秩序の維持だけを警察として観念するといった旧来の警察の誤った運用を改める面で積極的な意味を持つものでもあった。^{(8), (9)}

諮問事項第2は警察運営の民主化についてである。諮問に際し、民主的監督方法としての警察委員会等の設置の可否と国民と警察の関係改善方策等についての意見を求めるものであるとの説明がされた。答申は、以下の内容であった。

- ① 中央及び地方の警察庁に民主的に選任された警察委員会を置き警察運営の円滑化を図る。
- ② 一般国民の協力を得るために、警察活動の実態を公開し、警察に対する希望や忠告に対して誠実な処理をする。
- ③ 人権保護のため、警察官の保護検束や逮捕権等の限界を明確にし、法制化する。
- ④ 警察を科学化し効率を高めるため施設、装備人員の充実を図る。

このうち、①については、政治的中立と民主的管理の関係で後述する。②以下については、本稿の中ではこれ以上ふれないが、警察に対する国民の協力を得るために、警察活動の実態の公開と警察に対する希望忠告に対する誠実な処理が挙げられていることは、平成12年の警察刷新会議の論議にも通じるものがあって興味深い。^{(10), (11)}

諮問事項第3は、警察官の教養、待遇の問題であり、以下の内容の答申が行われた。

- ① 警察官の職務執行を公正にするため、適正な身分保障制度を確立し、中央及び地方に身分保障委員会を設けて民主的に選任された委員を参加させる。
- ② 優秀な人材確保のため、待遇改善と社会的地位の向上、国民の警察への理解と関心を深めさせる措置を講じる。
- ③ 警察官の勤務と職責の特殊性に適合する特別の給与制度を確立するよう待遇を根本的に検討して改善する。
- ④ 勤務、待遇等についての警察官の意思を表明する機関を設ける。
- ⑤ 教養の制度、施設を整備し、教養を徹底する。
- ⑥ 必要な数の婦人警察官を置く。
- ⑦ 警察官の士気昂揚を図る。

このうち、①については、政治的中立と民主的管理の関係で後述する。②以下については、本稿ではこれ以上ふれないが、優秀な人材確保のために、給与面での待遇を抜本的に改善することと並んで、警察官の社会的地位の向上、国民の警察への理解と関心を深めさせる措置を講じることが挙げられていること、また労働組合に代わるべき意思表明の機関を設けることが挙げられていることは、今日的な観点で見ても興味深い。⁽¹²⁾

諮問事項の第4については、消防と警察の分離に関して第2部会で多くの論議がなされたが、消防を警察と分離して市町村に担当させることとしつつ、官設消防は都道府県又は大都市に移譲することなどが答申の内容となった。なお、この答申の中で、警防団を解散し新たに設置させる消防団について、水火警防を本務とし、臨時必要がある場合には、警察署長の要請に応じて、防犯、交通整理、警備等について警察を援助することとしている。

諮問事項の第5については、改正憲法施行後の当面の措置として、警察事務を道府県知事に委任するが、指揮監督と幹部の任免は中央政府が処理すること、警視庁は現状維持とすることとしている。

2 審議会前の状況

1 内務省における検討と連合国軍総司令部による調査

戦前期においては、国の地方機関としての警視庁及び府県が警察事務を担当していたが、都道府県が地方自治体となる（その長が公選となる）ことが決まったことを受け、抜本的な変更が求められた。内務省では、主要諸国の警察組織について調査を行うとともに、地方自治体に警察事務の少なくとも一部を移譲することを基本として検討を進めた。

他方、占領軍当局においても、本国の警察幹部を招いて日本の警察を調査させ、その報告を公表した。⁽¹³⁾ヴァレンタイン調査団が都市部、オランダ調査団が非都市部を対象に調査し、報告をまとめたが、警察組織構成については、都市（人口5万人以上の市を想定）については警察事務を市の責任において行うこと、その他の地域については（少なくとも当面は）国家地方警察が担当すべきものとしている。ヴァレンタイン報告では、警察に対する直接管理権を市長の管理下に移すことについて、「犯罪は地方的であり、地方的に処理すべきものである。警察部は人民により選挙せられ、人民に対して責任を負う地方公務員の監督および管轄下にあるべきものである。」ことを強調している。他方、オランダ報告では、その他の地域（郡部及び小規模な市）について国家地方警察が担当することを基本として具体的な組織構成を述べている。

内務省は、昭和21年7月に警察制度改革試案を公表した。⁽¹⁵⁾その内容は、警察が担当してきた事務の一部を他の機関に移譲するとともに、道府県警察部を公選の知事の指揮に服するものとする（警察部長の任命にも知事の意向を反映させる）ことを基本とするものであった。国は、内務大臣が警察事務の統括、地方警察に対する監督、人事、給与、職制、教養、財政補助、相互応援等について法律に基づいて管理統制を行うこととするほか、首都警察である警視庁は内務大臣の直接の監督に属させることとしている。他方で、市に消防、衛生、風俗警察事務の一部を担当させ、関係法令の執行及び取締りに当たらせることとし、その事務のために一般警察とは別の都市制服警察隊を設置し得ることとした。このほか、警視庁及び道府県警察部に警察委員会（仮称）を置いて、警察事務に参加し、住民の監査要求があった場合に監査を行うこととし、警察署に参加（仮称）を置き、警察署長に対し意見を具申し、その諮問に応ずるようすることとした。

2 内務省における各国警察組織の調査

内務省は、主要国における警察組織の調査を行い、以下のような内容の資料としてとりまとめた（ただし、基とした資料は第二次世界大戦前のものであり、当時進行中であったドイツにおける制度改革等を盛り込んだものではない）。

イギリスについては、内務省の直轄機関であるロンドン警視庁と自治体の機関である市警察及びカウンティ警察で構成されること、国（内務大臣）は地方警察に関し、警察の管理的事項（給与、被服、勤務制度等）に関する規則の制定、国庫補助金の支給（監査結果に連動させて支給される）、地方警察の行う警察部長の任命・地方

警察規則の制定等に関して認可を行うこと、警視庁が皇室の警衛・特別高等警察・重大犯罪捜査に関して特別の職務権限を有すること、市警察は市警務委員会、カウンティ警察は常設連合委員会（議員及び治安裁判所判事で構成される。）⁽¹⁷⁾によって管理されていることなどを明らかにしている。⁽¹⁸⁾なお、市警察に関しては、小規模なものは、カウンティ警察に併合する方向にあることを紹介している。

アメリカについては、極めて雑多であるとしつつ、独立した都市警察が中心であること、市警察の管理は市長の下の警務委員会、警務委員、警察長等の種々の機関によって行われていること、州警察は公道の警邏等を行うものであること、連邦にはFBIのほか多数の機関があることなどを明らかにしている。犯罪鑑識、犯罪統計、教育訓練の面で、連邦の役割が増加していることが付言されている。

フランスについては、パリなどの主要都市では内務省直轄の国家警察（警視庁）が置かれていること、その他の市町村では市町村長が国の機関としての立場で国の機関である知事の監督を受けて警察事務を行う（大統領の任命による地方警察部長が市町村長の警察権を代表行使すること、これらのほかに憲兵組織（ジャンダルムリ）があり公共の安寧秩序の維持・法律の執行の保障等に関して内務大臣の下で活動することなどを明らかにしている。⁽¹⁹⁾なお、市町村の警察は、自治体の警察権の主体でもあり、その立場で、公道の安全のための取締り、衛生、公の風俗に関する法令の監視などを行うことを付言している。

ドイツについては、警察制度は各邦（ラント）が定めるものであるとしつつ、1932年のプロイセンを例にして、ベルリンその他の多くの都市では国家警察が設置され、県知事（ベルリンの場合は警視総監）の指揮を受けて権限を行使すること、その他の市町村においては市町村長への機関委任事務となっている（国の機関（県知事及び郡長）が指揮監督をする。ただし、市町村の警察職員はすべて自治体職員であり、警察部長以下の任命は自治事務として市町村長が行い、郡長が認可をする。）ことなどを明らかにしている。なお、以前にはフランスの例にならって憲兵組織（ジャンダルムリ）があり、村落部を担当していたが、第一次世界大戦後に郡長に属する郡武装警察に改められたことを付言している。

同書では、このほかに、イタリアについて、憲兵警察（カラビニエリ）と都市警備隊といういずれも国家機関が中心で、自治体警察としての都市警察が交通取締りなど限られた任務に当たっていることを述べている。

3 審議会に対する内務省の説明

内務省委員（谷川警保局長）から諮問事項の説明が行われた。まず、警察事務に関する国と地方自治体との関係の基本的なものとして、警察行政全体について過度の集権を排除することが原則であるとし、「地方自治行政の発達と国政の統一との調和を考え、その最も妥当な調整点を見出す」ことが必要であるとして、「日本民主化と警察機能の保持との調和的發展を図り得る最も適切な大綱」を示すように求めている。そして、地方自治体に警察行政を担当させる（警察事務を原則として地方公共団体に委譲する）ことを前提に、以下の検討課題が提示されている。

- ① 国が留保する方法として、国家警察（直接執行事務を行うもの）を設けるか、それとも監督権のみを留保すればよいか
- ② 警察行政を担当するものを、府県とするか、5大都市にも及ぼすか、全市町村までにするか
- ③ 地方自治体と中央との関係をどうすべきか、地方警察相互の連絡調整をどうするか、中央が監督権をもつべきものとする場合にその程度はどうか
- ④ 首都である東京の警察（警視庁）について、従来どおりの国家の指揮する警察機関とするか、自治体である

東京都に合併するか（世界の主要国では首都警察は国家が直轄していることを付言）

- ⑤ 中央行政府の警察行政責任機関についてどのようにするか
- ⑥ 警察行政の責任者である警察部長の選任について、公選の是非、知事が選任する場合に中央の認可又は詮衡にかからせることの可否
- ⑦ 非常の場合、従来は軍隊の出動、警防団の応援等の方法があったが、将来どうするか⁽²⁰⁾

また、内務省は、外国制度の調査結果、米国の報告書の内容等を踏まえ、警察制度改革の参考案として、4つの案を提示した（全文は別添）。

- 1 説は、国家警察を維持するものである。民主化と地元の利害関係との調整のために警察委員会を設置し、その構成について委員を地元から選任するなどの方法で民主的監督の手段を確保することとしている。
- 2 説は、人口5万人以上の都市が警察を持ち、その他は自治体である道府県が警察行政を行う（警視庁のみは国家警察とする）こととしつつ、別に国家警察を置くとするものである。国家警察は、主要地に要員を常駐させるだけでなく、一部の者は機動的に全国にわたって活動し、特殊事項の処理、特殊犯罪、広域にわたる犯罪の取締り等に当たらせる。国家警察は、地方警察の相互連絡調整に重点を置き、特殊な事項で事の性質上地方警察の協力により国家警察が直接行うべき事項（外国人犯人引渡し、外国との犯罪通報、国際犯罪、国家に対する犯罪、水上警察等）と、地方警察が主体となって行うが必要により国家警察が応援して執行する事項（密航取締り、広域にわたる犯罪、公務員の犯罪、移動警察、進駐軍警備、騒擾取締り、主要公道の警ら、特殊重大なる経済違反、特殊の金融犯罪、特殊の職業的犯罪、麻薬に関する犯罪等）を職務とする。中央の地方警察に対する権限として、一定事項の報告命令、共助・応援の規則の制定及び共助命令、制服・装備・給与等の基準、監察を法律で定める。
- 3 説は、市警察を認めず、自治体である道府県が警察行政を行うこととする（他の点は2説と同じ）とするものである（5大都市をどうするかは別途の検討課題としている。）。
- 4 説は、道府県と国の機関である警視庁が警察行政を行うことは3説と同じであるが、執行事務を行う国の警察機関を別に設けることはしないで、警視庁に一定の事項についての全国的な権限（外国人犯人の引渡し、国際犯罪、国家に対する犯罪等について、地方警察の協力によって全国的に行う権限）を与えることとするものである。中央の権限として、2説のほか、地方法令の監督なども規定することとしている。また、警察部長の任命について、中央の認可を要するものとするか、詮衡委員会を中央に設ける（候補者名簿を作って、地方からの申請があった場合にその中から推薦するか、又は選任基準として経歴等の標準を定めた上で地方から申請があった者についてその適否を審査する）のいずれかの方法によることが考えられる（そうでない場合には、地方警察が重要な法令の執行をしないときなどに懲戒制度が必要）としている。また、国庫負担制度についても考えてみる必要があると付言している。

なお、内務省側は、2説についてはヴァレンタイン報告及びオランダ報告を取り入れて作成したものであること、4説についてはイギリスのロンドン警視庁の例を参考としたものであることを、説明の際に付言している。

4 審議会における論議と結果

1 地方自治体への警察行政の委譲の是非

地方自治体への委譲（委任）を行うことを基本として審議を行うように内務省側が求めたのに対し、一部の委員からは、警察事務を全面的に委譲をした場合に内閣の国会に対する責任が果たせるのか、あるいは、地方事務

にすると警察に地元有力者の影響が及ぶという悪弊が生じるのではないかと、といった問題点が指摘された。⁽²¹⁾

地方自治体に警察事務を委譲することに、最も明確に反対し、全面的な国家警察とすべきことを強く主張したのは、警視総監である鈴木委員である。地方自治体への警察権の委譲が警察力を弱め、治安上の空白を生むことを理由として、部会の席上で反対論を述べただけでなく、警視庁としての詳細な意見書を提出した。⁽²²⁾ 意見書では、まず、警察制度改革の特殊性として一度治安が失われると回復が極めて困難であること、日本の特殊事情として軍隊が存在していないこと、アメリカなどと違い面積も狭小であり府県単位での自足性はないことなどを指摘している。そして、自治体警察とした場合には、相互の協調連絡をどうするのかという問題、警備力が分散する、地域の有力者の働きかけによって警察が一部の者の利益に仕えるものとなりやすい（地方の民衆が政治的意識と訓練が貧困である限り避け難い）といった問題があることを指摘している。さらに、自治体警察と国家警察との並立案については、「この場合権限をどう分割するかは、極めて困難であり、一応それを可能とするも、現実には両者の間に積極的競合が起こって不便である。両者の連絡、協調、応援ないし指導監督も国家の立場と自治体の立場が一応理論的に対立する契機を含むものである以上困難である。」とし、費用の面でも国民の負担はそれだけ大きくなること、民衆の側からすれば二種類の警察官が併存することは大きな困惑と不便をもたらすと述べている。

これらの反対意見に対して、原則として地方自治体に委譲することを主張し、他の論点を含めて、第1部会における論議をリードしたのは、内務省出身の土屋委員（元群馬県知事）である。⁽²³⁾ 土屋委員は、中央政府、地方自治体のいずれもが民主主義的であるならば地方自治体に警察権を移すかどうかは便宜の問題であるとしつつ、今日の情勢が地方自治権の拡張をする際であるから、生命身体の保護、治安維持に支障がない制度を考えて、地方自治体に委譲するのがとるべき措置であるという一般論を述べる。そして、府県に移すのであれば、知事としての自らの経験に照らせばそれほど大きな変化はない（警察事務に関して、内務省から具体的な指図を一々受けていたわけではなく、大体知事の責任において行ってきていたので、府県が地方公共団体となってもそれほどの変わりはない）とし、鈴木委員の発言に対しても、必要最小限度の留保をすれば警察力が弱くなるわけではないと述べている。⁽²⁴⁾

他の委員からは、中央集権的警察への批判を理由に地方自治体を原則とすべきとする意見、本来からすれば運営を民主化すれば足りるはずであるが今日の情勢では中央集権的なものが危険視されるのでやむを得ず地方自治体に委譲すべきだとする意見、警察の範囲を純化して国家が行うべきであるが現在の情勢からは何らかの範囲で地方に移譲せざるを得ないとする意見、委譲される自治体の立場から委譲に賛成する意見などが表明された。

地方自治体への警察事務の委譲は、既定路線であり、警視庁の提案が具体的な検討の対象とされることはなかった。

2 警察事務を行う自治体の範囲

土屋委員は、前記のとおり、府県に委譲することは差し支えないとし、東京を除く5大都市については特別市制⁽²⁵⁾を認めるのであれば基本的に警察も大都市に移すべきである（特別市制が認められないのなら警察だけをもたせる必要はない）との意見を述べている（ただし、残存部分の警察をどうするか、大都市と周辺とに関しては付随警察を考える必要はないか、といった問題点を指摘してはいるが、その具体的な取扱い方法については述べていない）。他方で、今の日本の自治の状況からは中小都市・町村に移すことはまだ早すぎると述べている。また、中井委員（大阪市長）も、府県と大都市に警察事務を移譲する土屋意見に全面賛成である旨を述べ、京阪神では犯罪者が一体であり、国が近畿警察庁を作り、統制連絡を行うべきと提案している。

山本主査がこれを受けて、府県に移譲し、特別市制の場合は移譲することを考慮することとし、中小都市以下

は時期尚早で行わないとすることで意見の集約を行っている。これに対しては、地方委譲そのものに反対する意見はあったが、中小都市以下に対しても警察事務を委譲すべきとの主張は、審議会ではまったくなかった。

しかしながら、最終的な答申では、

- 四 本来の警察事務は原則として自治体である道府県及び都市に委せ、一部を国家に留保すること。但し治安の現況と警察職務の特殊性に考えて、都市に対する移管は漸進的に之を行うこととし、とりあえず大都市にとどめること。
- 五 道府県警察と大都市警察とは対等とすること。

とされた。委員からの質問に対して、主査から、大都市には直ちに行うが、中小都市には漸を遂げてそこまで参りたいとするものであるとの説明がされている。

中小都市まで将来的にはあるが警察事務を移譲するとの部分は、第1部会としての審議を終了する前に主査が総括的にまとめた見解⁽²⁶⁾と大きく異なっており、占領軍当局の市警察を絶対視する考え方を受けた調整の結果であると思われる⁽²⁷⁾。

3 国に留保する警察事務

(1) 国の執行組織の設置

1（地方自治体への警察行政の委譲の是非）及び2（警察事務を行う自治体の範囲）の論議に関連して、原則として地方自治体（府県）に移譲することとしつつ、必要となる限られた事項を国家に留保することが、内務省側及び土屋委員らから述べられ、山本主査においてもその方向で総括された。

内務省側は、参考案3を基本とし、国家治安の保持上必要な限度では国家が直接の執行組織をもつこと、重要な治安事象のうち、国際的な犯罪など限られたもの（国際犯罪、国家に対する犯罪など）に関しては国家警察が地方警察の協力を得て行うこと、広域的あるいは重要な事案（広域にわたる犯罪、特殊の犯罪、麻薬犯罪など）については地方警察が主体となって行うが国家警察が場合によっては応援することを基本的な考えとして説明している。その過程で、国の機関を地方に置いて連絡等に当たらせるとともに、予備的な警察力を駐屯させることも考えていることを明らかにしている。

これに対し、弁護士委員（山口委員、戸倉委員）からは、犯罪捜査とその他の事務とを分離して、犯罪捜査は司法警察として国がもつべきであるとする見解がくりかえし主張された。また、他の法曹関係者の中からは、国家警察を主力とし、地方的に処理しても差し支えない地方的事務、軽微な事務だけを委譲すべきとの意見もあった。このような意見は、戦前期における司法警察行政警察分離論や犯罪捜査を司法作用の一部と位置付ける考え方をくりかえして述べたものにすぎず、戦後の憲法秩序の変換を踏まえたものではなかったこともあり、また、土屋委員、藤沼委員（元警視総監）をはじめとする内務省関係者から犯罪捜査と他の事務（ことに犯罪予防）を区分して別の機関に行わせることは不可能であること、犯罪捜査を除くならば地方自治体への警察事務の委譲として無意味なものとなることが指摘されたこともあって、他の委員からの賛同もなく、答申に影響を与えるものとはならなかった。

意味のある論点は、国の警察機関に特定の犯罪等に関する執行事務を行わせることとした場合に、国家警察の担当するものと自治体警察が担当するものが実際に区分可能なか、二重の組織となるのではないかであった。この点について、全部委譲するか全部国が行うのであればいいが、事案によって区分するのは実質的に分けることができない（軽微な事案、主要な事案というのでは区分できない）、積極的な権限争議だけでなく消極的な権限争議が起きるとする指摘が、弁護士委員らを含む複数の委員から提起された。特に、この点を明確に述べたのは、警視総監である鈴木委員である。鈴木委員は、「犯罪の種類によって、例えば国家警察に残すものと地方

警察に移譲するものとを分けるということは、言うべくして行われなぬことだと私は思っておる。というのは犯罪というものは、ご承知の通り犯罪の効果という時には、これは移譲した犯罪残された犯罪という区別はつかない。それを予防から捜査に入り、検挙してみても、初めてそれがどういう犯罪であったかということがはっきりする。犯罪の芽生えがある、あるいは萌芽がある場合、或いは犯罪が企てられたというような場合に、それが国家に残された警察の分野であるか、或いは地方に委譲された警察の分野であるかということを見分けかねるのが犯罪の本質である。」と述べている⁽²⁸⁾。区分が不可能（又は困難である）ことを踏まえた意見としては、鈴木委員のように国家警察中心とすべきことを述べるもののほか、これとは逆に地方自治体の警察が全面的に主体となり、それだけではできないこと、具体的には鑑識科学の面などを国が行うのにとどめるべきである（警備の問題、国際犯罪の問題は占領軍当局のいる間は不要であり、その他のものは自治体の警察が処理すべきである）といったものもあった。また、後述する東京都の警察機関の在り方の論議の過程で、国の地方警察庁に執行事務を与えることが自治体警察との間の摩擦を生じるとの指摘もあった。

これに対して、土屋委員からは、国の警察組織が直接に行うものは非常に限られた事務であるので、権限争いが起きることにはならないし、二重に警察官を置くまでもない（東京、京阪神、北九州などにある程度の国家警察官を置けばよい）ことであるとの主張が行われている。同委員は、「特殊な犯罪、重要な犯罪についても国家的であるから国の警察が主体となって行うべきである」とする意見に対して、かりにそうすれば権限争いが起きることを指摘している。内務省側も、重要な犯罪の場合にも国家警察が行うこととすれば、国家警察を全国の末端まで置くこととなってしまおうと述べ、国が直接に行う範囲が限定されていることを、二重組織及び権限争いという問題を生じさせないことの理由付けとしている。

ただし、これらの主張は、国家警察組織の具体的な姿を前提にして行われたといえるか疑問がある。国家警察が自ら行う範囲について当初の参考案よりも拡大すべきとする意見が強く、小人数では実際の事件には対応できないという問題が避けられない。一応の方向性が出た後に行われた第1部会・第2部会連合会で、土屋委員は、国家警察の地方の出先機関について、平素は捜査活動を行うものではなく、非常急迫な場合、数府県にわたるものである場合（地方自治体を中心だが協議をする）、特定の犯罪（外国人に関する問題等）の場合及び知事から応援を求められた場合に限って活動を行うものであることを述べているが、二番目及び三番目の事態が極めて希とはいえないのではないかと思われる。また、内務省は、連合会の場で、国家警察組織に関し、1万5,000人規模のFBI的なものをイメージしていることを述べているが、それだけの規模の国家警察を前提とした場合に、二重の警察官配置となるのではないか、権限区分の不明確さの問題が解決可能かという問題について、審議会でこれ以上の説明はされていない。

国家警察の執行組織に関して、他の委員からは、非常警備の場合に地方だけでは力が足りない、警備警察のために一貫した警察力が必要である、現在（占領下）での在り方だけでなく独立して国際犯罪などに対応するのにも備える必要がある、重要都市の治安の維持は国家の責任で果たすべき、治安の維持が国の重要な任務であり単に監督だけでは国会に対して責任を果たせない、国で最終的に対応する組織をもつ必要があるといった発言があった。そのほか、国家警察組織が連絡調整に当たるべきことに関して、情報収集の必要性が指摘された。

これらを踏まえ、内務省側の基本的な方針を維持しつつ、国家警察が直接に行うもの、地方警察が主体となるが国家警察が支援を行うものについては、より弾力的な表現をすることで、審議会としての意見集約が行われた。

答申では、

六 国家に留保する警察事務としては概ね左の事項を法律で定めること。

- (一) 警察活動の調整、連絡に関する事項
 - 1. 各警察機関相互の共助、応援、連絡に関する事項
 - 2. 基幹的な教養、鑑識、通信施設の維持管理に関する事項
 - 3. 警察情報のかい集に関する事項
- (二) 自治体の警察の協力に依って国家の警察が執行する事項
 - 1. 警衛、重要な警備に関する事項
 - 2. 国際犯罪、国家に対する犯罪、特殊の金融犯罪、麻薬に関する犯罪及び重要な中央統制法令違反等重要犯罪の取締りに関する事項
 - 3. その他重要な国家治安に関する事項
- (三) 自治体の警察が主体となつて行つたが依って国家の警察が応援して執行する事項
 - 1. 密航取締り、移動警察、主要公道の警邏等に関する事項
 - 2. 重要特異犯罪の取締り及び警備に関する事項

とされた。この内容は、当初の内務省側の説明や参考案よりも、国の機関の行う範囲を拡大するものであったといえる。

(2) 自治体警察への国の関与

国が自ら執行する以外に、地方自治体の警察にどのような範囲で関与をするのか、が次に問題となる。内務省側は、戦前にはなかった国の出先機関を地方に置いて、予備警察力とするほか、府県警察の連絡、相互援助の促進に当たらせることを説明している。国による地方自治体警察への指揮監督権については、土屋委員は、「今度地方団体に委譲になりますと、国で経営しております当時よりもっと強力な監督が必要であると思います。ほかの行政につきましてはそういうことは寧ろ時代錯誤で、内務大臣の監督権は削って行くのが筋合いだと思ひますが、治安の維持に当る警察につきましては例外的に内務大臣の監督権は強化する必要がある」との意見を述べている。⁽³¹⁾

このほか、重要なものは自治体に委任し国が監督しながら執行させる（最も重要なものは国が直接執行することとし、それ程重要でないものは地方自治体に委譲するとの意見、個人の基本的な人権の尊重、生命等の保障で国が責任をもっている以上それを果たせるようにすることが憲法上求められるとする意見など、国の関与を当然視する意見が多く述べられた。警察事務を地方に委譲した以上は、指揮監督をするのは地方自治の精神に反しないかとの問題点も弁護士委員からあったが、自治権といつても別の国を作るものではないといった意見があり、国の関与をめぐって大きな論議とはならなかった。

このほか、自治体警察の幹部（警察部長）については、主査から参考案（詮衡委員会を中央に設けること）に関して意見を求めたのに対し、土屋委員から政党の弊害が及ぶことを防止する観点から中央の委員会などの措置が必要であるとの発言があった（政治的中立に関して後述する。）。

これらを受けて、答申では、前記（答申六）のとおり各警察機関相互の共助、応援連絡に関する事項などが国家に留保されたほか、

- 八 国家の警察と自治体の警察とは、国家の施設の共用、人事、予算等で相互に密接な連絡を保つこと。
国家は自治体の警察の警察執行について法律に定めた必要最小限度の監督権限を持つこと。
- 一〇 自治体の警察部長は自治体で任免すべきものであるが、警察活動の一体性と中立性を保障するためその任免は

中央に詮衡委員会を設け委員会の詮衡を経ることを要することとする。

となった。

(3) 東京における警察（警視庁）の扱い

東京では、東京都と並ぶ国の機関としての警視庁が置かれてきた。内務省は、各国とも、首都については国家警察が担当していることを述べ、警視庁を国家警察として残すことを要望した。土屋委員も、首都である東京の治安については、国民全体の代表である中央政府が当然見るべきであると主張した。

これに対して、明確な反対を述べ、東京都内の地域的な行政は都に移すべきことを主張したのは、安井委員（東京都長官）である。安井委員は、東京都内においても地域的な警察行政は存在すること、国家的事務が他の府県よりも多いのであれば国家警察機関を強化すれば足りること、警察行政も他の行政（助長行政）と関係するものがあり分離は非能率であること、国家警察とすべき理由とされてきた政治的な関係は歴史的なものである（今日的には重要性が乏しい）こと、警察行政の大半は日常の国民生活に関わるものであって自治体に委ねるべきであることを主張した。この意見に賛成するものとして、中村委員（社会党）は例外なしに委譲するべきで東京都長官が都内の治安の責任を負うべきとし、松本委員（貴族院）は国家警察の地方警察庁に必要な執行権をもたせることを前提にした上で自治体警察としての都警察を設けるべきとした。他にも、佐竹委員（社会党）などから、東京だけを特別にすることへの異論が示された。

しかし、これらの委員以外は、首都の特殊性、国家としての治安維持の責任を踏まえ、都民が選挙した者が首都の警察権をもつのでは国としての問題があるなどとして、警視庁を国家警察とする案を支持した。このため、主査において、都への警察移管は将来課題とし、国の機関としての警視庁を存置することで総括された。

答申では、

九 首都の特殊性に考えて東京都の警察執行機関として中央警察庁直轄の警視庁を置くこと

となった。

なお、前記のとおり、国の執行的組織を別に設けることとしていたことから、警視庁は、イギリスのロンドン警視庁のように一定の事項について全国的な管轄権をもつものとは想定されなかった。

(4) 国の警察組織の構成等

国の中央警察組織に関しては、内務省を今後どうするのか、裁判所と検察との関係の変更を踏まえての治安省構想など、不確定な要素が多く、具体的な論議の集約はなされていない。⁽³³⁾ 地方組織に関しては、(3)で述べたとおり国の執行組織を設けるとした中で、地域的なものを置くことが前提となっていた。戦前期の警察組織は、内務省の下に地域ブロック的な機関はなく、⁽³⁴⁾ 地域的組織の設置は大きな意義がある。

答申では、

七 国家の警察機関として中央に中央警察庁（仮称）及び全国を数地区に分けて各地区に地方警察庁（仮称）を置くこと

とされた。

このほか、諮問事項第1の答申の最後に、

一一 前各号の事項の法制化に当たっては左の事項を法律で定めること

1. 警察官の制服、装備、給与についての統一的基準を定めること。
2. 自治体の警察費に対する国庫補助等、財政的措置を講ずること。
3. 自治体の警察官は犯罪の検挙等の場合必要あるときは所属地域以外でも職務執行ができるようにすること。

が盛り込まれた。このうち、国庫補助等の問題に関しては、土屋委員から、イギリスにおいて、監察の結果が補助金交付に反映していることを紹介する発言があった。

その他の発言として、坂西委員（女性代表の坂西しほ委員）から、米国の警察に関して、米国では州の横の関係は微弱で苦勞していること、FBIも連邦と州との連絡のためのものだが取扱いの犯罪に限られていること、市町村も自分の境界線を越えて隣に行けないので犯人に逃げられるという悩みがあり、犯罪の検挙が悪いこと（殺人で30%）を指摘し、「関係方面に私の知っている人でこの問題に関心をもっている人が自分達と同じような警察に関する限りはアメリカに倣⁽³⁵⁾ってもらっては困るじゃないか、むしろ日本は日本独特の立場でこの問題は解決して欲しい」と述べた旨を紹介している。

4 政治的中立と民主的管理

(i) 任命と身分保障

審議会では、戦前期の弊害を踏まえ、警察への政治家ないし地元有力者の介入を防ぐ措置を講ずるべきとする意見が多くの委員から述べられた。その背景には、大正から昭和初期にかけての政党政治の時代において、選挙違反取締りが政府与党の有利になるように行われ、逆に政府が交代した場合には政党の主導によって知事、警察部長さらには警察署長以下の人事が行われた^{(36), (37)}という認識が広くもたれており、政党政治が再開される当時において、再び同様のことがあってはならないという危惧感があった。また、内務省側からの説明において、地方分権を行うとともに、警察委員会や警察署参与を置く構想が述べられたことから、警察への政治家並びに地元有力者の影響が一層強まる危険が指摘された。

警察部長をはじめとする警察幹部の任命に関しては、諮問事項第1の審議の中で、「詮衡委員会を中央に設けて、地方の申し出によってそれを委員会が審議決定する」ことが内務省の参考案に示されていることを受けて、土屋委員から、地方自治体に警察事務を委譲する場合に政党が警察に入ることが一番注意しなければならない問題である、アメリカなどでも政党のために警察が毒された例は多くその防止に力を注いでいる、警察幹部、特に警察部長についてはその府県で力をもった者が勝手に選任するのを防止する必要があるので中央に民主的な詮衡委員会を設けてその詮衡にかけるべきである、という意見が述べられた⁽³⁸⁾。他の委員から、任期中は懲戒その他の訴追でなければ罷免できないとする規定を置くべきとの意見が述べられた⁽³⁹⁾。これを受けて、中央に民主的に組織された詮衡委員会を設け、地方から中央に詮衡の申請があった場合には委員会の決定に基づいて任命すること、一定期間は理由なく罷免できないこととしてまとめられた（答申の文言については前記3(2)のとおり）。

また、一般警察官については、警察官の処遇について審議していた第2部会で、身分保障制度に関連して、委員の中から、政党が戦前期に警察を悪用したことを踏まえ、執行務の公正を期すために、民と官との合同の詮衡委員会、評議委員会のようなものを作って、甚だしい綱紀の乱れや職務上の大失態の場合にはその委員会にかけて懲戒等を行うとすべきとの意見が出された⁽⁴⁰⁾。この意見に対しては、国会議員の委員からも、政治的な理由で警察官に不利益が人事が行われてはならない、選挙の公正のために身分保障が必要である、政治家も警察を使って利益を図ってはならないといった意見が述べられた^{(41), (42)}ほか、その他の委員を含めて、政党の権力浸透を恐れるので委員会のような機関で公正な判断を求めるのに賛成とする意見が、委員会の構成を適正なものとする（多数党ではなく管内の公平な官民経験者であるべき、政党に関係のない者が推薦されるようにすべき）ことを含めて、多

く述べられた。このほか、警察官の政治活動を認める範囲についても論議された。この結果、諮問事項第3の答申として、

- 一 警察官の職務の執行を公正にするため、適正な身分保障の制度を確立すると共に、警察官は直接又は間接に政治団体に関係することを得ないものとする。身分保障の適正を期するため中央及び地方に身分保障委員会を設け民主的に選任された委員を参加せしめること。

が盛り込まれた。

(2) 警察委員会及び警察参与

諮問事項第2警察運営の民主化についての検討課題として、警察委員会等を置くことが挙げられた。内務省から、警察行政の民主的監督方法として、中央及び地方に警察委員会あるいは警察参与を置くことの可否、もし置くのであればその権限、組織と、委員、参与の選任方法をどうするかについて意見を聴くものであるとの説明が行われた。これに対しては、当初の総会の時点で、いい案ではあるが運営には万全の注意が必要であるとする意見が述べられ、内務省自体も警察署参与については選び方に周到な注意がなければ地域のボスが参与になり、かえって警察がうまくいかなくなる（民衆の怨嗟や疑惑を受ける危険がある）と認識していることを述べている。

第1部会では、警察委員会又は警察署の参与に関する具体的な論議はまったくされなかったが、以下の答申案が作られ、連合部会に示された。

諮問事項第二

答申一 中央警察庁及び地方警察庁に民主的に選任された警察委員会（仮称）を設けて、警察運営の円滑化をはかること。

答申案に対して、地方自治体の警察には警察委員会を置かないのかとする質問があったが、主査から、地方自治体では議会の中に警察委員会があり、屋上屋となるので、この答申にいう警察委員会は必要ないとの考えが明らかにされている。また、主査は、民主的選任の方法は未確定であり警察法を作る際に考えてもらうこと、（警察署の）参与は不要になると考えていることを述べている。

土屋委員から、警察委員会は連絡、意思疎通の範囲でなければならず、警察の運営を決定するものとしてはならない、警察の性格から組織の長が全責任を負えるものでなければならぬのであって、アメリカでも組織の中枢を委員会とする制度は失敗しているとの意見が述べられた⁽⁴³⁾。これに対して、山本主査から、警察委員会の機能は二（諮問事項第2の答申二「警察の任務を執行するについて一般国民の協力をうるため、警察活動の実態を公開し、又警察に対する希望や忠告に対して誠実な処理をすること」）に示しているとおり、警察の任務執行の円滑化にあるのであって、国民の協力を得るために警察の実態を国民に理解してもらうこと及び国民からの警察に対する希望や忠告というものを伝達、斡旋し、希望、忠告が警察任務の執行に具体的に現れるように促進していく存在であるとの説明が行われた。藤沼委員からは、警察外の人から警察権の濫用を要求される場合が多く、公私混同を当然視するような人がいるのでそういった人物が名目を得て警察に関わるのは問題であるという懸念を示しつつ、国民との間の意思疎通が円滑に行われるべきであり、活動の実態を伝え、希望、忠告に対して警察が忠実に聞くべきことが行われていなかったことが警察が非難を蒙った一つの理由であるとの意見が述べられた。

この警察委員会構想は、内務省が審議会前に警察制度改革試案で取り上げられたものであるが、国家警察の存続が非民主的であるとの批判を避けるために、イギリスのカウンティにおける警察委員会（地方議員を中心とし、

治安判事がそれに加わる常設委員会)を参考にしつつ、考案されたものではないかと思われる(委員会は、後記のとおり、地元議員に学識経験者を加えて構成される)。警察の民主的な統制につながるものを設けるが、警察の管理機関としての委員会制度に対するアメリカでの否定的評価⁽⁴⁴⁾を踏まえて、補助的な役割を果たさせようとしたものといえる。

5 答申後の推移

1 内務省による警察法案の作成

審議会の答申を受けた内務省警保局は、翌昭和22年1月に警察法案をまとめた⁽⁴⁵⁾。国の警察組織として、中央に警察総局、地方に8地方警察局を置くほか、首都の警察行政を行うものとして警視庁を置く。警察総局及び地方警察局は、各警察行政相互の共助・応援・連絡、教養・鑑識及び通信施設の維持管理を行うほか、国家的な事項について地方公共団体の警察行政の協力を得て自ら執行し、重要特異な犯罪の取締り等について地方公共団体の要請により又は応援して執行するものとしていた⁽⁴⁶⁾。なお、国家警察(警視庁を除く)の規模については、警察官3万人とすることが想定されており、審議会における説明よりも、相当大きなものとする方針であった。

他方、自治体警察として、人口10万人以上の市が内務大臣の認可を得て警察事務を行い、道府県がその他の地域を管轄することとした⁽⁴⁷⁾。ただし、附則において、警察事務を行うことができる市は、当分の間は、5大都市に限ることが規定されていた。地方公共団体の長は、法律の定めるところにより、内務大臣(又は警察総局長)の指揮監督を受けて警察事務を管理し、警察部長の任免を行うこととしていた。なお、その後作成された二次案⁽⁴⁸⁾では、警察事務を行う市の範囲について「別に法律で定める」としたほか、警察総局等の事務及び自治体警察に対する指揮監督を行う事項について、具体的に規定している^{(49)、(50)}。

警察の政治的中立確保及び警察行政への民意の反映に関しては、まず、国の警察機関である警察総局、各地方警察局及び警視庁に警察委員会を置き、「警察運営の円滑化をはかることを目的として日常運営の改善施策の討議監査を行う」こととされた(自治体警察には、審議会での説明のとおり、置かれていない)。警察委員会の委員は、警察総局の場合は国会議員15人と学識経験者5人で、地方警察局の場合は管轄区域内の道府県議会の議員各2人、市町村の代表者(議員と同数)及び学識経験者5人で、警視庁の場合は国会議員7人、都議会議員7人及び学識経験者5人で構成するものとされた(議員である委員は、国会又は都道府県議会から推薦された者が選任される)。

また、警察部長は、自治体の首長が任命するが、一定の経験資格を有するものの中から、中央高等考試委員会の考試を経て任命することを要するものとされた⁽⁵¹⁾。

警察官の身分保障に関しては、刑事事件について起訴された場合及び官制等の改正によって過員が生じた場合に休職となるときを除き、警察官分限委員会(警視以上の警察官の場合は高等分限委員会)の審査によらなければならないものとされた。分限委員会は上級の警察官によって構成される(高等分限委員会は警察総局長官等のほか、裁判官も含まれる)こととした。これにより、地方公共団体の首長などの政治公務員によって、一方的に罷免され、あるいは懲戒されることを防止したものである。なお、警察官の採用と昇進(上位の階級への任用)は、同様に、警察官考試委員会(警視以上の警察官の場合は高等考試委員会)の考試を経ることとされた。

2 連合国軍総司令部による警察制度の決定

日本政府は、昭和22年2月に「日本国憲法施行に伴う警察制度改革に関する件」を閣議決定し、総司令部に認可を求めた⁽⁵²⁾。この中では、「原則として警察行政はこれを地方公共団体に担当せしめる」としつつ、「国家的利

害関係ある事項及び国家的規模を有する事項の執行を所管し、地方公共団体の警察活動の総合連絡調整をはかることを目的とする」国家警察を創設すること、国家警察の規模は警察官3万人とし警察官の総数を9万4,000人から12万5,000人に増やすこととしていた。また、政治的中立に関しては、閣議決定の中で、「警察官の身分を安定し、その行政に政派的影響を与えないようにする」こと、国家警察の長について「その身分を安定せしめて、内閣と運命を共にせず、その活動に政党派的な利害をもたらさないような措置を講ずる」こととしていた。

しかし、日本政府が認可を求めたのに対する総司令部側からの回答はなかった。回答が行われなかったのは、総司令部内で漸進的な改革を主張する公安課と直ちに全面的に改革をすることを主張する民生局とが対立していたことによるものと思われる。

昭和22年9月、いわゆるマッカーサー書簡として、総司令部の方針が示された。その内容は、市及び町に独立した自治体警察を置き、民間人からなる委員会が管理すること、それら以外の地域における治安維持及び非常事態に対処するため国家地方警察を設置すること、国家地方警察と自治体警察との間には非常事態の場合を除き指揮命令関係を認めないことなど、地方分権を極端なまでに徹底するものであり、また、アメリカの警察関係者には時代遅れであるとの認識が広まっていた公安委員会制度の導入を求めたものであった。このほか、書簡に付されていた警察改組案において、警察官の総数を12万5,000人とするなどが示された。なお、人口5,000人以上の自治体に独立の警察を設置することは、ドイツの米国占領地域（バイエルン、ヘッセンなど）では既に1946年2月の時点で行われており、米国の基本的な占領方針の現れであるといえる。^{54, 55}

これを受けて、昭和22年12月に、市及び人口5,000人以上の市街的町村に自治体警察を置き、市町村公安委員会が管理することなどを内容とした警察法（旧警察法）が制定され、翌年3月から施行された。旧警察法は、総司令部側の一方的な指示によって定められたものであり、警察制度審議会における様々な検討の結果は、国と地方の関係に関しては、まったく取り入れられなかった。日本側の要望どおりの3万人の警察官の増員が行われ、直接警察事務を執行する国の機関が誕生したが、主として農村部を担当する警察であって、国家的な警察事象に対処するものではなかったのである。⁵⁶

なお、政治的中立と民主的管理に関しては、公安委員会制度が導入されたことと公務員制度による身分保障が整備されたことから、審議会答申にあったような懲戒委員会あるいは考査委員会制度については、その後の制度化の対象とされることはなかった。

3 現行警察法の制定

旧警察法は、日本における実状をまったく無視して作成されたものであり、多くの問題点が存在していた。また、国家に農村部以外における一切の警察組織を認めないとする制度は、占領下におけるドイツの場合を除いて、世界的に例のないものであり、警察制度としての合理性を無視した占領政策の直接的な反映である（警察事務には、地域的な性格があるだけでなく、国家的な性格があるのであって、国家が都市部での警察活動に何ら関与できない（権限をまったくもたない）とする制度が不合理であることは明らかである）。フランス、ドイツ等の大陸諸国はもとより、イギリスやアメリカでも、執行権限をもつ国家警察組織が存在している。

したがって、占領終了後に警察法の改正が検討されたのは、当然のことであった。ドイツにおいても、占領期の警察制度は極めて短期間のうちに、改正されている。⁵⁷

昭和29年に制定、施行された現行警察法は、市町村警察と国家地方警察とをともに廃止して、都道府県警察に一元化するとともに、国が都道府県警察に対して、その長の任免権限、一定の事項についての指揮監督権限等を有することとしたものである。他方で、公安委員会制度については、警察庁及び都道府県警察の管理機関として存続させ、国家公安委員会の委員長を国務大臣をもって充てることのみを改めている。⁵⁸

国と地方の関係の面では、都道府県を警察事務の担い手としたことは、審議会答申（より正確には審議会での論議の結果）に対応するものといえる（現行警察法は、大都市の警察も認めないとする一方で、より徹底したものとなっている。）。市町村という基礎的自治体から、より広域的なものに警察の担い手を変更することは、犯罪などの警察事象の広域性に対応したものであり、世界的な傾向に一致するものである。⁽⁵⁹⁾ 他方、審議会答申やアメリカにあるような国の執行組織を設けることにはならなかった。警察事象が国家的、地方的という区分をすることが困難であること、組織をより効率的にする必要があることが、全ての事務を都道府県に委譲し、国が監督等の関わりをもつことの理由とされている。⁽⁶⁰⁾ この考え方は、審議会において、鈴木委員（警視総監）が国家警察に一元化すべきことの理由として述べたものと共通性がある。現行警察法は、審議会答申と比較して、国の直接の執行組織を認めないこととする一方で、自治体警察である都道府県警察の長の任免権を国の機関である国家公安委員会が有するとしているのが特徴である。首都警察についても、イギリスのように国家警察化することなく、基本的には他と同様の自治体警察とした上で、その長（警視総監）の任免に内閣総理大臣の承認を要することとしたのにとどまっている。このほか、国庫補助制度については、国家的な性格の事務に要する経費の国庫支弁と、一般的な行政費への国の補助金制度とが設けられ、審議会答申が目指した方向がある程度は実現された。

警察の政治的中立に関しては、旧警察法で導入された公安委員会制度が堅持された。審議会では、委員会は警察任務の執行の円滑化のための意思疎通を図る機関であるべきであり、警察の管理をさせることには問題が多いとの指摘があり、旧警察法による制度の運営を始める時点での危惧もあったが、⁽⁶¹⁾ アメリカで生じていた弊害のうち、複数政党的な委員会による問題や、過剰介入による問題は、日本では起きることはなかった。他方、責任制との関係は強く問題視され、国のレベルでは、国家公安委員会を廃止して国務大臣である警察庁長官に権限と責任を集中させ、政治的中立の面では助言監視機関である国家公安監理会を置くことで対処するという法案が昭和28年に国会に提出された。28年法案に対しては、政治的中立の確保の面で問題があるとする批判が強く、結局、現行法では、国家公安委員会委員長を国務大臣とする改正が行われたにとどまった。⁽⁶²⁾

6 おわりに

警察制度をめぐっては、戦後の短い期間内に大きな変革がくりかえし行われたが、昭和29年の警察法によって作られた制度は、変えられることなく今日に至っている。本稿の問題関心についていえば、執行事務を都道府県に一元化しつつ国が人事及び指揮監督権限をもつとする都道府県警察制度は、基本的に非政治家で構成される公安委員会制度（国家公安委員会委員長のみは国務大臣）とともに、近年の地方分権、中央省庁再編といった行政組織全体に関わる大改正が行われた中であって、^{(63)、(64)} 何ら特別の変更は加えられていない。

他方、国際的な傾向を見ると、先進各国とも警察事務の一層の広域化国際化の中で、地域的な警察から国家警察の関与を強化するものへの移行の流れが顕著である。市警察を中心とする国は、アメリカを除けばほとんどなくなっている。今日では、実質的に国家警察に一元化し、⁽⁶⁵⁾ あるいは、国家警察の機能を強化する（自治体警察への国の関与の強化を含む）ようになってきている。⁽⁶⁶⁾ 連邦制国家においても、各州の警察のほか、国際的な事案をはじめとする犯罪の捜査を行う連邦の警察機関の役割が一層重要なものとなってきている。⁽⁶⁷⁾

日本の警察制度が、長期的に安定的に推移していることは、制度として優れていることと並んで運用が適切に行われてきたことを示すものであるといえる。もとより、あらゆる制度に絶対はないのであって、様々な形での異論が提起されることは当然のことである。ことに、最近では、犯罪の国際化の中で、国の実働警察組織を設置すべきではないかとする意見も目立ってきている。^{(68)、(69)} ⁽⁷⁰⁾

本稿は、現行制度に至る最初の過程を振り返ったものであるが、今後の警察組織の在り方の論議に際して、何らかの参考となれば幸いである。

- (1) 警察制度審議会設置に関する件（昭和21年10月11日閣議決定）
- (2) 特別の事項を審議するために必要があるときは、臨時委員を置くことができるものとされ、関係官庁の局長らのほか、地方制度調査会（昭和21年10月から同年12月まで地方自治制度についての審議を行っていた機関。この答申に基づいて、地方自治法が作られている。）の委員が臨時委員とされている。
- (3) 審議の詳細、諮問事項及び答申は、「警察制度審議会議事速記録」内務省警保局企画課昭和22年発行（警察大学校所蔵）によった。以下、「審議会速記録」として引用する。
- (4) 昭和20年11月に警保局長が総司令部防諜部長を訪問して今後の警察の運営方針を説明した中でも「経済労務ソノ他本来ノ警察行政以外ノ分野」の警察の関与は今後は行わないとしている（自治大学校編「戦後自治史Ⅸ（警察および消防制度の改革）」（自治大学校、昭和42年）21頁）。
- (5) ヴァレンタイン報告で日本の警察が本来の警察事務以外のものとなっていることが指摘されている。なお、米国の警察についても、事務が広すぎるとする批判は以前から存在していた（例えば、渡邊宗太郎・杉村敏正『新警察法と米國警察制度』（有斐閣、昭和23年）77頁）。
- (6) その背景の一つには、警察官の増員を認めないとする占領軍当局の方針の下で、実質的な警察力の増強を図る狙いがあったものと思われる。内務省系統以外の警察的組織の増強が図られたことも同様である（審議会速記録31頁参照）。
- (7) 例えば、高橋雄射『英国警察制度論』（松華堂、昭和10年）、同『警察論叢』（大学書房、昭和2年）267頁以下がある。なお、アメリカの警察については、土屋正三訳『北米合衆国警察行政論』（原著はE.D.Grafer「American Police Administration」1921 MacMillan Co N.Y.）が警察協会から大正14年に出版されている。
- (8) 高橋雄射「過去の警察への反省(1)(2)」（警察研究18巻3、4号）は、新時代に即応した本当に警察らしい警察を建設するためには、過去の警察の実体についての深い反省が必要であるとし、その反省点の一つとして、「警察の意義の不明確」を挙げ、警察が国家ないし社会公共のためのもので個人の生命財産の保護が付随的な仕事のように思われてきたことを指摘している（その他の反省点として、制度の偏重、幹部の過度の異動、過度の中央集権、実務の軽視、民衆の無関心を挙げている）。また、同「警察の民主化に就て」（「警察の民主化」新警察社、昭和22年）では、歴史的に言えば、警察の第一の任務が国民の生命身体財産の保護、第二の任務が治安の維持、第三の任務が犯罪捜査であると述べている。
- (9) 警察法の規定において個人（旧警察法は「国民」）の生命、身体及び財産の保護が明記されたにもかかわらず、旧来の「学問上の警察」の観念の影響によって、公共の安全と秩序の維持の一部にすぎないとする解釈が警察実務家を含めて主張された（例えば、穴戸基男・渋谷亮・小谷宏三・宮脇勲介『新版警察官権限法注解（上）』（立花書房、昭和52年）139頁）。しかしながら、個人の生命等の保護が独立かつ第一の責務であると解すべきことは、規定の上からも、この審議会答申を含めた制定過程からも当然である（警察庁長官官房編『警察法解説（新版）』（東京法令出版、平成7年）31頁、拙著『警察行政法解説（四訂版）』（東京法令出版、平成13年）24頁参照。なお、藤田宙靖「21世紀の社会の安全と警察活動」警察政策4巻1号（良書普及会、平成14年）は、個人の保護が独立の任務であるとし、及び実定法を離れた「警察消極目的の原則」などがあるわけではないとする筆者らの考え方について、「私自身もまたかねてより、その理論的正しさを正面から認めたいと考えてきている」と述べつつ、同時に、第三者を含めた関係者間での適正な利益配分を考えなければならないこと、従前の「警察公共の原則」ないし「民事不介入」といった言葉の背景にあった理念を再評価し、新たな限界論を考えるべきこと（個人との関係、他の行政機関との関係において「補完性の原則」ないし「副次性の原則」というべき限界があること）を指摘している。）。
- (10) 内務省側は、この諮問の趣旨について、「将来、警察は国民のために国民とともに職務を行うということでなければならぬと思いますが、国民と警察の関係を改善いたしますために、あるいは国民が積極的に警察に協力するように致すには、どういふふうと考えたら宜しいか。」と説明している。
- (11) 内務省が審議会の前にもとめた警察制度改革試案では、運営の改善の一つとして、民衆の不平不満、訴えに対して責任を持って処置する態勢を確立し、民意に聞き民意に答える警察の実をあげること、警察官に番号又は記章を付したシールドを佩用させ各個人の責任を明らかにすることなどを挙げている。
- (12) 内務省側は、諮問事項の説明に際して、「警察官が労働組合に加入結成を認められないのは英米共に同じであります。英国では警察官協議会なるものを法律で規定してありまして、これにより警察官の意見発表の機会を与えておりますが、これは大いに参考になる考え方だと存じます」と述べている。なお、答申後に内務省が作成した法案でも、「警察職員協議会」を設置することとしていたが、マッカーサー書簡以後に作成された案では、そのような制度は含まれていない。
- (13) 戦前期においては、警察事務は地方自治体である市町村には委ねられておらず、全て警視庁及び府県で行われていた。明治20年代初頭の地方自治制度発足時においては、当時のドイツ（プロイセン）を参考に、国から市町村長に警察事務を機関委任する（国が直轄機関を置いた場合を除く）制度の導入が検討され、明治21年に制定された市制及び町村制では、それぞれ別に法律で定めるところにより、市町村長が地方警察事務を行うことが規定されたが、最終的には警察事務の委任は行われなかった（地方警察事務を委任する立法は行われず、市制及び町村制の当該規定も明治44年に制定された新法で削られた。）。地方警察事務をめぐる当時の状況について、拙稿「派出所・駐在所制度の創設過程（下）」警察学論集47巻6号参照。

- (14) ヴァレンタイン報告及びオランダ報告については、内務省警保局『警察制度に関する司令部側調査報告』（昭和22年6月、国立国会図書館蔵）。その概要については、国家地方警察本部総務部企画課編「警察制度改革の経過 資料編上」（警察協会発行、昭和25年、国立国会図書館蔵。以下「資料編上」として引用する。）90頁以下。ヴァレンタイン報告（21年6月9日連合国軍総司令部渉外局発表）は、ニューヨーク市の警察の方法に基礎を置いて作成されたものであり、都市部の警察についての在り方を述べているが、急激な改革は混乱をもたらすので長期的に行うべきものとしている。地方分権との関係では、人口5万人以上の市について、警察の地方分権を行うものとし、警務委員（警察部長）が市政府の長より任命され、市政府の長は十分な理由があるときは任意に罷免することができるものとしている。オランダ報告（21年7月31日連合国軍最高司令部渉外局発表）は、人口5万人未満の都市及び郡部についてのものであって、国家地方警察が6カ所に支局を置いて地域を担当する、国家地方警察の長官は内閣総理大臣が参議院の多数決による同意を経て任命するものとしている。地方分権との関係では、道府県自治制度が確立され、警察の国家統制が廃止された場合には、国は警察大学、科学犯罪捜査研究所、中央鑑識局、警察通信施設を設け、道府県警察が事務を行うことを想定しているが、その場合、国の法令の執行を担保する監察官を置く等の措置を講ずることとしている（このほか、道府県が国と契約を結んで、その地域の警察任務を国家警察に委ねることも可能とする制度を設けるように提案している。）。
- (15) 警察制度改革試案の全文は「警察制度改革試案（未定稿）」として、資料編上99頁以下に収録されている。なお、この試案は、将来国内事情が安定し、地方自治が発達した時期には、一般行政事務の大部分が地方自治体に移されることが当然であり、その時は警察も、地方警察の連絡、特殊犯罪取締り等に当たるための中央直属の警察行政事務を除いて、一般の事務は地方自治体に委譲されるべきであることを付言している。
- (16) 内務省警保局「主要各国の警察組織」昭和21年11月（国立国会図書館蔵）
- (17) 警視庁は、自らの管轄区域内の警察事務のほか、国家的性質の事務を担当し、管轄区域外でも権限を行使する。その対象には、王室の警衛（管轄区域外の施設警備、身辺警衛を含む）、過激思想犯の取締り、外国警察との連絡がある。また、一般の刑事事件に関しても、指紋、犯罪記録などの鑑識施設及び捜査科学研究所などについては、全国警察の中核としての機能を果たしている。このほか、地方警察から要請があった場合に殺人事件捜査などで専門捜査員を派遣することも行っている。ただし、警視庁は地方警察に対する指揮命令権限を持たないので、内務省の資料で地方警察が特別高等警察及び刑事警察については警視庁の下級官庁たる立場にあると記述しているのは、適切な表現ではない。
- (18) イギリスの第二次世界大戦前の警察組織については、高橋雄材前掲『英国警察制度論』に詳しい。なお、前記の内務省資料は、イングランド・ウェールズにはロンドン警視庁を除いて、54カウンティ警察、129市警察（警察官数合計3万8,000人）が、スコットランドに31カウンティ警察、29市警察（警察官数合計5,953人）が存在していたとする1919年のデズボロー委員会報告を引用している。
- (19) フランスでは、パリのほかに国家警察が置かれたのは、リヨンが19世紀半ばであり、その他（マルセイユ、トゥロンなど）は20世紀になってからである。国家警察（警視庁）が置かれた場合には、市町村長の警察権（自治体事務としての警察権を含む）は国家機関に移転される。これに対し、その他の市町村の場合には、国家警察としての任務を行うものを含めて、その地方部長以下の給与は市町村が負担し、市町村長が警察官庁としての立場を持つ。
- (20) この項目については、イギリスの特別巡査、アメリカのミリシアといった補助警察制度をイメージしたものであったが、弊害のおそれがあるとの委員の指摘が相次いだため、答申の対象から除外された（審議会速記録87頁以下）。なお、諮問事項第4の答申において、警防団を廃止した上で設置される消防団について、警察の支援に当たることとされている。
- (21) 宮内委員（法制局第二部長）から、国会に対して終局的に責任を負うのが国務大臣、内閣であるのに、治安の問題について全面的に地方公共団体に委譲しても大臣が国会に対して責任をとれると考えるのか、という質問があった。これに対しては、谷川委員（内務省警保局長）から、非常に重大な問題であるが何ら結論に達していない、苦しんでいるという状態にある旨の説明がされたにとどまった（審議会速記録34頁）。また、吉田委員（貴族院議員）から、過去の警察の悪弊として、警察が地方有力者の影響を受けたことを指摘し、警察官の地位を保障するとともに、大都市の場合を除いて、国家事務とすべきである（地方事務にすると地元の有力者の影響が警察に及びやすくなり、結果的に民主的にならなくなる）との意見が述べられた（ただし、地方有力者の勢力が入って一般民衆の利益が省みられなくなることを防ぐという趣旨が満たされる方法があれば固執しない旨を付言している。）（審議会速記録43、44、50頁）。
- (22) 当初の部会の説明は審議会速記録84頁。部会場で警視庁案を配布して行った説明は同126頁以下（説明者は鈴木警視総監の代理）。警視庁意見の全文は、警察制度改革警視庁試案（21.10）として、前掲資料編上127頁以下に収録されている。この中では、本文に述べたもののほか、警察の民主化のためには、組織だけでなく、法規そのもの、あるいは個々の警察官の民衆接遇（その背景となる素質）の面で改善すべき点が多いことを挙げるとともに、民主的運営機関として「制度の運用を民主的にして公正な輿論を反映せしめるため中央及び警視庁地方警察庁に附属して警察委員会を設ける。警察委員会の補助機関として、民衆に直結する公聴室を設置する。」ことを提案している。
- (23) 土屋委員は、元内務省警務課長であり、警察出身者として審議会に参画した。その経歴及び著作については、土屋正三・中原栄典「日本警察の歩みを語る（その二）」（警察研究45巻11号）参照。
- (24) 土屋委員の発言は、審議会速記録59頁以下及び80頁以下。なお、戦前期の警察について、全面的な国家警察であったといわれることが多いが、それは、自治体警察が存在しなかった（注13）参照）という意味であって、中央政府の徹底した監督がなされていたという意味ではない。内務省警保局は、各種制度を所管し、企画することを主たる任務としており、特殊な場合を除き、

- 個々の事案に関与することは行われていない（元々、事務官を中心とした小人数の組織であって、警察官としての身分を有するものではなく、また府県との間を結ぶブロック機能的なものもなかったことに示されているように、個別事案指導を恒常的にするような体制にはなっていない。）。なお、パイロン・エンゲル、A.E.キンパーリング「日本国家警察に関する報告書」1947年1月17日付（前掲内務省警保局『警察制度に関する司令部側調査報告』150頁以下）は、当時の日本警察の制度について、「日本の警察は通常国家警察だと言われるが我々はそうは思わない。日本の警察は「準国家警察」と呼ばれるべきものであり道府県の連合体のようなものであり、警保局は大綱方針及び調整機関（Major-policy-making and coordinating body）たるに過ぎない。」との認識を示している。そして、警察行政は内務大臣の指揮下にあるが米国人の考えるような命令・処置・結果報告という国家統制にふさわしい系統組織ではないこと、内務大臣の緩やかな監督下に各府県が独立に行動する（知事が決定している）こと、警察行政の国家統制は実際の監督監察によって行われるものではなく内務大臣が警察部長等の幹部の任免権をもつことに基づくものにすぎないこと、内務省と府県警察部長との間にはその間の調整をはかる地方警察局がないことなどを、特徴として指摘している。
- (25) 大都市に関しては、地方制度調査会の答申を受けて、地方自治法（昭和22年5月施行）に特別市制度が盛り込まれた。同法案を審議した衆議院の委員会では、5大都市（大阪市、名古屋市、横浜市、京都市及び神戸市）を特別市として規定する法律を次の議会に提出することを求める付帯決議が行われている。しかし、その後特別市を指定する法律は制定されず、今日の政令指定都市制度が特別市制度に代わって設けられている。
- (26) 山本主査は、「警察制度改革の方向というものは改正されている憲法の施行に伴って民主的なものにするという一つの原則に立ち、中央集権体制から地方分権の方向に行くということはこれは誰方も一致するご意見と私はうかがっているのであります。その場合原則としてこの諮問の参考事項に示している地方自治体にこれを委譲する、ただ委譲を受ける地方自治体の範囲というものは、府県及び将来特別市制を施行すべき市を範囲とするものである。その他の中小都市及び町村にはこれを委譲しないことも大体において御審議の結果決せられておるわけであります」と述べている（審議会速記録242頁）。
- (27) 土屋委員は、「答申は審議会が独自の立場で作成したのですが、その作成の際警保局を通じてGHQの意向はちょいちょい聞いていました」と述べている（前掲土屋正三・中原栄典「日本警察の歩みを語る（その二）」）が、部会の審議で基本的な答申内容が固まった時点で、説明と調整が行われたのではないと思われる（審議会速記録263頁の部会終了時点における主査の発言参照。）。
- (28) 審議会速記録240頁。
- (29) 審議会速記録326頁以下。
- (30) 新井事務官の説明。同事務官の説明では、執行事務を行う国の警察機関として、米国のFBIとイタリアのカラビニエリを挙げ、FBIの規模を踏まえて、実効性が上がるものとしてこの程度のことを考えている旨を述べている。審議会速記録331頁。
- (31) 審議会速記録234頁。アメリカの各州が独立で連絡が取れないという弊害があるが、国家警察が地方団体の警察になると同様の傾向が生ずるので、監督を強化する必要があること、情報の収集の面でも重要であること、国の警察は自らが直接執行することよりも監督する面が業務の中心となることを指摘している。
- (32) 小島委員（読売新聞社）は、「憲法によって基本的人権の保障、或いは生命財産の擁護が保障されている以上は国が責任をもって行かなければならぬ。これを地方に委譲して、委譲したが故に国が責任をもたぬようなことになったならば、本当の意味の生命財産の保護、基本的人権の尊重がなくなるのではないかと」として、土屋委員の意見に賛成する旨を明らかにしている（審議会速記録235頁）が、人権の尊重の観点から、警察の事務の責任ある執行が国家の義務ととらえていることが注目される。
- (33) 国の組織に関連して、松本委員は、検察と警察だけの独立官庁を設けることには弊害がある、あまり力をもったものが独立して非常な権力をふるうような結果になることは忌むべきことであるとの見解を述べている。
- (34) 貴族院議員の松本委員は、国家警察の直接執行組織が従来なかったことについて、「国家的な大きな動き、犯罪などについての取扱い方は、警保局などがただ監督をしているというだけでは従来どうも物足りないものがあって、何とか手足を直接もって中央から系統的にそういうものの仕事ができる方が非常に便利だ」と感じてきたことを述べている（審議会速記録167頁）。
- (35) 審議会速記録129頁以下。なお、坂西委員は、これに続いて、「アメリカであんなにだらしく警察の事務をやっているがそれでも曲がりなりにも運営をやっているのは、民衆の力、民衆一般の警察に対する関心、ことに知識階級の関心が相当あるためにうまく行っているのだ。日本のように警察は警察、民衆は一寸も手を出さない、協力しないという立場にあるところではもっとも困難になるのではないかと」とのアメリカ人である知人の発言を紹介している。
- (36) 第2部会での質問に対して、内務省側は、昭和初期のころに警察官の政治的な更迭が第一線の駐在巡査にいたるまで激しかったことを述べている。選挙干渉と政党人事に関して、大霞会編集『内務省史第二巻』（昭和45年地方財務協会）748頁、大正4年の選挙干渉に関して同835頁以下、普通選挙施行後の選挙干渉に関して同351頁以下参照。このほか、当時の内務省関係者が自らの体験を踏まえて記述したものと、『内務省史第一巻』（昭和46年地方財務協会）699頁以下がある（711頁には、警察部長時代の体験談として、知事から政府与党側の違反の検挙は行わず、反対党の違反を摘発するように指示されたことが述べられている。）。
- (37) 木下委員（町会長）は、警視總監は警察本来の仕事をするためのものであると思っているのに、政変のたびに警視總監が変わるのは不思議なことであると思っていると述べている。
- (38) 土屋委員は、「一番党弊が入りやすいであろうと思います点は、警察幹部、なかんづく警察部長の詮衡方法についてであります。そこで何とか方法を講じまして、そういうことがないようにしてもらいたい。換言すれば、ある党派が県の要路を占めまし

た場合に、その人々が勝手に自分たちの都合のいいような方法で警察部長を選任するようなことにして置くことが、一番党弊の入りやすい点だろうと思います。それを防止するには何らかの方法を講ずることが必要である。(中略) どうしてもこの詮衡についてある一定の資格を設けますとか、或いは幹部といいますが、少なくとも最高の警察部長につきましては、中央に民主的な詮衡委員会を設けて、その詮衡委員会の詮衡にかけるとか、何かの方法」が是非必要であると述べている(審議会速記録262頁)。

- (39) 他に、法曹関係者からは、人事に検察を関与させ、あるいは検察官を警察機関の長の候補者名簿に載せるべきとの主張も行われたが、国家警察とすべきとの主張の一環であって、他の委員からの賛同はなかった。
- (40) 内務省側の諮問事項第3の説明では、警察官の職務執行が常に公正であることを要するため、身分制度を確立し、採用、退職、待遇、昇進等について確固たる法制を作る必要があることを述べているが、その手段については触れていない。
- (41) 石田委員(社会党)は、「政変によって政党政派の党利党略のために警察官が何らの理由なく転勤を命じられる、また休職を命じられるということは、絶対に防がなければならぬ。そうでなければ選挙の公正なんか守り切れない」と述べている(審議会速記録206頁)。
- (42) 内務省は、アメリカでも警察官の身分が一党一派によって左右されることの防止が最重要問題で苦心していること、選任は自治体の長が行い解任には一定の委員会に諮ることが多いことを述べている。なお、土屋前掲『北米合衆国警察行政論』67頁以下に、アメリカの警察官の任命昇進懲戒における問題が記述されている。
- (43) 土屋委員は、「委員会は、民間の世論といいますが、空気といいますがそういうものを取り上げて、それを警察に反応させる、それから警察の考えを民間に敷衍させる、そういう連絡、意思疎通の範囲に止まるべきものでありまして、それ以上一歩進めて警察行政の運営を委員会で決定するという事は避けていただきたいと思うのであります。警察の性質上から言います、警察の長官が全責任を負うというのでなければやっていけないと思うのでありまして、これはわれわれがそういうふう考えるのみならず、アメリカあたりでもこの委員会制度で盛んに警察行政の中核が運営されたことがありましたが、ポアー・オブ・ポリス・コミッションというものはみな失敗に終わっておるのでありまして、結局警察の運営はレスポンシブル・リーダーシップでなければいかんと言うておるのでありますが、まさにその通りであろうと思います。この委員会ができることによってレスポンシブル・リーダーシップというものが害されるようなことがないようにしていただきたいと思ひます。と申しますのは、この間新聞で拝見いたしました教育委員会というものができて、その教育委員会がすべて教育の方針を決定するように現れておりました。もっともこれはまだ政府の御決定じゃないようではありますが、そういうようなものにこの警察委員会がなると、これは由々しき問題になると思うのでありますから、そういうことがないように立法の際に慎重に御考慮を煩わしたいと思うのであります。」(審議会速記録363頁以下)。
- (44) 土屋前掲『北米合衆国警察行政論』は、職務執行上の躊躇、妥協、責任の所在の不定が米都市警察の最も悪い特色であるが委員会制度がその欠点の少なくとも一つの原因であると(22頁)、委員会制度が警察の政治的偏向を防ぐ上で有益との主張に対しても、実際の委員会は複数政党派型(ビパーティザンシップ)であって、政党有力者が委員になって政党による警察管理、妥協による党利の分配につながっていると批判している(23頁以下)。そして、ニューヨーク市が1901年に委員会制度を廃止したように、一人の手に権力を集中しその者が一切の責任を負うのが望まれる方向であると結論付けている。また、渡邊・杉村前掲『新警察法と米警察制度』160頁以下でも、アメリカの委員会制度についての否定的な評価を述べている。
- (45) 同法案(資料編上236頁以下)は全体で169条に及び、警察の権限(現在の警察官職務執行法に規定するもののほか、犯罪捜査、営業規制等を含む)、職務心得などについても規定していた。なお、前掲『戦後自治史Ⅸ』にも転載されている。
- (46) 自ら執行するものとして、①警衛、警護及び重要警備に関する事、②国際犯罪、国家に対する犯罪捜査その他重要犯罪の予防及び検挙に関する事、③その他重要な国家治安に関する事、④選挙に関する違反の取締りに関する事を挙げていた。また、密航取締り・移動警察・主要公道の警らに関する事並びに重要特異犯罪の取締り及び警備に関する事については、応援を行う対象としたが、その場合地方公共団体の警察行政の指揮下に入ることがあるとしていた。なお、警視庁については、東京都の一般警察行政事務に当たるほか、皇宮警察部を設け、皇居・離宮の警護、天皇皇族の側近警衛については全国にわたってその職務を行うこととしていた。(二次案では、皇宮警察については触れられていない。)
- (47) 道府県及び人口10万人以上の市は、警察を置かないで、費用を負担して国の警察行政に管内の一般警察行政を行わせることができるものとしていた。
- (48) 同二次案(前掲資料編上252頁以下)は、全体で193条と権限行使の要件を含めてより詳細な規定となったほか、「内務大臣」から「主務大臣」に変更されている。
- (49) 二次案では、警察総局及び地方警察局の行う事務として、以下を規定している。
- ① 各警察行政相互の共助及び連絡
 - ② 中央警察学校及び地方警察学校の管理
 - ③ 犯罪鑑識及び警察通信に関する基幹的な施設の管理
 - ④ 銃砲火薬類の製造、貯蔵、運搬又は販売を業とする者の取締り
 - ⑤ 警察情報の収集
 - ⑥ 外国人の犯罪人の追放及び引渡し、国際犯罪の通報及び国際共助
 - ⑦ 幹線の交通機関及び主要な幹線道路における巡察警戒
 - ⑧ 警衛、警護その他重要な警備

- ⑨ 刑法第二編の第1（皇室に対する罪）、第2（内乱に関する罪）、第3（外患に関する罪）、第4（国交に関する罪）、第7（犯人蔵匿及び証拠隠滅の罪）、第8（騒乱の罪）、第14（あへん煙に関する罪）、第16（通貨偽造の罪）及び第25（汚職の罪）の各章の罪のほか、密出入国その他国際的關係をもつ犯罪、重要な経済犯罪、衆議院議員参議院議員及び知事の選挙に関する犯罪その他重要特異の犯罪の予防及び捜査検挙
- ⑩ 治安維持上国の全部又は一部に影響を及ぼすおそれのある事項について必要のある場合又は地方公共団体の要請により、その警察行政庁を応援して取締り又は警備に当たること
- 60) 自治体警察への指揮監督は、全ての事務に及ぶものではない。二次案では、警察総局長官が犯罪捜査又は前記④～⑩の場合において必要がある場合には、地方公共団体の警察事務を指揮し、その協力を命ずることができると規定されていた。また、主務大臣が組織、定員、待遇、制服、服務、教養、配置、勤務、賞罰及び礼式に関して、定めた基準の保持について監督する（地方公共団体の長が組織・定員を定め、給与等に関する規則を定める場合には、主務大臣の認可を要する。）、警察総局長官に報告を求めさせ、監察を行わせることができると規定されていた。
- 61) 警察総局長官については、内務大臣が候補者を内閣に推挙し、内閣が任命することとしたほか、任命及び分限は公務員法の定めによるものとしていた。
- 62) 2月27日付の閣議決定については前掲『戦後自治史Ⅹ』93頁、翌日に総司令部宛に提出された書面（日本警察改革及び増員並びにその暫定措置に関する件）については同91頁参照。なお、警察官の総数については、閣議決定では13万5,000人となっていたが、総司令部宛に提出したものでは本文にあるとおり12万5,000人となっている。
- 63) 総司令部公安課の日本警察再組織案は、日本国内の治安状態、地方自治の能力などから、警察の地方分権化を漸進的に行うことを基本に、当面は非警察的な事務の移管をするほかは現状維持（将来の地方分権化への準備として地方警察局を設置）とし、第二段階で人口5万人以上の市に警察を置く（残りは約3万人規模の国家地方警察が担当し、警察官の総数は12万5,000人とする）とするものであった（前掲『戦後自治史Ⅹ』101頁）。
- 64) 日本と同様に連合国軍の占領下にあったドイツ（西ドイツ）においても、都市には自治体警察を設置し、警察の事務は警察に固有の執行的なものに限定する（従来の行政警察上の権限の多くは他の機関に移譲する）といった制度改革が行われた（土屋正三「戦後における警察法の変遷」（レファレンス第100号）。このうち、米国占領地域（バイエルン、ヘッセン、ビュルテンブルグ＝バーデン及びブレーメン）では、本文に述べたように、5,000人以上の市及び町には自治体警察が設置された（土屋正三「西独の警察（三）」警察研究23巻11号）。
- 65) 1944年のヤルタ会談において、警察の非ナチス化、地方分散、自治体化、警察事務の純粋警察的任務への限定（行政警察的事務の切離し）等が定められ、フランスの占領地域でも、フランス的な制度ではなく、当初は人口5,000人以上の全ての市町村に自治体警察の設置が求められた。また、イギリスの占領地域については、人口10万人以上の市では市警察、それ以外の地域では県警察が警察事務を行うこととし、警察委員会（常任委員会）が管理することとされた（土屋正三「西独の警察（一）」警察研究23巻9号）。
- 66) 国家的な警察業務としては、非常事態への対処に関するもののほか、皇宮警察に関するものと、当該機関の要求があった場合において、東京都内における国会、内閣、各省、会計検査院及び最高裁判所の使用する建物及び施設の警備に関するものを所管するのにとどまり、審議会の答申にあったような国家的に重要な犯罪の取締りなどを担当するものではなかった。
- 67) ドイツ（西ドイツ）では、まず、占領中の1948年に警察組織の変更の自由が認められたヘッセンで、自治体警察を独立の存在から機関委任事務として内務大臣の監督下に置いた。その後、ニーダーザクセンで1951年に警察法（公安秩序法）が制定され、警察を国（邦）の事務とし、基本的には国の機関（主として県知事の下位の機関）が行うものとした（唯一の自治体警察である特別市についても内務大臣の指揮の下におき、警察長も承認制としたほか、警察委員会も廃止した。土屋正三「西独の警察」補遺（一）」警察研究25巻1号）。さらに、ノルトライン・ヴェストファーレンで、1953年に新たな警察法が施行され、国（邦）の機関が警察事務を行うこととし、市町村警察を全て廃止している（土屋正三「西独の警察」補遺（四）」警察研究25巻4号）。
- 68) 現行警察法の制定当時、旧警察法を無批判に尊重する立場から、国家警察化であるとの強い批判が行われた。警察制度審議会において中心的な存在であった土屋正三も、国家的な性格が強すぎることを理由として、政府原案の国会審議中に、「警察法案批判」（警察研究25巻5号）を明らかにしている。しかし、世界的には、国家警察を基本としている国も多く、自治体警察を基本としている国でも、旧警察法のように、国家が非常事態の場合を除き警察の運営に関与できないとしている例はない。イギリスでも、アメリカでも、ロンドン警視庁やFBIのように、国家（連邦制の国では連邦及び州）の警察組織が存在し、首都における治安維持、全国的範囲における国家的警察事務の遂行に当たっているのであって、国家地方警察のような村落部のみの国家警察しかないという制度は異様なもの（高橋雄豹は、1950年代の英国の県警察について、旧警察法の国家地方警察府県警察隊と酷似していると述べる（同「新訂英国警察制度論」昭和30年、令文社、406頁）が、そうであるとすれば、旧警察法下の日本はロンドン警視庁のないイギリスに匹敵するものであったことになる。）であり、改正は当然のことであったといえる。
- 69) ドイツでは、占領軍の導入した自治体警察制度が廃止されただけでなく、戦前期に存在していた国の機関委任事務としての市町村警察も廃止され、今日では、州の警察権限行使は州警察に一元化されている。また、イギリスでも、20世紀前半までは市が警察をもつことが原則であったが、カウンティ（県）警察への統合が進められ、今日では国家警察であるロンドン警視庁のほかは、ロンドンのシティ警察を唯一の例外として、他は全てカウンティ（県）警察となっている（これにより、警察組織の数は、イングランド・ウェールズで43、スコットランドで8となった。）。
- 60) 前掲『警察法解説（新版）』21頁

- (61) 前掲渡邊・杉村『新警察法と米國警察制度』17頁以下は、公安委員会制度について、警察事務の能率を低下させるおそれがあること、責任の集中と行動の迅速という警察の原則を蹂躪するおそれがあることといった危惧と、複政党的な場合（複数の政党の者が委員会を構成するとき）には無意味な対立で委員会の活動を行き詰りにすることがあってはならないことを指摘し、さらに公安委員会が反社会的な分子の力に屈することがあれば警察の権威が地に墮ちるとし、公安委員会の気概と識見とが要求されると述べている。また、執行機関（警察長）との間に十分な理解と調和がなければ、規律と訓練とに基礎づけられる警察活動に著しい支障をきたす危険があるとして、公安委員会の権限が過度に拡大されてはならないこと（そうでなければ警察行政の実績を低下させ、委員会の廃止を主張する見解をも生じ得ること）を指摘している。このほか、内務省関係者によるものとして、富田朝彦『公安委員会の性格』（警察協会、昭和22年、国立国会図書館蔵）、芦田一良『米國警察の理念と実際』（立花書房、昭和23年、警察大学校所蔵）がある。
- (62) このほか、政府が国会に提出した法案では、人事権を政治家である内閣総理大臣に与える（警察庁長官及び警視總監の任免を、内閣総理大臣が国家公安委員会の意見を聞いて行う）こととしていたが、国会（衆議院）における修正により、国家公安委員会が人事権を有することに改められた。昭和28年法案の内容と現行警察法制定過程に関しては、前掲『警察法解説（新版）』14頁以下。
- (63) 田中勝也「地方分権と警察行政」警察学論集52巻10号は、平成11年に制定されたいわゆる地方分権一括法で都道府県警察の事務に係る国の関与が犯罪被害者等給付金支給法などを除いて変更を加えられなかったことについて、「現行の都道府県警察の事務に係る国の関与が必要なものであるとともに、地方分権の趣旨にかなうものであることを示すものにほかならない」とし、都道府県警察に対する警察庁長官の指揮監督権を定めた警察法16条2項の規定に変更が加えられなかったことについては、都道府県警察の事務が国家的性格と地方的性格の双方を有することの現れである（都道府県警察の事務は地方公共団体の事務のうちで特に例外的な性格を有するものである）としている。
- (64) 中央省庁改革の検討過程では、警察に関する国の中央行政組織の在り方も論議されたが、これまでと同じく国家公安委員会によって警察行政の管理が行われることになった。国家公安委員会制度をめぐる過去の論議と行政改革会議での論議の経過の全体については、北村滋「行政改革会議最終報告と警察組織」（上）（下）警察学論集51巻2、3号参照。
- (65) フランスでは、法理念的には市町村警察が原則的な存在とされているが、国家警察が置かれた市町村ではその機関が警察事務の遂行に当たるものとされ、国家警察が置かれていないところでも国家憲兵隊が公共の安全を維持している（岡部正勝・國本惣子「フランス警察行政法ノート」警察学論集55巻4号参照）。1992年時点では、警察官総数22万2,281人中、市町村警察の警察官は海外県・領土を含めて1万4,413人、フランス本土内に限ると2,186人にすぎない（北村滋「フランスの警察」警察学論集48巻5号）。また、イタリアでも、国家警察、カラビニエリ及び財務警察（いずれも国家機関）が警察事務を遂行しており、市町村警察は各種の営業規制、交通指導取締り等に従事するだけで、犯罪捜査は行わず、要請に応じて国家警察の警察本部長の指揮下で公共の秩序と安全の維持に関する業務に協力するのにとどまる（鈴木基久「イタリアの警察」警察学論集47巻7号）。
- (66) イギリスでは、カウンティ（県）の警察に対する国の関与として、1964年警察法で内務大臣に警察本部長からの報告徴収権限等が認められた。さらに、1994年警察・治安刑事裁判所法により、県警察の警察管理委員会に関して、内務大臣が委員の一部の選出に関与する（地域において20人の候補者を選び、そのうち内務大臣が10人を候補者とする、その候補者の中から、委員会の他の委員によって選任される）ほか、警察管理委員会から報告を求め、委員会の職務に関する実務規範を発し、監察官の監察を要求し、その結果に基づいて委員会に必要な指示をすることができるという権限が認められ、国の関与が従前より強められている。今野耿介「英国警察近代化の軌跡（上）」警察学論集51巻4号、1964年法に関し土屋正三「イギリスの新警察法（一）～（三）」警察研究36巻1～3号、94年法に関し、村井敏邦「イギリス警察改革の動向」『各国警察制度の再編』（法政大学現代法研究所、平成7年）参照。
- (67) ドイツでは、前記のとおり州の警察権限行使は州警察に一元化され、さらに連邦に連邦刑事庁及び連邦国境警備隊が設置されている。このうち、連邦刑事庁（BKA）は、当初は刑事警察に関する情報センターとしての役割を基本とするものであったが、その後の法改正による権能の追加、テロ事件への対応の必要性などから、国際犯罪やテロ事件に対する重要な捜査機関としての役割を担う（国際的組織的な武器、薬物の不法取引及び通貨偽造事件で外国における事実の解明が必要であるもの、連邦政府等に対する政治的動機による犯罪を捜査するほか、州警察からの依頼があった場合、連邦内務大臣が重大な理由があると認めて指示した場合、連邦検事総長が要請・依頼する場合には、その犯罪を捜査する権限を有する）ものとなるに至っている（吉田尚正「BKAの素顔（一）～（五）」警察学論集43巻6号～8号、11号、12号）。
- (68) 地方分権との関係で現行警察制度が極めて特異なものであることを指摘するものとして、稲葉馨「行政組織法としての警察法の特徴」警察政策4巻1号（良書普及会、平成14年）がある。
- (69) 飯尾潤「警察行政における政官関係の課題」『警察行政の新たな展開（上）』（東京法令出版、平成13年）は、現行の委員会制度が責任の不明確さを招くことを理由に、国務大臣（国家公安委員会委員長）、国家公安委員会及び警察庁長官の三者の権限を明確に分割すべきであることを主張している。また、菅沼清高「警察行政をめぐる当面の問題についての一考察」大野眞義先生古希祝賀『刑事法学の潮流の展望』（世界思想社、平成12年）は、国の警察機関の長としての権限を国務大臣に集中すべきことを主張している。なお、いずれも国家公安委員会について改革案を述べたものであって、都道府県公安委員会についての意見は記述されていない。
- (70) 国際組織犯罪に対して国の機関が直接の捜査権限をもっていないとする日本の制度は、国際的に見て極めて特異なものである。民主党ネクストキャビネットが平成13年12月6日に発表した「国内テロ対策」では、「警察庁の機能強化」として、「テロ対策

のように国全体で、また国際的に取り組むべき治安問題に限って情報収集、捜査の実働部隊を持たせるなど、警察庁の機能の大幅強化（日本版FBI）についても検討を開始する」としている（www.dpj.or.jp/seisaku/sogo/BOX-SG0044.html）。他にもテロ捜査に日本版FBI設置を早急に検討することを提言するものとして、産経新聞平成13年10月22日付「一筆多論」がある。また、倉田潤「知識創造警察（下）」警察学論集55巻2号は、「創造の芽は実施の中に宿る」観点から、企画と実施を分離するのではなく、国際組織犯罪への対応については国が自ら実施をし、知識創造を行うべきであると主張している。

【資料Ⅰ】

警察制度審議会諮問及答申

諮 問

警察制度改善に關し左の諸事項につき審議し意見を答申されたい。

昭和二十一年十一月九日

内務大臣 大村清一

警察制度審議会委員長 大久保留次郎殿

諮 問 事 項

- 第一、憲法及び地方制度の改正に伴い実施すべき警察制度改革の根本方針を如何に定むべきか、その要綱を示されたい。
- 第二、警察の實際運営に於て改善すべき要點は何か、及びその改善の方法は如何にすべきか、その要綱を示されたい。
- 第三、警察官の採用資格、待遇及び教養等は如何に改善したらよいか、その要綱を示されたい。
- 第四、消防制度を改善し、その機能を強化するには如何なる方法をとるべきか、その要綱を示されたい。

答 申 書

この審議会に諮問された警察制度の改革に關し、調査審議の結果別項の通り答申する。

昭和二十一年十二月二十三日

警察制度審議会委員長 大久保留次郎

内務大臣 大村清一殿

諮問第一、憲法及び地方制度の改正に伴い実施すべき警察制度の根本方針を如何に定むべきか、其の要綱を示されたい。

答 申

- 一、新憲法の實施に伴つて警察行政も地方分權すべきであるが、警察の職務の特殊性と現在の社會狀勢に考へて制度の改革は漸を追うて之を行うこととし、その際特に警察機能の保持昂揚、警察官の志氣の増進及び全國の警察活動の一體性を保持するように留意すること。
- 二、現在の警察の所管事務を徹底的に整理すること。
警察は犯罪の豫防檢擧、生命、財産の保護、公共の安寧秩序の維持等其の本來の任務に専念させること。
- 三、現在の警察所管事務中、前號に依つて整理されたものは事の性質に應じて都道府縣又は市町村に委讓すること。
- 四、本來の警察事務は原則として自治體である道府縣及び都市に委せ一部を國家に留保すること。
但し治安の現況と警察職務の特殊性に考へて、都市に對する移管は漸進的に之を行うこととし、取敢えず大都市に止めること。
- 五、道府縣警察と大都市警察とは對等とすること。
- 六、國家に留保する警察事務としては概ね左の事項を法律で定めること。
 - (一) 警察活動の調整、連絡に關する事項
 - 1、各警察機關相互の共助、應援、連絡に關する事項
 - 2、基幹的な教養、鑑識、通信施設の維持管理に關する事項
 - 3、警察情報の蒐集に關する事項
 - (二) 自治體の警察の協力に依つて國家の警察が執行する事項
 - 1、警衛、重要な警備に關する事項
 - 2、國際犯罪、國家に對する犯罪、特殊の金融犯罪、麻藥に關する犯罪及び重要な中央統制法令違反等重要犯罪の取締に關する事項
 - 3、其の他重要な國家治安に關する事項
 - (三) 自治體の警察が主體となつて行うが必要に依つて國家の警察が應援して執行する事項

1、密航取締、移動警察、主要公道の警邏等に関する事項

2、重要特異犯罪の取締及警備に関する事項

七、國家の警察機關として中央に中央警察廳（假稱）及び全國を數地區に分けて各地區に地方警察廳（假稱）を設けること。

八、國家の警察と自治體の警察とは、國家の施設の共用、人事、豫算等で相互に密かな連絡を保つこと。

國家は自治體の警察の警察執行について法律に定めた必要最少限度の監督権限を持つこと。

九、首都の特殊性に考えて東京都の警察執行機關として中央警察廳直轄の警視廳を置くこと。

一〇、自治體の警察部長は自治體で任免すべきものであるが、警察活動の一體性と中立性を保障するため其の任免は中央に詮衡委員會を設け委員會の詮衡を経ることを要することとする。

一一、前各號の事項の法制化に當つては左の事項を法律で定めること。

1、警察官の制服、裝備、給與についての統一的基準を定めること。

2、自治體の警察費に對する國庫補助等、財政的措置を講ずること。

3、自治體の警察官は犯罪の檢舉等の場合必要あるときは所屬地域以外でも職務執行が出来るようにすること。

諮問第二、警察の實際運営に於て改善すべき重點は何か、及びその改善の方法は如何にすべきか、その要綱を示されたい。

答 申

一、中央警察廳及び地方警察廳に民主的に選任された警察委員會（假稱）を設けて、警察運営の圓滑化をはかること。

二、警察の任務を執行するについて一般國民の協力をうるため、警察活動の實態を公開し、又警察に對する希望や忠告に對して誠實な處理をすること。

三、人權保護に遺憾なからしめるため警察官の保護檢束や逮捕權等の限界を明確にし、法制化すること。

四、警察を科學化し、其の効率をたかめるために必要な施設と裝備人員の充實をはかること。

諮問第三、警察官の採用資格、待遇及び教養等は如何に改善したらよいか、その要綱を示されたい。

答 申

一、警察官の職務の執行を公正にするため、適正な身分保障の制度を確立すると共に、警察官は直接又は間接に政治團體に關係することを得ないものとする。

身分保障の適正を期するため中央及び地方に身分保障委員會を設け民主的に選任された委員を參加せしめること。

二、警察に優秀な人材を採用するため、待遇改善と併せて社會的地位の向上、國民の警察に對する理解と關心を深めさせる措置を講ずること。

警察官の採用資格は概ね中等學校卒業程度とし廣く良識ある人材を吸収すること。

三、警察官の勤務と職責の特殊性に適合する特別の給與制度を確立するよう待遇を根本的に検討して改善すること。

警察官には其の職務の性質上居住地區を制限し住宅を供與すること。

四、勤務、待遇等についての警察官の意志を表明する機關を設けると共に警察官の勤務、待遇等についての施策は社會情勢の變化に應じて時機を失せず措置すること。

五、警察官の素質向上のため教養の制度、施設を整備して良識あり、信頼し得る國民の警察官たらしめることを目途として教養の徹底を期すること。

中等學校卒業直後の優秀人材を警察に吸収するため警察豫備校（假稱）を設けることが適當である。

六、都市部の警察には婦人に擔當させることが適當な職務を執行させるために必要な數の婦人警察官を置くこと。

七、警察精神を鍊磨し警察紀律を嚴正にし、信賞必罰を實行すると共に、殉職者に對する救慰と功績者に對する社會的榮譽をあつくして綱紀の振作、志氣の昂揚をはかること。

諮問第四、消防制度を改善し、其の機能を強化するには如何なる方策をとるべきか、その要綱を示されたい。

答 申

一、消防機能の強化擴充を圖るため消防は警察と分離し、市町村に擔當させること。

但し現在の官設消防は都道府縣又は大都市に委譲して之を強化すること。

二、中央及び地方に消防行政に關する部局を設けて消防行政機構を整備強化すること。

中央に消防技術の向上、消防機械、資材の改善、検定、火災豫防の科學的研究等を目途とする消防研究所を設置すること。

三、市町村消防の設備、定員等に對する一定の基準を設け之を保持するに努めること。

四、都道府縣、市町村消防の相互應援についての義務、方法を定めること。

五、防火思想の普及向上、消防施策の研究、各地方消防體の全國的連絡、消防關係諸施設との連絡其他消防活動の強力化に資するため全國的規模の團體を設けること。

六、消防職員の待遇を改善し、その素質を向上せしめるために左の方途を講ずること。

1、中央に消防職員の教養機關を設けること。

2、消防職員には技術者として社會的に相當の待遇を受けられる程度に自動車運轉、修理、電氣、汽罐等についての特種専門的技能を修得させること。

3、其の他諮問第二に依る警察官の場合に準じ、待遇の改善、素質の向上のため適當な措置を講ずること。

七、火災豫防に關する措置として左の方途を講ずること。

1、建築の許可には消防機關も干與するようにすること。

2、消防職員が火災豫防上必要な場合、建築物に臨んで火災豫防上必要な注意勧告をすることが出来るようにすること。但し其の運用については弊害を生じないように注意すること。

3、學校教科書に消防及び火災豫防に關する教材を採用して、消防に關する科學教育を普及すること。

4、國民の消防機關に對する火災發見の場合の告知義務、初期防火に對する協力義務を法制化すること。

八、警防團を解散し新たに消防團（假稱）を設けること。

1、消防團の主要役員は團員の公選とすること。

2、消防團は水火警防を本務とし臨時必要ある場合は警察署長の要請に應じ防犯、交通整理、警備等について警察を援助すること。

3、強力な常設消防機關を有する大都市に於ては消防團を設けないでよいものとする。この場合は防犯、警備交通整理等の補助の爲特別の團體を設けること。

諮問

警察制度改善に關し左の事項につき審議し、意見を答申されたい。

昭和二十二年二月二十二日

内務大臣 植原悦二郎

警察制度審議会委員長 大久保留次郎殿

記

諮問第五、改正憲法施行に伴う警察制度の經過的措置は如何にすべきか、その要綱を示されたい。

答申

この審議會に追加諮問された警察制度改革の經過的措置に關し、調査審議の結果別項の通り答申する。

昭和二十二年二月二十二日

警察制度審議会委員長 大久保留次郎

内務大臣 植原悦二郎殿

諮問第五、改正憲法施行に伴う警察制度改革の經過的措置は如何にすべきか、その要綱を示されたい。

答申

改正憲法施行の期目を目近に控え、今議會の會期は制約せられている現状と、現在の社會狀勢に鑑みて、當分の間次のような經過的措置をとることが、公共の安寧秩序の保持と、地方自治の圓滿な發達のため適當であると認める。

なお、曩に答申した警察制度の根本的改革についての意見は警察法として成るべく早い機会に、遅くとも次の通常議會に提案されるよう、政府において努力されることを希望する。

記

一、道府縣に於ける警察行政の單位は、現状のまゝ道府縣の區域によることとする。

道府縣の警察行政は、當分の間公選された道府縣知事にこれを委任し、その警察事務に對する指揮監督並びに幹部の任免については、警察行政の全國的統一を保持するため、中央政府において處理すること。

二、警視廳は現状のまゝとすること。

三、消防はなるべく早い機会に警察から分離させることとするが暫らくは、なお従來の制度によること。

【資料2】

警察制度改革の参考案

警察制度改革の方向は種々考へられるが、世界主要國の制度を比較研究し、又各方面の意見を綜合すると左の四つの説に纏められる。

但し之等共通の前提要件として考へられる事項に左の諸事項がある。

(一) 警察官の分限服制等に關する制度の確立

警察官の身分を保障し以つてその素質の優良、身分の安定、執行務の公正の保障をなすために米國のシビル、サービス、システム（公務員制度）に倣つて綜合的な警察官吏制度を確立することが必要である。その内容は身分、給與採用、罷免、勤務の規則等に亘るもの考へる。

(二) 警察事務の整理

警察の事務を再検討し、警察事務中本來の職務に關係の薄い事務（所謂行政警察事務の大部分）を整理して他に委讓し、警察は本來の任務たる犯罪の防壓、個人の生命財産の保護治安の維持に専念させることとし、從來の警察の概念を整理し新しい警察の概念をうちたてる。

(三) 通信、鑑識、教養等の施設の擴充

通信施設の中道府縣間の幹線の施設は國家で之を維持管理する外、鑑識施設、幹部警察官の教養機關は中央で施設をもち、之を通じて警察の科學化、警察行政上の知識及技術の交流に資せめる。

(四) 警察相互間の連絡確保

警察活動の調整、活潑化をはかるために中央に於て各地方の情報を蒐集し、之を地方に頒布する。そのために情報蒐集、頒布、調査、報告制度の統一等の事務を行ふ。又地方警察の共助について調整する。

(五) 補助警察制度の確立

英米の特別巡査或はミリシア制度の如き國民の義勇的協力を得るやうな制度を考慮すべきである。

一 説

「要旨」

- 一、本來の警察事務はすべて國家が直接之を司ることとし、地方自治体には委せない。
- 二、地方には國家警察の地方廳をおき、中央の指揮をうけてその地方警察行政に當らせる。
- 三、現在の警察組織は全部そのまゝ、國家警察に切かへる。
- 四、地方自治体には事務を委讓するに止め本來の警察事務は之を行はせない。
- 五、警察行政の民主化、地元の利害關係との調整のために中央及地方の警察官廳に夫々警察委員會を設置して、警察行政に參與監督せしめ、その構成については委員を地元から選任する等の方法で之を民主的ならしめ以つて警察行政の所謂ポピュラー、コントロール（民主的監督）の手段を確保する。

二 説

「要旨」

- 一、警察行政は原則として人口五萬以上の都市及道府縣主体となつて行ふ。
 - (1) 人口五萬以上の都市は各獨立の警察組織をもち、その地域の警察行政を行ふ。
 - (2) 人口五萬未満の都市及町村の警察行政は道府縣が綜合して之を行ふ。人口五萬以上の都市も道府縣と契約してその警察行政を道府縣に委せても差支ない。
- 二、道府縣警察と都市警察とは同格とする。
- 三、警視廳のみは國家警察とする。
- 四、各地方警察機關相互の活動を調整し、又その活動を支援するために中央に國家警察機關をおき、主要地にその要員を派遣常駐させる外、一部のものは機動的に全國に亘つて活動し特殊事項の處理、特殊犯罪、廣域に亘る犯罪の取締等に

當らせる。

五、國家警察は地方警察の相互の連絡調整に重点をおき、その職務は次のやうなものとする。

(1) 特殊な事項で事の性質上地方警察の協力により國家警察が直接行ふべき事項。

(例) 外國人犯人引渡、外國との犯罪通報、國際犯罪、國家に對する犯罪、水上警察等。

(2) 地方警察が主体となつて行ふが、必要により國家警察が應援して執行する事項。

(例) 密航取締、廣域に亘る犯罪、公務員の犯罪、移動警察進駐軍警備、騷擾取締、主要公道の警邏、特殊重大なる經濟違反特殊の金融犯罪、特殊の集團犯罪、特殊の職業的犯罪、麻薬に關する犯罪等。

備考

一、中央の地方警察に對する權限としては法律により次のやうな事項を定める。

(1) 一定事項の報告命令

(2) 共助、應援の規則の制定及共助命令

(3) 制服、裝備給與等の基準

(4) 監察

三 說

「要旨」

一、警察行政は現在の地方警察行政單位をそのままにして、原則として全部自治体たる道府縣に委せる。

二、警視廳のみは國家警察として存置する。

三、各地方警察機關相互間の活動を調整し、又其の活動を支援するために、中央に國家警察機關をおき、主要地に其の要員を派遣常駐させる外一部のものは機動的に全國に亘つて活動し特殊事項の處理、特殊犯罪、廣域に亘る犯罪の取締等に當らせる。

四、國家警察は地方警察の相互の連絡調整に重点を置き其の職務は次の様なものとする。

(1) 特殊の事項で事の性質上、地方警察の協力により、國家警察が直接行ふべき事項。

(例) 外國人犯人の引渡、國際犯罪通報、國際犯罪、國家に對する犯罪、水上警察等。

(2) 地方警察が主体となつて行ふが、必要により國家警察が支援して執行する事項。

(例) 移動警察、廣域に亘る犯罪、公務員の犯罪、主要公道の警邏、特殊重大なる經濟違反、特殊の金融犯罪、特殊の集團犯罪、特殊の職業的犯罪、麻薬に關する犯罪等

「備考」

一、この説は「二説」に類するものであるが地方警察は道府縣を單位とするものであり、それだけ國家警察の規模は小さいもので足りる。

二、五大都市にも道府縣警察と同様の權限を與へるか否かは問題の存する所である。殊に京阪神地區については検討を要する。

三、中央の地方警察に對する權限としては法律により次のやうな事項を定める。

(1) 一定事項の報告命令

(2) 共助、應援の規則の制定及共助命令

(3) 制服、裝備、給與等の基準

(4) 監察

四 說

「要旨」

一、警察行政は現在の地方警察行政單位をそのままにして原則として全部自治体たる道府縣に委せる。

二、警視廳のみは國家警察とし、外國人犯人の引渡、國際犯罪に關する事項、國家に對する犯罪等については地方警察の協力によつて全國的に之を行ふ權限を與へる。

三、中央は警視廳を直接指導し、又地方警察に対しては比較的強度の監督の権限をもち、以つて警察活動の全國的統一を保持する。

〔備考〕

一、五大都市にも道府縣と同じ警察権限を與へるか否かは問題の存すること「三説」と同様である。

二、中央の地方警察に対する権限としては法律により次のやうな事項を定める。

- (1) 一定事項の報告命令
- (2) 共助、應援の規則の制定及共助命令
- (3) 地方法令の監督
- (4) 警察部服制の認可
- (5) 制服、裝備、給與等の基準
- (6) 監 察

三、地方警察の監督の権限として最も重要な問題は警察部長の任命に關する問題であつて之については外國の立法例を見ると次の二つの方法が考へられる。

- (1) 警察部長の任命については中央の認可にかゝらしめる。
- (2) 警察部長の詮衡について審議する詮衡委員會を中央に設け、部長の候補者名簿を作つて地方の申請ある時その中から推薦するか、又は地方から申請して來たものについてその適否を審査する。この場合には警察部長選任の基準として學歷、体格、警察經歷等の一定の標準を定める必要がある。

四、前項の方法に依らない場合は、地方警察が重要な法令の執行を回避し、又は執行を誤つた場合の警察行政責任者の懲戒制度を必要とするやうに考へられる。

五、警察費の一部を國庫で負擔し、又は特定の警察事務費を國庫で負擔する方法を考へて見る必要がある。

日本における警察の犯罪被害者対策～その推移と特徴

(「犯罪被害者対策シンポジウム2003」基調報告)

田村 正博
(警察政策研究センター所長)

	はじめに
目	1 日本における警察の犯罪被害者対策の経緯
	2 日本の警察の犯罪被害者対策の具体的内容
次	3 日本の警察の犯罪被害者対策の背景にあるもの
	おわりに

はじめに

午前中、ジョン・ギリスさんからアメリカのOVCと法執行機関の活動について、そしてエリザベス・ネビルさんからはイギリスの警察の活動について、大変優れた興味ある講演がありました。日本の被害者対策はアメリカ及びイギリスから大変多くのことを学んでまいりました。これまでいろいろなことを教えていただいたことを含めまして、お二人にはこの場を借りて心から御礼を申し上げたいと思います。

私は、警察が被害者対策を始める段階でこれに関与しました。現在は、警察の政策全体を研究する立場にあります。そこで今日は、日本における警察の被害者対策について、その経緯と特徴を中心にお話したいと思います。

今、私は「被害者対策」という言葉を使いました。今日では普通、「被害者支援」という言葉が使われています。あえて違う言葉を使っているのは、警察の場合、被害者との関わりは、「被害者を支援する」という側面があることも事実ですし、大変大事なことですが、それだけではない。警察が権限を行使することによって被害者を救出する、犯罪捜査を遂げ、被害者が刑事手続上の満足を得るといった面もあります。また、警察自身が被害者を傷つけてしまうことをどのように防ぐのかという問題もあります。こういった場面を全部総合したときに、「被害者支援」という言葉ではやや狭いのではないかという意味から、「被害者対策」という言葉を使っています。

1 日本における警察の犯罪被害者対策の経緯

(1) 警察の犯罪被害者対策の開始

日本で警察の犯罪被害者対策が始められる大きなきっかけとなったのは、1991年に「被害者救済の未来像」と題して行われたシンポジウム⁽¹⁾です。このシンポジウムは、犯罪被害給付制度と財団法人犯罪被害救援基金の10周年を記念して開催されました。ご案内のとおり、犯罪被害給付制度は犯罪の被害者に対して国が給付金を支給するもので、各国とも被害者のための国の政策として最初に取り入れられるものです。日本でも1981年から制度が開始⁽²⁾されました。警察が制度を所管していることは、他国にはあまり例のない特徴だと思えます。

財団法人犯罪被害救援基金は、犯罪被害遺児、保護者を殺害された子どもたちへの奨学金支給を中心とする被害者の救援活動を行っている団体です。警察庁が呼びかけをし、全国警察職員から集まった約1億円の寄付金を基に、同じく1981年に発足⁽³⁾しました。その後、各方面からの寄付を得て、資産総額を40億円とし、約1,500人に

15億円の奨学金を支給してきています。この財団が1990年代以降の犯罪被害者のための調査研究、民間団体の発足に大きな貢献をしたことは、知られていいことだと思います。⁽⁴⁾

さて、1991年のシンポジウムに話を戻します。このシンポジウムでは、アメリカの全米被害者援助機構(NOVA)のヤング事務局長に来ていただき、講演をしていただきました。アメリカで行われている被害者支援と、それらのほとんどが全くない日本との大きな落差、また会場に来られた被害者遺族の方の発言の重さに、私を含めた出席者が大変大きな衝撃を受けました。

このシンポジウムがきっかけとなり、さまざまな被害者のための取組みが始められます。最初に行われたのは、今日も来ていただいているらっしゃいますが、東京医科歯科大学教授の山上先生が、犯罪被害者相談室を開設されたこと⁽⁵⁾です。後ほど行われるパネルディスカッションのパネリストの小西先生らによって、被害者の精神的な衝撃の大きさと相談を通じた被害者援助の方法といったものが研究されていきます。

また、宮澤慶応義塾大学教授(当時)が代表となったグループによって、日本で初めての犯罪被害者の実態調査研究が行われ、その調査研究結果が1995年に報告されました。⁽⁶⁾ そういった調査研究、被害者の実態を踏まえ、当時の國松警察庁長官の発想⁽⁷⁾を受けて、他の行政機関に先駆けて、警察庁として「被害者対策要綱」を策定し、1996年2月に都道府県警察に通達をいたしました。⁽⁸⁾

この発想は、警察は被害者と最も密接に関わる存在であり、警察の犯罪捜査も被害者のために行われるという性格を持っている、そうだとすれば警察は被害者の第一の応援団であるべきだ、警察活動の在り方全体を犯罪被害者の視点を重視して再構築しなければならない、というものでした。

被害者対策要綱は、被害者対策が警察の設置目的を達成するための本質的なものであり、決してサービスや付随的なものではないということを基本にし、情報の提供や精神的被害の回復の支援を含む被害者への救援、捜査過程における二次的な被害の防止・軽減、被害者の安全の確保、被害者対策推進体制の整備といったことを柱にしました。

それまでの日本被害者学会における研究の蓄積や、後ほどのパネルディスカッションのコーディネーターでもある安田氏らによって紹介されたアメリカ及びイギリスの警察の活動⁽⁹⁾といったものを学び、参考としながら要綱を作ったつもりです。もちろん、内容的にはずいぶん劣っていますし、今から見ると不十分なところも多かったと思っています。

(2) 警察の犯罪被害者対策の展開と社会的変化

内容的に不十分なものとはいえ、警察が行政機関として最初に被害者の問題について施策をまとめたことは、大きな反響を呼びました。本来警察の内部文書にすぎないはずのものが社会的な反響を集めた理由には、この時期、被害者への関心が大きくなりつつあったこともあると思います。日本では一旦注目されるとマスコミによってさらに報道され、関心が高まるという関係があります。1970年代に一旦は被害者に向けられていた関心が、80年代には凶悪な犯罪の少なさもあって、減少しました。その背景には、研究者、弁護士会を中心に、被疑者、被告人を専ら重視し、被害者にはあまり関心を持たないという状況も反映していた⁽¹⁰⁾と思います。

しかし、要綱制定の前年の1995年には、先ほどネビルさんが言及されましたが、大変不幸なことに日本で地下鉄サリン事件が発生しました。また阪神淡路大震災も起きました。その結果として、被害者への注目が集まってきました。もう一つ、同じ95年に、北京で世界女性会議が開催され、女性に対する暴力の問題が取り上げられたことも、被害者に対する関わりを持つべきだという論議を生む原因になったと思います。

こういった中で警察が本格的な取組みを行うこととしたことは、各方面に大きな反響を呼びました。民間支援団体も、要綱制定時には大阪が準備中で、東京、茨城にあるだけでしたが、その後引き続き、石川、北海道、和

歌山、広島、愛知、京都、静岡などで設立されました。1998年には全国被害者支援ネットワークが結成され、99年には犯罪被害者の権利宣言が採択されます。⁽¹¹⁾警察以外の機関、例えば検察によっても被害者対策が始められますし、2000年には刑事手続法も改正されました。⁽¹²⁾

警察では被害者対策要綱で定めたことを実施するとともに、施設の改善、警察官の教育にも努め、1999年には国家公安委員会が犯罪捜査規範を改正しました。⁽¹³⁾この規範は、警察の捜査に携わるすべての者に守ることを求めている重要なもので、その中に被害者の心情の理解、被害者の人格の尊重を基本とする規定が盛り込まれたことは画期的なことだと思います。

さらに、2001年には犯罪被害給付制度の対象を大幅に拡大する法改正が行われ、その中で、警察が被害者に対して情報の提供、助言といった援助を行うように努めることが規定され、民間団体に被害者に関する情報を提供する仕組みも盛り込まれました。⁽¹⁴⁾当初内部通達から始まった被害者対策が法律に根拠ある枠組みになったわけです。

被害者への注目は、同時に、被害を防ぐための立法も生むことになりました。2000年から2001年にかけて、ストーカー規制法、先ほどイギリスのご紹介がありましたけれども、配偶者からの暴力の防止のための法律、あるいは児童虐待を防止するための法律が相次いで成立します。⁽¹⁵⁾さらに、被害者の声を背景にして刑罰を強化する立法も、悪質・危険な自動車運転に関して行われています。⁽¹⁶⁾被害者が軽視され、無視されてきた状況から、「被害者」という言葉が立法を動かす時代になったことは、大変大きな変化だろうと思います。

2 日本の警察の犯罪被害者対策の具体的内容

次に、日本の警察の犯罪被害者対策の具体的内容についてお話いたしますが、時間があまりありませんので、お手元の「警察の犯罪被害者対策の内容」という資料（【資料1】）をごらんいただきながら、重要な点だけかいつまんでお話ししたいと思います。⁽¹⁷⁾ここにはいろいろな施策を並べていますけれども、現場で機能するためには、通達や制度だけではなく、引き続き指導を行っていくことが重要なことだと思っています。

1つ目の犯罪被害者への情報の提供の問題は大変重要なことです。被害者の手引を作成して配布する、あるいは事件捜査の状況について被害者連絡を実施することが中心になろうかと思います。

2つ目の性犯罪被害者対策について、少し長くお話いたします。性犯罪が被害者の人権を大きく侵害する悪質な犯罪であることは言うまでもありません。同時に、被害者に捜査・公判の過程で二次的な被害を与える危険性が高い犯罪でもあります。特に、日本では、捜査段階で大変詳細な供述をとり、証拠を集めなければ起訴されないという運用が行われているため、どうしても被害者から詳細な事情聴取をしなければいけません。それだけに捜査段階で被害者に大きな負担がかかることとなります。性犯罪の二次的被害を防止し、被害申告を容易にするのを、この要綱では特に重視しました。

性犯罪捜査指導官を置く、女性警察官を含む性犯罪捜査係を設ける、女性の警察職員が相談電話を受けるといったことを行っています。被害者対策要綱を制定する以前は、性犯罪の場合、ほぼ100%、男性の警察官が事情を聞いていました。凶悪犯を担当する女性捜査員がほとんどいなかったからです。被害者対策要綱では、女性の被害者が望む場合は女性の捜査員が聴取するようにしましたが、作ったときは容易に実現できないのではないかと考えていました。しかし、各県で大変努力し、継続的に育成に努めた結果、現在では、すべてとは言いませんけれども、被害者から望まれた場合には、女性警察官による聴取がほぼ可能な状態に近づいていると思います。そのほかに、証拠採取する場合の衣類の着替えを公費で購入するといったことも行ってきています。また、産婦

人科医とのネットワーク作りも進めています。

日本の警察が性犯罪の問題を元々軽視してきたというわけではありません。1989年に定めた重要犯罪の6罪種のうちの2つは性犯罪である強姦と強制わいせつです。しかし、被害者対策要綱制定前は、性犯罪の二次的被害を防止するための施策は不十分でした。殺人事件の場合に、遺体に向き合う、あるいは遺族と向き合うことには、当時からそれなりに気を遣ってきたわけですが、性犯罪についてはほとんどそのようなことが行われていなかったというのは、ある意味、男性社会としての日本の警察組織の認識の偏りが反映していると思います。それだけに、被害者対策要綱における性犯罪被害者対策の意義は大きかった⁽¹⁸⁾と思っています。

3つ目は被害少年対策ですが、被害少年の対応について、非行少年を担当する少年警察部門を対応部局と定めたことが特徴であろうと思います。

4つ目は捜査過程における被害者の負担軽減です。日本の場合、事情聴取を行う場所として、たくさんの方がいる通常の執務室を使っていました。これでは被害者のプライバシー上の問題が生まれます。一方、個室は、逮捕した人間を取り調べるために、逃げられないようにする構造設備を持った「取調室」となっています。このような取調室での事情聴取には、犯人扱いされているという声もあり、被害者からは大きな不満がありました。そういったことから、各警察署に少なくとも1つは被害者の事情聴取を行うための部屋を作り、被疑者を取り調べるのとは違う内装のところで聴取するようにしようということで、全国でほぼできつつあります。また、身体犯では、来てもらった被害者に対して旅費を支給するとか、診断書代を公費で負担する、あるいはまだ一部の県ですが、最初に病院に行ったときに払う費用を性犯罪の場合を中心に公費で払うということも始めています。

5つ目の被害相談及びカウンセリング体制の整備ですが、さまざまな相談窓口を設置しており、被害者の心の悩みを聞く相談電話も設置しています。カウンセリングを担当する能力のある者を置いています、民間団体側での対応のほう望ましいものも多いだろうと思っています。

6つ目は、被害者の安全の確保です。再度危害を受けることは実際にはまれですが、被害者の不安は大きいものがあります。出所した加害者に逆恨みで報復された事例は、日本では年間に3～4件で、被害者が殺害されたという大変残念な事件もこの15年間に1件だけですが起きています。2001年には「再被害防止要綱」を定め、対象者を指定し、その担当者を決めて継続的、組織的な再被害防止にあたっています。このために、刑務所、保護観察当局と、情報交換をする仕組みを作っています。

7つ目の犯罪被害給付制度については、2001年7月から対象が大幅に拡大されました。金額は、遺族給付金の場合、上限1,573万円、下限320万円となっています。

8つ目の警察職員に対する教育については、被害者の基礎知識、被害者対策の意義と被害者の立場に立った対応要領といったことを、全警察官の採用時に教えています。その後も、昇任時、あるいはそれぞれ専門分野に入ったときに、必要な被害者対策上の知識を教えることにしています。

9番目は関係機関・団体との連携です。県警本部、警察署レベルでそれぞれ被害者支援連絡協議会を作り、その事務局を警察が担っています。弁護士会、地方自治体の関係部署、医師会、さまざまな相談機関、そして民間の被害者支援団体その他被害者の支援に必要な職種などで構成されていますが、こういった連携が図られることが大変重要だろうと思っています。民間団体の支援については、重要な事柄ですが、後ほどのパネルディスカッションで取り上げられると思いますので省略いたします。

次の警察内の体制の整備ですが、各県に警視又は警部を長とする被害者対策室を設置し、あるいは事案の多い署に専任者を配置してきています。各警察署の課及び当直班ごとに被害者支援担当者をあらかじめ指定することも行っています。多数の死傷者のいる大規模な事件には、その警察署以外からも大勢の被害者支援要員を動員し

て対応しています。先ほどイギリスの話が紹介されましたが、日本でも2001年6月に8人の小学生が殺害されるという事件が起きました。このときには犯罪捜査部門とは別に、56人の支援態勢を作り、各遺族に2人ずつの支援員を配置しました。2人の支援員は遺族に寄り添い、その遺族の自宅にいて、長時間、遺族のためのさまざまな活動をし、警察との連絡にあたり、遺族の要望を受けて過剰取材から守ることを含めた支援を行いました。遺族から大変感謝されるとともに、捜査自体の円滑な進行にも役立ったと思います。

被害者対策は、警察組織の各部門が取り組まなければいけない課題です。犯罪が急増する中で、それぞれの部門が被害者対策に真剣に取り組むようにすることは、被害者対策全体を統括する係にとって、そしてまた警察幹部にとって重要なことです。被害者対策を進めていくことは、警察にとって大きな負担になります。個々の事件捜査を適正化したり、被害者にきちんとした対応をするということは、それだけ多くの警察官の労力を使います。十分な増員がない中で、どこまでのことができるか、どこまでのことを行うべきかという大変難しい判断が迫られているように思います。

3 日本の警察の犯罪被害者対策の背景にあるもの

最後に、日本の警察の犯罪被害者対策の背景にあるものについて、私なりの意見を少し述べておきたいと思います。

(1) 現場勤務員の職業意識

先ほど私は被害者対策要綱の制定が当時の警察庁長官の方針の下で行われたことをお話ししました。どの組織でもそうでしょうが、上の立場の者が言い出したことが実現しやすいことは事実です。しかし、日本の場合、上が言いさえすればそれが全部第一線現場にまで伝わり、きちんと施策として定着するかとすると、必ずしもそうではありません。現場がその内容が重要なものであると認識することによって初めて組織に定着するわけです。警察の施策は単なる上命下達ではなく、「長官と共感の相互作用による確立過程」が存在すると私は思っています。

こういった中で被害者対策要綱を見てもみると、要綱制定前には、現場の警察職員は、「被害者の権利」、「被害者対策」という言葉は全く知りませんでした。にもかかわらずこの要綱は、私が当時思っていた以上にスムーズに現場で受け入れられ、定着したと思います。その背景には、現場職員の多くがこの要綱制定の前から被害者に共感を持ち、被害者のための活動を上司に言われることなく行ってきたことがあります。被害者に心を配り、身の回りの世話も含めていろいろ面倒をみていた捜査員は、決して少なくありませんでした。犯人逮捕だけではなく、地域の平穏のために努力するという伝統的な日本警察の姿も反映していると思います。

そのような広い共感があったと思いますが、要綱制定前は組織としての取組みがなかったわけですから、配慮を欠いた対応をする者もいましたし、組織の合理化、効率化の中で、あるいはさらに証拠の収集をより精密に行うようになっていく中で、被害者を顧みない事態も相当数あったと思います。しかし、要綱の制定によって被害者を重視し、その権利自由を守ることが自らの明確な事務にされたことは、それまであった被害者との一体感に改めて着目させることとなりました。

犯罪被害者のことを思って休日も出勤して捜査にあたる捜査員、犯罪被害者支援基金の募金箱に定期的に寄付をする警察幹部、被害者の精神的負担の軽減の勉強会に自らの費用で出席する職員、そういった警察職員が現場にいて初めて、被害者対策は成り立っていると思います。性犯罪被害者がやっとの思いでかけてきた電話を正面から受けとめ、共に泣き、共に戦った記録を著した女性捜査員⁽¹⁹⁾もいました。そういう個人としての思いを込めた行動が幅広く展開されてきたことが重要だろうと思います。

しかし、他方で警察職員への過大な負担、職務外の行為を当然視するような傾向は、私は問題だと思います。大変悲惨な被害者の支援に行き、自らも心に傷を負いながら涙ぐましい献身をし、被害者から評価される事例があります。そのこと自体は大変立派なことですが、被害者と同一化しやすい状況を作り、特別なケアもしないで大きな負担を負わせ、その後の十分な措置もないということは、私は組織としては大きな問題だろうと思っています。

警察の被害者対策は、最終的には個々の警察官、職員の行動の適否に帰着します。被害者の心理状態を理解し、そしてまた被害者対策が警察としての本質的な業務であることを、27万全警察職員の一人ひとりが分かっていることが大変大事です。同時に現場の捜査員に過大な負担をかけることを放置しない、被害者に向き合おうとする警察職員を守るということがなければ、被害者対策をこれから継続的に進めていくことはできません。改正法に基づいて国家公安委員会が定めたガイドライン⁽²⁰⁾の中に、被害者と接する警察職員の精神面への配慮が規定されたことは、重要なことだと思っています。

(2) 被害防止と警察の責務

警察は権限行使を通じて国民の安全、国民の権利自由を保護する存在⁽²¹⁾です。単に被害者の支援や二次的被害を防止するだけの存在ではありません。先ほど説明した「警察の犯罪被害者対策の内容」の最後に、全事件共通として、「被害申告への迅速的確な対応、捜査権限及び他の各種権限の積極的行使による被害状態の解消」と書きました。このような権限の積極的な行使が求められることとなります。また、伝統的な交番、駐在所を基盤とし、地域の安全を守る活動も重要でしょう。

ただ、警察官の総数は、この4月（編注：2003年）から少し増えますが、約24万人、警察官1人当たりの負担人口は533人です。国民の被害防止要求にすべて応じることはもともと不可能ですが、最近の犯罪増大の中で、個々の事案に十分な対応をすることがますます困難になってきています。

近年、重大な被害を防げなかったことが問題視される事例も起きています。確かに中には問題があった事例もあったと思いますが、他方で刑法犯罪が年間285万件、交通事故が約100万件近く、警察安全相談が100万件を超えている中であって、すべての事案に丁寧に応えることができないことも明らかです。被害予防と被害者支援における警察の役割は重要ですが、社会全体で被害の防止と被害者支援を適切、効率的に行うための仕組み作りをしていくことが一層重要になってきています。

特に、予防や支援の面での地方自治体の役割は、今後、より重要になっていかなければいけないと思います。そうしたことを前提とした上で、警察にどこまでを役割として分担させるのか、予防や捜査の効率的な遂行のため、法的権限や体制をどこまで警察に認めるのかといったことについて、国民の判断が求められるようになってきていると思います。

おわりに

以上、私から日本における警察の犯罪被害者対策の経緯と特徴についてお話ししました。日本での被害者への公式な取組みは、まだ始まってから日が浅く、改善すべきものも多いことは事実です。私は今日のシンポジウムでは「短い期間に相当程度改善した」と胸を張って言おうと思っていたのですが、午前中の英米お二人のお話を聞いて、いささか元気がなくなりました。しかし、やはり、この10年間にかなり改善をしたと言っていいと思います。まだまだちぐはぐな面もあり、改善すべき点が多いことは重々承知した上で、これまでの変化をまず評価することが必要だろうと思っています。

一昨年（編注：報告が行われたのは2003年）、2001年の被害者支援のシンポジウム⁽²⁾はたぶん同じこの会場だったと思いますが、小泉内閣総理大臣も出席されました。その10年前のシンポジウムと比較したとき、大変大きな差を感じました。その間の社会の変化の中で、警察が変革のための努力をしてきたことを、私は警察に勤務する一人の人間として誇りに思っています。

もちろん、何とんでも、声を上げた勇気ある被害者の方々、そして献身的に被害者支援にあたって来られた方々から引っ張られ、後を押されて、その方々のおかげで警察もここまで来たと言えるでしょう。

最後に、こういうことは日頃あまり言わないのですが、今日の会場にはほとんど来ておられない、全国の第一線で被害者のために日夜努力しておられる警察職員の方々に、心から感謝を申し上げたいと思います。私も個人的ではありますが、国民、市民から見て正義が実現される社会を目指して努力していく考えです。ご静聴ありがとうございました。

- (1) シンポジウムの内容については、「特集・犯罪被害給付制度10周年」警察学論集44巻12号13頁以下。シンポジウムのいきさつとその影響については、拙稿「被害者支援シンポジウムと警察の被害者対策の開始」『犯罪被害給付制度発足20周年記念誌—被害者支援の軌跡を振り返って—』（犯罪被害給付制度発足20周年記念事業実行委員会、2001年）並びに同誌所収の黒澤正和、安田貴彦、山上皓及び大久保恵美子の各氏の論考参照。
- (2) 犯罪被害給付制度発足の経緯については、大谷實「犯罪被害者問題の30年」警察学論集55巻3号参照。
- (3) 基金の発足経緯については、澤井三郎・松田健吾「犯罪被害給付制度並びに犯罪被害者支援基金の運用・活動状況」警察学論集44巻12号及び山田英雄「犯罪被害給付制度の20年を顧みて」前掲20周年記念誌所収参照。
- (4) 犯罪被害者支援のためのシンポジウムの開催、犯罪被害者実態調査、警察の被害者対策の在り方の調査研究は、いずれも犯罪被害者支援基金が資金を負担して行われている。また、犯罪被害者相談室の開始に際しても、研究委託として同財団から資金が提供された。さらに、平成14年度まで、各地の民間被害者支援団体に対して、日本財団からの補助金と犯罪被害者支援基金の負担金によって資金が提供されている。これらの財団の活動に関して、那須翔「各種の委託調査研究の実施とカウンセリング活動の実現への取組み」及び小笠原新悦「5年目を迎えた民間被害者相談室に対する助成事業」（いずれも前掲20周年記念誌所収）参照。
- (5) 犯罪被害者相談室の開設経緯については、山上皓「被害者支援の新たな展開に向けて」警察学論集50巻4号参照。
- (6) 犯罪被害実態調査研究会（代表・宮澤浩一慶応義塾大学教授）の調査結果等については、宮澤浩一・田口守一・高橋則夫編『犯罪被害者の研究』（成文堂、1996年）参照。
- (7) 國松孝次「警察の被害者対策の推進に寄せて」警察学論集49巻4号及び同「犯罪被害者の人権と警察」警察学論集48巻1号参照。
- (8) 被害者対策要綱本文は、宮澤浩一・國松孝次監修『講座被害者支援第2巻 犯罪被害者対策の現状』（東京法令出版、2000年）24頁以下。被害者対策要綱の制定に至る背景と基本的考え方等に関しては、拙稿「警察の被害者対策の在り方について」警察学論集49巻4号参照。
- (9) 当時の同氏による米国及び英国の警察の実情の紹介については、安田貴彦「米国における警察による犯罪被害者援助活動（上）（下）」警察学論集48巻1、2号及び同「イギリスにおける警察の犯罪被害者政策の現状(1)(2)(3)」警察学論集49巻1～3号参照。
- (10) 宮澤浩一「被害者支援の意義」宮澤浩一・國松孝次監修『講座被害者支援第1巻 犯罪被害者支援の基礎』（東京法令出版、2000年）参照。
- (11) 全国被害者支援ネットワークについては山上皓「民間被害者支援の歩み」『講座被害者支援第5巻 犯罪被害者に対する民間支援』（東京法令出版、2000年）、犯罪被害者の権利宣言については富田信穂「地域支援ネットワークの形成」（同）参照。
- (12) 「刑事訴訟法及び検察審査会法の一部を改正する法律」及び「犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律」については、奥村正雄「犯罪被害者保護関連二法と犯罪被害者支援のあり方」警察学論集53巻11号参照。改正少年法の被害者保護規定に関しては、吉中信心「改正少年法と被害者の権利拡大」現代刑事法2001年4号参照。
- (13) 犯罪捜査規範の改正規定については、黒川智「犯罪捜査規範の改正について」警察学論集52巻8号参照。
- (14) 法改正の経緯と内容については、安田貴彦「警察の犯罪被害者対策の現状と犯罪被害者等給付金支給法改正の経緯」警察学論集54巻7号参照。
- (15) 犯罪被害者保護の視点に立った一連の立法について、木村光江「児童買春等処罰法、ストーカー規制法、DV防止法の運用状況と課題」都立法学43巻1号参照。
- (16) 道路交通法改正による飲酒運転等の刑罰の強化に関し、福田守雄「道路交通法の一部を改正する法律(3)」警察学論集54巻11号、刑法改正による危険運転致死傷罪の創設に関し、井田良「危険運転致死傷罪の立法論的・解釈論的検討」法律時報75巻2号参照。
- (17) 警察の被害者対策の現状に関しては、宮澤浩一・國松孝次監修『講座被害者支援第2巻 犯罪被害者対策の現状』（東京法令

出版、2000年）（そのうちの第1章）及び特集・「犯給法の改正」と「被害者支援の現状と課題」警察学論集54巻7号所収の各論考参照。

- (18) 安田貴彦「警察における性犯罪被害者対策」警察学論集56巻1号参照。
- (19) 板谷利加子『御直披』（角川書店、1998年（角川文庫2000年））
- (20) 「警察本部長等による犯罪の被害者等に対する援助の実施に関する指針」平成14年国家公安委員会告示第5号（本文及びその意味等については、太刀川浩一「警察本部長等による犯罪の被害者等に対する援助の実施に関する指針の概要について」警察学論集55巻4号参照。）
- (21) 警察と被害者との基本的な関係に関しては、拙稿「犯罪被害者に係る人権と警察行政」警察政策4巻1号参照。
- (22) 安田貴彦「第6回犯罪被害者支援フォーラムの概要と今後の被害者対策の展望」警察学論集55巻3号参照。

【資料1】

警察の犯罪被害者対策の内容

- ① 犯罪被害者への情報の提供
 - ・ 全都道府県警察で、身体犯の被害者（遺族を含む）及び交通事故の被害者を対象に、被害者に必要な情報をまとめた「被害者の手引」を作成
 - ・ 被害者連絡実施要領に基づいて、捜査状況（被疑者の検挙及び処分結果を含む）を担当捜査員から連絡するほか、警察署の担当係で被害者からの照会に対応
 - ・ 犯罪捜査規範に、被害者に刑事手続の概要を説明するとともに、当該事件の捜査の過程や被害者の救済又は不安の解消に資する事項を、原則として通知すべき旨を規定
 - ・ 少年事件でも、被疑少年の健全育成に留意しつつ、できるだけ被害者連絡を実施
- ② 性犯罪被害者対策
 - ・ 全都道府県警察の強行事件主管課に、警視又は警部の性犯罪捜査指導官と性犯罪捜査を専門に担当する係（捜査及び被害者心理に精通した女性警察官を必ず含める）を設置
 - ・ 全都道府県警察の本部で、女性の警察職員が対応する性犯罪についての被害者相談電話を設置（2002年中に延べ1万3,010件の相談を受理）
 - ・ 鉄道警察隊に80カ所の女性被害相談所を設置
 - ・ 被害者が望む性別の警察官によって事情聴取が行われるようにするため、女性の警察官を性犯罪捜査員に指定（2002年4月現在、3,900人の女性警察官が従事。そのほかに、指定被害者支援員として3,000人余りの女性警察職員を指定。）
 - ・ 性犯罪捜査採証キット及び被害者に提供する衣服下着を公費で整備
 - ・ 警察と産婦人科医師会等とのネットワークの設定
 - ・ 性犯罪特有の被害者の心理的反応及びそれらを踏まえた被害者への対応の在り方を盛り込んだ性犯罪捜査要領の作成
- ③ 被害少年対策
 - ・ 被害少年への対応を少年警察部門の任務として位置付け（犯罪等に係る被害少年の保護に関することを少年課の所掌事務として規定）
 - ・ 少年警察活動規則において、被害少年に適切な助言等必要な支援を行う、精神的打撃の軽減を図るために特に必要な場合には継続的支援を実施する旨を規定
 - ・ 警察の少年補導職員及び少年相談専門職員のほか、部外専門家を被害少年カウンセリングアドバイザー、

民間ボランティアを被害少年サポーターとして、それぞれ委嘱

- ・ 各都道府県警察に少年相談窓口を設置
- ④ 捜査過程における被害者の負担軽減
- ・ 犯罪捜査規範に、捜査を行う場合に被害者（家族を含む）の心情を理解しその人格を尊重する、被害者からの聴取にふさわしい場所を利用するなどできる限り不安又は迷惑を覚えさせないようにするための措置を講じるべき旨を規定
 - ・ 被害者用事情聴取室をほぼすべての警察署に整備
 - ・ 被害者対策車両（移動式被害者事情聴取室機能保有）の整備
 - ・ 身体犯についての診断書料の公費負担の実施、うち約3分の1の都道府県警察では初診料についても公費負担制度を導入
 - ・ 警察から被害者に来ることを求めた場合に旅費を支給（例外は4府県）
 - ・ 遺体に関わる装備資器材の改善（専用搬送車など）、司法解剖遺体の修復経費負担
- ⑤ 被害相談及びカウンセリング体制の整備
- ・ 全都道府県警察で性犯罪、少年、暴力団及び交通事故（多くの都道府県警察ではこのほかに悪質商法及び痴漢）についての相談電話を設置
 - ・ 約3分の1の都道府県警察の本部で、被害者の心の悩みを聞く相談電話を開設
 - ・ 警察内にカウンセリング能力のある職員を配置（少年のみを担当するものを除き約160人、うち60人余りは専らカウンセリングを担当）するほか、部外の専門家に委託
- ⑥ 被害者の安全の確保
- ・ 犯罪捜査規範に、後難が及ぶおそれがあるときには、被疑者らに被害者の氏名等を告げないようにするほか、必要に応じ被害者保護のための措置を講じるべき旨を規定
 - ・ 生命、身体への再被害のおそれが大きく、組織的・継続的な再被害防止措置を講じる必要がある者について、担当官を指定して対応（情報収集、連絡体制確立、非常時通報要領・自主警戒の指導、必要に応じた警戒措置（緊急通報装置貸出し、警戒推進）等）
 - ・ 携帯用の自動通報装置の整備
 - ・ 検察庁、行刑施設（刑務所）、更生保護機関（地方更生保護委員会及び保護観察所）との連携（2001年から受刑者の釈放情報を含む連絡制度を両省庁で策定）
- ⑦ 犯罪被害給付制度（故意の暴力的犯罪行為によって被害を受けた者への給付制度）
- ・ 2001年7月から支給対象の拡大：それまでは死亡した者の遺族又は重い障害（4級以上）に限定、拡大後は障害等級14級（片手の小指の用を廃したもののレベル）までに
 - ・ 遺族給付金は1,573万円から320万円、障害給付金は1,849万円から18万円の範囲
 - ・ 新たに重傷病給付金制度を創設：加療期間1月以上、入院14日以上の場合に、被害後3月間にかかった医療費（保険診療の自己負担分）を支給（額の上限なし）
 - ・ 1981年から2002年末までに、3,813人の被害に対して、130億円を支給
 - ・ 2003年度の政府予算案に、給付金として12億4,000万円を計上
- ⑧ 警察職員に対する教育
- ・ 各都道府県警察の被害者対策室において警察の各所属を巡回指導
 - ・ 初任時教育：警察学校6時間（被害者に関する基礎知識、被害者対策の意義と施策の概要、地域警察官と

しての被害者対策の留意事項及び被害者の立場に立った対応要領)

- ・ 昇任時教育：巡査部長及び警部補任用時管区警察学校4時間（被害者の現状、被害者対策の基本的考え方と内容及び外部の被害者援助団体）、警部任用時警察大学校2時間（被害者対策の動向、現在の取組み等～特別捜査幹部研修所又は警察運営科でも同様）
- ・ 犯罪捜査や交通を担当する者となる場合、当該分野の被害者対策に関し2時間の講義
- ・ 被害類型別の被害者対策用教育訓練用ビデオ（例：性犯罪被害者支援）の作成

⑨ 関係機関、団体との連携

- ・ 被害者支援連絡協議会を全都道府県警察レベル及び大半の警察署レベル（2002年9月現在1,181ヵ所）で設置：地方自治体の関係部署、弁護士会、地方検察庁、医師会、臨床心理士会、各種相談機関、地元経済界等で構成（警察署レベルでは、必要となる事業者等も参画）
- ・ 要件を満たす民間団体の早期援助団体としての指定、被害者情報提供
- ・ 民間団体の結成及び活動に対する各種の支援：団体の存在（及びその意義）についての広報、被害者への教示、研修への協力、事務処理の支援、被害者相談職員としての委嘱（委嘱費の支出）、都道府県等からの補助金・負担金支給の働きかけ、早期援助団体への寄附の非課税対象化

⑩ 警察内の体制の整備

- ・ 各都道府県警察の本部に警視又は警部を長とする被害者対策（支援）室を設置、事案の多い警察署を中心に専ら被害者対策を担当する者を配置（被害者対策対象事案の把握、措置状況の把握・点検、署員の指導）
- ・ 警察署の各課及び各当直班ごとに、被害者支援要員2万人を指定
- ・ 警察官についての国の定数基準改訂計画（2001年度から3年度まで）で約560人を被害者対策担当体制のために増員、警察職員に関する国の基準（地方財政計画）に平成10年以降犯罪被害者相談専門職員（カウンセラー）約50人を増員

⑪ 個別類型ごとの犯罪被害者への対策

- ・ 児童虐待への対応：発見と児童相談所への通告、児童相談所の援助要請への対応、事件化（刑事事件としての捜査権限行使、立件）
- ・ ストーカー事案への対応：ストーカー規制法に基づく権限の行使（被害者の申請に応じた警告及び命令）、被害者への援助措置、各種法令の適用による検挙措置、各種法令に抵触しない場合の対応（防犯指導、関係機関教示、相手方への指導警告）
- ・ 配偶者からの暴力事案（DV）への対応：相談・防犯指導、暴力の制止、被害者の保護、行為者への指導警告、事件化、配偶者暴力相談支援センター等との連携
- ・ 暴力団犯罪の被害者への対応：事件検挙、暴力団対策法に基づく権限行使（命令）、警告、助言、援助（暴力団員への連絡、連絡先教示、被害回復交渉の場所としての警察施設の供用、都道府県暴力追放運動推進センター・弁護士会との連携）
- ・ 交通事故被害者への対応：相談への対応、都道府県交通安全活動推進センターとの連携、事故原因の究明に向けた適正な捜査

<全事件共通>

- ・ 被害申告への迅速的確な対応、捜査権限及び他の各種権限の積極的行使による被害状態の解消（適正捜査概念の転換）、被害者を代表とする国民の負託に応える捜査運営（事実関係の解明、刑事手続上の正義の実現）

規制緩和社会における警察の法執行

田村 正博
(警察政策研究センター所長)

目	はじめに
	1 警察の対応の現状
次	2 適正な法執行確保のための課題
	おわりに

はじめに

規制緩和社会においては、個々人の自律に委ねられる範囲が拡大される一方で、公正なルールの遵守が一層強く求められる。そのために、刑事的責任を含む事後的責任追及がより強化される必要があることが、従来から指摘されている。⁽¹⁾「スピードの出る車には利きのいいブレーキが必要なように、自由度の高まった取引社会ではルール違反を厳しく監視し、処罰する仕組みと事後救済制度が不可欠である」⁽²⁾のである。

以下では、規制緩和社会における警察の法執行機関としての役割を、現状の説明を通じて述べるとともに、今後の方向性について、執行資源との関係で述べることにしたい。

1 警察の対応の現状

1 規制緩和領域における事後的責任の追及

金融業については、いわゆる金融ビッグバンとして、抜本的な規制緩和が行われた。同時に、バブル経済の崩壊後の長期にわたる景気の低迷等により、不良債権問題が深刻化し、相次いで金融機関の破綻が生じ、公費の投入が行われてきた。警察では、金融機関や企業の経営に関して公正性がより強く求められるという認識の下で、平成8年度には臨時的態勢をとって取り組み、平成9年度には全国で約1,500人の警察官が10年間の時限措置として増員され、そのうちの約1,000人が金融秩序の安定性・信頼性を脅かす特殊金融犯罪に対する捜査体制の強化を図るためのものとされたことを受けて、本格的な摘発体制を設け、金融不良債権関連事犯の解明（貸し手借手⁽³⁾の刑事責任の追及）に取り組んでいる。

金融不良債権関連事犯の1つの典型は、金融機関の経営者が、回収困難であることを知りつつ、十分な担保なしに融資したことを、刑法の背任罪又は商法の特別背任罪で立件するものである。過去に警察がこのような事件の摘発を全く行ってこなかったというわけではないが、銀行経営者の検挙は、昭和54年に大光相互銀行の経営者を商法違反（特別背任罪）等で摘発して以降、平成8年までなかった。背任罪の構成要件として加害図利目的を要することから、極めて緻密な立証を求める日本の刑事裁判を前提にした場合、被融資者からバックリポートがあるような事件を除き、立件には大きな困難が伴う。解明すべき事項は、融資決定プロセスとその関与者の特定、担保の客観的評価、融資金の使途先などの個々の融資行為に関わるものだけでなく、融資先企業の融資時点における財務分析（融資回収可能性の検証）、さらには融資に至る動機の解明などのためその金融機関の経営実

態の分析にまで及ぶ。したがって、証拠資料は膨大なものとなり、極めて多数の捜査員を必要とする（前記大光相互銀行事件では延べ約1万人を超える捜査員を動員したが、その後の事件ではより多くの捜査員を用いているものも少なくない）。したがって、質量ともに十分な捜査体制がない限り、これらの事犯の摘発を継続的に行うことはできない。

平成9年以降は、前記の抜本的な体制強化により、金融不良債権関連事犯の摘発が飛躍的に増大した。平成7年は38件であったものが、平成8年107件、平成9年172件、平成10年214件と急増し、その後も平成11年は198件、12年は216件、13年は202件と、引き続き高水準で推移している。このうち、貸し手側（金融機関側）では、都市銀行をはじめとする多数の金融機関の経営者らを⁽⁴⁾検挙しているが、そのほとんどは、本人が個別の財産的な利益を得たことを理由とするものではなく、自らの地位を守ることを図利目的ととらえ、実質的な損害の発生を緻密に立証することにより、摘発に至ったものである。このほか、融資実行後の不当な支援（担保の不当な解放）についても、摘発をしている。他方、借り手側では、融資過程における詐欺、債権回収過程における競売入札妨害などを摘発している。債権回収過程における暴力団等による犯罪が全体の半数を占めている。

金融業と並んで大規模な規制緩和が行われたのは、通信事業に関してである。その結果としていわゆるネットワーク社会が新たに生まれた。ネットワーク社会における秩序維持をどのようにすべきかについては、極めて大きな問題であって、ここで論ずることはできないが、事後的責任の追及が求められることは当然である。警察では、平成13年に、ネットワーク利用犯罪を712件、不正アクセス禁止法違反事件を35件検挙している。

2 自由公正な市場社会を支える基盤の維持

規制緩和がめざすものは、市場原理を積極的に活用した競争社会の構築である。このためには、公正な競争、市場参加者等への正確な情報提供、企業における公正な意思決定、法に基づく権利の実現が必要であり、それらのルール違反に対して、実効的な制裁、その前提としての警察等による摘発が、強く求められることになる。

(1) 自由競争の確保

競争政策の強化が、規制緩和に当たって強く求められている。我が国の市場に関しては、米国等から閉鎖性がしばしば指摘されている。このうち、公共工事については、談合等によって参入が阻まれているとの指摘がされ、1999年の米国通商代表部の日本に対する規制緩和要望では、警察による談合事件の摘発が求められている。談合事件（公共工事の入札をめぐる入札妨害を含む）の摘発は、以前は極めて少数であったが、近年では毎年20事件程度（平成13年は20件123人）を検挙している。

自由公正な競争を害するものとして、警察では、このほかに、不正競争防止法違反事件で、平成13年に42件19人を検挙している。また、近年、食品に関する産地の表示違反が問題とされてきているが、警察では、外国産鶏肉を国産の無薬飼料飼育の鶏肉であると誤認させる表示をした事件、外国産牛肉を国産牛肉と虚偽の表示をした事件、一般の豚肉をブランド黒豚肉と虚偽の表示をした事件などで、大手食品会社を含む法人及びその幹部職員らを、不正競争防止法違反で検挙してきている。

外国公務員に対する贈賄が不正競争防止法違反となることに示されているように、公務員に対する贈賄行為も不正競争の一種であるが、警察では、平成13年に、公共工事に関する贈賄事件として37事件113人（うち贈賄者69人）を検挙している。

(2) 市場参加者等への公正な情報の提供

規制緩和社会では個人の自律が求められるが、それだけに、十分な情報が直接又は間接に一般市民に提供されることが必要である。

平成12年に明らかとなった三菱自動車工業事件は、直接的には、運輸省の立入検査に際して、自動車の不具

合に対するユーザーのクレームに係る情報を秘匿して虚偽の報告を行った道路運送車両法違反事件（2回の検査の際の虚偽報告事件）であるが、実質的には、製造した自動車の欠陥が発見された場合に公表と回収その他の改善措置を行うというリコール制度に関して、同社がリコールによる出費と企業のイメージダウンを免れようとして、20年以上にわたって組織的に事実を隠してきたものである。極めて悪質性の高い事件であり、それによって実際に事故も起きたことが明らかになっている。⁽⁵⁾道路運送車両法違反で警察が送検した者のうち、会社及び事件当時の副社長等4人の幹部が起訴され、罰金刑（個人が20万円、会社が40万円）を受けている。なお、この事件に関しては、株主代表訴訟として当時の取締役役に総額で11億円を超える訴えが提起されている。

行政機関の立入検査に際して、虚偽の報告をし、あるいは検査を忌避する事案として、警察では、このほかに、平成11年に外資系銀行の支店幹部が書類を秘匿し、検査を忌避した事件を銀行法違反で、平成13年には2つの信用組合の元理事長らが検査の忌避等をした事件を協同組合による金融事業に関する法律違反で、それぞれ摘発している。

これらの虚偽報告・検査忌避犯罪については、従来比較的軽い罰則が付されていたのにとどまり、不正が摘発されることもほとんどなかった。しかし、行政機関によって国民に対する情報提供が行われる場合があるし、またそうでなくとも、行政が包括的な事前規制・業界指導から個別的な行為規制を中心とするものへ転換する中であって、行政機関に真実の内容が伝えられる必要性は大きいものがある。銀行法では、個人に懲役刑が導入され、法人の罰金額も最高2億円まで引き上げられている。道路運送車両法でも、本年（編注：2002年）に、法人の罰金の最高限度を2億円にまで引き上げる改正が行われている。

投資家の信頼確保の見地からは、有価証券報告書の記載が極めて重要である。平成11年に、2つの長期信用銀行の元頭取らが、重要な事実へ虚偽記載のある有価証券報告書を提出した証券取引法違反事件（日本債券信用銀行については同法違反のみ、日本長期信用銀行については同法違反及び商法違反）で摘発されている。金融機関以外では、平成10年以降、三田工業などを証券取引法違反等で摘発してきている。これらの事件で、警察では、財務捜査官を活用して会社（貸出先）の財務分析を行い、立証に当たっている。証券取引法違反に関しては、証券等取引監視委員会が調査権を有しており、同委員会との（さらに検察庁も含めた）共同体で摘発を行うケースも多く、今後とも密接な連携により、事件の解明、摘発を進めることが求められる。なお、独占禁止法の場合とは異なり、証券取引法違反に関しては、告発は訴訟要件ではなく、警察が単独で捜査を行う場合もある。

虚偽記載の問題は、伝統的には、他の実質的犯行のための手段として位置付けられてきたが、自己責任を前提とする社会では、それ自体が極めて大きな問題ととらえられるべきである。虚偽有価証券報告書提出罪の法定刑の上限が個人の場合に懲役5年、法人の場合に5億円の罰金となったことは、正確な情報開示の重要性に対応したものであるが、他の法令の場合でも同様な方向が望まれる。

(3) 企業内の公正なルールの遵守

規制緩和社会では、企業の意味決定プロセスにおいて、公正なルールを遵守することが求められる。警察では、昭和56年の改正によって商法に総会屋への利益供与罪が設けられて以降、重要な犯罪と位置付け、平成13年までに36事件を摘発してきている。

平成9年には、大手自動車製造会社、大手総合電機会社3社及び大手不動産会社の担当幹部等をそれぞれ同一の総会屋に利益供与を行ったことで警察が摘発したほか、大手証券会社及び大手都市銀行に係る利益供与事件が検察庁によって摘発され、前記改正後も総会屋等との関係が続けてきた企業が相当数存在することが明らかとなった。このため、同年には、内閣官房長官による業界団体に対する総会屋等排除に係る要請が実施されたほか、警察においても、摘発とともに関係遮断に向けた指導及び支援を行った。警察では、その後も総会屋等を各種事

件で摘発する（平成13年中には、恐喝、傷害などで総会屋等及び社会運動等標ぼうゴロ848人を検挙している）とともに、企業からの相談に応じている。

利益供与事件では、社会的な批判が高まることが原因となって経営トップが交代することにつながるほか、利益供与をし、又は容認した役員に対して、株主代表訴訟が提起され、相当額の損害賠償が行われている。⁽⁶⁾しかし、いまだに総会屋と言われる者が存在し、その後も利益供与で摘発される事件が起きていることは、大きな問題である。⁽⁷⁾健全な企業社会のために、警察として引き続き摘発に当たる必要がある。

(4) 民事執行の実効性の確保

各人が自由にかつ自らの責任で行動する社会では、倒産時やその他の債務不履行の場面で、法の定める手続によって自らの権利を実現できるようになっていなければならない。この点、民事執行に関して、暴力団が不当に介入し、権利の円滑な実現が妨げられていることが指摘されてきていることは、大きな問題である。同時に、一国の最も公正で法の支配を具現するはずの裁判所が主宰する手続が、組織暴力集団の資金源となっているのは異常な事態と言わざるを得ない。⁽⁸⁾

私法上ないし訴訟法上の制度の改善が図られるべきことは当然であるが、いわゆる占有屋などに対する罰則の引上げを含めた刑事上の制裁を強化することが必要である。⁽⁹⁾警察による暴力団構成員等の競売等妨害罪の検挙人員は、平成1年から5年までは合計で20人（年平均4人）であったが、平成5年に裁判所との連携が図られた後の平成6年からは増加し（平成6年及び7年の合計は43人）、さらに金融不良債権関連事犯対策を強化した平成8年以降は合計で649人（年平均108人）に急増している。平成13年には、賃借権の悪用や違法占有による競売妨害をはじめ、強制執行妨害、公正証書原本不実記載、破産法違反など、合計で、119件245人を摘発している。今後、摘発と未然防止を進めていく上で、強制執行手続を主宰する裁判所との一層の連携を図ることが重要である。

また、警察では、いわゆる暴力団対策法が平成5年に改正され、競売の対象となるような土地等に係る明渡し料等の要求行為が中止命令等の対象となったことを受けて、その適正な運用にも努めている。

3 安全、環境等の社会的利益の保護

規制緩和社会においても、安全、環境等の社会的な利益は保護されなければならない。以下では、主として企業に係る社会的な規制の実効性の確保とともに、規制緩和に際して特に対応を要する問題を中心に述べる。

(1) 社会的規制の実効性の確保

安全や環境を守るために必要な規制は、規制緩和社会においても存置される。規制を守らない者を放置することは、規制を遵守している者を競争上不利な立場に置くことになり、公正さの確保の見地からも摘発が重要な課題となる。社会的規制違反の摘発対象は極めて多いが、実質的な被害の発生、公共資源への侵害の見地から、今日的な取組みが特に求められているものとして、環境犯罪、消費者保護に係る犯罪などがある。⁽¹⁰⁾

産業廃棄物の不法投棄事案などの環境犯罪として、警察では、平成13年中に、廃棄物の処理及び清掃に関する法律違反2,085件など、2,435件を検挙している。実際に行われている環境犯罪は極めて多数にのぼるが、警察では、平成11年4月に「環境犯罪対策推進計画」を策定し、組織的計画的事犯、暴力団が関与する事犯、行政指導を無視して行われる事犯等を中心に取締りを行うとともに、排出事業者の責任追及にも努めてきている。

経済的な取引に関する犯罪のうち、消費者保護に関しては、資産形成事犯（出資金を騙し取る事犯など）として24事件（被害規模約20万人、約1,400億円）119人を、特定商取引事犯（訪問販売、通信販売、連鎖販売などに係る事犯）として116事件282人を、金融関係事犯（貸金業法違反、出資法違反など）として216事件540人を、検挙している（いずれも平成13年の検挙で、詐欺罪が成立したものを含む）。

国民の安全を守るための規制のうち、いわゆる危険物については、高圧ガス保安法、消防法違反などで、平成13年に144件141人を検挙している。

これらの社会的な規制をめぐっては、法を所管している行政機関（規制執行当局）によって違反への対応が行われる必要があるが、その執行力が十分でないことによる問題がある。このため、環境行政を行う機関との連携を図るため、149人の警察官を環境行政部門に出向・派遣している⁽¹⁾ほか、平成14年度から、悪質商法に関して「特定商取引法執行指導員」として8人の警察官OBが採用されている。

(2) 規制緩和によって増加した事案への対応

経済的な規制が実質的に犯罪の発生を防ぐ機能を果たしている場合がある。そういった規制が廃止・緩和された場合には、犯罪の増加を招くこととなる。

石油製品輸入業が平成8年に解禁となったことを受けて、輸入軽油をめぐる大規模な脱税事件（地方税法違反事件）が起きている。それまで、特定石油製品輸入暫定措置法によって輸入業者は実質的に精製元売業者に限られていたため輸入に係る脱税事案はなかったが、解禁後は不申告事案さらにはダミー会社に申告させつつ税金を滞納するという形での脱税事案が起きた。警察が摘発をしたのは5事件であるが、その中には100億円を超える脱税があったとみられているものも含まれている。平成13年の地方税法の改正によって一定の者を除き輸入時点で納税義務を課すこととしたため、発生はなくなったものの、その間の自治体の歳入減と社会的公正の侵害、不正利得の大きさのいずれの面でも大きな問題を起こした。平成14年2月に警視庁が摘発をした事件では1年前から警視庁と東京都が合同で50人の特別体制をとって解明に当たったことが報道されているように、この種の事件では、ダミー会社の解明などで膨大な人的資源が必要とされた。

また、近年、自動車窃盗事件が急増している（平成4年以降はほぼ3万5,000件前後で推移してきたが、平成11年以降急増し、13年には6万3,000件余りになっている）。増加分は鍵がかけられた状態の自動車の被害であり、高額なものの比率が増大していることなどから、外国への不正輸出を目的とした組織的犯罪の増加によるものとみられている。平成7年に中古車の輸出に関する承認制度がなくなったことが増加の直接のきっかけになったかどうかについての明確な資料はないが、自動車を盗み、組織的に輸出しようとする者にとって、犯行を行いやすくなったことは確かである。警察では、平成12年から、組織的に取行される自動車窃盗を特定重要窃盗犯の1つとして、取締りと予防の両面で緊急の取組みを行っているが、警察だけで増大を防ぐことができるものではない。自動車盗難等の防止に関する官民合同プロジェクトチームによって、平成14年1月に「自動車盗難等防止行動計画」がまとめられているが、その中では、関係機関相互の連携を強化するほか、電子式盗難防止システムの普及の促進を図るとともに、輸出に係る抹消登録制度等の整備について検討することなどが盛り込まれている。

(3) 規制緩和対象分野への暴力団の参入阻止

規制緩和は新規参入を容易にするものであるが、警察では、暴力団の参入を防ぐため、関係機関、業界による排除条項の導入等に向けて働きかけを行うほか、実態把握及び関連事件の摘発に努めている。

その1つが、ベンチャー企業向けの証券新市場における暴力団参入の阻止である。平成11年以降、東証マザーズ、ナスダック・ジャパンが相次いで発足したが、警察からの要請を受けて、審査基準に暴力団排除条項が盛り込まれるとともに、申請者に確認書の提出を求めることとなった。平成12年には、マザーズに上場を予定していた会社の会長と暴力団幹部を強要事件で検挙した（会長から暴力団幹部に対して未上場株式80株が譲渡されていた）ほか、マザーズの新規上場第1号であった会社の元社長（上場時の社長）らを逮捕監禁事件で検挙している。これらの摘発を受けて、証券取引所では、上場申請受付の段階で、申請会社の健全性を確認する等の諸対策をとることとなった。

2 適正な法執行確保のための課題

1 法執行に当たる機関の体制の強化

刑事手続は厳格な証明を要するものであることから、事後的責任追及等を行うためには、相当な規模での捜査力を必要とする。現行制度において、犯罪を捜査するのは基本的に警察であるから、規制緩和社会における刑事責任追及においても警察が中心になる。裁判所を中心とする司法機関の強化だけで対応することはできない。

分野別の法執行機関として、警察以外の機関を設けている国もあるが、日本の場合には、暴力団の表社会への関与が大きく、金融不良債権関連事犯、環境犯罪など様々な企業犯罪に暴力団が関与しており、総会屋等も暴力団と密接な関係があることを踏まえると、警察以外の機関に専ら権限を与える方式は適切ではない。また、事件を捜査する過程で、別の事実が判明する場合も多いのであって、その意味からも分野別に担当を固定した捜査機関を中心として構成することは非効率である。違反事実の解明能力をもった機関を設け、あるいはその機関の体制を強化することが適切な場合もあるが、その場合でも、警察の捜査体制の強化が不要になるわけではない。

警察を含めた法執行に関係する機関全体として、体制を強化することが強く求められる。平成9年度に約1000人の増員が特殊金融犯罪捜査体制に充てられたことによって、初めて当該事案への本格的かつ継続的な摘発を行うことが可能となったように、体制強化なしには、事後的責任追及、規制の実効性の確保ができないことを銘記すべきである。⁽¹³⁾

なお、刑事制裁以外の制裁（営業の停止等の行政上の制裁や市場における社会的制裁など）が実質的に刑事制裁より大きな効果があるとの指摘があるが、倒産企業の元経営者の責任が追及される場合や、社会的評価をあまり気にしない企業の場合には、個人への刑事責任の追及が事実上唯一の制裁手段となるし、市場での評価を含めた社会的制裁や、企業への行政上の制裁、あるいは株主による取締役への責任追及などにも、警察の捜査によって明らかとなった事実関係が反映している例も多いのであって、他の制裁の意義が大きい場合があるとしても、そのことによって警察の捜査の意義が減少するものではない。

2 規制執行当局の執行態勢の改善

刑事責任の追及には他の手続の場合以上に厳密さが求められるため、環境保護、消費者保護等の規制違反状態が多数存在する場合でも、摘発し得るのはごく限られたものとならざるを得ない。規制権限を有する当局によって違法な事態が是正されることが求められる。

しかし、規制執行当局に関しては、法的措置をとる（裁判での争いを前提として事実を証拠で明らかにした上で処分を行う）態勢にないことがこれまで指摘されている。もとより、違法状態を完全になくすことは不可能であるし、行政指導によって対応することが適切な場合もある。しかし、法的措置がとられるのが極めて少数であって、指導はされていても悪質な状態が改善されないうままとなり、事後的処置を警察にのみ頼るといった傾向もあることが指摘されているのは問題である。⁽¹⁴⁾ 規制執行当局による法的措置が的確に講じられるようになることが求められる。その上で、警察と連携が図られ、警察が真に刑事罰で臨むべき事件を摘発するという関係が作られるべきである。あわせて、刑罰が軽すぎて「一罰百戒」にならない問題についても是正される必要がある。

行政全体として、事前の指導から事後の法的な責任追及を重視するものに転換されるのであるから、規制執行当局における態勢が、質、量の両面で強化される必要がある。職員に法的権限行使を行う（事実の確定、証拠資料化を含む）訓練がされていないという問題が指摘されており、警察官が出向派遣され、OBが採用されているのはその点で意味があるが、これに加えて、主体的な育成も努められるべきである。

3 公正な社会の実現に向けた総合的対応

個々人の自由な活動を前提とした上で、公正な社会が実現されるためには、各種の制裁、予防策を含めた総合的な対応が求められる。その際、法執行及び規制執行に当たる行政側の体制その他の資源が限られていることを前提として、合理的な制度を構築するよう努めなければならない。規制緩和に当たって、当該規制が実質的に有してきた社会的機能がどのようなものであるかを評価し、重要である場合に代替的手段を整備しておくことも、執行資源に負荷をかけないために必要なことである。

また、公正な社会の実現に向けて、市場等の参加者に合理的で最小限の負担を求めること、例えば自由な活動を認める一方で責任追及を免れる行為を規制することも、検討されるべきである。参加しようとする者に対して真真正な身元を明らかにするように求めることは、本人にとって容易なことであるし、参加する上で当然のことであるとも言える。逆に、他者になりすまし、責任追及を受けないことを前提に行動する者を容認することは、当該市場における他者の守られるべき利益が侵害され、市場全体の機能が損なわれる、あるいはその市場外での犯罪を助長するといったより重大な結果を招くものとなり得る。金融機関に口座を開設する場合の身元確認が法的に義務づけられたが、例えばネット社会に参加する者についても、適切なルールがつけられることが望まれる。⁽¹⁵⁾

このほか、自律的市民を前提にした行政手法として、行政機関が情報を提供することで、個々人が自らの安全を確保する行動をとることができるようにすると同時に、不適正な行為を行うものへの制裁機能を果たすことや、企業内関係者によって行政機関に申告することを容易にする制度を整備するといったことも、今後考えていく必要がある。⁽¹⁶⁾

おわりに

規制緩和社会において、自由公正な市場社会を支える基盤の維持等に向けて、警察など法執行機関の役割は大きい。事前規制から事後的責任追及を重視する中で、行政資源のシフトが求められる。あわせて、関係機関相互の連携が一層進められなければならない。

規制緩和は、政府の関与する範囲を限定するだけのものではなく、有効に機能する政府を求めるものでもある。⁽¹⁷⁾ 法執行機関の一層の体制、制度の整備とともに、自律的市民を前提とした上での有効に機能する枠組みないしルールづくりが望まれる。

- (1) 政府の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」（平成13年12月11日）においても、市場機能が十分発揮されるように、違反者に対する罰則適用を含めた監視体制の整備等に積極的に取り組む必要があることを指摘している。
- (2) 日本経済新聞平成13年6月22日社説。なお、これに続いて、警察を含めた態勢強化の必要性を述べている。
- (3) 警察の金融不良債権関連事犯対策に関しては、縄田修「金融・不良債権と企業犯罪捜査」警察学論集50巻11号及び警察学論集53巻4号の特集掲載論文参照。
- (4) 平成8年以降、本年2月までに50の金融機関（協同組合、ノンバンク等を含む）の経営者を摘発している（他の機関と共同で摘発したものを含む）。その中には、北海道拓殖銀行など9銀行の経営トップが含まれている。
- (5) 欠陥車による自動車事故で、同社の品質技術本部の元部長が業務上過失致傷罪で書類送検されている（平成14年3月5日読売新聞）。
- (6) 利益供与事件で、本人は刑事訴追の対象となっていない経営トップの責任が認められた例もある（平成14年4月5日の神戸製鋼株主訴訟の和解）。
- (7) 総会屋勢力の数は、平成8年までは約1,000人であったが、平成11年以降は約400人余りとなっている。総会屋をめぐる状況と警察の対応に関して、篠原寛「商法違反（総会屋への利益供与）の現状と今後の課題」法律のひろば54巻1号24頁参照。
- (8) 古賀政治「債権回収手続における占有を手段とする強制執行手続の妨害」警察学論集53巻4号は、日弁連の調査でアメリカやフランスでは不動産執行に組織暴力集団が介入する例はなかったことを引用し、我が国特有の事態ではないかと述べる。なお、

民事執行制度の不全は、暴力団への債権取立依頼を招き、二重に暴力団の資金源となっている。

- (9) 平野裕之「執行・実行妨害」ジュリスト1223号6頁脚注2)参照。
- (10) 公共財、社会インフラを侵害する企業の行為を刑事上重視すべきことについて、渥美東洋『複雑社会で法をどう活かすか』（立花書房、平成10年）参照。
- (11) 平成14年4月1日現在。その効果に関して北村喜宣「警察官の派遣・出向と行政執行過程」『公法学の法と政策（金子宏先生古希祝賀）下』（有斐閣、平成12年）参照。
- (12) 読売新聞平成13年2月7日夕刊。
- (13) アメリカにおいても予算と人員の配置があって初めて大規模な経済犯罪の摘発が可能となっている（佐伯仁志「経済犯罪に対する制裁について」法曹時報53巻11号1項）。
- (14) 北村喜宣『規制執行過程と自治体』（日本評論社、平成9年）は行政指導への過剰依存を指摘している（282頁）。インフォーマル志向の理由については同書235頁以下。
- (15) 最安価損害回避者に負担を求めることに関して、四方光「組織・企業犯罪の新制度派経済学分析(1)~(4)」警察学論集54巻1、3~5号参照。
- (16) 不正アクセス行為の禁止等に関する法律では、他人の識別符号の無断入力を禁止している。なお、同法の立案過程でのログの保存義務化をめぐる論議等に関して、北村博文「不正アクセス行為の禁止等に関する法律の制定の経緯」警察学論集52巻11号参照。
- (17) 磯部力「危険に関する不確定情報の提供と市民の自律行動」警察政策学会ニュースレター6号巻頭言及び北村喜宣『自治体環境行政法（第2版）』（良書普及会、平成13年）183頁以下参照。
- (18) 佐々木毅「行政改革を超えて」治安フォーラム2002年4月号（立花書房）。

初出は、有斐閣「ジュリスト」1228号（2002年8月1・15日号）に掲載

平成14年度警察政策研究センターの活動概要一覧

平成14（2002）年

- 4月 中央大学総合政策学部及び同大学院総合政策研究科において講座「社会安全政策論」が設立され、所長及び教授が講義を実施するとともに、警察庁各局部職員を派遣するなどの協力を行った。また、教授が東京都立大学において非常勤講師として刑事学の講義を実施した（1年間、4単位）ほか、慶應義塾大学大学院における警察に関する共同研究に参加した（1年間）。
- 5月16～18日 第6回コンピュータ犯罪に関する白浜シンポジウム（開催地：和歌山県）に出席。
- 18～19日 日本刑法学会第80回大会（会場：南山大学）に出席。
- 6月 8日 日本被害者学会第13回学術大会（会場：大阪市立大学）に出席。
- 12日 警察政策研究会「関係修復的司法」（講師：ジョン・ブレイスウェイト オーストラリア国立大学教授）を開催（会場：警察庁）。
- 7月 教授が昨年度に引き続き、国家公務員I種試験専門委員（行政）として、試験問題の作成・検討に参加（～12月）。
- 22～27日 所長が、スイスにおける民間警備業及び警察権限のあり方に関する調査及び意見交換のため、同国連邦司法省等を訪問。
- 8月 29日 警察政策フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」を開催。
- 9月 18日 警察政策フォーラム「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来」を開催。
- 24日 愛知県警察本部において、上記フォーラム（日英警察学）のイギリス人講師による講演会を開催。
- 10月26～27日 日本犯罪社会学会第29回大会（会場：明治学院大学）に出席。
- 11月1～30日 フランス国家警察の国家警察教養局が開催する研修に参加。
- 30日 全国安全都市市民サミット（開催地：愛知県）に出席。
- 12月15～21日 教授がインドネシアにおける刑事司法制度に関するセミナー（主催：国際協力事業団）に、短期派遣専門家として参加。

平成15（2003）年

- 1月 22日 懸賞論文「国・社会・人間の安全保障」授賞式（会場：グラントーク半蔵門）
- 3月 18日 所長が「犯罪被害者対策国際シンポジウム2003」において基調報告を行う。