平成15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15年度も、治安問題について、今後の政策に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職員等の幅広い参加を得た。平成15年９月の日英犯罪減少対策をテーマとしたフォーラムについては大阪府、平成16年３月の日仏治安回復をテーマとしたフォーラムについては兵庫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15年９月19日（金）、㈶社会安全研究財団及び㈶全国防犯協会連合会との共催、東京都立大学法学部の後援により、警察政策フォーラム「地域を基盤とした犯罪減少対策～英国の少年犯罪対策を参考に」を、グランドアーク半蔵門において開催した。講師は、ダニエル・ギリング博士（英国・プリマス大学講師）、チャールズ・ポラード卿（英国・元テムズバレー警察本部長）、前田雅英氏（東京都立大学法学部教授）、パネリストは、村松励氏（専修大学ネットワーク情報学部教授）、井内清満氏（特定非営利活動法人ユース・サポート・センター友懇塾理事長）、森野國子氏（広島県警察本部少年サポートセンター統括少年育成官）、小宮信夫氏（立正大学文学部助教授）であり、警察政策研究センター所長の太田裕之がコーディネーターを務めた。

○　平成16年３月10日（水）、㈶警察大学校学友会及び㈶警察大学校勧助会との共催、中央大学総合政策学部及び公益信託宮澤基金の後援により、警察政策フォーラム「フランスにおける治安回復施策」を、グランドアーク半蔵門において開催した。講師は、ジャン＝マルク＝ベルリオーズ氏（フランス内務省国内治安高等研究所長）、アラン・ケアン氏（パリ警視庁近隣都市警察局地域警察部長）、渥美東洋氏（中央大学総合政策学部教授）、パネリストは、吉田英法氏（警察庁生活安全企画課長）、竹花豊氏（東京都副都知事）、鵜飼一郎氏（春日井市長）、小田啓二氏（特定非営利活動法人日本ガーディアン・エンジェルス理事長）、清永賢二氏（日本女子大学人間社会学部教授）、警察政策研究センター所長の太田裕之がコーディネーターを務めた。

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、日仏法学会、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。

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テロリズム対策に関する共同研究にも参画した。また、平成14年度に中央大学総合政策学部に設置された社会安全政策論講座を始め、同大学大学院総合政策研究科、立正大学文学部、甲南大学等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。

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

所長及び教授が、イギリスにおける修復的司法に関する国際会議に出席し、修復的司法に関する最新の情報収集と意見交換を行った（平成16年３月）。

また、教授も、ヨーロッパ、アフリカ、中東、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」を発行した（平成16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

㈶公共政策調査会との共催（後援：警察庁、読売新聞社。協賛：㈶社会安全研究財団）により、「未来を負託できる青少年の育成方策」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求めた。

第１章

社会安全政策論

社会安全政策論

社会安全政策の手法と理論[1]

田　村　正　博

（前警察政策研究センター所長）

目次

第一　社会安全政策論の意味
1　「社会安全政策論」とは何か
2　考え方の基本的枠組み
第二　社会安全水準の現状と推移
1　刑法犯認知件数から見た安全水準
2　犯罪被害とその影響
3　国民による安全水準の認識
第三　社会安全政策手法の概観
1　犯罪行為を行う可能性のある者への対策
2　犯罪を引き起こす社会的原因への対策

はじめに

～連載開始に当たって

近年の犯罪の急増傾向の中で、犯罪の危険から自らの安全を守る、さらに社会の安全を守るのにはどうしたらよいのか、ということが多くの国民の関心事になってきています。「社会の安全の問題は、単に警察任せにしておけばいいことではない。みんなで考えなければならないことだ。」という意識が、少しずつですが広まってきています。社会安全のための政策を考えることが、今、求められていると言えるでしょう。

これまで、日本では、比較的安全が保たれていたこともあって、社会の安全を守るための仕組みづくりについて、大学をはじめとする研究機関の中で積極的な論議はされてきませんでした。新しい社会事象に対処するための法的な権限、制度の整備には、関係者への不利益、人権の制約があることを理由に、いささか観念的な反対論が主張され、ほとんど実現されないままに推移してきました。他方で、国民の側からすれば、警察を含む行政機関の活動の実態が分からない、独善的になっているのではないか、国民が統制しているとは言えない、という指摘もされています。

しかし、近年では、状況が大きく変わっています。学問的研究の場においても、観念論ではなく、現実を認識した上で制度の在り方を研究する必要がある、という考え方が広まってきました。薬物犯罪やテロへの対応では、国際的な連携の必要もあって、日本だけが旧来のままでいることは許されなくなってきています。他方で、警察を含む行政機関の国民による統制という面に関しても、情報公開や、政策評価といった制度が導入されてきています。また、何と言っても、近年の社会状況の急速な変化の中で、安全水準が目立って低下していることは、社会安全政策の検討を必要としています。

このような中で、昨年（平成14年度）から、中央大学総合政策学部で「社会安全政策論」の講座が開設され、学者と実務家とによって、社会安全のための諸方策とその基礎となる理念についての講義が行われました(注１)。

本年は、さらにいくつかの大学で、警察の上級幹部を招いて、共同研究、共同講義が行われるようになってきています(注2)。

筆者は、中央大学の講座で、犯罪への対応の現状と課題についての講義（警察の組織・歴史、犯罪捜査、犯罪予防、被害者）を担当しました。初めての試みでしたが、学生との対話と他の教官の講義に学びつつ、今後の方向性を探ってみたつもりです。また、昨年及び本年に、放送大学の面接授業「社会安全政策論」の一部を担当しましたが、その中でも放送大学の学生（社会人）を対象に、「犯罪による被害から社会の安全を守るための様々な仕組み」と題してお話しをしました。以下では、それらの講義の経験を踏まえ、社会安全政策の手法と理論とを私なりに述べてみたいと思います。不十分なものであることは自覚していますが、過去にまとまった解説等が存在しない分野であり、今後この問題に取り組まれる方々（警察を含めた公的機関に勤務している方だけでなく、ボランティア的な立場で社会の安全に取り組む方、安全をめぐる問題を研究する立場の方など様々な方たちです。）の何らかの参考になれば、という思いで連載することとしました。皆様のご指摘をお待ちしています。

第一　社会安全政策論の意味

まず初めに、「社会安全政策論」がどのようなものであるのかを説明します。

1　「社会安全政策論」とは何か

(1)　社会安全政策論の概略

「社会安全政策論」は、まだ学問分野として固まったものではありませんが、だいたい、「犯罪を典型とする人間の反社会的な行為から、個人と社会（個人の生命、身体、財産、名誉、自由などの利益と、社会生活を営む上での共通基盤となるもの）を守る、言い替えれば犯罪等を統制・制御する、ための政策の在り方を研究する」ものと考えていいでしょう。

「政策の在り方」というのは、どのような制度・仕組みを作り、どれだけの資源（例えば国の予算）を配分し、どのような運営をすることが適切かを考えることです。そこで重要なのは、現状がどのようになっていて、どうすればコスト（お金《税金》もそうですが、国民の側の権利自由を制約するような負担も含まれます。）と正義の観点から、より適切な（最も合理的な）ものが見いだせるかを考えることを意味します。後から述べるように、今日では、国や警察を設置している都道府県だけでなく、市町村や、あるいはNPO（非営利法人）、安全産業を営む企業など、様々な主体が安全の確保にかかわる存在となっています。国や地方公共団体が直接行う安全政策だけでなく、他の主体（NPOや地域住民組織）の活動を支援、育成するといったことも含めて、幅広く考える必要があります。

社会安全政策論で考える政策の範囲は、伝統的な刑事罰にかかわるもの（犯罪捜査と刑事裁判による刑事責任の追及、刑の執行）だけではありません。犯罪を犯す者の減少を目指す施策（例えば非行少年の立直りの支援）、犯罪を行いにくい環境を作るための施策（例えば防犯カメラの設置）、犯罪被害による影響を軽減するための施策（被害者への保護と支援）といったものを広く含みます。なお、専ら他の大きな政策目標にかかわるもの（例えば雇用対策）自体は直接の対象とはしませんが、個々の政策が犯罪等に与える影響を評価し、その面も含めて社会全体として最も良い政策決定をできるようにすること（例えば外国人労働者の受入れに関して、犯罪等への影響を評価し、政策決定に反映できるようにすること）は、社会安全政策として取り組むべきこととなります。

(2)　社会安全政策論の対象

社会安全政策論では、広い意味での犯罪を対象とします。刑事罰の対象となる犯罪が典型ですが、それ以外で

も、例えば暴力団対策法の暴力的要求行為や、暴騒音規制条例で規制される大音量での拡声器の使用といった行為が含まれます。人間（他人）の行為が対象であって、自然災害や、被害者自身の行為（過失）による事故は対象に含まれません。

被害を受ける側からすれば人間の行為も自然災害も同じではないか（犯罪、事故、災害を一括して対象とすべきだ）という意見もあるかもしれませんが、両者には、防止する方法と基本的な考え方で大きな違いがあり、一緒に論ずるわけにはいきません(注３)。例えば、地震を考えてみれば、発生自体を防ぐことはできません。我々にできるのは、建物を倒れ難くするといったことと、被害の拡大をどう防ぐのかということだけでしょう。同じ「被害を防ぐ」という言葉を使っても、地震の被害と犯罪被害との間では大きな違いがあります。また、人間の行為だからこそ、そこに「非難」とか「正義」といった考え方が入ってきます。阪神淡路大震災と地下鉄サリン事件は、ともに平成７年に起き、多くの人が突然のしかも自らに何ら原因（誘引）も責任もない被害を受けたのですが、その受け止めには違いがあるはずです。同じ生命の被害であっても、自然災害が原因であるのと、憎むべき人間によって殺害されたのとでは、同じように受け止められるわけではないのです。

今述べた考えによって、社会安全政策論では人（被害者以外の者）の行為のみを対象として研究をします（事故《望ましくない事態の突然の発生》のうち他人の行為によるものは含まれます。）。誤解がないように言っておくと、それ以外のとらえ方が間違っているというのではありません。例えば、医療を考えてみれば、原因が本人の行為によるものか、他人の行為によるものか、自然現象によるものかにかかわらずに対象となるはずです。つまり、発生したことを前提に専らその被害を軽減するという面から考えるのであれば、人の行為に限定することはないでしょう（大規模なテロや災害が起きたときに、事案そのものへの対処とは別に、被害拡大防止を行うことは、近年では、「被害管理」と呼ばれ、政府としての共通の対策が講じられてきています(注４)。原因ごとでなく全体としての被害防止を考えるのであれば、逆に、犯罪、事故、災害だけに限定するのは狭すぎるということにもなります(注５)。どのようなものを対象として検討するのかは、目的に照らして、有益な検討結果が得られるかどうかで決まることです。

ここで私が言おうとしているのは、犯罪と事故と災害とを単に並べて、その防止策を論ずることはできない、合理的な防止策を考える上では、犯罪のような人間の行為と自然災害とは区分し、人間の行為についての防止・コントロールを考えることが必要であり、有益なのだ、ということなのです。

(3)　社会安全政策論が目指すもの～国民の合理的意思決定への道具

社会安全政策論は、主権者である国民が社会安全のための制度の在り方を決定するのに対して、現状（安全水準及び安全確保手段）の分析、現在の制度・政策の評価、有り得る政策・制度とその予想される効果及び必要となるコストといった情報を提供し、合わせて判断の目安となり得る考え方を伝えることを通じて、より合理的で望ましい社会安全政策が実現されることを目指すものです。

日本国内で暮らしている市民が、個人としての安全と社会生活上必須な社会の共通基盤とを、市民自身がコストを負担し、市民が全体として納得できる形で、不法な侵害から守るものが社会安全政策です。従来の「治安」政策は、市民とは切り離された形で、政治・行政を行う立場からの作用としてイメージされてきました。社会安全政策は、それと違い、利益の享受主体であり、かつコスト負担者である市民側からの作用です。例えば、警察と市民との関係も、権限行使主体と対象者との対抗関係としてではなく、警察を設置し、費用を負担し、権限を与えている主体（市民）と受任者としての警察との信託関係としてとらえます。個々の権限行使の場面では警察を当事者として考えざるを得ません（その場合でも、警察と権限行使の対象者との単なる二者対立関係としてではなく、権限行使による受益者《潜在的被害者》である一般市民を含めた三面関係として論じることが必要で

す(注6)。）が、政策論としての場面では、警察は独立の利益主体ではありません。市民が権限行使受忍を含めた費用負担者兼利益享受者として、警察を通じて自らの求めるものの実現を図る（自らにとって被害を防止しつつコストを小さくできるように、警察組織、権限、運営統制方法を決める。）ものなのです。ですから、社会安全政策論では、犯罪の予防手法（警察への権限付与）だけでなく、国民（市民のうちの有権者）が警察を統制する方法も、重要な対象となります。

なお、ここで言う国民（市民）とは、社会安全を含めた政策・制度を決定する主体（主権者）としての国民であって、個々の職務執行に関連して自らの利益のために警察にある行為をする（又はしない）ように求める利害関係者とは異なることに注意を要します(注7)。個々の市民の利益に根ざした要望に応じて警察活動という限られた資源を消費することは、市民全体の利益を損なうことにもなります。社会の安全にかかわる行政機関（例えば警察）は、単に「市民が要望することを行う」のではなく、社会安全政策論の対象となるような社会の安全のための政策・制度に関する情報を市民に提供し、国民（市民）が判断したところに従って、権限行使を含めた活動を行い、その信託にこたえることが必要なのです。

⑷　関連する学問分野と関心の相違

社会安全政策論は、犯罪現象を中心に、個人と社会の安全を図る政策の在り方を検討するものですが、多くの学問分野と関係します。他の学問分野との関係をどうとらえるかは、厳密には難しいことですが、以下で簡単に触れておきます（正確な理解かどうか自信がないところもありますので、ご叱正いただければ幸いです。）。

刑罰対象の範囲を定める刑事実体法（刑法）、刑事裁判と犯罪捜査のための手法を定める刑事手続法（刑事訴訟法）、警察を含めた行政機関の組織と権限について定める行政法(注8)といったものを対象とする法学との間では、どのような法的定めが存在し、今後どうすべきかという共通の問題関心を持ちます。ただし、法学では、専ら法解釈を中心とし、法的理論の整合性と価値的な利益衡量によって事案の解決を図ることが多いのに対し、社会安全政策論では、法律を政策を実現する手段の１つととらえ、その改正によって望ましい事態の実現を目指すという基本的な発想を持つ点が相当程度異なるといえます。近年では、法学でも立法に対して以前より関心が寄せられるようになってきましたが、伝統的な法的利益保護（取り分け権力作用の対象者の人権保護）あるいは被規制行為への非難の程度を基本にした対応（責任原則）といった側面が重視され、政策論で用いられるような様々なコストと便益を考えた合理的解決という発想とでは、相当距離があります。

社会安全政策論の内容に深く関連する学問分野として、「刑事政策」があります。刑事政策とは、「犯罪を予防し、鎮圧することを目的として、国家・公共団体によりなされる各種の施策の全体」とされるのが一般のようです(注9)。もし、この定義どおりであるなら、社会安全政策論とは極めて近いものでしょう。しかし、「刑事政策」として実際に論じられている中身を見ると、犯罪原因論のほかは、大半が刑罰とその執行（犯罪者の処遇）が占めています。刑事罰とそれに代わる措置以外の犯罪予防については、記述されていても、ごく小さな部分でしかありません。社会安全政策を論ずる場合には、刑事政策から、犯罪原因論と犯罪者への対策（特に処遇の状況）を学ぶことが必要となりますが、刑事政策の基本的理念は、科学主義、法治主義、人道主義にあるとされていて(注10)、本来、国などの政策を論ずる場合に当然に必要とされるはずのコスト意識が欠けていることに注意を要します（近年の欧米ではコスト面が重視されていますが、日本の刑事政策では、あまり明示的に論じられていません。また、地方分権という今日の流れも取り入れられてはいないようです。）。「刑事政策」は、政策学というよりは、刑事法を基礎として、刑事法の現実の現れ方を研究する学問という方が近いでしょう(注11)。

犯罪現象とその対策の分析では、心理学及び社会学の手法で研究を行う犯罪心理学及び犯罪社会学という学問分野と関係があります。これまで、主として、犯罪現象の理解と、非行少年の保護といった具体的な対処に用い

られてきましたが、これらの学問は、社会安全政策を策定し、実現し、さらにその効果を検証する上で、より重要な役割を担うといえます。また、社会安全政策では、コストと便益（機会費用、効用逓減）、最大効用といった合理性を重んじる経済学的なアプローチが必要です(注12)し、行政の効率的な運営と市民による統制の在り方（警察をどのように市民によって統制し、効率的な運営を図るか）を探求する行政学の視点も、必要なものとなります(注13、14)。

これらの学問分野のほか、近年では、さまざまな学際的な分野も生まれてきています。例えば、被害者に着目する「被害者学」の研究が、法学（刑事法・刑事政策）、心理学、社会学、精神医学といった幅広い分野の研究者によって進められています。警察が平成８年以降に行ってきた「被害者対策」は、被害者学の研究成果を多く活用しています(注15)。

２　考え方の基本的枠組み

⑴　政策手段の不完全性とコストの認識

社会安全政策論は、コストと正義の観点から、社会の安全を図るための政策の在り方を論ずるものです。

個別の論議の前に、まず、「社会の安全のための手法に万能なものはない、そして必ずコストがかかる。」ということを確認しておきましょう。制度を運営するのは人間ですから、能力の限界が必ずあります。過去の犯罪事実の究明が完全にできないことや、真実を把握できないのは、政府機関の行動の失敗でも、制度の欠陥でもありません。元々、「完全」、「万能」あるいは「絶対的真実」といった言葉は、神様の領域に属するものであって、人間の行う政策の前提にしてはいけないものなのです。政策を論ずる場合には、「不完全」、「限界」、「確率」ということを基礎にしなければなりません。

社会安全政策のコストには、①社会安全統制組織の設置運営に要する費用、②権限行使対象者の権利自由の制限、③各種規制等による一般的自由ないし利益の制限、④犯罪被害回避のための負担、といったものがあります。①社会安全統制組織の設置運営に要する費用というのは、警察組織の場合であれば、都道府県警察の予算額と国の警察庁の予算額の両者の合計（国から地方への補助金額を除く。）を意味します。この額は、国民１人当たり、平成13年度予算で約29,000円の負担になります。他の公的組織の費用としては、検察、裁判所（刑事部）、矯正機関（刑務所、少年院）、保護機関の設置費用があります。当然のことながら、それらの費用は国民の税金によって負担されています。近年の経済不況による国（及び地方公共団体）の税収減少の中で、従来にも増して国民の費用負担には厳しい眼が注がれています。②権限行使対象者の権利自由の制限というのは、例えば、被疑者として逮捕された者の逮捕期間及び勾留期間における人身の自由の制限、捜索差押え処分を受けた者の財産的利益の喪失といったものがあります。極端な例を挙げれば、犯罪を行っていない者が有罪判決を受け、刑に服することが含まれます。③各種規制等における一般的自由ないし利益の制限というのは、例えば、銃砲所持の規制、古物営業法による営業者規制、銀行口座の開設の際の本人確認制度などがあります。②と違って、具体的な状況・理由がある場合に制限されるのではなく、一般的に自由・利益を制限することにより、違法なものを抑止し、あるいはその発見を容易にしようとするのが特徴です（例えば古物営業法の記帳義務は、盗品流通阻止のための制度として、広く営業者及び売却する者に負担を負わせるものです。）。近年話題になることの多い監視カメラの設置も、これに含まれます。④犯罪被害回避のための負担というのは、例えば、侵入されないように防犯上の器具を購入するとか、あるいは警備会社に警備を委託するとかといった金銭的負担を自ら負うことや、危険と思う場所に立ち入らないようにするといった行動の自由の範囲を制約することも含まれます。

犯罪と警察等の対応に関係する論議（法的な論議の場合も、報道レベルの論議の場合も）を聞いていると、コストがかかることが発想から完全に抜け落ちているのではないか、と思わされることがあります。もちろん分

かった上で（省略して）論じられている場合も多いのでしょうが、コストが何であり、どの程度のものかを明確にすることが、論議の混乱や誤解を招かないために必要なことだと思います。コストを考えるのは、制度の設計の場合もそうですし、運用の場面でもそうです。例えば、ある特定のことを「徹底するべきだ」という主張は、他の目的に当てていた資源を特定のものに振り向けることを意味するはずですが、その認識が十分かどうか、疑問の場合もあります。仮に「捜査の不十分さ」を問題にするのであれば、より精密に行うための投入資源（時間）の増大（とそれによる他の警察執行力の減少又は全体の警察官増員による税金負担増）や、捜査権限行使の増大による権限行使対象者の権利自由の制限をイメージした上で論ずる必要があります。

⑵　効果（安全）とコスト、コスト相互間のバランス

もちろんのことですが、犯罪自体によって、被害者個人及び社会全体に大きな被害が生ずること（被害者の人権が侵害され、社会生活の共通基盤が害されること）を忘れてはいけません。先程述べた②のコスト（権限行使対象者の権利自由の制限）が重大であることを考えることは正当ですが、被害のことを忘れた論議になっては困ります。後で述べるように、刑事罰が実際に科されることが予測されているからこそ犯罪がある程度は防止されています（犯罪をしても捕まらないことが明らかであれば、法律の上で禁止していても被害を防ぐことはできません。その極端な例を我々はイラクのサダム・フセイン政権崩壊後の博物館や病院の略奪に見ることができます。）。刑罰制度を含む様々な犯罪抑止、防止システムが機能することによる被害予防効果というものを前提にした上で、コストを考える必要があるのです。

また、あることを行うコストを考える場合には、「それ以外のために使うことのできるはずのものを振り向けている」というイメージを持つ必要があります。例えば、警察官をある任務に就かせる場合には、同じ時間パトロールをさせていれば生じたはずの犯罪抑止効果を失っている（経済学の用語を借りれば、それだけの「機会費用」を使っている）と考えるのです。警察官が限られた数しかいないのですから、何かの任務をさせれば他の仕事は減少するはずで、それだけの費用を投入する価値があるかどうかを考えなければなりません。

コストを考える上で大事なことは、ある特定のコストを小さくすることはできるが、ゼロにすることはできないし、特定のコストを小さくしつつ安全確保という成果を維持しようとすると他のコストを増大させるということです。例えば、真犯人でない者を有罪にすることがないように（そのコストをできるだけ小さくするように）現代の刑事訴訟制度はできています（合理的疑いを超える立証を要する、「疑わしきは被告人の有利に」という原則はこれを意味します。）。しかし、そのコストをゼロにすることはできません。仮に、真犯人でない者を１人も処罰しないことを完全に実現するとすれば、極めて明確な限られた事件を除けば有罪にしないという道を選ぶか、あるいは社会のすべての箇所を完全に録画しておくことが必要でしょう。前者は社会の安全を放棄することになりますし、後者は別のコストを極めて高いものにするでしょう。今の例はやや極端かもしれませんが、「あってはならない」ということで済ますわけにはいかないのです。

コストは、達成しようとする目標との関係で合理的なバランスを取ることが求められます。一般に、何らかの目的に向けて努力をする（資源を投入する）場合には、努力をしていけば成績が上がるという関係が想定されます。しかし、資源を投入する量と効果の量との間では、経済学では、限界効用逓減の法則があると言われます。これは、資源を投入する量を増やしても、それほどは成果が上がらなくなってくることを意味します。手間をかければ効果は出るが、段々その効果が小さくなってくる、そうだとすれば、ある程度のところで他に振り向けた方が合理的になるはずです。コストを減らそうとする場合にも、そのコストを減らして、他のコストが増え過ぎてしまったのでは問題でしょう。コストと目的（安全水準）の間でも、様々なコスト相互の間でも、全体としての合理的バランスが必要なのです。

⑶　正義

論議の基本的枠組みのもう１つは、「正義」の観点です。正義とは何かというのは、難問で、明確に述べる能力は私にはありませんし、それぞれの価値観に立った様々な見解があるでしょう(注16)。私個人は、一応、「日本国憲法が定める個人の人格の尊重の理念に立った上で、社会の衡平感として損なわれてはならないと考えられているもの」くらいをイメージしています。何が正義かの見解が分かれることも多いでしょうが、少なくとも、犯罪を行った者が、犯罪を行ったことの結果として一般人より有利な立場になったとすれば、それは正義に反するといえるでしょう。例えば、犯罪を行った少年を対象に、一般人より大学で学びやすいようにする制度を考えてみると、仮に効果がある（犯罪をしなくなる確率が相当高くなる）としても、私は正義に反すると考えます。同じ境遇の下で犯罪をしないでまじめに暮らしてきた少年よりも、犯罪少年を、犯罪を犯したことを理由に有利に扱うことになるからです。

なお、社会安全政策の在り方を、「正義」の観点、あるいはあるべき社会の姿（人間相互の関係や国家観）についての理念を中心にして論ずることも可能なのかもしれませんが(注17)、私の立場は、できるだけ効果とコスト及びコスト相互間の調和を中心に考察し、正義という観点は２次的な役割（主として結論の行き過ぎを防ぐ）にとどめるというものです。理念に関する私自身の理解能力の不足もありますが、コストと調和を中心にすることが（これらの言葉も価値判断から全く無縁ではないのですが）、市民に対して情報を提供し、より良い政策決定が行われるようにするという社会安全政策論の目的に照らして、市民に分かりやすく、有益であると考えるためです。

（注１）中央大学社会安全政策論の内容と背景となる考え方については、堤和通「中央大学社会安全政策論」及び座談会（山田英雄・渥美東洋・田村正博・荻野徹）「警察学の新展開のために」警察学論集55巻６号参照。また、警察政策研究センター職員が東京都立大学の「刑事学」の講義等を行っていることに関して、岡部正勝「警察政策研究センター職員による大学における講義等の実施について」同号参照。

（注２）平成15年度には、前年度に引き続いて、中央大学総合政策学部「社会安全政策論」、同大学大学院総合政策研究科「社会安全政策論」、東京都立大学「刑事学」及び放送大学面接授業「社会安全政策論」（平成14年度は「社会安全政策論１」、15年度は同２及び同３）の講義が行われるほか、慶応義塾大学大学院法学研究科「市民生活の安全と警察に関する比較法的研究」及び立正大学文学部「社会学特講（社会安全政策論）」が開始され、それぞれ警察庁職員（警察政策研究センター職員を含む）が講義等を担当している。また、新たに、山梨学院大学法学部、大阪外国語大学大学院言語社会研究科及び広島修道大学人文学部で、関係する科目が開設（既存科目の内容変更を含む）され、当該府県警察の警察本部長等の幹部が講義の一部を担当することとなっている。

（注３）例えば大塚尚「社会安全政策論の創設に向けて」は、犯罪・事故・災害を並べている（警察政策学会資料16号（平成13年）も、犯罪、事故、災害から市民生活の安全と平穏を確保することを広く対象とすると述べている。）が、解決策に共通のものは提示されていない。

（注４）「被害管理（結果管理）」（Consequence Management）は、事案そのものへの対処と予防を行う危機管理（Crisis Management）と区分された意味で用いられている（平野和春「9.11テロとわが国の対応」法律のひろば2002年３号参照）。なお、医療の見地からテロ対策を述べたものとして、浦島充桂『NBC テロリズム』角川 one テーマ21（角川書店、平成14年）があり、その中で大規模な災害・犯罪の被害対処を考えるディザスターマネージメントが紹介されている。

（注５）例えば、「人間の安全保障」として、人間の生命・身体・財産・尊厳・生きがいに対する脅威から人間を守ることを考える場合には、犯罪や自然災害だけではなく、戦争、内乱、政治弾圧、貧困、失業、感染症といったものも対象とした上で、教育支援などの国際的な取組みが論じられることになる。また、子供の安全を親が守ることを考えるのであれば、犯罪以上に、子供自身の行為によって事故が起きることをどう防ぐのかが中心課題となるし、さらに親と子の心のトラブルといったことにまで及ぶことになる（例えば、子どもの危険回避研究所編『子どもを犯罪・事故から守る安心マニュアル』（学習研究所、平成13年）参照）。

（注６）拙稿「警察活動の基本的な考え方」警察学論集51巻12号参照。

（注７）警察行政と国民との関係について、執政者たる国民（市民）、行政サービスの対象としての国民（市民）を分析し、かつ特殊利益追求（レントシーキング）の問題を指摘したものとして、竹内直人「警察行政における「民意」の反映」『警察行政の新たなる展開　上巻』（東京法令出版、平成13年）参照。

（注８）警察の権限及び組織に関しては、拙著『警察行政法解説（４訂版）』（東京法令出版、平成13年）参照。

（注９）引用は、森本益之ほか『刑事政策講義第３版』（有斐閣、平成11年）による。犯罪原因論を除くかどうか、私的な者による行為を対象とするかどうかについて異論がある。

（注10）例えば、大谷實『刑事政策講義第４版』（弘文堂、平成８年）。同書でも明らかなとおり、刑事政策は、歴史的に、刑罰に対する人道主義的啓蒙思想を基にした改革（不合理な非人道主義的刑罰・犯罪者処遇の除去、監獄の改良）、科学主義による犯罪原因の探求、社会復帰思想といった流れによって成立している。

（注11）刑事政策学は、法学部の刑事法専攻の一部と位置付けられており、研究者は「日本刑法学会」に所属している。

（注12）経済学的なアプローチによって組織犯罪及び企業犯罪への政策の在り方を論じた画期的論文として、四方光「組織・企業犯罪の新制度派経済学分析―法政策立案のための現状認識理論を求めて(1)～(4)」警察学論集54巻１号～５号がある。なお、近年では、法学に関しても、経済学的アプローチを含めた論考がされてきている（特集「規制緩和社会における制裁の役割」（ジュリスト1228号）参照。）。

（注13）近年、「ガバナンス」という言葉を用いて、旧来の国家政府による上から下への統治という枠組みだけでなく、市民側の参加といった相互作用、説明責任（アカウンタビリティ）、政策評価、企業的管理といった視点で、行政等の在り方の見直しを図る動きが様々な分野で進められている。ガバナンスに関して、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』（日本経済評論社、平成14年）参照。

（注14）様々な学問分野と警察の政策との関係については、平成14年９月18日に開催された「日英警察学フォーラム　社会安全政策の現在と未来」におけるパネラー（大山耕輔、内山絢子、田村正博）の発言（警察学論集56巻６号掲載予定）参照。

（注15）犯罪被害者への様々な支援・保護対策の始まりのきっかけとなった平成３年のシンポジウムは、日本被害者学会と財団法人犯罪被害救援基金の共催で行われた（同シンポジウムについて「特集・犯罪被害給付制度10周年」警察学論集44巻12号参照）。警察の被害者対策の開始及びその後の官民の被害者支援・保護の展開に関しては、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号及び宮澤浩一・國松孝次監修『講座被害者支援第１～５巻』（東京法令出版、平成12年）参照。

（注16）正義に関して、例えば渥美東洋『複雑化社会で法をどう活かすか』（立花書房、平成10年）は、他を犠牲にする不正な利益の取得は不正であり、制裁を課し、現状に回復しなければならないこと、その不正の発生を極力阻止することを、かつてから「正義」の概念の下で検討されてきたテーマであり、正義と自由とは１種のトレードオフの関係にあると述べている（411頁以下）。

（注17）例えば、渥美前掲（注16）のほか、渥美東洋「21世紀の警察への展望」警察政策１巻１号。

社会安全政策の手法と理論[2]

第二　社会安全水準の現状と推移

社会安全政策の対象となる犯罪に関して、現状とその評価を、統計数値と国民意識の双方から見ていくことにします。

１　刑法犯認知件数から見た安全水準

(1)　刑法犯認知件数の現状と推移

社会安全をめぐる情勢（犯罪情勢）を考える場合、刑法犯（刑法(注１)に定める犯罪のうち、道路交通に起因する業務上過失致死傷罪を除いたもの）の警察による「認知件数」を基にするのが一般です。警察以外にも捜査機関はありますが、それらの機関は限られた地域又は犯罪だけを担当し、実際に取り扱う件数も警察よりもはるかに少ないことから、警察の統計だけを基にすれば足りるという理解です。

刑法犯を専ら問題とするのは、殺人や窃盗など典型的な「犯罪」と考えられているものは刑法によって定められているので、その数をもって安全水準を考えることに合理性があるためです。刑法以外で定める罪の場合には、その内容も様々で、重大な犯罪とされているものも一部あります（例えば営利目的の覚せい剤密輸の最高刑は無期懲役です）が、国民から窃盗などの「犯罪」と同じようには意識されていないものも含まれていますし(注２)、そもそも「被害者」の届出がなく、警察が取締りをして初めて犯罪の発生を確認するものが多いため、検挙統計があるだけで、認知統計自体ありません。一方、道路交通に起因する業務上過失致死傷事件（交通事故での過失責任、危険運転致死傷罪を含む）は、被害者から重大な犯罪だと認識されています（決して軽く考えるべきものではありません）が、通常の犯罪統制手段とは別の対策（例えば車両の安全性の向上、信号機の設置）を含む交通安全政策の対象であること、年間100万件近い膨大な数のため、その動向が刑法犯全体の動きを決めてしまい、通常の犯罪の推移が見えにくくなることから、刑法犯の統計からは除外されています(注３)。

平成14年（2002年）の刑法犯認知総数は、2,853,739件です。届出などによってそれだけの刑法犯が警察に認知されたことを意味します。この数は、10年前の平成５年を100としたとき158と、約６割、件数にして約100万件の増となっています。長期的に見ると、刑法犯総数は、昭和48年の1,190,549件を底としてほぼ一貫して増加傾向にあり、平成９年以降顕著に増加し、毎年戦後最高を更新しています（**図１**参照）。犯罪率（人口10万人当たりの件数）で見ても、平成14年は2,240と戦後の混乱期をも上回るに至っています。

もちろん、刑法に定める罪といっても、罪種によって個人と社会に与える影響の深刻さは大きく異なります。最も深刻な犯罪である凶悪犯（殺人、強盗、放火及び強姦）について見ると、平成14年は12,567件（犯罪率は9.9）で、平成５年に対し約1.8倍（178）と刑法犯全体以上の伸び率で大幅に増加しています。ただし、より長期で見ると、刑法犯総数とは異なり、戦後ほぼ一貫して減少を続け、平成元年に最少の5,899件となった後で増加傾向に転じ、平成９年以降の大幅増の結果、現在の数値になったものです（**図２**参照）。さらに細かく見ると、殺人は1,396件（113）の微増（平成になってからは最多ですが、昭和期の最少であった昭和63年の1,441件よりまだ少ない数）です。最も増加が著しいのは強盗で、6,984件と、10年前の2.8倍（283）にまで激増しています。この数は、戦後の混乱期を除けば最多です。なお、放火は1,830件（104）でそれほど変わっていません。強姦については後で述べるように、届出（告訴）がどこまで行われるかという問題があるのですが、昭和期のほぼ一貫した減少の

図１　刑法犯認知件数

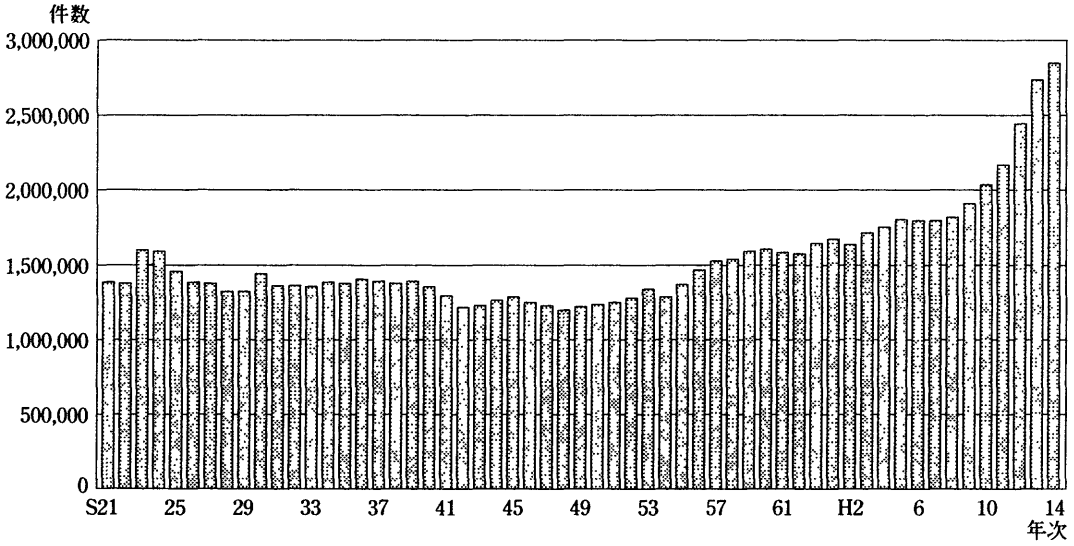
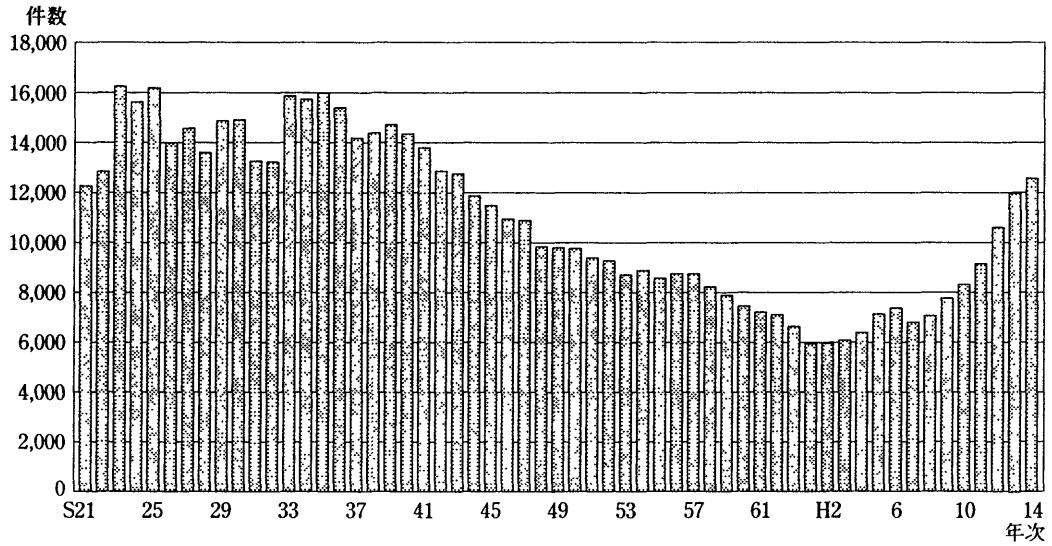


図２　凶悪犯認知件数



後、平成９年から増加に転じて2,357件（146）となっています（平成では最多ですが、昭和57年とほぼ同数です）。

最も典型的かつ多数を占めるのが窃盗で、平成14年は2,377,488件（150）と、刑法犯総数の大半（83.3%）を占めています。このうち、非侵入盗が1,263,759件（206）と半分以上を占め、乗り物盗が775,436件（109）、侵入盗が338,294件（133）となっています。最少の認知件数だった昭和48年の数値を見ると、侵入盗が323,095件、乗り物盗が229,018件、非侵入盗が421,773件でしたから、非侵入盗と乗り物盗がほぼ３倍に増加していることになります。平成14年の窃盗犯認知をより細かい手口別で見ると、10万件以上のものは、多い順に、自転車盗、車上ねらい（自動車内の物又は積み荷を窃取するもの）、オートバイ盗、自動販売機荒らし、空き巣ねらい、万引き、部品盗（自動車等の部品・付属品（カーステレオ、ナンバープレートなど）を窃取するもの）となっています。

そのほかの罪種では、粗暴犯が76,573件（206）、知能犯が62,751件（106）、風俗犯が12,220件（201）、その他の刑法犯は312,140件（290）でそのうち器物損壊が196,018件と過半数を占めています。平成９年以降のその他の刑法犯（ことに器物損壊）と粗暴犯（ことに暴行）の増加が顕著です。

〔補論〕　道路交通にかかわる社会安全水準

交通事故（人身被害に限る）の多くは、刑法上の業務上過失致死傷罪（一部は危険運転致死傷罪）に該当する犯罪行為であり、刑法犯認知統計から除外されていますが、社会安全政策において取り組むべき対象です。交通事故に関する統計は、刑法犯の場合とは異なり、犯罪とならない場合（例えば原因者側が死傷し、相手方は死傷していない場合）を含め、事故の発生（厳密には警察の「認知」ですが、法律上報告義務があり、暗数は極めて少ないことから、「発生」と呼んでいます）数で集計しています。これによると、平成14年の交通事故は936,721件（129）で、死者（24時間以内の死亡者）は8,326人（76）、負傷者は1,167,855人（133）、そのうちの重傷者は78,278人（98）となっています。死者は、この10年間減少を続け、最も多かった昭和45年に比べて半減となりました。負傷者及び件数については、ほぼ一貫して増加傾向にありましたが、昨年は12年ぶりに前年より減少しています。昨年の死者の大幅減少は、道路交通法改正による悪質危険運転者対策強化が大きく寄与したと考えられますが、近年のほぼ一貫した減少には、車両の事故直前の速度低下、シートベルト着用率向上、歩行者の違反減少といったものが、道路構造、車両構造の面及び医療等の面の改善と並んで寄与しています。減少したとはいえ、24時間以後に亡くなった方を含めれば9,575人（30日以内死者）という多数の方（その他の犯罪による死者の７倍）が亡くなられているのであって、他の犯罪以上に国民の生命、身体に現実の脅威を与えているといえます。

なお、交通事故に起因する死者の減少をとらえて、犯罪全体の被害は減少傾向にあり、治安の悪化とはいえないと判断する人もいるかもしれません。仮にそう言うのであれば、「昭和期は昭和45年から55年までを除いてほぼ一貫して治安が悪化していた」ということになります。しかし、そう言うことによって問題解決への考え方が生まれるでしょうか。交通に起因する問題が増えているのに、窃盗や殺人への対策を考えても有効ではないでしょう。交通事故の問題も社会安全政策の対象ですが、一般の犯罪と交通に起因する犯罪とを単に加えた統計をとってみても、情勢を認識することはできません。交通に起因する問題の分析と、一般の犯罪に起因する問題の分析とを独立に行い、それぞれに対応する対策を考えることが求められるのです。

(2)　「刑法犯認知」件数増の意味

前記のとおり、警察の犯罪統計の上では、刑法犯総数が近年激増していますし、最も深刻な凶悪犯もより大きな率で増加しています。道路交通に係る業務上過失致死傷事件（交通事故）以外の分野では社会の安全水準が大きく低下している、第２次世界大戦後の長期の歴史の中で見ると、昭和期の安定した状況(注４)から、平成期の逐年悪化する状況に大きく変わってきたといえます(注５)。最近の様々な論議は、この犯罪増加の認識が出発点になっています(注６)。

これに対して、認知と発生そのものとは異なる、警察によって「認知」として処理されたものが増えただけで実際に深刻になったわけではないといった主張もあります(注７)。具体的には、①全刑法犯は一貫して増えているといっても、軽微な犯罪（万引きなどの非侵入窃盗と、自転車盗を始めとする乗り物盗など）が大半であり、それまでの社会内での処理機能の低下が現れただけだ、②暴力的な犯罪の典型である殺人は増えていない、凶悪犯といっても強盗が多く、強盗の増加も路上での恐喝と大差ないものだ、③器物損壊や、暴行の増加に端的に見られるように、平成10年以降の警察の扱いの変化、具体的には警察が届出をすべて犯罪として統計処理をするようになったことの結果だ（警察の扱いの変化が①、②にも現れている）といったものです。以下では、認知の意味を踏まえ、この主張の当否について検討します。

まず、認知の意味ですが、警察の犯罪統計における「認知」とは、犯罪について、警察がその発生を確認する

ことを意味します。被害者（被害関係者を含む）の届出によることが一般[注8]ですが、第３者からの届出による場合、警察の活動によって判明する場合もあります（例えば、贈収賄罪の場合には、被害者はなく、第３者からの届出もありませんから、警察が事件を解明して初めて認知することになります。）。犯罪が発生しても、警察によって確認されなかったもの（「暗数」と呼ばれることが一般です。）は、統計には入ってきません。被害者のいる犯罪の場合、被害者が届け出る率が低いものほど暗数が多いことになります（被害者のいない犯罪の場合には、警察が認知できるのはそのごく一部であって、元々暗数が極めて多いと考えられます。）。被害者が届け出るかどうかを判断する要素はいろいろありますが、社会の非公式処理（被害者の単純な負担を含む）では済ますことができないという判断が基本であって、被害が重大な場合ほど届出率は高まり、軽微であるほど届出率は低くなるものと考えられます。権利意識が高まる（警察を含めた公的機関を動かすことが自らの権利であるといった意識が広まる[注9]）と、届出率はより高まるでしょう。認知数と犯罪の実際とが異なるもう１つの場面は、被害者が「犯罪の被害を受けた」として届け出た場合でも、実際に犯罪があったかどうかは確定できないということです。「被害者」が虚偽を申告した場合はもちろんですが、被害者から見た真実を申告していても、犯罪ではなかったという事態も起き得ます（例えば、「自転車を盗まれた。」という届出があったとしても、「酔って他人の自転車を間違えて乗ってしまい、気づいた時点で降りて、その場に置いて帰った」のだったとしたら、窃盗事件はなかったことになります。）。ただ、そういうケースは限られたものでしょう。全体の情勢を知る上では、１つ１つの犯罪が成立するかどうかを厳密に判断することなく、被害者の届出等によって警察がとりあえず「犯罪があった」と判断したことを基にした統計によって一次的な近似とするのです。裁判所が有罪の判断をしたものだけが犯罪であると公式かつ最終的に確認されたのだから、それを基にすべきという考えがあるかもしれませんが、それでは国民の犯罪被害からはかけはなれたことになってしまいます。我々に必要なのは、社会の安全の水準を判断し、その対策に必要な投入資源を決定するための道具としての数植です。警察の検挙機能が低下した結果を「犯罪が減少した」と考え、警察官数を削減したのでは、社会の安全はより悪化してしまいます。前にも書きましたが我々の認識能力は限られているのであって、完全なものではあり得ません。あくまでも、実際の犯罪情勢ないし傾向を知る手段として、警察の認知統計以上に適したものがないので、それを用いているのです[注10]。

警察の認知統計を用いて社会安全水準を考える場合には、暗数を前提にした上で、その意味（認知数の増減傾向が実際の犯罪の発生の傾向に近いものと考えてよいか、それとも専ら他の要因によるものと考えるような特別な事情があるか）を判断する必要があります。ある地域での警察官の街頭活動を大幅に増やした結果、警察官がその現場で発見し確認した犯罪が増加したとすると、地域内での認知件数は増加しますが、その数だけを基にして実際の犯罪数が増加したと言うことはできないでしょう。悪質な犯罪の被害者が泣き寝入りしてきた状態を解消させるような大掛かりな取組みが行われた結果、暗数が減り、警察への届出が増えたとしたら、その認知増は国民にとって良いことです。例えば、性犯罪被害に関して、警察では「性犯罪被害者対策」として平成８年以降届出しやすい環境作りに努めてきました[注11]し、平成12年には刑事訴訟法が改正されて告訴期間制限の撤廃と、証人となる場合の負担軽減措置が導入されました。性犯罪（強姦及び強制わいせつ）の数は近年かなり増加しています（強姦については前述のとおり若干の増加ですが、強制わいせつは9,476件で、10年前の2.6倍、統計を取り始めた昭和41年以降で最多となっています。）が、その増加分のすべてが実際の犯罪増と考えるべきだとはいえないと思います。児童虐待被害や夫婦間暴力被害についても同様でしょう[注12]。また、相対的に軽微な犯罪の場合に、従来は当事者同士が話し合って解決していたものが、解決できなくなって警察に届け出られるようになったのであれば、そのこと自体は社会の安全水準を変化させるものではありません（もっとも、この変化は長期的なものであって、よほど特別な事情がない限り短期的な統計の変化への影響はあまりないと思われます。）。ただ

し、これらのいずれの場合でも、社会安全水準自体の変化とは別の問題として、警察及びその後の公的機関の処理負担が増大することには、間違いありません。犯罪が増えないで認知が増える、すなわち暗数が減ることは良い面もありますが、警察を始めとする公的機関にはそれだけ負担がかかることになるのです。

実際に犯罪が増えているかどうかに話を戻しますが、私は、平成に入ってからは実際にかなり犯罪が増えている、ことにこの数年間は著しく社会安全水準が低下したと認識すべきだと思います。批判的な見解の中には、被害の届出率が低く、実際の犯罪水準と届出数（認知）との間には大きな差があることと、警察の取扱いの変化等によって影響を受けている可能性があることを理由として、認知増を犯罪の発生増とは異なると結論付けているものがありますが、暗数が多い犯罪だけが増加しているのではない（暗数の少ない重大な犯罪も大きく増加している）以上、そういった立論は全く成り立たないと考えます。

犯罪実態を推測するには、被害者のいる犯罪のうち、一般的に重要性が高い（被害が大きい）ものをまず考えることが適当です。被害が大きい犯罪（手口）であれば、被害者から警察に届出され、かつその場合に必ず犯罪としての正規な処理が行われることになります。そういった犯罪の中では、殺人だけは過去に比較して顕著に増加しているとはいえません(注13)が、強盗の増加は明らかです。「強盗といっても路上強盗が多く、従来は届出時点では恐喝として処理されていたものの受理時の罪名が変わっただけではないか」といった見方もあるかもしれません(注14)が、道路上の恐喝の認知件数は平成５年当時は4,149件で、9,831件（平成13年）と大きく増加しています。同じ路上で人をねらう犯行であるひったくりも、後述のとおり、この間大きく増加しています。また、強盗の中の侵入強盗も、この10年間に1,092件から2,436件と2.2倍に増えています。侵入強盗の被害者が届出をしていなかったとか、届出を受けた警察が強盗以外の罪名で統計に計上をしてきたとは考えられないでしょう。このように、路上強盗を含めた強盗全体が増大していることは明らかです。さらに、絶対値は少ないのですが、最も重大かつ危険な犯罪である強盗致死（強盗殺人）の件数も同じ期間に39件から93件に増加しています。

次に、窃盗について見ると、侵入窃盗は、単なる財産被害だけでなく、国民に大きな不安を与えるものですが、この被害も平成９年以降約５割増となっています。侵入窃盗も被害を受けた場合に届出をする率が高い犯罪ですし、警察も被害の届出を受ければ、確実に事件として扱う（統計に計上する）ことになりますから、この変化は、犯罪自体の変化そのものを示すものといえます。ほかにも、窃盗の中で危険なものと認識される傾向の高いひったくりは10年間で3.3倍に増加しています（334）し、暗数の少ないと考えられる自動車窃盗も1.8倍になっています（176）。犯罪の認知件数は、警察の捜査力の投入方針によっても影響を受ける（未届事案を警察が積極的に把握しようとすれば件数は増加する）といわれますが、今述べた犯罪はいずれも未届自体が少ないと思われるのに加えて、警察として従来から重視し、捜査力を投入してきた犯罪(注15)であり、警察側の事情の変化による統計上の増加は考えにくいものです(注16)。

以上のように、暗数が少ないと考えられる比較的重大な被害をもたらす犯罪について見ると、金銭的利得を目指すものは、いずれも近年顕著な増加傾向にあります。そうだとすれば、少なくとも金銭的利得を目指す犯罪については、比較的暗数が多いと考えられるような犯罪も含めて、警察の認知統計の推移にあるように、顕著な増加傾向にあると考えていいと思われます。元々、届出行動の変化といったことを理由とする暗数の比率は、短期間に大きく変わることはそうないと考えられますので、特別の事情がある場合以外は、警察の認知統計の変化を基本に考えるのが当然でしょう。近年の性犯罪認知の増加は、先程述べたような性犯罪被害者対策（とその背景にある女性に対する暴力の問題への関心の高まり）の結果という側面が確かにありますし、器物損壊の認知数の急増については、警察の取扱いが変わったことによる影響が大きいものといえるでしょう(注17、18)。しかし、そのことを理由にして、より深刻な犯罪を含む犯罪全体の実態が悪化していることを否定すべきではありません（犯

罪情勢が悪化していることを否定するような根拠は何ら存在しません。)。否定する見解は、新たな犯罪統制手法に反対するために、何とかして犯罪増を否定しようとしているのかもしれませんが、利得目的犯罪の大幅増加という事実は明らかだと考えます。

〔補論〕　警察の非公式処理

犯罪増とは別の問題ですが、警察の非公式処理について、私の考えを述べておきます。一般に軽微な犯罪については、被害者が刑事上の正式処理を望まないことも多く、当事者間での話し合いや、被害者の負担（被害者が責任追及を諦める）によって処理されることが多いと思います。暴行、器物損壊などでは、警察の認知統計は、実際に起きた事案の中のごく一部にすぎません。警察に申告があった場合でも、当事者が刑事上の処理を望むものばかりではなく、様々なトラブルの１つとして処理されることもあります(注19)。刑事法の世界では、犯罪があれば警察は捜査しなければならないという考えがあるかもしれませんが、警察もその後の刑事手続にかかわる公的機関も国民の税金で成り立っているものである以上、できるだけ効率的に用いられる必要があります。仮にこれらの軽微な犯罪をすべて他と同様のレベルで公式に処理しようとすれば、それに警察等の資源をほぼすべて用いなければならない、他の犯罪の捜査をすることができない、といったことになります。

公式の処理には、当事者間の話し合いなどの社会的、非公式処理に比べて、ずっと大きなコストがかかります。その負担は被害者本人も例外ではありません。公式に処理する以上、被害者からは詳細な事情を聴取する必要があり、その負担を被害者本人が負うことになります。また、被害届を受けたとしても、限られた捜査力はより深刻な事案に優先して向けられますから、その場で犯人が特定されていない限り、捜査によって被疑者が特定されるといったことはあまり期待できないでしょう。被害申告を正規な事件として受理する場合には、その段階で被害者からの供述調書の作成や統計計上のための書類作成を含めた時間（資源）を投入しなければなりません。被害届が増えれば増えただけ、事務的処理に要するものが増え、被疑者の追及に向けた実際の捜査に投入できる資源は削減されますから、一層被疑者の検挙にはつながらなくなります。個人の生命等に危険を生じさせるおそれのある事態であれば、警察として積極的に事案への介入をすべきですが、そうでない限り、けんか、器物損壊といった事案について、できるだけ当事者間の話し合いなどの社会的、非公式処理を勧めたり、あるいは届出をしてもその後の捜査力の投下が少ないことを述べることは、警察として当然にあっていいことだと考えます。

被害届をするのは被害者の自由ですし、被害を受けたことの認識と処罰の意思が明確であれば、それを受けて犯罪の認知として処理しなければなりません（もっとも、受理した事案に関しても、実際に捜査資源を投入するかどうかは、他の犯罪の認知状況を踏まえた判断が求められます。他に多くの捜査すべき事件があるのであれば、実質的にまったく捜査しないことも当然にあるでしょう。告訴・告発であっても、コストと効果を比べるべきことは他の事件の場合と同様です。法的に捜査義務があるために、いずれは何らかの形で捜査をして、検察官に送付しなければならないのですが、他の事件との間で優先処理をするのが当然だというものではありません。）が、その前の段階で被害者本人のコストと被害者の望む事態が生ずる確率とを伝えることは、社会のコストを高めないために、警察として行ってよい事柄のはずです。

ただし、そういった事案処理の運営方針についての最終的な決定主体は国民です(注20)。この「国民」とは、個々の被害者ではなく（被害者は自分の事件に資源をより多く投入し、丁寧に捜査するように求めるでしょうが)、警察への資源分配、警察の運営方針を決める国民を意味します。たとえコストが高まり、他の事件処

理が低下しても被害申告にはすべて対応すべきである、というのが国民全体の意思であるならば、警察はそれに従って処理しなければなりませんが、実際にその方向なのでしょうか。不適切な対応をした事案があったことがきっかけとなって、警察ができるだけ多くの事案を正規のルートに乗せるという方針をとったのだとすれば、その時点での判断として理解はできますが、国民に処理の現状を伝え、コストと効果の観点から、どのような扱いがどれだけのプラスとマイナスを生むのかを警察として説明し、国民の判断を仰いでいくことが、今後求められるものと考えます（例えば、犯罪実態データとする上で最小限のことを行うだけとし、被害者の供述調書作成を含めた捜査活動を行わないものとするといったことも考えられます。）。

警察署協議会、パブリックコメント手続など、国民が警察を統制するための手段が近年整備されてきています。国民による警察の統制の実質化は、今述べたような警察の非公式処理の在り方といった面でも重要な要素となるものと考えます。

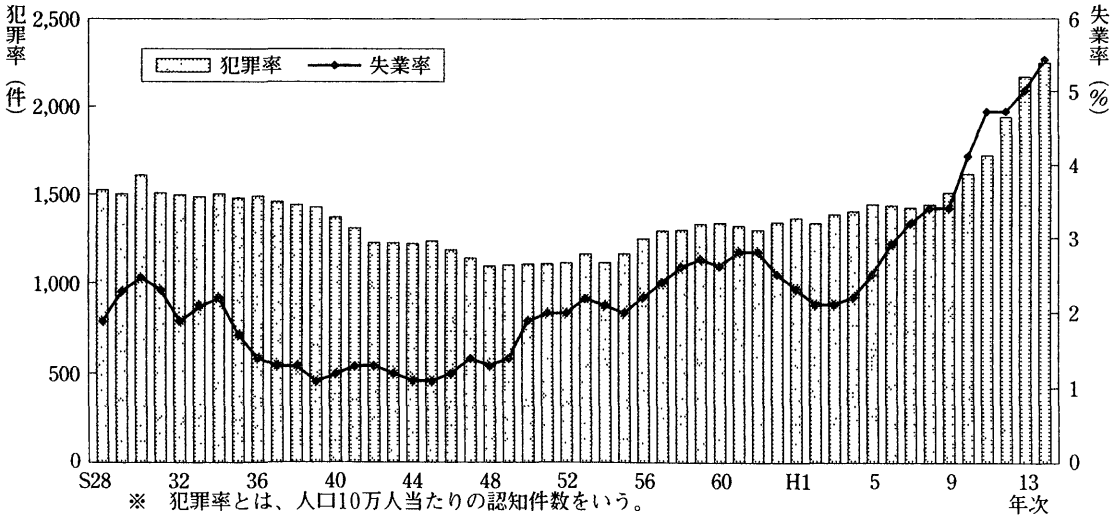
(3)　増加原因の推測

刑法犯の増加の原因が何かについては、犯罪原因論を踏まえた検討が必要でしょうが、今のところ私は、以下のようなものがあるのではないかと推測しています。

①　まず、経済不況の影響です。一般に失業は犯罪増加の原因であるといわれていますし、日本における刑法犯認知件数と失業率の年次別推移を見ると、相関関係があります（**図３**参照）。警察庁が平成14年に行った「認知件数の増加が目立つ犯罪に関する実態調査[注21]」では、利得犯である強盗、自動車盗及び車上ねらいの被疑者の６割前後は無職であって、生活に困っているものの比率が50パーセント以上でした[注22]。犯行の動機も、強盗では遊興費、生活費、借金返済の順、車上ねらいでは生活費、遊興費、借金返済の順となっていて、自動車盗では少し異なる面があります[注23]が、金がどうしても欲しいことが利得型の犯行の増加につながっていることがうかがえます。

②　次に外国人組織犯罪等の影響です。来日外国人の占める割合は、刑法犯検挙全体では、件数の4.1パーセント、人員の2.2パーセントですが、凶悪犯では、件数の4.2パーセント、人員の4.6パーセント、侵入盗では、件数の6.9パーセント、人員の4.8パーセントとなっています。重要な犯罪の５パーセント前後ということになりますが、外国人主導で日本人が共犯者となる場合などを含めれば、近年の実際の影響はそれ以上ではないかと感じ

図３　刑法犯の犯罪率と失業率（昭和28年～平成14年）



※　犯罪率とは、人口10万人当たりの認知件数をいう。

ています(注24)。

具体的に大きな影響を与えているものとして、いわゆるピッキングを使用した侵入盗があります。平成10年頃から東京都内で目立つようになり、平成12年には全国で29,000件、同年の全侵入盗認知の１割に及ぶまでになりました。この犯行は主として、不法滞在の中国人グループによって行われています(注25)。鍵の改善等の対策を進めた結果、若干減少したものの、同じようなグループによって、今度はドリルで玄関のドアの一部に穴を空けて内側にあるサムターンをまわして開錠するという形態が登場しています。

このほか、組織窃盗として、外国人組織のほか、暴力団組織の活動も目立っています。

③　３つ目として、①、②のような明確なものではないのですが、犯罪を行うことへの心理的ハードルが低下しているのではないかと思います。特に、近年急増傾向にある街頭犯罪の多くは少年によって行われています。少年の刑法犯被検挙者数は、平成５年と比較すると６パーセント増に過ぎませんが、少年の犯行が多い街頭犯罪の認知が激増しており、かつそういった犯罪の検挙率は非常に低いのであって、補導されていない少年が相当多いと思われます（刑法犯少年の数は、昭和58年のピーク時に比べると28パーセント減少していますが、犯罪の検挙率が大きく低下していることと、少年人口が減少していることから、推定非行率は近年大きく上昇しているとする見解もあります(注26)。非行少年の数をどう推定するかは難しい問題ですが、昭和58年当時に比べて認知件数が激増する中で検挙が減少している（大人を含めた検挙人員は20パーセント減少している）のですから、少なくとも、刑法犯で検挙された少年の数だけを基にしてピーク時より減少したという見方は非行実態を反映していないものと言えます。）。都市化を背景にした非公式な社会的統制力の低下はほぼ一貫して続いていますし、家庭・地域社会の問題、少年の意識の変化といったこともいわれています。個々の事件ごとの悪影響が比較的深刻でない犯罪を、「軽微な犯罪」と呼び、あたかも犯罪でないかのような認識を持ってしまうことも、大きな問題です（例えば、万引が発見・補導された際、「大したことではない、金を払えばいいのだろう」といった反応をする親も現われています。少年の規範意識の前に、大人の規範意識の問題があります。(注27)）。社会秩序という価値を否定する行動を持ち上げ、売春を「援助交際」と呼び、強盗を「おやじ狩り」といった言葉ではやし立てるような現在の社会の風潮も、犯罪への抵抗感を引き下げているでしょう(注28)。中に金が入っているのに監視されていない自動販売機の存在、容易に万引ができ、かつそれを換金できる先がある書籍販売システムといったように、極めて簡単に犯罪で金を入手できるような環境（犯罪機会の提供）も、金目当ての犯罪をするハードルを下げ、その後のより悪質な犯罪へとつながっていくものとなっていると思います。

さらに、あくまで相対的な意味ですが、公式な犯罪統制力の弱体化も、影響を与えているだろうと思います。警察官数という資源が固定されていた中で、重要事件に捜査力をシフトしたことは、他方で対象外事件への大幅な捜査力低下をもたらしました。少年を例にすれば、犯罪化傾向がそれほど深刻でないうちに摘発されて適切な働きかけがされていれば改善されたのに、その段階で摘発されないままに（あるいは摘発されてもその後の改善への働きかけが乏しいままに）推移することにより、より深刻な犯罪を行うようになってきているのではないかと思われるのです。

（注１）刑法以外の法律でも、刑法の罪の加重類型や人に危害を与える行為に対する処罰規定を主な内容とする犯罪、具体的には、盗犯等ノ防止及処分ニ関スル法律、暴力行為等処罰ニ関スル法律、爆発物取締罰則、火炎瓶の使用等の処罰に関する法律、サリン等による人身被害の防止等に関する法律、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律などは、これに含むものとして扱われている。

（注２）例えば、車両の運転に係る道路交通法違反の多くは、刑罰の対象と規定されていても、反則金納付手続によって処理されている。また、同法では、運転免許証の記載事項変更届出義務（94条１項）違反を犯罪としている（121条１項９号）が、国民の側も免許当局の側も犯罪であるとの認識はないに等しい。

（注３）平成14年の人の道路交通に起因する業務上過失致死傷事件の送致件数は839,867件（うち致死事件は6,751件）、871,684人となっている。これを含んだ刑法犯全体の中では、送致件数の58.6パーセント、送致人員の71.5パーセントを占めることになる。

（注４）竹内直人「昭和の犯罪」『講座日本の警察第２巻』（立花書房、平成５年）は、45年間（昭和21年から平成２年まで）の犯罪について、殺人事件の犯罪率及び強盗事件の犯罪率が顕著な継続的減少傾向にある（ことに強盗事件は殺人を上回る減少傾向にある）こと、強姦については10年単位の時代区分の平均的な水準の減少傾向があること、放火についてはランダム性が高く有意なものが得られないこと、略取誘拐については平均的な水準は減少傾向にあるが強盗などよりはばらつきもあること、窃盗については侵入盗の減少の一方で乗り物盗の上昇率が高いことなどを指摘し、将来に向けて殺人及び強盗の減少と窃盗（総数）の増加を予測している。

（注５）警察白書平成12年「時代の変化に対応する刑事警察」は、昭和21年から平成11年までの犯罪情勢の推移について分析している。近年の犯罪増と対策については、警察白書平成14年「我が国の治安回復に向けて」及び平成13年「21世紀を担う少年のために」参照。なお、このほかに、犯罪白書平成14年「暴力的色彩の強い犯罪の現状と動向」及び平成13年「増加する犯罪と犯罪者」参照。

（注６）例えば、前田雅英「増加する犯罪と犯罪者」法律のひろば2002年１号及び同『日本の治安は再生できるか』ちくま新書（筑摩書房、2003年）

（注７）例えば、浜井浩一「増加する刑務所人口と犯罪不安」犯罪と非行131号は、平成11年から12年の粗暴犯などの急増が警察の対応方針の変化によるものであるとを指摘し、「犯罪は本当に増加しているのか」を疑問としている。なお、河合幹雄「犯罪情勢は悪化しているのか」法律のひろば2003年１号は、最近の認知件数増加が警察活動の変化に原因がある可能性があるとしつつも、刑法犯による死亡者が増加していること、重傷者が明確に増加していること、強盗致死についても増加していることを理由に、犯罪の発生は微増している（微増ではあるがそれまでの減少傾向から転じた一大事件であるといってもよい）と結論付けている。

（注８）事件認知の端緒別統計（「平成13年の犯罪」警察庁）では、同年の2,735,612件の認知のうち、被害者・被害関係者からの届出が2,538,799件と大多数を占めている。なお、警察活動（警察官の現認、職務質問、取調べなど）は140,253件であった。

（注９）井田良「刑事立法の活性化とそのゆくえ」法律時報75巻２号は、刑事立法活性化に関連して、国民が「国家機関を対等な契約当事者のように意識しはじめ」「刑罰的保護についても、これを１つの公的サービスの給付として要求する」ようになってきたと述べているが、その影響は立法だけでなく、運用面の要求にも当然に及ぶことになる。

（注10）同旨のものとして、例えば、大谷實『刑事政策講義４訂版』（弘文堂、平成８年）30頁以下。

（注11）例えば、女性警察職員による性犯罪被害110番の設置、女性警察官による事情聴取の拡大、指定被害者支援要員による支援といったことが行われている（取組みの内容と効果について、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。）。

（注12）児童虐待については、平成12年に児童虐待の防止等に関する法律が制定され、児童虐待の禁止、早期発見の促進等とともに、親権の行使を理由に犯罪の責めを免れることができないことが規定された。児童虐待事件の検挙件数は、平成11年は120件であったが、平成14年は172件となっている。また、配偶者間における暴力事案は、かなりの程度存在すると思われる（平成14年の内閣府の調査で、配偶者や恋人から身体に対する暴行を受けた経験があったと回答した者は、女性の15.5パーセント、男性の8.1パーセントであった。）が、平成13年に「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が制定され、都道府県配偶者暴力相談支援センターの設置、裁判所の保護命令制度等とともに、警察官への通報等の規定が設けられた。警察では、平成14年中に夫婦間の殺人、傷害、暴行事件1,666件を検挙しているが、このうちの傷害及び暴行の合計は1,469件であり、平成11年の439件、12年の1,015件、13年の1,253件に比べて増加している。

（注13）殺人は、大半が面識のある者によって行われる（平成13年に検挙された殺人事件1,157件中、被疑者と面識がないのは162件だけである。）など、他の犯罪とは大きく異なっている。

（注14）河合前掲は、強盗罪適用の範囲が変化した疑いもあるとしつつ、実際に増加している部分もあるとする。ただし、同論文では、路上強盗的なものの増加を凶悪化とすることに疑問を述べているが、侵入強盗を含めて大幅に増加しているのであって、全体として凶悪化と見るべきことは当然である。なお、路上強盗自体も、鉄パイプ等を携帯して用いるものなどが目立っており（大阪府における実情について後藤啓二「大阪府安全なまちづくり条例について」警察学論集55巻８号参照）、凶悪な犯行とみなければならない（2001年６月に千葉県で発生した路上強盗殺人事件は、極めて悪質であるとして、犯行当時18歳未満であった少年にも無期懲役が言い渡されている。）。

（注15）平成元年に警察庁では、「重要犯罪」（凶悪犯四罪種のほか、略取誘拐と強制わいせつ）、「重要窃盗」（侵入窃盗、自動車盗、ひったくり及びすり）を定め、捜査力を重点的に配分するものとしている。

（注16）近年、検挙人員当たりの検挙件数が大きく低下しており（その背景に凶悪事件等の認知件数増の中で、余罪捜査に投入できる捜査力が減少していることがある。）、未届事件が余罪捜査によって認知されることは、かえって減少しているものと思われる。なお、広田照幸「暴力被害の増加か、顕在化か―平成14年版犯罪白書を読む―」法律のひろば2003年１号は、粗暴犯及び窃盗犯の認知の端緒のうち、被害者通報が増加し、警察の聞き込み・取調べが減少してきていることを理由に、被害者の申告率が長期的には上昇しているものとしているが、近年の乗り物盗及び非侵入盗の検挙の大半が既届事件であることは、届出率の向上によるというより、余罪捜査の減少によるものと考えられる。

（注17）河合前掲は、「すべての認知された犯罪を捜査する能力がない場合、警察としては、重要犯罪事件と、犯人を捕らえやすい事件に限って捜査するほかない。その場合、軽微かつ手がかりが薄くて捜査が困難な事例については、捜査上無意味なので、

正式な書類を作成することなく処理していたものと思われる。これがカウントされるようになれば、書類上の認知件数は増加するはずである。」と述べる。

（注18）街頭犯罪が増大している中で、器物損壊もある程度は増加しているものと考えるが、平成９年に４万件を初めて超えたものが12年に８万件、13年に14万件、14年に19万件台にまで増大したほどの犯罪実態の変化があったとは思われない。

（注19）犯罪的な行為を含むものが「秩序維持事案」として処理されることに関して、村山眞維『警邏警察の研究』（成文堂、平成２年）第３章第１節及び第５章（特に第２節）参照。

（注20）警察運営に係る国民の意思決定に関しては、竹内直人「警察行政における「民意」の反映」『警察行政の新たなる展開（上）』及び拙稿「警察行政の在り方」警察公論平成12年10月号参照。

（注21）強盗、自動車盗、車上狙い、部品盗、暴行・傷害、器物損壊を対象に行われた。調査概要及び結果については、警察白書平成14年25頁及び28頁以下。

（注22）生活に非常に困っているものと困っているものとの合計は、強盗62パーセント、自動車盗53パーセント、車上ねらい70パーセントとなっている（部品盗31％、暴行・傷害19％、器物損壊30％）。なお、警察の犯罪統計からは、失業者は刑法犯検挙人員325,292人（平成13年）中10,101人と少ないが、浮浪者が5,295人、その他の無職者（主婦、家賃利子等生活者など以外）が74,820人であって、それらを合計すれば、相当程度を占めている。

（注23）自動車盗の動機は、被害品そのもの、遊び心、職業的犯行の順となっていて、傾向が異なる。その背景には、犯行の態様が鍵の付いたままの自動車を見つけてそのまま盗むという偶発的な要素のあるものと、鍵がかけられた状態の自動車を合鍵を偽造するなどして組織的計画的に盗むものとがあり、認知は鍵がかかったものが多いが、検挙被疑者では、鍵付き対象の偶発的な犯行が多いことによるのではないかと思われる。

（注24）組織的窃盗事件で、日本人を共犯者として用いる例が目立つ。なお、専ら職業的犯罪者（前歴者）を対象とする捜査手法（現場指紋照合、手口捜査）は、既存資料がなければ機能しないため、日本での前歴のない外国人職業犯罪者の場合には、他の条件が同一であれば、検挙される率が低くなっている可能性がある。

（注25）ピッキング用具使用侵入盗については、桑原振一郎「窃盗犯の現状と今後の課題」法律のひろば2002年１号、井口斉「窃盗犯対策―ピッキング用具を使用する侵入盗を中心に」警察学論集53巻12号参照。

（注26）前田前掲『日本の治安は再生できるか』では、犯罪類型における認知件数を検挙された成人と少年の比率で分けて合算した数値の人口比を基に、少年の推定犯罪率が一貫して増加していること、96年以降は著しく増大していることを明らかにしている（84頁以下）。なお、同「今世紀末の犯罪状況と刑事政策の転換」刑政111巻12号参照。

（注27）後藤啓二「大阪における少年非行の現状と対策について」警察学論集56巻１号参照。

（注28）有田禎宏「調査官から見た少年非行の実態」猪瀬慎一郎ほか編『少年法のあらたな展開』（有斐閣、平成13年）は、非行少年の実態として、遊ぶ金欲しさから、カツアゲ、ひったくり、おやじ狩りといったように容易にエスカレートさせていることの背景として、ネーミングによって罪悪感が持ちにくくなっていることを指摘している。

訂正　前回621号（注16）で引用した文献の名称に誤りがありました。正しくは、『複雑社会で法をどう活かすか』です。

社会安全政策の手法と理論3

前回は、刑法犯認知件数を基にして、安全水準の推移を見ました。今回は、被害の影響、国民の意識という面から、安全水準を考えます。

２　犯罪被害とその影響

⑴　生命への侵害

刑法犯（道路交通に起因する業務上過失致死傷を除く）によって、死亡させられたことが判明した者(注１)の数は、平成14年に1,368人でした（平成５年の1,322人に比べて３パーセント増となっています。）。その内訳は、強盗殺人が71人、殺人（嬰児殺を除く。）が616人、嬰児殺が25人、傷害致死が194人、交通以外の業務上過失致死が369人などとなっています。一方、道路交通に起因する業務上過失致死傷事件（一部は危険運転致死傷罪）による死者については、犯罪不成立の場合を含めた事故統計しかありませんが、平成14年に9,575人（事故後30日以内）となっています。

人を死亡させる人間の行為は、被害者の人生のすべてを失わせる最大の人権侵害にほかなりません(注２)。死者自身はもはや語ることはできませんが、様々な可能性に満ちた人の将来を一瞬にしてすべて無にする行為の重大性を我々は決して忘れてはならないのです（特に、交通事故の場合には、件数が多いために異常な事態だと認識されていないことに対して、厳しい批判があります。）。

また、遺族に与える影響は、極めて大きなものがあります。以前は、一家の働き手を奪われた家族の経済的な被害の大きさが専ら問題視されてきました。今日では、それに加えて、精神的な被害の重要性が認識されるようになってきています。刑事法上の位置付けは別かもしれませんが、遺族は実質的に被害者そのものであり、「前の状態には決して戻ることはできない」のです。日本では、長い間、遺族の方々を含めた被害者が無視されているに近い状態にありましたが、遺族の方々が声を上げる中で、カウンセリングや実態調査も行われるようになり、その深刻さが明らかになってきています(注３)。突然に家族を奪われた遺族の方の受ける苦痛、遺族の方の怒り、悲しみといった思いが極めて強いことを認識する必要があります(注４)。

（補論）　若年者被害の重要性

遺族の方たちと会ってお話を聞くにつけ、青少年の命が奪われた場合には、被害者自身の失われた人生の大きさもそうですが、遺された家族（取り分け両親）の精神的被害が他の場合以上に極めて大きいことを痛感させられます．また、若年者の死亡原因の中では、交通事故を含む不慮の事故が依然として多数を占めています（厚生労働省の人口動態統計によると、15歳から19歳では、不慮の事故が死亡原因の第１位で、その大半を交通事故が占めています(注５)。）。したがって、社会安全政策（交通安全政策を含む。）を考える場合には、こういった若年層の被害の重要性を十分踏まえることが求められます。単に「高齢者の被害が増加しているから、高齢者の死者を減らせばいい」というものではないのです。

⑵　身体及び人間の自由・尊厳への侵害

刑法犯によって、重傷（全治１月以上）被害を受けた者は、平成14年に3,665人で、平成５年の2,229人に比べて64パーセント増加、軽傷者は43,107人で５年の21,996人に比べ96パーセント増と大幅に増加しています。負傷

の場合には、警察へ届け出るかどうかについての本人の選択が働きますが、重傷のときには申告率が高くなると思われます。一方、平成14年の交通事故による重傷者は78,278人（負傷者総数は1,167,855人）となっています。被害の深刻さは、負傷の程度で異なりますが、障害が残るような場合には、被害者の人生に大きな影響を与える（人生が変わってしまい、一貫してその障害に苦しめられる）ことを認識する必要があります。また、身体被害は、物理的な面だけでなく、恐怖心など、精神的な被害が残ることも忘れてはなりません。家庭内の事件の場合には、相当多数の事案が潜在化していると思われます（前号注12参照）が、被害の継続性があることが特徴です。ことに児童虐待は、児童の将来に大きな影響を与える極めて深刻な事案です(注６)。

性的被害(注７)については、平成14年に、2,357人が強姦被害に遭い、9,476人が強制わいせつの被害に遭っています（平成５年の強姦被害1,611人、強制わいせつ被害3,581人に比べて大幅に増加しています。）。これらの被害者の多く（強姦はほぼ半数の1,118人、強制わいせつは過半数の5,785人）は未成年者で、ほとんどが女性です（男性は強制わいせつの251人のみです。）。性犯罪については、深刻な打撃を受けているのに、被害者にも原因があるという見方をされるおそれがあることを含めた二次的な被害が懸念されることもあって、（警察等による取組が近年進められた結果、以前より申告する人が増えてはいますが）この数字以上に相当多くの被害者がいると思われます(注８)。性的被害は、人間の尊厳を傷つける犯罪であり、「魂の殺人」という言葉で表されることもある極めて重大な人権侵害です。近年、女性の人権についての社会的関心の高まりを背景にし、警察や被害者のカウンセリングを行う民間団体の活動などによって、被害者への支援と並行して、被害実態が少しずつですが明らかにされてきています(注９)。

人身の自由を侵害するものとして、逮捕監禁や略取誘拐事件があります。そのほか、女性を対象としたトラフィッキング（人身取引）が、国際的に問題とされるようになってきています(注10)が、日本でも外国人女性を風俗店や売春クラブなどに不法に斡旋し、性的搾取、強制労働等をさせる行為が存在することが指摘されています。平成13年には19事件（対象女性65人）、14年は16事件（対象女性55人）が摘発されていますが、相当多数の事案があると思われます（今年の２月には、コロンビア人女性等を不法就労させていたストリップ劇場の全国一斉摘発が行われました。）。児童の商業的性的搾取も、児童に対する強制及び暴力の一形態と認識されています(注11)。平成14年には、児童1,630人にかかる買春事件、児童60人にかかるポルノ事件が摘発されています。

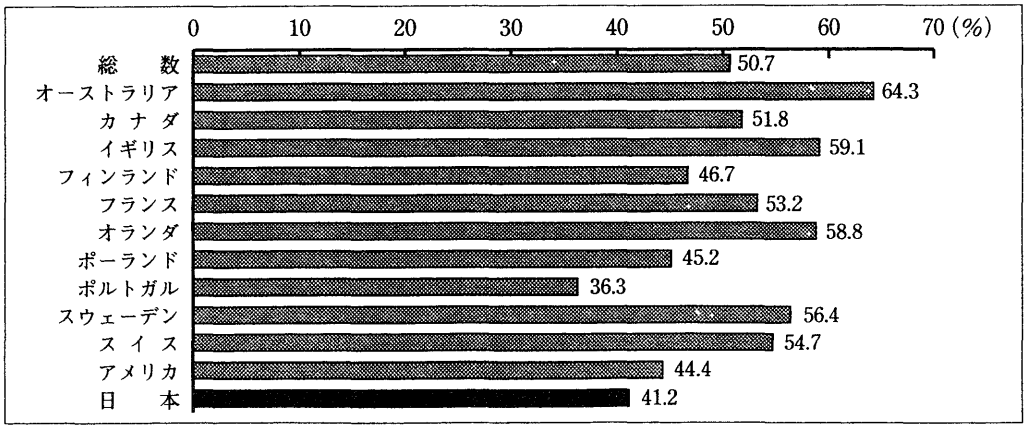
(3)　財産被害

警察が認知した財産犯による被害額は、平成14年に3,758億円となっています（平成５年は2,890億円でした。）。このうち、警察が被疑者を検挙し、被害が回復されたのは、357億円にとどまります。被害額は、平成７年の2,180億円を底にして、近年、増加傾向にあります。犯罪による実際の被害は、これだけではありません。例えば、資産形成を名目にして金を集める犯罪（利殖商法）では、１つのグループによって多数の人に巨額の被害をもたらします（平成14年に摘発されたある事件では、被害者約５万人、被害額約1,500億円にも及んでいます。）が、刑法上の犯罪として立件されるのはその一部だけです。また、企業にとっては、知的財産権の侵害も深刻な事態です(注12)が、犯罪として立件されるのはごく一部に限られています。

専ら個人が被害者となる犯罪に関しては、市民に直接質問することで、被害実態を調べる試みが行われています(注13)。そのうち、法務総合研究所による平成12年（2000年）の調査(注14)では、1999年以前５年間に、自転車盗、自動車損壊などの11の罪種のいずれかの被害に遭遇した者の比率は、41.2パーセント（1999年中に被害に遭ったものは14.6パーセント）となっています。外国と比較すると、**図１**のとおりで、12か国中11番目（少ない方から２番目）となっていますが、アメリカなどと比べてそれほど差がないのに驚かれたかもしれません。対象となった11の罪種ごとの５年間の被害遭遇率（車両に係る被害は車両保有世帯当たり）と12か国中の多い方からの順位

（丸数字、⑫は最少を意味する。）を見ると、世帯ごとの被害で、自動車窃盗0.7パーセント（⑫）、車上ねらい5.7パーセント（⑫）、自動車損壊16.8パーセント（⑪）、バイク盗12.4パーセント（④）、自転車盗27.3パーセント（①）、不法侵入（許可なく入り込み、何かを盗んだ又は盗もうとしたもの）4.1パーセント（⑪）、同未遂（窓ガラスが破られるなど侵入しようとした形跡があったもの）2.6パーセント（⑪）、個人の財産被害に関しては、強盗（刑法上の強盗だけでなく、恐喝、ひったくりも含まれる）が0.6パーセント（⑫）、すりなどの窃盗被害（家での被害や乗り物に関する被害を除く窃盗被害）が2.7パーセント（⑫）、財産犯以外では、性暴力被害[注15]が2.1パーセント（⑪）、暴行又は脅迫（家庭内暴力、男性の性的暴力被害を含む。）の被害が2.1パーセント（⑫）となっています。自転車盗、不法侵入、強盗の各国比較の図（**図２**）を参考につけておきましたが、アメリカと比べて、自転車盗は２倍以上、不法侵入は約６割、強盗は３分の１弱となっています。全体の被害率が日本とアメリカとであまり差がなかったのは、日本における自転車盗とバイク盗の被害率が特に高いことが反映していた結果です。

図１　過去５年間の犯罪被害率国際比較（全犯罪《11罪種》被害）



（出典　法務総合研究所研究部報告18号）

平成12年の調査結果を過去の同種の調査結果と比べると、被害に遭った比率が高まっています[注16]。このことは、１で述べた近年の犯罪の増加傾向を反映しているものといえます。その後（平成14年）に行われた社会安全研究財団の調査[注17]では、過去１年間に自分又は家族が何らかの犯罪被害に遭った者の比率は、20.1パーセントに達しています。

財産犯、特に非侵入窃盗については、軽微な犯罪といわれることがあります。もちろん、人身にかかわる被害の方が、単なる財産被害より重大でしょう。また、侵入犯罪と非侵入犯罪とでは、平穏な生活空間を侵し、国民に強い不安感を与える侵入犯罪の方がより大きな問題であることは確かです。しかし、非侵入事件を「軽微な犯罪」という言葉で呼び、増えても大した問題ではないかのような言い方をするのは間違っています。被害者によっては、その後の生活に大きく影響を及ぼすこともしばしばです。ひったくりの被害が、人身被害に発展することもあります。「軽微な犯罪」の典型とされる万引きの場合でも、１件ごとの被害額は小さくとも、店としての被害総額は大変大きなものとなります[注18]。近年では、単なる一時的な物欲しさではなく、換金を目的とした計画的犯行として行われており、一部の商業の営業形態の存続にまで影響を与えていることを認識することが必要です。

⑷　社会的被害

犯罪の被害は、個人の生命・身体・自由・財産について及ぶだけではありません。社会生活を営むための共通基盤が害されることの深刻さを認識することも必要です。

例えば、市場社会のルールを損なう犯罪としては、不正な競争にかかわる犯罪、市場への虚偽の情報を提供す

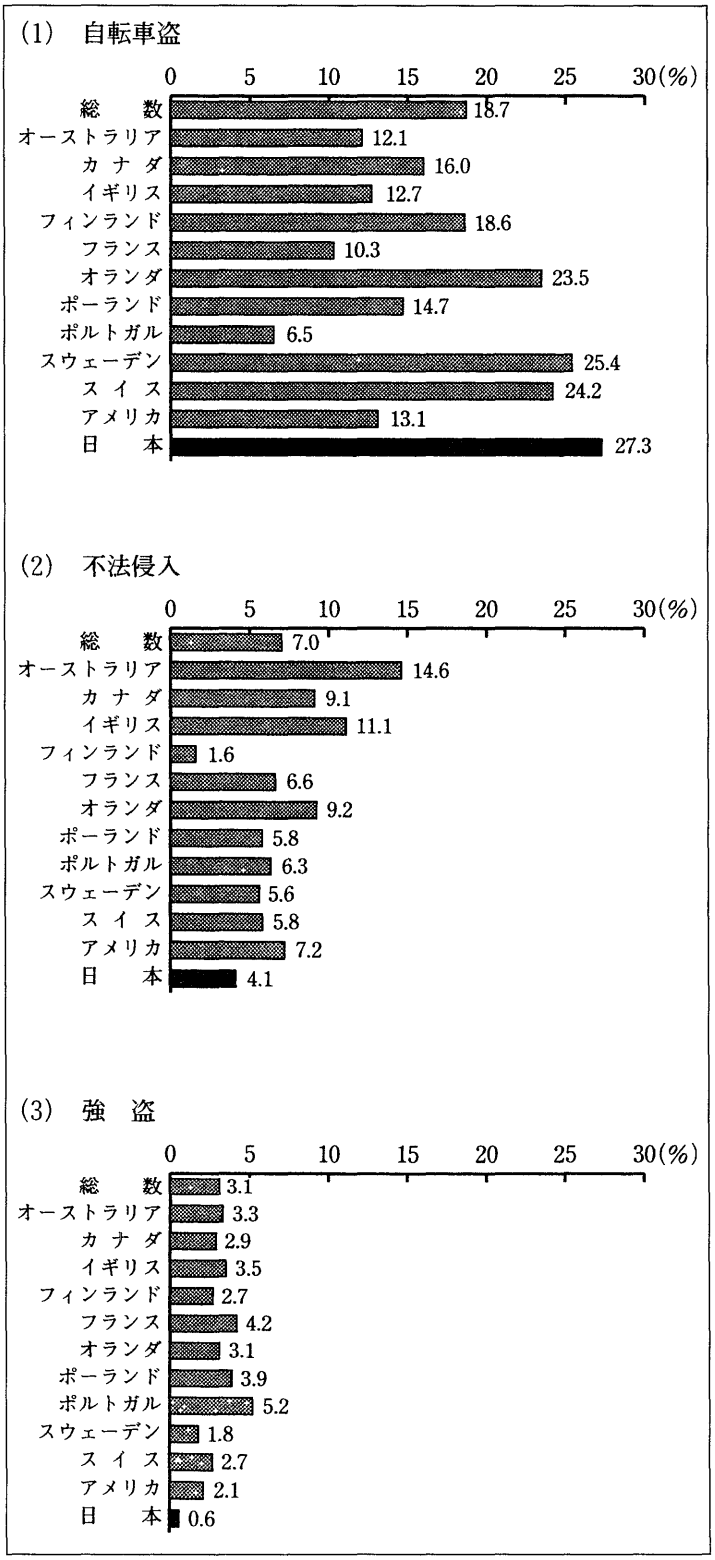
る犯罪、利益供与事件、行政・政治の腐敗にかかわる事件などがあります。規制緩和を進めれば一層市場社会のルールを維持する必要性が高まる(注19)、言い換えれば犯罪が与える被害は大きくなります。

社会的被害の１つの典型は、環境犯罪による被害です。産業廃棄物の不法投棄は、当該地域における環境を損なうだけでなく、その状態の解消のためには、多額の資金を要します(注20)が、不法投棄した事業者にその負担能力があることはあまりありません。被投棄地域では、環境の悪化に加えて、原状回復費用負担という損害を被ることになります。

３　国民による安全水準の認識

国民は、今の安全水準をどのように認識しているでしょうか。政府がほぼ毎年行っている世論調査(注21)において、「日本の誇り」として「治安のよさ」を回答した者（12の選択肢から任意の数を回答）の割合は、**図３**のとおりです。昭和50年代以降、ほぼ一貫して上昇していたものが、平成５年をピークとして低落傾向にあること、しかも、この数年の低落が著しいことが分かります。昭和62年から平成10年までの間、地下鉄サリン事件が発生した平成７年を除いてずっと１位であったものが、平成12年に４位に転落し、昨年は同じ順位ですが回答割合はさらに低下しています。これだけ目立って低下しているのは、他の項目にはありません。昭和50年代後半から急激に上昇したのは、外国に行く国民が増えるなどで外国の実態が分かるにつれ、日本が極めて安全な国であるという認識が急速に広まったことによるものと考えられますが、近年の急落は、１で述べたような日本の犯罪の急増傾向が国民に広く知られるようになったためであると思われます。また、同じ昨年の調査で、「悪い方向に向かっている分野」として「治安」をあげたものは、30.7パーセントで、24の分野のうちの５番目となっています(注22)。

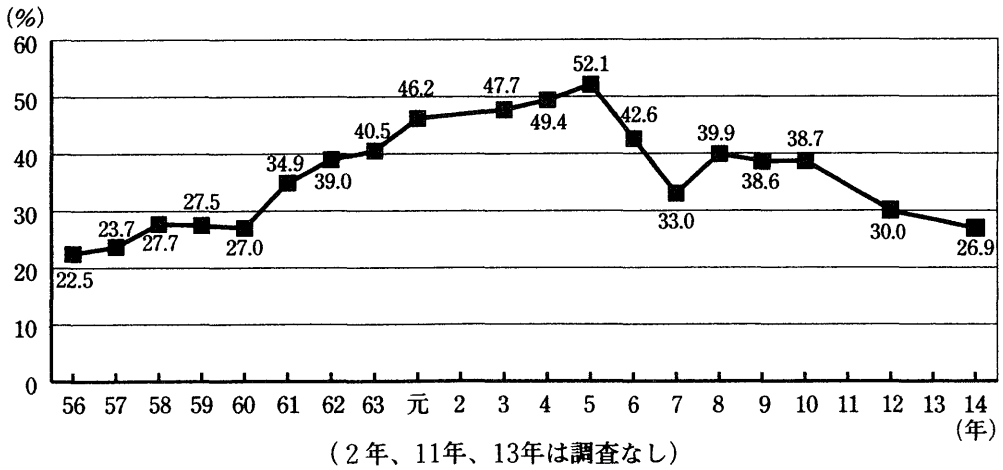
図２　過去５年間の犯罪被害率国際比較（罪種別）



（出典　法務総合研究所研究部報告18号）

前記の社会安全研究財団の調査では、自分が犯罪被害に遭いそうな不安を感じるものが全体の41.4パーセント

図３　「日本の誇り」として「治安のよさ」を回答した者の割合



（２年、11年、13年は調査なし）

にのぼり、平成９年の調査の際の26.8パーセントに比べてかなり増加し、半数近くに達しています（東京都では過半数となっています。）。どのような状況であれば「不安」に感じるのかは、個人差もあるでしょうが、不安と感じている国民が相当増加していることが分かります(注23)。不安を感じる犯罪は、空き巣が最も多くて60パーセントを超えています。その他では、いずれも30パーセント台ですが、通り魔的犯罪、すり・ひったくり、車上ねらい、自転車盗の順になっています。国民の不安は、身近に起きそうでかつ生活の平穏を脅かすものにまず向けられ、次いであまり起きないものでも極めて深刻な被害をもたらすもの、被害の程度は深刻ではないが発生の多いものという順になっているように思われます。

他方、外国人から見た日本の治安については、過去に海外主要都市に居住したことがあり、現在東京に居住している人を対象にして行われた調査(注24)では、夜でも安心して歩けるなど治安が非常に良いと回答した者が49パーセント、やや良いと回答した者が38パーセントで、全体の87パーセントが東京の治安水準を良いものと評価していました。前記のとおり、犯罪被害実態に関する国際調査でも、日本は、外国に比べれば被害遭遇率が低く、特に暴力的な性格の犯罪の被害が少ないという結果がでていますので、外国人の認識はそれに符合しているといえます。

これらを見ると、日本の安全水準については、外国と比べれば良い状況にあるという見解もまだかなりあるとはいえます（し、客観的にもある程度はそういえるでしょう）が、過去に比べて悪化してきていることの認識が一般的なものとなっており、不安感をいだく人が相当増加してきている、ことに大都市部では、自分自身が被害に遭うことの不安感をいだく人が、そうでない人を上回るようになってきています。警察の認知統計にも被害実態調査結果にも現れている犯罪の実際の増加傾向が、国民の不安感の増大につながっているといえるでしょう。

（注１）一般に、生命被害事件の暗数は低いものと認識されている。死体が発見された場合には警察への届出が行われ、警察において犯罪が原因であるものを見逃さないようにしている（警察では、変死の疑いがあるとはいえないものも含めて、年間10万体を超える死体の見分を綿密に行っている）からである。しかし、死体が発見されない場合には、警察の捜査によって犯罪被害であることが判明することもあるとはいえ、被害が明らかにならなかったものも相当数存在すると思われる。

（注２）生命が最も重要な人権であることは当然のことである。なお、胎児については、人として扱われていないが、ドイツでは、人間の尊厳の不可侵の中に胎児の生命が含まれ、国家が保護すべき義務を負うものとされている（ドイツにおける堕胎罪規定改正違憲判決と保護義務論に関しては、小山剛『基本権保護の法理』（成文堂、1998年）参照。）。

（注３）遺族を含めた犯罪被害者の極めて大きな精神的な被害をカウンセリングを行っている研究者が明らかにしたものとして、小西聖子『トラウマの心理学』（日本放送出版協会、2001年）参照。他に、同『犯罪被害者の心の傷』（白水社、1996年）及び同『犯罪被害者遺族』（東京書籍、1998年）がある。交通事故遺族の声を集めたものとして、佐藤光房『遺された親たち　Ⅰ～Ⅵ』

（あすなろ社、1992年～99年）がある。遺族自身によるものとして、例えば、山下京子『彩花へ―「生きる力」をありがとう』（河出書房新社、1998年）、土師守『淳』（新潮社、1998年）がある。このほか、殺人等の遺族（遺族給付金受給者）、身体犯被害者及び財産犯被害者を対象とした調査の結果について、宮澤浩一ほか編『犯罪被害者の研究』（成文堂、1996年）、辰野文理「わが国における犯罪被害者の実態」宮澤浩一・國松孝次監修『講座被害者支援１』（東京法令出版、2000年）参照。交通死亡事故遺族及び重傷事故被害者を対象とした調査の結果については、藤田悟郎「交通事故被害者の実態と心理」警察学論集52巻11号参照。

（注４）前注の各文献のほか、小西聖子「少年事件の被害者遺族」猪瀬慎一郎ほか編『少年法のあらたな展開』（有斐閣、2001年）、佐藤志穂子「遺族への支援」『講座被害者支援４』（東京法令出版、2001年）参照。

（注５）平成14年の概数では、同年代の死因中、不慮の事故が908人で最も多く、そのうちの764人が交通事故であり、死因の２位の自殺を上回っている。20歳から24歳では、不慮の事故が自殺に次いで第２位となっている。

（注６）深刻さに関して、例えば、小西前掲『トラウマの心理学』（130頁以下）参照（このほか、事例を紹介しつつ刑事法的介入を論じたものとして、林弘正『児童虐待』（成文堂、2000年）がある。）。なお、検挙した事件に係る児童数は平成14年には179人（死亡39人）で、内訳は身体的虐待121人、性的虐待36人、怠慢又は拒否22人となっている。

（注７）刑法で定める犯罪の範囲が限られているため、都道府県の迷惑防止条例で痴漢行為を処罰の対象としている。

（注８）小西前掲『トラウマの心理学』は、同氏らが行った調査（1998年実施）によれば、申告する人の比率は、強姦が８パーセント、同未遂が4.5パーセントであったとしている（60頁）。被害経験率については、同書は、総理府（内閣府）の調査では6.8パーセントであったが、自らの調査で最も高かったものが8.3パーセントであったと述べている。なお、被害率の英米との比較に関して、小西聖子「性暴力被害者への支援」前掲講座被害者支援４参照。

（注９）小西前掲のほか、以下の文献参照。板谷利加子『御直披』（角川書店、1998年）（角川文庫、2002年）は、性犯罪被害者と性犯罪捜査担当女性警察官の書簡集である。性犯罪被害者自身によるものとして、緑河美紗『心を殺された私』（河出書房新社、1998年）がある。このほか、性犯罪被害者の心情等に関する統計的調査として、内山絢子『性犯罪被害の実態(1)～(4)』警察学論集53巻３～６号がある。

（注10）「人（特に女性と児童）の密輸防止、防あつ及び処罰に関する国際連合国際組織犯罪条約補足議定書」が2000年11月に国連で採択されている。トラフィッキングは、日本が加害者として、外国人女性の人権を侵害している事案であり、真摯な取組が求められる（後藤啓二「「女性、こどものトラフィッキング」対策に向けた取組みについて」警察学論集52巻２号参照。）。

（注11）児童の商業的性的搾取に関する国際的動向と取組に関しては、木岡保雄「第２回児童の商業的性的搾取に反対する世界会議とCSCE問題に対する日本警察の取組み」警察学論集55巻４号参照。

（注12）「知的財産の創造、保護及び活用に関する推進計画」知的財産戦略本部決定（平成15年７月８日）は、国内の偽ブランド品による年間被害額が5,000億円以上、中国における我が国の被害が年間で２兆円に達するとの関係団体による推計を紹介している。

（注13）調査対象3,000人規模のものとして、「犯罪に関する国際比較研究日本委員会」（委員長矢田昭一科学警察研究所長）が1989年に行ったもの（「犯罪の被害者発生実態に関する調査報告書」JUSRIリポート１号、財団法人都市防犯研究センター、平成２年）、財団法人都市防犯研究センターが委員会（委員長伊藤滋東京大学名誉教授）を設置して1992年に行ったもの（「92犯罪の被害と防犯意識等に関する調査研究」JUSRIリポート４号、平成５年）とがある。いずれも、国際犯罪被害実態調査（第１回1989年、第２回1992年実施）に対応した質問が含まれている。

（注14）法務総合研究所が、第４回国際犯罪被害実態調査に参加して、3,000人を対象に平成12年に実施した調査（回答が得られたのは2,211人）。そのまとめは、法務総合研究所研究部報告18号（法務総合研究所、平成14年）のとおり。なお、犯罪白書などで調査結果が掲載されているが、定義の詳細等については、同報告書を参照することが必要である。

（注15）女性のみを対象とした調査である。なお、被害の大半（83.9％）は「痴漢やセクハラなど許し難い行為」であり、強姦、強制わいせつは少数（レイプ既遂０％、同未遂3.2％、強制わいせつ6.5％）である（前掲研究部報告162頁参照）。

（注16）「犯罪に関する国際比較研究日本委員会」による1989年の調査（前記注13）と法務総合研究所の2000年の調査を比較すると、過去５年間の被害遭遇率は、自転車盗が9.0パーセントから22.1パーセント、自動車損壊が4.4パーセントから14.5パーセント、バイク盗が1.7パーセントから4.0パーセントと、それぞれ大幅に増加している（自動車盗だけが0.7パーセントから0.6パーセントに微減しているが、少数であり、厳密な比較は困難である。なお、他の項目は、定義が異なるため、比較できない。）。

（注17）社会安全研究財団「犯罪に対する不安感等に関する世論調査」平成14年３月

（注18）書店の万引き被害に関しては、１店舗の年間被害額が平均210万円、年間売上高の１～２パーセント程度に達するとの調査結果がある（「書店における万引に関するアンケート結果について」経済産業省平成14年10月25日）。近時の報道として、例えば、日本経済新聞平成15年５月11日では、経常利益に匹敵する金額分が持ち去られ、そのために廃業する店もあるとの関係者の声を取り上げている。また、読売新聞平成15年６月９日夕刊は、家電量販店での被害が年間数千万円の店もあり、大型店では防犯対策費を含めると１億円にのぼるという関係者の発言を伝えている。

（注19）規制緩和が求められるからこそ、ルールの維持が重要な課題となることについて、拙稿「規制緩和社会における警察の法執行」ジュリスト1228号参照。

（注20）香川県の豊島で不法投棄された事件（警察が平成３年に検挙）では、廃棄物が60万トン、原状回復には500億円を要するといわれている。また、青森、岩手県境付近の不法投棄事件（警察が平成12年に検挙）は、廃棄物約80万立方メートル、撤去費用は数百億円に達することが見込まれている。千葉県では、過去の不法投棄現場が約千か所あり、撤去費用が2,000億円かかるといわれている（産経新聞平成15年１月８日）。

（注21）内閣府（旧総理府）が、全国の20歳以上の者１万人を対象に国や社会に対する国民の基本的意識の動向を調査し、行政一般の基礎資料とする目的で行っている「社会意識」に関する世論調査で、平成14年調査の結果については、月刊世論調査平成15年５月号（政府広報室編、国立印刷局発行）参照。

（注22）過去の調査では、平成10年調査で18.8パーセント（８番目）、12年調査で26.6パーセント（４番目）であった。なお、逆に「良い方向に向かっている」分野として治安をあげたものは、平成14年調査では5.0パーセントで、10年調査の15.1パーセント、12年の9.3パーセントに比べ、大きく減少している。

（注23）前記の法務総合研究所の調査では、居住地域における夜間の１人歩きに対する不安について「とても安全」が12.4パーセント、自宅に夜間１人でいることの不安について「とても安全」が23.9パーセント、不法侵入の被害に遭う不安について「非常にあり得る」が1.9パーセント、「あり得る」が32.0パーセントであったとし、外国の回答と比較して、日本が犯罪被害遭遇率はかなり低いにもかかわらず、不安に感じているものが多いとしている。しかし、「とても」、「まあまあ」、「あり得ない」といった言葉（とそれぞれの国の調査で用いられた言語表現）の受け止め方の違いが大きいと思われる面もあり、一概に日本人の不安感が過大であるとはいえないと考える。例えば、夜間の１人歩きについて、「とても安全」と回答した者の比率は確かに他国より低いが、逆に「とても危ない」と回答した人間の比率も最も低いのであって、「まあまあ安全」と回答した人間の比率がきわめて高い（65.2%）。不安感が高いかどうかは、「とても安全」と回答した者の比率よりも、「とても危ない」と「やや危ない」との合計の比率で論ずる方が合理的であると思われる（数値については、同報告56頁参照。）。

（注24）国土交通省が平成13年に行った調査で、ニューヨーク、ロンドン、パリ、ソウル、シンガポール及び香港に居住していた外国人を対象にしたもの。「平成13年度首都圏整備に関する年次報告書」参照。外国人が日本（東京）の治安の良さを述べたものとして、例えば、「Nippon ビジネス戦記」日本経済新聞夕刊平成14年３月19日。

社会安全政策の手法と理論4

第三　社会安全政策手法の概観

社会の安全を実現するための手法には、様々なものがあります。第一でも述べたように、それぞれの政策手法の有効性は限られており、完全なものはありません。だからこそ、どういった手法があるかの全体を概観しておくことが必要です（分類表参照）。

以下では、どのような方向から働きかけるのか、という機能的な観点で分類して説明します。機能の観点ですから、それぞれの手段の目的ないし理念とは一致しないこともありますし、物理的には同じ手段であっても、複数の機能がある場合には、複数の箇所で説明しています。NPOの活動についても、犯罪行為を行う可能性がある者を対象としたもの（例えば非行少年の立ち直り支援）、社会的原因を改善しようとするもの（例えば少年の有害環境浄化）、犯罪空間への対策としてのもの（例えば街頭の監視）、被害者の被害を軽減するためのもの（被害者支援活動）など、それぞれの果たす機能に応じて記述しています。

1　犯罪行為を行う可能性のある者への対策

犯罪行為を行う可能性のある者に対して、犯罪を行わないようにさせる働きかけを行うものです。過去に犯罪行為を行った者だけを対象とする場合と、そうでない場合とがあります。

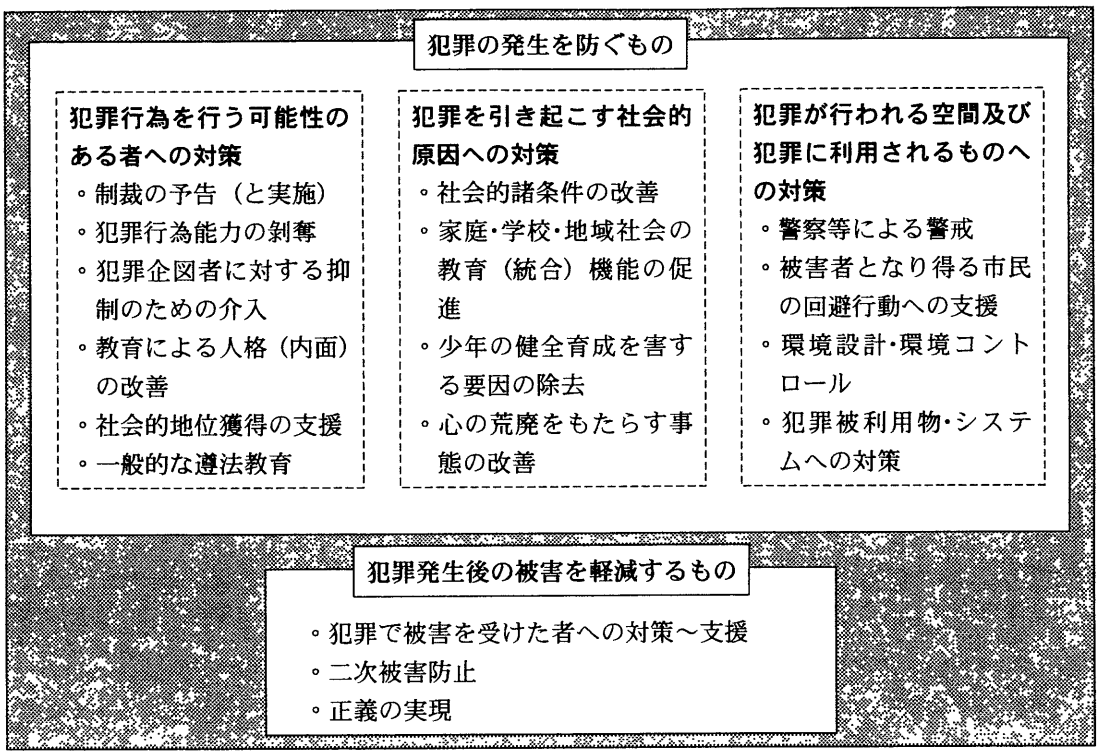
⑴　制裁の予告（と実施）

すべての人を対象に、「その行為を行えば制裁を加える」ことを予め知らせることにより、犯罪を行わないようにさせるものです。犯罪に刑罰（刑事罰）を科することを定めることがその典型です。刑罰は、人の身体の自由を拘束して所定の労役作業を行わせるもの（懲役）と、金銭を強制的に徴収するもの（罰金）とが主ですが(注1)、いずれも相手方に不名誉な不利益を負わせるものです。人には不利益を避けたいという本性があるので犯罪行為をしないようになる、というのが刑罰を定めることによる抑止の基本的な考えです。刑罰の一般的予防効果と呼ばれることもあります。

刑罰以外でも、行為者に不利益を与えるものであれば、同様の機能を持ちます。例えば、自動車の運転に関する道路交通法違反に関しては、運転免許の効力の停止や取消しという行政処分も、実質的な制裁機能を持っています(注2)。制度を設計する場合には、刑罰としての制裁だけでなく、それ以外の制裁も含めた全体像をとらえて検討する必要があるでしょう(注3)。犯罪を行ったことが明らかになった場合に、その人間が信用を失い、様々な社会的な不利益を受けることも、社会的な制裁といえます。社会的制裁は、相手方にとって刑罰そのものよりも重い場合もありますが、それほど重くない場合もあります。一般的にいえば、名誉や社会的な地位、経営上の評価といったものがあればあるほど、犯罪行為を行ったことが分かれば名誉等を失うことにより、大きな社会的な不利益を受けます。それまで発展してきた会社が倒産するといったケースもありますし、公務員が職を失うのも重い制裁でしょう(注4)。これに対して、例えば、暴力団員が傷害罪で逮捕された場合には、元々「犯罪をしない人間」という社会的評価がなかったのですから、それ自体では社会的な不利益をあまり受けないでしょう。

ある行為を犯罪として定めることは、多くの人に「行ってはならないもの」と受け止められ、その行為をしなくなるように働きます。近年、児童ポルノの販売や公然陳列を禁止し、処罰する法律が制定されましたが、その結果、インターネット上で児童ポルノを掲示する行為は激減しました(注5)。また、犯罪を減少させるために、刑

分類表（社会安全政策手法の概観）



罰を含めた制裁を全体としてより強化することも行われています。飲酒運転の抑止のために、制裁対象の拡大と強化が行われ、実際に効果を上げています(注6)。

制裁は、制度上定められていても、用いられないことが明らかになれば、人々に対する抑止機能は大きく減退します。犯罪が起きた後で警察が犯人を検挙することは、元の状態に戻す効果はありませんが、次の犯罪行為を抑止する上で必要なことです。警察の検挙活動は、制裁の予告による犯罪防止機能を実質的に支えているものといえます。多くの犯罪行為については、犯罪であるという認識が一般的になっていますが、新たに犯罪として定めたものや、警察による摘発がそれまであまり行われていなかった場合には、実質的な認識に乏しいものもあります。制裁を定めていても、知られていなければ人々の行動を変える（抑制する）力は持てません。近年、条例でちかん行為を犯罪とする一方で、電車の中で、ちかん行為が犯罪であることを広報し、啓発することが行われています。

〔補論〕　社会的制裁と刑罰

犯罪を行う側からすれば、社会的制裁も刑事罰による不利益もともに1種のリスクといえます。これまで日本では、起訴猶予や執行猶予が多用され、実刑となった場合も比較的軽い刑にとどまるという寛刑傾向にありました。それが日本の良さでもあり、また社会復帰につながったという理解もあるようです。しかし、本当にそうでしょうか。私は、日本では、社会的制裁が大きかったから、刑罰自体は比較的軽いもので済んでいたのだと考えます。日本の社会では、ほとんどの者が何らかの組織に継続的に属しており、かつ、その組織内で長期に属していたものが有利な立場を占めてきました。会社や官公庁での年功序列型賃金、長期勤務者が有利になる退職金制度、年金制度は、まさにそのことを意味しています。そうすると、組織を転々とする者は明らかに不利ですし、同じ組織に長くいる、そのために所属組織に忠誠を尽くす、組織内での評価を下げる行動をしない、ということへの強い誘因が働くでしょう。そういった社会では、個人が犯罪を犯す

ことは、「所属組織の名誉を傷付ける」行為ですし、それを理由に組織から放逐されてしまえば、極めて大きな不利益を受けます。「社会的制裁を受けた」ことを理由に起訴猶予や執行猶予となることは刑事罰の世界では寛刑といえるでしょうが、実質的な不利益は大きいのです。リクルート事件の贈賄側の元会社社長が執行猶予となった際に、アメリカの企業犯罪の場合に比べて甘すぎるという批判をした新聞記事もありました。確かにアメリカであれば、実刑判決を受ける経営者は多数います。他方で、日本では、いったん犯罪者とされた者が、その後に社会的に相当な地位を占めることは極めて希ですが、アメリカの場合にはそういったことはしばしばあります。日本では長期裁判の末に執行猶予となりましたが、アメリカであれば、同じような立場の人が、その間に実刑判決を受け、服役を済ました上で、また新たに起業をしているのかもしれないのです。そういう意味で、日本での社会的な制裁の大きさが与える影響を認識することが必要です。

しかし、社会的制裁に頼るやり方は、社会的な制裁を気にしないで行動する相手方には通用しません。暴力団の場合がそうでしたし、外国人組織犯罪者の場合もそうでしょう。仮に日本の他の犯罪者の場合に比べて少々重い刑を科したとしても、社会的制裁を加えた制裁全体としてはより小さいものになりかねません。もしそうなれば、彼らは犯罪を行う上で一般人よりも低いコストで済むという有利な立場にあることになってしまいます。また、近年の社会構造の変化の中で、組織のリストラなどがあり、同一組織に長期間忠誠を尽くせばそれでいいというものではなくなってきました。社会的な制裁機能が低下していることは否めないものと思います。近年の「重罰化」と呼ばれる現象の実態はまだよく分かりませんが(注7)、従来の社会的制裁の重さを前提とした刑の重さの判断は、伝統的な社会的制裁機能の低下の中で、維持できなくなっているものと考えます。

(2)　犯罪行為能力の剥奪

犯罪行為を行った者に対して、犯罪行為を行う物理的な能力を奪うことにより、再度の犯行を防止するものです。「無害化」ともいわれます。例えば、仮の話ですが、スリ犯人の利き手の手首を切り落とすという刑罰がある場合には、その刑が執行されてしまえば、再度の犯行はできないでしょう（そのような刑罰があった方がいいという意味ではありません。念のため。）。あるいは、死刑が執行されれば、その人間が二度と犯罪行為をすることができないのは明らかです。

実質的に、犯罪行為能力の剥奪としての機能を有しているのは、身柄の拘束です。警察に逮捕された後は、釈放されるまでの間、施設外で犯罪行為をすることは物理的にできませんし、施設内でもほとんど不可能です。長期の刑、特に無期懲役であれば、犯罪行為能力を剥奪する強い効果を持ちます。刑罰がその人間の再犯を抑止するような教育機能を実質的に発揮しているかどうかについては争いがありますが、身体を拘束する刑に関しては、その拘束期間中の再犯防止機能を持つことは明らかです。

犯罪行為能力の剥奪は、犯罪行為をした者に対して行われます。単に将来の危険性があることを理由に、危険な行為を全く行っていない国民に物理的な措置を講ずるというのは、お話の世界ではあるかもしれません（マイノリティ・リポートという映画がありました。）が、現実の世界では考えられません。刑罰以外のものとしては、現に何らかの行為を行い、危険があることが分かった者を、治療・保護の目的で入院させる制度があります(注8)。犯罪行為を行った人間が病気のために責任能力を欠いている（したがって刑事罰を科することができない）場合に入院させることは、実質的に犯罪行為能力の剥奪という機能を有するものとなります(注9)。

〔補論〕　国外退去強制と無害化

国外退去強制は、日本国内に居続けさせない処分であり、一定期間は入国を拒否されますから、日本国内での犯罪実行能力が失われる結果となる、つまり、無害化機能を有するもののはずです（外国人犯罪者の多くが起訴猶予あるいは執行猶予とされ、退去強制されていることの背景には、そうすれば再犯はできないという認識があるかもしれません。）。しかし、退去強制を行っても、その後に入国されてしまえば無害化機能を発揮できません。実際に、警視庁が検挙した被疑者をみると、別の犯罪で以前に逮捕されて退去強制されているのに、前とは違う名義を用いてまた入国していたという例がかなりありました。逮捕され、指紋照合が行われた結果、以前に犯罪を行って退去強制されたことが分かったというものです。特に中国人組織犯罪者の場合、退去強制が無害化を意味するとは必ずしもいえず、その効果をあてにできない状況になっています。法律の規定が整備されていればいいというものではなく、入国時にそれらの大多数が実際に拒絶できるような制度と運用体制が確保されなければならないのです。

(3)　犯罪企図者に対する抑制のための介入

犯罪行為をまさに行おうとしている者を警察官が発見した場合に、その者に対して警告し、あるいは制止することによって、犯罪行為を防ぐことが典型です。なお、警察官職務執行法において、強制力を用いて制止できるのは、その行為により人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害を受けるおそれがあって、急を要する場合に限られています。

そこまで切迫した状況にない場合でも、被害を受けるおそれを感じている者等からの相談を受けて、警察が指導等を行うことがあります。指導は任意のものですから、法律上の根拠を要しませんが、近年では、行い得ることを明確にするために、個別の法律で規定が置かれることもあります。ストーカー規制法による警告はその例です。

一連の継続的な行為として犯罪が行われている場合には、ある時点の犯罪をとらえて摘発することは、単なる過去の行為への刑事責任追及というだけでなく、被検挙者によるその後の犯罪を予防する働きを持ちます。児童虐待防止法で一定の行為を虐待に当たるものとし、親権の行使を理由に犯罪の責めを免れることができないことを規定していますが、警察やその他の機関が介入することにより、次の虐待（犯罪行為）を防ぐことをねらいとしています。被害をもたらす犯罪行為の前段階の行為について新たに犯罪とすることは、元の犯罪との関係で、防止するための権力的介入を可能とするという効果を持ちます。このほか、DV 防止法（配偶者暴力防止法）では、新たな犯罪化ではなく、裁判所の命令によって被害を防ぐという手法が導入されています。

(4)　教育による人格（内面）の改善

犯罪行為を行った者を対象にして、犯罪行動に至った人格の歪みや行動傾向の問題点を改善し、社会的な価値を内面化させることにより、再犯を防止しようとするものです。このような「改善モデル」については、1970年代以降の欧米（ことにアメリカ）で、否定的な評価が広がっていますが、日本では、一貫して社会復帰思想を基にした制度運営が行われているとされています(注10)。

人格改善をめざす教育の典型は、少年院における矯正教育です。少年が様々な可能性を持つ存在であることから、教育によって性格が矯正されることが期待され、実際にも様々な事例において感動的な物語が語られています(注11)。少年院のような専門施設内で行われるものだけでなく、少年に働きかけて性格ないし価値観を改めさせるような働きかけを行うものはいずれもこれに入ります。警察における補導も、まさにそのために行われるものであり、悪いことをしたということを本人に自覚させることが立ち直りの重要な前提になります。それだけの感

銘力のある取締りが求められるといえるでしょう(注12)。そのほかにも、保護司らによって行われる保護観察、生徒に対する教員の指導、あるいはそれ以外の一般人によってなされるものの場合もあるでしょう。また、犯罪行為を行った少年だけでなく、不良行為少年（飲酒、喫煙、けんかその他自己又は他人の徳性を害する行為をしている少年）に対しても行われています。

他方、成人の場合には、少年のような本格的な教育は行われません(注13)。刑事政策では、刑務所における懲役刑の執行が、「教育」を理念としているといわれますが、通常の教育とは相当異なっています。一般的には、刑務所での所定の作業を行わせることを含めた全生活を通じて、規律を持たせ、野放図な行動をとらないで指導に従うような人間にするといった、いわば集団での行動をとれる人間にするところまでのものであって、それ自体で価値観を改めさせるような積極的なものはあまりないように思えます。行動の抑制と、不自由な囚人となることによって感得する犯罪の重さの実感、さらに成績主義（成績によって処遇が上位となる累進処遇制度、仮出獄も受刑成績が前提となる。）への受刑者の適応によって、改善がされることが期待されているともいえるでしょう。

矯正効果に関しては、出所後の再度刑務所に入所した者（より前の罪が発覚して入所することになった者を除く。）の比率が論じられます。平成８年に出所した受刑者で５年経った平成13年末までに再入所した者の率は47.9パーセントとほぼ半分に達しています(満期釈放者については59.1パーセント、仮釈放者については39.8パーセントとなっています。)。

⑸　社会的な地位獲得の支援

犯罪を犯した者が社会復帰することへの様々な支援が行われています。無職で頼る者が全くないという状態は、新たな犯罪を起こしやすい状況でしょう。更生保護として行われる国あるいは国の委託を受けた法人が行う様々な事業(注15)、例えば、仮出獄の場合の帰住先、満期釈放者等で行き先のない場合の更生保護施設などは、再犯に至る道を防止する意味で大きな意味を持ちます。さらに、その対象者の関係者に働きかけることにより、安定した環境を作ることも、広い意味ではこれに含まれます。近年、警察が他の機関や民間の様々な人の協力を得て取り組んでいる少年の居場所づくりも、その一環です(注16)。

人間が何らかの愛着の絆を持つこと、社会との関係を持つことが、犯罪行為をしない１つの要因であるといわれています(注17)。「社会的地位」とここで述べているのも、基本的に同じことです(注18)。少年の場合の家族との環境調整、保護司や協力雇用主などの協力、支援による就職あっせんといったことは、いずれも絆を作れるようにするものといえるでしょう。刑務所を含めた施設での職業教育も社会的な地位を獲得しやすくするものです。また、対人的な関係を作る能力を身につけさせるような教育も重要です。

こういった社会的な地位獲得こそがデータからみて最も有効な犯罪防止策であり、それを中心にした取組みを行うべきことが近年一部で主張されています(注19)。私は、社会との絆を作ることが再犯防止に重要であることは認めますが、そのためにどこまで国又は地方公共団体が支援すべきかについては、単なる有効性の観点(注20)だけでなく、正義の観点でもとらえることが必要であって、同じ環境の中で犯罪を行わないで必死に生きてきた人より有利にすることは許されないものと考えます。義務教育期間中の場合に、義務教育と同内容の教育を受けさせることは必要なことでしょう。また、その拘束期間中に、社会人であれば経験できたであろう職業的経験を別の形でするようにすることもいいでしょう。そういったレベルを超えて、特殊の資格を取らせることにより、他の者より就職で有利にするような支援については、篤志家が行うことは格別ですが、国民の税によって行うべきものではないと考えます。

⑹　一般的な遵法教育

犯罪を犯していない者を対象に、一般的な遵法教育（倫理、道徳教育）を行うものです。社会に向けての啓発

活動という方が適切かもしれません。様々な人間が犯罪を犯しているのですから、どのような状況になろうとも犯罪を犯さないという考えの人間を増やしていくことは、全体としての犯罪発生を減らす上で必要なものといえるでしょう。

ことに、社会全体に逸脱行為への容認的な態度が広まっている場合には、犯罪に対する心理的な抵抗感が低下しかねないので、一層この教育の必要性が高まるものと考えます。

（注１）現行刑法で定める刑罰の種類は、死刑、懲役、禁錮、罰金、拘留、科料の６種類と附加刑としての没収である。国によっては、これら以外の制裁が刑罰に含まれている（例えばフランス刑法では、自然人に対する刑罰として、懲役、禁錮、拘禁、罰金といったもののほかに、公益奉仕労働、運転免許の停止・取消し、小切手の振出し禁止、キャッシュカードの使用禁止など、法人に対する刑罰として、解散、一定の活動の禁止、事業所の閉鎖、公契約からの排除、小切手の振出し禁止などが、それぞれ規定されている。）。

（注２）　運転免許の効力の停止及び取消しの制裁機能に関して、拙稿「運転免許制度の改正と今後の課題」警察学論集54巻９号（特に注30）参照。なお、行政上の義務履行確保のための制裁制度に関しては、佐伯仁志「制裁」講座現代の法４（岩波書店、1998年）及び宇賀克也「行政制裁」ジュリスト1228号参照。

（注３）専ら過失犯に関して、企業に対する社会的制裁と法的制裁とのモデルによる分析を行ったものとして、村松幹二・清水剛「企業に対する社会的制裁」ジュリスト1228号がある。

（注４）禁錮以上の刑に処せられた場合（執行猶予の場合を含む。）に、公務員としての欠格事由となり職を失うこと（退職後は退職金の返還が命じられること）は、法令によって定められているものであって、社会の一般人の判断の結果としての「社会的制裁」とは異なる。

（注５）IWF（Internet Watch Foundation：違法コンテンツ、取り分け児童ポルノと戦うことを目的とした英国の財団）の調査によると、インターネット上で発見した潜在的違法コンテンツにおける日本の占める割合は、1997年が18パーセントであったのに対し、98年に12パーセント、99年に４パーセントと減少し、2000年以降は１パーセント以下（2000年１％、2001年０％、2002年１％）となっている（同団体のホームページによる。）。

（注６）飲酒運転に対する規制の強化（刑罰等の対象となる基準値の引下げ（制裁対象の拡大）、刑罰の強化（罰金額の上限の引上げ）、行政処分の点数の引上げ）を含んだ道路交通法及び同施行令の改正が平成14年６月に施行された。その結果、平成15年５月末までの施行後１年間の飲酒運転による死亡事故は、829件で、その前の１年間に比べ357件（30.1％）という大幅な減少となった。また、１年間の飲酒運転による摘発人員数は、20万2,985人で、その前１年間に比べ、約７パーセントの減少となっている。さらに、その内の半分は従来の基準値未満（改正前は不可罰）のものであり、従来の基準値以上のものに限ると50パーセント以上の減少になっている。このような摘発の減少は、事故の発生状況、あるいは飲食店側の見解（例えば、日本経済新聞平成15年２月19日夕刊には、改正道路交通法が施行された以降、車で行くような飲食店の売上げが顕著に落ち込んだことについての飲食店産業経営者の発言が掲載されている。）からみて、社会実態を反映したものと考えられる。

（注７）第一審での死刑及び無期懲役言い渡し人員では、平成４年から13年までの平均は、死刑6.7人、無期懲役48.6人であるのに対し、平成13年は、死刑10人、無期懲役88人と高い数字になっている（ただし、事案がそれだけ悪質なものが多かったためか、同様の事案により重い刑が科されることになったことによるものかは分からないため、この数値だけで重罰化であると直ちにはいえない。）。このほか、受刑者の推計平均言渡刑期は、昭和56年以降一貫して増加傾向にある（法務総合研究所研究部報告20号参照）。また、個々の事件の刑罰に関する近年の報道では、連続強姦（強姦致傷）で懲役20年（東京地裁八王子支部平成15年３月７日）、連続空き巣（窃盗、文書偽造・行使、詐欺）で懲役12年（同平成15年４月17日）、飲酒・無免許・信号無視・４人死亡（危険運転致死傷・道路交通法違反）で懲役13年（大阪地裁平成15年６月８日）のように、相当重いと感じられる刑が宣告される例も目立っている。

（注８）精神保健及び精神障害者福祉に関する法律で規定する入院措置は、知事が、診察の結果「精神障害者であり、かつ医療及び保護のために入院させなければその精神障害のために自身を傷つけ又は他人に害を及ぼすおそれがあると認めたとき」に行われる。

（注９）本年の通常国会で成立した「心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律」は、重大な他害行為を行った者が不起訴となり、又は無罪となった場合に、裁判所の決定によって、医療を受けさせるために入院させる等の処遇をする制度を創設した。この制度の目的は、病状の改善及びこれに伴う同種の行為の再発の防止を図り、もってその社会復帰を促進することであるとされている。また、入院について定めるだけでなく、保護観察所において、入院中の者の円滑な社会復帰のための生活環境の調整、退院者等で通院する者に対する精神保健観察等を行うことも規定している。なお、同法の制定前にこの種制度の必要性を主張したものとして、山上晧「精神障害を有する犯罪者の新たな処遇のあり方を考える」犯罪と非行131号参照。

（注10）例えば、矯正保護審議会提言「21世紀における矯正運営及び更生保護の在り方について」平成12年11月28日参照。刑事政策（ないし犯罪学）研究者からは、改善モデルから公正モデルに変わったとされるアメリカで受刑者の激増など問題が大きいこともあって、日本の制度運営の良さを主張する見解が示されている（例えば、鮎川潤「21世紀の犯罪学」犯罪と非行126号）が、日本の改善処遇がアメリカでかつて行われていた科学的介入ではなく、人的つながりを前提にしたウェットなものであり、今

後の社会変化の中で維持できるものとは限らないという指摘に留意する必要がある（守山正「新世紀における犯罪者処遇」犯罪と非行129号参照）。

（注11）感動的物語の１つとして、例えば、石川義博「非行・犯罪の原因研究に対する批判的考察―治療的かかわり合いの視点から―」所一彦ほか編『日本の犯罪学７』（東京大学出版会、1998年）参照。法務省矯正局編『現代の少年非行を考える―少年院・少年鑑別所の現場から』（印刷局、平成10年）では、少年院における矯正実務家の多くから、心のふれあい（人格相互の切り結び）が重要な意味をもつとする説明が行われている。また、小澤直樹「立ち直る少年たちが教えてくれるもの」（刑政114巻７号）は、立ち直っていく少年たちの多くに共通的にみられる変化の内容として、自己イメージの改善（愛され期待される存在であることの実感、自分の存在価値に対する気付きなど）、家族関係の改善、友達関係の改善、非行に対する反省と被害者への謝罪、将来の生活への見通しと自信を挙げ、その要因として職員との出会いを指摘している。なお、石川義博「施設内処遇概観」所一彦ほか編『日本の犯罪学８』（東京大学出版会、1998年）は、欧米で行われてきた改善モデルの前提にある科学主義ないし合理主義そのものを批判し、人間的なかかわりを基にした個別の治療例を重視する見解を述べている。これに対して、自我の調整をめざした心理的な療法が無効であることを主張するものとして、津富宏「少年矯正実務家にとっての実証的アプローチ」犯罪社会学研究23号がある。

（注12）四方光「街頭犯罪対策の中核としての非行集団対策」警察学論集56巻２号は、大阪、広島及びボストンの例を挙げて、感銘力のある取締りとその後の立ち直り支援とを行うことが重要であることを指摘している。

（注13）教育経費（物件費に限る。）についてみると、刑務所では１人１日当たり15円で、少年院の151円の10分の１である。

（注14）覚せい剤乱用者に対しては、防止教育カリキュラムが主として釈放前に行われているが、どの程度有効性を発揮しているかは疑問がある。最近、一部の施設においてではあるが、薬物依存者の民間リハビリ施設（DARC）のスタッフが参加して、少人数を対象に行われている例（戸高義憲「覚せい剤等薬物乱用防止指導について」刑政114巻３号参照）があり、その成果が注目される。

（注15）更生保護に関しては、特集「更生保護の現状と課題」法律のひろば2002年５号参照。なお、更生保護は、施設外において健全な社会人として更生するように指導援助することであって、この項目以外の本人の性格の改善をめざすものも含まれる。また、仮出獄自体については、更生保護の重要な内容とされているが、犯罪の予防という観点からすれば、それ自体は犯罪経歴者の改善に向けての報償としての効果（と犯罪能力の回復効果）とを持つものである。

（注16）四方前掲のほか、荒木二郎「少年警察とボランティア」警察学論集56巻２号、吉川水貴「少年警察共助員の暴走族への挑戦」同、後藤啓二「大阪における少年非行の現状と対策について」警察学論集56巻１号参照。

（注17）統制理論（コントロール理論）は、人が犯罪を行うことの特有の原因動機を考えるのではなく、むしろ人がルールに従うことがなぜかを考えるべきであるとするものであり、その主唱者であるＴ・ハーシによれば、非行を抑止するのは社会との４つの絆、具体的には、愛着（attachment）、コミットメント（commitment）、包み込み（involvement）及び信念（belief）であるとする。このうち、「コミットメント」はそれまで生活をしてきて自らが積み上げてきたもの（非行によって失われるものがあること）を、「包み込み」は合法的な活動で多忙であることを、それぞれ意味している。

（注18）「社会資本（Social Capital）」という語で呼ばれることもあるが、「社会資本」については、社会組織の特徴（信頼、規範、ネットワーク）を指す意味で用いられることが多い（例えば、内閣府国民生活局「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」平成15年６月）ので、本文では、社会的地位という語を用いた。

（注19）津富宏「犯罪者処遇は有効である」犯罪と非行110号は、実証研究の結論として、家庭や職場といった社会制度とのつながりを強化することが犯罪性の除去につながる（典型が就職と結婚であり、仕事の安定性と配偶者との結び付きの強さが低い犯罪傾向につながる。）、そのためには行動変容につながるような処遇、具体的には技能訓練や認知行動療法が有効であるとしている。

（注20）再犯防止上の有効性があったとしても、その施策が同時にそれ以上の犯罪誘発機能を持つものであれば、全体としての犯罪抑止にはつながらない。犯罪（非行）行為を行った者に対して、社会的な資源を持たせるような取組が行われることが周知された場合に、既存の制裁の抑止機能を低下させるものにならないかどうかが吟味される必要がある。少し問題状況は異なるが、不法滞在者問題を解決するためにある時点で長期間不法に滞在している者を合法化する施策が取られた場合には、将来の合法化があり得るという認識が持たれることによって、新たに不法滞在をする者を招く結果となり得る（中国人組織犯罪者の中には、日本よりアメリカへの入国を望む理由として、将来合法化される可能性があることを述べる者がある。）のであって、同様のマイナス効果を招くおそれがある。

社会安全政策の手法と理論5

２　犯罪を引き起こす社会的原因への対策

次は、犯罪を引き起こすことにつながるような社会的原因を減らすことに向けた対策です。犯罪を犯しやすいと思われる人間を対象にした対策をとるというのではなく、犯罪の背景につながり得るような事態を減らすことにより、全体としての犯罪を減少させようとするものです。

⑴　犯罪を犯す背景にある社会的状況の改善

犯罪を犯す背景に貧困や失業といった社会的な問題があるということが、従来からしばしば指摘されています。かつてのような絶対的貧困による生きるための犯罪といったものは今日ではほとんどありませんが、今も、失業や貧困（相対的貧困）は、物を獲得することをねらった犯罪の背景要因の１つになっています（それが直接の犯行原因になる場合もあります。もちろん、そういった状況にあっても大多数の人は犯罪を犯すわけではありませんし、逆にそういう状況がなくとも犯罪を犯す者もいます。単純な原因と結果といった直接的なつながりではありません。）。社会的な諸条件ないし問題状況が、人間の行動に影響を及ぼすようなものである限り、犯罪現象だけが無関係ではあり得ないでしょう。

様々な社会的問題を解消、軽減することは、「社会政策」という名で呼ばれます。雇用保険制度など失業による影響を軽減させることや、様々な福祉の仕組みは、人々の生活を安定させる機能を持ちます。生活の安定が犯罪を減少させる効果を有することは、古くから、「最良の社会政策は最良の刑事政策である」という言葉で呼ばれてきています。

しかし、社会政策も「政策」である以上、費用を必要としますし、効果に限界があります。費用の面からすれば、福祉サービスなどは、一般の社会安全政策とは比較にならない巨額な財政支出を要します。また、失業や貧困といった問題は、国の「社会政策」によってすべて解消できるというものではないでしょう（経済面での国際化の進展の中で、経済的背景のある社会問題への国の対処能力は、より限定的になっていかざるを得ません。）。ある社会政策が社会安全のために有効であるとしても、全体としてのコストと効果を考えることが求められます。社会政策を考える場合に、社会的な問題状況が犯罪に与える影響と、その施策を行った場合に犯罪に与える変化ということを、その施策のメリット（ないしデメリット）の１つとして考慮に入れるべきであることはいえますが、社会政策を社会安全政策の中心にすえるわけにはいかないでしょう。

国の施策によって新たに犯罪を犯す背景事情が生まれるという事態を避けることも、当然に必要です。国の施策を決める段階で、犯罪への影響を評価し、実際に増加することを防ぐ政策をセットにして、検討することが求められます。

〔補論〕外国人労働者問題と受入れコストの負担

近年の少子高齢化の中で、外国人労働者を受け入れるべきではないかという考えが、産業界などから主張されています。日本の人口の維持を外国人に頼るのであれば、年平均38万人（生産年齢人口維持のためには年平均61万人）という膨大な外国人を受け入れることになります（いささか非現実的な数字のようにも感じられます。）。このほか、不法滞在外国人問題の解決のためにも正規の形で外国人労働者を受け入れる(注１)べきとする主張も一部ですがあるようです。厚生労働省の研究会（外国人雇用問題研究会）が平成14年７月に

公表した報告書では、外国人労働者受入れ制度の見直しを検討する場合には、「外国人労働者受入れには様々な問題が伴い、受入国はその解決に向けて絶えず努力を続ける必要があること」など３つの留意点と、「受入れに伴う様々な社会的コストの負担についての合意」など７つの基本的事項に留意しながら議論を行う必要があると述べています。

外国人労働者の受入れの是非については、報告書も指摘するように、その社会的なコストをきちんと踏まえた上で論じられるべきであると考えます。外国人を労働者として受け入れてきた国の代表といえるのはドイツでしょう（アメリカはもともと移民国家ですし、イギリスやフランスは植民地国家であったことによる特殊性があります。）。ドイツでは、1955年以降、労働力不足に対応するため、トルコなどから外国人労働者を受け入れてきました。ドイツ人研究者によれば、外国人は730万人、全人口の8.9パーセントに達していますが、犯罪の面ではそれより大きな割合を占めていて、非ドイツ人は、1997年３月末の被拘禁者の中で25.2パーセント（66年2.7パーセント、76年5.8パーセントと比べ、急増しています。）、1996年の少年行刑対象者の中で31.1パーセント、1999年の全犯罪被疑者の中で26.6パーセント、同年の故殺及び謀殺の被疑者の中で31.4パーセントを占めるに至っています[注2)]。この中には、亡命希望者ないし経済難民も含まれており、すべてが外国人労働者であるわけではありませんが、暴力犯罪と粗暴犯罪に関しては、圧倒的に若いトルコ人であるとされていることが注目されます。

日本では、一般的に外国人労働者を受け入れる制度はありません。しかし、平成２年の法改正によって労働目的での日系ブラジル人の来日が急増し、20万人を超える規模になっています。日系人の場合、長期に、家族を伴って滞在するものが多いのですが、その子供たちに関して、日本語が不自由なことなどから学校に行かないといった教育問題、さらには非行問題等がその社会の大きな問題となっていることが指摘されています[(注3)(注4)]。将来日本に住むかどうかも分からないまま、日本語教育を受けず、母国語での教育も十分受けていない子供たちが、非行集団を結成していく事態を、深刻に受け止める必要があります。

外国人労働者の受入れは、家族のことまで含めれば、社会的に様々なコストがかかるものです。単に低賃金で働かせることができ、雇用契約を交わさないで「雇用量の調整が容易な」労働力として外国人を用いるという発想があるとすれば、それ自体が問題でしょう。外国人労働者の受入れ問題は、労働に見合った対価を企業が支払わない、社会的に必要となるコストを企業を含めた社会が負担しないことが前提となって論じられてはなりません。労働への対価と母国語が異なる子供への教育などで必要となる社会的コストとを、企業も、国もきちんと負担することが前提とされなければならないのです。日系ブラジル人少年非行の問題は、受入れに伴って生ずる問題に対応する制度が整備されないままに日系人であることを理由に受け入れたことの結果であるという意味もあり、個々の非行少年に対する施策以上に、その背景を是正することが必要です。日系ブラジル人非行少年をめぐる問題の背景が是正されるかどうかは、今後の外国人との共生が可能となるかどうかの試金石ともなると考えます。

(2)　家庭・学校・地域社会における教育機能の促進

これまで伝統的に家庭・学校・地域社会が担ってきた教育機能（個人を社会化する教育機能）を、意識的に立て直すものです。

近年、家庭の子育て機能の低下が、非行の原因としてしばしば指摘されています。現在の家庭について、「社会力に欠けた親が、社会力を育てぬ環境の中で、社会力のない子を再生産している」という評価すらあります[(注5)]。少年の非行について、しつけ・親子関係に問題があるとする認識は、一般的なものといってよいでしょう[(注6)]。

少し前のデータですが、非行少年の家族関係についての少年鑑別所での鑑別担当者の評定によると、「親の指導力不足」が男女とも50パーセントを超えて最も多く、「交流不足」「しつけ不足」がそれに次ぎ、「家族の問題なし」は男子で約10パーセント、女子で約５パーセントしかありませんでした（犯罪白書平成10年）。一方、家庭と並んで社会教育機能を果たしてきた学校についても、近年では、学級崩壊といわれるように、授業が実質的に成立しないような極端な姿さえあると言われています。教師の権威を認めず、生徒と同等に位置付けるような主張の積み重ねにより、伝統的に学校が担ってきた社会の縦列的秩序の意識、団体行動の重要性を学習する場としての機能を維持することは、困難になっているといえるでしょう。地域社会においても、伝統的な地縁的人間関係の希薄化が指摘されています。

家庭や学校、地域社会の相互連携を図り、意識的に子供の成長の舞台（こころ育ち共同体）を再構築することが重要な意味を持ちます。学校を主体として行われるものもあるでしょうし(注７)、地域社会が中心となるものもあります。親を対象にしたものとして、子供の問題行動への対処能力を身につけるように支援する「親業」訓練もありますし(注８)、より広く、子育て全般を支援する活動もあります。このような場面では、行政機関によるもの以上に、NPO などの活動が重要です（「子どもの健全育成を図る活動」は、特定非営利活動法人の行う活動として法律に列記されたもの（11項目）の１つです。）。

非行経験の有無にかかわらず、多くの少年が社会奉仕活動や伝統文化の継承活動、地域の生産体験活動、スポーツ活動などを通じて、成長を遂げていくことが期待されます。警察が行う少年相談や、少年剣道教室などの健全育成活動もその一翼を担うものです。

既存の組織や制度の有効性が衰える中で、単にそのことを嘆いたり、元の状態に戻すように努めたりするだけでは、事態の改善はできません。意識的、主体的に行動する市民とその市民によって構成される組織とが、伝統的な地域社会や既存の公的組織（学校、警察等）とも連携し、新たなネットワークを形成することが必要です(注９)。そういったネットワークの形成は、非行防止といったことにとどまらず、地域市民社会全体の活性化・再構築にもつながっていくものともいえるでしょう(注10)。

⑶　少年の健全育成を害する要因の削減

少年の健全育成を害する要因、例えば少年に不健全な影響を与えるような環境要因を削減するものです。

少年が容易にアクセスできる性的勧誘の仕組みや、あるいは性の逸脱行為を助長する大人の問題が従来から指摘されています。「有害環境」という言葉は、娯楽施設のある地域などがイメージされてきましたが、近年では、インターネットやさらには携帯電話でのメールなどのネット空間上での有害情報の氾濫が問題となっています。

風営適正化法（風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律）では、もともとは施設を用いる営業に関して、18歳未満の少年を立ち入らせない規制を行っていましたが、電話によるテレホンクラブ営業のような無店舗型の営業についても、18歳以上であることを確認する制度を導入しています（平成13年改正）。また、インターネットの普及に対応して、いわゆる出会い系サイトに関して、「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」が平成15年に制定されています(注11)。

健全育成を害するものを削減する方法としては、国の法律による規制だけでなく、都道府県の条例による規制（例えば、有害図書類の販売等の規制）、自主的措置を講ずるように関係業界に求めるといったものもあります。自主的な措置の働きかけなどでは、地域住民等が中心となっています。このような環境に対する働きかけは、地域における補導活動とともに展開されることが必要になります。

⑷　心の荒廃をもたらす状態の解消

犯罪行為や、あるいは犯罪ではなくとも、社会の倫理的価値観や共通の道徳といったものをあからさまに損な

うような行為が頻発し、その状況が人の目に見える事態は、人の心を荒廃させる、言い方を変えれば一般的秩序感を失わせるものです。秩序感の喪失は、犯罪に対する人々の抵抗感をなくすことを通じて、犯罪の発生を招くことになるでしょう。

そこで、そういった状態を解消させ、秩序感を回復させることが求められます。例えば、ピンクチラシがところかまわず貼られ、電話ボックスが埋め尽くされるという状態が典型です。犯罪行為として警察が取り締まるだけでなく、そういった状態を解消させる（ピンクチラシをはがしてまわる）住民、団体の活動も重要な意義を持つものです。

いわゆる「破れ窓」理論(注12)は、窓ガラスが割られるような秩序違反状態を「被害が軽微である」として放置しておくと社会の秩序感覚が失われ犯罪の多発に至るので、そういった事態を放置してはならないとするものです。ニューヨーク市で、この理論に基づいて、徹底した法執行政策（ゼロトレランス）が用いられ、実際の治安状態が改善されたということで有名になりました(注13)。

破れ窓理論に関しては、その効果を高く評価する見解がある一方で、それまで摘発されていなかったものまで警察の摘発の対象とすることについて、行き過ぎ視する見解もあります。社会の秩序感覚を低下させることが犯罪の増加につながるのですから、そういった行為を摘発することが有意義であることは当然だと思います（この点を指摘したことは、破れ窓理論の功績だといえるでしょう。）。ただ、他方で、秩序違反行為を犯罪として摘発するためには、警察だけでなく、その後の刑事裁判、執行までを視野に入れると、より大きな規模の執行資源が必要になりますから、行えることに限界があることも事実です。ニューヨークの場合には、警察力を大幅に増強したので初めて可能になったということができるでしょう(注14)(注15)。また、どれだけ増強しても到底全部を対象にすることはできません。徹底した法執行政策（ゼロトレランス）といっても、刑事手続という大変コストのかかる手法を用いる以上、限られた地域、事象に限定せざるを得ないのです。

社会の秩序感の回復に関しては、警察による摘発もある程度は必要でしょうが、それ以上に、地域社会における取組みがより重要だと思います。ニューヨークでも、地域内の不動産所有者や商業活動を行う者によって結成されたBID（Business Improvement Districts）による活動（清掃活動による環境美化、警備員による地域の警備）が、きれいで安全な街を作るのに大きく貢献しています(注16)。NPOによる犯罪防止活動には様々なものがありますが、落書きを消すといった活動を通じて地域の秩序を回復させることは、特に効果が見込めるものの一つです。市民の自発的な活動を、継続可能にするために、様々な仕組みを検討する必要があります(注17)。

（注１）正規に外国人労働者を受け入れることが不法滞在者の減少につながるといえるかどうかには、疑問がある。例えば、スイスは多くの外国人労働者を受け入れ、合法に滞在する外国人が全居住者の19パーセントを超えている（1999年に全居住者712万人、外国人136万人）が、同時に、不法滞在者も15万人から30万人に達していると推測されている（森元良幸「スイスの外国人対策（上）」警察学論集55巻１号）。

（注２）ロベルト・ハルニッシュマッヒャー『ドイツの組織犯罪』（成文堂、2002年）157頁以下。なお、その中では、ドイツで「犯罪統計において外国人が登場する範囲は、今もってタブーとなっている」が、この問題を過小評価すべきでないことが述べられている。

（注３）前記厚生労働省研究会報告書６頁参照。なお、外国人集住都市会議（南米日系人を中心とする外国人が多数居住している13都市によって構成）が平成13年10月に行った宣言（浜松宣言）及び提言では、外国人住民に係わる教育、社会保障といった問題が取り上げられている。また、伯日比較法学会が2002年８月に行ったシンポジウムでまとめられた「サンパウロ・ロンドリーナ宣言」では、労働条件、社会保障、家族法及び司法共助、ブラジル人青少年の非行問題、在日ブラジル人就労者及びブラジル帰国者への支援問題が取り上げられている。

（注４）日系外国人である非行少年に関して、脇本雄一郎「日系外国人少年の非行について」犯罪心理学研究40巻特別号、小山馨「国際化の進展と被収容少年の処遇」犯罪と非行128号参照。また、外国人少年の不登校に関して、宮島喬『共に生きられる日本へ』（有斐閣選書、2003年）参照。

（注５）門脇厚司「家族の変容と子どもの異変」刑政113巻11号。なお、この中では、近年の家族について、縮小化、固立化、外部

化、嫌人化（若い親に人間嫌いの傾向があり、他者への関心や愛着や信頼感が形成されていないこと）、学校化（親が子どもを見る視点が教師と同様になり、どのような子でもわが子である以上「愛しく思い丸ごと信頼し懸命に育てる」ことを当たり前とする心性が減退していること）を指摘している。

（注６）社会安全研究財団「犯罪に対する不安感等に関する世論調査」平成14年３月では、少年が非行・犯罪に走る原因について、「しつけ・親子関係」と答えたものが極めて多数であった（複数回答で73.3パーセント、他の回答は20パーセント程度以下）。平成13年に政府広報室が行った調査でも、非行の大きな原因が家庭環境であるとの回答が、20歳未満の者で63.5パーセント、20歳以上の者で74.3パーセントと、もっとも多くなっている（月刊世論調査平成14年７月号）。

（注７）近年、この重要性の認識が広まっており、文部科学省においても、平成16年度から、放課後及び週末に各地の小学校を利用して、ボランティアと連携した「子供の居場所づくり」を推進する方針を明らかにしている。学校と警察の関係に関しては、例えば、警察庁少年課「非行集団対策の考え方と先進事例（要旨）（上）」警察学論集56巻７号参照。

（注８）非行少年に関して、親への援助（エンパワーメント）が必要であることがしばしば指摘されている（例えば、生島浩「非行臨床の基本問題」犯罪と非行129号）。親業への訓練に関しては、例えば、山崎さち子「親子の共育ちを実現する「親業」」更生保護53巻８号参照。

（注９）地域社会（コミュニティ）と意識的行動を行う市民による専門的集団（コモンズ）との連携の必要性を述べるものとして、小宮信夫『NPO によるセミフォーマルな犯罪統制』（立花書房、平成13年）参照。

（注10）これらの関係づくりは、ソーシャル・キャピタルを増大させるものといえる。内閣府国民生活局「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」（平成15年６月）参照。

（注11）同法の目的は、児童買春その他の犯罪から児童を保護することであるが、健全育成を阻害する要因の削減の機能を有するものである。

（注12）いわゆる破れ窓理論に関しては、大塚尚「破れ窓理論」警察学論集54巻４号参照。なお、「破れ窓」を放置しておくことが犯罪の多発につながることに関しては、本文に述べた秩序感の低下という面だけでなく、犯罪が行われやすい（犯罪者側から見て、犯罪を犯しても捕まりにくいと認識される）場所であることを示す面とがある。

（注13）ニューヨークの状況に関して、村澤眞一朗ほか訳「割れた窓理論」警察学論集54巻４号参照。なお、破れ窓理論に基づく活動として、地下鉄の無賃乗車の取締りがあげられているが、犯罪者として逮捕し、あるいは捜索によって銃器を押収したことは、秩序感回復だけでなく、直接的な無害化効果もあったといえる。

（注14）ニューヨーク市警察では、1994年度から６年間で警察官定数が３万人から４万人に１万人増員（7,000人は鉄道警察および住宅警察の組織統合によるもの）が行われたほか、警察官以外の一般職員も同様の間に8,500人から１万5,600人にまでほぼ倍増している（関口政志「ニューヨーク市警察における IT イノベーション施策（上）」警察学論集55巻11号）。

（注15）刑事手続で処理するためには、裁判所の処理態勢を確保することも必要となる。ニューヨークの場合、裁判所において、コミュニティコートによる地域に密着した問題解決的司法（例えば、刑罰に代えて街頭清掃を命ずるとともに、職業訓練プログラムを提供することで正業を得させるようにするといった方式）がとられたことは、ゼロトレランスによって急増した事件を処理する方策の模索という面もあることが指摘されている（片多康「街頭の秩序維持について（中）」月間少年育成（大阪少年補導協会発行）47巻12号参照）。

（注16）BID は、地域の不動産所有者等によって、地域の発展を目指して結成された団体であり、環境美化、警備、マーケティング、公共空間の規制、駐車場管理、福祉サービスなどを行う。設立自体は任意であるが、その負担金は地方自治体が税金とともに徴収している（NPO としての活動が、資金面では公権的に確保される）という特色がある。ニューヨークにおける BID の活動については調査報告書「ジュリアー二市政下のニューヨーク」（東京都、平成13年）参照。

（注17）自治体が NPO などと連携して行うことが重要である。例えば、柏市での「柏市落書きやめさせ隊」の活動を含めた取組みに関して、早川和美「セーフティ＆クリーン、安全・安心で清潔なまち」自治フォーラム（第一法規出版発行）2002年７月号参照。

第２章

日英犯罪減少対策フォーラム

警察政策フォーラム

日英犯罪減少対策フォーラム「地域を基盤とした犯罪減少対策～英国の少年犯罪対策を参考に」の概要について

警察政策研究センター

目次

Ⅰ　基調講演「地域を基盤とした犯罪減少対策：犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ（協力体制）の状況」
Ⅱ　基調講演「修復的司法と少年司法改革」
Ⅲ　基調講演「日本における少年犯罪対策」
Ⅳ　パネルディスカッションの概要

はじめに

警察政策研究センター（以下「センター」という。）では、㈶社会安全研究財団及び㈶全国防犯協会連合会との共催により、東京都立大学法学部の後援も得て、去る平成15年９月19日（金）、東京都千代田区のグランドアーク半蔵門において、日英犯罪減少対策フォーラム「地域を基盤とした犯罪減少対策～英国の少年犯罪対策を参考に（Anglo-Japanese Crime Reduction Forum “Community-Based Crime Reduction-learn from Countermeasures against Youth Offending in the UK”）」を開催した。

センターでは、これまでも、各種団体との共催や後援を得て、警察政策をめぐる様々な問題をテーマに取り上げて警察政策フォーラムを開催し、海外から各テーマに造詣の深い研究者、専門家等を招聘して、国内の研究者、実務家等と公開で議論を行う場を設けてきたが、今回のフォーラムもこのような取組みの一環として行われたものである。

今回取り上げたテーマは、近年、我が国において、刑法犯認知件数が急増するなど犯罪情勢が厳しさを増す中で深刻化してきている少年非行への対応策についてである。特に、少年非行対策のために、警察、裁判所及び保護観察といった従来の司法的な枠組みを超えて、自治体を中心にボランティアを始めとした地域社会におけるリソースを活用して総合的に問題解決に当たる新たな枠組みを開始したイギリスの制度を取り上げることとし、同国における制度運用の現状やこれを支える理念を踏まえ、日本における少年の立ち直り支援等の在り方について議論することとした(注１)。

フォーラムでは、まず、宮澤浩一慶應義塾大学名誉教授及び佐藤英彦警察庁長官から、開会に当たっての挨拶がなされた後、チャールズ＝ポラード卿（Sir Charles Pollard）(注２)から招聘者を代表した挨拶が行われた。

次に行われた基調講演の講演者及び講演テーマは講演順に次のとおりである。

○　ダニエル＝ギリング博士（Dr.Daniel Gilling）

「地域を基盤とした犯罪減少対策：犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップの状況（Community-Based Crime Reduction：the Case of Crime and Disorder Reduction Partnerships(CDRPs)）」

○　チャールズ＝ポラード卿（Sir Charles Pollard）

「修復的司法と少年司法改革（Restorative Justice and Youth Justice Reforms）」

○　前田　雅英　東京都立大学法学部教授（刑法）

「日本における少年犯罪対策」

パネルディスカッションにおいては、次の４名のパネリストによる発表に続き、３名の基調講演者も交えて会場参加者との間で活発な意見交換が行われた。

○　村松　励　　専修大学ネットワーク情報学部教授（犯罪心理学・非行臨床）
　　元東京家庭裁判所主任調査官

○　井内　清満　特定非営利活動法人ユース・サポート・センター友懇塾理事長
　　千葉県警察干葉南警察署少年補導員

○　森野　國子　広島県警察本部少年サポートセンター統括少年育成官

○　小宮　信夫　立正大学文学部社会学科助教授・社会学博士（犯罪社会学）

なお、パネルディスカッションのコーディネーターは、太田裕之　警察政策研究センター所長が務めた。

フォーラムには、大学教授などの研究者、大手新聞社編集委員、NPO 代表者のほか、国家公安委員会委員、東京都副知事、関係省庁課長、地方自治体職員、警察関係者など150余名の出席があった。

以下、フォーラムの概要について紹介する。

（注１）今回取り上げたイギリスの少年法制については、フォーラムでも触れられているように、「Crime and Disorder Act　1998（1998年犯罪及び秩序違反法）」及び「Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999（1999年少年司法及び刑事証拠法）」にその具体的な内容が規定されている。

参考文献としては、*NO MORE EXCUSES -A NEW APPOACH TO TACKLING YOUTH CRIME IN ENGLAND WALES*(Home Office,1997)、英国労働党ホームページ（http://www.labour.org.uk）、横山潔「1998年犯罪及び秩序違反法解説」及び「1998年犯罪及び秩序違反法」（国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』第205号）、横山潔「イギリス「1999年少年司法及び刑事証拠法」解説」及び「1999年少年司法及び刑事証拠法」（同第206号）などがある。

（注２）「卿（Sir）」の称号は姓名又は名の前に置かれるものであり、正式にはチャールズ＝ポラード卿（Sir Charles Pollard）又はチャールズ卿（Sir Charles）と呼ぶべきものである。しかし、今回のフォーラム参加者の間では、チャールズ＝ポラード卿に敬意を払う意味で「姓」を呼ぶことが一般的となり、さらに、これに称号を付した「ポラード卿」との呼び方がごく自然に用いられることとなった。このような経緯を踏まえ、本稿においては、実際には正式な呼び方がなされていた場合も含め、敢えて「ポラード卿」の呼称に統一させていただくことにする。

開会挨拶

○　宮澤浩一　慶應義塾大学名誉教授

今日は、ポラード卿、ギリング先生、それから多くの方々に御来席を賜り、日本と英国の専門家による、少年非行をいかに減少させるかということについてのディスカッションをするわけです。

イギリスはアメリカとともに日本の刑事政策に非常に大きな影響を及ぼしている国であります。イギリスの刑事政策がヨーロッパ諸国の刑事政策の近代化に大きな貢献をしていることは、天下周知のことであります。日本では優れた研究者がイギリスのことを勉強しておりますので、私は、そういう方々の研究成果から多くのことを学んでいます。

今日は少年非行の問題とその対策についてのテーマでありますから、それに絞って御挨拶したいと思います。現在、日本は非行が多発しており、特に世間の注目を集めるような年少の凶悪犯罪が時々起こって、困った社会問題になっているわけです。

実は、イギリスでは、十数年前に、バルジャー事件という、２人の10歳の少年が２歳の少年を殺害したショッ

キングな事件があったのです。そのショッキングな出来事は私どもに大きな教訓を残しているのですが、その中で私が感心した２、３のことがあります。

１つは、加害少年の母親の１人が精神的に非常に傷ついて苦しんでいるのをビクティムサポートのグループが支援したという事実です。年若い加害少年を出したことは、その家族にとって一生のダメージになるわけであり、そのことに思いを致すというのは、やはり、イギリスが社会的に成熟している１つの証拠ではないかと思います。

２つ目に驚いたのは、無期の拘禁刑が言い渡されたことです。日本の少年法ではおよそそういうことは考えられないのですが、無期の処遇を受け、そして、今や成人となった２人の少年は徐々に立ち直り、社会生活ができるようになっているのです。

そして、さらに驚いたことには、イギリス当局がその２人の少年の名前も戸籍も全部変えて、新しい人間として社会生活ができるように配慮致しました。およそ日本では考えられない対応だと思うのであります。

日本では、今から７～８年前に、14歳の少年が６歳の児童を殺して、その首を自分の中学校の門にさらしたという大変な事件が起きました。この少年は医療少年院に入り、関係の方々の努力で立ち直りのきっかけを掴み、現在、社会復帰の準備中だそうです。日本ではイギリスと違って名前もそのとおりですし、彼の場合はおそらく親元に帰ると思うのです。施設の中で立ち直りの努力をしていた者が今や成人になっているのですが、立派に社会復帰できるかどうかを私たちは注目しているところです。

バルジャー事件の２人の若者へのイギリスの対応について、我々は学ばなければいけないのではないかと思います。そうすることによって、犯罪者も我々社会の一員でありますので、社会の中に取り戻そうという努力を地味にやろうと思っている者の１人であります。今日のシンポジウムでは、イギリスの２人の先生の御発言から何か今後のヒントになる話を聞けるのではないかなと思っております。

終わりに、この会合を準備して下さいました皆様の御努力に深い敬意を表しまして、私の御挨拶といたします。

○　佐藤英彦　警察庁長官

警察庁を代表いたしまして、一言御礼の御挨拶を申し上げたいと存じます。

我が国の治安につきましては、外国と比較いたしますとまだまだよいのですけれども、しかし、日本といたしましては、年々その治安が量の面でも質の面でも悪化してきていることは、まぎれもない事実であります。

特に、日本が安定的に成長しておりました昭和期と比較をいたしますと、今日では犯罪の数は２倍になっております。140万件前後であった犯罪が、今や280万件を超すという状態にまで立ち至っているわけであります。したがって、私は、現在の日本の治安は危険水域にあると考えており、特に本年は、さらに治安が悪化をしていくのか、また、ここで治安をくい止めるのか、分かれ目になる年である。その意味で、今年は日本の治安の分水嶺の年だと考えており、諸々の施策を全国警察挙げて取り組んでもらっているところであります。このための対策としては、私は３つあると思っております。１つは、暴力団を中心とする組織犯罪対策、２つは、不法滞在外国人犯罪対策、そして、少年犯罪対策であります。特に、少年につきましては、将来の日本を担っていく人々でありますだけに、この対策は極めて重要な意味をもつと考えております。

本日は、その少年犯罪対策について大変苦労をし、そして、新たな施策を生み出したイギリスから、ポラード卿、ギリング博士にわざわざおみえいただき話を聞く機会を得ました。ここに厚く御礼を申し上げます。

また、都立大学の前田先生や各パネリストとして参加していただく皆様の御協力に対しまして、高い席からではございますが、厚く御礼申し上げます。

本日は、私どもも楽しみに拝聴にまいりましたので、どうぞよろしくお願いいたします。簡単ではございますけれども、御挨拶に代えたいと存じます。

○　チャールズ＝ポラード卿

私とダニエル＝ギリング博士を、この東京における有意義な日英フォーラム（そして来週には大阪においても）にご招待いただきまして、地域社会に基盤をおいた犯罪減少対策についての英国の経験を皆さんと共有できますことを、大変光栄に思っています。

しかし、このことは、個人的には、少し皮肉のようにも思えます。なぜかというと、第一に、歴史的に見て日本における犯罪率は非常に低い水準を保ってきており、近年相当程度増加してきているとはいえ、私の見るところでは、英国に比べなお非常に低いものだからであります。また、第二に、36年間にわたる警察活動の研究の中で―その中には、リーダー、管理者、実務家としての活動も含まれているわけですが―、私はいつも日本の交番制度の熱心な信奉者であり、交番制度こそが、コミュニティ・ポリシングの理想的モデルとして、警察活動の理念において世界をリードするものである、と考えてきたからであります。

つまり、ここで私が皮肉と言ったのは、日本は、英国よりも犯罪率が低く、かつ、警察活動における有効性が証明されたモデルがありながら、それでも私たちをお招きいただき、この問題について「私たち」が行っていることを学ぼうとしているからです。実際のところ、私たちは、日本の経験から学びたいと強く思っています。

もちろん、ここにいる私たちすべては、犯罪と犯罪減少対策というものが複雑で困難な問題であると知っていますし、お互いに、学ぶことはたくさんあるのだと思います。ギリング博士と私は、このような機会を与えていただき、日本の刑事司法及び警察制度について、その根底にある文化的、社会的、組織的な特徴について学べることを、大変嬉しく思っています。

ここで、私から、私たちの講演の概要についてご紹介申し上げたいと存じます。ギリング博士と私の話すべき内容は、次のように多岐にわたっています。

ギリング博士は、まず、地域を基盤とした犯罪減少対策（community-based crime reduction）の英国における変化について、その思想的基盤と背景について説明し、さらに、犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ（協力体制）（Crime and Disorder Reduction Partnerships：CDRPs）の内容について紹介することになります。

続いて、私（ポラード卿）は、少年非行対策の改革、特に、私が現在議長代理を務める少年司法委員会（Youth Justice Board（ユース・ジャスティス・ボード））の役割、様々な機関から構成され全国に設置されている少年非行対策チーム（Youth Offending Teams：YOT（ヨット））及び非行少年の閉鎖収容施設（Secure Residential Facilities）についてお話したいと思います。その中で、修復的司法（Restorative Justice（リストラティブ・ジャスティス））の問題についても触れていきますが、この修復的司法という考え方は、英国において急速に発展しつつあり、英国の犯罪対策の手法に大きな影響を与え始めているものです。

本日のこの会議が、日英両国の犯罪対策にとって実り多いものとなることを願いまして、私の挨拶といたします。

Ⅰ　基調講演

地域を基盤とした犯罪減少対策：犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ（協力体制）の状況

(Community-Based Crime Reduction
：The Case of Crime and Disorder Reduction Partnerships)

ダニエル・ギリング博士
〈翻訳・編集〉前警察政策研究センター教授　岡部　正勝

ダニエル・ギリング博士
(Dr. Daniel Gilling)
社会安全政策、犯罪予防政策、警察活動に関する研究を専門とし、地域の安全施策に関する研究でマンチェスター大学より博士号を授与される。プリマス大学において教鞭をとる一方で、サウス・ウェスト・イングランド地方犯罪減少チームの顧問を務めるなど政策実務に関しても提言を行っている。*Crime Prevention:theory, policy & politics*（*UCL Press*, 1997）など著書、論文多数。

１　はじめに

日英犯罪減少対策フォーラムにおける講演者としてお招きいただき、大変光栄である。改めて皆様に御礼申し上げたい。私からは、1988年犯罪及び秩序違反法（Crime and Disorder Act：CDA）(訳注１)によって設置された「犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ（協力体制）（Crime and Disorder Reduction Partnerships：CDRPs）」(訳注２)についてお話したい。

1998年犯罪及び秩序違反法は、英国における画期的立法のひとつである。同法は、犯罪及び秩序違反を減少させる対策というものを、英国の犯罪政策の中心に据えるとともに、そのためのまったく新しい制度を構築した。その基盤となっているのは、予防（prevention）とパートナーシップ（partnership、協力体制）という二つの鍵となる原則であるが、これらの原則は、徹底した地域社会中心主義と問題指向型（problem orientation）の活動によって支えられている。私の本日のお話も、これら二つの原則に主に焦点を当てることになる。ただし、その前にまず、犯罪及び秩序違反法の規定そのものは新しいが、その前提には、以前からの実務上の知見と経験があり、同法はその基礎の上に立案されたものである、という事実を知ることが重要である。そこで、犯罪及び秩序違反法とその原則について分析する前に、同法制定以前の実務上の知見と経験について見てみることとしたい。(訳注３)

２　1998年犯罪及び秩序違反法の背景

犯罪及び秩序違反法の制定以前にも、同法の規定内容の多くを先取りするようないくつかの改革が試みられていた。以下、それらを、おおまかな流れが分かるようにコメントを付しながら、時系列順に簡単に挙げてみたい。

1998年犯罪及び秩序違反法の背景

The background to the 1998 CDA

・1950年代半ばから1970年代にかけて、警察の犯罪統計において年平均５％の犯罪増加

・犯罪学的研究は「何も機能してない」ことを示す

・犯罪実態調査により、統計が示すよりも、はるかに広範な犯罪の実態があることが明らかにされた：刑事司法は、氷山の一角にしか対応していない

図１　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

①　英国においては、犯罪問題に対する関心が、1970年代までに次第に強くなってきた。というのは、1950年代半ば以降、施設収容及びそれに代わる手段の多用や、1960年代における徒歩警ら活動（unit beat policing）の導入にみられるような警察活動の改革など、様々な努力が行われたにもかかわらず、毎年平均約５％の犯罪増加がみられたからである。

②　1970年代に政府が出資して行われた犯罪学的研究によれば、犯罪のコントロールのために当時採られていたアプローチにはほとんど効果がない、ということが示されていた。刑事罰というものは、すべて、非常に高い再犯率をもたらすだけのように思われた。他方、警察のパトロール活動や、警察活動に徐々に懐疑的になりつつある市民からの情報に大きく依存する警察捜査の有効性にも、大きな限界があるということが示された。

③　1970年代から1980年代にかけて行われた複数の大規模な犯罪実態調査によって、警察統計が示すよりも、はるかに広範な犯罪の実態があることが明らかにされ始めた。つまり、きちんと捜査されて被疑者の起訴にまで至るのは、犯罪全体から見てごくわずかな割合に過ぎないことが分かったのである。このため、犯罪そのものへの対策という問題と、有罪宣告を受けた者や検挙された被疑者への対策という問題は、多くの部分、別のものとして分けて考えなければならない、ということが、これら犯罪実態調査によって期せずして明らかにされることとなった。別の言葉で言えば、これらの犯罪実態調査・研究によって刑事司法の非有効性が明らかとなり、英国における犯罪問題に対する最善策について、根本的に再検討を行う必要があることが示されたわけである。

1998年犯罪及び秩序違反法の背景（続）

The background to the 1998 CDA

・内務省の研究者による状況的犯罪予防モデルの発展

・1980年代、英国政府は、公式に状況的アプローチを導入支持した：

—警察と地方自治体当局に対する政府通達

—安全都市プログラム（the Safer Cities Programme）

—近隣監視（Neighbourhood Watch）と防犯カメラ（CCTV）

図２　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

④　1970年代、英国内務省の研究グループは、犯罪コントロールに関しこれまでとは別のアプローチを開発する、という任務を負って研究を行い、「状況的犯罪予防（situational crime prevention）」という概念を提唱した。研究グループのリーダーは、ロナルド・クラーク（Ronald Clarke）であり、現在は米国で活躍する有名な犯罪学者である。状況的犯罪予防については後で詳細に述べるが、とりあえずここでは、状況的犯罪予防のアプローチが英国の政策立案者の関心を惹きつけ、彼らによってデモンストレーション的なプロジェクトが多く実施され、犯罪減少のためのより効果的な手段として将来性があると認識されるようになった、ということを指摘しておけば十

分であろう。

⑤　状況的犯罪予防は、1980年代に、英国政府により公式の政策として取り入れられ、多数の個別施策を通じて実施された(訳注４)。施策の例を挙げると次のとおりである。

・　1984年及び1990年、地方の警察及び地方自治体あてに政府通達を発出し、明確な問題指向型（problem-oriented）の手法によって、両者が協働して犯罪問題への対策を講じるよう求めたこと。

・　「五都市イニシアティブ（Five Towns Initiative)」や「都市安全プログラム（Safer Cities Programme)」など、状況的アプローチをPRするとともに、他の都市においても同様の成功を繰り返させるよう仕向けるための短期プロジェクトを構築し、予算措置を講じたこと。

・　近隣監視（Neighbourhood Watch）(訳注５)や防犯カメラ（CCTV）（この両者は、今日、英国において特に普及している。）などの特別な犯罪予防手段を、状況的アプローチを普及させるために開発し広めたこと。

状況的犯罪予防は、1980年代から1990年代にかけて、英国の犯罪対策の大きな特徴となったが、その将来的な発展可能性については、多くの問題点があるとして疑問視されている。特に、次の２点が指摘されている。

1998年犯罪及び秩序違反法の背景（続）

The background to the 1998 CDA

・1998年以前の政府の施策における問題点：

—地方自治体当局の責任を増すことについて、政治的なためらい。その結果として、パートナーシップの構築は遅々として進まず。

—状況的アプローチには、犯罪の転移（displacement）という意味で限界が存在し、また、犯罪の動機への対応が失敗しているのではないか、との懸念。

図３　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

１点目であるが、当時の政治的リーダー達は、犯罪予防に対する状況的アプローチについて、様々な機関の間の協力体制（特に警察と地方自治体当局の間）を通じて達成される必要がある、と考えていた。他方、政治の全体的傾向は、地方自治体当局の権限、資源及び責任を増すことについては否定的であった。当時の政府の戦略は、地方のガバナンス（統治）(訳注６)における地方自治体当局の役割を非常に限定しており、状況的アプローチにおける協力体制の構築とは相容れないものだったのである。このため、地方自治体当局が警察と協働しようとしても、なかなかうまく行かないという状況になってしまった。実際、当時は、政府が期待したほどには、協力体制の構築は進まなかったのである。

２点目としては、英国内務省の内部において状況的犯罪予防が非常に熱心に支持されていたにもかかわらず、実はそれほど効果的ではないのではないかという疑念が、常に提起されていたことが挙げられる。つまり、状況的犯罪予防は、犯罪の機会減少には効果があるかもしれないが、犯罪の動機に対しては必ずしも多くの効果を上げられないのではないか、ということである。こうした疑念は、状況的犯罪予防は単に他の地域へ犯罪を転移（displace）させるだけではないか、という疑問に一部由来していたが、さらに、他国の犯罪予防政策に関する知見に基づいても提起されていた。外国、特にフランスにおいては、犯罪の動機への対策と、犯罪動機が特に大都市において社会的貧困という側面と関連していることにより多くの焦点が当てられており、非常に強い社会的アプローチが採られていたのである。

簡単に言えば、犯罪対策の「予防」へのシフトの始まりと、状況的アプローチを通じたパートナーシップ（協力体制）構築の試みは、犯罪及び秩序違反法へと至る過程において既に見られていた、と言えるわけである。英

国は、明らかに解決困難で徐々に政治問題化しつつあった犯罪という問題に対し、状況的アプローチで回答を与えようとした。このアプローチは、英国内務省によって広く「国産された」ものであったが、その一部は、米国において発展したいくつかの概念、とりわけ、「環境設計による犯罪予防（Crime Prevention Through Environmental Design：CPTED）」及び「防犯空間（Defensible Space）」の概念に拠っていた。(訳注7)また、状況的アプローチは、犯罪予防の社会的側面により強い力点を置く他国の犯罪予防アプローチとは、相当異なるものだったのである。

3　1998年犯罪及び秩序違反法の概要

1998年犯罪及び秩序違反法の背景をお話するに当たっては、同法の主な内容について簡単に説明しておくことが有益であろう。それによって、以後の同法に関する検討の枠組みが作られるからである。

まず認識として重要なのは、この法律は、1997年の選挙によって政権を握った新しい労働党政府が、犯罪対策のために初めて行った立法であるということである。政府は、新政権であるがゆえに、過去の政策にこだわることなく、犯罪対策への独自のアプローチを行う機会が与えられた。そして必然的に、その犯罪対策には、独特の思想的な証明印が押されることとなった。

犯罪及び秩序違反法は、犯罪対策の中に、多くの異なる観点を取り入れたため、犯罪対策立法の集大成とみなされてきた。しかし、そのうち主なもの二つを挙げれば、少年司法（Youth Justice）と犯罪減少（Crime Reduction）ということになるであろう。

これらの両方において、犯罪及び秩序違反法は、施策実施のための新しい制度の構築を試みている。少年司法に関するものとしては、少年非行対策チーム（Youth Offending Teams：YOTs）の設置が挙げられる。これは、地方自治体当局の下に、典型的には、ソーシャル・サービス、警察、保健機関、教育機関などの代表者を集めた協力体制のことである。少年非行対策チームは、非行少年及び非行に走る危険のある少年に対する業務（service）について、その実施の責任を負っているが、これは、少年司法機関に対し、非行の予防が法的に義務付けられたことによるものである。少年非行対策チームについては、後ほど、チャールズ・ポラード卿から詳細なお話があると思うし、卿はこれについての大変な権威であるので、私からはこれ以上触れないこととしたい。

犯罪減少についてみると、新しい機構は、いくつかの指定された責任機関を必置のものとして（第一義的には警察及び地方自治体当局であるが、2002年の警察改革法（Police Reform Act）以後、それ以外にも近時増えつつある。）設置されることとなった。これが、犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ（協力体制）（Crime and Disorder Reduction Partnerships（CDRPs））である。CDRPは、指定された機関のほか、参加を要請され、あるいは協力を義務づけられた広範囲にわたる地域レベルの諸機関から構成されるものである。現在、既存の郡

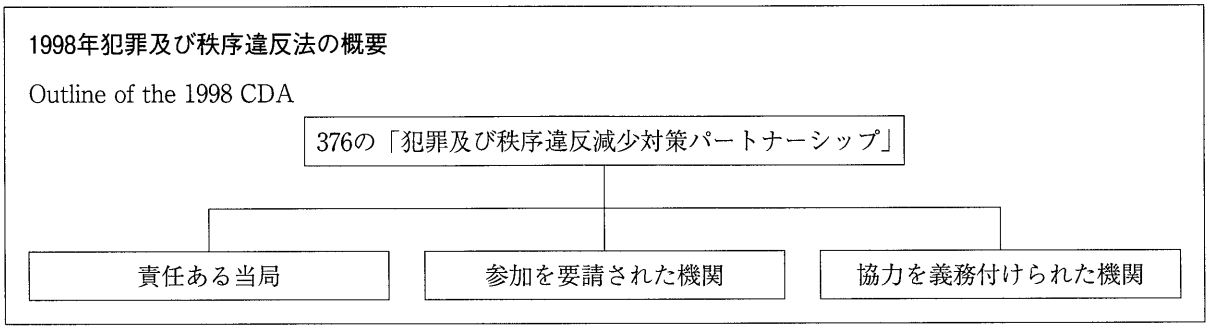


図4　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

（district）や自治市（borough）の行政当局を基本単位として、イングランド及びウェールズの10の州（region）にわたり、合計で376設置されている。

このCDRPは、責任を分担する諸機関を通じて、以下のことを実施する責任を負っている：

犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップの責任

Responsibilities of the CDRPs

・地域の犯罪及び秩序違反の状況の調査

・調査結果について、コミュニティとの協議

・犯罪及び秩序違反減少のための戦略の策定と実施

・３年ごとに上記と同じプロセスを繰り返す

図５　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

①　地域における犯罪及び秩序違反の状況の調査の実施。これには、例えば、地域の犯罪被害実態調査など、広範囲にわたる関係機関やその他の情報源からの情報を利用する。そして、その情報を分析して、主な問題領域が何であるか、また、その問題を解決するために進むべき可能な道は何か、を明らかにするのである。

②　当該調査結果を、関係当事者及び地域住民と協議する際の基礎資料として用いること。これは、調査した項目のうち、今後それぞれの当事者との関係で優先されるのはどれかを決定するためである。

③　上記の調査結果及び協議結果に基づく犯罪及び秩序違反減少対策のための３ヶ年戦略の策定。当該戦略においては、明確な戦略的目標及び達成すべき目標が示され、毎年それらを再評価することになる。

④　３ヶ年戦略の終了後、再度同様のプロセスを繰り返すこと。

CDRPの構成については、特段の指示は出されていない。中央政府は、CDRPの構成が地域の実情に応じて定められることを期待したのである。典型的には、CDRPは、次の３つの要素から構成されている。ただし、ほかにも多くのバリエーションがあることに注意する必要がある。

典型的な「犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ」の構成

The structure of a typical CDRP

・上級幹部による戦略的なパートナーシップ

・特定の地域あるいは特定の問題に焦点を当てた実務的なパートナーシップ

・実際に戦略の実施を担当する職員

　―地域安全職員（community safety officers）

　―警察の犯罪減少対策担当官

　―犯罪分析担当官

　―プロジェクトの実施担当官

図６　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

まず第一に、戦略的レベルのパートナーシップがある。これは、地域の各当局を広く含んでいる場合もあるし、上級管理職のみのより狭い場合もある。予算について、あるいは、地域における他の組織・機関との関係といった戦略的な問題について話し合うため、おおよそ２ヶ月に１回程度会合を開催している。

第二に、より実務的なレベルのパートナーシップがある。これは、戦略的レベルのパートナーシップに対して「応答する（answerable）」ための体制である。特定の地域や、侵入盗・暴力犯罪といったより日常的な特定の問

題に焦点を当てる。このパートナーシップにおいては、より頻繁に会合を開くことができ、また、特定の問題に関する戦略的目標の達成に対し、共同して責任を持つことが可能である。別の言い方をすれば、このパートナーシップは、自らが責任を持つ犯罪問題を分析精査してそれに応じたイニシアティブを発揮するため、典型的な問題指向型（problem oriented）のアプローチを採ることが可能なのである。

第三に、CDRP の事務処理のため、戦略的レベル及び実務的レベルの両方で、専門の職員が置かれている。これらの職員の多くは、パートナーシップの財源による雇用や、地域の協力機関からの派遣によっている。最低でも、地域安全職員（community safety officers）１名と、それを補佐しあるいは協力する警察官１名を含んでいることが多い。これらの専門職員は、相互に協力しつつ、次のような問題について責任を分担する。

・　定期的な犯罪実態調査の実施と犯罪データの収集
・　地域の犯罪問題のモニタリングと分析。分析結果に応じた問題への対応
・　地域社会との協議（場合により地域の犯罪実態調査を通じて）
・　特定のプロジェクトに対する予算執行という形での財政管理及びそうした予算執行の会計管理
・　協力体制への各機関の参加に対する行政的サポート及び意識付け
・　新しいプロジェクトを遂行するための財源獲得

ここで、CDRP の現状について触れる前に、犯罪及び秩序違反法を支える原則について検討したい。

４　1998年犯罪及び秩序違反法の原則

これについてお話するに当たり、初めに、犯罪及び秩序違反法を支える主な原則とは、予防及びパートナーシップ（協力体制）であるということを指摘したい。以下、この双方について順次概観する。

(1)　予　　防

ア　予防について

犯罪及び秩序違反法は、関心がこれまで低かった犯罪の予防というものを、関係機関の間での第一の課題にすることを目標としている。過去においては、犯罪予防というものは無視されがちであった。以下に例を挙げると、

・　公衆は、家庭人としてもあるいは経済人としても、犯罪予防については、「依存文化（お任せ文化）（dependency culture）」とも言うべき反応を示す傾向があった。つまり、犯罪は警察の話であって、自分達には関係ないというものである。
・　公的な機関は、犯罪を、自分達の「核となる業務（core business）」の一部であるとは考えなかった。
・　警察においてさえ、犯罪の予防にはそれほど関心が払われていなかった。過去、警察は、犯罪の最初の発生を予防することよりも、捜査と検挙を通じて犯罪へ事後的に対応すること（reacting）に、より多くの関心を払ってきたのである。

犯罪及び秩序違反法は、こうした犯罪予防への無関心を考慮し、また、従来の状況的犯罪予防施策の限界の上に立って、次のような方策を導入した。

・　商業ビジネスや近隣監視の組織のように、公衆を代表する組織が、公的機関と同様、公式の CDRP に組み込まれた。公的機関の側でも、これらの組織と協力することが義務付けられている。つまり、これらの民間組織は、CDRP の下で責任を持つ当局（responsible authorities）として位置付けられる。予防（犯罪減少と言い換えてもよいが）は、CDRP の核となる業務となったのである。
・　既に指摘したように、CDRP は、地域における犯罪及び秩序違反減少の戦略を策定する際に、地域住民と協

議することが求められている。これは、犯罪及び秩序違反に対峙したとき、公衆自身の関心と優先順位が何であるかを明らかにするためのものである。

・　CDRPにおいては、近隣監視のように既に組織化されたグループを利用することが推奨される。このことは、犯罪減少対策のために地域で運用される車両など、「拡大された警察大家族（the extended police family）」として現在的確に言及されるグループについても同様である。そして、これらのグループは、問題解決への議論、非公式のパトロール、犯罪者の再統合といった活動に参加するのである。

・　警察及び警察管理者（police authorities）(訳注８)が、CDRPの業務における責任機関の二つとして指定された。また、他の多くの新施策や改革によって、警察は、予防に向けてより強く方向付けられることになったのである。それらの施策、改革には、次のようなものがある。

～2002年警察改革法（Police Reform Act）以降導入されたナショナル・ポリシング・プラン（National Policing Plan）の到達点として、警察機構についての全国的な改革計画が進展している。これは、警察に対して、犯罪及び秩序違反の減少を、１年計画及び３年計画の中心に置くよう義務付けているものである。

～問題指向型アプローチを発展させることが、近年、警察に対して推奨されている。このアプローチを採ることによって、犯罪及び秩序違反の減少、予防的なメンタリティという方向へと自然に向うことになる。こうした動きは、特に最近は、地域支援担当官（community support officers）（秩序違反対策に特化した職員）を雇用するための追加的予算措置や、問題解決型（problem-solving）アプローチを容易にする全国情報モデル（a national intelligence model）によって加速されている。

～2003年、警察ベーシック・コマンド・ユニット（Basic Command Unit：BCU）基金が設置された。これは、地域レベルにおける協力体制の構築、犯罪及び秩序違反減少の達成に向け、警察を支援することを明確に意図したものである。

ところで、全体的にみて、犯罪及び秩序違反法やそれに関連する諸施策により導入された改革は、犯罪予防というもののあり方を明確にすることを目指していた。これによって、犯罪予防は、多くの様々な機関にとって、第一の課題か、少なくとも主要な関心事項になったのである。しかし、犯罪予防のあり方を明確にするというこの努力に、問題が伴わないというわけではなく、逆に、多くの重要な論点が明らかとなった。以下、そのうち比較的重要なものを取り上げる。

イ　犯罪の予防（prevention）か、犯罪の減少（reduction）か？

過去、犯罪予防という言葉は広く用いられてきた。また、犯罪及び秩序違反法の目的が、犯罪予防のあり方を明らかにするという点にあることにも疑いはない。しかし、同法は、犯罪予防のあり方を明らかにするに当たり、犯罪及び秩序違反の「減少」に焦点を当てているのである。犯罪の「減少」が犯罪の「予防」にとって代わっているのは、概念としての予防があまりにあいまいで、そこに強い焦点が欠如しているからである。予防という概念には、予測（prediction）と介入（intervention）という関連する二つの要素が含まれる。これから起きる何事かを予防するためには、その発生を予測しなければならない。そして、予測されたことが実際に発生するのを止めるには、何らかの介入が必要になるのである。しかしながら、もし予測された事態が起こらなかった場合、それは、介入が「有効に機能した」からなのか、予測自体が間違っていたのか、はっきりとは分からない。これが、現実の世界において、限られたリソースのみで判断するときに起きる問題点である。介入の予防的効果が証明されない場合、どうやって当該介入を正当化できるのであろうか？

このような疑問に対する結論として、「減少」のようにより実体的なものに焦点が当てられるようになってきた。犯罪の減少への指向には、少なくとも、減少対策の前後を比較することによって効果が測定できる、という利点

がある。しかし、ここでもなお、測定された減少をもたらしたものが、当該介入によるものなのか、あるいは、犯罪行動の自然な増減の波や、ほかの外部的要因によるものなのかを判断するのは難しい。こうした困難に対しては、実験のためにコントロールされた領域において、科学的な比較を行うといったこと以外に容易に解答を見出すことはできない。しかし、それとても、純粋な実験というものは不可能であるし、また望ましくもないため、完全な解答ではないのである。

このように、予防という議論から減少という議論への移行は、単に言葉の上だけの変化ではなく、それ以上のものである。この点は、批評家にとって、予防を取り巻く概念上の不透明さによって必要以上に混乱させられていなければ、興味深いものである。ただし、この変化においては、予防のうち、因果関係の問題とかかわってくる予測という側面にはあまり関心が置かれていない。様々な問題について、その根本的な原因（本質的には多く社会的なもの）への対策を講じるというよりも、むしろ、「受入れ可能な（acceptable）」レベルにまで問題を小さくする介入というものに、強く焦点が置かれているのである。このような関心からみてみると、CDRPを通じて進展している予防モデルというものは、むしろ、予防としては限定されたものであり、本質的には状況的犯罪予防であるとも考えられる。というのは、減少というのは、常に、動機よりも事象に対して向けられるものであるからである。

ウ　状況的犯罪予防と社会的犯罪予防

犯罪予防というものが、犯罪及び秩序違反法の鍵となる原則であるにもかかわらず、それが厳密にはどのような形をとるのかは、あまり明確ではない。既に述べたように、英国において、1980年代から1990年代にかけて、犯罪対策を通じて発展してきた犯罪予防の支配的な形は、状況的犯罪予防であった。それは、問題指向型の方法論に強く基礎を置き、特定の犯罪事象を取り巻く機会の構造という観点から、犯罪問題を取り扱おうとするものであった。言葉を換えて言えば、状況的犯罪予防というのは、しっかりと確立された介入手段を多用することにより機会の減少を指向するものであるが、その介入手段は、クラークによって実用的に定式化されていたのである。

しかしながら、これも既に述べたように、状況的犯罪予防は、犯罪予防への唯一のアプローチではなく、例えばフランスのような外国においては、社会的犯罪予防に対して、より非常に強い重点が置かれていた。社会的犯罪予防は、犯罪事象にではなく犯罪の動機に焦点を当て、その動機の社会的・行動科学的な原因を解消することを試みるものである。社会的犯罪予防においては、少年や恵まれない地域に重点が置かれる傾向があるが、これは、特にこの両者が、本来社会的なものである予防的介入になじみやすいからである。

状況的犯罪予防に対する批判のいくつかは、次のように言っている。まず、状況的犯罪予防は、犯罪の機会をふさいでしまうことはできるかもしれないが、それは、犯罪の転移（displacement）という代償を払ってのみ可能である。また、犯罪に対する不安の増大というリスクも当然に払わなければならない。さらに、犯罪の機会をふさぐ技術への過度の信頼は、安全な砦にこもれば良い、というような考え方を生み出し、社会的な分断の増大というリスクをも払わなければならない。こうした批判は、状況的犯罪予防にも一定の役割を認めつつも、社会的犯罪予防とのバランスが必要であることを示唆している。なぜかといえば、たとえ犯罪の機会をふさいだとしても、犯罪の動機はなお残り得るのであり、その動機への対策が必要であるからである。また、状況的アプローチに内在する社会分断的な特徴を和らげることができるからである。

犯罪学の中では、状況的犯罪予防のメリットとデメリットについて活発な議論が行われているが、そこでデメリットとして言われていることは、実は誇張されてきたものなのかもしれない。また、そういった誇張は、社会的犯罪予防のメリットとして主張されてきたことについても同様であろう。私は、この議論の最終的な結論をあ

えて提示しようとは思わないが、英国において、これら二つのアプローチのメリットを結び付けるため、多くの努力がなされてきたことは明らかである。英国における社会的犯罪予防と状況的犯罪予防の結合については、「地域安全（社会安全）（Community Safety）」として言及されることが多い。

犯罪及び秩序違反法は、地域安全（社会安全）を、新千年紀に向け、犯罪予防の支配的なアプローチとして発展させようとするものである、と一般には理解されている。しかし、実際にはそれにはほど遠いものなのではないか、という疑問も残っている。犯罪及び秩序違反の減少に対する重点指向は、比較的短期間かつ目標のはっきりした対策と結びついているため、CDRP は、主に状況的犯罪予防に対して貢献するものではないか、という意見も見られるのである。ただ、2002年警察改革法（Police Reform Act）の施行後の最近の動きとして、薬物行動チーム（Drug Action Teams：DATs）というより社会的な方向の施策を CDRP に合体させつつあり、状況は複雑になっている。

しかし、CDRP が、たとえ仮に犯罪予防の状況的な側面に重きを置いたものであるとしても、次の二つのことによって、なお社会的バランスは保たれていると言えるかもしれない。ひとつは、少年非行対策チーム（YOT）による少年非行防止の試みであり、いまひとつは、新しい「地域戦略パートナーシップ（local starategic partnerships）」による長期的な社会再生（social regeneration）計画である。後者は、社会の再生と犯罪予防との関連を明確に意識したものである。ただし、ひとつの問題点として、CDRP のようなより状況的アプローチを採る組織がある一方で、YOT のようなより社会的アプローチを採る組織もあり、これら２種類の組織が必ずしも密接な連携の下に活動していない、ということが指摘できる。

エ　犯罪を前倒しして認識する（defining crime downwards）

予防というもののもうひとつの特徴は、その応急措置的（temporary）側面である。人々と世の中のさまざまな事象の間の相互作用の連続は、時として、犯罪事象や犯罪者を生み出す方向に流れていってしまうことがあり得る。これに対して介入することが、予防の応急措置的側面の目的である。また、こうした相互作用の連続には、犯罪への危険（リスク）という特徴がある。この危険に重点を指向することは、いわゆる「危険要因（risk factors）」の抽出を可能とし、同時に、「いつ」介入すべきかを決定しなければならない、という問題を提起するのである。

近年、犯罪学は、犯罪と関連する危険要因への関心を増大させてきた。こうした危険要因は、環境的なものである場合もある。例えば、米国や英国で実務家に大きな影響を与えた「破れ窓理論」は、都市の劣化についての理論であったが、他の国でも応用できることは疑いない。あるいは、危険要因は、社会的なものや行動科学的なものである場合もある。例えば、非行グループとの交際、怠学、アルコールの濫用などのように、非行行動と関連すると認識されている要因である。

ひとたび危険要因が認識されれば、「犯罪を芽のうちに摘み取る」機会が与えられたことになり、潜在的な危険の現実化を止めることができる。こうした効果は、犯罪や非行以前の行為・事象という段階において、犯罪を前倒しして認識することを可能とする。そして、これにより、犯罪をコントロールする機関の視点というものが、怠学、散らかしや落書き、少年グループによる不作法な行動といった秩序違反・反社会的行動という面にまで広がってきたのである。こうした広がりは、犯罪予防という観点からは正当化されるが、他方で次のような問題も提起している。

・　公的機関の介入範囲が大幅に広がったが、それには多くの人的、物的資源が必要となる。警察は、年間計画において秩序違反・反社会的行動への対策を優先するよう求められているため、この問題は重要である。
・　犯罪以前の行為や事象について、刑事法によっては現実には禁止されていないにもかかわらず、それらを対象として扱うことに対する市民的自由の観点からの懸念がある。また、それらをコントロールしようとする試

みは、社会的な排除を助長するのではないか、という懸念もある。

・　社会関係の中で示される寛容さについて、その総量に影響するのではないか、という懸念がある。秩序違反・反社会的行動という概念は、様々な文化の考え方という点からみても、また、様々な世代の考え方という点からみても、特殊なものであって絶対的ではない。このため、文化的摩擦、世代間摩擦という非常に好ましからざる怪物を生み出してしまっている。世代間摩擦については、例えば、英国の「ザ・チルドレンズ・ソサエティ」という慈善団体が最近出版した調査レポートは、公共の場所を利用する児童に対して、大人の側に極めて高いレベルの不寛容さが見られると指摘している。

ここで、予防という原則について述べてきた本節を要約すると、以下のようになる。関係機関は、過去、犯罪予防というものについて、そうあるべきほどには真剣に考えてこなかったが、犯罪及び秩序違反法によって、これら関係機関の間において、従前よりも明確な形で、予防という考え方が発達したことは明らかである。しかしながら、予防というものの本質については、本当はもっと明確にできるのに、あまり明らかになっていない。これは、ひとつには、実務において犯罪の減少へ重点が指向されているからである。また、いまひとつには、状況的予防と社会的予防は、潜在的には相互補完的なものであるにもかかわらず、CDRP、YOT 及び社会再生計画の間における制度的な役割分担がうまくいかないために、こうした相互補完が働いてこなかったからである。さらに付け加えれば、予防への指向によって、犯罪を秩序違反・反社会的行動のレベルにまで前倒しすることは好ましくないのではないか、という疑問が生じたが、これに対しては、まだ回答を出せないままなのである。

(2)　パートナーシップ（協力体制）

ア　パートナーシップについて

犯罪及び秩序違反法における第二の鍵となる原則であるパートナーシップは、同法によって創設された制度的機構（特に YOT と CDRP）の中に見出すことができる。ここでは、CDRP に関わるパートナーシップの問題について論じることとしたい。

犯罪予防において、パートナーシップというアプローチが必要であることは、1950年代にまでさかのぼる英国の犯罪予防政策の初期段階から非常に明確であった。犯罪予防政策において最初に重点が置かれたのは、広報の利用と、企業・市民に対して、自分の財産や個人的安全により注意するよう啓発することであった。このためには、警察や内務省から、企業や市民に対して、情報と専門的知見を伝達する必要があった。また、企業や市民の側にも、自分達自身が犯罪予防において一定の役割を果たすということを受け入れる必要があった。こうして、伝達された情報と専門的知見が、現実に利用されたのである。

1970年代に初めて発達した状況的アプローチは、同時に、パートナーシップというアプローチをも必要としていたが、そこで言うパートナーシップは、現在言われているものとは異なる。そこでは、パートナーシップは、問題指向型の方法論（problem oriented methodology）におけるいくつかの段階において必要とされ、状況的アプローチのみに限られたものではなかったのである。具体的に言えば、問題が精査分析される段階においては、関係するパートナーの間では、その問題に関する情報の共有と、分析に対する異なる観点の提示が必要であると考えられ、また、問題への対応の段階においては、パートナーシップというアプローチは、様々なリソースと対応策をもたらすことによって、問題解決へ向けたより包括的で効果的な手段を提供することができるのである。

ある粗暴な少年グループを例にして考えてみよう。警察は、粗暴行為に関して把握している訴出の数、その時期や場所、暴力行為、落書き及び未成年飲酒等の非行行為の種類といった情報を提供できる。しかし、関係機関は、これ以上の情報を知る必要はないし、報告された事件があまりよく記録されていなければ、情報はもっと少ないかもしれない。その他の機関は、他の情報で役に立つものを持っているかもしれない。例えば、地元の学校

は、必ずしも警察には報告されていない学校施設の毀損について、さらなる情報を提供できるかもしれない。また、教区自治会（parish council）は、地元の公園の遊具に対する毀損について、同様のことをできるかもしれない。地元の近隣監視グループの代表であれば、さらに、どの店が少年に酒を売っているか、そうでなければどのようにして少年が酒を入手しているのかについての情報を提供できるかもしれない。このように情報源を組み合わせることにより、その問題について、より完全で、おそらくはより正確な像を組み立てることができるのである。

様々な観点ということでは、現在はもはやそれほどでもないが、警察の観点は、法執行をより指向したものであるかもしれず（暴力行為を行った少年を捕まえようとする。）、あるいは、より抑止的なものであるかもしれない（問題がもっとも多いと思われる時間と場所において、徒歩パトロールを増加させる。）。しかし、その他の機関は、より効果的で包括的な解決策を提示するために、問題に対して異なる角度からアプローチを行うかもしれない。学校は、防犯カメラの設置や、照明の改善によって、学校施設をより被害に遭いにくいものにすることができるかもしれない。教区自治会は、日没後の公園への出入りを物理的にできなくしたり、おおっぴらな飲酒を禁止することができるかもしれない。少年サービス機関の人は、少年に対する声かけを行い、少年クラブやその他の監督された活動へと勧誘して、少年の余ったエネルギーを、社会の中にではなく発散するようにできるかもしれない。少年とその他の地域社会の人々との間において、お互いの理解と寛容を高めるための様々な手段も採り得るかもしれない。このようにして、問題への対応策は、多面的で、動機（社会的）と機会（状況的）の双方をカバーしたより効果的なものとなるのである。

パートナーシップの原則

The partnership principle

パートナーシップの必要性に対する理論的説明：

・社会的諸問題は、当初考えられていたよりも複雑である。

・既存の組織間の境界は、特定領域のための人為的なものであり、ある問題の解決のためには制限的に働く。

・国家は、単独で諸問題を解決することができる、と言ってきたが、それは、能力を誇張していたに過ぎなかった。

図７　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

学問的な見地からみて興味深いことのひとつは、パートナーシップという考え方が、犯罪及び秩序違反のみならず、保健、教育、児童養護等の他の分野も含め、ガバナンス（統治）領域の分野すべてにまたがって、広く認められているということである。このように広く機能しているパートナーシップの性質は、英国においては「結合ガバナンス（joined-up governance）」として言及されることもあるが、多くの共通する特徴を有している。すなわち、次の３つの認識である。

・　社会的な諸問題というものは、当初考えられていた以上に、複雑、多面的かつ相互に関連するものである。犯罪は、複雑な解決策を必要とするような「意地悪な問題（wicked issues）」と呼ばれる問題のひとつである。

・　法的な設置根拠を持つ諸機関の間には、組織的境界がある。こうした境界は、専門的知見を必要とするような特定の問題について人為的に作られたものであり、問題に対する解決策の追求に役立つ一方で、解決策を見えないものにしてしまう（例えば、自分の仕事には、ソーシャルワーカーや教師のすることまでやらなければならない局面があると、警察官がどれほど不平を言うかについて考えてみよ。）。

・　法的な設置根拠を持つ諸機関は、単独で、複雑な社会的問題を解決することができると、みずからの能力を誇張してきたと思われる。これらの機関が独力でできることには限界があるのである。現に、公共、民間、ボランティア及び非公式の各セクターが混ざり合った経済社会の中から、様々な組織機関が結合し、特徴あるパートナーシップを作る例が増えていることを指摘できる。

イ　パートナーシップの問題点

犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップの問題点

CDRP partnership problems

1. パートナーシップに実質的に参加する機関は多くない。
2. 情報交換の不足：警察統計に対する過度の信頼
3. 公衆の参加が限定されている。
4. ３年ごとの成果の見直しが行われていない。
5. それぞれの機関が単独でもできることを超えて、さらに生み出された成果は少ない。

図８　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

こうして見てくると、犯罪及び秩序違反法によってCDRPが創設され、犯罪予防に対するパートナーシップのアプローチが進展したことには、全体として十二分に理由があることがわかる。しかしながら、既に動いているパートナーシップの実例からは、理論よりも実践の場面において、多くの困難な点があることが見えてくるのである。以下は、CDRPが直面する困難の簡単なリストである。なお、これらは一般的な指摘であるが、すべてのCDRPが、これらすべての問題点に直面しているわけではない。

①　CDRPは、協力を義務付けられ、参加を要請された責任ある諸機関のほか、広い範囲から関係機関が参画することが想定されている。しかし実際には、多くのCDRPは、責任ある機関のみに過剰な負担を負わせてきている。その他の機関は、会議にもあまり出席しなかったり、出席していても実質的な貢献は何も行わなかったりしている。調査、協議、戦略の実施に対し、リソースの提供を何も行わないこともある。貢献度の低い機関としては、特に、保護観察、保健、教育、地方自治体当局内のソーシャル・サービス部門が挙げられる。

②　CDRPは、犯罪実態調査をまとめるに当たって、広範囲の情報源から情報を集めることが想定されている。しかし実際には、警察統計というただひとつの情報源からの情報に過度に依存する傾向にある。このことは、自分達の地域における犯罪及び秩序違反の状況に関し、狭い視野しか持てないことを意味する。

③　CDRPは、犯罪及び秩序違反減少のプロセスのすべてにわたって、協議及び参加の形で、公衆と協調することが想定されている。しかし実際には、多くの場合、公衆の参加はほとんどなされていない。

④　CDRPは、３ヶ年戦略において規定された目的・目標について、３年ごとにその成果の見直しをすることが想定されている。しかし実際には、そのようにしているとはあまり見受けられない。戦略策定後３年間の成果についての見直しが、まったくされていないか、わずかだけでほとんどされてないというケースが複数見られたのである。CDRPにおいて、成果管理（performance management）に欠ける場合が多いことは明らかである。

⑤　理論的には、CDRPは、地域の犯罪及び秩序違反の問題を解決するため、明確な３ヶ年戦略を実施することが想定されている。しかし実際には、多くのCDRPにおいて、それはほとんど実行できていない。策定された戦略、特に1999年に最初に作られた複数の戦略は、あいまいなものであり、特定の犯罪及び秩序違反の問題に関して具体的に何をするのかが明確でなかった。３ヶ年戦略の期間中実際にやったのは、、犯罪レベルをモニターすることだけだった、というケースもいくつかあったのである。しかしそれらの地域では、幸運にも、活動レベル

が低いにもかかわらず、犯罪レベルはおしなべて低下した。そこで、自分達の戦略が成功であった、と主張するケースすらあったのである！

ウ　問題点に対する内務省の理解

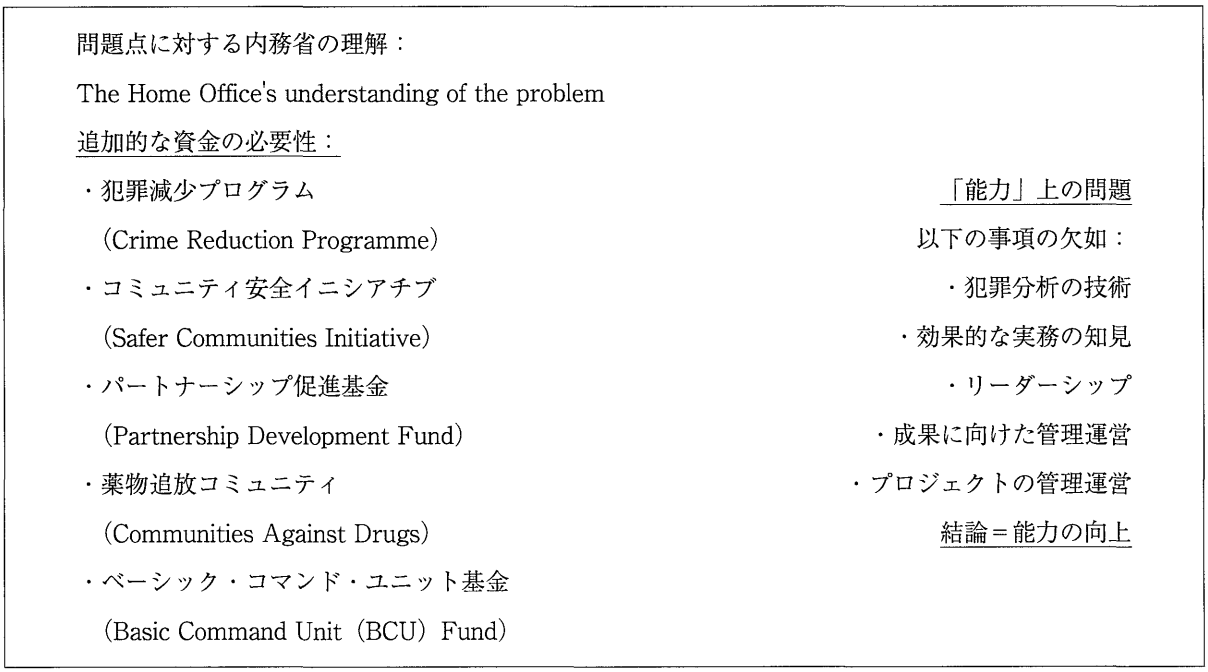


図９　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

これらの諸点によって、実はかなり大きな問題があるのではないか、という関心が高まった。事実、内務省もそうした問題を認識するようになったのである。これに対する内務省の対応は、大きく分けて二つの流れで特徴付けられる。

①　追加的資金の投入

犯罪及び秩序違反法は、当初、CDRP に必要な資金はすべて、地域レベルで CDRP 自身により措置されるという前提で施行された。そうした資金は、犯罪予防の成功によって生じる予算的余裕から賄えるはずだと考えたのである。しかし、内務省は、かなり早い段階からこうした考え方は誤りであると認識し、地域の CDRP の活動を支援するため、多くの資金的援助を行うこととした。以下は、その簡単な概要である。

・　犯罪減少プログラム（the Crime Reduction Programme：CRP）は、様々な施策のうち優れたものに対してのみ、侵入盗といった犯罪対策を優先して資金を提供した。一般的には、こうした財産犯の犯罪率が高い地域であって、その解決に向けた良いアイディアがある場合に、CRP から資金援助を受けることができた。なお、この資金的援助は、特に CDRP のみを対象にしたものではなかった。

・　2002年、CRP は、コミュニティ安全イニシアチイブ（the Safer Communities Initiative：SCI）、パートナーシップ促進基金（the Partnership Development Fund：PDF）及び薬物追放コミュニティ（Communities Against Drugs：CAD）の組み合わせに改編された。これらの基金による資金的援助は、優れたもののみを対象とするのではなく、すべての CDRP に対して、一定の認定基準によって与えられてきている。

・　2003年、これらの基金に、ベーシック・コマンド・ユニット基金（Basic Command Unit（BCU）Fund）が加わった。これは、各警察の BCU に小規模な資金的援助を行うもので、地域の CDRP を通じて活用されることが期待されている。

これらの資金的援助は、すべて内務省のものである。CDRP は、このほかにも、地方自治体当局、EU、地域（社

会）安全を主なテーマのひとつとする中央政府の他の基金等から、資金的援助を受けることができる。

②　「能力（capacity）」上の問題点の認識

内務省は、CDRPのプロジェクトを支援する追加的な資金を投入したほか、CDRPそれ自体にも注目した。従来、CDRPのチェックは監査委員会（the Audit Commission）の役目であった。しかし、内務省は、監査委員会と協力し、犯罪及び秩序違反減少対策を地域において効果的に実施する能力について、CDRPに多くの問題点があることを発見したのである。以下、それらの能力上の問題点を分類してみる。

・　多くのCDRPにおいては、地域の実務に対して、効果的な実務についてのはっきりした知見を提供することができないと思われる。
・　多くのCDRPにおいては、上級幹部の強いリーダーシップが欠けていると思われる。
・　多くのCDRPにおいて、明確な成果管理（performance management）が欠けている。明確な目的、目標を設定していないし、成果を測定し評価することを行っていない。
・　多くのCDRPにおいて、プロジェクトの管理運営（project management）がきちんと行われていない。犯罪予防プロジェクトというものは、しばしば、宙ぶらりんになってしまいがちである。それは、現実に計画を実施するに当たってのあらゆる困難によって、当初の計画と実務とが大きく異なってしまうことに起因する。
・　多くのCDRPにおいて、犯罪問題を分析する技術が欠けている。

内務省は、こうした能力上の問題点を認識した上で、その解決の試みに着手した。まず、資金的援助、特にパートナーシップ促進基金（PDF）により、犯罪分析の専門家の雇用や訓練、地理情報システム（Geographical Information Systems：GIS）の利用に代表される技術力の向上などが行われてきた。また、内務省は、CDRPの実務を改善する方向にも努力した。例えば、効果的な実務の知見を普及させるため、電子媒体化された犯罪減少対策のマニュアル（toolkits）を開発したり、さらに最近では、民間企業型の業務モデルを開発して、CDRPが、成果管理やプロジェクトの管理運営に対してより意識を持つようにしたりしている。

エ　問題点に関する私の理解

問題についての私の理解

My understanding of the problem

・内務省は、現象面については認識してきたが、問題の理由については認識してこなかった。
・問題の原因は、パートナーシップが機能する前提条件である相互依存（interdependence）と信頼（trust）を確立しなかったことにある。

図10　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

内務省は、ごく最近に多くの対策を実施しているため、それらがどの程度効果的であったのかを、ある程度の確実性をもって述べるのは時機尚早である。しかしながら、私は、学問的な見地から見て、パートナーシップの活動を改善するため内務省が採っているアプローチは限定的なものなのではないか、と考えている。なぜかというと、内務省のアプローチは、現象面にのみ注目したものであり、多くのCDRPが直面する問題のより深い理由についてはあまり考えられていないからである。どういうことかというと、パートナーシップが適切に機能していない場合には、弱いリーダーシップ、成果管理やプロジェクトの管理運営の欠如といった現象が現れてくる可能性が非常に高い。しかし、こうした現象面についてのみ（資金を投入することによって）対策を講じたとすれば、問題は、また別の形で出てくるであろうし、あるいは同じ問題がまた別の時点で起きるであろう。それゆえ、私は、総合的な医療の原則と同じように、この問題に対する診断を行いたいのである。

① パートナーシップの精神

もし、パートナーシップにおいてうまくいかない点が何かを知りたいのであれば、まず、パートナーシップとは一体どういうものなのかを知らなければならない。もちろん、この作業も、パートナーシップという言葉自体、ありとあらゆる種類の大きく異なる業務に対して用いられるため、決して簡単なものではない。しかし、理解をより深めるために、パートナーシップに関する既存の学問的業績から、何かを引き出そうとすることは可能だろう。

パートナーシップの精神とは、相互依存（interdependence）であると考えられる。そこには、自分にはできないことをする他者との協調がなければ、自分の目的を達成することはできない、という認識が必要である。例えば、警察の側からは、自分達だけでは犯罪のコントロールはできない、という認識が必要である。そして、異なる資源や専門的知見を持ち、警察単独でできることにさらに何かを加えてくれる他の機関があれば、そこからの貢献が得られるように努力しなければならないのである。

このように、効果的なパートナーシップを構築するためには、相互依存が必要である。しかし、相互依存とは、どのようにして得られるものなのであろうか。パートナーシップの働きに関する多くの研究は、それが機能するためには、中核に信頼（trust）が必要である、と述べてきた。様々な機関は、相互の信頼がない限り、ともに動くことはないであろう、ということである。この文脈においては、信頼とは、善行（benevolence）、高潔さ（integrity）及び能力（competence）への期待についてのものである、と覚えておくことは重要である。また、信頼は、パートナーシップ関係の条件であると同時に結果でもあり、一度得られたとしてもいつでも徹回され得るものである、という意味において、回帰的なものでもある。

また、信頼は、それを深めるために多くの時間を要するものである、ということを示唆する事実もある。信頼は一夜にして築かれるものではないが、人的ネットワークの非公式なつながりを通じて特に深まることもあるだろう。人々が、親しい関係になる前に、時間をかけてお互いを知ろうとするのとまったく同様に、機関もまた同じように行動するかもしれないが、それは驚くには値しない。というのは、機関といっても、結局は、それを代表する人々であるに過ぎないからである。

そういうわけで、効果的なパートナーシップを求める人が目指すべき第一の目標は、信頼関係と相互依存関係を発展させることでなければならないのである。しかし、これは、内務省が行ってきたことではない。もちろん、内務省の新施策は、信頼の構築に対して、意図せずして何らかの役に立っているかもしれないが。

② 相互依存と信頼に対する障害

CDRP に関して私自身が行った研究から、私は、CDRP における信頼の構築に対して、二つの基本的な障害がある、と信じるに至った。

ｉ）古い仕事の進め方へのこだわり

相互依存と信頼に対する障害

Barriers to interdependence and trust

仕事の古い進め方

・専門家の過剰な自己防衛（縄張り意識）

・組織の縦割りに基づく不活発さ

・国の法令に根拠を持つ組織に対してなお残る依存体質―特に警察に対して

・新しい仕事の進め方に対する教育訓練の欠如

図11　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

パートナーシップにおける仕事の動かし方については、非常に強い知的な枠組みがある。にもかかわらず、古い仕事の進め方は、既に確立され文化とまでなってしまっており、変化に対する大きな障害となっている。特に、以下の要因について注意を喚起しておきたい。

・　プロ意識は、ある種のプライドと縄張り意識、そして、自分の仕事の進め方が正しいのだ、という確信をもたらす。この物事の進め方が、パートナーシップが機能することによって変化を求められるとき、ある種の防衛行動が結果として引き起こされる。パートナーシップによる仕事は、確立された仕事の進め方への脅威として受け止められ、それゆえに強い抵抗にあうことがあり得るのである。

・　社会の諸問題に対して効果的な対応をするためには、組織の境界を超えて仕事をする必要があるという認識が次第に高まっている。他方、こうした境界は、極めて超えがたいものとして残る可能性がある。ひとつには、組織機構というものは常に内部指向型であって、説明責任も、組織横断的な横のラインよりも、組織内における縦のラインで果たされていくからである。より簡単に言えば、組織というものは、他の組織とともに動くようにはできていないのである。組織内のコミュニケーションとコントロールのラインは、ほとんどが縦のものであり、横ではない。

・　国家の行動には限界があるという認識は、次第に高まりつつあるとも言える。他方、国の法律に根拠を持つ組織は、社会の諸問題の解決を試みるに当たり、他よりもはるかに多い不釣り合いなほどの役割を果たすことができよう、との考えもなお根強い。この理由のひとつとしては、様々な主体から成る経済社会では、国の機関が支配的役割を持つのだと考えられがちであり、国以外のセクターは、国への「依存文化（dependency culture）」を持っているからだ、と言えるだろう。国の機関の側も、みずからの能力を誇張することによって、このような依存に拍車をかけることがある。また一方では、パートナーシップでの業務に実質的な関与をするには、国以外のセクターには意欲も能力も欠けているために、このような依存体質が温存されてしまう、ということもあるのである。

・　もし、犯罪のような問題について考えそれを処理するため、パートナーシップにおける仕事の進め方に新しい方法が求められているのだとすれば、その新しい方法には、教育と訓練を通じた能力向上（promotion）というものが必要になるだろう。しかし、現実には、この教育訓練は遅々として進んでいなかった。犯罪分析の技術や犯罪学的ノウハウを持つ者は、いずれもまれにしかいないし、そういった者を育てるための投資も不十分であった。このことは、地域社会の活性化（community development）業務のような他のスキルについても同様である。

ii）政府の政策の非合理的な面

中央政府つまり英国内務省は、犯罪及び秩序違反の減少対策について、パートナーシップのアプローチを推奨することに非常に熱心であるにもかかわらず、その活動のいくつかは、実際にはこのアプローチに対して反対の方向に作用するものである。以下、いくつかの例を挙げる。

・　中央政府は、各地域の機関がCDRPへ広く参加するよう勧めることに熱心であるが、その一方で、犯罪減少に関し、状況的アプローチに適するような比較的狭いモデルに重点を置いている。ところが、地域の機関の多くは、みずからの役割について、社会的アプローチにより適しているものと理解している。そのため、これらの機関は、CDRPとの関係を、自分達の仕事であるとは必ずしも考えていないのである。

・　中央政府は、公的機関に対し、サービス提供の主たる分野において、定めた目標をきちんと達成するよう求め、厳しい成果主義（performance culture）を強要した。このため不幸なことに、保健当局のように、犯罪の減少対策において、量的にはわずかではあるが重要な貢献をするような多くの機関が、CDRPに完全に組み込

相互依存と信頼に対する障害（続）

Barriers to interdependence and trust

政府の政策の非合理的な面

・犯罪減少に関して重要視しているのが、狭く限定された部分であるため、他の諸機関との関係が制限されてしまっている。

・成果主義（performance culture）の強調によって、「核となる業務（core business）」にのみ狭く焦点が当てられてしまっている。

・「責任ある機関」（responsible agencies）の指定が、逆に、パートナーシップの諸機関の間での不平等を生んだ。

・制度の運用を急ぎ過ぎたために、ネットワーク形成に十分な時間がとれなかった。

図12　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

まれることを嫌うようになった。なぜなら、そうした機関は、CDRPへの参加を、みずからの「核となる業務（core business）」のひとつだとは考えなかったからである。

・　中央政府は、CDRPが、対等なパートナーシップを結ぶように望んでいた。しかしその一方で、ある特定の機関を「責任ある機関（responsible agencies）」として指定したため、他の機関は、みずからの責任を回避するようになってしまった。いくつかのCDRPは、これらの機関からは、責任ある機関の「所有物（property）」とみなされているのである。

・　信頼というものを、例えば非公式なネットワークのようなプロセスを通じて深めるには、長い時間が必要であることが分かっている。しかし、中央政府は、拙速とも言えるほどにCDRPの設置を急いだ。その結果、CDRPは、その設置当初から、信頼関係を構築する機会をまったく与えられなかったのである。

・　同様に、CDRPの形成を急がなければならなかったことから、参加機関の間では、パートナーシップを機能させるために何が必要なのかについて、理解する機会がほとんどなかった。相互依存と信頼を深めるために必要な使命感を得るには、不十分な時間しかなかったのである。

時間の都合により、ここでは、これらの点についての実例にまで話を広げることができない。しかしながら、古くてあまり有用ではない仕事の進め方という抵抗によって、また、本当はそうできたはずの形には必ずしもなっていない政府の施策それ自体によって、CDRPの発展が妨げられているのは明らかである。私は、この点が、内務省によって完全に認識されていないのではないか懸念している。内務省は、この分野においては、既に述べたように、CDRPの弱点として現れた現象面への対策にのみ指向しているからである。

５　要約と結論

本講演を締めくくるに当たり、これまでに述べた主なポイントを要約するとともに、その意義について簡単に考察してみたい。

私はまず、犯罪の増加を背景として、犯罪のコントロールに関し、伝統的アプローチの効果に対する信頼が低下する一方で、状況的アプローチが注目を浴びてきた、という歴史的文脈の中に、犯罪及び秩序違反法というものを位置付けた。しかし、英国における犯罪予防は、地域の当局の責任を増やすことについての政治的なためらい、状況的アプローチの効果に対する疑念によって、その後いまひとつ発展しなかった。

続いて、犯罪及び秩序違反法の内容のうち、二つの主要な協力体制であるCDRPとYOTについて述べた。特に前者に注目し、CDRPの主な責任として、調査、協議、３ヶ年戦略の策定について概観した。また、CDRPの

結論（Conclusion）

・パートナーシップは、さらに進められていく過程にある。

・犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ（CDRP）は、本来あるべきほどには機能していない。その結果、犯罪予防に対する「総合的」アプローチが不十分になっている。

・最近の内務省の政策は、現象面にのみ注目している。

・結論としては、古い仕事の進め方を見直して、相互依存と信頼を構築する必要がある。また、パートナーシップの機能を阻害するような政府の施策の非合理的な面を検討し直す必要がある。

図13　博士が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋

構成員とそれぞれの役割等の概略にも言及した。ここで大切なのは、地方自治の原則という強い圧力があるため、国には、CDRPの構成についてのきちんとした青写真がないということである。「地方の問題は地方で解決する（Local solutions for local problems）」という考え方が、法律の制定に当たり、金科玉条のように言われていたのである。

次に、犯罪及び秩序違反法の二つの主要な原則、すなわち予防とパートナーシップについて検討を加えた。

予防についてみると、犯罪及び秩序違反法とそれに関連する施策は、地域の関係機関において「犯罪予防の意識」を高めるには大いに役立った。しかし、CDRPのため同法により推奨された予防のモデルは、限定的なものであった。それは、ひとつには、犯罪の減少に重点を置いたため、状況的アプローチに偏ってしまったからである。また、いまひとつには、犯罪を、秩序違反・反社会的行動の段階にまで前倒しして認識することには、少なくともまだ議論の余地があったからである。

パートナーシップの原則については、まず、問題指向型（problem oriented）アプローチの論理を実行するには、効率を最大化するため、パートナーシップの機能がいかに必要であるか、を説明した。その際、過去においては、犯罪のように深刻かつ複雑な問題を解決しようとしたときに、パートナーシップについて「誤解していた」ことにも触れた。しかし、パートナーシップのアプローチを発展させることによって、パートナーシップについて「正しく理解する」試みは、決して簡単なものではないことがわかってきた。多くの機関をしっかり関与させられないこと、情報交換における問題点、公衆の参加が限られていること、現場の活動がしばしば限られていることなど、多くの困難な点が浮かび上がってきたのである。

これらの問題点は、内務省にとっても明らかとなり、同省もこれをはっきりと憂慮するようになった。しかし、私が懸念しているのは、内務省は、ほとんどの注意を問題の現象面に対してのみ向けており、その元にある原因に向けていないのではないか、ということである。内務省は、リーダーシップの欠如、しっかりした成果管理（performance management）やプロジェクトの管理運営の欠如、分析技術の不在といったことに注意を向けていた。これらのことを問題として認識するのは、まったくもって正しい。しかし、私が実際のCDRPの運用について理解している限りでは、これらの問題点に共通する原因は、関係機関の間で、相互依存に基づく仕事をするために必要な条件である信頼というものが、いまだに確立されていないことなのである。

信頼を確立するには時間がかかる。信頼を確立するためには、専門家や組織の縄張り意識のような、古い仕事の進め方から生まれる障害を乗り越えなければならない。また、狭すぎる犯罪予防モデルに基づく運用、「責任ある機関」をあまりにも少数にしてしまったこと、犯罪及び秩序違反法の施行を急ぎすぎたこと、達成目標があまりに詳細であること、結果に対してせっかちであることなど、たとえ意図しないものではあっても、信頼の基盤を崩してしまうような政府の施策をも、乗り越えていかなければならないのである。

信頼が確立されて初めて、リーダーシップと仕事の意欲をかきたてる使命感というものが生まれてくる。そしてそれにより、成果の管理やプロジェクトの管理運営も、効果的に行うことができるのである。

全体として、私の話は、そうありたいと思ったほどハッピーエンドのものにはならなかった。英国は、犯罪予防におけるパートナーシップのアプローチというものを、CDRP を通じて発展させてきた、その外見だけに騙されてはいけない。犯罪予防に向けた機構の整備は一見素晴らしく、中央政府によって犯罪予防に振り向けられた資源は相当のものであるにもかかわらず、成し遂げられたことは不十分なものでしかないのである。

しかし、状況が完全に否定的なものであるとまで言うことは間違いだろう。当然のことながら、実務の好事例もあるのであって、そこでは、パートナーシップが良く機能していたり、非常に効果的な犯罪予防手段が実行に移されていたりするのである。ただし、こうした好事例は、一般的というよりむしろ例外的なものに属する傾向にある。良好なパートナーシップが十分機能しているとは言えないし、効果的な実務が十分行なわれているとも言えないのである。

それでは、英国の経験から何を学ぶことができるのであろうか。

①　パートナーシップのアプローチは、疑いなく、持続的な犯罪のコントロールのためには正しいアプローチである。

②　良好なパートナーシップというものを実際に確立することは、、一般に思われているよりはるかに難しい。協力体制の下でただ集まって、それをパートナーシップと呼ぶのは簡単である。しかし、信頼と相互依存、そして真の協働的文化を築き上げるのは、それよりも非常に難しいのである。

③　このことは、私達に、ひとつの選択を迫ることになる。私達は、一方で、パートナーシップの考え方すべてを捨て去ることもできるだろうし、それでもなお、戦争にたとえて言えば、犯罪に対する戦いにおいて、警察のような個々の機関の努力を通じて、重要でない戦闘や小競り合いに勝つことはできるかもしれない。他方、パートナーシップの機能をこれほどまでに困難にしている障害に対し、立ち向かおうとすることもできるだろう。英国においては、最大の障害は、古くて時代遅れの仕事の進め方と、政府の施策の非合理的な面によって引き起こされている。私は、後者の選択を採ることによって、犯罪に対する戦いに勝つことができるものと信じているのである。

私は今回こうして日本に来たが、文化的な側面での教訓というものを受けたと思っている。英国においては、個人主義が強すぎる。その結果多くの場合、特に都市においては、地域社会という観念が弱くなる。パートナーシップにおいては、地域社会というものが大切なのであるが、その地域社会が弱いと、パートナーシップも弱いものとなってしまうのである。他方、日本では、「ウチ」という考え方があると聞いている。私は、「ウチ」というのは、非常に強い地域社会、犯罪を予防できるような社会を包含したものであると理解している。そして、英国も、この「ウチ」という観念から学ぶことが多いのではないか、と考えているのである。少年問題については、モラル、倫理面の育成が重要であるが、同じことが、地域社会についても言えるのではないだろうか。つまり、地域社会、ひいてはパートナーシップにおいて、モラルを発達させることが重要である。そして、そのことによって、いわゆる「ウチ」の観念、より強い地域社会、より強いパートナーシップを作っていきたいと考えているのである。

ご静聴に感謝申し上げたい。

（質疑応答）

○　小宮信夫・立正大学助教授

今、日本も、英国における1998年犯罪及び秩序違反法制定前夜のような状況にあると思う。英国型のパートナーシップの形成において、日本も、色々な課題に直面しているわけであるが、次の２点につき、アドバイスをいただきたい。

１　お話では、地方自治体が犯罪予防に関してあまり関心がなかった、また、警察も検挙の方に関心があって予防にはあまり関心がなかったとのことであるが、現在は、そうした関心は高まっているのか。もし高まっているとしたら、それは、1998年法を作ったからなのか、あるいは、法律だけでは不十分であって、その後の何らかの方策によって高まったのか。また、関心を高めるにはどうしたら良いのか。

２　英国のパートナーシップにおいては、専門的なNPOも有力なパートナーとして位置付けられていると思うが、日本においては、犯罪防止の分野におけるNPOがなかなか育っていない。英国の場合には、そうしたNPOについて長い歴史があるわけであるが、パートナーシップの側から、つまり、地方自治体や警察の側からは、どのような形でこうした専門的なNPOを育て、支援してきたのか。

○　ギリング博士

１　警察や自治体は、犯罪予防についてそれぞれまちまちな対応をしてきたのであるが、1998年法以降も状況があまり変わっていない、というところもある。

しかし、法施行後、地方自治体にはかなりプレッシャーがかかってきたと言える。この法律ができたので、行政の一環として、定期的に犯罪予防について検討しなければならない。また、犯罪予防の論理の現実化としては、例えば、ごみの行政においても、少年が集まってそのごみに火をつけるかもしれない、そういう可能性を考えた上で、ごみの収集にも当たるということがある。これは、同法第17条の規定(訳注９)による。それが果たして実行可能か、という問題は残っているが、可能であれば、大きなインセンティブを持って、地方自治体も、犯罪及び秩序違反減少対策に取り組んでいかなければならないのである。それが十分にできないと、訴訟に至ることにもなる。

また、地方自治体に地域安全職員（community safety officer）という職員が置かれるようになったが、この人達は、犯罪減少対策に熱心である。こういう人達を置くことによって、法律の施行に真剣に取り組んでいる。ただ、問題点としては、地方自治体の他の行政部門からは、主流として扱われておらず、外側に追いやられ、孤立してしまうということがある。犯罪予防について、自治体の中で意識を高めることが、まだ十分にはできていないのである。

警察については、各地域でどういう組織になっているかによって変わってくる。法執行という点では、私の住んでいるプリマスのあたりでは、かなり状況は良くなっている。警察は、犯罪減少対策担当官（crime reduction surgent）という職員を置いており、この担当官が、自治体の地域安全職員と協力して、犯罪の減少対策に当たっている。しかし、担当官がいるというだけでは十分ではない。自治体側の担当者が孤立するのと同様、警察の中でも、担当官が、他の部門の十分な協力を得られず孤立してしまう、ということがあるのである。しかし、地域社会の側では、警察の活動に期待している。例えば、制服を着た警察官が、地域支援担当官（community support officer）として、近隣監視のグループと協力して活動し、効果を上げている。こういう取組みも、犯罪予防におけるパートナーシップのひとつである。

２　NPOについては、あまり進展は見られていない。パートナーシップへの参加は、どうしても、法律に設置根拠を持つ機関に限られる傾向にある。例えば、民間企業は、ほとんど参加していないと言ってよいだろう。もち

ろん、例えばクライム・コンサーン（crime concern）[訳注10]というような団体が、調査活動に協力するなどパートナーシップを支援するということもある。しかし、全体的に見て、NPO は大きな存在ではない。

＊訳注

（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『外国の立法第205号』（紀伊國屋書店、2000）に、横山潔訳「1998年犯罪及び秩序違反法」として掲載されている。

（注２）CDRP に関する関連条文は、犯罪及び秩序違反法第５条「基本計画について責任を有する機関」及び第６条「基本計画の案出及び実施」である。例えば、第５条第１項は、犯罪及び秩序違反減少対策の基本計画について責任ある機関として、地方議会（カウンシル）及び警察本部長を掲げている。また、同条第２項は、犯罪及び秩序違反減少対策の「職務を執行するに当たって、責任のある機関は、次の各号に掲げる者及び団体のすべてと協力して活動するものとし、これらの者及び団体は、責任のある機関によるこれらの職務の執行に当たって協力しなければならないものとする」と規定しており、同条各号においては、警察、保護観察、保健等が掲げられている（邦訳の引用は、前掲注１『外国の立法第205号』による。）。

（注３）英国における警察学、犯罪学等の歴史的動向については、例えば、警察学論集第56巻６号所収の「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」におけるフランク・リーシュマン「英国における警察学の現状と展望」及びトム・ウィリアムソン「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」を参照されたい。

（注４）この時期における英国の犯罪予防政策の展開や、状況的犯罪予防と社会的犯罪予防の対比等については、アンソニー・ボトムズ著・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（1993）96頁以下）等により紹介されている。

（注５）「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』（2001、立花書房）53頁以下がある。

（注６）「ガバナンス」という言葉は、最近は、「社会の諸構成員の協力や合意によって統治することという意味合いを強く持っている」ことから、「統治」と訳さず、原語のまま用いられる例が多くなっているという（引用及び「ガバナンス」に意味するところについては、宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』（日本経済評論社、2002）10頁以下。）。

（注７）防犯空間理論や CPTED については、例えば、瀬川晃『犯罪学』（1998、成文堂）129頁以下参照。

（注８）警察管理者は、ロンドン警視庁管内を除くイングランド及びウェールズの各警察においては、地方議会議員、治安判事及び選考からなる一般委員計17名から構成される。ロンドン警視庁については、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）が設置されている。なお、スコットランドにおいては、統一議会（Unitary Council）が警察管理者である。

（注９）犯罪及び秩序違反法第17条は、「犯罪及び秩序違反の意味を考慮する義務」という条文である。同条第１項は、「本条の規定を適用する各地方自治体の機関は、自己に課せられたその他の義務を損なうことなく、その地域における犯罪及び秩序違反に関する自己の種々の職務の執行の生じ得る効果、並びに当該犯罪及び秩序違反を予防するために合理的に行うことができるすべてを行う必要性を正当に考慮して当該職務を執行しなければならないものとする。」と規定している（邦訳は、前掲注１『外国の立法第205号』による。）。

（注10）クライム・コンサーンは、1988年、英国内務省によって設立された民間公益団体（charity）。紹介としては、例えば、前掲注５小宮57頁参照。

Ⅱ　基調講演

修復的司法と少年司法改革
(Restorative Justice and Youth Justice Reforms)

チャールズ・ポラード卿
〈翻訳・編集〉前警察政策研究センター教授　岡部　正勝

チャールズ・ポラード卿
(Sir Charles Pollard)
元テムズバレー警察本部長。少年非行に関する国の施策全般を推進する少年司法委員会（Youth Justice Board）において、その設置（1998）以来委員を務め、2003年６月からは議長代理。
また、オックスフォード大学客員研究員、ペンシルバニア大学講師など学会においても活躍。ブリストル大学及びバッキンガム大学から名誉法学博士の学位を授与される。
1989年、女王警察勲章（Queen's Police Medal：QPM）受勲。2001年には、長年の警察活動の功績に対し、ナイト・バチェラー（騎士（ナイト）の爵位のひとつ）を授けられた。

１　はじめに

これから、二つの関連する問題についてお話したい。その一は、修復的司法についてであり、その二は、少年司法改革についてである。

まず、修復的司法については、(英国の文脈における）修復的司法とは何か、その背景にある原理原則、実際にどのように運用されているか、そして、その運用がいかに成功を収めているかについてご説明したい。

それから、少年司法改革については、過去５年間にイングランド及びウェールズにおいて行われてきた改革について概観するが、そこには、少年司法業務の実施を目的とした地方及び国の組織改革が含まれる。それらは、少年司法委員会(Youth Justice Board)、多機関の協同による少年非行対策チーム(Youth Offending Teams：YOT)及び非行少年のための閉鎖収容施設（Secure Residential Facilities）である。(訳注１)

ギリング博士からは、先立って、状況的犯罪予防（Situational Crime Prevention）について話があったが、私からは、イングランドにおける社会的犯罪予防（Social Crime Prevention）の変化についても触れることになるだろう。社会的犯罪予防が効果を発揮した場合、理論的には、それは犯罪の確実かつ永続的な減少に帰結するはずである。というのは、社会的犯罪予防は、状況的犯罪予防のように、犯罪実行の困難性やリスクを高めるだけのものではなく、犯罪者及び潜在的犯罪者そのものに対して、また、彼らの動機に対して焦点を当てるからである。社会的犯罪予防は、人を犯罪実行へと駆り立てる社会的要因及び行動科学的要因を明らかにしてそれに対応するのであり、犯罪を「まったく」実行させないように押しとどめる意図を持っている。仮にそれが無理でも、少なくとも、「頻繁な」犯罪行動や「深刻な」犯罪行動を減少させようとする意図があるのである。このことは、犯罪を減少させ安全な社会を実現したいと願う私たちすべてにとって、重要な意味を持つ。

ここで、本論に入る前に、イングランド及びウェールズにおいては、10歳が「刑事責任」年齢であることを説明しておきたい。10歳以上であれば、その行為について刑事責任を問うことが可能で、法廷に訴追されたり、警察による処分を受けることがあり得る。10歳から17歳までの間は、少年司法制度の枠内において処理され、18歳

以上は、「成人」として扱われる。

２　修復的司法

(1)　修復的司法とは何か

修復的司法を議論するに当たっては、それが何を意味するのかをきちんと定義しておくことが重要である。ここでは、英国における修復的司法は、日本において現在一般的に理解されているものとは異なることを指摘しておかなければならない。私の理解では、日本においては、修復的司法というものが、被害者と加害者の間の和解、という側面に重きをおいて理解される傾向にあるように思える。しかし、英国においては、それはより広範な領域における介入施策の全体、システムを意味している。それら施策は、再非行の減少、刑事司法制度の中に被害者をきちんと位置づけること、地域のコミュニティを参加させることを目的としているのである。

英国における修復的司法については、トニー・Ｆ・マーシャル（Tony Marshall）が、おそらくもっとも有益な定義を与えており、それは次のようなものである。

「修復的司法とは、当該犯罪に関係する当事者が、犯罪の結果及びその将来における影響について、いかに対処するかを集団的に解決するプロセスである。」

本質的には、修復的司法は、犯罪に巻き込まれた人々の間における関係構築と相互参加を保障し、いかに対応していくかを追求するものである。

(2)　アングロ・サクソンの司法

図１　卿が当日使用したパワーポイント画像より抜粋。

多くの人々は、修復的司法を、英国における新しい現代的な発明であると思っているが、実は、11世紀以前のアングロ・サクソン社会において、ごく普通の司法のあり方だったのである。当時、犯罪や争いが村や町で起こると、それに関係した人々は、村の長老の前にまとめて連れてこられた。そこで会合が持たれ、加害者に対してどう処置するか、被害者の被害をいかに賠償するか、今後問題をコミュニティが処理するかについて協議の上決定された。刑事司法の「国家化」は、ノルマン人による征服後の12世紀に至り、ヘンリーⅡ世によって初めて行なわれたに過ぎないのである。ヘンリーⅡ世は、その権威を増し、関心ある諸問題に対する統制を行うために、法と法執行のシステムを独占する必要があった。そこで、王の法廷を創設し、地域社会の司法を廃止したのである。ここに、現在に至る「対決的（adversarial）」司法制度が生まれることとなった。このように、現在の対決的制度の起源が12世紀にさかのぼることから、イングランドにおいてはこれを「伝統的司法」と呼んでおり、本講

演でもその呼び方で言及したい。

(3)　伝統的司法と修復的司法の比較

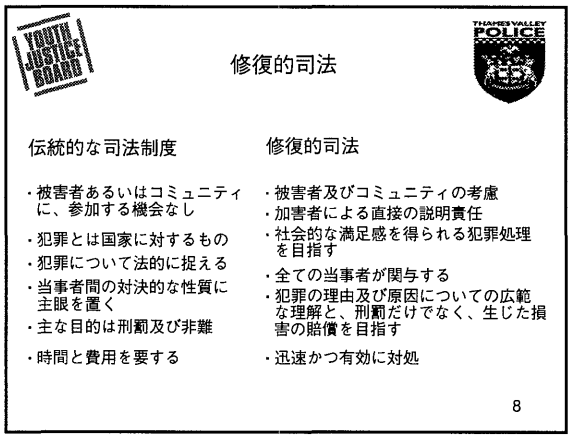


図２　卿が当日使用したパワーポイント画像より抜粋。

現代的な形で現れた修復的司法は、それでは、どのような点において、伝統的司法と異なるのであろうか。

ここでは、６つの鍵となる相違点について述べる。

まず第一に、伝統的司法は、公益を代表する国家によって運営され、被害者さらにはより広いコミュニティの参加について顧慮することは、これまでの間ほとんどなかった。他方、被害者及び（又は）コミュニティの参加は、修復的司法の中核をなす。さらには、家族、友人、被害者及び加害者双方の支援者（supporters）も、しばしば参加している。

次に、伝統的司法においては、犯罪・非行は、国家に対して行なわれたものと考えられた。この意味において、事件を訴追し、刑罰と補償を行うのは、まさに国家の役目であった。修復的司法においては、加害者は、みずからの行為に関して、被害者とコミュニティに対して直接の説明責任を負う。国家は、その過程を容易ならしめるよう手助けをすることはできるが、すべてを背負い込むわけではない。

第三に、伝統的制度は、犯罪の法的概念の上に成り立っており、成文法と法定の手続に基盤を置く。他方、修復的司法は、犯罪処理に対する社会的・感情的満足感が得られることを目指している。犯罪は、より広い社会的文脈において捉えられているのである。

第四に、伝統的司法はしばしば対決的である――有罪又は無罪を立証するための両当事者の争点にのみ狭く焦点を当てる。修復的司法は、すべての「当事者」をともに集め、非難するばかりではなく、犯罪とその背景となるすべての事実を明らかにする。

第五に、伝統的司法にとって、その成果は、刑罰と非難に集約される。これに対し、修復的司法は、犯罪の理由、原因についての広範な理解と、刑罰だけではなく、生じた損害の回復を目指すのである。

第六に、伝統的司法は、官僚主義的で、しばしば時間と費用を要する。しかし、修復的司法においては、例えば、十分な教育を受けた警察官が迅速に動くことができる。そして、当事者は、その成果を目の当たりにすることができる。裁判所で手続をするということになると、そこは、ブラックホールに入ってしまうようなもので、何が起きているのかなかなか一般の人にはわかりにくい。修復的司法は、よりわかりやすく、より迅速な解決をすることができるのである。

これらが、修復的司法の基盤となっている原理原則である。まったく新しいパラダイム、規範、コンセプトであるということができる。しかし、新しいがゆえに、一般の人々にまだ十分に理解されていない面がある。2003

年７月に、英国政府は、「修復的司法：政府の戦略」という文書を発行し、現在の状態と、将来開発すべき修復的司法について訴えている。(訳注２)私は、将来的には、修復的司法の守備範囲はさらに拡大され、軽微な犯罪から重大犯罪まで、少年犯罪から政治犯罪までカバーすることになると思っている。私自身、現在、そうした拡大の作業に携わっているわけである。

(4)　フェイス・トゥ・フェイス・ジャスティス（Face to Face Justice）

図３　卿が当日使用したパワーポイント画像より抜粋。

ここで、修復的司法のうち、フェイス・トゥ・フェイス・モデル、あるいは、「修復的カンファレンス」とも呼ばれるものに焦点を当ててみたい。そこでは、すべての関係当事者（被害者及び加害者の親族、友人を含む。）が一同に会し、「対面式の」会合を行うのである。これは、もっとも理解しやすいモデルであり、かつ、成果という点においてもっとも効果的なモデルでもある。しかし、修復的司法には、ほかにも、被害者と加害者が直接対話しない形のものもあり、その場合、当事者は仲介者を通じて対話を行う。また、対話は被害者と加害者の間に限られ、より広い当事者の参加は行われない。

ここまで、修復的司法を、ある特定の犯罪に関して関係を持つ当事者が、当該犯罪の結果及びその将来における影響についていかに対処するかを集団的に解決するプロセスであると定義してきたが、フェイス・トゥ・フェイス・ジャスティスにおいては、関係当事者は、ひとつの部屋で「直接」集うことになる。

つまり、そこにおいては、加害者、加害者の家族、加害者の友人又は「支援者」（例えば、指導者（mentor））(訳注３)と、被害者、被害者の家族、被害者の友人又は「支援者」（例えば、被害者支援ボランティア）が、一緒に集まるわけである。さらに、犯罪がより広い社会的背景を持って行なわれた場合、犯罪により影響を受けた人々、例えば「二次的被害者」（例えば、強盗や窃盗に入られた家の周辺の家の人達。不安感を抱えるという意味で二次的被害者と言える。）や地域社会の代表者もまた、参加することができる。英国においては、こうしたコミュニティ、地域社会の参加ということが非常に重視されている。

さて、こうしたフェイス・トゥ・フェイスのカンファレンスは、どうしたら有効に機能するたのであろうか。そこには、いくつかの条件が必要となってくる。まず、全員が、自発的に、参加することに同意しなければならない。加害者の自発的参加についても、必ずしも困難な問題とはならない。というのは、加害者は、カンファレンスのほうが裁判よりも楽だと思うからである（これは実は間違った理解で、被害者との対面により、もっと厳しい状況に置かれることになる。）。参加者は、あらかじめ、何が期待されているか、どのように参加しなければならないかについて、説明を受けておかなければならない。この説明は、通常、こうしたカンファレンスのために選抜され訓練されたファシリテーター（facilitator）により行われる。

こうした専門的ファシリテーターの存在は、カンファレンスの成功にとって鍵となる。そして、ファシリテーターは、参加者を、「準備されたプロセス（scripted process）」と呼ばれる方法でリードしていく。このプロセスは、何が起こったか、どんな損害が生じたか、そしてそれについて何を行うべきか、を順次明らかにしていくという３つの段階により構成される。これらの段階によって議論が進むとともに、加害者は、みずからの犯罪が被害者に対して与えた衝撃に、直接向き合うことになるのである。これは、非常にドラマティックな効果をもたらす。加害者にとっては、自分の家族、尊敬する人達、好きな人達がカンファレンスに参加しているわけであるから、その人達の前で、恥かしいという気持ちを感じる。非常に個人的な状況ではあるが、これによって、真の意味で、心から謝りたいという強い気持ちを感じるのである。どうしても謝りたい、償いたい、自分が行ったことを修復したいと思うようになる。そして、「成果に対する合意（outcome agreement）」というものが最終的に得られるわけである。

こうしてカンファレンスは合意に至るわけであるが、通常その合意には、謝罪、補償及び将来の行動（例えば、薬物リハビリテーションプログラムへの参加）が含まれる。そして、カンファレンスが終わったとき、皆で「お茶を一杯」飲むのである。この最後の段階は、しばしば、カンファレンスの極めて重要な部分となる。そのとき、被害者と加害者は互いに普通に語り合い始め、時には互いに抱き合うことさえある。私は、被害者が加害者のために祈るのを見たことさえある。こうして、カンファレンスは、まさしく純粋な赦しと、加害者がコミュニティ、地域社会に完全にかつ象徴的に「再統合（reintegration）」されることを可能にするのである。日本語には、「和」、調和の「和」という言葉があるが、再統合とは、バランス、ハーモニー、調和を取り戻すということである。英国においては、加害者は、元々住んでいた地域社会に戻り、みずからのニーズ理解してもらうとともに支援も提供される。もちろん、責任は問われる。犯罪を犯しているわけであるから、責任が問われることは間違いない。加害者は、説明責任を負いながら、金銭やコミュニティサービスの形で償いを提供する。そうしながら、地域社会にまた戻れるように努力する。地域社会に再統合されれば、市民として、地域社会の一員として、愛され、尊敬される権利があるのである。この「再統合」は、これまでの様々な調査を見ても、再犯・再非行の防止につながっており、もう一度犯罪を起こす確率が非常に低くなっている。自分が何をやってしまったかとうことに直面し、心から深く償いをしたい、謝りたい、修復したいと思う。そして地域社会に受け入れられ、十分な権利と敬意を与えられる。その環境の中で、再犯の可能性が非常に低くなるのである。また、被害者も、気持ちがすっきりとする。

カンファレンスの一番最後で、皆でお茶を飲む。すべてが合意に至ったその後お茶を飲むのは、非常に感激する一瞬である。カンファレンスによって、成果が得られたのだと実感できる場面である。

(5)　警察による譴責（reprimands）及び最終警告（final warnings）における修復的司法

過去５年の間に、イングランド及びウェールズの少年司法制度においては、修復的司法の考え方が、３つの主要な手法として取り入れられた。

そのひとつが、裁判所以前の段階における「警告（warning）」制度である。少年司法制度改革の中で、非行少年に対する譴責及び最終警告の制度が、従来の警察警告（police cautioning）制度に代わって導入された。

非行少年がみずからの非行について認めた場合、裁判所に送ることが公益に合致しないと判断されれば、その非行少年を裁判所ではなく警察で扱うことが可能である。しかし、過去においては、警察が非行少年に対して警告を発する回数に制限がなかった。現在は、裁判所送致以前の警告は２回までしか認められていない。この２回の警告は、軽微な非行事案に対して行われる。

こうした譴責及び最終警告という２回の警告システムは、修復的警告又は修復的カンファレンスを通じて行う

ことができ、実際にもしばしばそのように運用されている。修復的警告とは、被害者が出席しないものである。最終警告事案は、少年非行対策チーム（Youth Offending Teams：YOT）にも送付され、その少年に関する将来の非行リスクが評価される。そして、その評価に基づき、必要な介入（例えば読み書きや算数の教育のサポート、指導者との面会、アルコールや薬物濫用防止のサポート等）を行うことができるわけである。

⑹　付託命令（Referral Orders）及び非行少年委員会（Youth Offender Panel）

少年司法制度における修復的司法の活用のふたつめが、付託命令及び非行少年委員会である。

重大な非行事案又は３回目の軽微な非行事案は裁判所に送致されるが、当該非行少年が、裁判所への出廷が初めてであり、かつ、裁判所において有罪を認める答弁をした場合、裁判所は、その少年を非行少年委員会へ付託する付託命令を発出する。非行少年委員会は、少年非行対策チームのメンバー１名及び訓練された地域ボランティア２名から構成される。委員会は、できる限り被害者とともに修復的な会合を開催し、当該非行少年と委員会との間で、合意つまり「契約（contract）」を結ぶ。その契約には、みずからの非行に対して行わなければならない行為（例えば、地域社会における無償の作業やサービス等）、被害者や地域社会に対する賠償が含まれる。

非行少年が契約をまっとうすれば、もはや裁判所による介入は行なわれい。付託命令の期限（最大で12ヶ月）終了により当該付託命令は取り消され、少年に第二のチャンスを与えるのである。

この付託命令は、現在、裁判所による処理のうち約３分の１を占めている。

⑺　賠償命令（Reparation Orders）

修復的司法の原則の少年司法に対する導入の３つめは、賠償命令の導入である。裁判所は、法廷において有罪とされた少年に対し、伝統的な罰金（fine）のほかに、賠償命令を選択することができる。これは、被害者に対して、直接又はコミュニティ・プログラムを通して間接的に賠償することを目的とするものである。この命令は、あまり状況が深刻でない非行少年について、即時の解決を目的とするものであり、それほど利用されていない。しかし、賠償は、国家に対するものではなく、被害者及び地域社会に対するものである。この点において、犯罪・非行とその結果との間に、より直接的な関係があるといえる。

⑻　修復的司法は有効に機能するか

ここで、修復的司法は有効に機能するか、ということに関する証拠についてお話した。ただし、この点について評価するに当たっては、修復的司法の目的というものを明確にしておかなければならない。つまり、修復的司法は、被害者及び地域社会という観点から見て、犯罪・非行に対するより効果的な対応策を提示しているのか、そして、社会の構成員すべての利益という観点から見て、類似の非行又は再非行を減少させることに役立っているのか、ということである。

ア　被害者について

ある人が被害者となってしまったとき、被害者の側には、４つの鍵となるニーズがあることが知られている。

まず第一に、なぜ犯罪が起きたのか、特になぜみずからが被害者となる形で起きたのかを知りたいということである。

第二に、同じことが二度と起きないという安心感を求めている。

第三に、加害者からの謝罪と賠償を求めているということである。

そして最後に、適切な処罰が行なわれることを知りたい、ということである。

修復的司法は、これら４つすべてのニーズを満たす手段を提供する。修復的司法は、被害者に対して、犯罪について知り、安心感を得、謝罪と賠償を受け取る機会を与えてくれるが、これは、伝統的司法によっては同じようには得られないものである。とはいえ、伝統的司法の目的である適切な処罰を犠牲にしているわけではない。

1990年代後半にオーストラリアのキャンベラで行なわれた「ライズ」プロジェクト（RISE：Reintegrative Shaming Experiments）は、修復的司法によっていかに被害者のニーズが満たされるか、に関する良い実験例である。

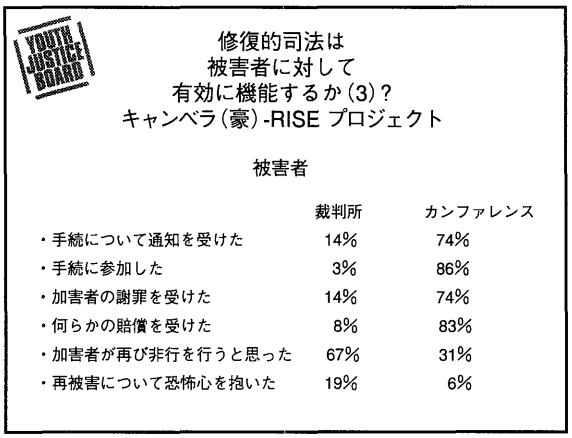


図４　卿が当日使用したパワーポイント画像より抜粋。

これらの評価によれば、修復的カンファレンスは、裁判システムよりも効果を上げていることが分かる。

イ　加害者について

修復的司法は、被害者に対して有効に機能するとしても、それでは、加害者に対しては、再非行を防ぐという観点から有効に機能し得るのであろうか。

これについても、強力で明らかな証拠がある。

キャンベラのライズプロジェクトにおける評価によると、修復的カンファレンスにおいては、非行少年は、裁判手続に比べ、より長く手続に参加し、自分自身とみずからの行為をより恥かしく感じ、地域社会と被害者に対してより償いを行う傾向にある。さらに、加害者は、警察に対してより敬意を払うようになるのである。

ウ　再非行（再犯）について

これについては、英国における修復的司法の経験によって確認されている。

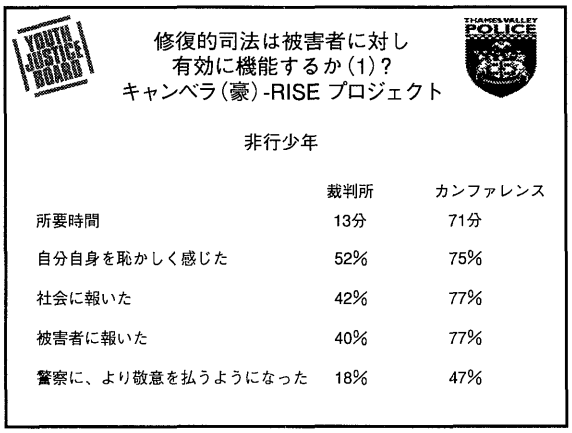


図５　卿が当日使用したパワーポイント画像より抜粋。

イングランド及びウェールズにおいて先駆的に警告制度を改革したテムズバレー警察においては、２回目の非行を犯した非行少年に対して修復的警告を実施した。その結果、被害者及びコミュニティの高い満足感が得られ、また、再非行率は、伝統的警告制度に比べて半分になった（12ヶ月以内の再非行率が14%にとどまった。）。

また、英国エセックス州においては、ソーシャル・サービス機関により、エセックス・ファミリー・グループ・カンファレンスというプログラムが行われている。これは、家庭としての機能が崩壊している家庭出身の重大な加害者に対して行われるものであるが、ここにおいても、被害者の高い満足感、プログラムに対する被害者自身の高い参加率（64％）及び極めて効果的な再犯防止効果が認められた（２年後の数値で比較すると、通常の保護観察下にあるグループの再犯率が69％であるのに対し、同プログラムにおいてはわずか７％であった。）。

さらに、修復的司法のアプローチについて、これを繰り返し用いることが特に効果的であるという証拠もある。オックスフォードシャー州において、最終警告と付託命令を組み合わせて導入したところ、こうした反復的な利用が実に効果的であることがわかった。

最終警告を受けた180人の非行少年のうち、約３分の１（61人）が再び非行を行った。しかしながら、彼らが付託命令を受けた後には、13人しか再々度の非行を行わなかった。これは、２年間の期間で調べたものであるが、180人の非行少年の２年後の再非行率は、わずか７％だったのである。

このほかに、英国メードストン市やミルトン・キーンズ市における万引クリニック（Shop Theft Clinics）というものも、良い結果を出している。これは、ショッピングセンターにおける万引や反社会的行為に対する取組みである。ショッピングセンター独自の対処の後、加害者は翌週「クリニック」に参加する。これは、商店主とのミーティングやその他の会合からなり、必要に応じて警察も介入する。これによって、再犯率は３分の１に減少し、警察の書類事務、煩雑な事務も半減したのである。

⑼　その他の修復的司法の適用

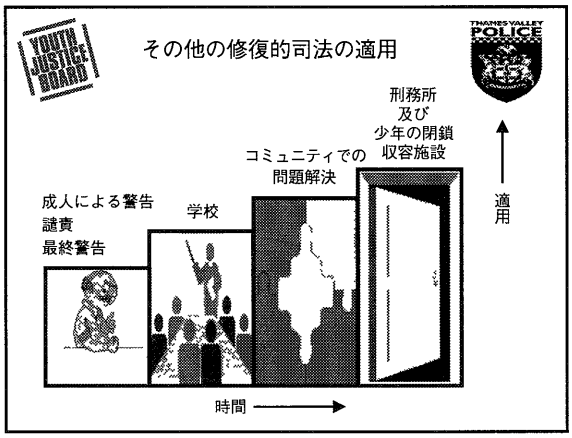


図６　卿が当日使用したパワーポイント画像より抜粋。

修復的司法には、司法制度の様々な局面できちんと活用できるという能力だけでなく、潜在化している問題がエスカレートしないように押さえるという早期介入手段としての能力も備わっている。そこで、学校や、地域社会における問題解決、刑務所、非行少年の閉鎖収容施設においても、修復的司法の手法を用いることができる。

ここでは、学校における修復的司法について強調したい。

学校における物事の考え方全体を、修復的司法の原則に基づいて検討することが本質的に求められている。少年司法委員会では、９つの学校におけるパイロット・プロジェクトに参画した。その結果は、非常に有望なものであった。

放校（退学）処分と少年非行の間には、強い相関関係がある。また、学校内や学校周辺における非行や反社会的行為にも強い関心が集まっている。こうした問題への対応策として、学校のプログラムにおける修復的司法は、争いごとや非行が起こったときに、その解決のため、鍵となる主要な参加者を一同に集めて会合を開く。しかし、

それは、昔ながらの伝統的な学校を復活させるためでも、ましてや刑事司法制度に乗せるためでもない。こうした修復的司法プログラムの結果、放校（退学）処分が70％減少したほか、学校での行動の著しい改善が見られた。学校に残す、地域社会に残すというほうが、より良い結果を導くことができるのである。

修復的司法の適用の最後の例として、修復的警察活動（Restorative Policing）を取り上げたい。

これは、警察部内においても、対外的活動においても、修復的司法の原則を適用していこうとするものである。非行少年、成人による軽微な犯罪、地域社会での問題解決、学校教育、職場での不満、警察に対する苦情といった問題を処理する場面において修復的司法を導入した場合、修復的司法の訓練を受けた警察官が、日常的な事案処理において修復的な手法を用いることになる。

これによって、伝統的な警察活動とはまったく異なる新しい警察活動の理念が生み出されることになる。これを、「修復的警察活動」と呼び始めたわけである。現在、二つの警察本部が、修復的警察活動に関する調査を行うことを計画している。

⑽　結　　論

ここまで、修復的司法が実践に移された場合、優れた結果を生み出しているということを紹介してきた。修復的司法は、刑事司法制度のあらゆる場面で適用可能なばかりでなく、予防的な手段として、その他の状況においても適用可能なものである。修復的司法は、人々が経験したことと、それに対する対応をきちんとつなぎあわせることを可能にする。それによって、人々は、伝統的なアプローチでは、まったくあるいはわずかにしか与えられない満足を得ることができるのである。

3　少年司法改革（Youth Justice Reforms）

ここで、本論の後半部分であるイングランド及びウェールズにおける少年司法改革についてお話したい（ここで少年司法制度というのは、18歳未満を対象としているものである。）。

なお、この場におけるコメントは、イングランド及びウェールズのみに関するものであることを指摘しておかなければならない。スコットランドにおいては、児童、非行少年に関する異なった司法制度が以前から存在しており、スコットランド議会とスコットランド執政府が責任を負っている。また、北アイルランドにおいても責任分担と制度は異なる。

⑴　改革以前

1990年代半ばにおけるイングランド及びウェールズの少年司法制度は、政府の有力な報告書（監査委員会（Audit Commission）1996年報告書）が言うように、「誤ったまま動いてきた少年司法（Misspent Youth）」であった。そこにおいては、次に掲げるように、望ましい結果よりも、処理の過程にばかり焦点が当てられてきたのである：

・　警察警告（police cautioning）の反復への過剰な信頼の結果、少年の行動を改善しようとする努力がほとんどなされなかった。
・　刑事裁判の判決においては、非行少年の行動改善について強調されることほとんどなく、施設収容以外、強力な手法の選択肢もなかった。
・　非行少年の収容施設は、高コストで、関係機関相互が連携せず、不適切なものであった。その制度には、少年非行への対策という観点が欠けており、再非行の防止にも効果がなかった。
・　司法手続は、煩雑で常に遅滞していた。

・　予防的プログラムはほとんどなく、両親とともに取り組むこともほとんどなかった。

⑵　改革の概観

⑴で指摘したような現状分析は、1998年犯罪及び秩序違反法という形で新しい立法へと結びついた。そこにおいては、次に掲げるような根本的改革がなされることとなったのである：

・　少年非行に対応するための地方及び国家の新しい組織
・　処分制度の改革と、それを支えるための新しい介入プログラムの開発
・　閉鎖収容施設の改革とそれに関する責任体制の変更
・　司法制度における不要な遅滞の削減に焦点を当てること
・　少年に対する予防的かつ早期の介入に新たに焦点を当てること
・　端的に言って、制度の文化（カルチャー）そのものを変えることに焦点を当てること

⑶　改革の原則

改革の背後にある鍵となる原則は、少年が非行に巻き込まれ始めたときには、非行行動のエスカレートを防ぐための早期介入が必要である、ということである。早期介入は少年に対して有効に機能するが、問題行動が固まってしまう前に用いられるときにもっとも良く機能する、ということである。

少年に対して効果的に介入するためには、非行少年自身と、当該少年の生育環境の中で非行行為に結びつく要因とを、個別に評価するシステムが必要である。

また、タイプや程度が異なる非行行動に対応するためには、段階的な対処が必要となる。

それから、原則の最後として、新制度が有効に機能するためには、地域社会と裁判所の信頼が必要である。そして、その新制度においては、地域社会の適切な参加が求められるのである。

⑷　法的な目的

少年司法制度のカルチャーの変更の中核に位置するのは、新しい法的な目的の導入であった。それは、「児童及び少年による非行の予防」である。これは、いまや、少年司法制度の中で非行の予防・再非行の予防に携わるすべての人の目的でなければならない。そして、この目的が、新しいものの見方を発展させてきたのである。

⑸　少年司法委員会（Youth Justice Board）

少年司法委員会が設立された経緯を振り返ると、委員会は、各省庁から独立した政府機関として、1998年犯罪及び秩序違反法により設立されたものである。その目的は、次のとおりである：

・　少年司法制度の運営（いかに児童及び少年による非行を予防するか、及び、少年司法業務に関する国の基準の内容）について、内務大臣に助言する。
・　少年司法制度の運営・実務を監視する。
・　少年司法と、児童及び少年による非行の予防において、効果的な実務活動を確立し普及させる。
・　国の補助金を配分し、及び、地方の少年司法計画（Youth Justice Plan）を監視する。
・　2000年４月以降、児童及び少年の閉鎖収容施設についての事務受託及び購入を行う。

⑹　少年非行対策チーム（Youth Offending Teams：YOTs）

非行少年への対応を円滑に行うため、少年司法改革により、地方レベルにおける多種類の機関により構成されるチームが設置された。そこには、正規の少年司法制度の中にある機関も外にあるものも含まれ、法律によって、制度の主たる目的のために協力することが義務づけられている。2000年４月以降、150を超える組織横断的な新しい少年非行対策チームが、イングランド及びウェールズの各地に設置された。そこでは、５つの核となる政府機関（警察、ソーシャル・サービス、保護観察、教育、保健の各機関）が連携することが義務づけられている。

その意図するところは、刑事司法と少年行政を結び付けて、非行行為とその原因に対する責任をわかりやすくすることにある。少年非行対策チームつまりYOT（ヨット）は、地方レベルにおける改革の原動力となっている。

YOTの役割は二つある。第一に、非行とその予防に焦点を当てることであり、その対象には、非行行為をまだ行ってはいないが、「非行を行う危険がある」と判断された少年も含まれる。第二に、「実際に」非行行為を行った少年への対応である。

⑺　対象を絞りこんだ非行防予防と早期介入

実際に非行行為を行った少年への対応同様、少年司法委員会と少年非行対策チームは、少年犯罪・非行の予防にも深く関与しており、「非行を行う危険がある」と判断された少年を対象に活動している。

こうした活動は、少年司法機関だけでなし得るものではない。必要な業務を行うためには、公的な機関やボランティア団体とのパートナーシップが必要である。

そこにおいて求められるのは、子供達に対して、家族に対するサポートも含め、人生の出発点におけるベストの状態を保障することである。そのベストの状態においては、子供達には、前向きな人生を送るための建設的な機会が開かれている。そして、少年が非行を行う危険が高い場合には、その危険を除去するために、そうした少年に対象を絞りこんで、適切なサービスを提供することになる。

少年司法委員会は、重要なパートナーである関係機関とともに、非行予防戦略を発展させてきた。こうした戦略は、犯罪率の高い地域において、非行を行う危険がもっとも高い少年に対象を絞ったものである。

例えば、犯罪率の高い地域において、学校の休暇中に、少年が建設的な活動に参加するというプログラムがある。2002年夏の実績評価においては、地域の犯罪率の低下に著しい効果を上げたことが認められた。

「少年包み込みプログラム（Youth Inclusion Programmes：YIPs）」は、年間プログラムとして、現在、もっとも貧しい地域のうち70地域において、それぞれ、非行を行う危険がもっとも高い少年50名に対象を絞って実施されている。説得や家族への働きかけによる任意の活動ではあるが、警察や学校等の地域の関係機関とも連携し、非行行為を行う危険が高い少年に対して、これら公的機関が適切な処置を採ることを可能にしている。このプログラムは、教育と職業訓練、指導と建設的な活動への参加の組み合わせであり、高い効果を上げている。例えば、先日私の聞いた例では、４人の深刻な非行歴のある少年が、このプログラムに入って18日くらい経つと、プログラム参加こそが新しい家庭であるかのように状況が改善され、学校を卒業して仕事にも就いたとのことであった。

非行を行う危険が高い少年と判断して早期に介入するために、少年司法委員会は、新たに、「少年包み込み・支援委員会（Youth Inclusion and Support Panels）」というものを創設した。この委員会は、地域の関係機関を包含し、それぞれの機関が関与している少年に関する情報を交換する。これによって、ある少年が非行に陥る危険を評価できるとともに、その少年と家族に対して、各個別の問題ごとにもっとも適切な機関が対応することが可能となる。また、８歳から13歳の少年を対象としているため、問題行動が深刻な非行へとエスカレートする以前に、早期にかつ効果的に介入することができるのである。

こうした年齢の低い少年について「ラベリング」を心配する意見もあるが、少年司法委員会では、こうした懸念は不要であると考えている。というのは、こうした介入は、現実に問題があると既に判断された少年に対して、問題が深刻化する前の早い段階で必要な支援を行うものだからである。

これとは別に、新たに、「より安全な学校づくりのためのパートナーシップ（Safer Schools Partnerships）」というものも導入された。これは、学校の環境をより安全にし、問題が深刻化する前に解決するためのものである。このパートナーシップの施策には、非行と怠学が深刻な状態にある小中学校を選んで、それぞれに担当の献身的な警察官を配置するということが含まれる。また、反社会的行動や非行を行う危険があると判断された児童・少

年への対応、薬物絡みの事件やいじめの減少のための対策も含まれる。こうした取組みが、より安全で前向きな環境を学校にもたらすために重要なのである。

少年司法委員会は、４つのモデルとなるパートナーシップに対して財政的支援を行っており、その中には、モデル事業実施のための職員が警察官と協働するものも含まれる。また、その他のパートナーシップに対しても、その評価や訓練のための財政的支援を行っている。

⑻　危険要因（risk factors）を割り出して対応することによる非行予防

非行予防という新たな法的目的を打ち出すことによって、システムそのものに焦点があてられるようになり、その結果、少年を非行行為に導く危険要因を割り出した上で、それに対応するという効果的な仕組みが、新しく作られることとなった。

非行予防という主要な目的を達成するためには、非行行為を処罰し、非行を行えばこうなるぞと、非行の結果に対する少年の意識を目覚めさせるだけではなく、少年を非行行為に導く危険要因にも対応する必要がある。もちろん、少年が、非行行為を行ってしまえば何が起こるかを理解することは大切である。しかし、法の主たる目的を達成するためには、その起こる結果というものを、建設的かつ少年の問題行動の改善に役立つものにしなければならない。

少年司法委員会は、少年が非行行為に手を染めてしまうような主な危険要因が何であるか、それを割り出すための研究を委託した。それらの要因のほとんどは、会場の皆さんにとってもなじみ深いものであるが、主な要因を挙げれば次のとおりである。

・　弱い者いじめを含む、攻撃的行動
・　小学校低学年時から始まる学業不振
・　問題行動に関する家族の歴史（例えば、母親が問題の原因であることもある。家にきちんといないとか、あるいは、同じことをしても、あるときは叱られあるときは誉められるようでは、子供のほうは混乱してしまう。こうした家族の構造的な問題が、大きな要因となり得る。）
・　疎外感及び社会との関わりの欠如
・　家庭内での対立又は家庭の崩壊
・　無断欠席（怠学）など、学校への不参加（例えば、中学進学後、なじめなくなって、学校へ行かずに街でぶらぶらしていることがあるが、こうした場合には早期の介入が必要である。）
・　仲間と一緒に問題行動をすること
・　薬物が入手可能であること

この研究によれば、検挙された非行少年のほとんどに見られる主な危険要因は、①小学校低学年時から始まる学業不振、②問題行動に関する家族の歴史（家族の問題行動）、③仲間と一緒に問題行動をすること、の３つである。

少年非行対策チーム（YOT）による個々の少年の危険要因割出しのため、ASSET[訳注４]と呼ばれる新しいシステムが導入された。ASSET の実績評価においては、将来の非行行動を、ほぼ70％の確率で予想できるものとされている。少年非行対策チームが、判決の参考とするため裁判所に提出する報告書は、主としてこの ASSET 評価に基づいていなければならない。

⑼　手続の遅滞への対策

少年司法改革における焦点のひとつは、司法制度における手続の遅れを短縮するということである。そして、少年司法委員会は、再非行を行うなど裁判手続に乗るような非行少年に関し、検挙してから判決に至るまでの時

間の短縮に向け、政府がどのような対策を採るのかを監督する責任を負っている。

手続時間の短縮は、少年に対して、もし非行を行えば、その行為に対する結果は直ちに出るのだ、ということをとわからせる意味がある。また、手続時間の短縮によって、被害者と証人も、やむを得ず必要である以上は、やきもきして不安な状態に置かれることはない、ということが理解できる。また、司法が公平でかつ遅滞しないということは、無罪の者にとって利益であることはもちろんである。

イングランド及びウェールズにおいては、この手続遅滞への対策が進んでおり、1997年に政府が取り組みを始めて以来、2001年10月までに、所要日数を平均で142日から72日まで短縮した。

こうした対策には、警察、検察、少年司法機関、裁判所など様々な機関による真の協力が必要であり、不必要な遅滞要因を割り出して対策を講じることが求められる。ただしその場合、しわよせによって、他の事件の処理が遅れないようにしなければならない。

⑽　処分制度と少年非行対策チーム（YOT）の役割

少年司法改革において他に重要なものは、裁判前の段階において、あるいは裁判所によって、非行少年に科される処分制度の改革である。現在、可能な処分の幅は大きく広がっている。

譴責（Reprimands）、最終警告（Final Warnings）、付託命令（Refferal Orders）及び賠償命令（Reparation Orders）については既に触れたが、この他にも、地域社会の中における処分として、「行動計画命令（Action Plans Order）」というものが改革により導入された。これは、教育を受けること、賠償を行うこと、非行行為の償いとしての活動への参加等、１つから場合により７つ以上の種類の遵守事項を定め、３ヶ月間これを守るよう命令するものである。

また、施設収容についても改革がなされた。「収容及び訓練命令（Detention and Training Order）」という命令では、期間の半分を施設内で、半分を地域社会で過ごすこととされている。この命令は、施設から地域社会への復帰をスムーズに行うためには、単なる施設収容よりも優れたものとして導入され、現在では、施設収容に関する命令の主流となっている。非行少年の地域社会復帰を促すために、他にも改革はなされているが、この命令は、そこに新しい視点を提供してくれる。命令の期間は、最短で４ヶ月、最長で24ヶ月である。なお、重大な非行に関しては、他の施設収容処分を行うこともできる。

少年司法委員会は、３年間にわたり、特別の基金を用いて、改革された処分制度に対応した地域レベルのプログラム開発を支援してきた。そこには、教育、訓練及び雇用に関する新しいプログラムから、親に対するプログラムまで、様々なものが含まれている。

少年司法委員会では、児童や非行少年を直接対象にするものと同様、非行少年や非行を行う危険がある少年の親に対して働きかけることも、非常に重要であると考えている。委員会では、親を対象としたプログラムの開発を行ってきたが、それは、任意の活動がベースであれ、養育命令（Parenting Order）と連動したものであれ、親に対し、実践的なアドバイスを与えられるものとなっている。

こうした親に対するプログラムの有効性は、中立的な立場からなされた評価によって明らかにされている。プログラムへ参加した親達のうち、最初は参加を嫌がった人も多かったのに、最終的には、その90％が、同様の状態にある親に対してプログラムへの参加を勧める、と言っている。また、多くの親が、子供とのコミュニケーションが深まり、より子供を監督できるようになったと報告している。プログラムと非行予防の間に、直接の因果関係を認定するには慎重でなければならないが、親がプログラムに参加した場合、その子供による非行行為全体は、プログラム終了後の１年で３分の１減少し、検挙されたものに限れば50％減少したという。

⑾　集中的監視・監督プログラム（Intensive Supervision and Surveillance Programme）

少年司法委員会の主な目的は、少年司法制度を、施設収容に代わる効果的な手段を提供できるようなものへ改革することである。過去の制度の欠陥は、裁判所が自信を持って言い渡せるような、地域社会内における強力な処分を欠いていることにあった。このため、裁判所が施設収容処分を選ぶ傾向にあったのも、もっともであると言える。そして、そうした施設収容処分の多くは、期間が短くてとても有効とは言えないものであった。少年に十分な処遇を行うには短かすぎ、他方で、少年の人生にさらに混乱を生じさせ、非行をこれ以上繰り返さないという意思を失わせるには、十分長いものだったのである。

そこで、少年司法委員会は、新しい「集中的監視・監督プログラム（ISSP）」というものを開発し、2001年末に導入した。ISSPは、非行を繰り返す少年や、他よりも深刻な非行少年を対象として、地域社会における厳しい監督を行うプログラムである。このプログラムにおいては、保釈の条件、地域社会における処分、収容及び訓練命令の後半期間における監督を組み合わせることができる。１週間のうち最低25時間少年を監督することや、地域社会内で非行少年を把握し、警察により情報を収集するなどの監視を行うことが含まれる。

このプログラムの目的は、

・　対象者による再非行や重大非行を減少させること
・　特に教育と職業訓練に重点を置いて、少年を非行に駆り立てる基礎的な条件への対策を行うこと
・　厳格な法執行により裏打ちされたきめ細かい監視を通して、地域社会に安心感を与えること

の３点である。

ISSPは、非行行動に結び付く要因に対して総合的かつ継続的な対策を講じるため、地域社会における様々なレベルでの監視というこれまでにない手法を取り入れた。ISSPについては、地域の少年非行対策チーム（YOT）やYOTの協力機関のメンバーから特別に編成されたチームが、その実施の責任を負っている。

ISSPは、短期の施設収容処分よりも高い効果を上げており、非行少年対策として、施設収容に代わる重要なものであると認識されている。英国においては、成人の施設収容率は毎月のように上がっているが、少年のほうは逆に下がってきている。2003年の末までには、ISSPを全国に普及させることになるだろう。

⑿　裁判官との対話

少年司法改革についての理解と信頼を得るために、少年司法委員会は、裁判官との対話を進めてきた。これは、司法の独立を侵害するものではまったくなく、改革についてきちんと理解してもらい、様々なアプローチの有効性を認識してもらうためのものである。

各非行少年対策チームの管轄地域によって、裁判所が施設収容を用いる割合は大きく異なっている。少年司法委員会は、裁判所による処分のうち、地域社会ベースのものと施設収容との割合を、６ヶ月単位で統計化している。それによれば、施設収容と地域社会ベースの処分の割合が１対６の地域もあれば、イングランド南西部のように１対14のところもある。こうしたばらつきは、各裁判所で扱う非行の重大性の相違だけでは説明できないものである。

⒀　少年収容施設

2000年４月以来、少年司法委員会は、施設収容を言い渡された児童や少年を収容するための施設について、その施設選定や予算に対する責任を持つことになった。これは、収容業務実施者と施設の購入者を分離するという大胆な新手法である。こうした手法を導入した目的は、少年司法委員会が、収容業務の実施者からは独立して、少年収容施設の各種基準の策定について主要な役割を果たすようにすることにあった。

少年司法委員会は、施設収容を言い渡された18歳以下の少年に対する収容業務のあり方について責任を負っている。そして、施設購入の予算が委員会に割り当てあられている。この任務を十分に果たすために、委員会は、

契約及び業務レベル合意（service level agreement）を、刑務所、地方公共団体の収容施設、民間の閉鎖訓練センターといった少年収容施設との間に結んでいる。そして、委員会からの要求水準をどの程度まで達成しているかについて、監視・監督することとしているのである。

こうした方法によって、委員会は、非行少年の収容施設の基準を大きく改善することができた。しかし、個々の施設における困難な状況が解消されたとまでは言えない。少年司法委員会は、これまで、二つのケースにおいて、基準を遵守するよう警告を発する必要に迫られたことがある。また、ひとつの施設について、施設購入予算の執行を停止したこともある。

少年司法委員会は、少年に対する個別のきめ細かい収容業務が、成人とは分離した形で行われることとなるように努力してきた。こうした努力は、男子については概ね達成されたが、女子については、財政規模がわずかしかないため、遅々として進んでいない。委員会はまた、施設に収容される少年のうち、より年齢が低くより傷つきやすい少年について、彼らにより適した施設が整備されるよう、例えば、民営の閉鎖訓練センターによる資金提供と業務運営を用いるなどして支援を実施してきた。

少年収容施設のための不動産取得や予算措置を十分に行うには、莫大な資金が必要であるため、その改善に限界があったことは事実である。しかし、それでも、予算措置と業務実施の分離、収容施設の基準改善への取組みによって、少年収容施設全体の改善が進むということは、広く認められているのである。

⑭　少年司法改革の成功の証拠

これまでに述べてきたような少年司法改革が、どのような影響を与えたのかについて述べたい。

まず挙げられるのは、制度全体の文化（culture）が間違いなく変わった、ということである。新しい明確な目的が与えれたのである。

しかし、そればかりではなく、改革が再非行率の減少につながった、という証拠がある。

2000年７月から行われた調査分析（分析対象となる非行少年の集団を抽出したもの）によれば、改革の開始からわずか２、３ヶ月後に、その時点に先立つ１年間に比べ、再非行率が14.6％減少したことがわかった。また、同様の手法で、2001年第一四半期から行われた別の新しい分析によれば、改革開始１年後における再非行率は、その時点に先立つ１年間の34.1％に対して26.4％と、７ポイントのマイナスであり、減少率は22.5％であった。

これらの場合、分析対象としては、まだ裁判所の手続に入っておらず、地域社会ベースの処分の段階にある非行少年を抽出している。施設収容の少年は対象としていないが、こちらを対象とした再非行率の調査結果は、2004年に明らかになる予定である。

これらの調査によれば、裁判手続以前の譴責（Reprimands）及び最終警告（Final Warning）のシステムがもっとも効果を挙げており、きちんと制度化された早期介入が良い結果を生み出すことが示されている。地域社会内における処分というものは、それほど強い印象を与えないけれども、状況の改善には効果的であるという証拠があるわけである。また、これらの調査は、付託命令（Refferal Orders）や集中的監督・監視プログラムの効果を、まだ反映できない時期のものであったことにも留意しなければならない。

さらにほかにも、改革の成功を示す事実として、次のようなものがある。

イングランド及びウェールズにおいては、常に上昇圧力にさらされているように見える成人の施設収容人口とは異なり、少年の施設収容者数が安定してきた。実際９％の減少を示しているが、これは、施設収容に代わる地域社会内の処分という選択肢が、徐々に信頼を得てきたからである。

また、司法制度において、手続の遅れが改善された。

さらに、改革によって、裁判所や他の関係機関に対する信頼が広く得られるようになった。

ここ２、３年の間に発展した予防へのアプローチは、政府のとる行動に、広範囲にわたり影響を与えた。そして、省庁の垣根を越えた連携と、非行予防に関わる機関・団体への支援が行われるようになったのである。

⑮　改革の構築

政府は、少年司法制度の改革について、新しい提案を発表した。それは、犯罪及び秩序違反法を改正の上なされる新しい改革を目的とするものである。しかし、この再出発について、政治的圧力があったわけではない。私は政治に翻弄されることを警戒してはいるが、他方、少年司法改革に対しては、政界からも本当に広い支援をいただいたことは銘記しておかなければならない。少年司法委員会の役割に対しても、また、少年非行対策チーム（YOT）の役割に対しても、幅広い支援をしていただいたのである。

政府の新しい改革は、「次の段階（next step）」と呼ばれ、制度のさらなる改良を目指して、処分制度の見直し、集中的監督・監視プログラムの法制化、非行少年を扱う制度の類型をさらに増やすこと等を内容としている。これは、再出発というよりも、これまで既になされてきた改革プロセスが正しいことを、もっとも確実に保証したものとみるべきなのだろう。

最後に、ギリング博士が触れた「犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ」及び少年司法改革における「パートナーシップ（協力体制）」について強調しておきたい。このパートナーシップが少年司法の側でどのように機能しているのかを知ることは、私達にとって有益なのではないかと思うのである。

改革のメニューのうち、少年司法と修復的司法は、社会的犯罪減少（Social Crime Reduction）として位置づけられる。そこにおいて鍵となるのは、少年非行対策のための介入プログラムが、どの程度まで、デザインされ、テストされ、評価され、強力かつ効果的に主な手段として用いられているか、ということである。

そのためには、試験的実施、パイロット事業実施を通じた新しいプログラムの開発が必要となる。例えば、「少年包み込みプログラム（Youth Inclusion Programmes）」、「指導プログラム（Mentoring Programmes）」等が挙げられるが、これらも、試行とその評価を厳しく行って初めて、主要な手法として、全国的に実施されることになったのである。本格的な実施前に、成功するプログラムであると分かるような主な特徴点を見出しておくことは、非常に大切なことである。そのため、少年司法委員会は、こういった重要な要素を識別できる資料（「効果的実務のために鍵となる要因（Key Elements of Effective Practice：KEEP）」と題されている。）を作成した。また、ひとたびプログラムが開発され実施に移された場合、以後も継続していくためには、当該プログラム実施の継続的モニタリング及び実施結果に対する評価が極めて重要となってくる。時として、これが行なわれず、プログラムの廃止が必要となったり、その危機にさらされることとなる。仮にプログラム全体の水準が保たれていたとしても、そうなってしまうである。

少年非行対策チーム（YOT）において、また時には国内の他のパートナーシップ（協力体制）において、このようなプログラムの実施が主流を占める場合、そこには５つの成功の鍵がある。それは、次のとおりである。

・　YOT 又はプロジェクトの長による強力かつインスピレーションに満ちたリーダーシップ
・　「プログラムを有効に機能させるためには何が必要か」について、多機関からなるパートナー間における共通のビジョン
・　徹底的な訓練
・　プロジェクトを運営するスキル（技術）に裏打ちされた強力な実行
・　多くの場合、関係者全員にとっての強力な原動力となり、かつ、異なる機関のスタッフの間で共通の言語となる修復的司法

もちろん、現在実施されているすべてのプログラムにおいて、これらの要素が満たされているわけでない。

しかし、何は有効に機能しているのかを知ることと同様、「何が有効に機能していないのか」を認識することも重要である。プロジェクトの機能を阻害する「よくある（usual）」理由は、

・　諸機関の間の協働の欠如
・　何をもって「成功」とするかについてのビジョンの欠如
・　マーケティングの欠如
・　不十分な訓練
・　不適切な実施方法

といったことである。

これで私のスピーチを終わりとするが、これが皆さんにとって有益なものであることを祈念したい。

（質疑応答）

○　小木曽綾駒澤大学助教授

ポラード卿が本部長をしていたテムズバレー警察は、イングランドで初めてリストラティブ・ジャスティス（修復的司法）に基づく実務運用を始めたところと承知している。そこで、次の２点につき教えていただきたい。

第１点は、伝統的な刑罰との関係についてである。先程のお話の中で、刑罰や非難が必要であるとおっしゃていたと思うが、そのことと、加害者が自分のやったことを認めて反省して謝罪するというリストラティブ・ジャスティス（修復的司法）との関係をどのように見ているのか。その二つは対立するものなのか。両者が合わさって効果を生むものなのか。

第２点は、ドメスティック・バイオレンスや児童虐待（child abuse）と少年非行との関係も、少年非行対策チーム（YOT）は扱っているのか。扱っているとすれば、どのようにアプローチしているのか。

○　ポラード卿

（１について）

御質問の点こそまさに、現在の刑事政策の核心に当たるところだと思う。つまり、刑罰というものが、修復的司法のどこに位置付けられるのか、ということである。

修復的司法は、英国においては、これまでとは違うパラダイムに載っている。異なる言語を使っていると言っても良いかもしれない。ここで大切なのは、修復的司法の枠組みの中では、少年に限らず加害者は、説明責任を自分の声に出して負うということである。口頭の表現の中で、説明を明確にしていく。つまり、自分がやったことを自分で理解している、ということをはっきりさせる。そしてまた、それに対して代償を支払わなければならない、ということもはっきりさせる。その代償の一部として刑罰が入ってくるわけである。自分がしたことが間違いであり、それに対して刑罰を受けるということを認識する。しかも、集合的な話し合いの中で、なぜ自分が刑罰を受けるのかを理解することが必要である。

非常に興味深いことであるが、多くの修復的カンファレンスにおいて、話し合いが進み、加害者に対してどうするべきかという点になると、一番厳しい刑罰を科そうとするのは、しばしば加害者自身である。そして、被害者のほうが、一番寛容な刑罰を提案するのである。最終的には、両者の中間で合意に至るわけであるが、このようなプロセスを経ることによって、修復的司法の中では、刑罰というコンセプトが非常に公平なものとして理解されることになる。また、他の支援のメカニズムともリンクされ、今後の再非行の予防にもつながっていくのである。

この再非行の予防については、世界各地における調査によってはっきりと効果が示されている。加害者が、自分のやったことに対して責任を負い、償いの気持ちを感じ、謝罪をする。被害者の側にも、償いの気持ちが生まれる。そうすると、再非行率が大きく減少することが分かっている。

なお、修復的司法に対する批判としては、被害者を利用して加害者を助ける、というものがあるが、テムズバレーや他の英国の警察においては、バランスの取れたアプローチを行っている。これは、被害者には、手続に参加する権利がある、という考え方に基づいている。実際、修復的プロセスに参加した被害者のうち75％は、参加してよかった、参加させてくれてありがとう、と言っている。他方、残りの25％の被害者は、何と言っていいのか分からない、という反応をする。この中には、中立的な立場の人もいるが、非常に厳しい感情をそのまま残していく人も、ごく少数ではあるが存在する。これは、やり方がうまくいかなかったからではないか、と思っている。つまり、政策は正しくても、使い方がうまくいかなかったからではないか、と思うのである。

（２について）

ドメスティックバイオレンスや児童虐待についても、修復的司法は利用可能であると思う。英国では、まだ始まったばかりであるが、ファミリー・グループ・カンファレンスというものをスタートさせた。これは、非常に集中的な修復的司法の取り入れである。また、カナダにおいても、非常に成功を見た実験プロジェクトが二つあり、これは、地域社会の中で児童虐待があった場合に、地域社会を動員して解決を目指すものであった。英国においては、まだそこまでのプロジェクトはないが、YOT の分析により、児童虐待があるのではないかという場合には、ソーシャル・ワーカーが YOT のチームに参加し、専門的知識を用いて対応する。ただし、児童虐待の発見はなかなかに難しい。英国政府は、今後、ファミリー・グループ・カンファレンスを今後もっと使っていこう、という方針を採っている。(訳注５)

＊訳注

（注１）少年司法委員会、少年非行対策チームについては、本講演３(5)及び(6)を参照。

（注２）“Restorative Justice：the Government's Strategy”と題された2003年７月22日付け文書である。英国内務省 HP（http://www.homeoffice.gov.uk/docs2/restorativestrategy.pdf）上にて公開されている。

（注３）フォーラム外でポラード卿に話を伺ったところ、加害者の支援者である「指導者」には、例えば、地域のサッカーチームのコーチなどが含まれるという。フェイス・トゥ・フェイスのカンファレンスでは、こうした加害者側の支援者の参加が非常に重要である、とのことであった。これは、加害少年が少なからず尊敬する人物が参加していることによって、加害少年の側に、「その人の前で恥ずかしい」という感情が起きるからであるという。

（注４）ASSET は、次の各語の頭文字をつなげて作り出された呼称である。

・A：Assessment and diagnosis（評価及び診断）
・S：Structure,standardaisation and scoring（構造、基準化及び点数化）
・S：Screening and suitability（スクリーニング及び適合性）
・E：Evaluation,effectiveness and evidence（評価、効果及び証拠）
・T：Target（目標）

なお、ASSET は2000年４月から導入されており、導入後２年間の評価に関する詳細な報告書（*THE EVALUATION OF THE VALIDITY AND RELIABILITY OF THE YOUTH JUSTICE BOARD'S ASSESSMENT FOR YOUNG OFFENDERS Finding from the first two years of the use of ASSET*）が、少年司法委員会 HP 上で公開されている（http.//www.youth-justice-board.gov.uk/Publications/Downloads/ASSETReport2003.pdf）。

（注５）少年司法委員会は、2004年２月４日付けで、HP 上に、新規予算によって、ファミリー・グループ・カンファレンスのパイロット・プログラムを開始する旨発表した。同 HP において、ポラード卿は、「子供達に対し、もっとも早い段階において非行を予防する手段を採ることは、少年司法委員会と少年非行対策チームにとって、鍵となる優先課題である。ファミリー・グループ・カンファレンスは、重要な修復的司法のテクニックであり、それによって、家族は、自分達の子供が、家族や他人や地域社会に対して持ってしまっている危険についてて理解できるようになる。そして、そうした子供達をサポートし、法規範にしっかり従う新しい人生へと導くことができるだろう。」とコメントしている。

Ⅲ　基調講演

日本における少年犯罪対策

前田　雅英

東京都立大学法学部教授

はじめに

本日は、Charles Pollard 卿と Daniel Gilling 博士に、地域を基盤とした犯罪減少対策に関して非常に有意義な講演を賜り、厚く御礼申し上げます。私は、それを受けて、日本の少年犯罪について話をさせていただきます。

まず、日本では現在の刑法犯のうちの４割が少年犯罪となっています。これは、かなり減ってきて４割になったのであり、少し前は、５割を超えていたのです。そして現在でも、街頭犯罪では７割が少年犯罪であるという状況なのです。最近沖縄で中学２年生による殺害事件があったり、長崎で12歳の少年事件があったりで、非常にマスコミで話題になったわけですが、その背景には、というかそのような突出した事件の問題以上に、少年犯罪全体が大きなウエートを占めていることが問題なのだと思います。平成９年に少年事件が神戸の事件をはじめとして話題になって以来、２千人を下らない数の凶悪犯が検挙されています。

そして、客観的なデータとしては日本の昨今の治安状況の悪化には非常に厳しいものがあり、その結果、国民の間に生活の安全に対する不安が増しているということははっきりしています。そこで治安対策、中でも少年犯罪対策が求められて、今年の夏に内閣府の青少年担当の鴻池大臣の下に緊急の対策委員会が設けられ、その案が、今日、明日にも公表されます。一部は表にもう出ていると思います。そこでは、様々な議論がなされてきたわけですが、私はその議論に若干関与させてもらったということもあり、日本における少年犯罪の対策、しかも現実性のある対策について若干コメントさせていただき、次のパネルディスカッションに繋げていきたいと思っています。

この警察政策研究センターでは、2001年４月にアメリカから Frank Geraci 判事を呼び、やはり今回と似た少年犯罪に関するシンポジウムを開催いたしました。私も、お手伝いをさせていただき、NY における少年非行に関する取り組みから非常に多くを学ばせていただきました。

しかし、今日の午前の講演をうかがって、今の日本の少年非行対策にとって、イギリスから学ぶべき点が実に多く存在することを実感いたしました。そして、実はイギリスから既に学んできた面というものも非常に多くあると思いました。YOT の話などを含め、後で話題になると思いますが、その具体的な内容をより具体化、さらに具体化して適用していく１つのきっかけに本日のパネルディスカッションがなっていけばと希望しています。私は、その前提というか、その前座として少年犯罪対策について概観的な話をしたいと思います。

１　日本の少年法制度

少年犯罪に関わる方々はいろいろおられます。まさに多元的なのですが、「法制度」という視点からは、やはり少年法が基盤になっています。現在の少年法は第二次世界大戦後にアメリカの影響の下で改正され、現在でも機

能しているものです。

日本では、イギリスとは異なり、20歳未満は原則として刑罰の対象とはならず、家庭裁判所に送られて原則として保護処分を科されるのみなのです。

少年法の第１条は、「この法律は、少年の健全な育成を期し、非行のある少年に対して性格の矯正及び環境の調整に関する保護処分を行う」という規定をしているのです。

もちろん、この保護が重要であるということは後で述べますが、ただ、大きな流れとして、その保護だけでなく、「保護」と並んで、少年犯罪から国民を守っていく、「少年犯罪から公衆を保護」するという見方も無視できないようになり、それを重視するような動きもあります。

英米の議論の中でも、少年法制における適正手続がかなり前から重視されてきました。事実を明らかにすることを重視するという動きも出てきています。日本の少年法制に関する議論は非常に複雑な展開をしているのですが、日本の現行の少年法の目的にある「性格の矯正及び環境の調整」のみを強調する点について、ある意味で考え直す時期にきているように思われます。それは、保護の視点を一切除くということでは決してありません。また、国民の治安維持の要求をそのまま受け入れる、素直に国民の期待に応えるということでもありません。それはかなり危険なことなのだと思います。何より重要なのは、国民の支持と支援を得た上での本当の意味での少年法を実現するということです。それは、50年前の少年法の理念だけを墨守するということではないと思うのです。国民の支持と支援を得た実質的な少年保護というのを現在の日本社会において実現していくべきなのではないでしょうか。国民の支持と支援を本当に得るときのキーワードの一つが、今日テーマとして掲げられている、地域を基盤とするということだと思うのです。その意味で地方公共団体も巻き込んだ地域を基盤とする少年保護というか少年法制でなければなりません。

これは、もちろん、いろいろな部分を突き詰めていくと、法改正の議論にも繋がるのでしょうが、今日はそういう立法論か解釈論かということを細かく分けて申し上げるつもりはなく、方向性としてその地域を基盤にするということ、そのことについてイギリスからどれだけ学べるか、どう日本に活かしていけるかということを検討していきたい、検討してもらいたいということを申し上げたいと思います。

少年犯罪の増加に影響されて少年法改正があって、その効果として、刑罰を受ける可能性が高まるとか、被害者の側の事情を考慮するシステムが一部盛り込まれるとかいろいろありました。制度的にもまだまだその改善すべき問題は残っているのだと思います。

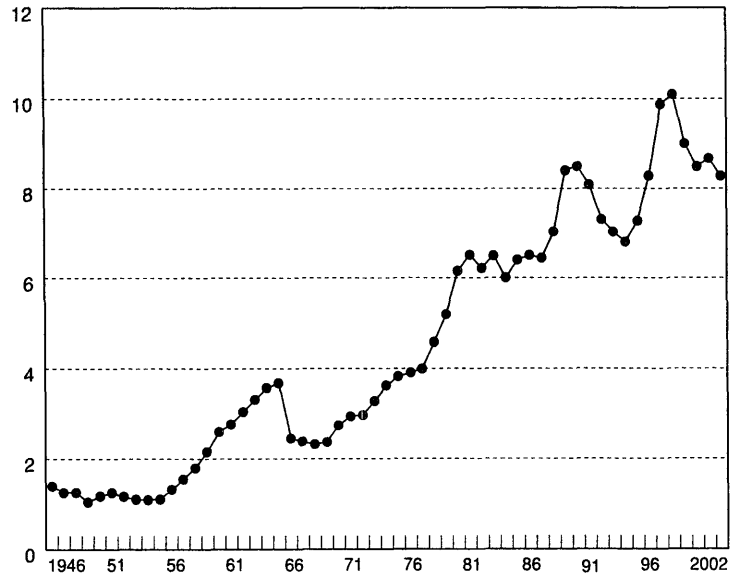
２　少年犯罪の実情

日本の少年犯罪の実情ということですが、これは、今朝、宮澤先生、それに佐藤長官からも話がありましたが、やはり犯罪の増加傾向というのは非常に厳しいものがあります。ここ５、６年の犯罪の上昇傾向というのは、日本で今まで経験したことのないような激しい増加なのだと思います。警察統計を信頼しすぎるというのはイギリスでも問題になったということが、先ほどギリング先生の話にも出てきましたが、そうだとしてもやはり、日本におけるこれだけの認知件数の増加というのは、少なくとも国民にとって無視できない問題を提起していると思います。その中で、先ほど述べたように、４割が少年、これはここのところかなり減ってきて４割ということなのですが、その少年犯罪の割合が非常に高い。そして凶悪犯の中でも少年の数が多い。それはグラフにして見ると非常にはっきりしているのでレジュメとして配っておきました。14歳から19歳の少年は成人の何倍犯罪を犯しているのでしょうか。同じ人口比の中で、同じ10万人あたりでは、14歳から19歳は一時期は成人の10倍位までいっ

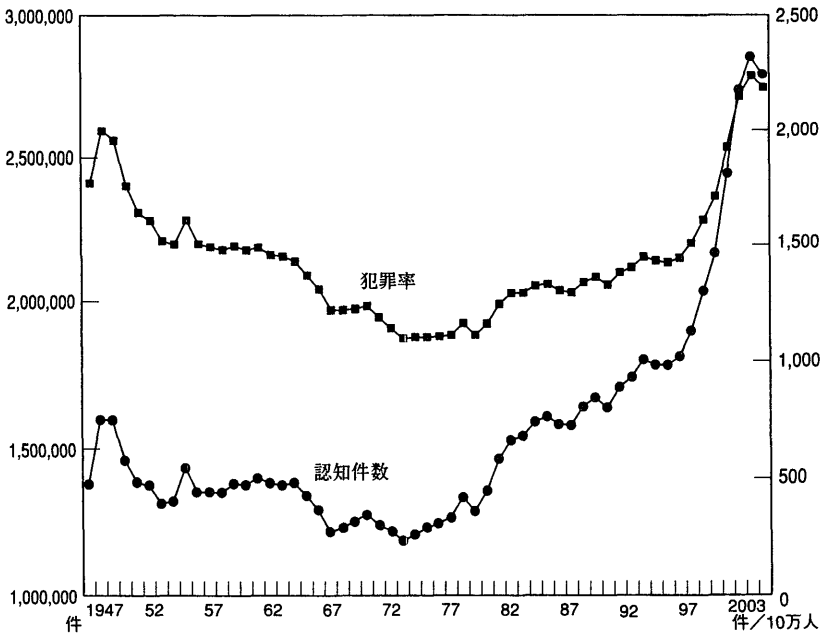
たのですが、今は８倍位の割合で犯罪を犯しています。これはまさに警察データそのままで、何の加工も加えていません。ただ割り算をしただけなのですが、戦後一貫して大人に対して少年が犯罪を犯す傾向が高まっています。増加傾向が続き続けているということなのだと思います。

ただ、日本の少年犯罪の水準というのは、先ほども少し出たのですが、イギリスに比べればそれほどクリティカルでないという言い方もできないことはありません。データが少し古くて恐縮なのですが、イングランドとウエールズをまとめた統計書が刊行され、我々が一番読みやすいものとして入手できます。14～17歳の人口10万人あたりの検挙は、イギリスは1997年に3,000、それに対して日本の同じ年代を比較すると2,000なのです。これをどう見るかですが、やはりたった３分の２しかないという見方もできるわけです。もちろん、厳密には法制度とか犯罪類型とかの違いがあるので、それ自体の比較というのがどこまで厳密に意味があるのかという見方はある

戦後の刑法犯の推移



14—19歳は成人の何倍犯罪を犯すのか



のですが、日本の方がやや低いという言い方は、そんなに間違えてはいないかもしれません。ただ、少なくとも1997年当時にイギリスの犯罪率一般が日本の５倍位あるということは、大人との比較ということなのですが、少年はイギリスに比べて日本の方がシリアスだという言い方もできないことはないと思います。

ただ、日本の少年犯罪の特色は、低年齢者が中心だという点にあります。14～17歳の者の犯罪を犯す率が高いのです。18～19歳はイギリスの７分の１位になってしまいます。14～17歳辺りの者の少年犯罪の率が非常に高いのが日本の特色だと思います。

３　少年犯罪対策

我が国でリアリティのあるものとして、ある程度効果のあると推定されているものの、現に十分に行われていないと思われる非行対策として、鴻池委員会の議論を踏まえますと、以下のようなものが考えられるのではないでしょうか（順序はアットランダムというか、それほど整序されてはいません）。

①　補導の強化とその法的根拠の整備

１つは、やはり少年に対しての非行を犯す前での働きかけ、補導の強化ということが話題になっていますし重要なことだと思います。補導を強化するには警察官の力だけでは足りませんので、ボランティアをいかに増やしていくか、それから、先ほどの本日のテーマである地域の力をどう活用していくかということが１つ重要です。その地方、地方の条例等で深夜の少年の行動に対してどう規制していくか、これも話題になって現に動き出していますし、そういう条例があるところも多いわけです。それが実際に、あまり機能していないとすれば、どうやったら機能するのか検討しなければなりません。

さらに、法的な立場から言えば、補導の法的根拠が実はそれほど明確ではないのではないか、警察官の補導だとしてもその法的根拠はどうなのか、というようなことについて、やはり明確な位置付けの作業が必要になってくると思います。

②　少年の居場所づくりと家庭への介入

補導するといっても、少年を補導してその家に帰そうにも家庭が壊れている、居場所がないというような議論が強くいろいろなところに出てきていると思います。夜間徘徊がいけない、深夜徘徊したら補導するといっても、居場所をどう確保していくのか。その問題をたどっていくと、保護的な福祉的な側面に行き当たります。戦後、少年犯罪が増えていく中で、伝統的な型の少年犯罪といいますか、本当に家庭が壊れていて、それから親がいなくてというようなパターンは影が薄くなってきているのですが、実は現代社会においても、別の形で家庭崩壊が進行している。少年の福祉の問題というのは、やはり犯罪にとって決定的に重要であるということは認識されてきています。それが重要だから補導しなくていい、家庭が問題なのだから補導しなくていいと議論を繋げていくと困るのですけれども、やはり居場所がきちんとつくられていないといけない。それは、家庭の復権というような非常に抽象的な議論ばかりではなく、NPO 等の民間の活動、それから行政の中のいろいろなプログラムも視野に入れた広い形での、また新しい形での居場所づくりということを考えなければいけません。

そのときに、イギリスの先ほどのいくつかの具体的な施策は、やはり重要なヒントを与えてくれていると考えます。アメリカの裁判官から議論の中に出てきたのでは、やはりニューヨークでは音楽関係のクラブとか、スポーツクラブ、バスケットをやって、いかにうまくいっているかという話がありました。ただ、まだニューヨーク自体でもそれが決定的な施策として拡がっているわけではないと思うのですが、ヒントとしてはいろいろなものがありうるのだと思います。

③　関係者の連携したサポート体制の構築

それから、３番目に関係者の連携、そしてサポート体制、ある意味では施策としては、今日の話の中でも一番重要な核の部分なのかもしれないのですが、学校、警察、福祉、保護の世界、そして裁判所、ある意味では一番大きな力になるかもしれない民間ボランティア、これらの間の連携をどう図っていくか。

連携のときに、先ほどのパートナーシップの話が詳しく出されて教えていただいたのですが、日本にはやはり日本固有の連携を妨げている事情があると思います。先ほど指摘のあった縄張り意識が日本にもないわけではないと思います。それから縦構造、縦社会的な問題もあると思いますが、まず施策として重要なのは、直接的に見えてくるのは､情報の共有があまりにもなく情報が完全に途絶していることです。それをどう乗り越えていくか。もちろん、これは一朝一夕には解決しません。一筋縄ではいかないことに、学校に情報を与えてしまうと、すぐ学校は少年を退学処分にして結局もっと悪くなるだけだ、情報共有なんかしない方がいいという議論は当然現実論としてあるわけです。それを超えてどうやっていくのか。今も始まっていますが､少年サポートチーム､学校､文科省関係と警察を中心として、もちろん、他の部局も入ってくるわけですが、その中でやはり具体的にいろいろな壁があると思うのです。そのときには、イギリスのYOTのような連携の仕方で、うまくいっているヒントをどう学んでいくかということが重要ではないかと考えています。

④　触法少年の扱いについて、捜査段階を含めた法的整備

最近の低年齢化した犯罪、これは数としてはそれほど決定的ではないわけですが、現実に長崎の事件で突きつけられてみると、触法少年、14歳未満で犯罪を犯した少年についての捜査、証拠物、事情聴取をどうするのかは、大問題です。数が少なく、少年の保護という観点からそれほど重視されてこなかったのですが、現実に突きつけられてみると、やはり何らかの対応が必要であろうということになってくると思います。触法少年の捜査段階を含めた法的整備というのは、その意味では、全体の少年犯罪の数が減るか減らないかという問題とは別にして、やはり重要な課題であると考えられると思います。

⑤　少年院の一層の充実と、児童自立支援施設の拡充

閉鎖的な施設の改善ということがイギリスでも話題になりましたが、我が国でも少年院の一層の充実、それから児童自立支援施設の拡充ということは、やはり重要な課題です。

これだけ犯罪が増えているのに、行政改革ということで、少年院の職員の人数が必ずしも収容者の人数に合わせて増えていないという指摘がいろいろなところで出ています。少年院というのは、テレビドラマ等で描かれると、少年院に行ったらおしまいで、少年院にいかに行かないようにするかという議論をする場面もありますが、少年院の側の先生としては、必死に教育をして再犯を防いでいる。ニーズがあるのにというか、その数があるのに、職員が足りなくて入れない状況というのは、やはり大きな問題であって、その充実を図る必要があります。

それから、低年齢の少年に関しては、児童自立支援施設、昔の言い方で言えば、教護院ですが、その部分的なものであるにせよ拡充が必要になってくるということが言えると思います。

⑥　保護観察の改善

それから６番目として、保護観察を充実していくということをあげていますが、これはまさに地域を基盤にするという意味では、かなり直結する課題であると思います。先ほどイギリスの話の中でコミュニティの中での集中監督システムをすれば、密度の高い監督をすれば、拘禁システムに入れなくても非常に効果が上がっているという話がありました。これは、逆に密度の高い監督システムをやることが、どれだけのコストがかかって、今の日本のシステム上、その延長に乗せていけるかというのは、非常に難しい問題があると思いますが、やはり非常に重要な検討の素材というか、学ばせてもらう素材だという感じがしました。保護観察の割合が処分の中では非

常に大きなものを占めていますが、現場ではいろいろな問題が指摘されています。その中で、より積極的に新しい形の監督システム、観察システムができて、発展的に議論ができるのだとすると、やはりそれを追求していくべきではないかということがあげられると思います。

⑦　処遇の多様化：社会奉仕命令のより積極的検討

これもイギリスで既に行われていて勉強させてもらっていますが、社会奉仕命令のようなものを日本でも一部取り入れて非常に効果があったという報告が出ています。しかし、問題はそれがどれだけの数で行われているかということだと思います。やっているか、やらないかという点ではやっています。しかし、政策として効果が上がるような形で展開するにはどうしたらよいかという段階にきていると思います。

⑧　処分後のサポート体制の強化

処分をした後のサポート体制も非常に重要であるということだと思います。少年院、それから自立施設を出たあと、家庭に戻ることが難しい少年をサポートしなければなりません。これも非常に重要な課題なのだと思います。

⑨　被害者との関係の修復

先ほども詳しくお話しいただいた修復的司法です。我が国でもそういう方向性、それからもう少し修復的司法からはずれるかもしれませんが、被害者の側に立った司法、それを少年司法にも及ぼしていくという意味では、平成12年の少年法改正でも、被害者等に記録の閲覧及び謄写、被害者の申出による意見聴取というものが認められて、家裁の裁判官の調査官の意見聴取もある程度行われていると聞いています。しかし、やはりまだまだ我が国の少年司法の中に被害者との関係を入れ込んでいく余地は大きいと思います。

先ほどのようなイギリスの例を聞くと、また、その効果を聞くと、より一層の勉強が必要なのではないかという気がしました。修復的司法もいろいろな段階で行われており、少年法の司法の段階だけではなく、警察段階で警察官がその修復的な司法的な手法、３つに先ほど分けて議論されましたが、第一段階、第二段階の修復的司法的なものを日本の少年警察に取り入れていくことも非常に可能性のある選択肢ではないかと思いました。

このように、現在日本で考えられている具体的な施策というのは、ほとんどすべてがイギリスから学んだというところを含んでいると思います。

本日は、まさに現場で少年の問題に取り組んで格闘している方から話をいただいた上で議論をしていくわけですが、その議論を踏まえてパネルディスカッションの中でこれらの施策がさらに具体化していきます。ここに①～⑨まであげたものは、これだけ並べれば非常に陳腐なものであり、どこにでも書いてあることだと思います。今まで全部言われてきたことであると思います。ただ、その中でそれをどう具体化し、現に動くものにしていくかということが問われていると思います。

Ⅳ　パネルディスカッションの概要

パネリストからの発表

家庭裁判所調査官の経験を通じて、少年犯罪の対策について考える

専修大学ネットワーク情報学部教授
元東京家庭裁判所主任調査官　村松　励

私は家庭裁判所調査官として27年間、主に少年犯罪・少年事件を担当してきた。本日はその経験を踏まえながら少年犯罪の減少対策について発表したい。

1　家庭裁判所調査官の仕事

既に御存知の方も多いと思うが、家庭裁判所調査官は、離婚や遺産分割などの家庭紛争や非行の原因などを調査するために家庭裁判所に置かれている。家庭裁判所調査官は、心理学、社会学、教育学などいわゆる行動科学の知識や技法と法律の知識を活用して紛争の当事者や非行少年に面接調査し、必要に応じて心理テストやカウンセリングを行い、その結果を裁判官に報告するという仕事をしている。

少年事件（少年というのは我が国では20歳未満の男女のことをいう。）の調査について具体的に述べると、少年や家族はもちろんのこと学校や雇い主などにも面接し、少年が非行に至った原因や立ち直りのためにはどのような処遇が必要かを処遇意見として裁判官に書面にまとめて報告する。裁判官の法的調査に対して家庭裁判所調査官の調査を社会調査と呼んでいる。

2　最近の非行少年・家族の特徴について

最初に家庭裁判所調査官から見た最近の非行少年とその家族についてまとめてみたい。

⑴　集団による非行の増加

強盗に代表されるように集団による事件が増加してきている。「オヤジ狩り」という言葉に代表される息子世代の少年たちが父親世代を犯罪のターゲットにするといった犯行形態は、わが国の少年犯罪の歴史のなかで今まで見られなかったものである。これは家庭における「父性（paternity）の欠如」と深い関係を持っている。

⑵　少年・親の抱く被害者意識

加害者でありながら、自分は単に誘われただけでどうして逮捕されるんだとか、どうして鑑別所に入れられるんだといった被害者意識を抱いている少年が増えてきている。このような傾向は少年のみならず親にも見られ、自分の子どものやったことは過小評価し、自分の子どもの言葉を鵜呑みにする。親自身も子どもと同様に被害者意識を持っていると言える。そういう人たちが増えてきている。

⑶　孤立する少年・家族

自分と同性か異性かにかかわらず対人関係をうまく結べない少年、あるいはそういった対人技術が育っていない少年たちが増えており、そういう少年たちによる単独犯の重大事件が目立っている。こうした事件は非行動機の不明確さや理解が困難であることが１つの特徴である。少年自身も家庭で孤立している。また、家族自体も親族あるいは地域から孤立しているという問題を抱えている。

以上述べた特徴が非行少年のみならず一般の青少年や家族にも当てはまることも少なくない。

３　援助のためのキーワード

次にどのような援助が必要なのかを考えてみたい。

①　自尊感情

援助の際の１つのキーワードは、「自尊感情（self-esteem）」である。虐待やいじめなど周囲からの不適切な扱いによって傷ついた自尊感情をどのように回復していくのかということである。

②　居場所

もうひとつのキーワードは「居場所」である。これは先程来から出ているものであるが、ここでいう居場所とは、安全感・安心感が保障された心理的空間のことである。安らいだり、くつろいだりできる場、あるいは自分の存在が認められる場のことである。家庭や学校、地域に居場所が持てない少年たちは、自室に引きこもるか街の溜まり場に居場所を求めようとする。

これら２つのキーワードを結び合わせると、自尊感情を保てる経験のできる居場所作りが大切であると思う。

４　試験観察等における取組み

次に試験観察等を通してどのような取組みをしてきたかということを具体的に紹介したい。試験観察とは家庭裁判所の最終処分を保留して、家庭裁判所調査官が少年や家族に働きかけるもので中間処分と言われている。試験観察の期間はケースごとに異なっているが、概ね６ヶ月から長い場合には１年近いものもある。試験観察での工夫が再犯の予防のみならず少年犯罪減少化のための１つの手がかりを与えてくれればと思うので幾つか御紹介したい。

⑴　ボランティア活動への参加

１つの試みとしては試験観察中の少年のボランティア活動への参加が挙げられる。試験観察に付された少年たちが特別養護老人ホームや乳児院で入所中の高齢者や乳児のお世話をする。入浴の補助や車椅子を引いたりなどして高齢者の方から「ありがとう」と感謝される。ボランティア活動の最終日には高齢者の方たちが涙ぐんで別れを惜しんでくれる。このような体験は自分が役に立っているということを実感でき、自尊感情も高まる。「役立たずで、存在価値が低い」といった自己概念の修正にもつながる。乳児院は特に女子少年にとって適したボランティア先であると思う。乳児の安全を期すため少年たちは身に付けていたピアスやネックレスを外し、慣れない手つきで保母さんの指導に従いながら乳児の世話をする。自験例であるが、妊娠しており、同棲中のストレスから万引を繰り返していた少年をボランティアに参加させたことがある。少年は、「赤ちゃんの世話がこんなに大変だとは夢にも思わなかった。出産前に体験できてよかった」との感想を漏らしていた。虐待防止のためにも出産前のこのような体験は特に若年の妊婦には意味のあることと思う。

地域における色々な施設と協力関係を持ちながら、少年たちに適したボランティア先を開拓していくことが重要である。このようなボランティア活動が少年たちの活きた体験の幅を広げ、今まで経験したことのなかった感謝されるといった経験を増やしてくれるからである。少年たちは、ボランティア活動への参加を提案したときには不承不承というか参加を渋るが、その活動の後に感想を聞くと「また参加したい」と積極的な姿勢に変化していることに驚かされる。

⑵　若者の出番作り

次は、試験観察とは直接関係しないが、若者の出番作りということである。少年たちはうんざりするような日常を離れ、刺激的な世界に触れることを求めている。特に、暴走族に加入して暴走を繰り返す少年たちは強烈な刺激やスリルを求めており、暴走行為を通して自己顕示を図ろうとしている。

このようなタイプの少年たちに地域で出番を与えてやる工夫はないかと思う。彼らの暴走行為は多分に「祭り」気分であり（逮捕されてしまえば「後の祭り」となってしまう。）、このような意味から、地域における「祭り」の復興・再生が強く望まれる。公的施設や広場を若者たちが自己表現できる場として提供するなど、居場所を作る必要性を感じる。

⑶　親方的存在の必要性

家族関係の葛藤や地域の不良交友から非行化した場合には、家庭や地域から離して援助したほうが良いケースも少なくない。このようなケースでは、手元に置いて日常の世話をしながら職業を提供してくれる住み込み場所が必要となる。非行を犯した少年の場合、単なる職場の提供だけではなく、日常の生活指導も必要となる。各家庭裁判所は幾つかの補導委託先というものを持っていて、そこが少年たちの立ち直りを援助してくれている。自分の子どもを育てるだけでも大変な時代に寝食を共にしながら指導してくれている。昔は徒弟制度のようなものがあって、職人は他人のメシを食べて一人前になっていった。現代は昔のように親方に期待するわけにはいかない。しかしながら、親方的な存在が今日とても求められている。というのも、学校教育から外れた少年たちには、手に職をつけることが求められているからである。

親に恵まれなかった少年たちは親方や雇い主に心理的な親子関係を結ぼうとする。そのために、時には要求がましくなってしまい受託者との関係がこじれることもある。このようなケースでは家庭裁判所調査官が専門的な介入を図ることも少なくない。委託先にならなくても地域で１人でも２人でも少年たちを抱えてくれる「親方的存在」になる方がいれば、再非行の予防になるものと考える。

⑷　オルガナイザーの必要性

４番目は、地域におけるオルガナイザーの必要性である。特に年少少年である中学生非行の場合、抱えている問題が深刻であればあるほど家庭や学校のみで対応できることは少ない。先程来、連携ということが言われているが、学校、警察、児童相談所、家庭裁判所といった専門機関との連携が必要となってくる。ただ、この連携を行う際に重要なのは、どこが又は誰が中心となってネットワーク作りをしていくかということである。もちろん、少年が抱えている問題の性質に応じて、どこが中心的役割を果たすのかは異なってくる。

また、問題解決のためにオルガナイズする能力が十分に開発されていなければ、ただ他機関を非難するだけで終わってしまうことも少なくない。最近では中学校にスクールカウンセラーや心の相談員といった人たちが配置されるようになってきていることから、非行臨床においてもこのような人たちとの連携が強く望まれる。生徒の日常生活の指導はカウンセラーや心の相談員が担当し、保護者への指導は他の専門機関が担当するといった具合に役割分担も可能になってくると思われる。

少年の抱える問題が多様化する時代になってくることが予想され、高度な専門家の必要性とは別に地域で抱えていく援助も必要となり、これら２極化に耐え得る援助システムの構築が必要である。高度な専門家が必要とされるのは、例えば、発達障害などを背景に持っているような場合を指すが、このような場合には医療機関との連携が必要である。一方で、発達面での偏りが少なく一般少年と重なりの多い非行少年については、地域で抱えていく援助が重要である。

司法機関においては、非行少年に対してより正確にアセスメントすることが求められるようになる。このアセスメントの手掛かりの１つとして、先ほどポラード卿がリスクファクターを紹介された。そこでのリスクファクターには、個人のアセスメントのみならず家族関係も含まれていた。これはとても参考になるわけで、やはりアセスメントする専門性そういう能力をさらに高めていく必要があると思われる。

友懇塾と子どもたちとの関わり

特定非営利活動法人ユース・サポート・センター友懇塾理事長
千葉県警察千葉南警察署少年補導員　井内　清満

私は東京都の隣である千葉県から参加したが、そこで色々な形で子どもたちと関わってきた。今日はその一部の話をさせていただく。私どもは一番の末端で子どもたちに接しているわけで、本日出席の皆さまには大変失礼な言葉も出てくるかもしれないが、この場をお借りして先にお詫びさせていただく。

１　子どもたちとの最初の関わり

私は、16年前、「子どもたちが何とかなれば」ということを考えようと友懇塾を作り上げ、そして子どもに関わってきた。その最初の関わりというのが、私の親しかった中学校の校長先生の電話から始まったわけである。当時、学校に行ってみると、先生に対する暴力、それから他の生徒の頭を金属バットで殴ったり、骨折させたり、あるいはシンナーをやったりといった状況でタバコは当然のように見られた。学校の荒廃ぶりがこれほどまでとは想像だにしていなかった。そういう子どもたちとの関わりが私の一番最初であった。

学校の先生たちは、ただ単にそれを見ているだけで対応ができなかった。どうしてできなかったのかというと、やはり先生は子どもを叩いて指導することができなかったのである。私は、全く一般の人間であったので、学校には来賓が履くスリッパが置いてあったのだが、そのスリッパで子どもの頭を叩きながら関わっていった。最初は子どもたちから、「どこのオヤジだ。学校は警察官を入れたのか。」とか色々なことを言われたが、徐々に徐々に子どもたちもわかってきてくれた。

実際に子どもたちに対応したのは校長先生と私の２人だけで、毎日毎晩闘ってやってきた。そういう中で、「何故よその子どもにそれほどまでに一生懸命やるのか。何故やらなければいけないのか。」ということで、その校長先生と奥さんとが家庭不和になってしまい、そのうち奥さんが病気になってしまった。私は子どもたちをみんな集めて、「お前たちのせいで学校の先生の奥さんが病気になってしまったのだ。だから、お前たち100円ずつ出せ。」といって、花を買って病院まで見舞いに行った。このことで、奥さんもやっと校長先生が一生懸命子どもに関わっていることを理解してくれ、快く「頑張りなさい。」と校長先生と私に言ってくれた。その子どもたちと関わって、１年かけて全員きれいに卒業させたのが最初の関わりであった。

２　友懇塾の立ち上げと少年たち

そのような子どもたちとの関わりの中で、いわゆる地域の人たちとうまく関わっていく必要があることを実感した。

私のところには少年たちのことでよく電話がかかってくるが、いつもいつもかかってくるのは、「うちの家の前で子どもが騒いでいてうるさくてしょうがない。何とかしてくれ。」というものである。警察にも110番が入るが、警察が現場に行けば子どもたちも仕方なくその場を離れるけれども、結局、違う場所に行ってまた騒ぐことになる。110番して「自分の家の前で騒がなければそれでよい。」というのでは、非常に自分勝手である。

私は、少年たちが安心して気持ちよく居られる場所がなければ、彼らはますます邪魔者扱いされ非行少年になっていってしまうと考えた。私は千葉市に住んでおりたまたま土地を持っていたので、そこに12坪の家を建てた。建物については基礎から１年かけて私自身で作った。その家には囲炉裏を作って、冷凍庫と冷蔵庫も置き、それに米15俵を毎年私が用意して、少年たちがいつ何時に来てもいい、誰を連れて来てもいいということにした。そ

ういう場所を作り上げることによって、彼らが少しでも非行少年になることが収まればいいと考えたのである。

そのようにして子どもたちと関わってきたが、私の家に来る子どもたちについていうと、まずもって誰１人として親のしつけができていない。言葉遣いや人に対する挨拶など全ての面で幼稚園にまだ行っていない子どもと同じレベルである。私は、なぜよその家の子どもに道徳まで教えなければいけないのかとつくづく嫌になった。しかし、これを教えることで、彼らが少しでもまともになるのであればそれでいいと納得して、これまで教えてきた。そのような関わりを続けてきたことで、私の家に来ている子どもたちは、礼儀やマナーあるいはしつけが、ごく普通の人たちよりはできていると思っている。

３　学校・地域・警察との関わりの大切さ

ここに学校関係者が居られたら大変失礼であるが、子どもと学校との関わりの中で一番問題になるのは、「九九」のできない子ども、上から下まで通知書が全部「１」の子どもが、実は今、高等学校にそのまま行ってしまっていることであると思う。子どもの母親や父親が、「子どもをどんな学校でもいいから入れてください。」と中学校の先生に頼めば、先生も高等学校に行って何とかお願いするわけである。夢や希望を持っていたのかどうかはともかく、そのようにして高等学校に入学できたとしても、いきなり高等学校の授業が始まってしまうわけである。「３×３＝９、３×４＝12」ができない子どもがいきなり勉強するのだから、もう付いていけない。だんだん学校も欠席しがちになる。そして欠席しがちになれば、親が学校に呼ばれる。「あなたのところの子どもは、欠席しがちなので、このまま行くと２年生に進級できなくなる。だから子どもを十分注意してやってください。」となるのだが、それを今度は、親が子どもに「今日、学校に呼ばれてこうこう言われた。」と注意するわけである。そうなると子どもは、「学校は親にチクッたな。」とくるわけで、今度は家にも寄りつかなくなって、同じような境遇の子どもたちと集まりだすようになる。そのようになってくると、そこでも先輩、後輩がいるから、「お前あそこに行って何かやって来い。」ということになってしまう。私たち自らが、子どもたちを非行少年になるべくして育てているような気がして仕方がない。だから、学校と我々地域の者が本当の意味で結びつき協力し合って対応しなければ、今後の少年問題は解決しない、こう思って学校との協力を形作っている。

ところで、私どもが友塾塾を作り上げた10何年前には、私どもが子どもたちと関わっていると、「お前たち素人が何をやっているのだ。お前たちに何ができるんだ。」と警察から何回も何回も呼び出しを喰らって怒られた。しかし、私たちはめげずに闘い続け、今では警察と協働して色々な情報を交換しながら密な関わりを持つようになっている。また、警察との協働がいかに大切かということも身をもってわかってきているので、地域社会に戻った際には、警察は実はこういう仕事をしているところだとよく説明している。役所ということで見た場合、24時間営業しているのは警察だけである。市役所の少年に関係する部署やそのほか色々な部署も夕方５時には終わる。警察だけが24時間営業なので、私は警察はコンビニエンスストアだとよく言っている。夫婦喧嘩の仲裁まで警察に電話をかけるような地域の住民に対しても、私どもが、「そういうことで電話するな。「もっと大切なことを警察にはやってもらうんだから。もし何か問題があれば我々に言ってくれ。」などと説得をしてきた。そのうち、今度は地域の子どもではなく大人たちが、「我々に実は今こういう問題があるのだけれど、何とかしてくれないか。」「今、うちの子どもの問題でこうなんだけれど助けてくれないか。」というような形で関わるようになってきた。学校と地域そして地域と警察という関わりがいかに大切であるか、私たちが色々 PR していかなければいけないと思っている。

４　「友懇塾」での取組み

子どもたちと関わってみて一番思うことは、子どもたちと関わること自体が立ち直りの支援であるということである。子どもたちと関わることが一番大切なことだと身をもってわかった。だから、子どもに関わるなら中途

半端に関わってもらいたくないと思う。「子どもと関わるのならば、最後までその子どもとつきあえ。」そして、「互いに信じ合えるまでになれ。」「嘘を付かれても我慢しろ。」そういう気持ちをいつも持ち続けるように、うちのメンバーには指導している。また、人の前では絶対に子どもに説教をしてはいけない。子どもにもプライドというものがある。だから、そこは我慢して黙っていなければならない。それから、子どもは色々なことを言うので、「ただ黙って話を聞いてやれ。」また、「とぼけてやれ。」そして、間を取ることも必要である。「間」と「とぼけ」というのが今我々に一番欠けていることではないか。何か知らないけれども、大人は忙しくしているから間が取れないが、そういうことを実は子どもが一番欲しがっているのである。

私は、子どもを直そうとは思っていない。「この子どもをまともにしよう。」などと思ったことは一度もない。ただ、その子どもがそれ以上悪い方向へ行かないように横から少しつっかえ棒をしてあげるだけである。直るか直らないかは子ども次第である。だから、その子どもの意識が変わるように助けることだけが、私たちがやれることと考えている。それ以上のことができるのは、警察官かもしれないし、あるいは、家庭裁判所かもしれない。少年院に入ったのであれば、少年院の担当の先生たちの世話になって勉強してくるかもしれない。私は、色々な人が関わりながら子どもを助けてあげればいいような気がする。どんなことがあっても、どんな悪い子でも、必ず父親や母親の元に帰ってくる。だから、地域でそれを見てあげよう、それを助けてあげようと、私はいつも考えている。

警察、行政、地域住民が一体となった暴走族対策

広島県警察本部少年サポートセンター統括少年育成官　森野　國子

「今暴走族に入っている君たちへ」（資料）。この一枚のメッセージから、警察、行政、地域住民、県民が一体となった広島の暴走族対策が始まった。

1　広島県における暴走族の状況

(1)　実態

国際平和文化都市・広島では、1945年（昭和20年）８月６日、原爆投下によって広島市民10数万人が亡くなり、その御霊は平和公園に祭られ、現在も平和の願いを込めて記念式典が毎年行われている。丁度その原爆投下から50年余りを過ぎたころからであるが、広島に暴走族が出現してきた。彼らは、広島の３大祭り（５月の「フラワーフェスティバル」、６月の「とうかさん」、11月の「えびす講」）にやって来て、歩行者天国になった平和大通りにおいて、金銀で天女とか龍とか中には観音様を背中いっぱいに刺繍した赤やら白やら黒の、彼らの言う「特攻（トッコウ）服」というのを着て、大きな二畳もあろうかというような旗を先頭に祭り会場の歩行者天国を行進するのである。そして、それには面倒見と称する暴力団員がともに行進していた。広島の暴走族は18歳未満の少年たちで構成されている。18歳になったら、先ほどの11月のえびす講で引退式というのを行い、それから、５月のフラワーフェスティバルでは、新しく暴走族に入った少年のお披露目をする。先ほど申し上げた歩行者天国での行進が終わると、円陣を組んでそのような引退式の儀式をするのである。独特の恰好で円陣を組み、１人１人が「○○引退いたします！　よろしく！」とかと叫んで、「声出し」というのをやる。

このような状態が２年位続いたが、1997年（平成９年）頃になって少し変わってきた。今度は、広島市内だけではなくその近郊から、同じように独特の格好をした暴走族少年たちが、（「合集（ごうしゅう）」と子どもたちは呼ぶのであるが、）「合同集会」をやるために、広島市の中心街にあるアリスガーデン、それから平和公園、袋町公園といった公園に毎週土曜日の夜になると集まってくる。狭い公園に80人位、多い時には１カ所の公園に200人位の暴走族少年たちが集まることもある。平和公園の慰霊碑の周辺にもその暴走族少年たちが集まった。私は本当に情けないと思うのであるが、子どもたちが立ち去った慰霊碑の傍らには、タバコの吸い殻やジュースの缶、ビールの缶が散らばっているという状態になった。

彼らはそうした公園に集まって何をするのか。暴走族は１グループ当たり多いところで20人位、少ないところで７、８人がそれぞれいる。そのような暴走族が何グループも「合集」と称して集まってくる。暴走族たちは、まず、公園の真ん中にそれぞれのグループの旗を立て、それを中心に円陣を組んで座るのである。ここで暴走族たちは、その構成員から、２千円、３千円の会費と称したお金を公然と集め、集めたお金は総長から面倒見と称する暴力団員に渡すのである。それが終わると彼らは声出しというのをやらせてもらえる。「○○連合！　総隊長○○よろしく！」とかというふうに円陣を組んでやるわけである。公園の中にとてもではないが普通の大人たちは入れない。公園が暴走族少年たちで一杯になっているのである。その様子を見て本当に私もゾッとした。土曜日の夜はそうした儀式や声出しをするものだから、誰もそこには近付かない状態になった。もちろん、暴力団員がいるので一般の人たちも遠くから見ているだけ。それから、その周辺の商店主の方たちはもちろん、観光客もそのような所に行きたくないから避ける。修学旅行生についても、「このようなところには、とてもではないが

子どもを連れてこられない。」と学校の先生が言う。その近くには修学旅行生を泊めていた旅館もあったのだが、そこへも宿泊させられない。公園の周辺で営業する商店主にも多大な影響を及ぼしてきた。

⑵　えびす講大祭における警察と暴走族の衝突（平成11年11月）

そんな中でえびす講と呼ばれる祭りにおいて、広島の暴走族を全国に知らしめすこととなった大事件が起きた。えびす講会場において引退式を行おうとする暴走族とそれを阻止しようとする警察官が衝突し、祭り会場は大混乱となったのである。暴徒と化した暴走族少年たちは、とうとう市民の足である電車をも止めてしまうという事態まで引き起こした。

この時の様子を地元の中国新聞社がこう書いているので読んでみる。

1999年11月18日夜、「国際文化平和都市」広島の中心部にある胡子神社の大祭「えびす講」で、私たちは「悪夢」を見た。

「来いや、くそポリ公があ！」

「トッコウ（特攻）服」と呼ばれる丈の長い服を着た暴走族の少年たちが、機動隊を挑発し、ジュラルミンの盾にビール瓶を投げつけた。足元の路上に破片が飛び散った。頭上を空き缶や瓶が飛び交った。

少年たちは盾に向かって体当たりをしたり、足げにしたりと、全身であらん限りの抵抗を試みた。数と装備で圧倒する機動隊や私服の警察官は、彼らを次々と取り抑え、両脇を抱えて護送バスへ運んだ。「離せや」などと絶叫する少年たちの目は血走り、憎悪を燃え立たせていた。「レディース」と称されるグループの少女たちも金切り声を上げ、機動隊ともみ合った。

怒号と物が錯綜する現場で、心が寒くなった。カメラのシャッターを押すたび、心臓が不快な鼓動を打った。

後ろを振り返ると、そこにも情けなくなるような光景が広がっていた。

「もっといけー」

スーツ姿の若い男性が叫んでいた。

「すごいよ」

目の前の騒動を、興奮しながら携帯電話で「同時中継」する女性がいた。ビデオカメラで撮影し続ける男性の表情には、なぜか笑みが浮かんでいた。騒ぎを見ようと、小さな子どもを肩車し群衆をかき分ける「親」もいた。

「見なければ損」

そう言いたげな「市民」の人垣が波を打ち、通りの周辺を埋めていた。

「歩道に上がってください」

雑踏整理を担当する警察官がメガホンで呼びかけたが、ほとんどは従おうとしなかった。それどころか、暴走族と機動隊の衝突現場に少しでも近づこうと、人垣の輪は次第に小さくなった。

「これがわが街、広島か」

この光景を記事にしなければならないと思うと、悲しかった。

（以上、中国新聞暴走族取材班「トッコウ服を着ない日――断ち切れ　暴走の連鎖」（日本評論社、2003年）２頁以下より。）

と記している。

これを読んでいると、暴走族に対する当時の県民、市民の無関心さが本当にうかがえる。さらに、県民、市民

の間では、「暴走族問題は警察が取り締まるもんじゃ。」との風潮があって、「広島の恥じゃ。警察は何しよるんな。」「暴走族少年やい集少年を何とかしろ」という声が警察に殺到した。

2　対策

(1)　「今暴走族に入っている君たちへ」のメッセージの発信（平成13年10月）

このような事態を受けて、警察は暴走族取締本部を置いて冒頭に紹介したメッセージを発信した。そのメッセージは、一見、子どもたちに対してだけ言っているようであるがそうではない。県民、市民、そして我々警察官も一致団結して暴走族問題には関わっていかなければならないとの思いが込められていた。これに地元の新聞社も応えてくれ、「断ち切れ暴走の連鎖」と題して、暴走族問題の解決には、市民、県民など皆の力が必要であると連日新聞に掲載して訴えてくれた(注)。

注：中国新聞の社会面を中心に平成13年10月から平成14年７月までの間に随時掲載された。

(2)　暴走族離脱サポートセンターの設置（平成13年10月）

警察も「暴走族離脱サポートセンター」を設置し、少年たちに暴走族を辞めるように説得した。先ほども言ったが、広島の暴走族は18歳で引退する。ただし、一旦入ったら途中で辞めることはできない。なぜなら、途中で辞めることは「逃げる」ことだと仲間の暴走族たちは思うからだ。暴走族にはリンチという掟が存在し、リンチを受けなければ辞めることができない。暴走族を辞めたいと思っている子どもをそのリンチから守るのは、本当に大変である。暴走族は、仲間内でタイマン、ワンパン、カタパン、ワンキック、リンチなどという言葉を口にする。ワンキックは皆で１回ずつ蹴る、ワンパンは皆で１回ずつ叩くことだが、この者たちは、このような暴力的な言葉を日常的に使っている暴力集団である。だから、「辞める。」などと口にすればそれは酷いリンチを受けるので、その少年がリンチを受けないように守ってやらなければならない。本当に我々はどうしたら良いのだろうと思った。

～民間ボランティアの協力～

①　アドバイザー（臨床心理士、弁護士、NPO 役員）

でも、そのとき、「暴走族から離脱しようとすると、多分、その子どもや親に脅しや誘いが次々と入ってパニックになってしまう。だから、そのような子どもや親にカウンセリングをして精神的なアドバイスをしましょう。」と地元広島のある臨床心理士が手伝いにまず名乗りを上げてくれた。それから、暴走族のチーム名が入った特攻服を返さなければならない、持ってこなかった会費を立て替えている、といったトラブルを避けるため弁護士が役に立とう、NPO の方からは、一度離脱した子が二度と暴走族に戻らないように何とか仕事の世話をしようと、それぞれアドバイザーとしてこの離脱サポートセンターの中に加わってくれた。

②　就労支援（DIA の結成・NPO コーチズ）

建設業界では、そんなに元気があるならうちが使ってあげようと、DIA という暴走族を離脱した少年らを雇用する事業者の連絡会を立ち上げてくれた。ちなみに、DIA とは、夢（dream）、知性（intelligence）、活動（action）ということで付けられている。辞めた少年たちがそこから仕事の世話をしてもらった。

また、広島県が老人に健康指導をするための事業を委託している NPO コーチズも、県が委託している国の緊急雇用事業を活用して、暴走族を離脱した少年への就労支援を申し出てくれたことから、６人ずつを６か月ずつ預けて就労させた。期間は６か月であったが、先ほどの発表にもあったように基本的な生活習慣すらできていない者が多い中で就労を通じて基本的な生活習慣を取り戻したり、そこでの賃金を蓄えて自動車免許を取得しステップアップを果たした少年もいて成果を挙げている。

③　学力支援（大学生等）

暴走族を離脱する少年の中には中学生もいたが、まともに勉強をしていない子も多い。高校への進学に向けて、大学生らが週１回であるが少年たちに勉強を教えてくれた。

⑶　広島市都心部環境浄化対策協議会設立（平成14年２月）

あれほど無関心であった県民、市民が動いた。暴走族の集まる公園の近くに住んでいる地域住民や商店主が、「わしらの街は、わしらが守る。」として広島市都心部環境浄化対策協議会を発足させ、「我々は今まで暴走族を外から見ていただけだ。まず子どもたちに直接声をかけよう。」ということで、声かけ運動を開始した。どんな人が集まってくれるのかという私の心配をよそに、第１回目の声かけ運動には住民や商店主ら約250名が参加した。最初はすごい格好をした暴走族の少年たちを怖がっていたのだが、「私たちは、この地域の住民です。君たちに一度考えてほしい。」というチラシを作って、「これ読んでや。」「家に早う帰りんさい。」と声をかけ始めた。今まで遠くから見ていた大人たちが急に傍まで来て声をかけてきたことから、少年たちも戸惑った様子であったが、大人たちと少年たちとの距離が僅かだが縮まった瞬間であると感じた。

これまでは、少年たちの特攻服に触ったり、これを踏んだりしただけで、「さわるなや。」と大事になった。最初は、大人たちが渡したチラシを破り捨てたり、円陣を組んでいる中に市民が入ろうものなら、「どこ通っとるんなら。」などと叫ぶなどしていたが、住民の人たちの声かけが回数を重ねるごとに少年たちは変わってきた。時に100名にも達した大人たちの団体による声かけに、円陣を組んで動こうとしなかった少年たちもスーッと立ってどこかに行く、円陣を組んで座り込んでいても渋々立ち上がって移動するようになるなど少年たちの態度に変化が見え出した。同時に、あれほど堂々と少年たちに指示を行っていた面倒見の暴力団員の姿も見かけなくなった。

このような声かけの輪は広島市の近郊にも広まり、ボランティアや地域住民によって「おやじの会」や「大樹の会」などが結成され、夜中にい集している少年たちに声かけをしたり、夜間パトロール活動が行われるなどするようになった。また、市内での声かけでも、知事、市長、県議会議長といった市民の代表が先頭に立って加わってくれた。

⑷　少年警察ボランティア等による立ち直り支援

ア　「広島掃除に学ぶ会」への参加による離脱への動機付け

このようにしても暴走族からの離脱がなかなかできにくい子どももいる。「広島掃除に学ぶ会」という団体があって公園等のトイレ掃除をしているが、暴走族少年に社会の一員であることを理解させ離脱の動機付けになればとその活動に参加させてくれた。少年たちは、声をかけても「汚いけん嫌じゃ。」と言っていたが、「集会の度に公園のトイレを使っているでしょ。１回位きれいにしなさいよ。」と無理やり連れて行ったところ、結構喜んで私たちよりもきれいに掃除をしてくれた。なにがしかの達成感を感じ取ってもらい、これを機会に暴走族を辞めてくれたらと感じた。

イ　ホスピス病院施設の見学による離脱への動機付け

末期のガンの方たちが入院しているホスピス病院が広島には１つある。そのホスピス病院の院長が、少年たちがホスピスを訪れることで命の大切さに気付いて暴走族を辞めてくれればと協力を申し出てくれた。ホスピス体験といっているが、その施設見学の際に「今日、君たちの傍にいた人は、明日はこの世にいないかもしれない。」と言われ、子どもたちはかなりシュンとなっていた。

ウ　料理教室やカントリードール作りによる居場所作り

広島県にも先ほどの井内さんのような警察ボランティアがたくさんいる。そのボランティアの方たちが、レディースと呼ばれる暴走族の少女たちに料理教室を開いたりカントリードール作りを指導してくれたりして、少女たちとの触れ合いを通じて暴走族からの離脱を説得してくれている。

エ　南中ソーランによる居場所作り

北海道稚内の南中学校というひどく荒れた学校が、ソーラン節を踊ることで立ち直っていったという実話があり、その人たちが踊った南中ソーランという踊りがある。暴走族の少年たちは、フラワーフェスティバルの際に旗を立てて特攻服を着て平和大通りを行進したいのだが、それは警察が指導してさせなかった。ただ、フラワーフェスティバルには何とか参加させたかったので、会場のメインステージとなる舞台で暴走族の少年たちを連れて南中ソーランを踊ることとした。

さらに今度は、男の子たち10名位が、とうかさんで「踊りたい。」と言うので、「よし。その代わり特攻服を着ちゃいけんけ、法被ならいいよ。」「法被を着て踊る。」「よしよし、入れ。」ということで、えびす講で暴走族と警察官が衝突したあの大通りで法被を着た暴走族の子どもたちが踊った。こうしたことをするに当たっては、祭の実行委員会や地元の大学生などいろんな人の協力がなされた。

オ　警察ボランティアによる立ち直り支援

警察ボランティアが、サッカーをやったりパソコン教室を開いたりしながら、暴走族少年の離脱の動機付けを行っている。そうした支援の模様は、平成15年２月発行の警察學論集第56巻第２号に「少年警察協助員の暴走族への挑戦」というタイトルで紹介されているので読んでいただきたい。

⑸　行政（広島市）による取組み

ア　広島市暴走族追放条例の制定

時間がないので割愛させていただくが、行政当局の広島市も立ち上がり、公園などにおける迷惑性の高い集会を禁止して罰則も盛り込んだ広島市暴走族追放条例を制定し、平成14年４月１日に施行した。同年の11月にはこれを適用し、公園で集会をしていた暴走族少年41名と面倒見１名を逮捕検挙した。これによって公園内であれほどあった暴走族の集会は一切なくなり、今ではもう見られない。現在も広島市の職員が毎週土曜日に公園内での警告活動に取り組んでいるが、暴走族少年たちからは「アリスの番人」との愛称で呼ばれている。

イ　広島市暴走族加入防止・離脱相談センターの設置

また、広島市では、広島市暴走族加入防止・離脱相談センターを設置して、「広島市暴走族追放基本計画の概要」というパンフレットを作成するなど、行政の立場から、現在も様々な形で加入防止等に取り組んでいる。

⑹　その他の取組み

このほか、広島にあるプロサッカーチームの「サンフレッチェ」の関係者が、そんなにエネルギーがあるのならばサポーターにしようと、暴走族の少年ら10名を招待してくれサポーターとして観戦させた。また、これを新聞で知った消防署からも、元気がある暴走族の子どもならば救助訓練等の体験をさせてはどうか、何かのときに役に立つかもしれないという申し出等も受けた。

３　まとめ

これまで、暴走族問題は警察が取り締まるものとの意識が強かった。しかし、冒頭に紹介したメッセージも１つの機会となって、現在では、県民・市民のいろんな方々がそれぞれ暴走族追放について「何とかしようや。」との意識を持つまでに変わってきたと思う。

最後に、まだまだ多いと思われるかもしれないが、暴走族も30グループ210人にまで減少し、特攻服も少し残ってはいるものの減少しつつあることをお伝えして終わりにしたい。

【資料】

今暴走族に入っている君たちへ

広島県警は、今日から特別体制をとって、君たちと向かい合わなければならなくなった。なぜこのようなことになったのか。君らの発する爆音にお年寄りや幼児がおびえるなど、もはや県民ががまんならなくなり、「警察は何をしているのだ。」という声が大きくなったのだ。君らも良く知っているように、県警は、暴走や泥棒をした君らの仲間をたくさん逮捕してきたが、暴走しているときは、君らがけがをしないように、慎重にやってきた。君らはそれにつけ込んで、パトカーを傷つける、物は投げつけるなどしたい放題。これを見た県民が怒るのもあたりまえだろう。

それにしても君らのやっていることは、恥ずかしいやら、あきれるやら、見ていられない。きんきらきんの特攻服を着て大勢の人に見えるところでたむろする、暴走中はべったり覆面。そんなことをしなければできないようなことに、ろくなことはない。君らは、毎月、暴力団組員に金を払っているが、暴力団に守られてまで君らは走りたいのか。

警察につかまった君らの仲間は、しばらくは目をつり上げてくってかかるが、２～３日もすれば子供の顔にもどる。そして、なぜ族に入ったのかを話し、族の仲間だけが自分のことをわかってくれるのだ、だけど族のやっていることはこわい、だからぬけたいがそれもこわいと訴える者もいる。悪いことをやっていると皆思っているのだから、だいたいの者は根っからの悪人ではないことは我々が良く知っている。

が、これだけははっきりしている。良く聞いてくれよ。族に入っていてはだめだ、とりかえしのつかないことになりかねないぞ。族にいるかぎり、暴力団組員やリーダーの命令にはどんなことでもしたがわなければならない。走りたくなくても走らされる。旗竿を持たされて警察官をつつかなければならなくなる。中には犯罪をさそわれ、ことわれなくなることもある。金属バットを持たされ、なぐらなければならないことも出てくる。少しばかりの寂しさや友達思いで族に入れば、また、族をぬけると言い出せないでいると、あっという間に目のつりあがった一級の犯罪予備軍になるのだ。そこから君らの人生を失いかねないようなことをしでかしたり、反対にやられたりするのに時間はかからない。暴走族が、君らを傷つけ、一生を失わせるのだ。

我々は、君らに何の憎しみもない。ただ、警察は、法を守らない者は、だれであれ、見過ごすことが許されないのだ。君らをそそのかしている暴力団組員など許してはおかれない。君たちが、これまでのようなことを続けるのであれば、残念だが、警察も全力を尽くして対応せざるを得ない。そのときには、君らはつまらない抵抗をしてはいけない。大けがをしかねない。警察はできる限りの工夫はするが、逃げるわけにはいかないのだ。

今すぐに、これまでやったことがあれば裁きを受けて、それを機会にすっぱり、族を出よう。我々が力になろう。我々は君らと争いたくないし、何より君らに幸せな一生を送ってもらいたいと思っているのだから。

平成13年10月３日

広島県警暴走族特別取締本部

○　コメント

コーディネーター（太田所長）　今、３人のパネリストから、それぞれの体験に基づいて、少年たちがどのように居場所を見つけていったのか、また、地域がどのような形で居場所を提供していったのかという発表をしてもらった。パネリストの発表を受けて、３人の基調講演者の方からコメントをお願いしたい。

ポラード卿　大変興味深く拝聴した。また、随分と困難な問題について非常に努力されていることがわかった。私も警察官を務めるとともに司法関係の仕事をしてきたので、非常に難しい問題があることはよくわかる。

１つ私からコメントしたい。友懇塾の話をされた井内さんの話は大変面白い話であった。

実は、イギリスでも日本と同様に、少年問題についてとても困難な課題をいくつか抱えているので紹介する。午前中の講演でも学校における警察活動について手短かに触れたが、少年司法委員会では、収拾不可能になる前の早い段階で問題に先行対処するよう取り組んでいる。我々は、学校という場面に関して、学校とともに取り組む２つの対処法を持っている。その１つは、午前中に述べたように、地域社会において警察官が行うべき行動モデルを創設・発展させたことである。地域社会の警察官が、問題となっている１つの学校、あるいは当該学校と同地域又は周辺の複数の学校と一緒に取り組む方法である。この方法においては、警察官は制服を着用して活動するのだから、街頭における本来の地域警察一般的活動と同じ仕事をしていることになる。しかし、同じではあるが、学校「内」又は「複数の学校と共に」行う仕事であるという点が、街頭での活動とは異なっている。これが、いわゆる、修復的司法のうちの「修復的（学校）規制（restorativerestraining)」と言われるもので、学校で問題が発生して最悪の事態に陥り、最終的な介入が必要だと判断された場合に、これが役立つのである。

イギリスでは、一時、体罰が問題になったことがあるが、その際、当然のように体罰は禁止するということになった。このように、非常に悪いことをした若い生徒に対しても体罰ができないことになれば、学校でできることには制約が出てくる。そうなると、恒久的に学校に戻れないという処罰はできるから、退校ということになってしまう。ところが、イギリスで調査を行ったところ、放校（退学）させられた少年の40％がその後も犯罪を犯し、退校されなければ15％程度ですんでいることが判明した。そこで、なるべく放校（退学）処分にはしないでおくことの重要性が認識された。だから、学校内に配置された警察官が修復的な司法の一環として活動を進め、先生が対応できないような問題に取り組んだ結果、放校（退学）処分にすることが少なくなり、可能な限り生徒を学校に残すことができるようになった。また、他の生徒に対する悪い影響も与えずにすみ、それなりの成果が得られた。以上が学校での問題に対応した経験である。

もう１つ、警察において学校の先生と一緒にいろいろ協力していく中でわかったことであるが、こういう対等、中立的な立場で警察を学校に入れると、学校側が生徒をコントロールできなくなってしまうので、これをまた回復しなければならなくなる。ただ、ロンドンの都心部の学校の場合には、退校処分にする生徒の数を７割方程度減らすことに成功している。だから、将来的には、警察が少しずつ目立たないようにして学校が本来の監督権を取り戻すように持っていく、警察が多く関与していた部分を徐々に減らしていって学校や教員がより多く対応できるようにするといったことを考えている。実際の学校の日常に対する介入は、問題が深刻になる前の段階で警察が関与できるようにするということになる。

先ほどの話とは違った内容かもしれないが、参考までに述べた。

ギリング博士　私が先ほど行った基調講演のテーマにも関連するものであり３人の方の話を興味深く拝聴した。非常に必要とされるプラスの側面を取り上げたものではなかっただろうか。複雑な犯罪問題に対してどのようなことが必要かという話をうかがった。長期的な見方をして取り組むということを考えた場合、例えば、私が先ほど取り上げた現在のイギリスのパートナーシップの問題点として、どうしても短期的、問題の対症療法的、火消

し的なことで終わっている。広島の警察の対応事例で、問題を頭ごなしに抑えようとしてもうまくいかず、非常に抵抗が強いということで、一歩引いて、ではどうやったら良いのであろうか、長期的にどういう違った取組みが可能かと、様々な角度から取組みを行って成果を挙げたとの成功事例をうかがった。

それから、友懇塾の信頼醸成ということである。最初は警察が「何をやっているのだ。」と非常に批判的であった。しかし、その後、そのような障害を取り除き、情報交換など非常に建設的な警察との協力関係が可能になったという話であった。やはり、このようなことはすぐにできるものではない。時間をかけて信頼関係を築き上げた事例であると考える。様々な問題に取り組んでいく中で、確信を持って真剣にその問題に取り組む姿勢を持つ鍵となる人が何人か出てくる。非常に短期的な限られた視野にとらわれるのではなく、「その問題の全てを解決することはできない。ここは解決できるが、他の部分は他の人の協力を得なければならない。」との確信を持ち非常に大局的な考え方のできる人物が引っ張っていくことが必要である。狭い視野を持ったままでは、それはできないということである。

もう１つ、私は、このような活動は地域を基盤として行っていくことが重要であると考える。広島での事例において非常に明確になっていたと思うが、他の事例でも同じような側面を有すると思う。当局に任せるのではなく地域の責任で取り組んでいく。当局も、地域が自らの問題として取り組むことを望み、また、地域においてやるべきことがあると考えた。私が午前中に述べたように、警察に全面的に依存しないことが、警察にも考えさせることになったのであろう。また、マスコミに対する批判もあるが、やはり長期的な見方で忍耐強く取り組んでいくことが重要であると考えた。

最後に、３人の話を聞かせていただいて、私も午前中に述べたが、やはり全体論的な見方が重要であるとわかった。短期的に解決ができれば良い、一時だけ犯罪が起こらないようにすれば良いということではなく、そもそも何故犯罪を起こすのかという動機から掘り起こして、若い人に支援を差し伸べていく。イギリスでは、「若い人を社会的資本として形成する」という言い方をする。近隣社会そして地域社会が社会的資本であって、色々と手に職をつけたり、雇用、教育といったことが、若い人にとっては文化的な資本ということになる。そのようなことを含めた全体論的な取組みが非常に重要である。３人の発表を通じて共通のテーマとなったのは、そのような意味で優れた実務的取組みであると思う。

前田教授　非常に具体的な発表であり、こういう話をうかがうと学者の抽象論というのは非常に力がないことを実感させられるが、それを敢えて抽象的なところから述べる。

ギリング博士のパートナーシップの原則に関しては、何故パートナーシップが重要であるのか、また、問題が非常に複雑で国家には限界があって、やはりNPOなどの力が非常に重要であるといったことを非常に実感させられたが、それが出てきて相互の組織のトラスト（信頼）の源になるものは何であるのか。施策を考えるときに、トップダウンによって、数値をこれだけ、検挙率をこれだけ上げなければいけない、この数字がこれだけ危機的だからこうしなければいけないというところでは真の力は出てこない。具体的に「この子のためにこうしよう。」というものがあって、それが地域、コミュニティの中で共有されている。そういうエネルギーがあって初めて動くということなのだと思う。

それと、少しずれるかもしれないが、政策というのは、今流行りの地方分権というスタイルが正しいのではない。先ほどのイギリスの説明でもあったが、YOT（少年非行対策チーム）においてもどこが主体になるかは様々であるという。我々が考えると、警察主導の中でどの官庁と協力するのが一番合理的にいくか考えてしまうが、そういうことではなく、やはり、その地域における具体的な問題解決に合うものを並べていく中で整理されシステムができる。そのように悠長なことではシステムは動かないし、また、今、緊急の対策が必要であるのに答に

なっていないといった疑問が必ず出るわけである。もちろん、カンフル剤的にやるべきこともある程度は必ず存在するが、先ほど、ギリング博士が指摘したように、火を消すだけの対応では足りないということをやはり実感させられた。

広島の話を聞いても、遠回りのように見えて、やはりそこをやらないと本当の問題解決にはならない。そうだとして、今の状況の中で何に取り組んでいくかとの視点を持つことが必要であると感じた。

コーディネーター　３人の方のコメントを大変興味深く聞かせてもらった。本当はここでまた色々と議論したいところであるが、それは質疑応答の時間に回すことにして、今のコメントも踏まえて、小宮先生から総括的な意味で報告をいただきたい。

地域を基盤とした少年犯罪対策

立正大学文学部社会学科助教授　小宮　信夫

総括的な話ということであるが、私がこれまで見てきたことを紹介し、おそらくこのようなことがキーワード、共通項としてあるのではないかという程度の話をする。

１　コミュニティから導き出されるキーワード：５Ｃ

地域あるいはコミュニティというようなところを出発点とすると、おそらく次のようなキーワードが出てくるのではないかと思う。

ア　行政

①　collaboration（連携）

まず最初に、コミュニティを基盤とすると色々な行政機関が関わってこざるを得ない。となると、当然そこには“collaboration”、今日、何回も出てきた連携が挙げられる。しかも、この場合は、単に情報を共有する情報連携だけではなく、一緒に行動する行動連携までいかなければならないと思う。

②　coordination（調整による効率化）

ところが、元々は長い伝統のあるそれぞれの機関であるから、なかなか言葉だけではうまくいかない。となると、当然そこには“coordination”という機能も重要視されなければならない。したがって、“coordination”を専門にやる人、“coordination”を専門に請け負う機関も、もしかしたら必要になってくるかもしれない。

イ　少年

③　contribution（社会貢献）

それから、対象になる少年を考えたときに大事なことは“contribution”である。この場合は、社会あるいはコミュニティに対する貢献によって、実は犯罪少年といえども存在価値があるのだとして、彼らの認識の中に自分たちの存在証明を持たせる。こういうことも今日の話からも色々なアイディアが出てきているのではないかと思う。

④　creation（創造による達成感）

もう１つは“creation”ということが挙げられる。先ほどの話の中にもあったが、非常に単調な生活から一歩抜け出して刺激が欲しいという若者らしい性向もあると思うので、我々大人社会が何か新しい物を作らせるといった場を提供していくことも必要になってくるのではないかと思う。

ウ　手段

⑤　communication

いずれにしてもコミュニティを基盤にすると色々な人間がそこに関わってくるわけであり、いくら題目を唱えたところで人間同士の“communication”なしには前に進んでいかない。繰り返し繰り返しくどい位、これでもかこれでもかという位に“communication”を取っていくことが、最低限の前提条件として必要なのではないか。

２　テムズバレー警察（英国）

こういうキーワードが如何に現実化されているかということにつき、今日はイギリスから２人の専門家を招聘しているので、特にポラード卿に敬意を表して、最初は簡単にテムズバレー警察について述べる。

(1)　修復的司法→ Real Justice

これは何回も出てきた修復的司法、修復的カンファレンスの一場面である。この事案は、15歳の少年が青年団体の所に不法侵入し、そこのオートバイを盗んで、そのオートバイを別の15歳の男子少年２人が盗品と知りながら乗り回していたというものである。先ほどのポラード卿の説明にあったように、最初、起訴される前に警察内での処理として、こういうふうな形でカンファレンスが開かれる。写真（**写真１**）の一番右側にいるのがコーディネーターあるいはファシリテイターと呼ばれている警察官である。それから、３人の加害少年、青年クラブの代表者である被害者。手前にいるのがもう１人の警察官であるが、この者は加害者及び被害者を全員知っている地域の代表ということで参加している。それから加害少年の３人の母と１人の祖母が参加している。こういう中で話し合いが進められるので、当然ここでのキーワードは“communication”である。

しかし、イギリスの警察官といえども“communication”スキルが非常に高い人ばかりではないから、先ほどポラード卿からも話があったように、当然そこにはトレーニングが必要になってくる。そのようなトレーニングを請け負う NPO も誕生していて、それが「リアル・ジャスティス（Real Justice)」という NPO である。この NPO のリーダーはテムズバレー警察で修復的司法を担当していた元警察官であり、警察を退職した後、この NPO の運営に携わっている。この場面（**写真２**）は、各地から集まった警察官が修復的司法のやり方を訓練しているところである。催涙スプレーを学校で少年が噴霧した事案を想定し、そういうときにどう対応したら良かというロールプレーによる研修を行っていた。当然、ここでも“communication”スキルの向上が図られている。

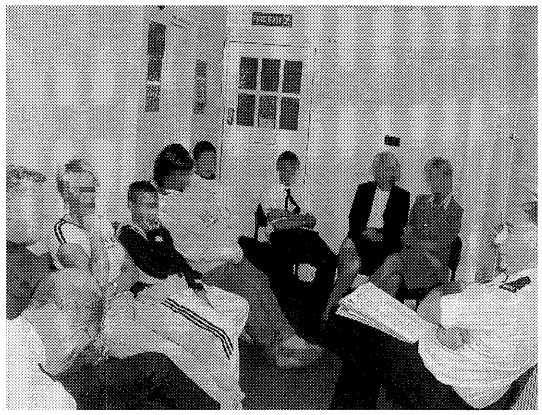


写真１

写真２

(2)　Youth Shelter →防犯環境設計

テムズバレーでは、このようなソフト面での対応策と並行して、ハード的な対応策としてこういう公園を積極的に作っている（**写真３**)。これも何度も出てきた少年の居場所作りである。その名も“youth shelter”といい、まさしくその居場所を作るというものなのであるが、ここに青少年を集めてバスケットボールやサッカーをさせるということである。ただし、犯罪がその公園で起こってしまっては困るので、いわゆる防犯環境設計に則って作られている。御覧のとおり非常に見通しが良くなっており、右側の家からはそこの住民の自然な視線が注がれている。また、青少年向けのグラウンドと幼児向けの滑り台やブランコがあるところはきちんと区別されて領域性を高めているほか、落書きのできるようなものは一切使われていない。このような防犯環境設計によって犯罪が起こりにくい公園を作っている。

３　海田スケートパーク（広島県）

先ほどの友懇塾も非常に素晴らしい居場所作りであるが、同じような居場所作りの試みとして広島県の海田町に作られたスケートパークがある（**写真４**)。海田町では若者が駅前の一般道路でスケートボードで遊んでいた

ことから、地域住民が非常に困って警察などに苦情を訴えていた。そこで、警察と町役場が相談して、いっそのこと彼らのためにスケートパークを作ろうということになり、彼ら自身にその運営の責任も負わせようということにしたのである。スケートパークには使用上の心得が掲示されているが、設置主体の一員として一番左側に「施設利用愛好者」も標示されており、彼らに責任感を持たせながら運営がなされている。

写真３

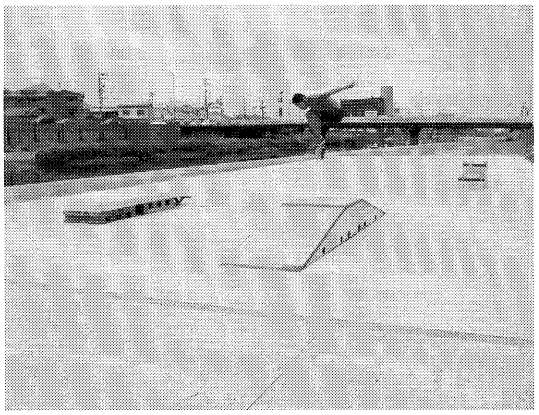


写真４

４　地域を基盤とした警察

アメリカにおける地域を基盤とした取組みを少し紹介する。先ほどもコミュニティ・ポリーシングという言葉が出ていたが、まず地域に根ざした警察活動である。この写真（**写真５**）はアメリカのメイン州ポートランドにある“Community Policing Center”であるが、ここには警察官１名と文民１名が配置されており、地域にオープンなセンターになっている。地域の子どもたちは、いつでもセンターに来てコンピュータで勉強したり遊んだりすることができる。私が訪問した日は、センターの文民の担当者が地域の子どもたちを集めてアルコール問題について話をしていた。

５　地域を基盤としたNPO

それから、これも何度も出てきたが、地域に根ざした、地域を基盤としたNPO活動を少し紹介する。これもポートランドにある“Portland West”というNPOであるが、犯罪少年向けの学校として普通の援業を行っている。ここに来る子どもたちは色々なルートから送られてくる。警察、保護観察所、裁判所、少年院から送られてきたり、あるいは学校を出席停止や退学になった者、それから、親から送られてきたりする者もいる。ここで勉強させて最終的には高校卒業資格を取らせる。ただし、通常の学校で適応できなかった子どもたちであるから、普通に一般的な教科だけを教えていてはまた適応できなくなる。そこで、“alternative school”と呼ばれるこの学

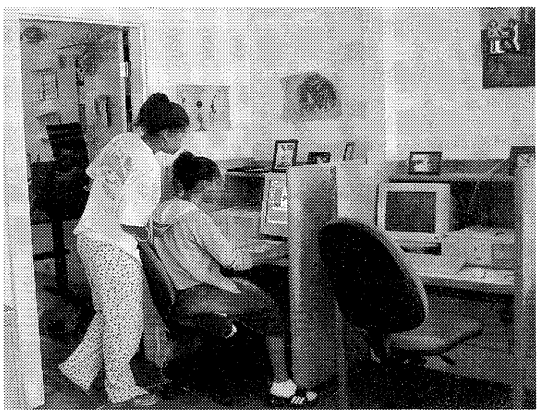


写真５

写真６

校では、これも先ほどの広島の話と重なるが、こうした教科教育よりむしろ職業教育を重視しており、建築や大工仕事を教えている（**写真６**）。ここで大工仕事を学ばせた後、子どもたちを地域に出してあちらこちらの壊れた箇所の修理をさせているが、ここにも先ほどから説明した創造による達成感（creation）あるいは社会貢献（contribution）という要素が含まれている。もちろん、現代的にコンピュータも学ばせている。

６　地域を基盤とした裁判所

それから、アメリカでは裁判所までもが地域を基盤とするようになってきている。この写真（**写真７**）は、ニューヨークにあるレッドフック・コミュニティ裁判所（Red Hook Community Justice Court）である。アメリカには現在26のコミュニティ裁判所があると聞いているが、このうちニューヨークだけで３つを抱えている。ミッドタウンにアメリカで初めてできたコミュニティ裁判所があり、このレッドフックが２番目、ハーレムに３つ目のコミュニティ裁判所がある。このコミュニティ裁判所が従来の裁判所と異なるのは、刑事・民事・家庭裁判所というような区別がなく、いわゆる生活の質関連の犯罪（quality of life crime）と呼ばれているものを扱うことである。そして、非常にユニークなのは、コミュニティ裁判所で下される判決の中身が、刑務所に送るとかあるいは少年院に送るとかというのではなく、コミュニティ・サービス（地域貢献活動）が中心となっているのと同時に、ソーシャル・プログラム（社会適応訓練）に強制的に参加させることができることである。つまり、犯罪少年のケアやサポートを判決内容にしているところがユニークなのである。さらに、この建物の中にはユースコート（youth court）という少年により少年を裁く裁判所もある。

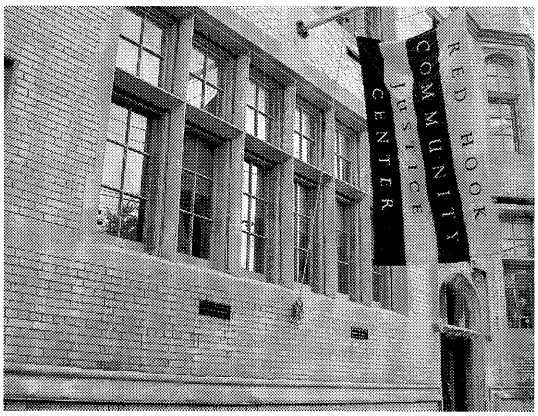


写真７

今述べたように、コミュニティ・サービスが判決の中心になることから、コミュニティ裁判所の中には、街に出て掃除をする場合の掃除用具などコミュニティ・サービスに必要な用具が全て用意されている。コミュニティ裁判所においては、罪のインパクトは早ければ早いほど本人に認識させることができるとして判決を直ちに執行する。例えば、午前中に判決を下したら午後にはコミュニティ・サービスに行く。先ほど、チャールズ＝ポラード卿もペイバックと呼んでいたが、コミュニティに自分が与えたダメージを自分たちの手で回復させるという手法を取り入れている。

それから、重要なのは、こうしたコミュニティ・サービスを運営する団体やソーシャル・ワーカーなど様々な団体や人材がこの１つの建物の中に存在していることである。これが、最初に言った“collaboration”の典型であり、コミュニケーション（communication）を密にできる環境があるということである。

それから、裁判所は非常にマンパワーが限られているので、ボランティアを積極的に活用している。

①　アメリカ部隊（AmeriCorps）

レッドフック・コミュニティ裁判所の中にも公共安全部隊（Public Safety Corps）と呼ばれているボランティ

ア・グループがある。ここのボランティアは、アメリカ部隊（AmeriCorps）というアメリカ全土で展開しているボランティア・プログラムに参加している人たちである。彼らの部屋のホワイトボードにはアメリカ部隊のコンセプトが“AmeriCorps”という言葉を使って書かれていた(注)。全て重要なコンセプトであるが、例えば、“Mentors”というコンセプトは非常に日本語にしにくいが、憧れの先輩による個別指導といったニュアンスがあると思う。スターウォーズ・エピソードⅡを見た人もいるかもしれないが、あの映画の中でアナキン＝スカイウォーカーが自分に技を教えてくれたオビワン＝ケノービのことを「彼は私の“mentor”だ。」と呼んでいた。そういう関係をボランティアが行っている。それから、重要なのは“outreach”というコンセプトである。施設の中にいて問題少年がやって来るのを待っているのではなく、ボランティア自身が街に出て積極的に問題少年のところまで赴き、そして働きかけることを意味する。

注：Accomplishments, Mentors, Education, Respect, Involvement, Community, Outreach, Responsibility, Pride, Service という10の言葉。

②　CASA（Court Appointed Special Advocate）

それから、最近は少年非行と児童虐待の関連性がしばしば指摘されているが、この児童虐待の分野においてもボランティアが活発に活動している。シアトルに本部を持つCASA（Court Appointed Special Advocate）というボランティア団体があるが、これは文字どおり、児童虐待事件の裁判を受けざるを得なくなった子どもたちのために裁判所が任命した代弁者あるいは擁護者を意味する。このボランティアが、現在、全米で７万人いると言われているが、CASAのボランティアの特徴は１人のボランティアが１ケースしか担当しないことである。アメリカにももちろん児童虐待専門の弁護士やソーシャルワーカーがいる。しかし、非常に微妙な問題である児童虐待事件について、１人で何十件と抱えていてはきめの細かい対応ができないとして、このCASAのボランティアを活用しているということである。

７　サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業（文部科学省）

最後に、日本のことについてもう１度触れる。今、日本で注目されているのは、先ほどの前田先生の話にもあった文部科学省が始めた「サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業」である。このサポートチームにより従来の縦割り行政の弊害を廃して横のつながりでもって問題少年に対処していこうというものである。同じような試みは、警察でも少年サポートセンターを中心に展開されている。現在の日本においては、恐らくこうしたサポートチームの活動が、本日の午前中からずっと出ている少年非行対策チーム（YOT）に最も近い取組みではないかと考えており、私としては非常に高く評価をしたいシステムである。

ただし、イギリスの少年犯罪チームと比較することにより、幾つかの課題を指摘することができる。日本のサポートチームは、問題少年を認識した段階で編成するといったように、その都度作られるものである。一方、少年犯罪チームは、問題少年を認識していなくても設置されていなければならない常設機関である。ここが日本のサポートチームとイギリスの少年犯罪チームの決定的な違いである。私は、イギリスの常設機関としての少年犯罪チームの方が優れていると考える。その理由は、まず、このチーム自体のマネジメントに先ほど述べた“coordination（調整による効率化）”が必要だからである。違った組織に属していた人たちをまとめ、効率的・効果的な処遇を展開していくためには、やはり常設機関としてマネジメントの手法をどんどん向上させる必要がある。したがって、その都度編成しているようでは、このようなマネジメント能力は向上しないのではないかと考える。２つ目の利点は、やはりそうした問題少年の処遇についてのノウハウが、常設であればあるほど蓄積して

いくであろうということである。さらに、３つ目の利点は、リソースの問題、すなわち地域における人的資源に関する問題である。先ほどから色々な方が指摘しているが、やはり少年犯罪チームにしろサポートチームにしろそのマンパワーは限界があるから、ボランティアやNPOなど地域の人的資源を活用しなければ効果的できめの細かい対応はできない。したがって、どんどん地域の人的資源、リソースを開拓し、育てていく必要がある。そのためには、やはり常設機関化して、常日頃からネットワークの拡大に努めることが必要ではないかと思う。

８　最後に

繰り返し述べるが、コミュニティを基盤とした場合、行政機関相互の関係については“collaboratoin（連携）”と“coordination（調整による効率化）”、それから対象少年については“contribution（社会貢献）”と“creation（創造による達成感）”、そして全ての少年犯罪に関わる人たちの間での“communication”ということがキーワードになる。これら５つの“C”を最後に強調して終わりたい。

○　コメント

コーディネーター　まさに、イギリス、日本、アメリカと世界を股に掛ける報告であったと思う。ある意味でそれぞれの国の取組みは方向性が似たところとなっており、大きなトレンドになっていることを感じさせる報告であった。

小宮先生の報告の中で文部科学省のサポートチームの話が出ていたが、警察のサポートチームについて説明をお願いしたい。

森野統括少年育成官　私は１年前まで現場に出ていたが、文部科学省の指導を受けた学校からサポートチームを作って問題行動を起こしている子どもに対処したいので警察も加わって欲しいとの要請があったので、警察、児童相談所、学校等がチームを編成して情報交換しながら、家庭訪問をするなどして子どもに直接関わっていった経験がある。また、警察活動において問題行動少年を発見した場合には、今度は警察が音頭をとって各関係機関を集め、その中で協議しながら１人の子どもに対して立ち直り支援を行っていく。先ほど述べたように、取組みが終わればチームは解散するのであるが、そのような取組みを現場ではやっている(注)。

余談であるが、先ほど予防的ということを述べたが、行政である広島市から、これまでも学校教育において暴走族を取り上げる機会はあったのだが、これとは別に非行防止のための年間３時間の授業時間を組みたい、これからその指導案を作るから警察も是非参加して欲しいとの話があった。３時間のうち１時間を警察から来て話をし、残りの２時間は学校の先生方が担当するということで、来年度からこの非行防止教室を開始して、子どもたちに非行をさせないよう規範意識を高めようとしている。丁度、この３日前に依頼が来て、これから指導案を作成するということである。予防的ということを先ほど述べたので、参考までに触れた。

注：少年の問題行動が多様化・深刻化している現状を受けて、警察においては、個々の少年の問題状況に着目した的確な対応を行うため、学校、児童相談所等の関係機関とともに少年サポートチームを構成し、相互に連携して取組みを進めてきた。少年サポートチームは、平成８年に北海道警察でその活動が開始されて以降、全国に広がってきており、警察が参加するものとしては、平成15年中に774のチームが全国で活動を行っている。

コーディネーター　縦割り社会が非常にきつい中、このような連携が現場において着実に図られつつあることについては、大変頼もしく話を聞かせていただいた。

質疑応答

フォーラム参加者からの質疑については、パネルディスカッションを効率的に運営するため、パネリストからの発表が行われた後、フォーラムの参加者にあらかじめ配布しておいた質問票に質問を記載して提出していただいた。提出された質問については、コーディネーターの責任において整理し、討議の中で順番に取り上げていった。

コーディネーター　東京都立大学の唐島さんからの質問である。先ほど小宮先生の報告の中にアメリカのユースコートの話が出ていたが、日本のコミュニティ内で軽微な犯罪を犯した少年を少年が裁くのは、少年の自発性及び地域の監視という意味からとても面白いように思った。もう少し詳しく話をしていただきたい。

小宮助教授　先ほど話したように、コミュニティ裁判所内にあるユースコートであり、結果的に処分内容はコミュニティ・サービスやソーシャル・プログラムへの参加ということになって、コミュニティ裁判所とほとんど同じである。ただ、その内容を考えるのが少年自身という違いがある程度である。そういう処分を受けてコミュニティ・サービス等をすれば正式な起訴までは至らないわけだが、そのような経験のある人は、やがて、今度は、例えば、自分が陪審員の役割をするといった形でユースコートに参加し、若者の中でも一種のコミュニティという形で展開しているようである。

こうした試みの基本的なコンセプトは、やはり少年自身が社会参加するということである。とかく最近の子どもたちは、ある意味でメディア漬けになっているから、社会からどんどん孤立して隔離されていくきらいがある。子どもたちの社会性を育み、社会参加を促すための１つの試みであると思う。先ほどチャールズ＝ポラード卿が指摘した学校の中における修復的司法の取組みにおいても、やはり同じような形で子どもたち自身によって子どもたちの問題を解決していく。これも、おそらく同じような方向性だと思う。それから、友懇塾では別に立ち直りを支援しているわけではないという話があった。これも裏から言うと、最終的には子どもたち自身が持っている潜在的な能力に期待しているということではないかと思う。

ただ、こういう情報化社会においては、黙っていてはそうした子どもたちの潜在的な能力や問題解決能力というのは出てこないから、それが出やすいような色々な仕掛けを大人が作っていく必要がある。その１つの選択肢がこのユースコートではないかと私は考えている。

コーディネーター　ユースコートについてポラード卿とギリング博士から何かコメントをお願いしたい。

ギリング博士　イングランドにおいては、治安判事裁判所（Magistmtes'Court）(注)という裁判におけるコミュニティの参加の長い伝統がある。このような市民の参加の原則を少年に当てはめるということは、とても良いことであると思う。もちろん、トレーニングが必要であるし、また、少年、あるいは若い人たちの説明責任ということも重要である。成人が参加する治安判事裁判所においても非常に良い決定が行われており、若い人たちが裁判において能力を発揮することはとても良いことである。そして、若い人たちにとっては、自分たちの自尊心を発達させることができると思うので、大変良い経験になるのではないか。また、この仲間の少年によって判断を下されるという経験は、犯罪を犯した、非行に走った少年少女にとっても良いと思う。他の成人の下した判断とはまた違う意味を持つと思う。

大変興味深い話であると思って聞いていた。とても良いと思う。

注：イギリスの刑事裁判所の中の１つ。戒能通厚編「現代イギリス法事典」（新世社、2003年）244頁によれば、「イギリスでは、刑事司法への民衆参加が徹底しており、軽罪については治安判事裁判所の主たる構成員である素人裁判官（lay magistrates）の審理に委ねられる。」とされる。

コーディネーター　今の発言について、村松先生の感想をおうかがいしたい。

村松　若い人は若い人から影響を受けるので、そうした意味で、大人が説得するよりも非常に大きな影響を与えるであろうというのは確かにその通りである。

ただ、トレーニングの問題があろうかと思う。対象としてどういう人たちを選ぶかというのが非常に難しい。それから、そういう説得をする少年たちをどのようにトレーニングしていくのか。先ほどの、修復的司法のファシリテイターの養成とも関係してくるが、やはり、そこでの高度なアセスメントがしっかりできていないと危険であるということも、どこか頭の隅に入れておかねばならないだろうと考えている。

ポラード卿　まず、イギリス政府においては、判事がこのような機能を持つレッドフックの事例に大変興味を持っている。イングランドの北部の方ではパイロット的に運営が行われているが、これは単に裁判所というだけではなく、若者への様々なサービスに携わる人たちが関わって実行されている。私は、これは大変素晴らしいやり方であり、進めていけば良いと思っている。

もう１つは、ピアコート（peer court）(注)という考えがあり、私は、個人的にやってみたら良いのではないかと思っている。ピアコートのようなものは、アメリカの別の地方にあるといったことを聞いた。例えば、学校にピアコートを設けて、何かあれば少年少女が判事となって問題について話し合い、裁くのである。ただ、そういうことになるとトレーニングがとても問題になると思う。

学校あるいは学校の外のコミュニティにおいて、もっと多くの人たちの訓練を重ねていけば、そのコミュニティ内では多くの人たちがこういったプロセスに責任を負うことになる。私は、コミュニティの能力を醸成する意味でとても良いと思う。

注：ここでいうピアコート（peer court）とは、ある少年の非行を他の少年が裁くという形式の裁判所を意味している。裁かれる側の少年においては、世代の異なる大人に裁かれるよりも同世代の者に裁かれた方が影響を受けやすいとの考え方が背景にあるほか、裁く側の少年も、このような社会貢献を通じて成熟することが期待される。

なお、英国におけるユースコート（youth court）は治安判事裁判所の一部であり、大人が少年を裁くものである。

コーディネーター　中央大学の堤先生からの質問。非行少年への支援が少年の責任の自覚を前提に提供される点について教えられたい。非行や犯罪に対する少年の責任を明確にしながら、少年が疎外感から自己否定しないようにするという２つのことをどのように達成しようとしているのか。

また、リスクファクターとして言及のあった学業不振、家族史や交友関係については、どのように取り組んでいるのか。

ポラード卿　とても良い質問であると思う。まず最初の質問について、事前対策的なプログラムとしてどのようなことをすれば、非行少年に責任感を感じさせ、説明責任を引き受けさせられるかということであるが、２つある。

まず１つは、ホリデースキームという休みの間に色々な活動に参加できるようにするプログラムである。

もう１つは、今朝も述べたと思うが、非常に問題のある少年少女のためのものとして「少年包み込みプログラム（Youth Inclusion Programmes:YIPs）」がある。これはイングランドの100の場所を選んだプログラムであり、50人位の特にリスクの高いと思われる者たちをYOTを通じて選んで参加させる。犯した犯罪の危険性が高い者を50人を選ぶということになると、レッテル貼りをしてしまうことになるとの心配もあると思う。しかし、私は、コミュニティの支援を受けられれば、そのような問題なく選択していくことができるのではないかと思う。その

ように50人を選んで取り組むのであるが、どういうふうにその責任感を育てていくのか、説明責任を引き受けさせていくのかということである。これらの若者は、今まで建設的なメンタルサポートを受けたことがなく、このプログラムに入ることによって、ある時間にある一定の場所に行かなければならないと言われるが、まず最初は、その通りにきちんと現れることから学ばなければいけないのである。少年少女たちが何をするのかということは予め決められており、例えば、イングランドとウェールズでは、アートカウンシル等の協力により芸術的プログラムに参加させたりするが、このようなプログラムに参加することによって自信が生まれてくる。また、スポーツ活動というのもある。このほか、学校では教えてもらえない基本的な生活の技能についても、本来、それは親に教わるものなのだが、なかなか親がきちんと教えていないことが多いので、このプログラムの中で修復的に行われている場合もある。

この少年包み込みプログラムにおいては、少年が何か悪いことをした場合にはその責任を追及するが、グループの他の人たちも呼んで修復的なやり方で行う。このことにより、例えば、後に学校で同じような問題を起こしてしまった場合でも、少年少女たちはどのように対処すれば良いか学んでいるので、大変助かるのではないかと思う。

このようにして、基本的な活動を皆と一緒にやることによって、責任感を教えるということである。

それから２番目の質問であるが、家族の問題、仲間との問題、学業不振といったリスクファクターをどのように効果的に解決していけば良いのかということである。

まず、学業不振については、やる気にさせ読み書きを学ばせなければいけない。つまり、学業が不振である原因は、17歳、18歳になっても読み書きが満足にできないことである。だから、まず、読み書きをきちんと教えてやる気にさせる。読み書きがきちんとできればとてもワクワクするものであり、まずそれを経験させる。算数と読み書きから始めて、そこから別のプロジェクトに拡げていくことが重要であると思う。

それから、家族歴もとても難しい問題であり、とりわけ崩壊家庭の場合はそうであると思う。イングランドの２、３の場所において、ファミリー・グループ・カンファレンスというものを行っているが、今までのところ、かなり効果を挙げていると思われる。新しい政府報告では、このファミリー・グループ・カンファレンスを拡げていくことが謳われている。もちろん、これは修復的司法のカンファレンスとも組み合わせて行われる。技術的には結構難しいと思うが、それができるならば、家族の問題も解決できるのではないかと思う。

家族については色々なことをやらなければならないが、その一環として考えられているのが養育プログラムである。もちろん父親も入ってくれた方が望ましいが、特に母親については、とにかくプログラムに参加してもらうことが大事であり、一旦入ると非常に成果を挙げているようである。少年司法委員会、少年非行対策チーム（YOT）等が一緒になって、この養育プログラムを実施しているが、実は、このどのように子どもを育てるのかを教えるということの優先順位が非常に高くなってきている。普通、人間は自然に子どもを育てることができると思われているが、そうではない。やはり、こういう教育経験のある者が参加することにより養育プログラムを成功させることができる。つまり、養育のための支援をするということである。そして、母親については、そのコースに参加することにより、“Mentors”(注)、つまり、色々な先輩や専門家から助言を受けることができるのである。

このほか、友達との関係をどうするのかということも非常に難しい問題であるが、これもやはり修復的なプロセスが効果を挙げると思う。例えば、カンファレンスを開催するのであれば、子どもが何か問題を起こせば、その関係者が集まるので、母親や子どもなどが抱える色々な問題がそこで明らかになる。そういった場合には、後ほど、親も子どもも巻き込んだ契約を結び、「何々はしない。」と約束をさせ、少年少女を良くないグループから

隔離することができる。麻薬等をやっているグループであれば、「そういうことはもうやらない。彼らとはつき合わない。」などときちんと約束をしないと、麻薬等を止めるための様々な治療が受けられない。麻薬を使用する者の行動を変えることはとても難しいが、効果を挙げており、きっとうまくいくと思う。とにかく、悪いグループから隔離させなければならない。後からきちんとした対処がなされないと、元に戻ってしまうかもしれないので、とにかくまず分けることが重要である。

まだまだ道は長いが、それぞれのプログラムでそれぞれの進歩がある。また、全土で取り組まれている色々なプログラムについては、改善の余地は多々あるもののとても成功していると思う。

注：“Mentors”に関しては、小宮立正大学助教授による発表「地域を基盤とした少年犯罪対策」の「６　地域を基盤とした裁判所　①　アメリカ部隊（AmeriCorps）の項を参照。

コーディネーター　東京家庭裁判所の山田さんからの質問である。各機関相互のパートナーシップをより効果的に運用するためには、必要な処遇を個別に見極め、その効果についてモニターし、修正を加えていく必要があるものと思われる。そのような経過をモニターし、関係機関の間を調整するようなコーディネーターの役割は、どこの機関が行い、主にどういった職種の人がその役割を担っているのか。

ギリング博士　私は家庭裁判所内のことを十分に知る立場にはないので、適切に答えられるかどうかわからない。

このような関係機関については、皆対等にしてしまうと誰もリーダーシップを取らないし、特定の責任部署を決めるとそこばかりになってしまう。イギリスでも、最も担当することとなる機関に全て任せてしまい、他の機関はほとんど何もしないということにどうしてもなりがちである。全体的に見れば、やはりどこかがコーディネーター役を担うことが必要である。先ほども述べたように、管理運営に関する経験も必要であり、どこかがコーディネーターとして運営していく必要がある。

地域安全や犯罪秩序違反減少にも取り組んでいるところを見てみると、私は、もしかしたら、家庭裁判所の役割を誤解しているかもしれない。しかし、私が見るところ、犯罪減少対策における主要な機関は、警察ということになると思う。警察の役割は随分拡がってきており、警察官が様々なことをするようになった一方で、他の機関は特定の分野のみを担当することになってしまっている。警察の役割がどんどん拡がる中で、学校にも警察が実際に入って行っているし、ソーシャルワーカーのような活動をする警察官も出てきている。だから、現場における警察官の関わりにより、やはり警察が色々なことを把握することになる。警察は地域社会のニーズを把握できることによって問題に対応した取組みができるし、他の機関に較べても全体的な見方ができる立場にある。

いわゆる地域を基盤とした対策については、私は、やはり警察がコーディネーターとなって主要な役割を担うものになると理解している。

ポラード卿　参考までに一般論として述べるが、ギリング博士の発言にもあったように、やはり警察がリーダー的な役割を果たすことになる。

日本でも同じかもしれないが、イギリス警察での経験によれば、新しいプログラムや考え方が出てきた場合には、一般的には、警察官が先導していく立場にある。やればできるという警察のカルチャーがある。そもそもが困難な立場に置かれてやってきているので、やれば何とかできるとの伝統がある。一般論になるが、警察官はコミュニケーションの能力を持っており、そのことは非常に重要である。それから、法的な権限とは別かもしれないが、倫理的な権限というものを持っている。

テムズバレー警察でも、私たちはそのようなことについて余り気にかけなかった。警部が出て行って色々な新

しいことを先導するような場合であっても、警察がやるべきことではないとか、警察官は法の執行さえやっていれば良いのだといったことは余り考えなかった。現在取り組んでいること、例えば、新たな計画を先導していくことは重要である。しかし、イギリスでは、その取組みが軌道に乗れば、警察には本来果たすべき役割があるということで一歩引いて、これを引き継いでくれる者にその現場を任せるということがよく見られる。

前田教授　イギリス型のパートナーシップは、非行の前段階というか軽微な事案に関し、警察や学校がうまく対応する典型例だと思う。一方、日本のサポートチームにおいては、非行の始まりの段階から一番最後に執行を終えた後の対応まで含めたサポートを考えている面がある。そうなると、警察、学校、家庭裁判所調査官がいて、裁判官による審判があって、そして行政機関に入り、その後に法務局関係の仕事が出てくるといったように、一連の流れの中に非常に多数の当事者が出てくる。家庭裁判所の方からの質問であるとすれば、このような日本の状況を念頭に置いたものと思われるが、今述べたような流れの中で各段階ごとにきちんとモニターし、それを引き継がなければ、きちんとしたサポートにならないのではないかとの指摘は、確かにその通りの面があると思う。

それに対して、ポラード卿やギリング博士の答はむしろ前段階に関するものであり、軽微なものについて、裁判に行く前の段階において、それから修復的な形でコミットする中で、警察や学校その他色々な関係者が地域の中でどう受け止めることができるかということなので、警察が中心になる。その意味では、日本においても、警察が中心となって、今の処理から全件送致を少し見直して、少年非行の初期段階で警察がもう少し色々な形でコミットし、地域とも連携を図りながら処理していくとの議論が１つ出得る。ただし、サポートの仕方にはバリエーションがあるので、色々な組み合わせがあり得るとは思う。

質問の指摘する点はかなり重大な問題である。凶悪犯を何度も繰り返しているような少年については、前の段階でサポートを止めるのではなく、後々のことも含めた全体の流れとしたサポートを考えなくてはならないとの側面から見れば、やはり裁判所がかなり中心となって各段階における色々な情報を集めて流れを作っていかねばならない。

やはり、制度というのは複線的であり、当面の日本でやや欠けていると思われるのは前段階の部分ということになる。ただ、建前としては、少年院に入り仮退院して出てきた後にどうするかということについては、チームとしてつながっているはずであるが、そこでの相互の連携が不十分という面はもちろんあると思う。そこをどうしていくかについては、やはり、裁判所や保護・矯正も含めた相互の連絡、情報交換をきちんとするとの方向性が重要である。

それとは別個に、今日、指摘、指導されているような軽微な犯罪、それも１回目や２回目といった非行の進んでいない段階の者についてどうするかが重要だと思う。そこでの学校との連携についてどうするか、それから万引対策といったことについては、私は、やはり学校と警察のイニシアティブの下に動いていく必要があると思う。そのときに、小宮先生から指摘があったように、日本では、今、文部科学省が中心に動いている。ただ、３人の方の話を聞いていると、どちらが中心かといったことを余り議論し過ぎるのも良くないように思われる。先ほどギリング博士が触れた相互のトラスト（信頼）がある意味一番重要である。そのようなボードを作って、学校現場と警察とのつながりが、もっと信頼関係をもって前に進められれば良いと思っている。

コーディネーター　神奈川工科大学の山本先生からの質問。少年司法改革の考え方は、子どもを本来の子どもに戻すことと理解して良いのか。そうすると、子どもの権利条約を始めとする大人と同じ市民社会のパートナーとの子ども観と反しないか。

ポラード卿　まず最初の質問であるが、“Yes”という答になる。イギリスにおいては、子どもの権利を非常に重要と考えており、児童白書にもそのことが謳われている。非常に複雑な問題が存在するというのが質問の趣旨で

はないかと思って興味深く感じたが、そのような意味では、現在、イギリスでも問題が起こっている。

イギリスの現在の法律では、少年司法の主に目指すところは子どもがその犯罪を再度起こすことを予防しようというところにあり、ユースコート（youth court）において審判が決定されたとき、少年非行対策チーム（YOT）もまた、判事とともに少年に必要な処罰を検討し、彼らをサポートしている。この態度は、その非行が重大であろうと基本的に同じであり、その処分の主な目的は同じ少年の再犯を防止しようというところにある。このような考え方については、子どもの権利と相容れないことにはならないのか。また、裁判所やソーシャル・ワーカーは純粋に子どもの利害のために動くべきなのか。ここにその矛盾、対立がある。

随分学術的な議論になってしまうが、例えば、審判の際にはそのようなことを考えなければならない。すなわち、再犯を防げなければならないが、その一方で、子どもの利害に適うのかという問題である。少年が犯罪を犯せば社会が責任や支援を提供していくことになるが、犯罪を起こさせないようにしようと考える場合に、これを公平に行うことができるのか。また、個人に対して犯罪を起こしたのだから、拘束するべきなのか。そういった矛盾が出てくることになって、非常に難しい学術的な議論になってしまう。

コメントを１つ追加させてもらう。アメリカでしばしば言われることだが、子ども中心主義という概念がある。審判が子ども中心になっているのか、すなわち、裁判所であれ警察であれ、その判断が子どもを中心に考えていたのか、また、子どもの利害に最も適うものであったのかということが問われた。まず、対象となる子どもやその家族について知識を有する機関から情報を集めて状況を把握し、いわゆる専門分野による偏見を排し、子どもを中心に置いた上で判断して審判を下さなければならないとしばしば言われている。

コーディネーター　子どもにどう対峙し接していくのか、また、子どもの権利との関係はどのように認識するのかということとも関連するが、井内さんは、友懇塾において子どもと実際にどういうスタンスで接しておられるのか。

井内理事長　まず基本的に私は、子どもの考え方、子どもの人権というものをまず第一優先にする。だから、どういう子どもに対してであれ、話は最後まで聞く。

それから、先ほどから色々話が出ているが、いわゆる審判の話になってくると、実は、私どもには、そこがまだ見えてこない。私にとっては、いわゆる表に見える世界の中に家族や家庭の中の話が出てこないということが一番の悩みである。子どもと話をしていると、家の中のことについて滅茶苦茶話をする。子どもと一緒に話をすると、家の中のことがみなガラス張りになってしまう。お父さんやお母さんと一緒に話をすると全然曇ガラスになってしまう。だから、実は、自分のせいで子どもがこうなったということをお父さんやお母さんがわかっていないというのが、私が子どもに関わってきてもの凄く思うことである。

先ほどから出ているユースコートに関してであるが、私どもが関わった中で、いじめを受けて中学校に行かなくなり、いわゆる不登校になって児童相談所に入ってしまったという子どもがいた。その子どもをいじめた側の子どもは、相手が児童相談所に入ったことについて、これを逃げたと捉えるわけである。私がどうしたら良いかということで考えたのが、児童相談所の部屋を借りて、いじめた側の子どもといじめられて児童相談所に入ってしまっている子どもをその同じ部屋に入れ、私が間に入った上で、互いに言いたいことを全部言わせるということであった。児童相談所の部屋については、私が児童相談所に行って、所長に「この部屋を貸してくれ。」とお願いした。裁判ではないが、「お前たち、これで言うことはないのか。」と子どもたちには自由に発言させた。「それで良いのか、これで許すのか。」という形になり、そこで、いじめた側といじめられた側の子どもが握手をした。そのまま、私が両方の子どもを自分の車に乗せて家まで送っていったが、翌日にはもう皆学校に行ったということでうまくいった事例がある。したがって、先ほどから話が出ているユースコートは、是非、日本で定着できれ

ば良いと思う。

コーディネーター　新潟県警の恩田さんからの質問。イギリスにおける小中学校の法学教育の実態とそれが少年の非行防止に与える影響についてうかがいたい。

ギリング博士　２つ答え方があると思う。過去の警察の学校への関わりを見てみると、1980年代終盤から行われている調査がある。伝統的にまた長きにわたって、警察が学校に行って子どもたちと話をしている。どのような薬物乱用の危険性があるかなどの調査を行う歴史があり、子どもがどのようなトラブルに巻き込まれ得るかを調べている。

このような取組みが行われるようになったのは、警察官が1980年代の半ばに、教師としてではなく警察業務の一環として学校に行くとの慣例が出てきたことに始まるが、それによって、子どもたちの振る舞いや犯罪に対する姿勢が変わってきた。警察においても、当時から少しずつ変化が生じており、もっと専門的な知識を持って学校に入っていく必要があるとの認識を持つようになった。そのため、より良い教育や研修が警察でも行われるようになり、そういった積み重ねがパッケージ化されて、個々の警察官が使える知識として体系だったものになってきた。今では、研修、コースあるいはカリキュラムといったものが十分に確立されており、色々な種類の媒体が小学校向けあるいは中学校向けという形でできている。また、これが非常に大きな効果があるという証拠もある。

ポラード卿　今のコメントに付け加えさせてもらう。イギリスの学校のシステムでは、小学校が５歳から11歳まで、中学校が12歳から16歳までででそれより上もあるが、質問の趣旨は小学校に重きを置いているのではないかと思った。

近年になって気付いたことであるが、イギリスでは小学校における問題が増えてきている。つまり、早い段階におけるリスク要因が目立つようになっており、これは大きな問題に発展する可能性がある。特に都市部の学校には、全部とは言わないまでも２人や３人の非常に厄介な問題児がおり、そのため、いじめが起きるなどして学校の雰囲気も悪くなってしまう。親の方にも問題があるのではないかと思うが、それが１つのサイクルになって急速に出てくる。小学校の場合は問題がどんどん大きくなってきているので、これをうまく解決し、管理していかなくてはならない。そのことについては、先ほどお話を申し上げた。

ギリング博士が述べたように学校も変わってきており、この修復的なアプローチを学校において活かすためのアイディアを何とか生みだそうとしている。そして、この警察と学校との連携によって良い兆候が出てきており、かなり効果が挙がっていると思っている。

今朝も述べたように、11歳で小学校を卒業して中学校に入学する移行期が一番大きな問題である。この時期が非常に危険であると認識されている。小学校から中学校に上がるときに脱線する可能性があって、非常に難しいわけである。したがって、子どもたちが学校に入学する際、とりわけ、小学校から余り学業成績が振るわない学業不振児については、そのニーズに応じたサポートを十分に提供することを考えなければならない。

コーディネーター　広島においては、このような小中学校における法学教育はあるのかどうかコメントをお願いしたい。

森野統括少年育成官　広島県警においても、５、６年前から薬物教室のほか、先ほどの暴走族に対する加入防止も含めた規範意識を全般的に高める非行防止教室を実施している。警察官ではなく少年問題を専門に取り扱う少年育成官による取組みであるが、一昨年度、平成14年度については87％の中学・高校に行っている。

先ほどから低年齢化等が話題になっているが、私どもも中学校や高校ではなく小中学生を対象とした取組みをしなければならないと感じており、どのような取組みを行うべきか考えている。同時に、小学生というと、これ

まではどうしても被害防止に重きを置いた非行防止教室を開催してきたが、それではもう間に合わなくなっている。暴走族への加入防止に向けた取組みは、小学校の４年生、５年生から始めなければならない。広島市においては、小学１年生から６年生までを一斉に対象とするのではなく、１年生から３年生と４年生から６年生とに分けようとしており、先ほども少し触れたが、現在、私どもと一緒になって細かな指導案を作成している。学校の先生方からは、「先生が言うのと警察の人が言うのとでは、子どもたちの受け止め方が全然違う。警察の人から是非話をして欲しい。」と言われるが、私どもで全て対応するわけにもいかないので、先生方自身でも指導してもらうために、先生方用の非行防止教室に関するマニュアルみたいなものを作成して配布することとしている。先ほども触れたように、広島市では、年間３時間のうち２時間については先生方自身でマニュアルに沿って指導をしてもらい、残りの１時間については、やはり警察から来て指導した方が良いということで進めている。

イギリスにおいては、小中学生に対する指導を既に行っているということなので、今度は私どもも小学生を中心にもっと勉強しなければならないと感じた。

小宮助教授　イギリスと日本の学校には違いが色々あり、日本の場合には、まだ教師から一方的に児童、生徒に教えているというのが一般的なパターンである。イギリスの場合には、ほとんど毎日がグループワークで、日本でいえば、総合的な学習の時間を毎日やっているようなものであって、恐らくグループとしての相互作用やコミュニケーションの訓練をずっと積んだ上で修復的なやり方を導入する素地があると思う。日本の場合は、コミュニケーション能力がない段階でいきなり修復的司法を導入するというのは、やはり少し無理があるかもしれない。日本では、その薬物教育とかいう以前にコミュニケーションを取るような教育等が実は非常に欠けていると思う。それと同時に日本の学校に無いのは、市民として立派に育てるという教育スタンスである。市民としてやるべき義務をきちんとわきまえ自覚させる教育が日本では非常に低調なので、そういう１人の市民として育っていくというようなものも、前提として必要であると思う。

恐らく、イギリスの場合には、そういう市民教育的なものとコミュニケーション能力的なもので学校内における犯罪や非行の総量を減らしている。しかし、先ほどのポラード卿の話にもあったように、それでも、２、３人という形で問題が出てくるが、そういう個別に出てきた問題については、例えば、修復的司法的なものや、あるいは、子ども同士でカウンセリングをするピアカウンセリングみたいなもの、あるいは、少し年上の人を１対１で張り付けておいてケアするメンタリング（Mentoring）、そういう色々なテクニックを使って対処しているが、そのようなことも日本には恐らく無いと思う。

コーディネーター　警察庁の羽石さんからの質問。イギリスの統計を見ると、ここ数年の間、罰金や拘禁刑の割合が減少し、コミュニティ・センテンス(注)の割合が増加している。その背景には何があるのか。罰金や拘禁刑はうまく機能していないことの現れなのか。

ポラード卿　非常に興味深いことに、イギリスにおいては、１つの考え方として、刑罰、拘禁刑が減っていて、コミュニティ・センテンスが増えていると言われる。少年犯罪については、現在、確かにそういう状況にあるが、この過去３年間位、少年犯罪だけでなく全体を見渡した場合でも、違反者や加害者に対して何らかの刑罰を与えようとし過ぎているのではないかとして大きな批判を浴びるといったことが起きている。政府としても、危機意識を持って、厳格な対応を取らなければならないとの政治的発言を繰り返す一方で、同時にコミュニティ・パニッシュメント(注)というものも厳格であると言っており、非常にジレンマがある。

このような状況を受けて、特に少年司法については、現在、私が代理議長を務める委員会においても、新大臣がこの問題を認識して、若い人たちが刑務所に入ったり拘禁刑に処されるというのは最悪であって、コミュニティに残しておくべきであるとの考えを明らかにした。そうすることによって、再犯率を下げることができるのでは

ないかとの考え方である。

そこで、新しい方法として、また、裁判所の１つの手段として、若い加害者がISSP（集中的監督・監視プログラム）を使うことができるようにした。そして、彼らの責任感を呼び起こすということである。これは、治安判事などが必ずしも以前のような拘禁刑を宣告しない場合でも、コミュニティ・センターが代わりに処遇を行うということである。イギリスにおいて鍵を握るのは、いわゆる一般大衆や政治家が刑務所の代替策として存在するコミュニティに対して持っている信頼感と言っても良いと思う。拘禁刑や刑務所と同様に厳格な処置を講じることができるという信頼感、自信と言って良いかもしれない。

司法においては厳格という言葉をよく使うが、厳しいというのは若者に自分がしたことの責任を持たせることである。自分の行為に責任を持たせることが厳格であるということである。だから、必要な支援を受けつつより良い生活を送らせることは、刑罰だけでは実現できることではないのである。

注：いずれも、日本における社会内処遇に相当する。

ギリング博士　１つ付け加えてよいか。パートナーシップに対する批判があるという話をしたが、いわゆる市民を守るグループというものがある。これは、警察と保護観察官によるパートナーシップであり、地域における性的犯罪者を取り締まるグループである。このような地域の罰といったものを厳しく機能させるという中心的な概念に基づいて、警察と保護観察官が一緒になって再犯率が非常に高いと思われる性的犯罪者に対して目を光らせるプログラムが行われている。

コーディネーター　前田先生にこの件について何かコメントをお願いできないか。

前田教授　そのようにして、拘禁刑の代わりに、例えば、集中的監督・監視プログラム（ISSP）というもので再犯率が落ちるというのは非常に素晴らしいことであるが、誰がどうやって監視するのか、そのコストが問題だと思う。地域が非常に力があるということが前提になっていると思われるが、今出た保護観察官とか警察ということについても、日本では保護観察官の数の足りなさは大問題である。あと、地域の保護司の力をどう高めるかも考えなければならない。だから、そういうことが望ましいのはもちろんそうなのであるが、日本でどうやっていけるのだろうか。その前提として、イギリスの週25時間監督するプログラムに対し、どういう方がどの程度参加して資源として有効に機能しているかということを本当はおうかがいしたい。

コーディネーター　大変タイムリーな御指摘であり、最後の質問が全く同趣旨である。熊本県警の久保田さんからの質問で、地域での監督制度についてもう少し詳しく教えてほしい。誰が、どこで、どのようにやっていくのか。

ポラード卿　とても良い質問であり、また興味深い質問であると思う。このようなプログラムの資金をどこから探してくるのかということであるが、この少年司法委員会の最も良いところは予算が付くことである。例えば、刑務所ではなくコミュニティで引き受けることになれば､刑務所の予算が浮いた分をプールしておくわけである。つまり、そのような資金をこちらにもらって、それを介入のために回すということである。このような措置はとても重要であり、続けられれば良いと思っている。刑務所の負担は12%位下がっているとのことであり、多分、収容に要する予算はかなり余ったと思うので、財務省に依頼して予算を回してもらい、是非、介入に使っていきたい。

それから、例えば、ISSPのようなコミュニティ型の介入に資金を回すことによって、本当に再犯率が下がることが証明できれば､将来､どれだけの予算が浮いてくるか証明することができる。もちろん､どの程度の質のサー

ビスが提供できるかにもかかってくると思うが、イギリス政府は実際に調査研究を行っている。例えば、アメリカで行われているプリスクール・プロジェクトの研究によると、３歳から６歳位の就学前に行われるあるタイプのプリスクール・エデュケーションに１ドルをかければ、それによって13歳になった段階で結局５ドルの節約につながるという。この研究がどの程度信頼できるかわからないが、イギリスの財務省等はこのことを非常に真剣に考えている。

少年司法委員会では、このような予算システムを活用してコミュニティへの介入を進めたいと考えており、刑務所よりもコミュニティの方が良いということを予算に反映させるようにしている。

コーディネーター　複数の質問を提出された方については１問だけに限らせてもらったものもある。壇上の方には最後に総括的なコメントをお願いすることとして、あと５分少々あるので、どうしてもこの場で簡単にでも質問したい方がおられたら挙手を願いたい。

横山元国立国会図書館専門調査員　ポラード卿や他の方からの説明の中で養育命令に関して母親の役割について言及があったが、父親の役割がもっと大きく取り上げられる必要があるのではないか。これは、「もはや言い訳は許されない（No More Excuses）」の1997年内務省白書にも説明があったが、この点についてポラード卿に質問したい。

ポラード卿　本当にそうであると思う。父親の役割は、母親の役割よりも重要な位だと思う。ただ、家族システムについては、特に都市部において崩壊家庭が非常に多く、あまりに多くの男性が家を出て他の女性と暮らし始めるとか嫌なことがよくあるので、イギリスでも非常に深刻な問題になっている。政府もこのような事態を重く受け止めており、どんな事情にせよ親は子どもの行動に責任を持つべきであり、それは父親にも責任があると言っている。政府においては新しい法律を是非導入したいと考えており、反社会的行動、例えば、違法駐車といったレベルの低い秩序違反を犯せばチケットを貼られて金を払わなければならないが、これと同じように、青少年がレベルの低い秩序違反をした場合にもチケットを切って、支払いは親が行うといったことを考えている。しかし、父親がいないような場合には、とても難しいと思う。責任を取らせようと思っても、いないわけだから。

父親に何とかして責任を取らせて関与させたいと思っている。日本で良いアイディアが何かあれば教えて欲しい。

ギリング博士　非常に大きな問題であると私も思う。特にリスクファクターをコントロールする観点からすれば、やはり、父親がいないことは、非行を起こす大きなリスクファクターになると思う。それは、ポラード卿が述べたとおりである。とにかく何とか父親を見つけだして責任を取らせるような政策が必要であると思う。

まとめ

コーディネーター　大変恐縮であるが、ここで質疑応答は締めさせていただきたい。

最後に各パネリストの方とポラード卿、ギリング博士、前田先生から、簡単に締めのコメントをお願いしたい。

森野統括少年育成官　今日の感想としては、イギリスの方から色々話を聞きながら、少しであるが日本も近付いている部分もあるように思った。また、ひょっとしたら、法制化によらず同様な修復的対応を行っているという部分で、日本の方が少し進んでいるところもあるのではないかというような思いも少し持った。

小宮助教授　先ほどパートナーシップにおいて誰がリーダーになっているかとの質問が出たが、私の調べた中では、犯罪には全く関わりを持っていなかったが、マネージメントはプロフェッショナルであるという人をパートナーシップのトップとして雇用しているところもあった。これからの日本にはこういう方法も必要ではないか。犯罪については素人だが、マネージメントのプロである。要するにコストベネフィットの問題だと思う。コストベネフィットというと、「何かお金の話か。」ということになってしまうが、もっと良い言葉を使えば「評価（evaluation）」ということである。評価してフィードバック（feedback）するというマネージメント・サイクルをきちんと確立して取り組んでいく。そのようなことは余りPRされなかったが、イギリスはきちんと取り組んでいることであるので、我々も見習わなければいけないと思った。

井内理事長　本日はありがとうございました。イギリスの色々な社会問題や少年問題を聞いて、思い悩むことは世界どこでも同じかと感じた。小宮先生のアメリカの話も聞いて大変参考になった。

私どもの目指すところは、実は子どもにとって一番理解のあるオヤジでいたいということである。今後も少年問題について、子どもの理解の得られるような形で頑張っていきたいと思うので、ひとつよろしくお願いしたい。

村松教授　やはり子どもを育てることに非常に不安を抱えている親が多いので、そのような子育て不安に対する早期の介入が地域でできるかどうかということが重要であると思う。そのときに一番大事なスタンスは、自分の子を悪くしようと思う親はいないということであると私は思っている。

ポラード卿　もう既に色々なことを話したので少しまとめたい。本当に素晴らしい１日であったと思う。

日本とイギリスが共通の問題を抱えているということがわかった。そして、少年司法問題については、できるだけ早期に介入し、将来の問題を早期にくい止めることが必要だとの共通の理解を持っていることもわかった。パートナーシップの話も出たけれども、政策も大事ではあるが、これをどのように実施するかが大変難しい。だが、我々はこの試みによって大きな進歩を遂げられると考えている。

ギリング博士　ポラード卿から、実施していくことが難しいとの話があったが、それは何故かというと、何をすれば良いのかという知識がきちんとできておらず、また、集まっていないからだと思う。知識があったとしても、それをどのように実行してパートナーシップにすれば良いか、そのようなところでまだ色々問題があるのではないかと思った。

前田教授　特に日本の実務の方の重みのある話は感銘深く承ったところがある。イギリスの少年犯罪対策について色々紹介されているが、事務局が用意したスライドも含めて非常にわかりやすくまとめてもらい、今後の色々な議論に非常に貢献できるものと思う。ポラード卿とギリング博士の両先生に御礼を言いたいのは、内容的なサジェストをいただいたということ以上に、質疑を含めて非常に知的なイギリス流のインテリジェンスを感じる発言をいただいて、非常に多くを学ばせてもらったことである。素晴らしい時間を共有できたことを本当に感謝する。

コーディネーター　私が申し上げるべきことを前田先生に発言いただき大変恐縮である。ポラード卿、ギリング博士及び前田教授の素晴らしい基調講演とパネリストの方々の具体的な御報告によって非常に充実したフォーラ

ムになったと感じている。また、パネルディスカッションの終了に当たり、質問者と聴衆の皆様に多大な御協力をいただいたことについて、この場を借りて感謝申し上げたい。

閉会挨拶

○　根本好教　(財)社会安全研究財団専務理事

今、前田先生に閉会の辞を述べていただいたようなものですけれども、主催者を代表いたしまして一言御挨拶を申し上げます。

まず、今回のフォーラムのために、英国からはるばるお越しいただいたポラード卿、ギリング博士に心から御礼を申し上げます。また、日本を代表して基調講演をお願いした前田先生、ありがとうございました。パネリストの方々には貴重なお話をしていただいて非常に有意義でした。それに、私どもが想像した以上に多くの方々が来場され、非常に的確な御質問をいただいたことにより、本日のテーマについての理解が大変深まるものとなりました。

今日は、国家公安委員や警察庁長官、それに実務の最高責任者である生活安全局長、こうした日本国の警察の最上層部の方々も会場で講演を聴いておられました。いかに犯罪減少対策、少年非行・少年犯罪防止対策が、日本の緊急の課題になっているかを示すものかと存じます。恐らく、ポラード卿、ギリング博士のお話が、近い将来日本の犯罪減少対策に反映されるかもしれません。前田先生も触れられたとおり、犯罪防止対策が我が国で政治の重要課題になりつつあります。青少年問題担当大臣が、確か今日、その対策の報告書を小泉総理大臣に提出したはずですが、これは前田先生がかなり大きな役割を果たされていると思います(注)。

ポラード卿、ギリング博士。私どもは、文献である程度英国の司法制度の改革を知る機会はあったのですけれども、今日は、ここで詳しくお話をいただき、しかも、現状を率直に話していただきまして、これからの対策に大変参考になるものと確信しております。パネリストの皆様。国の施策を待たずに、日本でもボランティア的な、あるいは地域ぐるみの犯罪防止対策や青少年犯罪対策が行われているということを英国の専門家にも理解していただけたと思います。太田所長には、着任間もないにもかかわらず、要領良くパネルセッションを進行していただき、ありがとうございました。

最後に、会場の皆様は、色々な方面からフォーラムに参加していただいております。本日、非常によく耳にした言葉はパートナーシップであったと思います。効果的な犯罪防止対策を進めていくためには、やはりパートナーシップ、連携ということがどうしても欠かせません。そのためには、信頼関係の構築が大事であるという指摘がございました。信頼関係の構築ということになりますと、日本人はそんなに不得手ではなく、むしろ得意かもしれません。どうか、このフォーラムを機に異なった分野の方々が共通の目標を持ってパートナーシップを高めていただき、我が国がかってのような安全な社会に少しでも戻るようになりますことを祈念して、閉会の御挨拶とさせていただきます。

注：少年犯罪や非行が深刻化している中で、当時の鴻池祥肇国務大臣の主催により、平成15年７月から「少年非行対策のための検討会」が開催され、前田雅英東京都立大学法学部教授も有識者委員として参加された。そこで重ねられてきた議論を踏まえ、鴻池大臣の考えに基づいて整理され取りまとめられたものが、平成15年９月に公表された「少年非行対策のための提案」である。

第３章

日仏治安回復フォーラム

警察政策フォーラム

日仏治安回復フォーラム
「フランスにおける治安回復施策」の概要について

警察政策研究センター

はじめに

警察政策研究センター（以下「センター」という。）では、㈶警察大学校学友会及び㈶警察大学校勧助会との共催により、また、中央大学総合政策学部及び公益信託宮澤基金の後援も得て、去る平成16年３月10日（水）、東京都千代田区のグランドアーク半蔵門において、日仏治安回復フォーラム「フランスにおける治安回復施策（“Les Politiques de Rétablissement de la Sécurité en France”）」を開催した。

センターにおいては、これまでも、各種団体との共催や後援を得て、警察政策をめぐる様々な問題をテーマに取り上げて警察政策フォーラムを開催し、海外から各テーマに造詣の深い研究者、専門家等を招聘して、国内の研究者、実務家等と公開で議論を行う場を設けてきたが、今回のフォーラムもこのような取組みの一環として行われたものである。

今回取り上げたテーマは、フランスにおける治安回復施策についてである。フランスでは、近年、犯罪情勢が好転し、特に街頭における犯罪が減少したとされるが、こうした治安情勢好転の理由として、地域社会と協働した総合的な犯罪予防対策がとられたこと、街頭犯罪対策強化といったハードな法執行面も強化されたことがあると考えられている。今回のフォーラムでは、フランス内務省国内治安高等研究所長及びパリ警視庁の政策実施担当者である近隣都市警察局地域警察部長を招聘するとともに、日本の研究者、自治体首長・幹部、ボランティア、実務家を招いて、日仏両国の取組みとその評価について議論を行い、求められる治安回復施策の在り方を探究しようとしたものである。

フォーラムでは、まず、宮澤浩一慶應義塾大学名誉教授及び佐藤英彦警察庁長官から、開会に当たっての挨拶がなされ、フランスでの治安回復策や我が国の専門家からの発表に期待する趣旨の言及がなされた。

次に行われた基調講演の講演者及び講演テーマは講演順に次のとおりである。

○　ジャン＝マルク＝ベルリオーズ（Jean-Marc BERLIOZ）フランス内務省国内治安高等研究所長
「フランスにおける治安回復施策とその評価」

○　アラン＝ケアン（Alain QUEANT）パリ警視庁近隣都市警察局地域警察部長
「パリ警視庁の第一線における治安回復施策の実施」

○　渥美　東洋　中央大学教授
「日本での治安回復施策とその評価・展望」

パネルディスカッションにおいては、次の５名のパネリストによる発表に続き、３名の基調講演者も交えて会場参加者との間で活発な意見交換が行われた。

○　吉田　英法　警察庁生活安全企画課長
「国民が自らの安全を確保するための活動の支援」

○　竹花　豊　東京都副知事

「東京の治安再生を目指して～東京都における治安回復施策について～」

○　鵜飼一郎　春日井市長

「春日井市における安全への取組について～春日井市安全なまちづくり協議会における市民・警察・自治体「三位一体」の活動」

○　小田　啓二　特定非営利活動法人日本ガーディアン・エンジェルス理事長

「民間ボランティアとしての安全への取組について」

○　清永　賢二　日本女子大学教授

「「犯罪からの安全・安心」確保のための施策と自治体の役割」

なお、パネルディスカッションのコーディネーターは、太田裕之警察政策研究センター所長が務めた。

フォーラムには、大学教授などの研究者、NPO 関係者、自治体職員、警察関係者など凡そ150名の出席があった。

以下、今回のフォーラムの基調講演及びパネリストからの発表の概要について紹介する。

Ⅰ　基調講演

フランスにおける治安回復施策とその評価

ジャン＝マルク＝ベルリオーズ

フランス内務省国内治安高等研究所長[1)]

ジャン＝マルク＝ベルリオーズ
（Jean-Marc BERLIOZ）
1949年生。パリ警視庁公共安全局副局長、内務省国家警察総局総監察部長等を経て、2002年より現職。上級警視監。レジオン・ドヌール勲章受章者。

はじめに

まず、我が国のジャック＝シラク大統領が大変愛着を感じているこの国を訪れることができ、私自身大変嬉しく思っており、また、皆様の前で講演できることを、大変幸福で光栄に感じている旨を申し上げたい。

フランスにおいて、治安問題は、全ての人に「共通の関心事項」となった。現在私が所長を務める研究所が1989年に創設された際、その設置趣旨は、治安問題を全国民の共通課題にしようというものであった。実際、治安問題に対して国全体が協働して対処していくための業務は、研究所の実務の大半を占めるに至っている。

しかしながら、様々な問題の噴出とその展開、これに対する公的あるいは私的なプログラムの策定、現場におけるプログラムの具体的な執行との間には、しばしば、ずれが生じるものである。そこで、1995年以降は、治安問題に関して関係機関による複合的な体制の構築や現代化が顕著に開始されるようになり、この動きは、2002年の選挙[2)]以降、さらに加速している。

そこで、まず、フランスにおいて、治安に関する諸問題がどのように重要な変遷を辿ってきたかをご紹介したい。続く第二部において、治安施策の特徴的な発展について述べることとする。これらの施策の効果は、安全でないこと（insécurité）が著しく改善していることによって明らかになりつつあるが、それは、常時、遂行能力（performance）に関する調査研究を行うことにより、施策が活性化されてきたからである。第三部でお話しすることになる政策評価（évaluation）の目的とは、プログラム及び現場で実施されている具体的活動双方の有効性を強化することである。

しかしながら、本論に入る前に、公共政策というものは、限られた時間と空間の中における特定の問題に対して、組織機構としてひとつの対応策を示すものに過ぎない、という私見を申し上げておきたい。これから取り上げるフランスにおける解決策についても、特定の社会・経済・政治的環境の中における特定の状況に対して、何らかの処方箋を提示しようとしたものに過ぎないのであり、そういう意味において、私は、皆さんの前でお話しするに当たっても、大いに謙虚でなければならないと思っている。もし、犯罪問題に対する普遍的な解決策というものが存在するのであれば、私たちがこれについて論じたり調査研究を行う必要はなかったであろうし、このように、私が皆さんの前で講演する喜びを味わうこともなかったであろう。

1　「治安」問題の変遷

1970年代終期以降、「治安」問題は変化してきており、次の二つの大きな特徴を持つ「新しい状況（nouveau paysage）」が重視されるようになってきている。

第一の点は、「安全でないこと（insecurite）」という問題についてである。

犯罪は、次に掲げる諸点に見られるように、本質的に変化しており状況も厳しくなっている。つまり、「安全でないこと」という問題も、その意味するところが大きく変わってきている。

○　犯罪全体が著しく増加する中、特に街頭犯罪が増加し、犯罪全体の約60％を占めていること。

○　1950年から2003年の間に人間に対する暴力事件の件数が600％以上増加したという憂慮すべき状況があること。

○　青少年による犯罪・非行が一貫して増加し、特に、未成年[3)]による非行は過去10年間で74％の増加となっていること。また、これらの犯罪・非行が次第に暴力性を増していること。

○　軽微な犯罪、秩序違反行為、不作法な行為、個人間や集団の中での攻撃的態度、小さなトラブル、小規模な暴動、頻発する些細な迷惑行為など、人々の日常生活を常時脅かすような行為が爆発的に増加していること。

○　公共の場所においても私的な場所においても、昼夜を問わず犯罪勃発の緊張感が高まっていること。したがって、これにより様々な場所や交通網においても治安の悪化が見られるようになり、犯罪・非行と「安全でないこと」という問題が顕在化することとなった。

第二の大きな問題の進展は、「治安」という目的を達成するための方法論についてである。

これについての我々の視点は、特に地域というレベルについて見た場合、主に次の三つの現象の複合的な効果の下、新しいアプローチへと変化してきた。

一つは、地域住民と社会的・経済的当事者からの「安全を求める民主的圧力」が高まったことである。この圧力によって犯罪予防と安全に対する社会的要求が重視されることになり、市民の期待と社会的・経済的当事者のニーズをさらに満たすようになった。

二つ目は、治安問題への意識が高まり、パリ市民の主要な関心事項になったことである。

三つ目は、「安全でないこと」が今日における社会的不平等の一側面として理解されるようになったことである。

我々は、今、犯罪・非行現象の重大な局面に対峙している。そして、この厳しい状況ゆえに、社会の各方面から関心が寄せられ、安全に対する要求も高まっている。そのような状況の中で、我々は、政府による施策という観点からどのような対策を講じてきたのであろうか。

2　政府による施策の進展

1970年代の末以降、フランス政府の治安対策の進展は極めてゆっくりとしたものであった。その過程は長期間ほとんど進展が見られなかったと言ってよく、現在のような治安の捉え方も、この10年間に出てきて顕著になってきたばかりである。しかし、それも単に一直線に進展してきたわけではなく、人々の生活習慣や社会意識の変化により進展が加速したり減速したりした。

フランスでは、非行・暴力・犯罪の絶えざる増加に直面し、1970年代末になって初めて、犯罪予防と治安に関する知見の集約と整合性のある計画の提示が行われた。1976年及び1977年には、大統領によって暴力・非行・犯罪に関する検討委員会が設置され、犯罪や非行に関する学際的かつ多面的な分析という任務が同委員会に委ねら

れたのである。同委員会の分析は大変素晴らしく、かつ、完璧なものであり、105の勧告という形で結実した（原注：この委員会は、後に司法大臣となった委員長の名をとり、「ペイレフィット（Peyrefitte）委員会」と呼ばれる。）のだが、不幸なことに、これらの勧告はすぐには実施されなかった。

ただ、同委員会の成果は、その後の治安回復施策に対して次第に影響を及ぼすことになり、その一部分は治安問題に関するパートナーシップという動きとなって、1983年から1995年の間に実行へと着手された。犯罪予防や治安問題を社会的に取扱うことや、契約手法によるパートナーシップ体制構築（「都市安全のための行動及び予防契約」、「地域安全計画」）といった初の試みに重点を置きつつ、徐々に対応に移されてきたのである。

治安問題は、国家だけの関心事項ではなく、都市政策に携わる全ての当事者の関心事項でもある。このため、最も現場に即した治安対策を策定するには、全ての当事者間の協力体制を構築する必要がある。こうした事柄が認識されるに従い、ペイレフィット委員会の考え方が徐々に具体化されてきたのである。

1995年以降、治安施策の立案・実施が急速に進んだのは、何よりも、以上に述べたことが基盤にあるからである。実際、1995年以降、政府の対応が目に見えて進展したことがわかる。この1995年とは、ジャック＝シラクが最初に政権を握り、前例のない高額な予算を充てて治安指針計画に関する大規模な立法を行った画期的な年である。この法律は、フランス社会を動かす変化と相侯って、治安を取り巻く状況を根本的に変革する動きの基本となっており、これ以後の様々な政策手段は、この法律に端を発する流れに単に乗ってきたと言える。

1997年10月のヴィルパント（Villepinte）[4]会議において策定された方針により、この動きはさらに確定的なものとなって継続されていくこととなった。同会議では、もはや、犯罪予防、教育及び犯罪の事後的な検挙（répression）を切り離して捉えるべきではなく、相互に結び付けて考慮しなければならないとの考え方を打ち出し、この考え方は欧州で広く共有されることとなった。

ここ10年の間、EU 各国では、都市の治安施策についてグローバルで包括的なアプローチを採ってきた。契約手法はどの国においても見られるし、地域のパートナーシップ体制もより広範囲で行われている。この種のアプローチは、新しい制度的枠組みに関する現行の指針によりさらに強化され、活発化している。

治安に対する「協調型」あるいは「分担型」のアプローチは、犯罪予防、治安、安全に関する各当事者の相互補完関係を元に成立しており、1995年から2002年の間に採られた各種施策に影響を与えてきた。それら施策には、国家警察の組織改編（1996年１月）、地域安全契約プログラムの実施（1997年10月）、市町村警察に関する新法の制定（1999年４月）、近隣警察に関する制度改革の普及（2000年４月）、交通サービス、住宅供給サービス及び広域の販売網といった規模の大きな組織や商工会議所等と国家との間における様々な形での協定締結といったものがある。この時期の施策の頂点となったのが、2001年11月の「日常治安法」[5]の制定であり、同法の内容は2002年以降に実施された新たな段階の施策を先取りするものであった。

2002年以降に実施された改革は、1995年に開始された改革プロセスを促進する新段階であった。フランスにおける治安回復のプロセスは、概観すると、三つの大きな法令（2002年８月の「国内治安指針・計画法」[6]、2002年７月の「犯罪予防・犯罪対策のための地域における治安対策・協力体制に関する」デクレ（décret）[7]及び通達、2003年３月の「国内治安法」。）によって整備された。これらは、国の治安機関及び司法機関の改善及び現代化、治安に関する総合的な組織体制を整然かつシンプルなものにすること、犯罪予防・治安に関する政策及び活動に対する評価の推進という三つの特徴を有していると言えよう。

２―１　国の治安機関及び司法機関の改善と現代化

治安問題を解決するためには、常日頃から注意深く関心を持ち、たゆまぬ努力をもって根気強くこれに対処することが必要である。しかし、過去を見ると、政府による政策が強化された時期と緩んだ時期とが交錯している。

現在は、財政的・法的な整備、職務規定、警察組織の現代化、司法制度及び刑務所管理等に重点が置かれた政策が非常に強化されている時期と言えるであろう。

これらの異なる要素は一体となって一つの包括的なアプローチを形成する。すなわち、治安問題の解決には一つの「特効薬」が存在するわけではなく、多様な策を整合的に講じるという包括的な解決法を採るしかない。

⑴　前例のない財政努力

2002年８月29日付けの「国内治安指針・計画法」により、国の治安機関については、2003年から2007年までの間に56億ユーロの財政措置と１万3,500名の増員とが認められた。また、装備の改善、強化も図られた。これらの措置は、物質的な支援により職務能率を向上させると同時に、自分達が重視されサポートされているのだと職員自身により一層感じさせて効率的な職務につなげるという精神面での支援にもなっている。

司法機関については、2003年から2007年の間に36億5,000万ユーロの財政措置が盛り込まれたが、これにより、刑事司法機関に対する予算は従来の25％増しとなった。また、この予算のうち13億1,000万ユーロは新しい行刑施設の整備に充てられた。

⑵　法的手段の強化

国内治安法は、新しい犯罪類型と罰則とを定め、市民生活への影響が多大であるにもかかわらず、従来は条文が無かったために警察が有効な介入を行えなかった一連の行為（例えば、威圧的な乞食行為、建物の不法占拠、建物のホールでのい集、売春など）について、取締りを行うことを可能にした。また、銃器とその売買に対する規制も強化した。治安機関には新しい権限（データベースの拡大、警察留置（Garde à vue）[8]の条件の緩和等）を付与し、被害者に対しても新しい権利を与えている。つまり、同法は、警察により多くの手段を与えるとともに被害者にはより多くの権利を与えたのである。

⑶　全ての治安機関に対する新しい職務規定

フランスには、主な治安部隊として約14万人の国家警察と、約11万人の国家憲兵隊の二つが存在するが、国家はこれら双方に対して新しい職務遂行の原則を定めた。

現場実務のレベルでは関係諸機関の協力関係に重点が置かれており、例えば、地方レベルでは、管区介入機動隊（Groupements d'Intervention Régionaux ＝ GIR）[9]が設置され、国家レベルでは、特殊な犯罪、特にマフィアに関する中央の組織の強化が図られた。

⑷　警察機構の現代化

現在、国家の治安要員（国家警察と国家憲兵隊）[10]、市町村警察職員（約１万5,000人）、民間警備業職員（約15万から18万人と流動的。）の全てが、現代化、プロ化の途上にある。例えば、近隣警察、市町村警察に関する規定設置のように、組織・実践・戦略・専門性といったものが改革の対象とされたり、民間警備業者の職業専門組合によって業界内での取組みがなされたりしている。プロ化はこれら各機関の間で実質的な協力関係を築くための必須条件の一つであり、すなわち、相互補完的に同一の目的を目指すための手段なのである。国の治安機関におけるこの現代化は現在重要な段階にさしかかっており、主に次の四つの方針に基づいて進められている。

①　国家警察と国家憲兵隊の地理的配置の一部見直し等

これは内務省の下で治安活動を合理化し、より統合的に運用するためのものである。同時に、犯罪の実情に合わせて警察官を配置するため、職員配置の見直しを図った（原注：国家警察と国家憲兵隊の管轄図は、組合や地域の保守主義により、1941年以来改定されたことがなかった。）。この改革の目的は、国家警察と国家憲兵隊の重畳的職務執行による非効率を防ぐとともに、実践的な観点から調整を行うというものである。

②　従来の管区の枠を超えた司法警察局の設置

この目的は、犯罪の変化に対応すること、現場実務の潜在的能力を強化すること、職務上の管轄を弾力的にして迅速な動員を可能にすること、科学技術部門を広域的に再編成してその支援能力を高めることの四つである。

③　29の管区介入機動隊（Groupements d'Intervention Régionaux = GIR）の設置

これは、2002年５月、異なる組織間の新たな協力体制として、警察と司法とが新たな犯罪形態に対応できるよう設置されたものである。警察官、国家憲兵隊員、税関職員、国税職員で構成されており、司法、税関、税務の３方面から犯罪に対処している。

この管区介入機動隊の主な目標は、犯罪情勢が特に悪化している地域での国家の威信回復、そして地下経済に関する犯罪の取締りである。これまでの報告によれば、管区介入機動隊は、特に地下経済、様々な不正取引や懸念が強まっている新たな犯罪形態に効果を発揮するなど、新たな国内治安維持体制として完全に同化し運用されていることが証明されている。設置後１年間で533件の捜査を行い、約4,000人の被疑者を検挙、1,500件以上の関税法及び税法上の措置に着手した。

④　結果主義という新しいカルチャーの創造

警察と憲兵隊の中では、次の三つの手段を通じ、新しい組織文化が生まれつつある。

まず、犯罪統計や国家による各種の治安活動の成果に関する指標を毎月公表している。その狙いは、市民の日常生活の治安維持に従事する人々の間で、犯罪のレベルに影響を及ぼす構造的・情勢的な要因をオープンに議論することによって、これをよりよく理解することにある。この分析結果は、活動方法や手段に迅速に反映させなければならない。

次に、2002年11月以降、共和国機動隊の職務について新しい指針を定め、街頭における犯罪・非行対策に効果的に対処している。知事の命により、地域の日常的な治安強化のため、従来から治安維持に従事してきた国家警察の機動隊と機動憲兵隊から約4,000名を動員している。

三つ目に、県治安会議に提出するため策定された目標に基づき施策を実施することとしている。これにより、その成果について治安対策や設定された目標に照らして定期的に評価し比較することが可能となっている。

⑸　司法の現代化

2002年９月９日制定の「司法指針・計画法（L'Orientation et de Programmation de la Justice = LOPJ）」には、次の四つの目的がある。

①　増員、予算措置、備品充実による事件処理時間の短縮により、司法組織の機能を強化すること。

②　特に「近隣判事（Juges de proximité）」の設置により、市民にとって司法をより身近・簡明でアクセスしやすいものにすること。

③　手続の簡素化と刑罰のより確実な執行により、刑事罰による犯罪対応を行うこと。ただし、刑罰そのものではなく、それを迅速かつ体系的に執行することこそが重要なのであって、いわゆる「無処罰ゼロ」という格言どおりの状態が目標である。

④　再非行少年対策の強化及び予防的措置と教育的措置を組み合わせて行うことにより、より効果的な少年非行対策を推進すること。

こうした現代化の仕上げとして、議会において新しい法案が審議されている。この法案は、犯罪・非行や組織犯罪の新しい動きに対しより効果的に司法機関が対応できるようにするため、刑事手続の効率性を強化するものである（例えば、様々な補充的捜査手法の整備、警察留置、捜索、通信傍受の強化、捜査協力による刑の減免、国際司法共助の強化、禁錮刑５年以下の犯罪を犯し事前に有罪を認めた被疑者を出廷させることによる司法手続の改善、被害者の利益の最大限の考慮、など）。

⑹　行刑行政の現代化

フランスの行刑施設は、現在、４万7,900人の定員に対し、６万人を収容している。この過剰収容問題を解決するため、収容能力の向上を目的とした司法施設整備プログラムが作られている。新しい施設の建設は、被収容者及び看守双方の安全に配慮するとともに、被収容者の社会復帰準備過程の改善を目的とした包括的なプロジェクトの中で位置付けられている。

２―２　治安に関する総合的な組織体制について、最大限の効果を上げることができるよう、一貫性があり、かつ、シンプルなものにすること

国の治安機関及び司法機関の再編と現代化に続き、フランスの治安回復施策は次の事項を中心に進められている。

20世紀末の数年間、中央レベルと地域レベルの間で、また、国、地域の代表及び治安に関する様々な関係者の間で少なからず混乱が生じていた。このような状況を解決するため、2002年以降、国・県・地域の各レベルにわたる新たな組織体制が構築されてきている。

⑴　国のレベル～「国内治安協議会（le Conseil de Sécurité Intérieure)」

国家元首により主宰され、国内治安問題の領域における施策の総合的な方針を策定し、優先度の高いものを決定する。政府によって承認された国家的な目標は、国内治安を担当する大臣により、さらに細かく定義され実施に移される。

⑵　県及び司法のレベル～「県治安会議（les Conférences Départementales de Sécurité)」

県知事が国内的な治安体制全般を調整するという意味で、国の組織を県レベルにおいて再現するものである。県治安会議は県知事と共和国検事によって共同で主宰され、各県の特徴を考慮しつつ、国家的目標を各県に適したものに修正する。地域情勢の多様性は特に考慮すべきであり、この点は重要である。年に一度、各県の治安に関する問題点を記した報告書が発表される。

⑶　市町村レベル～「治安・犯罪予防地域協議会（Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance = CLSPD）及び県犯罪予防協議会（Conseil Départemental de Prévention = CDP)」

地域社会の民意を反映した治安機関の運用は、治安・犯罪予防地域協議会によって行われる。同協議会の活動の柱は、協議事項の決定、プログラム作成及び市町村で優先度が高いと判断された治安活動のフォローアップである。この協議会は市町村長により主宰され、市町村（又は広域市町村圏）における犯罪予防と治安に関係する公私の機関が参加し、犯罪予防と治安に関する活動をリストアップするとともに、決定された目標に基づいて戦略を策定し､統合的に施策を推進している。協議会には犯罪指標や実施中の全施策が定期的に報告される。また、近隣の治安に関する地域住民の要望もその場で表明される。

施策の実施結果については、県犯罪予防協議会に提出される年次報告書として公刊され、評価される。

これら各級の協議会の設置は、一連の改革の動きの到達点である。フランスにおいては地域レベルが公的活動の場として次第に重視されるようになってきているが、これは、「近隣（proximité)」[11)]の概念に負うところが大きい。「近隣」という言葉をキーワードとして、地域住民の要望を的確に把握し社会的要請に対応する地域住民との関係構築、当事者・機関・地域住民といった関係者相互間の連携の緊密化、結果主義尊重の文化と一体化した問題解決といった事項に指向した活動が行われている。

もとより、「近隣」という言葉の概念の探求は、地方自治体の活動、近隣警察、近隣司法、公営住宅・交通機関のサービスの質を重視した管理運営など、全ての機関に関係するものである。地域レベルにおける活動は契約手

法に基づいて行われ、契約を締結する過程で現場における各機関の能力、活動及び手段の共有化がなされるのである。

このような公的活動の手法は幅広く普及しており、契約手法は「地域安全契約（contrats locaux de sécurité）」[12)]という形で、現在、治安・犯罪予防地域協議会の活動手法の核を成している。

この治安・犯罪予防地域協議会によって地域安全契約と犯罪予防活動は一層具体化され、市町村レベルの施策は新たな発展段階に入った。そこでは各機関の能力と手段を最大限活用して新しく統合的な活動がなされている。この新制度は、範囲を狭め目標を絞った活動計画に基づき、特定の問題に具体的な結論をもたらすことを目的とした簡潔で予防的な取組みである。協議会では、既存の予防的活動の現状を明らかにし、今後、実施すべき行動や目標を整理して決定する。また、犯罪予防や被害者支援のための自発的な活動を奨励するほか、起訴や収容の代替的手段、再犯防止に役立つ社会福祉・保健衛生、社会復帰に向けた措置を講じるため、必要な手段を動員している。

３　犯罪予防・治安に関する政策及び活動に対する評価の推進

フランスにおける治安の現代化は、政府による施策と現場での具体的活動について同様に管理運営を推進しなければ、完全とは言えないだろう。これこそが、以下に述べる評価推進の意義である。

フランスにおいては、アングロ・サクソン諸国と異なり、つい最近まで治安対策の分野において評価という手法が取り入れられることはなかった。しかし、公共政策、地域計画及び具体的な活動を運営していくためには、一貫性・実現性・効果・効率性・妥当性・インパクトを測る能力が必要となってくる。

一貫性（cohérence）は、プログラムや手法を構成する様々な要素が調和しているかどうかを評価し、当該活動に意義をもたらすものである。

実現性（effectivité）は、施策が現実のものとなり得るかという単純なことである。予定していた活動が実現されたか、予定していた措置が導入されたか、また、されなかったとすれば、それはなぜか、を評価することである。

効果（efficacité）は、当初の目的及び各段階での目的、また、様々な当事者が展望した目的について、どの程度の成果が得られたかを評価するものである。

効率性（efficience）は、計画の費用対効果に関するものである。すなわち、運用された手段について、当初設定された目的ではなく、実際に得られた成果に照らして比較することである。

妥当性（pertinence）は、行動選択の根拠を評価するものである。行動は有効であったか、費用がかかり過ぎないか、適切妥当なものであったか、他により良い結果を得られる手段はないか、果たしてその当事者が行動を実施するのに真にふさわしかったか、別のアクターに委任した方が良いか、という評価である。

インパクト（impact）は、活動や計画が、当初の犯罪状況（又は社会的利益）に対して、直接にせよ間接にせよ、どのような効果を与えたのか、ということの評価である。それを検証するため、以下の問いがなされる。

① 各パートナー・協力者・各目標に対する客観的評価。例えば、ある犯罪を認知したら、当該機関は、従来よりもより良くそれを処理できるようになったか、犯罪全体は減少したか、その減少は住民の不安感の解消につながったか、など。

② 期待された効果と望まぬ効果（当初は予期されていなかった「誘発された」効果、「副作用」、「複合的な」効果、等）との相違についての評価。例えば、ある場所で犯罪が減少しても、それは別の場所に転移しただけで

はないのか、財産の防護システムが強化されたことにより、対人犯罪が以前に比して暴力的になっていないか、などと考察すること。

③　確認された効果を生じた現象・メカニズム・プロセスの評価。

また、評価は二つの相互補完的なアプローチによって行うことが可能である。一つは、制度の実施についての評価、もう一つは、活動の全国的な結果についての評価である。この二つのアプローチを組み合わせることによって、活動と制度全体の妥当性を評価し、新たな方向づけを決定することが可能になる。

(1)　地域における体制と活動の評価

地域安全契約と治安・犯罪予防地域協議会とが社会に定着したことにより、地域社会の当事者は、今日、一歩引いて、客観的に行動計画の成果を評価できるようになった。私が所長を務める研究所は地域安全契約に関する方法論を開発したが、それに則って統合的な活動の実務に長ずることによって、こうした評価も可能になる。この方法論は実務ガイドとして資料化されており、分析・行動計画・行動体制・フォローアップ・評価に関する主要な規範を定めている。

(2)　全国的なレベルでの結果の評価

治安政策の評価を十全に行うためには、統計的な手法を発展させる必要がある。それは、犯罪の現況をより正確に測定でき、また、現場で実施された活動の結果としての数値をより良く理解できる高性能なものでなければならない。

2002年８月の「国内治安指針・計画法」は、私の研究所の中に、犯罪観測国家委員会（l'Observatoire National de la Délinquance）を創設した。同委員会は、犯罪事象の分析をより広く深く行うことを目的としており、民間人17名、公務員11名の計28名の理事から成る理事会により独立性が保証されている。また、同委員会では、国の治安機関、各省庁、公的機関、準公的機関や民間組織などパートナーシップ体制を構成する様々な情報源からデータを収集しており、犯罪傾向を解明するための統計の集積や編纂も行っている。これら純然たるデータについては、国立統計経済研究所（l'Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques = INSEE）との協力により実施される犯罪被害実態調査により補足される。委員会の分析結果については、国家当局、行政機関や関係機関の責任者、当該地域や関係機関の担当者に送付される。

このようなアプローチは、単に犯罪情勢を描写するデータを寄せ集めてくるだけではなく、地域特有の思考法と結論を統合して分析する手法である点で全く新しいものである。この手法によって、将来、治安対策に係る公共政策の改善がなされるであろう。

最終章～「私の講演を締めくくるに当たり、俳句と評価との間の類似性を指摘することをお許しいただきたい」

俳句とは、象徴的役割を担う語句を種々取り合わせることによって、それらの語句に対し、表現手段として、かつ、ものごとへの評価として、新しい命を与えるものである。「治安」という言葉についても、それを維持する力と現実の事象との取り合わせによって、客観的評価が与えられなければならない。

「蝿打に花咲く草も打たれけり（Tuant une mouche, j'ai blessé une fleur）」（小林一茶）

一つの行動を評価することは本質的なことである。評価に当たっては、「過剰反応」でも「無反応」でもない、細やかな調整を行うべきである。このことが、我々がしばしば陥りがちな過大又は過小な評価を回避させてくれる。

私は、自分の業務を通じて、秩序維持という仕事における理論を発展させようと努めてきた。この理論によって、「オール・オア・ナッシング」というジレンマに陥るのを避けることができる。現実はかつてないほど複雑である。花も蝿のいずれも、打たれてしまうはかない生き物ではあるが、そのような異なる「秩序」の間の微妙な差異を区別することが求められるのである。

「蝿打って尽くさむと思ふ心かな（Ecrasant une mouche, je voudrais les tuer toutes）」（夏目成美（せいひ））

評価に際しては、単に類似物ばかりを寄せ集めて行わないよう注意しなければならない。反対に、似ているように見えるものを見分けたり、異なっているように見えるものを近づけてみたりすることも有益である。

急進的な変革の予兆となる緻密な変化を「脆い兆し（signaux faibles）」と捉えることによって、大きなインパクトを与え得る小さな現象に対し、我々は注意深い態度をとるようになる。テロリストの脅威がその例であるように、小さな原因であっても大きな結果をもたらすことがある。原始的な手段を用いたとしても、それを結集させることによって大損害を発生させるように、ギャップのある二面性を持つ兆しがあるものである。2001年9月11日のテロが、カッターという単純な凶器によって引き起こされたことを想起されたい。

「我（わ）を連れて我の影ゆく月夜かな（Après avoir contemplé la lune, monombre me raccompagne）」（山口素堂）

このように、自分では客観性を明らかにしていると思い込みつつ、実際には自分自身しか見ていないという危険性があるものだ。評価の指標は、統計学者が指摘するように、データの単純な記録に帰着することなく、予測を行うなり加重係数を適用するなどして正しく選択されなければならない。内務省国内治安高等研究所は、現在、治安活動の様々な評価指標の概念を明らかにすべく努力しており、様々な指標が持つ重要性を相関的に位置付けつつ、それらの指標を組み合わせているが、これらの指標は様々な評価基準を相対的に重要なものに特定して組み合わせたものである。

「遠山が目玉に映るとんぼかな（Les montagnes au loin, reflet dans les prunelles d'une libellule）」（小林一茶）

無限大のものが、その逆である限りなく小さな物に反映されており、永続的なものがはかないものの中に映っていることに気付く。なんという矛盾であろうか。今後、我々は国際化という時代に直面しなければならないが、そこでは、誰にとっても、あふれる情報の中からほんのごく一部のみが意味を持つことになる。

いったい、何を、いつ、どの範囲で評価しなければならないのだろうか。私は、治安には、価値、コスト、代価があると主張したい。価値とは、評価できないものの領域に属している。どんな代価を払ってでも犠牲にしたくないものなのである。正に、フランスの詩人ポール＝ヴァレリー（Paul Valéry）が「価値とは、代価のないものである」と言ったとおりである。

しかし、治安にはコストがあり、また、全てを管理し保護しようとすると、自由を犠牲にしてしまうか、あるいは、優先的に対処する必要がないようなことの脆弱性までも一時的に保護するために、納税者に対して過剰な支払いを要求することになってしまい空しいものである。優先課題を決定せずに行う評価などあり得ない。なぜならば、評価とはひとつの建設的作業であり、単に受動的なデータ記録とは似ても似つかぬものだからである。

治安には代価がある。なぜならば、採られた手段と得られた結果とを比較検討するととが不可欠だからである。

私の研究所は、一連の評価を行うには恵まれた場所である。ここの研究者は、研究所の学際的な性格のおかげで、専門家による実践を評価することができる。逆に、専門家は、研究者が開発した理論的手法を活用して実践についての評価を行う。さらに、犯罪観測委員会が統計的に妥当か否かの評価を常に行い、様々な情報源から収集されるデータと調整している。私たちは、複数機関のアプローチ法を組み合わせて、いわば、評価の評価を行っていると言えよう。

治安とは、全ての自由の基盤であり、同時に、変化をもたらす手段でもある。

フランスでは、現在、横断的なアプローチが発展している。この手法は、運送業者や小売商を巻き込み、国民教育省を司法省と連携させるというように、パートナーとなる組織と諸機関を連携させることにより、犯罪予防や事前抑止について異業種も動かしていくものである。

治安とは、結果・組織・措置を通じて断片的なものを一つにまとめ、倫理や道徳を再生し、専門家の姿勢や管理運営方法について問い直すものである。同時に、提供するサービスや活動を改善するため、質の基準を問い直し、「共により良く生きる」ことの質的向上を図るため、政治的・社会的活動の再検討へと導くものである。

変化を捉えてそれに追随することも一層重要となっている。なぜならば、私たちの社会は複雑極まりなく、変化に対して即座に適応できない組織は消滅を余儀なくされるからである。

社会には内外を問わず危険があり、脅威が存在し、また、これらは多様化し、増加し、相互に作用しているが、治安とは、現在ではなく未来を考えるものであることに注意したい。未来とは、静寂ではあるが沈黙ではないのである。

治安とは、これを包括的、かつ、分担して管理運営することによって、危険・非行・暴力・犯罪と闘うことを可能にさせるものであり、また、不安感の裏で静寂を装っていたものを暴露し、将来により良く備えるため、未来を語らせることができるものである。

私は、日仏両国の将来の治安及び未来が光り輝く可能性に満ちていることを強い確信をもって望んでいる。

質疑応答

駒沢大学　小木曽綾助教授

俳句を引用しながらの講演、感銘を受けました。ありがとうございました。抽象的な質問と具体的な質問の２つをさせていただきたいと思います。

１つ目は、抽象的なものです。フランスは、従来中央集権的な国家であると言われてまいりました。が、最近、治安問題を地域の問題として考えるようになりつつあるようで、私は、これを、重要な政策転換だと思います。このような新たな政策は、フランス国家の役割、又は国家観、あるいは国家そのものを変化させるものなのでしょうか。

２つ目は、特に英語圏で、主に少年犯罪について、犯罪の被害者や加害者、それから地域の人々を巻き込んで話し合いを行い、犯罪への対処を考えるというような政策が採られておりますが、フランスではそのような政策を採るという動きがあるのでしょうか。あるとすれば何故でしょうか。また、ないとすれば何故でしょうか。

ベルリオーズ所長

ありがとうございます。

まず最初の質問にお答えしてみようと思います。

確かに、フランスは超中央集権的な国であり、全てがパリに上がってくるという評判があるのは分かっております。しかしながら、数年前から私たちは非常に新しい流れに向かっています。まず、首都への非集中化（de-concentration）、そして、現在は地方分権化（decentrarlisation）という動きがあり、ますますそれが進んでいるところです。この流れの中で、特に非行少年の問題に関しては、中央だけで対処してきた従来の手法では対応できないこと、そして、この問題解決のためには、地元レベルでの分析によるしかないということが認識されたのです。

そこで、私たちは主軸となる３つの組織を設置しました。まず、中央からの指示を出し、先導者たる役割をも

つ国。それから、県。ご存じのように、フランスには100程の県があります。少し多すぎるとお考えるかもしれません。面積はそれほど大きくないのですけれども、とにかく、その県のレベルでも指示を出しています。そして、その他、市町村や市街地があります。ですから、私たちは、国、県、地域レベル、という３段階において、治安政策を展開しているのです。

御質問は、大変に興味深いものです。我々は、確かに、非常に中央集権的な概念、組織を持っております。何事も非常に中央に集中しております。そして、数年前まで、特に国の重要な制度を守るものについては、国だけに執行の権限がありました。しかし、今では、その一部の権限や権威を他に譲与しつつあります。地方自治体に対してだけではなく、時には、民間団体にも国が把握していた権限を譲っています。現在、このような大きな流れが存在するのです。

ただ、我が国の手法として、民間組織、あるいは、半官半民の組織に権限を委譲する場合には、その権限を非常に具体的に記載した委任状を作成することになっています。これによって委任された者には、その旨を示すラベルが貼られることになり、彼らをコントロールする権利については、あくまでも国が保持できることとなります。

具体的な例を挙げましょう。フランスには、パリにロワシーという重要な国際空港があります。シャルルドゥゴール空港のことです。我々は、そこでの荷物検査の権限を民間企業に委譲しました。これは、公的権限を一部譲ったことになりますので、当然のことながら、ラベルをその民間企業に付けました。ラベルが付けられたこの民間企業に対して、我々は、社員の教育研修にも関与します。なぜならば、旅行者の靴を脱がせたり体を触ったりすることは基本的自由に関わることであり、当然のことながら最低限の法律知識が必要となるからです。また、委任された企業がこの委任契約を十分に果たせない場合、国はその認可を取り消す管轄権も持っています。このように、国が他に権限を委譲したとしても、常に監視しているという意味においては、あくまでも中央にその権限が残っているのです。

こんな形で、第１の質問にお答えになりますでしょうか。もちろん、もう少し詳しくお話ししなくてはいけないのですけれども。

２つ目の問題は予防措置に関する問題です。

フランスでは、もうすぐ関連法案が審議されることになっており、これに余り触れることはできません。

非行の予防、とりわけ未成年者の非行予防については、的確な対処法が一つというわけにはいきません。現在、地域の政治家、特に市長が中心となって予防活動を展開しており、法案を作成中です。もちろん、私たちの研究所もこれに関わっております。多分、今年の９月頃には可決されるであろうこの法案においては、市町村長に非行の予防措置全体の調整権が与えられることになっています。

もう少し具体的にお話ししましょう。私たちは、少し危険性の高い、再犯者を抱える幾つかの家族について調査を行いました。そこでわかったことは、18もの異なる部署がこの家族に対して関わってきたということでした。しかも、この18の異なる部署には横の連携がありませんでした。互いにどういう措置をしているか分かっていなかったのです。このように非効率的でコストが嵩む措置を到底容認することはできません。現在検討されている法案は、まさしく、このような無駄を無くし、様々な部署の活動を調整していこうとするものです。

ここで、守秘義務という法律的な問題がひとつ生じます。医師、ケースワーカー、心理学者、警察官、司法官ら全てに守秘義務があります。関係者間でどのようにその秘密を共有していくのかという問題です。しかし、守秘義務の問題については、いずれ解決できるであろうと考えております。

できるだけご質問にきちんとお答えするために、最後の点を挙げたいと思います。未成年者の非行問題に関し

て、我々は迅速に対処しなくてはいけないと思っております。このため、現在、研究所においてある調査を行っています。非行の兆候を早期発見するためのものです。何人かの再犯者を対象にして、ケースワーカー、心理学者、児童心理学者、司法官、憲兵隊、警察官、ソーシャルワーカーの人達と一緒に、彼等を観察したのです。被観察者に関するファイルに何らかの非行の予兆が記されれば、それをまとめることを通じて、このような子供達が実際に犯行を行う前にどう対処すべきかわかるからです。実際に、そういった検討をしてみますと、予兆がたくさんあることが分かりました。そこで、６～10歳位のリスクの高い子供達に対する調査を行ったのです。そこで得られた知見は、私たちが、これらの児童について、抑圧的に取締まるのではなく、普通に、教育的・予防的に彼等に対応すれば、犯行に至らずにすませる可能性が非常に高いことを示すものでした。

１つの例を挙げましょう。一定の社会階級に烙印を押しつけないように申し上げたいのですが、非行を行う予兆があるのは、必ずしも貧しい子供達だけではありません。非常に裕福な層の子供達も対象となるのです。非行に走り、非行の危険性がある子供達というものは、皆、愛情に欠けているのです。家庭や愛情に乏しく、特に、両親からもらえる愛情が少ない子供達に、そういうリスクがあるということです。必ずしも所得には関係ありません。違いがあるとすれば、やや富裕な人達であれば、医師、あるいはケースワーカー、児童心理学者など子供を矯正できる様々な助けを得ることができるが、やや貧しい人たちには、そういう援助を求めることが難しいという点でしょう。

いずれにせよ、どの階級においても、愛情の欠如が大きな問題となるのです。

1）Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure = IHESI。内務大臣の直属であり、警察行政に関係の深い組織の中のひとつ。治安問題に関する研究を、行政各部門や行政部外との連携の下に行うために、1989年に設立された。各種セミナーの開催や研究成果の発表等を行っている。同研究所の詳細については、ホームページ（http://www.ihesi.ınterieur.gouv.fr）参照。

2）大統領選挙と国民議会（下院）議員選挙。シラク大統領（保守）は再選、国民議会も保守が大勝した。

3）フランスでは18歳未満を未成年としている。

4）急激な犯罪増加を食い止めるため、1995年に「治安指針・計画法（Loid'Orientation et de Programmation relative à la Sécurité = LOPS）」が制定され、警察、憲兵隊、税関の間の協力関係の強化などが規定された。これが功を奏し、翌年は一時犯罪が減少したが、1997年には再び犯罪が増加に転じた。そこで、1997年10月、ヴィルパント市において国内治安に関する会議が開催され、その中で、地域安全契約（contrats locaux de sécurité）、近隣警察の真の発展など、地域全体での治安参加が提唱された。

5）Loi du 15 Novembre 2001 relative à la sécurıté quotidienne =2001年11月15日付け「日常の治安に関する法律」。近年増加しつつある日常の治安を脅かす犯罪に対処するため、司法警察職員の権限を強化し、既存の法令で対処できていなかった犯罪（特に、電車内、駅、住宅の共有部分等公共の場所における犯罪）への罰則を盛り込んだもの。また、同法案審議中に、米国における同時多発テロが勃発したことを受け、急遽「テロ対策」という項目も設けられた。

6）Loi du 29 aout 2002 d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure = LOPSI =2002年８月29日付け「国内治安指針・計画法」。前述（注４）の「治安指針・計画法」が1999年で終了することに備え、この内容を継続、さらに一発展させたもの。2003年-2007年で予算56億ユーロを計上し、国家警察職員及び国家憲兵隊員１万3,500名を増員すること等が規定された。

7）「デクレ」（décret）とは、「共和国大統領または首相によって署名された、一般的効力を有するまたは個別的効力を有する執行的決定」である。（Termes juridiques 研究会訳「フランス法律用語辞典」（三省堂、第２版、2002）による。）

8）司法警察員が、法律に定める期間内、捜査の必要のため、警察の権限内に置かれるべき全ての者を警察署にとどめておく措置。警察留置の期間は、犯罪の性質によって異なる。犯罪がテロ行為である場合、警察留置期間は長めになる。（Termesjuridiques 研究会訳「フランス法律用語辞典」（三省堂、第２版、2002）による。）

9）後述「(4)　警察機構の現代化　③　29の管区介入機動隊の設置」参照。内務大臣の指揮監督権の下、国家警察、国家憲兵隊、税関等の人員から構成され、主に長期の捜査を必要とする困難な事件に投入される。1944年、国家警察下に創設され、今に至る共和国機動隊（Compagnies Républicaine de Sécurité = CRS）とは異なる。

10）国家警察は内務省下、国家憲兵隊は国防省下に置かれている。

11）「近隣警察（police de proxımité）」は、英米の「コミュニティ・ポリシング（community policing）」に範をとり、1970年代後半から80年代初頭にかけて試験的に運用され始めた警察活動。住民の生活に根ざしたサービスを行うことを目的とする。

12）前述（注４）参照。1997年10月28日付けの内務大臣及び関係大臣との連名通達により、全国において実施されている。警察をはじめとする各種行政機関等が治安政策に関する契約を結び、共同してこれに当たるというもの。知事、市町村長、共和国検事の署名は必須である。その他、国民教育省、県、地域の代表者等関係者の署名も可能で、商工会議所、運送業者等を当該契約に参加させることができる。現在、1,500以上の市町村が参加している。フランス内務省ホームページ（http://www.interieur.gouv.fr／）参照。

Ⅱ　基調講演

パリ警視庁の第一線における治安回復施策の実施

アラン＝ケアン

パリ警視庁近隣都市警察局地域警察部長

アラン＝ケアン
(Alain QUEANT)
1949年生。パリ警視庁警察局参事官等を経て、1999年より現職。警視監。レジオン・ドヌール勲章受章者。

Ⅰ　序論～パリ警視庁の歴史及び概要

パリ警視庁は、1802年、ナポレオン＝ボナパルト初代執政官によって設立されたユニークな首都警察であるが、その淵源をたどれば、ルイ14世によって1674年に創設された組織（Lieutenance Police）に由来する。パリ警視総監[1]は共和国大統領が発するデクレ（décret）[2]により任命される上級の公務員であり、内務大臣の直轄下にある。また、首都の治安問題全てに責任を負い、法的に特別な地位を有するほか、通常は県知事[3]に属する警察権限や、パリ以外では市町村長が行使する警察権限の大半を有する[4]。

これらの業務を遂行するため、パリ警視総監は、内務省の下にある国家警察官１万9,000人の長として任命される。また、同警視総監は、交通、駐車対策、パリ警視庁の市警察としての権限に関する任務を担当する2,300人の市職員「監視官（agents de surveillance）」の長でもある。

パリ警視庁の主な任務は、①200万人以上の市民と600万人の一時的滞在者（パリ市には年間2,100万人の観光客が訪れる。）の全般的な治安の確保、②首都に特有な、国家を象徴する施設（大統領官邸、各省庁、国会）や外国に関する施設（大使館、国際機関）の保護、これらを有する結果必要となる公共秩序の維持、である。特に、②には大量の動員を必要とする。

1990年代、パリ警視庁は、テロリズム、大規模な犯罪、組織的窃盗、金融・経済犯罪の分野を担当する「司法警察局（la Direction de la Police Judiciaire）」において顕著な功績を挙げた。また、首都の公共秩序維持を担当する「公共安全局（la Direction de la Sécurité Publique）」も、その能力と高いプロ意識によって万人に認知されており、とりわけ、年間数千件の街頭犯罪に支障なく対処してきたことは、注目に値する。

しかし、犯罪の変化に伴い、上記いずれの局にせよ従来の組織では、近年の中・小規模の街頭犯罪（ひったくり、強盗、空き巣等の日常的な犯罪）の増加に対して市民が感じている不安にうまく対処できていないことが明らかになってきた。実際、この種犯罪の捜査結果は芳しくなく、認知及び検挙事件報告書によると、国全体の検挙率平均値が20％であるのに対し、パリでは10％未満であった。さらに、当時の組織やその運営方法では、特に被害者に対するサービスの質において、受理の面でも捜査追跡の面でも人々のニーズに全く対応できていないことがわかった。つまり、このような市民の新たな立法要求が、被疑者を即時に司法処理する組織及び手続の設立につながったわけである。

そこで、1997年９月、パリ警視総監フィリップ＝マッソーニ（Philippe MASSONI）は、警察組織を根本的に改革するため、パリ警視庁の上級幹部によって構成された複数の作業グループに検討を指示した。ここでの意見書

の結論については、1998年、当時の内務大臣ジャン＝ピエール＝シュベヌマン（Jean = Pierre CHEVENEMENT）によって承認されたが、その内容は以下のとおりである。

○　公共安全部門の警察官は、従前は警備的な秩序維持の任務に転用されることが多かったが、これを本来の任務に専従させる必要があるとされた。これが「任務の遺漏防止の原則（Principe d'étanchéité desmissions）」である。

○　前記の原則に従い、秩序維持及び交通の任務を専門に行い、国家的・国際的に重要な施設の警備等に転用されることのない部門「公共秩序・交通局（la Direction de l'Ordre Public et de la Circulation = DOPC）」の設置が提案された。

○　改革の実を挙げるため、地域に根差し、住民に近づき、日常的な安全を確保し、市民の声を聞き、介入の要請に対応し、中小の犯罪に効果的に対応するといった任務に専従する新組織を設置することが提案された。これが「近隣都市警察局（la Direction de la Police Urbaine de Proximité = DPUP）」の設置である。

ちなみに、高度な犯罪捜査専門部門についての組織変更はなかった。

この改革の趣旨は１万9,000人のパリの警察官全てに説明され、彼らの同意を得るために多大な対話努力が払われた後、新制度は1999年４月18日に施行された。パリ警視庁における、この真の「組織文化の革命（révolution culturelle）」が、警察官の増員や資機材を増やすことなく行われたことも強調しておきたい。

以下、本フォーラムの趣旨に鑑み、パリの日常の治安を回復すべく創設された近隣都市警察の組織、運営、発展、結果についてお話しする。

Ⅱ　本論～近隣都市警察局（la Direction de la Poiice Urbaine de Proximité）

2004年１月１日現在、１万400人の実働警察官を含む全１万2,000人以上の職員が、シンプルかつ能率的な近隣都市警察局で、３つの基本的支柱（組織―業務の進め方―組織文化）に従って勤務しているが、組織改革に取り組む中で、以下の原則なくしてはその効果が表れないことが、すぐに明らかになった。

○　男女問わない全階級の職員が、各自、各班及び各組織において、上司の下でその任務に対して責任を負うという一般的責任の明確化の原則を確立すること。

○　局内の各組織及び幕僚部は、局の総合的な施策を決定しなければならないこと。そのために、組織活動の活性化及び調整が必要であり、また、犯罪情勢や治安維持上の必要に応じて、体制を方向づけ、発展させるために、実務上の優先順位を付けつつ、分析、点検、評価の手法を確立する必要があること。

○　パリ市の伝統的な20の各行政区に、区相互間で緊密に連携し、かつ、等質の地域的組織を一つ作る必要があったこと。このため、各区に一つずつ中央警察署というユニークな組織が設置された。同警察署は、既存の地域単位の運用方法を根底から見直して、一人の警察署長の下に再編されたものである[5)]。

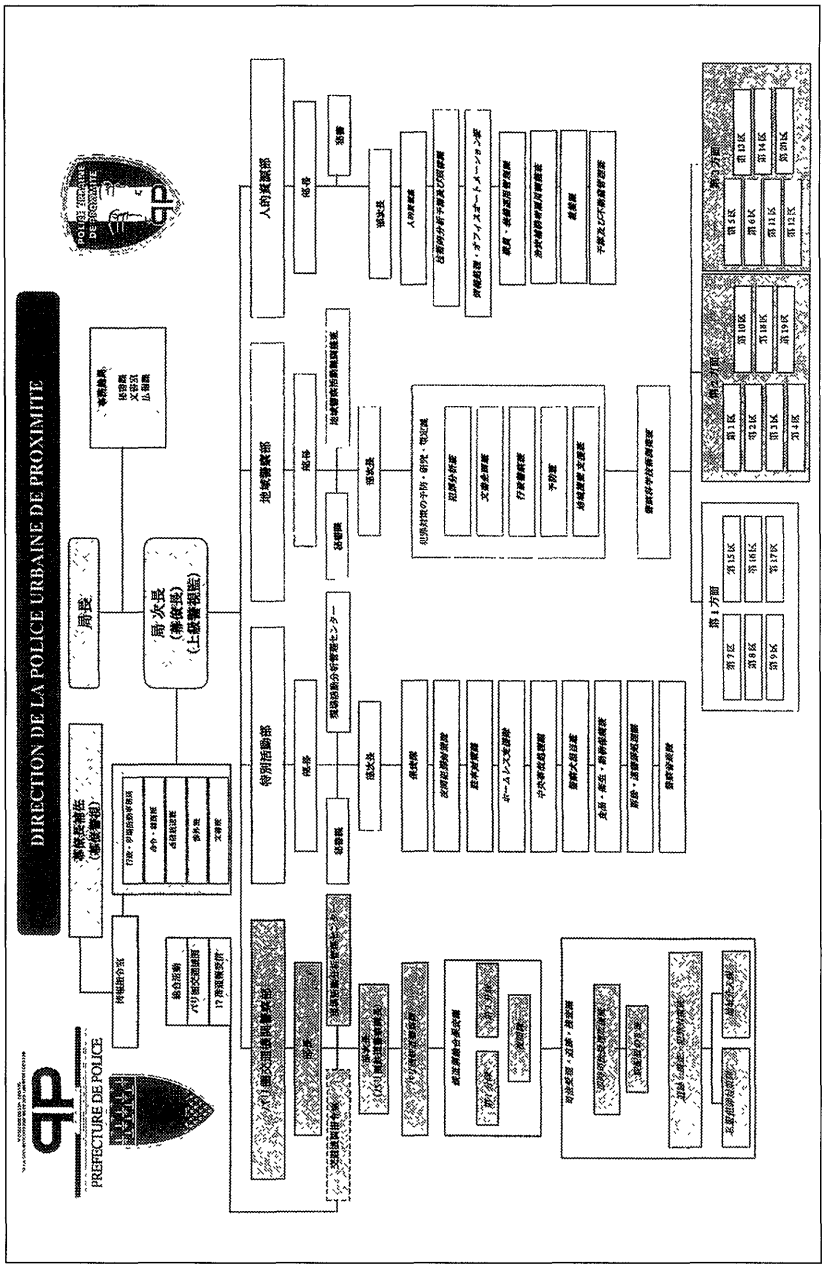
１　組　　織

(1)　局の内部組織[6)]

前述の原則に基づき、近隣都市警察局は次のように組織された（**図表１**）。同局の局長は、国家警察執行部門の長でもある。

近隣都市警察局には局の活動を統括する幕僚部（Etat-Major）があり、国家警察上級警視監である局次長（Directeur-Ajoint）が指揮を執っている。局次長は主に情報指令室を常時運営し、また、現場活動部門及び内部の４部間の連絡調整を担当する。

図表１　「近隣都市警察局組織図」（以下の図表は全て、ケアン氏が当日使用したパワーポイント画像より編集して抜粋）



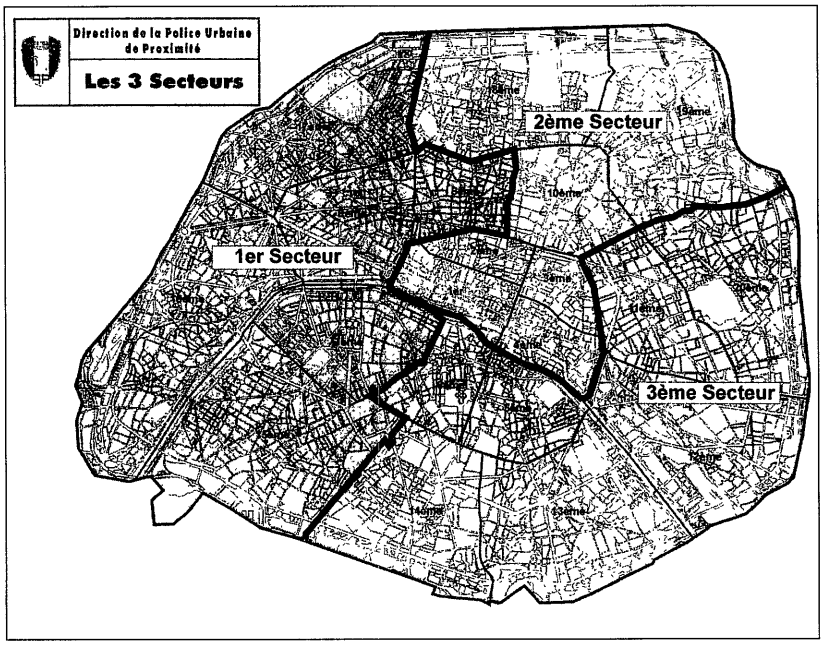
現場活動管理及び人的資源部（La Sous-Direction de la Gestion Opérationnelle et des Ressources Humaines）」は、局内の活動手段全般及び職員の養成を担当している。

特別活動部（La Sous-Direction des Services Specialisés）は、夜間犯罪対策隊、保安隊等のように、必ずしも各署の単一の管轄区域とは関連しない横断的な組織により構成される。

パリ圏交通機関警察部（Le Service Régional de la Police des Transports）は2003年９月に設置され、パリ地下鉄、首都圏高速鉄道、パリ郊外鉄道といった鉄道内における治安の確保を職務とし、首都圏地域全体を指揮する。

地域警察部（La Sous-Direction de la Police Territoriale）は、３つの方面の下に置かれた20の各区中央警察署を擁し、地域管轄的な部門全体を指揮する。同部の核となる部門としては、全局内の統計的数値の検討、同局管轄内全域における犯罪現象についての基本的な分析及び研究に従事する「犯罪対策の予防・研究・策定課（Service

図表２「第一線組織の管轄区域図」



de Prévention, d'Etude et d'Orientation Anti-Délinquance = SPEOAD)」があり、同課では各区で運用される予防施策を指揮する役割も担っている。

(2)　第一線の組織（l'Organisation Territoriale）

第一線の組織は近隣都市警察局という体制の要である。パリ市民の安全確保を任務とする階層的で地域管轄的な組織として、同局の下で３方面20区に分割されている（**図表２**）。

ア　方面（les Secteurs）

方面とは近隣都市警察局と中央警察署との中間に位置するものである。組織改革当時は３又は５区を有する６方面に分割されていたが、2003年に、運営上、重要度が同等な３つの部分にする必要性から、６又は７区を有する３方面に再分割された。

各方面には、各区ごとに中央警察署（les Commissariats Centraux）が置かれ、上級の公務員である方面本部長（le chef de secteur）が指揮する。方面本部長は、方面全体に分散して活動する「制服着用犯罪対策隊（la Brigade Anti-Criminalité en tenue)」や「警察技術地域班（Unités Locales de Police Technique)」も運用できる。

イ　中央警察署（les Commissariats Centraux）

各区ごとに置かれる中央警察署は現場活動レベルで最も重要な単位である。前述のとおり、担当地域であるパリの各区において任務を遂行するために、多様な警察部門を一つにまとめたものである。各区中央警察署長は各部門を一つの組織としてまとめ、複数の補佐及び幕僚部によって補佐されている。

中央警察署は20の区に各１署ずつ存在する。各区域ごとの住民数、一時滞在者数、犯罪の性質によって重要度が異なる。治安面で最も重要な中央警察署の署員が約800名であるのに対し、最小の警察署の署員は約300名である。

いずれの中央警察署も、以下のとおり、その活動基盤となる３つの課を擁している。

①　街頭課（le Service de Voie Publique）

警察署への来訪や近隣都市警察局幕僚部に直接つながる警察緊急電話（17番ダイヤル）への通報に昼夜を問わず対応する部門である。年間で50万件以上、すなわち毎日平均1,400件の通報を受信している。通報から警察官

の現場到着までの平均時間は９分である。特に扱いがないときには、犯罪対策又は一般的な治安維持のためにパトロールを行っている。

②　街区警察課（le Service de la Police de Quartier）

治安面で最も重要な10中央警察署内に置かれている自律的な活動体である。制服指揮官（commandant）に指揮され、街頭課と共に活動を行う。主な任務は街頭におけるプレゼンスの維持である。

当課での取組みは旧時代の警察「受持区（ilotage）」[7]を刷新したものであるが、任務であるプレゼンスの維持のため、職員には、①知的であること、②各区の特徴に適応したものであること、③住民を守り、住民とコンタクトをとるという任務を怠ることなく、積極的に犯罪に対処すること、が求められている。

１日当たり2,000名以上（2001年には1,000名以下であった）の警察官が動員されており、各管轄区の特徴に応じて中央警察署ごとに調整した時間割に従った勤務がなされている。

街区警察官は、着用した制服に責任を持って割り当てられた区域内のパトロールを行う。この区域は「イニシアティブ・責任・交流の地域（Aire d'Initiative, de Responsabilité et d'Echange ＝ AIRE）」と呼ばれ、195あり、パリ市を非常に緻密に区分している。

2003年中、制服着用警察官によるプレゼンスを維持する活動により、１日600回のパトロールが実施された。そのうちの300回は街区警察官によるものであり、その他は、「街頭課」や「制服着用犯罪対策隊」といった、制服着用の他班によるものである。これらの活動により、2003年中、近隣都市警察局職員による検挙件数は総検挙件数の約69％を占めることとなった。

街区警察課は、さらに「街区警察班（les Unités de Police de Quartier）」を擁しているが、同班は、住民に対して最も近く開かれた存在として、住民の苦情や意見を聞き、住民が容易に警察官に出会えるよう図っている。

③　司法受理・追跡・捜査課（le Serivice de l'Accueil, de la Recherche et de l'Investigation Judiciaire ＝ SARIJ）

当課の果たす役割は、新しい組織体制が成功するための基本条件となっている。もし街頭でのプレゼンスが治安回復の基本条件であると考えたとしても、効率良く被検挙者を司法的に処理しなければ、治安回復は長くは続かないだろう。したがって、司法的処理や現行犯捜査・通常捜査双方を即時迅速に行えるような効率的捜査を行う組織の設置が必要とされたのである。

職員数は、1999年以降、全区において増加しており、司法受理・追跡・捜査課ごとに、次の２班を擁している。

○　**即時司法取扱班（l'Unité de Traitement Judiciaire en Temps Réel ＝ UTJTR）**

メンバーは司法警察員であり昼夜問わず勤務している。彼らの任務は、制服職員によって検挙された者を「即時に」取扱い、司法手続を行うことである。彼らは、司法処理を要する重大事件現場（重罪、遺体発見、重大事故等）に赴くという任務をも担う。

○　**追跡・捜査・犯罪対策班（l'Unité de Recherche et d'Investigations Anti-Délinquance ＝ URIAD）**

当班はさらに２つに分かれるが、うち一つは司法追跡・捜査グループ（Group de Recherche et d'Investigation Judiciaire）である。これは、司法受理・追跡・捜査課の「武装した攻撃的片腕（bras armé et offensif）」とも言うべき部分であり、即時司法取扱班が着手した捜査を引き継ぎ、最も重要な届出について捜査し、届出や情報に基づいて自主的に捜査を行う。

もう一つは私服犯罪対策隊（Brigade Anti-Criminalité en civil）であり、そのメンバーは、常時、追跡捜査を行うとともに、現行犯容疑者を検挙する職務を担うハンター（chasseurs）である。

司法受理・追跡・捜査課は警視によって指揮されるが、重要性が低い６つの区においては、制服指揮官がその職責を行っている。

2　業務の進め方（方法論）

組織の運営方法について言えば、地域の治安問題全体を中央警察署及びその協力団体によって処理すること、及び、中央警察署は、適切な手段を利用して、管轄地域における犯罪状況の変化、活用すべき手段、活動結果について責任を負うことという二つの原則がある。

地域を考慮した施策を成功させるため、中央警察署は、後述する分析・統計的な方法を用いるほか、警察部内でも、また、部外との間においても、実質的なコミュニケーション構築を図る必要がある。

そのため、中央警察署長は、部外の協力機関との間でパートナーシップ体制を構築するため、多大な施策を講じる必要が出てくるが、これは各署に置かれる犯罪予防・コミュニケーション担当のセクションにより行われる。このコミュニケーションは、管轄する区における関係者（地方議員、各種団体、職域団体代表、等）との間で行われるが、各区内での地域安全契約（Contrats Locaux de Sécurité = CLS）[8]のような公式の形をとることもあれば、非公式の形をとることもある。

このコミュニケーションの目的は次の二つが挙げられる。

まず、１つ目は、中央警察署が、住民が感じている「治安に対する不安感」を分析することにより、地域の「温度を測る」ことができるようにすることである。経験上、住民が感じる不安感として当局に報告されたものと、客観的な統計が示す実態とは、しばしば異なることがわかっている。そこで、地域における犯罪状況やその変化と特徴、それに少年非行といった特定の側面についての分析が進められるわけである。

２つ目は、地域住民やその代表に対して、犯罪予防やコミュニケーションに関するメッセージを伝えることである。こうしたコミュニケーションは、一般的に広く行うこともできるし、特定の人々（犯罪に遭う危険が高い職種、犯罪に対する弱者、学校関係者等）を対象として行うこともできる。

コミュニケーションの内容が一般的で複数の区（中央警察署）の管轄にまたがるときには、こうした活動は近隣都市警察局又は総監官房により調整される。

例えば、パリにおいて多数の日本人観光客が頻繁にすりやひったくりの被害に遭うことについて、在仏日本大使館はパリ警視庁の注意喚起を行っているが、近隣都市警察局では、日本大使館と連携して、パリ警視庁の場所を示したり地下鉄など公共の場所における防犯指導を教示した日本語による小冊子を作成している。これらのパンフレットは、日本大使館、観光局、ホテル、航空会社によって広く配布されており、また、中央警察署内では、日仏両国語で書かれたアンケートも配布されている。これらの書類は、言葉が不自由であるにもかかわらず、警察を訪れて相談しなければならなくなった観光客のために提供されているのである。日本語ができる警察官は、通訳要員として彼らとコンタクトを取るためにリストアップされているが、そのうちの１人は、観光客が特に多く訪れるシャンゼリゼを管轄する８区の警察署に配置されている。

犯罪捜査の段階では、犯罪の実情に合わせた司法的解決が必要な場合、中央警察署長、特に司法受理・追跡・捜査課長らは、共和国検事などの司法官と常に緊密な連携維持を行わなければならない。共和国検事は、司法手続全体の総括者であり、刑事訴訟法の規定に従って司法警察の任務を運用する権威当局だからである。

パリ警視庁の組織改革に続いて、刑事司法による対応を改善するため、地域レベルのより現場に近いところで実際に刑事司法的な対処ができるよう、各区に専任の司法官として共和国検事が任命された。また、警察の要望に対して最大限迅速かつ効果的に対応できるよう、検事局の業務方法についても根本的な改革が行われた。

3　組 織 文 化

ここまでに述べた業務運営については、以下に述べるような３つの理念を有しており、近隣都市警察局の「文化」を完全に反映するものとなっている。

⑴　結果、成果及び目的を重んじる組織文化

近隣都市警察局は、1999年４月の設置以来、業務運営が目的に適っているか評価する権限を持っており、犯罪を評価する手法や地域の治安の悪さを評価する要因を用い、治安改善策の有効性及びインパクトの測定を行ってきた。

統計を用いた評価手法は、1972年に、重罪及び軽罪に対して国家的に導入された「エタ4001（état 4001）」というものが最初であり、これは全ての警察と憲兵隊に適用された。これにより、長期間にわたり、同じ手法を用いて犯罪情勢の変化を観察研究することが可能になった。しかし、この手法では、犯罪を扱った警察部門では記録されるが、犯罪発生場所管轄地では記録されないことから、特に、犯罪が発生した場所に関する微妙な分析が欠如していたため、不都合もあった。その後も評価手法は開発されたものの部分的なもので、現在の組織の要望に適した、より良い新たな業務評価ソフトの導入が待たれていた。

近隣都市警察局では、多くの指標や統計表を導入しているが、これらは年次活動報告書の形でまとめられ、毎年初めに局の活動総括・業務成果として発表されており、重要な成果物となっている。

こうした手法を用いるのは、次の二つの目的があるからである。

一つは、所属長及び局内に対して、自分達の活動の実態や困難な点を最も現実に近い形で評価できる手段を与え、そこから活動の意義や用いるべき手段等に関する結論を引き出させることである。

もう一つは、警視総監に対して、特に犯罪対策及び業務の能率向上面における数値目標を提示することである。

こうして形づくられた目標は、有効性が認められれば、内務大臣によって決定されるより一般的な目標の中に採り入れられた上で、毎月フォローアップされ、恒常的な評価の対象とされる。

⑵　恒常的に評価を行うという組織文化

様々な分野において我々が求めてきた結果を早く出すためには、活動の恒常的なフォローアップや所属長の責任の明確化が必要である。所属長の責任については、我々は、地域警察官の活動を常に考慮し、責任を持つことを前提として、明確にすることが望ましいと考えてきた。

現在フランスにおいて効果的に運用されている独特の評価手法は、次の三つの段階を経て発展してきた。

まず、1999年の改革後数か月間は、改革の実施を評価する会議が運営された。最初の数週間は、近隣都市警察局長により会議が開催され、内部部局の所属長、各中央警察署長その他主要なスタッフが参加した。そこでは、新しい組織機構の定着ぶり、初期段階での成果や困難な点について報告がなされた。この密度の濃い検討を通じて、職員から幅広い賛同が得られていることが確認でき、所期の達成目標を彼らに割り当てることが可能であると認識されたのである。

第２段階においては、局の代表による各中央警察署への巡回指導が行われた。この巡回指導については、当初、特に困難な地区に限定されており、現存する問題、客観的な現実との比較、講じるべき対応策についての検討を現場の幹部とともに行うことを目的として行われた。

2001年以降については、近隣都市警察局は、新警視総監のジャン＝ポール＝プルースト（Jean-Paul PROUST）の下で、組織の活動とその成果に対するシスティマティックな評価を行う段階に到達したと判断した。このようにして導入され、現在も常に用いられているシステムは、ニューヨーク市警のコムスタット（COMPSTAT）[9]の影響を受けているが、フランスの現実とパリ警視庁の組織に適合するものとなっている。

2001年５月以降、毎週木曜日の朝、警視総監は、一つの方面の約半数に当たる３つ又は４つを１つのグループとして、その評価に関する会議を自ら開催している。

このような、複数の区による定期的な会合が持たれることにより、各区は概ね２か月に１度という短いサイク

ルで評価の対象となる。このため、パリ警視庁当局は、一線組織の現実を極めて身近にフォローすることができ、各所属長や各中央警察署に対して、恒常的に問題を再検討させることができるのである。

この評価に関する会議には、警視総監官房のメンバー（側近での助言者）、近隣都市警察局長及び局のスタッフ、各所属長、関係する中央警察署長及びそのスタッフ（副署長、街頭課長、街区警察課長、司法受理・追跡・捜査課長）が出席し、以下のような手順に従って進められる。

まず、会議に先立って、各方面、各区中央警察署における評価指標全体をとりまとめた詳細な書類が準備される。その評価指標は、犯罪全体や街頭犯罪などの手段が際立っている一定の犯罪（強盗、侵入盗、ひったくり等）の現状及び時系列変化、組織の活動の現状及び時系列変化（検挙件数、検挙率、警察留置（Garde à vue）[10]の件数、起訴件数、等々）、街頭における警ら活動への動員状況（車両数、パトロール数）、各所属が任務達成のために動員できる人員装備数の現状及び時系列変化といった各領域にわたるものである。各参加者には、会議に先立つ数日前にこの資料が配布される。また、主要なデータをビジュアルに示すべく、パワーポイントによる説明も準備される。

会議の開会に当たっては、警視総監がパリ警視庁の施策全般について一般的な指示を行い、続いて、近隣都市警察局長が主要な数値を示して指示を行う。

次に、各区ごとにパワーポイントを用いて説明が行われる。中央警察署長及びそのスタッフは約10分間で成果の善し悪しについて評価を行い、各区の情勢や実情について説明する。最後には、今後数週間の目標につづいて述べ、直面する困難な問題点への解決策を提案するのである。

方面本部長は、各中央警察署長の説明の総括を行うとともに、今後２か月間の総合的施策案を示し、閉会に当たっては、警視総監が会合の結論を述べ、目標の優先順位と今後の活動について指示する。

なお、内部部局の各所属長も上司により評価され、さらに、活動成果に対するパリ市民からの「反応」を定期的に受け取ることになる。実際、パリ警視庁では、２年に１度、パリ警視庁の活動、治安に対する不安感、改善強化すべき点等についてパリ市民の評価を分析するため、独立した特別の機関に世論調査を委託している。この世論調査の結果は各区ごとに公表され、その後に行われる評価会議において、関係中央警察署長に対して報告され、検討される。

このような施策によって、所属長やとりわけ方面本部長と中央警察署長の責任が明確にされるようになった。他方で、任務の達成のためには必要な手段が配分されなければならないことや、一定の犯罪形態や特殊な非行現象の中には地域レベルだけでは解決できないものがあり、特別に高度な体制を必要とされることも明らかになった。

⑶　常に実際の状況に適合させていくという文化

哲学者のアンリ・ベルグソン（Henri BERGSON）によれば、「知性とは、適合させる能力である」という。

近隣都市警察局は、得られた経験や結果の分析に基づき、組織機構や活動方法を現場の実情に適合させるよう常に知性を発揮して努力してきた。

このような現実への適合努力は恒常的になされている。既に、方面の数を６から３にしたことについては説明したが、重要かつ特徴的な事例を以下に二つ示す。

ア　パリ圏交通機関警察部（Le Service Régional de la Police des Transports = SRPT）の設置

公共交通機関における犯罪は、犯罪全体の10％という重要な位置を占めている。1999年以来、交通機関における警察活動を所掌する部門はあったものの、管轄地域がパリ市に限定されていた。ところが、これら交通機関における犯罪が、パリ市内に限らず、その郊外をも含めた交通網全体にわたって極端に拡大していたことが、経験

的に明らかとなったのである。

このため、内務大臣の決定により、パリ市の境界を越えたパリ圏全域における交通機関網を実質的に管轄するパリ圏交通機関警察部が近隣都市警察局に設置され、2003年から活動している。これは、近隣都市警察局の旧「パリ市（交通網）」を管轄する部門と、従前は国境警察局に属してパリ市以外のパリ圏の鉄道網を管轄していた部門とを統合したものである。改革後、同部は約1,500名の人員を擁して広域にわたる活動をしている。中央警察署に似た体制であるが、多様な権限を持つこの組織の設置以来、パリ市だけでも公共交通機関における犯罪や非行は17.31％減少した。

同部の次長の指揮監督はパリ圏の交通機関全体にわたり、この領域に関しては警察や憲兵隊の他の部門をも指揮監督することができる。また、二つの公共交通企業体（地下鉄を運営するパリ市交通公団と、郊外線を運営するフランス国鉄）の保安部門との調整も行う。

ここにおいても、評価に関する会議は同様に開催され、会議は警視総監を議長として、パリ圏に所在する各県の官選知事、各県警察の公共安全本部長[11]、公共交通企業体の代表者が参加する。パリ圏交通機関警察部長から同部及び協力機関の活動総括が報告され、実務的な目標が決定されるのである。

イ　保安隊（La Compagnie de Sécurisation）の設置

中央警察署は、街区警察課の発展により、管轄する地域の治安維持にかつてない有用な手段を手に入れることになった。しかしながら、犯罪現象の中には区の境界を越えて対応しなければならない特殊なものがある（例えば、自動車やバイクを用いた強盗）ほか、繁華街における制服警察官のプレゼンス維持にも、多くの人員が必要となる（例えば、観光シーズンのシャンゼリゼやエッフェル塔周辺、歳末商戦のときのデパート周辺など）。このため、区の管轄の限界を超える横断的な組織手段が必要とされた。

このような要請に応えるため、2003年末、近隣都市警察局に「保安隊」が設置された。同隊は約150名から成るが（うち120名は制服勤務、30名は私服勤務。車両、バイクが装備されている。）、将来は300名に増員される予定である。同隊の警察官は各区で勤務する職員から選抜され、現場における実務経験が必須とされる。

同隊は、治安維持上の必要により局が定めた優先順位に従って、各方面、各中央警察署に動員され、各区が定められた目標を達成するため必要とされる人員を補完している。

設置当初の活動の成果を見ると、犯罪にインパクトを与えるという点で非常に良好で将来を期待させるものとなっている。

４　結論及び結果

近隣都市警察局はあと１か月で発足後５年となるが、これまで行ってきた方法が、首都の治安、住民、日々首都で働き又は訪れる数百万の人々に対してどのようなインパクトをもたらしたか、総括的に評価する時が来ている。

以下、顕著な数値について紹介したい。

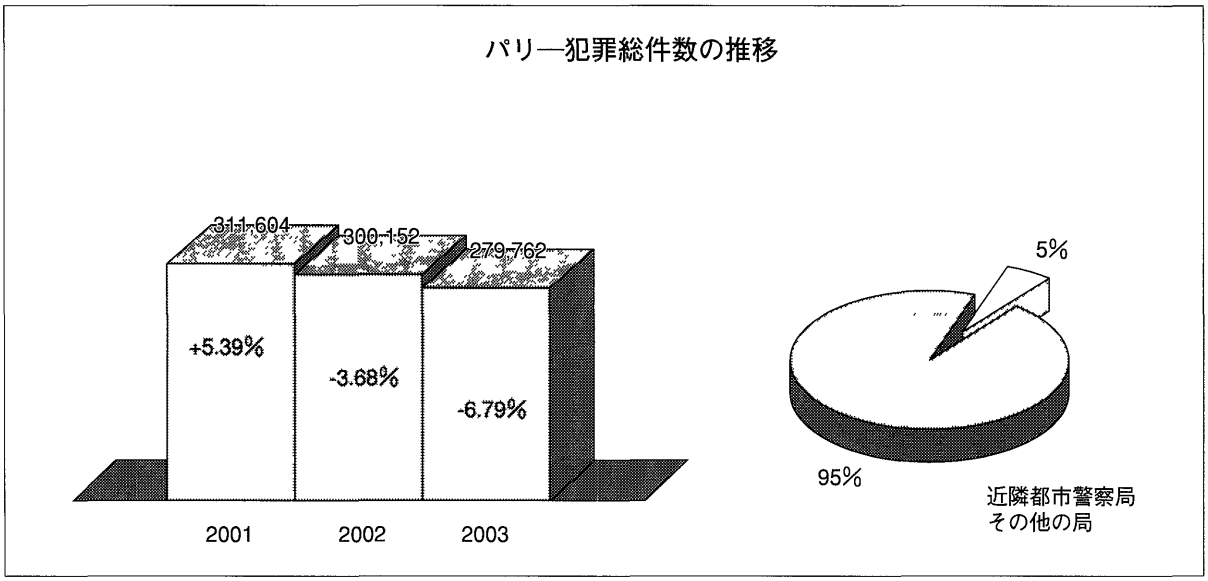
○　「パリ市の犯罪総件数」

着眼点が２つあり、近隣都市警察局がパリ市の犯罪件数の95％を取扱ったということと、2001年以降、犯罪件数が減少している（**図表３**）ことである。

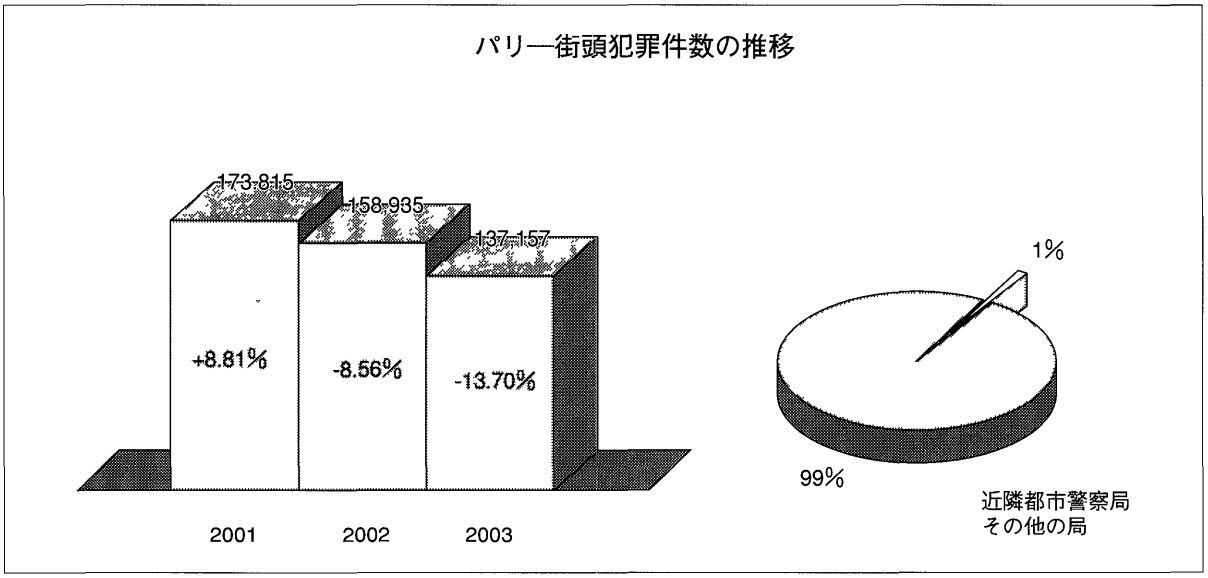
○　「パリ市の街頭犯罪件数」

市民が特に不安を感じる犯罪（強盗、侵入盗、ひったくり等）を含む街頭犯罪については、さらに明らかな結果が出ている。近隣都市警察局は、パリ市におけるこの種の街頭犯罪の99％を扱い、2001年以降はその件数が減り続けている（**図表４**）。内務省は我々に、2001年１月１日から2004年12月31日までの間に、この種の犯罪を30％

図表３　「犯罪総件数の推移」



図表４　「街頭犯罪件数の推移」



減少させるという目標値を課したが、当然それは達成されるであろう。

○　「警察活動」

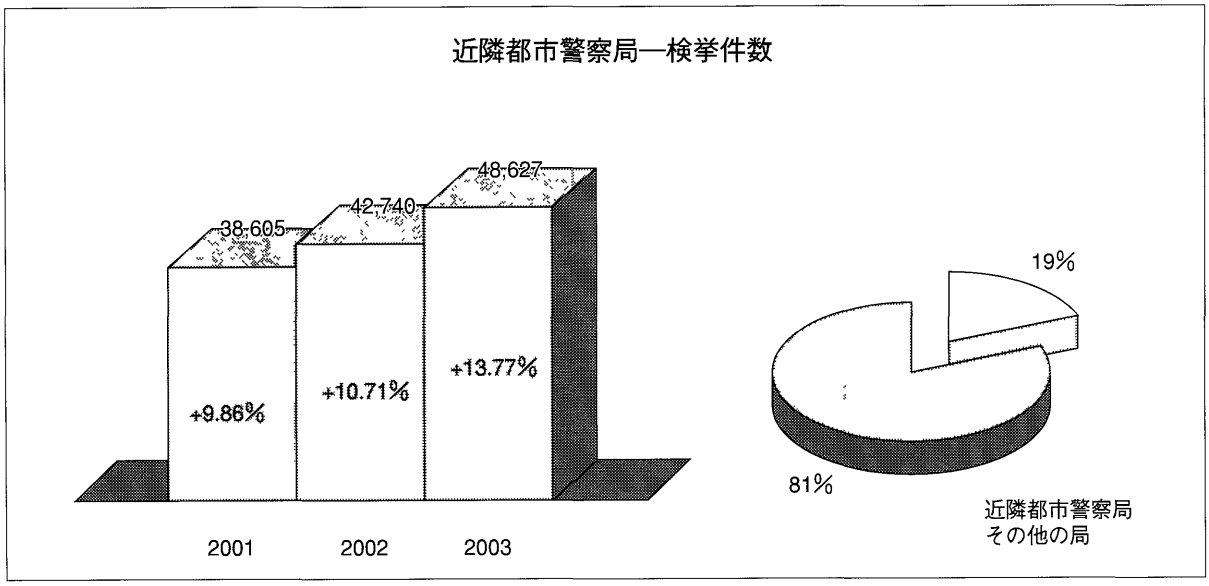
検挙件数は大きく増加しており、2003年には総検挙件数の81％が近隣都市警察局によるものである（**図表５**）。検挙率も毎年著しく増加しており、1999年の検挙率はとても低く、約９％であったが、2003年には18.34％を示しており、４年間で２倍に増加した。2003年の終わり頃には20％近くになり、あるいは20％を超えたが、この状況は今年１月及び２月になってもまだ続いている（**図表６**）。この素晴らしい結果は、発生届出や要請を待たず、「イニシアティブ」をとって手続及び捜査を行う活動が増加したことによるものと言える。実際、パリ警視庁が自主的な警察活動によって認知した犯罪の68％が近隣都市警察局によるものであった。（**図表７**）

○　「警察留置（garde à vue）」

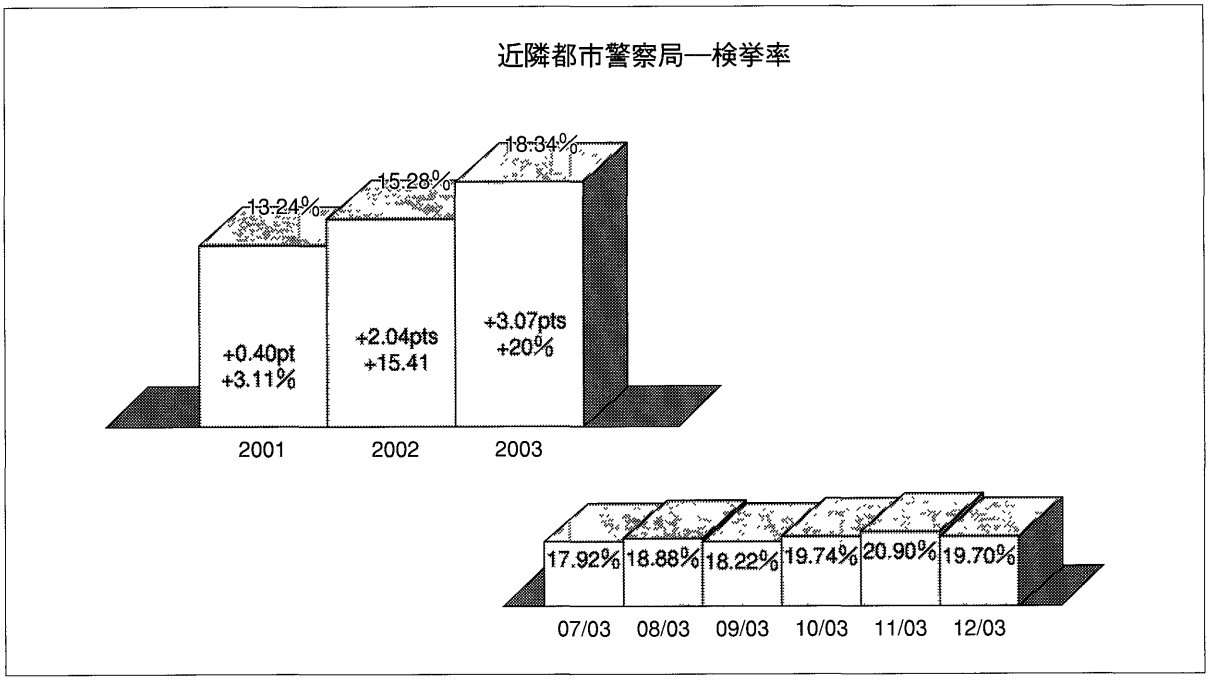
件数は顕著に増加しており、2003年にはパリ警視庁の取扱いの８割に当たる３万件を超えた。（**図表８**）

○　「送致件数」

図表５　「検挙件数」



図表６　「検挙率」



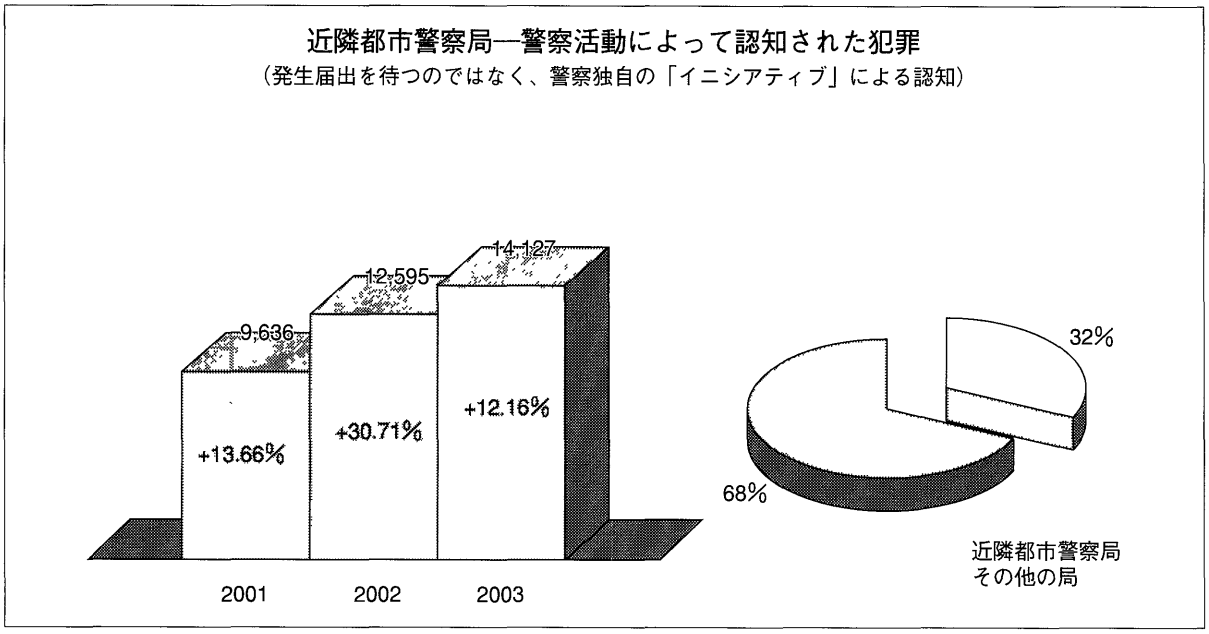
2003年中に司法官へ送致された件数は１万2,285人に至った。この件数は前年比15.77％増であり、パリ警視庁による全送致件数の81％が近隣都市警察局によって扱われたことになる。（**図表９**）

○　**「施設収容件数」**

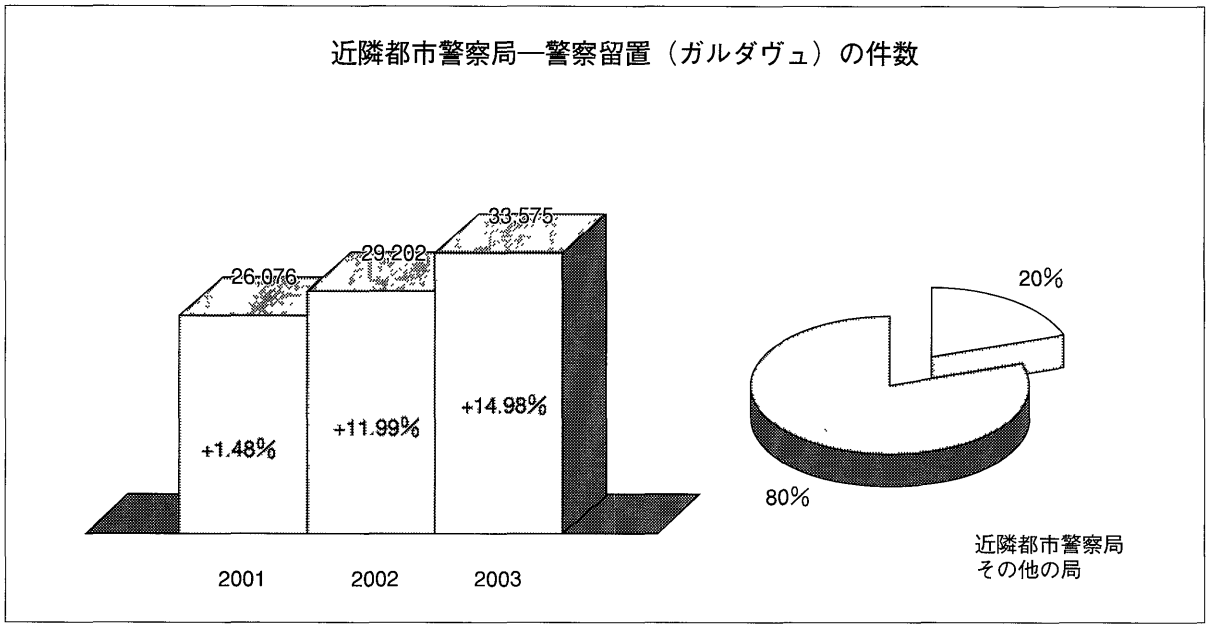
近隣都市警察局によって約5,000人が施設収容されたが、これはパリ警視庁全体が収容した人数の82％に当たる。（**図表10**）

以上の結果は、５年間の絶えざる検討と成果の改善により達成されたものであり、大いに満足すべきものであるが、警察業務の究極の目的は自己満足に陥ることではなく、あくまで市民の治安の改善にあることを忘れてはならない。したがって、世論調査を通して市民の意見を知ることは、特に重要かつ興味深いものである。

図表7　「警察活動によって認知された犯罪」



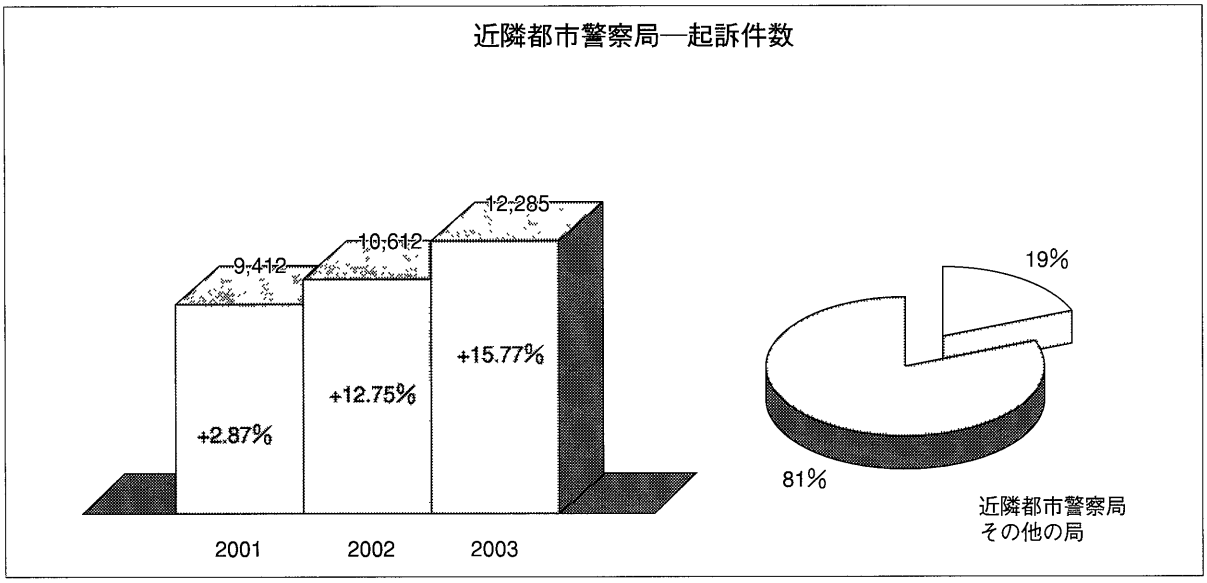
図表8　「警察留置（garde à vue）の件数」



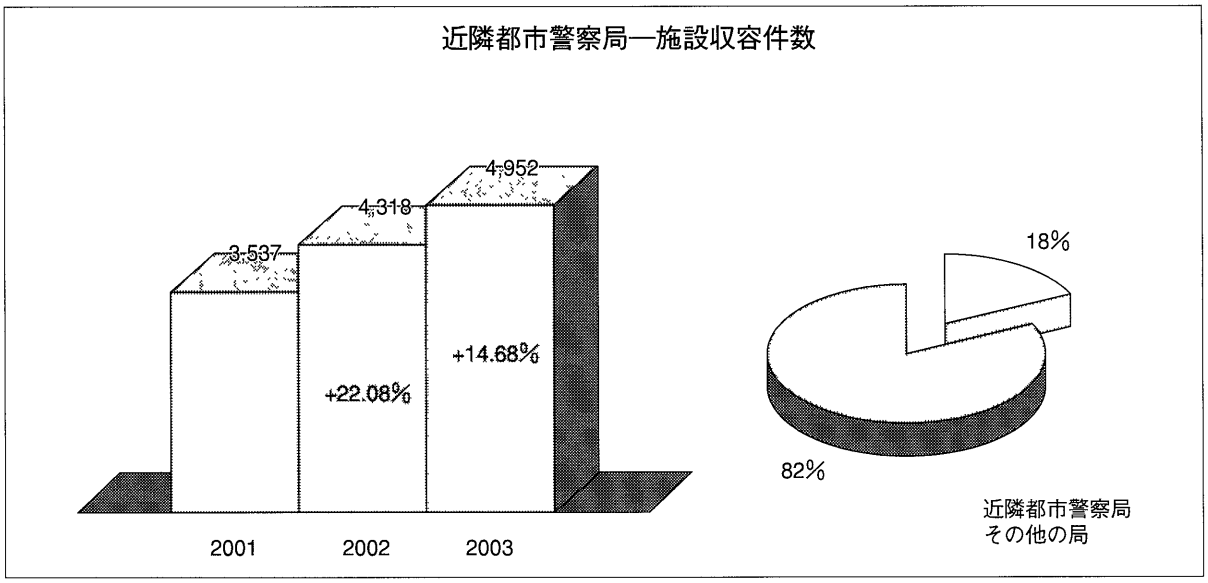
なお、これらの結果は、全255ページから成る報告書から、特に際立った傾向を持つ数値を紹介したものだが、この調査はパリ警視庁から完全に独立した民間の専門機関によって、意見調査実施に関する厳しいルールの下で行われたことを付言しておく。

2002年１月時点では、パリ市民が最も不安に感じていたことは治安問題であった。今日、彼らが不安を感じているのは、①公害、②交通、③騒音、④社会的排斥、⑤清潔さ、の順で、治安に対する不安感は第６位にまで下がった。2002年には市民の59％が治安を不安に感じ、最大の懸念事項となっていたのに、現在は23％に過ぎない。このことは、警察の活動に対する市民の満足度によっても裏付けられている。治安全般に対して不安感を抱いている市民は、今や全体の36％である。薬物取引についてはなお改善の余地があるし、街区ごとにこれらの傾向はとても異なっているとはいえ、71％の市民が警察の活動全般に満足している。警察官のプレゼンスについての満

図表９　「送致件数」



図表10　「施設収容件数」



足度も、特に繁華街において良い数値が示されている。

数々の好結果は、我々がパリ市民に対して行った活動への反射的効果（「鏡」）であり、楽観的な気持ちにさえさせてくれる。しかし、我々はここで努力を怠ってはならない。なぜなら、治安対策という分野においては、最も脆弱な部分がすぐに敵（＝犯罪者）によって破られてしまうからである。こうした敵は、警察活動の網をかいくぐるために、現在の警察活動に対応した形で新たな手だてを考えようとする。

そこで、我々は、初期段階の成功を維持しこれを強化するため、常に体制を見直さなければならない。組織の変革に終わりはなく、過去に蓄積され、かつ、安定したように見える基盤の上であっても、さらに発展を続けていくことになるだろう。巨大な首都において日常の治安を確保する秘訣は、住民のニーズに応じて最善の対処ができるよう、現場と住民に最も近付くことである。

フランス人は文学を愛好しているので、私も、いつもどおり、作家の言葉からの引用で講演を締めくくりたい。近隣都市警察局には、パリの地及びその住民と完全に融合しつつ、21世紀の現実に対応していく力が求められて

いる。そこで、ノーベル賞作家アルベール＝カミュ（Albert = CAMUS）の次の言葉をモットーにすることができるであろう。「彼は警察官であった。故に、彼は物事の中心にいた。」

質疑応答

大阪大学　島岡まな助教授

まず最初に、私を含めた会場全ての人にとって大変興味深い内容の講演をして下さったことに対し、御礼申し上げます。非常に曖昧とした質問ではありますが、１つだけお尋ねします。パリにおいて、犯罪に対し、非常に多くの効果的な改革と努力とがなされているということは、よくわかりました。先程、パリ警視庁の治安施策について色々とお話し下さいましたが、その３つの手法（組織改革、運営方法、評価）のうち、治安改善のために最も効果的だったのはどれだと思われますか。

ケアン部長

３つとも相互補完的なものであり、３つのうちどれも無くてはならないものです。第一線の組織。それから方法論、すなわち責任を明確化するという手法。評価文化。この３つが揃ってこそ成果が上がったのであり、その内の１つあるいは２つでは不十分だったと思います。

島岡助教授

どうもありがとうございました。少し本講演の内容とはずれるかもしれませんが、もう一つ質問させて下さい。日本では、最近外国人の犯罪が大幅に増えていると言われています。パリ、あるいはフランスでも同様に外国人犯罪の増加があるのではないかと思うのですが、それに対してどういう対処をされましたか。現在は何をなさっているのでしょうか。

ケアン部長

私たちは、外国人による犯罪を一括して表現しませんが、確かに、そういう事実はあります。そういった犯罪の中には、不法移民など外国人に特有の犯罪と、外国人によってなされる幾つかの一般的な犯罪があります。

私たちは、長期にわたって植民地を支配してきましたので、かつては、外国人犯罪といえば、主にアラブ諸国や北アフリカ諸国の人達によるものでした。しかし、最近は、そういう人達による犯罪が減っていることがわかっています。なぜなら、彼らはフランス社会の中に同化されたからです。しかし、不幸なことに、今度はアフリカ出身の黒人による犯罪が増えてきているのです。その特徴は、例えば、対人間の暴力など、より暴力的な犯罪であることです。

さらに、新たな犯罪として、東欧諸国出身の人々による犯罪の増加が見られます。特に、ルーマニア、ユーゴスラビア、アルバニア、それに少数のチェチェン人による行為です。これらの犯罪は、人に対する暴力やひったくりなどのように公道上等の街頭犯罪として行われることもありますが、より組織化された大きな組織犯罪によって行われるものもあり、その主体を特定することが困難となっています。麻薬の取引、売春、金融犯罪等が後者に当たりますが、非常に緻密な犯罪組織ができており、現在、我々の大きな懸念となっています。確かに、これは、我々が今後数年間で取り組むべき最大の課題の１つでしょう。

1）閣議によって任命され、多くの特別な権限を持つ。岡部正勝・國本惣子「フランス警察行政法ノート（第12回）」警察学論集第57巻第２号201～203頁（2004）。

2）ベルリオーズ・フランス内務省国内治安高等研究所長基調講演の（注７）参照。

3）フランスの県知事（préfets départementaux）の地位及び警察行政に関する任務については、前掲「フランス警察行政法ノート（第８回）」警察学論集第56巻第１号144～147頁（2003）。海外領土を除くフランス本土には、現在、96の県がある。

４）前掲「フランス警察行政法ノート（第12回）」202頁、203頁（注257）。
５）1999年の組織改正以前には、司法警察局の下に置かれていた53の街区警察署（commissaritat de quartıer）と、公共安全部門の下に置かれた各区の警察署（計20署）とでは、管轄にも数にも大きな差があったことから、市民の便宜という点で大きな問題があった。
６）前掲「フランス警察行政法ノート（第12回）」203～205頁。
７）1854年にパリ市警察部に導入された受持警ら制（ilots）によって、各警察官に受持区域が割り当てられ、区域内住民を把握させるようになった。
８）ベルリオーズ・フランス内務省国内治安高等研究所長基調講演の（注12）参照。
９）犯罪データベースを用いてリアルタイムの戦略策定を行う手法。大塚尚「破れ窓理論（Broken Windows Theory）」警察学論集第54巻第４号81～82頁（2001）、村澤眞一郎等「割れた窓理論」同号91頁以降参照。
10）ベルリオーズ・フランス内務省国内治安高等研究所長基調講演の（注８）参照。
11）公共安全本部（Direction Départementale de la Sécurité Publıque = DDSP）は、国家警察総局（Direction Générale de la Police Nationale = DGPN）下の中央公共安全局（Direction Centrale de la Sécurité Publique = DCSP）の地方組織として、パリを除く各県に設置されている。前掲「フランス警察行政法ノート（第10回）」警察学論集第56巻第７号210～213頁（注183）（2003）参照。

Ⅲ　基調講演

日本での治安回復施策とその評価・展望

渥美　東洋

中央大学教授

午前中は、フランスからベルリオーズ先生を中心として、フランスの現在での犯罪対策、治安回復対策についてお話を賜りました。感銘を受けるお話を賜りましたが、それに対するお返しとしてお話するのにはあまり十分なものではありませんが、日本の現状とそれに対する対応を中心にお話をして、それについて私なりの評価を加えてみたいと思います。

Ⅰ　現状〔犯罪多発、増加〕

日本は､本来非常に安全な社会だというふうに言われてまいりました。ところが､近年先程来多くの人々が言っておられますように､年間285万件の刑法犯が発生するとか､少年についてはいわゆる喫煙､飲酒等々の不良行為が120万件を超えるとかという状況になってまいりました。現在､戦後､第二次大戦後に非常に大きな爆発的な犯罪増加がございましたが、それに比べても、日本では今まで経験したことがないような犯罪の多発に悩んでおります。

1　若年者の関与の増大・凶悪化

フランスと同じように、少年の犯罪への関与が多くなってまいりまして、いわゆる重要犯罪については、2003年で42.6%、2004年で40.8%というように、関与が非常に大きくなり、しかも若年者の犯罪の凶悪化が目立っております。

2　組織犯罪・外国人関与

やはりフランスと同じように、外国人が関与する犯罪というものが多くなりまして、しかも、それは、薬物・銃器の密輸入、それから人身売買といいますか、ヒューマン・トラフィキングというような犯罪に見られますように、日本の犯罪に外国人が多く関与するようになってまいりましたし、本来外国人でしか行うことができない不法滞在も、相当大きなものになってきました。

3　身近な家庭内犯罪の増加

さらに、現在法律の改正もありまして、身近な家庭の中での犯罪、いわゆる家庭内暴力、それから児童虐待、さらにはストーカーというような犯罪が増え、我々の生活の豊かさを害するような犯罪が増加している。

こういうのが、現在の日本の姿です。

Ⅱ　法的対応

それに対して、どのような対応をしているかというのを２つに分けてご説明申し上げますと、１つが立法による対応でございます。もう１つが法に基づく法執行、あるいは行政の対応でございます。

1　国家レベル（Reactive な対応）

全体として申し上げますと、国家レベルでは、法律による対応は、どちらかというと、reactive な反応が多くて、proactive な反応はまだ少ない状態、つまり犯罪を予防するという方向へ向かっての法の整備、それから組織の整備というものにまだ完全にシフトされていないという状況にございます。

a　制裁・刑罰の強化、tough policy

１つが、刑罰や制裁を強化するという方向での改正がございます。これは、重大犯罪についての法定刑の引き上げ、それから組織犯罪について従来定めておりました犯罪の刑を引き上げるというような方向、さらには少年法が改正されまして、刑罰対象少年を14歳まで下げる。それから、通常裁判所の管轄を拡げて、家庭裁判所で処理するよりも通常事件で処理をし、それに対して刑罰を科すという方向に向かっております。いわゆる tough policy と言われる政策がここで採られます。これは、どこの国でも同じことで、政治家とメディアの常に犯罪対策は tough であれば良いという考え方を反映したものとも見ることができます。

さらに、その組織犯罪に対する対応では、一応日本でも国際条約に対応しまして、組織犯罪対策三立法というものを定めました。それで、フランスと同じように国際共助、傍受法の制定、それから犯罪収益のフォーフィチュア（没収・権利剝奪）というような制度を導入し、さらにマネーロンダリングの制定、そういう犯罪を制定してそれに対応しておりますが、日本では、この組織犯罪対策三立法が現実に働くだけの背景はあるにもかかわらず、それらの法律それ自体が非常に限定的に定められているために、傍受法の適用がされる場合、あるいは収益没収を行おうとしても、あまり効果的な対応ができないという法律上の欠点は、依然として残っております。

さらに、被害者の刑事手続や捜査への一定の関与を認めております。だが、さきほどフロアから質問がありましたような被害者が積極的に手続に参加するとか、あるいは刑事手続から外されたディバージョナリー・プロシーディングにあって、被害者・加害者・地域の人々が一緒になって問題を解決するというような、いわゆるリストラティブ・ジャスティス・コンセプトに基づく制度は、生まれておりません。

さらに、現在警察法も改正されました。日本は、第二次大戦終了後、非常に分権化された警察で活動すべきことを求めた警察法でしたが、それが1954年に改正されて現在に至っておりますが、それでも十分ではない。特に世界に先駆けてオウム真理教というセクトによる大量破壊兵器、生物化学兵器、特に化学兵器に基づくテロリズムを経験し、それに有効に対処できなかったということで、警察では、広域的な警察活動を展開することができるような制度の改革がされ、さらに、組織犯罪に十分に対応することができるための内部の体制の改正という方向を向いております。

さらに、さきほど申しましたように、身近な家庭犯罪についての法律ができあがりました。これは、ドメスティックバイオレンスに対処する法律、それからチャイルド・アビューズに対処する法律、いわゆるストーカーの規制法でございます。この法律は、議員立法として定められたものでして、そこでは、国及び地方公共団体、地方自治体の問題解決への責務を定めております。具体的にどのような体制をもってどのような考え方をもって臨むかというのは、具体的には定められておりません。この法律によって初めて姿を現しましたのは、地方自治体の積極的な責務を犯罪の防止について定めているという点に特徴がございます。

２　地方条例のレベル

都道府県、それから政令指定都市等々の地方条例のレベルを見てみますと、現在全国の自治体の３分の１ほどが、いわゆる生活安全条例というものを定めて、安心で安全なまちづくりを考える種々の試みが、その中に盛られております。

a　防犯環境設計（reactive）

その中では、色々なものが含まれておりまして、防犯環境設計という、これもどちらかというと reactive な障

害を定めて犯罪が行われなくするという設計が、それらの中で示されています。これは、建築確認申請時での警察等との防犯上の協議を要求するとか、そこでの人々の姿をはっきりと見ることができる状態を確保するとか、犯罪者がそこにいるとその場所に接近することを躊躇するような状態を作るとか、住宅に犯罪者が侵入することをしにくくするような対策を強化するとか、道路、公園、駐車場の防犯性を高めるとか、そういうようなことを条例で求めている。さらには、防犯灯とか、街頭にテレビカメラを設置して、犯罪者が犯罪を行う機会を減らすというようなことが行われています。

b　コミュニティ形成の促進（proactive）

さらには、その条例の中で見られますものに、reactive というよりも、むしろ proactive な方策が盛られているものもございます。これは、コミュニティに自分の近所に帰属意識をもつことができるようにする家づくり、まちづくりというものを行うというような指導であるとか、犯罪に関する情報の共有をする、とりわけ最近では、アメリカ発のものですけれども、地域的な犯罪発生マップというものを人々にコンピュータ・システムを使って提供し、犯罪状況を示す情報に皆さんが接近することができるような制度を設けております。さらには、具体的な内容は別にしまして色々な形での協議会を設定しています。検挙率が下がったので、したがって警察にだけ頼んでいくわけにはいかないという、地方の人々の、特に市長さん達の意向が中心になり、様々な犯罪防止に関する協議会を設置する、学校・警察との間の協議会を設けるというような試みが広がっております。そこでは、多くの機関や近所、コミュニティの連携パートナシップというものを高めていこうということが盛られておりますし、それからコミュニティのメンバーが加わっていく防犯協力であるとか、パトロール活動の強化というものが行われております。

c　青少年保護条例

さらには、青少年保護条例というものが積極的に定められ、危険要因を除去して健全な少年の発育に資するような条例を定め、それを実施しようという意気込みが、少しずつ示されております。

Ⅲ　法に基づく法執行、行政対応

さて、法に基づいた法執行や、行政対応がどうなっているかということを若干見てみますと、ここでも reactive な対策と、proactive な対策と２つがございますが、これもやはり、どちらかというと、reactive な対策、犯罪の抑止：ディターレンスに中心を置く傾向が強いのが、日本の特徴です。

１　摘発・抑止（reactive な対策）

○　タフな法運用、ゼロ・トレランス

さきほど申しましたように、タフな法運用、軽い犯罪も許さないというブラットンさん、ニューヨーク市警察の本部長であったブラットンさんが指示され、ジュリアーニ市長がそれを支持されたので、ゼロ・トレランスは有名になりました。ブラットン氏自身が言うように、掴まえどころのあまり明確なものでない概念で、幅広い考え方ですが、このいわゆるゼロ・トレランスというポリシーが、日本でも採用すべきだという傾向が生まれ、法実施にあたって、検挙率を高めるためにも、採られているようになっております。

○　「破れ窓」コンセプトに基づく日本での応用

さらに、随分前に、Q．ウィルスンとケリングさんが、ノースアトランティック・マンスリー・レビューに発表された「ブロークンウインドウ」コンセプトに基づいて犯罪を発生しにくいような状態を作り上げるというか、犯罪者が犯罪を引き起こしやすいものをつみ取っていく、そういうような社会での対応が必要であると日本でも

考えられています。それにしたがって、街頭テレビを設置するとか、街頭での犯罪摘発と抑止目的で、警察官、あるいは一般の協力者達のプレゼンスを高めるというような政策が採られております。

２　予防・減少（proactive な対策）

犯罪を予防したり犯罪を減らす、積極的に減らすというプログラムも日本にないわけではございません。

○　多機関、施設、民間、共同体間の連携強化

多機関、施設、民間や共同体の連携を強化するという方向を向いた条例等の制定や、実際にそういう方向を向いた努力も、かなり多くされるようになりました。

○　早期発見・早期立ち入り（とりわけDV、児童虐待の場合）

最近特に言われておりますのは、とりわけ身近な犯罪と言われるドメスティックバイオレンスや、チャイルド・アビューズに関して、早期の発見・早期の介入を進めるために、児童福祉法の改正をしたらどうだろうかというような議論もされています。また、互いに連携強化をしながら、児童相談所と警察と学校等々が一層良い子どもの健全育成や最初早期に対応すべき手を打つことがあるならば、できるようにしようというような動きが出てきております。

Ⅳ　評　　価

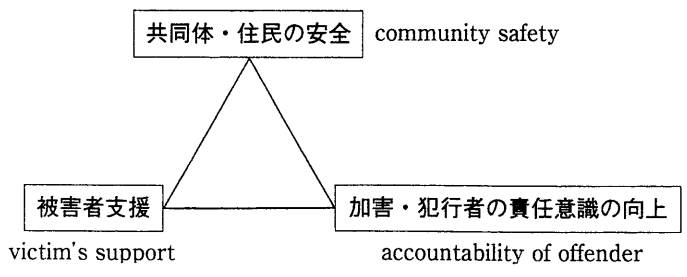
さて、都市化社会で、人々が情緒レベルで安定をしていない。人間相互のコミュニケイションが十分でなくなっているという現実をどう変えるかという問いがあります。人間的な感情の連絡、別の言い方をすると心のコミュニケイションが十分取れないところから犯罪が起こっているというような見方を仮にとってみるとしましょう。そうすると、人間の心と行動変容の観点から整備しようとしている制度や、プログラムを評価できるかということも重要になります。

１　犯罪抑止・予防政策構想

そこで、図を若干見ていただきたいのです。図１で、犯罪の抑止：ディターレンスと予防：プレベンション、減少：レデューシングというものを考える考え方として、１人１人の犯罪者を捕まえるよりも、共同体や住民の安全を図ることを一番プライオリティの高いものとして挙げ、つぎに人生を単る上で、個々人の基本的な大切なものを害されることがないようにという配慮が、国家の信託上の義務：フィデュシアル・オブリゲイションであるとの前提に立つと、害を受けた者、害を受けたコミュニティに力を与える政策やそれを支援する政策が採られなければならず、ついで、加害者の方のaccountabilityを高めなければならないことになります。

こういう３つの頂点をもつバランスの取れた政策が考えられなければならなくなってきているのだと思います。それについて言えば、日本では、まだまだ、その加害者・犯行者のリスク危険因子と、それから保護因子を

図１



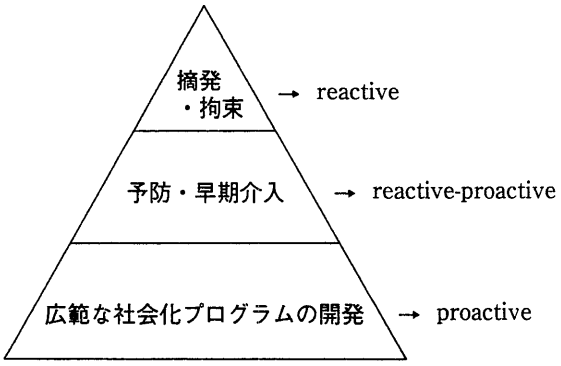
どうやって発見して、どのように対処するかについて、必ずしも十分な計画（プログラム）が立てられていないというのが現状です。被害者支援についてもそうです。現在日本での刑事手続への被害者の関与というものも非常に限定されたものです。被害者に対する給付金制度もありますが、それも非常に小規模なもので、被害者が自立できるような大きな保護システムが十分にできあがっているとは言えません。これは、今後の我々に残された大きな課題だと思います。

つぎに、犯罪という概念は、法的な概念であると同時に、複雑な社会問題を解決する概念でもあることを自覚したいと思います。むしろ、複雑な社会問題として捉えなければならないような面をより重要視しなければなりません。ところが、従来ともすれば、そういう見方ではなく、犯罪という概念は、法執行のいくべき方向を定める概念として捉えられてきました。それでは、proactive な対応をしたり、犯罪を減少させたり、犯罪を予防したりするために社会全体が協力する概念としては、十分でないということになります。

そういう観点から、犯罪という概念を捕まえてみますと、午前中にベルリオーズさんがおっしゃられたように、犯罪というのは非常に複雑なものです。原因を１つや２つや３つや４つで発見できるものではありません。多くの多様なものが絡んでおり、それぞれの時代とそれぞれの地域によって違っているものであり、その問題は、具体的に問題を解決するという対処をしなければ、そこに住んでいる人々の安心意識が生まれる筈はない。犯罪に関係する多くの人々が連携し、さらにパートナシップを組んで協働しながら解決する仕組みができなければ、犯罪という問題に有効に対処することはできないのは明らかなことだと思います。

この前提に立つと、一番底辺では、広範な人間が社会化できるプログラムを多く開発することが何よりも重要です。その上に、つぎには早期介入・予防に重点を置くことになります。例えば少年の場合ですと、不良少年は120万人いるが、重大犯罪に係わる少年は、4,000人か5,000人しかいない。そのときに、最初の120万人の危険な状態にある少年等に対して、危険要因をどのように少なくし、保護要因を如何に増やすような具体的なツールを用意すれば、より犯罪を少なくしたり、少年を不幸にしたりすることがないようにできるかという目から見なければなりません。それを法律的な概念にしたがった法律的な手続で処理をするというだけでは、およそ社会では満足できる解決には至らない。それが２番目にきまして、最終的には、共同体や住民の安全を考えなければなりません。そこでは、その犯罪被害を受けないように、犯行者非行者の犯罪能力を奪ってしまうというインキャパシテーションを考えなければなりません。したがって、拘束とか検挙というものが重要になることは間違いありません。しかし、それは、頂点に属する政策でして、ずっと下には、もっと広がりのある大きなプログラムを用意し、大きな政策を用意しなければならない。それが、当然政策構想の中に入らなければならない。しかし、日本では、この一番底辺にいく程、十分な政策がまだできていない状態です。

図２



さて、平成15年の12月、つい少し前に、これは内閣レベルでの方向が示されました。１つは、犯罪対策閣僚会議が「犯罪に強い社会の実現のための行動計画――「世界一安全な国、日本」の復活を目指して――」を政策提案として出しました。さらには、さきほど申したように、少年の犯罪への係わりが大きいので、青少年育成施策大綱が、青少年育成推進本部という横断的な仕組みの１つとして動いている内閣府から出されました。ここでは、あらゆる必要なことが述べられています。各省庁からあらゆることが出ておりますが、どれに優先順位を付けてどういうシステムを作って、どのようにその問題に対処するかという具体的な提言はまだまだです。しかし、重要な関心は、大体そこに示されていますので、この方針を効果的に実現するために、どのような具体的なツールを用意し、具体的なプログラムを用意し、どのような行動計画を作ればよろしいかが、今の最大の課題になってきているのです。

２　社会安全政策構想

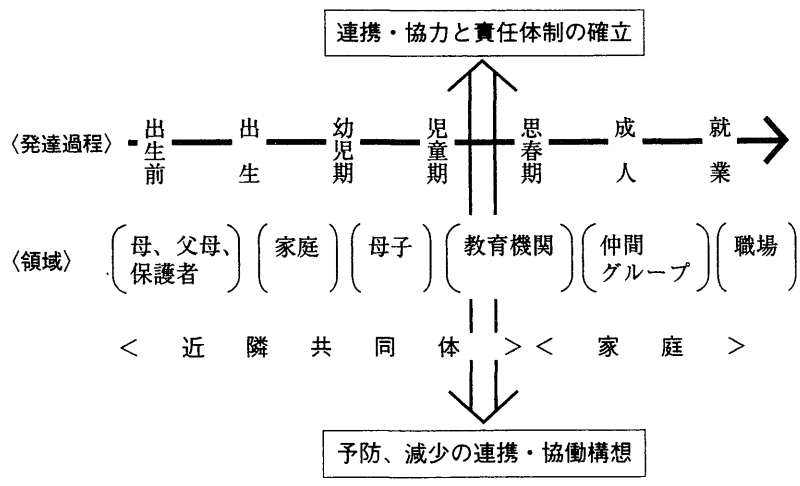
さて、さらに、人間の社会安全政策構想を考えてみます。人間が生まれてから犯罪を犯したり、そうしないで死ぬまでの間の人間の社会化の流れがあります。これを図３で少し示してみました。

発達過程は、このように生まれる前から、生まれ、幼児期を迎え、児童期に入り、思春期に入って、成人になり、さらに就業する。このように、人間は徐々に成長します。

ところが、それが係わるドメインとして、下に書いたような、母親、両親、家族さらに、いわゆる教育機関、それから医療機関、仲間のグループ、職場などが係わってきます。

その係わり合いの中で、子どもは、人間は、それぞれ認知のレベルでの生き方、それから行動対応での生き方、より大切なのは、情緒レベルでの対応の３つの対応をします。情緒レベルでの対応をまず考えてみると、今の社会での子どもの成長に係わるドメインには、相当に危険な要素を含んでいるので、それにどのように有効な、それぞれの領域（ドメイン）で有効な対応策をどう採ればいいかについて、一層真剣に考えてみる必要があります。多くの国々での統計的なベースに基づくエビデンス・ベーストな研究の成果等によると、子どもの時期に虐待を受ける、暴力的な影響を受ける者が暴力的な行為に出やすいし、子どもの時期から早く犯行に出る者は、後に至って大きな犯行に至るということが分かっております。したがって、早いうちにどのような対策を施すか、どうやって母親と子どもとの関係を良くするか、どうやって妊娠時の子どもと母親との関係を良くするか、それから子どもが危険な状態から脱するために、例えば学校や医療機関等々で兆しが見えたら、それに対して有効にどういうふうに皆が対応するか。そういう細かいプログラムをいくつか具体的に開発して対応しなければならないこと

図３



は、明らかになっていると思います。

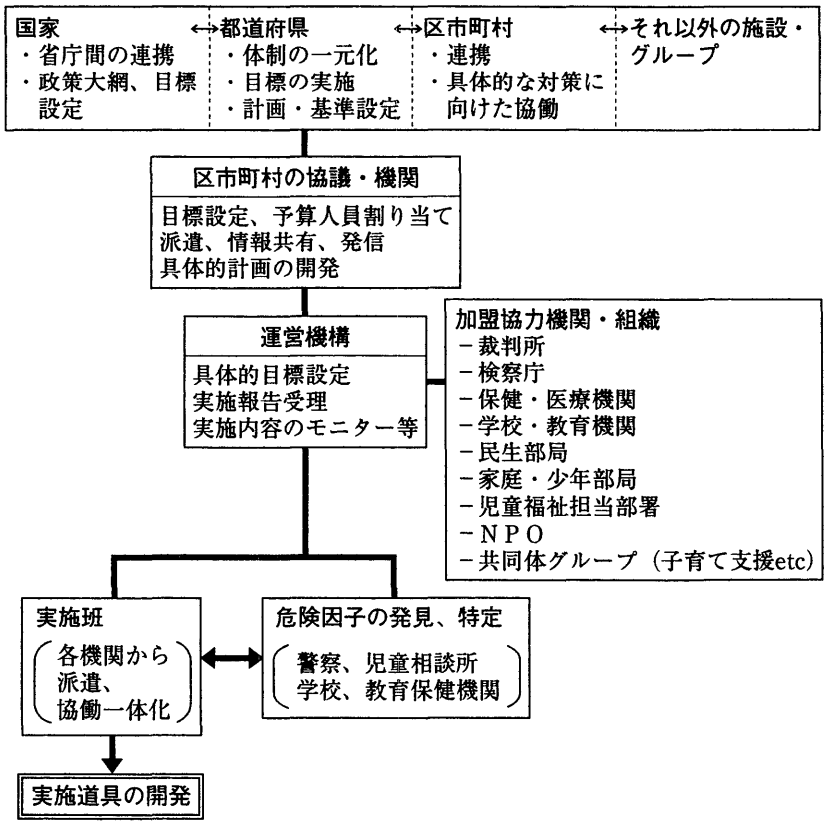
3　協力と責任体制の確立

ところで、発達過程に応じた協力と責任体制を作らなければならない。すべての者が犯罪についてアカウンタブルでなければならない。“make all the stake-holders accountable”、すべての関係する人々に責任を感じさせるようにするのにはどうしたら良いだろうかというのが問われているので、人間の成長に係わるのは、すべての者です。したがって、警察だけに任せておいて良いわけではありませんし、病院だけに任せておけば良いわけではありません。また､学校だけに任せておいても良いわけでもない。それでは家庭だけでそれを扱えるかというと、能力に限界があるとすれば、それぞれが重複的に別々に働かないようにし、効果的に共同して働くためには、まず調査評価をして、“does work”なもの、よく働くものと、“does not work”働かないものと、“adverse effects”悪い結果を生ずるものと、その３つをきちんと経年的に、あるいは無差別的調査等々を導入して、具体的な施策を探し出すことをしなければならなくなってきていると思います。

そこで、すべての者に責任感を抱かせる体制を作り協力化させるためには、今日フランスから来られたお二方がそれぞれおっしゃった、上は国家レベルから一番下のグループに至るまでの間のそれぞれの連携と、国家間における政府の省庁間の連携、さらには都道府県の中における縦割りの是正、区市町村における具体的な対策に向けた力の結集等で民間の力を導入するという施策を採らなければなりません。一番具体的に犯罪で困るのは、犯罪に遭って困りますのは、日常の人々の生活ですから、それに一番近い区市町村が、それに対応しなければならない。

そのために、区市町村の中で協議する機関が絶対の必要要件になるだろうと思います。それを抜きにして、上から言われたことをそのままやるということは、場所が違う、環境が違うところで効果的であることは少ないで

図４



しょう。そこでも予算の割り当てや、目標設定、具体的な計画の開発がされなければなりません。さらには、その計画に基づいた、協働に基づいた運営機構を実際に作らなければいけないと思います。運営機構がなくて色々なことを言っていても、実際には動かない。

しかも、その運営機構で考え出されたある施策や実際に行われている施策をモニターするにしても、計画を実施する部隊がなくてはならない。その実施部隊に係わるのは、そこで関心のある犯罪に係わる一般の人々から警察に至るまで多くのものがそこに関係しなければならないことになると思います。そうでなければ、犯罪対策のシステムは良く動かない。

ところで、日本ではさきほど言及しましたように、今では「もう警察頼みでは駄目だよ」という考え方が生まれています。だが、今、日本で何とか１日24時間、１週間７日動いているのは、警察だけです。他の機関、例えば児童相談所、学校、子どもに関する健康をサーベランスしている機関も、実は１日24時間で１週間７日間動いていないといけないのですが、それが動いていない。そのために、最近大きな関心が寄せられている児童虐待の問題等が起こって、学校が十分見つけられなかったとか、児童相談所は十分できなかったとか言いますが、こういうのも、相談が来るまで動かない。そこで、お互いに連携して積極的に外に出ていくことが少ないために、どうしても、すべて警察頼みになる。だが、当然のことながら警察にはそれだけの力がありません。重大犯罪があると、警察の地域課や少年課の人々はそっちに引っ張り出さざるを得ません。そうすると、少年の発達に見合って要求される十分な対応はできない。その結果として、現在非常に悲惨な児童虐待の事例等々も生まれているのだと思います。家庭内暴力がなかなかなくならないのもそのためだと思います。

これらについて、哲学的な配慮も、また十分ではない。例えば、プライバシーという概念が、プロパティ概念から生まれてくるのだとすれば、当然ながらそれ以外のプロパティやプライバシーに特有のジャスティスというものの他に、人間の連帯のジャスティスとか、人間の共感とか、友情とかというもののジャスティスがあるのです。だが、そういうものとのウエイトの置き方、バランシングをどうするかという議論が、ともすれば日本では弱い。それらについての哲学的な配慮をして、もう１度国民が皆で共有できるようなベイスを積極的に対論しながら作り出していかなければならない状態になっていると思います。

○　予防・減少への連携・協働構想

さて、さらには、具体的な対象者ごとの適切なティームが作られなければならないことは今申しました。どういうようにしてそれを作り上げるかと言うと、**図５**に書きましたような機関の中で対象者ごとに適切なものをここで選んでいく。

そして、**図６**に書きましたように、実施ティームは、こういうようなもので用意し、すべてのものが責任を負っていく。

予算は、参加者が各人、所属機関から持ってくる。民生、児童福祉とか、児童相談所であれば、その予算を持って入ってくる。それから、教育機関も、予算を持って入ってくる。診療所、保健所等々も、予算を持って入ってくる。そうすれば、重複した活動を減らすことができるし、現在明確に予算がなくても、予算的な背景を考えてみて、予算不足というものを克服することができるような方法が考えられると思います。

Ⅴ　結　　論

現在我々は、先述したように、効果的に働くものと、働かないものと、有害なものとを区分して使い分けながら計画を立てていく必要があると思います。是非とも reactive だけでなく、proactive な方法を探らなければな

らないと思います。さらにそれを実現するためには、どういうような具体的なツールを用意するかということが問題になります。

そのツールは、たくさんあります。

1　子育て教育・支援（具体的）、母親学級、母親・子育てグループ作り支援

いわゆるペアレンティングをどうするか、ペアレンティングサポート、それからマタニティスクールをどうやって動かしていくかとかです。

2　学校駐在保護観察、学習支援プログラム、早期学習向上支援

学校にスクールカウンセラーを置くだけでなくて、学校に若干問題がある生徒・児童がいる場合には、学校の中で教科を教えたり種々のことができる能力を付けたプロベイションオフィサーが来るとか、警察官が中に入っ

図5

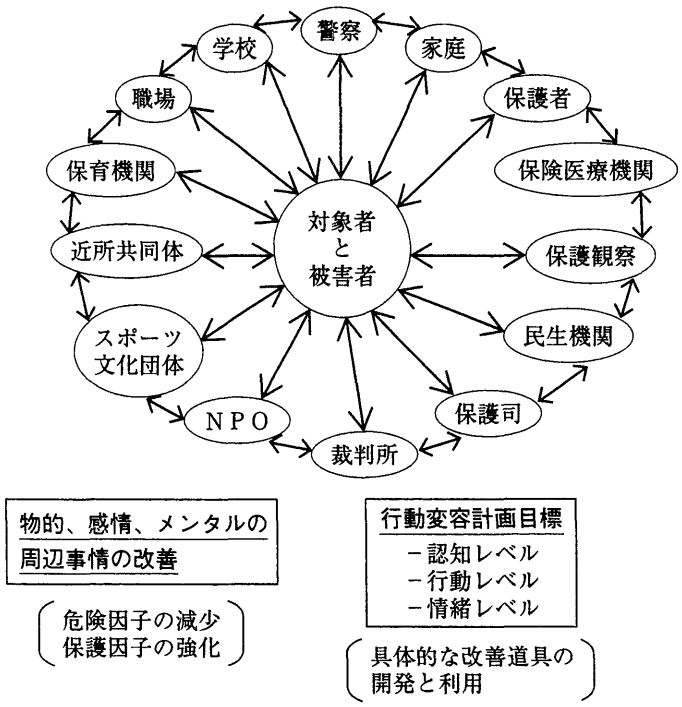
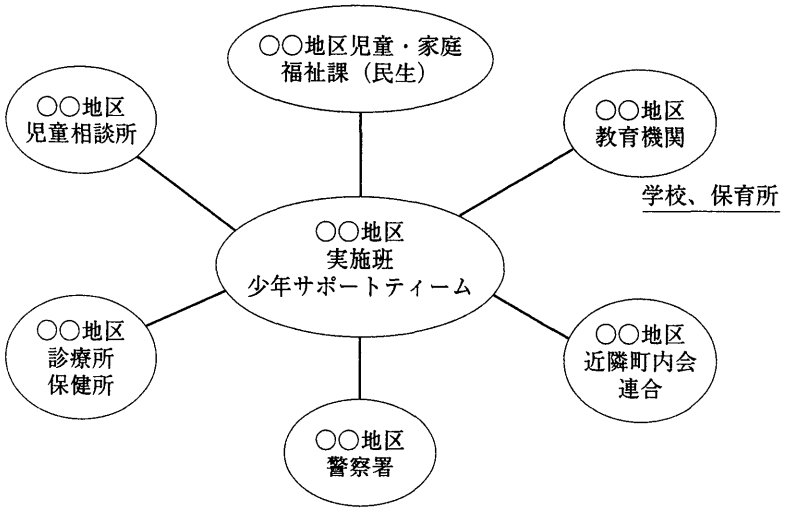


図6　（例）



ても良いでしょう。警察官が中に入って、警察官であるということをはっきりさせながら、数学を教えたり、体操を教えたり、何かするというようなことを行っていくことも、考えられて良いと思います。ここにありますように、色々な方法が考えられなければなりません。

３　暴走族離脱プログラム

暴走族離脱プログラムは、今日後から来られる竹花副知事が広島県警察本部長のときに色々計画を立て実施したことを紹介下さると思います。そこで大切なのは、居場所がない子ども達に対してどうやって情緒的な安定を与える仕組みを作るかということだった筈です。暴走族というのは、ただポンと切り捨ててけしからんと叩いてしまえばそれで良いというものではないことを、広島では経験された筈です。

４　具体的な就労支援プログラム（地域の産業団体、商工団体、学校との協働）

子どもにとってもう１つ大切なのは、居場所があることと就職できる場所があることですが、今のような日本の就職斡旋をする場所では、こういうデータがあって、こういう所がありますよ、あなたここに行ってみなさいというだけにとどまりがちですが、それを超えてその子の適性を見いだして、その子に合った職場を探してきて、自分でその職場へ行くように訓練する。そして、合う所に就職させるまで責任を負うというような仕組みを作らないと効果がない。ただ単にこういう職場がありますよ、あなた行きなさいというだけでは、最終的に居場所、保護要因として働く、ドメインを得ることができなくなってしまうことになると思います。

５　家庭訪問と他の支援プログラムの併用

日本でどこの学生でも、アメリカの学生が特にそうですが、教育とか犯罪の問題についての修士や博士論文を出すときに、日本的な特徴として挙げるのが、家庭訪問です。日本では、それは非常に嫌われているのですが、家庭訪問をどういう方法で行うかという色々な技術的な難しさがあり、相手に不必要な負荷を与えてはいけないので、周到に条件を整えなければなりません。例えば、多くの専門家が集まってどういうような家庭訪問をするか、その条件をどのように整えるかを考えていく。例えば、ペンシルベニアのピッツバーグでは、メディカルセンターと犯罪に関係する多くの機関と警察等々が一緒になって、どういう形態のホームビジットをしたら良いか、どういう時期にどういうふうに行えば良いかという真剣な具体的な研究が行われ、それで得られた周到なプログラムを使って効果を上げています。

６　米国の Weed and Seed のような計画

さらに、若干の紹介をします。現合衆国大統領ジョージ・ブッシュ・ジュニアの父であるジョージ・ブッシュがイニシアティブを取った政策として、Weed and Seed という政策があります。Weed-out、雑草を取り払う。つまり、暴力団を少なくするとか、経済社会的な状況の悪さを無くすとか、tough policy を採るとか、そういうような方向と、他方で Seed-in、良い種まきをする。就職の場所を提供するとか、暴力団がいなくなった後に違った地域を活性化するための店を開くとか、人々が近くで就職できるような場所を多く作るとか、そういうものを持ち込んで、Weed-out に与えられた予算の半分を使い Seed-in に与えられた予算の半分を使う。それを市長のイニシアティブで展開する。効果的であれば、さらにそれに対して多くの予算をつぎ込んでいくというようなシステムがあります。ピッツバーグの中に、犯罪が非常に悪かった地域、ヒルという地域があるのですが、その地域は、これによって見違える程大きな変化を起こしたのです。

日本は、このような犯罪多発地域というのとそうではない地域が極端にあるわけではありません。したがって、それに対してどうやって対処するかというのは、相当難しい課題であると思います。

つぎに、tough policy とか、街頭テレビの設置などの方法は、ホットスポット、犯罪が多発する地域には、非常に効果的です。それによって犯罪者は他の地区へ移りますから、他のホットスポットでもそれを取り上げ協調し

なければならない。しかし、普通に安心して生活しているというか平穏な生活をしている所にこういうものを持ち込んでも効果はないはずです。したがって、どういう場所にどういう政策を取り入れたらより効果的であるかということについて、十分な事前査定（アセスメント）をすると同時に、科学的なエバリュエーション（評価）をするシステムを作らなければならないという時代に入ってきているものと思われます。

まず、犯罪の抑止、あるいは予防、減少についての政策構想というものを立て、つぎに、社会を安全にさせるための政策構想を立て、多くの者が皆関与することを念頭に置いて、どういう仕組みを作ればそれに具体的に対応できるかという計画を作り上げ、実施部隊を具体的問題を良く解決できるように作り上げていく。こういう方向で犯罪や非行に立ち向かうべきだろうと思います。

それに関して言えば、日本は、今まで安心できた社会がそうでなくなってきましたために、ようやく走りはじめたばかりです。幸いなことに日本は、他の国に比べて非常に安心できる生活を長く享受してきた。今、非常に不安定な状態になっているとは言っても、他国と比べれば、まだそれほどひどくはない。早い段階で犯罪が多発している国々が採用した方法を導入して、日本でもう１度安心できる社会を作り上げる必要があると思います。

ところで、このコミュニティを中心に安全政策を実施するという動きは、本来は、東アジアの哲学に由来します。1950年代後半に、犯罪防止の国連の会議が開かれましたが、そこで言われたのがこれなのです。日本や中国での非公式な社会問題の解決手法から多くを学ぼうということだったのです。

その後、日本に働いていた警察の駐在所の制度、あるいは交番の制度が、効果的だと言われました。交番制度とは、ただそこに警察官がいるだけではなくて、警察と住民との間の人間関係が十分にできあがっていて、情緒的な結び付きまでできあがっていたから効果があったのです。

ところが、それを日本人は忘れ、対処しないでいた間に、外国の人々は、その内容を充実させるための施策を作ってきました。しかも、それをエビデンス・ベーストに支えてきました。日本は、そこで遅れてしまいました。

日本人のメンタリティの中には、安心して皆で楽しく生活でき、人に適度なおせっかいをするという良さが、文化の中にあると思います。それをもう１度呼び起こすのにどうしたらよいか。我々に課せられた課題は、非常に大きいです。

けれども、今日フランスの同じような方向を向いている施策の展開で、しかも成功なさったお話等を伺いますと、それも参考にさせていただきながら、今後ますます我々も努力を重ねて、もう１度、安全と水は日本ではただであるという時代に向かって進むことができればと、非常に難しい仕事ですけれども、そう思います。

本来、正義の基本は、相手から頂戴したものに対してお返しするという、レスプロシティ（相互互恵）の原則です。今日はフランス側から頂いたお話は非常に貴重なものでしたが、お返しするものは非常に不十分であったことをお詫び申し上げて、私の話を終えます。

Ⅳ　パネルディスカッションの概要

コーディネーター（警察政策研究センター太田所長）

午前中にベルリオーズ所長、そしてケアン部長から、フランスにおける治安回復施策及びパリ警視庁における実践の状況についてお話があり、また、渥美教授から我が国の治安回復施策についての評価、そして展望が示されました。これからのパネルでは、治安回復に向けて、実際の現場ではどのような取組みがどのような考え方に基づいてなされているのかといったことを中心にお話をいただきたいと思います。

フランスにおいてもそうですし、また渥美教授からもありましたように、治安を回復し、住み良い社会を作っていくためには、地域住民、地方自治体、そして警察をはじめとした国が、それぞれの役割りを担っていくことが必要であるという御指摘がありました。そこで、今回はパネリストとして、警察、自治体、NPO、そして研究者の方々をお招きいたしました。

パネルの進め方ですけれども、先ほど午前中にフランス警察の取組みの話がありましたので、まず最初に日本警察の取組みということで吉田さんから、次に自治体の取組みとして竹花さん、鵜飼さんの順で、そして、民間NPOの立場から小田さんにお話を伺いたいと思っております。その後、ベルリオーズ所長、ケアン部長、渥美教授からコメントをいただきまして、総括的に清永さんからまとめとしての御報告をいただければと思っております。

パネリストからの発表

国民が自らの安全を確保するための活動の支援

吉田　英法

警察庁生活安全企画課長（現生活安全局担当審議官）

はじめに

本日は、日仏治安回復フォーラムにお招きをいただき、フランス共和国のベルリオーズ・内務省国内治安高等研究所長、ケアン・パリ警視庁近隣都市警察局地域警察部長を始め、大変興味深いお話を拝聴いたしますとともに、発言の機会をいただきましたことに感謝申し上げます。

私からは、治安の回復に向けた警察の取組み、特に国民が自らの安全を確保するための活動の支援についてお話ししたいと思います。

１　我が国の犯罪情勢の趨勢と最近の犯罪対策の動向

まず、我が国の犯罪情勢の趨勢と最近の犯罪対策の動向であります。

⑴　我が国の犯罪情勢の趨勢

我が国の犯罪情勢は、先進諸国に比べれば、まだまだ良好な水準にあるとは言え、かつて「世界一安全な国、日本」と呼ばれた時期に比べると、かなり悪化している状況にあります。概略を紹介しますと、昨年中の刑法犯の認知件数は約279万件でありましたが、戦後、昭和60年頃までは、おおむね毎年120ないし160万件であったのと

比べますと、２倍になっており、特に最近５、６年の間の増加率は極めて急激であります。また、その内容をみますと、この10年間で、路上強盗は4.1倍、ひったくりは2.5倍、強制わいせつは2.8倍、侵入窃盗は1.3倍、侵入強盗は2.3倍などと増加しています。これらの犯罪は、日常生活の場で発生するものであることから、国民にとっては「いつ自分が被害者になるか分からない」という不安を感じるものであり、国民の治安に対する不安感を高める大きな要因となっています。

⑵　最近の犯罪対策の動向

警察においては、このような深刻な犯罪情勢に対し、平成15年１月から、全国警察を挙げて、近年急激に増加し、国民が身近に不安を感じている街頭犯罪及び侵入犯罪を抑止するための総合対策を推進しております。これらの取組みの結果、昨年中の刑法犯の認知件数は、前年に比べ2.2％減と、僅かながら８年振りにようやく減少し、刑法犯の増加傾向に一定の歯止めが掛かった状況になりました。

また、警察庁においては、昨年８月に「緊急治安対策プログラム」を策定し、緊急かつ重点的に取り組んでいく対策を明らかにしたところです。さらに、治安対策が国の重要な政策課題として位置付けられ、政府においては、昨年９月、内閣総理大臣が主宰し全閣僚により構成される「犯罪対策閣僚会議」が設置され、12月には、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が策定されております。政府において、犯罪対策を課題として、全閣僚、全省庁が参加する体制が構築されたことは、かつてなかったことでありますが、このことは取りも直さず、我が国の治安に対する危機感を示すものでもあると思います。

２　犯罪抑止のための警察の取組み

次に、このような犯罪をめぐる状況下における警察の取組みについてであります。

⑴　これまでの主な取組み

先ほど御紹介しました街頭犯罪・侵入犯罪抑止総合対策は、警察の犯罪対策の上で、極めて重要な思想の転換でもありました。従前は、警察の犯罪対策は、どちらかと言えば、犯罪が発生した後の事後捜査、一般的な警ら活動や防犯に関する広報・啓発活動が中心でありましたが、犯罪の総量が増大し、犯罪の発生に検挙が追い付かない現状においては、それらの活動だけでは、もはや有効ではありません。そこで、犯罪の発生そのものを抑止する総合的な犯罪対策として、犯罪の発生の管理を行っていくという思想を前面に押し出したものです。

そして、各都道府県警察においては、それぞれの地域の犯罪実態の分析結果や地域住民の要望・意見を踏まえ、特定の地域及び犯罪類型に重点を絞り込んだ計画に従って、街頭犯罪・侵入犯罪の抑止のための総合対策を推進しているところであります。これらの計画には、①街頭活動を強化するための警察の執行体制の確保、②街頭犯罪・侵入犯罪の検挙活動の強化、③非行集団に対する取締りの強化、解体補導及び立直り対策の推進強化、④街頭犯罪・侵入犯罪の手段等となり得る行為の取締りの推進、⑤犯罪類型に応じた防犯対策の推進等、いずれも発生の抑止に主眼を置いた施策が盛り込まれております。

犯罪抑止対策としては、これまでにも、例えば、ハード面の対策として、道路、公園、駐車場、共同住宅等について、照明や見通しの確保、防犯カメラの設置など、犯罪防止に配慮した環境設計を行い、犯罪の被害に遭いにくいまちづくりを推進する取組み等を行っております。その一環として、平成13年度からは、街頭緊急通報システムの整備を進めています。これは、スーパー防犯灯と呼んでおりますが、非常用の赤色灯・非常ベル、防犯カメラ、インターホンを備えた防犯灯であり、ひったくり等の事件が発生した緊急の際に、スーパー防犯灯に備えられた緊急通報ボタンを押すと、赤色灯や非常ベルによって非常事態の発生が周囲に知らされるとともに、防犯カメラで撮影された周辺の画像が警察署に送られ、警察署員と通報者との通話ができるものです。また、平成14年度からは、子どもが犯罪の被害に遭いやすい通学路や児童公園等に、子ども緊急通報装置の整備を進めてお

ります。

⑵　これからの取組みの重要な視点

このようなハード面の対策とともに重要なのは、国民一人一人の自主的な防犯活動を始めとするソフト面の対策であります。良好な治安は、専ら警察の警らや犯罪の取締りのみによって保たれるものではなく、国民一人一人が、「自らの安全は自ら守る」という観点に立って、地域における安全な生活を確保するための自発的な取組みを推進することが極めて重要であります。このことは、犯罪対策閣僚会議において策定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」においても、「国民が自らの安全を確保するための活動の支援」ということが、治安回復のための最も重要な視点の一つとして確認されています。

３　国民が自らの安全を確保するための活動の支援

そこで、私からは、治安回復のための警察の取組みに関し、この「国民が自らの安全を確保するための活動の支援」という観点から２点お話ししたいと思います。

⑴　住民に対する犯罪に関する情報の提供

その１は、住民に対する犯罪に関する情報の提供についてであります。

街頭犯罪や侵入犯罪を始め、犯罪の発生を抑止するためには、警察のみの活動では限界がありますので、国民の自主防犯意識を高め、自主的な防犯行動を促進することが有効かつ必要不可欠であります。そして、国民が適切な防犯行動をとるためには、その前提として、身近な犯罪の発生状況に関する情報、また、被害の防止のための具体的な方法等に関する情報を適時に入手することが必要となります。従前、警察が発信する犯罪情報は、県内全体の統計数値を年に１回か２回、年報や半年報ほどの形で取りまとめたものが多く、防犯情報についても、ややもすると「ひったくりに気を付けましょう」とか、「出掛けるときは鍵を掛けましょう」といった一般的な注意喚起にとどまることも少なくなかったのではないかと思います。しかし、街頭犯罪・侵入犯罪抑止総合対策を展開していく中で、最近では、各都道府県警察においても、必ずしも県や警察署の単位ではなく、市区町村や学区の単位でも犯罪情報の提供を行ったり、GIS（地理情報システム）を活用して犯罪発生地図の形で身近な犯罪の発生状況を示す、インターネットのホームページ等を活用するなど、その内容及び手法に創意工夫を凝らした様々な取組みがなされ、効果的な情報提供がなされるようになってきています。

例えば、警視庁では、昨年５月から、警視庁ホームページを活用して、区市町村別の侵入窃盗、強盗、ひったくり等の発生状況をグラフや犯罪発生地図にして公開を開始しましたが、これに対しては初日から多くのアクセスがあったほか、これが契機となって、世田谷区で24時間パトロール隊が設置されるに至りました。また、京都、埼玉、沖縄などの各府県警察においても、同様にホームページを活用するなどして、路上強盗やひったくり、あるいは駐車場における犯罪などの発生状況を犯罪発生地図の形で公開しております。

また、最近においては、平成14年４月に、大阪府で「大阪府安全なまちづくり条例」が施行されたのを皮切りに、これまでに６都府県において、相次いで安全・安心まちづくり条例が制定されております。これらの条例の中でも、警察署長、公安委員会や都府県が、犯罪の発生状況や防犯対策に関する情報を県民に提供するものとするとの規定が特に盛り込まれております。広島県では、14年12月、「「減らそう犯罪」ひろしま安全なまちづくり推進条例」が制定され、15年１月から施行されたのを受け、警察本部に「減らそう犯罪情報官」を設置し、住民が不安を感じている犯罪情報や具体的な防犯対策に関する情報の、テレビ、ラジオを始め、様々な媒体を通じて時宜を得た発信に努めております。

これらの取組みの特徴は、いずれも地域住民に身近な犯罪の具体的な発生場所や傾向、犯罪発生の誘因の除去、犯罪発生時の対処等の具体的な犯罪からの防御方法等について、分かりやすく提供しようとするものであり、国

民の一人一人が自主的な防犯対策を講じることを促進するためには極めて重要であります。全国的にみると、まだまだ完全なものとは言えないとは思いますが、情報を受け取る住民の立場に立って、住民が必要とする情報を、必要な時に、確実に受け取れるような方法で提供できるよう、情報の提供の一層の推進を図っていきたいと考えております。

⑵　民間による自主的な防犯活動の支援

その２は、地域住民やボランティア団体など民間による自主的な防犯活動の支援についてであります。

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」において指摘されているように、もともと我が国においては、季節ごとの祭礼や町内会の集まりなどの共同活動も活発で、現在よりも地域住民の間の意思疎通は濃密なものでありました。そして、かつては、隣近所で見知らぬ人物を見かければ声を掛けるということや、大人が子どもたちに対して、行って良いことと悪いことの区別を教えるということが自然に行われ、それを敢えてボランティアと呼ばないまでも、犯罪や少年非行を抑止する社会環境として機能していました。警察の活動や良好な治安の維持も、本来、このような犯罪の生じにくい社会環境という素地の上に成り立つものであり、希薄化してしまった家族の絆や近隣地域社会の連帯を取り戻し、地域社会の持つ犯罪の抑止力を再生することが望まれるわけでありますが、その上で、地域住民やボランティア団体の活動が果たす役割は極めて大きいものであると考えております。

最近の厳しい犯罪情勢を背景として、住民の自主的な防犯意識がかつてなく高まりを見せており、本日も御参加の小田啓二氏が理事長を務めておられる特定非営利活動法人日本ガーディアン・エンジェルスを始めとするボランティア団体はもとより、地域で防犯のための自主的な組織が新たに結成されたり、町内会や自治会といった単位で防犯パトロールを行う取組みなどが全国的に広がってきています。

昨年12月末現在の防犯ボランティア団体の実態について、各都道府県警察本部を通じて調査した結果によりますと、防犯協会や少年警察関係団体を除いて、平均して月１回以上の活動実績があり、かつ、構成員が５人以上の防犯ボランティア団体は、全国で約3,000団体で、約18万人の方々がボランティアとして防犯活動に参加されているということでありました。もとより、これ以外にも多くの方々が防犯活動に携わっておられると思いますが、これらの防犯ボランティア団体においては、防犯のためのパトロールを始め、広報啓発、環境浄化、あるいは地域安全地図の作成など、さまざまな幅広い活動が行われているところであります。

このような民間の防犯活動との連携は、警察の犯罪抑止対策上も大変重要なものと位置付けているところであり、かねてから連携した取組みに努めてきたものでありますが、特に、街頭犯罪・侵入犯罪抑止総合対策においては、違法営業の看板掲出やピンクビラの貼付のように、街頭において公然と行われている違反行為の指導取締り活動を推進することを重要な施策であるとしており、ここでも民間の防犯活動との連携は重要な意味を持っています。この種の街頭で公然と行われている秩序違反行為を見逃すことは、その行為を容認することに他ならず、その積み重ねによって国民の規範意識を低下させ、ひいては犯罪全体の増加につながるとの観点から、たとえ一見軽微と思われる違法行為であっても、適切な指導取締りを行うことが重要であるとの考え方に立って、これを犯罪抑止対策の柱の一つとしているわけでありますが、これらの取締りは、関係機関・団体やボランティアが行っておられるピンクビラや放置自転車の撤去、落書きの消去などの活動と連携して効果的に行うよう、特に都道府県警察に指示しているところであります。

また、地域住民や防犯ボランティア団体が行う犯罪抑止活動を支援するため、都道府県警察におきましては、例えば、犯罪の発生状況等の地域安全情報の提供・合同パトロールの実施、地域の安全診断・啓発活動の実施やそれに必要な人材育成のための研修、地域住民が参加・体験・実践する防犯学習の機会の拡大等のほか、実際の活動に必要なジャンパー、腕章、懐中電灯等の支給や保険料などの費用の一部負担など、人的・物的な各種の措

置を講じております。

国においても、平成16年度の地方財政計画で、治安維持特別対策経費として、地域住民と警察署との連絡システムの整備、自主防犯活動に対する支援、地域住民の防犯意識の高揚など、治安の維持・犯罪の抑止対策に係る人的・物的基盤の充実強化に要する経費について、新たに地方交付税措置を講じることとされたところであります。

今後は、これらの措置に加え、地域住民や防犯ボランティア団体が自主的な行動をより行いやすくするため、地域安全活動の進め方、想定される事案やこれに対する対応要領、現在全国で行われている効果的な活動事例などの実践的な手法に関する資料を作成し、提供するということにも、力を入れていきたいと考えております。

おわりに

以上、警察の取組みとして、大きく２点、住民に対する犯罪に関する情報の提供と地域住民やボランティア団体など民間による自主的な防犯活動の支援についてお話ししました。

犯罪抑止のための対策としては、主として警察において取り組むべきもの、警察と関係機関・団体が連携して取り組むべきもの、警察、関係機関・団体と地域住民やボランティアの方々とが連携して取り組むべきもの、また、地域住民やボランティアの方々にお願いすべきものなど、取り組むべき内容に応じ、様々な組合せや方法があるのではないかと思います。その中でも、特に地域住民やボランティアの方々と連携して行うべき対策については、それぞれがどのような役割分担で、どのように取り組むことが最も効果的であるかなど、その連携ということの中身そのもの、連携の在り方を実践的にいかに確立していくかということが、これからの重要な課題であると考えます。

これから、それぞれの立場の方々からのお話がありますので、私ども警察といたしましても、大いに参考にさせていただき、「世界一安全な国、日本」の復活のため全力を傾注していきたいと考えております。

（注）　このパネルディスカッション後における「国民が自らの安全を確保するための活動の支援」に関する警察庁の取組みについて述べる。

まず、地域住民やボランティアが行う防犯パトロール等の自主防犯活動の活性化を図るため、総務省自治行政局及び消防庁と連携し、平成16年６月、「「犯罪に強い地域社会」再生プラン」を策定している。このプランは、「自主防犯活動の拠点・基盤の整備」と「効果的な自主防犯活動の実施に向けた支援」の２つの柱から成っており、前者では、公的施設を活用するなどして自主防犯活動の拠点「地域安全安心ステーション」を設け、装備資機材を配備し、防犯パトロールや犯罪関係情報の集約と発信を行うなどの取組みを推進することとし、後者では、防犯情報の提供、講習・訓練の実施、活動経費の支援等の施策を組み合わせ、自主防犯活動を支援するための「安全安心パトロール・サポート制度」を設けるとともに、警戒活動に関する消防団との連携などを拡大することとしている。

この取組みの一環として、地域住民等に対して新たに活動を始める契機をつくるとともに、その活動を一層実りのあるものとするため、平成16年９月に、全国各地における自主防犯活動の事例を収集し、その活動の手引として、「地域住民・ボランティア団体自主防犯活動事例集」を作成し、警察庁ホームページに掲載したほか、全国に配布し、紹介することとしている。

また、㈶全国防犯協会連合会が平成16年度の日本財団の助成を得て行う「防犯ボランティア活性化事業」に協力し、全国の防犯ボランティア指導者に対する研修を行っている。９月には、東京で、全国20都府県の防犯ボランティア指導者に対し、「防犯ボランティア中央研修会」を実施したほか、本年度内に20都府県において「防犯ボランティア地方研修会」を開催する予定である。

このほか、地域住民などによる青色回転灯を自動車に装備して行うパトロール活動は、犯罪抑止効果があり、住民に安心感を与えつつ防犯意識の高揚に寄与すると考えられることから、国土交通省自動車交通局との協議を重ね、平成16年12月から道路運送車両の保安基準第55条の基準緩和の認定手続により、一定の地域住民団体等による防犯パトロールに使用する自動車への青色回転灯の装備を認めることとした。

東京の治安再生を目指して
～東京都における治安回復施策について～

竹　花　　豊
東京都副知事

１　深刻な東京の治安状況

東京は23の特別区・39の市町村を擁し、居住人口が1,200万を超える大都市です。その犯罪状況というのは、暴力団、外国人の組織犯罪をはじめ、やはり最も我が国で先鋭的な犯罪が生じている街といって過言ではないと思います。

それを反映いたしまして、ここ１、２年、都民の東京都それから各区市町村に対する犯罪対策の強化を求める声は日増しに高くなっており、今や行政の中で１、２を争う分野となっております。また、最近、学校では、子供たちをめぐる犯罪の増加に対処するために、学校もPTAの方々も大変神経質になっている状況も見られます。

２　東京都の緊急治安対策

⑴　基本的考え方

そのような中で、東京都は、昨年の８月に警察経験のある副知事を長とする緊急治安対策本部を設置しました。このメンバーは、警視庁、警察庁から来ております６名を含む23人のメンバーから成る特別な体制です。

そして、石原慎太郎知事が「治安の維持こそ最大の都民福祉である」との強い信念をお持ちでありまして、そのような基本的な認識にしたがって、いくつかの基本的な考え方を私どもは持って、現在治安対策に取り組んでいます。

その１つは、治安対策を警察任せにしないということ。２つ目は、都は、区市町村も巻き込んで教育を含め一般行政を治安確保の観点から見直すということ。３つ目は、警視庁との連携を強め、都民に犯罪実態を知らせることなどにより、多くの都民の犯罪に対する警戒力の向上と防犯活動への参加を促すということ。４つ目に、国の機関、主に警察庁、法務省、裁判所等との意見交換を進め、相互の連携を強めること。５つ目に、警視庁や法務省入国管理局の体制強化の支援も行うということ。そして、最後の６つ目ですが、都は、これまで犯罪問題について余り関心を持たずにいたわけですので、どうしてもこの問題については知識が薄いこともあり、ここにおられる清永先生あるいは会場におられる様々な先生方に御協力をいただき、また、少し対立する意見もありますが、弁護士会の方々とも意見交換を進め、多様な助言や意見交換を通じて政策を進めようということでやっております。

⑵　対策の３つの柱

具体的な対策の大きな柱は、外国人の組織犯罪対策、少年犯罪対策、安全・安心まちづくりの３つです。

①　外国人組織犯罪対策

この外国人の組織犯罪対策については、法務省、警察庁、警視庁と連携を致しまして、不法滞在者の対策を進めよう、この今後５年間で東京都内に居住する不法滞在者を半減させようという施策に取り組んでおり、不法滞在者の効率的な退去強制の実施、厳格な入国在留資格審査の実施、それから特に目立っております就学留学資格の中国人の犯罪を減少させるため、いわゆる日本語学校に対する指導の強化等を進めているところです。

また、これらの施策を進める上で在日中国人との協力の強化に踏み出しております。これは、我が国に、中国

人と見れば犯罪者と思え、といった誤った風潮が拡がっていることを懸念するとともに、在日中国人自身も外国人組織犯罪の被害者であり、かつ、彼らはこうした外国人の組織犯罪者に関する情報を多々持っているという状況を踏まえまして、彼らと話し合いを進め、法務省それから警視庁とも様々な意見交換を進めていこうということで取組みを進めております。

このほか、警視庁及び入国管理局に本年の４月から都の職員を派遣することとしております。

②　少年犯罪対策

少年犯罪対策は多様な取組みが必要ですので様々な方々との協力を進めております。柱となる点を５点申し上げたいと思います。

その１つは、子供たちを犯罪に巻き込まないための学校における教育の強化ということです。

都にとって、子供たちの犯罪や非行に対する対抗力あるいは非行を克服する力といったものを向上させる大きな手がかりとなりますのは、やはり学校です。公立の小学校、中学校、高等学校が、都に約2,200校ありますけれども、この全てで、今申し上げた子供たちの犯罪への対抗力等を向上させるセーフティー教室といったものを実施する準備をしております。従来は、警視庁の方々の御好意により、ごくわずかの学校でそうした非行防止教育といったものを進めていたに過ぎなかったものをシステム化し、学校や警視庁ばかりではなく、裁判官、弁護士、保護司、あるいは犯罪の被害者の方々を含めて、様々な人たちの犯罪問題についての考え方といったものを子供たちにも知らせていきたいと考えています。被害者にならないための力、知恵をつけることも大事ですし、犯罪を犯すことの意味を法教育を含めて教育することや様々なケーススタディを行うことなども含め、現在、専門家にお願いして、その内容を検討しているところです。

また、学校は、子供の非行だとか、あるいは虐待されている子供の状況といった、子供の変化を早期に把握できる立場にあります。その意味で、これを認知した場合の学校の対応の強化といったものも、１つの課題にしております。来年度以降、100名程度のスクールサポーターを設置しまして、非行問題の解決に向けた学校の努力をサポートする仕組みを作ることとしております。

２つ目の柱は、地域やボランティアの取組みの強化です。

これも、非常に難しい課題です。そこで、今、進めておりますのは、子供たちに対する働きかけに、父親の力を飛躍的に拡大させようという方向です。都内でも、中学校のPTAを中心に「オヤジの会」といったものが幾つかの地域で作られており、活動を進めております。この活動を全都に拡げ、父親の力を子供たちの健全育成においてもっと大きな力として発揮をしてもらいたいという、いわば「オヤジの会」のネットワーク作りを進めております。今月の18日には、その第１回の会合を実施しまして、６月には全都の大会を開こうと思っておりますので、会場の方々で俺もやろうという方がおられましたら、是非とも御参加をいただきたいと思います。

３つ目の柱ですけれども、犯罪少年や不良行為を繰り返す少年に対する新たな働きかけの仕組みを作りたいということで現在準備を進めております。現在、警視庁が約１万５千人程度の犯罪少年を家庭裁判所に送致しますが、そのうちの約７割の子供たちの審判が不開始となっています。そのことが、このうちの一部の子供たちに大人社会を甘く見させ、犯罪を甘く見させる傾向を生んでおり、そのことによって、この子供たちが再犯を行い、また、凶悪犯罪を犯すことにも繋がっている。そのような認識から、この７割の子供たちの中の必要な子供たちについて、ボランティア活動を含め、新たな大人社会との結びつきの機会を提供しようという試みです。これは、家庭裁判所において既に一部行われているものですけれども、これまで、家庭裁判所では、そうしたボランティア活動を行う団体を多くは見つけることができないままになっておりました。東京都では、掃除をする会・トイレ掃除をする会、落書きを消す会、あるいは、小田さんのようにパトロールをするところなど、数多くのボラン

ティア団体の把握を進め、そのようなボランティア団体を組織し、受け入れ体制を整えることで、家庭裁判所と協力をしながら、新しい立ち直り支援対策を構築する準備を進めております。

４つ目ですけれども、子供たちの軽微な犯罪の中で象徴的な万引問題について、本格的な取組みを進めております。既に関係者による万引防止協議会を設置しまして、先週土曜日には、中学生・高校生を含めた大変興味深いシンポジウムを開催しました。そのような取組みを通じて、少年犯罪の多くが、いわば刑事司法や少年司法では措置できないものであるとの実際を認識した上で、それでは、どのような方法でそうした犯罪を犯した少年たちに大人社会が取り組んでいくのか、そういう子供たちに大人社会の真剣なその取組み、真剣な姿勢をどのように伝えていくのかということを、この万引問題を通じて進めていきたいと思っています。

５つ目に、少年の有害環境の問題です。現在、開会中の都議会に東京都の青少年健全育成条例の改正を提案致しております(注)。現在の、コンビニでも少年が有害図書を簡単に手に入れることができる状況、深夜徘徊が本当に何というか、無視できないような状況になっており、そうした状況を改善すること。あるいは、渋谷等を中心に行われている、いわゆるブルセラ、生セラといった行為（これは、新しいものではなく、古い身につけた子供の下着等を高く買い取るという行為)、それを斡旋する行為についての規制を進めようということ。それから、万引の問題とも関連しますけれども、親の承諾のないまま、青少年から古物を買い取ることの規制（これは、万引をお金儲けのために利用するというそうした行為が拡がっていることについての規制)。これらの点について新たな規制を設けることで、少年にとっての有害な環境を糺していこうという取組みを進めております。

これまで、私は、少年問題について警察を通じて長く接してきたつもりです。けれども、そこで私が感じておりますのは、少年の問題をめぐっては、多くの機関やボランティアの方々あるいは学者の方々が携わっておられて、そのいずれもが非常に真剣な取組みをされ、自分のやっていることにすごい自信と自負を持っておられる一方で、他の意見になかなか耳を貸さないという状況があって、１つ１つ新しい施策を進めるのに大変なエネルギーを要するということです。しかしながら、現下の少年をめぐる状況は、そこでへこたれてはいられない状況だと東京都は認識しております。多くの方々の御協力を得ながら、先ほども弁護士会の方々との意見交換を進めていると申し上げましたけれども、率直な話をすることで、子供を21世紀の日本を創る上で大切なものと考える多くの人たちの総意をうまく作り上げていく、そんな形でこの施策を東京都として進められればと思っております。

（注）「東京都青少年の健全な育成に関する条例の一部を改正する条例」（平成16年３月31日条例第43号）は平成16年３月に成立し、翌４月以降、順次施行された。

③　安全・安心まちづくり

３つ目の安全・安心まちづくりですけれども、都は、昨年10月から「東京都安全・安心まちづくり条例」を施行しており、都、区市町村、事業者、ボランティア団体等約60の団体の代表者による協議会を設置しまして、ハード及びソフトの両面から様々な施策に取りかかりはじめたところです。

また、安全・安心まちづくりの鍵を握っております各地のボランティア活動の活発化といった点でも、最近は注目すべき状況が生じてきております。地域住民の自主的なパトロール、中には犬を散歩させる際に防犯の腕章を、時には犬に涎掛けというのですか、そういうものにも防犯という記章を付けて、いわゆるワンワンパトロールを進めようといった動きが拡がっております。このことが、孤立化しておりました地域住民を結びつけて、失われていた地域の防犯力あるいはコミュニティの力といったものを再生させる大きなきっかけになっているという側面も見逃せないのではないかと思います。

この問題では、やはり私は、様々なボランティア団体の方々の志というものは非常に大切だと思うのです。都

では、全都で2,000を超える、そうしたボランティア団体を作りたいと考えており、そのためには、既存の町内会、それから防犯協会の方々にこれまでにない圧倒的な活動をしていただく必要があると思っておりまして、こうした古くからある組織を、今この機会に作り替えるということで、警視庁とも一緒にこの問題に取り組んでおります。

３　目指すべき社会

最後にまとめたいと思いますけれども、私どもの認識は、犯罪は社会から生じてくる問題であり、その対応を含めて、我が国あるいは東京という社会の資質を問われる問題だと思います。今の日本における猥褻情報の氾濫、あるいは安易に金を貸借するなどの風潮は、犯罪という面からいっても犯罪を助長します。あるいは、人々を不幸にすることは多くても、幸せにすることは少ないであろうと思います。そうした犯罪を助長している様々な社会的要因を科学的に分析し、自由の中にも節度が必要だということが社会全体の自由を守ることになるという考え方に立ち戻っていく。そういうことが社会に求められているのではないか。最小限の規範が毅然として維持される社会を作ること、そういう大きな取組みが、犯罪対策を成功させる上でも必要であると私は思っております。そういう上での、幅広い社会全体の取組みを、様々な形で促したいと思っております。

春日井市における安全への取組について
～春日井市安全なまちづくり協議会における市民・警察・自治体「三位一体」の活動

鵜飼　一郎
春日井市長

私からは、春日井市における安全への取組について、当市で進めております春日井市安全なまちづくり協議会における市民・警察・自治体が三位一体となった活動についてお話をさせていただきます。

第１　春日井市安全なまちづくり協議会の取組

１　背　景

⑴　春日井市の概要

ご承知の方もお見えいただいていると思いますけれども、春日井市は名古屋市の北東に位置する住宅都市であります。JR 中央線で名古屋中心地まで20分程度という利便性と高度経済成長時における日本初の住宅公団のニュータウン建設や区画整理事業の推進によって、昭和40年に約11万人であった人口が現在では約30万人と、名古屋市のベッドタウンとして急激に発展してまいりました（人口29万7,722人　世帯数11万2,895世帯（平成16年２月１日現在））。

現在でも緩やかに人口が増加し、また、ここ10年間は平均１万２千人前後が転出入するという入れ替わりの激しい状態にもあります。

⑵　協議会の誕生

こうした市の発展は、最近の社会情勢とも相俟って地域の連帯感が次第に失われることにも繋がってまいりました。申すまでもなく地域の連帯が失われることは、もともと地域社会が持っていた犯罪や災害などに対する抵抗力が失われていくことを意味しております。

私が市長に初当選したのが平成３年でございますが、当時、こうした問題について、ほとんどの自治体が余り危機感を持っておりませんでした。防犯は正に警察の仕事であり、警察に任せておけばいいという考え方が一般的であったと思っております。

しかし、犯罪者を取り締まるのは警察の仕事ではありますが、犯罪を起こさせない、安全で安心して暮らせるまちをつくることは、市民の生活基盤を預かる都市、自治体の最たる課題であり、従来取り組んできた防災と合わせて防犯を視野に入れた施策が必要であると考えまして、市内のあらゆる団体に参加をいただき、市民、警察、そして自治体が一体となった活動を行うため、全国に先駆けて「春日井市安全なまちづくり協議会」を設立したわけです。

⑶　活動の基本理念

安全・安心なまちづくりのための対策には、ハード、ソフトいろいろございますが、やはり、市民一人ひとりに意識を持っていただくことが最も大切であり、市民が主体としての意識を持たなければ、本当の意味での安全・安心には繋がらないと考えております。

こうしたことから、協議会では、「まちづくりは人づくりから」という考えの下、「自分たちのまちは自分たちで守る」という市民一人ひとりの意識の醸成と市民参加によるいろいろな取組を行い地域の安全リーダーを育成していくことを活動の基本理念としてさまざまな取組を行っているところです。

２　春日井市安全なまちづくり協議会

(1)　協議会の概要

協議会の組織について簡単に説明をさせていただきます。

まず、市内のあらゆる団体に参加していただき構成する５部会が協議会の母体です。現在117の団体の方に会員となっていただいております。

また、市内38小学校区ごとに５名の方を委嘱し、協議会活動への参加や校区の危険箇所や要望・意見などを協議会へ通報していただいているのが「協議会推進員」です。

「安全・安心まちづくりボニター」と「女性フォーラム実行委員会」は、安全アカデミーを卒業された方で結成した協議会傘下のボランティア団体でありまして、地域の安全リーダーとして活躍していただいております。

協議会の事務局は、これは市役所を挙げて取り組んでいるわけですので、総務部市民安全課に置いており、ここには県警本部から警察官が派遣されております。また、５部会には、それぞれ部会事務局を設けており、市役所の各部・課から横断的に集めた60名の職員が担当しており、全庁体制で協議会活動を支援しているのも特徴の一つとなっております。

また、協議会の会長には私がなっておりますが、顧問には管轄の春日井警察署長さんにご就任いただき、市民・警察・自治体が一体となった活動を進めるための組織としております。

【「春日井市安全なまちづくり協議会」の概要】

設立	平成５年６月
目的	行政と市民が一体となった「犯罪や災害に強い都市基盤の整備」 心のふれあいと連帯の中での「安全のネットワークづくり」
会員	市内117団体
組織	会長　春日井市長　顧問　春日井署長 ５部会・推進員・ボニター・女性フォーラム
事業の特徴	市民参加型事業だけでなく協働型・市民主導型事業を推進

〔５部会〕

① 安全都市研究部会……犯罪や事故に強い都市環境と安全に関する調査・研究
② 安全活動推進部会……地域における安全活動の実施（くらがり診断）
③ 啓発活動推進部会……安全意識の普及・啓発（安全アカデミー）
④ 青少年問題調整部会……青少年問題に取り組む関係機関・団体との連携活動の推進
⑤ 暴力追放推進部会……暴力追放運動の推進

(2)　くらがり診断（安全活動推進部会）

協議会の５つの部会では、さまざまな取組を行っておりますが、その一、二をご紹介しますと、まず、安全活動推進部会が行っております活動に「くらがり診断」というものがございます。この「くらがり診断」は、市内

の各中学校区ごとに毎年区域を定めて、アンケート調査や夜間の現地調査を行って、地域のくらがりを解消し、ひったくりや痴漢などの路上犯罪や交通事故を防止する目的で行っているものです。平成６年から始まったこの診断により、これまでに防犯灯・道路灯合わせて597基が設置されております。

くらがり診断には、毎年、多くの地域の方々に参加をしていただいており、自分たちのまちを実際に見て歩いていただき、自分たちのまちを再確認していただきながら、問題点について話し合っていただくことにより、地域の連帯を再生させるきっかけともしていただいております。

３　春日井安全アカデミー

協議会で行っておりますもう１つの主要な事業に、啓発活動推進部会などが行っております市民大学「春日井安全アカデミー」がございます。

平成７年から開校しております安全アカデミーは、現在２課程５コースで各コース７講座を行っております。このうち、ボランティアの育成を明確に掲げておりますのが「安全学部」として開催いたします基礎教養課程と専門課程の「防災」、「生活安全」の４コースです。安全アカデミーでは、本日もパネリストとしてお見えの清永先生をはじめとして、第一線で活躍されている方を講師としてお招きしております。

また、講義内容も、犯罪や災害の基礎的な知識だけでなく、自主活動の必要性や市民の役割、ボランティアのあり方など、地域の安全リーダーとして活動するために必要な知識を段階的に習得できるような内容となっております。

また、アカデミーの講座においては、より多くの市民の方に関心を持ってもらうとともにいろいろな視点から学んでもらえるような工夫もいたしております。例えば、専門課程「生活安全」コースでは、愛知県警にも協力をいただいて警察学校の模擬家屋を使用した家屋への侵入実験を行ったり、被害者対策や子供の安全といった講座も取り入れております。

この安全アカデミーは、昨年までに延べ1,240人の方に卒業をしていただいております。

【「春日井安全アカデミー」の概要】

(1)　アカデミーの目的

○　市民に対し安全に関する情報・知識の提供

○　ボニター（ボランティアとモニターの造語）の育成

(2)　活動の概要

①　期間　毎年８～12月に開校（平成７年～　本年度第９回アカデミー開校）

②　内容　２学部（安全学部・共育学部）２課程５コース

基礎教養課程　３コース各７講座（各コース定員50名・一般募集）

安全学部　○　防災コース　○　生活安全コース

共育学部　○　子育ちコース

専門課程　２コース各７講座（各コース定員30名・基礎教養課程卒業生対象）

安全学部　○　防災コース　○　生活安全コース

③　実績　　延べ1,240人が卒業（平成７～15年度）

第２　市民ボランティアの活動

春日井安全アカデミーは、昨年までに延べ1,240人の方にご卒業いただいており、この中から協議会傘下のボランティア団体「女性フォーラム実行委員会」と「安全・安心まちづくりボニター」の二つが結成され、市民ボランティアと警察・自治体との協働による安全・安心まちづくりのための活動が活発に行われておりますので御紹介をさせていただきます。

１　春日井安全・安心まちづくり女性フォーラム実行委員会

⑴　組織・役割

まず「女性フォーラム実行委員会」ですが、平成９年度に旧建設省と警察庁が開催しました同名の事業について、平成10年に春日井市も参加しようと、安全アカデミーの卒業生が中心となって結成したボランティア組織です。女性フォーラムの皆さんには、女性の視点や生活者の視点から安全なまちづくりに向けて調査・研究などに取り組んでいただいており、国の事業終了後も活動は続いており、現在34名の方が活躍されています。

⑵　主な活動

特に平成12年・13年度には、防災・交通・防犯の三項目について、市内全小学校区において、安全マップづくりを進めていただきました。この安全マップづくりには児童が参加したほか、PTA や地域の住民の皆様にも多数参加をしていただきました。こうしたマップづくりは、いろいろな形で危険な箇所などが目に見える形になりますのと同時に、世代を超えたコミュニケーションが図られまして、地域の連帯を再生する上で非常に有効な活動となっているわけです。

このように市内全小学校で作成された安全マップは、女性フォーラムの皆さんによりイラストマップにまとめられ、平成14年２月に市への提言がなされました。市では、この提言を受けて、小学校区ごとに「安全・安心マップ」として編集し、全児童に配布して広く活用をしていただいているところです。

また、作成されたマップの活用の一つとして、女性フォーラムの皆さんには、平成14年度から始まった総合学習の時間を利用した安全意識啓発授業を行っていただいているところです。授業すべてが女性フォーラムの皆さんが考えたカリキュラムとなっており、特に防犯の授業では「連れ去り」防止を中心として安全マップによる危険箇所の確認だけでなく、手作り紙芝居や寸劇、ワークショップなども取り入れたものとなっております。

こうした授業には、警察官や PTA、校区の「通学路こども110番の家」や商店街の皆さんにも参加をしていただくなど、女性フォーラムの方が中心となって地域の方を巻き込みながら、児童に対し、幼いころから「安全意識」を育てていただいております。これまでに、平成14年度は11の小学校で17回、平成15年度は12の小学校で22回実施していただいています。

２　春日井市安全なまちづくり協議会安全・安心まちづくりボニター

⑴　語源・役割

もう一つのボランティア団体が「安全・安心まちづくりボニター」の皆さんです。ボニターとは「ボランティア」と「モニター」を合わせた春日井発の造語で、ボニターの皆さんには地域の安全のために活動し、市などの関係機関に提言を行う地域の安全リーダーとしての役割があります。

⑵　ボニター養成講座

ボニターになるまでには、安全アカデミーの基礎教養課程と専門課程を卒業するだけでなく、ボニター養成講座の７講座合わせて21講座を受講しないとなれないという、非常に高いハードルを設定していますが、それ故、意識だけでなく知識も併せ持ったボランティアであると言えます。

【ボニター養成講座の内容】

ボニターとしてのあり方及び実習を中心とした講座

○　講義　春日井市の犯罪状況、防災とボランティア、災害ボランティアの活動事例

○　実習　自己防衛（護身術）、コミュニテイ防災活動（消火・救出）コミュニティ防災活動（救護・上級救命講習）、災害図上訓練

【活動理念（４本柱）】

○　自発性・自主性　○　公共性　○　無償性　○　継続性

(3)　ボニターの主要な活動等

ボニターとして現在184名が活動しており、市内の３つのブロックに別れ、防犯・防災両面にわたり年間を通して、自分たちで企画した活動を行っていただいています。

①　総合防災訓練への参加（ボニターの企画による救出救護デモを実施）

ボニターの皆さんによる活動は多岐にわたっておりますが、主要な活動をご紹介しますと、まず、防災面では、総合防災訓練におけるデモンストレーション訓練があります。東海地方では、以前から東海地震や東南海地震の発生が言われておりますが、防災面でも市民の皆さんに自助・共助の意識を持っていただくことが非常に大切になってきております。こうしたことから、市が行っております総合防災訓練にボニターの皆さんに参加していただいて、同じ市民の立場で啓発していただいているところです。

②　防災拠点訓練への参加（地域住民に対する災害図上訓練の実施）

また、ボニターの皆さんには、町内会や自主防災会の方を対象に災害図上訓練による指導も行っていただいており、災害に備えて平常時に市民として何が出来るか、また、災害時にはどう対応するのかを同じ市民の立場で助言していただいております。

③　自主防犯活動の実施（簡易防犯診断等による啓発活動の実施）

ボニターの活動は防災だけではなく、防犯面においても活発に行われています。その１つが、「安・安診断」という活動です。春日井市においても住宅対象の侵入盗が多発しており、警察署も一生懸命ですが、なかなか個々の家庭での防犯診断などの活動ができない。そういった状態の中、ボニターの皆さんが、ならば市民の立場で侵入盗防止のための防犯意識を広めていこうと平成14年から始められたのがこの活動です。

この活動では、警察から事前に講習を受けていただいたボニターの皆さんが個々の家庭を巡回して簡単な防犯チェックを行い、防犯設備の改善を助言しながら、「向こう三軒両隣の見守りあい」というような地域の連帯の必要性を訴えていただいております。これまでに市内４地区において411戸で実施していただきました。

④　安全パトロール及び地域住民への安全啓発活動

さらに、平成15年９月からは、「児童見守り隊」という活動も始まりました。この活動は市内全小学校区において、ボニターの皆さんが下校時刻や夕暮れ時に通学路や危険箇所をパトロールし、児童の安全を見守る活動です。

また、この活動の際には、「児童の安全を地域で守ること」を訴えたボニター自作によるリーフレットを配布し、地域住民への意識啓発も合わせて行っていただいております。こうしたボニターさんの活動を受けて、今年の７月からPTAや地域住民で結成する「児童見守り地域協力隊」1,200名が活動を開始することとなって大きな広がりをみせており、大変頼もしく思っているわけです。

第３　全国都市との連携

１　全国安全都市会議

こうした協議会の活動を継続する中で、全国各地の市民の方々が警察・自治体と連携しながら活動していることが分かってまいりました。そこで、ボニター発足５周年を記念して、全国の方々と情報交換できる機会を設けようということになりまして、清永先生をはじめとしたアカデミーの先生方に大変な御尽力をいただき、全国８市町の市民・自治体・警察の方が核となり、任意団体「全国安全都市会議」を設立いたしました。

２　全国安全都市市民サミット

そして、平成14年11月、春日井市におきまして、全国安全都市会議と私どもの協議会との両主催による「全国安全都市市民サミット」を開催いたしました。このサミットには、全国23市町から市民・自治体・警察の関係者が約400人集まり、各地域の方々に防犯ボランティアの活動報告を行っていただくとともに、市民の役割やボランティアのあり方などにつきまして活発な議論・意見交換を行っていただきました。

３　全国安全都市首長サミット

こうした全国の市民の活動に対し、市民とともに歩んでいく自治体自身も全国的な連携や自治体の役割を首長自らが討論しようと、協議会設立10周年事業として平成15年11月、春日井市において「全国安全都市首長サミット」を開催いたしました。市民サミットと同様に全国安全都市会議と私ども協議会の両主催で行われました首長サミットには、私を含め全国９市の市長さんにパネリストとしてお集まりをいただき、いろいろな意見交換をさせていただきました。また、この首長サミットには、警察庁の御後援もいただき、全国37市区から約450名の方が参加していただきました。

春日井市におきましては、現在も着実に人口が増えておりますし、市民の皆様を取り巻く社会環境や地域社会の状況も刻々と変化しております。そのため、これから移り変わっていく社会環境に合わせて、必要な施策を失敗を恐れずに進めてまいりたいと思っております。

安全で安心して生活できるまちをつくることは、一朝一夕にはまいりませんが、市民・警察・自治体が「三位一体」となって全国都市とも連携を図ることを原点としながら、今後も積極的な活動を展開してまいりたいと考えております。今後、関係の皆さん方の暖かい御支援をいただければと思っております。

民間ボランティアとしての安全への取組について

小田　啓二

特定非営利活動法人　日本ガーディアン・エンジェルス理事長

はじめに

私からは、市民活動をする立場としてお話をさせていただきます。

まず、はじめに、ガーディアン・エンジェルスとは、ニューヨークで25年前の1979年に、防犯活動、コミュニティ・サービスをするボランティア団体として始まった防犯ボランティア組織です。

目立つユニフォームを着用して地域に出て行きアクションを起こそうということで、この目立つユニフォームがガーディアン・エンジェルスの１つの特徴でもあります。私ども、赤いベレー帽子、白いＴシャツを制服としまして、寒い時には赤いジャンパーをその上から着用するというガイドラインで活動をしております。

その私どものモットーは、市民として「見て見ぬふりをしない」ということ。自分たちにできることがあれば、その場でその時に積極的に行動しようではないか。昨今の市民の無関心層が世界的にも増えている中で、自分たちにできることを積極的にやろうよ。こういうことであります。

ガーディアン・エンジェルスの目的はとってもシンプルです。会員や地域の中で、もっと安全で良い社会を実現するために、自分たちが行動しよう、そして、次の世代へそれを引き継ごうということを言っております。自分さえ良ければ良いという考え方のみでもなし、また、今さえ良ければ良いという考え方でもなし、市民としてできる行動を今やって、それを良い形で次に残していこうではないか。こういうことを目的として活動しております。

Ⅰ　ガーディアン・エンジェルスの活動状況

私ども自身は、ガーディアン・エンジェルスの活動は主に２つに分けられると思っております。

１つ目は、専門家もお話をされていることですが、「ビジュアル・デタレンス（visual deterrence）」という言葉に括れるのでしょうか、私どもが姿を見せる活動。すなわち、姿を見せて非行や犯罪を抑止したいとの思いで行っている活動です。この代名詞として挙げられるのが街の防犯パトロール活動。

パトロール活動が何かが起きる前にアクションを起こす活動であるならば、主要な街頭犯罪であるひったくりや通り魔事件が起こった地域においては、市民の不安感が募ったところを解消するべく即出向き、地域の皆様と共同で行う捜査協力活動や再発防止運動といったキャンペーン活動が挙げられると思います。

この他にも、見せて予防しようという観点から地域の行事に参加して、事件事故が起こらないように予防しようという活動があります。

このような街頭で見せて活動するという取組は、住民と合同で活動した105回も含めて、2002年度の統計で1,150回にもなりました。

２点目として挙げられるのは「セーフティ・エデュケーション（safety education）」。日本語にしますと「安全

教育」という言葉となろうかと思います。

ガーディアン・エンジェルスでは、小学校、中学校を始めとする学校教育現場や最近では企業や自治体等にも出向いて安全教室を実施しており、自分たちが被害に遭わないよう気を付けることを、１人１人の市民に考えてもらえるようにしています。

また、主に中学校や高校に出向き、ディスカッションやワークショップの開催を通じて、非行の予防、このラインを超えたら犯罪であるという示しを行っております。

これらが安全教育に関わることかと思うのですが、昨年2003年の４月から12月までの間に、各地で77の学校に出向きました。

以上の２つをガーディアン・エンジェルスの活動の主軸としまして、現在では、14の都道府県、区市町村に分けますと23の地区において正会員が300人、OB 会員、ジュニア会員、サイバー会員、インターネット会員を含めれば、合計500人の人員が活動をしております。

会員の資格については、16歳以上であればどなたでも関わってください、自分の安全に対する思いを力を発揮してくださいとお願いをしており、現在では、16歳から73歳までの方がボランティア活動に従事してくださっております。とは申しましても、平均年齢は27.5歳で、やはり10代、20代の若者が活動の中心と言って良いと思っております。女性の登録割合は２割です。

この他にも、８歳から15歳までの少年たちを対象にジュニア・ガーディアン・エンジェルスというジュニア会員を募集しており、夜間の街頭活動以外は全て一緒に活動をしていただいている状況です。

職業別に分けて見ると特徴が現れるのですが、意外なことに公務員の方が２割もおり、皆さんびっくりされます。その他、会社員が３割、学生が３割、それから、リタイヤされた方や主婦を含めたその他の方が２割という状況です。もっとより良い安全な社会作りのために何か力を発揮したいという個人が寄り集まって、どのような状況下であれ、できる活動をしているということです。

Ⅱ　ガーディアン・エンジェルスの考え方

次に、私どもの考え方といたしまして、ガーディアン・エンジェルスの基本的な理念を簡単に説明したいと思います。

１　市民として安全についての関心を持つ

ガーディアン・エンジェルスは、基本的にはニューヨークで始まり、ニューヨークに国際本部を持つ連盟（alliance）であり、私どもが会員育成で共通用語として使っているのは、タフ・アンド・ヘルプ（tough and help）という言葉です。

先程来お話が出ていますように、治安の維持、自分たちや地域の安全のために毅然たる態度で地域で接しようという考え方と同様に、地域の中で頼れる市民がいるんだということで、何かがあったときには手を差し伸べられる一市民であろうということを基本理念としております。故に、赤いベレー帽をかぶっているときも、かぶっていないときも、自分として一個人として一市民としてできうることがあるならば、是非ともその場でやりましょうということになります。

その前提として、私どもは市民活動をしている団体ですから、一切の特権を持たないこともガイドラインの中に盛り込んでいます。中には勘違いをされて自分の武道の体験をこの活動に活かしたいと言ってくる方もおられます。また、制服を着ているだけで市民に与える意識というのもあります。私たちのある意味特権意識となって

いる部分を差し引くなど様々な理由から、ガーディアン・エンジェルスは何ら一切武器を持たず、一般の市民と同じであるとの条件について、会員にはしっかりと理解していただいた上で活動をしております。

犯罪や非行に対して常に毅然とした態度で接することと同様、どのような時でも丁寧な対応ができる市民となることが必要であり、そのためのトレーニングや研修は欠かさず、地区毎に平均週１回の研修を行っております。私どもがパトロールをする上での心得をしっかりと覚えていただいて、私たち自身が活動する意義を会員に予備知識として身につけてもらえるように努力しております。

私どもは非武装で地域安全活動を行うボランティア団体であり、姿を見せる存在自体が犯罪非行を予防することです。数値的な結果がどうあれ、私たちが居ることで何も起こらないことが理想であること。すなわち、私たちが悪い人を捕まえたり、町のトラブルを宝探しのように探し回るという考え方ではなく、自分たちが居ることで市民の不安感を軽減させる、大げさに言えば取り除ける存在であること。案山子のように立っているだけでも効果はあると思いますけれども、それ以上に、人間にしかできないコミュニケーションをとって街での存在意義を確かめようとメンバーには伝えております。街では、喧嘩があったり、泥酔者、怪我人や道に迷った方が居たりと様々な事例がありますが、１件１件に足を止め、時間をかけてもしっかり対応できるようにと会員にお願いしております。

私自身が考える課題の１つに、ガーディアン・エンジェルス自身の質の向上があります。

様々な職業を持った方々が集まっておりますので、オリエンテーションでは、１に家庭、２に職業、３にガーディアン・エンジェルスということで活動してくださいとお話ししています。そのような市民生活の延長線上にあるボランティア活動において、どこまでを追求するかということもありますが、質の向上、発展がなかなかなし得られなかったとの反省があります。

そこで、ガーディアン・エンジェルスでは、評価システムと呼ぶにはまだ足りませんけれども、内部でディスカッションを行ったり、ワークショップを開いたりすることにより自身を見直し、ガイドラインの改訂や再策定に真剣に取り組んでおります。この他、地域の他団体と情報共有したり、ホームページや出版物を通じて情報を多く公開していくことにより、社会の安全に関わるボランティアの皆さん全体の質の向上に努めたいとの目標を持っております。

２　地域力を高める協力を惜しまない

ガーディアン・エンジェルスでは、地域のニーズに応えるため地区ごとに目標を設定して活動しております。私どものメンバーは、地域における市民の方々や学校現場のニーズを一番聞きやすい立場にいると認識しており、活動の現場においては、少年たちの声を始め、町内、商店街、企業、自治体、奉仕団体といった様々な皆様の声に耳を傾け、「ガーディアン・エンジェルスができることは何か」、「一緒になってできることは何だろう」などと考えながら活動しております。

ガーディアン・エンジェルスというと、渋谷や六本木のような繁華街をパトロールするというイメージがありますが、そのようなイメージとは裏腹に、岡山県高梁市ではPTAの方々が10人程集まって、ガーディアン・エンジェルスの支部を設立して学校の安全教育活動を展開している例も本年はございます。また、今年に入ってから都立高生がMDMAを校内で売買していた事件がありましたが、１万枚のフライヤーを早速作成し、不正薬物が街頭で売られているとのレッテルが貼られた渋谷において、若者が集うクラブや街頭でノー・ドラッグ・キャンペーンをこの春休みに地域の団体と一緒に実施する予定です。

地域のニーズに応えるということは、イコール、安心感を提供し、不安感を軽減できたら良いということであり、そのためには、地域の皆さんが感じていることをじっくりと聞いて、それに対して行動を起こしていくこと

が必要と考えております。

他の地域についても、「いつも起こっていたひったくりが、昨日（昨晩）は０件でした。」などとパトロールの翌日に地元の皆さんから実際に聞きますと、「もしかすると地域の一翼を担えたのかな」とメンバーの励みになっています。また、東京の繁華街での声かけ運動の際に実際にあった事例ですが、その日、大阪から家出をしてきた小学４年生の少女から３時間ほど話をじっくり聞いて、本人も納得して交番に保護していただいたこともありました。街でのこのような声かけ運動も、今の日本で多くのコミュニティがコミュニケーション不足と言われる中、地域のニーズに応えて重要な役割を果たしていると思っております。

道に迷ったり、泥酔したり、さらに言えば、秩序違反するような人たちが街にはいる訳ですが、このような活動を通じて、気にする、声をかける、耳を傾ける人たちがいると知ってもらうことができれば、多くの地域のニーズに適うものになると思っております。

３　コミュニケーションを大切に

今申し上げたような観点から、ガーディアン・エンジェルスでは、全ての活動においてコミュニケーションを大切にし、そのことを何時も心してもらえるようメンバーにお願いしております。

ガーディアン・エンジェルスの活動をニューヨークで始めたリーダーのカーティス・スリワ（Curtis Sliwa）は、一方通行ならぬ２ウェイのコミュニケーションを街で実践しよう、地下鉄や地域コミュニティで多発していた少年ギャングの非行少年たちにも２ウェイのコミュニケーションを心がけようとしました。こういったことを受けまして、ガーディアン・エンジェルスでは、今日のデジタル社会において、とてもアナログ的なコミュニケーション活動を街や学校で実践しております。

先程の家出少女の話もそうですけれども、コミュニケーションを取ることによって未然に犯罪が防げたという例は多く地域であります。また、私たちの知り得ないところにおいても、そのような例は多数あると確信をしています。現在の日本社会では目が合っても挨拶をしませんが、目を合わせたら会釈やお辞儀をするという日本文化の素晴らしさが取り戻せられれば、少年非行や若者たちによる犯罪の免疫力となるのではないかと考えております。

Ⅲ　今後の課題

終わりに、今後の課題として何時も挙げていることですけれども、NPO 活動、ボランティア活動を運営していく上での２大課題は、メンバーの人員の確保と指導者の養成、それから、活動の運営資金の確保と基盤作りです。

もちろん、これは課題と言うよりむしろ永久に続く活動の一つであり、今、実際に私どもが感じている課題は、先程も少し触れた、地域における情報の共有の在り方についてです。多くの関係機関の皆さんと情報共有して横断的な連携が組めれば、防犯活動そのものの質が向上するのではないかと思っております。

それから、私ども自身の課題として、総合的な防犯企業体を目指すのであれば、その役割や活動の１つ１つを明文化してガイドラインを策定し、市民に分かりやすく伝えていく情報発信の責務があると思っております。それを受けて、メンバーに対して正しい育成をする。さらに、地域の皆様から見えない一部の場所や週末の夜の活動ばかりではなく、地域の多くの皆さんに活動を理解していただき、自身が関わる防犯活動や防犯生活に底上げできればとの目標を持っております。

以上、市民活動をしている立場からお話をさせていただきました。

質疑応答

コーディネーター

今までのこの警察、自治体、そしてボランティアの方々からのお話を聞いて、ベルリオーズさん、ケアンさん、そして渥美先生、どのような感想をお持ちになりましたか、手短かに一言ずつお話しいただけたらと思います。

ベルリオーズ所長

今のお話を聞いた私の感想ですが、第１点は、とりわけ大きな違いが日本とフランスの間にはないということです。第２点は、例えば警察の代表の方、NPO の方、大学の方、そして市長もいらっしゃいますが、全てが同じ言葉を語ったということです。一種の水平性により完全につながりがあるということに気が付きました。

最初に私が確認をしたこと、これはフランスも日本も同様ですが、私たちの社会が治安の良さを求めるという気持ちが今も増加をし続けているということです。治安に対する要求があるということは、もちろん犯罪の増加があるということです。とりわけ、少年犯罪の増加の問題が影に隠れているのです。

若者の犯罪でありますが、フランスの社会においても日本の社会においても、私たちのメンタリティや生活様式が変わってきたこともあるでしょう。国際化が進み、今までストックの社会であったものがフローの社会になったのです。国際化は、全ての状況、全ての国家において当てはまるもので、今まで私たちの文化やメンタリティを守ってきた公共が、今、破壊されつつあります。私たちは絶えずフローの流れに晒され、この流れは非物質的、物質的な形で我々の所に絶えずやってきます。

フランスでも日本でもある現象ですが、不法移民の問題、不法滞在の外国人の問題に我々は直面をしています。これも１つのフロー、移民の流れです。マフィアや外国人の組織犯罪の話がありましたが、彼らは、武器や麻薬、そして人々や核物質についてまでも取引を行っています。これはテロにも関わってきます。この点においても、我々は世界的な問題の中に入っており、私たちは、そこから隠れることや逃げることができないのです。この点においてフランスと日本においての相違はほとんどなく、とても似ていると思います。

私たちは、対策を立てなければなりません。ですから、その問題に対して、水平的な横断的なビジョンを持たなければならないのです。水平的なというのは、様々な脅威に対して、我々の様々な管轄領域を１つにまとめて協力しなければならないということです。自治体であれ、大学人であれ、警察の関係者であれ、自分たちだけでは問題全体を把握することはできません。今日のこのパネルディスカッションがその例となりますが、我々がもたらすことができる解決策は、他の人に使命を分け与えることではなく、自分たちの持っている能力や専門的な知識を活かし、水平的な関係でパートナーシップを持って広く協力し、そして恒常的な協力の下に働くということになるでしょう。

私は、今朝もそうしたことを少しお話ししようとしました。すなわち、治安は共同制作するものであるという言い方をしたのです。我々の管轄がどこで、また、どこに能力をもっているにせよ、いずれにしろ、包括的な治安や安全は協力なしには成立しません。

もう１つコメントをさせて下さい。この点も今日聞いた話の中から考えたことですが、今では国家だけが治安に携わっているのではないのです。治安は国家の独占物ではありません。国家の代表者が誰であれ、この問題を解決できると考えることは馬鹿げたことです。すなわち、我々は安全の共同制作に取り組まなければならないのです。そして、それぞれが使命を持って重複した活動を行うことを避けなければならないし、また、その体制に欠陥があってはなりません。我々の防衛のシステムの中で弱点が少しでもあれば、それが犯罪やテロに利用されるのです。フランスでも最近そうしたことが書かれているのですけれども、広いパートナーシップを持って働くことが必要でしょう。

そして、治安について各地域ごとに処方を行わなければなりません。解決策は地域ごとにあるのです。国際的な国家的なレベルではなく、地域ごとのアプローチが特にこうした小さな軽犯罪については重要だと思います。また、このような処方は複数のアクターでもって行うことが必要でしょうし、その処方が分かち合われなければなりません。そして、これらの処方は具体的な行動計画に繋がるべきでしょう。具体的な行動計画はそれぞれのアクターについて個別に作られますが、各行動計画の間に一貫性を持たせなければなりません。各行動計画には、物質的な側面、すなわち動員すべき手段を考えなければなりませんし、明確な目標を設定しなけなければなりません。目標には必ず評価が繋がってきます。こうした公共の政策において評価が主要な役割を演じていることはフランスでも日本でも同じです。この評価だけが、私たちの行っている措置の効率性を保つ唯一の手段だからです。

とても総括的な話をしてしまいましたので、最後の点にしようと思います。これもまた重要な点ですが、適応能力、適応性の問題です。もはや、ある事件が徹底的に解決されたと考えることはできないのです。絶えず自分がやったこと、分析、行動手段を問い直さなければならないのです。そして、軽犯罪者であれ、テロリストであれ、あるいは組織犯罪者であれ、そうした犯罪者達が、我々が何らかの措置を取っても、非常に早く反応して適応していくことに確信を持つべきでしょう。技術的な措置であれ、金融的な措置であれ、対抗措置を取ってきます。そこで、絶えず覚醒した状態で知的に警戒心を持ち続けるべきだと思います。このような代価を払って初めて、我々の市民生活を改善することができるのだと思います。

いくつかの点でもう少し詳しくお話をしたかったのですが、本当に簡単にまとめてしまいました。

発表を聞いて、フランスと日本には大きな類似点、共通点があるということを確認をさせていただき、いわば楽観的な気持ちを感じることができました。これほど距離が離れていても問題は同じであり、そして解決策もかなり同一であるということを感じ取りました。

ケアン部長

午前中、警察官として私どもの方策を御紹介しました。いかなる措置を取ろうとも、これが絶対的な解決策だというのはない訳です。警察官の活動には限界があり、今日の午後も度々言われているように、パリであれ、東京であれ、警察だけで治安を全て解決することはできない。限界があるということです。

皆さんの発表を聞いておりまして、フランスで言うところの市民の動員こそが治安問題の解決において不可欠であることが改めて確認されました。

特に少年非行についてでありますけれども、非行を行う少年については、当然、成人になった時にも犯罪を引き起こす要素を持っていることになります。そういった者たちに対して、社会全体で再犯が起きないように対応する必要がありますが、未成年者が犯罪を起こす場合には、やはり、その家庭の中に犯罪を起こす契機となる要素があることは十分に考えられます。その犯罪の芽を摘んでいかなくてはならないが、それは警察だけの活動では限界があります。

午前中も申し上げたように、安全の問題を共同作業として対応していく必要があり、警察だけではない全員の問題であることを改めて確認いたしました。

渥美教授

簡単に申します。皆さんの熱心な各方面への努力をひしひしと感じ、これから少しずつ世の中も変わっていくだろうと思いました。

まず、第１に重要なことは、犯罪を抑制することが国家の重要な役割であることは間違いないけれども、国家にだけ任せる訳にはいかないということで、ステーティズム（国家統制）からの解放という視点がきちんと出て

きているということ。これは、フランスも日本も同じであり、フランスのように中央集権的だった国でそういうことが言われることが何を意味しているか、ということをじっくりと考えなくてはいけないという印象を受けました。

第２番目ですが、資源を移転することで大きな富を作ってきましたが、富を作るためにマーケットを使った場合には、世の中を平和にしていくためのジャスティス・コストが必ずかかってくるのだということ。そして、そのジャスティス・コストをどうやって皆で分担するかということ。そのことを忘れてはならず、プロフィット・メイキングだけが世の中の大きな狙いではないんだということを、皆さんのお話の中から教えていただきました。

それから、もう１つは、包括的な取組みがどうしても必要だということ。犯罪というのは、ただ単に法律上許されないことだから、法執行するということではありません。犯罪に強い日本を作ろうという日本の政府の指針もありますが、包括的な取組みがどうしても必要です。そのためには、資源の総活用ということが重要であるということも教えていただきました。

さらには、全ての問題の解決の一歩は、自分たちの地道な生活の中から生まれてくる。つまり、まさに我々が慣れ親しんできました標語によれば、千里の道も脚下からと、千里進むのにまず一歩から始めなければいけない。スタート・スモールということが非常に重要であるということ。身近な小さな問題から始めること、具体的な問題を考えること、抽象的な議論より先に小さな問題を１つ１つ積み重ねることが重要であるということを教えていただきました。

それから、評価によって無駄を無くすことは、日常の生活でも当たり前のことですが、それをしないできた。今までは、「これをやりたい」、「あれをやりたい」と皆が言って全てのパイを取っていってしまう。その結果、やるべきことができていない。そのことをもう１回思い起こして、重複を避け、皆で力を合わせる。多くの人が加われば、恐らくダイナミズムによって、「５＋５＝10」ではなくて「1000」にもなるかもしれないということも、我々が自覚すべきことだと思います。

先ほど竹花さんがおっしゃいましたけど、繰り返し犯罪を行う不幸な境遇に置かれた者が世間から頼られる人間に戻るため、どういう手助けをしたら良いかということ。そのことを着実にもう１回皆さんでも考えていただきたい。犯罪を犯した人間を捕まえてもう１回世の中に戻すためにはかなりのエネルギーが要りますが、東京では、その具体的な施策を考えているとのお話を承りましたので心強く思いました。こちらから犯罪が起こらない状態を生み出すことも大切ですが、犯罪者側への目をもう少し暖かく与えていただきたい。その点についても、我々は考えなければならない。

先ほどベルリオーズさんが言われましたように、本当に世界が小さくなっており、資源を移転することによってたくさんの富が作られている。ところが逆に、我々は多くの不安の中に置かれている。こういう逆説的な結論から我々がいかに離脱するか、フランスからもたくさん教えを賜りたいですし、我々の方からも具体的な成果をお伝えすることができるようになりたいと思います。

「犯罪からの安全・安心」確保のための施策と自治体の役割

清永　賢二

日本女子大学教授

１　自治体における安全・安心問題解決の緊急性

犯罪を中心とした市民生活の安全・安心確保の問題が緊急な行政課題となって自治体に迫っている。

単に重大犯罪の認知件数と未検挙事案が急増している、というだけではない。「犯罪という言葉に示される重い生活不安と生活破綻」が市民の間に澱のように溜まり、その解決を求める切実な市民の声が急激に高まり、その声を背景に今や自治体は犯罪を中心とした市民の生活問題に正面から取り組まねばならない緊急事態が生じている、ということである。

日本都市センターが2003年に実施した自治体調査（市区単位）でも、自分の市区の犯罪は「多くなったし、深刻だ」という自治体が73.6％も占め、また犯罪問題には「非常に関心を持っているし、首長の政策課題として非常に重要な政策課題となる」と判断している自治体が33.1％、これに「関心を持っているし、これから１つの政策課題とはなる」という意見を加えると「犯罪問題への関心と政策課題」を直視しようとする自治体が93％にも達することが明らかとなった（**表１～２**）。

犯罪を中心とする市民生活の安全・安心水準をいかにして高めていくか。

市民の安全・安心確保は、今日の自治体の極めて重要な緊急解決課題である。

２　まちの安全・安心問題の発生メカニズム

(1)　今日の安全・安心情勢の特徴

我が国の安全・安心を巡る厳しい状況の特徴をまとめて示すと、以下の様である。

①　まちの様々な安全・安心問題の中核に「犯罪問題」があること。

②　安全・安心問題に係わる人（加害者―被害者）・場所（都市―農村）・時間（昼間―夜間）の区分けの明確さが失われ無境界化が進行していること。

③　原因の複合化、特に「まちの生活者＝市民間の日常生活」の「ゆらぎときしみの複合汚染化」が進行してい

表１　犯罪発生件数の認識と犯罪の深刻さの認識のクロス表

（「無回答」を除く）

		犯罪の深刻さの認識		合　計
		深刻である	深刻でない	
犯罪発生件数の認識	多くなった	356	27	383
		73.6%	5.6%	79.1%
	あまり変わらない	30	62	92
		62%	12.8%	19.0%
	少なくなった	5	4	9
		1.0%	0.8%	1.9%
合　計		391	93	484
		80.8%	19.2%	100.0%

（％は全数に対する度数）

表2　自治体の関心の程度と首長の政策課題としてのクロス表

（「無回答」を除く）

		首長の政策課題として				合　計
		非常に重要な課題となる	一つの課題とはなる	どちらともいえない	あまり課題とはならない	
自治体の関心の程度	非常に関心を持っている	160	26			186
		33.1%	5.4%			38.5%
	関心を持っている	56	207	21	2	286
		11.6%	42.9%	4.3%	0.4%	59.2%
	あまり関心を持っていない		5	3	3	11
			1.0%	0.6%	0.6%	2.3%
合　計		216	238	24	5	483
		44.7%	49.3%	5.0%	1.0%	100.0%

（%は全数に対する度数）

ること。

④　予兆把握の困難化が進行していること。

⑤　安全・安心侵害事案内容の悪質・巧妙化が進行していること。

⑥　事案解決と修復の困難化・長期化と高コスト化が進行していること。

(2)　安全・安心問題発生メカニズムへの３つの視点

犯罪を中心に様々な安全・安心問題が噴出する。どのようなメカニズムで、こうした問題が発生してくるのか。問題解決には、まず、この発生メカニズムを理解しておくことが重要である。

例えば、発生メカニズムは３つの視点から理解される。

＜突発型異常事態発生＞

突然、異常な事態が生じ、その原因は通常の理解を超えた異常者・異常環境から生み出されるという理解。従って、その安全・安心問題は「点」として理解され、その異常な点を克服すればよい、ということになる。こうした発生メカニズムは、従来の理解枠の中で培われてきたものである。

＜ずり落ち型不均衡事態発生＞

安全・安心が脅かされるという事態は、突然生じるのではなく、日常の普通の世界が何らかの条件が加わることにより「ずるずる」と均衡が壊れ破局的局面が生じてしまうという理解。理解の仕方としては、内部にマグマの充満した地球がイメージされる。即ち、複数のプレートから組み立てられた円球があり、その円球を構成するプレートの（制度的）疲労など何らかの条件が加わることにより、プレート間に「ずれる」「ひずむ」「きしむ」という不均衡な事態が生じる。その結果、内部に閉じこめられていたマグマが「ずれた」ところから「どろどろ」と外部に噴出する、それが安全・安心問題だ、という理解である。従って、その安全・安心問題の克服は、異常な「点」だけを問題にしても解決へと向かわず、円球のプレート一枚一枚の質とその組み合わせ全体を問題にせざるを得ない、ということになる。

＜陥没型不均衡事態発生＞

先の２つのタイプの折衷型で、円球のプレートの一部が突然何らかの理由で折れあるいは割れて「陥没」することで、突発的に不均衡が生じ破局に至るという理解。従って、その安全・安心問題の克服は、円球のプレート一枚一枚の質の変質が問われると同時に、外部等からの異常な圧力を問題にせざるを得ない、ということになる。

３　まちの安全・安心問題対応の基本的スタンス

(1)　基本的スタンスとしての複合汚染と複眼思考

今日の安全・安心問題の深刻化の背景には、確かにこれまでの枠を越えた突発的な事態の発生がある。しかし同時に、今日の安全・安心問題の特徴で述べたように、市民生活の間に認められる様々な原因の複合汚染化の進行も大きく作用している。

こうした状況に対し、まちの安全・安心問題の理解枠として、従来の突発型異常事態発生に加え、ずり落ち型や陥没型の不均衡事態発生という理解枠が積極的に採用されねばならない。具体的には、安全・安心問題の中核にある犯罪問題に対し、異常な事態であるとだけ見るのではなく、その問題はまちの、さらにはまちを構成する市民の日常生活の幾つかのプレートが「ずれた」か「折れ、あるいは割れて陥没した」かによって生じた不均衡あるいは陥没が背後にあって噴出した事象として理解する。

こうした理解枠で問題の解決に挑むならば、まちの安全・安心問題への対応は、まちの局部的、ある一部署の問題としては扱われなくなる。従来のような「犯罪問題は警察」という発想では、今日的なまちの安全・安心問題への対応は不可能といわざるを得ない。

かつて、日本が世界有数のまちの安全・安心生活を謳歌していた1960年代から70年代のような社会制度やその背後にある人々の価値や規範が容易に一本化されやすい「単純系社会」と、そうした状況を望むこともできない今日のような「複雑系社会」では、安全・安心問題の原因の複合汚染化はさらに深化し、ずり落ち型や陥没型の不均衡事態発生といった複眼的「安全・安心理解」が必要なことが強調されよう。

これからは、「犯罪問題は警察」という特化した思考ではなく、市民の生活に係わる様々な部署や人が複眼的、総合的、積極的に関わり合っていくことが望まれる。例えば、安定した市民生活の実現に日常生活の根本で取り組まざるを得ない自治体行政（市区役所）は、「まちの安全・安心確保の問題」に対し、我が自治体の問題として、従来以上に積極的な取り組みが求められるのである。

既にこうした状況のあることの認識は、全国の自治体で進行しつつあるものと見られる。日本都市センター調査では、安全・安心問題は「（政策体系の中の）基本理念の１つとして積極的に進めている」という自治体は6.1%にすぎないものの、これに加えて「（積極的な水準にまでは至っていないが）基本理念の１つとして進めている」が14.2%に達し、合計して「理念として（現実に）安全・安心問題に取り組んでいる」という自治体が２割に達している。これとは逆に、「（安全・安心問題を）施策として進めていない」と明確に表した自治体は僅かに1.7%にすぎなかった。

表３　政策体系での位置付けと施策の全般的な実施状況のクロス表

（「無回答」を除く）

		施策の全般的な実施状況				合　計
		積極的に進めている	進めている	あまり進めていない	進めていない	
政策体系での位置付け	基本理念の１つとして	29	68	28		125
		6.1%	14.2%	5.8%		26.1%
	重点事項（緊急対策事業などの特別対策）の１つとして	20	28	9		57
		4.2%	5.8%	1.9%		11.9%
	施策・事業の１つとして	23	186	72	6	287
		4.8%	38.8%	15.0%	1.3%	59.9%
	その他		7	1	2	10
			1.5%	0.2%	0.4%	2.1%
合　計		72	289	110	8	479
		15.0%	60.3%	23.0%	1.7%	100.0%

（%は全数に対する度数）

(2) 三位一体の安全・安心まちづくり

・主役は市民

まちの安全・安心を警察にのみ依存する時代は確実に終わった。

まちは何のため誰のためにあるのか。答えを簡単にいえば、そこに集うことにより１人で得ること以上の「幸せ快適そして便利さ」(換言すれば「質の高い日常生活」) を保障してくれる「わたくしのまち」という空間を求める「人＝市民」のためにある。即ち、これからの安全・安心の主体は、まちの生活者である「市民」に他ならない。換言すれば、被害者になるのも加害者になるのも「市民」であり、市民抜きにして、まちの安全・安心は語れない。

犯罪からの安全・安心を中心とした最近の動きは、間違いなく全国の自治体における21世紀的新市民づくりである。逆にいえば、これからの市民は、安全・安心問題を行政の問題とせず「我がこと、我がまちの問題」という有責感を身につけねばならない。自分の家、自分のまちの安全・安心は、警察でも居住している自治体でもなく、市民自身が自らの手で確かなものとしなければならない。21世紀とはそういう時代である。

・自治体施策の始まりは安全・安心市民学習制度の確立

21世紀は確実に犯罪を中心とした日常生活の安全・安心の時代である。それを担うのは、安全・安心問題の重要さに目覚めたこれまでにない新しい感性を持った市民（「安全・安心新市民」と呼びたい）である。

これからの21世紀においては、「安全・安心新市民」が育たねばならない。しかし、無から有は生まれない。市民と協働しつつ、自治体は、そのまちの実情と歴史そして安全・安心風土に応じた市民教育のシステム整備をまず始めることが基本施策となろう。

今日「分権の時代」が進行しつつある。「市民」と「自治体」はイコール・パートナー（equalpartner ＝協働者）であると同時に、市民の安全・安心ニーズを先取りしていく鋭い触感が自治体に求められる。そういう意味で、市民生活の根幹の問題である「生きるか死ぬか」に直結する安全・安心問題は、旧来の殻を破り「犯罪を中心とした安全・安心問題は我がまちの基本問題」と自覚する「新自治体」へと脱皮していくことを全国の自治体は求められている。その新自治体を支えるのは、先に示した新市民に他ならない。

・警察等の専門機関の基本的役割は情報の収集と提供

犯罪に的確に現われているが、まちの安全・安心問題は、情報が重要な鍵を握っている。非安全・非安心な情報をいかに速やかに集め整理し、必要とするべき人・場所・時間に提供していくかが、安全・安心問題解決のための基本活動とまで断言してよい。特に高度情報化社会の今日、享受する「情報」は市民生活の質と生存確率を決める。まちの安全・安心弱者は、まちの安全・安心情報弱者に他ならない。

警察等の安全・安心専門機関が、「専門」である所以は、その道筋の情報を収集・整理しているからである。こうした専門機関の基本的役割は、その収集、整理した情報の提供と効果的配分、それと専門機関でしかなし得ない特殊で限定された役割の達成が期待される。逆にいえば、市民安全の問題に関わる警察等の専門機関の役割は、従来のものと比較すると、かなり限定され特化されたものとなってこざるを得ないであろう。例えば、警察という専門組織に見る安全・安心問題の活動に対する役割は、市民を中心とした「安全・安心問題全体」の中の一部を担っていくことになろう。警察という法執行機関で収集された確かな犯罪情報の提供、予見される先進的犯罪手口被害の広がりに関する危険広報、さらには極めて犯罪性の高い行為に関わる存在（既存の法律では犯罪か否かが判定しづらいグレーゾーンに位置する行為実行者あるいはその予備軍等）への警告・排除などである。こうして従来の「犯罪からの安全・安心は全て警察が」という発想で埋めたエリアから、警察活動が特化しセットバックした安全・安心問題の空地は、自治体が埋めていくことにならざるを得ない。

ここには、今日の犯罪を中心とした安全・安心問題の発生は、先に述べたように、これまでの警察を中心に突発型異常事態発生に対応すれば十分という状況から、市民生活全体の「ずり落ち型や陥没型の不均衡事態発生」にその原因の多くを求めねばならない、という問題原因観のパラダイムシフト（観点枠組みの組み替え）が背景にある。この生活全体を睨んでの不均衡是正には「我がまちの生活のあり方全体」に取り組む自治体しかなし得ないのである。

そういった意味で、市民も自治体も、今後の安全・安心体制の確立のためには、警察等との専門機関との新しい関係を構築することが不可避となってくることは間違いない。

⑶　最終的には「三位一体」の確立を

市民・自治体・警察等の専門的機関が、まちの安全・安心確保の「三要素」である。そして、この三要素は、相互に補完し、同時に独立、自立した市民・自治体・警察として我がまちの安全・安心の確保と強化を目指していかねばならない。

実際には、この三位一体の取り組みは、全国的には未だ十分進んでおらず、日本都市センターの調査対象自治体の中で「住民等との連携が進んでおり、警察官の受け入れも現在なされている」というのは僅かに6.5％にすぎない。逆に、自治体の54.3％が「住民等との連携も進んでおらず、警察も受け入れていない」という状況にある。

まちの安全・安心確保の推進策としての三位一体をいかに確立していくか。この点が市民・自治体そして警察等の専門機関のそれぞれの今後の大きな課題であることは間違いない。

４　今後の安全・安心まちづくりと自治体の役割
～安全・安心まちづくり自治体行動計画策定に向けて～

具体的に現実の自治体には、犯罪を中心とした安全・安心問題にどのような取り組みを進めていくことが望まれるのか。

自治体というのは、日々生きる市民を抱え、その市民の現実生活があっての自治体である。自治体の施策には、常に有効で即効性のある現実的施策の展開が求められる。犯罪を中心とした安全・安心問題に取り組む自治体にも、こうした現実性は必要不可欠であるし、何よりも有効な具体的行動計画の策定が求められる。

⑴　安全・安心問題と自治体施策

確かなことは、これからの安全・安心まちづくりは「市民が主役」ということである。先に述べたように、自治体は、「三位一体」の下で、市民・警察とイコール・パートナーとして安全・安心確保の役割を担っていかねばならない。

地方分権の急速な進行、自分（家族）とまちの安全・安心確保を時にはエゴという表現も浮かぶような権利感覚を持って自治体に強く求める安全・安心新市民層の輩出、あるいはまた犯罪発生における市民生活全体にわたる不均衡を視野におかねばならない「ずり落ち型や陥没型の不均衡事態発生」が主流となってきている今日。全国の自治体には、これまでとは全く異なった視点から、確実で斬新な安全・安心策を展開することが強く求められている。

例えば、自治体における首長選択の重要な鍵の１つとして「犯罪を中心とする安全・安心問題」が取り上げられることは日常のこととなってきている。この動きの背後には、安全・安心を求める市民の強い意志と、その意志を自治体の首長に託そうとする市民の意向がある。

⑵　自治体と安全・安心管理論

犯罪を中心とした安全・安心確保策の検討に際して、自治体が最初に設定しておかねばならないことは、どのような視線で安全・安心問題に取り組むか、という「安全・安心の現実哲学」である。「哲学＝原則」無しの方策

は、時として無策に陥る。

犯罪を中心とした安全・安心を巡る哲学には二つの基本的考え方がある。

①全ての問題を「零」にする。 ②限られた資源（予算、人員等）を考慮して、最大の効果を上げるべく、問題を「管理」の範囲内で検討する。

全ての安全・安心問題を「零」にするというのは理想ではあるが非現実的である。そこで、第２の後者の考え方に重きを置いて、今後の自治体の安全・安心哲学として、以下のような哲学としての「安全・安心管理論」を提案する。

哲学１：安全・安心管理論の４つの命題

①問題の管理：起こしてはならない安全・安心問題は起こさせない。
②空間の管理：起こってはならない場所では起こさせない。
③被害者の管理：被害に遭ってはならない人は絶対被害者化させない。
④被害補償の管理：もし、不幸にして、こうした「～ならない」問題が発生した時には、「それに対し、※きちんとした原因対応あるいは被害を修復する手段」を確立し、人々の間に装置化し制度化しておく。

※「きちんと」ということは、「合法的」かつ「合理的」にということである。

また、「原因対応」とは「確実な問題原因の解決」であり、「被害の修復」とは「確実な被害補償あるいは旧状への回復」である。

こうした「犯罪を中心とした安全・安心問題の管理」が成立するには、少なくとも、以下の様な補助命題の達成が追求されねばならない。

哲学２：安全・安心管理論の７つの補助命題

①問題枠組みの鮮明化：その時代、社会の中での「安全・安心問題」についての明確な「定義」を行う。
②科学的管理：問題発生の現状に対する科学的で精緻な「分析」を行う。
③数値管理：達成すべき「問題からの安全・安心」水準の不断の「確認」を行う。
④工程管理：最適で実現可能な具体的安全確保方策（達成手段）の検討、その実行後の確かな「評価」を行う。
⑤合意形成：進められる「犯罪からの安全」確保プログラムに対する、市民の間の「合意の形成」を行う。
⑥スムーズな参加：「問題からの安全・安心」確保活動に対する市民の積極的な「参加」を促進する。
⑦情報管理：問題管理を進めるに際しての「自治体・警察及び市民情報の共有化と統制化」を行う。

⑶ 自治体の役割＝ SPO

こうした「安全・安心管理論」を哲学とする自治体が安全・安心のための「三位一体」の中で果たす役割としては、先の７つの補助命題の全てが当てはまる。繰り返すと、以下の様である。

①今取り上げられるべき「安全・安心問題」の定義と市民や警察等専門機関への提示（問題取り上げ機能）②問題の様相の分析（問題明示機能）③達成すべき安全・安心水準の提示（目標提示機能）④具体的達成手法の検

討と実行後の評価（行動計画策定機能）⑤市民・警察等専門機関との合意の形成（合意形成・調整機能）⑥市民及び警察等専門機関のスムーズな参加の達成（参加促進機能）⑦安全・安心情報の収集と整理そして伝達（情報収集・広報機能）。

安全管理論が実現するためには、この７つの目標が同時に実現されねばならない。現実的に考えると、この７つの目標を同時に達成できるものは、安定した市民生活の全体的な基盤整備を現実的に担っている自治体しかあり得ない。そして、先に述べたが、自治体には、もう一つ、「安全・安心問題の重要性に目覚める新市民の育成＝市民教育」が最も重要な役割として存在する。この「市民教育機能」を加えた７＋１（セブン・プラス・ワン＝SPO）が安全・安心を巡る自治体の基本的役割となろう。

安全・安心の時代。市民が主役ではあるが、実質的には、首長を中心とした自治体こそがその中心に位置し、警察は協働者として自治体や市民とこれまで以上に強く連携していかねばならない。21世における警察は、この三位一体の中で、新たな体制へと脱皮していくことが求められている。

５　一つの提案：近隣自治を踏まえた安全・安心センターの設立

(1) 提　　案

犯罪を中心とした安全・安心問題への対応が緊急な課題となって全国の自治体に覆い被さっている。そのためには、市民を主役とした三位一体の構築の重要さが強調される。その三位一体の中で自治体が果たすことが期待される役割として、７＋１のSPOがある。

それでは、自治体は具体的にどのような行動を取っていくことが必要なのか。即ち、我がまちに応じた具体的行動計画を組み立て、実施、評価し、さらに次の段階へどのようにステップアップしていけばよいのか。

まちの安全・安心問題は、実際には、先にも述べたように、そのまちの歴史や現在の状況、言葉を換えていうと「そのまちの風土」に大きく依存する。そうした違いを超えての安全・安心問題への具体的な行動計画を提示することは極めて困難である。そこで、その行動計画を立案する一歩手前の作業を提示しておきたい。

例えば、この三位一体を成立させSPO機能の獲得のための行動計画を作成、実行し、評価し、さらに活動の拠点であり、安全・安心問題のシンボリックな施設として「安全・安心センター」の設立を勧めたい。

例えば、全国の自治体は、各自治体ごとに１つの「中央安全・安心センター」（以下、中央センター）を設ける。

この中央センターには、市民・自治体・警察等専門機関のメンバーがイコール・パートナーとして集まり（以下、こうした集まりを「協働体」と呼ぶ）、それぞれが所有する「人・物・予算」等の問題解決力、必要な情報等が持ち寄られ、先の教育機能、情報収集・広報機能等のSPOが全て営まれる。

この中央センターは、決して自治体でも警察等専門機関でもない。その「保証」は、運営の中心に「市民」を置くことでえられる。参加する「市民」は、安全・安心に対し、自分たちのまち、さらには自分個人の問題として主体的能動的に向かいあっていく。あくまでも、主役は市民である。

そして、この中央センターを核に、各町や街区ごと、もう少しいえば小学校区単位ごとくらいに「自分たちのまちの安全・安心」に取り組む「わたしのまち安全・安心センター」（以下、ミニ・センター）を設ける。最近増加している小学校の空き教室、あるいはその他の公共施設を利用すればよい。小学校の空き教室の中に、こうした「我がまち安全・安心センター」が設けられることにより、今非常に問題となっている児童・生徒の校内・外の安全も同時に確保されることになろう。

そして、このミニ・センターは、常に中央センターと安全・安心情報や人の双方向的な交換、さらには「まち安全・安心教育センター」（ミニ・センター）として本当にそのまちの状況に応じた人材学校を営む。場合によっては、こうした市民に広い視野を持ってもらうため、その教育機関として、自治体連合による「安全・安心連合

学校」を創ってもよいのではないか。

地方財政の逼迫のもとでなされるこの「中央―ミニ」センター構想は、市民・自治体・警察等の専門機関などが持てる力を提供しあい、使われていない施設等を利用することで、決してコスト的に無理のない構想となろう。

(2) 近隣自治を踏まえたコミュニティの再生と安全・安心ルネサンスへの出航

ともかく、全国自治体における今日の危機的状況は、もう一度安全・安心を掌中に取り戻そうと現在なされている活動を通し、実は、高度経済成長時代の1970年代以降から失われ続けてきた「近隣の体温を感じることの出来る有機的なコミュニティの再生と新しい人の行き来の創造」にと結びついていく。この再生と創造が結実し生み出される新しい動きを「安全・安心ルネサンス」と呼びたい。今、全国の自治体は、この新ルネサンスの入り口に佇んでいる。先を読むことの困難な状況だけに苦しさは増す。しかし、この先にルネサンスに輝くまちがある。

こうしたまちの安全・安心問題への取り組みは、そのまちの市民が中心となって取り組まねばならない。この市民は、個々の防犯環境を固めることもさりながら、その周囲の住民（少なくとも４戸が一塊となって）と連携し、近隣自治（自分のまち＝街の安全・安心は自分たちで守る）の精神の下に、犯罪を中心とする安全・安心活動を進めていく必要があろう。

まちのことは、そのまちの市民が一番熟知しており、また、最終的に有責感を持って真剣に走り回るのは、そのまちの安全・安心問題の重要さに目覚めた新市民であることを忘れてはならない。いかにこの新市民が我がまちの中に育ち、その活躍の場を与えていくか、が今後の自治体の安全・安心問題の解決とその後に生み出される「わたくしのまち」、さらにはこの安全・安心の危機を乗り越えたときに出現するであろう21世紀の新しい「近隣自治社会」の質の高低を決めることは間違いない。

（注）清永教授におかれては、パネルディスカッションの発表用に詳細な原稿を御準備いただいていたところ、当日、時間の関係から発言を大幅に割愛されることとなった。今回、御本人の承諾を得て、御準備いただいた原稿を掲載させていただくこととした。

質疑応答

コーディネーター

会場から質問をいただいております。時間の関係で全てにお答えできない可能性がありますが、その点は御容赦いただきたいと思います。

まず最初に警察政策学会の小杉さんから吉田課長への御質問ですが、一市民として地域を眺めてみるとボランティアの意識は大変低い。地域の治安に関する一定の要件を備えたボランティア組織に関して、法的なバックアップができないかということですが、いかがでしょうか。

吉田課長

お話のような防犯ボランティアへの法的なバックアップについては、自由民主党の治安対策特別委員会でも消防団のようなものはできないかという議論はありますし、他の政治家からも保護司のような制度はできないのかとの意見がございます。

けれども、現実には、既存の防犯協会や少年警察関係といった旧来型のボランティア以外にも、ガーディアン・エンジェルスのような形態もありますし、それこそ住民自治のようなものなど色々なボランティア活動があります。果たしてどういう形が良いのかということは、今年の大変な検討課題であろうと思っております。

いずれにしろ、ボランティアが動きやすくなるためのバックアップはしていかなければならないと思っており、どういう形が良いかは少し考えさせていただきたいと思います。

コーディネーター

この点、小田さん、何か御意見はありますか。

小田理事長

先ほども話しましたが、清永さんのおっしゃる市民が主役ということは、とても良い意識の持ち方だと思います。私の懸念は、パトロールや防犯云々というような形ばかりの活動が最近増えてきて、仮に１件でも怪我人が出て補償問題などになった場合、継続性にとても影響があると思うのです。

その市民レベルで何ができるのかという市民活動の領域をしっかりと確認するような作業は必要かと思います。現場では、もう警察だけには任せられない、モノポリーじゃないんだと言う一方で、やっぱり自分たちは動けないという市民が多いです。例を挙げますと、地元の町会や商店会、補導員、青少年の指導員、保護司さんであったりするのですが、コンビニの前で10人位たむろしていたらどう声をかけていいか分からないとお話をされることが多いです。ですから、やりたいんだけどどうしたらいいか分からないという国民、市民が多くおられます。公共交通機関の中でもマナーを守らないような人達が多い状況で、市民が団体や個人としてどのように応えていけるかというガイダンスをこれから多く発信していけば、勇気づけられるんじゃないかなという意見を持っています。

コーディネーター

続きまして、八王子の中学校のPTA会長の橋本さんから竹花さんへの御質問です。

教師や指導者への対応が必要だと思いますが、新しい動きになかなか付いていけません。春日井市のアカデミーのような仕組みを東京都でもできないでしょうかという御意見です。

竹花副知事

いくつかの視点があるように思います。

まず、東京都では、春日井市で行われているようなアカデミーについて、来年度、東京大学と一緒にもう少し規模を大きくして少ししかっりしたアカデミーを作り、地域のボランティアあるいは防犯のリーダーを養成しようと計画しております。

学校の先生の問題、あるいは、学校の取組みの問題については、私も模索をし始めたところです。学校は地域の様々な活動の中心となる可能性を持っており、現にそういう学校もあるわけです。他方で、学校には色々な社会的な要請がもたらされ、現場は非常に忙しいという問題もあります。週５日制が様々な問題点を作り出しているのではないかという議論もあります。そもそも、学校教育制度に色々な問題があると指摘される向きもあり、今の状況に対する先生方の危機感の持ちようも、かなり大きな差があるように思っております。こうした問題にこれからどうしていくのかについては、学校の先生たちと話し合いを始めておりますし、また、学校にいる子どもたちと話し合いを進める中で、学校におけるそうした取組をどう進めていくのか検討を始めたところです。

お話を聞いていただければ分かりますように、今日、申し上げた東京都の施策はまだ着手したばかり、あるいは、これから着手しようとするものが大半です。その意味では、今後、現場において様々な取組みを行っていく中で色々な工夫がなされ、問題点にもぶつかるであろうと思っております。色々な御意見を賜りますよう、よろしくお願いいたします。

コーディネーター

続きまして、大阪大学の島岡さんからの御質問ですが、これは鵜飼市長にお願いしたいと思います。

学校教育を市政の中で担当されておられますが、通常犯罪や少年犯罪にハード面、ソフト面から様々な防犯活動が行われており、その重要性は認めますが、より根本的には、被害者にならない、あるいは加害者にならない

知識のある力強い人間作りが必要ではないでしょうか。そのためには、小中高の学校教育において、具体的な犯罪のシミュレーションを行い、対処方策、犯罪の結果を学ばせるような施策が考えられてもいいのではないでしょうかという御質問です。

鵜飼市長

先ほど、我が市の安全アカデミーの話がありましたけれども、都市行政では、児童委員や防犯協会とか色々ありますが、そういう人達が本当の意味で教育を受けているかということになりますと、相当不安があったわけです。したがって、この安全アカデミーは組織としてありますけれども、地域で本当に真剣になって活躍し指導してもらえる人を養成しようというのが一番初めなのです。

この安全アカデミーを卒業した女性フォーラムの実行委員の皆様が総合学習で学校へ行って、色々と安全についての学習をやっておりますが、やはり、学校教育の中で本当に安全なりそういったことについて徹底した教育ができるかどうかということになりますと、教育に携わる教師の問題もありますので、そういった面の問題も整理しないと一概に何とも言えません。

今は、教師ではない、安全アカデミーのようなところで勉強して力を付けた人たちが、学校へ入って行って子供たちに教えています。子供というのは、学校の先生だと毎日会っておりますので馴れてしまって興味が湧かない。ですから、別の人、地域の人が入って行って子供に物を言うということで、子供自身も何の話が聞けるのかと興味が湧く。そういう気持ちを子供から引き出すことができるわけです。ですから、子どもが真剣になって聞くようになるとしてやっております。

一方で、子どもをめぐる事件があちらこちらで起きており、子供をいかに守るかということが中心ですので、学校では、何か起きた場合にどうするかとか、監視カメラや防犯ブザーだとかいったことを現実に取り組んでおります。

ただ、その辺りのことは、まだまだ私自身も迷っております。従来、学校というのは開放的なもので、子どもに対し、知らない人でも挨拶をしようという教育があったわけです。それが逆に、「知らない人には物を言うな」とか、「通りすがっても離れて行け」とか、そういう教育に変わってきてしまった。そのような子供たちが親に成長していったら、社会の希薄化、交流や触れ合いの希薄化がどんどん拡がっていってしまう。

そういうことが無いようにしようと思っても、今のような状況にありますから、市長としては、今後どうしたら良いのか正直に言って迷っております。今後、アカデミーの皆様方とも相談し、出来ることは１つでもやっていきたいという気持ちです。

コーディネーター

続きまして、早稲田大学の遠藤さんの質問です。清永先生にお答えいただければと思いますが、市民の治安政策への関与のインパクトと、他方で、限界、気を付けなければならないこと、これはどういう点にあるでしょうかという質問です。

清永教授

市民の治安政策への関与のメリットとデメリットと置き換えてもよろしいのでしょうか。難しい質問ですが、むしろフランスの方に聞いていただいた方が良いのではないかしら。

コーディネーター

では、ベルリオーズさん、何か御意見ありますでしょうか。

ベルリオーズ所長

確かにメリットとデメリットがあります。私たちは、喫緊の課題として個人が予防に参加することが必要だと

考えています。もちろん、個人的にではなくNPO等を通じてです。こうした理由から、私たちは政治家が中心になって予防に携わらなければならないと思っています。政治家こそが、どういうNPOが信頼ができるか決めることができるのです。確かに、NPOといっても、信頼できるものとできないものがあり、その辺りは明晰にならなければなりません。ですから、市長といった人たちが、どのNPOの活動に参加して予防に参加するかを決定すべきだと私は考えております。

今までの発表で三位一体という言葉が出ましたが、私たちも３つを考えています。まず、国家があります。国家と言っても非常に大きな意味で考えており、警察だけではなく国が管轄する全ての省庁を含んだものです。それに自治体と個人という三位一体を考えるべきだと思うのです。

私自身は、予防におけるNPOの参加に開かれた立場を採っています。もちろん、最初に少し話をしたように、NPOであれば何でも良いというわけではありません。したがって、注意深く監視をして良いNPOを選ぶという態度を取るべきでしょう。少し皆さんショックを受けられるかもしれませんけれども、政治家が、国家の力、とりわけ警察を通じて情報を取って、こうしたNPOの活動の成果について評価を行うべきではないかと思うのです。つまり、どこから資金を得ているか、指導者たちがどういう人なのかという情報を取って、間違いを避けるように注意をすべきだと考えています。

清永教授

少しよろしいですか。ともかく、市民が社会を作るというのは確かなところだと思います。先ほど言った安全・安心管理論の補助命題のところを支えるのが市民だと思うのです。どういうことかというと、やはり市民のサイドから見た定義が必要であり、市民の感覚や体温から外れた犯罪の勝手な定義はなされてはいけない。また、市民の周りにある犯罪情勢については市民が参加した分析が必要であり、単なる官庁統計を基にしたような分析では当てにならない。達成数字の確認も同じです。それから、評価というものには２つあって、それは、実施されている政策の評価、すなわち、自分達が行っている取組みの評価と、同時に、それを財政的に人的に支えてくれる自治体のやり方の評価というものがあるだろう。

そういう意味では、自治体にとっては頭の痛い市民にもなるし、逆に、支えてくれる市民にもなりうるということであり、帰り着くところは何かと言うと、市民が中心になり評価しながら、そして自治体と一緒に、警察と一緒に手を組んでいく、そういうパートナーシップを確立していくことが大切であろうと考えます。

コーディネーター

うまくまとめていただき、ありがとうございました。

それでは、同じく早稲田大学の遠藤さんから渥美先生への御質問なのですが、先ほど少し触れておられたと思いますが、加害者の社会復帰と被害者の保護についての取組みは、今後、どのような形で統合調整されるべきでしょうかという質問です。

渥美教授

被害者、加害者両方が集まって、そういう不幸な結果を生じた背景にあるコミュニケーションの不十分さを解きほぐしていくという場合には、それを具体的な争いを通して両方に力を与えることができます。

けれども、それ以外の領域で考えて危険要因か保護要因かということを分析しますと、これは一緒に取り扱うことはできないと思います。加害者になってしまった者、あるいは加害者になってさらにエスカレートするような人についてどこに問題があるかを考える時と、被害者が被害者になるようなリスク要因をどうやって外すかという問題は、全く別の関心の問題ですから別々に考えなければならない。別々にプログラムを作らなければならない。両方バランスが取れたふうに進めなければならないと思います。

リストラティブ・ジャスティスというようなもので、両方のコミュニケートができる部分というのは一部分にあります。けれども、それで全てを解決することはできない思います。もう少し広い視野で多くの施策を考えるべきであって、ある被害者と加害者の間のコミュニケーションを回復することができる施策があれば、世の中が全部解決するというような安易なジャスティス・コンセプトは持ち込むべきではない。もっと具体的にやってみて、効果があるかないかを考えてもらいたいと思います。フランス、アメリカ、イギリスで取っている施策は、それぞれ別に進みながらも両者が具体的に一緒に解決するものならば一緒に解決する。そういう方向へ進んでいますから、そうせざるを得なくなったのだと思います。最初は、リストラティブ・ジャスティスというかけ声が非常に強く、両方が加われればうまくいくと言いました。けれども、それでは到底うまく動かないこともよく分かってきています。

とりわけ難しいのは加害者側です。先ほど、フランスの方や清永先生も言われたように、どうして加害者になるかという要因は非常に複雑です。私も図形でお示ししましたけれど、成長する過程とそれぞれのドメインとの関係により、非常に複雑な中で人間は成長してきます。ですから、どういう所で躓きがあったのかというのをなるべく早い段階で見つける。それで、多くの人々がそれに関係する。関係する人間はそれぞれの教育を受けてから入ってくる。教育を受けない人間がちょっかいを出してはいけない。対象者毎に具体的なプログラムを組み、その中に入っていくことによって、それこそオン・ザ・ジョブ・トレーニングではないですが、従来持っておられた人々のエクスパティーズが次に継がれていく。多くの警察官が今度はケースワーカーの能力を付けたり、教師の能力を付けたりというようなことになっていく。一般市民もそうなっていく。そういうものの積み重ねをどんどんしないと全部が全部うまく動かない。そこで、発表の時も挙げましたが、200、300、400という具体的なツールを用意し、それはどういう専門的な能力を持っている人でなければできないのか、それから、どこからそういうものが生まれてきたのかということを１つ１つ検討しなければならないと思います。

だから、結局、最初に申しましたように、加害者と被害者それぞれを合わせておけば自然にうまく怒りが鎮まって、世の中が幸福になるというようなものでは到底ない。かなり複雑でやっかいな問題だと考えるべきだろうと自分なりに思っております。

ベルリオーズ所長

簡単に一言申し上げたいのですが、フランスにおいては、被害者はしばしば忘れ去られた存在でした。多くの非行や犯罪に対応し、予防も随分行われたのですが、被害者が少し忘れられていたのです。ところが、最近の法案によりこの欠陥を補おうとしております。これが第１点です。

第２点ですが、今朝、十分に強調できなかったのですけれども、取締りや抑止に関して言えば、制裁や罰が重いかどうかということが重要なのではないのです。重い罰だからと加害者がその後犯罪をしなくなるということではなくて、むしろ、スピーディーに制裁を与えるということが重要なのです。というのも、被害者というのは、非行少年たちが未だに罰せられもせずにいるということが、とても耐えられないことなのです。フランスでは、非行をした者、軽犯罪を行った者が、15件から25件くらい罪を重ねるにも関わらず、未成年だから罰せられないということがありますが、これは被害者にとって耐えられないことなのです。

もちろん、この少年らを全部投獄しろと言っているわけではありません。刑務所に入れることが解決策ではないのです。けれども、規範を踏み外した若者に対しては、社会における規範の存在と誰もがそれに従うのだということについて、罰という形で教えるべきだと思うのです。ここで、その罰がどのように機能するかについては、一般利益の観点から色々考えなくてはいけませんが、やはり、社会には規範があり、これを犯した場合には罰を受けなければならないということは、教えなくてはいけないと思うのです。これによって、被害者の立場をもう

少しより良く考慮するという考え方が一般的になると思います。

コーディネーター

最後の質問なのですが、直接、質問者からお話いただいた方が分かりやすいと思いますので、桐蔭横浜大学の河合先生、お願いいたします。

河合教授

住宅街の安全ということに絞らせてもらいたいのですけども、住宅街が非常に危険になったとか、ひったくりが増えたというのが、恐らく体感治安の一番の中心だと思います。ところが、暗黒街といいますか、繁華街というのがもう１つあります。恐らく戦後の渋谷等は恐ろしく危険な所であったのですが、こちらは今や小学生の女の子が歩けるくらい安全になったという皮肉な状況があります。

戦後の治安が非常に悪かった時代のことを考えてみたら面白いのですが、危険な渋谷には行かない、夜は出歩かないと、時間と地域を絞って慎ましい生活をしておれば、意外と住宅街は安全であったのではないかと考えております。今は、こういう境界が崩れて、郊外の子供たちは都心から離れて住み、渋谷や新宿のような繁華街ではなく、そこのコンビニの前にたむろしているというようなことが起きてしまっている。

私がパリに住んでいたときの経験ですけれども、国レベルでは、フランスは日本よりも治安が悪いことになっておりますが、パリの高級住宅街は極めて安全です。けれども、安全というのはちょっとカッコ付きでありまして、夜は開いてる店もないし、実は、「危険だと思って誰も出歩かないから」かもしれないという部分があるのです。いずれにせよ、そこでひったくりは起こらなくて、夜はちゃんと家に帰って寝て、もちろん騒ぐ所は別にパリの中にあるというメリハリがついていて、そういう中で守られて、皆が安心感をもっているということを重視したいと思います。

そういう中で１つだけ包括的な手段と言われているのですが、コンビニエンスストアというのが24時間営業で実は非常に邪魔ものでして、例えば、どんな時間にどこをうろついていても、職務質問に今そこのコンビニに向かっていますと言い訳ができてしまう。これは、非常に警察にとっては邪魔だと思います。市民の側を動員する協力の話をたくさんお話しされてこられましたけれども、そういう邪魔をする「勝手な行為」と私は言いたいですが、そういうことをどんどん控えていってはどうか。だから、敢えてラディカルな質問として、住宅街ではコンビニは９時に閉めるとかできないのかということにつき、警察と自治体の中間ということで、竹花さんに代表して答えていただければと思います。

それと関連してベルリオーズさんに質問ですけども、地域のメリハリが付きすぎるのも問題でありまして、フランスなどでは、警察官が多く住んでいる地区があると思えば、住んでいない町もあります。一方、日本の場合は、警察官が非常に色々な所に住んでおられる。警察官が近所の何軒か向こうに住んでいるということだけで、仕事をしていなくてもどれだけ安心感を与えているだろうかというようなことを考えてしまう。

一番の究極は、恐らく、金持ちの地区と貧乏人の地区が分かれてしまった場合に、貧乏人の地区をどうするかということになる。そこで、ベルリオーズさんへの質問は、今朝、地域とタイアップするといったことを語られたが、地域にリーダーになれるような人が誰もいないようなところがある場合、リーダーをどうやって見つけるのでしょうかということです。

竹花副知事

今、コンビニエンスストアは、少年の居集場所となったり、あるいは強盗の対象となったりということで、日本の犯罪問題の、何と言いますか、ホットなポイントになっているという認識を業界自体が強めています。

東京でも、現在、世田谷を中心にいくつかの地域でフランチャイズのコンビニ店が犯罪抑止対策の試験実施を

進めています。コンビニ店自身が犯罪の被害者になるという観点から、活動や商売の仕方の見直しを進めているという動きが生じている。東京都としては、そういう動きがこれからさらに大きくなっていくように進めていきたいと思っています。例えば、青少年に有害な図書を売っているコンビニもまだ多々ありますが、東京都の条例の改正を待って取組みを始めようとしている点もあろうと思います。

他方、子供がコンビニを中心に深夜まで俳徊するという問題については、深夜俳徊をさせないという親の社会的な責任だとか、社会の様々な責任があると思うのです。この問題については、そうした観点からも振り向く必要があって、全てコンビニにその責めを負わせるわけにはまいらないと思います。

ただ、犯罪問題や少年非行という観点から、コンビニに一定の社会的な責務を果たすよう求めることは社会として可能ではないか。その責務に応えられないコンビニについては、時間的な制限も検討されて然るべきではないか。そういう観点での検討は、これからのコンビニ業界の自主的な努力と相俟って、社会として関心を持つべきではないかと僕は思っています。

ベルリオーズ所長

私は、３つの質問をまとめて答えるということになるのでしょうか。

まず第１点、１つのズレがあると思います。犯罪率と不安感情との間に一貫性はないというのが、最初のポイントです。

私たちは、この点を確認するため、どの位の犯罪があると感じているかという観点から、被害に関する意識調査を行いました。同時に、実際どの位犯罪に遭ったか、また、犯罪に対してどの位不安を感じているかについても調査し、これら全てを比較しました。確かに、金持ちの地区はリスクが低いのですが、しかし、そういった地区でも多かれ少なかれ家庭内暴力はあります。もちろん、街頭での暴力は、金持ちの地区では見えないかもしれませんが、不幸なことに、家庭の中、マンションの中においては、暴力行為があるかもしれないのです。

第２点目に、警察官の分布が必ずしも均等ではないという話がありました。

たしかに、フランスでは、警察官の配分の不均等の問題があります。というのも、現在、何を基にして警察官を配分するかがよく分からないのです。犯罪率を基にするべきなのか、住民の密度を考えるべきなのか、それとも、非常にリスクの高い人たちがいるとして考えるべきなのか。あるいは、重要な施設があることを考えるべきなのか。私たちは、色々と複合的な指数を考えようとしているわけです。１つの指数を複合的に考えて、その一定の率からその要因を検討し、いくつかの要素を考慮してから、警官を配分しようとしているのです。

けれども、現在のところ、フランスのシステムは余り良くなく、警官の配分も良くありません。全くおっしゃる通りです。何故、今、良い警官の配分がなされていないのかということですけれども、やはり、主に公の秩序が重視されており、警察が極度に中央に集中しているのです。歴史的な問題として、公の秩序を維持すること、国家を守る、あるいは国の施設を守るということが、警察の第一の任務でありました。

現在では、軽犯罪や非行等がもっと重要であるとの理解が進み、新しい警察体制に移行しているわけですが、これは非常に時間がかかるものです。文化的な問題やメンタリティも関係して、この近隣警察といったものが生まれてきているわけなのです。ですから、おっしゃるとおり、私たちの警察官の配分の在り方は十分といえるものではないけれども、現在、改善している最中であると回答します。

３つ目の問題として、地元の構造や議員、地元の社会が安全の問題にどの位関与しているかということですが、おっしゃるとおり、市長に対して法律や条例といった規範を押し付けることにより予防を行わなくてはならないものではありません。強制の下では、市長はそういう仕事をきちんとはできないでしょう。

ですから、私は、むしろ次のことが重要だと思っています。雪だるま現象と言っているのですけれど、様々な

経験をどんどん積んでメンタリティを変えていき、そして、躊躇している人たちにパートナーシップというものが非常に効果があることを理解させるのです。もちろん、それがさらに法律とか条例によって裏付けられれば、もっと素晴らしいものです。

しかし、メンタリティの変化は時間がかかるものです。その意味で、議員がこういったことが重要であると確信していることも重要であり、上からの圧力や市民による下からの圧力も必要でしょう。先ほどから話題になっている地域や地元の住民においても、議員がさらにコミットメントするよう目を光らせなければいけません。もし、議員がきちんと地元の要望に応えなければ、やはり、選挙の時にそれなりの結果を出して制裁を与えることが必要でしょう。

コーディネーター

慌ただしい形で終わりを迎えることになりましたけれども、皆さん方の御協力に感謝申し上けたいと思います。また、各パネリストの皆さん、そしてベルリオーズ、ケアン両氏、そして渥美先生、ありがとうございました。皆さんにどうぞ今一度盛大な拍手をお願いいたします。

第４章

少年犯罪対策

警察政策研究会

ゼロ・トレランス・ポリシング、リストラティブ・ジャスティス（修復的司法）及びその他の重大な少年犯罪対策

ピーター・グラボスキー

（オーストラリア国立大学教授）

目次

ゼロ・トレランス・ポリシング、リストラティブ・ジャスティス（修復的司法）及びその他の重大な少年犯罪対策
1　ゼロ・トレランスとは何か
2　重大な少年犯罪を理解する
3　リストラティブ・ジャスティス（修復的司法）
4　それら以外の犯罪対策の戦略
5　根拠に基づく政策（Evidence-Based Policy）
6　キャンベル共同計画
7　結　　論

警察政策研究センターでは、平成15年11月12日（水）、警察庁内会議室において、警察政策研究会「ゼロ・トレランス・ポリシング、リストラティブ・ジャスティス（修復的司法）及びその他の重大な少年犯罪対策」を開催した。

講師であるオーストラリア国立大学　ピーター・グラボスキー教授は、東洋大学（文京区）で先に行われた「修復的司法を考える」学術公開研究会に参加のため来日されたが、同大学社会学部　細井洋子先生のご好意によって、警察庁でも講演して頂く機会を得ることができた。

また、本講演の翻訳については、この問題に知見の深い原田豊氏（科学警察研究所犯罪行動科学部付主任研究官兼犯罪予防研究室長（当時））の協力を得た。

冒頭、太田裕之　警察政策研究センター所長より、本日の講演テーマについて、現在、社会で大きな関心を引いているトピックであり、特に、犯罪学、刑事政策の分野において白熱した議論が展開されている分野でもあるから、そのような分野で最先端の研究に従事されている専門家を招いて研究会を開催することは、我が国の警察にとって、非常に良い刺激である旨のコメントがなされた。

＊講師略歴（ピーター・グラボスキー教授　Peter Grabosky）

現在オーストラリア国立大学教授。ノースウェスタン大学（米）より博士号（政治学）を授与され、刑事司法、公共政策等の各分野にわたる幅広い研究領域を持つ。特に犯罪学研究に造詣が深く、オーストラリア犯罪学研究所にて長期にわたり多数の犯罪学の研究を行い、同研究所副所長を務めたほか、オーストラリア・ニュージーランド犯罪学会会長も務めた（1998-2000）。また、1999年から、国際犯罪学会副理事長に就任している。さらに、2003年には、オーストラリア社会科学アカデミーの会員に選出された。

博士は、2000年にも来日、東洋大学において、「重大な青年犯罪と闘うゼロ・トレランス政策の限界」というテーマで講演を行っている[1)]。

論文、著作は多数にのぼるが、代表的なものとして「The Cambridge Handbook of Australian Criminology.

Cambridge. 2003」がある。

1）同講演の内容は、立正大学文学部　小宮信夫助教授によって翻訳され、「犯罪と非行」第128号（2001年５月発行）５頁以下に掲載されている。

ゼロ・トレランス・ポリシング、リストラティブ・ジャスティス（修復的司法）及びその他の重大な少年犯罪対策

まず、留意して頂きたいのは、これからお話することは、主に英語圏内の民主主義社会での経験が元になっており、日本に対して、直接、解決策や処方箋を提示することにはならないということである。ただし、研究方法については、何らかの示唆を与えることができよう。

１　ゼロ・トレランスとは何か

ゼロ・トレランスのコンセプトは、今から約20年前に、ジェイムズ・ウィルソン（James Q. Wilson）とジョージ・ケリング（George Kelling）という２人の研究者が発表した「Broken Windows」という論文に基づいている。その中で彼らは、軽微な秩序違反は犯罪を招来するようなものだと主張している。なぜならば、軽微な秩序違反が放置されている状態は、周囲に、「（そこの）住民は当該近隣地域について無関心・不注意であり、近隣地域を防衛するために何らかの介入をする人はいない」という印象を与えるからである。特に表立って犯罪を導き入れるわけではないのだが、周囲にそういう印象を与えることが問題なのだ、と論じたのである。

ウィルソンとケリングは、「割れた窓」（＝秩序違反の状態）を、主に２つの指標によって表し、一方を物理的なもの、他方を人間行動的なもの、とした。そして、前者として、「割れた窓」、放置された多くの車両、落書き等を挙げ、後者には、少年達が街角にい集していること、大きな騒音を立てること、通行人に対する嫌がらせ行為、路上での薬物取引等を挙げている。

この理論に触発される形で、ゼロ・トレランス・ポリシング（不寛容政策）と言われる警察活動の戦略が発達してきた。この一般的な形態は、最も軽微な犯罪であっても、必ず、そして厳格に検挙するというやり方である。これは、その当時北米やオーストラリアにおいて支配的だった、「警察は重大な犯罪にこそ集中すべきであり、軽微な犯罪など見逃してやればよい」という考え方とは一線を画するものであった。

このゼロ・トレランス・ポリシングは、特定の状況においては確かに効果があるという証拠が得られた。例えば、ニューヨークの公共交通機関において、警察が無賃乗車を積極的に取締まった結果、拘束された人々の多くが銃を所持していたことが明らかになったことがある*）。また、ボストンでは、少年が銃器犯罪を行えば、非常に長期間刑務所に拘束されることになるという強いメッセージが発出されたことがあり、特に暴力犯罪の多発している地区では、軽微な犯罪で拘束された非行少年も、銃器の保持によって、刑を加重されるということが行われた。これら以外の他の都市でも、特に、強盗の発生率の高い地域において交通関係の取締りを非常に積極的に行った結果、強盗の発生率が低下したという結果が生じている。これは、当該地域において警察が集中的に活動したということが、強盗を犯したいという動機付けを低下させたものと考えられている。

しかし、警察のゼロ・トレランス・ポリシングは、ある種の状況では効果的だが、別の状況では効果的ではな

い、とも言われている。なぜなら、これを行う上でのリスクとして、警察が、このように軽微な犯罪について厳格に取締まるということを見境なく行うとすると、法律の条文どおりに全てを執行しなければならなくなるため、とても費用がかかるということがあるからである。また、このような厳格な法執行によって、犯罪者以外のある種の人々を疎外してしまい、警察とコミュニティとの間の関係を損なう危険性もあるからである。このような、警察活動の在り方によって、コミュニティの中に警察に対する協力的な雰囲気又は反抗的な雰囲気が醸成されてくる、ということについては後述する。

また、その他の地域について見てみると、その地域での秩序紊乱と犯罪とに関連はあるが、その原因の大部分が、その地域の貧困によって説明されるということもあり得るし、アリゾナ市にいたっては、警察のゼロ・トレランス・ポリシングには、実際に重大犯罪を減少させる効果が全くなかった、という研究結果も出ている。

このように、ゼロ・トレランス・ポリシングは、ある状況では効果的だが、効果的でない場合もあるのである。

原注）地下鉄に無賃乗車した者から押収した銃器等の数は、1990年～95年の間に、10,000件当たり50丁から７丁に減少した（Maple, Jack（1995）, NYPD Compstat Briefing June, As related by Lawrence Sherman, personal communication, December　1998）。

２　重大な少年犯罪を理解する

まず最初に指摘しておきたいのは、ほとんどの少年は比較的行儀よく振る舞っているものであり、法律を犯してはいないということである。

イギリス、北米、日本にも存在すると思うが、少年非行の研究の非常に多くのものの中で、いくつかの特定の非行に陥りやすいリスクファクタ（危険要因）というものが指摘されている。このリスクファクタの大きな３つの次元としては、生理学的なもの、心理学的なもの、社会学的なもの、が指摘されている。将来の非行行動を予測するものとしての生理学的なリスクファクタには、脳損傷や、出生時の低体重などが挙げられている。これらは、幼少時の神経システムに何らかのダメージがあることが、ずっと後の青年期においても当該少年の行動に影響を及ぼす可能性を示すものである。心理学的なリスクファクタとしては、衝動的であることや知能指数の低さが指摘されている。社会学的なリスクファクタとしては、家族や友人関係からの悪影響などが挙げられている。

ここで認識すべき重要な点は、このように様々なリスクファクタの影響は複雑なものであって、かつ、相互に影響し合うものだということである。親、学校、友人関係、近隣社会の環境は、非行のリスクを高めるように影響することもあるし、逆に、それらがうまくコントロールされている場合には、むしろ非行のリスクを下げるという作用を及ぼすこともある。

また、前述のとおり、ほとんどの少年は遵法的であるのに、構成比としては非常に一部の少年が、非行全体の大半部分を犯していることにも留意しなければならない。

さらに付言するならば、将来の非行を予測する最も正確な予測因子とは、過去の非行である。換言すれば、非行というものは反復される率が高く、その回数が増えるに連れて反復率も高まるということである。このことは、公共政策を考える上で、とても重要な問いや条件を与えるものであり、これについては後述することとする。

３　リストラティブ・ジャスティス（修復的司法）

リストラティブ・ジャスティスの基礎となる考え方のひとつは、異なった人々には、それぞれ異なった対処方

法があるというものである。したがって、状況、人々、対象者などによって異なるやり方が行われるので、このやり方が良い、と一言で述べることはとても困難である。それゆえ、リストラティブ・ジャスティスを論じる時には、できるだけ詳細かつ正確な言葉によってこれを語る必要がある。そして、我々が今、どのようなリストラティブ・ジャスティスについて語っているのかということを、非常に詳細に意識している必要がある。

通常、リストラティブ・ジャスティスは、起訴に代わるものとしての、被害者と加害者の両者が出席するカンファレンスを含むとされている。理想的には、このカンファレンスは、専門的な知識を持つ人々（メディエイター（mediator ＝仲裁者）等）によって、注意深く組織・運営される必要がある。このカンファレンスの目的は、加害者側に、被害者に対して謝罪する機会を与えるということにある。もう一つは、加害者が、自分の行ったことが被害者に対してどのような害悪をもたらしたかということを、被害者から直接聞くということである。これらのことは、通常の法廷における起訴手続の中では明確にされないことである。

例えば、私の同僚が熱心に取り組んでいるキャンベラの例では、リストラティブ・ジャスティスに参加するか否かは、あくまでも任意のものとされている。すなわち、プロセスの開始には、被害者、加害者双方が参加に同意することが必要である。もし、双方の同意が得られない場合には、リストラティブ・ジャスティスのプロセスは起動されず、通常の起訴手続がとられるのである。

さて、ここで問題となるのが、リストラティブ・ジャスティスとは役に立つのか、有効であるかどうか、ということである。つまりこの問いは、カンファレンスに参加した加害者は、その後、より再犯の可能性を増すのか、あるいは低下させるのか、ということである。

もう一つの問いは、被害者の側についてのものであり、カンファレンスに参加した被害者の満足度は、通常の法廷における起訴手続を傍聴した場合よりも高まるのか、あるいは低下してしまうのか、ということである。

これらのことを確認するため、我々はキャンベラにおいて、過去５年間にわたり、実験的研究を行ってきた。その結果は様々で、多様なものが混合していた。その一つの理由としては、この研究では色々なタイプの犯罪が対象として含まれていたことが考えられる。ある種の研究では、対象者として、若くて暴力的な犯罪者が含まれていたし、別の研究では、万引その他の財産犯が含まれていた。また、飲酒運転で検挙された人々も対象者となっていた。

これらの実験的研究においては、研究の対象者が、リストラティブ・ジャスティスのカンファレンスか、それとも通常の起訴手続に乗せられるかに、無作為に割り振られるという方法が取られた。研究の結果は、前述したように様々であったが、いくつかの結果の中で最も成功したと言えるものは、若くて暴力的な非行少年について、将来の再非行率が低下したというものであった。この場合では、リストラティブ・ジャスティスのカンファレンスの手続を経た人々の再非行率は、通常の起訴手続を踏んだ人々に比較し、統計的に有意に小さくなっていた。残念ながら、それ以外のタイプの犯罪者については、このような成功結果は見られなかった。例えば、飲酒運転者については、若干ではあるが、カンファレンス参加者の方が非参加者よりも再非行率が高くなるという結果が出てしまった。財産犯については、ほとんど違いが生じなかった。

重要な知見として得られたことは、被害者側については、暴力犯においても財産犯においても、カンファレンス参加者の方が、通常の起訴手続によって加害者が裁かれた場合に比して、より高い満足度を得たという結果が出たことである。おそらくこの理由は、カンファレンス参加者の場合には、被害者が、自分もプロセスに統合された一部分という形になったことを実感するからではないだろうか。これに対して、被害者が法廷を傍聴する場合には、自分達がまるで単なる景色を見ているだけのような立場だと感じてしまったからではないか、と私は推察している。

さて、今まで述べてきた研究結果は、我々がキャンベラで行った実験についてのものであるが、アメリカやイギリスにおいても、これ以外の実験的研究が行われており、オーストラリア国立大学の私の同僚は、これらの国々で行われた色々なタイプのリストラティブ・ジャスティスについて調べている。また、刑事司法手続の中の各段階においての研究も行っている。

例えば、非行少年が加害者であって、起訴されるのではなく、警察から厳重注意を受けるという段階の対象者である場合についての実験もある。この場合には、カンファレンスに参加した少年が実験群、警察によって「これが最後のチャンスだぞ」という警告を与えられた少年が対照群となり、この両者の比較がなされるのである。

別の実験では、リストラティブ・ジャスティスのカンファレンスと、通常の起訴手続とを組み合わせた形のものについての実験も行われている。この場合、片方のグループは、起訴された後カンファレンスに参加した者、他方のグループは、通常の起訴手続だけを経て、その後もカンファレンスには参加しない者であり、両者間での比較となる。

さらに別の実験としては、刑務所に収容されている者についてのものがある。この場合の比較は、収容中にカンファレンスを受けた者と受けていない者とにおいてなされ、釈放後の再犯率に違いがあるか否かが調査されている。

また、起訴又は施設収容後の保護観察期間中にカンファレンスに参加した者と、保護観察だけを受けていた者との間の比較実験も行われている。

ただし、ここで注意したいのは、イギリスで行われている実験的研究については、全て、被害者側と加害者側の双方がリストラティブ・ジャスティス参加に同意することが必須の前提条件になっていることである。また、ある種の犯罪については、実験的研究の対象から外されていることにも留意しなければならない。それは、家庭内暴力と性的暴行の２つである。

これまで見てきたように、リストラティブ・ジャスティスは、非常に異なった様々な状況・条件の下で行われ得ることが理解できよう。しかし、現段階では、ゼロ・トレランス・ポリシングもリストラティブ・ジャスティスも、そのいずれもが、どのような状況下でも成功するような完全な解決策というものではない、と言わざるを得ない。換言すれば、双方とも、ある種の状況においては有効であり、役立つ可能性があるが、別の状況においては、有効ではないかも知れないのである。

では、どのような条件下ならば、それらが役立つのか。あるいは、どういう場合には、一方が他方より役に立つのか。まだ検証はしていないが、私は、加害者と被害者との間に、当初から何らかの関係が存在していた場合には、リストラティブ・ジャスティスが効果的なのではないかと考えている。それは、暴力的な非行少年にはこれが有効であったのに対し、財産犯を行った少年については、それが効果を成さなかったことから説明できるのではないかと思う。ただし、あくまでまだ私自身の推論の域を出ておらず、ぜひこれを検証したいと思っているところである。

また、学校内で起こった非行事案、特にいじめにはリストラティブ・ジャスティスがより適しているのではないか、そして、そのカンファレンスが、学校内でのいじめを低下させる効果を持つのではないかとも考えている。これも未検証ではあるが。

４　それら以外の犯罪対策の戦略

さて、これまで述べてきたゼロ・トレランス・ポリシングやリストラティブ・ジャスティス以外の犯罪対策の

戦略についてお話しよう。これには、(1)発達的犯罪予防、(2)状況的犯罪予防、(3)警察活動の新しい戦略、の３つがある。

(1)　発達的犯罪予防

これは、子供たちの人生に、幼少時から早期の介入を行うことによって、将来の非行のリスクを減らすことである。これは、非行少年のリスクファクタに直接関連する考え方である。では、どのような介入がリスクファクタを減らすのに役立つのであろうか。

まず、専門的な訪問看護婦が、若い妊婦の家庭に訪問するという方法が挙げられる。これにより、生まれたばかりの幼児が虐待されたりネグレクト（放置）されたりすることがなくなるという効果があるが、それだけではなく、その子供たちが青年期を迎えた時に、犯罪的な行動に陥るのを防ぐ効果もある。このような介入は、特に、貧困地域における未婚の母親、子供の父親に去られてしまった女性に対して行われるのが適当である。

また、子育ての教育を支援するプログラムというものもある。前述の例で、妊娠中の女性に対してどのように乳幼児の世話をするかということを教えるのと同様、このプログラムの場合には、幼い子供を持つ両親を看護婦が訪問し、栄養状態や躾、宿題のやり方、十分な睡眠の確保等についての子供の扱い方を、親に指導するのである。

さらに同様のものとして、貧困家庭の子供に対する就学前の援助プログラムというものもある。これは、貧困家庭出身の子供が就学前の子供のための教室に行き、アルファベットの読み書きを習ったり、良い食べ物を与えてもらうなどして、入学後にルーティーンとなるような活動に馴染むのを支援するものである。学校での学業不振は、とても重要な非行の予測因子であるから、このようなプログラムによって、本来、入学の時点では他の子供たちより非常に低い知的レベルに留まっていたであろうと考えられるこれらの子供のレベルを引き上げることは、将来の非行を予防することに役立つと思われる。

この他、攻撃的な性格を持っている少年に対して、学校を基盤として、自分の怒りを管理させるプログラムや、学校におけるいじめ対策を行うプログラムなどがある。この学校のいじめ対策プログラムは、ノルウェーで大変成功したことが知られている。

以上のような発達的な介入プログラムにより、子供たちが思春期・青春期を迎えた時、非行のリスクが小さくなるという結果が得られている。

(2)　状況的犯罪予防

前述の「発達的犯罪予防」の場合には、現に非行を行っている少年や、将来犯罪者になるリスクのある子供の人生に介入するという方法が取られるのに対し、状況的犯罪予防の考え方では、介入とはその場の環境に対して行われるものであり、それによって犯罪の遂行を困難にしたり、犯罪の発覚を容易にするような結果を得ようとするものである。

犯罪の遂行を困難にするという考え方・手法は、“Target Hardening”（標的の堅固化）という言い方で表される。

一方、犯罪の発覚を容易にするという形の介入は、監視という方法で行われることが一般的である。

状況的犯罪予防の古典的な例としては、

・　侵入盗を防止するために、所有物に識別可能な印を付けること
・　車や建物に施錠装置を設けることにより、接近を制御すること
・　壊れにくい材料を用いることにより、器物損壊されるのを防ぐこと

が挙げられる。これらはいずれも「標的の堅固化」タイプの方法である。

「監視」タイプの方法としては、

・　防犯カメラ（CCTV）の設置

・　街路灯、防犯灯の増設や機能強化

・　公共の場所を、自然な監視が行き届くように設計すること（例えば、街角の死角や暗いゾーンをなくす、など）

が含まれる。

また、「割れた窓の修理」という言い方で呼ばれるような方法もある。これは「割れた窓」の理論に基づくもので、汚い近隣社会は犯罪を誘致する機能を持つから、近隣の美観保持というようなプログラムによって、散らかっているゴミを撤去したり、壊れた窓を修繕したり、落書きをきれいに消すことによって、犯罪を起こしたいという意欲をなくさせる、ことを目指すものである。

以上の発達的犯罪予防と状況的な犯罪予防の２つは、必ずしも相互に排他的なものではなく、両方組み合わせて行うことも可能である。

(3)　警察活動の新しい戦略

ア　礼儀正しい警察活動（Polite Policing）

この考え方は、警察によって不当に扱われたと感じた人々は、再犯の可能性が高くなるという研究結果から生まれたものである。すなわち、警察によって不当・不公平に扱われたとか、非常に無礼に扱われたと感じた人々は、その後、遵法的な態度ではなく反抗的な気持ちになるという結果が出ている。この研究結果が示すメッセージとは、つまり、警察は市民に対して礼儀正しく敬意をもって接することが必要だということである。

日本の警察は市民に対して礼儀正しく接しているとのことなので、この活動は、日本ではなく、むしろアメリカやオーストラリアについての大切なメッセージだと思われる。

礼儀正しい警察活動には利点があり、今年の前半、これに関する研究結果が出された。その中では、警察が公正で丁寧に自分達を扱ってくれたと思った人々は、

・　警察力や警察装備の増強を支持する傾向が高い

・　より積極的に警察を支援し、警察からの協力要請にも積極的に応じる

・　法律を遵守する可能性が高い

という傾向があるとされている。この研究結果は、ニューヨーク大学のトム・タイラー教授（Tom R. Tyler）によって現在進められている研究のベースにもなっている。

イ　ホットスポット・ポリシング（“Hot Spots" Policing）

これは、犯罪多発地点での警察活動のことである。警察が、必要な情報を収集し分析することによって、犯罪が多発するなどの大きな問題を抱える地域に対して、警察力を集中させることができるようにするものである。

この戦略の第一の課題は、ホットスポットがどこにあるのか、どんな犯罪のホットスポットであるのか、それらを引き起こしている、特定の場所における環境的要因は何か、を知るごとである。

そして、第二の、挑戦的で重大な必須課題とは、そのような特定の状況、場所に対する解決法を導き出すことである。このためには、

・　指定地区を決めて重点的にパトロールを行う

・　あるターゲットを絞った上で、逮捕を想定し、先行対処する

・　ホットスポットの環境設計を再考するなど、状況に介入する

などの手法が考えられる。

このような、犯罪多発地点に関する戦略的観点からの分析が、個々特定の場所に最適な解決策を生み出すということにつながるのである。生み出された解決策は、ある種のゼロ・トレランス・ポリシングを含むものであるかも知れないし、あるいは、それとは全く違うものかも知れない。

5　根拠に基づく政策（Evidence-Based Policy）

今日の世界中の社会科学者は、根拠に基づく犯罪抑止という理論を受け容れ始め、現段階で利用可能な最も厳密な研究手法を用いて、何が有効かという問題に立ち向かおうとしている。この分野では、しばしば、無作為割付実験（Randomized Controlled Trial）という研究方法が、評価研究の究極の基準（Golden Standard）と呼ばれている。これは医学の分野でよく使用されるもので、医学的な治療の対象者を、治療を受けさせる「治療群」と、それと比較するための「対照群」とに無作為に割り当て、各群ごとに治療結果を記録し、それらを相互に比較するという方法である。この方法によると、その実験研究の参加対象者は無作為に治療群と対照群とに割り当てられているので、両群間で、その結果に統計的に有意な違いが生じた場合には、その原因は治療以外のいかなる要因にも帰すことができないのであり、したがって、治療それ自体が原因であると断言できることとなる。これは、医学的に、新しい治療法や医薬品の安全性・有効性を検査する時に用いられる基本的な方法であり、日本の薬品の安全性と有効性も全て、この無作為割付実験によって検査されているはずである。

さて、刑事司法の分野においても、これまで多くの無作為割付実験が行われてきており、これによって、ポジティブな結果、すなわち犯罪の予防や抑止における真の意味での成果が明らかにされてきた[2)]。これらのいくつかについては前述のとおりであるが、例えば、10代で妊娠した貧困家庭出身の少女に対して、特別な訓練を受けて専門的資格を持っている小児科の看護婦がその出産前後期に家庭訪問をすることによって、子供の出生時の体重が増すばかりでなく、その子供が虐待や放置を受ける危険性も低下するという効果が出たことも知られている。さらにその16年後の時点においても、これらプログラムの対象者であった子供たちは、対応する比較群もしくは対照群の子供たちよりも、警察に逮捕される可能性が低いという結果が出たことも知られている。

さて、貧困家庭の子供たちのために、ミシガン州で40年以上も前に設立された、「ペリー就学前プログラム」という有名な取組みがあるが、この研究は、就学前の強化学級（Enrichment classes）という特別学級への参加と、スタッフによる毎週の家庭訪問とを組み合わせて行うというものである。これもまた無作為割付実験によって評価研究されており、この対象者については長期にわたる追跡調査が行われている。その結果、同プログラムの参加者は、少年時も成年後も、その中から逮捕者が出る確率が、対照群・比較群であった子供たちよりも統計的に有意に低いことが知られているばかりでなく、高校を卒業する率・大学への進学率・就職率・高所得を得る率などがいずれも高いということも明らかになっている。

同プログラムは有効性が証明されたばかりでなく、費用対効果分析の点でも成功を収めている。すなわち、同プログラムによって得られた、社会に対する総利益を合算したものは、プログラムに要した費用の３倍と推定されている。

また、イギリスのウォルフェンデン（Woolfenden SR）という研究者とその共同研究者達は、育児支援や家族支援のプログラムが、子供たちの行動障害や非行にどのような影響を及ぼすかということを調べるために、各々独立に行われた８つの無作為統制実験による研究をレビューしている。この結果、家族や育児への介入は、非行少年が将来において施設に収容される期間を統計的に有意な形で減少させることが明らかになった。また、非行少年が警察に再逮捕される可能性、あるいは、釈放後１～３年の間に再逮捕される確率も、統計的に有意に減少し

たという結果も出ている。

同様に、街路灯・防犯灯の増設、機能強化についても評価研究が実施されており、これもまた、有効であることが示された犯罪防止戦略の一例である。ケンブリッジ大学のデイヴィッド・ファーリントン教授（David P. Farrington）、マサチューセッツ大学のブランドン・ウェルズ教授（Brandon C. Welsh）が、イギリスとアメリカにおいて、相互独立になされた13個の研究の系統的レビューを行った結果、街路灯の増強は犯罪率を20％減少させるという報告がなされた。

さて、ここまでは成功例を紹介してきたが、もちろん、もう一方の「何が有効ではないのか」という問いも存在する。犯罪問題に対する解決策とみなされているものの中には、実は全くそうではないものもあるので、これは重要な問いなのである。そのように有効でないものには、何ら効果がない、すなわち何も成し遂げられていないような場合もあれば、むしろ逆効果の、すなわち得られた利益よりも、むしろ副次効果としての害悪の方が大きいというような場合もある。例として２つ挙げられよう。

アメリカのボストン地区において、1930年代末に、当時は最高水準と言われた非行防止プログラムが開始されている。ケンブリッジ・サマーヴィル少年プログラムと言われるこの研究は、全ての人の夢だった。これは、貧困地区出身の少年達を収容施設から解放し、良き指導者を添えてやったり、カウンセリングを受けさせたり、レクリエーションの機会を提供する、等の方法により、彼らが人生の落伍者になることなく、有意義な人生を送れるようにすることを目指したものである。なんと素晴らしい響きのプログラムではないだろうか！

この研究の対象となった少年達は、まず、年齢、社会的背景、心理的気質、生物学的体型等複数の背景要因において似た者同士が対（つい）になるように選ばれた。そして、対となった２人のうちいずれかが、くじ引きで無作為に、処遇対象（実験）群と比較（対照）群とに割り当てられた。

ところがこの研究の結果は、初期はエドウィン・パワーズ（Edwin Powers）とヘレン・ウィットマー（Helen Witmer）という研究者に、後にはジョン・マッコード（Joan McCord、テンプル大学教授）等の研究者によって行われた評価研究、あるいは追跡的な調査結果により、残念なものに終わった。というのは、処遇の対象となった実験群の少年達の方が、対照群の少年達に比し、その後、重大な街頭犯罪によって有罪判決を受ける確率が高かったのである。また、処遇対象群の少年達の方が、平均で５年早死することもわかった。さらに、処遇対象群の方が、アルコール中毒、精神分裂病、躁鬱病との医学的診断を下される確率が高かったのである。

もう一つの例は、スケアド・ストレイト（Scared Straight ＝怖れによって直す）プログラムである。この処遇は基本的に、非行少年を刑務所見学に連れて行き、収容者からの厳しい講義を受けさせるというものである。講義内容とは要するに、「人生を有意義なものにしなさい」「俺達の様にはなるな」と、警告するものである。同プログラムには、アメリカにおいて強力な政治的賛同者がいた結果、30以上の地域で熱狂的にこの手法が導入された。

ともあれ、９つの相互に独立したスケアド・ストレイト・プログラムが、無作為割付実験によって評価研究された。アメリカ芸術科学アカデミーのアンソニー・ペトロシーノ（Anthony Petrosino）という研究者とその同僚とによって実施されたそのレビューによると、プログラム参加者であった少年達は、比較のための対照群であった少年達よりも、再非行の確率がむしろ高いということが判明した。この研究は、科学的根拠の基準に照らして大変強力であると言えるので、私は、この種のプログラムに傾倒している政治家や公務員がいたら、「そんなものは躊躇なく忘れてしまいなさい」と忠告するだろう。

2)　これら科学的根拠を追求するための実験手法の詳細については、原田豊「根拠に基づく犯罪予防（“Evidence-Based Crime

Prevention"）(1)～(3)」（警察学論集第56巻第９号、第12号、第57巻第１号）を参照されたい。

６　キャンベル共同計画

さて、これまでの私の話から、厳密な研究方法を取るということが、犯罪抑止のためにどのような貢献をするのかということについて、少しずつご理解頂けたかと思う。このような、犯罪抑止も含めた「根拠に基づく社会政策」を、科学的根拠に基づいて推進しようという考え方をさらに促進するために、2000年、世界の研究者グループが「キャンベル共同計画」を設立した。この計画は、医学界において、医学的・治療的な介入効果に関する系統的レビューを行い、それを発表しているコクラン共同計画というものを模範とし、同じ方法を用いている。

キャンベル共同計画では、教育、社会福祉、犯罪抑止という３つの公共的政策の分野について、一体何が有効であるかを評価し、周知することが目指されている。この作業は、(1)既存文献の系統的レビュー、(2)次々に出現する新しい研究成果によるレビューの更新、(3)インターネットを通じたレビュー結果の全世界配信、という３段階を踏んで行われている。キャンベル共同計画とは、有名なアメリカの心理学者、ドナルド・Ｔ・キャンベル氏（Donald T.Campbell）にちなんで名づけられたものである。

キャンベル共同計画の目玉となっているのが、「系統的レビュー（systematic review）」であるが、これは、従来のようにたまたま見つかった文献を手当たり次第に対象にしたりするのではなく、レビューの対象としてどのような研究を含めるのか、信頼性の乏しい研究であるとしてレビュー対象から除外するのか、ということに関して、まず最初に、非常に明確な基準が定められている。そして通常、その基準に照らして最も厳密な手法に則った研究論文だけが系統的レビューの対象に含まれることになっている。一方、この厳しい基準をクリアする評価研究については、世界中からその研究報告を徹底的に探し出すのである[3)]。

このようにして行われたキャンベルのレビューは、各研究の持つ重要な特徴点を慎重に抽出し、後に数量的な分析を行うために、これをコード化する。そして、レビューの方法、その結果得られた結論について、「目的は何か」「方法は何か」「採用された有効性の基準は何か」ということを定式化し、誰が読んでも同様の比較ができるような形にし（＝構造化）、これらを詳細に記録した報告書を作成するのである。そして、新しい評価研究が実施される度に、キャンベル共同計画は、常にそれらを系統的レビューに追加してレビュー結果を更新し、インターネットを通じて配信しているのである。したがって、もし皆さんが「怠学を減少させるためのプログラムは有効なのかどうか」とか、「精神障害を持つホームレスに対する、最も適切な介入は何か」等について興味があれば、ぜひキャンベル共同計画のウェブサイト[4)]をご覧頂きたい。

さて、今後２～３年間に、刑事司法分野でさらに約30種の介入の系統的レビューが、キャンベル共同計画によって発表される予定である。この中には、既に言及したリストラティブ・ジャスティス、スケアド・ストレイト等に加えて、

- 家庭内暴力プログラム
- 矯正のためのブートキャンプ[5)]
- ホット・スポット・ポリシング
- 執行猶予者や仮釈放者の電子的監視
- 刑務所内で行われる薬物依存の治療プログラム

等が含まれている。

また、専ら、非行少年や、非行に陥るリスクを持つ子供たちに対して焦点を当てたものもいくつかある。それ

は、

- 児童に対する社会的スキル訓練[6]プログラム
- 地域を基盤とした非行防止プログラム
- 非行少年のアフターケア・プログラム
- 少年に対する夜間外出制限[7]
- 重大で常習的な非行少年のためのプログラム
- 「スケアド・ストレイト」を含む、少年の刑務所体験プログラム

であり、これらについての系統的なレビューも行われているところである。

このキャンベル共同計画の刑事司法推進グループの中には、現在静岡県立大学の津富宏助教授が加わっており、インターネットで日本語版[8]を発信しているので、そこから詳しい情報を得ることもできる。

3）原田氏の補足説明によると、ある意味で良い結果が出た研究報告は出版されやすく、逆に、思わしくない結果の報告は出版されないという可能性があるので、世界中から、出版されていないものまでも含めて徹底的に探し出し、それに基づくレビューを行うという厳密な手法で行われている、とのことである。
4）http://www.aic.gov.au/cambellcj：キャンベル共同計画刑事司法部会のウェブサイト。刑事司法部会の使命を初めとして、同部会に限らずキャンベル共同計画全般に関連する会合の案内や文書などが掲載されている。
5）アメリカで流行している、軍隊方式で非行者をトレーニングする訓練所
6）人とのつき合い方を教える訓練
7）門限の設定
8）http://fuji.u-shizuoka-ken.ac.jp／~cambellcj/index.html：前記4）の日本語版。静岡県立大学国際関係学部　津富宏助教授によって運営されている。

7　結　論

要するに、これまでは、色々な処遇あるいは予防のプログラムが有効であるか否かについて論じてきたわけであり、このことも大切ではあるが、さらに進んだ問いを投げかけることも重要であろう。

例えば、スケアド・ストレイト・プログラムの参加者は再非行率が高いと言われたわけだが、それはなぜか、という問いもあり得るだろう。この理由としては、参加者が若いために、刑務所で彼らに講義をした犯罪者のことを、自分達にとって、ある種の見習うべきモデルタイプとして認識してしまう、ということが推測され得る。また別の考え方としては、参加した少年達が、「いや、俺はタフなんだ」「こんなことくらい何でもない。自分は刑務所でだってやっていけるぞ」と思ってしまったとも推測される。いずれにせよ、プログラムの本来の目的が何であったにせよ、大勢の非行少年を一つのグループにまとめることにより、彼らが「非行少年」としての自分自身に対するイメージをむしろ強化してしまう可能性があり得るのである。そして、実際、このような状況の下で、少年達の間に、「誰が一番のワルなのか」という一種の競争心理を喚起する結果を生む可能性すらあり得るのである。

我々は、このような例も含めて、犯罪抑止のための介入が、しばしば、当初の意図とは異なった、「意図されなかった結果」を生む可能性があるということを認識している。ただし、意図されなかった結果といっても、全てが不都合なものではなく、介入の結果が、当初は「予期されていなかった利益」という、プラスの波及効果を生むこともあるのである。

この例としては、先述した街路灯の増強に関する調査の系統的レビューの中で、夜間照明が強化された地区で、比較対照となった地区に比し、夜間だけではなく、なぜか日中の犯罪も減少したという結果が挙げられる。これ

は一体なぜかという問いに対する答を考える前に、まず、街路灯の本来の存在目的は、

・　夜間の可視性（visibility）を改善し、潜在的な犯罪者に対する監視を強化する
・　夜間の通行人数を増加させることにより、犯罪願望のある者のやる気を削ぎ、あるいは犯行が不可能な状態にする

ことにあるということを思い出さなければならないが、実は、街路灯の増強にはこれらを超えた別の効果や、それをもたらすメカニズムがあるのではないかということも示唆されている。

というのは、ある地区に新たな照明を設置するということが、

・　その地域でのコミュニティに対する投資が増加している
・　地域住民全体の意識のまとまり、プライド意識の中で、警察による統制などとは異なる、住民自身によるインフォーマルな社会的統制が、日中においても以前より強化されている

などということを象徴的に示す、一種のシグナルとして受け止められており、このことによって日中の犯罪も減ったことを説明できるのではないかという可能性も考えられているのである。

また、このような「予期されなかった利益」と並んで留意しなければならないのは、治療の効果が人によって異なるということである。医療の世界においても、多くの人に十分有効である薬が、ごく一部の人にとっては逆に作用してしまい、副作用に苦しむということがあるのは一般に知られているところである。犯罪抑止についてもこれと同様のことが起こり得るのであり、それには次のような例がある。

アメリカのミネアポリスで、数年前、家庭内暴力に関する無作為割付実験が行われた。これは、妻に対する夫の家庭内暴力について、警察が現場に臨場し、夫を逮捕することを義務づけることが、どのような効果をもたらすかについての研究であり、これは非常に厳密な方法で行われた。その結果、最初の段階で得られた知見では、夫の逮捕は彼の再犯を抑止する、つまり、虐待再発の可能性を低下させる、と判明した。

ところがこの実験後、別の場所でもこれと同じ結果が得られるかどうかを確認するための「追試」がいくつか行われたのだが、残念なことに、確定的な結果は得られなかったのである。その後、このデータがより厳密に分析されていく中で、実は、現に就業中の白人男性については、逮捕の義務づけが再犯の抑止効果をもたらすが、現在失業中のアフリカ系アメリカ人男性については、逮捕がかえってその後のさらなる虐待の誘因となってしまう可能性が高いことが判明した。このように、同じ介入によっても、その効果は人によって異なってしまうという研究知見もあるのである。

このような知見は、「法の支配の原則」や「司法の平等」などということを支持している法律家の皆さんにとっては、不確実（uncertain）で割り切れない気持ちにさせるものであるかも知れないが、やはり、知っておくべきことだと思う。例えば、日本政府も毎年何十億円もの予算を刑事司法や犯罪抑止に費やしているというが、果たしてどれだけの効果があるのか、投資額に対してどれだけの収益が得られているのか、という問いに対して、科学的な研究方法や若干の経済学を適用することによって、答えることができるようになるはずである。

社会的なプログラムの中には、そもそも何の効果も作用ももたらさない、というものもいくつかある。その他、むしろ有害なものすらあるかも知れない。しかし、真の意味で有効なプログラムは実在するし、それらは単に有効であるだけではなく、社会的な意味において採算が取れるのである。なぜなら、それらプログラムは、人々が健康的で生産的な納税者たることを助けるものであり、逆に、社会保障や刑事司法システムに依存する人ばかりが増えることによって資源を枯渇させるという原因の発生を防ぐからである。日本政府も、どのようなプログラムが有効で費用対効果が高いか、ということを特定・確認し、それに対して国民の税金を投入したいと思うはずである。

結局、警察活動あるいは犯罪抑止のための戦略とは、ある特定の場所や目標、対象者となる個人の各特徴などにとってそれぞれふさわしいものになるよう、オーダーメイド的に仕立てられる必要があると言えよう。これらの選択実施された様々な戦略については、その結果何が起こったかを慎重に評価することこそが、何よりも大切なことなのである。

また医療の話になるが、例えば、新薬の安全性や有効性を系統的に試験することなくして日本政府に販売許可を求めるということは言語道断だと、誰もが考えるだろう。これと全く同様に、系統的な評価研究の対象になったことのない新たな刑事司法プログラムを、やみくもに導入するよう日本政府に要請することは、到底容認できないものだと考えられる。

また、あるプログラムがキャンベラで効果的だという結果が示されても、同じ施策が新宿で成功することを保証するものは何もないのである。つまり、研究の結論だけを違う国が輸入するということもまた危険なのである。

キャンベル共同計画とは、ヒントになるという意味で、ガイダンスとして有益な戦略であるということであり、同計画の今後の作業にぜひ注目して頂きたい。

平成15年度警察政策研究センターの活動概要一覧

平成15（2003）年

４月		所長及び教授が中央大学総合政策学部、同大学院総合政策研究科、東京都立大学法学部、立正大学文学部などで講義を実施したほか、本庁各部局職員の講師派遣を斡旋するなど警察政策に関する研究の発展及び普及を図った。また、慶應義塾大学大学院法学研究科とともに、各国のテロ対策法制について共同研究を実施した。
	20～24日	教授が「都市の安全に関する国際会議」（開催地：フィリピン）に出席、我が国における交番制度の概要及び安全なまちづくりに向けた最近の取組について講演。
５月	24～25日	日本刑法学会第81回大会（会場：日本大学）に出席。
６月	11日	警察政策研究会「法治国家における国内治安～国による警察と市民社会の間の任務分担の将来」（講師：ライナー・ピッチャス　ドイツ行政学大学教授）を開催（会場：警察庁）。
	14日	日本被害者学会第14回学術大会（会場：常磐大学）に出席。
	19日	警察政策研究会「社会安全と警察行政の役割」（講師：ペーター・ジェイ・テッティンガーケルン大学教授）を開催（会場：警察庁）。
30日～７月７日		教授がイギリス・ポーツマス大学を訪問し、９月開催の日英犯罪減少対策フォーラムの打ち合わせやイギリス少年司法委員会を訪問。また、フランス・エクス・マルセイユ大学を訪問し、意見交換を行った。
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）。
９月	19日	警察政策フォーラム「日英犯罪減少対策フォーラム～地域を基盤とした犯罪減少対策」を開催。
	24日	大阪府警察本部において、上記フォーラム（日英犯罪減少対策）のイギリス人講師による講演会を開催。
10月	７～20日	教授が国際警察シンポジウム第10回年次会合（開催地：バーレーン）に出席、我が国の警察制度等について講演を行い、世界各国の警察研究者、実務家と意見交換を行った。また、レバノンを訪問し、国際テロリズム情勢に関して、現地関係者と意見交換を行った。
	18～19日	日本犯罪社会学会第30回大会（会場：沖縄国際大学）に出席。
11月	12日	警察政策研究会「ゼロ・トレランス・ポリシング、リストラティブ・ジャスティス（修復的司法）及びその他の重大な少年犯罪対策」（講師：ピーター・グラボスキーオーストラリア国立大学教授）を開催（会場：警察庁）。
	25～28日	教授が国連人間居住計画・都市安全プログラム主催の「持続的な安全（治安）に関する国際会議：要としての地方自治体」（開催地：南アフリカ）に出席、我が国の治

安対策について講演。

29日　全国安全都市首長サミット（開催地：愛知県）に出席。

12月　15～18日　教授が「アジア警察学協会第４回年次会合」（開催地：韓国）に参加。

平成16（2004）年

１月　16日　懸賞論文「未来を負託できる青少年の育成方策」授賞式（会場：グランドアーク半蔵門）

３月　10日　警察政策フォーラム「日仏治安回復フォーラム～フランスにおける治安回復施策」を開催。

12日　兵庫県警察本部において、上記フォーラム（日仏治安回復）のフランス人講師による講演会を開催。

24～26日　所長及び教授が「修復的司法に関する国際会議」（開催地：イギリス）に出席し、修復的司法に関する最新の情報収集と意見交換を行った。