

警察と地域社会(二)

——アメリカにおけるコミュニティ・ポリシングの
試みについて——

渡 辺 則 芳
岡 西 賢 治

- 1 はじめに
- 2 実務における変遷
- 3 概念の定義（以上前号）
- 4 機能的評価
- 5 一つの試み
- 6 むすび

4 機能的評価

コミュニティ・ポリシングは、その目的において多くの支持を集めているが、実施するにあたってはいくつかの問題点が指摘される。

まず第一に、コミュニティ・ポリシングを実施する際には、コミュニティが抱える問題を解決するため一定の数の警察官をそれぞれの地域に充てなければならないが、限られた資源としての警察官をコミュニティ・ポリシングのためのみに投入することは果たして妥当なのかという疑問がある。例えば、フットパトロール（ポリスカーを使わない巡回）はコミュニティ・ポリシングの手段として効果的であっても、管轄地域全体の犯罪防止という観点からすれば逆の結果を導くのではないかという指摘である。⁽¹⁾ すなわち、フットパトロールではほかの地域で起きた事件に対応することができなくなり、緊急の事態が発生した際に速やかに対応できる現在の体勢が崩れる可能性があり、したがって、現在の緊急電話への対応の改善やポリスカーによる

巡回の見直しを図りながら、コミュニティの抱える問題の対処方法を考えるべきだとするのである。

こうした批判は、犯罪を解決することこそ最善の犯罪防止策であるとする伝統的な考え方にもとづくものといえよう。一方、コミュニティ・ポリシングにおいては、犯罪を事後的に処理することにとどまらず、その要因となる問題や紛争を事前に解決するという方法が用いられる。そこでは緊急事態への対応は必ずしも重要ではなく、フットパトロール等による警察活動に対する地域住民の理解を高めることや犯罪への不安感を減少させるといったことがより重要なものとして注目される。また、犯罪発生後の迅速な対応というのは大都市部で要請されてきたものであり、⁽²⁾すべての地域においてあてはまるものではない。くわえて、大都市の警察官のあいだでは、ポリスカーによる巡回は結果的に犯罪が起きた場所を次々に走っているというだけに過ぎないという意見もある。⁽³⁾現在のポリスカーによるパトロールでは、実際の事件を処理している時間より、指令を待っている時間のほうが圧倒的に長い。指令を待機しているあいだは、交通事件や路上で起きるさまざまな事件に対応しなければならないが、無線で指令が入ってくればそちらに向かうことが優先させることになる。フットパトロールの導入を否定するのは、結局これまでのやり方を肯定し継続することにほかならず、なんら解決策を生み出さないことになる。

ところで、犯罪発生後の対応を中心に置いている過去および現在の警察活動には、被害者のない犯罪や目撃されない犯罪が起きた場合に、それが認知されにくい⁽⁴⁾ため効果的な防止策を欠くという側面がある。例えば、薬物犯罪に対して決定的方策がないのはまずその実態が把握ができないことにあるといえる。また、家庭内暴力（アメリカでは妻に対する暴行や子供の虐待等が深刻な社会問題となっている）に対しては事後的に処理するのみで、効果的に防ぐ手段を持っていない。企業犯罪に関しても、事件が明るみになるころには被害がすでに広がっているということが多く、事前に被害を小さくとどめるすべを警察がもっていないのが現状である。こうした問題は、コミュニ

ティ・ポリシングが導入されることでただちに解消するものではないが、啓蒙活動等による住民との接触は犯罪を防止するうえで効果が期待でき、犯罪が起きた場合でもその認知や情報の収集が容易になると考えられる。それに、これまでの警察活動では、犯罪捜査に脚光が浴びることはあっても通常のパトロールは注目されることが少なく、犯罪とはいえないような問題に関して警察がどのような対応をしてくれるのか、市民は確かな感覚を抱いていない。⁽⁵⁾

これまで市民が警察に対して最も要望してきたのは犯罪のコントロールであり、現在においてもそれは変わっていない。しかし、その要望にこたえてすべての犯罪を掌握することは不可能と行ってよく、したがって、警察にとっては重い犯罪をいかに効率的にコントロールするかが当面の課題となる。具体的にはどのような場合に、市民が警察活動を求めているのか。例えば、緊急電話としてかけられるものの多くは緊急を要するものではなく、緊急電話が軽い喧嘩や近所の騒音に対する苦情などを聴く窓口になってしまっている。⁽⁶⁾⁽⁷⁾ コミュニティ・ポリシングは、市民のこうした身の回りの問題や不安を解消することを役割としており、そうした問題が直接解決されることによって緊急電話が本来の意味での機能を果たすことにつながり、重い犯罪への対応がより効果的なものになると考えられる。

第二に、現在の警察の機構がコミュニティ・ポリシングに合致したもののなかという指摘がある。これまでにみたように、警察は犯罪の発生などの緊急の要請に対し速やかに対応できることを大きな目的として組織されてきた。その過程において自動車・電話・無線・コンピューター等の技術が積極的に取り入れられ、それによって情報を中央で管理し、その情報にもとづいて警察官やポリスカーが配置できるように組織化された。一方、コミュニティ・ポリシングにおいては何らかの「事件」が前提となって警察が動くのではなく、地域住民との日常の接触到重点が置かれることになる。したがって、地域に配置された警察官には自ら状況を判断し適切な措置を取ることが求められるようになる。そのためには個々の警察官の権限を拡大する必要が

あり、指示・命令が一方的になされていた組織そのものを変えなければならない。しかし同時に個々の警察官の権限を増大させることは、かえって警察活動における不正行為や腐敗を導くことにならないかという批判も存在する⁽⁸⁾。伝統的な考え方では、個々の警察官が自らの判断によって市民と接し問題を解決することを認めれば、たとえ不正な行為があった場合でもそれを発見することが困難であり、ひいてはそれが警察全体の腐敗につながるおそれがあるとされてきた。そのため、権限を中央に集中させ個人の裁量を制限し、警察官と市民の接する機会を最低限のものにとどめるといったことが、警察の腐敗や不正行為を阻止するものとして理解される傾向にあった。しかし、薬物犯罪において一定の成果をあげているという事実を無視して、腐敗の防止を理由にコミュニティ・ポリシングの導入を否定することは、警察活動の本質を見誤ったものであるという批判を免れないであろう。

5 一つの試み

コミュニティ・ポリシングを徹底するにあたって、不足しているものの一つとして警察官の数があげられる。現在、クリントン大統領は警察官を全米規模でさらに10万人増やすことを政策として掲げており、また、州や都市単位でも犯罪防止のための最も効果的な方策としてこれに同調しているよう⁽⁹⁾である。しかし、これまでも限られた数の警察官を地域の中に効果的に配置できるよう様々な試みがなされており、いくつかの成功例も報告されている。その一例として、ここではバージニア州アレキサンドリア市の場合を見ることにする。

アレキサンドリアは、ワシントンDCの郊外にある人口12万人弱の中都市であり、人口密度は全米でも高いほうに位置する。1988年、市及び市警察はコミュニティ・ポリシングを取り入れることを決め、市のなかで最も犯罪が多発する地域で実施するよう計画を立てた。実施プログラムの内容はイリノイ州で実施され成功していたものに基いており、その柱となっていたのは警察官が住民となって地域が抱えている問題を解決するということであった。

その目的及び方法は、まず地域をいくつかの区域に分けたうえで各区域内の
状態や問題を把握し、さらに区域内の企業・団体・市民グループ等によって
構成される地域問題解決のための組織を作り、住民間で改善しなければいけ
ない点を話し合い、自ら解決策を模索し、その一方で必要なときには市がそ
のための調整や援助を行うというものである。

プログラムが実施されるにあたって、地域内の警察官は毎日の活動を記録
し週ごとに上司による内容の検討を受け、他方、毎月プログラムの実行に関
する報告をまとめ、責任者である市警副本部長に提出しなければならない。
地域内の警察官の選任に関しては、警察官として一年以上の経験があり、地
域内では公共住宅に住み、最低一年間はその地域を担当することが最低条件
として決められていた。具体的な人選では、警察官として豊富な経験を持ち、
ほかの公的機関との折衝ができかつ住民の実際の相談に対応できるような要
素が考慮された。一方、専任された警察官の住居に関する費用は一切市によ
って賄われ、税金についても優遇措置がされ、プログラムの目的になかった
個人的な出費は合理的な範囲で市が負担した。このことからしても、市及び
市警がコミュニティ・ポリシングにおいて警察官の資質をいかに重視して
いたかが窺える。

アレクサンドリアのプログラムは1992年の9月から実施されたが、実施後
3ヶ月のあいだに報告された犯罪件数は、一年前の同時期と比べると19パー
セント減少した。また、警察に掛かってくる電話の件数も15パーセント減っ
ている。加えて、プログラムに対する地域住民の理解が十分得られていたこ
とや、マスコミが好意的に紹介したことなどによって住民以外の関心も高ま
ったことなどを考えると、この試みは成功したものの代表例としてとらえて
もよいだろう。その原因はいくつかあるが、地域内の警察官の果たした役割
について指摘するものが多い。過去のコミュニティ・ポリシング運動が抽
象的にとらえられがちであったことから、アレクサンドリアの場合では、地
域を担当する警察官に市警から具体的な活動が指示され、同時に警察官が単
なる報告機関とならないように問題の処理権限を与えることで個々の警察官

にプログラム全体の主旨に適った行動が要求されていた。また、目的を達成させるための段階をいくつかに分け、それぞれの活動の主体を明確にしたことも効果的な要因であったともされる。もちろん、これらの前提として市及び市警の態勢が積極的であったことや地域の協力がえられた点も指摘しなければならないが、両者の媒介役であった警察官の果たした機能は今後一層注目しなければならないであろう。

6 むすび

ここではアレクサンドリアの例をあげたに過ぎないが、現在も全米各地の警察がそれぞれ独自の方法によってコミュニティ・ポリシングを実施している。クリントン政権の犯罪防止に関する諸政策もあって、今後はさらに各地の警察においてコミュニティ・ポリシングが積極的に導入されていくと思われる。その成果は、警察官の数が増えたことによってあがるものではなく、過去の警察内部の意識や組織がどれだけ改革できるかによるところが多きい。加えて、コミュニティ・ポリシングに対する市民の理解と協力が得られるかどうか重要な要素となるのはいうまでもない。今、犯罪防止という共通の目的が種々の人種の団結を呼びもどし、アメリカの改善・アメリカの再生を活気あるものに向わせることになると言われている。こういうなかで、警察および市民が、たとえ失敗を繰り返しながらでも、継続してコミュニティ・ポリシングに取り組むことが望まれる。

註

- (1) George L. Kelliwig, *Police and Communities: the Quiet Revolution*, in PERSPECTIVES ON POLICING 6 (No. 1, 1988).
- (2) Mark H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, in MORDEN POLICING 99 (Michael Tonry & Norval Morris eds., 1992)
- (3) Gerald T. Galvin, *Community Policing : Replacing Despair With Hope*, WESTERN CITY 5 (March, 1992).
- (4) Moore, supra note 2, at 112
- (5) *Id.* at 113.

- (6) *Id.* at 115.
- (7) See David A. Kessler, *Integrating Calls for Service with Community-and Problem-Oriented Polieing: A Case Study*, 39 CRIME & DELINOENCY 485-508 (1993).
- (8) Kelling, *supra* note 1, at 7.
- (9) なお、現在、連邦議会では両院において犯罪防止のための関係法案が審議されているが、そのために組まれる予算は今後6年間で3百億ドルにも及ぶ。そのうち2百億ドルが警察及び犯罪防止活動に対して直接注ぎ込まれるとされている。
The Washington Post, June 16 1994 A14.
- (10) ここで述べるアレクサンドリアの事例については、Kenneth M. Howard, *Alexandria Establishes Residential Officer Program*, THE POLICE CHIEF 38 (May, 1993) によった。