

犯罪統御の手法

田村正博

はじめに

一 犯罪統御の考え方

二 犯罪統御の手法

三 犯罪統御行政の在り方 おわりに

はじめに

これまで、犯罪とその統制をめぐる問題については、実務家が専ら実務上の改善策や新たな権限の必要性を主張し、学者によって専ら人権を擁護する見地からの批判が行われるという関係が続いてきた。その中において、渥美中央大学名誉教授は、中央大学総合政策学部の創設当初から、社会の安全を守る、言い換えれば犯罪を統御する手法について、哲学的な基礎にまで遡った考察を加えられ、バランスのとれた形でどのように政策を展開するのかについて、多くの提唱をされてきている。⁽¹⁾

筆者は、平成六年の中央大学総合政策学部主催のフォーラムに参加⁽²⁾させていただいて以来、さまざまな場面で渥美先生からご指導を賜ってきた。渥美先生が中心となって開設された中央大学総合政策学部の「社会安全政策論」⁽³⁾においては、開設年度において数回の講義をさせていただくとともに、先生の犯罪統御に関する総論部分の講義を聴講させていただく機会を得た。近年の犯罪情勢の変化⁽⁴⁾を受けて、犯罪対策についての国民の関心が高まってきている中で、渥美先生が始められたこの問題への取り組みが今日まさに求められていると思っている。

社会安全政策論を構築するに当たっては、理論的な面と同時に具体的な手法についての考察も必要であることから、拙い見解を述べてきた⁽⁵⁾。もとより、極めて不十分なものであることは承知しているが、渥美先生が始められた社会安全政策論の発展にいささかなりとも寄与することを願い、以下に拙文を掲載させていただくこととした次第である。

(1) 最近のものとして、渥美東洋「少年非行の管理システム（上）（中）（下）」警察学論集五八巻一〇号〜一二号（二〇〇五年）がある。

(2) 平成六年六月に開催された第三回中央大学総合政策フォーラムにおいて筆者が基調講演を行った。田村正博「二世紀の

コミュニティと安全」警察学論集四七巻九号（一九九四年）参照。

（3）堤和通「中央大学社会安全政策論」警察学論集五五巻六号（二〇〇二年）、山田英雄「渥美東洋ほか「警察学の新展開のために（座談会）」同誌参照。

（4）犯罪情勢の悪化について疑念を示す見解もあるが、刑法犯の大半を占める利得目的の犯罪が増加傾向にあったことは明らかである（田村正博「社会安全政策の手法と理論②」捜査研究六二二号（二〇〇三年）参照。なお、警察を含む関係当局の施策と国民の犯罪対策意識の高まりもあって、平成一五年以降、犯罪認知件数は減少に転じている。

（5）田村正博「社会安全政策論の手法と理論①」⑤「捜査研究六二一・六二五号（二〇〇三年）、同「政策論としての犯罪対策」犯罪社会学研究二九号（二〇〇四年）。

一 犯罪統御の考え方

一 犯罪統御の全体像

犯罪を統御する、言い換えれば「犯罪を典型とする人間の反社会的行為から、個人と個人の暮らしのための社会的基盤を守る」ための政策の在り方についての研究が、「社会安全政策論」である。「刑事政策」が専ら犯罪者の処遇に焦点を当ててきたのとは異なり、犯罪を行にくい環境を作るための施策、犯罪被害による影響を軽減するための施策などを広く対象に含めている。企業、NPO、地域住民組織などの行動が社会の安全に大きな影響を与えることから、その分析を行い、国や地方公共団体がそれに関わっていくかを検討することも、政策論の重要な課題である。⁽⁶⁾

社会安全政策は、日本国内で暮らしている市民が、自らの安全と自らの社会生活上必須なものである社会の共通基盤とを、市民自身がコストを負担し、不法な侵害から守ることを、主権者として決定するものである。例えば、警察

と市民との関係も、権限行使主体と客体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、権限を与えている市民と、受任者としての警察との信託関係としてとらえることとなる。その意味で、社会安全政策論においては、警察への権限付与の問題だけでなく、警察を統制する方法についても、考察の対象となる。このことは、警察以外の各種の行政機関についても当てはまる。⁽⁷⁾

二 コストと効果、コスト相互のバランス

あらゆる政策手法は、限られたことしか実現できず、かつ必ずコストを伴う。社会安全のための政策手法のコストには、①財政的費用、②権限行使対象者の権利自由制限、③一般的な自由ないし利益の制限、がある。市民側からコストとメリットを比較・検討する上では、④市民による犯罪被害回避のための直接負担、もコストに加える必要がある。

①は、例えば警察の設置運営費用の場合、予算額（国と都道府県予算の合計額から重複する補助金を控除したもの）を意味する。平成一六年度は、国民一人当たり約二万八千円の負担であった。他の公的組織として、検察、裁判所（刑事に関わるもの）、矯正機関、保護機関の設置運営費用がある（犯罪対応以外の活動に係る経費を除く）。これら以外の機関が社会安全施策に当たる活動を行う場合には、それに対応する部分に要する経費も加える必要がある。社会の安全のための機能を果たすNPOや地域の住民組織の活動を自治体が支援する経費も当然含まれる。

②は、受刑者の人身の自由の侵害、被疑者の逮捕、捜査差押えその他の刑事手続過程における被処分者の自由・支配権に対する侵害、配偶者暴力防止法に基づく裁判所の保護命令による被命令者の行動制限などである。警察官職務執行法に基づく質問のように、相手方に不利益を与える任意活動も含まれる。

③は、銃砲所持の規制、営業規制（古物営業法、質屋営業法、貸金業規制法等）、運転免許制度、銀行口座本人確認制度など、個別具体的な事由があるかどうかに関わらず、一般的に自由を制限し、あるいは不利益を全員に課すことを

通じて、犯罪を行いくくし、犯罪の果実を得にくくさせるものである。行政指導によって行われているものも含めて考えることができる。いわゆる防犯カメラの設置も、個別具体的な理由のある者に限って制約を加えるものではないから、この問題として論ずべきものである。社会安全の見地からの仕組みは、最終的には全て社会成員の自由度を減らすものといえる。

④は、市民側が、国や地方公共団体を介することなく、直接に負担するものである。例えば、被害防止のために人的サービスや器材を消費者として購入することや、夜間は歩かないなど自らの行動を制限することが含まれる。さらに、自らの被害防止を超えて、地域の非行防止のボランティアとして積極的に参加するといった、能動的な形で社会の安全に寄与することも、広い意味での市民のコストととらえることができる。

これらのコストを考えつつ、犯罪による個人の人權侵害を防ぎ、社会生活上の共通基盤を守るといった目的との関係でどうバランスをとるかが政策論の課題である。安全とコスト、コスト相互間のバランスをどうとるかにについて、合理的な解決を探るという発想による研究成果の蓄積はそれほどない。機会費用の概念、限界効用の逓減といった経済学の道具立ては、合理的解決を探るものとして有効であると考えられる。⁽⁹⁾ 前述のコストについていえば、既に大きなものとなっている特定のコストをさらに大きくしてもそれほど効果が得られない、特定のコストを極端に小さくしようとすると、他のコストを著しく高めるか、あるいは効果水準をより低いものとせざるを得ないことになる。

犯罪を統制、制御する上で、正義の問題を無視することはできない。⁽¹⁰⁾ 個々の施策において国民の正義感が満足される場合には、それ自体を効果として見なければならぬ。さらに、大多数の国民から「正義に反する」と考えられる政策を実施することはできないのであるから、現在の時点で日本の国民が「正義」として考えているのが何であるかを探ることは、可能な政策の枠組みを判断する上で必要である。「罪を犯したこと」を理由に大きな便宜を与える（例えば優先的に職を与える）施策は、かりにそれが対象者の犯罪率を引き下げるものであったとしても、国民の正義感

に照らして問題がある（同様の環境にあって罪を犯していない者より優位にするとすれば、国民の正義感、社会の秩序の基本を損なうものである）。

(6) 前田雅英ほか「社会の安全の担い手とそれぞれの役割」警察政策五巻二号（二〇〇三年）参照。

(7) 北村喜宣『自治体環境行政法（第二版）』（良書普及会、二〇〇一年）は、市民・事業者の行動を行政が効果的にコントロールできるかということと並んで、「それと同様に重要と思われるのは、いかにして行政に効果的に権限を行使させるかである。（中略）これからは、『行政を強制する』法システムを考えることも、大切である」と述べている（二二六頁）。

(8) 警察の介入を被処分者の権利自由の制限と公益の対立という二者対立構造としてではなく、潜在的被害者の権利自由の問題も含めた三面関係としてとらえるべきことについて、田村正博「警察活動の基本的な考え方」警察学論集五一巻一二号（一九九八年）参照。

(9) 経済学的概念を用いて分析をしたものとして、四方光「組織・企業犯罪の新制度派経済学分析(1)」(4)警察学論集五四巻一号、三〇五号（二〇〇一年）、藤田友敬「サンクションと抑止の経済学」ジュリスト一二二八号（二〇〇二年）、村松幹二「清水剛「企業に対する社会的制裁」同誌がある。

(10) 例えば、渥美東洋「複雑社会で法をどう活かすか」（立花書房、一九九八年）は、正義の概念の下に、制裁を課し、現状を回復させる必要を説いている。

二 犯罪統御の手法

犯罪統御の手法にはさまざまなものがある。それらを機能（当該制度が実際に果たしている役割を意味し、その制度の目的に当たるものに限られない）の観点から整理しておくことが、政策論の第一歩であろう。複数の機能を持つ制度ないし施策の有効性等を論ずる場合に、どの機能に着目したものを明らかにしておくことが有益であると考ええる。

一 犯罪を行う可能性のある者への対策

犯罪を行う可能性のある者(場合によって全ての人)に、犯罪を行わないようにさせる働きかけを行うものとしては、制裁または利益剥奪の予告、違法の宣言、犯罪行為能力の剥奪、企図者に対する抑制のための介入、教育による内面の改善、社会的地位獲得の支援がある。一般的な違法態度を身に付けさせるための教育も、これに含めてよいであろう。

(1) 制裁と利益剥奪の予告

制裁の予告は、その行為を行った場合には制裁が加えられることを予告し、制裁を受けたくないとする心理によって、犯罪をさせないようにするものである。刑事罰が典型であるが、行政上の処分も含まれる。制裁は犯罪を防止するための基本的な制度である。制裁に犯罪を防ぐ効果がないとすれば、犯罪を処罰する法律を廃止しても、警察を含めた刑事司法制度の機能が全て失われても、当該行為は増えないはずであるが、そういうことは考えられない。近年注目されている「環境設計による犯罪予防」も、犯罪企図者の被検挙確率予測を高めることで当該場所での実行を断念させようとするものであって、制裁の機能が前提となっている。

制裁の予告が効果を発揮するためには、実際に制裁が行われることが犯罪を企図し得る者に予期される必要がある。制裁が予告されていても、実際には行われないと認識されてしまえば、制裁の予告の効果はなくなる。交通違反の場合には、取締りに対する認識を通じて、違反行動の増減をもたらす。⁽¹¹⁾制裁の予告自体にはほとんどコストはかからないが、実際に制裁を行うには、事実関係の確定の面でも、また制裁を執行する面でも、大きなコストがかかる。刑事罰の場合には、事実関係の確定手続に厳格な証明を要することなど、コストが特に大きい。コストと効果を考えると、行政上の制裁が合理的な場合がある(平成一六年道路交通法改正によって放置車両の所有者に対する行政制裁制度が設けられたのはその例である)。もっとも、行政制裁も、相当の執行コストを要するし、行政機関の執行体制上の問題や事

実解明手段不足のため、十分な執行が行われていない。近年の規制緩和の中で、事実解明のための手段、組織を含めた監視態勢を強化し、行政的制裁を含めた制裁を十分な痛みの程度のものであることが、一層求められてきている。⁽¹²⁾

なお、再犯可能性が一般人より高いと考えられる者に被検挙確率を高める措置を講じ、かつそのことを本人に認識させることも、制裁予告機能を高めるものといえる。⁽¹³⁾

制裁が犯罪予防に基本的に有効であることは前述のとおりであって、制裁を重くし、あるいは制裁が実際に行われることについての認識を高めさせることは、犯罪を減少させる効果を持つ。平成一四年に行われた制裁強化によって飲酒運転が大幅に減少したのは、その顕著な例である。⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾なお、制裁の効果は、他のものと同様に通減すると見込まれること、重い制裁を受けることで更生が行われにくくなって制裁を受けた集団の再犯率が高まることもあり得ることから、既に相当重い制裁が加えられている場合には、その程度をより重くしたときに犯罪を減らす効果が発揮できるかどうか一概には言えないし、制裁が予期されにくければ効果は生じにくい、それらのことが制裁の効果自体を否定する論拠とならないことは当然である。

制裁には、公的な制裁のほかに、会社を辞めさせられるなどの社会的制裁がある。社会的制裁が大きければ、刑罰が軽くとも、犯罪をした場合の不利益は大きい。日本は、これまで社会的制裁の大きな社会であった。しかし、今日では、同一組織に継続して在籍することの利益は小さくなってきているし、社会のつながりが低下している。しかも、外国人組織犯罪者のように、日本での社会的な制裁が全く意味を持たない者の事案も増えてきている。このため、公的な制裁に頼る部分が增大しており、制裁の程度とともに、制裁を実施する執行体制、執行手段・執行を容易にするための仕組みについて、見直しが求められている。

犯罪収益の追徴などの利益剥奪の予告は、犯罪によって利益を長期的に保持することができないことを予告し、行為者の動機を減少させるものである。被害者が被害を回復することを容易にできる仕組みを設けることは、被害軽減

策であると同時に、利益剥奪としての機能を有する。⁽¹⁶⁾ 組織犯罪の場合には、個々の構成員への措置以上に、組織の存立基盤である犯罪収益を剥奪することが重要な意味を持つ。

違法の宣告は、特定の行為が違法であることを明らかにし、「違法なことである以上やってはいけない」という意識に働きかけるものである。制裁の予告とは異なり、制裁を受ける可能性の認識を必要としない。⁽¹⁷⁾ 個人が規範意識によってその行為をしなくなるもののほか、会社が自らの評価を維持するために行動を変えすることも含まれる。違法とされることで民事上の責任の認定や過失犯の成立に影響することを考慮する場合も含まれる。

(2) 犯罪行為の抑止

犯罪行為能力の剥奪（無害化）は、犯罪行為をする能力を物理的に奪うものである。人の拘束が典型であり、懲役（又は禁錮）刑の執行（仮釈放等の取消しによる収監措置を含む）のほか、刑事手続段階の逮捕、勾留も含まれる。無期懲役刑の場合は、仮釈放されない限り、終身の無害化機能を持つ。⁽¹⁸⁾ 刑事罰以外では、犯罪行為を行った者が責任能力を欠く場合に治療ないし保護の目的で入院させる制度も、この機能を有する。このほか、日本国内での犯罪能力を奪うものとして、国外退去強制があるが、再入国を実際に阻止できない限りその効果が一時的であることに留意する必要がある。

犯罪を企図する者に対する抑制のための介入としては、警察官が現場で犯罪を制止し、警告を行うことなどがある。警察が被害をもたらす行為の前の段階で権力的に介入できるようにするため、前段階の行為を犯罪とする、行政命令の対象とすることといった立法が近年行われてきている。⁽¹⁹⁾ また、一連の継続的な行為として犯罪が行われ、エスカレートする危険のある場合に警察が摘発することは、以前の犯罪の責任追及というだけでなく、その後の犯罪を防ぐための介入としての性格を有する。⁽²⁰⁾ 児童虐待防止法は、通報等を定めることにより、その後の虐待を防ぐ介入が行われるようにしている。

介入は、強制的な手法に限られない。犯罪でない場合とはより、実害が生ずるに至っていない犯罪の場合でも、警察がその全てについて権力的に介入することは、限られた体制上不可能である。その一方、放置した場合に重大な事態に至るおそれのある場合には、犯罪となる以前の段階でも、警告、指導などの措置を積極的に講ずることが求められる。性犯罪出所者に、子供に対する声かけ事案を踏まえて警告を行うといったことがその典型である。

(3) その他の関与

教育による人格の改善は、その対象者の内面を改め、犯罪を行わない者にしようとするものである。少年を対象として行われる補導措置、保護観察、生徒に対する教員の指導など、少年に対してその内面（性格、価値観等）を改めさせようとする働きかけは全てこれに含まれる。非行少年に対する権力的な働きかけの一つの典型は、少年院における矯正教育であるが、対象者数は極めて少ない。少年院等における教育に対しては、国民の期待が大きい一方で、非行少年に甘く、真に反省・更正させるものとして機能していないのではないかという疑問を抱かれがちである。実務家の真摯な取組みが行われている実情が、政策当局者および国民により伝えられるべきだと思われる。なお、少年の指導においては、情報不足がしばしば指摘されており、警察と学校の間など関係機関相互の情報共有が求められる。これらのほか、一般の少年に対して、非行防止教室、薬物乱用防止教室といったものを通じて、規範意識の向上を図る努力がなされている。

他方、成人を対象とした教育は、それほど行われていない。刑務所における教育の比重は、少年院と比べて著しく低い。⁽²¹⁾ 詳細な実態を承知していないが、これまでは、個人を人々を対象とした教育よりも、行動の抑制、不自由さによる犯罪の重さの実感、成績主義への適応などによって、改善が期待されていたように思われる。この点に関しては、平成一五年の行刑改革会議の提言を受け、法改正によって教育を受けることが受刑者に義務付けられたほか、性犯罪および薬物犯罪の受刑者についてのプログラムが開始されようとしており、今後の成果が期待される。

社会的地位獲得などの支援については、非行少年における環境調整、児童自立支援施設、保護司や協力雇用主などの協力・支援を基にした就職斡旋など、さまざまなものがある。警察が他の機関や民間のさまざまな人々の協力を得て取り組んでいる少年の居場所作りも、同じ発想によるものである。⁽²²⁾ 社会的地位獲得こそが最も有効な犯罪防止策であるとして、この取り組みを犯罪対策の中核に置くべきとする見解もあり、少年の場合の地域における支援が今後の重要な対策になっていくものと思われる。⁽²⁴⁾ ただし、雇用その他の社会的地位を獲得できるように支援することについては、それが対象者の再犯を防止する効果があったとしても、国民の正義感、社会秩序の基本や当該行為を犯罪としてある趣旨を害したり、あるいはそれまで犯罪をしていなかった者への誘引のおそれがないかといったことに注意を要する(例えば、無免許運転の常習で受刑中の者に運転免許を取れるようにしてやれば、出所後無免許運転の罪を犯すことはなくなるが、免許制度自体の機能を損なうものであって不適当であることは明らかである)。

二 犯罪の増減に影響を与える社会的要因への対策

社会的現象の中に犯罪を増やすことにつながるようなものと犯罪を減らすことにつながるようなものがあることは、以前から想定されてきている。失業と犯罪の関係がその典型である。⁽²⁶⁾ しかし、経済情勢や雇用情勢、社会における個人相互の結びつきといったものは、政策当局が動員可能な資源の範囲では、通常変更できないものである。さまざまな全体状況は、政策論的には、与件として位置付けるほかはない。

これに対し、特定の地域ないしグループにおける問題や、特定の行為を規制することで状況に影響を与えることができるようなものについては、政策論の課題とすることができる。例えば、特定の地域に失業が集中し、犯罪に影響を及ぼしている場合には、失業問題全般とは区別されたものとして、ある程度政策的に介入することが可能となる。

犯罪を行う者が多くなる統計的要因を探り、その要因をより多く持つ集団(リスクの大きなグループ)に支援的関与を行うことは、当該要因の影響を低くするものとして、この中に位置付けることができる。⁽²⁷⁾

このほか、学校・家庭・地域社会における教育(社会化)機能の立て直しの支援、少年の健全育成を害するような環境要因の削減、心の荒廃をもたらすような状態の解消(社会の秩序感の回復)といったことも、犯罪を抑止する機能を有する。これらのうち、少年の有害環境への対策では、風俗営業の規制、有害図書類の販売規制のように行政機関が行うものもあるが、多くの場面では、NPOや地域住民の側が主体となっており、行政機関はその支援に当たるといえる。秩序感に関する問題についても、警察の取締り以上に、住民側の活動が重要であり、NPOや地域住民組織による施策として実効性が期待できるものである。⁽²⁸⁾ 地域における問題状況の改善に関しては、自治体の取組み(取り分け住民等の自発的活動を継続可能にするための支援)が大きな意味を持つ。⁽²⁹⁾

三 犯罪が行われる空間等に働きかけて犯罪をしにくくする対策

犯罪が行われる可能性のある空間を、犯罪をしにくく(成功する確率が低い、検挙される確率が高い)と犯罪企図者側に認識されるようにする手法は、近年、広く有効性が認識され、研究、推進されてきている。⁽³⁰⁾ 犯罪対象を守る装置を強化する(例えば建物の錠やドアの強度を高める)といった直接的なものだけでなく、建物相互の関係による他者からの見通しの確保、道路の照明、公園における視野の確保など構造的なものに手を加え、監視性と領域性を高めれば、犯罪の起きにくい空間になることが明らかになっている。道路の歩車道の分離によるひたたくり防止、駐車場における防犯カメラによる車上狙い等の減少は明確である。近時には、施設管理者や商店街、警察などさまざまな主体によって、防犯カメラの設置が進められている。⁽³¹⁾ こういった対策は、さまざまな場面、個所ごとに応じた工夫をしていくことが望まれる。⁽³²⁾ ただし、このような手法によって現実どこまで犯罪を抑制できるかは、犯罪企図者側の事情にも左右される。検挙された場合に受ける制裁の重さと獲得できる可能性のある利益についての犯罪企図者側の評価基準が異なってくれば、防ぐために必要な措置の程度が異なってくることに注意を要する。⁽³⁴⁾

公的機関の政策には、警察官のパトロール、公的管理空間への防犯措置導入など直接にサービスを提供するものと、

私人が行う予防対策を支援するものがある。後者の「支援」としては、ノウハウの提供、防犯サービスないし器具を適切に選択できるようにする仕組み作り（例えば、行政機関と関係団体による防犯性能の評価方法の統一化）のほか、防犯カメラなどを含む防犯設備購入の助成も一部で行われている。特に、近年では、市民側の被害防止意識が急速に高まり、子供を守るための活動などを自ら行う者が増加している。⁽³⁵⁾これらの防犯ボランティア団体に対しては、警察による研修や支援サイトによる情報提供といった支援が行われている。近年特に大きな関心が寄せられているのは、学校および通学路の安全対策であり、学校においても、自らの安全管理対策だけでなく、学校安全ボランティア参加の呼びかけ、警察との連携による実践的な防犯教室の開催などを行っている。子供自身の危険予測、回避能力を身に付けさせるための安全教育の面では、子供による地域安全マップの作成などが行われている。⁽³⁶⁾

行政機関が、具体的な犯罪情報あるいは不審者情報を市民に提供、公表し、被害防止や情報提供を市民に呼びかける、市民の側からもそういった情報の提供を行政機関に求める、という動きが近年広がってきている。模倣や被害者の二次被害（プライバシー侵害を含む）の問題が起きないように配慮すべきことは当然であるが、不確実なものも含めて情報を提供し、市民側が主体的に判断をして被害回避行動等をとるという手法は、自立した市民と政府の関係の在り方の一つといえる。他方、性犯罪の経歴のある者の個人情報公表することを通じて被害回避行動等をとれるようにするという手法は、その者の人権上大きな問題が生じる。性犯罪を行った者のプライバシーおよび通常の平穏な生活をする利益と、市民の自己防衛（最も重要な人権である人間（ことに子供）の生命と尊厳を守る）に必要な情報を得たいとする住民側の利益との、どちらを重視するかという価値的選択の問題であるが、公表によって生ずる実際上の不利益の程度がどうなるかも判断要素となろう。制度設計としては、公表はしないが、子供と関わりやすい特定の職業に就く場合のみは、当該職業の雇用者に情報を開示し得るようにするといった方法も考えられる。

犯罪に利用されるものへの対策としては、銃器規制のほか、特殊開錠用具の所持・販売規制も近年行われた。犯罪

者が利益を得にくくするためのものとして、古物営業、質屋営業の規制が行われているが、国内の盗品流通防止と併せて、外国に対する不正輸出対策も重要な課題となっている。⁽³⁷⁾このほか、銀行口座開設および携帯電話契約について、本人を確認することが行政指導によって求められてきたが、近年の振り込み詐欺事案への対応を契機として、法律によって義務付けられた。

四 犯罪被害を軽減するための対策

(1) 被害者への支援

犯罪による被害を事後的に軽減するための対策も、社会安全政策に含まれる。犯罪の被害を受けた者への給付金の支給や精神的被害へのカウンセリングサービスの提供がその典型である。近年、警察をはじめとする関係機関によって、犯罪被害者（遺族を含む）のためのさまざまな施策が講じられるようになってきた。⁽³⁸⁾

犯罪被害者は、その事件の捜査、刑事裁判の過程で、報道機関によるものも含めて、さまざまな二次的被害を受けていることが指摘されている。二次的被害防止は、警察をはじめ刑事手続過程に関与するものの責務である。また、犯罪被害者は、大きな被害を受け、生活者としてのニーズ、心を傷つけられた存在としてのニーズを持っている。そういうさまざまなニーズに対しては、警察その他の行政機関が対応するもののほか、民間団体に期待されているものも多い。民間団体に関しては、その一部について、寄付金の非課税措置、地方公共団体による財政支援、警察による被害者関係情報の提供といった形で支援が図られているが、国の関与、支援として不十分であるという指摘がされてきている。

このような状況を踏まえ、平成一六年に犯罪被害者等基本法が制定され、一七年一二月にはこれを受けた犯罪被害者基本計画が制定された。犯罪被害者が「個人の尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい処遇が保障される権利を有する」ことを前提として、相談・情報の提供、損害賠償請求についての援助、経済的負担の軽減のための給付金支

給の充実、保健医療サービス・福祉サービスの提供、安全の確保（二時保護、防犯指導等）、公営住宅の入居の配慮、雇用の安定、保護・捜査・公判過程での配慮、民間団体への援助といった措置が講じられることとされている。

(2) 被害者の刑事手続による正義実現要求への対応

犯罪被害者の求めるものの一つは、「正義の実現」としての加害者への処罰である。自らが陥らされた状況に照らし、加害者に正当な刑罰が加えられなければならないれば、正義が実現されていないものとして一層の傷を負う。事実関係が明らかにされて、正当な刑罰が加えられることは、犯罪被害者および関係者にとって重大な関心事項である。また、犯罪によって衝撃を受けた社会にとっても、衝撃からの回復、社会が共有している価値の毀損を回復させる意味を持つ。応報としての刑罰は、この社会的機能を果たすものである。³⁹⁾

これまで、刑罰について専ら公共の利益のためのもの（社会全体の価値回復、社会全体の応報をするもの）との位置付けがされてきたが、被害者からすれば、自らが事件の当事者であるにもかかわらず疎外されていることは、精神的な被害を一層大きくするものであった。このため、被害者の意見陳述制度が刑事訴訟法改正によって導入されたほか、犯罪被害者等基本法では、犯罪被害者のための施策として、受けた被害を回復・軽減し、再び平穏な生活を営むことができるよう支援することと並んで、刑事手続に適切に関与することができるようにすることが明記され、刑事手続の進捗状況に関する情報提供、刑事手続参加の拡充等が規定された。⁴⁰⁾被害者の意見陳述は、被害者自身が自らの被害を明確に裁判所に述べることを通じて、その精神的な回復に寄与している。⁴¹⁾なお、被害者の処罰感情が直接被告人に向けられ重罰化につながるという批判もあるが、被害者に一切の発言を許さず、被害者不在の中で決める刑罰こそが正当なものであるとの主張は、妥当とは思われない。⁴²⁾

(11) 交通違反取締りが事故減少に効果を与えることを実証したものととして、古池弘隆「森本章論」交通事故の減少に対して交通違反取締りは有効か」現代警察一〇〇号（二〇〇三年）がある。

(12) 田村正博「規制緩和と社会における警察の法執行」ジュリスト一二二八号（二〇〇二年）参照。なお、佐伯仁志「規制緩和と刑事法」同誌も、制裁強化が必要な場合があること、まず行政制裁を強化し、それで十分でない場合に刑罰を使用することが望ましいことなどを指摘している。

(13) 出所者情報を警察に提供し、そのことを当事者に告知することは、これに当たる。このほか、性犯罪前歴者に警察への登録を義務付けるイギリスの制度や、仮出所中にGPSを取り付けるフランスの制度も、制裁予告機能を高めるものといえる。なお、性犯罪前歴者に関して、警察への登録義務を課す制度を我が国でも導入することを検討すべきことを主張するものとして、藤本哲也「諸外国における性犯罪の前歴者情報の活用に関する制度について」警察学論集五八巻五号（二〇〇五年）がある。

(14) 平成一四年六月施行の道路交通法及び同施行令の改正は、飲酒運転に関し、①刑罰引上げ（酒気帯び運転の場合、三月以下の懲役又は五万円以下の罰金から一年以下の懲役又は三〇万円以下の罰金に引き上げ、実際の宣告刑でも二〇万円以上の罰金が通例となった）、②刑罰対象拡大（下限を呼気一リットル中のアルコール濃度〇・二五ミリグラムから〇・一五ミリグラムに引き下げた）、③行政処分に係る点数の引上げ（〇・二五ミリグラム以上は従来の六点を一三点にし、人身事故を起こした場合にはすべて取消処分の対象とした）を行った。平成一四年の飲酒運転者による死亡事故は、法施行前（一〇五月）がほぼ前年並みであった（マイナス四件、〇・八％）のに対して、施行後には大幅な減少を記録している（マイナス一九〇件、二六・七％）。その後も死亡事故の減少は継続し、平成一六年の飲酒運転者による死亡事故件数は七一〇件で、平成一三年と比べ、四八一件、三八・五％の大幅減少となっている。この間のその他の死亡事故件数（第一当事者である運転者が飲酒していない死亡事故）の減少が九・八％であったことをみれば、飲酒運転に対する制裁の強化とその認識の広がり、飲酒運転の大幅減少をもたらしたと評価することができる（長期的に飲酒運転による死亡事故の減少傾向は存在したが、本法施行前には平成八年から一三年までの五年間で一〇五件の減少であったにとどまる）。法令改正の内容と平成一四年中の事故状況については、小田部耕治「改正道路交通法等の施行後の状況について」法律のひろば五六巻七号（二〇〇三年）参照。

(15) 罰金刑の場合には、数万円では感銘力に乏しく、月給並みの刑罰とすることが「痛み」を持つものとして必要である。刑法定時の傷害罪の罰金額は月給に比べて相当高額であった。佐伯仁志「制裁」『現代の法4政策と法』（岩波書店、一九九八

年）は、罰金の制裁機能を回復させるため、対象を限定した上で、高額化すべきことを主張している。

(16) 暴力団対策法は、不当な要求行為による被害の回復の援助について定めているほか、平成一六年改正によって、対立抗争に関連した暴力行為による被害について暴力団の代表者等の損害賠償責任を新たに規定している。民事訴訟に関して、浅田敏一・菅原英博「暴力団組長に対する損害賠償責任追及訴訟と山口組組長の使用者責任を認めた最高裁判決について（上）（中）（下）」警察学論集五八巻五、七、八号（二〇〇五年）参照。このほか、組織的犯罪処罰法では犯罪被害財産を没収等の対象から除外しているが、犯人側に犯罪収益を保持させるおそれがあるところから、没収・追徴をした上でその財産を被害者に帰属させる制度を導入する方針が法制審議会答申で明らかにされている。この答申及び今後の利益剥奪の拡大の必要性に関して、佐伯仁志「犯罪被害者への被害回復支援について」ジュリスト一三〇二号（二〇〇五年）参照。

(17) 「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」が平成一一年（一九九九年）に制定され、同年一月に施行されたことによって、児童ポルノの揭示は激減した。IWF (Internet Watch Foundation) によれば、インターネット上の潜在的違法コンテンツにおける日本の割合は、一九九七年が一八%であったのに対し、九八年は二二%、九九年は四%、二〇〇〇年以降は一%以下にまで減少している（同団体のウェブサイトによる）。法の成立が効果を発揮している。

(18) 昭和期に比べ平成期には仮釈放人数は大きく減少して近年は一桁となり、仮釈放までの期間も近年はほとんどが二〇年以上となっている（富田正造「無期刑受刑者の社会復帰」犯罪と非行一四五号（二〇〇五年）参照）。仮釈放の厳格化を問題視する見解もあるが、仮釈放は、「改後の状」を要件とするものであって、再犯のおそれがあるような者について行うことは適当ではない。昭和期における無期刑に関する仮釈放の運用には不適切な例も見られた（例えば、殺人事件で無期懲役になった者が、仮釈放後に最初の殺人事件被害者の関係者ら二人を一方的な逆恨みによって殺害した事件があった。二回目の殺人事件について、熊本地判昭和六一年八月五日）。

(19) ストーカー行為の規制等に関する法律が典型である。なお、同法に関し、被害者の法益保護上不十分であり、警察権の適切な発動ができるようにする必要があると指摘するものとして、櫻井敬子「ストーカー規制法の意味すること」自治実務セミナー四三巻七号（二〇〇四年）および同「行政警察に関する考察」警察政策六巻（二〇〇四年）がある。

(20) 警察の捜査は、個人の生命、身体及び財産の保護並びに公共の安全と秩序の維持のために行われるものであって、個々人の保護も目的に含まれている（佐藤英彦「警察捜査の意義」『講座日本の警察第二巻刑事警察』（立花書房、一九九三年）参照）。

(21) 改善指導の標準的プログラムはなかった。また予算上も、平成一六年度で、一人一日当たりの教育費（人件費を除く）は、少年院の場合一五四円であるのに対し、刑務所の場合は一三円である（刑政一一五巻五号（二〇〇四年）六七頁）。

(22) 四方光「街頭犯罪対策の中核としての非行集団対策」警察学論集五六巻二号（二〇〇三年）、後藤啓二「大阪における少年非行の現状と対策について」警察学論集五六巻一号（二〇〇三年）参照。

(23) 津富宏「犯罪者処遇は有効である」犯罪と非行一〇号（一九九六年）。

(24) 広島県における取組みに関して、森野國子「警察、行政、地域住民が一体となった暴走族対策」（日英犯罪減少対策フォーラム）警察学論集五七巻四号（二〇〇四年）一〇〇頁以下。

(25) 支援的関与が対象集団の再犯率を低下させる有効な手法であるとされているが、そう言えるのは、他の者への犯罪誘引機能がない（あっても小さい）場合に限られる。誘引効果を持つ例として、少し異なる場面ではあるが、不法移民をある時点で合法化することが将来の合法化期待から不法入国を増やす結果をもたらすことにつながる場合がある（一九八六年のアメリカの不法滞在移民合法化政策について、松林高樹「米国における移民関連法制の概要と治安問題との関連について（上）」警察学論集五七巻二号（二〇〇四年）参照）。

(26) 大竹文男『経済学的思考のセンス』（中公新書、二〇〇五年）一七四頁以下は、失業率と犯罪率のほか、高卒求人倍率の逆数と非行率とが相関関係にあることを指摘している。

(27) 福祉的政策として行われる場合でも、社会安全政策上の効果を加えて、当該政策の事前または事後評価が行われるべきこととなる。

(28) ガーディアン・エンジェルの創始者カーティス・スリワが最初に行った活動が、店の前の掃き掃除であり、同団体の原点とされているのは示唆的である（小田啓二「NPO ガーディアン・エンジェルの活動（上）」警察公論五八巻一号（二〇〇三年）。ニューヨークで多く設立され犯罪防止に貢献しているBIDも、環境美化が中心的任務となっている（調査報告書

『ジュリアーニ市政下のニューヨーク』(東京都、二〇〇一年) 参照。

(29) 春日井市における例について、石附弘「連れ去り事件等に対する安全啓発活動とこれを支える人々」警察学論集五八巻四号(二〇〇五年) 参照。

(30) 工学的心理学的アプローチによる概説書として、小出治監修『都市の防犯』(北大路書房、二〇〇三年) がある。

(31) 公権力機関による防犯カメラの設置・録画については、犯罪の行われる可能性が高い場合に限って認められるとする見解が一般的である(例えば、亀井源太郎「防犯カメラ設置・使用の法律問題——刑事法の視点から」東京都立大学法学雑誌四三巻二号(二〇〇三年))。これに対し、高橋直哉「防犯カメラに関する一考察」法学新報一一二巻一・二二二号(二〇〇五年)は、犯罪予防への限定、犯罪発生時の蓋然性と抑止効果が見込まれる場所への限定、カメラの存在の外部からの認識、録画データ保存期間限定、使用調査場所時間の限定、遵守のチェックといった要件を挙げつつ、他から監視されないという期待が社会から合理的だとされる範囲が近年狭まっており、許容される範囲が拡大される傾向にあるとしている。国民の間では圧倒的多数が防犯カメラ設置に賛成している(朝日新聞平成一六年一月調査では、商店街や人の集まる場所への防犯カメラの設置に賛成八九%、反対七%)ことを踏まえれば、公的空間に関しては、設置個所の限定ではなく、撮影録画の表示(関係者の保護に支障がある場合を除く)、使用目的の限定、期間経過後の消去など、個人情報保護の考え方に立った措置で足りるものと考ええる。なお、「防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利益を保護する」見地から定められたものとして、「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」がある。

(32) カメラの設置に関し、公のものに関する規制をすべきとの見解があるが、杉並区の条例では、私人にも同様の規制を加えている。公の機関も私人も実質的に同じことをする場合に公の機関の行為だけを規制するのは、資力がある者は便宜を受けることができるが、公の機関に頼らざるを得ないその他の者には便宜を受けさせなくするものであることを直視しなければならない。例えば、ストーカー被害者が安全を保持するために、身を寄せた知人宅周辺道路をカメラで撮影することについて、公の機関のみに制限(例えば表示義務を課すことは、資力のない者の保護に問題を生じさせる)。

(33) 小出治「次世代の安心・安全まちづくりの推進に向けて」警察政策六巻(二〇〇四年)は、近年進められてきている防犯まちづくりに対して、不安にかられた一般的な措置ばかりで、犯罪現場の分析に基づいた問題解決型、具体的犯罪対応型にな

っていないことを指摘している。

(34) 被検挙確率予測が高くて、本人にとつての予想獲得利益価値が高ければ犯行に着手する可能性が高まる。獲得利益の価値を高く、検挙された場合の不利益を低く評価する傾向のある外国人組織犯罪者の場合(警察白書平成一五年版一七頁、二二頁の被疑者の声参照)、比較的大胆な犯行が多いという実感があるのも、この反映だと思われる。

(35) 防犯ボランティア団体は、平成一五年末の約三千団体から一七年六月末に約一万四千団体(約八〇万人)に急増しており、八割は防犯パトロールをしている(警察庁資料による)。

(36) 子供を対象とした地域安全マップづくりについては、小宮信夫「子供を犯罪から守るために」地方自治職員研修(二〇〇五年六月)、同『犯罪は「この場所」で起こる』(光文社新書、二〇〇五年)一四五頁以下に詳しい。

(37) 盗難自動車の不正輸出防止のため、登録証明書の原本の提示を求め、車体番号の確認をするなどの審査、検査強化措置が講じられている。なお、盗品売買市場が実質的になかったことが日本の防犯力の重要な要素であったことに関して、河合幹男『安全神話崩壊のパラドックス』(岩波書店、二〇〇四年)二二七頁以下参照。

(38) 基本法制定前までの警察を中心とした日本における犯罪被害者施策に関しては、田村正博「犯罪被害者政策の五年」警察政策五巻二号(二〇〇三年) 参照。

(39) 松村良之「刑罰の社会心理学と犯罪被害者」被害者学研究一四号(二〇〇四年)は、犯罪に対して社会の成員に応報動機が存在すること、社会の連帯性が弱まる中で、価値の再確認のために一層加害者を強く罰することに向かうことを指摘する。米国の事例で、少女を六才時から四年間にわたってレイプし続けた者を再犯防止治療優先のため禁固六〇日とした判決に対して、抗議が殺到したため、刑務所でも再犯防止プログラムを行うことを前提に三年以上一〇年以下の懲役とする判決に改めたことが報じられている(平成一八年一月二八日朝日新聞夕刊)が、「重罰よりも教育を」という主張が評価されない代表例といえる。

(40) 犯罪被害者等基本計画において、「刑事裁判に犯罪被害者等の意見をより反映させるべく、公訴参加制度を含め、犯罪被害者等の刑事裁判手続に直接関与することのできる制度について、我が国にふさわしいものを新たに導入する」方向で検討が行われることが明らかにされている。被害者の刑事手続参加については、日本弁護士連合会第四六回人権擁護大会シンポジウ

ム第一分科会(日本弁護士連合会犯罪被害者支援委員会編『犯罪被害者の権利の確立と総合的支援を求めて』(明石書店、二〇〇四年)および川出敏裕「犯罪被害者の刑事手続への参加」ジュリスト一三〇二号(二〇〇五年)参照。

(41) 椎橋隆幸ほか「犯罪被害者のための施策をめぐって(座談会)」ジュリスト一三〇二号(二〇〇五年)における山上および大久保発言(一三頁)参照。「犯罪被害者のための施策を研究する会」が実施した被害者アンケート調査でも、意見陳述をした者のうち、してよかったとする者が六三%で、よくなかったとする者(二〇%)を大きく上回っている(同会による平成一六年一月「犯罪被害者のための施策に関する調査・研究(中間とりまとめ)」(一八頁)。

(42) 前掲注(40)日弁連シンポジウムにおいて、岡村弁護士(全国犯罪被害者の会代表)は、「裁判官は被害者・加害者両方の言い分を聴いて公平な裁判をすべきだと思っております。被害者が入ってくると刑が重くなるから被害者は裁判に入らないでくれというのは虫がよすぎる」と述べている(日本弁護士連合会犯罪者支援委員会編・前掲注(40)三八六頁)。

三 犯罪統御行政の在り方

犯罪統御の政策は、刑事法の延長としての「刑事政策」とは異なり、行政についての政策論として位置付けられる。犯罪対策に当たる行政機関は、当然のことながら、今日の行政組織一般に求められる基本的な考えに立脚しなければならない。近年、行政機構を簡素で効率的なものとし、国民が有効に統制できるようにするための改革が進められており、情報公開や政策評価制度の導入が図られている。犯罪統御のための政策においても、政府と家庭・個人との役割分担や、民営化などがどこまで可能か、国民の側が各機関をどのようにして統制するかといったことが論じられる必要がある。地方分権や、説明責任といったものが、社会安全政策の実施における大きな枠組みになるのである。

一 地方分権

今日、あらゆる分野において、国がどうしても担わなければならないものを除き、地方自治体に決定権を移すこと

が進められている。住民に身近な行政は、できるだけ住民に身近な組織が担当することが適切だからである。犯罪対策に関するこれまでの刑事法学会の論議は、地方分権の原則を十分踏まえたものになっていないように思われる。例えば、少年非行の防止は、社会のさまざまな問題への対処と関係しているのであって、子供の問題を総合的に考え、広い意味の教育や、社会環境の整備、大人の在り方を含めた対策を講ずることが求められる。これらの事務は、教育機関はもとより、児童福祉施設や児童相談所、児童自立支援施設など、そのほとんどが地方自治体によって行われている。今後、地方分権が進めば、さまざまな行政上の課題について地方自治体が主体的に意思決定をし、地域の資源分配を行う範囲がますます拡大することになる。このような中で、非行少年の保護を他の行政と切り離して、国の機関である家庭裁判所の責務と構成することが適切であるかどうか問われなければならない。

現在注目を浴びているイギリスの犯罪予防対策の核心は、地域を中心として行動することにある。一九九八年の犯罪及び秩序違反法では、少年司法に関して、地方自治体当局の下にソーシャルサービス、警察、保健機関、教育機関などからなる「少年非行対策チーム」が設置され、そのチームが非行少年及び非行に走る危険のある少年に対するサービスの実施責任を負う、犯罪減少に関しては、警察と地方自治体当局等を中心とする「犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ」が市又は郡を単位として設置され、犯罪と秩序違反減少のための戦略の策定・実施等を行うこととされている⁽⁴³⁾。

我が国でも、裁判所の所管事務以外については、首長がリーダーシップを発揮して、非行防止を含めた少年問題への総合的な取組を行う傾向が生きている。東京都では、平成一六年八月から子供の問題に総合的に取り組むために本部を設置し、非行防止を含めた少年の育成に当たるようにした⁽⁴⁴⁾。家庭裁判所が担っている機能でも、処分決定のようなものを除けば、行政機関が行い得ないものではない。もしそれを自治体が担うこととなれば、よりトータルな少年問題への取組みが可能となる。現行制度の基本を維持するのであれば、地方自治体を中心とした少年非行防止に

ついで、家庭裁判所がどのように連携を図っていくのかという発想に基づいた検討が求められる。⁽⁴⁵⁾

成人の更生保護についても類似の問題がある。裁判とそれに対応する検察の機能や刑事施設での処遇を国の機関が行うべきことは理解できるが、更生保護に関しては、真に国でなければ行えない事務であるかが問われる必要がある。更生保護は、地域に居住する保護司が中心的役割を担っているし、目的達成のためには地域社会の協力が不可欠であること、社会福祉等との連携が求められることがしばしば指摘されている。そうであるとすれば、地域社会を代表し、福祉等に関わる事務を担当する地方自治体が、単に協力を得る対象という位置付けではなく、自らの判断で、自らの事務として、地域のさまざまな資源を用いて更生保護を行う制度も十分考えられる。地方分権の中で、更生保護を国の機関が引き続き行うのであれば、その合理性が国民に十分説明される必要がある。

犯罪被害者への支援においても、地方自治体が中心となるべきものである。刑事裁判に関わるものや犯罪被害者等給付金支給に関するものを除けば、実際の支援の実施は、地方自治体の事務の範囲に属するものが大半である。自治体とりわけ最も身近な存在である市町村が重要であり、自治体自らの判断としての被害者支援の展開が期待される。⁽⁴⁶⁾

二 関係機関の連携

犯罪対策は、これまで、犯罪者という異質な人に警察や検察、裁判所といった特殊な機関が専ら対応するものとなされてきた。しかし、犯罪が行われる環境をめぐる問題や少年の健全育成などが主要な課題であると認識されることによって、自治体におけるまちづくりや、地域住民のコミュニティを重視する行動と、犯罪対策とが重なるものであることが明らかになった。このため、関連する行政機関・自治体やボランティア団体・住民など多様な存在が、犯罪防止・被害防止に重要な役割を担うものとされてきている。生活安全条例において地方自治体が犯罪防止のために行動する責務を負うことを明らかにし、関係する機関、民間団体の連携システムを構築しているのは、この動きの典型である。⁽⁴⁷⁾ 警察をはじめとする旧来からの犯罪対応機関は、他の機関や団体を単なる協力依頼先とするのではなく、

ともに犯罪対策に当たるパートナーとして位置付けて、情報の提供など積極的に協力することが求められる。犯罪防止の取組みには、住民の関心が高く、理解と参加が得やすいことから、コミュニティ再生の契機としても有効であり、地域社会の活性化を通じてより一層の犯罪防止につながる効果も期待される。

社会安全政策は、国や地方公共団体が直面する多くの政策分野の一つである。したがって、限られた資源をもとに、どうすれば最も効率的に政策課題を達成することができるかを常に問われている。関係機関の協働が必要であり、そのための仕組みづくりが求められる。国の機関に関しては、犯罪対策閣僚会議の主導の下に総合的な取組みが進められている。⁽⁴⁸⁾ 地方自治体の機関に関しても、首長のリーダーシップに基づく本部設置（例えば東京都における治安対策本部⁽⁵⁰⁾）や条例に基づく協議会設置等の手法が講じられている。国の機関と地方自治体の機関との間では、財政負担主体の違い、共通上位者の不在といった困難性があるが、共同宣言という方式によって実効性をあげた例もある。⁽⁵¹⁾ これまでの取組みは、基本的に法律の枠内で専ら実務的な連携として行われてきた。しかし、法制度上の限界があることも事実である。「効率的で包括的」な対処を可能とし、多くの専門機関が協働するための責任機関を設置するなど、法的な対策も講じていくことが求められる。⁽⁵²⁾

三 説明責任と国民による統制

行政機関の在り方として、今日極めて強く求められているのは、説明責任を果たすことである。国民が主権者として決定をする以上必要な情報が提供されなければならないという理念に加えて、現状に対する否定的評価の広がり、あらゆる専門家に対する信頼感の低下、自立した市民意識の広がりがその背景にある。

これまで、犯罪対策は、特別の行政分野とされ、プライバシー保護の必要性への配慮もあって、他の行政の場合以上に情報が公開されないままに進められてきた。日本の治安の良さに対する高い評価もあって、関係機関は基本的に国民から信頼されてきた（一部の「専門家」による観念的な批判があったにとどまる）。しかし、この数年で状況は一変し

た。行政機関全体に共通するものに加えて、犯罪統御の分野では国民の犯罪被害不安の高まりと不適正事案の表面化によって、さまざまな制度改革が行われた。警察については、一連の不祥事案を踏まえた警察刷新会議の提言を受け、警察行政の透明性の確保、国民のための警察の確立、新たな時代の要請にこたえる警察の確立をめざす警察改革要綱が制定され、警察法の改正も行われた。行刑においても、不適正事案の表面化を踏まえた行刑改革会議の提言を受けて、受刑者の人間性の尊重、国民に開かれた行刑の実現などを内容とする改革が始められ、監獄法の抜本改正も行われた。保護観察の分野でも、仮釈放中の者による重大事件をきっかけに、「更生保護のあり方を考える有識者会議」での検討が現在進められている。いずれも、「専門家」以外が中心となって改革の検討が行われ、それまでの秘密主義を厳しく批判し、当該行政を国民に開かれたものとすることを求めた点で共通している。少年司法の分野においても、少年事件被害者遺族の主張を背景に、重大事件における原則逆送などを内容とする少年法改正が行われた。専門家批判を背景に、「もう任してはおけない」とする国民の声によって実現されたという意味では、一連の行政機関を対象とした改革と共通性がある⁽⁵³⁾。

国民主権の理念からも、国民の不信感を払拭するためにも、犯罪統御に当たる機関には、説明責任を果たしていくことが求められる。また、国民への説明は、現状の問題点を明らかにし、対策を進める上で欠かせないものでもある。しかも、極めて厳しい財政状況にあって、国民が納得しない限り資源分配を得ることは見込めない。近年の積極的な立法や施策展開、人的資源増強は、国民に対する説明の結果ともいえる。しかし、犯罪統御機関における情報公開は、捜査や犯罪予防などへの支障を防ぐために、他の行政より限定的にせざるを得ない面がある⁽⁵⁴⁾。決定過程の非公開性とともに、決定理由を具体的に明らかにできない場合も少なくない。さらに、権限の政治的な行使を防ぐために、国民から選ばれた首長などの政治公務員の指揮下に置くことが不適当な場合もある。これらは、いずれも政治過程を通じた国民による統制を困難にするものである。このため、正当性を確保し、信頼を得て、資源分配を得るには、第三者

の眼によって判断の適正を確保し、さらに市民の声を行政に反映させる仕組みが別途必要になる。

その手法の一つは、意思決定機関または組織管理機関の構成員に第三者的な立場の者を含めることである⁽⁵⁵⁾。公安委員会制度は、政治からの距離を確保した上で警察を民主的に管理するために設けられたものであって、国民代表的な者によって構成される。過去五年以内に警察又は検察の職務を行ったことのある者を排除し、さらに任期を最長九年（国家公安委員の場合は一〇年）に限定することで、警察との緊張関係が確保されるようにしている。犯罪に対する一連の対応の中では、一般市民が直接裁判に参加する裁判員制度の発足が決まっているし、検察審査会による検察の起訴権限不行使に対する統制も強化される。行刑においても、意思決定機関ではないが、第三者の立場から刑事施設を視察し、運営に関して意見を述べるものとして、刑事施設視察委員会を設置する立法措置がなされた。公開できない場合に、行政の一部を構成する第三者的な者の眼によって適正さを担保する手法は有効性が期待できる⁽⁵⁶⁾。

手法の二つ目は、地域住民の声を聞くための制度的な仕組みである。前記のとおり地方分権が地域住民の声を反映させる手法として望まれるが、事務によっては国の機関が直接実施するものもあり、また広域的自治体である都道府県を単位とせざるを得ないものもある。コミュニティを犯罪統御の重要な当事者として位置付けようとするのであれば、さまざまな形で、地域住民の声を聞くことが求められる。警察法の改正によって、警察協議会が設けられたのは、そのための措置である。国の機関の場合には、地域住民の声を聞く制度を設けることをより一層検討する必要がある。

その他、特定の権限行使について、その状況を公表すること（例えば、防犯カメラ画像の運用状況の公表）や、第三者的機関への報告等の対象とし（例えば、保護の運用に関する簡易裁判所への通知）、あるいは第三者的機関の定めたルールに則って行うようにすること（例えば、大阪府生活安全条例に基づく鉄パイプ等規制に関して公安委員会が解釈運用基準を公表すること）などがある。

- (43) イギリスの少年司法及び犯罪減少対策の考え方と現況の評価については、「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』」警察学論集五七巻四号(二〇〇四年)のダニエル・ギリング博士の講演部分に詳しい。なお、このフォーラムでは、共同で行うパートナーシップの場合、コーディネーター役が必要であること、イギリスの経験に照らせば警察がそれを担うことが適切であることも述べられている。
- (44) 池田克史「東京都における青少年育成のための取組について(上)」「警察学論集五八巻八、九号(二〇〇五年) 参照。
- (45) 渥美名誉教授は、家庭裁判所の調査官について、「共同体や社会の多くの少年問題を夫々担当する部署と連携し、協力する、社会に出て活動する根拠規定が欠けているため、その活動に従事していない。この分野こそ、少年の再犯、犯行を予防、減少させるプログラムを多機関で連携して開発し、役立つ方策を用意しなければならないところである。」と指摘されている(渥美東洋「コミュニティと犯罪予防と警察活動」警察政策六巻(二〇〇四年) 四一頁)。
- (46) 杉並区の「犯罪被害者等支援条例」は、その先例といえる。
- (47) 石附弘「犯罪被害防止のための生活安全戦略・施策体系の現状と課題」警察学論集五九巻一号(二〇〇六年) 参照。
- (48) 警察政策学会等主催「生活安全に対する地方の取組みと安全・安心まちづくり」(生活安全条例と市民生活の安全創造フォーラム、平成一七年一月一六日)における金城雄一(地方自治研究機構主任研究員)の報告による。
- (49) 鈴木基久「犯罪対策閣僚会議における『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の策定について」警察学論集五七巻三号(二〇〇四年) 参照。
- (50) 治安対策本部の設置について、竹花豊「東京都における緊急治安対策について」警察学論集五七巻一号(二〇〇四年) 参照。なお、現在は、「青少年・治安対策本部」として、青少年育成総合対策、青少年施策、治安対策および交通安全対策を担当事務としている。
- (51) 法務省入国管理局・東京入国管理局と東京都・警視庁とによって、「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」が平成一五年一〇月に発表され、対策が講じられている。この経過等については、竹花・前掲注(50)に詳しい。
- (52) 渥美・前掲注(1)「少年非行の管理システム(下)」参照。
- (53) 少年法改正において、専門家の発言が国民から全く否定的に受け取られたことについて、後藤弘子「日本の少年法研究の動向」犯罪社会学研究二六号(二〇〇一年) 参照。
- (54) 犯罪の捜査など刑事法の執行を中心とする公共の安全等に関する情報については、一般の行政情報とは異なり、行政機関の長の判断が裁判においても尊重されることが規定されている。諸外国でも、この分野の情報は特別な取扱いの対象とされている。
- (55) 地方更生保護委員会については、この点が欠けていることに批判がある。「更生保護のあり方を考える有識者の会」の間報告では、「五三名の常勤委員のうち四三名を更生保護官出身者が占め、残りの一〇名を他の分野の公務員出身者が占めており、いわば、更生保護関係者が、内輪で、国民の目に触れない形で判断していると言われている」と反論の余地のない実情があり、犯罪被害者等とはより、一般国民の理解を得られる運用になっていない。」と指摘している。
- (56) 政治過程や裁判所による統制という民主主義の基本的な装置だけでは、公表困難なものへの統制には不十分であり、情報公開審査における非公開の審査会が機能を発揮しているように、秘密保持義務を持った第三者的行政機関を用いることが一つの解決策となる。なお、地方自治法と施行令によって、都道府県公安委員会には、附属機関を設けることができず、執行機関の附属機関に諮問等を行うこともできないものとされていたが、平成一二年の地方自治法施行令の改正により、そういった法的制約はなくなっている。

おわりに

社会安全政策の発展のためには、渥美名誉教授が展開されているように、先進諸国の制度を踏まえ、かつ基本理念にまでさかのぼって、犯罪統御手段と組織のあり様を探求することが求められる。しかし、同時に、政策論として、できるだけ多くの国民に論議に参加してもらうために、さまざまな見解が表明され、分かりやすい論議が展開されることも必要であると考ええる。犯罪統御のための活動は、従来にもまして多くの機関、人々によって担われており、その全体像を把握することは実際上困難である。そのため、不十分な研究に基づくわずかな知見であっても、発表する

意味はあると考えている。理論的な研究とも呼べるものでもなく、統計データ分析すらほとんどなされていないものがあるが、少しでも今後の論議の参考になればと思い、拙文を掲載させていただいた。

渥美名誉教授は、私が勤務する警察大学校においても長年講義をされ、警察大学校名誉教授の称号を授与されておられる。引き続き、ご指導いただくことをお願い申し上げる次第である。



犯罪の多角的検討

Multiple-Angle Approaches to the Crime

平成 18 年 5 月 20 日 初版第 1 刷発行

編 者 田 口 守 一
井 上 正 仁
井 田 良
椎 橋 隆 幸

発 行 者 江 草 忠 敬

発 行 所 株式会社 有 斐 閣

東京都千代田区神田神保町 2-17
電話 (03) 3264-1314 (編集)
3265-6811 (営業)
郵便番号 101-0051
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

制作・株式会社 有斐閣学術センター
印刷・大日本法令印刷株式会社／製本・牧製本印刷株式会社
©2006, 田口守一・井上正仁・井田良・椎橋隆幸, Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はケースに表示してあります。

ISBN4-641-04236-5

図 本書の全部または一部を無断で複写複製(コピー)することは、著作
権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写を希望さ
れる場合は、日本複写権センター(03-3401-2382)にご連絡ください。