社会安全政策論の発展と、その応用としての警察作用の検討

警察政策学会社会安全政策論部会長
京都産業大学社会安全・警察学研究所長
渥美　東洋

最初に、犯罪のガバナンス、第2番目には全体が一体となって活動しなければならないというマルティプルシステミィックな集まりという発想が必要であるということ、第3に大理論では問題の解決ができない、実際に効果的な活動を展開するにはどうすればいいかという視点に世界が動いているということ、そして最後に、こういう捉え方をしてきたものの見方が、警察の中でどのように生かされていけばよいかという順序で話します。

1　ガバナンス論

さて、1975年ごろ、米国で刑法や刑事訴訟法の展開が十分でなく、現実には社会復帰論がほとんど役に立たない、死滅したものであるとの主張がされるようになりました。そこから米国は、タフポリシーに移っていくことになりました。ところが、タフポリシーに基づく米国の犯罪対策が実施されるようになると、そこで社会に大きな混乱が起こりました。もう一度申しますが、本当に社会を動かしていくのには、法律論や犯罪学の一般論によっては効力がなく、より具体的な方法によって物事を考えることが大切だという方向への見方の転換が起きました。それをエティオロジカル etiological な考え方 etiological thinking と言います（原因論、病因論）。つまり、原因論に基づく問題の分析という方向へ移りました。

ところで、よく分析してみますと、原因は網の目のように存在することがわかります。もともとわかっていたことですが、個人の資質と社会を取り巻く種々の周辺環境要因が合して犯罪が行われるという、当たり前のことが大前提になりますし、その組み合わせは、住んでいる場所、その人たちのエスノロジー（民族的な生き方の違い）、都会に住んでいるか田舎に住んでいるか、それらによって大きな違いがあることがわかってきます。そのこと全体に目配りをしながら具体的な方策を講じなければならないと考えられるようになりました。

幾つかの犯罪原因についての研究を、「犯罪の統御」（ガバナンス）の観点から行って、具体的な問題解決を目指すプログラムがつくられてきています。最初の段階は実験的でしたが、個人を中心とする長い経過に基づく研究と、場所についての長い経過に関する研究との両方が行われてきました。つまり、人間個人の問題とそれを取り巻く周辺の事情（これをエコロジーといいます）の双方から、犯罪原因は影響を受けるので、両方の研究が展開されてきました。

両方合わせた中から、何が初発的な犯行を生み、つぎに人に不安をもたらすような行為になり、最後に重大な犯行になるかの経路や、あるいは人に問題をもたらす原因が何であるかということがわかっていくようになりました。そうなると、それに対してどういう手だてを講ずれば有効かを考えて具体的なプログラムがつくられ、そのプログラムが実験され、検証されていくという過程が生まれるようになりました。

それ以前はどうであったかというと、日本でも戦後にアメリカのGHQの指示によって進んでいった面がないわけではないのですが、パトロールによる監視が犯罪をとめるのに非常に有益であると考えられもしましたが、アメリカもでそうであったように、パトロールだけではおよそ効果がないことがはっきりしてきました。その後、アメリカだと911、日本では110番によって問題の解決を図ることになり、積極的に犯罪にかかわって自分たちで問題を解決するという、自分のニーズがどこにあるかを発信するような社会的な仕組みがないことがわかってきて、そこから初めてコミュニティー・ポリースィングという考え方に移行したのです。

2　ガバナンスとコミュニティー・ポリースィング

コミュニティー・ポリースィングとは、実はあらゆる原因が生活共同体にあって、その生活共同体ごとにニーズと問題が異なり、そこでの問題の解決はその構成員の参加によってその生活共同体の中で解決するという日本的な対処の仕方がアメリカでも有効であるとの考え方です。我々がベイリー教授と話し合い、同教授がアメリカに持ち帰って世界に発信したものです。実は、このコミュニティー・ポリースィングという発想や活動の伝統が日本発であるということを忘れないでいただきたいのです。

日本では、コミュニティー・ポリースィングの考え方が廃れるようになりましたが、コミュニティー・ポリースィングで重要なのは、ローカル・ガバナンス・オブ・クライム（地方ごとの犯罪の統御）なのです。地方（小地域）での犯罪や、人間を不幸不安にする問題行動をどのように統御するのかが重要関心事になります。そうすると、住民各人のニーズをとらえ、それに正しく反応することと、住民が直接その問題に関心を持つこと、それとその問題の解決に全員、全機関がそれぞれ共同体に対し責任を負うこと（アカウンタビリティ）がその要件となると考えられるようになります。犯罪統御へのニーズの発見、そのニーズへの対応（レスポンシブネス）が、ここでは警察活動の出発点になります。社会の最も基礎にある共同体における規範（ルールズ）による統治の形態・仕組み（インシテューション）ごとに、人の行動を規律するルール（規範）が違うので、その規範に従った支配をすることを、英語では「ルール（支配）・オブ・ロー（上記のルールズと同義）rule of law」と言いますが、コミュニティー・ポリースィングでは、この「ルール・オブ・ロー」に従った犯罪統御が重要な要件になるのです。

「ルール・オブ・ロー」と英語で言われるこの考え方は、議会（国会）を通った法律により人々を規律（支配）する「ルール・バイ・ロー rule by law」とは違います。共同体に生まれたローによりそった支配である

「ルール・オブ・ロー」の要件と、住民のニーズに応えること（ニーズ・レスポンシブネス）と、ポリースィングに関わる者の共同体（社会）に対する責任（アカウンタビリティ）の３要件が、コミュニティー・ポリースィングを通じた「犯罪統御」（ガバナンス・オブ・クライム）を構成するのです。

そのうち、犯罪とその原因についての研究がされてくるにつれて、人間の社会で人々に迷惑をかけるような行為が初発段階ではどのようなものか、それがどういう条件の下では消えないままさらに大きくなっていくのかという「道筋」が具体的にわかってくるようになりました。現在米国では、それについての大きなハンドブックができるまでになっています。我々もそのような研究を行うべきですが、その研究を行うには、どうしても視点はローカルな場所、地域（ローカル）コミュニティーに置き、そこを出発点としなければならない。全国一律のものなどは存在しないので、場所と人によって違いが出てくるのですから、その違いをはっきりとつかまえて対処するということをしなければならないことに目が向いていくことになります。

犯罪が非常にふえてくることになると、それに110番で対応していると、実際に犯罪が起こった後で処理に行くことになります。そうすると、事件があって人々が傷ついた後で対処することになります。それではあまり意味がない。この方法だけでは、住民のニーズに十分に対応しきれない、反応していないという見方から、どうやって110番通報の対象となる犯罪や社会的に問題のある行動が起こる前に先手を打って、プロアクティブに対処し、問題を解決するという方向に関心が移ってきました。

当初目を向けられたのが、被害者の役割です。被害者は自分が害を被ったらそれを訴えて、なぜ被害に遭ったのか、どういう条件で被害に遭ったのかを具体的に示し、それを共同体、社会全体が把握することで次の被害をなくすところに重心を置く方向に進んでいきます。それは２つの別の方向に向かい、一方は、被害感情を過度に重要視することで、実際に行った犯罪よりもより重たい見せしめの裁判をする方向へ刑事裁判が動いていく。もう一つの方向は、将来同様の問題が起こらないようにするために被害者の役割を重要視するものです。両者の間で、どういうバランスをとったらいいかということが議論の対象になってきました。

私は、これらの点を中心に、日本におけるコミュニティー・ポリースィングの成り立ちがどうであるかということを書き始め、今のようなプロアクティブの対処が必要であることを1983年に論文で書きました。それが恐らく最も古い、新しい時代に対処する刑事法の運用の方向を訴えたものであると自負しています。

ところで、そうなる前に考えなければならないことは、日本では、実は刑法や刑事訴訟法というのは、ある出来事が起こる前の過去の状態に事態を戻すことを中心に考えて開発された考え方に基づいています。西洋が従来使っている言葉だと、ステータス・クウオ・アンティー status quo ante と言いい、過去に何か起こった出来事の前の状態に戻すために刑罰を科す。危害が加えられたら危害に相当する対抗危害を加える。そういう考え方に従って法が作られています。

したがって、この基本的な捉え方の中心的な発想は、ディターレンス（抑止）であり、将来の不幸な出来事を、制裁を科すと威嚇して抑えようという考え方なのです。この発想だけでは世の中がきちんと動かないことが判明してきました。そこで抑止に対してプロアクティブに対処する発想を採ることになると、新しい対処が求められるようになり、社会的に問題のある行為や出来事が起こった場合、それを予防するためには、将来どういう体制をつくり上げるのが効果的で正しいのかという方向で考えるようになってきているのです。

英米では、我々の扱っている分野をクリミナル・ロー criminal law、あるいはクリミナル・ジャスティス criminal justice と言います。ピーナル・ジャスティス penal justice とかピーナル・ロー penal law とはいいません。ドイツはそれをストラーフ・フェアファーレン straf verfahren、ストラーフ・レヒト strafrecht というふうに、英語流ではピーナル・ローといいます。したがって、警察がこの領域でかかわる場合には、英語ではクリミナル・ロー、クリミナル・ジャスティス・アドミニストレーション

とかクリミナル・ロー・アドミニストレーションと言いますが、この領域は今言ったように過去の、できれば問題が起こる前の状態に戻すことを中心に考えます。ピーナルやストラーフは刑罰のことであり、クリミナルは犯罪に関するということです。刑罰はプロアクティブな対処ではありません。リアクティブな対処です。これでは世の中が十分安定することにはならないということに英米の人々が気がつき、そこでどうするかという考え方をとったシステムをつくらなければならないという考え方が生まれてきたのです。

3　大理論では問題の解決はできない

アメリカでは行政法は、将来の問題を考えると同時に、日本のように行政法一般という法律はなく、水利なら水利、ウオーターならウオーターに関する法、それから都市計画なら都市計画に関する法、農業なら農業に関する法、この分野ですと社会の安全に関する法を定め具体的な活動に関心を持つことになります。行政に関する一般理論は、それとは別に立てられますが、それは原理的配慮にとどまります。そこで、はっきりと社会的に問題のある行為に中心を置いた行政的なポリースィングを手続き的にも、あるいは実体的にも組み上げていく必要があると考え、どうやったらよいだろうかと考えていく基礎となる作業が、ここ40〜50年の間に展開されることになりました。それは大きな成果をあげています。

4　マルティ・システミック・セラピー MSTとその発展

さて、そうなってきたときに予防的な対処をしようという際、一番重要なことは、関係のあるものが皆一体となって問題解決に当たるという、マルティ・システミック・セラピー MST に代表される発想です。これに基づいた手続きや仕組みを全部つくらなければならないということになってきます。具体的に問題を解決するためにあらゆるヒューマン・リソーシス、普通の英語だとソーシャル・キャピタルと言いますが、それを全部そこにつぎ込んでいく。どうやってそれをつぎ込めば一番有効に働くかを実際の

研究を通して問題点を明らかにしていく。人は犯罪を行って徐々にキャリアを積んでいくのですから、その過程はどうなっているのか。一番最初は何で、どういう要因でその人は犯罪をやめるか。どういうような社会条件が与えられていれば犯罪はより深刻なものになっていくか、どういう要件を与えれば犯罪が終息するかを中心に考えようということになってきています。

ところが、米国で犯罪が質・量ともに非常に深刻なときに、ハーバードのケネディー・スクールなどが中心となって、それに対処する考え方がタフ・ポリスィーだったのです。タフ・ポリスィーで処理をすることが有効な問題解決につながらないことが、多くの実験によって明らかされています。そうすると、タフ・ポリスィーとは違ったやり方をしようという方向に進み、他の国でも別の方法をとっていたのを見て、イギリスの場合にはわざわざそれをディスオーダーという言葉を使い、問題ある社会行動に直面したとき、それに対してどのように有効に対応できるシステムをどのように作るかに関心が寄せられていきました。

そのとき一番重要なのは、一方で問題を起こしている人に立ち向かう精神科の医者や種々の社会的なサービスを提供する人々を連携させ、他方では犯罪や問題のある活動を生みやすいような社会の人間関係や、街路・街並みのあり方や、企業のあり方を根本的に変えていく対策での多機関連携のあり方を勘案しながら、これらの問題を処理しなければならないと考えられるようになりました。

この発想の発展が、米国では実は組織犯罪対策なのです。ラケッティア・インフルエンスト・アンド・コラプト・オーガニゼーション・アクト Racketeer-Influenced and Corrupt Organization Act, RICO です。その前に、街並み、ストリートそれ自体をどう変えるかという発想が生まれてきて、都市計画や街並み計画による対処がなされたのです。このような対策が理解されるまでに、米国では随分時間がかかり、ようやく米国ではそういう発想に基づく対処ができるようになりました。

他方で、次に地域ごとにどういう解決をすればいいかという発想が生ま

れてきました。地域ごとにバラエティーがあり、そこでそれぞれの犯罪原因に基づいて独特のプログラムを組み、そのプログラムはどのように実行すればいいかという手続き、つまり実施計画を用意してそのプログラムを進めていくということになっています。それは別の観点からいうと、何が有効に働き、何が有効に働かないかという視点からの問題の対処でもあったのです。

5　研究成果の警察での生かし方と新たなシステムの樹立の努力

さらには、そのような研究と実践から生まれた成果を警察官たちに対して教育をするための機関が生まれてきました。それがクリミナル・ジャスティス・スクールとかクリミナル・ジャスティス・デパートメントとか言われるものです。英国の場合は、ケンブリッジにエクスペリメンタル・クリミノロジーの部門が創設され、そこに警察で活動している人々を呼び集め、実際にその問題の解決に当たらせる教育がされています。警察官や精神医療に関係する人々に対して教育を行っていく。このような社会安全にかかわる専門実務家を育てることが狙いであり、その狙いを有効に展開していくためには、今までの刑事訴訟法とは違って、新しい警察活動に対して民事、行政的な配慮を入れた、刑事訴訟法に相当するような法の仕組み、手続きをあらかじめ用意するという方向に今向かっているのです。

日本で最初にコミュニティー・ポリースィングの原型が生まれたにもかかわらず、それについての研究が日本では遅れていることを反省しています。日本が先行し、伝統にしていたことを思い起こして、今述べたような地道な研究を行って新しい制度をつくり上げるために努力を重ねていかなければならない。警察関係者も研究者も、常に現実の問題をしっかり捉えて、みんなが幸せに協力し合いながら社会をどうやって築いていくことができるかという問いに真剣に立ち向かわなければならない。そのためにどういう制度やどういう法整備をしなければならないか。これを真剣に考えるべき時期に来ていると思います。