

警察政策学会資料 第76号  
平成26（2014）年1月

# 警察の体制及び運用に関する諸考察 —近代警察の創設から国際協力の推進まで—

警察政策学会  
管理運用研究部会

## まえがき

警察政策学会管理運用研究部会では、平成 25 年の 1 年間、部会員の関心テーマにしたがって警察の体制及び運用に関する発表と質疑討論を行い、その中で、次の 3 本を整理の上、報告書の形でまとめました。

最初は笠井聰夫部会員の「紛争後国家の治安再生と警察改革—明治日本の例」です。これは、明治維新から西南戦争を経て体制を整えていった明治国家が、近代警察づくりを最優先の国策事業として取り組み、現在に通じる警察署・交番（派出所）・駐在所の第一線警察体制を整えた明治 21 年までのあゆみを、これまで知られることの少なかった事実を数多く紹介しながら考察したものです。

次は、渥美東洋部会長の「交番制度と米英諸国の community-policing の異同」です。これは、community-policing と交番制度を中心にして国情を踏まえた警察の在り方について洋の東西、時代の古今に及んで論考したものです。質疑応答ではシビリアン・コントロール、アカウントビリティなど警察改革の要素が深く掘り下げられており、我が国の警察改革の持続的推進にあたって参考になると思われます。

最後は、「警察分野の技術協力と警察改革」です。これは、警察改革関連の技術協力について、警察政策学会資料第 70 号「警察分野の技術協力の沿革」では記述できなかったことを中心に松尾庄一部会員が発表し、参加者の討論で補ったものです。特に、受援国警察の「腐敗」について、長年インドネシア・プログラムマネージャーとして活躍した山崎裕人氏の話は一読に値するものと思われます。

警察改革といえば落とせないのが終戦後の大変革です。これについては、立花昌雄部会員が 11 月 29 日に「占領下日本の警察」と題して発表しました。その要点は、内務省下の全国警察から市町村等の自治体警察中心の体制に変える旧警察法の制定過程と改正の動きについての GHQ 内部の争いを中心に論究したものです。今回、その内容を本報告書に登載することは見送りましたが、関心の向きは警察政策学会資料第 72 号「占領下日本の警察—管理、腐敗及び改革への抵抗」(Christopher Aldous の著書の翻訳)をご覧くださいと思います。

平成 26 年 1 月

松 尾 庄 一



# 紛争後国家の治安再生と警察改革—明治日本の例

笠井 聰 夫

平成25年10月7日

## 目次

- 1 はじめに -1
- 2 要旨 -2
- 3 平和移行期の治安 -3
- 4 近代警察の模索 -4
- 5 近代警察の制度設計 -6
- 6 繰り返す制度改編 -7
- 7 派出所・駐在所の整備 -9
- 8 特徴点 -10
- 9 おわりに -11

## 1 はじめに

わが国の良好な治安とこれを支える警察制度、とりわけ交番制度についてはつとに国際的関心が高く、交番モデルを自国に導入して治安水準を向上させた諸国の事例も少なくない。また、いわゆる紛争後国家の治安再生と警察改革のためにわが国警察の積極的な支援あるいは貢献を求める声はかねてから内外に根強く存在している。

しかしながら、一国の治安の良否は警察制度の是非にかかるところ少なくないにしても、当該国の政治・経済・社会、歴史・文化・国民性等、より多くの諸々の因子が複雑にからんで左右していることは論をまたない。警察制度自体もそうした諸々の因子が折り重なって合成された産物である。他国の警察改革を支援するにあたってはこうしたいわば自明の事実を認識した上で、当該国の改革ニーズと主体性を尊重しつつ、息長く結果を待つ姿勢が肝要である。

わが国の近代警察作りは欧米諸国から東西戦争と呼ばれた戊辰戦争を克服した紛争後国家の一大事業として取り組まれた。明治維新を今日的な紛争後国家と同義に論じるのは適当ではないが、一面で明治新政府の治安再生と警察制度作りの過程にそれに似た側面もなくはない。すなわち、旧体制による抵抗、急激な改革政策への反発、政権内の対立、列強諸国の介入等々の困難に対処しつつ、紛争後の治安を回復し、国家の再生、復興を図っていくという過程において相通じるものがある。

そうした状況の中でわが国の近代警察作りは最優先の国策事業として取り組まれたが、治安維持の担い手、警察業務の内容、制度設計のモデルは再三再四、変遷し、今日の警察署・交番（派出所）・駐在所の第一線警察体制が制度上、整うようになったのは明治21年のことであった。

プロシアから警官練習所教官として来日したウィルヘルム・ヘルン大尉（帰国後、大佐に昇任）は明治23年3月、5年間の任期を終えて帰国するのを前に、全国警部長会議（今日の全国警察本部長会議）で講演を行った。日本の警察制度の現状は欧州諸国に比べていささかも遜色するところはなく、さらなる改善を加えるならば必ずや欧州諸国を凌駕することとなろう、と予言した。欧米各国に半世紀以上遅れて始まったわが国の近代警察制度が20年余にして先進諸国に追いつ

き、今日、国際社会に貢献するまでに発展した制度、運用はまさしくヘルンの予言を現実のものにしたものであり、先人の苦勞を思いながら今昔の感を禁じ得ない。

以下はわが国警察の特色である交番（派出所）と駐在所の成立に至る過程を首都警察を中心に紛争後国家における警察制度の構築、整備という視点から時系列を追って整理し、とりまとめたものである。

## 2 要旨

明治新政府は発足と同時に警察力の間隙をついた首都治安の悪化と各地で相次いだ反乱、騒擾、一揆が多発する事態に直面した。在留外国人の身辺の安全確保は喫緊の重大な外交問題であった。

政権発足の直後、新首都東京の治安は各藩供出の兵員の軍事力（藩兵、県兵）で確保せざるを得なかった。また、開港地の横浜等の治安は諸外国の強い要請もあり、逸早く欧米にならったポリス制度が導入された。会津、箱館戦争を平定し、廃藩置県を断行して政府はやっと警察制度、警察力の整備に着手できるようになった。明治4年、首都東京の治安は邏卒3千人を徴募して当たることとし、同時に、警察行政は軍務を所管する兵部省から刑部省に代わって新設された司法省に移管された。

明治5年、司法卿の江藤新平は欧州諸国に司法・警察制度の調査団を派遣した。翌6年、警察制度を調査して帰国した警保助兼大警視の川路利良は政府にフランスの警察制度に基づく建議書を提出、これを受けて新設の内務省に司法省から警察行政事務（警保寮）が移管された。また、翌7年1月には東京警視庁が創設された。明治8年、行政警察規則が制定され、警察の責務ならびに今日の警察署、交番に通じる出張所、屯所の設置、定員、運用の基本が定められた。

明治10年1月、西南戦争勃発を前にして、東京警視庁は内務省直轄組織に改変され、開戦後は準軍事態勢に再編の上、主力を戦闘部隊として現地に派遣する等、緊急非常の体制が敷かれた。

明治12年、再度、欧米警察制度調査団が派遣され、その報告を受けて、明治14年、改めて内務省から独立した警視庁が復活した。第一線の警察組織として一時は警察行政事務を扱う警察署と現場の警邏、警戒を実施する巡查屯所の並立体制が敷かれたが、やがて両者は警察署に一本化された。また、従来は屯所、分屯所を拠点に交替で警邏していたが、交番所施設の整備とともに受持ち交番（派出所）を拠点に分散して任に当たるようになった。

明治17年以降、住民の利便と管内実態把握を密にするため地方においても交番、派出所が大幅に増設され、さらに明治21年、郡部にあっては受持ち巡查が勤務地内に住まうこととされ、駐在所と改称された。

こうして紆余曲折の末、警察署、派出所、駐在所がわが国の第一線警察の基本的な組織体制として確立され、爾来、今日に至っている。派出所、駐在所の警察官が日々、常時警戒、管内実態把握を主務とし、住民と親和しつつ、受持ち責任を果たす日本型警察体制が真に定着していくのはさらに後年のことになるが、ヘルンが欧州諸国に比肩すると評価した近代警察制度がわが国にできあがるには維新後、20年余の年月を要したことになる。

明治初期のわが国における近代警察の制度作りの先例は現在の紛争後国家あるいは途上国における警察制度の構築あるいは警察改革に相通じるものがあり、示唆するところが少なくない。

### 3 平和移行期の治安とその担い手

#### (1) 権力移行期の治安維持

明治新政府の東征軍は慶応4年3月15日を江戸総攻撃の開始日と決めて包囲網を敷いていたが、西郷隆盛と勝海舟の談判によって官軍の総攻撃は回避され、4月11日、江戸城は平和裡に新政府に明け渡された。しかしながら、新政府の統治機構も江戸市中の治安体制も形を成すに至っておらず、このままでは権力移行に伴う空白により不測の事態を招きかねない状態であった。そこで、官軍大総督は江戸城明け渡しの前日、幕府の執政機関は引き続き従前通り執務するものとする触れを出した。

この間、江戸城総攻撃が予定されていた3月15日には勘定奉行、外国奉行を勤めた川路聖謨が自害、また、北町奉行の石川河内守利政は江戸城明け渡し後切腹したといわれる。与力、同心の間でも10人余りが職務放棄して彰義隊に加わるものが出たという。江戸市中は旧幕臣によって結成された彰義隊が事実上、警備に当たっていたが、5月15日、上野寛永寺に立て籠もって決起し、1日で鎮圧された。

旧町奉行所の引き渡しは5月23日に予定されていたが、新政府はこうした緊迫した情勢を考慮して慎重を期し、事前に南北町奉行所の主だった与力、同心数人を品川東海寺の本営に呼び出して参謀の海江田武次から直々にあらためて町方の取締りを委任するとともに、南北町奉行所の引渡しについて協議した。奉行所の引渡しは新政府の物見が早朝、奉行所の動向を確認し、その後、所定の時間に新政府代表が南町奉行の佐久間幡五郎信義を筆頭に与力、同心全員が居並ぶ中、騎馬で登場した。新政府の代表は整理整頓された引継ぎ文書、千両箱、貴重な記念の物品目録には目もくれず、一切貴殿らに任せるにつき、よきに取り計らうようと述べて、引継ぎを終えたという。これを機に、旧町奉行は市政裁判所と名称を変えてその任にあたることとなった。

なお、町方の方も町年寄り、町名主の制度は従来通りとされ、やがて東京府が設置された際に業務が移管された。これらについても一同が町奉行所に集められて告示され、住民の不安が高じないよう図られた。八丁堀の旦那衆が今まで通り出ているのだから騒ぐことはないと大方が得心し、懸念された市中の動揺は起こらなかったという。

#### (2) 軍政による治安維持

他方、5月に東北列藩同盟が結成され、官軍による会津攻めが始まり、9月に会津若松の鶴ヶ城が落城するまで攻防が続いた。新政権が誕生したとはいえ、内戦の緊張状態が続く中、政府は6月に政体書をもって統治機構としての中央政府の組織機構を発表、翌7月には新首都となった東京に東京府が設置された。東京府は捕亡方(27人)を設置し、治安を管掌させた。

しかしながら、市中の治安状態は平穏だった江戸府内から一変し、戦場から流れてきた兵士達

の乱行やならず者集団の狼藉が横行する無警察状態となっていた。自暴自棄に陥った兵士が撃った流れ弾が往来で飛び交うこともあった。こうして、政府は8月、薩摩、肥前等の12藩に兵員を供出させ、市中を巡邏させる等して治安維持に当たらせた（藩兵）。しかしながら、事態は好転せず、政府は12月、あらためて30藩に兵員供出を命じ、府内の治安強化を図った（府兵。明治2年12月には41藩、2,500人になっていた）。

やがて、版籍奉還、廃藩置県と世は進み、東京には広大な大名屋敷（江戸市域の70%は武家地）が放置され、盗賊団が跋扈する等、治安はさらに悪化した。イギリス公使館のアーネスト・サトウは日本橋界隈の商業地は賑わいがあったが、大名地は昼でも人氣が絶え、危険だったと書いている。

内乱から復興建設に向かう平和移行期にあって治安維持は大前提の条件であるが、明治初年のわが国においても過渡期の治安維持は文民組織（警察力）ではなく、軍事力をもってしのぎを得なかった。

## 4 近代警察制度の模索

### （1）開国後の治安

黒船来航によりわが国は開国したが、排外的な攘夷思想から外国人を対象とした殺傷事件が後を絶たず、米国公使館通訳のヒュースケン殺害事件、英国公使館襲撃事件、生麦事件、フランス水兵集団殺害事件等々が発生した。生麦事件は薩英戦争の発端ともなったが、幕府は事件発生のつど、当該関係国から謝罪とともに犯人の逮捕と処罰、賠償、再犯防止を強く要求されたほか、在日外交団からも安全確保について厳しく迫られた。

維新の3年前、後年、トロイの遺跡を発見したシュリーマンが世界一周の途中、日本に立ち寄り、江戸を訪れている。当時、江戸には米、英、仏、蘭諸国の公使館が設置されていたが、英国公使館が度重なる襲撃事件で多数の死傷者を出していることから、各国公使は英仏両国軍が駐屯する開港地の横浜に避難していたと書いている。本人が訪れた麻布善福寺の米国公使館はわずかに館員1人が常勤していたが、昼間は200人、夜間は300人の侍によって嚴重警備されていたという。

江戸が東京に代わってからも外国人、外国使節の安全は新政府にとって喫緊の課題であった。そうした中で、明治2年、神田で英国人お雇い外国人の大学南校教師2人が攘夷派の浪士に襲われ負傷する事件が発生した。不平等条約の改正を企図している政府にとって府中の治安維持、とりわけ外国人の保護は即、最重要の政治、外交課題でもあった。英国人教師の遭難事件では参議の大久保利通自ら英国公使のパークスを訪ね、各国ポリスの法により一際嚴重に取締り届き候に致し候に候と、陳謝しているが、生ぬるいと対応を批判され、早急な近代的警察制度作りを迫られている。（注1）

首都に隣接する開港地の横浜には、生麦事件を契機に居留民の安全と資産の保全を名目に居留地の警備権と駐兵権を事実上容認された英仏両国軍が駐屯していた。最盛時には2千人あまりの兵員を擁する部隊が明治8年まで駐留し、施設に要する経費は日本側の財政負担で賄われていた

という。また、東京湾には常時、7、8隻の外国軍艦が投錨しており、独立国にはふさわしからざる様相を呈していた。

大政奉還の慶応3年（1867年）10月、横浜の居留地は長官と捕吏数人を外国人から雇い、同心、足軽20人余で警備されていたが、明治元年、神奈川県は府兵500人を英国式に訓練して警衛隊の設置を政府に上申している。江戸を離れて横浜に居留していた外交団を主導するパークス英国公使も横浜ポリスの設置を外務大輔の寺島宗則に要請している。警察制度の近代化はこうした外交上の強い要請もあり、欧米警察の制度調査を基に速やかに実施することが迫られていた。

## （2）東京府の邏卒制度

こうした緊迫した状況の中、東京府は藩兵、府兵の指揮権を兵部省が握っていたことから日々の治安業務に隔靴搔痒の感を禁じ得ず、かつ、藩兵の中には御用と称して勝手に金品を強要するものもあり、自ら責任をもって治安維持にあたるよう、新たな制度を痛感していた。また、文明開化が謳歌される一方で、昼日中、往来を鉄砲を担いだ府兵が闊歩している様はいかにも平穩であるべき首都の光景にそぐわず、欧米文明国と同様、市中警備の兵隊を速やかに文民たるポリスにとって替えるべきであると政府内で意見が一致していた。

かくして、明治3年10月、東京府は福沢諭吉にポリス制度の調査を依頼した。福沢は諮問に応じて欧米各国の警察制度を文献調査して「取締の法」と題する報告書を提出した。（注2）福沢が参考にした文献は訪米時に現地で購入したNew American CyclopaediaのPoliceの項を翻訳したものであるが、まだ、「警察」という用語はできておらず、policeの訳語に福沢は「取締」をあてている。（注3）福沢の報告書を受けて、東京府は官費によるポリスの設置を政府に上申した。府下の8つの大区をそれぞれ18の小区に分け、各小区に組頭以下27人の番卒を配置、総勢4,480人の計画であった。

一方、政府においても独立した治安組織としてのポリスの設置は望むところであり、問題は要員をどういう方法で確保するかであった。参議の西郷、木戸、板垣の三者の協議において、西郷隆盛は新設するポリスに薩摩藩士を充てることを強硬に主張、これに対して木戸と板垣は遠国の要員では市中不案内で不適と反対したが、結局、西郷に押し切られた。西郷は薩摩にポリスの要員差出を要請した。

明治4年7月、廢藩置県が断行されたことに伴い、藩兵、府兵も廢止された。また、政府は刑部省、弾正台を廢止して新たに司法省を設置し、警察権を一元化した。

同年10月、東京府は鹿児島から徴募された2千人とその他の藩から徴募された1千人から成る総勢3千人の邏卒で編成する取締組を開設した。取締大体法則なる規定を制定し、屯所を拠点に府内を巡邏させることになった。先の提案を縮小した形で、府内6大区に出張所を置いて総長に統括させ、各大区を16の小区に分け、それぞれ組頭に組子30人を指揮監督させた。

新政府の発足以来、藩兵、府兵という軍事力で守られてきた首都の治安が邏卒という文民組織にとって代わることになった。

翌明治5年8月、司法省は東京府の邏卒を吸収して警保寮を設置した。このため東京府は10月、



独自の治安要員として各区に番人の設置を通達し、番人を監督する巡査の職を設けた。翌明治6年1月、旧幕時代の自身番1,180人が番人に採用された。

## 5 近代警察の制度設計

### (1) 欧州諸国の制度調査

明治5年4月、司法卿の江藤新平は自ら司法・警察制度を調査するため欧米諸国へ出張することを願い出たがかなわず、団員8人を現地に派遣することになった。出発を前に江藤は団員に大要、次のように訓辞している。「諸君洋行の要は各国の制度文物を視察し、その長をとって短を捨つるにあり。徒に各国文明状態を学びて悉く之をわが国に輸入するを趣旨とすべきにあらず。故に須く彼に学習するの意を去り、之を觀察批評するの精神を以てせざるべからず。悉く彼に心酔してその欠点を看破せずば折角の制度文物も之を用ゆるに足らざるなり」と。

警保助兼大警視の川路利良は9月14日、団員の一人として渡欧し、翌6年9月、欧州諸国の警察制度の実情をつぶさに調査して帰国、直ちに警保頭の島本仲道に建議書を提出した。川路はフランス、ベルギー、オランダ、プロシア、イタリアの警察を視察調査したが、川路の提案はナポレオン三世治下のフランス警察をモデルにした国家警察制度であった。すなわち、警察は内務省が設置されるまでは司法省の管轄下に太政大臣の指揮を受ける、東京府の警察は警保寮が、他府県は知事、令が管轄する、武士を活用する、番人は精選して邏卒に編入する等の内容が盛り込まれていた。

### (2) 国内における制度設計の動き

川路が帰国する直前の明治6年6月29日、司法省大輔の福岡孝悌はフランス警察を参考とした警察規則(案)を作成して太政大臣に提出している。これは司法省学校教授のフランス人お雇い外国人アルベール・シャルル・デュ・ブスケ(注4)の指導によるもので、川路の建議書と重なるところが多いものであった。

また、川路が渡欧した年、神奈川県知事の陸奥宗光は県兵500人余に英国式訓練を施して開港地の警備に当たらせる一方、居留地警察権を日本側に確保すべく横浜在留の諸外国領事団と交渉していた。香港、上海に視察員を派遣して膨大な報告書を作成させ、英国式警察制度の採用を企図していた。政府は神奈川県にその報告書の提出を命じたが、川路の建策を採用することによって英国式警察モデルは実現しなかった。

### (3) 内務省・東京警視庁の発足

明治6年11月、征韓論政変によって参議の西郷、江藤らが下野し、政局が緊迫する中、政府は内務省を新設し、大久保利通(大蔵卿)が内務卿に就任した。翌7年1月、司法省が所管していた警保寮が内務省に移管されるとともに、首都警察として東京警視庁が創設され、川路が長に任命された。維新後7年を経て、ここにわが国の近代警察制度が発足することとなった。

東京府下の第一線警察の体制は府下6大区を各16小区に分けるのはこれまで通りであるが、大区には警視出張所が、小区には邏卒屯所が設置され、邏卒屯所にはいくつかの邏卒分配所を置いた。その後、邏卒は巡查と改称され、番人制度は廃止された。当時の東京の人口は88万人、新橋・横浜間に鉄道が走り、銀座にはロンドンのリージェント・ストリートにならった煉瓦街ができつつあった。

#### (4) 行政警察規則の制定

征韓論をめぐって政府中枢部に深い亀裂が生じたが、警視庁の邏卒の中に西郷に従って鹿児島に帰郷するものが多数出た。その穴埋めをすることを含めて新たに2千人の増員が決定され、関東各県、山口県その他、かつての戊辰戦争の奥羽越列藩同盟の若松、白河、酒田、新潟、青森等の東北各県から750人の旧藩士が登用された。この段階で警視庁の定員は発足時の3千人に増員分の2千人、番人からの編入1千人の総計6千人となった。

廃藩置県に続いて、徴兵令、学制改革、地租改正等の大改革が次々と進められたが、これらの施策に反対して各地で一揆や騒擾が多発した。明治5年には30件、同6年には56件を数え、警視庁から全国各地に鎮圧部隊が派遣されたが、征韓論をめぐる対立はさらなる反乱、騒擾拡大の火種になっていった。(注5) 大久保は太政大臣に「御維新後凡百の政緒に就くと雖も、警察の事務に至っては尚創定に属す」と慨嘆しているように、当時の全国的な治安状況は「頑民暴動、騒擾が相次ぎ、窮民、罹災の民が各所に発生し、兇徒が跋扈する」等、警察体制の速やかな整備、強化が迫られていた。

明治7年2月、東京警視庁職制章程並諸規則が制定され、警察の概念、責務について規定されたが、明治8年3月、各府県に向けた行政警察規則が制定され、同様の内容が規定された。行政警察規則は戦前を通じてわが国警察の基本法となった。同年11月、地方官会議(今日の全国知事会議)が開かれ、第一線の実態と意見具申を徴して規則の一部が改正されるとともに、警察の組織、配置、運用等の全国的基準が示達された。

すなわち、2ないし3万戸を1区域として出張所を設置する、各出張所に警部1人、巡查数十人を附属する、1区域に数ヶ所の屯所を置き、担当を決めて巡查に警邏させるというものである。なお、前後して、警察官吏の名称は全国的に邏卒に統一され、不評だった番人の呼称は廃止された。出張所、屯所は今日の警察署、交番(派出所)に通じるもので、ここに漸く第一線の近代的警察体制の第一歩が印された。

## 6 繰り返す制度改編

### (1) 西南戦争と制度改編

明治7年2月、征韓論で下野した前司法卿の江藤新平は佐賀の乱を主導して敗れたが、その後も各地で不平士族や農民による不穏な動きは止まず、明治9年10月から11月にかけて熊本神風錬の乱、秋月の乱、萩の乱と反乱が相次いで発生し、警視庁から鎮圧部隊が派遣された。鹿児島

では私学校の生徒を中心に暴発寸前の様相を呈していた。明治10年1月、内務省は警保局（明治9年4月、警保寮を改称）を警視局に改編するとともに、東京警視庁を廃止して東京警視本署とし、直接指揮下に置いた。また、警視出張所、屯所は全国的に警察署、屯所に改称された。

その直後の2月、西南の役が勃発し、東京警視本署から陸続と鎮圧部隊が送り込まれた。3月には川路大警視が陸軍少将兼務を命じられ、警視隊として別働旅団を編成して現地に送り込まれた。警視庁抜刀隊（注6）と称された精鋭が多数、戦線に送り込まれたが、その中に旧幕臣、旧東北諸藩の藩士が多数含まれていた。（明治10年4月、西南出役による欠員補充のため、巡査3千人が東北各県から徴募された。）9月に反乱が平定されるまで延べ9,500人の巡査が派遣された。有事にあって軍事的役割を果たした東京警視本署の巡査はフランスのジャンダルムりを想起させるものであった。

## （2）欧米諸国の制度調査

西南戦争が終わった後も、紀尾井坂の変（明治11年5月、大久保利通暗殺）、竹橋事件（明治11年8月、近衛砲兵隊の反乱）等が相次いで発生、また、各地でコレラが蔓延する等、国内治安は揺れ動いたものの、事態は次第に沈静化に向かっていった。明治11年5月から12月にかけて、英国人女性紀行家のイザベラ・バードが来日し、北海道から関西まで人力車と馬で旅行している。西南戦争後、日が浅いにもかかわらず、その紀行文に戦争の傷跡とみられる記述はない。その旅行記の最後で当時の日本の状況を総括して次のように書いている。「1868年以来、日本はその進歩の急激さ、西洋文明から借用した技術、国を再現したエネルギー、施政能力で世界を驚愕させた。……警察は実に多様多様で重い責任を持つ非常に重要な機関であるが、全国で2万3,334人、うち、東京は5,672人。全体的に見て、主に武士階級の男子で構成され、警察官は熟練して有能で、弱い者いじめをするようなことは少なく、よくその任務を遂行し、軍隊よりも頼りになるかもしれない。」

こうした国内情勢の落ち着く様を見て、川路は明治11年11月13日、内務卿の伊藤博文に対して再度の欧米警察制度の調査を願い出た。その「洋行企望趣意書」によれば、「是までの警察は専ら内乱の為に備えたり。是よりは必ず真の警察を施さざるを得ず。西南も平定し、此の上は第一平常を保全し国勢を養うにあり。之を養うも安寧を保たざれば得べからず。」そして、今回はイギリスを中心として調べるつもりと述べている。

明治12年2月、川路は少警視の佐和正らの調査団一行とともに渡欧したが、病を得て同年10月4日、帰国。同13日に文字通り志半ばに死去した。（注7）

佐和少警視らは川路が帰国した後も現地に残って調査を続け、明治13年8月21日、米国を回って横浜から帰国した。当時の日本国内は国会開設をめぐる政治的緊張が増し、自由民権運動が最高潮に達していた。（注8）佐和は内務卿の松方正義に建議書を提出しているが、民権運動の高まりを反映して、普通警察に改革は不要としつつ、社会主義運動や労働運動の高揚に直面していた当時のフランスの国事警察に学ぶことが多い、イギリス警察は国情の違いをもって参考にならずとした。

### (3) 警視庁の復活

佐和（注9）は太政官少書記を兼務して警察改革の中心に当り、翌明治14年1月14日、内務省警視局を警保局に改称するとともに警視庁を独立させ、警保局は全国警察を統括する政策官庁とした。また、警保局には安寧課、警視庁には内局第二課をそれぞれ国事警察を主管する課として整備した。また、警視庁の組織機構は大改革され、本庁に巡査本部を、第一線には司法・行政警察署と警戒警邏をする巡査屯所の2本立ての組織構成とした。警察署と屯所、分屯所はともに40ヶ所、また、各屯所に交番所が8ヶ所の320ヶ所と大幅に整備増強された。（注10）1交番所に巡査6人が配置され、甲乙2部制とされた。（明治14年4月、交番所は派出所と改称された。）

警察署と巡査屯所の2本立ての体制にしたのはフランス警察を参考にした佐和の強い提案によるもので、事務の合理化、実働体制の強化、規律の振肅を図るものであった。しかしながら、明治18年7月の警視庁職制改正で2本立て体制は警察署一本に統合された。

なお、警察改革と合わせ、新たに陸軍に憲兵を設置し、警察が担ってきた軍事的機能を清算したことから、警視庁の定員は6千人から3千人に半減された。

## 7 派出所・駐在所の整備

### (1) ウイルヘルム・ヘルンの来日

明治14年10月、国会開設、憲法制定をめぐって政府内に対立が生じ、急進論の大隈重信が下野した（明治14年政変）。翌15年、伊藤博文は憲法事情研究を名目にプロシアに出発した。プロシア型国家像への流れの中で警察においてもプロシアに倣おうとする傾向が現れ、明治17年4月、内閣地方政治科顧問のカール・ルードルフは警視総監の大迫貞清、警保局長の清浦圭吾等、警察首脳にプロシアの警察事情を講演した。同年2月には内務卿の山県有朋の提案で警察幹部の教育のためプロシアから教官を招くことが決定されていた。

明治18年3月、ベルリン警察のウイルヘルム・ヘルン警察大尉とフィガセウスキー警察曹長が来日し、4月から開校する警官練習所で全国から選抜された警部、巡査に教育訓練を実施することになった。ヘルンがプロシア警察法等を中心に講義し、フィガセウスキーが操練等の実技訓練を行った。学生は寝食を忘れて熱心に受講した。卒業後、警察を離れて弁護士や外交官に転職したものもいたという。

ヘルンは当初は3年間の予定で来日したが、さらに2年間滞在を延長し、明治22年3月に警官練習所が廃止されるまで、4期生、553人を卒業させ、その後は警視庁顧問を勤めた。ヘルンは教鞭をとっている間も含めて在任中、北海道から沖縄まで全国警察を実地に行脚し、詳細な復命書を直接、警保局長に提出している。ヘルンがわが国警察の基盤形成に果たした功績は極めて大なるものがあるが、とりわけ第一線警察の現場を子細に見聞し具体的な改善、改革を意見具申したインパクトは大きかったといえよう。

## (2) 派出所・駐在所の整備

ヘルンが具申した意見の中には、プロシアの先例に倣い、区町村の末端自治体に警察権の一部を委ねる提言があったが、これは国家警察を基本とし、自治体がいまだ成熟するに至っていないという理由で容れられないと知り、撤回している。他方、それまで警察署、分署を拠点にして運用していたが、受持ち地区への往復に無駄が多く、住民にとっても不便であるとして、受持ち巡査を勤務地に住まわせることを積極的に推奨するとともに、受持ち巡査は所在地の戸長と連携して第一線警察活動を推進するよう勧告した。また、警察署長はそれまでは上階の奥まったところに執務室があったのを階下に移して報告連絡を容易にさせる、あるいは、住民の訴願は文書を以て提出させていたのを口頭でも受け付けさせるよう提言し、実行させている。

明治19年7月、地方官制が改正され、群区長、戸長その他の行政官から請求ある場合は警察官はこれに応じなければならないと規定され、警察と行政当局との連携が求められたことも派出所・駐在所の整備、増強を促す一因となった。

明治21年10月の警察官吏配置及勤務概則は外勤巡査は区においては500~1,500人、その他の町村では1,500~3,000人に1人、受持ち巡査は受持ち区内に駐在せしめ、その宿舎を駐在所とすると定めた。明治21年の全国の派出所は2,335、駐在所は3,938であったが、翌22年には派出所481、駐在所11,041と両者の数は大きく逆転した。その後、派出所は逐年増設され、駐在所の数を上回っていく。かくして警察署(分署)、派出所、駐在所がわが国の第一線警察体制として定着し、住民保護を第一とする日本的な警察運用として発展してゆくことになる。

清浦圭吾警保局長は後年、首相を勤めるが、当時を回顧して次のように述べている。「明治17年頃より組織方針を一変し、地として警察の目の届かざる処なく、処として警察の耳の聞こえざる地なからしめんと、広く耳目を張り、正を擁け、邪を押さえ、危を救い、急に趨り、保護の道において闕くところなくして、人民をして依って安堵するところあらしめんとした。」

また、住民と直近する地域警察の強化について繰り返し進言したヘルン(注11)は次のように述懐している。「余が考察の全体と余が絶えず辛勞する所以のものは余の復命書等をして、日本の警察が万国警察の標準となる恥ぢざるに至ることに与りて、幾分か力あらしめんとするに外ならず。日本警察の後來、此の点に進到せんことは余の熱心に希望して措かざる所なり」と。日本警察のその後の経過はヘルンの期待に十分に答えたものといえよう。

## 8 特徴点

これまで江戸開城から現在の警察体制につながる近代警察の立ち上げ過程をクロノロジーを追って簡単に振り返ってきたが、紛争後国家の治安再生と警察改革という視点から整理してみた特徴と要点は次の通りである。

- ① 維新後のわが国は新旧の体制が武力対決を経て成立した紛争後国家ではあったが、最高権威(天皇)を戴いての政権交代であって、今日的な紛争後国家のカテゴリーには必ずしも当てはまるとはいえず、その限りで幸運なケースであったといえよう。

- ② 新政府は旧幕政権の制度、人材の活用に意を用い、旧町奉行等、既存の治安維持機構とシステム、人材を有効活用して新制度、新体制の建設、移行にあたった。
- ③ 平和移行期の混乱を藩兵等の軍事力によって秩序回復を図り、状況の改善、沈静化を待って新たに立ち上げた文民警察（邏卒）に引継いだ。
- ④ 発足した警察は各地での反乱、騒擾事態に対処するため準軍事的役割を担い、西南戦争に首都（東京警視本署）から大部隊を派遣したほか、各地の騒擾に備えて集団的運用を優先させた。
- ⑤ イギリス型、フランス型、プロシア型と先進モデルを試行しながら、最終的にはオリジナルな日本型警察制度を作り上げた。
- ⑥ 川路が制度調査で渡欧する際、江藤新平は外国制度は模倣ではなく批判的に観察し、長短を見極めて参考にすることを指示したが、制度構築にあたって国情に見合った主体的な取捨選択と創造性が貫かれた。
- ⑦ 治安確保と警察制度の構築は国内復興のためのみでなく、外交上の課題でもあり、国策上、最優先課題であった。
- ⑧ 川路は巡査の採用にあたり規律と使命感を資質要件として求め、士族出身者の登用を主張した。欧米諸国の警察が黎明期に規律逸脱者を多く出して信頼を失墜したのに比べて高い人的資質はわが国警察にとって大きなアドバンテージとなった。
- ⑨ 派出所、駐在所は警察運用の効率化と住民の利便性に配慮して導入、増設されたことから、住民との親和、協力に与り、日本型警察運用の特色となった。
- ⑩ 紛争後国家の治安回復、制度構築という面からはわが国の事例は利点が少なくなかったが、そうした状況にあっても近代的な制度構築には20年余の時間を要した。まさにローマは一日にしてならなかった。

## 9 おわりに

良好な治安は紛争で疲弊した国家の復興、建設にとって欠かせない前提要件であり、警察制度の整備と警察力の涵養は緊要な政策課題である。しかしながら、警察は国家社会の鏡であり、産物である。したがって、どのような警察を作り、育てるかは当該国家社会のありよう如何にかかわる。途上国に対する技術協力支援にあたって現地当局の意向と意欲、すなわち、ownershipが重要視されるが、このことは警察改革支援にあたってはとくに強調されてよいであろう。かつての大英帝国傘下の諸国はそれぞれ独自の特徴ある警察を保持しているが、これは警察制度に万国共通の標準モデルがないことを示唆するものである。

ヘルンは母国プロシアのモデルにいささかもこだわらず、区町村警察案を撤回して次善の折衷案ともいえる駐在所制度を積極的に推奨し、定着させた。その背後にヘルンの全国警察の詳細な実地見聞、体験に基づく信念と日本警察への厚い信頼と期待が垣間見られるところである。他国の警察改革支援にあたっては現地のニーズとともに、現地の伝統的、習俗的、非制度的な抑止力、共同体による犯罪統制を踏まえ、注目しつつ、謙虚な助言役に徹することが肝要である。

制度の定着と効率的運用は結局のところ、現地政府と当局の意欲、社会の受容能力にかかっているからである。

## 脚注

- 1 明治2年、東海道大森で熊本藩の行列に出会ったパークスは下馬を強制されて激怒し、「此後前の如き挙動これ有り候得ば、忽地戦争に相成るべしと相考候」と強硬な抗議書簡を政府に送った。
- 2 福沢は謝礼として26両支給されているが、自らの慶應義塾を三田の旧島原藩中屋敷跡に移転すべく算段していたことから、調査引き受けの条件として東京府にその斡旋を申し出た。明治4年春、東京府の仲介で島原藩中屋敷が福沢に貸し出されることとなり、その後、有料払い下げを受けた。1万3千坪の敷地と建物一切が5百円余と当時であってもほとんど二束三文の値で譲渡されたという。
- 3 司法省警保寮の職制及章程（明治5年10月、太政官布告第1号）の第1条は頭、権頭について、「本省卿輔ノ指揮ヲ受ケ全国警察ノ事ヲ総提シ大小ノ警視以下ノ諸員ヲ管督シ寮務ヲ宰処ス」と規定している。「警察」の用語が法制上に使われた最初である。この頃には定着したものであると思われる。明治6年9月の川路の建議書は冒頭「夫レ警察ハ国家平常ノ治療ナリ」で始まっている。
- 4 デュ・ブスケは慶応3年、ナポレオン三世が幕府に送った軍事顧問団の一員だったが、維新後も日本に残り、兵部省の顧問やフランス領事等を勤めた。日本人婦人と結婚し、青山墓地で眠っている。
- 5 明治2年の会津ヤーヤー一揆、上州、武州の世直し一揆等、毎年、各地で大規模な暴動、騒擾が多発していた。明治4年廃藩から20日後、広島県下で10万人余が竹槍や鉄砲を持って蜂起、打ちこわし、焼き討ちを敢行。19人が死罪即決（武一騒動）。西南戦争の直前、明治9年12月、地租改正に反対して数千人が打ちこわし、焼き討ち。鎮台と巡查隊が出動。死刑1人、処罰5万人余（伊勢暴動）。
- 6 会津藩家老の佐川官兵衛は鬼の官兵衛といわれて官軍から恐れられていたが、落城後も生き残って警視庁の一等警部となり、西南戦争に参加している。阿蘇の激戦地で銃弾を浴び戦死した。
- 7 川路は大久保利通とともに青山墓地に眠っている。
- 8 西南戦争後、大規模な反乱はなかったが、明治15年から18年にかけて自由民権運動とからんで福島事件、群馬事件、加波山事件、秩父事件、大阪事件といった反乱予備陰謀、騒擾、一揆が発生した。
- 9 佐和は旧仙台藩士で、その後、中警視になって内務省に移り、青森県知事になっている。川路を慕い、「警察主眼」を信奉する後継者の一人である。
- 10 東京警視庁は明治7年8月、屯所から広遠の立番所に交番舎の設置を認められ、これが後々

の交番（所）の起源となった。

- 11 ヘルンは帰国後、ベルリン府警察の方面監察官に就任。清浦警保局長が貴族院議員に転じて明治 24 年 4 月、欧州に出張、現地を訪問した際には親身になって世話にあたったが、翌 25 年 12 月に病を得て死去している。清浦他、卒業生によって向島三囲神社の境内に顕彰碑が建設された。

#### 参考文献

- 1 「警視庁史」第 1 卷（明治編）昭和 34 年、警視庁
- 2 「神奈川県警察史」上巻 昭和 45 年、神奈川県警察本部
- 3 「内務省史」第 2 卷 昭和 55 年、大霞会、原書房
- 4 「日本警察史」昭和 9 年、山元一雄、松華堂書店
- 5 「日本近代国家の成立と警察」平成 4 年、大日方純夫、校倉書房
- 6 「近代日本の警察と地域社会」平成 12 年、大日方純夫、筑摩書房
- 7 「全訳警察主眼」昭和 45 年、荒木征逸、警察時報社
- 8 「明治の炎」昭和 62 年、武藤誠、啓正社
- 9 「普魯西王国警察大尉ウィルヘルム・ヘーン九州・東北各縣視察復命書」平成 22 年警察政策学会警察史研究部会、警察政策学会資料第 60 号
- 10 「伯爵清浦圭吾傳」上巻 昭和 10 年、井上正明、伯爵清浦圭吾傳刊行会
- 11 「明治維新と横浜居留地」平成 23 年、石塚裕道、吉川弘文館
- 12 「江戸の町奉行」平成 24 年、石井良助、明石書店
- 13 「幕末・維新」（シリーズ日本近現代史 1）平成 24 年、井上勝生、岩波書店
- 14 「福翁自伝」昭和 53 年、福沢諭吉、岩波文庫
- 15 「氷川清話」平成 12 年、勝海舟、講談社学術文庫
- 16 「一外交官の見た明治維新」昭和 35 年、アーネスト・サトウ、岩波文庫
- 17 「日本紀行」下 平成 20 年、イザベラ・バード、講談社学術文庫
- 18 「シュリーマン旅行記 清国・日本」平成 10 年、ハインリッヒ・シュリーマン、講談社学術文庫





# 交番制度と米英諸国の community-policing の異同

渥美東洋教授

平成25年5月13日

渥美教授の講演及び発言については、録音テープ起こしを教授が加筆訂正したものに編集者が若干の修正及び位置の入れ替えを行った。したがって、文責は編集者にある。

## 目次

### 基調報告 -1

社会安全について -1 江戸時代の社会安全 -2 伝統的な地域の安全確保の特徴 -4  
ルール・オブ・ローについて -5 日本のコミュニティ・ポリシングの原型 -6 米国の  
ポリシング -7 近代日本のポリシング -9 米国の最近の社会安全政策 -10 日本の  
最近の社会安全政策 -13 住民ニーズと警察活動 (ポリシング) -14 日本の「ルール・  
オブ・ロー」の特色 -15 コミュニティ・ポリシングの異同と移植 -16 コミュニティ・  
ポリシングの内容 -17

### 質疑応答 -19

警察と民主主義 -19 住民ニーズの吸い上げ -20 国家論とコミュニティ・ポリシング -22  
コミュニティ・ポリシングと地域警察活動 -23

## 社会安全について

渥美東洋 モダンがいつから始まったのか、西洋と日本の出発点をいつに捉えるかは難しい問題です。時代を経れば良くなっていくという西洋の哲学に立って見ても、戦国時代の終了時から始まった、とりわけ、江戸幕府が始まった時から日本はモダンの時代に入ったとみてよいというのが今の勢のようです。ただし、独特の考え方が日本にはあって、戦後アメリカの考え方が入ってきたために江戸時代をモダンとは言えないというので、日本独特の言葉を使って、近世、英語に直すとアーリー・モダンと言っています。

さて、モダンの時代に入ると、インスティテューション (社会制度・仕組み) が層をなし、その間に矛盾が生じるようになったとよく言われます。その一つにアノミー論 (社会的混乱の理論) があります。アノミー論は、アメリカでは1942年のShaw and M'ckeyの「ディスオーガナイズド・ソサイティ」に示されています。

世界ではそれ以前から制度間の競合が発生していました。インスティテューションとは、ルールによって人との行動が決められていることによってひとかたまりになっている人間の制度のことです。社会にはいろいろなインスティテューションがあることになります。

1950年頃にパーソンズというアメリカの政治社会学者が、システム論またはインスティテューショナルリズムを中心に社会を描写してみせました。日常の生活を営む場合の行動基準として出来上がっているインスティテューションがあり、その上に、州なら州の政府によってつくられたインスティテューションがあり、会社は会社でインスティテューションがあり、更には連邦政府が定めたインスティテューションがある。それらのインスティテューションが複雑に層を成している。その中には、サブシステムと呼ばれる、政府や基本の社会での正規のものではないシステムもあります。それらのインスティテューションの層の中で人間は生きている。その間の対立が起こると、それをアノミーと呼び、このアノミーを調整するための施策や方針に社会学も政治学も関心を寄せ、アノミーという問題の解決を図らなければならないと説いた立場がパーソンズのシステム論とか、インスティテューショナルリズムという考え方だと思います。

さらに、アメリカで犯罪学の分野で長く基準にされてきた大理論に、1969年に示されたハーシ(Hirsh)のソーシャル・コントロール・セオリーがあります。ここでもハーシは人間のつながりとか愛着を要件にして、その愛着はさまざまな段階で、いろいろな形で表れることを明らかにしています。

その愛着やつながりが対立する場合にどうなるかということが、ハーシの犯罪論を考える場合に一番重要な点になります。日本では抽象的に絆、ボンドがあれば良いとか、アタッチメントがあればよいとハーシが言っていると言われますが、ハーシの論文を読んでもそんな単純な理論ではないと思います。ここにもいくつかの段階やいくつかの違いによる対立が起こってきます。特に、エスニシティ ethnicity や人種による違い、そこに由来する差別がアノミーを生むので、この課題にどう対処するかが非常に大きな問題になります。

さて、このアノミーを前に社会を安定させるポリシーング(警察活動または、社会や秩序を安定させる活動)が展開されます。それぞれの生活空間において安心安全を与えるという観点から言えば、英語でネイバーフッド(neighborhood)やコミュニティ(community)と呼ばれ、日本語で近所、近隣や共同体と呼ばれるインスティテューションを基にして、ひとつのルールに基づいたまとまりを中心として社会全体を安定させるという方策をとって段々と積み重ねていく。それも上から締め付けるのではなく(上位制度が秩序維持の責任を全部担うことなしに)、近隣や共同体に責任を負担させていくという方策をとりました。

## 江戸時代の社会安全

これは今で言う、公助と自助、共助の関係になると思います。江戸幕府が一番上手くやった方策だと思います。肝煎り、名主、あるいは庄屋と地域によって呼び方は違っていますが(明治以降の日本の文献になると、これは主立ちと呼ばれます。)、そういう共同体の責任者が責任を持ってその地域の安全を図る制度が江戸時代にはあった。

しかも、江戸期では一番基礎に農村共同体における名主や庄屋の責任による安心の秩序の維持があり、藩や幕府との対立関係が生じると彼らが直訴する。直訴は本来許されませんから、直訴

した名主は処刑をされますが、言い分それ自体は全部通ってしまう。前と同じ考え方をを持った名主や庄屋がそのまま後を継げば良いのです。こういう上手いと言えば上手い統治の仕方をしていています。佐倉惣五郎の件が有名です。

もうひとつは、神社とか寺院が農村で果たす秩序維持の役割がありました。石高を与えられていない、自分で「年寄り」（責任者）はしていない人（例えば、「神人」）が一定の役割を果たすことによって一定の石高に相当するような役を与えられた地位ができてきました。あるいは、それぞれの地域から金銭的な収入を得る活動をする説教師だとか、芸能者の集団が神社仏閣を中心に共同体を形成してくる。そこで、ひとつのインスティテューションが出来上がる。

そういう人達によってそれぞれの地域共同体が出来上がってくるというのが最近の研究による江戸期における集落、部落の形成過程の姿の描写です。それらの人々を介して出来上がった共同体はかなりの力を持っていて、幕藩体制の下で藩主からいろいろな仕事を依頼された上で活動しながら社会の安全を保ち、地域の安全を図る末端の組織として活動し、地域の安全を確保することになっていったようです。このような人達は、幕府や藩に向けた顔と地域のルールをきちんと守らせる顔と、二つの顔を持っていて、両方を使いながら行動し、社会の安全を維持する役割を果たしていたようです。

これは儒教の放伐思想、放伐というのは支配者の追放でそれが幕府によって使われた場合には国替えになりますが、それと結びついて上手な統治形態が江戸期には存在していました。

個々の社会を構成している人々の意向が社会のルールをつくり上げる上で大きな影響力を及ぼした。そういう意味では幕府がつくった、あるいは藩がつくった諸法度等々によって基礎社会で作られた制度やルールが規制するものは非常に薄く、大部分は基礎自治体が統治の基準をつくっていました。

紛争があった場合の問題解決は、多くは先程申し上げた名主や肝煎りの人達の手で解決されますから、本当に大きな問題があった時だけ公事ごとになるという上手な体制をつくり、基礎自治体と藩との対立あるいは幕府との関係等から生ずるインスティテューションの狭間で起こるアノミーの問題を上手く解決していたようです。

それを見ると、パーソンズとかタルボットのソーシャル・システム論とかインスティテューショナル・アノミーの理屈は、あたかも江戸時代の日本の姿を描いているようです。それを解決する方法、彼らが提案している解決の仕方、主なものは、その地域ごとに解決するというやり方を裁判所の解決以外に求めたらよいのではないかという提案ですが、日本ではそれが当たり前のものであったように思います。

そういう伝統を踏まえた中で、日本には明治期に入ってから巡查駐在員制度とか交番制度が考案されるようになったのだと思います。交番という言葉は、おそらく番という言葉があるから木戸番とか番所などと全然無縁ではないと思うのです。これまた「江戸物」の調べによると、江戸の町の番所、木戸番は、地主がいて全体を統治していたかというそうではなく（日本で言われている地主とか家主というのは差配のことを言う。本来の土地や家屋の所有者のことを言うのではなくて、差配の人のことを言う。）、地主と呼ばれる差配が、貸している場所や貸している町全

体を統治する役割を担った。この差配達のガバナンス装置のひとつとして、町内で人情沙汰や混乱や犯罪が起こることがないようにする番所がありました。

それぞれの町に木戸があって、その木戸にその住民達の代表が集まって番所を設けました。それを木戸番所と称します。そこで起こった出来事についてすぐに対応するのと、不審な人間が入ってくるのを常に監視して、ある一定の時間になったら木戸門を閉めたり、開けたりする役割を果たしていたようです。

公的な制度に町奉行所があります。これは、奉行の下に与力や同心がいて管轄内の秩序維持の機能を果たしていましたが、これだけの体制ではなく、与力や同心は番所の地主・家主や名主と協力して活動していたようです。

江戸時代にはいわゆる懲役刑はなく、死刑と島送りが刑罰でした。あとは生計を立てるための技術を身につけさせるために、社会の安全を害した者と疑われた人間達を集める「人足寄せ場」がありました。裁判にかけて処罰するとよりも早い段階で、木戸番の段階でみんなの結束で安全秩序を確保するのに協力する。実際に何か問題があった場合には、幕府の奉行所が出てきますが、奉行所での刑罰も多くは領域から追放するだけです。平和を基本とすることが一番重要なものとされていたようです。

## 伝統的な地域の安全確保の特徴

渡辺浩さんの「日本政治思想史」では、社会の統治の中心に家職、家業があり、それが社会の経済、政治、安全にも多大の役割を果たしていたことが描かれています。

その時代にもアノミーはあらゆるところで起こりますが、それを調整するための処理は家職、家業、地主、家主の責任で、住民の要求を上手く満たすという方法で解決している。言ってみれば、住民のニーズに従った解決策です。ニーズ・レスポンスネスというのが今では米国の警察での要件にされていますが、ニーズを十分受けてそれを解決するというやり方は、正に日本の江戸期の安全を確保するための統治の中に既に見られるのです。それをポリシングといえ、正にポリシングの中心は住民のニーズへのレスポンスネスだったといえるでしょう。しかもそれについての責任体制の中心となるアカウントビリティは第一義的には家職、家業の主、つまり地主や家主、いわゆる「いえ」が持つわけです。その家職等の権限は、その土地や家に関わる地域住民全体に及ぶのですから（幕府や藩もちろん大きな問題については責任を持っているけれども）、地域の統治制度が責任を負っていることになります。それを解く鍵は「いえ」という思想です。この家職、家業制により江戸期は、世界で最も安全な社会を250年も続けたのです。

ひとつのアネクドット（逸話、挿話）を示しましょう。集金の仕事を頼まれた丁稚がかなりの大金を集め、子供だから他の連中と一緒に遊んで、木に集めたお金を括りつけておいて、帰ってからそれを忘れたことに気がついて、次の日の朝探しに行ったら、ちゃんと括りつけたところにあったというのです。木戸番の人達とか、部落の人達が見つけても、そこにはないとわからないだろうというので、そのままの状態でも保管しておくというのが習慣だったし、それが制度化されて

いたといわれます。正にそのようにインスティテューショナルライズされていたわけです。そういう話がいくつも出てくるのが江戸時代だったようです。

それを受けて、おそらく明治維新以降に木戸番所とか木戸番が駐在（所）とか交番というものに変質していったのではないだろうかと思います。川路さんが人民のために役に立つ警察ということを言われました。これはヨーロッパから影響を受けたこともあるでしょうが、もともと民本主義の儒教に影響された江戸時代の思想とつながっているように思います。

日本は儒教の民本主義と異なり、今申し上げたように自分達でルールをつくって、自分達で一定の統治のシステムをつくって、統治の責任を負うという制度を持っていた。みんなのニーズにあうような制度を持っていた。藩との折り合いとか、幕府との折り合いというものをどうやってつけるかという、つけかたもいくつか持っていた。先程申し上げたように、佐倉惣五郎の事例なんかもそうです。佐倉惣五郎だけは斬られますが、地元の要求は全部容認されました。そして藩主は改易させられるのです。両成敗されます。責任を佐倉惣五郎だけが持っていたかというところではなくて、佐倉惣五郎に代表されるその地域の人々が全部で持っていたということなのでしょう。

## ルール・オブ・ローについて

日本は、上手なシステムを持っていて、ニーズを基本にして、ニーズに対応する能力、法に従った支配という点で、正にルール・オブ・ローがここで行われています。ルール・オブ・ローについて簡単に解説すると、ロー（法）に由来する支配、法（ロー）と一体となった支配ということです。だから、日本がルール・オブ・ローの社会になったのは何も明治以降ではない、もっと前からです。ところが、明治維新以降ルール・オブ・ローからレヒツ・スタート（Rechts-staat 法治国家）に変わってしまった。重要な問題は議会が決めるという考え方によるのがレヒツ・スタート（Rechts-staat 法治国家）の思想です。裁判所よりも、近代法を制定する権限を持っている機関、つまり立法府が一番大きな権限を持っているという考えに基づいてプロイセンの法体系は出来上がっていたはずですが、その考え方を明治政府は導入したのです。

そういうように、議会に中心がある。法の制定の中心がある。議会が定めたものが全部を支配する。裁判所よりも議会が中心になっている。もちろん、執政権者は法の上に立つ権限を持っていない。余談になりますが、ナチス体制は正に基本的に手筈を踏んで出来上がった。ナチス体制ができる基礎を議会が法律でつくった。そして、ヒューラー（総統）に広大な統治権限を与えるという法律をつくった。さらに、フォルクス・ガイスト（民族精神）に従って解釈せよ、と刑法を改正したのです。そこでは、地域共同体ごとの住民のニーズが考慮されていない。住民のニーズを考慮しようとしたならば、ナチス体制は出来上がらないはずですが、いろいろな矛盾したニーズをどうやってバランスを取るかということを考えなくてはならないわけですから、ナチス体制なんか生まれません。住民のニーズを重んじれば、日本の江戸のような体制が生まれるはずなのです。

英米は多角的、多面的理屈を立てます。先程申し上げたようにルール・オブ・ローというのは慣習法、コモン・ローまで含めて人々が自らつくり上げた法に則って社会の問題を解決し、社会に対する行政の方向を探っていくというのがもので、それは恣意的（アービタリー）ルール（支配）とは違うというのが基本です。普通に言われるルール・オブ・ローとはそういうもので、議会が通したものがローの基本だというような考え方は英米の人達の頭の中にはない。むしろ議会が人々の社会でのルールに従って法律を作るべきだと考えているようです。

米国では連邦政府の中でどうするかとなればもちろん kongress でルールをつくり出します。kongress のつくったルールをどう運用するかについての責任はアメリカ合衆国最高裁判所 (United States Supreme Court) の解釈によって決まります。つまり、最高裁の判例がルール・オブ・ローの頂点にあります。それは弁護士等の、立場が違った法曹が裁判官の前で議論をして裁判官が判断します。つまり、具体的事例によって物事が決まり、抽象的な法というものが判例として出来上がるものではない。具体的な事実関係の下でどういう権利があるかなどが決まるのであって、抽象的な基本的人権などというものが元々あるわけではないと考えています。基本的人権はひとつしかないということではなく、複数あります。だから、human rights と複数形で示されます。

このルール・オブ・ローについての考え方をレヒツ・スタート (Rechts-staat 法治国家) の考え方と一緒にアマルガムにして日本の中で憲法論として、また「法の支配」として定着している、とあってよいと思います。いつかはこの状況は変わると思います。変わらざるを得ないと思います。

## 日本のコミュニティ・ポーリングの原型

そういう中で、日本で従来運用されてきた交番や駐在所を中心とするポーリング、正に地域共同体によるポーリングは日本に独特のものとして育ってきたものだったと思います。

それに目をつけて、なぜ日本はこれほど安全だろうかという関心を抱いて、ベイリーさん (SUNY・ニューヨーク州立大学教授) 達が来られました。私はベイリーさんにその説明をしました。「あなた方、日本のような仕組みと協力体制を簡単に導入出来るものじゃないよ。」と申し上げた。250年の太平を経験した日本のような国は、そんなに容易に出来るわけない。だから、交番や駐在所を中心とするポーリングは、アメリカ人のように実験という一時的な考え方で導入出来るわけがないと申し上げました。警察学論集に私とベイリーさんの対談が載りました。その時にはそういうことを中心として議論をしたのです。アメリカ人が考えるような制度と日本の制度とは随分違うという話をしました。

さて、永年に亘って平和、平穏を実現するためには、物事をあまり荒立てないで、何か問題が出て大きな出来事になるまでにみんなで話し合いで解決することは、正に今のリストラティブ・ジャスティス、話し合い解決です。謝れば、みんなでその人に対して行動を監視する、人の行動をみんなで見る、みんなの目が及ぶことでみんなの行動が徐々に直されていく、他人の子供も自分の子供も同じように見る、というような連携協力が平穏維持の核になっていたのが、日本の江

戸期からの伝統文化でした。

英国生まれの女性探検家イザベラ・バードは、朝鮮と日本と清国を回って、日本だけが全然違う社会だと書いています。おてんばな人ですね。馬と人力車に乗ってあちこち回った人でしたが、彼女の書物「Unbeaten Tracks in Japan」の中に次のような話があります。

日本では馬で走って来て路地に入ろうとすると止められた。なぜ止められたかという子供が遊んでいるから。「子供が遊んでいる場所へは馬は入れない。」と言って、ふんどしひとつの、体が焼けた屈強な男が来て、彼女の馬を止めてしまった。乗馬のままだと危険だから子供が遊んでいる場所には入れさせない。子供がよいと言ったら、彼女は降りて馬丁に引かせながら通っていく。それが日本の社会だ。こういう良い社会を西洋人が変えるというのが果たしてよいのだろうか、ということを彼女は書いています。

子供が中心になる社会ですから。子供と一緒に遊んでいるし、金持ちも貧乏人もみんな一緒のところでは道路などは全部子供が占拠している。子供はそこで社会化されていく。さらに身分制とかに関係なく、その社会での子供がみんなの目の行き届く中で育っていくというのを見て、このようなことは他の国では絶対に見られないと書いてあります。

清国から朝鮮を通して日本へ来ると、野蛮な国から水準の高い国へ来たような、全く違った所へ来たという感じがする。着ている物はふんどし一丁だったりするが、人間の質が全然違うと書いています。今の日本人の方が当時の日本人より豊かになって、こうやって格好の良い物を着ていますが、人間の性質（たち）が良くなったのか悪くなったのか、イザベラさんの物語を読んでいるとどうなったのかなと感じます。そういう世の中で子供を育てていくことになりました。

## 米国のポーリング

米国ではこういう江戸期のようなコミュニティを作り、発展させることは、歴史上の経験に照らすと相当難しいと思います。ご存知のようにクエーカー、ピューリタンの人々が英国で迫害されて移住してきて、自分達のコミュニティを作った。自分達のコミュニティの中でキリスト教、特にクエーカーの基準に従った行動様式を定着させ、それを小さなコミュニティにつくり上げていく。セイラムという町であまりにも強いキリスト教、クエーカーのよる支配が行われ、魔女狩り裁判が行われたため、住民の一部がボストンから離れてコネチカットあるいはロードアイランドに散っていき、最後にオランダ人が開いたニューヨーク市へ来て、そこが米国の中心の場所になってしまう。米国はこういう発展を遂げるわけですね。

いつも自分達は異端として後ろから攻撃をされているという意識を持って動いているのがアメリカ人という感じが私にはしないわけではない。今でもそうではないかと思うこともあります。いつも人から、お前は正しくない、と攻撃されるから自分の正しさを主張する。それはイラク戦争や日本に対する戦争でも同様だったのではないかと考えたりします。日本も悪かったでしょう。それはそれとして、彼らの立場はそういうものだったのではないかと私は見えています。アメリカ人というのはそういう気質を持っている人達です。米国はその後に世界各国から移民が入っ



でもそういう文化の地だと思います。9.11 事件の時に、正にピューリタンの時にやられたと同じようなことがされたというので、これは大変だということで「愛国者法」を通過させたほどの反応を示す。日本人ならあれほどの反応は示さずに、もっと寛容に行動すると思います。

彼らの犯行、特に外の人たちの犯行については、自警団的 (Vigilantic) な色彩が非常に強い。コミュニティの意識がそうなんです。すぐに陪審員、検察官、国選弁護人を招集して、一見公正な法廷を構成して、他所から来て罪を犯す人を絞首刑に処すようなことがあって、そういう swift justice (速すぎる裁判) 事例についてデュープロセスに違反するという、1920 年、30 年代のアメリカ合衆国最高裁判所の判断が出てきました。この時に、あまりにもひどい地域中心の運用の仕方だから、やはり恥ずかしいもので、アメリカ合衆国最高裁判所が真に被告人の立場に立ってそれを擁護する弁護権は厳格な要件の下でしか放棄できないという判断を示しました。スコックボロー事件と呼ばれています。

これはアメリカの最初のデュープロセスに関する判断ですけれども、そこら辺りに米国のデュープロセスの考え方の基本があるのです。「レッスン刑事訴訟法」(中央大学出版部 1985 年 5 月刊) の中で書きました。今、我々が言っているデュープロセスの発想は、アメリカ文化に特有のデュープロセス論とははっきり分けて考えなければ正確ではないでしょう。日本人の基準から考えれば、これほど地域エゴの自警思想のような処理は到底考えられないでしょう。絞首するために、外見上は正規のちゃんとした裁判の形式を採るのです。陪審員裁判で国選弁護人も付けた裁判をするのです。アメリカ式がそれなのです。表面はきちんとしたものを作り、その後ろにとんでもない復讐心というか、自分達だけのコミュニティだけは守るという排他的な思想が如実に表れています。

それを第二次世界大戦後、全体構成それ自体を変更したのが、1964 年のギディオン・ケースとあってよいでしょう。文化論的に見ると、日本の大人の対応に比べて「子供じみている」と思います。アメリカではそういう地域政治のやり方がコミュニティを中心として今言ったような形で行われていますから、それをただすために中央政府が動かざるを得ない。それが都市にも依然として残っている。日本の場合には見られないようなものがある。

私が最初米国へ行った時に、黒人が本当に差別をされて小さくなっていたのに驚きました。ところが、2回、3回と行くうちに、今度は黒人が胸を張って歩くようになって、随分変わったことを感じました。イェール・ロー・スクールの中に日本人の数が向こうにいるアメリカ人と日本人の人口比の割合をはるかに上回っているとの理由で日本人を追い出すことを求めて、黒人は学外者と組んでイェール・ロー・スクールの建物を占拠したのです。その主張の一部は敵国人をどうしてそんなに優遇するのだということでした。

また、床屋に戦争で傷病兵となった人がいて、私が行くと、「日本との戦闘で自分はこのようにならだにされた。日本人としておまえはこの戦争に責任を負わずによくも米国に来て勉強できるな、そこには罪の意識が欠けている。」と執拗に問い詰められました。私が「この戦争は日本に多くの誤りがあったから謝る。」といっても執拗に責められました。こんな風に床屋に行っても日本人だからといって嫌がらせをされる。アメリカ人の庶民とはそういうものだと思え止めま

した。

## 近代日本のポリッシング

江戸時代の日本には案外開かれた人間関係があって、江戸の町を知らない人達でも家主が支配する中に入れました。一度その中に入ってしまうとその人達の生活の面倒は隣近所皆でみていたようです。そこでは、その中心となる人達、江戸であれば家主、地方であれば庄屋とか、名主とか、肝煎りとかと言われるような人々と、その下にいる人々によってその地域の安全が保たれていた。そのために仕事を割り当てられた人がその場所に住んでいる。その役割がおそらく駐在巡査になったのだろうと推測しています。

駐在巡査は堅苦しい役人というよりも、役人の下で働く者だと意識していた人々だったと思います。そうであればこそ、その人達は地域住民のニーズを中心に考えるのは当たり前で、役人との間のゴー・ビトウィーン(仲介者)として活動する。住民と地主・役人の双方が上手くいくように、なるべく事件化しないように、社会が安全に進んで行くように配慮したのは、合意(コンセンサス)を重視した江戸期の伝統を引き継いだ社会では当たり前のように思えます。地域の結びつきはいろいろな催事、祭、労働作業の共同等を通して保たれていくということになるので、米国の地域政治の在り方と日本の在り方とは違っている。

日本は私が満州から日本に来た昭和23年頃にはまだ遠州、浜松も含めて、特に農村部では駐在さんが非常に活躍していました。駐在さんは校長先生とか町長さんと並ぶ地位にあって、結婚式とか葬式等の儀式ではその人達と一緒にいました。公務員の地位としては駐在さんは本当に低い。しかし、一番上席にいるんです。私は、「どうしてそうなんです」と訊いたら、「あの人が一番大事な人なんですよ」と皆さんがそう教えてくれました。

私にとって興味深い経験がいくらかでもありました。非常な悪戯鬼がいたので、駐在さんに「あいつ、ちゃんと上に上げて処罰すれば良いじゃないですか」と冗談話で言いました。そしたら、「そんなことしない方がいいんだ。毎日、ちゃんと面倒見てやればいいんだ」。「何か言われてきたらどうする」と言ったら、「お前らもその子に諭してやれ。ここでは誰もそんな悪いことやった奴はいないんだ、って答えろ」と言われました。

自分達のところにいる人達は何とか自分達で立ち直りをさせることが出来るのならば正規の手続きに乗せないというわけです。そういうのを見て驚きました。こういう考え方ですべてが上手くいくのですね。外では駐在さんから、家へ帰れば家族から、学校では先生から、そして子供からもその子は諭されると、どんどん態度が直っていくのですね。そういうやり方は、いつの間にか変わってしまいました。

当時の日本のコミュニティ・ポリッシング(英語に直すことが出来るとすれば)は交番・駐在が中心になって、住民、家庭、学校などがみんな一緒になって連携しながら自治を築いて、住民協力の中で安全を確保する仕組みが行われていたと言ってよいと思います。現在はどうなっているかという、そういうものはなくなっているはないが、段々「近代化」、「都市化」によって変化

してきているといえます。昔は、警察は家庭訪問（巡回連絡という警察用語は使わないようにした方がよいと思いますから、家庭訪問の語を使います。）を随分活用していた。学校も家庭訪問を活用した。保健所も家庭訪問をしていました。それが終戦後の日本の普通の姿だったので、非常に良い人間関係が生まれていたと思います。ところが最近、警察の家庭訪問も減りましたし、学校の先生の家庭訪問も1学期1回と聞きますし、保健婦さんの家庭訪問はほとんどないようです。随分変わってきてしまっているようです。日本が安心して安全だったのはその時の体質をずっと引いている、「昔の遺産のおかげ」だと思います。

## 米国の最近の社会安全政策

米国は混乱が起り始めた時に、日本のような対処ではなくて、それとは全く逆の対処をしました。それがニューヨーク市で行われたブラットン主導のコミュニティ・ポリシングです。ここではコムスタットという分署幹部会議を利用した管理方策と、行政学者のQ. ウィルソンが提案し、私が最初に日本に紹介した、いわゆるブロークン・ウィンドウズ・セオリー（破れ窓理論）で混乱に対応しようとした。今でも依然としてQ. ウィルソンは頑張っていて、犯行予備軍が多く捕まえられて刑務所に入れているから犯罪が少ないのだと言っていますが、他の人からは袋叩きに遭っています。今でもそういうふうに彼は言わなきゃ済まないようです。また、現にその主張を続けています。

この手段を使ったからニューヨーク市は犯罪が減ったと言いましたが、この時期には他の国でも、日本でも全体の犯罪が減ったのです。犯罪が減ったのは経済成長が止まったからなのです。不況、経済のターンダウン、あるいはデプレッションすると犯罪が減るのです。シカゴのゲアリー・ベッカー教授が大胆に1970年代に、経済的な合理人（ラショナル・パースン）をモデルにした犯罪論を展開しましたが、それは全く当たらない。おそらく不況期になって来るから1990年代から2000年に入れば犯罪は減るに決まっている。どうして減るのかわからないのです。いろいろな理屈を言う人がいました。働く時間が減ったから家にいる時間が長いので、子供に対する監視が十分出来るようになったのではないのかというような議論もあります。一般的には経済不況は犯罪を減らします。近年、米国全体としての犯罪数は減っている。それは経済のターンダウン（不況）のおかげだと経済学から犯罪をみる人々は評価しています。経済不況と犯罪の発生数の現象は米国の場合、大不況でもそうでしたが、連動すると言われます。日本の場合もどうもそのようです。

ただ、この時期、不況期にオーガナイズド・クライム（組織犯罪）、例えば「特殊詐欺」は増えています。また、いわゆる故買を中心にするような犯罪も増えます。これは市場が縮小することによって、より大きな危険を引受け、相手を市場からウィズドローさせて、自分が力で小さな市場を獲得して回るということをやり、そこでは品質の悪い物、盗まれた物だろうと、由緒がない物だろうと何だろうと持って行けば売れますから、組織犯罪のようなものは増えてくる。暴力的な犯罪行為は増えてくる。しかし、普通の財産犯罪は不況期になると、経済が下がると減って

くる。どうしてなのか良くわかりません。

こういうわからない問題を考えても、あるいは大きな理論で考えても仕方がないから、具体的に何が犯罪原因になるかを検討するというマイクロ・クロミノロジーが、特に英国のケンブリッジの大学教授と米国のユニバーシティ・オブ・ピッツバーグ教授を兼ねたデイヴィッド・フェアリントンが大西洋両岸にまつわる問題について、いわゆるエティオロジイ（原因論）に基づく、何が原因であるかを中心に見ていく犯罪学を、犯罪心理学、犯罪社会学を中心としていろいろな社会問題にタックルし、あらゆる課題を取り上げて、いろいろなチームをつくらせて解決をする努力を払ったのです。

場所についても、家についても、人についても、全部、longitudinalに（長期の経年変化を見て）コントロールグループと比較しながら、どういう方法を取れば深刻な犯罪が出ないようにすることができるか、どうすれば町を犯罪が少ないところにするか、どうしてそこにはそういう犯罪が多いのか、ホットスポットを見てもいろいろなバラエティがあり、いろいろな犯罪によって違いがあるのですから、ホットスポットだけを捉えても仕方がない。それぞれ特色のあるものを全部捉えて処理をすべきだという前提で、ひとつひとつ具体的にプログラムをつくって、一定のガイドラインを立てて、それを使うようにして、具体的に対処したのです。

OJJDP というアメリカ司法省につくられた少年非行と犯行の予防局でも、そのためのガイドラインをつくった。そのガイドラインは四方君と中野目君が2人で共同して訳して、警察の皆さんが使えるようなものにしました。

そこではいわゆるプロトコールという実施要領を提示しています。プロトコールという言葉を使うということは、医学との関係が非常に近いことを示しています。エティオロジイ (etiology) の捉え方というのも医学的です。公衆衛生的に捉えるという観点から言えば、いわゆるエピデミオロジカル (epidemiological) な、疫学的な捉え方、これも公衆衛生の手法です。そういう科学の手法を採りながら、ひとつひとつ、どの人に対してどのような対処をすればよいか、手続きに従ってプログラムやガイドラインを作成し、地方コミュニティを中心に多くの機関が連携して対応するマネイジアル・システムというようなものをつくり出しました。

いくつか有名なのが出来上がって、それはブランドネームを持っています。それを広く他の地域・共同体で使うジェネリックな（構成要素がほぼ同じで広く用いられる）ものにして普及する。ジェネリックなものを使う場合には、提案されているプロトコールに従って実施することになります。そのように実際に使ってやってきている。かなりの成功を収めてきております。

なお、日本で生まれた基準を海外に適用することにも難しさがあります。技術協力では、日本の場合のプログラムをブランド物として持って行って、そのブランド物を相手国で定着させるためにジェネリックなモデルにするというプロセスが必要になります。そこには、ブランド物をホームグロウン物と結びつけるプロトコールや実施要領を前もって用意しなければならないし、前提として、その国の安全安心の具体的なニーズを把握しなければならないわけです。

さて、犯行や不安の原因がどこにあるか。不安や犯行は人間と社会的な条件とのつながりから生まれる。社会的条件も違い、人間も違いますから、それぞれの違いを見つけて、ブランド・プ

プログラムと同じようなところを同じように使えばよいのです。具体的な手法が使われています。これをマイクロ・クリミナルジー、あるいはコンテンポラリー・クリミナルジーと呼びます。昔のような役に立たないグランド・セオリー（大理論）によらないと彼らが言っています。抽象的な議論、ハーシの議論とか、パーソンズの議論、デムルケイムの議論だとか、いろいろありますね。ベッカーのレイベリング・セオリーもあります。そのような大理論は役に立たないとしてマイクロ・クリミノロジーは動いてきているのです。

そこで偉いのはやっぱりデイヴィッド・フェアリントンです。あらゆる分野について具体的なプログラムを精力的にいろいろな人に協力して実施してきた。ただ、それが使われる場所と使われない場所があり、地域の指導者が熱心であれば使われ、地域の指導者が熱心でなければ使われないということになります。

それと全く対照的なのがニューヨーク市のやり方でした。ニューヨーク市の対策は、ホットスポット（犯行多発地）を選んでコムスタット（COMSTAT）で対処するというものです。ただ、これは、事件件数の多少に焦点を置いたもので、そこでの犯罪原因が何か、また、犯罪の要因が何であれ、人間関係がどうなっているかということをよく踏まえた上で周辺の事情も考え、人々に対してどのような援助が必要かを考えた対策ではなくて、各分署（プリセクト）に対して犯罪数を減少させ、検挙率を上げることを目標に、結果を出していないのは十分な仕事をしていないものと見て、分署の責任者に責任を問う、一種人事管理的手法です。

これはニューヨーク市である程度成功しましたが、ブラットンがLAに移ってからは全くの失敗だと言われています。上手く動かなかった。LAはニューヨーク市よりも人種的にも多様ですし、地域も広い。ニューヨーク市は何と言っても狭いし、長い伝統があります。LAはメキシコを含め中南米等からの移民が多いので、上手くいくわけがないと思います。

ブラットンはブローケン・ウィンドウズ・セオリーに基づいて、犯罪を常習的に行う人間がそこにいるからとの理由で、そこに、いわゆる厳罰主義（タフ・ポリシー）によりどんどん逮捕するわけです。一時期はそれ以前の段階に比べて20倍から30倍の人々を逮捕した。そのため、ニューヨーク市のメトロポリタンの大きな収容所、拘置所を仕切っていたのは収容場所の中の力の強い者、つまりギャング集団になり、公権力の手は全然及ばないという状態になってしまった。それでもそういう連中が捕まえられて、刑務所に送られれば上手くいく、それで犯罪数が減ったんだということをQ.ウィルソンが強く抗弁するのですが、そういう状態にまで至ってしまった。

ニューヨーク市のやり方が、地域の特性を考えたホットスポットを選んで、いろいろな方法で犯罪多発状態から脱却するサービスやトリートメントを提供する対策ではなく、つまり、予防的手法を採るのではなく、捕まえて処罰するというディタレント（抑圧）政策を採ったために再犯が非常に多くなった。犯罪数の減少は、タフ・ポリシーの効果ではなく、他の地域の犯罪減少と同様に、他の理由、原因、主として経済のターンダウンによるというのが大方の見方です。ホットスポットにタフ・ポリシーで抑止策を用いると、ディスプレイメント（犯行が他の地域に移る）の傾向が強くなるという報告があります。

## 日本の最近の社会安全政策

ところが、タフ・ポリシーではなく、先程申し上げたアメリカで有名ないろいろなブランドネームをもつ、少年犯罪を減らすためのプログラム（例えば Functional Family Therapy/F.F.T とか Nurse Family Partnership/N.F.P 等）を用いた場合には、そのプログラムは良い効果を対象の地域だけでなく、周りにまで及ぼしていく。周りの地域がその対策が採られないから犯罪が多くなるというのではなく、むしろ周辺まで良い効果が波及していくことが報告されています。そうすると、タフ・ポリシー等と比べて一体どちらがよいのだろうかということが問われることとなります。

日本の場合、そういう理論に基づかなくても学校等のいろいろな機関が集まって、いろいろな工夫が、警察を中心にされている。学校・警察連絡会議、保護観察所、家庭裁判所の鑑別所、保健所等々の連携があります。それから、NPO 組織を立ち上げて、竹花さん（元警察庁生安局長で、広島県警察本部長時代に暴走族問題の解決に成功された。）が立ち上げた「おやじの会」、さらにアメリカのやり方にならったガーディアン・エンジェルズ等のボランティアの人達などが一緒になり、地域によっては職業紹介をしたり、掃除をしたりするようなどころに人々を集めるというように人間のつながりをしっかりしたものにしなければ駄目だという伝統的な考え方から、いろいろな、また、多くの機関が連携して物事を解決する方法が採られてきています。

これをアメリカ流に言えば、マルチ・システムック・セラピー（MST）です。非常に有効な働きをすることが判明しています。実際に運用した結果、学校で上手くいっているか否か、協力してやっていけば、学校と協力した他のところでは上手くいっているか、警察では上手くいっているかどうかをみんなで検証することができる。不成功の場合には、どこにまずさがあったかをみんなで集まって検討を加えることができる。そういう意味では、出発点のプログラムを立てるだけではなくて、それに対する事後の評価がかなり正確に取れるという点で、MST はマネージャル・プログラムとしても優れた手法であると米国でも言われていますし、日本でもその方法が採られているために上手くいっているのだろうと思います。

最初は駐在所・交番を中心としてきたものから、今挙げたようなその地域の多機関連携によってそれぞれの問題を解決する、特に少年問題を解決するものに形を変えた日本のコミュニティ・ポーリングについて、少年の立ち直りを支えるための会とか、いろいろな活動が成されています。遠藤敦子さんが会長になって努力している全国少年警察ボランティア協会もあります。学校・警察連絡会議が全国的な広がりを見せていますが、どういうのが良い効果を上げて、どこでどう工夫して利用すればよいのかを研究して伝播させる努力は十分に行われていません。日本では個別的な研究がなく、皆さんの熱意に基づいてやっているから、どれが本当に効果があって、どれが本当に効果がないのかが十分に検討されていないので、無駄もかなり多いでしょう。また、皆さんの努力が実を結んでいないところもあるかもしれません。その点は研究によって補っていかなければならないと思います。

## 住民ニーズと警察活動（ポリシング）

このプログラムを運用する時に地域の人々の、その地域の警察活動への関わりも、いろいろな機関が関わってくる活動も全てポリシングの中に入るわけですが、そのポリシングに一般住民の協力が十分に生かされているか、住民のニーズがどういう形でそのような活動に反映され、伝えられるか、住民と警察の間で情報が共有されているか。そのように住民や住民の諸機関が関わる効果のある仕組みを開発しなければならないのですが、その仕組みは必ずしも十分出来ていない。実際に上手くいったものを考えて、現在の少年法の制度や、協力している児童相談所との関係の在り方などについて、今一度、法律制度を取り払って、上手に動く新しい制度をつくれればよいと思います。

英国はそれを果敢にやろうとしたのです。従来の警察の在り方をやめ、今は、なくなりましたけれど、独立行政委員会である機関 YJB (Youth Justice Board) を立ち上げて、その下に日本の児童相談所に似た YOT (Youth Offending Team・青年犯行・非行対応チーム) と YOP (Youth Offending Panel) という仕組みをつくり、そこに彼らの言葉で言えば、リストラティブ・ジャスティスの考え方も入れて、みんなで話し合っ解決するというやり方も導入しました。

米国でもそれに近いやり方を採るところも出ています。家庭裁判所で扱う少年事件を英国で採用したような団体に付託することになっている。英国の場合にはそれに法律で付託命令が出せるようにしました。しかも、犯行、非行だけでなく、ディスオーダーまで扱うところまで行きました。次に、家庭内に起こる問題を考えると、親の子育てが十分でないと判明した場合には、子供はどうやって育てるものかを地域の訓練所に入って訓練を受けさせる、ペアレンティング・オーダー(子育て命令)を義務付けた。そして、子供をどうやって育てたら良いかを勉強させる。さらには学校の先生が子供にどうやって対処すればよいかということも、学校で問題が起こった場合には先生に命令を発する、命令で義務的にその訓練を受けさせる、というようなことをやり始めました。その運用に当たり、地域で活動をしている、犯罪を取り扱う YOT という役所を中心に周辺住民が加わって評価する仕組みを用いています。私はそれは望ましいと思っています。

英国では、サッチャーさんの時にこれを実現しようとしたましたが、同時に、炭鉱労働者の大ストライキに対する強硬な警察権行使をなだめる目的で警察署協議会制度を創設しました。労働者に対する強硬策が多く市民から非難され、政治的混乱が生じました。この政治的混乱を收拾する目的で政府の政策への住民の協力を求めてこのような組織を作ったのです。住民との協議の中で、この政治混乱から生じた住民の不安やニーズを十分に聴取して、住民の本当のニーズを見定めて、どういう方策を用いるかを決めずに、政府の方策を住民に押しつけようとしたのです。これでは、地域の集団意思決定には至らず、政府の方策の「押しつけ」だと受け止められてしまいかねません。つまり、警察署協議会は、関係する機関とそれに関わる住民達が加わって警察活動に参加し、また、警察活動を評価するというものではなかった。

日本でも警察署協議会をつくりました。だが、日本の制度も、それぞれの地域住民のニーズに基づいて実際のポリシングにみんなで協力して支えていくという形にはなっていません。どう

しても、上で警察が考えた活動が下に降りていくという形になる。これではなく、全員のニーズを吸い上げる形にしなくてはうまく動かないのです。

私は、住民のニーズに応える、住民とそれが作った機関と警察署が協力する仕組みの方がよいと考えて、警察庁の警察署協議会制度には反対しました。現在、この協議会があるため、警察署の活動への理解が得られるようになったともいわれますが、警察署の活動への住民の理解が重要ではなく、住民のニーズを活かしてそれに応えることが重要だからと考えるからです。

やはり、日本に従来あったような「番所」や「駐在」を中心とするような地域の人々の意向をどうやって吸い上げて処理をするかを中心に考えて、人口流動性が高い、そういう地域にどういうふうな仕組みを作ればみんなが協力して警察とともに動いていくようなポーリングができるか、どういう機関を組み合わせて処理をすれば上手くいくのかを考えていかなければならないと思っています。

## 日本の「ルール・オブ・ロー」の特色

以上の話の流れから全体を捉えてみますと、江戸期からの伝統的な日本の地域警察活動は、ニーズへの対応を十分にし、それをルール化して制度を作ったという点で、ルール・オブ・ローに従って運営されていたと見ることもできると思います。ルール・オブ・ローは英国、米国の専売特許ではない。また、平穏を公正に保つルールでできあがる共同体を住民も自分のことだと考えて、協力、連携して作り上げれば、この仕組みは、コモン・ローにより形成されたもの、ルール・オブ・ローに適っているといえるでしょう。

このような意味で、日本は決して昔からルール・オブ・ローから大きく外れた国ではないと思います。

日本には大変な関ヶ原の大戦があり、織豊時代に入る前にも戦国時代から抜け出すために大変な戦争があった。それは一種の革命です。それで体制は変わったのです。統治形態と土地支配形態は大きく変わった。統治支配の関係も完全に変わった。検地によって、寺社が持っていた、上部から人々を力で隷属させる農奴制を壊してしまった。そして、地主や耕作している人々に共に責任を負わせるような制度をつくり上げていった。それぞれの藩の藩主は独自の責任感をもつ農業生産形態を作り上げるための工夫を多く、実施している。そういうのを具体的に取り上げて考えてみると、日本にはルール・オブ・ローによる統治は相当古くからあったと言えるかもしれないと思います。

米国でいわれている、ニーズに応じたレスポンス（対応）という基準についても、昔から日本では採られていた。責任をどう取るかという体制も駐在制度を中心に存在していた。上から言われたことに反することで自分が首になりそうでも、駐在警察官は責任をきちんと果たすように努めてきた。住民の間でも駐在警察官がなにをしているかははっきりしていた。かなり透明な形で問題解決されていた。住民と、上の人と下の人との間で、ガバナンスの発想も十分にあったとみると、日本の駐在所を中心とする交番制度はコミュニティ・ポーリングとして、現在米



国がやろうとしているものと形式的に似ているだけでなく、さらにそれより、より住民のニーズに従い、また、住民の間で定めたルールに従った発想で動いていたのではないかと思います。

## コミュニティ・ポーリングの異同と移植

米国でのコミュニティ・ポーリングと比べると、米国で成功しているものは日本のものと似ており、成功していない、特にニューヨーク市とLAのものは、日本のものとは全く違います。日本の、試行錯誤による実際の経験に基づく方策が、どこまで成功し、なぜ成功したのかを十分に検討しつつ、不成功の場合も含めて日本の方策を修理をすることが肝要だと思います。試行錯誤による経験に基づく方策が失敗したり、上手く働かなくなった場合には、英米で行われている、実証的ないわゆる科学的手法を用いて、安全を生む原因とリスクとなる要因・原因を探り当てる作業を重ねるべきだと思います。その点では、先述のフェアリントン氏が精力的に多くの異なった専門分野の人々を巻き込んで行われた研究成果と研究方法に注目して、科学的、実証的研究をする努力を払うのがよいと思います。上手くいっているものと、成功していないものを対比し、それを検証し、とりわけ経年的研究と統計学的手法を用いて、どの方策、仕組みを採用した方が社会安全と健全な「社会化」に役立つかの実証研究を重ねるのがよいと思います。

日本が英語圏に学ぶべきところは、この実証的、科学的な「原因論」(etiology)に基づいた実証研究だと思います。日本人の安全についての当事者意識(sense of ownership)は他国の追随できないものでしたから、これを今一度強化することも大切だと思います。

駐在や交番の役割について、最近まで残って生かされていた、地域の安全方策とシステムには今一度目を向け直してむしろ強化すべきだと思います。しかも、日本の江戸期から連続していると仮定できる地域の安全の仕組みである日本式のコミュニティ・ポーリングは、世界の相当に広い地域に移植可能だと思います。インドネシアに移植することも十分可能だと思います。インドネシアの人々がどのように市場(マーケット)を作り、管理しているか、どのような人間関係の中で「住まっている」か、どのような生活文化を創っているか、それは島々でどのように異なっているのか、どのような長い歴史を経て現在そうなっているのか、などをよく観察(フィールド・スタディ)をして、それぞれの地域の共同体にあった仕方で、住民と警察(署)がともに連携し、責任をそれぞれ分担して、安全を維持する仕組みを作り上げればよいのですから。

そのような仕組みを交番を中心にじっくり作り上げればよい。それぞれの場所や住民のつながりの中にあるニーズを汲み上げて、しかも責任の中心には交番運営にあたる所長ないしは警察署長が負っていく。住民の要求(ニーズ)を中心に活動する。平和の維持活動ですね。ニーズを正確に把握すること、情報管理が必要です。近代の国会が作る法律に従うことよりも、最終的に社会の最大、第一の関心事である「深酷(シリアス)犯罪」を発生させないように「先手を打つ」ガバナンスをする、これが日本の伝統手法だったと思います。

この手法は、世界の相当広い、いわゆる新興国に移植可能だと思います。日本は米国と異なり、長い経験を持っています。明治以降の西洋化された日本ではなく、その基底にある日本文化の良

さが、治安維持の仕組みにも永く続いていることに気がつかなければならないと思います。伝統を持つ新興国には、長い歴史と住民が責任の一端をしっかりと負う日本の治安の仕組みの方が移植できるものと思います。

ルール・オブ・ロー（法に由来する支配または法と一体化した支配）の基底になる「ロー」とは、書かれたものとか、「国会」の制定した「法律」のことだけをいうものではありません。その場所、場所で、歴史の中で住民が選んだガバナンスの形態が作り出してくるのが、そして、「社会性」を維持するインスティテューションが「ロー・システム」なのです。住民のニーズから離れた、あまりにも抽象的な法律や理念、とりわけ、住民を弾圧するものだったら、それは「ロー」ではないので、ルール・オブ・ローの観点からは改正すべきものでしょう。住民のニーズが活かされていれば、それを維持し、遵っていけばよい。その地域の住民に、ガバナンスのマネジメントの仕組みについて助言はすべきだし、それはできるでしょうが、押しつけるべきものではありません。欧米の軍事力や経済力を背景にしてきた、過去の植民地的な「押しつけがましい」法律制度の移植は、各地、各国の独自性と独立性を大切にすべき、この時代にはもう用いられるものではないでしょう。東ティモールでの豪州の警察活動の移植は成功していません。

日本は自らの社会で生まれたものを「合意」（コンセンサス）に基づいて大切に育てていく仕方を江戸期までは大切にしてきましたし、今日の日本でもそうだと思います。幕末の、西欧列強の軍事力を背景にした日本への接近に急ごしらえで対処したのが明治維新だとみることとも一片の真理を含んでいると思います。

法や法律は、完全にその社会の「美しさ」を示し、それを支えるフェアネスや幸福を実現している理想像ではありません。法は、美しさ、フェアネス、適切なバランスのとれた「ジャスティス」等を実現・管理する「道具」のひとつです。さらにジャスティスという概念も、自在（自由）という概念も、安心できる美しい社会にとっての「道具」です。したがって、「ほどほどさ」、「中庸」が求められるのです。これらのジャスティス、フェアネス等という概念が「ひとつ」しかなく、それだけが重要なものだという考え方（コンセプション）は「子供じみている」いるように思います。伝統ある、平和を長く維持してきた、日本などが言うべきものではないでしょう。

## コミュニティ・ポリシングの内容

コミュニティ・ポリシング、日本語では「地域共同体での秩序、平和維持活動」、さらにいえば「地域警察活動」は、地域の風土、文化、歴史により、さまざまな内容とニーズに基づいていなければならないのです。そのため、コミュニティ・ポリシングは各地ごと、各国ごとに多種多様なものになるでしょう。その内容、ニーズを活かしきれるマネジメントの仕組みを日本は他の地域に提案、ついで助言して、用いるように協力すればよいのだと思います。

特に、申し上げたいのは、コミュニティ・ポリシングとして成果をおさえている日本型という「大ブランド」に従った、各国、各地に合ったジェネリックなものとして展開していくことが最善策だと考えます。ジェネリックなものはブランドで示されるものの「基本要素」を内に容れて

いるということですから。

「先手を打ち」、「予防的な」、つまり、社会化（人と人との交わり、つながり）を害しやすい行動や政治経済活動や仕組みを改善し、深刻な社会の平穏を脅かす状態を未然に防ぐためには「手当」（セラピー）、「お節介」（インターベンション）が必要になることがあります。

社会化に有害な問題行動や問題の組織形態は改めなくてはならず、助言とお節介は必要です。実は加害者こそ、限度を超した行動をすれば一生が台無しになるのですから、そこに至る前に先手を打った、生活態度や様式を変えるように「手当」をし、「お節介」を必要とするのです。できるだけ合意と契約に基づいた支援、手当や介入の方策を用いるべきですが。ただ、その合意をどのように誘い出すかについて、さまざまな誘引の仕方があり、それは刑罰のように強度な「強制」には至りませんが、そこにまでは至らない「必ずしも完全な合意」によらないものが必要となることがあります。そこでは、住民のニーズを十分に入れた仕組みの下で、必要と考えられた「お節介」、「支援」、「介入」をどのように組み立てるかには、相当幅のある裁量を認めるべきでしょう。住民多数のニーズをその下で実現できる「平穏・安全」と、具体的な「強制」を受けない、個人の自由との間には、原則と例外の関係ではなく、双方が「重み」のあるものとして「衡る」ことでしか、問題の解決はできません。具体事例に応じて、この衡量を認めるのが肝要だと思います。

米国のタフ・ポリシー、ブローケン・ウィンドウ・テーゼは、この見地からすると日本が模範とすべきものには入らないと思います。日本に根ざした知恵と人間の相互信頼とコンセンサスに基づく「広い裁量」を認めた、包括的な概念による方策にするべきだと思います。

〈講演終了〉

\*\*\*\*\* (講演終了。以下、質疑応答) \*\*\*\*\*

**笠井聡夫** ありがとうございます。地域社会の伝統、特性を背景としたいわゆるコミュニティ・ポリシングの多様性、犯罪抑止対策の成功例と評価されてきたニューヨーク市警のタフ・ポリシーの見直しなど、米英諸国の新しい流れについてのご指摘を興味深く拝聴しました。それではこれから質疑応答、意見交換に移ります。

## 警察と民主主義

**松尾庄一** コミュニティ・ポリシングに関しておたずねします。ベーカー教授の本（チェンジング・ザ・ガード）を読んでいたら、民主的警察という概念に対する形で、コミュニティ・ベイスト・ポリシングという概念があるそうです。ベイリー教授は、コミュニティ・ベイスト・ポリシングは政府による市民の動員につながる危険性を常にはらんでいると指摘しています。また、コミュニティ・ポリシングは民主的警察の反対概念だと言う論者もいます。この点について、いかがお考えですか。

**渥美** コミュニティというのは排他的であるという側面も持っていますから、コミュニティのニーズを入れるというよりも、コミュニティの中に入ったら困る人達を追い出すような運用の仕方が行われたらまずいという議論だと思うのです。

日本ではあんまりそのようなことはやっていないのですが、2つに分ける必要はなくて、コミュニティ・ベイストというものをニーズ・ベイストに変えれば良いと思います。そうするとニーズ・レスポンスが一番中心になると思うのです。そこに住んでいる人々の人種が違ったり、エスニシティが違ったりする時に、それを差別するのはおかしい、一緒に共存出来るかを基本に考えるべきだということになるのだと思います。

**松尾** 民主的警察から出てくる概念にシビリアン・コントロールがあります。私は軍隊のことだけを言っているのだと思っていたら、警察に対してもシビリアン・コントロールが大事だという話がありました。1990年代にフィリピン警察が民主化するにあたって、州知事が警察本部長の最終的な任命権を持つというように変わりました。リストは警察庁の方から出され、その中から選ぶという運用をやっているようです。さらに、法律上、市長や知事がオペレーションのコントロールの権限を持っています。この点について、先生はどうお考えですか。

**渥美** フィリピンはスペインの統治を受けて、次にアメリカの統治を受け、軍隊の形式を持っている警察がフィリピンの警察の中心でした。

ヨーロッパの場合、地方警察を扱う部署は国境警備等々の関係があって、ほとんど軍警察が全体を見るようになっていきます。そういうものがコミュニティの要求をどうやって吸い上げながら処

理をするかということになると、相当に難しいことになると思います。

そういうところに民主的警察活動を根付かせようとして、上からシビリアン・コントロールの形式を入れても、おそらく上手くいきません。むしろ、住民ニーズに従って、犯罪の不安を持たなくなる状態を生むのにどうしたらいいかという視点をもって、住民ニーズにどう従うか、つまり、ニーズ・レスポンスをポリシーングの中心に置くという見方に立つべきでしょう。住民のニーズ対応を中心に置けば当然ながらシビリアン・コントロールの要求を容れなくてはなりません。統治（ガバナンス）の観点が中心になって、住民を敵として扱うことにはならないでしょう。

住民の置かれている状況に関する情報を知らせ、逆に住民が持つ情報を入手して、双方が情報を共有した上で警察活動ができるようにすれば、政府が警察を「シビリアン・コントロール」しなくても、警察は住民とともにある存在に変わっていくでしょう。そうなっていないものにシビリアン・コントロールを及ぼさなければならないというのは、ポリシーングがまだ及んでいない段階の議論ではないかと思います。そういう国の場合は段階を踏んだ処理の仕方が必要だと思います。

警察にシビリアン・コントロールを入れるべきだという人々は、機関、エージェンシーを中心に考えてデモクラシーを考えているのでしょう。デモクラシーをデモス（民衆）の支配だと考えると、機関や仕組みがどうだ、こうだという前にもっと先が問題になるのではないかと思います。

日本の江戸期には、デモクラシーとは言わなくても住民の意思が入っているガバナンスの仕組みがありました。国や地域の指導者やガバナンスのタイプが違っていても、住民が「自分のもの」だと考えて、意思決定の中心に加わっているのであれば、機能的にみればデモクラシーとどこが違うのかと思います。

奴隷制を基にした小さなポリスで市民だけで会議を開いて意思決定をし、デモスの意向が働いて陶片追放をするものだけが、最善のデモクラシー、つまり、デモスの意向を聞いた、民衆の意向を聞いた統治形態だとは思いません。江戸期のガバナンスには住民の意思を体現しているものがいくつかあります。将軍や天皇による恩恵により定まるものではなく、住民自身でつくっていくガバナンスをなんと呼んだらよいかという問題に行き着くと思います。

## 住民ニーズの吸い上げ

**松尾** 住民ニーズを吸い上げるということに関しては、選挙で選ばれた首長あるいは議員からなる議会が関与する方式はそれなりの合理性があるのではないのでしょうか。

**渥美** あるでしょう。ところが、それは本当のコミュニティ・ポリシーングといえるかどうか。コミュニティ・ポリシーングを深く考えれば、市長、リーダーがエンジンになって進めるのは望ましいことは間違いありませんが、途中で議会とか市長が介入しなければならないことにはなりません。議会や市長は住民の要求を実施するためのエンジンであって、車がどういう方向へ進む

かを決めるのは住民です。その住民の意向をどうやってポリシーングの中に入れていくかを中心に考えなければならない。その場合は、いわゆる形式的な法をつくるわけではなくて、日常生活における人間の社会化のためのルールをつくるのですから、そこでは、どのような組み合わせをすればその社会は混乱が少ないか、また、住民が互いに交わり、協力し合うことを自覚している社会になるかを住民に問うて、住民自身がそれを変えていく。それに刺激を与えるという方法を取っていく。それが法（ロー）をつくり上げていくことになります。

議会や市長が出て来て、こういうふうにしろ、ああいうふうにしろ、とやるだけでは駄目でしょう。そうすると二重の対立したポリシーングになりかねません。むしろそうする時は既にコミュニティそれ自体がかなり崩壊している。条例をつくらなければならない時には、その地域は壊れている。その前の段階で、多くの者が協力して、そういう状態にならないような対処をする。その対処が上手くいくようになった段階でその仕組みを条例で定めて、その仕組みを法にすればよい、私はそのように思います。それが一番、欧米の人々が言うデモクラティックだと思いますし、住民のニーズの代弁者として議会や、議会に基礎を置く市長や知事がコントロールしなくても、十分にコミュニティ・ベースな警察といえるでしょう。

デモクラティックという言葉の魔術に誤魔化されてはならないし、先ほど言われたシビリアン・コントロールも、独特の警察の仕組みの下では、つまり、軍隊の形式を持っていたところでは考えなくてはならない要件ですが、そうではなく、下から出来上がって来ている仕組み、普通の行政活動として展開されているポリシーングにシビリアン・コントロールを要件にする必要はないだろうと思います。言い換えると、シビリアン・コントロールは、政府を構成するがその中で独自の意思決定をし、重大な結果を生む警察という機関による上からの命令に国民が従うことになっている場合の要件でしょう。住民の意思を反映させ、警察活動が住民のニーズに対応できるものになっていれば、政府からのシビリアン・コントロールは不要になるでしょう。

住民が地域についての十分な情報を持たず、また、他の住民に害となっていることを知らない場合もあるでしょう。その時には警察と住民が相互に、その地域の状況についての情報を共有して、住民の安心と安全に資する方針を協同決定する仕組みが民主警察の要件となるのだと思います。そのためには日常レベルのポリシーングを通した住民のニーズの確認をし、住民がその警察活動の「意味」を理解していなくてはならないでしょう。つまり、日常の実際の警察活動の中での協同が要件であって、警察が行っている活動を後から理解させることでは、警察は民主化されないと思います。

**松尾** 県民や国民の意見を警察運営に反映させることでは、日本の公安委員会制度の存在も大きいと思いますが。

**渥美** 住民のニーズや意向の代弁者に公安委員会がなるというのも一つの考え方でしょう。新たなニーズ、それに適したプログラムなどに対し、公安委員会に意見を求めるのはよいでしょう。しかし、住民のニーズは何であるかについて公安委員会に意見を求めたら、公安委員会から警察

執行機関に多くの問いが出てまもらないでしょう。

そうではなくて、住民のニーズを住民参加で汲み上げて問題の解決に当たる、平穩のガバナンスの仕組み定着させるように自分達のことは自分達で決めて安全を確保するという仕組みさえつくれば、十分に住民の要求に合った仕組みになると思います。

言い換えると、公安委員会に住民の代わりをさせることはできないということです。住民と日常的に接しない公安委員会が住民のニーズはこうだと決めて、警察の活動を批判して、法律解釈を通してとはいえ、公安委員会の立場で警察活動をさせる仕組みを持つと、まさに、二重行政、対立行政を生みかねません。

二重行政にならないためには、公安委員会は現場の警察活動をチェックするより、警察管理の点で住民の立場に立ったチェックをすべきではないでしょうか。具体的にいえば、公安委員会は、住民の置かれた状況から生じた住民のニーズを日常生活の中から汲み取った、住民と協力した日常の警察活動がどのようなものかを警察から聴取し、警察の裁量を十分に尊重するとともに、住民のニーズが十分に尊重されているかどうかを評価すればよいはずで、日常の警察活動が住民のニーズと一致していることを評価すればよいのです。

## 国家論とコミュニティ・ポリシーシング

**茂田忠良** 先生のお話をお聞きして、最近の日本の学界は国家論がどうなっているかということが気になりました。少なくとも私共が習った国家論は基本的にはフランス革命思想であり、アメリカ革命思想であり、その上に憲法学のイデオロギーが成り立っているわけですね。それをそのまま受け入れたままで、このコミュニティ・ポリシーシングの理論を発展させるのは、そこに矛盾が出てくるのではないかと思います。

そうするとやはり、日本の国家論をヨーロッパから、先生がおっしゃったように、明治以降に半ば強制的に受け入れさせられた国家論自体を再構築して本当の意味での自主的な国家論を構築する。即ち、全体の法体系というのか、根幹のイデオロギーにチャレンジしていかないとコミュニティ・ポリシーシングの理論は発展しないのかなというのが印象のひとつです。

**渥美** 国家観の問題ですが、日本人はしなやかですから、例えば、朱子学にしても、朱子学を大幅に違った日本流のものに変えてしまいました。国学の中心だった本居宣長が朱子学それ自体を導入しながら、自分自身はそれと近いような国学思想を入れながら、自分は国学とは違って生きるということを書いた碑を残して死んでいる。それぐらい日本人は異なった考え方を重ねて処理することができる。建前が押し寄せて来ても、実際には日本流で処理出来るものは日本流で処理する。そういうのを長いこと進めているうちに、日本流のものが進んできて、仏教にしろ、インド仏教でも、中国仏教でもない、全く日本的なものになってしまいました。それを経中国仏教と呼びます。その時に仏教それ自体を変えろという議論を日本人はしません。

それと同じように、西欧から入って来た国家論もいつかは変えてもよいかもしれません。しか

し、グラント・セオリーを変えろと抽象論で論じて、実際問題の解決には役立ちません。実際何をやったら上手くいくかという作業と研究とを積み上げていけば、住民のニーズを汲んで解決できるかを考えて、上手くいくものを徐々に制度化して行っていくうちに、以前の抽象条件は消えてしまう、というようなやり方をした方が日本的だと思うのです。

このことを日本人ではないフェアリントン教授自身が言っています。平穩維持の仕組みを整えてきた英国の社会心理学者です。理論を変えるよりも、実際を積み重ねた結果、制度を変える研究方法をコンテンポラリー・クリミノロジーと名付けて展開することが肝要だと言っています。問題志向・問題解決目的 (problem-oriented, problem-solving) の研究に基づいて行われた結果が成功した。成功したらそれに従ってクリミナル・ジャスティス・システムを改正すればよいというのです。

クリミナル・ジャスティス・システムを法律の方で変えることを強調しすぎるとイデオロギー論争になり、革命を伴うような大きな議論になってしまいます。このような抽象的論争は時間の無駄になります。もう、そういう時代ではない。社会課題ごとに調査と研究を重ねて、課題を解決できるように事実上の制度を作り上げてしまえば、自ずから従来の法律や憲法は改正せざるをえなくなるとの構想をコンテンポラリー・クリミノロジーの立場には見出すことができます。その結果、憲法も、行政法も、行政法学も自ずから変わらざるを得ないでしょう。

カナダの私の友人の一人の、アーヴィン・ウォーラーは、警察官ではないが、警察行政のトップにいた行政官です。アーヴィン・ウォーラーは、「レス・ロー、レス・クライム (less law, less crime/ 法律を少なくすれば犯罪は減る)」と主張しています。法を増やすから犯罪も増える。米国を見ればわかるではないか。米国はタフ・ポリシーに基づいてどんどん捕まえる。捕まえなくてもいい者も捕まえる。その結果、費用も嵩むし、社会は対立し、混乱する、と彼は主張しています。そこで、彼も言っているように、事実上、法があってもその法を適用しないような方向に向かって警察は裁量を広く用いるべきだということです。

「上手くいく警察活動」に費用を投入して、裁判所や刑務所、拘置所の運営に用いられる費用を、先手を打った、住民のニーズに従った「予防」のポリシーングに振り向けた方がよいのではないかと考えます。

抽象的な憲法論や法律論に終始する時代はそろそろ終わりにしてもらいたいと考えています。「試験用」にだけそのようなものは残しておけばよいのではないかとも思います。我が国の法律論は、日本は後進国ではないことを示すことを主たる目的で展開された面もあるように思います。そこには実際の役には立たない、相当な無駄もあったように思います。

## コミュニティ・ポリシーングと地域警察活動

**茂田** 日本の場合、地域警察については、交番の実際の機能や住民ニーズに対するレスポンスを考えた時に、日本の警察庁は長く地域警察を常時警戒体制と管内実態把握という二大看板でやってきましたが、積極的な中身がないのではないかと疑問を持ってきました。



中身については、例えば、群馬県で勤務した時に感じたのは、そこでは駐在さんが「管区さん」と呼ばれていて、比較的原初的な存在の駐在機能が結構戦後も長く残っていて、その管区さんのエッセーを読むと、基本的に先生のおっしゃった通りなんです。要するに県の権力というか、国家の権力と地域権力のゴー・ビトウィーンであって、どちらかという地元住民の一部という性格が強かった。犯罪への対処の仕方を見ていると、それこそ凶悪犯とかが来れば別として、それ以外のところは地域住民自治と一緒に折り合いをつけながら対応していくというのが駐在さん、管区さんの実態でした。

ところが、警察庁はそれがあべき姿とは言わずに、自分達が頭で作り出した常時警戒態勢と管内実態把握だといって、例えば交番は三交代をある意味で強制しているわけです。私、県の本部長をやっている時に、三交代の24時間体制は警視庁みたいな大繁華街で夜中も人がいるというところはよいかもしれないが、地方では必ずしも向いていない。強引に三交代制を維持することによって、実際の住民との接点が切れているわけです。交番については、もっと日勤制交番を増やし、駐在的交番機能を再構築した方がよいのではないかと考えていました。やはり先生のおっしゃった正に住民ニーズ、その地域のコミュニティの中の一員としての交番というものを意識的に構築していく必要があるのではないのでしょうか。

それとの関係で、インドネシア国家警察民主化支援プログラムは、警視庁的近代的な警察をイメージし過ぎているのではないのでしょうか。先生のお話を聞いていると、交番よりも駐在所をやった方が早いのではないかと思います。出張でブカシに行って話を聞くと、住民が交番に来るニーズはあまりないと言うんですね。犯罪があっても地域の住民のところではほとんどかたがついてしまって、別に警察権力とお付き合いしなくても済んでいるんですよ、ということに、レスポンスな警察をつくらうということで、110番体制とか、それに付属するシステムと一緒に入れようと一生懸命やっていましたが、「こんなものやって何の意味があるの?」と思われている気がしました。そうすると、正に先生のおっしゃったように地域コミュニティの問題解決能力はそのまま活かしてもらって、だけど中には解決出来ないものが出たときにはある意味で権力の末端の人がいて、「これは住民だけでは無理だ」というものを吸い上げて行政につなぐ役割をすると、受け入れられるのではないのでしょうか。

そこで考えたのは、明治時代の内務省の規則で、駐在所の勤務規定等を見ると、極めて広範な行政そのものをやれと書いています。例えば、橋がぶっ壊れて地元でどうしようもなくなったらちゃんと報告するように書いています。簡単に直せるものは住民を動員してやればよいし、そうでなければ県に報告させて土木工事をやらせるようにしろと。話を伺っていて、正にこれがコミュニティ・ポーリングだろうという思いがしました。

**渥美** これからは、実際の行政に当たり、特に一番住民と近いところでの行政活動、作用を考えて、住民ニーズを中心にして、住民を含めた利害関係人が当事者意識をもって対応できるように、どうすれば病気が減るか、どうすれば家庭の不和が減少するか、どうすればどういう犯罪が減るかとか、どうすれば交通が上手く動くかなど、具体的解決に役立つ作業を積み上げていけばよい。

それに合うような制度に変えていけばよい。「大きな議論」はほどほどにすればよいと思います。大きなセオリー、グランド・セオリーを立てなくても、科学的な根拠に基づいてそれを理論化することはいくらかでも出来る。実験により成果を得た上で、説得はいくらでも出来ると思います。警察署協議会の時にまずい関係が出来てしまったのですが、あの時に上手く僕が対処していれば警察庁と上手くやりながらこういう面で影響も与えられたと思っています。

**茂田** 警察署協議会については、私は当初、上手くいくかと疑問に思ったのですが、結果的には私は上手くいっていると思います。警察署協議会のメンバーは元々、比較的警察に近い人が多いと思いますが、彼らに聞いてみると、「実は今まで警察を知らなかったことがわかった。」と言うのです。言ってみれば、従来は、署長は管内住民に実際の警察活動をわかるように説明していなかったのです。警察署協議会をやると、管内の治安状況等を最低限度説明します。その結果、「今まで地元の警察や治安情勢がこうだったと知りませんでした。」という反応になります。そういう意味で、建前とは別かもしれないのですが、「警察の実情や管内の治安情勢は、実はこんなですよ、」ということを管内の有力者や地域の代表者に知らせる効果はあったのかなと思います。

**渥美** それは、上の情報を下に流しているので、下の要求を汲み上げているわけではないと思います。それでは成功しない。警察署協議会等を作らなくても、昔あった、しかも成功していたものを使えばよいのではないか、駐在所や交番の周りにいた人達を使えばよいのではないかというのが私の意見です。田舎や下町に行くとまだ残っているはずですが。今使わないとなくなってしまおうでしょう。

(了)



# 警察分野の技術協力と警察改革

基調報告 松尾 庄一

平成25年3月15日

## 目次

### 第1 「警察分野の技術協力の沿革」について -2

- 1 作成経緯 -2
- 2 「警察分野の技術協力の沿革」の構成 -2

### 第2 警察分野の技術協力の流れ -3

- 1 事項別推移 -3
- 2 量的推移 -6
- 3 ブラジル地域警察支援 -7

### 第3 警察改革支援概説 -9

- 1 警察改革支援の国際的潮流 -9
- 2 日本の特殊性 -10

### 第4 警察改革支援案件 -11

- 1 フィリピン -11
- 2 インドネシア -12
- 3 パキスタン -13
- 4 南アフリカ -13
- 5 紛争終結国（アフガニスタン イラク 東チモール コンゴ民主共和国） -14

### 第5 警察改革とは何か -15

- 1 発展途上国の警察の実態 -15
- 2 警察改革4要素（法の支配 人権尊重 アカウンタビリティ レスポンシブネス） -16
- 3 受援国警察の「腐敗」と国際協力 -19

### 第6 警察改革支援をめぐる諸問題 -21

- 1 第三国研修や南南協力の活用 -21
- 2 事前準備とグランドデザイン -22
- 3 外務省及び JICA との関係 -23
- 4 治安向上に関する技術協力と経済発展の関係 -24

### 第7 コミュニティ・ポリシング -25

笠井聰夫 本日は松尾さんから「警察の技術協力の歴史的考察」と題しまして発表をいただき、その後、質疑、意見交換を予定しております。

警察の技術協力は長い経緯と実績がありますけれども、これらについて総合的に俯瞰、整理し、系統立った分析検討は必ずしもなされてまいりませんでした。そこで JICA で監事を経験されて、この問題に関心の深い立花さんと松尾さんが 24 年度の特別調査研究プロジェクトとしてこれを取り上げて、このほど 1 年かけて取り組んでこられた調査研究の報告書をまとめられたところがあります。本日の松尾さんの発表はその概要を発表されることになろうかと思っておりますけれども、警察活動の国際化あるいは国際協力の重要性が昨今とみに増す中、興味深い有意義な勉強会になるものと期待をしております。

## 第1 「警察分野の技術協力の沿革」について

### 1 作成経緯

まず、警察政策学会の特別調査研究である「警察分野の技術協力の沿革」という報告書につきまして若干の説明をします。

作成の経緯については、ちょうど1年前に立花さんから、「今度、警察の技術協力の歴史について調査研究をしたい。ついては警察と JICA の実務に通じた元監事の目と力でやりたいので協力して欲しい。」との話がありました。私自身は半年前まで JICA の監事を勤めており、その前に警察庁で国際担当審議官をした経歴があり、それぞれの機会に警察の技術協力の歴史について論文を書いたことがあったのですが、いずれも中途半端であったことから、これは良い機会だということで「是非参加させてください。」と即答したことを覚えております。

もうひとつ、私の動機としては、JICA が DAC (OECD の経済開発委員会。いわゆる先進国の経済協力に関する委員会) で作った事業評価 5 原則を活用して事業評価に力を入れていることに触発されたことがあります。

5 原則について簡単に紹介しますと、

妥当性—事業の目標や成果が受益者のニーズや国の施策に照らし合わせて妥当かどうか。

有効性—事業の目標が実際に満たされたか。

効率性—事業に投入されたりリソース (人的、物的、財的資源) と成果の関係は適切か。

影響力—事業実施による組織や社会への影響はどのようなものか。

持続性—成果が事業終了後どの程度持続するのか。

の 5 要素、5 原則で評価をするというものです。感覚的に評価をするのではなく、また、単なるアウトプットで評価をするのではないということで、参考になると思いながら話を聞いておりました。

しかし、DAC 5 原則による事業評価は、科学的、合理的だからでしょうが、最後は数値で評価をしてしまうために、なるほどと思いつつ、何か物足りないなと思っておりましたら、ヒューマンストーリーを加味した事業評価にも JICA 研究所を中心に取り組んでいることを聞き、これは面白いと思いました。そこに、立花さんとしては、過去の文献あるいは報告書等の文書からの情報のほかに、実際に事業に携わった専門家の話等を聞き取ることを目的としていることがわかり、科学的、合理的な要素に加えてヒューマンストーリーを付け加えて厚みを増すという手法を実践できるのではないかということも参加の動機となりました。

### 2 「警察分野の技術協力の沿革」の構成

報告書の内容については、第 1 章に主要な技術協力案件、第 2 章に警察改革関連案件、第 3 章に研修員受入れ及び専門家派遣と分けて記載していますが、メインは第 1 章、第 2 章のいわゆる案件、プロジェクトをとりまとめたものになります。その柱が道路交通対策、交番制度、地域警察活動、薬物対策、犯罪鑑識、情報通信、警察改革関連案件の 6 本です。正直に言うと、第 6 の

柱である警察改革関連案件について、警察の技術協力のカテゴリーの中に警察改革があるということを知りませんでした。また、果たして警察改革分野をうまくとりまとめることが出来るのだろうかというような気持ちを直感的に持ったことを覚えております。

ところが実際やってみると、警察改革関連につきましては幅も広く、奥が深いということで、結果的には章を別立てにするぐらいのものになりました。したがって、後程報告書の内容を説明する際には、警察改革関連案件を中心に説明したいと思っております。

## 第2 警察分野の技術協力の流れ

### 1 事項別推移

その前に、警察分野の技術協力の流れにつきまして年表を作っておりますので、これを簡単に説明することにします。右側に主要案件を記載していますが、警察の技術協力の最初は1962年ですから昭和37年でしょうか、薬物関係研修コースが最初であります。その後、4年後には交通警察行政セミナー、昭和50年には国際捜査セミナーが創設されたということで、最初は研修受入が警察の技術協力の中身でした。

その後、52年にフィリピンの道路交通訓練センタープロジェクトが開始され、56年にはシンガポールの交番制度の移転が始まったわけであります。プロジェクトとしては、63年に中国の道路交通管理幹部訓練センター、いわゆる無錫プロジェクトが始まりました。以上が昭和時代の警察の技術協力の大きな案件でした。専門家派遣としては、昭和57年にフィリピンの鑑識長期専門家派遣が始まっています。

平成になりますと、2年と3年にタイで市民緊急通報システム整備と指紋自動識別システム、いわゆるAFISの整備の2本の無償資金協力が行われております。これが警察分野の無償資金協力の最初となります。

平成8年以降、頻繁に出てくるのが警察改革関連案件であります。南アフリカ警察行政セミナーとパキスタン警察制度改革の提言が行われています。平成14年には本日出席している山崎さんが立案し、二度にわたりプログラムマネージャーで実施を指導したブカシ・プロジェクトが始まります。

平成16年に、これは警察庁は関与しておりませんが、JICA主導でコンゴ民主共和国警察民主化支援プロジェクトが開始されています。また、20年にはフィリピン国家警察犯罪対策能力向上プログラムが開始されています。

一般のプロジェクトとしては、平成14年にタイ薬物対策地域協力プロジェクト、それから17年に、今日お見えになっている石井さんが専門家で活躍された、ブラジル地域警察活動プロジェクトが開始されています。フィリピンでは18年から指紋自動識別システム(AFIS)整備プロジェクトが始まりました。

これが案件の流れであります。それを推進する施策等はどうなのかということで、年表の左側に記載しています。昭和時代の警察庁の主要施策は60年に国際捜査研修所を作ったことと、

63年に警察独自のODA事業を開始したことの2本ですが、個人的には62年の警察白書が国際協力について特集を組み、「警察行政における国際協力について積極的に取り組むべきである。」と記述したことが、警察分野の技術協力の推進を加速したと思っています。

平成になると元年に総務課の事務として「国際協力に関する調査、企画及び連絡調整に関すること」が付加されます。国際協力というものに警察庁として力を注ごうということが制度的に見えてきたのは平成になってからということになるかと思えます。

その後は制度整備もとんとんと進み、平成6年には警察庁に国際部が設置され、11年には国際協力が警察法上警察の事務として明記されました。その後、16年には警察庁の組織改編により国際部の廃止と国際担当審議官の設置、合わせて国際第一課と第二課の統合による国際課の設置が行われました。平成17年には国際社会の安定と発展への貢献と日本の治安対策への貢献を目的とする警察庁国際協力推進要綱が発出されるというようなことが警察庁の制度あるいは組織の流れです。

政府全体としては、昭和30年にコロombo・プランによる研修員受入、専門家派遣を中心とした技術協力が開始されています。49年に特殊法人の国際協力事業団、JICAが発足しました。平成になると4年に政府開発援助（ODA）大綱が閣議決定され、15年にはそれが大幅に改定されました。また、同年に特殊法人であった国際協力事業団は独立行政法人の国際協力機構に組織変更され、また、20年には国際協力銀行（JBIC）の円借款部門とJICAが統合し、新JICAが誕生したということが大きなイベントでした。このようなことがざっとした流れであります。

警察分野の技術協力関係年表

年	施策等	主要案件
1955年	コロomboプランによる研修員受入れ、 専門家派遣の技術協力開始	
1962年		薬物関係研修コース創設
1966年		交通警察行政セミナー創設
1974年	国際協力事業団（JICA）発足	
1975年		国際捜査セミナー創設
1977年		フィリピン道路交通訓練センタープロジェクト開始。83年終了
1981年		シンガポール交番制度移転開始
1982年		フィリピン鑑識長期専門家派遣開始
1985年	国際捜査研修所設置	
1988年	警察庁独自のODA事業開始 アジア・太平洋地域治安担当閣僚会議 開催	中国道路交通管理幹部訓練センタープロジェクト開始。93年終了
1989年	国際協力に関することが警察庁総務課	上級警察幹部研修創設

	の事務として付加	
1990年		タイ「市民緊急通報システム整備」の無償資金協力実施
1991年		タイ「指紋自動識別システム整備」の無償資金協力実施
1992年	政府開発援助（ODA）大綱の閣議決定	
1994年	警察庁に国際部設置	
1996年		南アフリカ警察行政セミナー創設 パキスタン警察制度改革提言書提出
1999年	国際協力を警察法上警察の事務として明記	
2002年		タイ薬物対策地域協力プロジェクトⅠⅡ開始。2009年に終了 インドネシアで「ブカシ・プロジェクト」開始。現在進行中
2003年	政府開発援助（ODA）大綱改訂 国際協力事業団が国際協力機構に組織変更	
2004年	国際部の廃止と国際担当審議官の設置。合わせて国際課の設置	コンゴ民主共和国警察民主化支援プロジェクト開始。2013年に終了予定
2005年	警察庁国際協力推進要綱発出	ブラジル「地域警察活動プロジェクト」ⅠⅡ開始。2011年終了
2006年		フィリピン指紋自動識別システム運用強化プロジェクト開始。引き続き、指紋採取・活用能力向上プロジェクト開始。2013年終了予定
2008年		フィリピン国家警察犯罪対策能力向上プログラム開始 ベトナム「交通安全人材育成プロジェクト」開始。引き続き、ベトナム「交通警察官研修強化プロジェクト」開始。2013年終了予定

報告書付表「警察分野の技術協力の年表」より編集。イタリックの案件は専ら JICA 主導で実施しているもの



## 2 量的推移

次に、技術協力の量的推移について述べます。量的推移は予算の推移がわかれば一番よいのですが、JICAにも警察分野だけの技術協力の予算の推移というものはないということで、いろいろ工夫をしたのが図1のグラフです。これは警察分野の集団研修の実施本数を表にして、グラフにしたものです。

先程、警察分野の技術協力は「麻薬」、「交通」、「捜査」での集団研修が始まり、という話をしましたが、当初は、「麻薬」は毎年開催されましたが、「交通」と「捜査」は隔年開催でしたので、1年間に2本という状態がずっと続きまして、1980年後半から若干増え始めています。この表でおわかりのように2000年（平成12年）には12本と、最高を記録したあと減少しています。このグラフには書いていませんが、2011年（平成23年）は6本でした。2000年頃をピークに急上昇し、その後若干減少した傾向で今推移しているというところです。

その他の量的推移としては研修員の数、これは集団研修だけでなく、カウンターパート研修や国別研修など日本で開催された警察分野のすべての研修の参加者数の推移、あるいは警察分野の専門家の派遣数も報告書では分析していますが、これも同じように1990年半ばから2000年頃をピークに急増し、その後若干減少した状況にあるというようにわかりました。

図2では、JICA全体の技術協力予算の推移というJICA資料を引いていますが、ご覧いただければわかりますように、1990年後半まで急増しまして、その後若干減少しながら現在に至っているということがわかります。警察分野の技術協力の量的推移は、ほぼ全体の技術協力予算を若干後追いしながら推移しているといえます。

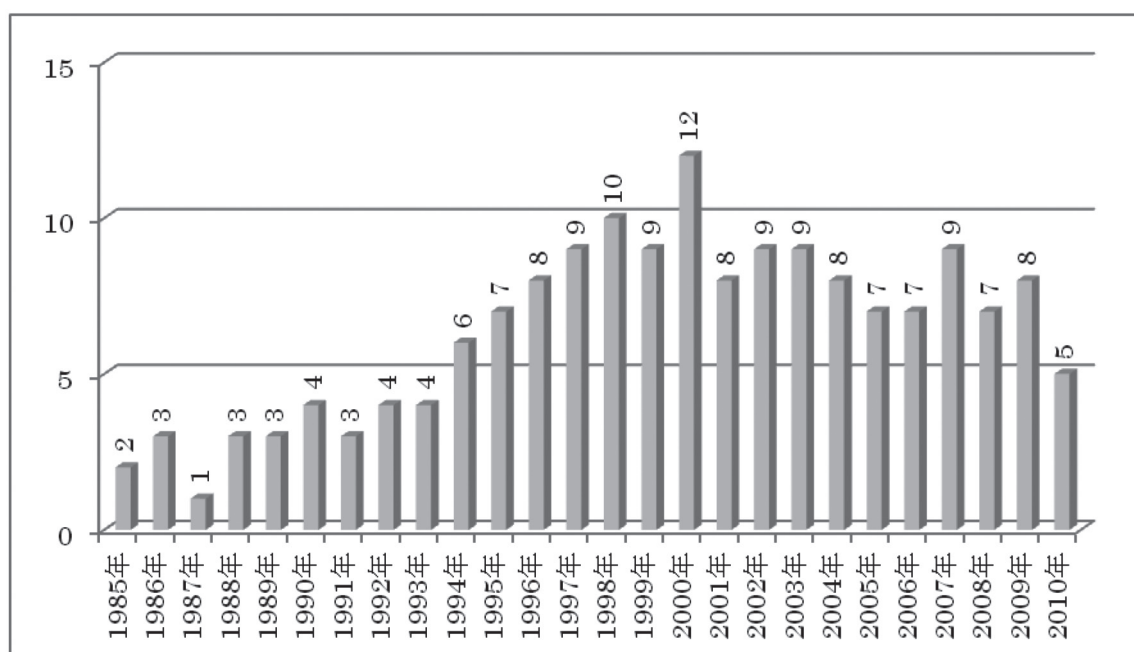


図1 警察分野の主要集団研修本数

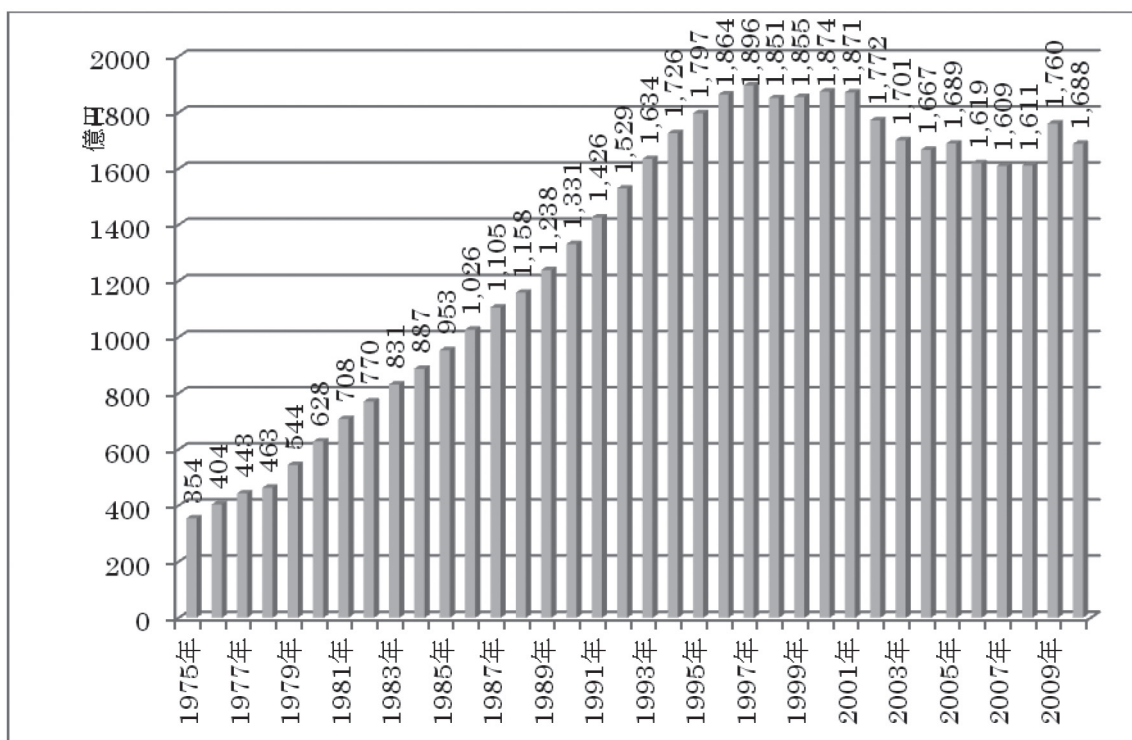


図2 技術協力（JICA 予算）の推移

出典「数字で見る JICA の事業」

### 3 ブラジル地域警察支援

さて、内容の方に入りたいと思いますが、メインの警察改革関連案件の前に、今日お見えになっている石井さんが専門家として活躍されたブラジルの地域警察支援について簡単に紹介をします。石井さんには後ほど苦労話などをお聞きしたいと思います。

ご承知のようにブラジルでは来年、2014年にFIFAのワールドカップ、その2年後の16年にはリオデジャネイロでオリンピックが開かれるなど国際的に大変注目されている国であります。

ただ、最大の課題としてブラジルにおける治安向上というものが挙げられています。また、治安向上の切り札が日本警察にならった交番制度ということで、日本のマスコミにもたびたび取り上げられております。

このような成功の要因としては、石井さんをはじめとする専門家の活動がもちろん大きいわけですが、私自身研究してみて、実施機関であるサンパウロ州の州軍警察の幹部に対して平成15年度に実施された国別特設研修がかなり効果があったのではないかと考えています。

と言いますのは、10人参加したのですが、そのリーダー格のタニグチ大佐とタカラベ少佐という、いわゆる日系の警察官ですが、この人達が中心になって熱心に勉強をして、帰国後、サンパウロ州軍警察の体制作りに貢献したといわれています。

研修ということでは、プロジェクトの大きな柱であるカウンターパート研修は3回、合計31人参加しましたが、海外研修には州軍の幹部である士官クラスが行くという原則を、ブラジルの

交番である BCS の所長である下士官クラスも呼びたいという専門家の提言を受入れ、士官、下士官半々にした研修を日本で実施したことが事業実施での効果を発揮したというふうに私自身は見ています。

時間の関係で詳しくは触れませんが、このプロジェクトでは、民主的な警察づくりを支援するために、上級幹部に対するアプローチとともに、実際に地域社会において市民と接触し、事案発生時に初動活動を行う現場レベルの警察官のレベルアップに尽力しました。また、現地での警察と市民社会の関係に十分留意しながら、パイロット交番における現場警察官に対する直接的指導や警察本部や警察署等での教育・訓練プログラムを通じて幅広い警察官を対象にした意識改善を促したことも成功要因ではなかったかと思います。

**石井 孝** 神奈川県警察本部少年育成課長の石井です。私は 2006 年から 8 年まで、ブラジルの地域警察プロジェクトの第 1 フェーズの後半部分の担当ということで現地に長期専門家として派遣されました。

ブラジルでの、特にサンパウロ州での交番制度の普及と支援という形で実際に交番等を視察あるいは指導しながら、地域警察、日本型の地域警察の根付きという形で仕事をさせていただきました。

私なりに成功の要素として考えていることを紹介します。

まず、ひとつはブラジル警察、サンパウロ州軍警察の学習意欲、吸収力というものが非常に優れているということだと思います。この点で、国内研修にトップから交番で実際に勤務する巡査、巡査部長の階級にある者も日本で研修をしたということがやはりこのプロジェクトを推進して根付かせる上では有効であったと思います。

それから、ブラジルは世界一の日系人社会で、130 万人程の日系人がおりますが、うち約 100 万人近くがサンパウロ州に居住しているということで、やはり日系人社会のバックアップというのがすごくあったのではないかと思います。先ほど紹介されたタニグチさんであるとか、タカラベさんは州軍警察の中でもトップに登り詰めている人でありまして、他にもかなり、いわゆる幹部と言われる者がおります。

それから交番を支えるコミュニティの中にも日系人が多数おまして、これらの方の交番の支援、あるいはプロジェクトに対する支援というもの、関心が非常に高かったということが成功の二つ目の要因かなと思います。

言うまでもなく、日本警察の優秀さというか、プレゼンスの大きさ、それから専門家の熱意、ブラジル警察にかける思いというものが非常に高く、それが、成功の要因というか、高く評価していただいたことになるのかなと感じております。

### 第3 警察改革支援概説

#### 1 警察改革支援の国際的潮流

松尾 警察改革関連分野の技術協力の話を進めたいと思うのですが、その前にこの話が出てきた経緯というものを私なりにまとめましたので紹介したいと思います。

近年、開発援助の大きなテーマとして、警察分野における支援が国際的にとりあげられています。特に治安、司法制度の改革、これを治安部門改革、セキュリティ・セクター・リフォーム、SSRと呼んでいます、その一環として警察改革が脚光を浴びてきたところです。

その背景としては、冷戦期間中は国際的には東西二大勢力による治安組織、警察、軍隊に対する支援が陣営内の統治組織に対する肩入れといった形で実施されました。具体的には、当時、代理戦争の主戦場となっていた開発途上国の軍隊や警察等の治安機関に対して、米ソを筆頭とする東西陣営の主要各国が軍事顧問団の派遣や武器等の資機材の提供を行っていました。

このようなことから警察への支援は安全保障の問題だと受け止められていたようであり、開発援助機関は、治安、安全保障の問題とは一線を画して活動すべきものとされ、その結果、警察等の治安分野はODAとしての開発支援の対象から除外される傾向が強かったわけであります。

90年前後に冷戦構造が崩壊して米ソ二大強国のグリップが緩むと、開発途上国の多くが内戦の災禍に巻き込まれてしまい、これらの国では平和を構築しない限り、経済、社会的活動を促進することが困難になり、開発援助機関としても紛争を避けるのではなく、紛争と向き合うことが必要と認識されるようになり、国際社会は被支援国の軍隊や警察に対して技術面の向上や装備の充実等を支援し始めました。

1995年の国連ガリ事務総長が提唱した「開発への課題」では、平和な状況下での開発推進という伝統的なアプローチでなく、紛争解決のプロセスにおける開発戦略の必要性を強調した上で、開発を平和確立のひとつの手段と位置づけました。こうした中で、「平和維持活動」に加え、行政システムの構築、社会的・経済的インフラ作り、難民の帰還や社会復帰などを支援するため、経済開発や社会開発を専門にしている国際諸機関や他の援助機関が多面的に協力することを「平和構築活動」というようになりました。

また、もっと広く、安全な環境の確保が経済、社会的活動を促進する基盤であるという認識がより強くなりました。秩序や治安の回復とともに、社会・経済開発への取り組みを推進することで、紛争の要因が幾分かでも除去され、紛争構造を変化させ、紛争を終結させるという考え方が主流になりました。

さらには、紛争がなかった国でも、法の支配、あるいは人権尊重、民主主義の実現が発展途上国の平和構築や経済発展の要件とみなされるようになり、また一歩進んで、先進国に根付いた人権あるいは自由あるいは透明性というようなものも平和構築や経済発展の要素に含まれるということにもなってきました。

これらの要件や要素を見据えた開発援助のために、1990年代半ばまでの支援が技術的支援の範疇を大きく超えるものではなかったのに対し、治安組織の体質改善、また外部組織による監視

体制の強化までを射程に入れるようになりました。その根底には、治安組織の抜本的な改革こそが、ガバナンスが弱い国家の根本的立て直しにつながる切り札、との理解が広まったことがあると思います。

このような流れに合わせるように、技術協力のアプローチ、方法も変化してきております。実務的には、国家の中枢に位置して秩序維持を担う軍隊、警察、司法機関等の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善をめざして行われる SSR（治安部門改革）が高い関心をあつめるようになりました。どういうことかといえば、当事国が自らの力で秩序を維持するために必要な実効ある治安能力を向上させることを目的に、警察に対する犯罪捜査能力の向上のための指導等の技術支援を行い、また、治安組織の国民に対する抑圧的傾向や組織の不透明性、腐敗、政治的偏りなどを正すために、人権概念に則り、かつ、公正な職務を行う教育・研修の実施や監督などの制度作りを行うことが SSR であるとされています。SSR のうち、警察部門に特化したものを警察改革とよんでいます。

## 2 日本の特殊性

以上は国際的な潮流ですが、日本ではどうかと言いますと、少し様子が変わっています。まだ冷戦中であった昭和 53 年以降、数次にわたって衆参両議院の関係委員会、参議院本会議で経済協力の在り方について決議がなされていますが、その中で日本の経済協力が軍事的用途に充てられたり、国内外の紛争を助長したりするような援助を禁止しています。これらの国会決議を受け、実務においては軍事的に転用が容易なものを原則として援助しない、あるいは警察機構が軍の一部に組み込まれている国に対してはより厳格に軍事的転用の可能性を検討し、疑わしきは外す、という運用がなされました。このような基本の考え方の下、フィリピン、タイ、シンガポールなど日本、とりわけ日本警察と関係が深かった国で技術協力事業が実施されました。

冷戦後の国際潮流の変化に合わせて、日本の技術協力がどういうふうになったかについて述べます。平成 4 年、1992 年に ODA 大綱が閣議決定されて、政府として ODA の目的が「対象国のグッドガバナンスの確保を図りつつ、健全な経済発展を実現すること」とされ、また、9・11 事件を受けてのことだと思われませんが、平成 15 年の改定の際に ODA の重点のひとつとして、テロ、麻薬、国際組織犯罪等の対策が明記されました。

なお、平成 17 年に制定された警察庁国際協力推進要綱では、「国家の発展の基礎となる効率的・民主的な政治行政（グッド・ガバナンス）が実現していなければ、資金や技術を供与しても、その効果を十分に得ることができないとする考え方が各国に浸透しつつある。」との認識の下、警察における国際協力は特に犯罪やテロに対する関係国における対処要領の向上を図ることを目的とすると記述されています。

具体的な方針として、90 年代半ばより、犯罪捜査能力の向上のような従来からある技術的な協力に加え、一部の権力者のためではなく、国民全体に対して奉仕するための警察、いわゆる民主的警察への転換、あるいは透明性の高い、説明責任を果たす警察への転換、一言で言えば、警察改革への協力が強調されるようになってきました。

ただし、警察改革という言葉は、国際協力推進要綱でも使われておらず、技術協力の実施の元締めである JICA でも使われておりません。その代わりに、JICA では 90 年代半ばに、捜査技術等の移転等の行政機能の改善支援に加えて、民主的制度の構築に関わるガバナンス支援の概念が導入され、ガバナンス支援の中に警察・司法に対する支援を含むようになりました。

## 第4 警察改革支援案件

### 1 フィリピン

以上のようなことを前提にして、具体的なプロジェクトの内容について紹介をしていきたいと思えます。

まず、フィリピンの国家警察支援です。フィリピンについては昭和 57 年から 30 年以上にわたって継続的に専門家派遣等の技術協力を実施してきました。直接的なきっかけは、フィリピンとの国際捜査協力を円滑に進めるために警察機関同士の相互理解、信頼感の醸成を図るということでした。そのまたきっかけが、昭和 55 年に当時の警察庁の三井次長がフィリピンを訪問して、当時の警察軍司令官ラモス氏、彼は後に大統領になりましたが、ラモス司令官と会談をして、「相互の協力関係を強めよう、そのために日本が援助しよう」というようなことが決まったことです。

その後、昭和 61 年、1986 年にはフィリピンではいわゆる二月革命ということで劇的な政権交代が行われ、専制的なマルコス政権の先兵的な色彩が濃かった国家警察の抜本的改革がアキノ政権下で行われて、90 年、平成 2 年には旧警察は廃止されて、軍から独立したフィリピン国家警察、略称 PNP が作られたわけであります。

フィリピンの警察改革の特長は、脱軍事化ということを担当するために、地方分権を伴うシビリアンコントロールということが強く打ち出されたことです。具体的には、州警察や大都市警察の長が PNP 作成の候補者名簿に基づいて州知事や市長が任命する。それから州知事や市長が警察行政にある程度介入が出来るということを警察法に明記している。そういうことで民主的に選ばれた首長によるシビリアンコントロールを行うというのがフィリピンの警察改革の大きな狙いでした。

以下、私見もまじえながら述べると、1980 年ごろから、地道な技術協力を行ってきた日本警察ですが、90 年代のフィリピンの警察改革の中でどういうふうに協力していこうかと考えた末に、拷問や司法取引につながりかねない、供述に頼る捜査が一般的で、それが警察への国民の信頼を損なう原因のひとつであったのに対し、物的証拠に基づく科学捜査の推進を支援することとしました。

具体的には、平成 8 年以降、指紋鑑識を中心とした科学捜査や司法捜査、犯罪捜査能力向上の長期専門家 2 名を継続的に派遣する。それから、科学捜査の推進を加速する指紋自動識別システム (AFIS) の整備の無償資金協力と実際の運用を支援する技術協力プロジェクトを実施する。さらに、犯罪対策全般の推進の支援を行う犯罪対策能力向上プログラムを実施することなどを内容とする改革支援を行っています。なお、24 年 8 月現在、警察庁から派遣された長期専門家は

平成8年以降でも21名の多数にのぼっております。

## 2 インドネシア

次に、今日お見えになっている山崎さんが中心となってやられたインドネシア国家警察改革支援プログラムについて述べます。インドネシアでは平成11年に国軍から分離することとなったインドネシア国家警察の市民警察化を支援するために、当時のユドヨノ政治・治安担当調整大臣、これは治安にかかる閣内の調整を行う重要ポストで、また、ユドヨノ氏はその後大統領に選出され、現在に至っているような大物ですが、彼が直接改革支援を訴え、それを受けて日本は平成12年の事前調査結果を踏まえて13年の1月から山崎さんを国家警察長官アドバイザーとして派遣、警察行政全般について改革等に関してのアドバイスを行い、その結果、インドネシアプログラムの中核であるいわゆるブカシ・プロジェクトが始まりました。

このブカシ・プロジェクトは専門家派遣技術協力プロジェクト、国別特設研修、また無償資金協力も活用されており、各事業が警察民主化に向けて有期的に結びついた、文字通りのプログラム型協力となっています。

なお、長官アドバイザーは本プログラムのプログラムマネージャーを兼ねることとなっております。

本プログラムは一国の警察制度改革を丸ごと支援しようという画期的なもので、警察庁も日本警察の威信をかけた国際協力と位置付け、国際的にも注目を集めており、日本の外務省幹部にインドネシア経済の発展の基礎は日本の警察援助が作ったと評されたものであります。

なお、忘れてはならないことは、インドネシアには本プログラムに対応する重要な戦略としてポルマスというのがあります。このポルマスというのはコミュニティ・ポリシングのインドネシア語の略称です。地域住民をステークホルダー（当事者）とすることで、国民が警察活動を客体から主体となるようにするという国家警察の改革運動の総称です。

このブカシ・プロジェクトは3つのフェーズに分かれております。その第1フェーズが14年8月から5年間の技術協力プロジェクトです。警察庁から長期専門家11名、短期専門家23名が派遣され、また、カウンターパート研修等で185名の警察官を受け入れました。その他、交番設置に伴う無償資金協力、専門家の技術移転に必要な資器材供与を実施しました。

ブカシ・プロジェクトのフェーズ2は、19年8月から5年間実施されました。これも相当数の長期専門家、短期専門家、カウンターパート研修受入等々が行われました。20年からはプロジェクトに関連して、警察大学院大学にポルマスをゼミ形式で指導するための専門家も派遣しております。また、21年には帰国研修員が中心となってインドネシア桜の会を組織して、警察改革に関するワークショップやセミナー等の開催の活動をしています。

現在行われているのは、第3フェーズである「市民警察活動ポルマス全国展開プロジェクト」です。これはブカシでのパイロット事業が中心となった第1、第2フェーズプロジェクトの10年間の成果をインドネシア全体に広げようということで、そのブカシにある2警察署に全国の警察官を受け入れて研修させようということを目的とした新たなプロジェクトです。

また、フェーズ2の後半からブカシ・プロジェクトでは国際的水平展開を目指して、東チモール警察に対する研修にも取り組んでおります。

インドネシア国家警察改革支援では、その基本目標を「警察が市民からの基本的信頼を得ること」として、それを達成するために、市民からの要望に「迅速」かつ「誠実」に応えることを柱としています。インドネシアに限ることではなく、発展途上国では一般的に、丹念な証拠収集を行わず、自白偏重（時には拷問による自白の強要）の犯罪捜査が行われてきたり、金品を渡さないと市民からの要望に動こうとしないなど、市民が抱く警察のイメージが著しく悪い例も少なくありません。これは、長年にわたる市民と警察の関係や社会・文化に根づいたものであり、短期的に改善できるものではありませんが、市民からの通報に、「迅速」に応え、「誠実」に犯罪捜査を行うことによって客観的な証拠を収集して犯罪を解決する、という地道かつ忍耐強い捜査活動を積み重ねることで市民からの信頼が高められるようにすることを大目的に支援活動が行われています。このためにプロジェクトの立案段階から、地域住民の声に耳を傾けて警察活動の課題点を検証し、市民・警察双方の共通理解の下でプロジェクトを進めていることは特筆すべきことです。

### 3 パキスタン

3番目はパキスタン警察改革です。政治に強く影響を受ける警察を、当時のムシャラフ大統領が民主的な警察に変えるために日本警察をモデルにしたいということからトップダウンにより日本の援助を要請したものです。平成8年に関根謙一さんを団長とする調査団を派遣して、警察の民主的な運営、それから国民の信頼を獲得することを実現するための手段として、独立した警察管理委員会を設置することなどを内容とした提言を提出したわけです。それ以来10年近くにわたってJICAと共に援助を行った結果、犯罪捜査研究所、警察無線整備等の基盤整理、不平苦情処理機構、現場捜査システム等の幅広い支援が行われました。また、公安委員会に類似した制度の導入を柱とした警察令（ポリス・オーダー）が14年に成立しました。ただ、残念なことに、その後現在に至る政治的な混乱等もあって改革は後退しているようです。

### 4 南アフリカ

4番目が南アフリカ警察の民主化支援です。これはネルソン・マンデラ氏が平成6年に大統領になった時、法と秩序の回復と維持を政権の優先取り組み事項として、目玉として警察の改革を開始したことへの支援です。

その一環として翌7年に来日したマンデラ氏は当時の村山首相に対し、南アフリカの治安安定に資するための警察官教育について支援要請を行いました。ご承知のように、アパルトヘイト体制維持のための旧警察を民主的な警察に変える意図があったわけですが、先進国の援助を求めるにあたって白人の国はいかがなものかということで日本の警察に支援を求めたとされています。

その結果、本邦研修として南アフリカ警察行政セミナーが平成8年から12年まで5回開催さ



れました。このセミナーは警察庁も JICA も特に力を入れており、研修員の人選から研修カリキュラム、日本警察での実地修習のやり方など研修効果があがるものとなっており、平成 14 年の JICA 監事監査での「研修終了者懇談」でも想定以上の効果発現が確認できたとのこと。

話が飛びますが、南アフリカでの警察改革は、日本等の先進国や国際機関等の支援を受けながら国として主体的かつ積極的に取り組みました。特に、国外の援助を調整する組織を南アフリカ警察庁の中に作って、四半期ごとに援助国あるいは機関等の中で、ニーズについての情報共有、具体的な援助の調整をしたということであります。この結果、警察改革は急速に成果を上げるとともに、アフリカ近隣諸国等に対しても日本等の先進国の力を借りながら援助を差し伸べる、いわゆる南南協力も南アフリカ警察は積極的に取り組むようになっております。なお、これらの効果の起源には南アフリカ警察への 5 年間にわたる警察行政セミナーの研修があったとされています。

## 5 紛争終結国

次に、紛争終結国での協力案件について述べます。警察改革の支援が経済発展や治安維持にとってより重要になり、そしてより難しくなるのは紛争終結国での協力案件です。

ご承知のように、こういう国では武装集団の兵士が職にあぶれて社会復帰出来ないことが社会問題化したり、そのような状況を脱却しても国による治安維持や保険、教育等の基礎的なサービスのレベルが極めて低いということがよくみられます。このような国は国際的には脆弱国と呼ばれ、脆弱国に対しては国際社会は近年 ODA を増額しています。ちなみに、世界銀行の統計によれば、2008 年は 2000 年に比べ、金額的には 4 倍になっています。こういう国に対して日本も警察分野の協力を実施しています。4 件紹介したいと思います。

### (1) アフガニスタン

アフガニスタンの警察支援は、アフガニスタンの状況を考えた場合に、治安組織、警察を含む治安組織の能力の向上に対する支援が必須であり、また、それが国際的な治安組織の撤退の条件であるとなっていることから精力的に進められています。日本は其中で治安維持能力強化プログラムを作成して、アフガニスタン警察官の給与と支払いのための資金提供を行っていますが、近代的かつ民主的な警察システムに関する理解、促進を目的とした研修を 20 年から 24 年まで 5 回本邦で実施し、合計 86 名を受け入れております。

また、トルコにおいて大規模なアフガニスタン警察官訓練が行われていますが、ここに警察から専門家を派遣して、3 ヶ月間の柔道指導を通じてアフガニスタン警察の資質や能力向上を図っています。すでに 23 年、24 年の 2 回行っています。

### (2) イラク

次に、イラクです。イラクはご承知のように、湾岸戦争後の混乱等により、警察組織の能力不足、とりわけ犯罪対処能力の脆弱性が深刻だということで、アメリカは大規模な器材供与や現地研修を実施しているほか、ヨルダン政府と共同で訓練所を整備して要員養成を実施しています。鑑識活動を中心とした科学捜査強化についてはアメリカ以外にも、イギリス、カナダ、オーストラリ

ア等、多くの国や機関が実施しています。

日本はイラク警察に対して無償資金協力として警察車両を提供したほか、平成16年から22年にかけて鑑識等の研修を実施しています。また、19年から3ヶ年でヨルダンにおいて第三国研修として鑑識研修を行いました。さらにイラク警察に対しても柔道を通じた警察官育成支援を行っています。本邦研修の際、柔道、剣道を通じて警察官を育成しているということに強い印象を受けたとの研修生の報告で、23年に10名を招聘して講道館等で実技あるいは講義等を受ける研修を実施しました。

### (3) 東チモール

インドネシアからの独立を巡って内戦状態にあった東チモールは、ご承知のように、平成18年にUNMITと言われる国連東チモール統合ミッションが設置されて、警察、司法の各分野でのキャパシティ・ビルディング（能力向上）に精力的に取り組み、24年末には一定の成果があったということでUNMITは撤退しました。日本は平成19年からUNMITに2次にわたり4名の警察官を派遣したほか、21年からは日本の地域警察活動に関する理解を深めることを目的とした東チモール地域警察研修を実施したところです。23年11月には政策アドバイザー、実務アドバイザーとして警察庁からJICA短期専門家2名を1ヶ月半派遣しました。

### (4) コンゴ民主共和国

最後に、コンゴ民主共和国警察民主化支援です。これはお聞きになった方はあまりいないと思いますが、内戦が長く続いたアフリカのコンゴ民主共和国（いわゆる「コンゴ」の大部分を占める国で、豊富な地下資源に世界の目が集まっています。）に対して治安回復や経済発展について多くの国際機関や宗主国であったベルギーをはじめとするフランス、日本といった先進国が協力を進めています。日本はJICAが主体となって16年度から10年間の予定で警察改革、特に警察官の訓練を支援しています。まだ内戦状態が完全に終わっていないという非常に脆弱な状況の中での警察官訓練支援であること、特に内戦の舞台となった東部地域での支援活動についてはJICAの職員は現地に立ち入れないとの制約の中で、もともとはPKO実施機関MONUSCOとJICAが協力して訓練支援を行っていましたが、東部地方における支援では、実際のロジスティクスを担当するために国連開発計画（UNPD）とも連携していることが大きな特長です。

## 第5 警察改革とは何か

### 1 発展途上国の警察の実態

松尾 警察改革支援について実際日本がやってきたことを述べてきましたが、一体、開発援助における警察改革って何だろうということは触れずにきました。正直に言うと、これからさらに研究を進めていかなければいけない状態ですが、ベイリー教授が「Changing the Guard」という本の中で警察改革の4つの要素を掲げています。法の支配、人権尊重、アカウンタビリティ、レスポンスの4点です。これについてのとりあえずのコメントということで話を進めます。

その前に発展途上国の警察とはどのようなものか、特に統治が脆弱で紛争の勃発に至ってしま

うような国家の警察の一般的な問題を列挙すると、秩序維持能力の低さ、国民に危害を加える性向がある一方、プロフェッショナリズム（職業意識）に欠け、汚職や犯罪行為に容易に手を染めること、また、特定の政治権力と一体化し、その私兵化となる傾向が顕著であることです。ひどい場合は、警察が武力紛争の当事者となり、混乱を拡大することもあります。

具体的にはどういったものか、インドネシアのスハルト体制下の警察について、白石隆氏の本（『海の帝国』）から紹介します。

スハルト体制下では、警察を組み入れた国軍の正規の指揮系統による治安維持とは別に、陸軍特殊部隊（秘密警察）による治安維持が行われました。主としてかれらによる「弾圧」が国民の警察（軍隊）ではなく、国民を敵にする警察（軍隊）としました。そのほかにも、国家は壮大なたかきの機構として国民を食い物にしてきました。つまり、国家がごく当たり前の正義（公平性、妥当性、正当性、道義、節操）を保証しない、だから国民は国家を信頼、信用しないという悪循環が生まれたのです。国家が当たり前の正義を保証しなければ、人々は正義を自分たちの手で確保しようとするか、いま、ここにある国家に代わって「わたしたちの」国家に正義の回復を求めることになり、20世紀末のインドネシア危機が生じたのです。また、インドネシアの危機の直接的原因は権力の集中にあったことから、民主化と地方自治の拡大による権力の分散がはかられたとのことです。

話を一般論に戻すと、これらの特徴や傾向はインドネシアやフィリピンの例にみられるように警察組織が軍隊との一体性が強い準軍事的組織に由来しているといわれています。そこで、警察改革を行う際には、まず警察組織を軍隊から分離することが行われ、新しい組織に対して犯罪捜査や暴動鎮圧等、治安維持のために必要な技術訓練を施すとともに民主的警察としての在り方を教育し、警察は国民全体に奉仕することが任務という使命感と職業意識を育てることが求められるのです。

## 2 警察改革4要素

### (1) 法の支配

警察改革の要素について紹介します。

まず、法の支配です。狭義には「統治機構が、権力者の恣意的意向ではなく、法的手続にしたがって適正に運営されること」とされています。恣意的な権力の濫用によって国民の人権が蹂躪されたり、物理的な危害を加えられたりするのを防いだり、また、法律に基づいて犯罪が適切に処罰されないと私的報復（リンチ）が横行し、それが暴力の応酬につながりかねないということで法の支配の確立は意義があります。

法であれば何であっても要件を満たしているのかといえばそうではなく、専制国家の法による支配は認めないというのが国際社会の主張です。「法の支配」の法は、たとえ立法手続を経たとしても内容は適正でなければならず、また、民主的国家的本質である権利・自由の保障に沿ったものでなければならぬといわれています。

## (2) 人権尊重

次は、人権尊重です。これは4要素の中ではもっとも議論があるところです。警察の人権侵害が顕著な国では人権尊重が警察改革の大きな目的の一つになることは理解できます。しかし、人権尊重と治安の維持、特に、犯罪組織との対決ということだけを取り上げても、矛盾というか、二律背反、「あちら立てればこちら立たず」の相克の問題があります。

これにどう折り合いを付けるかは難しい問題です。

援助と人権との関係について、古典的な自由権を振りかざし、押しつけようとする欧米先進国＝援助供与国と、そのような姿勢に内政干渉として反発する発展途上国＝援助受給国（受援国）が対立しているという基本的図式があります。発展途上国側の反論に対しては、「表現の自由、集会の自由等の自由権の即時実現をサボタージュしようとする自己弁護」との主張があります。

JICAにおいては、民主主義を特定の政治形態と結びつけず、「国民の政治、経済、社会活動への参加を促す体制」といった程度に広く解釈し、人権に関しても援助受給国の実状に即して人権のレベルを、経済発展の度合い等と関連させて段階的に設定することを提唱しています。これに対しても、結局のところ政府の許容する範囲内でしか人権や民主主義の状況改善を望めなくするおそれがあるとの指摘があります。

## (3) アカウンタビリティ

第3のアカウントビリティについては、概念そのものが難解です。通常は説明責任と訳されますが、渥美東洋教授のアドバイスに従い、責任体制と解することにして、論を進めます。

近年、治安組織に対しても洋の東西を問わず、民主的統制（ガバナンス）の強化が求められています。そのための主要な手段として内部及び外部の組織・制度による監視（モニタリング）体制の確立があります。前者は組織内の監察・監査部署や指揮監督の強化をいい、後者は議会、裁判所等の司法機関、人権委員会等の警察組織外の団体等による指導・勧告等をいいます。捜査技術に秀でた実効力のある警察の確立は、警察改革の目標の半分に過ぎず、同時に透明性の高い、アカウントビリティのある「民主的な警察」を目指すという考え方（ベイリー教授）が根底にあります。

アカウントビリティについては、実務の立場からは、内部監視はともかく、外部監視に対する生理的拒絶感があることと、監視の前提となる透明性の確保（監視するにはどんなことをしているのかできるだけ多く知る必要がある。）は、犯人等に察知されずに内密理に活動するのが基本という「密行性の原則」との関係があり、何を明らかにすればよいのかはっきりした基準がないという問題があります。

以上の3つの要素についてはこのように立場によって考え方も違いますし、一義的にこうあるべきだということがなかなか言えないのではないかと、したがって、警察改革関連の支援の具体的指針とするには、法の支配、人権尊重、アカウントビリティと声だかにいうのではなく、かなりの工夫がいるのではないかと考えております。

たとえば、フィリピン国家警察改革支援では拷問等につながりかねない自白偏重の捜査から、物的証拠を地道に収集する科学捜査への転換を支援する協力活動を進めていますが、これは法の

支配や人権尊重の点でも有効なものだと思います。また、警察の民主化により警察は変わったことを国民に知ってもらうために、インドネシア国家警察改革支援プログラムで「見せる鑑識活動」を目玉のひとつにしていることは、アカウントビリティの発揮、特に透明性の確保ということでも有効だと思います。

#### (4) レスポンシブネス

最後の要素であるレスポンシブネスについては先の3要素とは趣が異なっています。私は、レスポンシブネスを「ニーズに応じた対応」と説明していますが、「ニーズ」を警察や権力者のものではなく住民のものとするすることで、住民ひいては国民のための警察を実現することに役立つことを強調したいと思います。より具体的に言えば、住民の求めやニーズに応じた警察活動が警察改革の原点にあるべきだということです。このように解釈すれば、住民のニーズを受け止め、問題を解決する実力を警察が持つことが警察改革の目的のひとつだということが言えるのではないかと考えております。

具体的には、インドネシアのブカシ・プロジェクトの舞台であるブカシ警察署において、警察官の効果的な相互連携により治安確保を図るための無線通信網の整備のために現場警察官に無線機を持たせることにし、無償資金協力として500台の無線機、中継器、アンテナ等の整備がなされました。当時も携帯電話を個人で持っている警察官は多くいましたが、無線機は勤務中の警察官に一齐に同時通話ができる利点があり、情報の共有にはプラスでありました。ただし、現地は問題が起これると地域の長老の下で解決する文化があり、「110番通報」のようなものを普及させるのは難しいとの意見もありました。

そこで、日本警察から派遣された専門家達は、無線通信網を活用した現場初動措置の練度をあげて、市民の要請に迅速に応える警察であることを住民にもわかってもらおうと、警察署のコマンドセンターを中心に実践的シミュレーション訓練を実施し、さらに、21年5月には無線通信網やGPSを利用した本格的な現場急行訓練を実施し、この訓練の様子を撮影したビデオ録画を部内教養、市民向け広報に活用するなどの対応をしました。以上で、私のとりあえずの説明を終わります。

**山崎裕人** デイビッド・ベイリー教授の警察改革の4要素の中に人権尊重ということがありましたが、私の信条としてインドネシア警察に対して一言も言いませんでした。

なぜかというと、私が一等書記官として在インドネシア大使館に赴任していた時に、当時の大使が館内会議で、「日本の人権アプローチは欧米と違う。だから我々はインドネシアに対して人権、人権と声だかに言わない方がよい」というようなことを言ったことが原体験としてあります。人権問題はある意味で欧米に任せておけばいいじゃないか、ということも言われました。実際にインドネシア警察が軍から独立をしたときに援助した欧米各国はやはり人権から入り、インドネシア警察は辟易するという構図がありました。

関連して最近の話をしますと、IOM（国際移住機関）がやはり警察改革に絡んでいますが、そこが警察に対する人権教育をする際に、あちこちの元警察官なんかを雇って講師やトレーナーと

して連れて来ました。そのうちのひとりに南アフリカの警察官がいて、彼がインドネシアの機動隊の連中に「人権だ、人権だ」と言っていたところ、最後に、「南アフリカの連中に人権って言われたくない」と言い返されて大混乱になってしまい、彼は返されてしまいました。

こういうこともあって、日本は、声だかの、紋切り型の人権アプローチはしない方が賢いかなと思った次第です。

### 3 受援国警察の「腐敗」と国際協力

**松尾** 警察改革支援の目的として民主的統治の実現という考え方があります。民主的統治とは、国民の人権と自由、豊かな暮らしに配慮し、法に則った方法で秩序を保つ、公正かつ透明性の高い統治形態といわれています。この背景には、民主主義や人権といった自由主義的な価値観が冷戦後の国際的な規範になったという思想的側面もありますが、それ以上に平和構築（治安の回復）のために民主的統治が実効性（実際的な有効性）があると認められるようになってきたことがあると思います。

先に、発展途上国の警察について、プロフェッショナリズムに欠け、汚職や犯罪行為に容易に手を染めたり、特定の政治権力と一体化し、また、私兵化する傾向が顕著である旨述べました。民主的統治の実現をめざした警察改革支援は、このように腐敗した警察の改革をめざすことともいえるわけですが、これを実行するのは大変難しいと実感しています。

**茂田忠良** ある意味で腐敗した警察を広い意味で民主化して改革するポイントは、実際は業務をめぐる金の問題ということになるかと思います。国家財政からはまともに警察を運営するだけの資源が与えられていない。そういう中で最終的に金の問題を何とか改善していかなければいけない、というのは以前山崎さんから現地でもお話を伺ったんですが、そこら辺が表には出ない部分で、何らかのインドネシア国家警察の実務運用の面で改善の兆しというか、方向性というのがあるのかどうか、もしあれば教えていただきたい。

**山崎** 業務をめぐるお金の問題ですけれども、腐敗、汚職という場合に、単純な賄賂、いわゆる「袖の下」というのは、インドネシアでは直ちに汚職、腐敗ということにならないんですね。

例をあげると、日本ですと現職であった我々が民間の人からランドクルーザーを1台もらえば間違いなく逮捕されます。ところが、向こうではランドクルーザーにせよ、現金にせよ、別荘にせよ、何にせよ、それをもらうことが富の再配分システムとして警察だけでなくインドネシア社会の中に存在しているのですね。

腐敗、汚職って何かと言うと、英語に訳すとコラプション、インドネシア語ですとコラプシと言います。コラプシでは、国の財産に手をつけたというのが一番悪いのです。公金横領みたいなのが一番悪いのです。大統領以下、大号令をかけているのはその追放、撲滅が一番の目標となっています。ですから、日本語で汚職防止、腐敗防止というと、まず袖の下をなくそうよと言っているみたいに思うんですけれども、実は違います。公金横領をやめろということです。それが一

番の汚職防止の目的なのです。袖の下というのは今申し上げたように、それが上手く回って、富めない人も少し潤う仕組みが出来上がっていますので、それはあまり批判の矢面には立たないというか、対象にならないというのが実態としてあります。

そういう実態を踏まえた上で、我々は JICA を通して ODA 予算で仕事をしていますから、袖の下を使って円滑に事業を進めるということを公費で行うことはできません。しかし、円滑な事業の推進のため、時々自腹を切ってそれぞれのカウンターパートと食事をするというのは私のレベルからブカシのプロジェクトの専門家レベルまでやっております。

インドネシアプログラムの潤滑油的なお金の話をしますと、第3フェーズに入って、現地国内研修というのを大規模にやることになりました。それに要する費用は JICA の ODA 予算で支払うことになります。その際に受け入れのブカシ警察署に少しお金が落ちるようになりました。例えば、コーヒー、飲み物、お菓子、あるいはそういう名目でブカシ警察署側がある程度自由に使える、少額ですが、まとまったお金が落ちるような仕掛けが出来ました。これはブカシの署員達、署長以下にとっては、大きなインセンティブにははならなくても、現地国内研修をやることについていやいややることにはならない。以前は、受け入れるけれど、この費用負担、お茶菓子もブカシ警察署に持ってもらったりしながらやっていたのですけれども、その点はかたがついたということで回り始めています。

**渥美東洋** 山崎さんがおっしゃられたことに非常に共感するところがありましたのは、サービスに対する対価というものはどういう形で行うかというのは、社会の発展段階によって違うということです。賄賂というのはある国の段階ではそれは賄賂と考えられるけれども、ある国ではそれはもののサービスに対する対価として働くということです。

そうすると、先程言われたように、警察がサービスを提供する、それによって自分達のコミュニティが安心できる。あるいはそれで経済発展したとなれば、昔の日本でもありましたように、運用に必要な設備を寄付する、交番それ自体を建てるということになります。日本はサービスを提供すればそれに対する対価である施設がその地域から提供されるのが当然視されていた地域も多かった。

それを賄賂社会と見ると言ったらおかしいですよ。これはいわゆる社会の最初の発展段階における贈与の文化です。贈与の文化はある地域を支えていく上で必要なもので、それを最近の西洋的基準に基づいて賄賂だと決めつけるのはおかしい、とおっしゃるのはその通り。というのは、それは山崎さんがそのコミュニティがどういう性格を持っているかということをおわかりになっていたからですね。それをわからないで、近代化された社会における形態をそのまま押し付けるということになれば、おっしゃる通りに基準が違いますから上手く働かない。

## 第6 警察改革支援をめぐる諸問題

### 1 第三国研修や南南協力の活用

松尾 小さく産んで大きく育てるには、二国間での専門家派遣、研修員の受入れ等の伝統的な手法に終始することなく、効率性、有効性を考慮した協力手法、具体的には第三国研修やある水準に達した途上国が他の途上国を支援する南南協力を取り入れることも考えるべきだと思います。警察分野の技術協力でも、第三国研修はフィリピンの交通訓練センター、シンガポールの交番制度導入、インドシナ半島での薬物対策地域協力プロジェクト等で行われています。

また、一定の成果を上げた開発途上国が、他の途上国に対して研修だけでなく、広く専門家派遣、共同プロジェクトの実施などの援助活動を行う南南協力については、インドネシア半島での薬物対策地域協力プロジェクトがあります。これはタイに常駐する日本人専門家がタイのカウンターパートとともに関係国を巡回指導したり、タイでの研修を合同で実施しました。

これらによって協力援助に要する日本の費用負担を軽減できるだけでなく、第三国研修では、シンガポールの交番制度導入を例にとると、日本の本来の交番制度と、シンガポールの自国の状況に合わせた成功例を同時に見ることができるとのメリットがあり、南南協力では、拠点国のカウンターパート機関の当事者意識やリーダーシップを高めるのに役立ち、また、文化や言語、気候等の共通点が多い途上国同士の協力は、技術等の移転がされやすいとのメリットがあります。

なお、コンゴ民主共和国の国家警察改革支援では、警察官訓練研修の講師育成や研修プログラムを国連 PKO の実施機関 (MONUSCO) が用意し、JICA が警察訓練施設の改修費用や研修参加者の活動費を負担し、国連開発計画 (UNDP) が改修工事の施工、活動費の交付等の後方事務を協力しながら行っています。このような援助形態を「マルチの援助」と呼んでいますが、これは、一国や一機関の援助額が限られていても、まとまることでかなりの金額になりますし、コンゴ民主共和国の例にみられるように、異なる特色・強みを持つ機関が協調することで、日本単独では発揮できない効果をあげることができます。

山崎 水平的な展開、第三国研修、南南協力の話がありましたが、「第4代のプログラムマネージャーとして行ってください」との内々の話を警大校長の時に受けた際、ブカシ・プロジェクトの第2フェーズが2012年に終わることがわかっていたので、どうやって継続させるかを考えたのですが、その要因のひとつがブカシでやっていることをインドネシア国内と海外に水平的に展開をしていくということでした。

折しも、アフガニスタンに対する日本政府の支援のメインである、インド洋での他国軍船への自衛隊による給油が終わるということで、アフガニスタン支援をどうするかという議論が政治の場で行われていました。そこで、「アフガニスタンの警察官をインドネシアに連れて来て、ブカシで研修をするというのはひょっとして良いかもしれないな」と思ったのですが、いろいろな経緯がありこれは実現できませんでした。

国際的な水平的展開の機会を探っていましたら、東チモール警察に対して3年計画で始まった



国別特設研修の2回目、2011年からインドネシアに来てもらってブカシ・プロジェクトをみてもらうことが実現できました。この企画は、新しいフェーズにも組み込まれ、4代目として出発する前に考えた水平的展開の一部は達成出来たかなと思っています。今後は、例えば、改めてアフガニスタンやイラク、アフリカ等の警察支援にインドネシアが関与していくことでインドネシアのプロジェクトやプログラムはさらに存在意義を増すのではないかと考えております。

## 2 事前準備とグランドデザイン

**松尾** 成功事例をみると、事前準備がしっかりしていること、また、しっかりしたグランドデザインがあることがわかります。これについては、「言うのは簡単だが、実行するのは難しい」ことは承知の上で、数点述べます。

まず、事前準備については、調査が重要になります。警察に限りませんが、案件形成にあたってどんな問題点があるのかを知らないと効果的な協力は出来ません。それから相手国が求めるニーズとそれに対する専門家等の投入要素（インプット）の不適合（ミスマッチ）も事前準備の段階で出来るだけなくすべきだと思います。

技術協力は結局、相手国がどれだけ主体性を持って自分達のこととして実施するのかがどうかで成否が決まると思います。それには、まず相手国に実現可能なグランドデザインがあるのかが重要になります。実は、シンガポールの交番制度の導入は、それだけが目的ではなく、当時のリ・クアンユー首相の号令で始まった警察組織の再編成という、4、5千人の増員も行った、組織や運営の抜本的な改革の一部でありました。さらには、若手幹部職員を欧米の大学に留学させるなど、警察を含む行政全体の官僚人材育成も並行的に行われていました。このプロジェクトにはこのようなグランドデザインがあったわけです。

南アフリカ警察支援も先程述べたように、警察大改革というグランドデザインがありましたし、インドネシアはボルマスというグランドデザインがありました。

次に、このようにグランドデザインがあったとしても、その支援を日本警察が求められた場合、日本警察の主として人的資源の制約ということも考えていかなければなりません。

具体的には、シンガポールの場合、交番制度の移転のための1年間のパイロット事業で日本警察の活動は終わっています。南アフリカの場合は日本国内での国別研修の実施で終わっています。それにもかかわらず、両案件とも協力活動は大きな成果をあげました。

その点、インドネシアプログラムは、インドネシアの国家警察、日本の警察庁、JICAが一丸となって協力を進めているということで、そういう意味でもモデルと言いますか、模範となるようなプログラムであろうと思います。

**茂田** 例えば、シンガポールとか南アフリカの場合、受援国側に確固たるニーズがあって、主体性があって、言ってみれば彼らがノウハウを取りにきました。それに対してインドネシア国家警察支援というのは、入口はどうもプロパガンダ的なバリのテロ対策ですね。ポーズとしての支援要請で入ったのにもかかわらず、と言っては失礼なんですけど、根付いているという印象がありま

す。ということで、出発点で受援国に確たるニーズがあまりなかったと思われる中で、それを進展させてきた山崎さんの工夫というか、苦労というか、要因というか、そういうものがあつたら教えていただきたい。

**山崎** ご指摘の通り、現実には私の場合、2001年の1月にジャカルタに着いたところでインドネシア側のニーズは終わっています。バリの支援も警視庁のOBの川原さんがバリの空港に着いたところで終わっています。要するに「アドバイザーが欲しい。来た。以上、終わり。」ということです。アドバイザーには特に何か具体的なことを期待するわけではない、というのはありました。

ただ、バリ警察の場合は「イスラム過激派による爆弾テロで観光に大きな打撃を受けた。その観光を支えるのは安全安心である。それを守るのは警察だから、バリ州警察が変わらなきゃいけない」というのがありますし、インドネシア警察自体も「軍から独立をした。変わった姿を市民にというよりは、やはり外国と大統領に見せないとまずい」という気持ちはインドネシア警察にもあつたろうと思います。

ですから、第1次的なニーズはそれぞれ私と川原さんの到着で終わったけれど、その後どうするんだというところはデザインがありませんから、そこでこういうことをやっていきましょうよ、ということをお互いに議論していくことによって今のプログラムが出来てきた、あるいはバリのプロジェクトが出来上がったということだと思います。ということで、やっぱりキーワードは継続してきたこと。継続ということではないかなと思います。

### 3 外務省及び JICA との関係

**山崎** 私は通算7年半、インドネシアのプログラムに関わりましたが、インドネシア当局と議論するより、外務省や JICA と議論することが多かった。いくつかの例を申し上げますと、これは10年以上前の話になりますが、第1回目の交番セットの無償資金協力の時に JICA あるいは外務省の当時の経済協力局と議論する中で、外務省の経済協力局（当時）や国際協力課（当時）の幹部から「そもそもインドネシアみたいないい加減な国の警察を支援するのがおかしい」などと言われたこともありました。これには現地の我々、それから JICA ジャカルタ事務所長も怒ったこともありました。

また、JICA や外務省の人は一般に日本の警察についての知見もそんなに持っていないので、「交番を供与したら交番に無辜の市民を連れ込んでぼこぼこにするんじゃないか、そうなったらどうする」ということまで言うわけです。何のことはない、日本の交番について知らないんですね。日比谷公園にある交番に連れて行って、「日本の交番というのはこうなっています。こういうものを建ててあげるんです」というような説明をしたら納得してくれました。

**村上徳光** 無償資金協力の話がいくつか出てきましたが、無償資金協力は外務省がやって、技術協力は JICA がやるものと私は思っていたんですが、例えば、交番セットをインドネシア警察に供

与するという時に、それは JICA だけの権限で出来るのか、それともそれは外務省が無償資金協力で供与するのかについて質問します。

**松尾** 無償資金協力については 2008 年の JJ 統合（旧 JICA と国際協力銀行（JBIC）の円借款部門の統合で新 JICA が発足したこと）の際に、制度が変わりました。もともと、外務省が全部やっていた無償資金協力のうち、外交政策上の理由から外務省が自ら執行するものを除いた、一般的なものについては JICA が実施するようになりました。ご指摘の案件は、おっしゃる通り、外務省の案件として処理されたと思います。

**村上** 今は、例えば、AFIS みたいな高い機材を無償供与するのも JICA がやっているんですか。

**小浦（しほ） JICA 課長** ちょっとややこしい話で、JICA 担当者として話をしますと、独立行政法人国際協力機構法という法律で JICA は規制されていますが、それによると無償資金協力にしても、技術協力にしても、国際約束に基づいて実施するということになっています。裏を返しますと、案件をやるかやらないかという実施決定は政府が、つまり外務省が行うということになっております。したがって、JICA は案件の形成と国際約束に基づく案件の実施を担当しています。

#### 4 治安向上に関する技術協力と経済発展の関係

**松尾** 最後に所感中の所感でありますけれども、経済発展と治安向上の関係です。先に、安全な環境の確保が経済、社会的活動を促進する基盤、言い換えると経済発展の条件であるという認識が 20 世紀末頃からより強くなったと述べました。事実として、日本が警察制度改革支援を行ったシンガポール、インドネシア、ブラジル、南アフリカは、今、経済発展中の国々です。シンガポールは過去の話かもしれませんが。

これらの国々の経済発展と日本の警察制度改革支援、その実質は治安向上に関する技術協力ですが、その二つが関連しているのではないかということです。これを論証しろと言われると大変難しいのですが、いずれも相手国警察が主体となって警察制度改革を進めております。それが治安の向上をもたらし、経済発展につながったという仮説が立てられるのではないかと思います。そして、日本警察の技術協力等の援助が、程度の差はそれぞれの国によってあるかもしれませんが、貢献したことも事実であろうというのが私の所感であります。

以上、雑駁な話を致しましたが、以下、皆様方から質疑応答といたしますか、いろいろなお意見等を賜ればと思います。

**茂田** 山崎さんに伺いたいんですが、松尾さんの話の中にインドネシアの経済発展と警察改革支援に相関性があるのではないかということがあったのですが、先日の山崎さんの学論集の論文なんかを拝見しても、ようやく軌道に乗りつつあるのかなという印象で、それが実態経済、インドネシア国家警察改革、実態経済に影響を与えるところまでのレベルに達しているのだろうかとい

う感じがあるので、それについてのコメントをいただきたい。

**山崎** 実態経済とインドネシア国家警察改革支援との関係について申し上げます。現実にはインドネシアは非常に元気です、昨日もインドネシアの元閣僚の講演を聞いたり、また、日本のインドネシア研究者等の話を聞くと、あと15年、20年は今の経済発展が継続するでしょうという見通しを多くの人が持っています。

元気になって来たのは2009年ぐらいからですね。と言うと、日本の支援は2000年、2001年からですから、経済発展の基盤整備のひとつとして位置付けられるかなと思っています。

少し詳しく言うと、先程松尾さんのプレゼンの中で出て来た、ポルマスというコミュニティ・ポリシングが国家警察の中で核として位置付けられ始めたのが2006、7年、はっきりとした通達が出たのが竹内君、3代目の時ですから、そのくらいの頃にポルマスというのがはっきりとインドネシア警察の中で意識をされて、地域警察活動、コミュニティ・ポリシングが大事だということになりました。

それが次第に広まって行って、今、ポルマスという言葉は大統領も使います。大統領が音頭を取って、ポルマス、ポルマスと言いだめたのが私が二度目に行った頃、2008、9年ですね。警察のトップも言う、政府のトップも言うということで、社会の安定が図られて来た。また、それによって、まだまだ問題はありますが、警察と市民の距離が形の上では近づいて来ているというところは、安全安心の意識の部分では影響があるだろうと思います。ちょっと答えになっているかどうかはわかりませんが、ポルマスがひとつの推進というか、核になって、安全安心のレベルがインドネシアの国としてレベルアップして来ている。その自信が経済の実態に反映しているということと言えるだろうと思います。

## 第7 コミュニティ・ポリシング

**渥美** たびたび出てくるコミュニティ・ポリシングについては深い思い入れを持っています。日本で最初にこの考え方を紹介したというか、日本的に示したのは私が最初で、ベイリー教授に対してそれをどういうふうにするかという話をし、だいぶ議論もしました。その後、本日は話にあったように、ブラジルやインドネシア等で国際的に展開されるというようになってきたわけです。

コミュニティ・ポリシングがうまくいくには、コミュニティがあることが前提です。その上で、コミュニティの自生力というか、生成力というものをどうやって開発して育てていくかという点にコミュニティ・ポリシング支援の仕事の核心があると思います。

そうすると、それを実現するにはインドネシアの場合にはかなり難しかったのだと思います。なぜかという、宗教も違えば、地域も無数の島々に分散していますし、ひとつひとつ取り上げてコミュニティ・ポリシングを根付かせるというのは非常に難しいと思います。あるところで成功したものを少しずつコミュニティの性質の違いによって発展させることが大切になると思います。

合わせて、コミュニティの力を作り上げていくには、コミュニティの人間関係の安心あるいは信頼を作ることを目指すのですが、それらを生み出し、育てていく要因と、それらを壊す要因というのがそれぞれの国やそれぞれのコミュニティで違いますが、それをどうやって見極めるかが大切だと思います。

関連して、日本で生まれた基準を海外に適用することの難しさがあります。これはベイリー教授と随分議論しました。「日本のものを持って行ったら、すぐにアメリカでは働かない。」という話をしました。

次に、コミュニティ・ポリシングでは、その社会で危険と考えられるものが何で、それがどこにあるかを見極め、その危険をどうやって少なくするか、特に住民がみんなで協力して少なく出来るか、というようなプログラムが必要になります。

技術協力では、日本の場合のプログラムをブランド物として持って行って、そのブランド物を相手国でどうやって定着させるかということを考えるという運びになると思うのです。そうすると、ブランド物をホームグロウン物と結びつけるプロトコルや実施要領を前もって用意しておかなければならないはずで、そういうものをある国に持って行って試行錯誤することで技術協力が効果を上げるはずで、その前提として、その国の安全安心の具体的なニーズを把握しなければなりません。

次に、コミュニティ・ポリシングの際の目の付けどころは、コミュニティを形成している家族（ファミリー）がその文化圏においてはどのようなものが健全で、どのようなものが健全でないか、あるいはどのような家族（ファミリー）の状態が不利な立場に置かれているのかを現場で知ることによってニーズが把握できて、それにより効果的に対応できると思います。家族の在り様が、大家族であるか、一夫多妻社会であるとか、いろいろあると思いますが、一番安全・安心だと思われるような、その社会を支えている、リスクが少ない家族の形態は何であるか、を知ることだと思います。

そうすればコミュニティ・ポリシングを水平に移動して展開する際には非常に役に立ちますし、先に述べた、コミュニティそれ自体がどのような性格を持っているか、農村の共同体か、あるいは都会の共同体か、それが米作の共同体か、あるいは牧畜の共同体かを見定められて、その実態に沿ったような形での実施要領というものを相談して、作り上げることができると思います。

長くなりましたが、松尾さんが言われたように、手が届くような目標を定めて段々と水準を上げていくことは非常に必要なことです。コミュニティ・ポリシングの実施計画でも、コミュニティは何であるか、その地域のひとつひとつの課題をどうやって解決していくかを見定めてやらなければならない。小さい、身近なところを目標にして徐々に積み重ねなければならない。先程申し上げたように日本ブランドのプログラムを、ホームグロウンのモデルに、ある意味ではジェネリックな（構成要素がほぼ同じで広く用いられる）モデルにするのにどのような調整が必要かという作業をやったと思いますが、それにどのようなご苦労をなさったのか。また、我々の考えるコミュニティとか、我々が考える家族と、インドネシアの家族とかコミュニティというのはど

ういう違いがあって、どういう違いに対してどういうふうに違った警察のサービスを提供しようというふうにされたらどこまで成功されたのか。どのような場合には上手く行かなかったのか。そういうご経験があったら是非伺いたいと思います。

**山崎** プログラムあるいはプロジェクトのかなり本質的なところでのお訊ねですが、インドネシアのコミュニティというのは、実は昭和16年から20年まで日本が統治をした時に、日本の隣組制度を全国に作りました。その隣組の制度が未だに生きている。それが機能しているということで、ある程度日本と近似性が高いというのがあります。それがボルマス（コミュニティ・ポリシング）を柱にする上では有利な条件だったということが言えます。

それから、特に交番については地元警察官のイニシアチブが高く、高い実績をあげたことも成功要因だと思います。さきほど紹介した女性だけの交番も、受持地域が住宅地であって、かつ、文教地域、学校があって、女性だけでもやっていけるという理由もあったのですが、むしろ女性だけの方が警察のイメージのソフト化に役立つというイニシアチブがありました。また、駐在所勤務員も本人の資質もありますが、回教徒の住民の信頼を受けやすいイスラムの宗教指導者の資格を持っている人物を選びました。

こういうことがコミュニティ・ポリシングがうまくいくインドネシア側の要因あるいはバックグラウンドとしてありました。

日本側の要因あるいはプロジェクトの転換点は、今も短期専門家で行っている岩手県警察の佐々木君が2009年に私と時を前後して赴任したのですが、その時に、日本の地域警察の業務管理手法を何とかブカシ・プロジェクトで使えないだろうかということで模索を始めました。自分の出身である岩手県警察や、いろんなところの地域警察の管理手法を取り寄せて、インドネシア側と議論をしながらマニュアルというか、管理手法を今も作っている最中です。時間をかけて作っています。それを現場で適応することを始めたところです。

(了)