米国におけるコミュニティポリシングに関する調査

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 303 (May 25, 2007)

財団法人自治体国際化協会 (ニューヨーク事務所)

目 次

は	٠	w	ı —
ıaı	L	α	ı۰

概要i
第1章 コミュニティポリシングの変遷1
第1節 コミュニティポリシングシステムの歴史(History of the Community Policing System) 1
第2節 コミュニティポリシングシステム (the Community Policing System)2
第3節 実際のコミュニティポリシング(Community Policing in Practice)3
第2章 官民のコミュニティポリシングへの取り組み6
第1節 公共機関にみるコミュニティポリシングの成果 6
第2節 コミュニティポリシングのプログラム(TYPES of community policing programs)9
第3節 市民によるコミュニティポリシングへの参画10
第4節 コミュニティポリシングを推進するその他の組織16
第3章 主要都市におけるコミュニティポリシングの実例19
第1節 ニューヨーク市
・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・
第3節 シカゴ市(もう一つの治安維持戦略)
(the Chicago Alternative Policing Strategy : CAPS)26
第4節 シンシナティ市におけるコミュニティ問題解決型治安維持活動プログラム(Community
Problem-Oriented Policing :CPOP program)28
Appendix1. コミュニティポリシングの 10 原則30
Appendix2. コミュニティポリシングの具体事例に関するリンク33
 Appendix3. 「割れ窓理論の四半世紀」34

はじめに

人間が集団生活を送るうえで必要なのは秩序である。秩序を維持してゆくためには当然ながら一定のルールが必要となってくるし、これを明文化したものがルールであり、人間がもつ本来の美徳に拠るものがマナーである。マナー違反は罰せられることはないが、ルールに抵触すると軽重はあるものの一定のペナルティが課せられる。そしてこの社会秩序を維持する任を帯びているのが警察を始めとする法執行機関である。これはいかなる国、時代であっても警察が社会と密接な関係をもって存在していることに変わりはない。

1960年以降、米国の犯罪は増加の一途を辿り、80年代の20年間で3倍にも達し、もはや警察だけでは治安維持が困難な状況であった。日本も時期は異なるものの、60年代から80年代まで刑法犯の認知は、年間150万件を超えることはなかったが90年代に入ってからこれを突破、2002年には過去最高の285万件に達した。2003年から減少に転じたとはいえ2005年の227万件の件数は1960年代の2倍近くの水準にあり、情勢は依然として厳しいものとなっている。

しかし米国、とりわけニューヨーク市では1982年にJames Wilson と George Kelling が発表した「Broken Windows Theory(割れ窓理論)」に基づく治安維持方法を採用し、これによって治安情勢は一変、今日では犯罪発生件数は最悪時より比べて25%にまで減少、今年に入ってからも昨年同時期よりも確実にマイナス傾向を示している。

日本の警察には「交番」という世界に誇るコミュニティポリシングの活動がある。「交番制度」はいまさら説明するまでもなく、「街の灯台」として地域社会の安寧を維持するための情報発信基地となっている。また地域の警察官が受持区にある家庭、商業施設、企業等を戸別に訪れて地域住民からの意見・要望の聴取、あるいは警察の情報を提供するなどして安全・安心な街づくりに寄与する活動を行っている。

米国の主要都市には一部「交番」に近いような形式で警察の「Sub Station」として繁華街等で設置しているところもあり、日本と近似した多種多様の施策を展開している都市も見受けられる。

本レポートで紹介する治安維持に向けたコミュニティ(地域社会)と警察の協働政策(パートナーシップ)の事例、問題点、検討されるべき対策を見ながら、将来の参考にしていただきたいと思う。

なお調査に当たっては、ニューヨーク都市政策研究所長青山公三氏、ニューヨーク市警察 人事部長ラファエロ・ピネイラ氏、ロサンゼルス市警察第一副本部長ジム・マクドネル氏な ど多くの方にご協力や貴重な資料の提供、ご助言をいただいた。ここに改めて厚く御礼申し 上げる次第である。

(財) 自治体国際化協会ニューヨーク事務所長

概要

第1章 総論

第1節 コミュニティポリシングの歴史

「進歩的な時代(Progressive Era)」と言われた 1920 年代のアメリカ、この時期「迅速な対応」の効率性を強調した治安維持方式が出現、この専門的な形式の法執行活動(Law Enforcement Activity)は警察力を専門化する一方で、警察と地域社会(コミュニティ: Community)との断絶を促進し犯罪発生率を上昇させるに至った。

1979年に「問題解決中心型警察活動(Problem-Oriented Policing)の概念が開発され、警察はこれまでの犯罪取締り中心型から地域に目を向け問題の根本から解決する方法を見いだしはじめた。1982年、現在の治安維持手法の根元とも言える割れ窓理論(Broken Windows Theory)と題した独創的な手法が発表されると、これまで全米ワーストであったニューヨーク市の治安が一変、急激な犯罪発生率の減少を示し始め、これが各都市にも急激に伝播するにこととなり今日に至っている。

第2節 コミュニティポリシングの制度

コミュニティポリシング協会(The Community Policing Consortium)は、コミュニティの治安維持について「コミュニティが抱える問題点を特定し、解決するために警察とコミュニティが共同活動(Collaboration)を展開することであり、警察はもはや法と秩序の唯一の守護者ではなくコミュニティのメンバー全員が地域の安全と質の向上のために活動する盟友となること」と定義づけている。そしてこの要素としては□哲学の普及、□分権化、□地域における説明責任、□ボランティア主義及び□技術の5項目が考えられる。

第3節 実際のコミュニティポリシング

コミュニティの治安維持には定型はなく、警察などの法執行機関が活動する地域の多様性、各自治体の規模、文化・習慣などの相違を繁栄しているところが大きい。

第2章 コミュニティポリシングに関する官民の取り組み

第1節 コミュニティポリシングの成果

全米各地の警察局におけるコミュニティポリシングに関するレポートによると、1997年に警察部局で稼働しているコミュニティポリシングの人員が21,000人だったのが2年後の1999年には11万3,000人に増大し、地域住民に対する警察業務も62%から84%までカバーするようになった。

第2節 コミュニティポリシングのプログラム

もっとも一般的なコミュニティポリシングのプログラムとしては、市民啓蒙活動及びマスコミとの良好な関係があげられ、ついで近隣監視プログラム、特定問題解決、及び徒歩もしくは騎馬によるパトロールが上位にあげられている。

第3節 市民のコミュニティポリシングへの参画

コミュニティ側からの参画システムとしては、米国自由部隊(USA Freedom Corps)、市民部隊(Citizen Corps)、市民部隊協議会(Citizen Corps Councils)等があり、特に市民部隊の主たるプログラムには近隣警戒活動プログラム(Neighborhood Watch Program)、

医療予備部隊(Medical Reserve Corps)、ボランティア警察サービス(Volunteer in Police Service)、及び市民部隊提携プログラム(The Citizen Corps Affiliate Program)等があげられる。

第4節 コミュニティポリシングに関わる組織

さらにコミュニティポリシング関し、官民双方を支援する組織としてはコミュニティポリシング協会(Community Policing Consortium)、全国防犯評議会(National Crime Prevention Council)が全国規模で活動を展開している。

第3章 主要都市におけるコミュニティポリシングの実例

第1節 ニューヨーク市の事例

1982年に発表された「割れ窓理論」に基づく施策を一早く展開したジュリアーニ元市長によってニューヨーク市の犯罪発生件数は激減した。現在もその傾向は継続しているが、その根元は市民に開かれた警察活動を展開するところにある。代表的な例としては犯罪発生状況を毎週更新し、周知を図るコムスタット(Complaint Statistics)とパトカー乗車体験プログラム等、いくつかの市民参加型プログラムがある。

第2節 ロサンゼルス市の事例

全米第2の都市といわれる西海岸最大の都市、ロサンゼルス市。市の一角にあるリトル東京は、スキッド・ロー (Skid Row) と呼ばれるドヤ街に近接し、以前から地区一帯の治安を脅かされ続けていた。90年代に入って日系人を中心に自主防犯活動の機運が高まり市民パトロールを開始、積年の地道な活動にロス市警が協働し、今日では警察の目や耳となる活動を展開するに至っている。

第3節 シカゴ市におけるケーススタディ

シカゴ市(イリノイ州)では 1993 年に独自の治安維持戦略(CAPS)を導入、10 年にわたる活動結果として 2004 年シカゴコミュニティポリシング評価協議会が研究結果を発表した。戦略には①問題の認識と分析、□解決方法と立案、□実践及び□効果の評価の4段階のプロセスが含まれている。地域を担当する警察官は、それぞれの地区における現状を認識したうえで独自に優先事項を決定し計画を立案し責任を持つようになった。こうした活動により治安情勢は改善してきたという市民の声があがったものの、一部ヒスパニック系アメリカンコミュニティの中では、むしろ悪化したという意見があがるなど、その傾向に偏重が見られた。

第4節 シンシナティ市におけるケーススタディ

全米で治安維持に関する研究を行っている RAND 研究所(Research and Development Corporation)では、シンシナティ市(オハイオ州)ではコミュニティ問題解決型治安維持活動プログラム(Community Problem-Oriented Policing: CPOP)に関する評価活動を5年にわたり実施した結果、高評価を得た警察官は、コミュニティに対して責任態度をもって警察とのパートナーシップを果たした警察官であった。

第1章 コミュニティポリシングの変遷

第1節 コミュニティポリシング¹システムの歴史 (History of the Community Policing System)

1920年代から 30年代の「進歩的な時代 (Progressive Era)²」に、「迅速な対応」の効率性 を強調した治安維持方式(Policing)が現れた。この専門的な形式の法執行活動(Law Enforcement Activity) は、行政全体を風靡した変革(すなわち公的サービスを非政治化 し、腐敗の減少を図ろうとする変革)を反映している。しかし、警察力を専門化するプロ セスは、警察活動が行われるコミュニティ(community:地域社会)から警察を遠ざけるこ とにもなった。技術の進歩と緊急用電話番号「911」の到来によってコミュニティと警察との 間の断絶を促進した。警察と市民があまりにも分断されてしまったため、"我々対彼ら"と いう態度が警察とコミュニティのメンバーの間に広がってしまったコミュニティもある。3 犯罪発生率の上昇とこうした警察の孤立主義により、新しいアプローチが浸透し始めた。 司法省と多くの研究機関および法執行団体(Law Enforcement Associations)は、治安維持 手法をどう向上させるかについて研究を始めた。「迅速な対応」は引き続き法執行の必要 機能であり続けるものの、それだけでは不十分だという認識が大きくなっていた。調査に よると、犯罪が発生しても実際に警察に通報されるのは3件につき1件のみ(凶悪犯罪で は5件に2件)であった。さらに、カンザス・シティ(ミズーリ州)防犯パトロール実験(the Kansas City Preventive Patrol Experiment)では、ランダムなパトロール活動が犯罪や市民の態 度に与えるインパクトはわずかであることが明らかになり、警察の首脳部にパトロール要 員の活用方法について代替案を考えさせるきっかけとなった。⁴

1979 年、Herman Goldstein は「問題解決中心型警察活動 (Problem-Oriented Policing: POP)」の概念を開発した。Goldstein は問題解決が治安維持の実質的な仕事であると提言し、警察は何度も繰り返しサービスを要請されるような問題の根本原因を特定し、それに対処するべきだと提唱した。POP は、受動的な事件指向のスタンスから、繰り返し警察の資源を浪

¹ コミュニティポリシング(Community Policing)はあえて訳せば「地域社会の治安維持」であり、本来の意味は、警察のコミュニティ対応のあり方を示す言葉であるといえるが、本報告書では、コミュニティによる自衛手段なども含めて「コミュニティポリシング」を使うものとする。

 $^{^2}$ この進歩的時代(または革新的時代)というのは 19 世紀末から起きていた Progressive Movement がその後も継続し、こうした時代を築いてきたものである。Progressive Movement は、19 世紀最後の四半世紀、産業革命によって米国が爆発的な工業・経済成長を遂げている一方で、社会を触んだ多くの問題を解決しようと努力を行った動きである。辺境の地は開拓され、巨大都市や企業が生まれ、海外への一大帝国を築いてきたものの、他方ですべての市民が新たな富や名声そして楽観的な展望を手に入れたわけではなかった。貧富の差は広がり、富裕者はますます強大な権力を握り、弱者はますます弱い立場に置かれ、いびつな社会へと転がろうとしていた。それに歯止めをかけようとしたのが Progressive Movement であった。

³ Understanding Community Policing: A Framework for Action, Community Policing Consortium, Aug 1994 (http://www.communitypolicing.org/framework.htm)

⁴ Understanding Community Policing: A Framework for Action, Community Policing Consortium, Aug 1994 (http://www.communitypolicing.org/framework.htm)

費させる問題に積極的に取り組むスタンスへの転換が不可欠である。その他の調査としては、ニューアーク(ニュージャージー州)徒歩パトロール作戦(the Newark Foot Patrol Experiment)がある。これは、警察はコミュニティのメンバーに対してもっと好意的な態度を培うべきであり、受持区を歩き回ることに時間を割けば、警察に対する好意的な態度を促すことになると指摘した。

1982 年、James Wilson と George Kelling は、The Atlantic Monthly に "Broken Windows" (割れ窓) と題した独創的な記事を発表した。これは犯罪発生率の上昇とインナーシティの崩壊を軽犯罪に結びつけたもので、割れたままの窓などのコミュニティ内の無秩序が、連帯に基づく成長を喪失させ恐怖を助長すると論じた。 "修繕されずに放置された窓は、誰も気に留めていないのだから、もっと多くの窓を壊してもどうということはない、というシグナルである。放置された建物は、気晴らしや略奪(plunder)を求めてたむろする人々の格好の餌食となる。"5

"Broken Windows"の発表は、1983年の国立コミュニティポリシングセンター(National Center for Community Policing)の創設と時期を同じくしている。その創設者である Robert Trojanowicz は、コミュニティポリシングの概念を定義し、コミュニティへの権限付与への参画、分権的かつ個別的な治安維持、そして当面および長期的に先を見越した問題解決など、10項目の原則を挙げている (Appendix 1 を参照)。これらの原則は、今日も全米各地のコミュニティポリシングプログラムの指針となっており、情報を提供しつづけている。

第2節 コミュニティポリシングシステム (the Community Policing System)

コミュニティポリシング協会(The Community Policing Consortium:第2章第4節にて詳述)は、コミュニティの治安維持について、「コミュニティが抱える問題を特定し、解決するために警察とコミュニティが共同活動(collaboration)を展開することであり、警察はもはや法と秩序の唯一の守護者ではなく、コミュニティのメンバー全員が地域の安全と質の向上のために活動する盟友となること」と定義づけている。 7 この概念からするとコミュニティポリシングは、法執行機関が果たす役割を犯罪の払拭、秩序の維持、利益衝突の解決、地域の崩壊防止、社会的および物理的混乱などへの取り組みへと拡大することにある。

コミュニティの治安維持には、地方自治体、企業の幹部、住民、教会、学校、病院等、 多くの人々の積極的な参加が不可欠である。コミュニティポリシング戦略の実施には、警 察組織の構造とマネージメントの根本的な変革が必要である。犯罪の取締りと防犯が重要 課題であることに変わりはないが、コミュニティポリシング戦略はこれらの目的を果たす ために多種多様な手段を活用する。警察とコミュニティは、やがて重大犯罪に移行する怖

⁵ Wilson, James and Kelling, George, "Broken Windows," <u>The Atlantic Monthly</u> 1982.

⁶ Understanding Community Policing: A Framework for Action, Community Policing Consortium, Aug 1994 (http://www.communitypolicing.org/framework.htm)

⁷ Community Policing Consortium website (<u>www.communitypolicing.org</u>)

れのある無秩序や無視といった問題(ギャング、放置車両、破れ窓)に取り組むパートナーとなる。 8

コミュニティの治安維持は、コミュニティ・パートナーシップと問題解決というふたつの相補的な中心要素から成る。パートナーシップを築くためには、警察はまずコミュニティとの間に友好的な関係を構築させ、コミュニティ内の犯罪取締りと防犯の向上に参加させ、急迫な課題に対処するために自らの資源とコミュニティのそれとを共有しなければならない。問題解決とは、コミュニティが抱える懸案事項を特定し、これらの諸問題を是正するための最も友好的な解決策を見つける過程である。

コミュニティポリシングプログラムには、以下5つの要素が必要である。

グ・プログラム、採用、そして組織特有の文化活動に組み入れられる。

哲学の普及 (Philosophy Diffusion)
 コミュニティポリシングの原則は、綱領 (mission statements)、倫理規定、実績評価 (performance appraisals)、政策および手順 (policies and procedures)、トレーニン

• 分権化 (Decentralization)

実務に携わる警察官(line officers)は、意思決定および問題解決のために権利を拡大され、そうした決定に対して説明責任(Accountability)を持つ。分権には、コミュニティポリシング戦略の実施を主導し、あらゆるレベルの部門・機関の参加を促すリーダーシップも必要とされる。

- 地域における説明責任(Geographic Accountability) 人員(staffing)、指令(command)、人員配置(deployment)および戦略的意思決定(tactical decision-making)は、地理に基づく。管轄の境界線は、統計部門よりもコミュニティによって決定される。
- ボランティア主義 (Volunteerism) 法執行活動にさらなる資源を付加するものはコミュニティ・パートナーシップと市 民の積極的な参加意思にほかならない。
- 技術 (Technology) 技術の発展は、法執行機関がコミュニティに対応し、コミュニティと連動しようと する努力を支援する。情報システムはデータ分析とその共有を促進する。⁹

第3節 実際のコミュニティポリシング (Community Policing in Practice)

コミュニティの治安維持には、定型といったものは存在しない。これは、警察組織など の法執行機関が活動する地域の多様性と、各法執行機関の管轄内、あるいは機関相互の文 化・習慣などの相違を反映しているところが大きい。したがって、実際のコミュニティポ

⁸ Understanding Community Policing: A Framework for Action, Community Policing Consortium, Aug 1994 (http://www.communitypolicing.org/framework.htm) (chapter 2)

⁹ "What is Community Policing? Organizational Elements," COPS website (http://www.cops.usdoj.gov)

リシングは各自治体や州によって大きく異なってきた。他方、共通点もいくつか見られる。 コミュニティポリシング協会はその研究論文の中で、実際のコミュニティポリシングにつ いて以下のように考察している:

パトロール隊員は警察業務の主要提供者であり、コミュニティのメンバーともっとも広範囲な接触を得られる。コミュニティポリシング活動において、彼らはコミュニティの治安維持に関して必要とされる情報を日常的かつ恒常的に提供すると同時に、直属の警察幹部や他の警察機関、関係政府機関や社会機関(social agencies)からの支援も受けることになる。また、警察本部長をはじめ各幹部らは、警察全体としてパトロール隊員たちが確実に所外活動を展開できるようその責を負う。

効果的なコミュニティポリシングは、パトロール隊員とコミュニティ・メンバーとの好意的な接触を最大限活用することに依存する。パトカーは警察業務を実行する手段でしかない。警察本部は、車によるパトロールに徒歩、自転車、スクーター、騎馬などを追加し、コミュニティ関連施設に近接した場所に警察官を配置するために「ミニ警察署(交番に類似したもの)」を設置することもできる。定期的なコミュニティ・ミーティングやフォーラムは、警察やコミュニティ・メンバーが懸案事項を発表したり、そうした懸念への対処法を見つけだしたりするためのよい機会である。

長期間同じシフト・区域で活動している署員は、コミュニティ・メンバーと顔見知りになり、コミュニティの日常的なメカニズムに気づくようになる。このようにコミュニティの日常生活内に警察の存在感(presence)を示すことが信頼関係を構築する第一歩となり、コミュニティ・メンバーの犯罪への不安を軽減させ、それによって受持区の安全を生み出す手段ともなる。そして進化してコミュニティ・メンバーが治安維持に積極的に参加するようになれば、この不安は一層和らぐ。人は、自らの行為が自らの安全を脅かすと感じるような行動はとらないものである。

対象となるコミュニティによって、あるいは同じコミュニティ内でも、懸念材料や優先事項はさまざまに異なる。コミュニティによっては、特定の人種・民族・職業、時には宗教で構成されたところや、共通の歴史・教会・学校などに基づいて形成され長く続いているところもある。あるいは、新しい問題が特定され、それに取り組むたびに形成・再形成を繰り返すコミュニティもある。コミュニティ内の利益団体はお互いに敵対していることもあり、時には暴力的な反対行動に出ることもありうる。コミュニティ内の論争は大規模な都市中心部ではありふれたもので、特に人口統計学上の変革や人口移動が起きている時にはよく見られる。こうした多様で時には対立する利益に対して、パトロール隊員には単に法と秩序の保護者としてではなく、有能な調停者として機能することを求められてくる。

警察幹部は、もはや従来のマネージメントや実務の些細な変更を検討するだけでは 不十分だと理解している。管理側の当面の難題は、漸増する多様な業務の要求に対し てスタッフと資源を最大限有効活用し実践的かつ効果的な戦略をもって対応すること、 革新的な考え方を奨励すること、そしてコミュニティポリシング活動に関わることで ある。米国実業界の例にならって警察幹部らは総合的品質(total quality)や参加型マネージメント(participatory management)などに関する原則を取り入れ始めている。警察活動を展開してゆくうえで職員らには自らの業務に関する判断力を持つべきであるという認識が広まっている。コミュニケーションの流れを制限し、改革を抑制するようなマネージメント方式は、実際にコミュニティで活動している人々が、そのニーズをもっとも理解することができ、ニーズを満たす方法を開発することができるという信念に取って代わられつつある。

今日、治安維持活動における変革の動きは、治安維持関係者自らが積極的に率いている。 現在のコミュニティポリシングへの移行は、自らの方針と手順を再検討しようという警察 関係者の意識的な努力を反映している。次章で詳述するコミュニティポリシングの核とな る要素を既存の治安維持手法に取り入れることは、この現在進行中の過程における第一歩 である。¹⁰

_

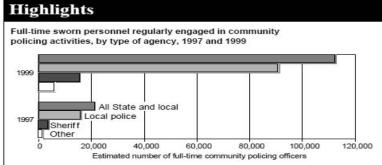
¹⁰ Understanding Community Policing: A Framework for Action, Community Policing Consortium, Aug 1994.

第2章 官民のコミュニティポリシングへの取り組み

第1節 公共機関にみるコミュニティポリシングの成果

ここでは、コミュニティポリシングが一体どのような成果を挙げ、どのように評価されているのかをとりあげる。

1 司法省司法統計局 (Department of Justice, Bureau of Justice Statistics) による成果 以下の情報は、全米各地の警察局におけるコミュニティポリシングに関する特別レポートから抜粋したものである¹¹。



- State and local law enforcement agencies had nearly 113,000 community policing officers or their equivalents during 1999, compared to about 21,000 in 1997. This included 91,000 local police officers in 1999, up from 16,000 in 1997.
- 64% of local police departments serving 86% of all residents had fulltime officers engaged in community policing activities during 1999, compared to 34% of departments serving 62% of residents in 1997.
- In 1999, 87% of local police officers were employed by a department that provided community policing training for some or all new recruits, and 85% by a department that provided it for at least some in-service officers.
- In 1999, 63% of local police departments serving 85% of all residents used routine foot and/or bicycle patrol. About half of all officers worked for a department that actively encouraged them to engage in problem-solving projects on their patrol beats.
- As of June 30, 1999, 79% of local police departments, serving 96% of all residents, had met with community groups within the past year; and 40% of departments, serving 71% of residents, had formed a problem-solving partnership within the past 3 years.
- During 1999, 92% of residents were served by a local police department that provided them with routine access to crime statistics or crime maps, compared to 70% in 1997.

- 1997 年、全米で 21,000 人 だった州や地方政府の警察 部局で働くコミュニティポ リシングの人員が、1999 年 には 113,000 人に増大した。
- 1997年には62%の地域住民にサービス提供する地方警察部局のうち34%しかコミュニティポリシング活動に従事する専任警察官を持たなかったが、1999年には64%の警察部局が専任の警察官を有し、地域住民の84%までがカバーできるようになった。
- 1999 年、87%の警察官は、 コミュニティポリシングの トレーニングを提供してい る地方警察部局に採用され た。
- 1999 年に 63%の地方警察部局は、85%の住民に徒歩または自転車でのパトロールを 行った。そのうちの約半数の警察官が勤める地方警察部局は、パトロール地区での問 題解決プロジェクトに積極的に関わるよう奨励していた。
- 1999年6月30日までに、96%の住民にサービスを提供する79%の地方警察部局は、 過去1年以内にコミュニティグループとミーティングを持った。また71%の住民に サービスを提供する40%の地方警察部局は、過去3年の間に、コミュニティとの間 に問題解決協定を結んだ。

- 6 -

¹¹ http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cplpd99.pdf

- 1999年に、92%の住民は地方警察部局の犯罪統計や犯罪地図などの情報提供を受けた。これは1997年には70%に過ぎなかった。
- 1999 年には3分の2の地方警察部局は何らかのコミュニティポリシング計画を有していた。人口5万以上の都市のコミュニティポリシング計画の多くは正式に書面化された計画だった。

2 犯罪司法統計資料集(Sourcebook of Criminal Justice Statistics)から見たコミュニティポリシング

2003年において、米国の地方警察部局における都市の人口規模別コミュニティ専門警察官の数値は以下の通りである¹²。

人口 100 万人以上の都市	平均 2,208 人
100 万人~50 万人の都市	297 人
50 万人~25 万人の都市	180 人
25 万人~15 万人の都市	53 人
15 万人~5 万人の都市	20 人
5万人~2.5万人の都市	12 人

_

¹² http://www.albany.edu/sourcebook/pdf/t151.pdf

3 司法省コミュニティ志向型ポリスサービス室によるコミュニティポリシングへ

の支出(Department of Justice, Office of Community Orienting Policing Services : COPS) COPS は 2004年会計年度において州と地方政府レベルのコミュニティポリシングプログラムに対する補助金として 4 億 700 万ドルを支出した。以下の表は各州への配分額である。¹³

State	配分額 (万ドル)	State	配分額 (万ドル)
Alabama	800	Nebraska	1,000
Alaska	800	Nevada	200
Arizona	1,500	New Hampshire	1,600
Arkansas	500	New Jersey	1,000
California	5,200	New Mexico	250
Colorado	1,300	New York	1,100
Connecticut	200	North Carolina	900
Delaware	300	North Dakota	400
Washington, DC	300	Ohio	1,400
Florida	1,600	Oklahoma	600
Georgia	500	Oregon	400
Hawaii	600	Pennsylvania	1,050
Indiana	600	Rhode Island	150
Illinois	650	South Carolina	700
Indiana	400	South Dakota	400
Iowa	600	Tennessee	700
Kansas	500	Texas	1,400
Kentucky	450	Utah	300
Louisiana	700	Vermont	350
Maine	550	Virginia	2,600
Michigan	450	Washington	1,450
Minnesota	550	West Virginia	100
Missouri	600	Wisconsin	450
Montana	350	Wyoming	50

^{*}各州における具体的なプログラムは、下記脚注のサイトを参照。

-

http://www.cops.usdoj.gov/mime/open.pdf?Item=800

4 成果の評価

コミュニティポリシングの推進者は、犯罪発生率の低下の理由は、従来の犯罪対応的な組織から、よりコミュニティ指向で問題解決型の組織へ法執行機関が変わったことによるものだとしている。

シカゴ市は顕著な成果を収め(第3章第3節で詳述)、かつ積極的なコミュニティポリシングイニシアチブを実施してきた。コミュニティポリシングの推進者らは、シカゴ市代替的治安維持戦略(以下「CAPS」と称する。)を、犯罪と闘うコミュニティとともに活動する法執行の望ましい例として賞賛している。CAPS は、 \Box 目に見える警察の存在感(visibility)と警察官自身の活動を高め、 \Box 近隣地区に関する法執行機関従事職員の知識を増やし、 \Box より多くの調査を活発に実行し、 \Box 説明責任能力(accountability)を高めた 14 。

コミュニティポリシングは Nashua (ニューハンプシャー州:人口 8 万人) や Charleston (サウスカロライナ州:人口 8 万人) といった小・中規模の都市でもよく機能している。 Nashua では、警察本部が警察体育連盟 (Police Athletic League: www.NationalPal.com) やバイクパトロール、そして近隣地区治安維持オフィス (Neighborhood Policing Office) などを創設した。

Charleston では、警察本部が 「我々の通りを取り戻そう」 ("Take Back Our Streets") キャンペーンを開始した。これは、近隣地区の治安向上のためにコミュニティと法執行機関の協力関係を強化することを目的としている。徒歩によるパトロールと近隣地区の警戒監視活動 (watches) が、犯罪の目に見える減少をもたらした。 15この両警察本部による改革は、地元コミュニティからも大いに賛同を得た。

第2節 コミュニティポリシングのプログラム (TYPES of community policing programs) 16

コミュニティポリシングのプログラムには、実に様々なプログラムがある。下表は、全 米の警察部局におけるプログラムの普及状況を示している。

最も一般的なコミュニティポリスプログラム トップ 10		
1. 市民啓蒙・マスコミとの関係 (98%)	6. 近隣住民集会 (86%)	
2. 近隣監視プログラム (97%)	7. 補助的ボランティアプログラム(68%)	
3. 特定問題解決ユニット (91%)	8. 被害者への再連絡プログラム (62%)	
4. 徒歩もしくは騎馬パトロール (88%)	9. コミュニティニュースレター (49%)	
5. 定時の決められたパトロール (87%)	10. 商店街の警察官立寄所 (41%)	

資料: "Mega list of community policing programs" (http://faculty.ncwc.edu/toconnor/comlist.htm)

¹⁵ Thurman, Quint, Zhao, Jihong and Giacomazzi, Andrew, *Community Policing in a Community Era*, Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 2001 (pp 265)

- 9 -

¹⁴ Chicago Police Department website (<u>www.cityofchicago.org</u>)

^{16 &}quot;Mega list of community policing programs" (http://faculty.ncwc.edu/toconnor/comlist.htm)

市民への教育プログラムやマスコミを活用した広報活動は最も多く普及しており、98%に達している。また、後述するが、市民部隊(Citizen Corp)のプログラムの一つで近隣警戒プログラム(Neighborhood Watch Program: NWP)が97%、様々な犯罪ごとの問題解決班の設置(91%)、徒歩もしくは騎馬パトロール(88%)、定時の定期的パトロール(87%)、住民集会への出席(86%)などの順となっている。

第3節 市民によるコミュニティポリシングへの参画

これまで見てきたのは、コミュニティポリシング¹⁷の中で、主に警察側の対応としての様々な取り組みであったが、ここでは、コミュニティ側からの参画システムについて紹介する。

米国における市民のコミュニティポリシング活動をリードする最も重要でかつ組織的な展開を持っているのが市民部隊(Citizen Corps)である。この市民部隊の活動が、前述した警察側の様々なプログラムと連動してコミュニティにおける効果的な治安活動が展開されている。

米国自由部隊 (USA Freedom Corps) の一部である市民部隊(Citizen Corps)は、コミュニティをより安全でいかなる緊急事態にも対応可能にするようなボランティア活動を調整するために創設された。これは犯罪やテロリズム、事故等あらゆる種類の災害といった脅威から彼らの家族・家・コミュニティの安全を確保するためのさまざまな手段に参加する機会を与えている。

市民部隊(Citizen Corps)は国土安全保障省(Department of Homeland Security: DHS)からの資金調達によって全国的な活動が展開されている。国土安全保障省は、他の連邦政府機関、州や地方政府、災害現場等における指揮監督者、危機管理官、ボランティア・コミュニティ、そして米国自由部隊のホワイトハウス事務局などと緊密な連携を持って機能している部署である。

市民部隊協議会(Citizen Corps Councils)¹⁸は、州政府、地方政府などそれぞれのレベル単位で組織され、市民部隊のプログラムのコーディネート、コミュニティのアクション・プランの策定、将来的に予測される脅威の査定、地元にどのような資材、人材などの資源がそろっているかの調査などを通じ、地元市民の参加意識を高めるための援助活動を行っている。

さらに同協議会は、各コミュニティにあって市民に対して治安維持に向けた啓蒙活動を 推進するため、情報提供、公開訓練の実施など市民部隊プログラムを構築する上で不可欠 な存在となっている。さらに協議会は州、連邦機関と協力しながら、ボランティア警察サ ービス、近隣警戒活動、医療予備部隊、テロリスト情報及びテロ防止システム、コミュニ

¹⁷ 本報告書の冒頭の注釈でも述べたように、通常、米国では Community Policing は、官側がコミュニティに どう関わっていくべきかという視点で使われている言葉であるが、本報告書では、コミュニティ側の参画も 含めて広い意味でコミュニティポリシングの言葉を使用している。

¹⁸ http://www.citizencorps.gov/councils/

ティ危機対策チームといった市民部隊のプログラムを自治体レベルでコーディネートしている。2006年現在、56の州/領域の市民部隊協議会と1,954の郡/地方/部族市民部隊協議会がある。合計すると、米国人口の72%にあたる205,937,820人が居住区をカバーして活動を展開している。

協議会のメンバーには、危機管理、法執行機関、消防、緊急医療、ビジネス、ボランティア団体及び宗教団体、その他学校、礼拝堂、医療機関、交通機関など関連する機関の代表者が含まれる。こうして地元に市民部隊協議会を設置することで、コミュニティに長期的な安全保障の基盤が作られる。

市民部隊の主なプログラムの概要は以下の通りである。

1 近隣警戒活動プログラム(Neighborhood Watch Program :NWP)

NWP は米国の市民社会において最も古いプログラムのひとつであり、元来は辺境地や郊外で増えていた強盗事案に対応するための市民参加型の犯罪防止プログラムであった。近年、このプログラムが全国各地の保安官や警察署長など法執行機関がこの活動に注目、これまでの内容を拡大し、テロ防止や教育活動を盛り込むように改良されつつある。

(1) 背景

植民地時代から、夜間、見張りをたててパトロールしていたのが始まりであるが、 現在のような形で近隣警戒活動(NWP)が盛んになってきたのは 1960 年代後半、窃盗、 強盗などの財産犯罪が増えてきたことに端を発している。特に地方や郊外の住宅地で 増加していた窃盗事案を食い止められるような、市民参加型犯罪防止プログラムが求 められていた。

共働きの多い社会では、日中空き家になる地域が少なくない。窃盗犯はその状況につけこんで犯罪を行う。しかし警察は、コミュニティの人々が不審な動きを察知し通報しているところでは、犯罪発生率が低いことをつきとめた。コミュニティの安全には住民の積極的な参加が不可欠な要素である。自警行為とまで行かなくても、単に近隣で不審なことが起きていないか目を光らせ、何かあれば警察や他の住民に知らせるという積極的な意識である。そうした心がけが、犯罪発生率の高い地域を安全な街として蘇らせ、あらゆる地域に住む人々がより安全に、何におびえることなく暮らせるようにするための、大きな一歩となるのである。

このことから、全国保安官協会(National Sheriff's Association)は、犯罪発生率の低下を目標に地域住民の参加を織り込んだプログラムを導入した。1972 年、法執行支援局 (Law Enforcement Assistance Administration)から補助金が下り、全国近隣警戒活動プログラムが誕生した。プログラムは最初の2年間、窃盗についての情報と件数を周知し、被害に遭わないように住居をいかにして守るかについての情報を提供した。そこから発展して、市民と警察とが協力して、窃盗その他の身近な犯罪をなくすべく、地域に近隣警戒活動グループの設置を促進することとなった。プログラムを導入するコミュニティが増え、その成功談話が広がるにつれて、近隣警戒活動の評価は高まっていった。

(2)活動内容

近隣警戒活動は、犯罪者に犯罪の機会を与えないことが目的である。それは地域住民が一体となって不文律を形成し、生活の質を向上させ、犯罪発生率を低下させるという信念に基づいている。地域犯罪防止グループは、ブロック単位、あるいは居住区単位の中で組織される場合がほとんどであり警察機関のサポートを得て活動するところも多い。たいていはボランティアが無償で時間と物資を提供しているため、はっきりした予算や決まった出資源がない。近隣警戒活動が行われているエリアは、核家族が多く住み、商業施設が少なく、住民の大多数が5年以上住みつづけているという特徴を持っている。また不審者、犯罪者らを寄せつけないよう、道路に近隣警戒活動を実施している旨の標識を掲げているところが多い。

しかし低所得層の住む地域ではこのような近隣警戒活動の維持が困難となっている。成人はたいてい複数の仕事をかけもち、かつ不規則な時間帯で働いているので、ミーティングが開催されていても参加しない、あるいはイベントそのものを企画するのが困難となっている。さらに隣人と知り合う機会も少なく、お互いを気にかけて近隣を見張るといった活動になじまない場合も多い。Baker (1999) は、効果的な近隣警戒活動の創出、維持のために必要な5つのステップを示した。その概要は以下のとおりである。

第一段階では、その地域が抱える問題をいかに解決するか模索する。住民を参加させ、地域の犯罪の傾向をつかむことが必要である。

第二段階は住民と警察機関の間に協力関係を築くことである。住民は警察が何もしてくれないと怒り、警察は住民が相応のことをしていないと反感を持っているというケースは少なくない。近隣警戒活動の成功のためには、警察が住民の要望を理解し、模範として犯罪防止に率先して取り組む姿勢を堅持することが必要である。

第三段階では、地域の要望を調査する。警察機関が焦点を当てている問題と、地域がもっとも気にかけている問題に誤差が生じることは少なくない。警察は大規模な事件に焦点を当てているが、住民はそれよりも小さくて身近な、自転車窃盗や落書きなどの方をより気にかけているのである。警察と住民が話し合って、何が地域にとっての優先事項かを決めることが必要である。

第四段階ではボランティアを選定し、トレーニングを施す。グループの指導層は しっかりまとまって、やる気を持っていることが必要である。指導層にやる気やまと まりがないとボランティアは嫌気がさして参加しなくなり、最終的には近隣警戒活動 は成り立たなくなるおそれがある。

最終段階ではプロジェクトを開発する。よく見られるケースは、近隣警戒活動が 最初の問題を解決してしまうと、メンバーが興味を失ってしまうケースである。メン バーのやる気を持続させることが重要である。そのため、新しいプロジェクトを選定 して、常に何か行動の対象となるものが用意されているようにする。これには地元に 子供の遊び場を作ったり、壁の落書きを消したりという参加型の活動が例として挙げ られる。

(3) NWP の主なプログラム

ア 諮問委員会 (Advisory Committee)

全国保安官協会スタッフの協力の下、同協会会長によって指名された 14名の委員からなる委員会。諮問委員会は保安官 3名、警察署長 1名、法執行職員 3名、市民 3名、企業代表者 1名、州レベルの代表者 2名、米国自由部隊の代表者 1名で構成される。これらのメンバーは、毎年 6月に開催される「全国保安官協会年次総会」から 2年間の任期を務める。任期中、彼らは近隣警戒拡張プロジェクト(Neighborhood Watch Expansion Project)に関連する課題について、全国保安官協会に助言と専門知識を提供し、その分野の指導・助言あるいは社会における「大使」の役割を果たすほか、スタッフなどが提案したアイディアの共鳴版(sounding board)の役割も果たす。また、活動内容について全国保安官協会にフィードバックを提供し、将来への方向性を提示する。

イ メンター・プログラム (Mentoring Program)

メンター・プログラム(The USA on watch Mentoring Program)は、それぞれのコミュニティで近隣警戒プログラムを開始する際のガイダンスを提供するために、地元の法執行機関やコミュニティ・ベースの組織を、同様の機関・団体と組み合わせるために計画された。

ウ アワード・プログラム (Awards Program)

各コミュニティで近隣警戒プログラムを促進するために、非常に長い間活動を続けている近隣警戒プログラムや法執行機関、州、プログラム、団体を認めて栄誉を称えるため、全国保安官協会は 2003 年に近隣警戒プログラム優秀賞(the Neighborhood Watch Awards of Excellence Program)を設立した。賞は 6 月に開催される全国保安官協会年次総会で授与される。

エ 州間共同プログラム(Interstate Collaboration Program)

このプログラムは、州による新しい近隣警戒活動 (Neighbor Watch) の開始や、コミュニティで休止状態にある警戒活動の再開を支援するためのモデルとして機能するように設けられた。このプロセスの第一歩は、プログラムが作成した州の調査によって、各法執行管轄区内の警戒活動の数を決定することである。調査によって収集されたデータは、その後分析され、必要に応じてその数を増やすなどして、再開に向けた行動計画の開発に利用される。

(4) NWP の新しい動き

2001年9月11日の事件以降、コミュニティを強化し安全を保障する必要性がますます高まったことからブッシュ大統領は、近隣警戒活動プログラムが全国保安官協会の支援により新しい展開を迎えることを発表した。住民はテロ行為に結びつく重要なシグナルを読み取り、それを報告するための情報を与えられ、テロ活動の探知、防止、根絶に重要な役割を果たすことになる。

住民に提供される情報は、コミュニティ内でどのような点に留意するか、あるい は不審な行為を察知した場合どうするべきか、など近隣警戒活動プログラムの実行を 支援するものである。参加住民は新設の市民対策協議会(Citizen Preparedness Council) のもとで、協議会や他の機関にまわされる有用な情報を周知する。

既存のものよりも効果的となった同プログラムは既に、多くのコミュニティに取り入れられている。今回新しい使命が加わったことで、まだプログラムを持たない自治体が、友人や隣人のため、ひいては国家のため、この重要な活動に参加する動機づけとなるであろう。

2 ボランティア警察サービス (Volunteers in Police Service: VIPS) 19

機関そのものは市民部隊のプログラムではあるが、その管理・運営が国際警察長協会 (the International Association of Chiefs of Police: IACP) の統治下にあり、州や地方の法執行機関のボランティアを有効活用するための能力を強化している。

(1) 背景と概要

2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降、州及び地元警察に対する需要と期待が一段と高まった。その結果、アメリカが現在全ての警察官を現場巡回させる必要にかられている中、元来不足気味の人材にさらに負荷がかかっている。自治体警察の中には、正規の警察官の不足を補うために民間ボランティアを活用しているところもある。この動きを支持するのがボランティア警察サービス(VIPS)プログラムである。

VIPS は、民間ボランティアが提供する時間と才能とを活かし、正規警察官が現場で効率的に活動することを可能にする。

このプログラムは、自治体警察がコミュニティのボランティアを警察業務に取り 入れる際の支援策を提供する。州や地方政府の警察が、市民ボランティアをリクルートし、トレーニングを施し、活用するまでの戦略をデザインするのに有効なガイドラインを提供する。このプログラムを運営しているのは司法省で、以下の目標達成を掲げている。

- ・ 既存の VIPS プログラムで成果をあげているところを調査し、他の警察機関で自分たちのプログラムを改善しようとするところに情報を提供する。
- 既存プログラムにおけるボランティアの利用を増やす。
- ・ 市民に VIPS プログラムを周知し、地元の VIPS プログラムへの参加を促進する。
- ・ ボランティアプログラムのない警察機関に対し、プログラムを立ち上げるのを 支援する。

より具体的には、司法省の Office of Justice Programs (OJP)と国際警察長協会とが協力し、以下の目標達成を掲げている。

- ・ 既存の VIPS プログラムの概要、資料 (方針や手続、免責についての書類、トレーニング教材、ボランティア申請用紙等)を収集し公開する。
- ・ 成果をあげている活動をオンラインで紹介する等、情報提供サービスを行う。

http://www.citizencorps.gov/programs/vips.shtm

- 既存のプログラムの指導書をオンラインで公開し、ボランティア活動に意欲を 示す住民に対してコミュニティのプログラムを検索できるようにする。
- ・ プログラムが軌道に乗っている政府(自治体)と、始めたばかりの政府(自治体) を結びつけ指導関係を築く。
- ・ ウェブ上で技術指導を行い、司法省コミュニティ中心治安維持部(Office of Community Oriented Policing Services, COPS)の地域コミュニティ治安維持研究所 (Regional Community Policing Institutes, RCPI)を利用して地域のトレーニング・プログラムを促進する。

(2) ボランティアの活動内容

ボランティアに割り当てられる職務は警察当局が決定する。警察職員(一般行政職員を含む)の業務が割り当てられることはない。ボランティアに不適当な仕事、法執行に直接関わる仕事は任されない。コミュニティ広報や電話業務、リサーチ、技術サポート、情報システムサポート、庶務といった内容で、サポート的な業務を割り当てるのが一般的である。ボランティアは警察職員の指揮監督のもとで業務を遂行することになるが、規模の大きいプログラムになると、警察官のみならず経験をつんだボランティアが監督になることもある。

警察はボランティアの有する特技、資格を優先し効果的な活用を図っている。例えばボランティアがグラフィックデザイナーなら、パンフレットのデザインを任せたり、あるいはコンピュータ・ソフトウェアの専門家なら、情報システムの改善を手伝ってもらったりというように、ボランティアが登録するときには面接を行って、どのような知識、技術を持ち合わせているか審査する。

事務用品、ガソリン、交通料金などボランティア活動に要する費用は弁済されることもある。通常は事前承諾が必要で、警察によっては費用弁済をしないところもある。

なお警察ボランティアのプログラム方針は地域によって異なるが大抵は、10代後半から参加可能となっている。

3 市民部隊提携プログラム(The Citizen Corps Affiliate Program : CCAP)

災害に関する一般教養、援助活動及び訓練等の資源をコミュニティに要請し、自分のコミュニティをより安全にすることに関心のあるボランティアを代表し、災害現場などにおける初期対応者や災害救助活動、コミュニティの防犯活動を支援するボランティア活動の機会を提供する。 20

_

> The American Legion, > The American Legion Auxiliary, > American Red Cross, > American Radio Relay League, > Association of Public Television Stations, > Civil Air Patrol, > Department of Education > E9-1-1 Institute, > Environmental Protection Agency, > Home Safety Council, > Meals on Wheelsssociation of America, > Mercy Medical Airlift, > National Association for Search and Rescue> National Crime Prevention Council, > National Fire Protection Association, > National Oceanic and Atmospheric Administration, > National Safety Council, > National

第4節 コミュニティポリシングを推進するその他の組織

- 1 **コミュニティポリシング協会 (Community Policing Consortium)** ²¹ コミュニティポリシング協会は、米国の主導的な5つの警察組織、
 - ① 国際警察長協会 (International Association of Chiefs of Police: IACP)
 - ② アフリカ系アメリカン法執行幹部全国組織
 (National Organization of Black Law Enforcement Executives: NOBLE)
 - ③ 全国保安官協会 (National Sheriffs' Association: NSA)
 - ④ 警察幹部研究フォーラム(Police Executive Research Forum: PERF)
 - ⑤ 警察財団 (Police Foundation)

から成るパートナーシップである。これら5団体は、コミュニティポリシング研究の進展、そしてトレーニングや技術支援の面で主要な役割を果たし、それぞれがこの治安維持哲学の発展に関わっている。同協会は、米国司法省のコミュニティ指向型治安維持対策室(Office of Community Oriented Policing Services: COPS)が資金提供及び運営をしている。

コミュニティポリシング協会は、1993年に、司法省司法支援局(Bureau of Justice Assistance: BJA)の多段階プロジェクトとして創設された。プロジェクトの第1段階では、同協会は国際警察長協会(IACP)、全国保安官協会(NSA)、警察幹部研究フォーラム(PERF)、および警察財団で構成されていた。これらの4団体は、① Understanding Community Policing: A Framework for Action と題した、協会による研究論文を調査・発表、② 5 カ所のコミュニティポリシングデモンストレーション地区に対してトレーニングと技術支援を提供し、③コミュニティポリシングのリーダーたちによるミーティングを開催した。第 2 段階では、協会の責任範囲がコミュニティポリシングカリキュラムの開発、司法省司法援助局(BJA) の補助金受給者やデモンストレーション地区、全体的なコミュニティへのトレーニングと技術支援の提供にまで拡大された。第 2 段階の後半に、同協会はアフリカ系アメリカン法執行幹部全国組織(NOBLE)を迎え入れた。第 3 段階では、協会の責任は司法省司法援助局からコミュニティ中心治安維持部(COPS)に移管された。

協会の主なミッションは、コミュニティ指向型治安維持部(COPS) の補助金受給者として指定された警察本部や保安官事務所に、コミュニティポリシングトレーニングと技術支援を実施することである。トレーニング・セッションは州/広域レベルと郡レベルで実施され、協会に集積された治安維持に関する知識を反映したカリキュラムが用いられる。概要的なトレーニングを求める機関に対しては、協会はコミュニティポリシングに関するオリエンテーションや、各機関特有の課題や障害に対応した保安官向けのセ

<u>Volunteer Fire Council</u>, <u>» National Voluntary Organizations Active in Disaster</u>, <u>» One Day's Pa</u>, <u>» Operation HOPE.</u>
<u>Inc.</u>, <u>» Points of Light Foundation and the Volunteer Center National Network</u>, <u>» Save A Life Foundation</u>, <u>» United States Junior Chamber</u>, <u>» Veterans of Foreign Wars</u>

²¹ www.communitypolicing.org

ッションなども提供している。さらに特殊なコースを求める機関に対しては、問題解決、 戦略開発、人員配置、サービス要請の管理、コミュニティのパートナーシップや文化的 多様性の構築、トレーナー・ワークショップなども提供可能となっている。

2 全国防犯評議会(National Crime Prevention Council: NCPC)²²

NCPC は、米国司法省や米国保健社会福祉省(the U.S. Department of Health and Human Services)、及び米国教育省(the U.S. Department of Education)、民間財団、企業、個人などが、同評議会などの支援を受けて犯罪や暴力事案の要因を調査・研究を行い、犯罪発生の機会を減らすことで、住民が安心して住めるようなコミュニティを築き上げることができるよう活動している機関である。

全国防犯評議会が提供しているプログラムは以下の通りである:

Be Safe and Sound Campaign: 学校における安全と警備問題への意識を向上させ、親やコミュニティのメンバー、教育者たちが学校をもっと安全にするために取り入れることのできる具体的な方策を提供する。

Embedding Crime Prevention in State Policy and Practice: 犯罪に移行するおそれのあるハイリスクな行動を予防・阻止するための、州とコミュニティの間のパートナーシップを構築。

Homeland Security: 国土安全保障と各コミュニティの危機準備のための、ウェブ上のツール、トレーニング、オンライン文書、及び広報活動(public service announcements)を展開する。

McGruff Strategies Center: リーダーたちが、それぞれの犯罪防止戦略を共有し、コミュニティ全体の包括的戦略計画を開発するための討論の場。

Outreach to New Americans: 難民コミュニティにおける犯罪と犯罪被害の問題に対処するため、同コミュニティと法執行機関の間のパートナーシップを促進する。

National Partnership for Careers in Public Safety and Security: 中学校と、それらを擁するコミュニティ、その他の受益者たちが、高等教育との連携の下で、教育面での卓越性、法や公安、治安などの分野でのキャリアなどに焦点を当てたより小さな学習コミュニティの確立と向上を支援する。

3 カロライナ・コミュニティポリシング研究所

(Carolinas Institute for Community Policing: CICP) ²³

CICP は、コミュニティ内の問題を特定し・対策を講じ・解決することで生活の質の向上を図るといったコミュニティ・ベースのトレーニングと教育体験の提供に携わっている。CICP はノースカロライナとサウスカロライナの全域でトレーニングを提供しており、米国の広域コミュニティポリシング研究所(Regional Community Policing Institutes: RCPI)

_

²² www.ncpc.org

²³ www.cicp.org

のなかで唯一、犯罪分析とコミュニティポリシングのための地理情報システム

(Geographic Information Systems: GIS) コースを設けているという点で、特異な存在である。

CICP のミッションは、ノースカロライナとサウスカロライナ各地の法執行機関や企業、コミュニティ団体、そして市民に、特異で専門的かつ双方向性のコミュニティポリシングトレーニングと教養を提供すること、そして犯罪や社会崩壊の減少や、生活の質向上に必要な諸問題に対応する根本的な手段として、コミュニティの問題解決の概念と哲学の導入・維持を促進することである。

Teens, Crime and the Community (TCC): 青少年が自らを守り、それぞれのコミュニティで犯罪防止のために積極的な役割を果たすことを支援するプログラムである。全米各地の青少年や成人を対象として TCC の原則と方策が役立つことを周知させ、これに積極的に関与するよう推進活動を実施している。

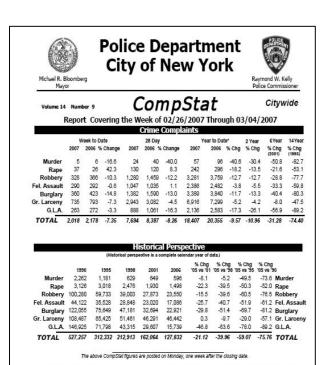
Youth Safety Corps: NCPC が、米国教育省やアメリカ犯罪防止連合と協力して開発したイニシアチブ。より安全な学校を通して、教育を向上させることを目的として中学および高校向けに開発されている。

第3章 主要都市におけるコミュニティポリシングの実例 第1節 ニューヨーク市

1994年、市長に就任したルドルフ・ジュリアーニ氏(就任期間:94年~01年)は、ニューヨーク市における犯罪を抑制及び治安の回復を図るため、さまざまな施策を試みた。その中でも最も成果を収めたものの一つとしてコムスタット(Complaint Statistics)があげられる。マイケル・ブルームバーグ市長(01年~現在)もジュリアーニ氏の施策を継承し、現在までに犯罪件数を 90年代の 25%にまで激減させている。ここでは現在ニューヨーク市警が取り組んでいる様々な市民向けプログラムを紹介する。

1 コムスタット (Complaint Statistics: COMSTAT)と説明責任 (Accountability)

ジュリアーニ元市長の政権下にあって警察の業務を市民に知ってもらう上で最も効果があったプログラム(政策)である。隔週毎開催されるコムスタット会議には市警



上層部と市内それぞれの分署の署長が参加。これは犯罪傾向を詳しく分析し、新しい戦術を練り、人材の配置を検討する非常に厳しく徹底した会議である。各分署の署長の審長の書長の書とも5週間に一度は、席上でその事性はならず(説明責任:Accountability)、このことが任務に対する質性に対することがもり、このことが任務に対するにといる。同時にこの会議は、市警のよ話にといる。同時にこの会議は、市警のよ話にといる。では各分署署長の仕事をつならという利点がありたとすることができるという利点がありたちのにとっては、任務に対する自分に支することができるという利点がありたちのよいる。を認められるい機会ともなっている。

(左表は市警が毎週発行している犯罪統計表である。上段は週単位、下段は年単位による比較となっている。)

5週間のコムスタットの周期で、すべて

の新しい手法や企画はすばやく査定され、効果の薄いものは排除、効率的なものはただち に他の分署でも適用される仕組みになっている。このように現場情報の収集、地域の変化 状況に合った手法の適用、現場での綿密なチェックは、日々の活動の中に浸透している。

2 分署別コミュニティ協議会(Precinct Community Councils)

CompStat

これは警察と市民間で直接意見交換を行う場として 1940 年代に発足した協議会である。ニューヨーク市内 76 の分署 (Precinct) 署長らは、本協議会を通じてコミュニティからあげられた意見をもとに分析、対応策の検討、実施、評価を展開すると共に説明責

任をも果たすこととなる。なお本協議会は毎月一度、開催されており市民は自由参加となっている。

実際にチャイナタウンを管轄する分署で行われた協議会に出席し、参加者から意見を聴取したところ「殺人事件や強盗があっても困るけど、むしろ泥棒や車荒らし、路上で生活している浮浪者をなんとかしてもらいたい意見の方が多い。それに対して、警察はこちらの意見をきちんと聞いてくれるし、実際に街角で見かける警察官の数も多くなった。こうやって自分たちの意見がしっかりと署長に届いてくれることはありがたいことである。とくにチャイナタウンは、日中から人が多く集まる場所だし、その中にどんな人が混じっているか分からない。」と述べた。

本協議会の調整を行っている DCCA(Deputy Commissioner's Community Affairs)の担当警察官は「地域住民が懸念していることに耳を傾けることは必要であるし、そういう身近な、手に届くところから問題を解決しないと警察と住民の垣根は取り払うことができない。我々は取り締まりに重点を置くだけでなく、犯罪が発生しない環境を作りあげることも要求されている。」と述べた。

3 市民による監視パトロールプログラム

(Civilian Observation Patrol (COP) Program)

このプログラムに参加する市民は、「Civilian Observation Patrol Program」と記載された明るいオレンジ色のジャケットを着用して、自分たちの居住区内を自主的にパトロールすることで犯罪抑止を図ろうとするものである。ボランティアが地区を担当する警察官(Community Affairs Bureau:地域総務局)とともに実際のパトロール活動を行うことにより、警察と市民のより近接な関係を構築するところにその目的がある。現在、362名のメンバーが登録しており市内23か所で実際に活動している。

4 近隣警戒活動プログラム (Blockwatchers Program)

このプログラムは、地区の犯罪抑止を目的として市警の「目と耳」として活動を促進するためのものである。市民ボランティアは市警において一定期間、トレーニングを受けた後、極秘の会員番号を割り当てられ居住区域内で目撃した犯罪、あるいは危険な状況を市警に速報する任を負うことになる。参加者には高齢者、身体障害者も含まれており、自分たちの限られた生活範囲内で警戒活動を行っている。

5 市民向け警察プログラムの提供(Citizen's Police Academy)

このプログラムでは、ニューヨーク市警で新規採用となった新人警察官が警察学校において受講するトレーニングに類似したものを経験する。15週間に及ぶコースでは、警察科学、法学、さらに市警が現在取り組んでいる治安維持のための各種施策等を学ぶ。

6 研修生プログラム (NYPD Internship Program)

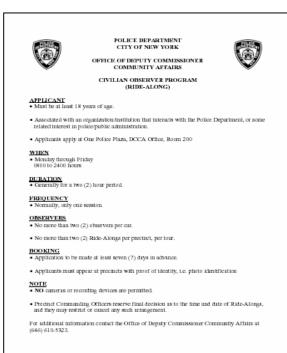
このプログラムは、高校、大学及び大学院の学生を対象に研修生として、警察署での研修を提供し、犯罪をはじめとして司法分野で実体験を積んでもらおうとするものである。このプログラムの特長は市警ではインターンを希望する学生に対して、その興味と経験に応じて様々な部署でのプログラムを無償で提供するだけでなく、学生にとっては

一定のアカデミックな資格を得られるということである。毎年およそ 150 人の学生がインターンとして市警の各部署で勤務している。

7 受付業務プログラム(The Precinct Receptionist Program)

このプログラムは、分署を訪れる住民に対して、警察業務に関連しないような事案を受けた場合に適切な公共機関を案内するなどの一般的な受付業務を行うボランティア向けの訓練を提供、さらに訓練修了者を配置するなどのプログラムを実施している。現在一部の分署でそれぞれの母国語であるスペイン語、中国語、ロシア語及びポーランド語等を話す 29 人の市民ボランティアが受付係として参加し、各種手続きを援助している。

8 パトカー乗車体験プログラム (Civilian Observer Ride-Along Program)



パトカーに市民が乗車し、パトロール 中における警察官の活動を観察する機会 を提供するプログラムである。時間帯は 午前8時から深夜12時までのうちの任 意の2時間を原則とし、ニューヨーク市 内76のいずれの分署でも体験できる。な お乗車の際、安全を期するため防弾ベス トの着用を義務づけられる。プログラム 実施中は、警察官が取り扱う全ての現場 を観察することができ、場合によって 逮捕現場に遭遇することもありうる。

プログラムへの参加資格は 18 歳以上 で写真付き ID を所持している者であれ ばニューヨーク市民に限定されることな く、市内で勤務する者、観光客であって も体験が可能である(左図は申請書)。

なお 2006 年の本プログラムへの参加者は 1,657 人であった。

実際に乗車体験した参加者(ニューヨーク在住日本人)から意見を聴取したところ、「パトロールの警察官がいかに多忙で、住民にとっては身近な存在であるかを体感した。」との感想を得た。実際に3時間余りの体験中にパトカー乗務の警察官が取り扱った事案は小さなものを含めても10件近くに及び、内容も多様であったの。ここにその一部を紹介するが、体験した地域はニューヨーク市内でももっとも治安が悪いといわれるEast New York(ブルックリン地区)の75分署である。

NYPD The Civilian Observer/Ride Along Program に参加

日時 2006年4月24日(月)午後4時40分から午後8時

場所 75 Precinct (1000 Sutter Avenue, East New York, Brooklyn)

(管轄地域の概要)

- 面積 5.5 sq.mile (約 14 平方 k m)、人口 173,198 人
- 分署の警察官 約500人 (Commander 3人)
- ・ 勤務形態は日中、午後(3 時から 11 時半)、及び深夜三交替制で一度に 15 台パトカーが地域をパトロールしている。
- ・ 地域の大半は住宅街で公営住宅が目立っている。一部工場地域もあって、ローソク、チーズ、キャンディなどの工場がある。
- ・ ニューヨークで最も治安の悪い地域の一つであるが、少し小高いところには高級住宅街(市議会議員などが住んでいるところ)があり、この辺りは比較的大きな家屋が整然と立ち並び、付近の公園もよく掃除が行き届き整備されていた。また、中規模の商店街もあった。
- ・ East New York は、もともとはイタリア系、アイリッシュ系のエリアだったが、70年代半ばに人々が流出し、低所得者向けの公営住宅(プロジェクト)が建設され、80年代には Crack War(麻薬をめぐる暴力抗争)の場となり、今日ではニューヨークでも最も治安の悪いといわれる地域となってしまった。
- ・ 犯罪は減少傾向(前年比 12%減)だが、2005年中の殺人事件は 30件であった。 ※ 因みに 93年は 126件を記録したが 97年には 35件、03年は 28件である。
- ・ 主な犯罪は、強盗と麻薬取引である。
- ・ カリフォルニア発祥の全国規模のギャング団、ブライツとクリップスという二大 勢力がこの地域で抗争しており、その勢力を確保するために 10、11 歳の少年を メンバーとして勧誘している。乗車したパトカーの警察官が路上にたむろして いる赤いベストや青のシャツを着ている若い黒人の少年たちを指して「あれがギャングのメンバーだよ」と教えてくれた。

(乗車前分署にて)

- ・ 分署の玄関は誰でも出入りができるようになっているが、中に入ると許可者以外立入り禁止のエリアがある。鍵がかかっているわけではないが、警察官から「中に来ていいよ」と言われるまでは入れないようだ。実際、ホールになっており、その一角にカウンターが設置されている。
- ・ そのホールの奥には、留置場(男女別)への入り口があった。
- ・ パトカー乗車の際は防弾ベストを着用することが義務付けられており、我々も当 然ながら警察官の指示に従って生まれて初めてベストを着用した。

(担当の警官)

・ 女性警察官が無線担当、男性が運転担当だった。二人とも「この仕事は 90%退 屈で 10%がエキサイティングだ。」と言っていた。 ・ 担当の女性警察官の父親はこの地域で生まれ育ったとのこと。彼女自身ポリス アカデミーを卒業後 75 分署に配属、以来ずっと同じ職場で働いているとのこと。 ただ管内は人種も多様で、学べることが多いので、この地域で働けることは嬉 しいと述べていた。

(パトロール開始)

- ・ 最初に管内説明をかねて高級住宅街や商店街などをパトロールしてくれたが、普 段は管轄内でもとくに治安の悪い場所などに車を停めて監視をしている。子ど ものいたずらが過ぎたり、歩道で車を動かすような人がいると注意していた。
- ・ 反対に、路上で遊んでいる少年たちが見事なジャンプをすると、「もう一度やってみて」などと気軽に声をかけていた。
- ・ 「何も起きなければクイーンズで夕食にしようか?なぜクイーンズかって? クイーンズの住民の方がブルックリンの住民と比べて警察に対して友好的だか らだよ。」と言っていたのが印象深く、この管内の治安情勢を改めて認識した。

(緊急無線入電)

・午後5時25分、無線連絡が入り、現場に急行した。普段は気さくな二人も無線で呼ばれると、態度ががらりと変わり緊張感が伝わってくる。細い路地でも時速60マイル、少し広い通りに出ると時速90マイルも出して、大げさなまでにサイレンを鳴らして他の車両を停止させ、赤信号も進入禁止をも無視して現場に急行する。担当の警察官は到着するとすぐに現場であるアパートに入って行ったが、我々は車内で待機。するとものの数分間で4,5台のパトカーが現場に集結した。

事案は、現場アパートに住む男がナイフを持って隣の店に強盗に入ったとのこと。男は窓から飛び降りて逃げたが、身元がすでに判明しているので、我々のパトカーはすぐに現場を離れた。

- ・ 午後6時、救急車の出動を認知したので現場に急行する。誰かが救急車を呼ぶ と、事件性の有無を確認するために現場には必ず行かなければならないようだ。 この事案は病気のようだったので、すぐに離脱した。
- ・ 午後 6 時 30 分、別な救急車の出動を認知したので現場に急行した。すでに救急 車が到着しており、女性の足を診ていたが、その女性は足をひきずりながら救 急車まで歩いて行った。当て逃げをされたということなので、女性警察官が書 類を作成した。女性の家族から名前や生年月日などを聞き記入してサインをす る。ただ、その車を見た人が誰もいないので、どうしようもないだろう、との ことだった。

訪れた被害者の室内は薄暗く、大きなテレビだけが目立っていた。被害者の

女性のほか、子ども3、4人が一緒に住んでいる様子だった。

・ 午後 7 時、緊急無線が入ったため食事を諦めて逆戻りすることになった。ここでも時速 60 マイルを越すスピードで現場に向かうと既にパトカーが数台、先着していた。今度は担当警察官と一緒にエレベータのない古いアパートの 3 階まで上がると、黒人女性何人かが大きな声で叫んでいた。事案は、1 人の男性をめぐって女の子二人が喧嘩して、その片方が蹴られたといって 911 通報をしたとのこと。特にけが人がいないので、片方を部屋に戻らせて扱い終了。

このアパートではワンベッドルームと狭いキッチンという部屋に 7、8 人が住んでいる様子だった。隣の部屋のドアには銃弾が撃ち込まれた穴が残っていたり、壁には落書きがあるなど、荒れた様子が伺えた。アパートの玄関前にも少年少女がタバコを吸いながらぶらぶらしていた。

- ・ 午後 7 時 30 分、再度同じ女の子が 911 通報をしたらしく、同じアパートに戻ることになった。今度はパトカーも我々だけで、あとからもう 1 台来ただけだった。担当の女性警察官と後続で到着したパトカーの女性警察官が通報した女性の部屋で話をつけたようだ。
- ・ 警察官はパトカーを降りて、アパートに入るときは必ず黒の手袋をするが、こう したアパートのドアノブなどに触ったときはアルコールで手を消毒する。流行 性結膜炎などの伝染病予防のためとのこと。喧嘩はよくあることだそうだ。
- ・ 午後8時、体験終了。実際はこれから深夜にかけての時間帯が最も忙しくなるとのことで、分署に戻ったときは署内に緊張感があり、実際、手錠をかけられた黒人の女の子がわめきながら連行されてきたのを見た。

第2節 ロサンゼルス市

本節ではリトル・トーキョー(Little Tokyo)における KOBAN システムについて紹介する。

1 背景と現況

リトル東京防犯協会(正式名 Greater Little Tokyo Anti-Crime Association)は 1982 年、地元有識者らによって発足していたが、住民の関心度は低いものであった。その後、観光客、リトル東京住民を脅かす強盗やひったくり、さらに暴力的な物乞いが増加し、地区商店街の悩みの種となっていた。

こうした状況から 1993 年、3 人の商業主が一番街のごく狭い区域ながらも自主パトロールを開始。この「地域に根ざした自主警察活動」は、やがて多くの賛同を得るようになり、その後 50 人近いボランティアが四番街、五番街までパトロールするに至る。当初、パトロールグループは懐中電灯、無線、蛍光グリーンのユニフォームを身にま

とうだけの簡単なものであり、浮浪者らの抵抗にもあった。しかし彼らは武器をもつことなく、あくまでもロサンゼルス市警察の目となり耳となって行動を継続、地道に続けた結果、今日では彼らのユニフォーム姿を見ただけで、その地域から浮浪者が立ち退くほどの存在感となっている。





1996年5月、リトル東京防犯協会は、リトル東 京交番を開始、同交番は、ボランティアが電話や 訪問者に対応できるインフォメーションセンタ ー、ロサンゼルス市警の立ち寄り所として機能し ている。また、警察官による犯罪被害者からの事 情聴取、報告書作成準備の場所であり、交番ボラ ンティアパトロール員の本拠地でもある。しかも 英語と日本語両方で安全情報、一般的な地理案内 等を提供するボランティアが詰めており、彼らの おかげで南カリフォルニアの日本語を母国語と する多くの住民や観光客の精神的な拠り所とし て存在している。リトル東京防犯協会は、ボラン ティア会員からの会費や寄付によって独自のプ ログラムを遂行し、交番を維持している。今、交 番は、徒歩パトロールから更にその職域を拡げて、 自転車パトロールを加え、他のコミュニティ機関 と毎年行う地域一帯の清掃プログラムを展開し ている。また、セミナーも開催しており、それは 高齢者対象安全セミナーから合気道護身術セミ ナー、子どもの自転車、交通安全セミナーと多様 である。それ以外にもロサンゼルス市警と教育プ ログラムを共催し、コミュニティ機関の会議のた めの場所も提供している。

2 リトル東京防犯協会の活動例

ア KOBAN(交番)としての機能

- ロス市警に提出する被害届、遺失物届け書等作成時のアドバイス
- 日本の警察官に対するロス市警へのアテンド
- ロス市警及びリトル東京コミュニティ間の相互連絡
- ロス市警、日本人コミュニティ、日系アメリカ人コミュニティ間の相互連絡
- 子供対象のロス市警紹介

イ 情報発信基地としての役割

- 観光客への日英両語でのアシスタント
- 南カリフォルニアの住民、観光客への電話による日英両語でのアシスタント

- 安全情報パンフレットの作成及び配布
- コミュニティイベント情報の提供
- リトル東京、ダウンタウン及び南カリフォルニア一帯の地図の提供
- リトル東京の各種団体の機関誌配布
- 日英両語による観光ガイド
- コミュニティ会議の会場提供

ウ 治安維持のための活動

- ボランティアによる自転車及び徒歩パトロール
- リトル東京内の監視活動
- コミュニティイベント開催時における特別警戒活動

エ 美化活動

- 他のコミュニティグループ (チャイナタウン、コリアンタウン等) との共同 清掃作業
- 落書き消去活動

オ セミナー活動

- 子供及び高齢者対象安全セミナー
- 護身術セミナー
- 地域に根ざした警察活動情報セミナー
- 自転車トレーニングセミナー
- 防火・防災セミナー

第3節 シカゴ市(もう一つの治安維持戦略)

(the Chicago Alternative Policing Strategy: CAPS) 24

1993年シカゴ市は独自の治安維持戦略として CAPS を導入、当初は5つの警察所管区においてパイロット的に実施されたが、現在では25の全ての警察所管区において実施されている。シカゴ市警察本部は、全庁で5段階の問題解決プロセスの訓練を行ってきた。その中には、①問題の認識と分析、②解決方法の立案と③実践、④効果の評価など4段階のプロセスが含まれている。シカゴ市には警察官が長期にわたって巡回を義務付けられている巡回地区が279ヶ所ある。そして巡回地区との月例ミーティングが1995年から続けられている。CAPSの実行オフィスは、CAPSに関わる全ての市民サービスを調整し、プロジェクトを支援してくれる市民を雇用し、コミュニティの参加を促している。

2000年に、個々の警察所管区は、個々の地区における優先事項を決めることと、計画を立案する責任を持つようになった。計画段階において各地区を支援するため、新しい情報システムとコンピュータ化された犯罪マッピングが設置された。シカゴ市警察本部はこれらのデータを各地区の実績を評価するのにも活用している。これは有名なニューョークの COMSTAT のシカゴ版である。

²⁴ http://www.northwestern.edu/ipr/publications/policing_papers/Yr10-CAPSeval.pdf

CAPS の周知度は人口構成によってそれぞれ異なっている。アングロサクソン系アメリカンの約80%、またアフリカ系アメリカンの約89%は、それぞれこのプログラムを知っていたが、ヒスパニック系アメリカンの認知度は56%にすぎなかった。CAPS を周知する主たる広報媒体はテレビ及びラジオである。巡回地区のミーティングが開催されることの認知度は成人の60%であるが徐々にこの数値は下降傾向にある。というのも認識している住民の大半は、教育水準の高い人々や、住宅所有者、あるいは高齢で長期居住者達に偏っていたからである。

2004年にシカゴ市は10年にわたるCAPSの研究成果を発表した。これは約48,500人の市民と13,600人の警察官が調査の対象となった。そして市民と警察官に対して1,000件以上の詳細な個人インタビューの実施と1,079の巡回地区ミーティングの観察が行われた。

調査結果に基づき市警察本部では 1993 年から 99 年にかけ、毎年コンスタントに治安情勢は改善されてきているという意見を見出している。確かにこの間、いくつかのカテゴリーにおいて犯罪発生件数は急速に減少した。例えば、1993 年と 2002 年の比較では、凶悪犯罪は 49%減少、財産犯罪は 36%、強盗は 58%減少した。犯罪はほとんど全部の巡回地区で減少し、特にアフリカ系アメリカン居住区では目覚しく減少した。一般的にこのような犯罪減少の傾向は、他の大都市においても同様に起きていた。しかしながら、殺人の発生件数に関してシカゴ市は他の都市に比べ依然として遅れをとっている。

調査はまた次のような結果も見出した。アフリカ系アメリカンたちが一般的な条件の中で改善されたと報告している一方で、ヒスパニック系アメリカンたちは路上での強奪や車両窃盗の増加を報告していた。同様に、アフリカ系アメリカンたちの 20%が犯罪への不安が減少したと報告しているのに対し、女性や高齢者、ヒスパニック系アメリカンたちはほとんど減少していないとしている。2003 年までにアングロサクソン系アメリカンとアフリカ系アメリカンは、それぞれのコミュニティにおいて治安改善に向けた協定を結んだ。しかしヒスパニック系アメリカンたちには何の改善もなく、彼らの目には問題はむしろ悪くなったと映っている。

研究結果基づく評価は次表の通りである。

項	1	評価	理由
市民参加		В	市民は巡回区のミーティングに多くの人数が参加し続けている。しかしながら、
(Public Involven	nent)		何年もの間 CAPS を悩ませてきた問題のいくつかは未提起のままである。ミーティ
			ングに参加していた警察官の配置転換が続き、警察官とコミュニティとの良い関係
			を構築するという目的から逸脱してしまっていることである。またミーティングに
			おいて提起された問題が、後任の警察官に確実に引き継がれていなかったという問
			題もあった。これでは市民が何を問題として、いかに解決すべきかを誰も理解でき
			ず、放置されたままになるということである。
市部局間連携	ţ	A	コミュニティポリシングシステムが警察本部のプログラムであると認識されてい
(Agency Partner	ships)		る都市では、部局間であまり多くの連携体制が取れていない。それらの都市では、

		CAPS のように広範囲の問題に取り組むよりむしろ、警察と住民とは限られた範囲
		の問題しか議論していない。これに対しシカゴでは、CAPS は市のプログラムであ
		り、関係各部局が巡回区のミーティングや地区レベルのミーティングにおいて、問
		題解決の支援を行う努力をしている。CAPS 対策室は、最も重要な問題などにおい
		て部局間の調整を行うことが義務付けられており、それを実行に移す。過去のレポ
		ートにも、市の落書き防止プログラムにおいてその効果が発揮されたと記述されて
		いる。法制局といくつかの部局の検査特別班は問題の多い建物を処理する地区警察
		の努力に大きな支援を提供した。
組織再編	A	シカゴ市は、コミュニティポリシングを支援するために、効果的な組織再編を行
(Reorganization)		った。何千人もの巡回警察官の日常の仕事は再編され、新たに結成された地区巡回
		チームは、自分たちに付与された地区に専念して仕事ができるようになった。一方、
		巡査部長以上の幹部は、巡回チームによる問題解決活動を監督する任にあたる。
		この管理システムは、地区の「CAPS 管理チームリーダー」と称する警察幹部の
		手に委ねられ、同システムを一局集中責任体制に移行させた。こうして地区コミュ
		ニティの警察官は、さらに多くの地区の仕事に関わるようになった。
		こうした管理責任システムは、2000年に新たに設立された「配置オペレーション・
		センター(Deployment Operations Center)の設立とともに構築され、これらが本部にお
		いて日々発生する犯罪との戦いに活用されるようになった。本部における評議会は、
		各地区に対し、市民の関心事に対応するように一定の使命感を与え続けるとともに、
		CAPS 対策室の動態的な活動を調整している。
問題解決	C	地域が最も優先している問題に対する解決努力は、あまり効果的に行われていな
(Problem-solving)		い。市民は地区レベルでの優先事項には継続的な関心を寄せている。しかし、同じ
		場所で同じ問題が毎年置き去りにされたままとなっている場合が散見される。市民
		のための問題解決の課題を決める巡回地区のミーティングの効果はこのところ低下
		し続けている。警察官は、問題解決手法に関し、頭をリフレッシュさせる訓練を受
		けていない。そうして問題解決に向けて市民活動家らが何らかの訓練プログラムの
		機会を警察に提示してからほぼ 10 年が経過してしまっている。

第4節 シンシナティ市におけるコミュニティ問題解決型治安維持活動プログラム (Community Problem-Oriented Policing:CPOP program)

シンシナティ市警察本部は、コミュニティとの関係を改善し犯罪を減少させるための戦術として 2002 年に CPOP を採用した。そして The RAND Corporation(「Research and Development Corporation」以下 RAND 研究所と称する。)は、シンシナティ市において CPOP に関する評価活動を 2004 年から開始した。RAND 研究所は 2008 年までの間、 5 年にわたって本調査活動を行う予定である。 2005 年に発表された 1 年目の評価レポート 25 の内容を紹介する。

_

²⁵ http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR333.pdf

このレポートの中で RAND 研究所は、マイノリティグループと女性グループの代表が不当に少ないことを明らかにした。3,000 人の市民に対してコミュニティポリシングの満足度調査を行った結果、警察活動の質やコミュニティ内における警察官の具体的行動、そして警察官自身の個人的な経験等については、比較的好意的な回答が寄せられた。しかし、アフリカ系アメリカンのコミュニティ内では、依然として市警本部の活動に対し不満を感じている指数が高かった。人種による認識度の違いは、一部はコミュニティの状況や、市内の特定の地区における警察行動の受け止め方の違いなどによるものと見られる。警察官の認識度の向上は、警察官自身の個人名を知り、その警察官を街で見かけて判別できたりすることと連動している。

RAND 研究所はまた、シンシナティ市内 5 地区すべての警察所管区を代表するコミュニティ協議会や CPOP のミーティングに 16 回にわたり参加した。参加者たちはミーティングが全体的にオープンで、様々な意見の中には、警察活動を価値あるものにするものも存在し、よく練られたものだったと感想を述べている。 さらに参加者全員が警察官に尊敬をもって対応した。 高評価を得た警察官は、コミュニティと警察とのパートナー役を果たした警察官であり、彼らはお互いのニーズに対して責任ある態度を持っていた。ミーティングは通常、住民独自あるいは住民と警察官との協働でリードされたが、議論はほとんど住民主導で進められた。

その他の指摘点は以下のような内容であった。

- CPOP は、シンシナティ市警察本部に浸透し、そのコミュニティとの相互作用は相当な効果を持った。しかしながら、彼らは大部分の問題解決手法が活用される兆候はわずかしかないと見ていた。何故ならば、警察官の認識はその名前か目で見た認識によって向上するからである。このため RAND 研究所は、ミーティングやその他の CPOP 関連の集会に、アフリカ系アメリカンコミュニティからの参加を増加させるよう警察官に対し助言した。
- 調査はコミュニティの支援が市の特定部分の支援で、かつ低いレベルでの支援 であったとしても、コミュニティの警察への支援は重要であることを証明して いる。彼らは、例えば交通警察の先を見越した厳しい警察行動が、短期的に見 れば暴力犯罪の減少に有効であるということを調査が示していると指摘する。
- シンシナティ市警察本部は、警察官の行動監視の方法や、職権濫用に関わった 警察官に対する懲戒処分、パトカーへの監視ビデオ搭載、市民から数回にわた る苦情を受け取った通信指令係員の早い対応、そして人種などを始めとする諸 情報の保秘管理対策などの様々な警察改革に取り組んでいる。ただ、市民がこ うした改革をどの程度まで知りうるかは確かではない。

Appendix 1. コミュニティポリシングの 10 原則

ここでは第1章第1節で紹介したコミュニティポリシングの10原則について詳細を説明する。

(1)哲学と組織的戦略(Philosophy and Organizational Strategy)

コミュニティの治安維持は、犯罪や不法ドラッグ、犯罪に対する恐怖、物理的・社会的混乱(落書きのような軽犯罪から薬物依存症まで)、近隣地区の荒廃、コミュニティ全体の生活の質の低下といった問題を解決するための創造的な方法を取り入れるために、警察とコミュニティを密接に連携させる哲学(考え方)であり、組織的戦略(哲学を実行する方法)でもある。この哲学は参加や支援と引き替えに、人々は治安維持プロセスへのインプットに値するという信条に基づいている。また、今日コミュニティが抱えている問題を解決するには、個々の犯罪への近視眼的な見方を越えて、近隣地区の課題に対応する創造的で新しい方法を模索するために、人々と警察の双方を解き放つことが必要であるという信条にも基づいている。

(2) コミュニティへの権限付与への関わり

(Commitment to Community Empowerment)

コミュニティポリシングの組織的戦略は、まず警察組織全ての職員(制服組・私服組を含む)に対し、権力分担の哲学を実行に移させるための手段を模索することが要求される。

そのためには職員全員が、コミュニティの抱える諸問題に対して既定概念にとらわれない独創的で柔軟な発想をもって取り組んでいかなくてはならない。この「独創的かつ柔軟な発想による取り組み」には、治安維持活動を展開していく過程で住民に働きかけ、さらに啓蒙していくことも含まれる。コミュニティの治安維持は、現場の警察官がその専門家として巡回地区において独自に判断し行動させる権限を与えるといった警察本部内の方針転換を示唆している。コミュニティにおいては、市民は警察のパートナーとして問題の特定と優先順位の決定・解決に暗示された権利と責任を分かち合わなければならない。

(3)分権化された個別の治安維持(Decentralized and Personalized Policing)

真のコミュニティポリシングを実施するために、警察組織は警察とコミュニティのメンバーを直接繋ぐ役割を果たす新しいタイプの実務型警察官を育成しなければならない。 警察におけるコミュニティポリシング担当の警察官は、スペシャリストとして担当巡 回地区の住民と日頃から協調関係を構築するために、ある程度は警察無線(緊急事案) の要請から開放されることも必要である。究極的には全ての警察官がコミュニティポリシングのアプローチを実践するのが理想である。

(4) 当面および長期的な積極的な問題解決

(Immediate and Long-Term Proactive Problem Solving)

コミュニティポリシング担当官の広義的な役割は、サポーターやボランティアとして 関わる市民とともに、地域が抱える諸問題に対して創造的で新しい解決策を探ることが できるように、法を遵守するコミュニティの人々との継続的かつ息の長い関係を維持す るところにある。その一方で法執行官として、警察業務の要請に応え、逮捕行為もするが、彼らは生活の質向上の取り組みにコミュニティの全要素を関わらせるような幅広い長期的なイニシアチブの開発・監視に焦点を当てるために、こうした狭い焦点を越えて機能する。そうしてコミュニティのオンブズマンとして、担当官は状況改善に役立つ他の公的・民間機関との間のリンクともなる。

(5) 倫理、適法性、責任、信頼(Ethics, Legality, Responsibility and Trust)

コミュニティの治安維持は警察と市民との新しい接触、すなわち住民が「自分たちのコミュニティは自分たちの手でまもる」といった自警行為の意欲を高め、他方で無関心とならないような方策を示すような接触を暗示する。この相互信頼と敬意に基づいた新しい関係は、市民にコミュニティ全体の生活の質に対する責任を分かち合うよう求めながら、警察が触媒としての役割を果たすことができるということも示している。コミュニティの治安維持は、市民が些細な問題には自らが対応を求められる代わりに、コミュニティそのものが抱える当面あるいは長期的な問題に向けた解決策を模索するために相互の説明責任(Accountability)と敬意を促しつつ、警察が市民とともに開発していけるようにするところにある。

(6) 警察の委任拡大 (Expanding the Police Mandate)

コミュニティポリシングは、従来の警察にある対応型の役割に極めて重要かつ積極的な要素を加え、結果として広範囲な警察業務を提供することになる。24 時間 365 日稼働する唯一の社会統制機関として警察は、危機や犯罪・事件事故に即座に対応する能力を堅持しなければならないが、コミュニティの治安維持に関しては、今日の変革によって将来のコミュニティを安全で魅力的な地域に変えるため、警察の役割を拡大する。

(7) 特殊な援助を必要としている人々への支援(Helping Those with Special Needs)

コミュニティの治安維持は、社会的弱者(少年、高齢者、マイノリティ、低所得者層、障害者及びホームレスなど)の人権を尊重し、その生活を守るための新しい方策を模索することにある。これには防犯やコミュニティ対策といったこれまでの試みを吸収し、かつ拡大するものである。

(8)草の根の創造性と支援(Grass-Roots Creativity and Support)

コミュニティポリシングの基本は、警察と住民が治安維持のための情報を共有し、意見を交換するなどの人間同士の繋がりによって達成されるものであって、テクノロジーはこの補助的役割を果たすに過ぎない。コミュニティポリシングとは、市民と共に第一線に就く職員らが備え持つ判断力、経験、英知を活用し、コミュニティの問題に対する独創的で新しいアプローチを試みるものである。

(9)内部改革(Internal Change)

コミュニティポリシングは、警察組織の全職員が関わる完全で総合的なアプローチでなければならないことは前述の通りである。担当となった警察官は、警察機関とコミュニティ内の住民とのギャップを埋めるジェネラリストとしての役割を果たさなければならない。

コミュニティポリシングへのアプローチは、コミュニティそのものと、そこでの問題を自覚し情報を提供、共有することで、また警察の全体的な目標のために広く支援を募ることによって内的に重要な役割を果たす。一旦、コミュニティポリシングが長期戦略として採用された場合、全職員が目標に向かって実践行動を起こすべきである。ただこの戦略には10年から15年は要すると予測される。

(10) 将来への構築 (Building for the Future)

コミュニティポリシングは、分権化された個別の治安維持サービスをコミュニティに 提供する。この手法は、警察が外部からコミュニティに秩序をもたらすことはできない こと、しかし住民は、現在のコミュニティの問題解決に活用できる資源として、警察を 捉えるよう奨励されなければならないということを認識している。これは、一度適用さ れた後に廃止されるような方策ではなく、時が経って地元のニーズと優先事項が変わっ ても、それに対応できる柔軟性を備えた新しい哲学であり、組織的戦略である。

※ Trojanowicz, Robert & Bucqueroux, Bonnie (1990). Community Policing: a Contemporary Perspective.Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.から引用

Appendix 2. コミュニティポリシングの具体事例に関するリンク

Albany, New York

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/albany.html

Colorado Springs, Colorado

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/colorado.html

Fremont, California

http://www.ncjrs.gov/nij/cops casestudy/fremont.html

Knoxville, Tennessee

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/knoxvil2.html

Lowell, Massachusetts

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/lowell4.html

Portland, Oregon

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/portlan2.html

Riverside, California

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/riversid.html

St. Paul, Minnesota

http://www.ncjrs.gov/nij/cops casestudy/stpaul2.html

Savannah, Georgia

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/savanna2.html

Spokane, Washington

http://www.ncjrs.gov/nij/cops_casestudy/spokane.html

Appendix 3. 「割れ窓理論の四半世紀」

(1) 概要

割れ窓理論 (Broken Windows Theory) とは、今さら説明するまでもなく軽微な犯罪であってもこれを看過することなく徹底的に取り締まることで重大犯罪を最終的に抑止しようとするものでジョージ・ケリング博士及び、ジョージ・ウィルソン博士が 1982 年に提唱した。同理論が紹介されてほぼ 25 年、今回は「The American Interest」誌(2006年秋号)に掲載された両博士共著による「割れ窓理論の四半世紀」を紹介する。

(2) 割れ窓理論の四半世紀

([A Quarter Century of Broken Windows] by James Q. Wilson & George L. Kelling from The American Interest] September/October 2006)

1982年、我々は、警察が凶悪犯罪に立ち向かうことはもちろんであるが、昔からの伝統的な治安維持活動へ戻るべきであると主張した。都市部に暮らすアメリカ国民は、落書き、飲酒、攻撃的な浮浪者、麻薬売人、暴力性を秘めた非行少年グループ等、街の無秩序の兆しに怒りを露わにしていた。アメリカの各都市に警察が組織された当初、この問題を軽視することはなかった。しかし、警察以外の法執行機関が、住民が頭を抱える問題を優先させたこと、加えて凶悪犯罪発生率の増加により、警察活動は次第に、事件捜査に限定するようになった。

我々は他の可能性についても提言した。高水準の治安紊乱は、間接的に犯罪発生率を増加させる可能性がある。無秩序状態は、一般の人々の街路利用を妨げ、公共の場所における軽微犯罪を可能にし、それが次第に重大な犯罪を可能にさせる。比喩的表現として窓の割れたビルディングを放置し観察した。割れた窓を直ちに修理しなければ、より多くの窓が割られてしまうであろう。治安紊乱を排除しなければ、無秩序状態が増大し、より重大な犯罪が日常茶飯事となってしまうであろう。残念ながら、我々はこの件に関しては深く議論することはなかった。

我々が「アトランティック・マンスリー(Atlantic Monthly)」誌に「割れ窓理論」を掲載してから、四半世紀近くが経過した。その間、治安維持に力を入れても犯罪の抑止には繋がらないという批評家の論争にもかかわらず、都市部の警察の大半が治安維持に関心を持つようになってきた。我々は警察が治安回復を図り、適正かつ法的な方策によりそれを実現させたとき、公共に多大な利益を生じさせるものと確信している。この結果を正当化させるには疑問を持つが、それ自体が残した証拠は有効であると思う。

ニューヨーク市における地下鉄の秩序回復例は、自明の理であることを実証するに適切な事例であるかもしれない。1970年代から80年代にかけて、ニューヨークの地下鉄は無法地帯であった。ほとんどの路線の車両は落書きに溢れ、年間25万人もの無賃乗車を数え、ホームレスは乗客を脅迫していた。生活に困窮した者は駅の階段や通路で大の字に寝そべり通行を妨げ、若者は改札口にたむろして、乗降客からコインをゆすり取っていた。市が地下鉄インフラストラクチャーに80億ドルもの復興費用を投じたにも

かかわらず、市民の多くは犯罪に巻き込まれることを避けるため地下鉄を嫌った。その ため利用者数はそれまで以上に減少した。

1990年、ウィリアム・ブラットン(現ロサンゼルス市警本部長)は、秩序維持の命を受けてニューヨーク市警察の交通部長に採用された(※ 後にジュリアーニ・ニューヨーク市長の下でニューヨーク市警察本部長に任命される)。彼の指揮下で交通警察に従事する警察官は、規則違反を取り締まる一方で、軽微な犯罪にも注意を傾けた。その結果、数か月間で状況は劇的に好転した。今日、1980年代と比べ200万人以上の乗客が毎日ニューヨークの地下鉄を利用している。無賃乗車をする者はごく稀で、公共交通機関管理所もこのことに頭を悩ませることはなくなった。さらに軽微な規則違反で逮捕された何百人もの者に対して重大犯罪の逮捕状が出ていることが判明した。小さな事件を真剣に受け止めることが、大きな事件の解決に影響を及ぼした。同様に重要なことは、秩序維持の重要性を実証することであった。警察当局は、人々が解決できない問題であると考えていたことを見事に打ち破った。

秩序の維持に関心が高まると、公共の場における強盗やひったくりなどの重大犯罪が減少傾向になるという理論には検証を要する。他の条件が同一のとき、治安状態の悪い地域は、他の地域に比べて犯罪発生率が高いかどうかを検証する研究が行われた。そして当該研究結果は、様々な結論を導き出した。

例えばノースウェスタン大学の学者ウェスリー・スコーガンは、大都市の数か所で 40 に及ぶ近隣住宅地の秩序維持に関する調査結果を「Disorder and Decline(無秩序と衰退)1992年」において要約している。同調査は、秩序と無秩序の判断基準について、当該住民がどのように考えているかをインタビューしたものであり無秩序状態が増大すると、強盗の被害者となる住民の割合が増加するという結論を出している。無秩序だけが原因で強盗事件が起こるわけではないが、犯罪を誘発する個々の要因(他に貧困や家庭の不安定がある)の一つである。

テンプル大学のラルフ・テイラー教授は、1981 年から 94 年までの 13 年間、ボルティモアにおいて無秩序と犯罪の関連について検証を行った。調査団は無作為に抽出した住宅地における物理的秩序水準の評価を行い、実際に住民及び地域の指導者らにインタビューを行った。テイラーは、彼がいうところの「無礼な行為(incivilities)」といくつかの犯罪(全ての犯罪ではない)との関係について記述した。そして「無礼な行為」は、「犯罪の種類を変えることはあるかもしれない」が全てを変えるわけではないと結論付けた。

一方、ハーバード大学のロバート・サンプソンとミシガン大学のステファン・ローデンブッシュが 1999 年から行った研究では、別な結果をもたらした。彼らはシカゴ(イリノイ州) で研究を行ったが、これは昼間帯に街頭を SUV 車両で乗り回し、ビデオカメラで近隣の様々な物理的構造を撮影し、さらに撮影した何百枚もの写真を無秩序兆候の大小で分類した。そして近隣の社会的特性(貧困層、失業者の多い地区、母子家庭、強い連帯意識をもったコミュニティ等)を考慮すると、強盗事件を除き、無秩序と犯罪発生の関連性はなく、結びつきも比較的弱いと結論付けた。

ただ我々は、サンプソンとローデンブッシュの研究に対し反論すべき点もある。

第一に、スコーガンとテイラーが用いた手法、即ち、無秩序に関して市民に直接インタビューを行う方法は、昼間帯、市街地をビデオテープで撮影することと比べ、より信頼性の高い予測ができると思われる。

第二に、サンプソンとローデンブッシュのいう「集団効果」自体、治安紊乱に起因するものである。無秩序状態が増すと、地域社会における自己管理意識は薄れる。

第三に、調査を行った 3 件中 2 件(スコーガン、サンプソンとローデンブッシュ)で、 社会状況とは関係なく、無秩序と強盗事件発生率には相関関係があるということを確認 している。強盗事件の発生率は、本理論を検証する理想的な犯罪であると考えている、 なぜなら他の重大犯罪(殺人、住居侵入、窃盗)は人目につかないところや屋内(通常 は)で行われる犯罪であるからである。

本理論の最良の検証方法は、既存する無秩序と犯罪との相関関係を測定するものではない。むしろ、秩序維持を向上させることによって犯罪発生率を変える努力を必要とするものである。残念なことに、そのような実験は稀にしか行われず、実験を行うためには、警察管区内の分署を無作為に抽出し、秩序維持プログラムもしくは本来の警察活動に専念させ、同分署内における犯罪の程度や警察要請内容を詳しく注視することにより、実験区域内で発生した犯罪の程度や、偏りを調査する必要がある。

この観点からみた厳密な検証は、一例しかないが、その実験結果はまさに我々の主張を裏付けるものであった。それはハーバード大学ケネディ行政大学院のアンソニー・ブラガ及び5人の共同執筆者らが1999年にジャージーシティ(ニュージャージー州)で実施した「問題指向型警察活動(POP:Problem-oriented policing)」に関連して実験したもので、これは警察官が所属名を告げることによって身分を明らかにし、特定区域で発生している犯罪(集合住宅や街頭で発生する麻薬の売買や公営団地内の住居侵入窃盗ら)に対処するものであった。これらの犯罪に対処する最善の方法は、ただ麻薬の売人や住居侵入窃盗犯を検挙することではなく、警察がパトロールや捜査活動を行うことによって、集合住宅の家主の行動を改善し、麻薬の売人が街頭で容易に集合できないようにし、他方で公営団地の管理方法を変えるといった防犯対策を講じることであった。

ブラガらは、ジャージーシティの住宅区域 56 か所で犯罪発生率が高いことを確認、さらにその中の 24 か所を無作為に抽出し、実験対象と統制対象グループに指定した。警察は、当該実験対象地域において問題解決型活動を展開したが、本調査の特筆すべきことは、当該活動のほとんどが「積極的な秩序の維持」に加え、例えば、路上に放置されたゴミを処分するなどして物理的に無秩序状態の兆しを排除すること、秩序の回復に役立つと思われる街灯の増設や空き地にフェンスを実際に設置したこと、要するに実際に割れた窓を修理したことであった。ブラガらは、統制対象グループに比べ、実験対象グループの犯罪発生率が減少したことを発見した。強盗事件、窃盗事件、街頭での喧嘩などが減少した。研究結果を検証するために、彼らは実験対象グループの犯罪が統制対象グループへ単に移行しただけなのかどうかを調査した。これが事実であれば、犯罪は

減少しておらず、単に移動しただけのことである。しかし実際は違っていた。大部分の 犯罪は、統制対象地域へ移動しておらず、ただ減少しただけであった。

本研究の他に、あまり厳密ではないが、秩序の回復効果と犯罪発生率に関する検証結果がある。我々の一人(ケリング)とウィリアム・スーサは、ウィリアム・J・ブラットンがニューヨーク市警察本部長に就任していた当時(1994年~96年)、ニューヨーク市における軽犯罪の逮捕者に関する検証を行った。その結果、軽犯罪を厳しく取り締まる警察活動を展開することで逮捕者の急増を招き、時にはこの中に重要犯罪の指名手配者が含まれていることもあった。ジュリアーニ市長及びブラットン本部長が言うところの、街の秩序が保たれていれば、安全性も保たれると信じていたことに起因している。ケリングとスーサは、当該地域の中で、もっとも軽犯罪逮捕者が多かった地域が重要犯罪も減少したことを発見した。全米経済研究所の2人の学者が同様の研究を行い、類似した結果を得ている。秩序の回復が犯罪の減少に相関するという考え方は、すべての検証結果においてではないが、多くで一致した。ただジャージーシティにおける検証は、その考え方を実証する最善の検証方法であったが、1都市の1事例だけで議論を終わらせることはできないし、今後、他の大都市においても秩序の回復が犯罪の減少に関係するという検証を行う必要がある。

全ての検証の中で、唯一、断固として割れ窓理論は間違っていると主張するものがあった。シカゴ大学法科大学院教授バーナード・ハーコートは、無秩序と犯罪は関連性がなく、実際にあるべきものではないと何年もの間、強く訴えている。ある種の無秩序は好ましいものではないと彼も認めているが、大多数の人が無秩序とみなすのは、自分とは異なるものに向けられる個人的信念の突出によるものであると反論している。彼の見解は、警察は軽微な無秩序に注意を向けることをやめ、その代わりに重大犯罪に専念するべきである。つまり、警察は20世紀に行っていた警察活動をやめるべきであるという主張である。

ハーコートの、無秩序と重大犯罪の明白な因果関係は確立されていないという主張は正しい。しかし、彼は自身の考えを擁護するために、どんなに不十分な研究であっても、当該関連性を否定する研究を容認する一方、どんなに優れた研究であっても、反論するもの全てを否定した。彼は、スコーガンが無秩序と強盗事件の関連性を見出した事実をしぶしぶ認めながら、スコーガンの著書を批判した。彼は、テイラーのボルティモアにおける研究は、無秩序と犯罪の関連性を示していないと述べているが、テイラーは、

「乱暴な行為は、犯罪へと移行する」と記述している。彼の調査結果では、乱暴な行為 (彼の割れ窓理論をあらわす言葉)により4件中3件が犯罪へと移行することに関係し た。

ハーコートは、サンプソンとローデンブッシュがシカゴで行った研究を賞賛しているが、彼らは最後に無秩序と強盗事件の関連性を認めている。ハーコートは当初、関連性を認めたこの研究を容認した後で、より強い表現で関連性を認めている2つの研究を否定し、彼自身の研究を説明した。彼はジェンス・ルードウィックと共同で、1994年から連邦政府が継続して行っている住宅再配置に関するデータの検証を行った。当該プロ

ジェクトは「チャンスへの転出」といい、5つの都市に居住する低所得家庭に対し、住宅引換券を与えるものであった。これら家族の中から、無作為に抽出された者に、国勢調査で貧困地域ではないと指定された地域にしか居住できない住宅引換券が与えられ、その他の家族には、住宅引換券が与えられない、またはどの地域でも使用できる住宅引換券が与えられた。ハーコートとルードウィックは、実験を行った家族、つまり、かなり裕福な近隣へ移動した者が、移動後も移動前と同じ犯罪発生率であったという結論に達した。従って、割れ窓理論の仮説の誤りを立証したと異論を唱えた。

我々は、ある人々が一つの居住区から他の区域へ移動することによって、彼らの素 行が変わるなどと提唱したことは一度もない。我々が保有する、犯罪行為にかかわる全 ての社会科学上の証拠によれば、極度の生物学的、家族的要因により犯罪行為が発生す ることが分かっている。

近隣の影響も多少はあると思料されるが、そのような影響が 3、4 年間で露呈することは疑わしい。一世代から二世代後に、近隣の適合期待によって若者の気持ちを変化させることがあるかもしれないが、それは即座に起こるものとは考えられない。

さらに、我々の割れ窓の仮説は、無秩序は近隣の犯罪発生率に影響を与えるが、個人には影響しないと提言している。我々は古い社会科学的問題を長々と続けるつもりはないが、個人の行動を研究するときに、地域の行動を研究しても大した意味をなしているとは思えない。例えば、「チャンスへの転出」の人々が移動した新しい近隣の犯罪発生率が減少したとする。何故、そのようなことが起きたのか。より良い仕事に就くことができた、またはより良い公益事業を利用することができたからか。その可能性もある。しかし、近隣の犯罪発生率が低いことから、彼らの犯罪発生率が減少したと真剣に議論する人々を疑問に思う。

我々は、無秩序の増加が犯罪増加の要因となることの可能性について、より多くの、また優れた検証が行われることを熱望している。我々二人は、ロサンゼルスのスキッド・ロー(ドヤ街)を訪れたが、大勢の酔っ払いや麻薬常習者が歩道で居眠りや排便をしているのに、それが犯罪発生率には影響を与えないという事実は信じ難いことであった。しかし、この逸話が本件を解決するものではない。ジャージーシティにおける研究は、我々が正しい方向に向かっていることを示すものであると考えるが、より多くの研究が必要である。

現在、我々が一番当惑していることは、何故、ハーコートは、警察活動を重大犯罪の取り締まりに制限し、無秩序状態を無視しようとしたかである。一世紀あるいはそれ以上の間、アメリカの警察署長たちも同様の考え方をしてきた。我々は、ハーコートの動機付けの理由と全く異なった考えを持っている。彼の秩序に対する問題意識は間違っている。何故なら、彼は一般的に、無秩序は問題ではないと考えているからである。彼が著した『「秩序の錯覚」:割れ窓理論の口約束』(2001年)の中で、「秩序」は「感性を優先するもので、全ての人に共通するものではない」と記述している。彼はこの時点で、認識性に関する驚くべき、ポストモダニスト的批判を始めた。彼は、ミシェル・フーコーの見解を採用し、次のように引用している:「現代社会における権力は、まさに、

国民主権と多様な規律上のメカニズムの不均一性によって作用するものである」。これをあなたは理解することができるだろうか。さらに彼は、ピエール・ブルデューを引用して、秩序維持に取り組むためには、「客体の全社会学的客観性と主体と客体の関係」を知ることが必要であると述べている。この観点から、ハーコートは、「今日、社会学的客観性を語ることは不可能である」という結論に達した。

社会学的知識を持たないとき、無秩序と犯罪の関連性について証明や反証することは不可能である。ハーコートが引用する研究は、我々が引用するものと同様に役に立たないという結果になる。

彼の考えは、このような美辞麗句だけにとどまらない。彼は、売春の合法化、ホームレスに対する雇用計画の開始、少年の窃盗防止のための懸命な働きかけ、地下鉄の回転式改札口を容易に飛び越えられないようにするために上方に取り付ける、落書きができない車両の購入等を提案した。「無秩序の概念が適切ではない」ので、これらのことを行わなければならない。公衆が間違っていると信じない限り、立小便することさえも間違いであるとはいえない。ハーコートはするべきではないと考えているようである。

ロバート・ジャッカルが指摘したように、ハーコートは人々が行動基準に従う社会を望んでいるのではなく、お互いが深刻な被害を回避(可能な限り無意識に、やむを得ないときに限り警察の取り締まり活動により)できる社会を希望しているのである。それに反して、我々は、学んだ規則に従う、まともな社会を希望している。お互いが共有する規則の中で、人種差別問題など不当なものもあるが、そのような習慣も変わってきている。その他の規則は適正なものであり、公衆はそのような規則を無視するものを取り締まって欲しいと望んでいる。そのような人々は、売春、公共における酩酊、無差別放尿等の合法化を望んでいるのかも知れないが、未だ合法化されてはいない。ハーコートは、彼が曖昧に記述した、彼が支持する世界とは全く違った世界を好む「地域メンバー」に、彼の議論を向けるべきである。彼らは既に、何度も彼の好む世界に反対票を投じている。

割れ窓理論は、二つのことを提案した。一つは明らかに効果があり、もう一つも恐らく有効であると思われる。前者は、警察が治安活動に真剣に取り組むことを助長し、それは圧倒的大多数の人々が熱望していることであり、秩序が維持されるほど犯罪も減少傾向にあることを意味する。一つ目の目標は検証を必要としなかった。後者には検証が要求され、現在まで、多くの研究では、秩序維持が増大する(他の要因も加えて)と、略奪を目的とする路上犯罪も減少するという関連性を示唆している。以上を考慮し、我々には、引き続き取り組むべき方策が残っていることを信じている。