

社会安全研究財団  
助成調査研究

## 諸外国におけるコミュニティポリッシングの実施状況

平成12年3月

警察大学校学友会  
安全問題研究会

はじめに

現代社会では、世界共通の状況として、急速な都市化のもと社会の流動化が著しい。個人の匿名性は増大し人間同士の繋がりに欠けるようになった。これに伴い諸外国では国民と警察との間の距離が大きくなったといわれる。

日本は、世界一の良好な治安を誇っているが、地域に置かれる交番・駐在所の活動とそれを拠点とした警察と地域住民との良好な関係がそれを支えている。交番・駐在所制度は、長い歴史の中で生まれ、地域に根付いた治安維持システムとして、地域社会の安全と平穏を確保する上で欠くことのできないものである。住民の連帯意識、社会的な統制力、住民の移動の少なさ、犯罪の発生のお少なさといった伝統的な地域社会の繋がりを背景として、警察が地域社会から信頼され、交番・駐在所を核とした警察活動が多様な問題に対処しながら、地域社会と連携しつつ、犯罪の抑止に成功してきた。

日本の交番・駐在所制度に触発され、1980年代、地域住民との乖離を痛感していたアメリカにおいて、警察と疎遠になった国民を引き寄せ警察の信頼を高め、国民と警察との距離を縮めるものとして、コミュニティ・ポリッシングが提唱、導入されるようになった。その後、南アフリカ共和国、シンガポールその他の国でも、日本のODAなどが契機に、「KOBAN SYSTEM」に代表されるコミュニティ・ポリッシングの導入が行われ、また、行われつつある。

日本で外勤警察が地域警察と名称を変え、交番・駐在所制度が、独自の価値を積極的に評価されるようになったのは、アメリカでのコミュニティ・ポリッシングの導入が契機であった。日本の交番・駐在所制度をよりよく理解するためには、諸外国のコミュニティ・ポリッシングとの比較が有益である。本資料では、コミュニティ・ポリッシングの概要を述べるとともに、諸外国のコミュニティ・ポリッシングを数多く紹介することとしたい。

本資料の作成に当たっては、社会安全研究財団をはじめ多くの方々にご協力を仰いだことをここに記し、深く謝意を表したい。

平成12年3月

警察大学校校友会  
安全問題研究会

## 目次

第1	コミュニティ・ポリッシングの意義及び基本的要素	
1	具体的内容	1
2	コミュニティ・ポリッシングの基礎的な要因	3
3	コミュニティ・ポリッシング実施上の障害	5
第2	諸外国のコミュニティ・ポリッシングの実施状況	
1	アメリカ合衆国	7
2	インド	30
3	イギリス	34
4	エルサルバドル	44
5	オーストラリア	46
6	カナダ	47
7	シンガポール	48
8	スウェーデン	60
9	デンマーク	62
10	ノルウェー	64
11	ネパール	66
12	バングラディシュ	68
13	中華人民共和国	70
14	フィジー	73
15	フィンランド	78
16	南アフリカ	80

## 第1 コミュニティ・ポリシーの意義及び基本的要素

## 1 具体的内容

コミュニティ・ポリッシングは、従来の事件対応を中心とする警察活動の在り方（事件対応中心型）に対する新しい警察運営に関する考え方であるとされ、警察官の意識・市民対応の在り方・権限の現場委譲・組織運営の在り方・他の行政機関との関係等の広範な変革を行い、警察と地域の密着・警察活動への市民の参加を推進し、地域問題を解決しようとする警察活動の在り方（地域問題解決中心型）に変えようとするものである。つまり、コミュニティ・ポリッシングは、警察組織全体の活動を修正させるだけでなく、個々の警察官の意識を国民に向けさせようとするものである。

アメリカでは、治安水準の悪化に対処するため、コミュニティ・ポリッシングの議論が広く行われ、地方警察では、コミュニティ・ポリッシングの理念に基づき、変革が進められている。警察が地域社会との協力関係を築き、地域社会における問題解決を地域社会と協力することで行うわけであるが、現場では徒歩警らの強化、警察官連絡所またはミニ警察署の設置、特定地域に対する日常的な地域住民の安全対策を指導する担当警察官の指定など多様な取組みが行われている。

コミュニティ・ポリッシングは、ベイリー（ニューヨーク州立大学刑事司法大学院教授）とスコルニク（カリフォルニア州立大学バークレー校教授）との共著である「コミュニティ・ポリッシング」（1987年、アメリカ司法省資料）で詳しく述べられている。同書は、アメリカ司法省の依頼で作成されたものであるが、これによれば、コミュニティ・ポリッシングの具体的内容は、次の4項目であるとされる。

### (1) 地域を基礎とした犯罪防止活動

地域を基礎とした犯罪防止活動の好事例は、「近隣防犯運動」であり、この「近隣防犯運動」は、1970年代初め、一般住宅に対する侵入盗の防止を目的としてアメリカで実施されるようになったものであるが、今日では、世界中でさまざまな形態がとられている。この地域を基礎とした犯罪防止活動では、ベイリー教授によれば、日本が最も大規模な住民による犯罪防止計画を持っているとしている。日本では、近隣社会は非公式の政府の機能を有し、しかも法令によるよりもむしろ慣習が支配的であるという伝統があったため、日本の多くの地域で、防犯協会がつくられるようになり、地域を基礎とした犯罪防止活動を行っているとしている。もっとも、日本では「近隣防犯活動」とは呼ばれていないし、またアメリカに由来するものではない。

## (2) 平常時に重点を置いた警ら活動への転換

警ら活動は、今日では自動車によってなされることが多く、110番システムや通信指令システムの発達によって迅速化されている。しかし、パトロール警察官は、地域社会をよりよく知るためには、徒歩パトロールをすることで市民に話しかけたりして地域社会に違和感なく溶け込むことが必要である。そうすることで、警察は、地域社会の関心を高め、市民が早い段階で犯罪を防止することを助けることができるし、また犯罪者の検挙に結び付くような情報を得ることもできる。アメリカでもパトロール活動の見直しは、さまざまな方法で実施されているが、最も大きな変革は、パトロール警察官が自動車勤務からミニ・ステーション等の建物に常駐するようになったことである。地域に最も密着したものとしては、自分の受持ち区の住宅・企業を訪問する巡回連絡を挙げることができる。

## (3) 市民に対する警察の責任の増加

警察と市民間のコミュニケーションがただ警察からの一方通行であるなら、地域に基づいた警察活動はあまり意味がないものとなる。警察が警察活動自体に対する市民からの反応に寛容でなければ、地域に基づいた警察活動は、単なる広報活動になってしまう、また警察と市民間の溝が再び大きくなってしまうことになる。一般的な相談業務は、アメリカの警察も行っているが、日本と違う点は、アメリカの警察はこの役割を果たそうと前向きに取り組んでいないことにある。警察の仕事の中には、法執行に関わらない部分があるということはアメリカの警察では最近指摘されるようになったことである。

## (4) 指揮系統の分散

地域に基づいた警察活動の基本的な前提は、地域社会は異なった問題を抱えており、警察に要求される施策の優先順位も地域社会毎に異なったものであるため、具体的活動は弾力的に決定されなければならないということである。また、地域の警察官は、従来の責務に加え、地域社会の問題の解決策を考え、批判的なコメントにも耳を傾け、会議に出席し、住民の前で話をすることができなければならないという従来とは異なった資質が必要とされてくることになる。このように地域の警察官は自ら判断して行動する必要があるため、指揮系統の分散ということが、当然必要とされてくる。したがって、上意下達式の管理システムとはなじまないと考えられる。

## 2 コミュニティ・ポリッシングの基礎的な要因

ベイリー教授は、コミュニティ・ポリッシングがただ単に言葉だけのものでなく、具体的な活動を行うとき、警察が行わなければならないこととして4つの要因を指摘している。

### (1) 相談

「第一の要因は、警察はコミュニティが何を必要としているかについて、積極的にコミュニティの意見を聞かなければならない」とし、警察と地域住民が協力して地域社会の問題に光をあて、地域社会の問題に取り組むことが必要である。例えば、特定の地域の飲食店経営者を集めるといった形で、警察が積極的に一つの場を提供することが必要である。そして、警察は十分な相談をしてこうした問題に対して効果的に対応することが期待される。

### (2) 地域適応

「第二の要因は、警察は、その活動を具体的な地域の必要に応答させなければならない」とし、警察の実施計画は、警察本部によって策定され、警察署・交番において実施されるのが一般的であるが、コミュニティ・ポリッシングでは、分権により権限を委譲された個々の警察官が、それぞれの地域に適応させる形で具体的に計画を実施していくことになる。

### (3) 共働

「第三の要因は、人々を警察の側に引き付けなければならない、つまり、警察が犯罪を防止するのを手助けするように、コミュニティの人々を動機づけなければならない」とし、警察だけで犯罪を予防でき、阻止するという考え方を変えていくことが必要である。地域住民、ソーシャルワーカー、医師、弁護士等のあらゆるグループが動員されてこそ、はじめて犯罪撲滅が可能となる。

### (4) 問題解決

「第四の要因は、我々が問題解決と呼ぶものであり、それは、警察は、犯罪の持つ、経済上の、および社会上の根本問題を解決することはできないということある。」とし、そもそも警察だけでは、犯罪の持つ経済上・社会上の根本問題を解決することはできない。例えば、警察は、家庭の一つのまとまったものにしておくことはできないし、一般の人々を雇川することもできない。つまり、すべての犯罪に結び付く条件を

最初から芽を摘むことはできないのである。このような意味で、地域社会の問題は、警察の力を超えているということができる。警察は、政府・地方公共団体と協力することで、警察だけで考えている以上のことが可能となるわけであり、そのためには、警察は政府・地方公共団体と協力することが必要になる。また、警察の本来の使命として、「地域問題を解決するという課題がある」ということを改めて明確にすることが必要であり、そのため警察の実績評価においても、検挙率という量的基準によるだけでなく、解決された問題の内容というような質的基準を重視することも必要になってくる。



### 3 コミュニティ・ポリッシング実施上の障害

ベイリー教授は、警察がコミュニティ・ポリッシングを推進する上で、次のような障害があると指摘している。

#### (1) 幹部の考え方

コミュニティ・ポリッシングを導入する時には、地域社会に問題があるというよりも、むしろ警察に問題があることの方が多い。警察組織は、大規模な官僚主義的機構であるために、幹部の考え方を変えることは難しく、警察組織の方向転換をすることは困難を伴うことになるからである。

#### (2) 警察官教育

コミュニティ・ポリッシングに対して、一人ひとりの警察官が十分な発想の転換ができるかが問題となる。つまり、現場の警察官がコミュニティ・ポリッシングを十分理解することができるか、つまりコミュニティ・ポリッシングは良いことかもしれないが、自分にとってはどういう意味があるのかが問題である。現場の警察官は、コミュニティ・ポリッシングに対して懐疑的になりがちである。例えば、アメリカでは、コミュニティ・ポリッシングに携わる警察官は、「grin and wear squad」(ニヤニヤ笑いをして手を振る分隊)というようにいわれている。

#### (3) 上意下達

警察組織は、性格上、階級制度をとっているため、現場の警察官が上級者に自分の意見を言うことは難しい雰囲気がある。コミュニティ・ポリッシングでは、ある程度の権限の分散を必要としているため、このことは、コミュニティ・ポリッシングの地域適応の在り方に対して障害となる。

#### (4) 地域警察官のステイタス

地域警察官のステイタスは低く、すべての専門職の中で最下位である。つまり、若い経験のない警察官がパトロール担当にされることが多く、経験を積むにしたがって刑事等になっていくという昇進システムになっている。コミュニティ・ポリッシングを実行するときには、責任を持って地域社会の意見に耳を傾け、地域社会に存在する問題を解決するための判断をすることが必要であるが、パトロール巡査の意見に耳を傾けないような体質が警察の中にあるため、コミュニティ・ポリッシングを導入するときには障害となる。