

## 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

アメリカの警察では、検挙中心主義（事件を早期に解決すれば犯罪は減る）とレスポンスタイム中心主義（パトカー中心による検挙に努めれば犯罪を封圧できる）という二本建ての体制をとっていたが、結果的には犯罪が増加し、110番制度（911番）も対応できない状態となった。この結果、アメリカ社会は、市民の自衛意識が高まり、銃器社会・緊張社会（被害者が加害者に転化することで相互不信・警察不信に陥る）となっていた。

アメリカでは、治安問題は既に重要な政治課題の一つとして捉えられており、現在、治安対策の有効な手段としてコミュニティ・ポリッシングを捉え、地方警察における先進的な取組み、また連邦政府による地方警察に対する支援が行われている。連邦政府は、資金援助という形で、全米の警察のコミュニティ・ポリッシングに向けた取組みに支援を行っている。

コミュニティ・ポリッシングは、コミュニティとの協力関係の構築とコミュニティにおける問題解決の推進を内容とする活動であり、現在、犯罪の多発に悩むアメリカ合衆国においては、この状況を克服するための新しい警察活動として、コミュニティ・ポリッシングの考え方が注目され、多くの都市においてその導入が図られている。しかし、コミュニティ・ポリッシングの主体は、あくまでも各自治体警察であり、その都市における治安状況、社会状況等を反映して、また、警察幹部のコミュニティ・ポリッシングに対する理解の差を反映して、具体的取組みの実相は、実に多様である。こうした各自治体警察の中でも、ポートランド市警察とサンディエゴ市警察における取組みは、以下の点においてアメリカ合衆国においても先進的なものとして位置付けられていることから、この二つの警察のコミュニティ・ポリッシングの推進状況を中心にアメリカ合衆国におけるコミュニティ・ポリッシングを紹介することとする。

- ① 特定の警察部門の改革ではなく、パトロール部門を中心としつつも、警察全体の改革である点である。そのため、捜査部門に対しても改革のための目標が付与され、あるいは捜査部門や警察署の在り方を含めた機構全体の見直しが進められているのである。
- ② 大胆な機構改革が進められていることである。ポートランド市警察においては、ネイバーフッド・リエゾン・オフィサー（Neighborhood Liaison Office）の設置等、コ

コミュニティとの連絡を重視した組織が構築されている。サンディエゴ市警察においては、すべてのパトロール警察官をチーム編成にし、更に担当エリアを細分化し小警察署的なサービス・エリアを設けるという計画を進めている。これは、問題解決活動の実践を重視するとともに、できる限りサービスをコミュニティのニーズに一致させようという目的を持ったものである。

- ③ 問題解決の重視である。ポートランド及びサンディエゴ市警察において、この問題解決は、活動上の最も中心的な戦略と位置づけられている。これは、従来の事案対応型の活動だけでは、犯罪を減少させることはできないという反省に立つものであり、コミュニティ・ポリッシングの考え方の一つの柱になっているものである。

#### (1) ポートランド市警察

人口約46万人。警察官約970人、3警察署。コミュニティ・ポリッシングに関しては、最も先進的な取組みを行っているとされる。1980年代から市民によるパトロールは行われていたが、1988年に交番視察のため市職員が日本を訪問したことが一つの契機となり、市長と市警察によってコミュニティ・ポリッシング導入の決定がなされ、コミュニティ・ポリッシング導入計画が策定された。

ポートランド市警察は、全組織を挙げた取組みをしており、警察本部長以下全員がコミュニティ・ポリッシングの実践者であるとの哲学を貫いている。中核的地位を占めるのは、ネイバーフッド・リエゾン・オフィサー、地区警察官、ネイバーフッド・リスpons・チームである。また、警察の組織ではないが、コミュニティ・ポリッシング推進上重要な役割を果たすものとしてネイバーフッド・アソシエーション、ネイバーフッド・アソシエーション局がある。

#### ア コミュニティ・ポリッシング導入の経緯

ポートランド市においては、1980年代から市民によるパトロールなどが行われていたが、1988年に交番制度等の視察のため同市職員が日本を訪問したことが一つの契機となり、同年末、市長と市警察によってコミュニティ・ポリッシング導入の決定がなされた。その後1990年はじめの市議会による採択までの間、コミュニティのメンバー、市の機関等を巻き込んでのコミュニティ・ポリッシング導入の第一次計画（市警察をコミュニティ・ポリッシングの考え方に沿ったものに変える計画、the Community Policing Transition Plan）の策定作業が進められた。この計画に基づき様々な施策が講じられ、1993年はじめから第一次計画の改定作業

を開始し、1994年4月、第一次計画の改訂である第二次計画が市議会により採択された。

## イ 第一次計画

この第一次計画は、1990年から1994年までの最初の5年間において達成されるべきものを示したものであり、この計画は、コミュニティ・ポリッシングの考え方にに基づき、市警察の任務とこれを達成するための5つの目標を示している。

### (任務)

すべての市民と共働して、生命、人権、財産を保護するとともに、個人とコミュニティの責任を強化すること。

### (目標)

- ① 協力 (Partnership): コミュニティ、市議会、その他の行政機関、刑事司法機関との協力関係を発展させること。
- ② 問題解決 (Problem Solving): 事件や犯罪への不安を減らすため、先行予防的な問題解決の手法を用いて、コミュニティの生活のしやすさを向上すること。
- ③ 権限、能力を与えること (Empowerment): コミュニティの価値基準と合致し、市民と警察職員との共働を促進する組織と環境を作り出すこと。
- ④ 責任 (Accountability): 公共の安全確保に向けた手段と戦略に関して市警察、コミュニティ、市議会それぞれの間の相手方に対する責任を強化すること。
- ⑤ サービス志向 (Service Orientation): 市民と警察職員に対するサービスに関して顧客志向を強めること。

この第一次計画により達成された成果のうち主要なものについて、組織、問題解決活動、情報発信活動、要望把握活動に区分し、以下に紹介する。

## (ア) 組織

### a 機構

ポーランド市警察の特徴の一つは、組織を挙げてコミュニティ・ポリッシングに取り組んでいることであるが、その推進上の中核となっている組織は、ネイバーフッド・リエゾン・オフィサー (N L O : Neighborhood Liaison Officer)、地区警察官 (District Officer)、ネイバーフッド・リスポンス・チーム (N R T : Neighborhood Response Team) である。また、警察の組織ではないが、コミュニティ・ポリッシング推進上重要な役割を果たすものとして、1970年代

に形成されたネイバーフッド・アソシエーション (Neighborhood Association) 等の民間組織がある。

- ネイバーフッド・リエゾン・オフィサー：ネイバーフッド・アソシエーションに対応して置かれている連絡担当官である。ポートランド市のネイバーフッド・アソシエーションは、95あり、したがって、ネイバーフッド・リエゾン・オフィサーの人数も、原則として95人である。ネイバーフッド・アソシエーションの会合等への出席、ネイバーフッド・アソシエーションのリーダーやその他のメンバーとの接触等による情報連絡、コミュニティの問題解決を主要な任務としている。ネイバーフッド・リエゾン・オフィサーは、地区警察官から選抜され、パトロールや緊急通報への対応にも従事する。
- 地区警察官：一定のパトロール地区 (Patrol District) のパトロールと緊急通報への対応を任務とするが、コミュニティ・ポリッシングの考え方の導入により、コミュニティとの連携による問題解決活動についても責任を有するものとされている。そのためネイバーフッド・アソシエーションとの連携が必要であり、この観点から、パトロール地区の境界をネイバーフッド・アソシエーションの境界とできる限り一致させるよう変更を勧めているところである。現在、このパトロール地区は52地区あり、勤務制は三交替である。地区警察官は、担当区域を持たないユーティリティ・オフィサー (Utility Officer) と呼ばれる警察官から選抜される。
- ネイバーフッド・リスポンス・チーム：各地区の警察署に置かれ、ネイバーフッド・リエゾン・オフィサーが対応できない困難な問題の解決に従事する。各部門から6～12カ月の期間引き上げられ、3～7人の体制で編成される。なお、緊急通報への対応は行わない。
- ネイバーフッド・アソシエーション：境界で明確に区分された一定の地域に設置される市民のボランティア組織である。コミュニティの問題解決活動の主体となるものである。内部規則と意思決定のための委員会を有している。前述のとおり現在95のネイバーフッド・アソシエーションがある。
- 地区連合委員会 (DCB: District Coalition Board)：7つの地区ごとに設置される委員会で、構成員は、その地区に属するネイバーフッド・アソシエーションや事業者グループ等の代表者である。後述のネイバーフッド・アソ

シエーション局から資金援助を受けている。この資金は、スタッフを雇用するために提供されるものであり、このスタッフは、ネイバーフッド・アソシエーションや市民の市民参加活動や防犯活動に対して支援を行う。このスタッフが置かれる事務所は、地区連合事務所(DCO: District Coalition Office)である。なお、多くの地区連合事務所には、法執行に関して市民の間の連携を強化するための公共安全活動委員会(PSAC: Public Safety Action Committee)という委員会が設置されている。

- ネイバーフッド・アソシエーション局(ONA: Office of Neighborhood Associations): 市の機関であり、各地区連合委員会に対して年間20万ドルの資金援助を行っている。また、ネイバーフッド・アソシエーション、地区連合委員会その他の市民に対して各種支援活動を行っている。

#### b 人事

コミュニティ・ポリッシングの価値基準に合わせた人事政策が多角的に実施された。採用に関しては、マイノリティ・グループとの親和性を高めるために、その出身者の採用を促進する募集方法が実施された。また、職員のコミュニティ・ポリッシング活動に対する表彰制度の実施、パトロールの警察官の業務に対する満足度を向上させるための昇任制度の企画等が行われた。

#### c 教育訓練

コミュニティ・ポリッシングの考え方を警察部内に徹底するために、管理者を含む全職員に対する教養が実施された。また、警察とマイノリティ・グループとの間の関係改善と文化理解の促進を目的として、文化の多様性を理解させるための教養が全職員に対して実施された。一方、問題解決活動に関しては技能を要することから、SARA(Scanning:入念な調査、Analysis分析、Response:対応、Assessment評価)モデルと呼ばれる問題解決の手法の導入と職員に対する訓練が実施された。また、コミュニティのメンバー等との合意を基に問題解決を推進する手法が開発され、訓練が実施された。

#### d その他

問題解決活動を実施するためには、事件や事故への対応の負担を軽減することが必要である。そのために、より多くの通報をTelephone Report Unit—電話により各種届出等の受理等を行う警察の部門—に回すようにするという試み、

非緊急用の電話の開設等が行われた。その他、能率向上のため、事務合理化に関するアイデアの提出を職員に対して奨励すること、生産性向上とサービスの改善に関しての職員の功労に対する評価制度を設けることなどが行われた。

#### (イ) 問題解決活動

警察独自の活動としては、コミュニティの安全問題について市民との対話の機会を増やすため、自転車や徒歩によるパトロールが開始された。

また、非行集団、麻薬、コンビニエンス・ストア問題、マッサージ・パーラー問題、売春、スピード違反、老人問題等の様々なコミュニティの問題に関して、郡保安官事務所、住宅局、公園局、市交通管理局、刑事司法機関等の機関や近隣防犯プログラム (Neighborhood Crime Prevention Program)、ネイバーフッド・フット・パトロール (Neighborhood Foot Patrol) 等の民間組織、更には民間警備会社等の民間企業との協力関係が強化された。具体的な活動は、次のようなものである。

- ランロード・トレーニング・プログラム (Landlord Training Program): 賃貸家屋が麻薬の使用、販売、製造に利用されないようにその所有者などを訓練するプログラム。
- ポリス・アクティビティーズ・リーグ (PAL: Police Activities League): 青少年の非行や薬物濫用の防止のためキャンプや各種スポーツ活動を行う組織で、市警察が他の6つの法執行機関やコミュニティ、企業と共同で創設したものである。
- コミュニティ・コンタクト・オフィス (Community Contact Office): 1970年代から、市民の寄付により設置されている施設であり、現在17か所ある。市民のボランティア活動の拠点として、また、警察との連絡の拠点として機能している。市警察はこの施設に対して補助金を支出しているが、運営は完全にボランティアの手によって行われている。日中、自転車の防犯登録、被害者からの事情聴取等のボランティア活動が行われている。

このほか、行政機関との連携の促進のため、市警察は、警察官に他機関への照会に関して正確な情報を提供するプログラムを創設した。

#### (ウ) 情報発信活動

コミュニティ等に対する情報提供も、同市警察の計画の重要な部分を占めてい

る。具体的には、近隣防犯プログラムに対する犯罪情報の提供の推進、女性のための安全教室等防犯活動の推進、地区連合委員会に対するホット・スポット（hot spot：頻繁に電話通報がある地域）に関する情報の提供、コミュニティとの間のコミュニケーションを改善するための情報メディアの創設等が行われた。

#### (エ) 要望把握活動

市警察は、コミュニティのメンバーが参加した集会の開催等、市民からの意見聴取に特段の配慮を払っている。このほか、市民の要望等の把握のため、本部長フォーラムにおける事業者、コミュニティ等のメンバーによる政策諮問グループ（Policy Advisory Group）の設置、市民のコミュニティ・ポリッシングに対するニーズと満足度に関する定期的な調査等が行われた。

#### ウ 第二次計画

第二次計画は、基本的に第一次計画の考え方を踏襲しつつ、職員に対してコミュニティ・ポリッシングへの移行に関するより明確なビジョンを示すために、従来よりも具体化された目標と推進事項、更にそのための「戦略」を提示している。また、「戦略」の実施部門が多数ある場合の調整について責任を有するリード・ブランチ（Lead Branch）を設定し、責任主体の明確化と整合性のとれた活動の推進を図っている。以下、第二次計画の概要を目標に沿って紹介するが、戦略については、オペレーション部門がリード・ブランチとなるもののうち、重要又は新規のものと思われる施策のみを紹介する。

なお、任務については、市警察の主要な目的がコミュニティの生活のしやすさ（Community Livability）の実現であることを明らかにする趣旨から、「すべての市民と共働して、生命、人権、財産を保護するとともに、個人とコミュニティの責任を強化し、もってコミュニティの生活のしやすさを維持発展させること」と改められた。

#### (ア) 目標1「犯罪及び犯罪に対する不安の軽減」

各種犯罪をより効果的に減少させることができる手段を明らかにし、これを実施すること。コミュニティの生活のしやすさに最も直接的な影響を与える犯罪や環境への対応を優先すること

#### (目標1に対する推進事項)

##### a 犯罪への対応に関する改善



犯罪への対応に関しては、コミュニティの生活のしやすや犯罪に対する不安に最も直接的に影響を与える犯罪により高い優先順位を与えること

(オペレーション部門の戦略)

近隣社会の生活のしやすに重大な影響を与える小さな犯罪を見つけ、処理する方法を発展させること

近隣社会の問題に一致したパトロールの方法と基本勤務要領を開発し実施すること

b 問題解決活動の促進

緊急対応や犯罪捜査によって効果的な解決が計られない問題については、市民グループとの共働、他の行政機関からの支援確保、先行予防的なパトロール、捜査部門による支援等の手法を用いて処理すること

(オペレーション部門の戦略)

問題解決の手法を全当番のパトロール活動に導入すること

近隣社会のレベルにおける警察と近隣防犯プログラムのスタッフとの間のネットワークを維持すること

慢性的に通報がある地点を特定し活動の目標に定めること

市の機関との共同の活動に関して調整機能を強化すること

c 防犯活動の促進

コミュニティにおける防犯活動を強化して犯罪に強いコミュニティを作り出すこと

(オペレーション部門の戦略)

コミュニティの防犯活動に関する意識を高めること

ネイバーフッド・リエゾン・オフィサーが近隣社会の会合に出席し防犯活動と問題解決活動に関して継続的奨励を行うこと

d 早い段階の対策の推進

青少年の非行防止や家庭内暴力の防止のためのプログラムを開発し実施すること

e 刑事司法システムによる対応強化

法執行の効果や合同での問題解決能力を向上させるため、刑事司法機関との共働を促進すること

(イ) 目標2「コミュニティに能力を与えること」

より強力なコミュニティとの協力関係を築き、顧客サービスを充実し、よりオープンで反応のよいコミュニケーション手段を提供し、更に、問題解決と防犯活動への参加を促進するプログラムを提供して、その解決に参加する責任あるコミュニティを創出すること

(目標2に対する推進事項)

a 顧客サービス志向の強化

反応がよくかつ著しく向上したレベルの顧客サービスを市民に提供することにより、市民の参加を促進すること

(オペレーション部門の戦略)

地区警察署のデスク担当のような重要なコンタクト・ポイントの機能を高めることによって、市民へのサービスの質と一貫性を高めること

b コミュニティとの協力関係の強化

コミュニティ組織とのコミュニケーションと連携活動を強化すること

(オペレーション部門の戦略)

全当番での市民へのサービスを改善するようネイバーフッド・リエゾン・オフィサー・プログラムを拡大すること

慢性的な問題の解決に関してコミュニティの関与を高めるため、住民に提示する活動の選択肢を広げること

問題解決活動への市民の参加状況を調査する方法を発展させること

近隣防犯プログラムのスタッフ、地区連合委員会や法執行に関して市民の間の連帯を強化するための委員会、市の機関、近隣社会や事業者のコミュニティとの合同の活動を増やすこと

c 市民とのコミュニケーション強化

情報交換、職員の接触等により、コミュニティの市警察に対する理解と信頼を向上させること

(オペレーション部門の戦略)

市民に対する教育、情報提供、権限付与を通じて、近隣社会の安全活動に対する支援を継続して行う

d 照会制度の強化

市民による問題解決活動を促進するため、問題が他の機関によって最もよく解決される場合、当該市民を当該機関に差し向けること

(ウ) 目標3「職員の能力開発と権限付与」

コミュニティ・ポリッシングの任務と価値基準に一致した訓練、管理、組織編成が実施されること、職員の技能のレベルと士気を向上すること、募集、採用、訓練、昇任に係る活動がコミュニティの特性とニーズに合致するようにすること、勤務環境が、顧客サービス、改革、個人の責任、チームによる活動を促進するようなものにすること

(目標3に対する推進事項)

a 職員のニーズと満足に対する責任の強化

職員のニーズに対する市警察の対応を改善すること

b 警察官支援の強化

警察官によるコミュニティ・ポリッシングを強化するよう管理方針を改善すること

(オペレーション部門の戦略)

地区警察官がそのパトロール地区において行われた活動—専務部門の活動、他の当番で実施された活動—について情報を得られるような方法を開発し、実施すること

新採の警察官がコミュニティ・ポリッシングのプロジェクトやプログラムに関与できる機会を増やすこと

c 管理方法の改善

コミュニティ・ポリッシングの任務に一致するよう管理方針と方法を改善すること

d 部内におけるコミュニケーションの改善

組織編成、コミュニティ・ポリッシング活動等に関する部内のコミュニケーションを改善すること

e 業務負担や効率性に関する改善

効率性を高める方法を見つけ、時間を節約する技術を導入することにより、個人やチームの活動の有効性をたかめること

f 募集活動と採用活動の改善の継続

コミュニティの特性やニーズに一致するよう募集活動と採用活動について引き続き改善を進めること

g コミュニティ・ポリッシングに関する訓練の改善

コミュニティ・ポリッシングに関する手段と技術について職員の訓練を行うこと

h 勤務や昇任に関する調査システムの改善

職員に対して一貫した基準に基づく評価を行うとともに、市警察の任務、価値基準、目標と一致した昇任制度を実施すること

i 増員

必要に応じて職員配置を増やすこと

(エ) 目標4「企画力、評価力、財政支援の強化」

コミュニティ等の反応を的確に把握するとともに、実践的で長期的な計画を立案し、効果的な財政運営ができるように、企画、評価、分析、財政に関する仕組みを強化すること

(目標3に対する推進事項)

a より効果的な評価制度の確立

コミュニティ・ポリッシングによる成果を調査報告するため、包括的な評価制度を開発すること

b 予算の改善

市警察の価値基準、目標、推進事項と一致し、コミュニティのニーズを正確に反映した予算を編成すること

c 計画の改善

コミュニティのニーズ、各部門の業務計画、勤務方法等を総合した計画を策定すること

(2) サンディエゴ市警察

人口約117万人。警察官約1,800人、7警察署。コミュニティ・ポリッシングに関しては、ポーランド市警察と同様、先進的であるとされる。コミュニティ・ポリッシング導入は、1973年に、問題解決のために警察とコミュニティの間の協力関係を発展させることを目的とした、ビートの在り方の見直しから始まった。中核的地位を占めるのは、ネイバーフッド・ポリッシング・チームである。警察署のパトロ