

3 イギリス

(1) イギリスにおけるコミュニティ・ポリッシングの概要

イギリスのコミュニティ・ポリッシングは複数のプログラムの寄せ集めであり、それらは一貫した戦略的構想に導かれたものではない。更に、イギリスの警察や一般大衆はコミュニティ・ポリッシングに関してかなり懐疑的になっていて、アメリカ合衆国の状況とは異なりイギリスではコミュニティ・ポリッシングは歓迎されていない。このことは過去の失敗に一部起因しているが、警察と非白人民族団体間の緊張及び暴力事案を削減するためコミュニティ・ポリッシングという名目でなされたことがすべて失敗に終わったことによる。また、その一方でコミュニティを基盤とした防犯活動の効果に疑問を投げかける研究が原因にもなっている。

Neighborhood Watch (近隣を見守る自警団) はイギリスで普及しつつあるが、防犯活動専従の警察官の数は少なく、警察職員全体の0.5%のみである。それとは対照的に刑事の数は全体の12~15%である。また、イギリス内務省の勧奨で過去3年間にイギリスの43警察機関に約300の防犯諮問委員会が設置された。

一般任務とされるパトロール配備に関しては、1970年初期に自動車警ら隊が設立され巡回は廃止されたが、再び巡回が復活しつつある。ロンドン警視庁は警察官の5%を地域警察官として地域巡回に割り当てている。この地域警察官は地域巡回の勤務知識を熟知しつつ防犯活動を促進しながら警ら活動を行い、コミュニティと警察の間に親密な関係を構築することを任務としている。

イギリスのコミュニティ・ポリッシングで重要な点は信頼性であることは疑う余地がない。こういう意見が特にロンドンで強く、警察への地元の支配力は皆無という土地柄で、警察は27,000人の警察官と13,000人の警察職員で構成される大規模の官僚制度である。警察の報告書は内閣の一員である内務大臣に直接届き、後に議会に報告される。労働党や非白人政治家の多くはロンドン警視庁に25万人を代表するロンドン自治区当局に報告する義務を負わせることを切望している。

1981年のブリックスの暴動の後に出されたスカーマン氏の報告書以来、イギリスのほとんどの警察機関に地域相談委員会が設置された。1984年警察刑事証拠法により各管轄地域において地域住民がその地区の警察活動について抱えている意見・感想などがわかるように、また警察への協力が得られるように配慮することになった。

相談委員会は地方自治体からの代表者で構成されるもので、健康・保護・教育・住宅等の法令による重要なサービスや住民賃貸人協会、地域行動隊等を含む。そして、かなり前から警察当局の補助的役割を果たし、1964年警察法施行以降は3分の2は政治家、3分の1は下位裁判所裁判官で構成されている。警察当局は警察に対し監督する権限を有する。ロッド・モーガン氏の最近の研究によると地域相談委員会は警察当局と同様、警察に威圧され、めったにイニシャティブをとらない傾向にあるという。成就されつつある予想的見解の中で、警察は警察支持の要員にとって代わることを恐れて地域相談委員会をボイコットすることがよくある。

コミュニティ・ポリッシングのプログラム及びその言葉の含蓄は現代のイギリスにおける警察活動に関して論議を醸したような部分である。現時点ではこれらが熱狂的なものになるか、幻滅に終わるかはまで明確でない。

(2) 複数部局によるポリッシングとパートナーシップ

1980年代初期には、もっと重要な問題が散在し、犯罪防止は警察にとってさほど優先されるものではなかった。第一次サッチャー政権はエドモンドデビス清算計画を実行に移した結果、申し分ないほどの臨時資金をもたらした。多年に渡る汚職容疑や自信喪失など異論の多い問題が山積していた。

警察本部長であったデボン・コーンウォール、ジョン・アンダーソン等を筆頭にこれらの問題を重大に受けとめるものもいた。彼らの名前は警察と地域の間により協力的な関係を構築する基盤となるコミュニティ・ポリッシングの哲理と実践に密接に関連している。

防犯活動に関するより伝統的な警察運営方法の明らかな失敗に直面した結果、警察よりも組織や個人の努力で犯罪解決法を模索することや共通の道徳感情に強く訴えることにより組織、個人レベルで犯罪解決法を見いだすことに成功するなど、この哲理により必要性から美德を生んだと言える。

アンダーソンはこれらの提案をプロアクティブ（先制的行動）と表現しており、内訳は伝統的な犯罪防止の「鍵とねじ釘の方法（状況に応じた防止）」から学校との関係、社会サービスや他の多様な社会的影響（現在、社会的犯罪防止と呼ばれるもの）にまで及んでいる。アンダーソンは警察は犯罪関連情報にアクセスできることから、警察はこの車輪のような協力関係の中核と見ている。

アンダーソンの哲理が意味するものは専門化する課程の結果、分離されたポリッシ

ングと自動車警ら隊の出現により地域社会との接触がなくなったことの共産社会の根本を復旧する試みを表す。マイノリティ人口の多い都市部の警察活動の場合は地域社会への公式な社会的制御であるという理由からスカーマンやゴードンのようにこの試みを疑問視するものもいるとスカーマンは述べている。このことがどのように解釈されようとも同様に賛否両論のある犯罪防止と強固に関連がある。

複数部局によるポリッシングというケンネス・ニューマンの概念はアンダーソンの哲学と同じであり、1980年代にも首都圏警察長官と共にアンダーソンが展開したものであり、以下のように定義されている。

犯罪の兆候よりも根本原因を取り扱う解決策を考え出すために社会・経済・文化・教育関係機関と警察が協力すること、おそらく、あらゆる反社会的行動の全局面をより理解することにより警察を含む地域社会はその現象を防止・削減することを目的とした建設的で協力的な冒険的の事業を行うことができ、その結果高額な費用を要する犯罪発生対応型のポリッシングを回避することも可能になる。

最後の引用文は、都市部の暴動が引き金となった合法性に関するより一般的な重大局面や金融管理のイニシャティブへの対応として、本質的には警察が行っている犯罪防止であるこのアプローチを示唆的に公正化するとともに、複数部局のアプローチは能率性、効率性の向上を約束するものであるとして、ニューマンは警察行動計画を通じて首都圏警察管区内において即座にこれを実行した。

ケンネスの理論の実質的な構成要素はアメリカ産業界の経験を導入した会社の経営管理アプローチである。これは情報収集、分析、問題範囲の明確な指摘、方針選択や方針案及びこのような案の実行や監視に基いている。警察部内においてこの管理上の解決方法は目的別の警察活動と呼ばれている。

この方法論は状況に応じた犯罪防止に関するイギリス内務省のワーキンググループの見本と偶然に一致している。この双方をうまく調整しようという動きがある。それは内務省が気付いていないのではなく、内務省は1983年の会議をブランシールで開催し、両方法論の支持者が参加した。同時に中央政府省間のワーキンググループが犯罪削減の調査項目で設置された。また、内務省は1983年犯罪防止班(CPU)を設置することにより防犯活動の大略を改訂・増強させた。これらの活動の結末は警察、保護観察機関、全地方自治団体に対して発行させた内務省通達の草案になった。この通達のメッセージは冒頭段落から明白である。

警察の最大目的は常に犯罪防止である。しかし、犯罪に影響する要素には警察の管理できないものや直接抑制できないものがある。全国民及び政策実施が犯罪に影響を与える関係省庁は犯罪防止の一助とならなければならない、犯罪防止は地域社会全体に課せられた任務である。要するに、警察は犯罪取締りに対する姿勢を大部分修正するよう多大な圧力を加えられ、最近では内務省犯罪防止班や同等のパートナーの書信を伴う通達の続報によりこのような圧力をかけられている。しかし、これらは（人の見方にもよるが）将来実行に移すべき目的に関して善意から出た意味の言明であるとともに、この解釈は決して率直なものではなく、これからイギリスが直面する多数の問題を引き起こしている。

省庁間のワーキンググループとブランシール・セミナーの参加者の見解ではパートナーシップは容易ではないということである。ワーキンググループはその姿勢やプロフェッショナルな活動の手順を変える必要性を実感しているが、その一方でブランシール・セミナー参加者は「関係者が自らの活動方法を修正し、合意によって定められた地方の計画に寄与するという概念に十分に打ち込んでいる場合のみ省庁間の協力は可能であるという考え方を受け入れた。」ことを認識した。

(3) 警察部内の専門的犯罪防止の地位

防犯部に関する調査はあまり行われていないが、実際行われた調査は問題を確認できたものは殆どなかった。当初は殆どの警察機関は1960年代以来防犯部を設置したが、地域における警察活動の中では比較的二次的な役割を担っている。1965年にコーンウォール委員会が危惧したように、この件に関しては専門家達の登用がそれ以外の者の責任排除や犯罪防止の末端化を促してしまったことはもっともな話である。閑職をあてがったと解釈されがちであり、定年まで数年しかない警察官をその専門家として抜擢することもよくあるが、これは慰めにもならない。犯罪防止への関心の高まりが警察全体の目的になったが、一般的には犯罪防止は専門部による警察活動の戦略的な運営上の概観に統合されなかったことを意味する。しかし、統合の不完全は車輪の中核という考え方の実現をいくらか非現実的にした。警察が犯罪防止を実践重要課題と考慮しないのに、どうやって警察は犯罪防止の面で指導的役割を果たせるのか。ハーベイ等の研究によれば、警察が犯罪防止を組織に浸透させるという試みに失敗したことは犯罪防止部の人員が警察力の僅か1%であることを鑑みれば何の不思議もないといわれている。

なお一層の問題が防犯部の警察官の任務から発生している。彼らの任務は需要先導型であり、ほとんどの近代的な警察機関についても言えることだが、最も重要なことは内務省やアンダーソンによって構想された役割は先制的な行動である。このように理想と現実とは異なっており、防犯部の警察官は商業的調査又は地域的調査や突発的問題の対応、会議や催し物の設営関係、そしてほんのわずかに犯罪防止に関連があるだけであるとハーベイ等が述べている警察活動にほとんどの時間を費やしている。そのため彼らは状況的アプローチによって認識されているように特定の犯罪問題への対応を計画する時間の余裕がないようである。警察機関はこの対応をその主要な任務としており、犯罪防止にはあまり関心をもっていない。

これも次第に変化しているようで、全体的な印象としては警察に端を発した犯罪防止の理論と実践及び内務省等が始めた理論と実践は全く異なるものである。後者は合理的に計画され、秩序正しいアプローチである。その一方で前者ははっきり決定されていない。そういうわけで、警察官は犯罪防止よりも市民と警察との関係に関わりのある任務により尽力を注いでいるようであり、被害のリスクという判断基準からすれば、資源を最も必要としないものに使用している。

しかし、必ずしもそうとは限らない。ジョンソトン等の行動調査計画により専門的犯罪防止を開発計画の主流に統合し、それによって先を見越した行動をとり、機関内での専門的犯罪防止の地位を向上するように試みた。この計画は資源が倍増したこと、上級管理職が強固にコミットしていること、特別プロジェクトであることから向上した犯罪防止が効果を生む場合のみ、この計画はうまく運んでいたようである。1990年代半ばに警察資源を規制することを鑑みるとこれらの条件は保証されないし、長期的視野に立てば効果的な犯罪防止が資源の儉約化になるという意見は短期的視野で不安定な時代趨勢であるのであまり重要な意味を持たない。実際のところ警察の専門的犯罪防止は中心的な警察の機能の最近の見直しによりその生き残りが脅かされている。

だから、警察は防犯活動においては指導的な役割を果たせば、またこの指導的役割が専門的犯罪防止の資源に頼らなければならないならば（論理的には正論だが）、まずは警察部内から調整を始めなければならない。

（４）犯罪防止と省庁間協力

パートナーシップアプローチは21世紀が近づくとつれて警察の戦略の最重要項目で

あり、警察は独自で犯罪と戦う必要な資源や専門的知識を所持していないので、これらが利用できる機会や社会的に誘発された犯罪動機になりうるかある程度は他人に頼らなければならない。犯罪防止は伝統的に警察の任務と見なされている。警察は制定法上の責任を負っているし、最近に至るまで警察は職業的権限としてその責任を喜んで受入れている。このことは現在変化していて例えば自警団という機関を通じて地域社会に派遣する等したりしているが、1980年代初期に我が国でこれが始まった頃より急速に普及している。

しかし、これに対する警察の傾倒に関しては今も疑問が残る。それは他の情報経路を設置し、これを通じて様々な要求に対処することになり（この場合犯罪のリスクによって判断されるので要求に反比例している。）、結果的にはほとんどの警察機関は積極的に計画を導入するよりも計画を決定する一般大衆の圧力に対処した。

「5タウン・イニシャティブ」、「セーフティ・シティ」等の特別プロジェクトを設定していない無償犯罪防止班は有益であり、他の公共機関との関係は徐々に構築されており、そういうわけで最終的には犯罪防止班の所管が環境省に移行した。この明確な政策的な画策は犯罪防止に対して問題中心型のアプローチに各省庁が合同で取り組むような誘因を提供している（実際は、計画の有効期限が切れる時に省庁間の組織構造は使用可能なまま残されるよう保証することは「より安全な都市計画」の最近の傾向の一部である。

これらの計画以外に警察に関連して地方公共団体（内務省通達を通じて）や保護観察機関等の省庁（1984年国家目標と優先に関する声明を通じて）が協力的関係を構築するように圧力が加えられており、省庁間の対犯罪パートナーシップはより平凡なものになってきた。地域安全部を設立したり、組織的な防止戦略を発展させることに特に躍起になっている地方公共団体もある。しかし、自分たちの任務だけを行い、自分たちの言葉で犯罪問題を定義づけることに慣れてしまっている省庁が協力し合うことは容易だろうか。

第一線における省庁関係者の人間関係は必ずしも良くない。一般的に彼らは媚びへつらわないがこの度合いによって人間関係が決定され、このことは共同作業の生産的な基盤を生み出すものではない。また、第一線で働く者には自由裁量があるが、視野は狭いので、省庁関係者から課されたイニシャティブを覆すためにうまく配置される。しかし、このような状態は合同訓練等の実施やホルダウェイが「お互いに共通した不

確実性」と呼んでいることにより改善されうるといふ議論もある。

しかし、この意見に対して省庁間の意見の相違は認識されている役割ではなくて実際の役割や権限の相違であるという見解からこの意見は危険なほど短絡すぎると反論する者もいる。例えば、犯罪防止においても、状況に応じた警察の防犯活動（些細な社会的犯罪原因は無視している）やより福祉関連の省庁にとっての社会的犯罪防止（不鮮明な自由主義を伴う）といったものが好まれると伝えられているようにアプローチごとにおそらく各省庁は政治的に分断されている。

状況に応じた社会的なアプローチの関連した調書に関する議論や双方を合わせる利点についての議論が保護観察機関の内部で起こっているように、実は警察の内部で高調に達しているとの見解をハーベイ等が明示しているように状態はさらに複雑である。上級警察官による一般向け言明の中で述べた剥奪と犯罪との関係が認識されるにつれて、防犯専門家と同様に地域安全警察官を任命するという動きがグレーター・マンチェスター等の警察機関にあり、これに関する事例になっている。

衝突は不可避ではない。特に第一線の者が自分たちの職域を越えて同僚との協力を動機づけるような、より全般的な警察活動の理想を展開させた職場では衝突は避けられないわけではない。いくつかの犯罪防止のイニシアティブと同様に、青少年・学校との連絡の起源はこのように非公式に始まった。特に地域部（地域警察官が配属されていることが多い）の地域警察官が状況に応じた専門知識に加えて社会的な補足的情報を提供してくれる他省庁との関係の構築を試みた地域では特にそうである。統制の行き届いた更なる公式化が形式ばらない解決の普及を妨げるものである。組織的な活動が調整管理されているが、共同作業はあまりないという上級レベルの省庁間の接触を行うことが多くなっている。このように、省庁間のパートナーシップの性質を考えればこのレベルでの接触も考慮する必要がある。省庁の管理職の中には第一線時代からへりくだらない典型的なタイプも依然として残っている。しかし、管理者として彼らはある懸念を共通して抱いているのだが、この懸念は協力の過程で最大の影響を与えるかもしれない。

彼らは管理職として、中央政府から各省庁にかけられたプレッシャーに敏感に気付いている。例えば「従わなければ」という脅威は保護観察機関は犯罪防止を更に関与するべきであるという国家目標及び優先順位に関する1984年声明の陰に隠れてしまった。同様に警察は1979年以来他の公益事業側で使用した同じ手段で急所を突

くように中央政府がより希望していることを心すべきである。この状況は特に警察には厳しいものであり、犯罪防止に警察が関与することは自虐的行為になりかねない。犯罪の削減に成功すれば、予算の規模によって決定される警察力にマイナスの影響をもたらしかねないのである。概して、省庁の管理職はパートナーシップに反対することは大博打を打つようなものであると理解している。

管理者は必ずしもこの協力を避けなければならないものとしているわけではない。反対に、管理者にとっては得ることは多い。省庁間の協力関係は疑いなくうまく行っているように思えるが、意義深い公共との関係を保っており、このことは個人と省庁との関係の地域における評判を向上させ、1990年代の消費者中心主義の趨勢においてかなりイメージを意識したものとなっている。こういう理由で、パートナーシップフォーラムの会員総数がどれだけ増え、地方のメディアが歓迎されているかに注目することは興味深い。

負担を軽減するため（例えば、警察を被害者対策に傾倒させる）若しくは活動基礎を拡大するべく（現金に飢えたボランティア的な組織にとって特に強い動機となるものであるが）、パートナーシップは他の資源に焦点を絞ることもできる。重要な点は省庁が犯罪防止以外に多数の目標を見だし、それを協力関係からより追及していくことである。各目標を展開する象徴の能力は特別の事情及び他省庁関係者の力関係によって変化する。協力事業において警察が最も権力を持っているという見解を持つ作家が多数いるが、必ずしもそうとは言えない。偉大な権力を省庁は最終的な判断を下す立場になりがちである。だから、少年関係渉外連絡会の参加者は口を揃えて「警察は人がどう考えようと最終的には警察の意見を曲げないと批判している。同様に犯罪防止における警察の権限は一つの理由として法律で定められている義務や犯罪管理における一般的な専門知識に端を発するものである。また、犯罪統計情報の管理者であるということにもよる。

しかし、犯罪防止パートナーシップへの情報提供が代表的な役割になれば、警察は犯罪防止に無頓着であることに悩む。これは犯罪防止結果を追及するがあまりに警察組織の資源を整理するのが困難な階級の低い地域警察官に警察情報を制限することを意味する。省庁間の衝突において警察の力が無限であると仮定する前に、警察の犯罪防止への関与の程度を把握する必要がある。これは状況に応じた犯罪防止だけではない。

理想的な世界では、省庁の関心事は問題ではない。なぜなら、もっともらしい選択的防止策を合理的に選び、科学的に実践結果を評価する前に犯罪問題を中立的に調査する問題中心の方法論というより合理的なものに譲らなければならないからである。しかし、この理想の実現を阻止する問題が2つ存在する。まず、イギリス内務省の犯罪防止班が断片的な国内調査の中で気がついたように大部分の犯罪防止活動は厳密な問題中心型のアプローチに基いていないというよりむしろ、幅広い第六感、予防概念、伝統的な対応に基くものが多い。中には成功したものもあったが、これらの性質上行き当たりばったりであるため、次に問題中心型のアプローチに要求される合理性は達成されていない。

これに関しては他にもっと詳しく述べているが、つまり合理性を束縛した制約が数多く存在した。パートナーシップ問題のオリエンテーションは犯罪取締にとって通常のアプローチではない。パートナーシップの構築は特別プロジェクトであることが必要であるし、「安全都市」のような外部団体から資金を獲得しているものが多いが、特別プロジェクトは特別なプレッシャーを課されるかもしれないのは、特別プロジェクトは資金獲得の機会を限定したり、存在価値を証明する時間を限定したかもしれない。両プレッシャーは最も合理的であるものよりも最も実行可能なものに予防的解決法を限定する。

更に犯罪防止の分析は時間がかかり、情報の入手可能性によってかなり制限されている。最新のデータを収集するよりも不完全でも公式な統計に頼るほうが容易であるが、これらの統計は警察に刑事的な機会に関する情報のみである。つまり、問題オリエンテーションは非常に偏っており、既知の事実に基くものであって、知り得る事実に基くものではない。しかし、例えば、連続して被害に合うことは警察の知識が避けがたいほど限定的である累犯者への注目よりもより強固な基盤に影響されているようである。警察の情報で前者はもっと道理にかなうが、もしパートナーシップアプローチがこのような論理に沿っているならば、それはこういう理由からであり、警察の権力のためではない。

(5) パートナーシップアプローチ実現の可能性

犯罪防止は常にパートナーシップを必要としている。この点は警察活動の誕生やプロ化に付随する軟弱な楽観主義の陰に埋もれてしまったが、これは調査、内務省の奨励活動、最近の警察見解によって最も強力に痛感させられた。市民と他省庁と協力し

てパートナーシップアプローチは現在警察活動の展望にとって肝要である。度重なる勧告にもかかわらず警察を変えるには時間がかかることは問題である。専門的犯罪防止を意義のある進展にとっての不適切な車両の役割を果たすようになった。犯罪防止の専門知識の存在から犯罪防止は極めて重要な資源になりうるが、ジョンストン等が主張するように主流に組み入れられるかもしれない。

そうすることは犯罪防止の分野を警察組織を代表するより強力な地位を与えるようなものである。そうなれば、単なる「鍵とねじ釘」という状況に応じたアプローチよりも広範囲の専門的知識が要求される。これに関する責任はスタンフォードにある研修センターにあり、この方向に進んでいるという喜ばしい兆候である。社会的アプローチを最近妨げている障害を克服する一方で、この方法で状況に応じたアプローチを精密にすることは可能かもしれない。後者は現在不鮮明になりがちなのでそれを回避するよう試みるべきではあるが、より全体的な犯罪防止の施策によってその価値を実証できる機会に恵まれるかもしれない。

依然のパートナーシップはより孤立的かつ自主的であり、軍隊的指揮命令傾倒に依存していた組織を代表するものであったが、現在は外交及び管理技術をも必要とする。主要な犯罪防止的役割が地方自治体によって担われるべきであるとするモーガンレポートの推薦が拒絶されている限りは警察は当然、主要な部局であり続ける。省庁間の努力の調整には、共同で仕事を行うことで生じる信頼と責任が錯綜しているネットワークが要求されるという理由だけではないが、このような訳で犯罪防止が主要な公約になる。省庁間の努力調整がなされないから、予想通りパートナーシップが容易に消滅したり機能しなくなったりする。

セーフティ・シティのような特別プロジェクトと通常の共存と同様に、最近の中心的職務の地位が曖昧になっている。更に、現在、警察の制定法上の義務に関しては、犯罪防止を問題と利益方針が合致する地域社会や民間に移行させるという政治的アジェンダとうまく共存しないので、広い意味では犯罪防止の責任の所在は明確でなければならぬ。このようなアジェンダは警察の役割が一助となる効果的に策定された戦法に悪影響を与えかねない。このような役割を政治的に再確認せずに、警察は犯罪防止という車輪の中核のような立場にはならないし、完全に問題中心型のアプローチの見通しは相変わらず遠い。