

現代における問題解決型警察活動の意義

～‘reactive’ から ‘proactive’ へ～

渡 邊 泰 洋

要 旨

1970年代アメリカでは犯罪激増状況の中で、旧来の警察活動ではこの状況に対処できないとして、新しい警察活動が提案された。これは問題指向（problem-oriented）型と呼ばれ、たんに警察は発生した犯罪に対応するだけの方策を改め、その根本原因である地域問題の解決をめざす警察内部の意識改革が必要であるとされた。その後、若干の変遷を経て、現代では、問題解決（problem-solving）型警察活動が世界的な広がりを見せている。問題指向型は警察内部の意識改革を刺激するものであったが、問題解決型は実際に地域問題を解決して、住民の不安感を緩和し、「生活の質」を向上させるというきわめて実践的であるという点に違いがある。

他方で、現代において、AI活用による犯罪予測業務も警察活動の一部になりつつあり、英米を中心に発展している。わが国でも若干の都道府県警察で犯罪予測が実務上取り入れられ、稼働している。なかでも一部の警察は、予測された地域における警察パトロールの強化にとどまらず、当該地域に根を張る犯罪原因を解決して、持続可能な地域安全を図る試みを検討している。

もっとも、問題解決型活動は警察だけで実施するのは困難であり、多機関協働など多くの課題が横たわる。実際、わが国では、問題解決型活動の導入が進んでいるとはいえ、今後は、英米の事例などを学び、この活動を推進すべきと思われる。そこで、本稿では、問題解決型警察活動の推進に向け、どのような課題を解決しなければならないかを検討する。

キーワード：問題解決型警察活動、警察改革、犯罪予測、AI活用、多機関協働

1. はじめに

問題指向型（problem-oriented）ないしは問題解決型（problem-solving）の警察活動の必要性が提唱されてから久しい。実際、その主唱者ハーマン・ゴールドシュタイン（Herman Goldstein）が「警察活動の改善～問題指向型アプローチ（Improving the Police: Problem Oriented Approach）」という名の論文を発表したのが1979年であった⁽¹⁾。1970年代と言えば、まさしくアメリカでは犯罪激増の時代であり、ほとんどの警察機関は犯罪対応が困難な時期を迎えていた。そうした中で、ゴールドシュタインは、警察が伝統的な組織運用に拘泥するあまりに警察活動が十分に機能していないことを指摘し、新たな視点の警察運用を提案したのである。こ

(1) Herman Goldstein (1979), Improving Policing: A Problem-Oriented Approach, *Crime & Delinquency* 25, pp. 236-258.

れが問題指向型警察活動であった。もっとも、わが国の文献では、このテーマに関する論文は少なく、海外の活動を紹介するにとどまっている⁽²⁾。

その内容については後述するが、問題指向型ないし問題解決型の警察活動は、こんにちのように犯罪状況が安定している時代においても、その必要性は変わらない。とくに、わが国のように犯罪減少期においても、必ずしも地域住民の犯罪不安感が改善されない状況においては⁽³⁾、これらの警察活動は強く要請されているものと思われる。

なお、本稿は問題解決型という名称を採用するが、場面によっては問題指向型と混在する場合もみられる。一般的には、問題指向型と問題解決型の警察活動は同義として議論されている。しかし、後述するように、歴史的にみると、ゴールドシュタインが呼称した問題指向型は警察の組織運用の改善に主眼があるのに対して、問題解決型は文字通り地域問題の解決、そしてそれに続く住民不安感の改善に向けられているがゆえに、本稿では区別し問題解決型を意識して議論する。

問題解決型警察活動の現代的意義は、犯罪予測の場面で強く発揮される。なぜなら、犯罪予測は一般的には、将来の犯罪発生地点を予測し警察活動の抑止活動の強化を図るものであるが、しかし、そのような抑止活動のみでは一時的な犯罪削減は可能であっても、当該地域の恒久的な安全の維持は困難であると考えられるからである。つまり、実際同一場所における犯罪発生が何度も予測される場合が少なくなく、そのような場合、当該地域の根底には犯罪を誘発する長期的で固有の深刻な問題やトラブルがあると考えられ、この問題やトラブルに対する解決アプローチを実施しないかぎり、犯罪問題は終結しないし、地域住民の不安感も解消しないからである。その意味で、犯罪予測に根差して地域における抑止活動を行うと同時に、さらに地域問題にも取り組む警察活動も求められるのである⁽⁴⁾。

そこで、本稿はわが国において、問題解決型警察活動がどのような場面に必要で、それをどのように適用できるかを考察する。

(2) 龍谷大学犯罪リサーチセンター（翻訳）「問題指向型の警察活動が犯罪と治安紊乱に及ぼす効果」(https://crimrc.ryukoku.ac.jp/campbell/library/pdf/crimejustice/26_r.pdf)、吉田如子「警察の正統性追求と警察活動の低下」法社会学研究 69号（2008年）183頁以下、自治体国際化協会「米国におけるコミュニティ・ポリシングに関する調査」（2007年）、松尾庄一「警察における問題解決型アプローチ」警察政策学会資料第99号（2018年）46頁以下、島田貴仁「問題解決型活動の導入に向けて」警視庁子ども・女性の安全対策に関する有識者研究会提言書（2017年）72頁以下 (https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/kurashi/anzen/anshin/kodomo_josei_anzen.files/3.pdf) など。

(3) 渡邊泰洋「犯罪不安感」守山正・小林寿一（編著）『ビギナーズ犯罪学』（2016年、成文堂）434頁以下では、2002年以降、わが国は犯罪減少傾向にありながら、他方で住民の犯罪不安感が解消していない点を指摘した。

(4) その例として、わが国では神奈川県警察本部が実施している犯罪予測はホットスポット地点の抑止のみならず、最終的には地域問題の根本的解決をめざすとしている（神奈川県警察本部編調査報告書『産学官連携による人工知能を活用した犯罪・交通事故発生予測技法の調査研究』2019年28頁）。

2. 警察活動に関する議論の推移

(1) 警察活動の歴史的推移

欧米の警察活動の歴史を概観してみると、初期、すなわち17世紀イギリスの警察における第一次機能は、夜間における犯罪や秩序違反行為の監視であったとされ、個々の警察官は市民の間では‘watchman’（あるいは‘night watch’）と呼称され、社会的秩序を乱すこれらの行為に対する抑止機能が期待されていたという⁽⁵⁾。しかし、その後、警察に続く検察、裁判所、刑務所などの刑事司法機関が整備され充実するに従い、警察の機能は変化し、犯人検挙に重きが置かれるようになったのである。

その結果、少なくとも1940年代から1970年代にかけてアメリカでは、警察機関の主要な戦略は、①ランダムなパトロール、②迅速な事件対応、③補充的な犯罪捜査であった⁽⁶⁾。要するに、これらの3つの戦略は、法執行を通じた犯罪統制が主眼とされ、それによって警察の法執行力を最大限に高めることが企図された。すなわち、その根底には、犯罪事件の発生を契機に、犯人を検挙し、刑罰を科するという刑法適用の手続によって犯罪は抑止されるという、一方で一般市民に対する一般抑止、他方で犯罪者に対する特別抑止が意識されたのである。まさしく、事件が起きた後に「犯人を捕まえる」という事後的‘reactive’な警察活動が主流となった。

そのような伝統的な警察活動では、ランダム・パトロールや迅速な事件対応が同時に結びつく利点が強調された。つまり、ランダム・パトロールは、個別地域担当の現場警察官が特定地区をまさしくランダムに、いわば思いつくままに警察車両や徒歩で巡回する方式であり、これによって現場で犯行場面に遭遇すればその場で迅速に対応でき犯罪の実行が抑止され、あるいは犯行現場から逃走中の犯人の検挙も可能になる。また、警察が近くで活動していることを知れば犯行者は犯罪を控えるはずであり、そこで抑止効果が期待できるとして、徒歩のパトロールよりも車両による巡回が好まれた。他方で、市民も地域のいたるところで制服の警察官を見かけることで安心感が得られると考えられたのである。

実際、このようなランダム・パトロールについては、治安維持にとってその重要性を称揚する研究者も少なくなかった。その一人、わが国の交番制度を研究したデイビッド・ベイリー (David Bayley) は、1970年代のわが国の犯罪状況に関し、交番勤務の警察官が郵便夫のように地域を毎日定時に巡回することで地域の安全が保たれ、この結果、日本は良好な治安を維持しているの

(5) George Kelling and James Q. Wilson (1982), *The Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, *The Atlantic Monthly*, March, pp. 33.

(6) Richard Wortley and Michael Townsley (2017), *Environmental Criminology and Crime Analysis* 2nd ed. Routledge, pp. 227.

だとして、日本型のランダム・パトロールを賛美した⁽⁷⁾。

さらには、警察活動に基づく事後対応を重視する見解もみられる⁽⁸⁾。なぜなら、補充的な犯罪捜査の点では、警察官が時間をかけて証拠を収集することで、確実かつ迅速に検挙率を高める効果が得られるからである。その結果、確実な処罰が可能となり、これは潜在的な犯行者からすれば脅威であり、犯罪者に対する強力な一般抑止力とともに、事件解決による市民の安心感も獲得でき、市民の支持も得やすい。このような考え方は、いわば刑罰依存型の犯罪予防策であり、のちに「割れ窓理論」に基づいて考案された「ゼロ・トレランス (zero tolerance)」政策⁽⁹⁾と一脈通じるものがある。

このように、当時は強制力の執行を背景に、強権的な警察力が犯罪の抑止力になると信じられていたのである。しかしながら、このような警察戦略が1960年代後半から生じたアメリカ社会の犯罪激増現象に無力であったことは統計が示すところである⁽¹⁰⁾。そこで、登場したのがゴールドシュタインの警察改革、それに基づく問題指向型警察活動であった。

(2) ゴールドシュタインの「問題指向型」概念

まず、ゴールドシュタインの「問題指向型警察活動」に関して、同概念がどのような経緯で提唱され、どのような意義がみられたかを確認したい。

繰り返しになるが、1970年代、ハーマン・ゴールドシュタインは、上記のような事後対策 (reactive) 型、事件主導 (incident-driven) 型の警察活動が機能不全に陥っていることを指摘し、警察改善による新たな枠組みを提唱した⁽¹¹⁾。つまり、警察改善のために「問題指向型警察活

(7) David H. Bayley (1976), *Forces of Order: Police Behavior in Japan and the USA*, University of California Press. なお、この訳書として、新田勇他訳『ニッポンの警察～そのユニークな警察活動』(1977年、サイマル出版社)。なお、ベイリーはアメリカの警察官は「消防夫」型であり、通報しないかぎり対応しないと、ランダム・パトロールを日常的に実施する日本の「郵便夫」型と対比した。

(8) たとえば、Gary Cordner and Robert Sheehan (1999), *Police Administration*. や John P. Crank (1998), *Understanding Police Culture*, Routledge. などがある。

(9) ゼロ・トレランス政策とは「非寛容政策」などと訳され、どんな小さな違反行為も見逃さないというもので、このような行為に対しても刑罰などの制裁を科すという厳罰的な方策であるが (小林寿一「犯罪学の動向～アメリカ」守山正・小林寿一 (編著)『ビギナーズ犯罪学 (第2版)』(2020年、成文堂) 34, 35頁)、批判も少なくない (Eugene McLaughlin and John Muncie (eds.) (2013), *The Sage Dictionary of Criminology* 3rd ed., SAGE Publications, pp. 31-31.)。

(10) 全米の犯罪統計によると、1960年から1980年の間で人口1,000人当たりの犯罪発生率の概数ではあるが、暴行傷害3.7倍、殺人・傷害致死2倍、強制レイプ3.8倍、強盗4.2倍、住宅侵入盗3倍といずれも未曾有の激増傾向がみられた (Bureau of Justice Statistics, *Crime in the US 1960-2004*.)。

(11) Michael Scott et al. (2008), *Problem-Oriented Policing and Environmental Criminology*, Richard Wortley and Lorraine Mazerolle (eds.), *Environmental Criminology and Crime Analysis*, Willan, p. 221.

動」を提唱し、注目されたのである。これは当時の警察活動は旧態依然としており、直近の犯罪激増状況に十分に機能していないことを批判し、新しい時代のニーズに適合する警察活動の改善を提案したことに始まる。したがって、この議論を行うには、当時の伝統的警察活動がどのように行われていたかを知る必要がある。

この伝統的警察活動が事件主導型と呼ばれる所以は、上述したように、警察組織は救援を求める市民の緊急通報に対応することが最も重要であるとし、いわば事件発生を契機として活動を始動することに由来するからである。まさしく市民の要請があったときに初めて駆動する警察活動、事件発生に導かれる警察活動ということになる。この結果、警察は当該事件が発生した周辺をとくに幾度となく訪問し、個人や集団の反復犯罪行動が予想される場合、それを抑止するパトロール活動を招来することにもなった。しかし、このような警察活動は見方を変えれば警察資源、人的物的資源の浪費にも連なり、市民の満足も得にくい状況が生まれることとなったのである。

そこで、ゴールドシュタインは、このようなタイプの警察活動を強く批判した。要するに、法執行を中心とした犯罪統制のあり方に疑問を投げかけ、市民のニーズとの乖離を指摘したのである。これを彼は「目的より手段 (means over ends)」症候群と呼び、会社の命による定時運行に努めるあまりに乗客を乗せるのを二の次にしたという定期路線バスの例にたとえ、警察はまさに組織の権威を優先させ、市民のニーズに応えることを後回しにしていると主張したのである⁽¹²⁾。

このような事件主導型警察活動では重大事件の解決に主眼が置かれるが、ゴールドシュタインの指摘によると、犯罪事件の大多数は軽微なものであり、また、そもそも犯罪ではない迷惑行為、秩序違反行為が大半を占めているという⁽¹³⁾。つまり、警察活動の対象は犯罪行為だけではないということである。また、法執行中心といっても、実際に警察官には多大な裁量権が与えられており、全ての刑法違反を厳密に処理しているわけでもない。言い換えれば、警察官が対応しなければならないのは非常に広範で種々雑多な犯罪行為ないしは非犯罪的な（犯罪には該当しないが人々にとって迷惑な）秩序違反行為なのである⁽¹⁴⁾。極端に言えば、伝統的な警察が法執行の対象としてきた重大事件はその警察活動のごく一部に過ぎないことになる。

ゴールドシュタインは、このような問題意識に基づき、上記のように伝統型、事件主導型の警察活動は事後タイプ 'reactive' であり、これに対して問題指向型の警察活動は事前タイプ 'proactive' と呼んでいる。もっといえば、近年の欧米の警察活動をみると、現代の警察活動は 'reactive' から 'proactive' に推移していると言ってよいであろう。犯罪発生前の段階において問題を解決することが重要であるという視点であり、犯罪発生後の対応では遅きに失するという

(12) H. Goldstein, op.cit., p. 238.

(13) Ibid., p. 244.

(14) 渡邊泰洋「犯罪学における秩序違反行為研究の意義」拓殖大学論集（政治・経済・法律編）25巻1号（2022年）75頁以下。

見方である。そのためには、地域課警察官の業務として、担当地域における問題の根源へのアプローチを行う必要があり、これがまさしく問題指向型警察活動の第一歩となる。

簡潔に言えば、問題指向型においては、担当警察官は、当該地域で固有の問題やトラブルを生み出している根源に対してアプローチを行うのである。しかも、地域問題の根源となる問題やトラブルはランダムに発生するというよりも、特定の時間・場所で多発する傾向にある。いわゆる地理的な「ホットスポット（犯罪多発地点）」を形成する。したがって、後述するように、地域根源問題にアプローチするには現場の状況分析が非常に重要であり、さらには地域関係者からの情報収集が必要となる。問題指向型警察活動がしばしば「ボトム・アップ」と呼ばれる所以でもある。

このようにみえてくると、ゴールドシュタインは旧来の警察活動に対する批判から新しい警察イメージを構想して、警察改革の必要性を強調したのであり、それが問題指向型警察活動の提唱につながったものである。もっとも、本稿がテーマとする問題解決型警察活動の意図とは若干のニュアンスの違いが看取される。強いていえば、問題解決型警察活動は問題指向型の問題意識から出発し、さらに地域問題の解決なしには地域の犯罪問題の根本解決はないとする視点であって、指向型からさらに進化した発展形ともいえよう。この点は後述する。

(3) 問題指向型から問題解決型への展開

問題指向型にせよ、問題解決型にせよ、何にアプローチし、どのように分析するか、そしてその問題にどのように対処するか、実際にこの種の警察活動を実施するとなると困難な問題や課題が少なくない。アメリカでも、警察が当初描いていたのは、「問題に関連するデータを収集すれば、問題の核心が見えて可能な解決策が生まれるはず」というものであったが、実際には多くのプロジェクトが意に反するものであったという⁽¹⁵⁾。つまり、問題を分析し、対応策を見出す方法が曖昧だったのである。確かに、少数の優秀な警察官が担当した場合には戦略がうまくいく場合もみられたが、それを前提とした取り組みは失敗する例が続出したという。なぜなら、優秀な警察官が策定した戦略は他の警察官が詳細に理解できなかったからである。そこで、警察官の資質を高めるために、誰にも理解できる警察戦略が必要となったが、その本質に関する理論が求められたのである。

それに応えたのが環境犯罪学である。その主要理論がローレンス・コーエンとマーカス・フェルソン（Lawrence Cohen and Marcus Felson）の日常活動理論⁽¹⁶⁾であった。というのも、この理論は、地域の固有問題に主眼を置いているかである。しかも、この理論が発表されたのは、奇しくもゴールドシュタインが「警察活動の改善」を発表した同じ年の1979年であった。その後、

(15) Michael S. Scott et al. (2017), R. Wortley and M. Townsley (eds.), op. cit., p. 243.

(16) Lawrence Cohen and Marcus Felson (1979), Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, *American Sociological Review*, vol. 44, no.4, pp. 588-608.

日常活動理論は発案者だけでなく、いくつかの研究者によって改良が加えられてきた。その中でラナ・ Sampson (Rana Sampson) が考案した問題分析トライアングルが知られる⁽¹⁷⁾。要するに、フェルソンらの初期の指摘では、犯罪発生条件は、①動機づけられた犯行者 (motivated offender)、②格好の標的 (suitable target) の存在、③監護可能な者の不在 (absence of a capable guardian) の3点とされたが、 Sampson は、これを①犯行者 (offender)、②標的 (target)、③場所 (place) の3点に置き換えたのである⁽¹⁸⁾。簡単にいえば、この3点の1つでも欠けると犯罪は発生しないことになる。そして、この図を加工して、さらにジョン・エック (John Eck) はトライアングルのもう一つ外側にトライアングルを作り、2重のトライアングル「問題の三角形 (problem triangle)」を作成した⁽¹⁹⁾。これは、内側のトライアングルは犯罪を作り出す要素、外側のトライアングルは犯罪を統制・抑制する存在を表示するものである。つまり、統制する可能性のある者と統制される者の関係を図示している。犯行者には「規制者 (handler)」, 標的には「監護者 (guardian)」, 場所には「管理者 (manager)」を対置させたことで、対策面として、誰に働きかければ犯罪を抑えることができるのか、どのように働きかければよいのかが明瞭になったのである。ここでは、これら三者を総称して、「制御可能者 (controller)」と呼ばれている。これらの概念の設定には、要するに、地域問題を根本から解決するには、これらの「制御可能者」の役割が重要と考えられるからである。

(4) 問題解決型活動の対象

規制者、監護者、管理者 (すなわち、「制御可能者」) はいずれも人や物の対象を統制する存在であり、いわば「後見人」のような役割を果たす⁽²⁰⁾。もっとも、後見人といっても、この場面では人とは限らず、物的な機器が後見人の機能を果たすこともある。その典型例として、CCTV (closed circuit television, 監視カメラ) がある。但し、人的な後見人が効果的に機能するのは、

(17) Richard Wortley and Lorraine Mazerolle (2008), *Environmental Criminology and Crime Analysis*, Willan, p. 234.

(18) 1990年代前半、ラナ・ Sampson が警察学校の「犯罪分析」講義でこの発想を紹介したとされる。それを実際に引用し、二重の三角形に修正したモデルを発表したのがジョン・エックである (John Eck (2003), *Preventing Crime at Places*, Lawrence W. Sherman et al. (eds.), *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, pp. 241-294)。もっとも、その後、 Sampson はエックとともに、犯罪トライアングルの修正版を公表している (Rana Sampson et al. (2010), *Super Controllers and Crime Prevention: A Routine Activity Explanation of Crime Prevention Success and Failure*, *Security Journal* vol. 23, no.1, pp. 37-51.)。

(19) J. Eck, op. cit., pp. 235-236.

(20) Gloria Laycock (2012), *Deciding What to Do: Adopting a Problem-Oriented Approach*, Gerben Bruinsma and Shane Johnson (eds.), *The Oxford Handbook of Environmental Criminology*, Oxford University Press, p. 520.

統制者と被統制者の関係が個人的である場合である⁽²¹⁾。また、この後見人は有能 (capable) であることが求められる。後見人が存在すれば自動的に規制できるとは限らないからである。とくに、下記の標的 (潜在的被害者, 被害対象物) に対する監視者の場面, たとえば, 先の CCTV の例では, 常時モニタリングをしている者, 犯罪行為をモニター上で発見したら対応できる者がいなければ効果がない。人的後見人の例でも, 子どもが幼児の頃には親や保護者が有効な規制者として機能しても, 子どもが思春期や反抗期に入れば, 経験的にみてその有効性は低下する可能性がある。以下の図 1 は, この問題分析トライアングルにおける統制者と被統制者の関係を示している。

① 犯行者に対する規制者

規制者とは親, 兄弟, 友人, 隣人, スポーツの監督, 学校の教員など, 犯行者が日常的に一定の関係を有し, ときに情緒的に従う一群の人々であって, 犯行者を説得して行動を規制できる立場にある者である。とりわけ, 典型的に親はその子どもが脆弱であることを知っており, 犯罪や問題行動を止めるだけでなく, 逆に種々雑多な危害や被害から子どもを守ろうとする。もっとも, 一般的に言って, 子どもは思春期を迎えると親や保護者を積極的に拒否する傾向がみられる。実際, 世界的にみてどの国の統計でも, 10 代中盤から後半, 思春期, 反抗期において非行行為への傾斜がみられる。そのような状況においては, その規制力は弱まるものの, 子に対する親の存在は規制者, 後見人的に機能する可能性が依然として十分にあり, 子どもの犯行に対しては親にその阻止を期待する構図がこのトライアングルの一部を構成する。

このような個人的関係は, しばしば社会学ではインフォーマルな社会統制の関係と呼んでいる⁽²²⁾。つまり, 公権力に依存しないからである。もっとも, わが国でも, 一定時期以降, 子どもの不良行為や迷惑行為に関して, 地域力が衰退するにつれて, 親だけでなく, 隣人や地域社会住民による統制力も弱まり, 次第に公権力に扱われ, 「問題行動」が公式に警察機関によって「非行」に格上げされる傾向が指摘されている⁽²³⁾。

他方で, 当然ながら, このような警察機関などにおいて法的, つまりフォーマルな社会統制を行う者, 公権力を有する人々が存在する。警察官, 少年院教官, 裁判官, 保護観察官などがこれ

(21) Marcus Felson (1995), *Those Who Discourage Crime*, John Eck and David Weisburd. (eds.), *Crime and Place: Crime Prevention Studies*, vol. 4, Lynne Rienner Publishers.

(22) 研究領域は異なるが, 近年のレジスタンス研究においても, このような情緒的な人間関係が構築されることで, 累犯罪者が犯罪経歴を持続する途中で, 犯罪を止める, いわゆる「足を洗う」契機になっているという研究がみられる (John H. Laub and Robert J. Sampson (2006), *Shared Beginnings, Divergent Lives; Delinquent Boys to Age 70*, Harvard University Press, p. 680. なお, 守山正『イギリス犯罪学研究Ⅱ』(2017年, 成文堂) 145頁以下参照)。このような例として, 結婚相手の妻, 軍隊時代の上官, 企業の上司などがある。また, 保護観察官との出会いによって犯罪経歴から離脱した者もみられる。いずれせよ, このような制御可能者との出会いは犯罪抑止力を期待でき, したがって, 問題解決型警察活動においても, このような制御可能者への働きかけは重要な要素になりうる。

(23) 所一彦『『増える』非行とその背景』法学教室 19号 (1982年) 98頁以下。

に当たる。これらの規制者の存否は犯行者にとって、犯罪行動を実行するかどうかの判断に大きな影響を与えうる。

②標的（被害者、被害物）に対する監視者

いうまでもなく、犯罪の標的になりやすい人、財物、ペット動物や家畜に対する監護を強めれば犯罪は抑止できる。逆にいえば、このような監護者がいなければ犯罪は発生しやすくなる。留守宅や屋外に駐車した自動車、駅前の放置自転車などが窃盗の対象となるのはそのためである。監視者の例として、必ずしも職業的、専門的である必要はなく、家族、友人、隣人などでもよい。自宅を留守にするとき隣人に一声かけて留守を頼む習慣は、人々の日常的な生活の知恵である⁽²⁴⁾。もちろん、このような存在が身近にいない場合は、有給の監視人を雇用することになる（たとえば、ホームセキュリティや警備員の導入など）。

図1 問題分析トライアングル



出典：ジョン・エック、ロナルド・クラーク（守山正監訳）『犯罪分析ステップ60』（2015年、成文堂）38頁。

③場所に対する管理者

場所管理者には多様な形態がある。一般的には、店舗店員、航空会社の客室乗務員、学校の用務員・教師、ビルの守衛・警備員、土地・建物の管理人などがこれに当たる。また、たんに空間を監視するだけでなく、管理者がその場固有のもめごとを回避する趣旨で、種々の工夫を行っている場合もみられる。海外の実例では、立ち飲みバーで客同士のけんかを防ぐために、バー経営者が客席を設けて立ち飲みをさせないなどがある（欧米では立ち飲み形式のバーが多いため、暴力行動に移りやすいと考えられている）。いずれにせよ、犯罪は必ず地理的な意味での一定の場所で発生するから、場所管理は犯罪予防にとって非常に重要であり、その場所を効率的に管理

(24) イギリスでは、侵入盗が増加し始めた1960年代には、近隣監視運動（Neighbourhood Watch Movement）が展開され、同じ地域住民間で互いの住宅や財物を監視しあう運動が急激に増加し、イギリス全土で展開された（Anthony E. Bottoms（1990）, *Crime Prevention Facing the 1990s, Policing and Society*, vol. 1, p. 18.）。

して犯罪が発生しないようにすることは可能である。

(5) 超制御者の存在

ラナ・ Sampsonらは、このような制御可能者（上述の規制者、管理者、監視者の三者）をさらに規制する「超制御者（super controller）」の犯罪予防に対する機能を指摘している⁽²⁵⁾。要は、図1の問題トライアングルの外側にさらに3角形を構築する考え方である（図2参照）。この概念自体、制御可能者と重複するなど、必ずしも明らかではないが、「超制御者」とは制御可能者を規制する個人または組織、制度であり、制御可能者による犯罪や秩序違反行為を阻止のインセンティブをさらに高める役割を果たすという⁽²⁶⁾。なぜならば、犯罪は制御可能者が犯罪阻止のインセンティブが弱いときに発生すると考えられるからである。

Sampsonらの分類によると、超制御者には財務、市場、政治、裁判、メディア、グループ、組織、規制、契約、家族などが提示され、超制御者と制御可能者との関係は権利・義務関係にあるという⁽²⁷⁾。ここでは詳細は避けるが、たとえば政府機関である薬物・酒類規制局は飲み屋の経営者に対して超制御者の立場にあり、犯罪や秩序違反行為の発生条件に直接影響を与えるものではないが、飲み屋内で発生する犯罪や秩序違反行為に対するオーナーの対応に直接的な影響を及ぼす。多発する店内の問題行為を放置すれば営業免許の停止や剥奪といった処分が可能であり、それを避けるためにオーナーが一定の予防措置を取ることが期待できるからである⁽²⁸⁾。また別の例として、超制御者としての裁判の役割も指摘されており、これによると、民事訴訟ないし刑事訴訟の結果は制御可能者の犯罪予防活動に影響を与える可能性があり、とくに迷惑行為などの不法行為においては差し止め命令や損害賠償のリスクがあり、制御可能者に予防活動のインセンティブを強く与える契機になる。

要するに、超制御者は制御可能者の行動を変えるために、社会的、法的、財政的な正規の権限に依拠している⁽²⁹⁾。そして、超制御者は、誰がどのような方法で、どのような状況下で、誰に影響を与えるかを規定する確立された制度の設計において、この権限を行使することになり、他方で、この権限行使に対して制御可能者が異議を申し立てることにより、場合によっては超制御者の要求が却下され、変更されることもある。

具体的にみると、組織は組織内の制御可能者に影響を与える。たとえば、この組織には企業、

(25) R. Sampson et al. op., pp. 37-51.

(26) Ibid., p. 40.

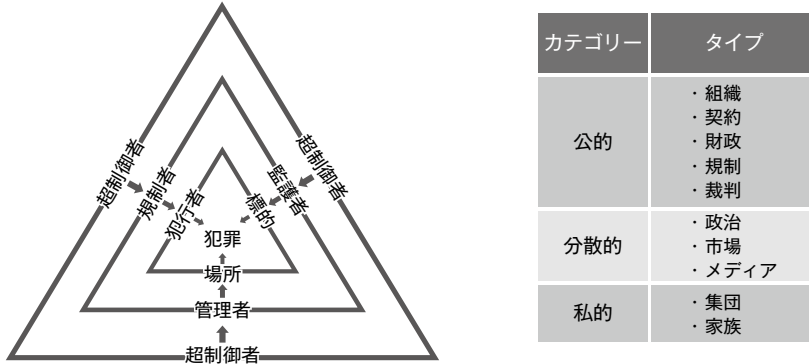
(27) Ibid., p. 41.

(28) このような例として、イギリスのバーでは危険なビール用ガラスコップに変えてポリカーボネイト製容器に変更し、暴行や傷害のダメージを軽減する方策がとられたことがある。典型的な環境犯罪学の手法である。

(29) R. Sampson et al, op.cit., p. 46.

あるいは刑務所などの公的機関が該当する⁽³⁰⁾。また、契約上の内容は当事者間の義務を規定し、人や組織が相手方の人や組織を統制する方法を提供する⁽³¹⁾。

図2 超制御者とその分類



原典：R. Sampson et al (2010), Super Controllers and Crime Prevention: A Routine Activity Explanation of Crime Prevention Success and Failure, *Security Journal*, vol.23, p.46.

さらに、制御可能者、たとえば銀行は保険会社などと特別な金銭関係を有し、このために金融機関は制御可能者の犯罪防止能力に利害関係をもち、その能力を発揮するように圧力をかけることがある⁽³²⁾。上記の例のほかにも、保健所、消防署、里親幹旋機関、証券取引委員会、ショッピングモール（商業施設）など社会に存在する多くの組織や団体が超制御者として犯罪予防に間接的にかかわっている⁽³³⁾。

これらの例からも理解されるように、間接的ながら、犯罪予防の手段を取るように圧力をかける存在（制度、組織など）は社会に種々存在する。そこで、問題解決型犯罪予防の対象として、必ずしも犯行者、秩序違反者に対して直接作用する制御可能者だけにとどまらず、このような個人や組織、制度、形態の制御者を活用する方法があることも示されており、問題解決型警察活動の在り方に対して一定の示唆を与えるものと思われる。

(30) たとえば、警備会社は警備員がどのような業務を遂行するかにつき規則や手順を策定し、刑務所では所長ほかの上級管理職は、収容者間のトラブルを回避するために刑務官に法的に指示することができる (Ibid., p. 46)。

(31) たとえば、集合住宅の日常的な運営に携わる貸主は不動産管理会社と契約上の取り決めを行い、管理会社は借主の迷惑行為やトラブルを適正に処理して貸主に報告する義務がある (Ibid., p. 46)。

(32) たとえば、保険会社はレンタカー会社に対してレンタカーの盗難防止に努力することを要求し、それを懈怠した場合には保険料の引き上げを迫ることもある (Ibid., p. 46)。

(33) Ibid., p. 47.

3. 警察活動モデルの比較論とその効果

これまでみてきたように、1970年代、80年代欧米諸国では犯罪激増の状況から、警察活動の改革が認識されるようになり、それ以降、警察活動に関する種々の考え方、運用モデルが生まれた。それ以前、警察は法執行機関であり、犯罪統制機関であって、権威や統制の機関とみなされていたのに対して、その後次第に、警察は自らサービス機関とみなすようになったのである⁽³⁴⁾。その象徴が、すでに述べた問題指向型 (problem-oriented policing)、問題解決型 (problem-solving policing) であり、また地域社会型 (community policing) などの活動モデルの誕生であった⁽³⁵⁾。これらの概念は、いずれも旧来の権威的な警察運営を批判して登場したものであり、地域に対するサービスを重視し、地域社会との関係を良好に保つことによって犯罪を削減し、地域住民の不安感を解消することを目指した。内容的には重複していたり、概念が明瞭ではなかったりして、現に区別せず使用する論者も少なくないが、一応、ここではその相違を概略する。この中で、最もよく知られるのは地域社会型であり、それに関する書籍や論文も少なくない⁽³⁶⁾。そこで、まずこれについて議論する。また、全米科学アカデミー・研究評議会 (The National Research Council of the National Academies) が問題指向型・問題解決型とその他の活動型に対して分類や評価を行っているので、これについても考察する⁽³⁷⁾。

(1) 地域社会型警察活動

このタイプの警察活動は、すでにわが国でも、そのまま「コミュニティ・ポリシング」と呼称されるなど概念的にも用語的にも定着している感がある⁽³⁸⁾。その明瞭な定義はないものの、概略、

(34) Tim Newburn (2017), *Criminology*, 3rd ed., Routledge, p. 649.

(35) このほかにも、地域指向型 (community-oriented)、情報主導型 (intelligence-led) などの警察活動のモデルがある (たとえば、地域指向型については Georgios Leventakis and Maria, R. Haberfeld (eds.) (2018), *Societal Implications of Community-Oriented Policing and Technology*, Springer, 渥美東洋編著『犯罪予防の法理』(2008年、成文堂) 16頁など、情報主導型については、David Weisburd and John Eck (2004), *What Can Police Do to Reduce, Crime, Disorder and Fear? The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, no.593, pp. 42-65. に紹介がある)。もっとも、これらもアメリカ連邦政府機関では、問題解決型警察活動とほぼ同義ないし類似概念として扱われている (<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/community-oriented-policing-and-problem-solving>)。

(36) Dennis Rosenbaum (1994), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, SAGE Publications. Nigel Fielding (1995), *Community Policing*, Clarendon Press. Wesley Skogan (ed.) (2004), *Community Policing: Can It Work?* Cengage Learning など多数。

(37) The National Research Council of the National Academies (2004), *Fairness and Effectiveness in Policing Evidence*, National Academies Press.

(38) 警察庁 (編)『警察白書 (平成6年版)』(1994年、大蔵省印刷局) 81頁参照。

「対象となる地域社会と良好な関係を維持して、警察活動が地域で受け入れられることが地域社会を維持するのに最適であるとする考え方」ということができよう⁽³⁹⁾。そこで強調される点は、まさしく警察と地域社会の緊密で友好的な関係を構築することであり、地域のニーズに対応することであって、従来のように、警察組織の内部的な優先事項に従って地域活動を行うのではなく、警察は治安維持に関するサービスを提供する機関と自認することである。さらに言えば、もはや犯罪対策は警察機関ひとりではしうるものではなく、そのサービスを提供するには、地域社会や種々の組織・機関の協力が不可欠であるという発想がこの背景にある。

イギリスの犯罪学者ニック・ティリー（Nick Tilley）によると、活動の要諦は地域がどのように関与するかであり、以下の事項が重要であるとする⁽⁴⁰⁾。

- ① 地域問題が何かを把握し、そのニーズに対応して活動すること
- ② 警察サービスとして地域活動協働のあり方を形成すること
- ③ 警察業務が可能な地域問題への対応を検証すること
- ④ 確認された課題を決定すること
- ⑤ 警察は地域社会活動の一参加者として対策を実行すること
- ⑥ 警察官の戦略を地域に告知し、地域がこれを補完すること

このような指向がイギリスで強まったのは1980年代中葉以降であり、とくに多くの地方警察本部長の危機感を反映したものであった。他方で、地域協力を求めるという背景には、警察機関に対してイギリス政府からの活動コスト・ベネフィットを求める圧力も存在した。内容的には、重点が地域連携におかれ、地域住民の主体性が比較的重視されて、警察はサービス機関として地域と同列に扱われている点に特徴がみられるが、地域の問題にも協働して取り組むという点では、後述の問題解決型とそれほど変わらないように思われる。

(2) 警察活動モデルの比較論

上述のように21世紀初頭に全米科学アカデミー・研究評議会は、警察活動の効果に関する課題を研究する専門部会を立ち上げた。下記の図3はその部会で行われた会合に提出されたレポートからの引用である⁽⁴¹⁾。このレポートでは、それぞれの警察活動モデルについて、対象への集中度、アプローチの多様性について分類し、さらにその効果や成果について言及している。

この報告書では、①標準（伝統）型モデル、②地域社会（コミュニティ・ポリシング）型、③

(39) Eugene McLaughlin and John Muncie (eds.) (2019), *The Sage Dictionary of Criminology* 4th ed., SAGE Publications, p. 70. および T. Newburn, op.cit., p. 649-650. を参照。

(40) Nick Tilley (2003), *Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-led Policing*, Tim Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Willan, p. 311.

(41) National Research Council (2004), *Fairness and Effectiveness in Policing*, p. 248.

ホットスポット（犯罪多発地点）型、④問題解決（指向）型を対象として、横軸に活動対象にどれくらい集中し、絞り込みを行っているか、縦軸に関係者がどの程度関与しているかを表示している。ここで③「ホットスポット（hotspot）型」とは、警察活動の対象を極力絞り込み、いわば特定地点を重点化して、警察資源をこの場所に集中させ、効果を挙げようとする警察活動である。この警察活動の在り方には、とくにホットスポット分析を研究の核心とする環境犯罪学系の研究者による影響が大きく反映している。もっとも、実質的には、このホットスポット型と④問題解決型との重複がみられる。なぜなら、いずれも環境犯罪学が関心を有するからである。

それでは、それぞれの警察活動モデルの効果は、どうであろうか。まず、①標準（伝統型）はまさしくゴールドシュタインが、改善が必要であるとして批判した警察活動モデルである。このモデルの性格は、前述のとおり、主として法執行力を利用し、市民の事件通報に基づく対応や地域内におけるランダムのパトロールを主軸とするものである。報告書によると、標準型による活動では、犯罪や秩序違反の減少、市民の犯罪不安感の低下などの証拠は判明していないとしている。つまり、一般的なパトロールによる抑止効果、通報に対する応答時間（response time）の短縮などにも効果がみられなかったとしている⁽⁴²⁾。しかし、依然としてこの伝統型モデルが20世紀末まで広く継続的に採用されてきたアメリカ警察の実情を考えると、逆にその時期まで他のモデルが浸透しなかったことを物語る。実際、わが国でも未然予防が強調されるようになるのは1990年代末であり、この伝統型が主流であったことはアメリカと同様である。わが国の警察で従来からキャッチフレーズのように口にされた「検挙に勝る防犯なし」という語は、この経緯をみごとに示すものに他ならない。

他方、同評議会報告書によると、②地域社会型、③ホットスポット型、④問題解決（指向）型では、いずれも活動の有効性が確認されたという。これらのうち地域社会型と問題解決型は、図3でも明らかなように、アプローチの多様性が高く、つまり、対策や人的資源が多様であり、また、ホットスポット型は活動対象への集中度が高いという特徴がある。とくにホットスポット型の警察活動、つまり一定場所に特化した警察活動では、抑止効果を維持しつつ犯罪と秩序違反行動の削減に効果的であるとし、しかも「犯罪の転移」よりも「利益の拡散」が確認できたとしている⁽⁴³⁾。さらに、地域社会型と問題解決型は警察活動の新しい方向性を示すものと位置づけられている。もとより、両者には大きな相違があり、前者は特定の問題解決をめざすのではな

(42) Ibid., p. 248.

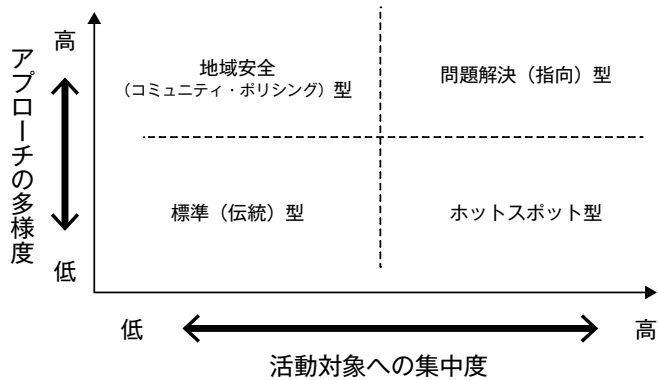
(43) Ibid., p. 250. なお、ここでいう「犯罪の転移（displacement of crime）」とは、特定地域において集中的に警察活動を行った結果、この地域では犯罪が減少したが、隣接する他の地域では犯罪が増加し犯罪が移動したとみられる現象であり、また、「利益の拡散（diffusion of benefit）」とは、逆に、特定地域で行った警察活動の抑止効果が、活動を行わなかった隣接する地域にも及ぶ現象である。その例として、ある道路で集中的に交通取締りを強化した結果、交通取締りを行っていない近隣の道路でも交通違反が減少する場合などである。クラーク、エック（著）、守山（監訳）・前掲書 52-60 頁参照。

く、警察の一般的、全般的なサービスを地域社会に提供することを目的としており、地域住民と協力関係を維持することが目指されているが、後者の問題指向型は地域の固有問題対応のオーダーメイドとしての特徴を有する。したがって、両者はいずれも地域社会との関係を重視するが、サービス提供を重点とするか、問題解決を重点とするかの違いであると報告書は述べている⁽⁴⁴⁾。

最後に報告書は、上記の研究結果を総合し、21世紀の警察活動に対する強力な政策提言として意義があるのは、20世紀後半の警察刷新の動きが特定の地域問題に焦点を当て、犯罪・秩序違反行為を削減し、不安感を低下させたことであると断言している。そして、結論として、「警察の戦略が焦点を絞った具体的なものであればあるほど、対処すべき問題に特化すればするほど、犯罪や秩序違反を統制するうえで効果的である」というきわめて強い研究知見がみられたとして、これらが21世紀の警察戦略を策定する際の指針になると結んでいる。

この報告書によって、公私の組織・機関の多様な資源を動員し、焦点を絞り込んで、地域問題の解決に向けて集中的に活動を行う問題解決型活動は、一定程度、効果があるとして評価されたものと考えられる。

図3 警察活動の諸相



出典：The National Research Council (2004), *Fairness and Effectiveness in Policing*, p.248.

(44) Ibid., p. 250.

4. 問題解決型警察活動の実施方法

(1) 問題解決の方法

これまでは、どちらかという概念や理念の説明であったが、ここでは実際の問題解決型警察活動はどのようにあるべきか、何が可能かなど実践面について議論したい。この実践面については、地域の根本問題を解決しその根を「元から絶つ」ことを主眼として、次のような事例⁽⁴⁵⁾が提示されている。

「ある警察署の犯罪予測によると、ある日の夜、ある空き地で喧嘩騒ぎが発生することが示され、警察はその時間帯に当該空き地付近のパトロールを強化した。」これによって、喧嘩騒ぎは収まり、その後、当該空き地でのもめごとは収束したという。これによって、一見犯罪予測による警察活動は功を奏したように思われるが、実際には、その後、同じグループによる喧嘩騒ぎは他の場所で発生していたのである。つまり、確かに警察パトロールは一定の効果はもたらしめているが、問題解決には至っていないことが理解される。

このため、警察は調査を行った結果、喧嘩騒ぎを起こしているのは近隣に所在する高校の在校生であり、彼らは放課後、近くのコンビニ併設の酒屋で酒を購入し、空き地で飲酒しながら、泥酔のうえに騒ぎを繰り返していたことが明らかになったのである。その結果、警察はこの問題の根源を把握することができた。

このような場合、警察官がパトロールを繰り返しただけでは一時的な抑止効果はあるものの、地域が抱える根本問題の解決に至らないことは明らかであろう。そこで、この場合、主として、次の3つの解決策が考えられるという。

第1に、騒ぎを起こしているのは特定高校に所属する高校生であるから、警察はこの高校に向いて生徒向けに非行防止などの講演や保護者向けの説明会などを開催し、警告を与えることができるであろう。これは、いわゆる社会的犯罪予防⁽⁴⁶⁾と呼ばれる手法である。

第2に、空き地に簡単に侵入できることが、いわば犯罪機会を与えているのであるから、この土地の所有者や管理者にアプローチして、容易に侵入できないような方策を講じるように助言することも可能であろう。これも犯罪を行う場所を与えないという点では、環境犯罪学ないしは状況的犯罪予防の手法そのものである。

しかしながら、これらの方策が効果的であるかといえば、否定的に考えざるを得ない。実際、

(45) 守山正「AIの利活用による警察活動の将来～犯罪予測を中心に～」警察学論集76巻6号(2023年)25頁以下。

(46) 守山正「犯罪予防」守山正・安部哲夫(編著)『ビギナーズ刑事政策(第3版補訂版)』(2023年、成文堂)72頁。社会的犯罪予防は、状況的犯罪予防と対比され、内容的には子どもの社会化にみられるように、子どもの非行防止のために、家庭の躾や学校教育などで規範の注入を行うことなどの手法による犯罪予防である。

わが国でも、学校を対象に警察による非行防止教室、薬物乱用防止教室などが開催されているが、効果を挙げているというエビデンスに乏しい⁽⁴⁷⁾。また、土地管理者に対する助言や指示もどの程度、強制できるのかは疑問である。

そこで、第3に、コンビニに併設された酒屋に対する行政指導が考えられるという。そもそも未成年者に年齢確認も行わず（あるいは、それと知りながら）、酒類を販売すること自体が違法であり、酒屋を摘発することも可能となる。高校生は酒を飲んで騒いでいるのであるから、酒を手に入れることが無ければ、このような騒ぎは一定程度止めることができるように思われる。

このようにして、地域で発生する犯罪や迷惑行為の根源を探り、それを止めるために一つずつ課題に取り組み解決していく方法がまさに、問題解決型の神髄なのである。問題解決型警察活動は、たんにその活動が表面的な抑止活動にとどまるのではなく、地域に根を張る問題を解決してこそ真の犯罪予防活動であるとする点で、犯罪だけでなく、秩序違反行為の問題性⁽⁴⁸⁾も注視する現代社会が求める警察活動であるといえるであろう。

(2) 多機関協働の必要性

近年、諸外国では犯罪問題に対処するために多機関協働が強調されている。簡単にいえば、犯罪問題への対策として単一の機関で処理するのは困難である場合が少なくないということである。たとえば、イギリスでは、多種多様な問題の性質に鑑みて多機関協働が原則的に利用されている。しかも、多機関協働は刑事司法機関内部、たとえば刑務所などを運営する矯正機関と犯罪者の社会復帰を扱う保護機関などの間でも協働体制が取られるのが一般となっている。その一例として、性犯罪者を扱う MAPPA と呼ばれる多機関協働体制は、現実に警察、矯正、保護が連携して取り組んでいる⁽⁴⁹⁾。わが国の例では、福岡県警が国税庁と協働して暴力団対策を実施し、全国で初めて所得税法違反で上納金に対する脱税を行った暴力団幹部を検挙した例などがみられる⁽⁵⁰⁾。

アメリカでも、職務を効果的に遂行するために刑事司法機関内部だけでなく、多様な外部の機関との連携が図られている。警察は、実際、学校関連事項、民事規制、精神衛生、救急医療などの制度に依存している状況がある。あるいは少年関係では、児童保護機関、少年司法機関と連携をとるのが一般的である。このように現代では、犯罪問題に限らず警察が周辺の問題にも取り組むために、多くの機関との連携が必須となっている状況がみられる⁽⁵¹⁾。

(47) 中迫由実「小学校における防犯教育に対する取組みの実態について～全国のコミュニティースクールを対象として」安全教育学研究 17 巻 2 号（2018 年）25～32 頁。

(48) 渡邊・前掲論文（2022）75 頁以下。

(49) 守山正『イギリス犯罪学研究 I』（2011 年、成文堂）121 頁以下。

(50) 朝日新聞オンライン 2018 年 7 月 18 日付け <https://www.asahi.com/articles/ASL7J5HL8L7JTPE01Q.html>

(51) National Research Council, op.cit., p. 230.

したがって、問題解決型警察活動を展開するには、警察活動の限界あるいは、管轄外であることを認識し、これを補充するために、民間や自治体を含め、どのような組織や機関とどのように連携すべきかが課題となる。しかしながら、この点は、「言うは易く、行は難し」というのが現実であって、連携が検討される組織や機関にはそれぞれ固有の理念や利益、あるいは職場文化がからみ、また互いの「縄張り」もあって、スムーズな連携は困難な場合が少なくない。先のMAPPAの例でも、警察、矯正、保護の連携の実際において、圧倒的に警察の発言力が大きく、多機関協働とはいえ、各機関の力関係がそのままMAPPAの運用に反映されているという⁽⁵²⁾。したがって、互いの理念、目的や利益、業績が合致した場合にのみ成功例がみられるのが実情である。

5. 問題解決型警察活動の手順と理論

(1) SARA モデル

このように問題解決型警察活動が求められる場合に、理論上、どのような手続で行ったらよいかを以下で検討する。多くの研究者や実務家は、地域問題の解決に向けて、その技法としてSARAモデルの有用性を強調する傾向にある。このモデルはいわば、地域問題解決の手順を示すものであり、ここでは若干考察したい。

地域問題の解決といっても、実際にはそれほど容易なものではないし、また成果があったのか無かったのかの判定も困難な場合が少なくない。したがって、首尾よく行い一定の成果を上げるには、手順や技法はきわめて重要である。そこで、クラークとエックが問題解決型警察活動を導くためのSARAモデルを提唱している⁽⁵³⁾。ここでは、この構成要素であるS (Scanning, 問題把握)、A (Analysis, 状況分析)、R (Response, 対策実施)、A (Assessment, 成果検証)をそれぞれの段階に分けて紹介する⁽⁵⁴⁾。

(52) 守山・前掲書(2011), 121頁以下。

(53) Ronald V. Clarke and John E. Eck (2005), *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. なおこの訳書として、守山正監訳『犯罪分析ステップ60』(2015年、成文堂)。なお、SARAモデルは、工学系研究者や企業担当者がしばしば利用するPDCAモデルと酷似する。すなわち、Plan(計画)、Do(実行)、Check(評価)、Action(改善)という手続を順に踏み、さらに、この手続を繰り返すことによって当該計画の実施や改良を首尾よく行うことができるとされるサイクルである。この利点として、目標や実行が明瞭になり、活動に集中しやすく、課題が理解しやすいなどが指摘されているが、最初に「計画」段階が位置づけられおり、しかし、その前段階に状況の観察や判断を行うのが通常であることからSARAモデルはScanning(問題把握)の段階を設けたものと推察される。実際、近年、PDCAモデルに対しては、その改良型の提案が目立っている。

(54) 以下のSARAに関する記述は、クラーク、エック(著)、守山(監訳)・前掲書30-33頁を引用した。

①問題把握 (S)

当然とはいえ、第一段階として、この地域における根源問題は何かを特定する必要がある。もしこれが不明であれば、その土台となる問題特定ができず、問題解決型警察活動も展開できないということになる。しかも、地域問題は各種の事情とも絡み合い、特定することが困難な場合や複数の問題が特定される場合もある。それを回避するためには、たんに主として警察の中央組織が保有する犯罪関連データだけでなく、地域現場の警察官の経験や知識、さらには地域住民、とくに代表者などからも情報を収集することも求められる。そして、もし複数の問題が発見された場合には、問題解決の優先順位をつける必要もある。

問題解決型警察活動でしばしば指摘されるのは、警察だけでは解決困難な場合が少なくないことである。そのためには、近年の活動のキーワードともいうべき、上述のまさしく「多機関協働」による解決をめざすことになり、警察以外の人的物的資源の動員や利活用が求められる。したがって、地域問題が特定されても、はたしてそれは解決可能なのか、さらに言えば警察だけで可能なのか、あるいは、警察が関与することが適正かなど検討すべき事項は少なくない。このように、SARA モデルの第一段階 Scanning は、かなり難題であるという点には十分に留意する必要がある。

②状況分析 (A)

地域問題の所在を探索し、それが明らかになった後に、次の段階として「状況分析」を行う。基本的には、当該地域の過去の犯罪データが対象となるが、さらに当該地域を担当する現場の警察官の経験や地域住民が保有する種々雑多な情報も分析する必要がある。要は、当該問題の分析に際して、どのようなデータや情報があるか、それをどこで手に入れるかなどを検討することである。場合によっては、地域問題に特化したマスメディアによる報道、記事なども参考になる。これらを分析することで地域の個別問題が明瞭になり、より深化した問題把握が可能になる。これらに関連して、主要な当該問題に付随する小規模な事件や状況も理解することで地域問題の構造が明らかになるであろう。

このようなデータや情報の分析が進むにつれ、当該問題を場面ごとに分解し、その問題性を抽出しなければならない。いわば分析の各論に該当する部分である。そして、抽出した部分の問題が過去にどのように扱われ、そのどこに問題があったかを検討することも重要である。なぜなら、当該問題が現在も継続しているという事実は問題が放置されてきたか、過去に取り組んだがうまくいかなかったことの証左だからである。そこで、過去の失敗を教訓に、新たな対処の方法を考案することは問題解決へと一歩近づくことになる。このような分析を通じて、当該地域が抱える問題の原因、つまり犯罪や秩序違反行為を誘発している根源に迫ることができよう。

なお、この分析の段階では、問題解決のための対策の実現可能性も検討する必要がある。問題の根源が明らかになったとしても、そもそも実現可能性がなければ意味をなさないからである。それに関連する検討事項は、当該問題を警察機関が扱うのは適切か、警察機関のみで対策可能

か、対策できないとしたら、どのような機関と連携すべきか、などが挙げられる。

③対策実施 (R)

次に対策を実施する段階に至る。上記の問題把握、状況分析を経て、地域問題への対策を計画し、実施に至ることになる。種々考えうる対策のうちから、最も実現可能性の高いものを選択することになる。その場合、先述したように、警察活動だけで実施可能か、それが困難な場合、どのような機関と協働するかを検討しなければならない。そして、また一定の対策を決定した場合、実施者は自らの組織に適合するように、いわゆるテイラー・メイトの方法を考案し、有効性を予測して最適な実施策を選択するのが鉄則である。

その際の留意点として、解決策には大まかな目標と具体的な目標の双方を設定すること、同種問題を抱える地域があるとしたら、その地域が採用している対策を参考にすること、対策チームを組織し責任者を設定すること、解決策の具体的な手順を策定することなどを予め決定し、いよいよ実行段階に移す。

④成果検証 (A)

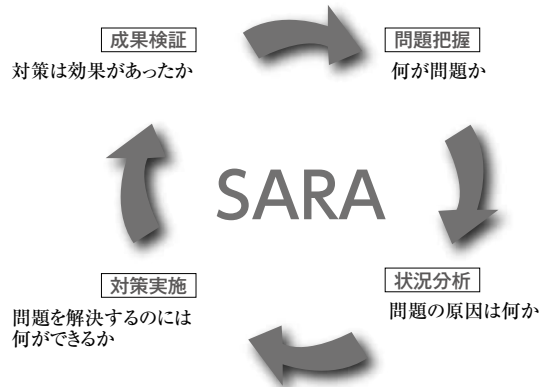
成果の検証段階では、全ての対策計画が終了した後だけでなく、実行中でも検証を行うことが重要となる。いわゆる「プロセス評価」の実施である。つまり、対策の中途でも種々の課題や困難が生じることが予想される。そこで、この段階でも軌道修正は可能であるから、課題や困難をどのように克服するか、改善策も検討しなければならない。要は、規定路線を厳守して最後まで突き通す方法で成果が失敗に終わることを選択するよりも、よりよい成果を上げるためには、しばしば微調整を行う必要があり、実際の活動でもそれがむしろ普通であるように思われる。

もちろん、計画が完全に実施され終了後には、いわゆる「インパクト評価」を行わねばならない。その対象は、設定した目標を達成したかという論点に対しては、具体的な数的効果を測定する。警察活動では一般的には、対策の実施前と実施後における当該地域の犯罪率の比較、さらには地域における犯罪不安感の比較などが行われる。場合によっては、主要な効果のほか、予想しなかった副次効果が生じる場合もある。これらを総合して、対策の成否の判断がなされることになる。

成果の検証は、できるかぎり外部の第三者によることが望ましい。警察組織の他の部署が行う場合もみられるが、客観性という観点からは前者によることが原則であろう。また、その方が外部への成果公表の際にも説得力がある。さらに、成果がみられなかった場合や逆に悪影響が出る場合も予想されるが、これはむしろ将来の改善材料となり、必ずしも悲観材料とはいえない。負の成果を恐れてこの種の解決活動に消極的になる方がむしろ問題が多い。

以上が、クラークとエックが提唱する SARA モデルの概要である。

図4 SARA モデル



原典：クラーク、エック（著）、守山（監訳）・前掲書 31 頁参照

(2) 問題解決型警察活動を支える理論

ゴールドシュタインの「問題指向型警察活動」ないしは「問題解決型警察活動」と環境犯罪学の研究には共通点が存在する。それは、いずれも犯罪の根源にある地域問題の解決であり、そのために犯罪分析が必要とする点である。実際、多くの環境犯罪学関連の書籍や論文でこのテーマが扱われている⁽⁵⁵⁾。もっとも、ここで環境犯罪学に関する詳細な説明を行うには紙幅が不足することから、ここではその概略にとどめる。

第一に、問題解決型警察活動の基盤となる考え方は「犯罪を未然に予防すること」であり、繰り返しになるが、問題解決型が‘proactive’と呼ばれる所以でもあった。他方、環境犯罪学は、伝統的な犯罪学が犯罪を行った人々に対してその原因を探求し、それを刑務所などの施設や保護観察の場面（犯罪者処遇）における再犯予防の資料として活用する手法を批判してきた。歴史的にみても、そのような伝統的犯罪学の手法は失敗してきたのであり⁽⁵⁶⁾、そもそも被害が発生してからでは遅いのであって、事前に予防することが社会的損失を避ける意味でも未然予防は重要であるという視点を維持している。

環境犯罪学と問題解決型警察活動は、以下のような視点を共有する。

- ①地域で繰り返される犯罪・迷惑行為のパターンに着目し、詳細な分析を行うこと。
- ②割れ窓理論と同様の観点から、地域で発生する小規模な問題に注目し、その問題が将来、大きな問題に発展することを警戒すること。

(55) R. Wortley and L. Mazerolle (eds.) (2008), op. cit., pp. 221.

(56) 1970年代ロバート・マーティンソンの研究において、このような犯罪者処遇は失敗しているとする研究報告書‘Nothing Works’論は、刑罰に依存しない犯罪対策を推進する契機となっている (Robert Martinson (1974), What Works?: Questions and Answers about Prison Reform, *The Public Interest*, Spring, pp. 22-54.)。

③問題に取り組む際に、数年とか数十年などの長いスパンで検討するのではなく、短期間に迅速に対応し、なるべく短期に成果を上げることを目論むこと。

④伝統的犯罪学とは異なり、犯罪の遠因（生育環境や貧困、学業不振など）ではなく近因（犯罪機会）に着目し、問題解決をめざすこと。

⑤エビデンスに基づき、研究知見によって犯罪削減の効果が確認された手法を採用すること。

このように、環境犯罪学ないし状況的犯罪予防論では、犯罪発生の直接の要因である犯罪機会、そしてその構成要素に着目して問題を解決しようとする意図が内在する。問題解決型警察活動においても、犯行者、場所、標的（被害者）の三要素に対するアプローチを考案すべきことになるが、さらに、それに対する示唆を与えたのが、先述の図1の犯罪トライアングルにおける「規制者」、および図2の問題三角形の「超制御者」ということになろう。

6. 問題解決型警察活動の実施例

(1) ニューポート・ニューズ研究⁽⁵⁷⁾

米国国立司法研究所（National Institute of Justice, NIJ）は、長年事件主導の警察活動に代わる新しい警察活動を模索してきた。そして、問題指向の警察活動の開発支援として選んだのが、バージニア州ニューポート・ニューズ市警察署であった⁽⁵⁸⁾。当地の警察署は、問題解決型警察活動戦略を採用して犯罪対策を実施していた。繰り返しになるが、問題解決型警察活動は、警察が単に犯罪を取り締まるのではなく、犯罪に関連する根本的な問題に対処することを目的とした戦略であり、このプロジェクトでは2つの課題、すなわち、第1に、警察組織は人材を増員したり、特別部隊を創設することなく、日常的な問題を特定し、分析し、解決できるのか。第2に、問題解決のアプローチは有効であるか、その業務は効率的かという課題に取り組むことであった。実際、当時の同警察署内部の組織では、指示命令系統の機能は十分ではなく、たんに上司が部下に問題を解決せよとしただけでは困難であることが分かり、そこでNIJスタッフと同警察署職員との間で指揮命令の手続が構築された。そして、問題解決プロセスの開発を導く5つの原則が設定された⁽⁵⁹⁾。簡潔に言えば、

- ・最終プロセスでは、警察署の全員（制服組、私服組を問わず）が関与して、問題の確認、調査、解決に関与すること、

(57) John E. Eck and William Spelman (1987), Problem-Oriented Policing, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

(58) ニューポート・ニューズ警察署が選抜されたのは、第1に職員が約280人であり、中規模で柔軟な活動が可能であったこと、第2に首都ワシントンDCに近く、NIJスタッフが現地を訪問する時間やコストを節約できたこと、第3に同警察署長が研究調査に精通しており研究に意欲的であったこと、であるとされる (Ibid., p.xxiii.)。

(59) Ibid., p. 6.

- ・警察記録、警察官個人の経験や知識、他の公共機関や民間の個人・団体が有するデータを徹底的に収集すること、
- ・警察官が他の公私の機関スタッフと連携して効果的で長期的な問題解決策を提言すること、
- ・最終段階で追加の資源を投入することなく、警察自体の意思決定を行うこと、
- ・その成果は他の法執行機関でも利活用が可能なこと、である。

このようにして、ニューポート・ニューズ警察はこれらの5原則を堅持し、問題解決型戦略を実施するために、警察署内に特別な問題解決担当部署を設置して、地域住民や地域団体との協力を強化することで、同警察署管轄内の問題の解決に対処した。

このプロジェクトでは以下の3つを目的とし、これらについて以下の成果が報告された。

①犯罪率の低下

当該戦略の実施後、ニューポート・ニューズ市での犯罪率は低下した。この戦略の目的は、犯罪発生率を低下させることであり、この目標は達成されたとしている。

②地域住民との協力の強化

当該戦略は、地域住民や地域団体との協力を強化することを目的としており、ニューポート・ニューズ警察では、この戦略により、地域住民との信頼関係が強化され、警察と地域住民とのコミュニケーションが改善されたと報告された。

③犯罪対策の効率化

当該戦略は、犯罪対策の効率化も目的としており、ニューポート・ニューズ市では、この戦略により、警察署内での情報共有が強化され、より効果的な犯罪対策が実施されるようになったと評価された。

他方で、本プロジェクトに関する評価として、若干の問題点も提示された。収集した情報が量的、質的に不十分であったこと、全職員のプロジェクト関与については他の業務を阻害するなどの事態が発生したこと、プロジェクト初期に解決した問題を成果とする判断ができなかったこと、警察活動が実施中は効果を発揮しても、効果が短期間で終了したこと、など多くの問題点が指摘された。

(2) ゴールドシュタイン賞の受賞研究

ゴールドシュタインの数多くの警察研究の名誉を称えて、警察による問題解決に関する研究には、1993年に創設されたゴールドシュタイン賞（Goldstein Award）が毎年授与されている。この賞では全世界の警察部門に応募資格があり、とくに警察が直面する犯罪や秩序違反行為などの問題に対して解決したプロジェクトが対象となっている。過去の受賞例⁽⁶⁰⁾では、ストリップ・

(60) アリゾナ大学が運営するPOP（Problem-Oriented Policing）センターがこの制度に関する情報を提供している。<https://popcenter.asu.edu/content/goldstein-awards>.

モールの麻薬取引、売春と人身売買、近隣の麻薬取引とギャング活動、飲酒運転、学校内暴力、精神病患者への警察の対策、銃乱射、建設現場からの窃盗、通り魔など多岐にわたる。また審査も警察関係者や研究者が行っている。なお、この賞の特徴は、上述したSARAモデルの4つのフェーズに対応して記述することが条件となっている。ここでは、過去の受賞研究3例を紹介する。

①高速道における死亡事故防止（カリフォルニア・ハイウェイ・パトロール局）

②売春に係る地域衰退の防止（バッファロー警察）

③住宅侵入盗の新規住宅販売への影響（チュラビスタ警察）

これらの内容を以下の表1にまとめた。

表1 問題解決型警察活動の実例（アメリカ）

対象	カリフォルニア・ハイウェイ・パトロール局	バッファロー警察	チュラビスタ警察
テーマ	交通事故	路上売春勧誘	住宅侵入盗
問題の所在	41号線、46号線は東西ハイウェイで、1992年から95年までに976件の衝突事故が発生、48人の死者を記録。	路上の売春勧誘が薬物、暴力、近隣の衰退に関連。市の売春対策委員会の活動。	他の犯罪が減少した1990年代でも住宅侵入盗は高い水準。住民82%がこの種の犯罪に関心。その後20年間に3万戸の住宅建設が予定され、町は安全であるとのサインが必要。
論点	迂回路安全プログラム	売春防止プログラム	安全プログラム
問題把握 (Scanning)	高速道路、迂回路550ヶ所から3年間の衝突率、死亡率を確認	911番通報が多く、1996年には約1,000件。売春の高頻度の発生、それに起因する交通渋滞、騒音、ごみ散乱、住民への嫌がらせが頻発。店舗売り上げの減少により住民の苦情多数。	52,000世帯中900世帯以上が被害。
分析 (Analysis)	事故の詳細な検討と問題確認のため現地訪問、利害関係者へのインタビュー、事故原因（危険な旋回）の特定。	犯罪トライアングルの3者に対する分析を実施。売春婦、顧客（いわゆる、ジョーンズ）へのインタビューにより、売春婦の逮捕は抑止力にならず、顧客の逮捕が抑止力に重要。ホットスポットを発見。	狙われやすい住宅特徴を特定。 ・デッドボルト錠のないドア ・一枚ガラスを使用した窓 ・シンプルな純正ラッチ付き窓 ・特殊仕様のないスライド式ガラスドア ・簡単に揺れ動くピンロック ・人が住んでいないように見える家 ・高い灌木や堅固フェンスの家
対策 (Response)	事故回避の技術、緊急対策、実施、公教育など48の具体的な提言	①顧客の逮捕、再犯者への厳罰 ②売春婦への社会サービス ③ホットスポットに対すCPTEDの導入	警察と住宅デベロッパーとの協働による新規開発住宅へのCPTED導入による改善、住宅の設計変更。1999年2月以降に建設された住宅への侵入盗防犯対策機器の無料設置と新規住宅購入者へ防犯パンフレット配布
評価 (Assessment)	事故が大幅に減少し、プロジェクト終了後5年間に21人の生命を救助	売春関連通報が1996年の1,000件から2000年には390件に減少。ホットスポット領域でも売春の減少を確認。	同地区の新規住宅における住宅侵入盗被害率は、一部のみ改良した近隣の被害率よりも37%低い。その結果、2015年までに約100件住宅侵入盗発生件数を削減

7. 問題解決型警察活動と犯罪予測

これまでしばしば触れてきたように、本稿は問題解決型警察活動と犯罪予測との結びつきを重視する。

犯罪予測は2000年代から、アメリカにおいてAI、さらにはそれにより駆動するアルゴリズムによって犯罪の多発地点（ホットスポット）を予測する警察活動が活発化した⁽⁶¹⁾。その動きは、わが国を含む世界諸国に広がりつつある。わが国では、京都府警察本部が2016年に初めて犯罪予測を実用化し、続いて2021年に神奈川県警察本部が開始している⁽⁶²⁾。両警察本部が行う犯罪予測における実際の業務で、ホットスポット分析によることは同じであるが、異なるのは、神奈川県警察本部はさらにオープンソースのビッグ・データから気候、地価などの100種以上の特徴量も活用していること、さらに問題解決型モデルの必要性を謳っていることである⁽⁶³⁾。

この問題解決型モデルとして参考になるのは、アメリカで開発されたRTM（Risk Terrain Modeling）という技法である⁽⁶⁴⁾。これはラトガース大学研究グループが開発したもので、特定場所のリスク評価を分析し、当該場所のリスク評価とホットスポット・マッピングにより犯罪予測を行うものである。その前提として、地理的、環境的要因は人間行動に影響を与えるという発想の下に展開された。典型的には、若年者が夜間に都心の繁華街に行けば、日頃とは異なった行動形態をとる場合などが考えられる。言い換えれば、「一定の地理的、環境的特性（たとえば、鉄道駅、商業施設、バー・飲み屋、公共施設などと近接した立地）を備える特定の地点が人間行動、とくに犯行者の行動に影響を与え、犯罪発生リスクを増大させることに着目し、そのような場所の特徴の重層（terrain）と犯罪発生リスクとの関係を数理的に算出して、将来の犯罪発生を予測するものである。⁽⁶⁵⁾」

この引用で注目されるのは「場所の特徴の重層」であり、実際に、RTM技法を利用してテキサス州アーリントン市における商店強盗の分析プロジェクトが実施されている。このプロジェクトでは、商店強盗のリスク要因となって相互に影響しあう地理的要素を、実際のアーリントン市街地図にレイヤーとして重ね合わせて立体図を構築するもので、それによって、当該場所の問題性やリスクが可視的に表示できるメリットがある（図4参照）。このプロジェクトでは、レイ

(61) 守山・前掲書（2022年）139頁以下。

(62) 神奈川県警察本部は、2018年産官学連携による人工知能を活用した犯罪・交通事故発生予測技法の調査研究を開始し、犯罪予測の実証実験を行っている。

(63) 神奈川県警察本部編・前掲書28頁。

(64) Joel Caplan and Lesley Kennedy (2016), Risk Terrain Modeling: Crime Prediction and Risk Reduction, University of California Press.

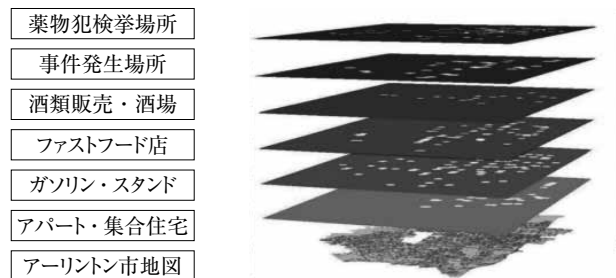
(65) 守山・前掲書（2022年）116頁。

ヤーとして、アパート・集合住宅、ガソリン・スタンド、ファストフード店、酒類販売・飲み屋、商店強盗発生場所、薬物犯検挙場所を重ね合わせ、複合レイヤー・マップを作成し、これらの地理的要素が商店強盗の発生にどのように影響を与えたかを分析している⁽⁶⁶⁾。その結果、リスクのある地域では強盗が発生する可能性はリスクのない地域に比較して2.16倍高かったという⁽⁶⁷⁾。

このように、RTMでは個別の住宅、ガソリン・スタンド、ファストフード店、酒屋・飲み屋などの立地条件が犯罪発生に影響していると考え、対策においても、これらに対するアプローチが検討される。先に紹介した高校生の飲酒による暴行騒ぎ（32頁参照）に対する解決策は、まさしく犯罪予測結果と問題解決型警察活動が結合した例である。また、上記のアーリントン市プロジェクトでは、その解決策として、まず周辺の各種住宅、施設や店舗などへの物理環境に対する環境犯罪学的な対応を実施している。この中には空きビル・家屋への侵入禁止、飲み屋の営業時間の制限、ガソリン・スタンド周辺の環境美化などの対応がある。そして、同時に社会的犯罪予防の対応もとられている点にも特徴がある。たとえば、商店強盗などを行う若者向けに夏季レクリエーション、就職用トレーニング・プログラムの立案・活用、要支援者に対するソーシャル・ワーカーの相談活動などを行っている。これらの活動は相乗的な効果を発揮し、当該地区における暴行事犯の多発などを阻止したとされる⁽⁶⁸⁾。

このプロジェクトが意味するのは、犯罪予測の在り方として、予測結果に基づき警察がたんにパトロールするだけでは犯罪削減の効果は期待できないということである⁽⁶⁹⁾。確かに、当該地域において警察パトロールが強化されれば一時的な抑止効果は期待できるが、持続的な効果は期待できないであろう。逆に言えば、効果ありとして警察がパトロールをやめれば犯罪が再発する恐れがある。そこで、この効果を持続させるためには、問題解決型警察活動が必要であり、犯罪多発地点で生じている犯罪や秩序違反行為の根源を探り、この根源の問題を解決することが求められるのである。

図4 RTMのレイヤー表示



出典 <http://stephenmaps.weebly.com/analysis.html>

(66) <http://stephenmaps.weebly.com/analysis.html>

(67) 守山・前掲書（2022年）118頁。

(68) 守山・前掲書119頁。

(69) 守山・前掲書119頁。

8. 結びに代えて～わが国における「問題解決型」の現状と展望

上述のように、世界的な警察活動の流れは‘reactive’から‘proactive’に向かっていることを確認した。そして、その‘proactive’に関して、基本的な警察活動における種々のモデルとその理念等について検討してきた。このような考察や分析は、今後、わが国の問題解決型警察活動の展開にどのような示唆を与えるであろうか。残念ながら、実施例はきわめて少ないが、警察白書などの警察機関が作成した文書には、「問題解決型活動」の文字が散見される。もっとも、次の点でアメリカにおいて発展した問題解決型の議論の文脈上にあるというには困難があるように思われる。

たとえば、警察白書平成12年版には、「全国の交番等では、地域の安全と平穏を守るため、住民の要望等を把握する『要望把握活動』や、地域の身近な問題を解決する『問題解決活動』を行っている」（104頁）とし、問題解決活動の事例として、高齢者が購入品の不正請求を受けて警察に相談し、地域担当の警察官が対応したとする事例がみられる。あるいは警視庁の研究会⁽⁷⁰⁾において、研究者が「子ども・女性に対する犯罪等の大量の事案の中から、被害者・発生場所・発生時間の関係や、時空間的集積を見出すといった分析を行い、それに基づき対策を立案する、という問題解決型活動を行ってきた」と発言している。しかしながら、前者では警察官が地域住民の相談に個別に対応し、指示や助言を行うことを、あたかも「問題解決型」と理解しているように思われる。そうだとすれば、警察官の相談活動自体がすべて「問題解決型」となってしまい、アメリカで議論されている概念とは異なると言わざるを得ない。また、後者では問題解決型が立案段階で議論が終わっており、その案に従って、どのような問題解決型活動が実施されたかは不明である。

本稿における「問題解決型」とは、地域の犯罪や非行に影響を与えている根源的な問題に焦点を当て、その解決によって犯罪・非行を削減し、ひいては犯罪不安感を解消し、「生活の質」向上をめざすものであり、上述のような総花的で幅広く地域問題を扱う活動とはニュアンスの違いがある。以下では、その意味で、深刻な地域問題に特化して解決をめざす試みを紹介するが、犯罪事情の相違などもあり、明らかに英米の現状とは規模が異なるが、試みは評価できる。

(1) 愛知県警察の試み

わが国の犯罪現象（刑法犯認知件数）で最も多い手口は、自転車盗である。令和4年犯罪白書によると、令和3年（2021年）刑法犯全体の犯罪認知件数56万8,104件のうち67.2%が窃盗であり（検挙人員では48.2%）、さらにその窃盗のうち自転車盗は27.9%を占め、手口別では最も

(70) 警視庁子ども・女性の安全対策に関する有識者研究会「提言書」（平成29年9月）72頁以下。

多い。とくに鉄道駅前に設置された駐輪場では、利用者の自転車が標的になりやすく、どの警察署でも自転車盗防止の強化を図っている。

愛知県警では、「仕掛け学」と呼ばれる心理的手法を用いて、2023年1月から3月までK駅前自転車駐輪場や商業施設などの4ヶ所において自転車盗防止策の実証実験を展開している⁽⁷¹⁾。これによると、駐輪場において「施錠されていない自転車」は窃盗の標的になりやすいことから、施錠されていない自転車に「盗難追跡対象」、「盗難防止検証中」などと書かれたダミーの特製タグをハンドル等にとりつけ、犯行者への心理的抑止効果を狙っているとされる。実際には、延べ1,200枚以上のタグが装着され、その結果、これらの駐輪場ではタグ設置の駐輪場における自転車盗の減少（2022年10月～12月では計31件の自転車盗が発生したが、実験期間中は6件に減少）が確認されたとして、他の地域への導入も検討中であるとされる。

もっとも、この実証実験には若干の問題が存在する。なぜなら、第1に、この実証実験自体、広くメディアで取り上げられ、その結果、潜在的犯行者にも知られる可能性があり、時間の経過とともに効果が薄れることが考えられること。第2に、愛知県警察の効果測定では、比較期間が異なっており、年末と年始では時間的な環境が異なったりするなど、厳密な統計学的手法では比較対象とするのは困難と思われること。第3に、施錠しない自転車が手厚く保護され、逆に施錠した自転車が新たな標的となる可能性があること。つまり、犯行者が鍵を壊すなどの手口で施錠した自転車が被害に遭う可能性が高まるなど犯行の転移現象が生じれば、防犯意識の高い施錠者の努力が報われないなどの不公平感を招くことになる。

(2) 神奈川県警察の試み

次に神奈川県警察の問題解決型の事例として、神奈川県T駅前の窃盗ホットスポット対策の例を紹介する⁽⁷²⁾。この事例も自転車盗に関連するテーマではあるが、警察機関と民間業者との連携がみられる点で、先の愛知県警察の事例とは異なる。

この事例では、駅前に位置するNパチンコ店が同店利用者の便宜のために店舗に隣接した駐輪場を設けていたところ、同店利用者ではない者が無断で駐輪する事態が目立ち、また、そのような者が自転車盗の被害に遭ってN店に苦情を申し立てるケースなどもあり、本業以外の労務を強いられることからN店は同駐輪場対策に苦慮していた。このような事例は、パチンコ店などにかぎらず、スーパー・マーケットなどを含めて、おそらく全国でも比較的多くみられる事例ではないかと思われる。

神奈川県警察はその対策として、N店に対して自転車盗被害防止のためのポスターの掲示や店内における注意喚起アナウンスの協力を求め、これを実施し、N店は自ら一定の費用を支出し、

(71) 毎日新聞オンライン版 2023年5月13日付。

(72) 筆者が所属する犯罪分析研究会が神奈川県警察本部生活安全総務課に直接インタビューしたところによる。

当該駐輪場に可動式の柵を設置するなどして営業時間外の駐輪場の利用を物理的に阻止した結果、同駐輪場スペースにおける自転車盗問題を解消した（苦情がなくなった）とされる。もっとも、この例についても科学的な検証が行われたわけではなく、N店の情報によって効果があったとされているに過ぎない点で一般化するには問題が残る。

(3) 新しい問題解決型の導入

当然ながら、問題解決型警察活動を展開する場合、当該地域において喫緊の課題を対象とすることが重要となる。その点、こんにちオレオレ詐欺を含む特殊詐欺の解決がどの警察署においても緊急に解決すべき問題であることには変わりはないが、近年ではその発生の地域性も指摘されている。

先述の神奈川県警察の犯罪予測システムでは、その予測対象として特殊詐欺の前兆電話も含めている。そこで、特殊詐欺の前兆電話の予測結果を参考にして、地域性のある特殊詐欺発生を予防する問題に取り組むことも可能である。他の都府県の状況において⁽⁷³⁾、特殊詐欺の発生状況の分析が一部で進められており、おおむね次のような事実が確認されている。

- ・ 還付金詐欺の事例では、犯人が指定する ATM の立地には物理的、社会的な面で一定の傾向がある
- ・ 銀行カードを騙し盗る事例では、犯人が犯行後に利用する金融機関・コンビニの ATM は犯行地から 1 キロ圏内にある
- ・ アポ電を受けた被害者がその情報を地域と共有することは日常における地域との関わりの程度による

これらの事実から、犯罪発生の一報を受けた警察官が、犯人が利用すると想定される ATM 現場付近をパトロールし、犯人検挙ないし ATM 利用の予防を行うとともに、日常的に犯行に利用されやすい ATM の近隣住民との連携により、犯行者にとって ATM を利用しにくくする状況的犯罪予防手段を検討することも特殊詐欺予防の解決策の一つとなると考えられる。あるいは、特殊詐欺の潜在的被害者であり、被害に遭遇する可能性の高い高齢者を地域で重点的に保護するという社会的犯罪予防類似の方策も検討に値しよう。

最後に、問題解決型警察活動導入にも種々の隘路や課題が存在することを若干指摘したい。たんに警察内部の運営だけにとどまらず、多機関協働体制の構築など多様な外部への働きかけや地域機関の協力が求められるなど、その調整が困難な場合が少なくない。実際、問題解決型警察活

(73) 福岡県の例として、大山智也・兩宮護「ATM における還付金詐欺等の発生予測～ATM の設置環境と犯罪の反復性に着目して」都市計画論文集 vol. 54, no.3, 2019 年, 780-787 頁。

動の効果は低いという海外の研究結果もみられる⁽⁷⁴⁾。しかし、だからと言って実施を躊躇すれば問題解決の道は遠のく。最初に小規模な活動から開始して種々の課題に取り組み、評価研究などにより効果が確認された場合には、次第に規模を拡大するような手法で前進すべきであろう。こんにちすでに犯罪問題の取り組みは警察機関に限定されるのではなく、地域全体の取り組みが必要であるとされる⁽⁷⁵⁾。そこで、わが国でも事例の少ない問題解決型アプローチ、多機関協働といった試みを行って、このモデルが定着することをめざすべきと考えられる。

(原稿受付 2023 年 6 月 19 日)

(74) John Eck (2001), Policing and Crime Event Concentration, R. Meier et al. (eds.), *The Process and Structure of Crime; Crime Event and Crime Analysis, Advances in Criminological Theory* vol. 9, Routledge, p. 250 によると、問題解決型警察活動が必ずしも首尾よく進められない状況がしばしばみられるとし、その理由として、概念が曖昧なコミュニティ・ポリシングと併用されることが多く警察に混乱をまねていること、警察や協力機関である地方自治体のインフラストラクチャーが不十分なこと、問題解決型の理論と実践が乖離していること、などが原因であるとしている。

(75) 現に、ほとんどの自治体では、各種治安や生活安全に関する条例を制定し、それを扱う専門部署を設置しているのがその証左であろう。