

地域社会の安全 — 犯罪抑止対策の現状とその課題

小林 奉 文

目 次

はじめに

I 我が国の犯罪情勢について

- 1 犯罪情勢の推移
- 2 「犯罪情勢は悪化しているか」という議論
- 3 「安全神話」の要因

II 犯罪抑止施策の現状とその課題

- 1 英米の犯罪対策—犯罪予防論と厳罰論
- 2 警察による犯罪発生抑止対策
- 3 地域社会における犯罪抑止活動
 - (1) 地域社会における犯罪抑止活動
 - (2) いわゆる生活安全条例
 - (3) 民間団体等の活動
 - (4) 防犯まちづくり
 - (5) 防犯カメラ

おわりに

はじめに

最近、「日本の安全神話が崩壊した」などとする論調や報道が多く見られる。第154回国会の内閣総理大臣の施政方針に関する演説（2002.2.4）において、「国民の多くは治安の悪化に対する不安を抱いています。来年度4千5百人の警察官を増員するとともに、職員の増強や鑑識機器の整備により出入国管理の体制を強化するなど、総合的な治安対策に努力します。…これらを通じて、世界一安全な国、日本の復活を図ります。」と、治安の悪化が初めて言及され、

第156回国会では、治安問題に関する質疑が例年になく活発になされ、2003年秋の各政党のマニフェスト等においても治安の問題が取り上げられた。そして、犯罪対策閣僚会議が、「犯罪に強い社会実現のための行動計画」（2003.12）を策定した。また、報道機関は、「治安再生」等相次いで治安に関わる特集を組んでいる。最近まで、国内外において、「治安のよい、安全な国」といわれていた国とは思えないような変化である。

平成13年度版犯罪白書は「増加する犯罪と犯罪者」と題する特集を、平成14年警察白書は「我が国の治安回復に向けて～激しさを増す犯罪情勢への取組み」と題する特集を相次いで組んだ。平成14年警察白書は「我が国社会には、また我々警察にも、厳しい犯罪情勢に対し、自らの知恵と努力で立ち向かうに足る潜在能力が残されているのではないだろうか」と記している。治安が社会存立の基本的要素であることを考えれば、安全な国の復活を目指して、努力を続けることは、今日の我が国社会にとっての課題の一つであろう。しかし、我が国では、従来、治安のよさを所与のものと受けとめ、安全・安心な社会を維持する対策がないがしろにされてきたと言っても過言ではない状況にあった。犯罪情勢の変化にもかかわらず、施策面で、「治安のよい、安全な国」という既成の概念から抜け出せなかった我が国においては、相当の努力と工夫が必要であろう。

本稿においては、我が国における犯罪情勢の変化と要因について概観するとともに、安全な

社会の復活に向けての課題を事前対策である犯罪予防策を中心に整理しようとするものである。

I 我が国の犯罪情勢について

1 犯罪情勢の推移

我が国では、2002（平成14）年の刑法犯の認知件数が285万3739件となり、1996年以降過去最悪の記録を更新し続けている⁽¹⁾。治安が悪かった戦後の混乱期である1948年（159万9968件）の1.78倍であり、また、最低の1973年（119万0549件）の2.4倍となっている。数字の上ではと断りつつも、戦後の混乱期に近づきつつあるとの表現までなされている⁽²⁾。犯罪への不安感が高まったこととあいまって、我が国の「安全神話」が崩壊したといわれている。そこで、まず、現在に至るまでの犯罪情勢について概観することとする。

(1) 昭和と平成の犯罪情勢の推移（表1）

(i) 混乱期（1945年～1949年）

戦後の社会的混乱と食糧難等の経済的困窮により、窃盗等の財産犯や凶悪犯が急増し、刑法犯の認知件数が、1948年と1949年には約160万件近くにも達した。この時期は、警察等の活動が低下した時代である。

(ii) 復興期（1950～1954年）

1950年以降日本経済は急速に復興し、国際社会にも復帰し、この時期には認知件数が減少し、130万台となった。経済復興を反映して財産犯は減少したが、粗暴犯が増加し、また、殺人も2800件以上の高い水準で推移した。少年犯罪は、1951年に第一のピークを迎えたとされる。

(iii) 成長期（1955～1964年）

1995年から1964年（昭和30年代）にかけて、経済発展が著しく、先進諸国に仲間入りしたな

かで、認知件数は、130万台後半で推移した。少年犯罪が第二のピークを迎え、この時期の成人犯罪の減少と相殺される結果となっている。

(iv) 高度成長期（1965～1973年）

1965年以降（昭和40年代）、高度経済成長を背景に、社会が安定し、認知件数は、1973年まで緩やかな減少傾向を示し、1973年には119万0549件と最低となった。

(v) 安定成長期（1974～1984年）

1973年の第1次石油ショックにより成長率は低下したが、経済はおおむね安定的に成長を続け、その中で、認知件数は、1973年を底に増勢に転じた。その多くは窃盗によるものであり、オートバイ盗、自転車盗、車上ねらい等（表2）が中心であったため、増加傾向は大きな問題とは認識されなかった。少年犯罪には、1983年をピークとする第3の波があった。

(vi) 混迷期（1985年～現在）

いわゆるバブル経済が1991年以降崩壊し、以後日本経済は混迷を深めており、社会構造の変化等と相まって、犯罪情勢に大きく影響している。認知件数は、1985年に戦後の混乱期を上回り、1988年には昭和期最高の164万1310件となった。その増加は、比較的軽微な窃盗、遺失物横領等の増加によるものであり、殺人、強盗等が減少傾向にあったことから、犯罪情勢が悪化したと評価されず、比較的安定しているとされた⁽³⁾。平成期に入ると、認知件数は、ほとんどの年で過去最悪を更新し、最近の5年間で約100万件も増加した。その中心は、非侵入盗、乗物盗犯、器物損壊等である（表2）。2000年には、矯正施設が過剰収容となった。また、この時期には、少年による特異凶悪事件やオウム真理教関係者による無差別大量殺人事件等が発生するとともに、来日外国人による犯罪の増加、サイバー犯罪等の新形態の犯罪の発生等犯罪情

(1) 刑法犯認知件数は、2003年11月現在、254万8761件で、8年ぶりに減少している。

(2) 但木敬一「治安の悪化を直視しよう」『警察公論』58巻1号，2003.1，p.5.

(3) 平成元年版犯罪白書『昭和の刑事政策』p.575.

表1 刑法犯の認知件数等の推移

年次	認知件数	うち殺人	うち強盗	うち窃盗	検挙件数	検挙率	検挙人員
1946	1,384,222	1,791	9,120	1,155,392	800,431	57.8	442,579
47	1,382,210	1,938	9,186	1,141,294	693,845	50.2	455,097
48	1,599,968	2,495	10,854	1,246,445	808,619	50.5	546,991
49	1,597,891	2,716	8,780	1,165,605	920,855	57.6	579,897
50	1,461,044	2,892	7,821	982,341	991,107	67.8	607,769
51	1,387,289	2,865	6,124	995,641	962,455	69.4	606,686
52	1,377,273	2,871	6,140	986,987	931,863	67.7	557,521
53	1,317,141	2,944	5,296	931,791	927,012	70.4	519,707
54	1,324,333	3,081	5,753	948,587	916,804	69.2	503,063
55	1,435,652	3,066	5,878	1,056,974	968,626	67.5	515,480
56	1,354,102	2,617	5,285	1,007,649	842,660	62.2	470,522
57	1,354,429	2,542	5,029	1,005,101	838,210	61.9	471,600
58	1,353,930	2,683	5,442	990,602	818,715	60.5	457,212
59	1,382,792	2,683	5,192	1,027,992	825,511	59.7	454,898
60	1,378,817	2,648	5,198	1,038,418	841,718	61.0	442,527
61	1,400,915	2,619	4,491	1,051,874	892,547	63.7	451,586
62	1,384,784	2,348	4,142	1,055,237	885,465	63.9	430,153
63	1,377,476	2,283	4,021	1,066,044	868,207	63.0	425,473
64	1,385,358	2,366	3,926	1,057,531	885,168	63.9	449,842
65	1,343,625	2,288	3,886	1,027,473	812,996	60.5	440,563
66	1,293,877	2,198	3,558	1,001,412	756,230	58.4	433,545
67	1,219,840	2,111	3,009	954,549	692,913	56.8	402,738
68	1,234,198	2,195	2,988	975,347	697,407	56.5	393,831
69	1,253,950	2,098	2,724	1,008,013	675,183	53.8	377,826
70	1,279,787	1,986	2,689	1,039,118	710,078	55.5	380,850
71	1,244,168	1,941	2,439	1,026,094	690,027	55.5	361,972
72	1,223,546	2,060	2,500	1,006,675	700,378	57.2	348,788
73	1,190,549	2,048	2,000	973,876	688,328	57.8	357,738
74	1,211,005	1,912	2,140	1,013,153	696,536	57.5	363,309
75	1,234,307	2,098	2,300	1,037,942	713,031	57.8	364,117
76	1,247,631	2,111	2,095	1,049,748	743,048	59.6	359,360
77	1,268,430	2,031	2,095	1,073,393	723,509	57.0	363,144
78	1,336,922	1,862	1,932	1,136,648	779,697	58.3	381,742
79	1,289,405	1,853	2,043	1,107,477	765,945	59.4	368,126
80	1,357,461	1,684	2,208	1,165,609	811,189	59.8	392,113
81	1,463,228	1,754	2,325	1,257,354	870,513	59.5	418,162
82	1,528,779	1,764	2,251	1,313,901	916,058	59.9	441,963
83	1,540,717	1,745	2,317	1,335,258	929,321	60.3	438,705
84	1,588,693	1,762	2,188	1,365,705	1,002,923	63.1	446,617
85	1,607,697	1,780	1,815	1,381,237	1,032,879	64.2	432,250
86	1,581,411	1,676	1,949	1,375,096	990,650	62.6	399,886
87	1,577,954	1,584	1,874	1,364,796	1,012,076	64.1	404,762
88	1,641,310	1,441	1,771	1,422,355	982,165	59.8	398,208
89	1,673,268	1,308	1,586	1,483,590	772,320	46.2	312,992
90	1,636,628	1,238	1,653	1,444,067	692,593	42.3	293,264
91	1,707,877	1,215	1,848	1,504,257	654,538	38.3	296,158
92	1,742,366	1,227	2,189	1,525,863	636,290	36.5	284,908
93	1,801,150	1,233	2,466	1,583,993	723,610	40.2	297,725
94	1,784,432	1,279	2,684	1,557,738	767,844	43.0	307,965
95	1,782,944	1,281	2,277	1,570,492	753,174	42.2	293,252
96	1,812,119	1,218	2,463	1,588,698	735,881	40.6	295,584
97	1,899,564	1,282	2,809	1,665,543	759,609	40.0	313,573
98	2,033,546	1,388	3,426	1,789,049	772,282	38.0	324,263
99	2,165,626	1,265	4,237	1,910,393	731,284	33.8	315,355
2000	2,443,470	1,391	5,173	2,131,164	576,771	23.6	309,649
1	2,735,612	1,340	6,393	2,340,511	542,115	19.8	325,292
2	2,853,739	1,396	6,984	2,377,488	592,359	20.8	347,558

1 警察庁の統計及び犯罪白書による（交通業過を除く。1965年以前は全業過を除く。）

2 検挙率－警察庁の統計及び犯罪白書による

表2 増加の著しい罪種の認知件数の推移

年次	強盗	強制わいせつ	占有離脱物横領	器物損壊等	乗物盗	非侵入盗	自販機荒らし	ひったくり	車上ねらい	部品盗
1973	2,000	3,233	4,674	5,828	229,018	421,773	9,387	3,319	72,373	27,123
74	2,140	2,954	4,768	5,901	247,291	445,188	9,825	3,329	72,925	32,745
75	2,300	2,841	5,692	6,125	266,683	438,168	8,221	3,862	84,736	28,579
76	2,095	2,694	6,850	6,486	277,469	444,516	8,738	3,614	94,202	25,305
77	2,095	2,992	9,414	7,365	320,010	434,334	10,826	3,477	97,712	24,653
78	1,932	2,994	11,139	8,457	354,638	466,872	14,876	3,978	111,088	25,823
79	2,043	2,829	13,111	9,496	358,141	457,830	17,788	4,193	115,692	26,685
80	2,208	2,825	17,594	9,830	384,902	490,024	19,766	4,295	125,868	31,973
81	2,325	2,735	22,040	11,047	426,563	529,255	23,115	5,002	138,748	37,702
82	2,251	2,645	25,819	11,931	464,694	547,046	25,382	5,338	153,554	41,013
83	2,317	2,464	28,023	11,866	473,741	563,910	28,649	6,007	161,304	39,175
84	2,188	2,369	33,192	10,443	487,594	576,090	33,854	7,015	171,268	38,215
85	1,815	2,645	38,676	10,812	490,507	590,704	37,342	7,221	178,451	36,133
86	1,949	2,291	34,662	11,039	486,067	592,252	36,860	8,216	188,459	35,781
87	1,874	2,404	40,302	11,976	499,460	586,600	36,065	8,954	190,449	37,451
88	1,771	2,867	43,258	17,588	568,706	594,083	42,965	8,993	186,960	39,766
89	1,586	2,759	32,055	21,523	684,600	563,911	37,396	10,145	194,824	40,594
90	1,653	2,730	38,678	22,824	688,783	527,431	32,721	10,115	189,675	38,782
91	1,848	3,176	51,406	26,884	730,266	546,045	35,876	11,147	197,763	41,149
92	2,189	3,505	55,997	30,966	713,823	578,350	50,134	14,191	212,955	45,028
93	2,466	3,581	59,820	30,707	712,451	617,026	64,883	15,854	222,701	44,369
94	2,684	3,580	66,629	30,119	663,737	646,340	79,407	18,563	228,528	43,121
95	2,277	3,644	59,512	31,231	664,508	671,398	108,075	19,220	222,473	46,629
96	2,463	4,025	58,592	36,406	687,960	677,148	116,853	20,515	210,080	47,348
97	2,809	4,398	58,955	41,064	696,370	747,495	146,674	26,980	217,171	52,726
98	3,426	4,251	64,025	46,009	705,431	845,915	181,444	35,763	252,092	61,192
99	4,237	5,346	67,635	53,552	694,375	955,037	222,328	41,173	294,635	73,824
2000	5,173	7,412	55,850	87,943	754,939	1,079,739	190,490	46,064	362,762	191,338
1	6,393	9,326	63,775	145,936	827,593	1,209,220	170,470	50,838	432,140	129,380
2	6,984	9,476	71,782	196,018	775,435	1,263,759	174,718	52,919	443,298	128,539

1 警察庁の統計及び犯罪白書による

勢にも大きな変化があった。このような状況を反映して、「体感治安」が悪化したといわれている。

1988年には、限られた警察力の配分の観点から、真に住民が不安感をもつような悪質性の強い犯罪の検挙に重点を指向する方針⁽⁴⁾が打ち出され、新たに重要犯罪・重要窃盗犯に関する統計(表3)がとられた。その重要犯罪・重要窃盗犯の検挙率も、最近は著しく低下している。

(2) 最近の犯罪情勢—犯罪白書等の見方

犯罪白書と警察白書が、最近の犯罪情勢の変化をどのように見ているか概観してみる。

(i) 平成13年度犯罪白書

平成13年版犯罪白書は、特集として「増加する犯罪と犯罪者」を取り上げ、「我が国は、諸外国の犯罪統計と比較しても、これまで治安の良好な地域に属していたが、近年に至り、犯罪の認知件数が激増し、治安の悪化が懸念される事態になってきた。」として分析を加えている。

白書は、①戦後最高を更新した刑法犯(交通関係業過を含む。)の認知件数は平成7年から加速度的に増加していること、②顕著に増加が認められるのは窃盗犯と交通犯罪であること、③少年非行の検挙人員はやや減少したが、高水準を維持していること、④窃盗では、ひっ

(4) 「街頭犯罪及び侵入犯罪の発生を抑制するための総合対策の推進について」(平成14年警察庁次長通達記3(4))は、「小さな違法行為であっても看過することなく、事案の内容により、適正な指導取締を行なうこと。」としており、この方針は、事実上変更されたようである(緊急治安対策プログラム(警察庁2003.8)1(1)の「地域警察官による街頭活動の一層の強化」の項参照)。山田英雄「治安回復のための真の対策」『季刊現代警察』102号, 2003, p.5 参照。

表3 重要犯罪及び重要窃盗犯の認知件数等の推移

年次	重要犯罪					重要窃盗犯				
	認知件数	検挙件数	検挙人員	検挙率	犯罪率	認知件数	検挙件数	検挙人員	検挙率	犯罪率
1989	8,795	7,059	5,912	80.3	7.1	303,187	175,931	27,818	58.0	246.0
90	8,782	7,014	5,953	79.9	7.1	294,922	166,155	26,975	56.3	238.6
91	9,387	7,392	5,919	78.7	7.6	300,921	170,963	26,873	56.8	242.6
92	10,114	7,982	6,124	78.9	8.1	309,440	173,802	26,150	56.2	248.6
93	10,903	9,701	6,646	89.0	8.7	336,235	224,499	27,114	66.8	269.9
94	11,103	9,891	7,102	89.1	8.9	325,987	234,735	26,475	72.0	260.7
95	10,652	9,643	6,969	90.5	8.5	313,922	231,226	24,423	73.7	250.0
96	11,286	9,925	7,323	87.9	9.0	301,310	216,794	24,023	72.0	239.4
97	12,366	10,798	8,654	87.3	9.8	305,328	208,847	24,213	68.4	241.9
98	12,725	10,700	8,980	84.1	10.1	330,369	213,261	24,533	64.6	261.2
99	14,682	10,491	9,307	71.5	11.6	367,174	197,011	24,533	53.7	289.8
2000	18,281	11,049	9,954	60.4	14.4	423,281	140,351	22,126	33.2	333.6
1	21,530	11,418	9,905	53.0	16.9	443,502	120,183	22,493	27.1	348.4
2	22,294	11,186	10,029	50.2	17.5	478,476	133,960	22,425	28.0	375.6

1 警察庁の統計による

2 重要犯罪－殺人、強盗、放火、強姦、略取誘拐及び強制わいせつ

3 重要窃盗犯－侵入盗、自動車盗、ひったくり及びすり

4 犯罪率－人口10万人当たりの認知件数

たくり等の暴力的手段を用いた事犯の増加、職業犯的な空き巣ねらい等の侵入犯の増加、共犯事犯の増加などが目立つこと、⑤窃盗を除く一般刑法犯では、暴力的色彩の強い強盗、傷害、強制わいせつ、器物損壊の増加が顕著であること、⑥薬物犯罪の大型化・組織化が進んでいること、⑦外国人犯罪は総数で減少したものの、強盗などの悪質事犯は減少せず、外国人新受刑者が4年連続で上昇していること、⑧検挙件数増加の中で、刑法犯の検挙率は、全体で42.7%と戦後最低を更新し、窃盗の検挙率は20%を切る事態にあること、⑨矯正施設の収容率が100%を超え、過剰収容となったことなどの点と指摘している（はしがき）。また、①窃盗の増加が認知件数の増加基調を形成しており、特に非侵入盗の増加が著しいこと、②一般刑法犯の検挙率は、平成4年まで急激に低下し、5・6年はやや回復したものの、その後は低下し、平成12年には23.6%と2年連続で戦後最低を記録したこと、③窃盗を除く一般刑法犯については、検挙件数に顕著な増減がないことから、検挙率の低下は認知件数の増加によること、④窃盗犯については、昭和期には検挙件数が増加したが、平成期には4年まで減少し、その後一時持ち直したものの、平成11年から再度減

少に転じたことから、その間の認知件数の大幅な増加とあいまって、検挙率の低下傾向を急激に加速したことなどとしている（p.190以下）。

そして、白書は、「最近、社会の人々を震かせるような凶悪事犯や、不可解な動機に基づく重大犯罪等が、連日のように、マスコミによって報道され、多くの国民が治安の悪化を憂慮する事態となっている。本白書においては、主として数量的な面から、この憂慮に根拠があるかどうかについて検証したが、その結果は、遺憾ながら、これら国民の憂慮を一部裏付けるものとなっている。」「これに加えて、検挙率の急速な低下や矯正施設における過剰収容は、問題をさらに複雑化させている。」「これら状況の変化に対応して、何らかの対策を早急に講じることは、我が国社会にとって緊急の課題と言えよう。」と指摘している（p.329）。

(ii) 平成14年版犯罪白書

平成14年版犯罪白書は、「暴力的色彩の強い犯罪の現状と動向」を取り上げ、分析している。

暴力的色彩の強い犯罪（強盗、傷害、暴行、脅迫、恐喝、強姦、強制わいせつ、住居侵入及び器物損壊の9罪種）は、身近で発生し得る犯罪であって、しかも直接相対する態様が多いことから、国民の不安や恐怖感を増幅させる犯罪であ

り、国民の安全で安心できる生活を維持するという観点からその分析が必要であると、① 窃盗を除く一般刑法犯は、平成7年までは20万件前後で推移してきたが、暴力的9罪種の増加により平成8年から増加していること、② 暗数（警察が認知していない犯罪数）が少ないとされる強盗は、平成2年から増加傾向を示し、10年頃から急増していること、③ 平成8年ないし10年から財物の奪取を目的とした物取り犯罪が急増していること、④ 9罪種の検挙率は、平成元年を境に60%を割り、13年には20%台まで低落し、検挙が認知件数の急増に追いついていないことなどの点を指摘している（p.231以下）。

白書のはしがきは、背景には伝統的な犯罪抑止要因の低下があるとして、「家庭・学校における教育機能の低下、社会の規範意識の希薄化、我が国において伝統的に犯罪を抑止する要因として機能してきた地域社会の連帯機能の低下が指摘できよう。」とし、公的機関の対応のみでは限界があるとしたうえで、「今後犯罪の防止の実を一層上げるためには、公的機関の厳正な対応に加え、官民が協力できる態勢を築くことが重要であり、刑事司法機関、犯罪防止に関わる民間組織、地域社会などが、その連携と相互理解を深めながら、治安を維持するための努力を重ねていくことが求められていると思われる。」と指摘している。また、一般刑法犯の検挙率について、「…検挙率は戦後初めて20%を下回った。このうち、約86%を占める窃盗及び約5%を占める器物損壊の検挙率の低さが全体の検挙率の低下を招来させる要因となっているが、特に暗数が少ないとされている強盗の検挙率が下がったのは気掛かりな動向である。こうした犯罪情勢を背景にいわゆる体感治安は深刻化し、我が国の治安に対する国民の不安の念も強まりつつあるように思われる。」「主な欧米諸国と比較すると、我が国は、認知件数、発生率ともに最も低く、その限りにおいて今なお安全な国の一つであると思料するが、検挙率の急激な低

下はその安全性をも脅かす兆候であり、決して楽観視することはできないだろう。」と指摘している。

(iii) 平成14年警察白書

平成14年警察白書は、「我が国の治安の回復に向けて～厳しさを増す犯罪情勢への取組み」を特集している。平成13年に、刑法犯検挙率が19.8%となったこと及び刑法犯の認知件数が273万5612件と戦後最高となったことから、「国民の多くは、程度の差こそあれ、社会の安全に関し不安を抱くことになろう。確かに、我が国の治安は、重大な岐路に立っている。では、どうすればよいか。」(p.1)として、過去10年間の犯罪情勢を分析し、① 10年間で、認知件数が約100万件増加したこと、特に認知件数の約9割を占める窃盗犯の大幅な増加が全体の件数を押し上げていること、② 路上犯罪の大幅な増加（路上強盗が4.5倍、ひったくりが3.6倍）、③ 来日外国人による凶悪犯や組織窃盗事件の増加、④ 少年非行の凶悪化・粗暴化が進展したこと、ひったくりの約7割を少年が占めていること等の特徴があると指摘している。また、① 10年間で、認知件数が、凶悪犯で88.8%、粗暴犯で98.7%、窃盗犯で53.4%、それぞれ増加し、窃盗犯では特に非侵入盗が2.1倍と増加が著しいこと、② 重要犯罪（殺人・強盗・放火・強姦・略取誘拐・強制わいせつ）の認知件数が11年以降増加し、13年には4年の2.1倍となり、また、検挙率は10年まで80%以上で推移してきたが、認知件数の急激な増加に検挙が追いつかず、13年には53.0%まで低下したこと、③ 重要窃盗犯は、11年から増加傾向を示しており、侵入盗では12年以降ピッキング用具使用の犯罪が目立っており、自動車盗も同様12年から増加傾向となり、4年と比較して、1.8倍になったなどと指摘している（p.2以下）。

警察活動を取り巻く問題点として、警察官一人当たりの業務負担の増加、捜査の緻密化、来日外国人犯罪の増加に伴う業務負担の増加等とともに、社会の犯罪抑止機能の低下、規範意識

の低下、警察に対する協力意識の低下等を指摘し (p.42以下)、今後の取組みとして、捜査力・執行力の充実・強化と犯罪の発生の抑止をあげている (p.72以下)。

(iv) 犯罪情勢変化に関係する主要犯罪の動向
犯罪情勢が大きく変化しているが、その変化に影響している犯罪として、犯罪白書等は窃盗とともに、少年犯罪と外国人犯罪をあげ、また、組織犯罪も大きな問題であるとする。

(a) 少年犯罪 (表4)

刑法犯少年の検挙人員は、1983年の19万6783人をピークに、以後減少傾向を示したが、1995年の12万6249人を底に増加に転じ、以後増減を繰り返し、2002年には14万1775人となった。少年比 (検挙人員に占める少年の比率) は、1989年の52.7%をピークに、以後増減ののち、1998年から減少し、2002年には40.8%となった。人口比 (1000人当たりの刑法犯少年検挙人員) は、1982年の18.8をピークに、1992の11.8まで減少したが、以後増加に転じ、増減ののち、2002年には、16.7となっている。

一方、最近、街頭犯罪 (ひったくり・路上強盗・車上ねらい・オートバイ盗・部品盗・自動車盗・自転車盗・自販機荒らしの8罪種) の概念が用いられているが、街頭犯罪の検挙人員に占める少年の割合は、1997年以降7割前後 (2002年には、ひったくりで68.6%、路上強盗で63.0%) で推移しており、国民の体感治安を悪化させる要因となっているといわれている。

「少年犯罪が増加しているか」・「凶悪化しているか」については、多くの論議⁽⁵⁾があるが、犯罪対策全体としては、少年犯罪が検挙人員等の相当の部分を含んでいること

実が重要であるとされている。前田教授は、日本の犯罪の約半分が少年によるもので、「この少年犯罪を、地域社会・家庭・学校の力を用いて抑止することができれば、日本の刑事政策の展望は拓けよう。」と指摘し (前田雅英「増加する犯罪と犯罪者」『法律のひろば』55巻1号, 2002.1, p.10)、守山教授は、「少年犯罪が凶悪化しているかどうかは人によって指標が異なりますが、しかし、その根拠がなんであれ、人々の犯罪不安感を除去しなければならぬことは間違いありません。」と指摘している (守山正「少年非行の原因と予防」『少年非行と法』成文堂 2001, p.28)。

(b) 来日外国人犯罪 (表5)

来日外国人による犯罪は、2002年には、刑法犯で、24,258件・7690人となっており、1989年に比べ、件数で6.8倍、人員で2.6倍である。平成14年警察白書は、来日外国人による犯罪の凶悪化・組織化・全国への拡散化の進展があると指摘し、平成14年版犯罪白書も、暴力的9罪種における来日外国人比は1985年までは1%未満であったが、強盗については2001年には7.5%に達しているなどとし、「来日外国人による強盗等の事犯は、模倣性の観点を加味すると、我が国の同種犯罪における先駆的役割を演じかねないおそれが指摘される」(p.297)としている。2001年7月には、国際的な犯罪組織によって敢行される犯罪が多発していることから、内閣に国際組織犯罪等対策推進本部が設置され、不法入国・不法滞在、ピッキング用具使用による組織的窃盗、自動車の盗難・盗難自動車の不正輸出等の国際組織犯罪等に対する取組みが強化された。

(5) 前田雅英『少年犯罪 統計からみたその実像』東京大学出版会, 2000.10、石塚伸一「少年非行「深刻化」の神話」『龍谷法学』32巻4号, 2000.3, p.1、石井小夜子他『少年法・少年犯罪をどう見たらいいのか:「改正」、厳罰化は犯罪を抑止しない』明石書店 2000.10, p.21、松本良夫「少年犯罪ばかりがなぜ目立つ」『望星』32巻4号, 2001.4, p.32、広田照幸「<青少年の凶悪化>言説の再検討」『教育学年報8 子ども問題』世織書房 2001.10, p.115、堀尾良弘「現代少年非行の動向と分析—少年非行のマスコミ報道及び「増加・凶悪化」批判—」『児童教育学科論集』8号, 2001.12, p.74等。

表4 刑法犯少年の検挙人員の推移

年次	検挙人員	少年人口比	成人人口比	少年比	うち凶悪犯	少年比	うち殺人	少年比	うち強盗	少年比
1949	107,071	10.5	8.8	18.5	4,529	26.5	333	11.3	2,832	27.5
50	121,003	11.7	8.7	19.9	4,958	29.6	362	11.8	2,824	31.8
51	126,519	12.1	8.3	20.9	4,332	29.5	443	14.3	2,134	30.3
52	106,831	10.2	7.5	19.2	4,427	30.0	389	12.7	1,899	29.6
53	90,588	8.8	7.0	17.4	3,631	27.8	376	12.2	1,533	28.5
54	85,504	8.2	6.9	17.0	4,367	30.0	404	12.1	1,800	30.9
55	87,789	8.3	7.0	17.0	4,571	29.5	342	10.5	1,969	29.8
56	89,789	8.3	6.5	19.1	4,479	31.7	323	11.3	1,998	34.4
57	100,791	9.2	6.2	21.4	5,465	37.8	307	11.6	2,173	39.4
58	107,442	9.6	5.8	23.5	7,495	40.3	359	12.4	2,348	38.4
59	118,087	10.5	5.4	26.0	7,684	42.9	415	14.0	2,550	44.2
60	121,634	11.2	4.9	27.5	7,504	43.0	423	14.9	2,646	47.6
61	131,293	11.6	4.9	29.1	7,136	42.1	440	15.1	2,380	47.8
62	135,879	11.5	4.4	31.6	6,525	42.4	336	13.4	2,169	47.8
63	142,053	11.5	4.2	33.4	6,397	42.2	387	15.8	2,032	48.4
64	151,346	12.0	4.3	33.6	6,596	42.1	356	14.2	1,909	47.5
65	145,626	11.1	4.2	33.1	6,757	43.2	366	15.4	1,945	47.4
66	148,249	11.1	4.5	34.2	6,615	44.1	363	15.9	1,871	49.2
67	129,523	10.1	4.2	32.2	5,725	40.8	343	15.4	1,454	46.3
68	117,125	9.7	4.1	29.7	4,899	35.9	284	12.4	1,242	41.8
69	107,312	9.5	4.0	28.4	4,175	31.0	264	11.2	1,172	39.9
70	113,295	10.5	3.8	29.7	3,619	29.6	198	9.2	1,080	38.0
71	107,107	10.5	3.6	29.6	3,338	27.0	143	6.7	860	33.6
72	100,851	10.2	3.4	28.9	2,848	26.3	147	6.7	777	32.4
73	108,211	11.2	3.4	30.2	2,404	24.8	111	5.3	688	33.1
74	115,453	12.1	3.3	31.8	2,361	25.6	102	5.5	668	31.6
75	116,782	12.3	3.2	32.1	2,250	24.4	92	4.2	714	31.8
76	115,628	12.2	3.1	32.2	1,801	21.4	79	3.7	596	29.1
77	119,199	12.4	3.1	32.8	1,646	21.2	75	3.8	514	28.1
78	136,801	14.1	3.1	35.8	1,656	22.3	86	4.7	497	28.4
79	143,158	14.5	2.8	38.9	1,718	23.4	92	5.0	558	30.8
80	166,073	17.1	2.8	42.4	1,930	26.7	45	2.9	761	36.9
81	184,902	18.6	2.8	44.2	2,015	26.8	59	3.4	720	33.9
82	191,930	18.8	3.0	43.4	1,879	25.9	84	4.8	733	35.4
83	196,783	18.8	2.9	44.9	1,707	24.9	87	4.9	720	34.8
84	192,665	17.9	3.0	43.1	1,645	24.4	74	4.1	669	32.9
85	194,117	17.7	2.8	44.9	1,425	22.7	99	5.4	533	30.0
86	185,373	16.1	2.5	46.4	1,522	25.3	92	5.4	657	35.7
87	187,192	15.9	2.5	46.2	1,318	22.7	78	4.7	571	33.5
88	193,206	16.2	2.3	48.5	1,248	23.6	82	5.8	546	33.2
89	165,053	13.8	1.6	52.7	1,225	25.9	116	8.8	574	39.8
90	154,168	13.0	1.5	52.6	1,078	22.8	71	5.7	574	36.3
91	149,663	12.8	1.6	50.5	1,152	24.6	76	6.6	678	40.8
92	133,882	11.8	1.6	47.0	1,178	25.0	82	7.0	694	39.0
93	133,132	12.2	1.7	44.7	1,144	22.0	75	6.2	713	34.1
94	131,268	12.5	1.8	42.6	1,382	25.0	75	5.9	911	38.4
95	126,249	12.5	1.7	43.1	1,291	24.3	78	6.0	856	39.5
96	133,581	13.7	1.7	45.2	1,496	27.4	96	7.7	1,068	44.7
97	152,825	16.1	1.6	48.7	2,263	34.1	74	5.8	1,675	53.1
98	157,385	16.9	1.7	48.5	2,197	31.6	115	8.4	1,538	45.5
99	141,721	15.6	1.7	44.9	2,237	31.0	110	8.4	1,611	42.8
2000	132,336	14.9	1.8	42.7	2,120	28.3	105	7.4	1,638	43.1
1	138,654	16.0	1.8	42.6	2,127	28.4	99	7.4	1,670	40.8
2	141,775	16.7	2.0	40.8	1,986	25.7	80	5.7	1,586	38.2

- 1 警察庁少年課「少年の補導及び保護の概況」による
- 2 人口比－人口1000人当たりの検挙人員
- 3 少年比－刑法犯検挙人員に占める少年の割合（％）

犯罪情勢悪化の一要因として、来日外国人による犯罪の増加をあげる論考等が多いが、中島真一郎氏⁽⁶⁾は、日本全体と比較しても、

来日外国人等の犯罪率は高くない等として、治安上の重大な脅威となっていることを否定している。

表5 来日外国人による刑法犯の検挙件数等の推移

年次	検挙件数	検挙人員	うち殺人		うち強盗		うち窃盗犯	
			検挙件数	検挙人員	検挙件数	検挙人員	検挙件数	検挙人員
1980	867	782	2	1	3	5	576	501
81	1,236	963	6	7	10	15	814	587
82	1,187	1,031	3	8	5	3	828	671
83	1,269	1,153	4	5	6	7	938	693
84	2,340	1,301	3	3	10	12	1,815	847
85	1,725	1,370	6	7	6	11	1,198	906
86	2,537	1,626	4	4	9	11	1,655	1,044
87	2,567	1,871	3	3	18	24	1,661	1,177
88	3,906	3,020	13	14	24	51	2,689	1,816
89	3,572	2,989	20	27	64	54	2,353	1,776
90	4,046	2,978	25	31	35	65	2,719	1,656
91	6,990	4,813	25	33	73	69	4,506	2,493
92	7,457	5,961	35	39	95	118	4,277	2,944
93	12,771	7,276	58	72	124	142	9,134	3,995
94	13,321	6,989	48	53	103	139	10,120	3,937
95	17,213	6,527	36	41	104	135	14,145	3,900
96	19,513	6,026	53	73	84	114	15,952	3,399
97	21,670	5,435	69	83	87	103	19,128	3,155
98	21,689	5,382	52	62	130	160	19,078	3,098
99	25,135	5,963	41	50	195	278	22,404	3,404
2000	22,947	6,329	44	54	164	236	19,952	3,803
1	18,199	7,168	45	59	219	309	14,823	4,135
2	24,258	7,690	34	41	247	280	20,604	4,395

1 警察庁の統計による

(3) 国民の犯罪情勢についての評価

国民は、このような犯罪情勢をどのように評価しているか、世論調査等を概観してみる。

なお、浜井浩一氏は、マスコミ報道が犯罪不安に与える影響⁽⁷⁾に論及し、朝日新聞の「犯罪急増、検挙率は急落」(2001.7.22)、毎日新聞の「上半期16%増で過去最高」(2001.8.3)、読売新聞の「重要犯検挙率、急落54%」(2001.8.3)等の記事をあげ、「最近の犯罪報道は、犯罪が急激に増加し、警察等の刑事司法機関が十分にこうした状況に対応できなくなっている印象を

人々に与えるものとなっており、これが人々に犯罪状況が悪化しているという印象をもたせる根拠の一つとなっている。」⁽⁸⁾と、さらに、モラル・パニック（現実の犯罪リスクと人々が感じているリスクには大きな隔たりがあり、現実には存在しない脅威に人々がパニックになっている現象）がマスメディアの報道で拡大している⁽⁹⁾と指摘している。

(i) 内閣府の社会意識に関する世論調査等

内閣府政府広報室（平成12年までは内閣総理大臣官房広報室）の「社会意識に関する世論調査」

(6) 中島真一郎「東京都の「来日外国人」や「不法滞在者」による犯罪が増大かつ凶悪化しているといううそ」『部落解放』471号, 2000.7, p.70。なお、河合幹雄「中国人犯罪の現状」『読売新聞』2003.11.9 夕刊参照。

(7) 宮澤教授は、「フライブルクの調査は、…市民が犯罪に対し増加傾向にあると漠然と考えているのは、直接の体験によるのではなく、マスコミを通じて流される情報によるところが大きいといわれているが、われわれのデータをみても、…全国紙の影響の大きいことが分かる。」と指摘している（宮澤浩一「被害者学事始め第15講」『時の法令』1292号,1986.10, p.39)。なお、瀬川晃「わが国の犯罪状況」『入門刑事法第3版』有斐閣 2003.5, p.188・p.194 参照。

(8) 浜井浩一「過剰収容の本当の意味」『矯正講座』2002, p.79。同「増加する刑務所人口と犯罪不安」『犯罪と非行』131号, 2002.2, p.66 参照

(9) 浜井浩一「国際犯罪被害調査 (ICVS) に見る我が国の治安」『被害者学研究』13号, 2003.3, p.33、同「治安は悪化しているか」『カウサ』9号 2003.3, p.32。

は、昭和56年調査から、「日本の国や国民について、誇りに思うこと」の項目を設けている。「治安のよさ」をあげた人は、昭和56年では22.5%であり、以後逐年増加し、平成5年には52.1%となったが、平成6年から低下し、平成14年には26.9%となった。「良い方向に向かっている点」と「悪い方向に向かっている点」の項目では、「治安」について、良い方向が、平成3年の38.8%を最高に、以後低下し、平成14年には5%となり、悪い方向が、昭和57年の4.7%を最低に、以後逐年増加し、平成7年には32.4%となり、その後やや低下したのち、平成14年には30.7%となった。平成10年に、良い方向が15.1%、悪い方向が18.8%となり、数字が逆転した。国民は、平成10年以降、治安が悪化したと考えているといえよう。

「国民生活に関する世論調査」では、政府に対して力をいれてほしいと思うこと（平成7年以降の調査項目）として、犯罪対策をあげた人は、平成9年の35.9%を最高に、各年とも25%以上となっており、平成15年は31.6%である。

「国民の生活安全に関する世論調査」（平成6年）では、「これまでの1年間に、犯罪の発生はどうなったと感じますか」との項目に、「全国的に見て」多くなったとする人が92.0%、「あなたの住んでいる地域」で多くなったとする人が21.6%となっている。「これから犯罪は増えると思いますか」との項目に、「全国的に見て」増えるとする人が88.7%、変わらないとする人が7.5%、「あなたの住んでいる地域」で増えるとする人が36.1%、変わらないとする人が51.6%となっている。「犯罪による不安を感じたことがありますか」との項目に、感じるとした人が63.3%となっている。「全国的に見て」と「あなたの住んでいる地域」で、犯罪情勢についての評価には大きな差がある。

このように、犯罪に関する世論調査の数値は、逐年悪化の傾向にある。

(ii) 報道機関による世論調査

報道機関による最近の世論調査として、読売

新聞社調査（2003.3.7）がある。治安に対する印象については、「悪くなった」と「どちらかといえば」を合わせて、90.8%で、95年調査の80.1%より増加している。「自分や家族が犯罪の被害を受けるかもしれないという不安を感じているか」との問に対しては、「とくにない」（答えないを含む）が16.2%で、95年調査の39.5%に比べ、大幅に低下し、犯罪に遭う不安を抱く人が83%となっており、同紙は、「検挙率の低下に比例して、不安を抱く人が増えている実態が浮き彫りになった。」としている。

(iii) 犯罪に対する不安感調査

社会安全研究財団の行った「犯罪に対する不安感等に関する世論調査」（2002.3）によれば、「自分が犯罪被害にあいそうな不安を感じるか」との問に対して、「不安を感じる人」（よくあるとたまにある）は41.4%で、97年調査の27%、98年調査の37%より多くなっている。また、不安を感じる場所は、繁華街（30%）、駐車場（19%）、通勤等に使う道（14%）等で、不安を感じる犯罪は、空き巣（63.5%）、通り魔的犯罪（33.4%）、すり・ひったくり（32.6%）等である。平成14年警察白書は、この結果を受け、「国民は、日常生活に身近な場で多発する窃盗犯に最も不安を感じている」（p.38）としている。

2 「犯罪情勢は悪化しているか」という議論

犯罪白書等は、犯罪情勢が大きく変化したとしているが、その評価には種々の見解がある。

前田教授は、平成13年版犯罪白書が、日本の犯罪状況が大きくカーブを切ったことを国民に宣言したとしたうえで、「戦後日本の刑事政策の出発点である『治安のよい日本をいかに維持するか』という考え方は転換を余儀なくされよう。第二次世界大戦直後の混乱期の高い刑法犯罪率を超えようとしているのである。これまでの刑事司法に関する『常識』が崩れたといっても過言ではない。」とし、治安の良い国日本は終焉した（前田雅英「増加する犯罪と犯罪者」

前掲 p.4) とし、さらに、刑法犯全体の犯罪率は、1975年以降増え続けてきたが、それは窃盗犯などの比較的軽い犯罪が中心で、重大な犯罪はなお減り続けてきたことから、国民に危機感を感じさせるものではなかったが、90年代後半から、凶悪犯の犯罪数の上昇等を反映して、有罪人員数が増加し始め、刑務所の過剰収容も生じており、このような状況が、犯罪の増加をマスコミ報道などで感じ取っていた国民に予想以上の実態と認識させることとなったと指摘し、さらに、窃盗犯の増加が犯罪率増加の主因ではあるが、それ以上に重要なことは、少年犯罪が増加の主役であったという点であると指摘している。報道機関も、「犯罪白書 治安悪化に当局は危機感をもて」(読売新聞社説 2001.11.26)、「治安の悪化 自己防衛が求められる時代」(毎日新聞社説 2001.11.17) など、治安の悪化について論じている。

これに対して、平成14年版犯罪白書の発表を受けて、河合助教授は、統計数字を分析してみれば、「犯罪数の増加は少なくともたいしたことではなく、凶悪化に至っては、そのように結論することは全く無理といってよい。」「うまくいっている部分が強調されないため、勘違いしてはならない。現在の状況をもって治安の悪化ということは到底できない」とし、そのうえで、「微増であることをもって安心すべきではない。… 長期的に社会に問題が生じてきて

いることを示しており、大問題でありうる。』、したがって、「犯罪は微増、されど大問題」としている(河合幹雄「犯罪情勢は悪化しているのか」『法律のひろば』56巻1号, 2003.1, p.4)。

(1) 認知件数と犯罪の暗数⁽¹⁰⁾

河合助教授は、まず、犯罪の暗数の問題を提起している。認知件数の推移から、刑法犯の著しい増加傾向がみてとれるとする見解があるが、これは、認知件数を本当にあった犯罪数と混同していると、その妥当性を否定し、①一部重大犯罪を除けば、警察によって認知される犯罪は、むしろ少数であること、②警察活動が活発になれば当然認知件数は増大する、最近の認知件数増加は警察活動の変化に原因がある可能性がある、軽微かつ手掛りが薄くて困難な事例は正式書類を作成することなく処理されていたが、これがカウントされるようになったことから、認知件数が増大したのではないかなどと指摘している。広田助教授⁽¹¹⁾は、暴力的色彩の強い9罪種の認知件数の急増については、犯罪の暗数の問題があるとして分析を加え、暗数が顕在化してきた側面があるものの、実際に生起する事件数も増加しているようだが、1960年代等と比べるとまだまだはるかに低い水準にあるとしている。浜井浩一氏⁽¹²⁾は、暗数があるとして、粗暴犯を例として取り上げて検討し、平成11・12年の急激な粗暴犯の認知件数の増加

(10) 犯罪統計の暗数の問題としては、①犯罪が発覚しないまま終わる場合が多いこと、②住民の犯罪に対する姿勢、③被害者の態度、④警察の取締方針、⑤記録上の誤差などが指摘され(大谷実『刑事政策講義第4版』弘文堂 1996, p.30)、さらに、①認知件数の増加は、実際に犯罪が増加したためであるか、あるいは犯罪認知率が上昇したためであるのかを識別されないと、それが直ちに社会の安全性の低下を意味するかどうか決定し難いこと、②認知件数の多さは、ある犯罪については安全水準の低さを表わし、他の犯罪については警察活動の水準の高さ・積極性を表わすこと、③暗数が大きいと考えられる犯罪が増加したときは、実際により多く発生ようになったのか、警察活動が強化されて犯罪の認知率が上昇したのか明らかでないことが多いことなどが指摘されている(星野周弘「犯罪統計の性格、分析上の問題、工夫の方向について(上)」『警察研究』52巻12号, 1981.12, p.17)。このような問題点から、犯罪情勢についての評価に差が生ずる。我が国での本格的調査は、法務総合研究所が2000年に実施した「第1回犯罪被害実態(暗数)調査」がはじめてであり、その継続的実施が重要である(大橋充直「暴力的9罪種の処理動向と課題」『法律のひろば』56巻1号, 2003.1, p.33 参照)。

(11) 広田照幸「暴力被害の増加か、顕在化か?」『法律のひろば』56巻1号, 2003.1, p.11.

は、桶川ストーカー事件等の発生、警察改革要綱等の動きにかんがみて、「市民の通報姿勢の変化及び警察の立件姿勢の変化の相乗効果によるものと考えるのが自然であり、急激に治安が悪化したと考えるのは早計である。」とする。石塚教授⁽¹³⁾も、暗数の存在を前提とすれば、犯罪が増加していると断定するには無理があるが、国民が不安を感じているのは事実であろうとする。

このような指摘に対して、田村正博氏⁽¹⁴⁾は、強盗、侵入窃盗、ひったくり等暗数が少ないと考えられる比較的重大な被害をもたらす犯罪を見ると、金銭的な利得を目指す犯罪が近年顕著な増加傾向にあり、暗数が多い犯罪だけが増加しているのではないとして、ここ数年間は著しく社会安全水準が低下したと認識すべきであると指摘し、併せて、暗数が減少し、認知件数が増加することは、警察等の公的機関の負担が増大することとなると指摘している。この点について、前田教授は、平成12年の短期的変化と言う意味では粗暴犯や強制わいせつ、名誉毀損等の犯罪の増加が目立つが、そこには、刑事司法のスタンスの変化、すなわち、ストーカー防止法、児童虐待防止法等の新設や、刑事司法が積極的に市民生活に入るようになったことの影響が否定できない、暴行、脅迫、名誉毀損等の暗数の非常に大きかった犯罪の扱いに影響があったと推定される、今後警察の仕事量は増加すると予想されると指摘している（前田雅英「増加する犯罪と犯罪者」前掲 p.7）。なお、平成15年版犯罪白書は、暗数の少ないとされる殺人・強盗について、分析している。

このように、犯罪情勢についての評価は、暗数の判断に係っているが、犯罪被害調査（英国のBCS等）がほとんど行われていない我が国の現在の知見では、その関係が論証されておらず、その妥当性について明確に判断することは困難である。しかしながら、最近の10数年間に認知件数が急増していることと犯罪に対して不安感を抱いている国民が増加していることについては、異論がない。

(2) 検挙率の低下

犯罪白書等は、検挙率の急激な低下をも指摘している。前田教授は、検挙率の低下は凶悪犯罪にまで及んでおり、危機的な状況だと指摘し、また、警察官の質の議論では急激に低下したことを説明できないとしたうえで、検挙率を規定しているのは基本的には担当者一人当たりの事件数であり、検挙率の低下は犯罪率の増加に対して警察官の増員がなされなかったことによりもたらされた、コストのかかる凶悪犯と外国人犯罪が平成に入って増え続けたことが検挙率低下の主因であると指摘する（前田雅英「増加する犯罪と犯罪者」前掲 p.7）。広畑史郎氏⁽¹⁵⁾は、検挙率低下について、警察では一人でも多くの犯人を検挙することに捜査の重点を置いており、余罪捜査にまで手が回りかねるのが実情である等としている。

河合助教授は、検挙人員が減少していないことから、警察が犯人を逮捕する能力は少しも落ちていない、軽犯罪が丁寧に報告されるようになったために、認知件数が急増し、検挙率を大幅に低下させていると指摘し（河合幹雄「犯罪情

(12) 浜井浩一「過剰収容の本当の意味」前掲注(8) p.79。なお、同「増加する刑務所人口と犯罪不安」前掲注(8) p.67、同「犯罪被害調査の意義と国際犯罪被害調査（ICVS）に現れた我が国の犯罪被害の特徴」『犯罪の被害とその修復』敬文堂 2002, p.147、同「国際犯罪被害調査（ICVS）に見る我が国の治安」前掲注(9) p.27、同「治安は悪化しているか」前掲注(9) p.28 参照。

(13) 石塚伸一「刑事施設の過剰収容と二つの刑事政策」『21世紀の刑事施設』日本評論社 2003, p.3.

(14) 田村正博「社会安全政策入門 社会安全政策の手法と理論2」『捜査研究』622号, 2003.7, p.7.

(15) 広畑史郎「検挙率はなぜ低下したか」『毎日新聞』2002.2.25.

勢は悪化しているのか」前掲 p.8)、浜井浩一氏⁽¹⁶⁾は、① 被害者対策の推進により、潜在化していた強制わいせつの暗数が顕在化したこと、② 相談体制・告発受理体制等が強化され、潜在事件が発掘されたこと等により増加した認知事件の処理に追われ、余罪捜査が不十分となり、検挙率が低下したと指摘している。

3 「安全神話」の要因

「安全神話」が崩壊したといわれているが、安全神話を支えてきた要因は何か。その要因と要因の変化を分析することは、犯罪対策を検討するうえで参考となる⁽¹⁷⁾。

(1) 我が国の治安が良好と評価された要因

犯罪白書は、数次にわたり、我が国の治安が良好である要因について記述している。平成元年版犯罪白書（「昭和の刑事政策」）は、「犯罪が少ない理由として、遵法精神に富む国民性、経済的な発展、低失業率、教育の高水準、地域社会の非公式な統制の存在、島国である地理的条件、刑事司法運営に対する民間の協力、銃砲刀剣や薬物の厳重な取締り、高い検挙率で示される効果的な警察活動及び刑事司法機関の適正かつ効果的な機能等が挙げられる。」（p.596）と総括している。これに先立つ昭和52年版犯罪白書は、① 我が国が単一の文化を持ち、単一の民族で構成されている単一の中央集権国家であって、国民の社会的階層にそれほどの格差がなく、いわゆる人種問題もないこと、② 遵法意識が強く、犯罪捜査機関への情報の提供及び捜査について協力的であり、また、国民一般の犯罪防止についての関心が高いことなどとしている。昭和54年版犯罪白書は、① 家族・コミュニティ・企業などの強い連帯性・団結性・集団性・組織性や、古い文化的伝統から生まれた恥と名誉を

重んじる精神等の固有の倫理から生ずる非公式な社会統制の強い力、② 警察の高い捜査能力、検察の起訴独占・便宜主義の適正柔軟な運用、裁判における実体真実主義と当事者主義の統合、矯正における規律と教育の調和、更生保護における大幅な公衆参加等の公式な社会統制としての刑事司法の統一性と効率性等などとその要因についてやや詳細に記述している。そして、昭和55年版犯罪白書は、「我が国では、法執行機関に対する市民の信頼感・協力度が高いと言われており、この特質が都市警察の高い検挙率に寄与するとともに、警察を中心とする行政的な防犯活動の有効性にも影響を及ぼしていると思われる。」（p.129）としている。この他、地域に密着した日常の防犯活動の拠点である交番制度が非常にうまく機能していること（福島章「日本ではなぜ犯罪が増加しないか」『現代のエスプリ』154号、1980、p.5）、地域住民の安全確保を第一に、交番を拠点に市民との連携を深めてきた永年の警察活動の結果として、市民協力度が高いこと（平沢勝栄他「日本の治安と世界の治安」『講座日本の警察 第1巻』立花書房 1993、p.663）などがあげられている。

(2) 治安が悪化した要因

最近の犯罪情勢の悪化は、(1)で概観した要因が失われつつあることによると思われる。

昭和54年版犯罪白書は、「…現今のように国際交流の激しい時代にあっては、伝統的文化も変質を免れないのであり、そして、53年に増加した前記の各種犯罪の基底に見られる社会的風潮…などをあわせ考えると、我が国の犯罪傾向が欧米型に変質しつつあるとする指摘を無下にしりぞけることもできないように考えられるのである。少なくとも、今後の動向については、警戒を怠ることができないであろう。」（p.23）

⁽¹⁶⁾ 浜井浩一「国際犯罪被害調査（ICVS）にみる我が国の治安」前掲 注(9)、同「治安は悪化しているか」前掲 注(9) p.28)、同「増加する刑務所人口と犯罪不安」前掲注(8) p.72。

⁽¹⁷⁾ 藤本哲也「安全神話は崩壊したのか」『論座』81号、2002.2、p.82。

と指摘し、平成元年版犯罪白書は、「今後の国民の法意識や価値観の相当な変化にもかかわらず、国民の遵法精神や警察その他刑事司法機関に対する協力関係を維持できるかという問題が大きい」、「都市化・情報化の進展、家族や地域社会の機能の変容等が少年層にも多大の影響を及ぼし、犯罪・非行の質を変えてゆくことが危惧され」、「島国である地理的条件でさえ、各分野での国際化の急激な進展により、その意義は減少を続けている」(p.595)などと指摘していたが、その指摘が現実のものとなっている。また、前掲の平沢他「日本の治安と世界の治安」(p.688)は、日本の治安も徐々に変化してきていることに注目する必要があるとして、日本の経済的繁栄は未来永劫保証されたものではないこととともに、外国人往来の活発化、規範意識の希薄化等の国民性の変化、警察への市民の協力度の変化、銃器・薬物の拡散等の問題点をあげている。

平成14年版犯罪白書のはしがきは、バブル経済崩壊以降の長期にわたる経済不況、家庭・学校における教育機能の低下、社会の規範意識の低下、我が国において伝統的に犯罪を抑止する要因として機能してきた地域社会の連帯機能の低下等を悪化要因としてあげ、そのむすびにおいて、大企業の倒産、リストラの強化、完全失業率の上昇等により、物取りを目的とした犯罪が増加していると指摘している。長期にわたる経済不況が悪化要因とされていることについて、前田教授⁽¹⁸⁾は、失業率が上昇すると窃盗の犯罪率が上昇するなど指摘している。さらに、白書のむすびは、① 来日外国人による強盗等が依然として多発し、模倣性の観点を加味すると、先駆的役割を演じかねないおそれがあること、② 犯罪経験のなかった一般市民にまで犯

罪が拡散していること、③ 犯罪現象が全国に拡散されつつあること等を指摘している。また、平成14年警察白書(p.61)は、社会の犯罪抑止機能の低下・規範意識の低下とともに、警察に対する協力意識の低下をあげている。勝丸法務省課長は、「新聞記事では、「家庭崩壊」「学級崩壊」などという見出しが躍り、個人の集団帰属意識は減退して、家庭、学校、地域等の犯罪抑止機能はうまく働かなくなった。街頭では犯罪現象を見てみぬふりする大人たちがあふれ、「恥」の代わりに「無責任」が横行するようになった。」(勝丸充啓「治安への不安」『週刊エコノミスト』臨時増刊2003.1.6,p.32)と端的に述べている。

多くの論者⁽¹⁹⁾が指摘するように、規範意識の低下等を中心とする国民性、地域社会、社会構造、経済不況等の経済情勢、国際化等の変化により、犯罪情勢の背景は大きく変わってきており、その変化を前提に社会の安全対策を新たに構築していく必要があると思われる。

II 犯罪抑止対策の現状と課題

我が国の地域社会の安全は、今岐路に立たされているといわれている。ベイリー教授は、「警察による効果的な防犯活動、そして重点志向型警察活動もまたそうかもしれないが、これらは、問題が危機的状況にいたる前に行われなければならない。…犯罪が深刻でない状況下で活動しているからこそ、日本の警察は、防犯活動に注ぎこめるだけの時間と人的・物的資源に恵まれているわけである。犯罪に忙殺されているアメリカの警察は、忙しすぎて緊急事態に対応する以上に多くのことをする余裕はない。」と記している(デイビッド・ベイリー(金重・柳

(18) 前田雅英『日本の治安は再生できるか』(ちくま新書) 筑摩書房, 2003, p.147.

(19) 豊島典雄「犯罪大国への懸念」『法令ニュース』37巻10号, 2002.10, p.21、山田英雄「日本の治安はなぜ悪化したのか」『季刊現代警察』29巻3号, 2003, p.12、佐々淳行「検挙率19.8%警察に一体何が起きている」『文芸春秋』81巻7号, 2003.6, p.192等。

訳)『新・ニッポンの警察』サイマル出版会 1991 p.273)。

平成14年版犯罪白書のはしがきは、「今後犯罪の防止の実を一層上げるためには、公的機関の厳正な対応に加え、官民が協力できる態勢を築くことが重要であり、刑事司法機関、犯罪防止に関わる民間組織、地域社会などが、その連携と相互理解を深めながら、治安を維持するための努力を重ねていくことが求められていると思われる。」と、平成15年版犯罪白書は、「安全で安心できる社会実現のためには刑事司法だけでは困難な問題が少なくない。」「…すべての組織・個人が…お互いの垣根を越えて一致協力し、様々な観点から知恵を出し合いながら、凶悪犯罪を防止する根本的な対策を樹立し、実行していく不断の努力を続けていくことが肝要でなかろうか」(p.430)と記している。勝丸課長は、「世界一安全な国・日本」を復活させるためのシナリオを描くのは容易でないとしつつも、刑事司法システムの強化と犯罪抑止に向けての国民の意識改革が必要である(勝丸充啓「治安への不安」前掲)と指摘している。

平成14年警察白書は、国民の不安感を払拭するためには、捜査力・執行力の充実・強化とともに、犯罪の発生の抑止に取り組むことが必要であると指摘し、「犯罪の発生を抑止するための自らの取組みを充実強化することに加え、国民一人一人や関係機関・団体による防犯行動を促進すること等により、犯罪に強い新たな社会システムの構築に向けた施策を展開することとしている。」(p.84)と記している。警察では、2002年11月から、街頭犯罪及び侵入犯罪の発生を抑止するための総合対策に取り組み、2003年8月には、緊急治安対策プログラムを策定し、国民が安心して暮らせる安全な社会の確立を目指して、諸対策に取り組んでいる。

そして、犯罪対策閣僚会議は、2003年12月に、

「犯罪に強い社会実現のための行動計画—『世界一安全な国、日本』の復活を目指して」を策定した。治安回復のため、①国民が自らの安全を確保するための活動の支援、②犯罪の生じにくい社会環境の整備、③水際対策を始めとした各種犯罪対策の3視点から、重点課題として、①平穏な暮らしを脅かす身近な犯罪の抑止、②社会全体で取り組む少年犯罪の抑止、③国境を越える脅威への対応、④組織犯罪等からの経済、社会の防護、⑤治安回復のための基盤整備の5点を掲げている。

前田教授⁽²⁰⁾は、検挙率の低下等により、検察・警察が犯罪を解決してくれるとは限らないという認識が広がるのは、非常に危険であり、刑事司法の信頼回復は絶対達成しなければならない課題であり、刑事司法組織の充実と裁判官・検察官・警察官の増員は必須であるとし、同時に、犯罪を減らすこと、例えば社会の犯罪抑止力の回復も実現する必要があると指摘している。藤本教授⁽²¹⁾は、凶悪犯罪等の犯罪対策として、アメリカの例を参考に、①軽微な犯罪を徹底的に取り締まることにより、凶悪な犯罪を防ぐ手法(破れ窓理論)、②凶悪な犯罪に厳罰化をもって対応する手法(三振アウト法)、③防犯都市設計によって犯罪に対処する手法(街頭防犯カメラ等)などをあげている。

また、経済同友会の「安心の回復と安全の確保にむけて」(1996年5月)は、無差別テロ犯罪対策、銃器・薬物犯罪対策等とともに、社会的規範意識の回復、市民参加による安全で安心なコミュニティの再構築等を提言し、特に、「犯罪の問題解決を警察等の治安当局だけに委ねるのではなく、市民一人ひとりが身の回りにおける様々な危険を認識し、個人が自らの責任において備えていくことが必要である。」「自分たちの"まち"を「安全」・「安心」なものにしたいと願うのであれば、住民自身が社会的公共

(20) 前田雅英「今世紀末の犯罪状況と刑事政策の転換」『刑政』111巻12号, 2000.12, p.59.

(21) 藤本哲也「地域社会との連携で」『毎日新聞』2003.3.31.

活動（地域の自主防犯活動など）に、自らの時間や労力を提供するなど応分の負担を覚悟すべきである。」などとしている。

このような論調等にみられるように、犯罪対策として、① 刑事司法機関による厳正な法執行、② 厳罰化、③ 住民を含む関係機関の連携による犯罪発生抑制、④ 社会の規範意識の回復等があげられる。厳正な法執行、厳罰化等についての論議は盛んであるが、犯罪発生抑制対策に対する関心はさほど高くない。そこで、犯罪抑止対策についての議論を概観することとする。

1 英米の犯罪対策—犯罪予防論と厳罰論

犯罪対策は、① 厳罰化と事後対応としての刑事司法機関による厳正な法執行、② 事前対応としての犯罪予防（警察等と地域住民の連携による犯罪予防活動、環境設計による犯罪予防等）に大別されるが、英米では、70年代以降、犯罪の増加に対応して、犯罪予防に関する調査研究が進められ、刑罰によらない犯罪予防論が盛んに論じられるとともに、犯罪予防の施策が講じられている。その中心が、環境犯罪学、コミュニティ・ポリシング論及び地域社会における犯罪予防論である。アメリカ合衆国では、防犯空間論、環境設計による犯罪予防（CPTED）、荒廃理論等、英国では、状況的犯罪予防論等が提唱された。これらの犯罪予防論が包括して環境犯罪学といわれている。コミュニティ・ポリシン

グ論⁽²²⁾は、警察とコミュニティ（地域社会）が、協働して、地域の犯罪や秩序違反行為の問題点を把握し、その解決を共に図る活動をいい、米英等の警察で実施されている活動である。地域社会における犯罪予防論としては、近隣警戒活動⁽²³⁾（一定の地域の住民がグループを作り、相互に近隣の住宅に注意を払いあうことによってその地域の犯罪（特に侵入盗）を減少させようとする活動）等がある。なお、佐々木真郎氏⁽²⁴⁾は、英国においては、60年代からの犯罪急増を受けて、80年代に刑事政策の転換が図られ、犯罪防止政策⁽²⁵⁾として、状況的犯罪予防論による手法と多機関参加方式（警察だけでなく、社会全体、政府・地方の各機関が共同して、犯罪防止に取り組むべきであるとする施策）が採用されたとしている。また、英国の1998年犯罪及び秩序違反法⁽²⁶⁾は、犯罪及び秩序違反に対する基本計画に関する規定（第5～7条）を置き、地方レベルの関係各機関に対して、犯罪等の削減のための基本計画の策定と実施を義務づけている。

80年代後半に環境犯罪学が注目された背景として、瀬川教授⁽²⁷⁾は、① 刑事司法制度が犯罪の増減に果す役割はほとんどないのではないかとする刑事司法制度への失望感から、犯罪を事後的に処理するシステムから犯罪自体を事前に阻止するシステムへの転換を主張する犯罪予防論が台頭したこと、② 市民の犯罪に対する不安感が増大し、市民を犯罪被害から事前を守る施策が要求されていること、③ 犯罪原因論に

22) 渥美東洋「コミュニティ・ポリシングについて」『警察学論集』47巻9号, 1994.9, p.138、河邊有二「米国におけるコミュニティ・ポリシングの状況」『警察学論集』47巻11号, 1994.11, p.1等。我が国では、交番等での活動を中心とした地域警察の活動や地域安全活動がコミュニティ・ポリシングに該当する。

23) 横内泉「英国警察における市民協力に基づく制度（下）」『警察学論集』47巻4号, 1994.4, p.119、伊藤康一郎「安全の市場化—リスク社会における犯罪予防—」『犯罪と非行』135号, 2003.5, p.104、小宮信夫『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制』立花書房 2001, p.54・p.67。

24) 佐々木真郎「外国における都市防犯の考え方」『講座日本の警察 第四巻』立花書房1993, p.15。

25) 1984年内務省等告示（佐々木真郎「英国における犯罪防止対策の基本方針—1984年内務省等告示の紹介—」『捜査研究』38巻9号, 1989.9, p.91）。

26) 横山潔「1998年犯罪及び秩序違反法解説」『外国の立法』205号, 2000.3, p.134。

27) 瀬川晃「犯罪予防論の新局面—英米の「環境犯罪学が教えるもの」—」『矯正講座』19号, 1996, p.1。

対する絶望感と合理的選択の理論の台頭をあげている。守山教授⁽²⁸⁾も、刑事司法機関の機能に対する疑義が生じ、犯罪の発生自体を防止する未然予防への関心が強まっており、環境犯罪学が重要性を増していると指摘している。

一方、防犯空間理論（コミュニティのインフォーマルな犯罪統制を住宅の物理的環境設計により達成しようとするモデル）、環境設計による犯罪予防論（住宅に限定せずに、都市構造全体の物理的環境設計を目指すモデル）、状況的犯罪予防論（犯罪の機会を与える状況をなくすことを目指すモデル）荒廃理論（割れ窓理論ともいい、割れた窓を放置すれば、結果として犯罪が増加し、地域社会の秩序が崩壊し、荒廃することから、警察と地域社会が地域環境の荒廃を防ぎ、安全な社会を維持することが必要だとする理論）等については、批判がある⁽²⁹⁾。我が国では、大きな動きとなっておらず、警察、国土交通省等の環境設計による犯罪予防への取り組みも実質的には最近スタートしたにすぎない。瀬川教授⁽³⁰⁾は、犯罪予防論こそは21世紀に向けての刑事政策の重要課題である、環境犯罪学は課題の克服を目差してなお発展途上にあるなどと指摘している。

犯罪予防論が盛んになってきている欧米諸国

でも、犯罪対策の重点は、依然として厳罰論と厳格な法執行論を中心とする刑事司法機関の法執行であり、犯罪予防論は法執行の補完施策とされている。このような考え方が、警察活動の重点の置き方に反映し、厳格な法執行論であるゼロ・トレランス・ポリシング論（例えばニューヨーク市の犯罪対策⁽³¹⁾）と地域社会との関係に視点を置くコミュニティ・ポリシング論の違いとなって顕われている。英国では、政府の刑事政策がコミュニティ・ポリシング論とゼロ・トレランス・ポリシング論という異なる警察活動モデルの間で揺れ動いていると指摘されている⁽³²⁾。なお、ニューヨーク市の犯罪対策により犯罪が減少したとすることに対して、減少は他地域でも同様であり、その施策の効果とは判断できないとする意見もあり⁽³³⁾、その評価も定まっていない状況にある。

2 警察による犯罪発生抑止対策

(1) 警察による犯罪抑止対策—犯罪予防と検挙
西村教授⁽³⁴⁾は、犯罪学上、犯罪の予防には、① 刑罰によって予防しようとする「犯罪統制モデル」、② 犯罪者の性格・環境に働きかけ、犯罪者を社会生活に適応できる状態に引き戻す

(28) 守山正「犯罪予防の現代的意義」『犯罪と非行』135号, 2003.2, p.5等。西村春夫「環境犯罪学」『刑法雑誌』38巻3号, 1999.4, p.88等参照。

(29) 守山正 前掲注(28) p.18、瀬川晃「犯罪予防論の新局面」『矯正講座』19号, 1996, p.19。

(30) 瀬川晃 前掲注(27) p.20。

(31) 守山守「犯罪予防論の検討—コミュニティ・ポリシングと環境犯罪学の接点—」『警察学論集』52巻10号, 1999.10, p.175、ピーター・グラボスキー（小宮信夫訳）「重大な青少年犯罪と闘うゼロ・トレランス政策の限界」『犯罪と非行』128号, 2001.5, p.5、「ジョージ・ケリング博士基調講演—軽微な犯罪も放置しない これが『割れ窓』、その基本」『捜査研究』610号, 2002.7, p.26。

(32) トム・ウィリアムソン（岡部正勝訳）「社会安全政策：英国における警察実務、政策形成及び警察官教育への反映」『警察学論集』56巻5号, 2003.5, p.40。

(33) 守山守 前掲注(28)、ピーター・グラボスキー 前掲注(31)等。なお、ピーター・グラボスキーは、「些細な犯罪に対する厳格な法執行であっても、問題指向の治安対策という一般的な戦略枠組みに沿って『犯罪の多発地帯 (hot-spots)』に焦点を合わせたものなどは、法執行機関の様々な戦略の中でも考慮に値するものである。」としている（同旨P.N.Grabosky "Zero Tolerance Policing" *Australian Institute of Criminology Trend & issues in crime and criminal justice* No.102, 1999）。

(34) 星野周弘他『犯罪・非行辞典』大成出版社 1995, p.641。

ことによって予防しようとする「社会復帰モデル」、③ 地域社会の犯罪抑止力を高めることによって予防しようとする「環境工学的犯罪統制モデル」の3モデルがあるとする。一方、実務上は、「犯罪の予防」とは犯罪発生を未然に防止する活動を意味し、犯罪統制モデルと社会復帰モデルは含まれない。警察活動には、未然防止（間接的な予防措置）、警戒（直接的な予防措置）、検挙（犯罪の捜査）の3段階があるが、「検挙に勝る防犯なし」といわれるように、未然防止、特に地域社会の犯罪抑止力を高めるための防犯活動は、最近まで重視されなかった。

(2) 犯罪抑止活動としての防犯活動の変遷

防犯活動の内容は、地域社会の犯罪抑止機能の低下に応じ、変遷している。

戦後の混乱期には、犯罪が多発したこともあり、警察の防犯活動は低調であり、復興期には、警察の防犯活動の主力は、防犯団体の指導に注がれた。その後、ようやく防犯活動の枠組みづくりの気運が醸成され、兵庫県警の防犯活動指針（昭和34年、39年新指針）、警視庁の警察署防犯活動要綱（昭和36年）等により、防犯活動の基本が形成され、職務質問、防犯情報の収集、防犯診断、防犯広報、自衛防犯組織（地域防犯体制・職域防犯体制）の育成と実践的活動（防犯設備の設置等）の推進及び防犯運動の促進があげられていた。なお、藤木教授⁽³⁵⁾は、警察が犯罪検挙の責務を遂行することの重要性はいうまでもないが、犯罪の事前抑止も重要であるとして、市民の自発的協力を基礎とする警察の防犯的活動の必要性を説いている。

1970年代後半にいたり、地域社会の崩壊に伴い伝統的な犯罪抑止機能の低下が進行し、犯罪が増加傾向にあるとの認識の下、地域社会の犯罪抑止要因の強化と犯罪誘発要因の除去を図る

ための総合対策が必要であるとして、① 地域防犯対策—防犯的な地域環境づくりの促進（安全な都市づくりの促進、集合住宅のモデル策定、防犯灯等の公共的防犯施設の整備）と地域共同防犯体制の強化（防犯協会活動の見直し等）、② 職域防犯対策、③ 警備業務の適正化と警備業の健全育成、④ 防犯的制度の整備・充実（建築物の防犯基準の策定、防犯機器関連業界の指導、防犯登録制度の整備）の施策が提唱された（警察庁総合検討委員会『80年代の警察』1980。なお、警察制度研究会『現代行政全集 23 警察』ぎょうせい 1985, p. 223 参照）。しかし、これらの施策は、犯罪検挙が中心の警察活動の中では、副次的な役割を果たすにとどまっていた。

(3) 地域警察の刷新

我が国の治安が良好とされた要因の一つとして、「地域に密着した日常の防犯活動の拠点である交番制度が日本においては非常にうまく機能している」（福島章 前掲「日本ではなぜ犯罪が増加しないのか」p.12）ことがあげられている。佐々氏⁽³⁶⁾も、交番制度が防犯と犯罪検挙の両面にわたり威力を発揮して、我が国の治安を支えてきたとする。

交番制度を柱とする地域警察の任務は、「地域の実情を知り、住民の要望を正しく把握し、住民の生活に障害を及ぼす事件・事故の未然防止、現実には発生した治安上の障害の除去、住民に対する適切な地域安全情報の提供等を行い、もって住民の安全と地域の平穏を確保することにある。」（警察庁次長依命通達「地域警察の刷新強化について」1992）とされている。検挙人員の約70%（2002年は77.5%）は地域警察官によるという点にも顕われているように、地域警察活動により我が国の良好な治安が維持されてきた。犯罪情勢が悪化するなかで、地域警察の機

(35) 藤木英雄「刑事学の現状と警察実務」『警察学論集』20巻2号, 1967.2, p.36.

(36) 佐々淳行「警察に一体何が起きている 交番再生こそ治安大国復活への第一歩になる」『文芸春秋』81巻7号, 2003.6, p.192.

能低下が見られたところから、1992年の前記通達により地域警察の刷新強化のための指針が示された⁽³⁷⁾。地域警察の地域に結び付いた基盤的な治安維持機能が損なわれつつあり、その結果日本の良好な治安が損なわれているとして、警ら活動の強化等の事件事故の未然防止活動、犯罪の検挙等の事件事故への的確な対応、住民への地域安全情報の提供等の活動などを強化することとされた。ただし、地域警察の刷新強化は、警察活動の改革であり、地方自治体や民間団体の活動を直接念頭に置いていなかった。

(4) 地域安全活動

その後、犯罪等の事前防止と地域住民、地方公共団体等との連携の必要性を打ち出したのが、地域安全活動の施策である。「地域安全活動の推進について」（1993.11 警察庁次長通達）は、「安全で住みよい地域社会を実現するためには、生活に危険を及ぼす犯罪・事故・災害（以下「犯罪等」という。）の被害を未然に防止する活動が必要であり、この活動を推進するに当たっては、地域住民・警察・自治体の連携と警察活動の強化が不可欠である。」とし、特に、地域住民の自主的な取組みと地域住民の活動に対する警察・自治体の支援等が重要であるとする。地域住民の犯罪等に対する不安感が増大しており、① 犯罪被害に遭った地域住民は、被疑者の検挙とともに、犯罪の未然防止を望んでいること、② 地域社会の安全を確保するためには、警察活動のみでは不十分で、地域住民等の自主的な取組みが不可欠であるが、ボランティア活動が活発化するなかで、地域住民主体の自主的防犯活動等がほとんど見られないという現状認識があること、また、検挙率の低下が懸念され

る中で、犯罪予防活動により犯罪の認知件数が減少すれば、検挙率の分母が減少し、検挙率が向上するということも期待された。このような観点⁽³⁸⁾から、地域安全活動の推進という施策が提唱された。

地域安全活動は、地域の特性に応じて、「警察と市民、ボランティア、防犯協会等の民間地域安全組織がそれぞれの立場で必要とする活動を行い、地域のなかで自主的に問題を解決していこうとするもので」⁽³⁹⁾あり、その指針として、① 地域住民による地域安全活動に対する警察の支援として、犯罪の発生状況等の地域安全情報の提供と地域安全活動に対する助言、② 民間防犯組織に対する助成、条例制定等自治体への働き掛け、③ 警察による地域安全活動として、防犯部門による地域安全活動・環境設計活動、地域警察部門による防犯診断、防犯広報等が定められている。

(5) 犯罪抑止活動の推進

(i) 警察刷新に関する緊急提言等

犯罪の認知件数が逐年増加する中で、1999年以降いわゆる警察不祥事が続発し、国民の信頼が揺らいだ。警察刷新会議の「警察刷新に関する緊急提言」（2000.7）は、「近年、110番受理件数、交通事故件数等が急増しており、交番勤務員は、これらの対応に追われている。このため、パトロールや巡回連絡等が十分に行えず、また、多数の空き交番が生じるなど、住民の身近な不安を解消する機能が低下しつつある。」「社会と市民生活の安全確保は、国民と警察が責任を共有しながら自発的に協同してこそ初めて創出可能なものである。… この提言が契機となって、社会と市民生活の安全に国民が果す

(37) 末綱隆「地域警察の刷新強化について」『警察学論集』46巻1号, 1993.1 p.1.

(38) 小野正博「地域安全活動の展開と実践」『警察学論集』47巻9号, 1994.9, p.48、渡辺巧「生活の安全の考え方について」『警察学論集』47巻9号, 1994.9, p.81、松木義人・金子昌泰「地域安全活動へのアプローチ」『警察学論集』48巻7号, 1995.7, p.85.

(39) 渡辺巧 前掲注(38)。

べき責任についても議論が深められることを強く期待したい。」と指摘している。提言を受けた国家公安委員会・警察庁の警察改革要綱(2000.8)は、① 空き交番の解消、駐在所の再評価及びパトロールの強化、② 犯罪や事故のないまちづくりの推進、③ 少年犯罪対策の強化等をあげている。「国民の身近な不安を解消するためのパトロールの強化等に関する指針」(2001.8)が策定され、警ら活動・警戒活動の強化や、重大な犯罪へ発展するおそれがある事案への積極的対応が求められた。まちづくり等に関しては、安全・安心まちづくり推進要綱(2000.2)により、環境設計活動等に取り組むこととされた。

(ii) 街頭犯罪及び侵入犯罪の発生を抑止するための総合対策の推進等

治安の悪化に対する国民の不安感が増大しているとともに、犯罪の認知が事件処理能力を超えているとして、警察庁は、2002年11月、街頭犯罪及び侵入犯罪の発生を抑止するための総合対策を推進する施策を打ち出した。街頭犯罪(路上強盗、ひったくり等)・侵入犯罪(侵入窃盗、侵入強盗等)の発生を抑止する必要があるとして、① 街頭犯罪等の検挙活動の強化、② 非行集団に対する取締りの強化、解体補導及び立直り対策の推進強化、③ 街頭犯罪等の手段等となり得る行為の取締りの推進、④ 犯罪類型に応じた防犯対策の推進等を掲げている。さらに、緊急治安対策プログラムを2003年8月に取りまとめ、犯罪抑止のための総合対策等を推進することとしている。なお、2000年8月以降、特定重要窃盗犯(ピッキング用具を使用する侵入盗・組織的自動車盗・少年等によるひったくり)に対する防犯対策などが推進され、2003年には「特

殊開錠用具の所持の禁止等に関する法律」(平成15年法律第65号)が制定された。

3 地域社会における犯罪抑止活動

警察刷新に関する緊急提言が、「社会と市民生活の安全の確保は、国民と警察が責任を共有しながら自発的に協同してこそ初めて創出可能なものである。」としているように、地域社会の安全・安心を確保するためには、警察の犯罪抑止活動とともに、地域社会における犯罪抑止活動が重要であり、地域社会を構成する地域住民、家庭、学校、企業、団体、地方公共団体等の活動がなければ、その効果はあがらない⁽⁴⁰⁾といわれている。そのような観点から、地域社会における犯罪抑止の活動の担い手である地域住民等、地方公共団体、地域防犯団体・職域防犯団体、更にはNPO等について概観するとともに、「監視社会」に向かうとして批判されるいわゆる生活安全条例、防犯カメラ等についての論議も併せて概観してみることとする。

(1) 地域社会における犯罪抑止活動

地域社会における犯罪抑止活動は、従来は地域住民の鍵掛け等の防犯対策と警察の活動が中心となっており、地域社会自体の実効性ある活動はほとんど行われていなかった。地域社会の犯罪抑止力が機能していた時代には、特段の活動を行う必要がなかったからである。近年、家族の弱体化や企業等への帰属意識の低下等によりその抑止力は低下している。

1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」がコミュニティ問題についての社会の関心を呼び起こし、次いで、旧自

(40) 英国では、犯罪等の予防は、警察だけの責任ではなく、地方機関、学校、保健機関、民間警備業、企業、ボランティア団体、市民等がそれぞれ役割を果たすことが必要であるとされている(Home Office「THE NATIONAL POLICING PLAN 2003-2006」2002, p.19、1998年犯罪及び秩序違反法に基づく犯罪及び秩序違反パートナーシップ)。なお、吉田高広他「安全・安心なまちづくり～地域の安全はその地域で守る～(要約)」『自治フォーラム』527号、2003.8, p.58、『都市の安全をかんがえる』日本都市センターブックレットNO.8 2003参照。

治省が1971年にまとめた「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」は、「このままでは、住民は近隣生活に対する関心を失い、人間は、孤立化し、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣生活を営む基盤が失われるおそれがある。このような現状に対処して、住民が望ましい近隣生活を営むことができるような基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資するための施策をすすめることとする。」とし、コミュニティ活動の例示として、交通安全、防犯、消防救急その他生活の安全の確保に関することを掲げている。

また、いわゆる地方分権一括法（平成11年法律87号）による改正前の地方自治法（昭和22年法律第67号）は、普通地方公共団体の事務の例示として、「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」（第2条第3項第1号）、「防犯、防災、罹災者の救護、交通安全の保持等を行うこと」（第8号）等を掲げていたことにもみられるように、地域社会の安全確保は地方公共団体の責務であり、制度上は重要な地位を占めている。しかしながら、実際は、地域社会や地方公共団体による犯罪予防の取組みは低調であった。

(2) いわゆる生活安全条例

いわゆる生活安全条例の制定が全国的に進み、それとともに、市民間の「相互監視社会」を目指すものである、「民衆の警察化」である等の批判がなされている。

(i) 初期の生活安全条例

地域社会の安全の担い手に関しては、生活安全条例がその方向性を示しており、長岡京市防犯推進に関する条例（昭和54年）が嚆矢である。ワラビ採りの二市民が殺害された事件を契機として制定された条例で、「市民の防犯意識の高

揚と自主防犯活動の積極的推進をはかり、もって安全かつ平穏な市民生活を維持すること」を目的とし、市長と市民の責務規定等を置いている。市長の責務として、防犯意識の啓発、自主防犯活動の指導及び援助、防犯を目的とする環境の整備等の施策を講じるように努めなければならないとされ、市民の責務として、「相互扶助の精神に基づき、地域社会における連帯意識をたかめるとともに自ら防犯上必要とする措置を講じるように努めなければならない。」とされている。

その後、1994年に制定の動きが見られ、岩滝町、出雲市等32市町村で制定され、2003年1月現在、1290団体が制定している⁽⁴¹⁾。これらの条例には、①市町村、市町村民及び事業者の責務、②生活安全推進協議会の設置、③団体への助成等の規定が置かれているが、理念を規定するにとどまっている。横山雅之氏⁽⁴²⁾は、条例が制定されれば、自治体・住民の責務が明確になり、恒常的かつ安定的な活動を担保できるなどの点に意義があるとしている。

(ii) いわゆる安全なまちづくり条例

犯罪情勢が更に悪化し、地域安全活動等とともに、犯罪が発生しにくい環境をつくることも重要であるとして、警察庁が「安全・安心まちづくり推進要綱」（2000年）を定めたことなどをうけて、環境設計による犯罪防止等の具体的な施策を盛り込んだ条例が制定された。

(a) 豊島区生活安全条例等

豊島区生活安全条例（平成12年）は、区の責務として、区民の生活安全意識の啓発等とともに、建物に係る安全な環境の整備に関する指導（第3条第1項第3号）を掲げている。区長は、共同住宅等の不特定かつ多数の者が利用する建物について、建築主に対し、あらかじめ、防犯カメラ等安全な環境の確保に効

(41) 都市防犯センター <<http://www.jusri.or.jp/jorei.htm>>。なお、『朝日新聞』2003.11.7夕刊は、1467自治体が制定していると報道している。

(42) 横山雅之「生活安全条例の制定と地域安全活動の効果的推進」『警察学論集』49巻8号、1996.8、p.64。

果的な設備の設置等に関して、警察署と協議するよう指導するものとする旨の規定を置いている。荒川区生活安全条例（平成13年）と台東区生活安全条例（平成14年）も同様の規定を置いている。

安全で快適な千代田区的生活環境の整備に関する条例（平成14年）は、防犯カメラ等の整備についての努力義務等の規定を、安全で安心できる港区にする条例（平成14年）と杉並区生活安全及び環境美化に関する条例（平成15年）は、防犯カメラの例示なしで、防犯設備の整備についての努力義務等の規定を置いている。なお、横須賀市の特定建築等行為に係る基準及び手続き並びに紛争の調整に関する条例（平成14年）と逗子市まちづくり条例（平成14年）も、防犯カメラの設置等に関する規定を設けている。

(b) 大阪府安全なまちづくり条例等

大阪府の刑法犯認知件数が2001年に全国最多となり、また、大阪教育大学附属池田小学校における児童殺傷事件が発生するなど、府民の不安と危険が増大しているとして、大阪府安全なまちづくり有識者懇談会が、安全なまちづくりへの課題と今後とるべき方策についての報告（2001.12）をとりまとめ、これを受けて、大阪府安全なまちづくり条例（平成14年）が制定された。

懇談会報告は、犯罪多発の原因として、① 府民の希薄な危機意識、② 家庭・学校・地域社会の犯罪抑止機能の低下、子どもの健全やかな成長を実現する機能の低下、③ 犯罪を誘発する地域環境、④ ピッキングに弱い鍵等防犯上課題のある製品の普及等をあげ、とるべき方策として、① 府民一人ひとりの危機管理意識の啓発と地域犯罪・防犯に係る情報の収集・提供、② 地域住民による安全な地域コミュニティづくりと学校・通学路等における子どもを守る取組みの実施、③ 道路、住宅等の防犯面からの改善等の安全な都市環境づくり、④ 鉄パイプ等使用犯罪・侵

入盗・自動車盗の防止の措置とともに、安全なまちづくりの推進体制として、「安全なまちづくり府民会議」と警察署単位での「安全なまちづくり府民連絡協議会」を設置し、府民が一体となって、まちの安全に取り組む必要があるとしている。

大阪府条例は、府・事業者の責務とともに、府民の責務として、「府民は、日常生活における安全確保に自ら積極的に努めるとともに、府が実施する安全なまちづくりに関する施策に協力するように努めなければならない。」「府民は、子ども、高齢者、女性その他の者が危害を受けていると認められる場合又は危害を受けるおそれが明らかであると認められる場合には、状況に応じて、警察官への通報その他の適切な措置をとるよう努めるものとする。」と定めている。さらに、① 学校、通学路等における生徒等の安全確保とその指針の策定、② 犯罪防止に配慮した道路、公園等の普及とその指針の策定、③ 犯罪防止に配慮した共同住宅の普及、④ 犯罪被害防止のための規制として、鉄パイプ等の携帯禁止とピッキング用具の有償譲渡等の禁止等とともに、ひったくりや自動車等の盗難被害防止や盗難自動車の不正な輸出の防止のための措置について規定している。環境設計の考え方を取り入れるとともに、鉄パイプ等の携帯、ピッキング用具の有償譲渡等の違反行為に罰金を課す点に特色がある。

大阪弁護士会は、① 鉄パイプ等の携帯禁止については、犯罪予備行為ともいえない行為を犯罪とするものであり、住民の自由を規制するものである、② 犯罪増加の原因を府民の危機意識のなさに求め、府の責任を検討することなく、府民の警察への協力・通報義務を課すなど、警察主導の府民生活を目指しており、警察に大きな権限を付与する不当なものであるなどと批判している（2002.5）⁽⁴³⁾。なお、読売新聞は、「安全な街条例 犯罪抑止の効果を期待したい」とする社説（2002.4.6）

を掲載している。

大阪府条例以後、「減らそう犯罪」ひろしま安全なまちづくり条例（平成14年）、「なくそう犯罪」滋賀安全なまちづくり条例（平成15年）、「茨城県安全なまちづくり条例」（平成15年）、「東京都安全・安心まちづくり条例」（平成15年）が相次いで制定された。各条例は、都県・都県民・事業者の責務規定、まちづくりの指針等の環境設計に関する規定、連絡協力体制の整備等の共通条項を置いている。この他、広島県条例は、地域安全推進指導員・職域安全推進連絡員制度に関する規定、滋賀県条例は、防犯アドバイザー等の設置規定、茨城県条例は、自動車盗難等防止のための合いかぎ、かね尺等の携帯の禁止（罰則）規定と犯罪被害者支援の規定、東京都条例は、警察署長の犯罪発生状況等の情報提供に関する規定と建築確認申請時における都の助言・警察署長の情報提供等に関する規定が置かれている。東京都の条例には、東京都安全・安心まちづくりについての報告書（2003.3）が提起していた鉄パイプ等の携帯禁止についての規定は置かれていない。なお、都の条例については、「東京都安全・安心まちづくり条例（生活安全条例）」案の制定に反対する法律家声明（2003.6.2）が出されている⁽⁴⁴⁾。

(c) その他の市区町村条例

生活安全条例の定型的な条項のほかに、特別の規定を置いている条例がある。

つきまとい行為に関する規定を置いている条例は、渋谷区安全・安心でやさしいまちづくり条例（平成12年）、八王子市生活の安全・

安心に関する条例（平成14年）等である。なお、武蔵野市では、生活安全条例（平成14年）のほかに、武蔵野市つきまとい勧誘行為の防止及び路上宣伝行為等の適正化に関する条例（平成14年）を制定している。

置き看板等の放置禁止と路上喫煙等の禁止に関する規定を置いている条例は、安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例であり、行為者は過料に処せられ、その他に、事業者のごみ散乱防止等に関する責務、チラシ散乱等の防止等の規定が置かれている。また、神奈川県山北町の安全で安心な住みよいまちづくり条例（平成14年）は、吸い殻等の投棄禁止、落書き禁止等公共の場所等の環境保持に関する訓示規定を置いている。杉並区の条例も、吸い殻等の放棄禁止、落書き禁止等の訓示規定を置いている。

山北町の安全で安心な住みよいまちづくり条例は、防犯指導隊設置の規定をも置いている。なお、防犯隊、防犯指導隊等の設置条例を制定していた市町村が、最近新たに生活安全条例を制定する例も見られる（敦賀市、青森県木造町等）。

なお、読売新聞（2003.3.19「犯罪に強い街へ39自治体条例化」）は、治安の悪化を食い止めるために、犯罪に強いまちづくりを目指した条例の制定が相次いでいると報じている。

(iii) 生活安全条例に関する批判⁽⁴⁵⁾

石埼助教授⁽⁴⁶⁾は、「防犯活動への市民参加・市民の防犯意識の啓発、公共の場所での表現活動規制、そして監視カメラ等の防犯設備の設置の推進を内容とするものが『生活安全条例』で

(43) 大阪弁護士会 <<http://www.osakaben.or.jp/03-speak/2002/teigen020527.html>>。自由法曹団大阪支部は、2002年3月に、警察の権限拡大につながるとして条例制定反対の意見書を知事に提出している。

(44) 『法と民主主義』379号, 2003.6, p.44.

(45) 本文のほかに、清水雅彦「生活安全条例」の展開と問題点『住基ネットと監視社会』日本評論社 2003, p.230、同「安全」による自由の侵蝕 - 「生活安全条例」がもたらす問題『法律時報』75巻11号, 2003.10, p.76、大日向純夫「民衆の警察化一過去と現在」『法と民主主義』377号, 2003.4, p.8、石埼学・清水雅彦「あなたの安全守ります - 警察国家化を推進する「生活安全条例」」『法学セミナー』47巻12号, 2002.12, p.76 等。

(46) 石埼学「生活安全条例を考える」『季刊自治と分権』第11号, 2003.4, p.107.

ある。」として、① 防犯活動への「国民の参加」思想のねらいは、市民が、見ず知らずの他者から地域を守るということではなくて、参加する市民自体を治安の対象とすることではなからうか、② 生活安全条例の制定は、警察等の主導で行われている、③ 市民団体等を組織化し、防犯活動への市民参加を呼びかけているが、それは、防犯活動への自発的な参加を促すことで、まさに参加する市民を規律することになる、④ つきまとい勧誘行為・路上宣伝行為の制限やチラシの散乱等の防止のための措置等の規定は市民の表現活動により厳しい規制をかけるものであり、表現活動を行う場を奪い去る危険が大きい、⑤ 監視カメラ設置条項は、市民運動家や労働組合活動家と交流し意見を聞いたり、特定政党の機関紙を定期購読することすら監視されてしまいかねないとの点を指摘し、「生活安全条例は、表現の自由やプライバシーを侵害する危険があまりに大きいのみならず、防犯活動への市民動員を画策するものであり、地域で『不審者』探しを市民にやらせ、市民間の相互監視社会の構築をめざすものである。」と批判している。

また、田中弁護士⁽⁴⁷⁾は、① 犯罪増加や検挙率の低下の対策は、犯罪捜査に精通した刑事警察の本格的な強化と警察自身の綱紀粛正にあって、行政や住民を共同責任にとり込むことではない、② 住民の相互監視社会となり、かつての隣組や自警団と同じ「地域の警察化」にはかならない、③ 生活安全条例が形成する民間防犯組織や共同の防犯システムは、そのまま民間防衛組織や共同の防衛システムに必然的に転化するであろうなどと指摘している。

これに対し、村山史生氏⁽⁴⁸⁾は、豊島区条例に関し、① 生活安全は、行政や警察に保障してもらおう以前に、住民が協働して自分たちを守

る、いわば住民自治の問題である、② 豊島区や警察に先立ち住民が自主的・自発的にまちの生活安全を守る活動を始めており、住民やNPOはじめ各種団体、ボランティアは、区や警察と協働できる対等な独立した存在である、③ 防犯カメラは、住民のために住民自身が自治的に利用している等として、監視社会論を批判している。なお、同氏は、警察による「監視カメラ」の設置については、住民が設置する「防犯カメラ」とは異なり、慎重かつ根本的な議論が必要であろうとしている。

(3) 民間団体等の活動

地域社会における犯罪予防の基本は、被害に遭わないための地域住民の自主的な防犯活動（「自分の安全は自分で守る」）にあり、それに加えて、地域住民の共同防犯活動（ご近所つきあい広目隊、ワンワン探検隊、らくがき消し隊等）や地域のボランティアの活動がある。これらの活動のためには、犯罪状況等の情報提供と公的機関の支援が極めて重要となる。

犯罪の事前防止型のボランティアとしては、防犯協会、町内会、商店会等、少年補導員、少年警察協働員、少年指導員等が活動しており、近時、NPOの活動もみられる。なお、我が国では、古くから近隣住区単位の住民自治組織（五人組）が、犯罪防止活動の役割を果たしてきた。明治の町村合併以降は、町内会、部落会等の組織がつくられ、各種の行政的活動を担当し、その活動の一部として、犯罪防止活動が行われていた。戦時下には、町内会等に隣保班（隣組）が設けられたが、GHQの命令で、1947年に町内会等の制度が廃止された⁽⁴⁹⁾。この歴史的経緯が、現在の民間団体等の防犯活動に対する見解に影響を及ぼしているようである。

(i) 防犯協会

(47) 田中隆「『生活安全条例』が守るもの—戦争に出て行く国の治安体制」『法と民主主義』377号、2003.4、p.4.

(48) 村山史生「豊島区条例 協働・住民自治と監視社会」『法と民主主義』377号、2003.4、p.28.

(49) 自治大学校『戦後自治史 I（隣組及び町内会、部落会等の廃止）』1960.

防犯協会⁽⁵⁰⁾の活動は、戦後の混乱期に警察力が弱体化したこともあり、住民の自衛のための活動としてはじめられた。1946年に警視庁各警察署管内で地区防犯協会が結成されたが、町内会等とともに、GHQの命令により解散させられるなどの紆余曲折のうえ、最終的にGHQの特別許可で、再結成され、その後、地区防犯協会の連合組織として東京防犯協会連合会が設立された。その間、全国各地でも、防犯協会が設立され、さらに、1962年には、全国の連合組織として全国防犯協会連合会が設立された。そして、現在、防犯協会が民間の防犯活動の中心的存在となっている。

防犯協会は、防犯広報、防犯診断、防犯パトロール、防犯機器・施設の普及等の活動を行っているが、「一般的に高齢化が進み、活動もマンネリ化の傾向なしとしない。」(坂口勉「警視庁管内の地域安全活動について」『警察学論集』47巻9号, 1994, p.90)、「防犯協会の底部である町内会・自治会の空洞化・形骸化が進行しており…、他方では、町内会・自治会を底部としないNPO(民間非営利組織)が重要な社会的セクターとして認知され、それへの関心が高まっている…。防犯協会の置かれている社会的状況に鑑みれば、防犯協会の運営は、岐路に立たされているといえるかもしれない。」(小宮信夫『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制』立花書房 2001, p.219)との見方がある。また、一方、犯罪予防は、警察等による施策だけでなく、社会全体の協力なしには効果的に働くものではないとしつつも、防犯協会、保護司等の民間組織について、「これらのいずれの組織もかたちは住民参加であるけれども、ことごとく中央集権化されているのである。つまり、わが国には近隣地域社会からの住民参加による防犯予防はまったく存在しないとみるべきである。」(菊田幸一『犯罪学5訂版』成文堂 1998, p.475)との批判もある。今

後、防犯協会は、地域住民の自主的防犯活動を推進するため、「警察とは役割をどのように分担すべきか—警察の職務を手伝う補助的な事業に集中するのか、あるいは独創的な事業を推進して対等なパートナーシップを追求するのか。さらに、犯罪防止NPOとはどのような関係を構築すべきか…防犯協会は答えていかなければならないといえよう。」(小宮信夫 前掲 p.219)との問題が提起されている。

(ii) NPO 団体

犯罪統制については、公式の犯罪統制(刑事司法機関による法的な統制)と非公式の犯罪統制(家庭、学校、地域社会、企業等における住民主体のインフォーマルな統制)があり、その相互作用により、地域社会の安全確保が図られてきた。公式の犯罪統制については、その機能は限定的ではないかとの疑念が呈され、さらに、限られた国の資源のなかで刑事司法機関を強化することにも限界があると認識された。また、非公式の犯罪統制についても、地域社会の崩壊、町内会等の空洞化等により、弱体化してきている。このような情勢の変化を受けて、小宮助教授は、「インフォーマル・コントロールは弱体化をせず、フォーマルコントロールも無限に強化するわけにもいかないとすれば、新たな安全確保の方策、すなわち、セミフォーマル(準公式)な犯罪統制を導入することが必要になる。」とし、「その主体は、NPO(民間非営利組織)とセキュリティ産業である。」(小宮信夫「警察政策とNPO(民間営利組織)」『警察政策』5巻1号, 2003, p.53)としている。

我が国では、近時、民間非営利組織(NPO)が脚光を浴びている。1995年の阪神淡路大震災における民間ボランティアの活躍を契機に、特定非営利活動促進法(平成10年法律第7号)が議員立法により成立し、NPOの活動の支えとなっている。その背景には、政府の役割の限界

50) 現在警察署単位の地区防犯協会が1,224団体、市区町村防犯協会が4,019団体、職域防犯団体が20,805団体、防犯連絡所等が469,034ヶ所である <<http://bohan.or.jp/soshiki.htm>>。

と従来の地域社会の役割の衰退等の変化を受けて、行政が十分に対応できていない社会の問題を、自らの問題として受けとめ、その解決に市民自らが活動しなければならないという問題意識がある。犯罪予防分野の問題意識も同様の構造である。

特定非営利活動促進法は、特定非営利活動として、地域安全活動、子どもの健全育成を図る活動等17活動（制定時は12）を掲げている。地域安全活動としては、地域における住民相互の連絡その他の活動で、具体的には地域の犯罪・事故の予防、被害者の救助、火災予防、風水害の際の対処等が考えられている⁽⁵¹⁾。2003年12月31日現在、定款に地域安全活動を記載しているNPOは、1,257法人（全体の8.58%）である⁽⁵²⁾が、このうち、犯罪予防の活動を行っているNPO数は明確でない。

犯罪予防活動を行っているNPOの一つとして、日本ガーディアン・エンジェルス⁽⁵³⁾がある。ガーディアン・エンジェルスは、1979年にニューヨークで、犯罪予防活動の組織として発足し、その後1996年に日本支部が開設され、日本での活動が開始された。1999年に特定非営利活動法人として認定され、2002年には、欧米のクライム・ストッパーズを参考にして、犯罪情報の提供を呼びかけ、情報により事件が解決した場合には、謝礼金を支払う「ダイアルV制度」をはじめた⁽⁵⁴⁾。この他、マンション防犯設計自主基準を定めるなどの活動をしている広島マンション協会や、安全推進隊による地域安全活動等を行っている広島県生活安全防犯協会がある。

小宮助教授は、コモンズ⁽⁵⁵⁾としての犯罪防止NPOの活動は、コミュニティの安全度を高めることができるとして、「犯罪防止NPOによるセミフォーマル・コントロールがはめ込まれた、コミュニティとコモンズの二重構造こそ、来るべき時代にふさわしいクライム・セイフの新たな条件であり」（小宮信夫『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制』立花書房 2001 p.123）、「わが国においても、安全性が揺らぎ始めた今こそ、警察政策が犯罪防止NPOの健全な成長を支援し、コミュニティとコモンズの二重構造の構築を促進することが望まれる。」（小宮信夫「警察政策とNPO（民間非営利組織）」『警察政策』5巻1号, 2003.2, p.68）としている。これに対して、高木学人氏は、ガーディアン・エンジェルの活動について、「警察のパトロール活動を代替し、犯罪通報の手先となり、密告社会を奨励していく機関としての性格が強い」、「警察・防犯領域への中間集団の参加は、警察がこれまで浸透することができなかった生活領域への介入の媒介になっている。」などと批判している（高木学人「安全・安心まちづくりと地域中間集団」『法と民主主義』377号, 2003.4, p.12）。

(iii) 警備業

警備業は、国民等の犯罪への不安感を反映して売上高が2兆5千億円を超える産業（2001年）となっている。平成14年警察白書（p.91）は、「国民の自主防犯活動を補完又は代行する警備業や防犯設備は、犯罪に強い社会を構築するに当たり大きな役割を担う、まさに防犯システムとして期待されており」、「今後は、警備業が犯罪に強い社会を構築する上で不可欠な存在となっ

51) 平成10年2月5日第142回国会参議院労働・社会政策委員会会議録第5号 p.28、堀田力他編『NPO法コンメンタール』日本評論社 1999, p.100.

52) 特定非営利法人の活動分野 <<http://www.cao.go.jp/seikatu/npo/data/bunnya.html>>.

53) <<http://www.guardianangels.or.jp/dialv2.html>>

54) 小宮信夫「NPOによるセミフォーマルな犯罪統制」『犯罪と非行』123号, 2000.2, p.96等

55) 小宮助教授は、「「地域共同体」としてのコミュニティと対照させて、NPOの活動の地を「コモンズ」と呼ぶことにしたい。」としている（小宮信夫「警察政策とNPO（民間非営利組織）」『警察政策』5巻1号, 2003.2, p.55）。

ている状況を踏まえ、警備業を警察が立案する犯罪対策体系の中に積極的に位置付けていくことも検討課題の一つである。」とし、検討課題として、質の高い警備員の確保・養成とともに、「国、地方公共団体、企業や一般国民が警備業を活用しようとする場合に、適切な警備業者を選択することができるようにするための環境整備」をあげている。

警備業については、地域住民、企業等の自主的防犯活動を業として補完・代行するものであるとの考え⁽⁵⁶⁾が基本にある。最近、地方公共団体が防犯・安全パトロール隊⁽⁵⁷⁾等の業務を警備業に委託するケースがあるが、地方公共団体が行なう防犯活動であるパトロール活動の業務を警備業に委託するものであり、警察活動を代行するものではない。犯罪抑止の観点からは、地域住民、地方公共団体等の自主的防犯活動の活発化が重要であり、それを前提として、警備業の質の向上と適切な警備業者の選択を可能にする環境整備が重点となる。また、犯罪抑止のためには、警察活動と地域住民等の自主的防犯活動の連携が重要であり、その範囲内で自主的防犯活動を補完・代行する警備業との連携も必要とされるが、その連携の在り方について、速

やかに検討する必要があると指摘されている⁽⁵⁸⁾。小宮助教授は、犯罪防止産業（警備業）につき、「犯罪防止産業の提供するサービスを購入できる者とできない者の間における格差を拡大ないし顕在化する危険性を内包している。」「犯罪防止企業によるセミフォーマル・コントロールを強化するにしても、それ以上に、不特定多数の者にサービスを提供する犯罪防止 NPO によるセミフォーマル・コントロールを強化し、強者と弱者の間における格差が拡大・顕在化することを回避することが必要である。」と指摘している（小宮信夫「NPO によるセミフォーマルな犯罪統制」『犯罪と非行』123号 2000.2, p.100）。

(4) 防犯まちづくり

最近、「防犯まちづくり」（安全で安心なまちづくり）に取り組む動きが活発化している。

(i) 環境設計による防犯手法

防犯まちづくりは、ジェイコブス⁽⁵⁹⁾等が提唱した環境設計による犯罪防止（Crime Prevention through Environmental Design : CPTED）の考え方によっている。CPTED は、「人間によってつくられる環境の適切なデザインと効果的な使用によって、犯罪に対する不安感と犯罪

⁵⁶⁾ 1972年5月18日 第68回国会衆議院地方行政委員会議録第26号, p.11・1982年4月22日第96回国会衆議院地方行政委員会議録第15号, p.9・p.22。宮澤名誉教授は、「違法駐輪・駐車之苦情、ごみの不法投棄など、警察官が対応しなければならないほどの重要な事案でもなく、これらへの対応で、現場の警察官は過剰な負担に苦しんでいる。これらは、むしろ警備業者に任せるべきではなからうか。」「(EUの各国では、)警察の業務の多くの分野を、パートナーとしての「警備業」に肩代わりさせる「治安維持勢力の私企業化」が進行している。」として、「急速に変化する社会の現実に応じ、法制度的・理論的に整備を進めているヨーロッパでの動向に注目する必要がある。」(宮澤浩一「ヨーロッパにおける刑事政策の新動向—犯罪予防と警備業を中心として—」『捜査研究』57巻7号, 2001.7, p.52)と指摘している。なお、高橋明男「ドイツにおける警察任務の「民営化」、民間委託、民間との協同」『二十一世紀の法と政治』有斐閣 2002, p.119 参照。

⁵⁷⁾ 武蔵野市は安全パトロール隊の業務(2002.11)を、杉並区は杉並安全パトロール隊の巡回業務(2003.8)を、それぞれ警備業者に委託している。また、緊急地域雇用創出特別交付金(基金)事業により、防犯パトロール等の事業が、警備業者に委託されている(吉田英法「警備業行政における当面の課題と方向」『警察学論集』56巻5号, 2003.5, p.13)。

⁵⁸⁾ 杉山芳朗「警備業の展望と警察」『講座日本の警察第四巻』立花書房 1993, p.103、平原恭隆「警備業と警察の今後」『警察学論集』49巻5号, 1996.5, p.40。

⁵⁹⁾ J・ジェコブス(黒川紀章訳)『アメリカ大都会の死と生』鹿島出版会 1977。

の発生の減少、そして生活の質の向上を導くことができる」という考えであり（ティモシー・D・クロウ（高杉文子訳）『環境設計による犯罪予防』都市防犯研究センター 1994, p.1）、ニューマン⁽⁶⁰⁾は、1972年に、① 居住環境の領域性の設定、② 居住者等の自然的監視、③ 団地等のイメージの形成、④ 安全ゾーンに隣接させる等の環境整備の4原則を提唱している。最近は、具体的な手法⁽⁶¹⁾として、① 監視性の確保（潜在的犯罪者が他人に目撃・確認され、逮捕されるリスクを高くすることで、照明の改善、電子監視装置の使用、警備業者の導入等の措置）、② 動線管理（敷地内での潜在的犯罪者の動きを限定することで、入口数の削減、鍵の設置、道路閉鎖等の措置）、③ 空間利用活動の支援（人々による地域の利用を増やすことで、活動場所の提供、街頭活動支援等の措置）、④ 参加意識の高揚（市民の防犯活動への参加を推進することで、公共空間のよりよい管理、よりよい警察と地域住民との関係等の措置）の4手法があげられる。

(ii) 安全・安心のまちづくり

我が国においては、警察庁が1979年に実施した都市における防犯基準策定のための調査が環境設計による防犯手法のはじまりであり、この調査を受けて、1981年に愛知県で行われた「防犯モデル道路」が最初の実践例である。その後、山口県、福島県等で、防犯モデル団地等の取り組みがなされた。そして、1993年から始められた地域安全活動で、犯罪等に強い環境設計活動が取り上げられ、さらに、1997年から本格的な取り組みが開始された。1997・1998年に、建設省

と警察庁が、共同で「安全・安心まちづくり手法調査」を実施した。その成果等（「安全・安心まちづくり実践手法調査報告書～防犯まちづくり編」⁽⁶²⁾）を受け、警察庁は、2000年に「安全・安心まちづくり推進要綱」を、国土交通省は、2001年に「防犯に配慮した共同住宅に係る設計指針」をそれぞれ策定し、さらに、防犯まちづくり関係省庁協議会が、「全国都市再生のための緊急措置」（2002.4 都市再生本部決定）の一環として、「防犯まちづくりの推進について」（2003.7）を取りまとめるなど、防犯まちづくりの動きが本格化した⁽⁶³⁾。黒沢正和氏は、「我が国社会が保有してきた犯罪抑止機能の低下を防ぎ、犯罪の少ない地域社会を形成することを目指すものであり、警察が古くから取り組んできた地域安全活動等のソフト面の施策に加え、犯罪が発生しにくい道路、公園、共同住宅等の環境設計というハード面の施策を行うものである。」（黒沢正和「環境設計による安全・安心まちづくりの推進について」『警察学論集』55巻1号, 2002.1, p.7）とし、代表例として、街頭緊急通報システム（スーパー防犯灯）、新宿歌舞伎町におけるコミュニティセキュリティカメラシステムの整備等をあげている。

(iii) 環境設計による防犯手法の問題点と課題
守山教授⁽⁶⁴⁾は、問題点として、犯罪の転移（環境設計等により、ある場所や時間における犯罪が予防しえたとしても、他の場所や時間に犯罪が転移し、犯罪の総量は減少していない現象）と適用犯罪の罪種が限定されること（環境設計等は、街頭犯罪や財産犯罪を対象としていること）があ

(60) オスカー・ニューマン（湯川利和他訳）『まもりやすい空間』鹿島出版会 1976, p.82 以下。

(61) バリー・ポイナー（小出治他訳）「デザインは犯罪を防ぐ」都市防犯研究センター 1991, p.17.

(62) 「少子化対策推進基本方針」（1999年12月少子化対策推進関係閣僚会議決定）の6(2) 子ども連れでも安心して外出等ができる生活環境の整備の項で、安全・安心まちづくりの推進が、「男女共同参画基本計画」（2000年12月閣議決定）の7(1) ウの女性に対する暴力の発生を防ぐ環境づくりの項で、安全・安心まちづくりの推進が、それぞれ取り上げられている。

(63) 『安全・安心まちづくり手法調査報告書～防犯まちづくり編～』建設省都市局都市再開防防災課、警察庁生活安全局生活安全企画課等 1998, p.8.

り、犯罪者の心理分析をしないで、有効な犯罪予防が行いえるのかどうかの問題を含め、これらの問題点にどう答えていくかが課題であるとする。また、守山教授は、刑罰による予防という発想をとらないことから、応報刑論者からは生ぬるいと、他方、社会構造自体を問題視する犯罪学者からは、対症療法に過ぎないと批判されているとする。

小出教授⁽⁶⁵⁾は、① 物的環境と犯罪発生との因果関係が不明確であること、② 実施地域での防犯効果は期待されるが、犯罪総数を減少させ得ないことの2点とともに、我が国での経験不足から、住民の意思決定が困難なこと、具体的な設計・デザイン等が不足していること、施策の効果測定が困難なことなどの問題点があると指摘し、また、同時に、経験の積み重ねで問題点も解決されるとしている。このように、環境設計による防犯手法については、その限界を認識しつつ、具体的な実施例の積み重ねが必要とされている。

(5) 防犯カメラ

安全・安心のまちづくりの一環としての防犯カメラ（監視カメラ）は、犯罪の増加と犯罪への国民の不安感の増大を背景に、金融機関等のみならず、近時家庭、コンビニ、企業、商店街等での設置が急増しており、警察も、街頭防犯カメラや街頭緊急通報システムの整備を進めている。その設置・運用に関しては、肖像権保護、個人情報保護等の観点からの論議がある。

(i) 犯罪捜査としての写真撮影

防犯カメラの議論以前に犯罪捜査としての写真撮影が争点となっており、防犯カメラの問題と共通する部分がある。

犯罪捜査としての写真撮影について、刑訴法上明文の規定がないことから、強制処分か任意処分かについては、学説が分かれ、裁判例も区々であった。最大判昭44.12.24刑集23巻12号1625頁は、京都府学連事件について、「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態（以下「容ぼう等」という。）を撮影されない自由を有するものというべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として、少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法13条の趣旨に反し、許されない」とした上で、写真撮影が強制捜査か任意捜査かを明示しないまま、「現に犯罪が行なわれもしくは行なわれたのち間がないと認められる場合であって、しかも証拠保全の必要性および緊急性があり、かつその撮影が一般的に許容される限度をこえない相当な方法をもって行なわれるときは」令状なしで、また、撮影される者等の同意なしで、写真撮影が許容される場合があると判示した。判決のいう要件について、写真撮影が許容されるための一般的要件であるか、本件のような事案にのみ適用される要件であるかという問題が議論となった。

その後、東京高判昭63.4.1（山谷テレビカメラ撮影録画事件判決、『判例時報』1278号 p.152）は、京都府学連事件の最高裁大法廷判決について、「右最高裁判例は、その具体的事案に即して警

64) 守山正『新犯罪学講義』成文堂 1998, p.63、守山正他『犯罪学への招待』日本評論社 2001 p.57、守山正「環境犯罪学入門（下）」『刑政』110巻6号, 1999.6, p.45等。守山教授は、市民的自由を侵害するおそれ、他人に対する信頼の喪失及び他者の排除という問題点があると指摘し（守山正「犯罪予防の現代的意義—環境犯罪学の展開—」『犯罪と非行』135号, 2003.2, p.18）、瀬川教授は、環境犯罪学の各手法の効果が明らかでない等との批判があるとする（瀬川晃「犯罪予防の新局面—英米の「環境犯罪学」が教えるもの—」『矯正講座』19号, 1996, p.18）。

65) 小出治・児玉桂子編著「安全・安心のまちづくり」『新時代の都市計画第5巻』ぎょうせい 2000, p.351、小出治「安全・安心まちづくりをどうすすめるべきか」『安全・安心まちづくりハンドブック～防犯まちづくり編～』ぎょうせい 1998, p.90等。

察官の写真撮影が許容されるための要件を判示したものにすぎず、この要件を具備しない限り、いかなる場合においても、犯罪捜査のための写真撮影が許されないとする趣旨まで包含するものではないと解するのが相当である」とし、本件は「当該現場において犯罪が発生する相当高度の蓋然性が認められる場合であり、あらかじめ証拠保全の手段、方法をとっておく必要性及び緊急性があり、かつ、その撮影、録画が社会通念に照らして相当と認められる方法でもって行われるときには、現に犯罪が行われる時点以前から犯罪の発生が予測される場所を継続的、自動的に撮影、録画することも許されると解すべき」とした。

(ii) 西成監視用テレビカメラ撤去請求事件判決
防犯カメラの裁判例としては、西成監視用テレビカメラ撤去請求事件判決がある。本件は、大阪府警が通称あいりん地区に、街頭防犯目的で15台のテレビカメラを設置し、西成署等においてモニターテレビに映像を映し出すなどして使用していたところ、原告が、公権力から監視されない自由等を侵すとして撤去等を求めた事案である。大阪地判平6.4.27（『判例時報』1515号 p.116）は、「テレビカメラによる監視行為は、主として犯罪の予防を目的とした警ら活動や情報収集の一手段であり、性質上任意手段に属するから、その設置及び使用は警察法及び警職法が当然に予定している行為の範疇に属するものであり、特別の根拠規定を要することなく行える」ものであり、その設置、使用方法等は基本的に警察の裁量に委ねられているとしたうえで、「国民の多種多様な権利利益との関係で、警察権の行使にも自ずから限界があるうえ、テレビカメラの監視の特質に配慮すべきであるから、

その設置・使用にあたっては、① 目的が正当であること、② 客観的かつ具体的な必要性があること、③ 設置状況が妥当であること、④ 設置及び利用による効果があること、⑤ 使用方法が相当であること」が要請されることとしたうえで、具体的な権利・利益の性質等に応じ、侵害の有無や適法性について個別に検討し、解放会館前カメラを除きその設置・使用に違法を認めず、請求を棄却し、解放会館前カメラ1台の撤去を命じた。また、判決は、① 特段の事情のない限り、犯罪予防目的での録画は許されない、② 銀行、駅、マンション、地下商店街等の防犯・防災目的のテレビカメラについては、目的が限定されており、設置表示をしていることも多いことなどから、設置状況が不相当なものでなく、通常予想される限度で撮影され、目的にしたがった利用がなされている限り、その領域に任意に入る人は、暗黙のうちに了解していると解されると判示している。

(iii) 金融機関の防犯カメラ

防犯カメラは、金融機関にまず設置され、その後デパート、スーパー、コンビニ、駅等に普及し、当初は金融機関の防犯カメラが議論となった。金融機関の防犯カメラについては、重大犯罪が発生する危険性が高いこと、証拠保全の必要性・緊急性があること、方法が相当であること等の要件を充たしているとともに、利用者も撮影されることを暗黙のうちに了承しており、かつ、撮影結果の管理の適性を期待できることなどとして、合法性を是認する見解⁽⁶⁶⁾が多いが、犯罪に関係のない部分の利用や犯罪関係部分の他目的使用が将来問題になった場合には、それを禁ずる立法が必要になるとも指摘されていた⁽⁶⁷⁾。

⁽⁶⁶⁾ 庭山英雄「写真撮影と肖像権」『刑事訴訟法の争点』有斐閣 1979, p.86、椎橋隆幸「盗聴・写真撮影」『Law School』立花書房 17号, 1980, p.73、龍岡資賢「証拠収集と立証の展開(2)」『刑罰法体系 5巻』日本評論社 1983, p.308、久米喜三郎「被撮影者の承諾を欠く写真の証拠能力」『判例タイムズ』594号, 1986, p.32、古田佑紀監修『任意捜査の限界101問』立花書房 2000, p.108。

⁽⁶⁷⁾ 椎橋隆幸「盗聴・写真撮影」前掲注(66)。

(iv) デパート、コンビニ等の防犯カメラ
デパート、コンビニ、駐車場等における防犯カメラの設置については、当初否定的な見解が多かったが、犯罪情勢の悪化に伴い、肯定的に解す論考が多くなった⁽⁶⁸⁾。施設管理権の範囲内で、私人の監視に代わり、機械で監視するものであること、市民も撮影されることを承知のうえで入店しており、撮影に同意していると擬制できるなどの点から、防犯カメラの設置・使用が容認されるとしている。

(v) 街頭防犯カメラ

特に論議されているのが、街頭防犯カメラである。朝日新聞の「対論・監視する社会」(2003.8.29)で、橋爪教授は、社会には不安が広がっており、人々の安全を確保するための手段として監視カメラは必要な手段である、自由と安全の間のどこかで妥協するしかない、監視をめぐるガイドラインを政府・警察・市民が共同でつくることにより監視社会の実態を市民がコントロールしていく能力を手に入れることができるなどとしている。これに対して、小倉教授は、犯罪不安だけが流布されている、監視カメラは市民が犯罪を起こす可能性があるという疑い視線の象徴だ、逆に監視カメラが不安を生み出す、一方的にルールを押し付ける監視社会では人々の権利は制限される方向に向かう、市民が監視技術を規制できる枠組みがない、必要なのは個人を監視するのではなく、高い信頼の得られる社会をつくることだとしている。

読売新聞の世論調査(2003.3.7)によれば、警察の防犯カメラの設置について、賛成が88%(賛成63%、どちらかといえば賛成25%)とのことであるが、同紙は、「プライバシーの観点など

から導入に慎重な意見も少なくない。」としている。

(a) 制限的許容論

香川教授⁽⁶⁹⁾は、商店街等が設置する街頭監視カメラについて、市民の同意があったと擬制することは困難であるが、①市民が特定の日にその場にいたという事実は極めて短時間であり、犯罪の予防等撮影により得られる利益が大きい、②パフォーマンスや街頭演説等への萎縮効果はさほどないなどとして、その設置は違法ではなく、また、民間の設置するカメラが違法でない以上、警察の設置するカメラについても違法でないとする。亀井助教授⁽⁷⁰⁾は、警察の設置する街頭防犯カメラは、犯罪の予防鎮圧を目的とする行政警察活動であり、警察法第2条第1項を根拠として許容されるとしたうえで、プライバシーの権利・利益の重要性に鑑み、無制限には許容されず、その限度は、保護されるべきプライバシーの権利・利益の大きさとそれに対する干渉の大きさの2点を中心に判断されるべきであるとし、裁判例を参考に、①目的の正当性(例えば、主として街頭における犯罪抑止とい集事案等の発生時の早期発見・措置を目的とするのは正当であるが、特段の理由なき特定個人の追跡的監視等は認められないこと)、②犯罪発生の高度の蓋然性、③高度の必要性・緊急性(カメラなしには犯罪の予防・鎮圧が相当困難であること)、④設置・使用方法の妥当性(防犯の観点からデータの保存は必要であろうが、必要な期間を超えた保存はできず、保存期間(犯罪捜査機関が認知するのに必要な期間で、一週間程度)終了後は確実に消去する等)の4

(68) 坪内利彦「写真撮影」『刑事手続上』筑摩書房 1988, p.151、河上和雄「写真撮影」『刑事裁判実務体系第11巻』青林書院 1991, p.153、香川喜八郎「写真撮影の適法性とコミュニティ・セキュリティ・カメラ」『日本刑事法の理論と展望』信山社 2002, p.76.

(69) 香川喜八郎「写真撮影の適法性とコミュニティ・セキュリティ・カメラ」前掲注(68)。

(70) 亀井源太郎「防犯カメラ設置・使用の法律問題－刑事法の観点から」『東京都立大学法学会雑誌』43巻2号, 2003.1, p.111.

条件が必要であるとする。

(b) 法的根拠が必要などとする論考

棟居教授⁽⁷¹⁾は、警察設置の街頭監視カメラは、犯罪の取締り・抑止に有効であるとしても、肖像権の侵害、プライバシー権の侵害と表現の自由の侵害の観点から、違憲であるとする。村井教授⁽⁷²⁾は、監視カメラにより個人を監視する社会は、オーウェルの「1984年」の社会そのものではないかなどと批判し、明確な法的根拠が必要であると指摘している。近藤教授⁽⁷³⁾は、監視カメラ（銀行等を含め）について、監視カメラにより個人の映像を記録することは、個人の同意がある場合、法律に基づく場合、令状のある場合、現行犯等の証拠保全のため緊急性があって撮影方法も相当である場合のいずれかに該当しなければ法的に許されないとし、記録の利用・保存の制限、カメラの射程の制限、設置の周知等についての事前規制の法制度の整備が必要であると指摘している。また、監視カメラ設置反対の意見の中で、石村教授⁽⁷⁴⁾は、同意もなく被写体とされ、無差別に記録されることは、個人の肖像権の侵害にあたるとしたうえで、犯罪が多発している中で、反対するだけでは立ち行かなくなるとして、その設置・利用について、市民が監視できるルール・法的システムづくりが急務と指摘している。

(c) 街頭防犯カメラの効果について

藤本教授⁽⁷⁵⁾は、防犯カメラの効果について、「犯罪をある監視地点から他の監視していない地点へと流失させることになるだけではないか」という問題点があると指摘し、前田教授⁽⁷⁶⁾は、新宿歌舞伎町の防犯カメラの効果⁽⁷⁷⁾について検討を加えている。また、法執行の費用を削減する効果⁽⁷⁸⁾も検討対象となる。英国では、効果についての議論や調査が現に行われており（後述）、我が国においても、効果と評価に関する調査研究を行なうことが今後の課題となろう⁽⁷⁹⁾。

(d) 防犯カメラの運用基準等

防犯カメラ設置者には運用基準を定めることが要請されているが、多くの設置例では、基準の内容も明らかにはされておらず、運用に対する懸念が払拭されていないと批判されている。毎日新聞は、「監視カメラ 運用のルール作りが急務だ」（2002.10.30）・「便利でもなし崩しは駄目 ルール作りを急ごう」（2003.8.9）と題する社説を掲載している。

なお、警視庁が新宿歌舞伎町に街頭防犯カメラを設置（2002.2）する際の委託研究報告書⁽⁸⁰⁾は、① 犯罪被害の未然防止・犯罪予防を図るとともに、犯罪の探知・捜査、犯人の逮捕・訴追に資するシステムであること、② 肖像権、個人情報の保護等の人権に配慮

(71) 棟居快行「監視カメラの憲法問題」『神戸法学雑誌』43巻2号, 1993.9, p.391.

(72) 村井敏邦「ジョージ・オーウェルの世界」『法学セミナー』36巻1 (p.108)・2号 (p.98), 1991.

(73) 近藤昭三「監視カメラを監視せよ—監視カメラ規制試案」『札幌法学』7巻2号, 1996.3, p.15.

(74) 石村耕治「監視カメラ社会をどう考えるべきか」『法学セミナー』48巻4号, 2003.4, p.54、同「監視カメラの法的統制」『住基ネットと監視社会』日本評論社 2003, p.223、同「欧米の監視カメラ規制立法」『世界のプライバシー権運動と監視社会』明石書店 2003, p.237.

(75) 藤本哲也「ビデオカメラによる路上監視プログラム」『戸籍時報』556号, 2003.6, p.61.

(76) 前田雅英「犯罪統計から見た新宿の防犯カメラの有効性」『ジュリスト』1251号, 2003.9, p.154.

(77) 「盛り場対策効果じわり」『読売新聞』2003.4.2、「歌舞伎町犯罪再び増加」同2003.8.16 参照。

(78) Marcus Nieto "Public Video Surveillance : Is it an Effective Crime Prevention Tool?" (CRB・California State Library) 1997.6.

(79) 「座談会『監視社会に向かう日本と法』」『法律時報』75巻12号, 2003.11, p.10.

(80) <<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/seian/kamera/kamera.htm>>

することとし、具体的には、① 繁華街等不特定多数の公衆が集まり、犯罪の発生率が高い地域に設置すること、② 公共空間をモニターする場所に設置すること、③ カメラの設置を標識で明示すること、④ 画像は必要な期間を超えて保存せず、消去すること、⑤ 画像の記録媒体の管理徹底、⑥ 画像の提供は、捜査・訴追上の必要がある場合に限り、個別に許可すること等の基準を提示しており、これを参考に街頭監視カメラに関する規程（平成14年東京都公安委員会規程第1号）と街頭防犯カメラシステム運用要綱（平成14年通達乙第8号）が定められている。

(vi) 今後の課題—法規制とその内容

防犯カメラの設置・運用は、現在設置主体毎の設置・運用基準によっているが、法規制を加えるべきであるとの指摘がある。近藤教授⁽⁸¹⁾は、「監視カメラの設置利用が野放しになっている現状は、法治国家にふさわしいものではない。少なくとも、公共の空間や不特定多数のものが出入りする場所における監視カメラの設置利用については、早急に制度を整備する必要がある。」と指摘する。石村教授⁽⁸²⁾は、防犯カメラの設置を義務づける条例が相次いで制定されているが、そこには設置・利用手続きを適正化・透明化するとの哲学はない、規制する法制づくりが必要であるとして、規制のあり方を提示し、課題として、規制の範囲・方式、規制目的・対象、基本原則（設置者の責務、場所等の明示、画像等の取扱規制等）、適用除外、届出制等をあげ

ている。第156回国会に、民主党の「行政機関等による監視カメラの設置等の適正化に関する法律案」が提出された。東京杉並区では、杉並区監視カメラに関する専門家会議の答申（「監視カメラに関する設置及び利用基準について」2003.12）を受けて、その条例化を検討しており、また、東京都においても、都管理の防犯カメラについて、独自の運用規定を設けることを検討している⁽⁸³⁾。法的規制のあり方が今後の課題となろう。

(vii) 英国における CCTV の規制

防犯カメラに関しては、英国が先駆国であり、CCTV（Closed Circuit Television）に関する規制を盛り込んだ1998年データ保護法、CCTV取扱規程等が参考となる。英国⁽⁸⁴⁾においては、1961年からビデオ監視システムが導入され、当初は、小売店での万引防止、道路交通の監視、地下鉄駅での監視等の目的で使用されていたが、1985年には、ボーンマスで街路に設置され、1987年には駐車場に設置された。そして、1992年には、ニューキャッスルで警察署にリンクした街頭 CCTV が設置され、また、1993年以降テロ対策のための CCTV も設置されている。CCTV は、1993年のジェームス・バルジャー事件等の解決に資したことなどとともに、1998年犯罪及び秩序違反法による犯罪及び秩序違反パートナーシップ（CDRPs）が内務省等の補助制度（1999年・2000年 CCTV イニシアティブ）の対象とされたことから、急速に設置が進んだ。この間、個人のプライバシーの侵害ではないか

(81) 近藤昭三「監視カメラを監視せよ—監視カメラ規制試案」前掲注(73)。

(82) 石村耕治「監視カメラ社会化をどう考えるべきか」、「監視カメラの法的統制」前掲注(74)。

(83) 「都の防犯カメラ 独自に運用規定」『東京新聞』2003.9.26。

(84) Science and Technology -Fifth Report <<http://www.publications.parliament.uk/>>, CCTV code of practice <<http://www.dataprotection.gov.uk/>>、「To CCTV or not to CCTV」nacro <http://www.nacro.org.jp>、「CCTV」『POSTNOTE』175号, April 2002. (<<http://parliament.uk/post/pn175.pdf>>) 等、石村耕治「欧米の監視カメラ規制立法—監視カメラと市民のプライバシー」『世界のプライバシー権運動と監視社会』明石書店 2003.6, p.237、田島泰彦「監視社会に向かうイギリス—監視カメラとIDカードの動向」『住基ネットと監視社会』日本評論社 2003, p.255、谷口清作「イギリス・街頭監視カメラをめぐる最近の動向」『捜査研究』東京法令出版 2003.7, p.15等。

との批判とともに、CCTVは、犯罪を転移させるだけで、犯罪減少の効果はないのではないか等の批判⁽⁸⁵⁾があり、内務省が評価のための調査研究を行っている。さらに、顔認識システム導入の問題も提起されている。2002年には250万台のCCTVカメラが設置されていると推定⁽⁸⁶⁾されている。

英国においては、2000年までは、公共空間のCCTVに関する法的規制がなく、警察設置のCCTVについて1984年内務省ガイドラインが制定されていたのみであったが、1990年代後半に至り、CCTVの法的規制に関する議論が活発化し、議会特別科学・技術委員会は、科学と技術に関する第5次報告書(1998.2.3)の中で、CCTVの法規制について緊急に検討することなどを求めた。そして、95EUデータ保護指令(95/46EU保護指令)を受けて、1984年データ保護法が全面改正され、CCTVが規制の対象とされ(2000年3月1日施行)、CCTVのデータ管理者のデータ保護コミッショナーへの通知等が義務づけられた。さらに、1998年人権法§8等も適用されている。1984年データ保護法第51条(3)(b)の規定に基づき、CCTVの管理、データの取扱い等について規定したCCTV取扱規程(CCTV code of practice)が2000年7月に制定された。CCTV取扱規程は、1998年データ保護法附則で規定するデータ保護8基本原則を受けて、①装置は、その目的とする範囲の場所をモニターするように設置し、その区域に入

る市民に分かるように設置の表示をすること(カメラの設置基準1・2等)、②映像は、必要以上の長期にわたり保存してはならない、例えば、都市の広場・街路に設置されたカメラについては、刑事訴訟手続の証拠として要請された場合を除き、31日を超えて保存してはならないこと(映像処理の基準1)、期間経過後は消去すること(映像処理の基準2)等、③記録映像の提供は、限定かつ既定の状況、例えば、犯罪予防と訴追のため、法執行機関、訴追機関等に限定すること(映像へのアクセス・映像の第三者への提供の基準3)等の基準を定めている。

おわりに

現在、国民の多くは、犯罪に対する不安感をもっている。国民の安心感を取り戻すことが我が国社会の課題の一つとなっており、総合的な犯罪対策⁽⁸⁷⁾が講じられなければならない情勢にある。犯罪対策については、従来は、犯罪発生後の対策が中心であり、今後も、犯罪発生後の対策の機能が十分に発揮されることが要請されるが、本稿では、地域住民の視点からは、事前対策としての犯罪発生抑止にも重点を置く必要があるとの観点から、事前対策について述べてきた。事前対策については、その方向性がいまだ不明確であり、また、人権保障・個人情報保護等の観点から懸念する論者もあり、早急に検討する必要があると思われる。

(行政法務調査室 小林^{こばやし} 奉文^{ともゆき})

⁽⁸⁵⁾ Science and Technology-Fifth Report 前掲注⁽⁸⁴⁾、「CCTV」『POSTNOTE』前掲注⁽⁸⁴⁾、Privacy & Human Rights 2003 <<http://www.privacyinternational.org/>> 等。なお、Home Office Research Study 25 "Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review" 等参照。

⁽⁸⁶⁾ BBCNEWS 2003.5.1 Surveillance cameras to predict behaviour <<http://news.bbc.co.uk/>>、The Observer 2003.2.9. Security role for traffic cameras。

⁽⁸⁷⁾ 犯罪対策閣僚会議が、平成15年12月18日、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定した。