

# 総合政策学としての 社会安全政策論

Social Safety Policy Studies as Policy Management Studies

小林 良樹

慶應義塾大学総合政策学部教授

Yoshiki Kobayashi

Professor, Faculty of Policy Management, Keio University

社会安全政策論とは、犯罪等から社会の安全・安心を実現・維持するための政策の構築を目的とする比較的新しい理論である。複雑化した現代社会では、安全・安心の問題に関与するアクターが多様化し、しばしば相互の利益が相反している。したがって、伝統的学問的枠組みを通じて上記の目的を実現することは困難になっている。社会安全政策論は、多様化したアクター間の利害調整を積極的に図る点において従来の学問的枠組みに無い意義を有している。同理論は、かかるアプローチを通じて現代社会における最適な治安政策の実現を図ろうとするものである。

The concept of 'Social Safety Policy Studies' is a relatively new academic theory. The objective of this framework is to construct the comprehensive policies needed to achieve and maintain public security and safety from criminal activities. In complicated modern society, concerned stakeholders involved in public security and safety issues are highly diversified and often come into conflict with each other. Therefore, it has become more and more difficult for us to solve these conflicts and achieve the above-mentioned goal through traditional academic frameworks. The 'Social Safety Policy Studies' framework could be more useful than traditional frameworks, since its major function is to proactively solve these conflicts among diversified concerned stakeholders. Through this approach, this framework aims at accomplishing the most appropriate comprehensive security and safety policies for modern society.

Keywords: 社会安全政策論、総合政策学、治安、犯罪学、刑事政策

## はじめに～本稿の目的と構成

「犯罪等から社会の安全・安心を如何に実現するか」という問題（以下、「社会安全の問題」と言う）については、従来より法律学、犯罪学及び刑事政策等の理論枠組みにおいて論じられてきた。これに対し、社会安全政策論という新たな理論枠組みに基

づいて社会安全の問題を論じる試みが始められたのは、筆者の承知している限り、2003年（平成15年）から2004年（平成16年）にかけて田村正博が社会安全政策論に関する複数の著作を発表したことが契機となっている（田村（2003）及び（2004））。その後、多くの先人の努力によって社会安全政策論の概念は

着実に発展しつつある。また、同時期より、慶應義塾大学及び中央大学の総合政策学部においても社会安全政策論に関する講義が開講されている。

しかしながら、現在論じられている社会安全政策論の概念は論者によって微妙に異なるなど、社会安全政策論の内容はやや判り難いものとなっている。その結果、「なぜ今の時期に社会安全政策論という新たな理論枠組みが構築される必要があったのか」、「そもそも社会安全政策論は従来からの諸学問（法律学、犯罪学、刑事政策等）と比べて本質的に何らかの違いがあるのか（何か意義はあるのか）」といった疑問が呈せられることも少なくない。加えて、「社会安全政策論と総合政策学はどのような関係にあるのか」という点についてもこれまで詳細に検証された形跡は見あたらない。

かかる状況の下、本稿は、社会安全政策論という理論枠組みが形成されてきた歴史的・社会的背景要因を再度整理することによって、当該理論枠組みの今日的意義と将来的課題を再確認することを目的とする。あわせてその過程において、社会安全政策論と総合政策学の関係についても検証を行う。<sup>1</sup> 議論の構成は以下のとおりである。

1では、先行研究を踏まえ、総合政策学の定義、特徴点及び理論形成の背景要因を再確認する。

2では、これまでの各論者の議論を踏まえ、社会安全政策論の理論枠組みの特徴点を再確認する。

3では、社会安全政策論の理論枠組みが形成された歴史的、社会的背景要因を再確認する。

4では、1から3での議論を踏まえ、前記の諸問題に関する考察を行う。第一に、社会安全政策論と従来からの諸学問とは本質的に異なるものであることを検証する。第二に、社会安全政策論という理論枠組みは決して単なる「思い付き」として偶発的に発生したものではなく、近年の様々な社会情勢の変容を背景としつつ、従来からの諸学問の理論枠組みの限界を克服することを目的として必然的に発生したものであることを検証する。第三に、第一及び第二の点を踏まえつつ社会安全政策論の今日的意義について論じる。第四に、社会安全政策論は総合政策学と親和性が高い理論枠組みである旨を検証する。

最後に、以上を踏まえ、社会安全政策論の将来的課題についても言及する。

## 1 総合政策学の定義、特徴等

### 1.1 定義

総合政策学の具体的内容については様々な議論があるが、例えば岡部によれば「各種学問領域を有機的に利用しつつ、IT革新の影響下にある現代社会の問題の発見、その性質の解析、多様な手法ならびに多様な関係者の活用、という一連のプロセスを扱う『問題発見・解決型』の社会科学、あるいは、そうした研究方法」と定義される（岡部（2006）：50）。

また、「政策」という概念の意義は、伝統的な理論枠組みでは「中央政府による法的・行政的権限によって行う意思決定とその実施」と理解され、その意味で「政策」とは「公共政策」とほぼ同義と理解される。これに対して、総合政策学で言う「政策」の意義はこれよりも広く、「社会で発生している問題（ないし発生する可能性のある問題）の解決ないし社会状況の改善を図るために計画（立案、設計、デザイン）された一つのまとまりをもった対応策」、すなわち「社会プログラム」であると理解される（岡部（2006）：23-24）。

### 1.2 特徴点

総合政策学の主な特徴点としては次の三点が考えられる（岡部（2006）：29、51-52、65-66、82-84）。

第一点目は「問題発見・解決型志向」である。すなわち、伝統的な社会科学の基本的な視点は学術的な真理追究であるのに対して、総合政策学は社会における現実の問題ないし課題の発見とその解決を基本視点に据えている。

第二点目は、「参加主体（アクター）の多様性」である。すなわち、従来の「政策学」とは公共政策学とほぼ同義と理解され、主要な参加アクターは中央政府等である。これに対して、総合政策学における「政策」とはより広い「社会プログラム」である。こうした「社会プログラム」は、国内外の政府のみならず、私企業、NGO/NPO、市民団体、国際機関など多様な主体が関与するプロセスであると解される。

第三点目は「ガバナンス研究の重視」である。総合政策学が対象とする「社会プログラム」の遂行においては、公共政策の場合とは異なり、立場や利害の異なるを多様なアクターが関与している。こうした多様なアクターの総合的な把握や集団的な政策形成プロセスの研究こそが総合政策学の中心課題となる。その意味で、総合政策学の主要な研究課題とは「多様なアクター間でのガバナンス成立と制度生成に関する研究の深化」と言い得る。なお、ここで言う「ガバナンス」とは「何らかの権限あるいは合意によって、関係者の間における一つの秩序ないしシステム作動の仕組みが作り出されている状態」と定義される。その意味で、「総合政策学は各種のガバナンスに関する研究である」とされる(岡部(2006):29)。

### 1.3 理論形成の背景要因

このような総合政策学という新たな理論枠組みが必要とされる背景要因として、近年における社会環境の変化、特にIT革新を背景とする情報の利用形態の変化、NGO/NPO等の機能の拡大を始めとする社会組織の変化があると指摘されている(岡部(2006):42)。すなわち、こうした社会環境の変化の結果、従来からの既存の理論枠組み(公共政策学の理論枠組み)では近年の現実の諸問題に対して有効に対応できなくなっているという状況がある。

## 2 社会安全政策論の概要

### 2.1 社会安全政策論の定義と特徴

社会安全政策論の定義に関し、田村は、「犯罪を典型とする人間の反社会的行為から、個人と個人の暮らしのための社会的基盤を守る(犯罪等を統制・制御する)ための政策の在り方を研究する」ものとしている(田村(2004):65)。一方、筆者はこれを「国民のために、犯罪等から社会の安全・安心を良好に維持する(あるいは向上させる)ための政策の在り方を研究するもの」と定義している。表現振りに違いはあるものの、本質的に双方に大きな差異はないと考えられる。

いずれにせよ、社会安全政策論の最も重要な核心は、「政策を論じる」ための理論枠組みであるとい

う点にある(田村(2004):66)。ここから、社会安全政策論の特徴として更に以下の諸点が指摘し得る。

第一に、政策を決定するのは主権者たる国民である。したがって、社会安全政策論とは、「主権者である国民の視点を中心に捉えて」犯罪対策等の在り方を検討する理論枠組みである。すなわち、政策の是非を決定するのは国民自身であり、国民の意思と乖離した科学的真理ではない。その意味で、社会安全政策論は、「主権者である国民自身が政策の決定と実現に積極的・能動的に関与することを前提とする」理論枠組みである。

第二に、政策は、現実社会における実現可能性が低ければその意義は低下する。そして、現実社会においては、あらゆる政策は実施に当たって必ず一定のコストを伴うとともに、効果には一定の限界がある。更に、利用可能なリソースにも限界がある。これは犯罪対策等においても例外ではない。その意味で、社会安全政策論は、現実社会における実現可能性と無関係に科学的真理の究明を目的とするものではない。あくまでも政策の実現可能性を念頭に置きつつ、限られたリソースの中で社会の安全の効果を最大化を図ることを目的とした「政策の効果とコストのバランスの最適化を図るための理論枠組み」なのである。なお、こうした社会の安全実現のための政策に伴うコストとしては、金銭的なコスト(警察の運営費用、企業や個人のセキュリティのための費用等)に加え、安全確保に伴う自由や人権の制約等も含まれる。<sup>2</sup>

第三に、(上記の第一及び第二の帰結として)社会安全政策論は、「国民が犯罪対策等に関して(上記第二のような)政策決定を行うに当たり必要な情報を国民に提供することを目的とする理論枠組み」である。この場合に国民に対して提供される情報とは、「利用可能な政策オプションにはどのようなものがあるのか」、「各政策オプションの効果とコストはどのようなものか」等を指す。<sup>3</sup>

### 2.2 社会安全政策論と従来からの学説との差異

#### 2.2.1 担い手の視点の違い(国民の視点)

従来からの諸学問(法律学、刑事政策、犯罪学等)<sup>4</sup>

は、一般に警察や政府を主語とし、「警察やその他の行政機関が国民と如何にかかわるか」と言う点に検討の主眼を置いている。これに対し、社会安全政策論は、犯罪対策等の政策の在り方を「主権者である国民の視点」を中心に捉えて検討する理論枠組みである。

したがって、社会安全政策論は、国民を主語とし、「国民が警察その他の行政機関を含めた様々な手段を利用して、最も効率的に自らの安全を守るには如何にするか」と言う点に検討の主眼を置いている(田村(2006)a:57)。

### 2.2.2 検討対象の射程の違い

従来からの刑事政策や犯罪学等の検討対象の射程は一般に「犯罪防止を主たる目的とする国家的機関の活動」に限られる。したがって、例えば私人や私的団体による防犯活動等は刑事政策や犯罪学の射程には含まれない。また、犯罪防止を直接の目的としない社会福祉政策、労働政策などの社会政策についても、それが結果的に犯罪防止にとって有効であるとしても、刑事政策や犯罪学の射程には含まれない(大谷(2009):3)。

これに対し、社会安全政策論は、こうした社会安全を専らの目的とはしない施策(ないし他の政策効果がより大きな意義を持つ施策)についても検討の対象とする。更には、企業、NGO/NPO、地域社会、個人等々の行動についても、これらの活動は社会の安全にも影響を与えることから、社会安全政策論の射程に含まれると考える(田村(2004):66)。

また、「犯罪対策等の手法」に関しても、従来からの刑事政策や犯罪学の射程は主に「犯罪の事後的な対策(捜査、検挙、矯正、処遇等)」とされる。これに対し、社会安全政策論は、事後的な対策のみならず、事前の犯罪防止策についても射程に含むと考える。

このように、社会安全政策論の検討対象の射程が広いのは、社会安全政策論とは「国民が犯罪対策に関して最適な政策決定を行うに当たり必要な情報を提供することを目的とする理論枠組み」だからである。こうした目的を達成するためには、国民の視点

から見て利用可能性のある政策オプションを全て検討の俎上にあげる必要がある。

## 3 社会安全政策論の理論枠組みの形成の背景要因

社会安全政策論という理論枠組みは何故近年になって形成されたのであろうか。主な背景要因として、「平成期における我が国の犯罪情勢の大幅な悪化」、「警察活動に対する国民の意識の変化」、「社会安全の実現に関与するアクターの多様化」、「犯罪に関する学説の変容」、が考えられる。以下ではこれらの状況について概観する。

### 3.1 平成期における犯罪情勢の悪化

#### 3.1.1 総論

我が国の犯罪情勢は、長期的な時系列的な推移で見ると、「安全」(犯罪統計等に基づく客観的犯罪情勢)と「安心」(国民の主観的な安心感(いわゆる「体感治安」<sup>5)</sup>)の両面において、平成期に入って以降大きく悪化している。

第一に、「安全」に関しては、戦後の我が国における刑法犯の認知件数及び検挙率の時系列的な推移を見ると、次のような特徴点を指摘し得る。

- ① 統計上の犯罪情勢は、戦後から昭和期には概ね安定していたものの、昭和末期から平成期にかけて大幅に悪化した。(※昭和期における毎年の刑法犯認知件数は150万件前後、検挙率は50～60%で概ね安定的に推移している。)
- ② 犯罪情勢の悪化傾向は特に1995年(平成7年)以降急速に進み、2001～2002年(平成13年～14年)に最悪を記録した。(※刑法犯の認知件数は2001年(平成13年)に戦後最高値(約285万4千件)、検挙率は2002年(平成14年)に戦後最低値(19.8%)をそれぞれ記録した。)
- ③ 2003年(平成15年)以降、統計上の犯罪情勢は回復傾向を見せているものの、依然として昭和期の水準までには回復していない。(※2010年(平成22年)の認知件数は約158万6千件、検挙率は31.4%。)

第二に、「安心」に関しては、内閣府が適時実施している「社会意識に関する世論調査」<sup>6</sup>によって推測することが可能である。当該世論調査のデータから読み取れる特徴点は次のようにまとめることができる。

- ① 国民の体感治安は1998年(平成10年)から2005年(平成17年)にかけて大きく悪化した。
- ② 国民の体感治安は2005年(平成17年)を底値としてその後は回復基調にあるものの、依然として平成初期の水準までには回復していない。

### 3.1.2 平成期の犯罪情勢の悪化の原因

このような平成期における犯罪情勢の急激な悪化の原因について、<sup>7</sup>各種先行研究を踏まえつつ本稿としての見解を述べるとすれば、「社会的環境の変化」、「被害者側の状況の変化」、「警察活動を取り巻く状況の変化」の三つの側面から整理し得ると考えられる。<sup>8</sup>

#### ◎社会的環境の変化

「社会的環境の変化」としては、主に広域化・国際化、IT化、社会的統制力の低下、経済の停滞が指摘し得る。<sup>9</sup>

第一は「広域化・国際化」である。近年の交通網(高速鉄道、航空機等)や情報網(インターネット等)の急速な発達、各種の社会・経済活動の広域化・国際化をもたらした。こうした動向は一般的に社会の発展にとって好ましいことである。しかし同時に、副作用として、犯罪の対象・機会が空間的にも時間的にも拡大することを可能とした。

第二は「IT化」である。携帯電話、インターネット等の発達を始めとする近年の各種のIT環境の進展は、各種の犯罪の機会の空間的な拡大と匿名化をもたらした。しかも、携帯電話の所有者が不明確であったり通話履歴が残らない場合には、被疑者の特定や追跡が困難となる場合が少なくない。また、インターネットを利用すれば海外とも容易に連絡をとることが可能となっており、その意味でIT化は前記の広域化・国際化とも密接に

関連している。

第三は「社会的統制力の低下」である。近年の社会的統制力の低下の背景には、各種の規範意識の低下に加え、高齢化社会の進展、核家族化、地方の過疎化の進展等による「地域社会・家庭等における犯罪に対する抵抗力の低下」が関係していると考えられる。

第四は「経済の停滞」である。1990年代以降、我が国の経済は長期間の停滞時期に突入しており、こうした状況も平成期以降の犯罪増加の一因となっていると考えられる。最近の統計学的な研究では、失業率の上昇と粗暴犯や窃盗犯の発生率の上昇の間には一定の関係がある旨が主張されている(大竹・小原(2010):54)。(窃盗犯を始めとする財産犯の認知件数は刑法犯全体の認知件数の8割近くを占める。)

#### ◎被害者側の状況の変化

近年、社会における各種の権利意識の向上に伴い、従来は必ずしも犯罪として認識されていなかった事柄が積極的に犯罪として認識されるようになったと考えられる。例えば、近年の110番通報数の大幅な増加等はそうした権利意識向上の表れとも考えられる。<sup>10</sup>ドメスティック・バイオレンス(DV)事件、少年が被害者となる事件(児童虐待、児童ポルノ等)などいわゆる「社会的弱者」が被害者となる犯罪の件数の増加の背景にもこうした事情があると考えられる。

#### ◎警察活動を取り巻く状況の変化

近年、警察組織は、前記のような各種の犯罪情勢の変化に加えて、新たな業務の拡大(被害者支援、情報公開、個人情報保護、苦情処理強化、監察強化等)の結果として業務負担が著しく増加している。それにもかかわらず、警察職員の増員等の対応はこうした状況の変化に必ずしも十分に追い付いておらず、その結果、警察組織の機能が相対的に低下していると考えられる(大淵(2006):8)。

## 3.2 警察活動に対する国民の意識の変化

社会安全政策論の理論枠組みが形成された第二の

背景要因として、警察活動に対する国民の意識の変化、すなわち、社会の安全の確保のために従来以上に積極的な警察活動を期待する国民の意識の高まりがあると考えられる。

従来、警察活動と国民の関係は「権力を持って国民の人権を侵害する可能性のある強者(警察)」と「権力による抑圧の危険に晒されている弱者(国民)」の間の「二項対立」的な図式で単純に捉えられてきた。学問領域においても、「警察比例の原則活動」、「民事不介入の原則」など警察活動を制限する理論が研究の中心であった。そこには、警察活動の制限にともなう不都合に対する配慮は殆どなされていなかった。もとより、昭和から平成初期までは犯罪情勢が平穏に推移していたことから、そうした点に配慮すべき必要性は認識されていなかったと考えられる。その結果、「国家権力を弱めさえすれば、個人の自由が守られ、国民は幸福になる」との意識が広く国民の間で共有されていたと推認される。

しかし近年、犯罪情勢の急激な悪化を背景として、より積極的な警察活動による社会の安全の回復・維持を「行政サービスの成果」として求める国民の意識が高まっている。例えば、1999年(平成11年)に発生した埼玉県桶川市におけるストーカー殺人事件をめぐる損害賠償請求<sup>11</sup>に見られるように、近年は、警察の権限不行使や捜査懈怠等を違法として被害を受けた国民による損害賠償請求を容認する裁判例も増加している(田村(2008)b:111-113)。<sup>12</sup>立法面でも、いわゆるストーカー規制法(2000年施行)やドメスティック・バイオレンス(DV)防止法(2001年施行)のように、一定の要件の下に警察が犯罪の予防に積極的に介入することを求める立法例が見られるようになっている。

こうした警察活動に対する国民の意識の変化、すなわち、社会の安全の確保のために状況に応じて積極的な警察活動を期待する国民の意識の高まりの結果、警察の活動は、従来からの「犯罪捜査と検挙」(犯罪が発生してからの事後対応)にプラスして、「犯罪の事前予防」にまで範囲を拡大する必要に迫られている。かかる動向は、「犯罪発生後の事後的な対応」のみならず「犯罪発生前の未然防止対

策」も射程に入れた検討を可能とする社会安全政策論の理論枠組みの形成の背景要因の一つとなっていると考えられる。

### 3.3 社会安全の問題に関与するアクターの多様化

社会安全政策論の理論枠組みが形成された第三の背景要因として、近年、社会安全の問題に関与するアクターが従前以上に多様化してきたことが考えられる。

近年、社会安全の問題に関与するアクターは、警察を始めとする捜査機関のみならず、一般行政機関、地方自治体、地方議会、私企業、NGO/NPO、地域社会、個人等極めて多様化している。この背景には、前記のとおり近年の犯罪情勢が従前に比較して量的に飛躍的に拡大するとともに、質的にも複雑化したことがあると考えられる。換言すれば、従前は警察を始めとする司法機関等だけでも何とか社会安全の問題に対応できていたものの、近年の犯罪情勢の質的・量的変化にともない、もはや警察・司法機関等のみでは十分な対応ができなくなっている。

このように社会安全の問題に関与するアクターが多様化してくると、実際の場面においては、各アクターの間において利害対立の調整やコスト負担の調整が必要となる場合が少なくない。しかしながら、このような多様化したアクター間の利害対立やコスト負担の問題を検討するためには、従来の法律学や刑事政策等の理論枠組みでは必ずしも十分な対応はできない。前記のとおり、こうした従来の諸学問の理論枠組みは、私企業、民間団体、個人等のアクターを射程に入れていないからである。したがって、かかる状況は、多様なアクターを射程に入れた検討を可能とする社会安全政策論の理論枠組みの形成の背景要因の一つとなっていると考えられる。

### 3.4 犯罪に関する学説の推移

社会安全政策論の理論枠組みが形成された第四の背景要因として、「犯罪に関する学説の推移」があると考えられる。

### 3.4.1 犯罪原因論

実証的な犯罪学は、19世紀末頃、欧米諸国において「人が犯罪者となる原因を究明し、その原因への対策を検討する」ことから始まった。犯罪の原因としては、個人的資質や社会的環境等様々なものが検討されたが、いずれにせよ最大の課題は「犯罪の原因」の究明であった。その意味で、こうした学説は「犯罪原因論」と言われる。<sup>13</sup>

「犯罪原因論」は、基本的には「加害者が犯罪を犯すに至った原因（異常な人格や劣悪な境遇等）を事後的に究明してその犯行原因を改善・除去する」という視点に立脚している。したがって、こうした学説に基づく具体的な犯罪対策や刑事司法政策は、犯罪者の個人的資質や境遇を改善すること、すなわち、犯罪者に対する「処遇」（矯正や保護観察等）を中心とした「犯罪発生後の事後的な対応」が中心となる。換言すれば、「犯罪が発生した後に犯罪者を捕まえて、刑務所での矯正プログラムや社会での保護観察プログラムを通じてこれを立ち直らせる」という施策が中心となり、あくまでも「犯罪者」に焦点を合わせたものとなる。

### 3.4.2 犯罪予防論（特に状況的犯罪予防論）

前記のとおり、「犯罪原因論」は「犯罪発生後の事後的な対応」を中心とする犯罪対策の理論的基盤となっている。これに対し、「犯罪予防論」とは「犯罪発生を事前に阻止する（被害者を作らない）」という犯罪対策の理論的基盤を形成している学説である。欧米諸国においては、「犯罪原因論」が19世紀末から発展してきたのに対し、「犯罪予防論」は1980年前後から発展してきた。その意味では「犯罪予防論」は比較的新しい学説である。この時期に「犯罪原因論」に代わって「犯罪予防論」が発展してきた背景には、「犯罪原因論」が目ざす犯罪要因の探求が困難であるとともに、たとえ要因が解明できたとしてもその対策を講じることは容易ではないという現実、換言すれば「犯罪原因論」に基づく犯罪対策に対する失望があると考えられる（瀬川(1998):128; 大谷(2009):312）。

「犯罪予防論」は、「状況的犯罪予防論」あるいは

「犯罪機会論」を中心として発展してきた。これは、「犯罪の機会を与えないことが犯罪予防や犯罪未然防止の核心である」とする考え方である。すなわち、「犯罪者と非犯罪者との差異はほとんどなく、犯罪性が低い者でも犯罪機会があれば犯罪を実行し、犯罪性が高い者でも犯罪機会がなければ犯罪を実行しない」との前提に基づき、「犯罪対策とは犯行に都合の悪い状況を作り出すことである」とする視点が「状況的犯罪予防論（犯罪機会論）」の特徴である（大谷(2009):314）。<sup>14</sup>

#### ◎ 環境犯罪学と割れ窓理論

「状況的犯罪予防論」の中でも特に、犯罪発生場所の「環境」に着目する考え方を「環境犯罪学」と言う。すなわち、「環境犯罪学」とは、「犯罪の発生の背景には、それを生み出す状況や空間等の環境がある」、「したがって、犯罪を予防し得る新たな環境づくりを目指す」との考え方であり、具体的には、物的環境（道路や建物）の設計や人的環境（団結心や警戒心）などの改善を通して「犯行に都合の悪い状況」を作り出すことが検討される（大谷(2009):314）。<sup>15</sup>

「環境犯罪学」と密接な関係を持つのが「割れ窓理論」である。同理論は、「割れた窓ガラスが放置されているような場所では、縄張意識が感じられないので、犯罪者といえども警戒心を抱くことなく気軽に立ち入ることができ、更に、当事者意識も感じられないので、犯罪者は『犯罪を実行しても見つからないだろう』『見つかっても通報されないだろう』『犯行は制止されないだろう』と思い、安心して犯行に着手するのである」と説明する（小宮(2006):356-358）。したがって、「割れ窓、落書、ゴミ散乱、自転車放置など、些細な秩序維持を見過さないことが全般的な犯罪の抑止につながる」と主張する。<sup>16</sup> なお、「割れ窓理論」は、その論理的帰結として、地域社会における秩序違反行為への適切な対処を重視する。そして、そのための具体的な手法として、警察のみならず地域の住民や関係機関が積極的に犯罪対策等に参画する「コミュニティ・ポリ

シング (Community Policing)」を重視する。<sup>17</sup>

#### ◎ 犯罪予防論に基づく犯罪対策

「犯罪原因論」に基づく犯罪対策や刑事司法政策は、犯罪者に対する「処遇」(矯正や保護観察等)を中心とした「犯罪発生後の事後的な対応」が中心であり、あくまでも犯罪者に焦点を合わせたものとなる。これに対して、「状況的犯罪予防論(犯罪機会論)」に基づく犯罪対策や刑事政策は、「犯罪発生を事前に阻止する(被害者を作らない)」ための施策が中心となり、「犯罪者」よりも「被害者」へと焦点が移ったものとなる。1980年代以降の欧米諸国における犯罪対策や刑事司法政策には「犯罪予防論」の影響が強くなりつつあると指摘されている(大谷(2009):313-314)。

我が国においても、「犯罪に強い社会の実現のための5カ年計画」(2003年12月)及び「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」(2008年)に示されている各種の治安改善方策の中には「犯罪予防論」の考え方に立脚した施策が少なくない。また、2005年(平成17年)以降各地の地方自治体レベルで拡大した「安全・安心まちづくり」活動(いわゆる「安全・安心な街づくり条例」の制定、地域住民自身による防犯ボランティア団体の結成等)にも「状況的犯罪予防論」や「コミュニティ・ポリシング」の考え方の影響が強く見られる。<sup>18</sup>

#### 3.4.3 小括

このように、伝統的な「犯罪原因論」は「加害者が犯罪を犯すに至った原因を事後的に究明する」という視点に立脚するのに対し、1980年代頃から発展した犯罪予防論は「犯罪発生を事前に防止する(被害者を作らない)」という視点に立脚する。両者の間には、「原因論から機会論へ」、「事後対応から事前対応へ」、「処遇から予防へ」、「犯罪者重視から被害者重視へ」等の大きなパラダイム・シフトが見られる。こうしたパラダイム・シフトは、社会安全政策論の理論枠組みの形成に理論的な基盤を与えたものと考えられる。

## 4 考察

### 4.1 社会安全政策論と従来からの刑事政策や犯罪学との本質的な差異

前記2で述べたように、社会安全政策論の理論枠組みと従来からの学問の理論枠組みとは、「担い手の視点」及び「対象の射程」の双方において顕著な違いがある。繰り返しになるが、こうした差異は、社会安全政策論が「国民が警察その他の行政機関を含めた様々な手段を利用して、最も効率的に自らの安全を守るには如何にするか」と言う点に検討の主眼を置き、「国民が犯罪対策に関して最適な政策決定を行うに当たり必要な情報を提供することを目的とする理論枠組みである」ということ、すなわち社会安全政策論そのものの本質的な特徴に基づくものである。その意味で、社会安全政策論という理論枠組みには、従来からの諸学問の理論枠組みとは本質的に異なる意義と有用性があると言い得る。

### 4.2 社会安全政策論の理論枠組みの形成の背景要因の再確認

前記のとおり、社会安全政策の理論枠組み形成の背景には、「平成期における我が国の犯罪情勢の大幅な悪化」、「警察活動に対する国民の意識の変化」、「社会安全の実現に関与するアクターの多様化」、「犯罪に関する学説の変容(犯罪原因論から犯罪予防論へ)」等の要因がある。犯罪学や刑事政策等の従来からの理論枠組みでは、こうした状況の変化に対応して「社会の安全の確保」という目的を十分に達成することは困難な状況になっている。

このように、社会安全政策論という理論枠組みは、決して単なる「思い付き」として偶発的に発生したものではなく、こうした近年の様々な社会情勢の変化を背景としつつ、犯罪学や刑事政策等の従来からの理論枠組みの限界を克服することを目的として、必然的に発生したものであると言い得る(図表参照)。

### 4.3 社会安全政策論の今日的意義

#### 4.3.1 総論～多様化した各アクター間の利害調整、資源とコストの最適配分

図表 「社会安全政策論」の理論形成の背景要因

	戦後～昭和期	平成初期以降～
犯罪情勢	・ 比較的平穏	・ 平成期に入り急速に悪化 (H13～14が最悪) ⇒主な原因は「社会的環境の変化」 国際化・広域化、IT化、社会的統制力の低下、 経済の停滞
警察に対する国民の意識	・ 国家権力は人権を侵害するもの ⇒警察による人権侵害を監督すべし	・ (左記に加え) 行政活動の成果物として「安全・ 安心の実現」を要求
実務における警察の役割	・ 捜査・検挙 (事後対応) が中心 ・ 権限行使は抑制的 (消極的) (例) 「民事不介入の原則」「警察比例の原則」	・ 事後対応に加えて犯罪防止 (事前防止) も ・ (状況によっては) 積極的な権限行使 (例) ストーカー規制法、DV防止法
社会安全の問題に関与するアクター	・ 警察、司法機関等	・ アクターが多様化 警察・司法機関、行政機関 (国、地方自治体)、 私企業、NPO、地域社会、個人等
犯罪に関する学説の動向	・ 犯罪原因論が中心 ⇒犯罪対策は犯罪発生後の事後的な対応が中心	・ 犯罪原因論から犯罪予防論 (犯罪機会論、環 境犯罪学) が中心に ⇒犯罪対策は犯罪発生前の事前的な対応が中 心に
学問的な中心課題	・ 権利侵害から人権を守る (「権力対人権」の思考) (⇒法律学、刑事政策等の理論枠組みで検討)	・ 多様化したアクター間での利害調整・コスト の最適配分 (⇒社会安全政策論の理論枠組みで検討)

社会安全政策論の理論枠組みに基づいて現実の政策を検討する場合、前記の各特徴点の中でも特に重要な点は、「犯罪対策等に関与するアクターの多様化」と「多様化した各アクター間の利害調整、資源とコストの最適配分の検討」であり、こうした点にこそ社会安全政策論の今日的意義があると考えられる。

第一に、平成期における犯罪情勢の悪化・複雑化を背景として、近年、社会安全の問題に関与するアクターは極めて多様化している。この結果、実際に社会安全の問題に関する政策を立案・実行するに当たっては、各アクターの間における利害対立の調整やコスト負担の調整が中心的な課題となる場合が少なくない。しかしながら、従来の法律学や刑事政策等の理論枠組みは多様なアクターを必ずしも検討対象の射程としていない。したがって、多様なアクターを射程に入れた社会安全政策論の理論枠組みこそが、こうした「各アクター間の利害調整、資源とコストの最適配分の検討」に当たり有用であると考えられる。

第二に、従来の諸学問の理論枠組みにおいては、警察活動を極力制限するための議論が学術研究の中心であり、警察活動の制限にともなう不都合 (犯罪

対策等が進まない不都合) に対しての配慮は殆どなされていなかった。この背景には、犯罪情勢が比較的良好であり「国家権力 (警察権力) を弱めさえすれば、個人の自由が守られ、国民は幸福になる」との暗黙の前提があったと考えられる。しかしながら、近年では、犯罪情勢の悪化・複雑化の下で社会安全の問題に適切に対応するためには、他のアクターとの間で調整をとりつつある程度積極的に警察活動を活用することが不可欠である。かかる観点からも、多様なアクター間の利害調整を射程に入れた社会安全政策論の理論的枠組は有用と考えられる。

#### 4.3.2 具体例～安全と人権の膠着した局面における利害調整

こうした社会安全政策論の「アクター間の利害調整」機能は、特に、安全と人権の対立が膠着した局面における政策を検討する際に有意義である。安全と人権の対立が膠着した局面とは、警察等による社会安全のための施策が別のアクター (企業、地域社会、個人等) の人権の制約を招くような局面である。こうした状況そのものは決して新しい問題ではなく、従来からの法律学や刑事政策等においてもしばしば取り扱われている。しかし、従来からの諸学

問の理論枠組みにおいては、警察活動を極力制限するための議論が学術研究の中心であり、警察活動の制限にともなう不都合（犯罪対策等が進まない不都合）に対しての配慮は殆どなされていない。

例えば、商店街における街頭犯罪対策のための防犯カメラの設置に関して検討する場合、伝統的な学問枠組みにおいては、そうした防犯カメラの設置・運用から人権（個人のプライバシー）を如何に守るかという点が検討の中心となる。その結果、仮に防犯カメラの使用が制限されて当該商店街の安全が十分に実現されなくても、安全実現のための代替案の検討は射程には入ってこない。これに対し、社会安全政策論の枠組みにおいては、防犯カメラの設置のみならず、当該商店街の安全の実現に利用可能な政策オプションを全て抽出し、各政策オプションの効果とコストの分析・検討を行う（例えば、警察によるパトロールの強化、民間警備会社や防犯ボランティア団体の活用等）。そうした各政策オプションの効果とコストの総合的な分析を踏まえ、「地元商店街の安全の実現という目的を達成するのに最も効率的な政策オプションの組み合わせは何か」について検討がなされる。

#### 4.4 総合政策学としての社会安全政策論

前記1及び2で再確認した総合政策学及び社会安全政策論のそれぞれの特徴点を比較すると、社会安全政策論が総合政策学との間で多くの特徴点を共有する理論枠組みであることは明らかである。

すなわち、総合政策学の第一の特徴点である「問題発見・解決型志向」及び第二の特徴点である「参加主体（アクター）の多様性」は、いずれも前記2で言及した社会安全政策論の特徴点と一致する。更に、前記4.3で言及した社会安全政策論の今日的意義である「多様化した各アクター間の利害調整、資源とコストの最適配分の検討」というアプローチは、まさに総合政策学の第三の特徴点である「ガバナンス研究の重視」そのものと考えられる。このように、社会安全政策論と総合政策学の間には高い親和性があるとはいえる。<sup>19</sup>

#### 4.5 社会安全政策論の将来的課題～警察に対する民主的統制の強化

最後に、これまでの議論を踏まえ、社会安全政策論の将来的な課題に言及したい。

前記のとおり、総合政策学における主要な課題は「多様なアクター間でのガバナンス成立に関する研究の深化」である。仮に社会安全政策論も総合政策学の一形態であるとするれば、こうした「アクター間でのガバナンス成立」こそが社会安全政策論の将来的な主要課題になると考えられる。特に、前記のような「安全と人権が対立・膠着した局面」におけるアクター間の具体的な利害調整を可能とするガバナンスの確立こそが重要な課題と考えられる。

安全の実現のための警察権限の強化や各種規制の強化を図る際、「警察は十分に信頼できない故、警察の権限が濫用されて人権が不当に侵害・制約される可能性がある」との指摘がしばしばなされる。実際、新聞等の世論調査によると、警察に対する信頼は2000年代に入って以降、従前に比較して低下する傾向にある。この背景には、2000年（平成12年）前後に全国的に深刻な警察不祥事が頻発するとともに、犯罪情勢が著しく悪化したことがあるものと考えられる。<sup>20</sup>

こうした場合、従来からの諸学問（法律学、刑事政策等）の枠組みにおいては「警察に対する信頼の低下」という状況を積極的に変革しようとの発想は検討の射程に入らない。検討の中心は「警察の活動から国民の権利を如何に防衛するか」という受動的な対応となる。この背景には、「警察や政府は国民とは別のところにあるものであり、国民が積極的・能動的にコントロールすることはできない」との暗黙の前提があると考えられる。

これに対し、社会安全政策論の理論枠組みにおいては、国民の側からの積極的な行動によって「警察に対する信頼」を回復することも可能と考え、そうした施策をも検討の射程に入るものとする。すなわち、国民主権・民主主義の原則にかんがみれば、国民として警察を十分に信頼できないのであれば、国民側から積極的・能動的に警察に対する民主的統制を実施し、信頼を回復した上で警察の権限強化を

認めればよいはずである。言い換えれば、「安全への配慮＝警察の権限強化」と「人権への配慮」が対立・膠着状態にある場合、「警察の権限強化」と「警察に対する信頼の確保」をセットとして考えれば膠着局面を打開し得、社会安全に関する有効な施策を実現し得る。そして、「警察への信頼の確保」を実現するためには、主権者である国民が積極的・能動的に警察に対する民主的統制を実行することが有効と考えられる。

こうした「警察に対する国民による民主的統制」を可能とする既存の具体的な制度としては、立法的アプローチと行政的アプローチの二種類がある。第一の立法的アプローチとは、国会や地方議会における法律や条例の制定を通じて「警察の行動規範の明確化」を図ることである。例えば、街頭防犯カメラを警察が恣意的に設置・運用して個人のプライバシーを侵害する可能性が危惧される場合、法律や条例の制定を通じてカメラの設置・運用の基準等を明確化することにより、プライバシー侵害の可能性に対して民主的な歯止めをかけることが可能となる。<sup>21</sup> 第二の行政的アプローチとは、都道府県公安委員会制度（警察法第38条～第46条の2）や警察署評議会制度（警察法第53条の2）等の行政的なシステムを通じて国民が自ら積極的に警察の活動に対する監督活動を実施することである。制度の建前から言えば、国民は、これらの制度を通じて警察活動が適正適切であるか否かを監督することが可能である。

こうした諸制度を通じた「警察に対する民主的統制の確立」こそが、「アクター間における安全と人権の対立・膠着」を調整し得る有効なガバナンスの一つになると考えられ、その具体的な実現こそが社会安全政策論の将来的な課題となると考えられる。しかし、こうした議論にも問題点が無い訳ではない。すなわち、警察に対する民主的統制のための各種制度は、一応は既に整えられているものの、必ずしも十分に活用されていないのが実態である。その背景には、こうした制度を積極的に利用して民主的統制に参画しようとする国民自身の意識が依然として低いことがあると考えられる。したがって、国民自身の

積極的な参画意識を高めること、換言すれば、国民一人一人の民主主義リテラシーを高めることこそが、社会安全政策論の理論枠組みを上手く機能させるための今後のポイントの一つとも言い得よう。

## おわりに

以上のとおり、本稿では、社会安全政策論の理論枠組みが形成されてきた歴史的・社会的背景要因を再度整理することによって当該理論枠組みの今日的意義と将来的課題を再確認した。

具体的には、第一に、社会安全政策論と従来からの諸学問（法律学、刑事政策、犯罪学等）とは本質的に異なるものであることを検証した。第二に、社会安全政策論という理論枠組みは決して単なる「思い付き」として偶発的に発生したものではなく、近年の様々な社会情勢の変容を背景としつつ、従来からの諸学問の理論枠組みの限界を克服することを目的として必然的に発生したものであることを検証した。第三に、第一及び第二の点を踏まえつつ社会安全政策論の今日的意義として「多様化した各アクター間の利害調整、資源とコストの最適配分」について論じた。第四に、社会安全政策論と総合政策学の間には親和性がある旨の検証を行った。最後に、以上を踏まえ、社会安全政策論の将来的課題として「警察に対する民主的統制の強化を通じたアクター間のガバナンスの成立」の可能性について問題提起を行った。

## 注

- 1 社会安全政策論が各大学の総合政策系の学部において研究されてきたという経緯にかんがみると、社会安全政策論と総合政策学の関係を検証することは、社会安全政策論の特徴を明らかにする上で有用と考えられる。
- 2 田村は、社会の安全実現のための政策に伴うコストとして次のカテゴリーをあげている（田村（2004）:67-68）。①国・地方自治体等の財政的費用、②権限行使対象者の権利自由の制限、③各種規制等による一般的な自由ないし利益の制限その他の制度上の負担、④犯罪被害回避のための市民自らの負担。
- 3 「社会安全政策論の最も重要な点は、『国民自らがコストを負担して自らの安全を守る意思決定を行うための理論』であることにある。・・・（中略）・・・安全を守るために、どのような組織を設置するか、どれだ

- けの権限を付与するか、どれだけの資源を分配するか(どれだけのコストを負担するか)については決定するのは主権者である国民であって、社会安全政策論はそのような国民の意思決定に役立つことを目指すものである」(田村(2006)a:57)。
- 4 刑事政策と犯罪学は同義と解され、いずれも「犯罪の防止を通じて社会秩序の維持・安全を図るために行われる国または地方公共団体の一切の施策をいう」と定義される。ただし、犯罪学には広狭両義の理解があり、刑事政策と同義と理解されるのは広義の犯罪学である。狭義の犯罪学は、後述の犯罪原因論と同義と理解される(大谷(2009):2-4)。
  - 5 「体感治安」とは「犯罪の数値やデータとは別に、国民が感じている治安の水準」と定義される(大谷(2009):27)。
  - 6 内閣府のHP。(http://www8.cao.go.jp/survey/h21/h21-shakai/index.html)
  - 7 本件に関してはこれまでも多くの識者が様々な見解を述べているが、依然として科学的な裏付けを持った定説は示されていない。
  - 8 平成期における犯罪情勢は、2001～2002年(平成13～14年)を悪化のピークとしてその後は回復傾向にある。こうした回復傾向の要因は必ずしも明確には証明されていないものの、政府主導の官民一体となった各種の総合的な対策が一定の成果を上げているとも考えられる。2003年(平成15年)9月には内閣総理大臣を長とする犯罪対策閣僚会議が設置され、同年12月には政府全体としての総合的な犯罪情勢改善のための施策として「犯罪に強い社会の実現のための5カ年計画」が策定された。同計画は、2008年(平成20年)12月には「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」に改訂されている。
  - 9 主な先行研究として田村(2003)、田中(2008)及び渡辺(2009)等。
  - 10 2009年(平成21年)の110番通報受理件数は9,043,401件であり、これは1989年(平成元年)の受理件数4,293,722件に比べて2倍以上となっている。(『平成22年版警察白書』及び『平成2年版警察白書』)
  - 11 元交際相手の知人に殺害された埼玉県的女性に両親らが、娘が殺害され、名誉を毀損されたのは、埼玉県警の警察官らの捜査懈怠等の違法行為によるものとして、県に対して損害賠償請求した事案。
  - 12 警察活動に係る国家賠償請求事件数の発生件数は、1998年(平成10年)には84件であったところ、ほぼ毎年増加しており、2008年(平成20年)には倍増の168件に達している(中川(2010):2)。
  - 13 「犯罪原因論」は、犯罪の原因として「個人的資質に主たる原因がある」と考える学説と「個人を取り巻く社会的要因に主たる原因がある」と考える学説(犯罪社会学)に大別される。前者は更に「生物学的要因に重きを置く学説(犯罪生物学)」と「心理学的要因に重きを置く学説(犯罪心理学)」に大別される。
  - 14 「犯罪機会論」の考え方の前提には「合理的選択理論」、すなわち「犯罪者は『犯罪から得る利益(ベネフィット)を最大にすること』と『犯罪が失敗した時の損失(コスト)を最小にすること』を考慮し、犯罪の有無、方法、場所等を合理的に選択している」との考え方があり(瀬川(1998):119、129)。
  - 15 「犯行に都合の悪い状況を作り出すこと」には、ハード面とソフト面の双方の環境整備が含まれ得る。前者は、例えば「敷地の周囲に塀、柵囲い、フェンス等を設けたり、門に施錠することによって『区画性』を明示すること」、「込みの配置を工夫したり、防犯カメラや街灯を設置するなどして、見通しのきかない場所をなくすこと(『無死角性』の確保)」などのように、物理的な環境の整備を示す。後者は、例えば「整理整頓によって『管理者意識』を明示すること」、「入口での身分確認の励行等によって『縄張り意識』を明示すること」、「来訪者への声掛けの励行等によって『当事者意識』を持つこと」などのように、心理的な環境の整備を示す(小宮(2005))。
  - 16 「割れ窓理論」は、「縄張り意識」と「当事者意識」を高めることによって犯罪者に対する心理的なバリアを築こうとするものであり、「環境犯罪学」の論じる「環境のハード面とソフト面」のうち特にソフト面に関連した考え方と言え得る(大谷(2009):314-315)。
  - 17 「コミュニティ・ポリシング」における警察の役割は、地域の自治体やコミュニティが犯罪を防止する意志と能力を持つことができるようにバックアップすることとされる(例:地域住民による防犯パトロール実施のための犯罪データの提供)(小宮(2006):356-358)。
  - 18 全国的な「安全・安心まちづくり」活動の背景には、2005年(平成17年)に犯罪対策閣僚会議により決定された「安心・安全なまちづくり全国展開プラン」がある。
  - 19 なお、価値・理念の問題に関しても、総合政策学と社会安全政策論はいずれも、何らかの絶対的な価値の実現そのものよりも、民主的な政策の実現プロセスそのものに意義があるとしている点において親和性を有していると考えられる(岡部(2006):59-65、田村(2004):66-68)。
  - 20 かかる状況を受けて、2000年(平成12年)7月には警察刷新会議により「警察刷新に関する緊急提言」が出され、同年8月には国家公安委員会と警察庁により「警察改革要綱」が策定された。
  - 21 一例として、東京都杉並区における「防犯カメラの設置及び利用に関する条例」の制定(2004年7月施行)。

## 参考文献

- 大竹 文雄・小原 美紀「失業率と犯罪発生率の関係一時系列および都道府県別パネル分析」、日本犯罪社会学会編『犯罪社会学研究』第35号、2010年、pp.54-71。
- 大谷 實『新版 刑事政策講義』、弘文堂、2009年。
- 大淵 憲一『犯罪心理学』、培風館、2006年。
- 岡部 光明他編『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践』、慶應義塾大学出版会、2006年。
- 警察庁『警察白書』、ぎょうせい。(～平成22年版)
- 小宮 信夫『犯罪は「この場所」で起こる』(光文社新書219)、光文社、2005年。
- 小宮 信夫「犯罪機会論と安全・安心まちづくり」、田口守一他編『犯罪の多角的検討～渥美東洋先生古希記念』、有斐閣、2006年、pp.345-365。
- 小宮 信夫「犯罪社会学に基づく犯罪予防論」、渥美東洋編『犯罪予防の法理』(警察政策学会10周年記念事業)、成文堂、2008年、pp.65-87。
- 四方 光「社会安全政策論の意義」、四方光『社会安全政策論のシステム論的展開』、成文堂、2007年、pp.3-36。
- 瀬川 晃『犯罪学』、成文堂、1998年。
- 田中 法昌「犯罪の原因とその統制～社会安全政策論試論」、安藤忠夫他編『警察の進路～21世紀の警察を考える～』、東京法令出版、2008年、pp.38-70。
- 田村 正博「社会安全政策論論の手法と理論(1)～(5)」、『捜査研究』第621～625号、東京法令出版、2003年。
- 田村 正博「政策論としての犯罪対策」、日本犯罪社会学会

- 編『犯罪社会学研究』第29号、2004年、pp.65-81。  
田村 正博「社会安全政策論論の今日的意義」、警察大学校編『警察学論集』第59巻第5号、立花書房、2006年、pp.56-70。  
田村 正博「犯罪統制の手法」、田口守一他編『犯罪の多角的検討～渥美東洋先生古希記念』、有斐閣、2006年、pp.315-344。  
田村 正博「犯罪予防のための警察行政法の課題」、渥美東洋編『犯罪予防の法理』（警察政策学会10周年記念事業）、成文堂、2008年、pp.105-124。  
中川 正浩「警察権限不行使をめぐる国家賠償訴訟」、警察大学校編『警察学論集』第63巻第1号、2010年、pp.1-25。  
原田 豊「犯罪予防論の動向：発達の犯罪予防と状況的犯罪予防」、警察大学校編『警察学論集』第59巻第6号、立花書房、2006年、pp.69-97。  
渡辺 巧『犯罪学入門』、成文堂、2009年。

[2011. 2. 24 受理]

[2011. 7. 25 採録]