

【論 説】

## 警察学の現状と未来

——フランスの警察学から——

浦中 千佳央

社会安全・警察学研究所 所員

京都産業大学法学部 准教授

### 目 次

はじめに

1 警察学の登場

警察学の歴史

警察学とは

2 フランスにおける警察学研究

警察学の変遷

ジャン・ルイ＝ルーベ・デル・バイルの研究

ドミニク・モンジャーデの研究

まとめ

### はじめに

平成25年4月に京都産業大学社会安全・警察学研究所が創立された。これを記念して、警察政策学会、同研究所の共催により、6月22日に「社会安全政策論と警察学の今後」と題して創立記念シンポジウムが開催された。特別講演として渥美東洋所長が「社会安全政策論 Criminal Justice の発展とその応用としての警察作用 Policing の検討」と題し、続いて、基調講演として田村正博副所長が「警察学のこれまでとこれから」と題し講演した。それに引き続き、シンポジウムが開催され、筆者は「警察学の現状と未来 フランス警察学を通して、日本への示唆」と題して発表した。本稿は同シンポジウムでの発表を基にしている。

同研究所は警察大学校という機関を除けば、公立、私立を問わず大学組織に「警察」と名の付く研究機関が初めて創設されたのである。ここに「警察学」という聞き慣れない文言が入れられている。当研究所の名称を考えると、様々な案が出されたのであるが、渥美の専門分野である、英米諸国に存在する criminal justice という概念の研究、さらに警察を対象とした研究をしている事を明確にするため、警察学と名を冠したのである。

本稿ではまず、簡単に警察学の史的変遷と、警察学とは何かを明らかにし、筆者が14年滞在したフランスにおける警察学を代表する研究を紹介し、本邦における警察学の発展に資するものと考えた。

## 1 警察学の登場

### 警察学の歴史

警察学とは警察を対象にした研究ということは何となく理解できよう。しかし、ここで1つの混乱が生じる。行政学を学んだ人は警察学とは近世においてフランス、プロセインに存在したことを指摘するであろう。これは警察学（仏：Science sur la police, 独：Polizeiwissenschaft）、あるいは内政学と訳されている。しかし、私たちが現在使う警察学が意味する所と、この近世に誕生した警察学では全く意味が異なる。この混乱はどこから生じるのであろうか？それを解明するには警察という語の変遷と政治体制の変化を理解することが重要となる。

まず警察という語の起源に触れたいと思う<sup>1)</sup>。元々、ポリス (police) とはギリシャ語で都市 (polis) を意味し、そこから3つの意味を持つ言葉が派生した。それは politikos, politikê, politeia<sup>2)</sup> である。特に警察と日本で明治に訳されることとなるのは politeia から派生する police である。「都市の規則」、「都市の行政」という意味に派生していき、ラテン語で politia になった。フランスではこれが13世紀頃 pollice、14世紀頃 policie となり、17世紀頃 police という単語になった。しかし、17世紀の当時と現在の police の語は意味が異なる。当時の police、ここでは「ポリス」と表記した方がいいかもしれないが、ポリスとは都市の規範類の総称であり、警察（ポリス）学とは王権権力の強化に資する学問であった。

つまり、13世紀頃に police が意味していることは、「都市の規則」つまり「生活上の規則」で、その後、封建制度が進展し、封建領主が代官等と呼ばれる役職の人物の手助けを得ながら、対内的、対外的安全を確保していた。しかし、犯罪を取り締まる組織、制度としてまだポリスの意味は見いだせない。絶対王政期に国を富ませる手段を指す言葉として、ポリスという言葉が定まったとされる。こうした中で17世紀後期-18世紀前期に活躍したフランスの法律学者ドゥラマル (Delamare) はフランス国内に当時存在してきたすべての規則を収集し、「ポリス概論」(Traité de la Police) を編纂した<sup>3)</sup>。この中でドゥラマルはポリスとは「コミュニティを構成する社会的機能の規則」であると考え、以下の11分野をポリスの監視対象にしなければならないとした。それは1) 宗教、2) 品行・道徳心、3) 健康、4) 供給・調達、5) 幹線道路、6) 橋・車道、公共建築物、7) 公の治安、8) 絵画、9) 商業、10) 工場、11) 使用人、肉体労働者、貧困者<sup>4)</sup> であった。

また、哲学者ミッシェル・フーコーは17世紀のフランス法律家の研究に基づき、警察についてこう解釈している。「国家の内部で機能している制度とか機構ではなく、国家に固有の統治技術という意味で使っていました。それは国家の介入を要請する領域、技術、目的を意味していたのです<sup>5)</sup>」。また、上記のドゥラマルのポリス概論を分析する形で、「しかるにポリスとは、中央集権化された政治的、行政的権力が介入する事の出来る新しい領域の総体を指しているのです<sup>6)</sup>」。

1) 参照 林田敏子「警察の比較研究に向けて」林田敏子、大日方純夫編『近代ヨーロッパの探究13 警察』ミネルヴァ書房 2012年、2-13頁。

2) Georges Carrot, *Histoire de la police*, Tallandier, Paris, 1992, pp.15-16. この3つの派生語の内、politikos はその後、ラテン語の politicus となり、「都市の問題に関係する者」、「都市の問題を扱う者」を意味し、その後フランスでは「政治家」(homme politique) を意味するようになる。次に「都市の政」を意味するギリシャ語 politikê は、その後、ラテン語では politice となり、「都市統治の仕方」、「国家政府の科学」という意味になった。後にフランス語ではこれが「政治・政策」を意味する la politique になり、英語では politics として使われるようになる。

3) 参照 白水浩信『ポリスとしての教育 教育的統治のアルケオロジー』東京大学出版会、2003年。

4) 何故、これらの監視が行われたのであろうか？ 宗教はナントの勅令 (1598) で宗教対立に終止符を打ったとはいえ、未だ宗教対立が存在していたことで、宗教に対する監視は非常に重要であった。またフロンドの乱 (1648-1653) に代表されるように、王権が確立して間もなく、社会が安定しておらず、食料の運配等、些細な出来事で暴動が起りやすい環境であったからだ。J.-J.Gleizal, J.Gatti-Domenach, C.Journès, *La police le cas des démocraties occidentales*, PUF, 1993, p.20.

5) ミッシェル・フーコー (北山晴一訳)『全体的なもの個別的なもの—政治的理性批判に向けて』三交社 1993年、57頁。

6) 同掲書 64-65頁。

つまり当時のポリスは人の生活のすべてを包括するものであり、まさに絶対王政期を支えた、統治の技術であった。

上述したポリスの概念はその後、変化を遂げる。1677年にはパリ総督 (Lieutenant général de police) が置かれ、その役割は、私たちが現在イメージする警察の役割を受け持つことになる。当時のパリは人口が約 50 万人と推定され、そこから生じる都市問題が多数存在したことは想像するのに難しくはない。このため、犯罪対策に特化した役割を持つ、パリ総督職の設置が求められたのである。

そして、この近世の警察学は啓蒙思想の普及、フランス革命を経て完全に消滅していく。フランス革命後の 1791 年に制定された法律の中で「警察は公の秩序、自由、所有、個人の安寧を維持するために設けられる」と定義された。これが現在、一般に使われている意味での警察の概念とほぼ一致する。

現代的意味での警察学、つまり海外の研究者が学問の射程として捉えている警察学は色々議論があるであろうが、1950 年に W.Westley によってアメリカで産声を上げたとされる。60 年代に入ると、犯罪の増加、ベビーブーム世代の成人、ベトナム戦争の泥沼化と反戦運動の激化、公民権運動が高まった。こうした社会変化の中で、国民と警察の間に摩擦が生じた。「なぜ警察は平和的なデモを暴力的に鎮圧するのか」、「犯罪の増加に対応しきれていないのではないのか」とい疑問が投げかけられた。そして誰もその問いに答えられなかったのである。実は「警察とは何か」という研究が法学を除いてなされていなかったことに研究者が気付いたのである。ここから日本でも著名な、J・スコルニック、Q・ウイルソン、D・ベイリー<sup>7)</sup>などの研究者が警察学の基礎を築いていく。

#### 警察学とは

さて警察学と聞き、最初に思い浮かべるのは、研究者、警察関係者であれば警察大学校編集の警察学論集であろう。同誌は 1947 年に創刊された月刊誌で、同誌が何を以て警察学というのかを調べてみると、既に同じことを考えた人がいた。それは同誌創刊 30 周年記念号で渡辺忠威により書かれた論文「警察学について」に述べられている<sup>8)</sup>。その中に同誌創刊に参画された中原英典へのインタビューがあり、「われわれが考えていた警察学とは、平たく言って警察に関する学問と言った程度のかかなり漠然とした概念であり (後略)」と述べている。中原はこう述べているが、混乱期であると同時に新しい時代の中における警察を模索する上で警察を支える理論的根拠とそれに実務に当たる警察活動に関しての研究を行おうとしていたことは推察できる。

そして渡辺氏は「警察業務は常にその目的達成のための具体的実践活動を伴い、具体的方法論の解明が必要となる。警察活動についての、合理的・能率的推進のためのすべての分野にわたると共に、組織や作用も具体的な社会の動きに即応した形の不断の研究の成果が期待される。警察学の対象分野は生きた社会の中の警察業務の在り方の究明を対象とする」と警察学を分析している。

2002 年に警察学論集は「特集・警察学の新展開」と題して座談会と関連 6 本の論文を掲載している<sup>9)</sup>。座談会は山田英雄、渥美東洋、田村正博、荻野徹氏が参加し、「社会安全政策」をキーワードに犯罪の統御の諸制度・方策、警察大学校警察政策研究センターを通しての警察庁職員を大学に派遣し、大学と警察の連携を図る、行政の役割等が議論されている。座談

7) Jerome Skolnick, *Justice without Trial*, Jhon & Wiley Sons, Inc.1966, James Q.Wilson, *Varieties of Police Behavior*, Harvard university Press, 1968, David H.Bayley, *Forces of Order: Police behavior in Japan and the United States* University of California Press, 1976. 英国における警察学の紹介についての参照は、警察政策センター「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来の概要」『警察学論集』第 56 巻 6 号 (2003 年) 1-28 頁。

8) 渡辺忠威「警察学について」、『警察学論集』第 30 巻 2 号 (1977 年) 133-148 頁。また、参照として宮崎清文「警察学事始」『警察学論集』第 25 巻 12 号 (1972 年) 92-106 頁。

9) 警察大学校編「特集・警察学の新展開」、『警察学論集』第 55 巻 6 号 (2002 年) 1-96 頁。

会内に警察学の具体的な定義は出てこないものの、警察学と関連する概念の一部が登場している。それがCriminal Justiceである。渥美は警察法第2条だけを見て警察の活動がわかるわけではないということに関連して、「Criminal Justiceは、犯罪に如何にして社会が合意した手続基準に従って利害関係者 Stake-Holders が合意できる解決策を生むシステムということの意味するものようです」と述べている。考えはいろいろあるものの、Criminal Justiceは犯罪予防、犯罪発生から逮捕、起訴、裁判、矯正、犯罪者の社会復帰までの幅広い過程を対象にした学問の概念で、社会安全政策、刑事政策とも重なる概念であるが、犯罪予防、諸手続の執行、あるいはそれらを担保する活動の多くを警察が担うので、ここに警察を対象とした学問が成り立つのである。

そして、昨年の研究所創立記念シンポジウム基調講演において田村は実践的な意味における警察学として「警察組織の管理者が組織をより適切に管理し、職務を執行するとともに、国民が警察に権限・資源を与え、警察組織をコントロールすることに役立つ学問」と定義した。警察行政法のパイオニアであり、警察実務の経験豊富な田村の定義に筆者も賛同するものである。

ここで筆者は学問系統的な位置づけから警察学を定義してみたい。「警察または警察に準ずる組織・制度、活動等を対象にした、複数の学問領域に渡る、横断的な学際的アプローチによる学問」と定義付けたい。警察はともかく、なぜ「警察に準ずる」との文言が必要かと言えば、税関、刑務官、入国警備官、準軍事警察、警備業等、現代社会は警察以外に警察の機能を行う主体の増加、あるいは重要性が増しており、それらを対象とした研究も必要であるからだ。既に存在する学問領域（理系、文系を問わない）を利用し、法学的アプローチだけでなく、歴史学、政治学、社会学、経済学、人口学等を駆使し、警察（組織・活動、警察官）そのもの、あるいは「警察と政治」、「警察と社会」、「警察と国民」の関係に焦点を当て研究する学問である。その際に、実証的、経験的手法を取り入れる事が望ましい。確かに文献、資料調査による警察学研究も可能であるが、やはり観察、実験、質的・量的調査、聞き取り調査等が必要となる。例えば有名な「破れ窓の理論」も車を道路に駐車し、一部を破壊して放置するという実験の観察から導き出された理論である。

## 2 フランスにおける警察学研究

### 警察学の変遷

1950年代にアメリカで登場した警察学はその後、世界各国に影響を与えていく。これは世界各国においてもアメリカ社会と同様、第2次世界大戦以降の大きな社会変化（大量消費社会、モータリゼーション、都市への人口集中、ベビーブーム世代の成人）により、社会あるいは人間関係の間に多くの矛盾や摩擦が生じ、それまでの警察組織・活動が社会や人の要望に相容れなくなり、従来通りの活動を続ける警察に疑問が投げかけられたからである。

フランスでもベビーブーム世代が成人にさしかかると、1968年5月革命という出来事が起こり、これが警察研究への導火線の役割を果たしていく。当初は学生運動だったものが、労働者を巻き込んだの大規模な社会運動、ゼネストへと発展した。この5月革命はその後、フランス社会（女性の地位向上、カトリック教会の影響力低下等）を変える大きな原動力となった。同時にこの大規模社会運動を鎮圧するために当時のド・ゴール大統領は共和国機動隊（CRS）を大量動員し、激しい衝突が発生、機動隊が労働者、学生を警棒で殴打し、それがまた社会運動という火に油を注ぐ結果となった。そこから国民の間に「私たちの警察は何をしているのか」という問題意識が徐々に芽生えたのである。

また社会変化に拍車をかけたのが、1973年に始まった石油ショックである。これまでの高度経済成長が終焉し、不況が深刻化、いわゆるホワイトカラーも解雇されるという事態が発生、人々の間に漠然とした不安感が生まれた。さらに50-60年代の高度経済成長期に単純労働力としてフランスにきた旧植民地の人々が次々に失業し、雇用問題、そして移民系子弟のフランス社会への同化問題も顕在化し始めた。



上記の社会的背景（経済不況、多様な社会）から、70年代にかけて犯罪が増加し、しかも犯罪の形態が変化した。これに対応するために政府は治安立法<sup>10)</sup>を幾つか成立させたのであるが、どれも有効性に欠けていた。

有効な不況対策と犯罪対策を打てなかった中道右派で現職大統領、ジスカール・デ・スタンスは1981年の大統領選挙で敗れ、人々の変革の期待を一身に集めた、社会党のミッテランが大統領に当選した。ミッテランは地方分権、社会福祉改革を行い、警察改革もなされたが、組織や制度が改革されても警察官の意識を改革させるのは難しかった。

1981年に「暑い夏」と呼ばれる暴動がリヨン近郊の移民街で連続発生した。警察力で抑え込んだものの、移民をめぐる諸問題（教育、差別、職業、住宅）の根本的解決には至らず、多くのフランス人に移民問題が存在していることを自覚させる結果となった。

こうした70年代、80年代の犯罪情勢を受けて、1977年に「暴力への対応」と題する、ピュレフィトレポート、1983年に「犯罪対策：予防、鎮圧、連帯」と題するレポート、いわゆるボネメゾンレポートが大統領、国民議会に提出され、両レポートも警察力増強や法の厳格適用、厳罰化だけでは十分な犯罪対策効果は得られないことを指摘し、犯罪予防の地方分権化、教育、住宅問題、雇用、人種差別解消など包括的な対策の必要性が提言された。

警察力の強化、立法による対策だけでなく、社会福祉、教育、都市政策等、政策的なアプローチで犯罪の抑止を図ろうとする動きが出現し、80年代以降、公共政策の一分野となる治安公共政策（politique publique de sécurité）が確立した<sup>11)</sup>。

こうした時代背景の中で、2人の研究者がフランスにおける警察学を発展させた、1人目はトゥールーズ第1大学名誉教授ジャン・ルイ＝ルーベ・デル・バイル（以下、ルーベ）であり、2人目はドミニク・モンジャード（以下、モンジャード）である。

#### ジャン・ルイ＝ルーベ・デル・バイルの研究

ルーベの専門は政治思想史であったが、1970年に政治学（science politique）がフランスの大学における正式な学問科目として認められたこと、カナダのフランス語圏、モントリオール大学の犯罪学研究者を通して、アメリカの警察学に興味を持ち、フランスにおける法学以外の社会科学分野、特に政治学を用いての警察に対する研究の不在を痛感した。このため、警察を対象とした研究が何かできないかという動機から研究が始まった。ルーベは特に社会科学分野の学問でも、政治学、そして社会統制論（contrôle social）を用いて警察を説明しようとした。この為、彼の研究には「政治」、「警察」、「社会」が重要な要素として説明される。

ルーベは1992年に「警察 政治社会的アプローチ」、その続編として2006年に「警察と政治」、2012年「警察と社会統制に関して」を出版し<sup>12)</sup>、警察を政治学、社会統制論から考察した。社会統制とは「決まったある集団内で定められた規範に適合するように振る舞うことを確保するために方向づけられる過程で、集団内の運営に必要な事として、当該集団の構成員間で支配者を保護するためのものである」と定義される。警察はその概念が多様で<sup>13)</sup>簡単に説明できないので、彼は「警察の機能」に着目した。警察の機能は社会との関係、個人とグループ間関係の存在、その社会関係の配置に関する規

10) 1970年6月8日付幾つかの新しい形態の犯罪を鎮圧する事を定める法律、1970年7月15日付航空機のハイジャックに関する法律、1981年2月2日付治安の強化と人の自由のための法律。その他、経済・金融犯、環境に対する犯罪、情報技術・通信における犯罪などに対する罰則化が進んだ。Jacques Leroy, *Droit pénal général*, 4<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J, p.41.

11) 治安公共政策とは「正統な政治機関により取られた手段と決定のあるまとまった総体が、社会統制機能持つ治安機関、あるいはその他のパートナーである公的・私的機関と共に、犯罪現象によって引き起こされる様々な形態の治安不安への効果的対応を対象としている」と定義される。François Dieu, *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, 1999, pp.5-32.

12) Jean-Louis Loubet del Bayle, *La police approche socio-politique*, Montchrestien, 1992, *Police et politique une approche sociologique*, L'Harmattan, 2006, *De la police et du contrôle social*, CERF, 2012. 以下、ルーベの研究の記述はこの3冊から引用翻訳である。

13) 警察の定義は各研究分野（憲法、行政法、社会学など）により異なり、また各研究者でも考えが異なるため様々に存在する。

則の存在に関連することで、警察の機能を知るには社会統制の考察が必要である。

すべての社会統制が警察的性質を有するものでなく、社会統制には正と負の統制が存在する。正の統制とは個人あるいは団体の行動規制を、奨励、褒賞を通して行い、負の統制とは強制、制裁を通してその行動規制するものである。警察が負の社会統制を主に行うことに疑問の余地はない。

次に社会統制には内部社会統制、外部社会統制が存在する。内部統制とは個人が自発的に犯罪をしない、あるいは決定された規則を順守するという事に起因する。それはモラル、自己統制という事ができる。そのモラル、自己統制がどこから来るのかと言えば、罪悪感、あるいは悪いことをすれば地獄に落ちるなど宗教に起因するもの様々であるが、善悪を自覚する、規則を守る、犯罪を行わないという事を自分自身に課す、つまり規範などを内面化するという事に意味がある。この内面化は家族、学校、信仰する宗教集団等のいわゆる第1次集団において行われる。

外部統制は直接的に外部から圧力をかけて決められた規則に従わせることであり、その形態は非制度的、制度的外部統制に分かれる。非制度的外部統制は非公式（インフォーマル）な統制で、即時の統制を行い、自発的、非公式な形態で集団に属する個人への監視をその他構成員が行い、集団が決めた規則から逸脱した者を相互で制裁するものである。その主体となるのは例えば地域集団である町内会・自治会、もっと大きな単位では部族、民族が挙げられる。町内会・自治会の役割は地域の規則を守らせ、住民のより良い生活環境の実現にある。この為、家庭ゴミの出し方、清掃、冠婚葬祭の慣習・規則を順守させる働きを担い、これから逸脱する者には回覧板を回さない、ごみを出させない、村八分などの制裁が加えられる場合がある。

一方、制度的外部統制（フォーマル）は自発的、非公式なものでなく、組織化されたものである。社会的圧力は直接に下されるのではなく、組織化された制度により行われ、それは集団の名の下に行われる。ここに警察の機能の出現を見出すことができる。つまり、警察の機能は集団内において、社会的行動における規則の尊重を確保するという任務が未分化の形ですべての集団構成員に与えられるのではなく、一種の社会的仕事区分の結果として、特定の構成員が集団の名において、この役割が行われるのである。

しかし、これだけでは警察の機能の対象が拡大する。例えば制度的外部統制で宗教的な形式を持つ場合、超常現象、神託等による威嚇を通して（ウェーバーの用語を借りるなら心理的強制）集団内の規則を守らせるのも警察の機能ということできてしまう。このため、「物理的力または具体的な力による強制に訴える権限を持つ」という条件を加えなければならない。またマフィアのような犯罪集団も内部規則（掟）を順守させるためにリンチのような物理的強制力を使用する。そこで包括的社会（*société globale*）という概念を条件として加える必要がある。包括的社会とは主に土地に起因しているのだが、国民、部族、氏族などといった特別に活動が決められていない集団で、あらゆる人間活動の欲求を満たしうる、あるいはあらゆる人間活動の欲求を同化、調整を行う集団とされる。この為、経済的、経済的、社会的、文化的、宗教的等という特別の活動を持つ団体は包括的社会ではない<sup>14)</sup>。つまり当条件により犯罪集団が内部規則を順守させるための行為は警察の機能とは呼べない。

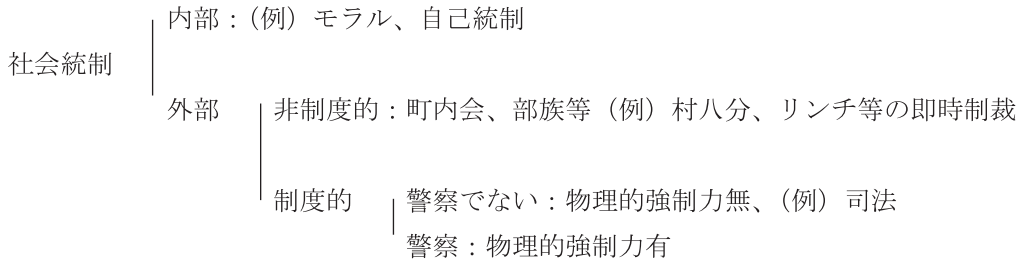
ここで、警察の機能をまとめると「ある包括的社会の性格を表す集団内で、最重要の社会的内部規則を、集団の名において、また最終的に物理的強制力に訴えうる可能性を有する役割に就いている、1つあるいは複数の制度により確保される機能」と定義付けられる。

最後に制度的外部統制の形式として、もう1つ挙げられるのが司法である。確かに司法も社会の内部規則の適用、尊重に寄与するのだけれども、暴力（実力）の行使という直接的な措置がない。また、軍隊も暴力（実力）を直接使うという点

14) これに関して、民間警察業を行う集団を排除するものではない。何故なら同集団は特別な集団に固有の規則（掟）ではなく、ある包括的社会集団の総体に係る規則の適用（例：交通整理は道路交通法に則り行われる）に寄与するからである。

では合致するが、軍隊は対外的な脅威からの保護を目的としており、警察の機能とは目的が異なる。しかし、非常時に軍が治安出動し、国内の公秩序の維持を担うという場合には警察の機能を行うという事になる。

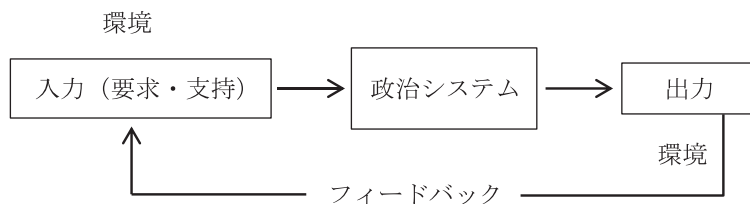
図1 社会統制と警察<sup>15)</sup>



次にルーベは政治学という観点から、アメリカシカゴ学派の政治学者D・イーストンの政治システム論を引用して政治、警察、社会の関係を説明した。

利用したモデルはD・イーストンの政治システム論である。簡単に要約すると政治とは「社会に対する価値の権威的分配」と定義づけ、政治システム (systeme politique) は環境、入力 (input)、出力 (output) で成り立っており、それら3つの要素が相互作用する。環境から政治システムに入力されたことが政治システム内で変換され何らかの出力になり、それが環境に放出される、そして環境内でそれが作用し、フィードバック (feedback) としてまた入力されるというものである<sup>16)</sup>。環境とは簡単に言えば社会を構成する様々な体系 (例えば社会体系等) で、入力とは政治システムに向かう作用で、要求と支持から成り立つ。要求とは例えば住民からの陳情、利益団体からの意見、支持とは政治システムの権威、体制などへの支持で、例えば権威の正統性を受け入れるなどがある。出力は政治システムから環境へ向かう作用で、政治システムで決定された、政策・実行である。これは権威的配分を示し、例としては法令、行政行為、規則などである。

図2 D・イーストンの「政治システム論」



ルーベはこのD・イーストンのモデルを利用し警察を説明しようと試みた。まず、警察は社会的環境から政治システムへの要求と支持から構成される入力を助ける機能を果たす。政治システムへの要求の伝達は社会環境変化に関する情報、政治システムが機能する上で重要要素を構成する必要なものである。それは政治システムが対処すべき措置、措置を取る際に資するものである。

ここで注意したいのは情報というのは「政治的な情報」と思われがちであるが、そうではなく、例えば現場警察官からもたらされる自然災害 (津波、土砂崩れ等) 情報、また犯罪の増加という犯罪・治安情報も含まれる。前者であれば、政

15) 参照 小宮信夫『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制 ボランティア・コミュニティ・コモンズ』立花書房、2012年、9-35頁。小宮は同書で公式 (フォーマル)、非公式 (ノンフォーマル) な社会統制を説明し、現在ではこの両方とも機能しなくなっている、この中間に位置するボランティア等、セミフォーマルな統制の活用を提言している。

16) 参照 D・イーストン編 (大森弥、青木栄一、他訳)『現代政治理論の構想』勁草書房 1971年、249 - 269頁。D・イーストン (片岡寛光監訳、薄井秀二、他訳)『政治生活の体系分析 (上)、(下)』早稲田大学出版部 2002年。

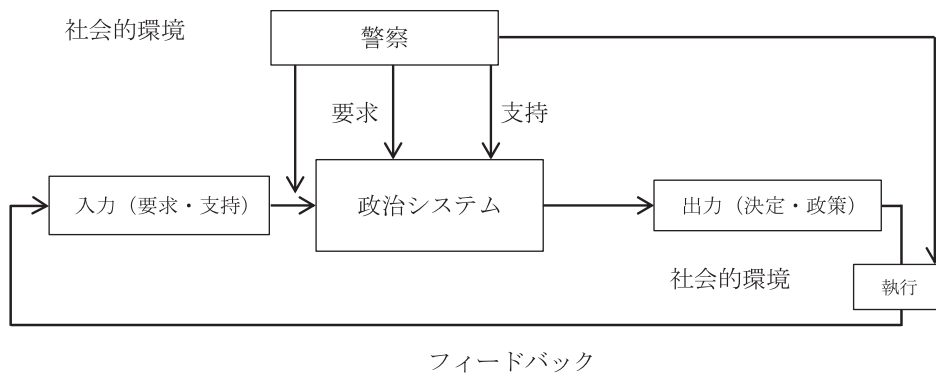
治システムにおける決定権者である、地方公共団体の長が災害対策を判断する重要な情報になるし、犯罪の増加は、経済情勢（倒産件数、失業問題）とも密接に関わるので、有効な犯罪対策は景気対策、雇用対策になるから、政治システムには必要な情報となる。つまり、警察は社会的環境から政治システムへの要求を通過させる、情報の用水路として出現する。

また、警察は入力「支持」においても重要な役割を果たす。例えば警察の検挙率は一般に警察活動の優良を示すバロメーターで、つまり検挙率が上昇すれば、国民は警察の働きに満足し、警察をコントロールしている政治システムへの支持、正統性が増すのである。つまり警察活動（警察官の行動）の適正、公平性は政治システムに対する国民の信頼を左右することになる。

次に出力は政治システムに入力として作用した要求・支持を環境に放出する。出力は政治システムにより取られた決定、政策、法令などであり、警察はその適用・実行を担い、それを担保するために物理的強制力を行使するのである。その出力が環境の要求に沿ったものであればあるほど政治システムの権威は高まるのである。

最後に警察自身も政治システムに要求、支持を行う。警察が政治システムに行う要求とは警察人員の増員、待遇改善、警察活動を円滑に行うための法律制定などである。支持は政治システムを支持することであり、例えば政治的情報（野党情勢）、社会情勢（労働組合環境 NGO 団体）を政権に伝えるということが、特に強権的政府、独裁国家で起こる<sup>17)</sup>。

図3 政治システム論から分析したモデル



まとめると「警察とは社会的システムの総体と政治組織の接合部分、関節部に存在する、特別な機関 (institution spécifique) であるように思われ、警察は政治システムと社会的環境の間に中間的機関を構成する。つまり警察は環境と政治システムの接合部に存在し、社会的要求や支持を政治システムへの入力、政治システムが政策を環境に放出する出力の場面で作用する」ということになる。そして、他の行政機関と決定的に異なる点は、警察が最終的には物理的強制力を有し、政治システムが決定したことを適用、順守させることである。

ルーベのモデルがすべての国の警察制度に当てはまるとは思はない。しかし、社会、政治、警察の関係を1つの循環システムとして捉え、その相関関係を説明した事は示唆に富むであろう。

#### ドミニク・モンジャーデの研究

モンジャーデは社会学的観点から警察を観察、分析した研究者で、彼の研究は1981年以降のフランス警察と研究者間の

17) この点において、警察の政治中立が問題になり、例えばアフリカの幾つかの国では警察官の参政権が禁止されているところがある。警察の支持は政治システムへの忠誠ということであり、これ報いるため、特に独裁国家では治安警察機関が軍より待遇、装備の面で優遇されている場合があり、例えばルーマニア、チャウセスク政権の秘密警察（セクリターテ）、最近の例ではヤヌコーヴィチ大統領派で固められ、親欧米派デモを力で鎮圧した、ウクライナ内務省特殊部隊ベルクトが挙げられる。



接近の成果である。以前であれば警察と研究者の関係には距離が存在していた。確かに、警察が外部に情報を積極的に出さない、警察と研究者のイデオロギー的緊張関係、警察に対する否定的なとらえ方はお互いのなれ合いを防いでいたが、一方、客観的、科学的視点から警察を対象にした学問の不在を招来し、警察に関しては毀誉褒貶のいずれかという両極端な分析しか存在していなかった。しかし、1982年に当時の国家警察総局教養部長が警察組織と研究者間の協力を深めなくてはならないと考え、研究者に警察組織の門戸を開いた。

それ以降、モンジャーデは10数年、複数回に分けて警察組織を実地調査し、1996年に「警察は何をしているのか 公の実力の社会学<sup>18)</sup>」を出版した。彼はまず警察を「警察の実力」、「集団利益・警察制度の価値」、「制度上の権限者」という観点から分析した。

警察の実力を考察する時、警察は実力を独占するのか、しないのかという議論が存在する。警察は法令を順守させるために、最終的には物理的強制力を用い、それは警察にのみ独占されるという考え方であった。しかし、現代社会では警察だけが必ずしも実力を行使するのではなく、民間警備員が武装するなど、つまり、警察が実力を独占する時代は終焉したと考えられている。また警察は実際、例えば経済犯担当の刑事が実力を行使する事は稀で、警察は実力以外の方法で強制性を発揮している場合もある。この分析は公的部門の民営化、または公私協働が進む中で警察の在り方を問うものである。

「集団的利益・警察制度の価値」に関して、すべての制度はその制度に役立つ価値により特徴づけられるとされ、例えば学校は道具的な機能として知識の伝達を行い、その「知識の伝達」が価値となる。しかし警察組織の価値は学校や公衆衛生機関と異なり、固有の内容が存在しない。学校による知識の伝達は実質的なもので、公衆衛生では病人を予防し、治療する。しかし警察は実力を適用し規則を順守させるだけで、実は内容が無いのである。この為に多くの民主主義国では警察の任務を規範化し、そして社会が警察の価値をあたえるのである。つまりどう警察が社会（市民）のために活動したかにより、社会が価値を与えるのである。

「制度上の権限者」とは誰が警察の権限者なのかに視点を当て、そこから生じる事を考察した。フランスの警察を俯瞰してみると、国家警察・ジャンダルムリ（憲兵隊）は内務省の管轄、市町村警察は市町村長となっており、実際、治安に関する国の関与は大きい。

一方、アメリカ、スカンジナビア諸国等は国家警察という制度は公の自由に対する侵害という意識が強く、普通法に基づく警察の権限者は基本的に市町村である。補完性の原則に従うなら、国は全国的、国際的な協調が必要とされる犯罪に関する特別な仕事しか行わない。それは麻薬売買のような組織犯罪、不法入国のような国境を超える犯罪、テロやスパイというような政治的背景の犯罪においてである。普通、国に属する警察組織は実動力もなく、権限ももたない、しかし情報は有しており、分権された警察組織の要請に基づき、情報提供、専門的助言を行う、例えばドイツ連邦刑事局（BKA）の働きがそれに当たる。つまり警察は国の独占的権限と考えるのはフランスの自己中心的な考えの中でのみしか通用しないのである。

この警察の権限者の多様性と分権化は2つの性格を有する。1つ目は経験的なことで警察はその継続性を確保するが、それができない時は州といった上級の区域に属する警察がその任務に代わることである。また、警察がその任務に当たる能力がなければ、軍の出動ということもあり、事実、カナダ、アメリカなどで行われた。2つ目は分権的な警察であろうが、警察機構は常に政治権限に服従している。公の実力指揮、警察活動の大綱決定、治安対策の優先課題、警察装備あるいは給与などの最終的責任は政治である。これに対して警察が反抗す場合がある、フランスの場合は県知事に対して行われたり、退職者が暴露本等を出版したりという方法を選択する。警察の抗議は政治への従属に対する不満から行われるも

18) Dominique Monjardet, *Ce que fait la police sociologie de la force publique*, La Découverte, 1996. 以下、別の脚注がない限り、同書からの引用翻訳である。

のではなく、大体、警察活動の方向性、警察官の待遇に関して行われる。このように常に制度的道具としての警察は政治権限当局の正統性と職業的自立の要求において緊張を強いられているのである。

次にモンジャードは警察の組織機能内における警察官について分析している。すべての仕事には公式と非公式の組織が存在する。公式とは構造、組織、人事であり、非公式とは組織が実際に運営するために観察される規範と行動である。例えば、航空管制官がマニュアル通りに（公式に）航空管制すれば、着陸、離陸待ちの飛行機であふれかえる、これを避けるために現場に即した何らかの非公式なプロセスが存在する。この非公式プロセスの概念は逸脱を意味していないし、組織化されたすべての仕事のプロセスは解釈と規則の適用、交渉や妥協をすることが可能である。こうした事をふまえて、警察官の仕事を観察した。「警察は何に時間を費やしているのか？ 警察は何に集中し、何を無視しているのか？結果を得るために市民との相互作用を起こしている部分は何か？」、つまり、警察の実際に行われている活動に着目した。

まず警察官の仕事に関して、他の研究と同様に警察官の自立性というものを見出した。つまり、警察官にはその活動に大きな裁量を与えられており、ここから以下の事が言える。1つ目は警察官が仕事の所有者であること、そして所有者で、自律性があるものの規則、規律、階層によりその活動が指定される。2つ目に警察官は専門工あるいは技術者としての職業的自立性を有している。彼ら自身が自分で、器具を選択し、自分の行動をプログラムし、自分自身の仕事を管理するのである。

次に前述の裁量の枠組みに関して、特にパトロールなどにおいて巡査部長の役割が重要であり、以下の3点の特徴が見出される。巡査部長任務の正確な定義ができないこと、内部的役割、外部的役割である。巡査部長は総合的任務（命令、養成、監督、介入、階級）に従事するとされ、その規則的な機能の定義は明文化されていないこともあり、巡査部長自身の解釈で活動することを前提としている。つまりイニシアティブや決定により行われる。明文化された規則は機能にとり理想的であるが、同質の人物で明確な条件を伴う安定した環境であれば問題はない。しかし、この条件がいつも揃うことはない。そこで巡査部長は実際の経験の条件を規定に当てはめるので、この為、任務の明確化が難しい。

内部的な役割に関して、巡査部長は通常、班の長であり、外部的には責任者なのである。このため、巡査部長は上司に対しては階層的権限、個人的責任、規則に適合する基準、部下である巡査には職業の権限者、集団的責任、活動における効果の目安を与える役割を担うのである。

次にあらゆる職業はそれに属した職業的文化を形成する。スコルニックによればそれは軍隊が危険と直面するように、教師が公衆に権威を抱かせるために、そしてすべての労働者と同じく自分の仕事の効率について心配するように、警察官も同様の状況にあることが警察官の職業的文化を形成する要素になると述べている。警察官の職業的文化とは危険に直面するということから生じる仲間との強い連帯感が挙げられる。

また、警察官は「専門工的なサラリーマン」であり、ここから警察官に2つの異なる特性が生まれる。サラリーマンは雇用主との関係、服従関係、給金、期間、仕事の条件の交換交渉を定義し、専門工とは特別な能力保持者の総体、構成員の内部関係、客との関係の組織を指し示す。さらに専門性に属する決定機関、規制機関、内部倫理が存在し、自立性が保たれる。では、警察官はどのように服従関係の中で警察官は行動規範、倫理を維持していくのであろうか。

フランスでは警察官組合結成が認められており、上記の警察官の性質である、専門工的サラリーマンという二律背反性を払拭すべく労働組合は機能する。まず、階級別に組合が存在し、給料、労働条件の改善を要求する、警察官が懲戒対象となったとき、その弁護をすること、市民への説明という警察官の広報担当になる事、最後に組合が警察を対象とした改革案のプロデューサーとなることである。

最後にモンジャードはフランスにおける警察の形態を3つに類型化（秩序警察、刑事警察、地域警察）し、3つの要素（制度、組織、職業性）を基準に分析した。「制度」とは外部組織との距離、価値、統制、「組織」とは業務の分化、専門性、官僚制、「職業性」は興味、職業文化、連帯から構成されている。

秩序警察（国の主権に関する警察）は、公の秩序を維持する共和国機動隊のような機動隊、通信の傍受などによりスパ

イ等を摘発する公安警察（情報警察）、国境や外国人を管理する国境警察を挙げている。社会が警察に求めてくる要望を実現する警察ではなく、国の基本的利益の擁護、公秩序の維持、集団警備を主な任務としている。例えば機動隊が軍隊方式に編成され、訓練を受ける、国際テロを防止する等、その制度、組織、職業性は社会から乖離し、「国家的理由、重要機密」を理由にその活動が市民からの統制外に置かれることがある。

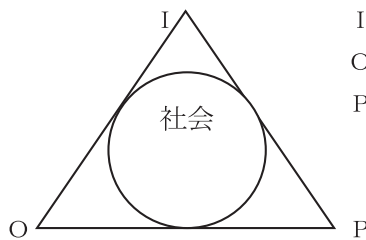
刑事警察は法律で禁止されたことを取り締まるために常設された手段で、違反者を取り締まる。制度は社会からの距離感、価値観から乖離していないが、その組織、職業性は乖離している。つまり、刑事警察はドロボーを捕まえるなど、市民の生活を守るという価値観を市民と共有しているが、犯人捜査等、高度の専門性を有し、自立性が高く、また、司法組織に従属している部分もあり、組織、職業性は社会から距離がある。

地域警察は大きな犯罪組織や騒乱を捜査、鎮圧する装備を有していないが、住民との対話を通して小さな犯罪、日常の問題を解決し、公の平穏を維持する。社会の要望に応える警察の仕事である。制度、職業性、組織も社会と価値を共有できる。これに該当するのは国家警察の街区警察や市町村警察である。もし、秩序警察のお客が国家であれば、刑事警察の場合は露見した犯罪であり、地域警察は普通の市民である。つまり、地域警察が市民としては理想の警察モデルとなるわけである。

モンジャーデはこの類型を通して、私たちが警察と一言にまとめているが、実はその組織、活動には大きな違いがあることを示した。

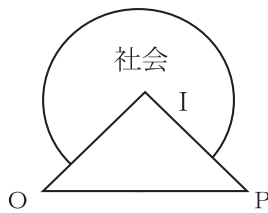
図4 モンジャーデによる警察の3類型

**秩序警察（国家主権に関する警察）**

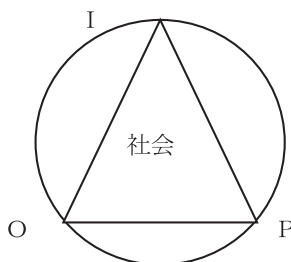


- I : Institution 制度（外部と組織との距離、価値、支配性）
- O : Organisation 組織（仕事の分化、職業、官僚制）
- P : Profession 職業性（興味、職業文化、連帯性）

**刑事警察**



**治安（地域）警察**



## まとめ

フランスにおける警察学の特徴を幾つか挙げる事ができる。1つ目はフランスには国家警察、あるいはジャンダルム・ナショナル（国家憲兵隊）という国家による強力な警察力が存在し、それを束ねるのが内務省である。治安は国が守るべきもので、他の者が行うものではないという「国の独占的権限」（Droit régalién）という意識が強い。それは近世における警察学の影響、あるいはフランス革命後の近代化、国民国家形成、つまり社会の形成に警察が果たした役割が大きいからだ。一方、アメリカでは近代化や国民国家形成に警察が果たした役割は少なく、基本的に警察力は地方分権化され、アメリカ連邦捜査局（FBI）等、連邦政府の警察力もあるものの、実際に市民の治安を守っているのは市警察、郡警察や保安官である。そしてなにより「武器保有の権利」という事が示すように、個人が自分自身やコミュニティー安全を守るというのが実態である。このような警察制度の違いから、フランスの警察学が警察と政治の関係というものを重視しているのに対し、アメリカには国家警察が存在しないので、アメリカ人、アメリカ警察が基盤を置く、コミュニティー・ポリシング、警察官の行動、警察と市民の関係といった事に着目した警察学を展開している。

次に警察と政治の関係についての考察も存在するが、モンジャージェのように、警察官に着目した研究もなされている。特に近年は警察組織・活動の研究から、警察官の採用・研究、警察への女性登用、マイノリティーの採用、警察官の労働条件（労働組合、自殺・疾病対策等）に研究対象が移されている。また、警察と市民の関係改善という観点から、国家警察の短所を補うために、英米のコミュニティー・ポリシングの概念を取り入れた、近隣警察（*police de proximité*）を導入して、市民との関係を改善しようとした。これに対する研究も法学というより、社会学、法政策等のアプローチで進められている。

最後にモンジャージェの警察形態の類型化である。確かに各国の社会の成り立ち、警察制度に違いがあれど、この3つの類型はフランスの警察だけに観察されるものでなく、どの国にも見いだせるのではないだろうか。国家警察の存在しないアメリカでも、連邦の警察機関のいくつかは秩序警察の役割を果たしているし、市警察、保安官は刑事警察、地域警察を担っている。そしてこれは日本の警察にも当てはまる類型でもあろう。

21世紀を迎え、社会が急速に変化しつつある。こうした中で警察は市民が何を欲し、何を要望するのか、そして警察がそれにどう応えるのかということを含めて以上を考慮し、迅速に行動しなければならない。そのためには市民が警察をコントロールしているという事が大切であり、警察は自分たちの活動価値に正統性を認めてもらうために、説明責任を果たし、情報公開を通して、警察活動への理解と市民との双方向性の関係を築いていかなければならない。警察学はこの点に関し、重要な役割を担うことができるであろう。

## 参考文献

### 日本語文献

- D・イーストン編（大森弥、青木栄一、他訳）（1971年）『現代政治理論の構想』勁草書房 249-269頁
- D・イーストン（片岡寛光監訳、薄井秀二、他訳）（2002年）『政治生活の体系分析（上）、（下）』早稲田大学出版部
- 小宮信夫（2012年）『NPOによるセミフォーマルな犯罪統制 ボランティア・コミュニティー・コモンズ』立花書房
- 白水浩信（2003年）『ポリスとしての教育 教育的統治のアルケオロジー』東京大学出版会
- 林田敏子、大日方純夫編（2012年）『近代ヨーロッパの探究 13 警察』ミネルヴァ書房
- ミシェル・フーコー（北山晴一訳）（1993年）『全体的なものと個的なもの—政治的理性批判に向けて』三交社
- 警察政策センター（2003年）「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来の概要」『警察学論集』第56巻6号 1-28頁
- 警察大学校編（2002年）「特集・警察学の新展開」、『警察学論集』第55巻6号 1-95
- 宮崎清文（1972年）「警察学事始」『警察学論集』第25巻12号 92-106頁
- 渡辺忠威（1977年）「警察学について」、『警察学論集』第30巻2号 133-148頁



## 外国語文献

- David H. Bayley, *Forces of Order: Police behavior in Japan and the United States* University of California Press, 1976.
- David H. Bayley, *Patterns of policing, a comparative international analysis*, Rutger University Press, New Brunswick, 1990.
- Georges Carrot, *Histoire de la police*, Tallandier, Paris, 1992.
- J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police le cas des démocraties occidentales*, PUF, Paris, 1993.
- Jean-Louis Loubet del Bayle, *La police approche socio-politique*, Montchrestien, Paris, 1992.
- Jean-Louis Loubet del Bayle, *Police et politique une approche sociologique*, L'Harmattan, Paris, 2006.
- Jean-Louis Loubet del Bayle, *De la police et du contrôle social*, CERF, Paris, 2012.
- Dominique Monjardet, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996.
- Jerome Skolnick, *Justice without Trial*, Jhon & Wiley Sons, Inc. 1966.
- James Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press, 1968.