

## 【研究ノート】

職業文化から見た警察介入<sup>1</sup>の在り方に関する一考察

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

## はじめに

RISTEX「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」の研究助成に採用された通称、田村プロジェクトでは「親密圏における刑事介入の見える化による多機関連携の推進」を目的に、当プロジェクトで得られた知見をいかに社会実装するかに取り組んでいる。筆者は其中で社会学的研究分野を担当し、警察本部への聞き取り調査、現役・退職警察官への面接、調査票調査を行っている。

当プロジェクトの論点は「刑事介入」、つまり、警察介入のあり方に焦点をあて、警察が何時、刑事介入を判断するのか、そして、その判断に至る過程を解明し、判断の前後に多機関連携をどのように図っていくかの研究である。

筆者が現役・退職警察官への面接、調査票調査を通して感じたことの一つに、世間一般で、一括りに「警察」と捉えられている「警察活動」、「警察官」が、「警察活動」に関してはその目的により組織が異なること、「警察官」では、その配属部署、職場環境における労働環境、キャリア形成において、事件のとらえ方、対応に違いが出てくることを感じた。

残念ながら本調査では調査対象者への詳しい、キャリア形成過程の調査はしていないので、面接、調査票調査を基にした論文を書くことはできないが、警察学において一般的に論じられている「警察官を警察官たらしめているのは何か」という課題、「警察官職業文化」を考察することが田村プロジェクトにおいて重要であると考えた。

つまり、「警察とは何か?」、「警察官は何を行動基準に置いているのか?」を考える上で警察の職業文化、そしてそれを作り出す警察組織の構造にスポットを当て、論じてみたい。

## 1) 職業文化とは

最初に、職業文化を社会学辞典で引いてみると「職業ごとの職業特性と表現できる。どの様な職業に従事しているかによって、人生観や社会観、服装や言葉遣い、読書の仕方や余暇の過ごし方、そして職業満足度そのものなどに違いが出る。(中略) 職業上の要因と関連付けて解明する」<sup>2</sup>と記載されている。つまり、人が何らかの職業に就くと、その職業の特性、職場での人間関係、職業の社会的地位などが、当該人物の性格、余暇の過ごし方、服装など、生活習慣にまで影響を与えるということである。例えば大学教員を例にとると、大学とは、「大学の自治」、研究に広範囲な「学問の自由」を保障されているということが、大学教員の職業文化を形成する大きな要素となる。例えば大学教員が制服を着て学生に講義をす

<sup>1</sup> 本稿では単に警察が事案への相談、調査をする段階を警察介入とし、刑事事件として介入、捜査を行う場合には刑事介入と表記する。事案に関しては「市民からの要請あるいは警察官自らの判断に基づき、警察官が何らかの処理を行うために介入する出来事あるいは事柄を広く意味する。」と定義する。村山真維「警邏警察の研究」成文堂（1990年）、211頁。参照、前掲書、211-219頁。

<sup>2</sup> 『新社会学辞典』有斐閣（1993年）、755頁。

るというのはあまり聞いたことがない。従って服装に関して、大学教員は基本的に教員個人の自由に任されている。このため、スーツにネクタイ姿で講義を行う教員もいれば、ジーンズにアロハシャツという教員も存在し、髭を蓄えている、あるいは無精ひげの教員も多い。これに影響されてか、私生活においても自由な行動を取る教員が多いように感ずる。これらはひとえに大学の自治や自由な文化の影響を受けていると解される。一方、接客業と呼ばれる分野に従事している人々は、お客様に不愉快を与えるとされる服装や様態（髭を生やす、金髪など）は禁止され、自由な服装での勤務はできないし、制服を採用している場合も多い。いわゆる「堅い職場」（公務員、銀行員など）では、地味な色のネクタイやスーツが好まれ、服装、様態の乱れは心の乱れとして評価されこともある。ただ、私生活においてはその反動で華美になる人もいるかもしれないが、普段の生活でも、地味な恰好をしている人が多いように思われる。

また、自分が属している集団には必ず、当該集団の規則や文化を守らせるための同調圧力が加わり、それに同調しない事を逸脱と考え、集団に同調させようとするコントロール機能が働く。職業による集団についても同様であり、固有の職業文化を持つ集団内では同調圧力、あるいは職業文化への同調、集団内規則を順守させるためコントロールが働く。

警察官の職業文化に関しては欧米の学者が調査研究を進めており、いくつかの特徴が指摘されている。研究が先行している欧米の議論ではスコールニックによる「警察官の意識と行動」がその代表例であり、その著書の中で警察文化の特徴として「社会的孤立」、「結束」、「危険性」<sup>3</sup>を例として挙げている。

また、上記の警察官職業文化が警察官の「職業的人格」を形成する要因であることも指摘され、「一枚岩」、「同質な」、「権威主義的」、「猜疑的な」、「皮肉屋な」、「悲観主義」、「男っばい」(macho)、「エリート主義」、「女性嫌い」、「不信用」、「狭量な」、「社会的に孤立した」、「変化への強い抵抗」<sup>4</sup>というものが、警察官が持つ性格の代表例として挙げられている。

この社会学上の理論を基に考えると、日本の警察官も警察組織、あるいはそれを取り巻く環境（政治、社会）に影響を受けて、警察官の職業文化を形成し、警察官という集団、警察職業文化に馴染むように警察官個人に同調圧力や集団内でのコントロールがかかっていることが推定され、日本においてもこの警察職業文化が存在することが確認されている。特に吉田の研究では、「社会的評価に関するシニズム」、「管理職警察官職業文化」、「部門職業文化」の存在は実証的に確認された<sup>5</sup>。

「社会的評価に関するシニズム」は前述、海外での研究で示されているように、「皮肉屋」、「悲観主義」、「社会的に孤立した」という要素が影響しているであろうし、「管理職警察官職業文化」、「部門職業文化」は内勤・外勤、階級制度、職制が影響を与えていると考えられる。

最後に近年は警察官職業文化や警察官の健康に多大な影響を与えている「警察官のストレス」という問題が世界各国で注目されている<sup>6</sup>。男らしさを強調する警察職業文化では「男は人前で弱音を吐くことは恥ずかしい」、「私生活上の問題をなかなか吐露できない」などから、十分な休養・治療をしない結果、精神疾患に罹患し、任務に貸与された拳銃で警察官が自殺という最悪の結果を生じることがある。

以上のように、警察官の職業文化を考察することは、警察組織、活動を理解する上で非常に重要であると考えられる。

<sup>3</sup> J.H. スコールニック（齋藤欣子訳）「警察官の意識と行動 民主社会における法執行の実態」東京大学出版会（1971年）、63-107頁。

<sup>4</sup> Angela. L. Workman-Stark, *Inclusive Policing from the Inside Out*, Springer, p. 20.2017.

<sup>5</sup> 吉田如子「日本における警察官職業文化—調査票調査—によって」『法社会学』第72号（2010年）、250-283頁。

<sup>6</sup> 警察官が受けるストレスとそれにどう対応するかをまとめた論文に、橋本裕藏「警察官の心の支援（基礎研究と米国調査旅行中間報告）」『警察政策』第14巻（2012年）、105-148頁、「警察官その他の法執行官とその家族の心の支援—新規採用時教育の意義と今後の課題及び若干の考察（米国調査旅行最終報告に代えて）」『警察政策』第15巻（2013年）292-329頁。

## 2) 警察組織の分類

前述、警察組織、警察活動が警察官に与える影響を職業文化という形で考察したが、その警察組織も自分たちが対象とする犯罪、命令系統、捜査方法により、それぞれ独自の専門分野を作り出し、同分野の警察官同士での連帯、捜査手法の伝承などを通して、その専門化された警察活動にともない、組織が構成される。そして、当該活動、政治的要請、社会との相互作用に影響されながら、部門職業文化を生み出していく。

一般に警察が担当している任務を基に、警察組織を専門別に分類することができる。日本では、恐らく警察庁の局に対応する形で、「生活安全」、「刑事」、「交通」、「警備・公安」、「情報通信」という様に分類することができよう。さらに生活安全は地域警察、少年警察、保安警察、警備・公安警察は外事警察、警備警察などに分かれる。刑事も、凶悪犯を捜査する捜査1課、知能犯、汚職、選挙違反を捜査する捜査2課に分かれ、更に組織犯罪、暴力団に対処する組織犯罪対策、薬物対策という様に区分される。つまり、警察の組織、活動は対象とする犯罪に応じて、高度に専門化、細分化されている。つまり警察の活動が「分業化」ということが警察官の活動に大きな影響を与えている。

フランスの社会学者、モンジャードは警察への観察を通じて、「警察行動の供給源はどこから来ているのか」、「警察活動の目的」、「警察部門組織の構成」、「警察への統制」を基準に、そこから導き出される特徴、つまり部門職業文化を「警察生産物」として、3つに分類した。

警察は部門別に「政治的秩序」、「犯罪の鎮圧」、「公共安全」<sup>7</sup>という3つのカテゴリーに分類する。以下、この3カテゴリーに関するモンジャードの分析を著者が解説するものである。

政治的秩序警察とは、日本でいうところの警備・公安警察に該当する。この政治的秩序警察に分類される警察は通常、被害者からの要望、依頼では動かない。守るべきものは「国の主権に関すること」、「自由の保障と制度の保護」、「公共空間における公秩序」である。言い換えると国家や国民の基本的利益、公道での公秩序の維持となり、守るべき対象は国、公益ということになる。このため、政治的秩序警察が行動を起こす場合（介入）は、担当大臣（内務大臣）、県地方長官など、権限を有する者からの命令という形になる。つまり、この政治的秩序に関する警察組織は、犯罪を捜査するかどうかは国が判断し、国家、国民の利益に反する行為を行う敵対者（スパイ）の摘発、敵対行為の予防・鎮圧<sup>8</sup>、テログループの摘発、テロの予防、公秩序が乱れる。公道上の秩序が乱れる（暴力化したデモ、騒乱など）ということは、社会秩序の安定が乱され、国家（政府）の統治能力に疑問が呈されるからである。このため政治的秩序警察の原動力は権力側からの専制的行為、要は一方的な行為として、対象者に作用する。そして、その活動区域は国全体がその範囲となる。

この政治的秩序警察部門に配属されるためには、まず警察官は同部門の規律をきちんと遵守することが要求され、組織は上意下達に形成、特に機動隊は軍隊式に組織、訓練される。警察官個人が活動に関して判断することは少なく、上層機関からの命令、指示に従うこと、個人プレーではなく、集団行動が要求される。

政治的秩序警察は外部からの制度的なコントロールの対象となる。政治的秩序警察は国家権力を背景に強大な権限を有し、捜査方法は通信の傍受、対象者の監視・尾行など、プライバシー侵害を含む場合が存在し、それゆえ外部からの階層的なコントロールが必要である。

<sup>7</sup> 政治的秩序 (ordre politique) とはフランス警察において、国内治安総局、国境警察、共和国機動隊がその担当部門となる。刑事警察 (police judiciaire) は、フランス警察においても、殺人、盗犯、知能犯、テロ対策、対犯罪捜査隊 (BAC)、薬物、組織犯罪、サイバー犯罪、鑑識、風俗警察、ギャンブル規制を担当する部門を指す。公共安全 (sécurité publique) は人と財産の保護、援助、公秩序の監視と維持の任に就く。要は地域警察に該当しよう。Dominique Monjardet, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, La Découverte, 1996, pp. 134-143.

<sup>8</sup> この点、非民主主義国家では、敵対者の定義が不明確で、反体制勢力に拡大適用され、政権反対派への弾圧に警察が利用される場合が多い。

警察生産物、3つのモデル<sup>9</sup>

	政治的秩序	犯罪の鎮圧	公共安全
警察行動の供給 —権原 —形式 —準拠	大臣、県地方長官、内務省国家警察局 命令 国家	検察官、予審判事、被害者 要請・告発 司法	大衆 要望・訴え 市民
目的 —対象 —管轄区域 —目標 —基準	敵対（反対）勢力 国 秩序維持 最小の費用	犯罪者（逸脱者） 犯罪の中心と犯罪組織網 解決・検挙 統計	混乱（出来事・迷惑行為） 地域（都市圏、地区） 安全・平穏 感情
資源 —道具 —資格 —習得方法 —組織 —行動原理 —選択原理 —原動力	力、監視 規律 集団 軍隊式 法律遵守主義 弱い 専制的行為	情報、捜査 鑑定力 技術の知識 専門家 パフォーマンス・手柄 強い（優先） 職業的関心	権威 判断力 経験 職人 サービス 強い（機会） 社会的要請
制裁 —統制 —報酬 —エラー（事故） —墮落	階層的な外部による統制 物質的 不均衡、透明性、スキャンダル ミリス（民兵・私兵） （法律の上に立つ）	階層的な内部による統制 悪名、名声 冤罪 正義の味方気取り （死刑執行隊）	集団（倫理） 人気、信頼 放棄、飽和状態 ソーシャルワーカー的な仕事 （法律の手前側）
イメージ	秘密のサービス、CRS（フランス共和国機動隊）	メグレ警視 刑事コロンボ	要請で出動する警察 所管区活動

政治的秩序警察がその任務の目的を失い、全体の奉仕者でなく一部の奉仕者となり、非合法活動に手を染めるなど（フランスの場合はある特定の政治勢力に利用される：ライバル政治家への違法な盗聴、情報のリークなど）、その活動が法律から逸脱したときは、ミリス（民兵・私兵）となる危険性を孕んでいる。世間一般がイメージする政治的秩序警察は秘密のサービス（公安警察、要人警護）、CRS（フランス共和国機動隊）である。

犯罪の鎮圧に対応する警察は刑事警察であろう。フランスでは検察官の捜査指揮に従うという枠組みが存在するものの、刑事警察は被害者からの告発、要請を受け、必要と判断されれば捜査を開始する。彼らの依って立つところは司法制度であり、司法（検察官）が刑事犯罪の捜査を判断する。刑事警察が対象としているのは犯罪者、あるいは社会のルールから逸脱した者である。刑事警察が活動する場所は、犯罪者が違法行為をしている核心部分や犯罪の組織網である。と同時に、司法上の管轄区域の区割りに影響される。刑事警察の目的は人と財産の保護、犯罪の解決、犯罪者の検挙となる。この犯罪の解決、検挙は数字、つまり統計として可視化が可能であり、刑事警察の活動はこの統計に影響されうる。

刑事警察部門に配属される警察官には鑑定力が要求される。なぜなら捜査方法は被害者からの聴取や聞き込みから得られた情報、捜査員が培ってきた捜査技術に基づくからだ。組織は刑事警察が専門とする領域、殺人等の凶暴犯専門、盗犯専門などから構成される。さらに、盗犯専門はすり専門、自動車泥棒専門などと分化していき、各種犯罪者に対応する専門家集団として組織される。彼らの行動原理は犯罪を解決したか、犯人を検挙したかのパフォーマンスやどのようなヤマ（事件）を解決したのという手柄に影響される。このため刑事警察の警察官は介入したい事案に対して、強い選択意思を有する。つまり、事案に対して優先度をつけ、捜査し、解決するということができる。彼らの活動の原動力は自分たちの仕事の中でそれが評価されているのか、あるいは価値を有するののかということである。刑事警察に対するコントロールの形

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 140.



態は、警察内部での階層的な統制となる。刑事警察の組織は各人が専門家として、独立しており、刑事警察を知る、責任ある内部の権限者に統制をしてもらうほうが良いとされるからだ。それら刑事警察が世間から評価されるのは、悪名あるいは名声であったりする。もし刑事警察がミスを犯した場合、それは誤認逮捕や冤罪を生むことになる。さらに、ダーティーハリー症候群という現象にみられるように、正義の味方を気取り、適正な手続きを無視し、犯罪者に対して独断で制裁（私刑）を加えてしまう場合もある。最後に一般的に私たちがイメージする刑事警察はテレビドラマのメグレ警視、刑事コロンボということになる。

公共安全警察は日本では地域警察に対応するであろう。緊急通報や、住民からの要請により行動を開始する。つまり行動基準は市民に置かれる。このことは市民が警察を必要と感じて助けを求めたら（それが例え刑事事件でなくとも）、警察は何らかの行動を起こさないといけないことを内包している。その対象は生活や地域の平穏を混乱させる出来事、迷惑行為である、それが犯罪かどうかは関係がない。次に活動範囲は地域であり、その目的は生活、当該地域安全、平穏の維持、回復となる。ではどのように生活や地域の安全、平穏を確保するのかといえば、公共安全警察は警察官が「権威」を持って当てることに特徴がある。公共安全警察が扱う事案は明確に法律違反ではないこと、あるいは法律違反かどうかその場で結論が出せないグレーゾーンの出来事、いわゆる「事案」をその場で判断し、当事者に警察官の判断を理解してもらう、あるいは従わせる必要があるからだ。その行動（判断）は経験に基づき、各警察官が各自の判断で行動する、だから組織は職人集団のように構成される。このため、公共安全の警察官へのコントロールは公共安全警察官内での集团的倫理に訴え方法が効果的であると考えられる。つまり、同僚が職業倫理、モラルによりお互いをコントロールするのである。

公共安全警察は前述の様な仕事をこなすので、その行動原理はサービスに基づく。いかに市民の要望に応え、地域の問題を解決するかという点が重要だからだ。その行動原理を法律やパフォーマンスに基づくものに求めるものであれば、解決できない事案存在するからである。そして、社会からの要請という形で行動する。このため、公共安全警察官の事案の選択原理は自分自身で介入の機会を選択するということである。もちろん、上司からの命令という形もあるが、基本的に現場の警察官が判断することになる。

公共安全警察が陥る問題として、仕事の放棄、飽和状態が挙げられる。110番のような緊急通報は無料で、365日24時間受け付けており、社会のあらゆる問題がここに集中する。このため、警察の仕事ではないことも扱わなくてはならず、常に忙しい部署である。そうすると休みなしフル稼働という状態に置かれることがあり、仕事の間引きということが行われる可能性がある。そうした場合、自分自身で仕事の選択をすることを任されているので、結果的に仕事の放棄という安易な選択になる場合が存在する。

さらに、市民のために問題解決に対して奮闘しすぎると、本来、警察業務ではないことに介入することとなり、ソーシャルワーカーと同じような仕事になってしまう可能性が否定できない。警察とは法を執行する存在で、その手前の段階（確かに犯罪予防ではあるが）、つまりどこまでが警察の仕事で、そうでないのかという線引きの難しい領域で活動しているということが問題の根幹に存在する。また、政治体制が非民主国家の場合、公共安全警察は住民のための「地域警察」の看板を掲げながら、独裁政治体制を支える組織として、市民の監視や、私生活に介入する危険性を孕んでいる。公共安全警察の一般的なイメージは110番通報などで駆け付ける警察官、所管区活動（実態把握）を行う警察官ということになる。

### 3) 警察職業文化、社会の変化が警察介入に与える影響

一般論的な警察職業文化論や歴史、社会、法律、司法、警察制度が異なるフランスで行われた警察分類と分析が直ちに日本の警察に当てはまるものではない。

しかし、警察がその活動分野の影響を受け、活動を分業化し、専門性の強い部門集団を構成していること、その部門集

団ごとに職業文化を生成して、同じ警察でありながら、その行動基準、捜査方法、保護対象、行動原理などが異なるということは、日本の警察にも当てはまる。

これを踏まえて、刑事警察、公共安全警察（日本の場合なので、以下、地域警察と記す）<sup>10</sup> についての分析は、田村プロジェクトにおいて、以下の点で、示唆に富むと考える。

第1に警察が介入を行う際に、「誰から提起された事案・事件なのか」という、端緒に着目すること（警察行動の供給）、第2に同じ警察であるが捜査方法、目的（警察資源）も異なるなど、刑事警察と地域警察の部門別職業文化、アイデンティティーの差異である。

当プロジェクトで扱う、親密圏内での事案、事件は、一般的には表に出にくいという性格を有している、何故ならば加害者が家族・親族あるいは知り合いで、被害者自身が相談や訴えを逡巡するケースが多く、また、児童虐待の場合は被害者が低年齢で自分の意思を表明しにくい、あるいは、加害者である親を庇うケースもある。そして警察等の関係機関も親密圏内に存在する「関係を再構築する力」に期待し、刑事介入に代表される法的行為の発動を回避する傾向が存在する（被害の重大性、被害防止などの観点から積極的に介入する場合もある）。

では親密圏内での事案、事件において、「誰から提起された事案、事件なのか」というと被害者からではなく、第三者からの場合が多く存在し、直接の被害者ではない第三者からの通報、申告が非常に重要となる<sup>11</sup>。児童虐待であれば、常識を超えた子どもを怒鳴りつけたり、叩いたりする音や、また子どもの泣き声がベランダから昼夜を問わず聞こえるなどの異変に気付いた隣人からの通報、就学児童であれば、児童の身体的・精神的異変に気付いた保育園などの先生による通報、けがをした場合は、その不自然さから医療機関の医師・看護師が通報するということが考えられ、これら第三者からの通報を警察がどう扱うのが焦点となる（DV事案では「激しい夫婦喧嘩」、「痴話喧げんか」という括りでの通報が考えられる）。110番通報で駆け付けるのはまず、近くの地域警察官（交番の警察官）である。

仮に近所からの110番通報で、近くの交番の警察官が現場に駆け付けた時、その警察官は通報者、そして加害者と思われる人物からの事情聴取、現状把握、子どもの安全確認、現場保全など、多岐に渡る活動を実行する（いわゆる初動捜査）。基本的に地域警察の仕事は、ここで終了し、いわゆる専門警察への引継ぎとなる<sup>12</sup>。地域警察と同じ生活安全部門の、女性・子ども安全対策部署、少年課など、あるいは刑事警察に案件を送り、刑事事件としての処理を任せるのである。地域警察官も犯罪を摘発<sup>13</sup>することは確かであるが、その究極の目的は地域の平穏・安寧の確保であり、より専門的な捜査をすることではない。つまり、地域警察は様々なことを任務とするジェネラリストで、最終的なことは他部門のスペシャリスト（専門家）、例えば刑事警察に委ねるということになる<sup>14</sup>。そして刑事警察は刑事事件としての立件を目指し、検察へ送るべく、幅広く、深い捜査を行うという、地域警察、刑事警察の分業化が存在する。確かに人の生命・財産を守るというのは両警察の共通の目的としても、同じ警察でも犯罪捜査においては、刑事と地域ではその役割が大きく異なるのである。前述提起した、当事者（加害者・被害者）でない人、第三者からの通報・申告をどのように扱うかも、刑事警察、地域警察で、その組織文化、所属警察官が持つ特性で、ひょっとすると異なるかもしれない。地域警察が初動捜査で事件性を否定して、刑事警察に引き継がないかもしれない、あるいは刑事警察が引き継いだ案件の事件性を否定するかもしれない。こ

<sup>10</sup> 政治的秩序警察に関しては田村プロジェクトとは趣旨が異なるので、ここでは議論から外す。

<sup>11</sup> 逆説的に当事者ではない第三者からの通報はきちんと事実を把握されていない上での通報の可能性もあり、慎重に調査する必要がある。

<sup>12</sup> 村山眞維、同掲書、241-269頁。

<sup>13</sup> 平成28年、地域警察官による刑法犯検挙人員は171919人で警察による刑法犯総検挙人員の75.9%を占める。「平成29年度警察白書」

<sup>14</sup> 村山は警邏警察官（地域警察官）が行う機能として「法強行活動」、「秩序維持活動」、「社会的サービス活動」という様に区別している。村山、同掲書、214頁。

のように事案の端緒における事件性の有無をどう扱い、分析するのが刑事介入の分かれ目となる<sup>15</sup>。

刑事警察は、「警察の花形は刑事である」という意見が存在するぐらい人気の部門だが、実は、戦後にその地位が確立された部門である。刑事警察に関連する史的記述を調べると、戦前は検察官の直接指揮の下で主に活動し、戦後、ようやく第一次捜査機関としての法的地位が与えられ、いかに刑事警察のアイデンティティを確立するのが、1950-60年代の課題であったという記述を見受ける<sup>16</sup>。その努力が実り、刑事警察は日本の警察に根付き、その時代の世相を反映しながら、刑事警察を強化・刷新し、刑事警察の自己主張をしながら、今の地位を築いていく過程が見て取れる<sup>17</sup>。

一方、地域警察の活動は明治の近代警察導入時に、交番・駐在所制度を整備したように、実は戦前から続く制度である。しかし、戦前の地域警察は、その目的が「お国のための警察」、「住民の監視」という「統治のため警察」であったことは言うまでもない。戦後は民主的な警察として生まれ変わり、外勤警察（警邏警察）という名称で、活動をしてきたが、時代の変化に対処すべく日常の安全、生活安全を守る重要な役割として、1993年に、警察庁に生活安全局が設立、外勤警察から地域警察へ名称変更され、交番も新しい時代に対処すべく「地域の生活安全センター」としての役割を与えられた<sup>18</sup>。

こうして絶えず、時代の流れに対応してきた警察だが、刑事警察にせよ、地域警察にせよ、現在、急激に変化する社会への対応を迫られ、その活動が大きく揺らいでいるように見受けられる。

例えば、刑事警察が捜査する殺人、強盗など、いわゆる凶悪犯罪の検挙率は過去と比べあまり変わらないものの、窃盗の検挙率は昭和時代と比べて大きく低下しており、刑事警察が専門としている分野でも、従来の捜査方法や体制が追いついていないことがわかる。そうした中で、ストーカー事案、児童虐待、DV事案など、以前は警察があまり扱わなかった種類の犯罪（殺人、逮捕監禁などという重要犯罪が発生した場合は、当然、積極的に介入している）を、新しく整備された法律の下、人命の安全確保最優先で扱わなくてはいけなくなったわけである。

地域警察は社会とのつながりが他の警察部門より強い警察であり、その活動の成否は住民と良好な関係を築き、信頼関係を得ることである。そして、地域警察の活動は「同質な社会」ほど、その効果が上がるという性質を有する。しかし、伝統的家族の概念が変化し、匿名化し、個々の生活や価値観を重視するなど、高度に個人化した都市部では地域社会も弱体化、「同質な社会」から「多様な社会」に変化した。同一地区に住む住民はもはや同じ道徳観、社会規範や法感覚を持たない。こうした地域では地域警察官が抱えている道徳感、法感覚が住民とは異なる、要は警察官の意識と住民の意識に乖離が存在し、従来からの活動方法では通用しない。あるいは警察側の人手不足で地域警察活動（コミュニティ・ポリシング）が十分に実施できない。このため、現在では、交番の地域警察官は自分の受け持ち地区の状況を把握することさえ困難である。例えば、児童虐待事件が起これば、そこを担当している交番の警察官は「一体何をしていたのか?」、「巡回連絡をしていたのか?」と批判されよう。理論的には交番の地域警察官は所管区活動による実態把握<sup>19</sup>などを通して、自分の受け持ち地区の状況を把握しておらず、児童虐待を起こすようなリスクのある家庭の把握ができていなかったということになる。

刑事警察、地域警察の動揺という中で、社会において親密圏における暴力とそれに関連する人身安全事案が大きくク

<sup>15</sup> スクールニクも「警察活動における分業化は、刑法の発動・執行のための一つまり、誰がまず犯罪行為を発見し、いかにしてそれが報告され、かついかにして逮捕が行われるかに関して一それぞれ異なったパターンを生み出しているのである。」と分析し、事案の端緒の重要性を説いている。スクールニク、前掲書、23頁。日本においても、犯罪捜査規範第59条（端緒把握の努力）「警察官は、新聞紙その他の出版物の記事、インターネットを利用して提供される情報、匿名の申告、風説その他広く社会の事象に注意するとともに、警ら、職務質問等の励行により、進んで捜査の端緒を得ることに努めなければならない。」と明記され、警察官が常日頃から犯罪の端緒（「犯罪の匂いを嗅ぎつける」と例えようか）に気を付けることが求められている。

<sup>16</sup> 國松孝次「刑事警察の歴史と今後のあり方」『日本の警察 刑事警察』立花書房（1993年）、3-28頁。

<sup>17</sup> 国家公安委員会・警察庁「平成12年警察白書 時代の変化に対応する刑事警察」21-46頁。國松孝次、前掲書、19-23頁。

<sup>18</sup> 国家公安委員会・警察庁「平成6年警察白書 安全で住みよい地域社会を目指して」。

<sup>19</sup> 参照 木村孝仁「巡回連絡と実態把握」『警察学論集』第53巻2号2000年、18-40頁。



ローズアップされるようになった。現在、多くの都道府県警察本部では人身安全事案に関して、一元的に対処するため、刑事部門と生活安全部門、つまり、部門職業文化が異なる組織、警察官を一つにした体制で臨んでいる。所轄の警察署が扱う人身安全事案はこの都道府県本部に設置された人身安全事案部署に逐一報告し、情報共有と素早い指示を出し、人命の保護を最優先することを目指している<sup>20</sup>。

実は多機関連携とは「警察と多機関」だけでなく、部門職業文化を越えた、「警察内部の他部門」との連携が必要としている。よく報道で「他課への引継ぎがうまくいっていなかった」ということを耳にするが、情報をいくら共有しても事案の緊急性、重大性（危機意識）、事件性の認識が共有できなければダメである。緊急性、重大性、事件性の認識は部門別職業文化により相違が生じる場合があり、このことにより組織的対応の遅延、連携の不備につながる。

警察内部の他部門連携は、部門別職業文化から生じるであろう、「認識の齟齬」や各部門の歴史、アイデンティティー（各部門の独自性ということもできる）の差異を理解することが重要であると考ええる。連携時において、この差異を克服していくためには、部門別を越えた、共通の尺度の導入（チェックシート）、合同研修や他部門との定期異動などを通じた人事のやり取りを行うことで、解消されることができよう。

また、事案・事件を最終的に扱うことになるのは刑事警察部門が多く、進捗状況や最終処理状況を最初に事案を扱った（端緒を得た）他部門へフィードバックしないことが多い。これでは十分な協働・信頼関係を築くということとはできないだろう。そこで、例えば地域警察、少年警察などいわゆる生活安全警察から刑事警察に送られた事件の進捗状況や最終処理状況を生活安全警察へ情報や事案・事件の顛末をフィードバックすることにより、お互いの信頼醸成や今後の事案対処に役に立つであろう。

現在、プロジェクトでは以下の仮説の下に、調査を進めている。警察の刑事的介入判断の枠組みは1) 被害者の意思、2) 証拠収集見通し、3) 事件捜査価値から構成され、これら条件を満たしたとき、警察は刑事的介入を行うのではないかという仮定である。つまり、この条件が満たせないと、刑事的介入は見送られる場合があるということが思慮される。

そうなると通報者、被害者も、ただ警察に通報や相談をすれば、警察は自分たちが思うように動いてくれるというわけではなく、実際に警察に動いてもらう（警察官に判断してもらう）ためにはいくつかの条件やテクニックが必要であるということが見えてくる。

元警察官が書いた本の中に、いくつかのヒントが示されている。1)「警察に相談する目的と時間」を考える、2)「法的根拠」の提示、3)「加害者をどうしてほしいかを明確に示す」である<sup>21</sup>。

目的に関しては「警察にどういう動きを望むのかを明確にしておくこと、何のために相談するかを事前に整理する」ということがアドバイスされている。相談が、刑事警察へなされるのか、地域警察になされるのか、はたまた、警察相談#0911になされるかを問わず、自分が何を警察に要求するのかを明確にするということである。相談する時間も、警察も人的資源が限られているので、緊急通報など、やむを得ない場合を除いて、相談は平日の昼間に行く方がよいということが書かれている<sup>22</sup>。

次に「法的根拠」の提示とは、『「相談をしたのに警察が何もしてくれない」というような場合には、相談を受けた警察官のほうで、「動くために必要な条件が整っていない」と判断している可能性があります。警察に何かを要求・要望する時には、警察が介入するに足る証拠をできれば明示してくださいということ、特に犯罪の構成要件に該当する事実を警察に提示してください』<sup>23</sup>という記載が見える。例えば、子どもがケガをした場合、普段の生活で、転んだり、ぶつけたりしてできた

<sup>20</sup> 国家公安委員会・警察庁「平成29年度版警察白書」103頁。

<sup>21</sup> 佐々木保博「警察は本当に動いてくれないのか」幻冬舎（2016年）、104-140頁。

<sup>22</sup> 前掲書、104-106頁。

<sup>23</sup> 前掲書、106-109頁。



ケガかも知れない。ただ単にケガが認められるというだけでは警察は介入できない。しかし、医者や救急隊員などが見て、このケガの仕方は不自然であるという場合には、医学的見地からの疑問という、「たとえ転んだとしてもこんなケガはしない」、つまり、「何らかの故意の力でできたケガである」ということが客観的、科学的な根拠に基づいて推定され、そこに、傷害罪、暴行罪の構成要件該当性が疑われ、ここで初めて刑事介入を行える合理的な理由が存在することとなる。そして、この場合、きちんと証拠を提出することが望ましいとされる（医師の診断書というのはその意味で非常に重要になる）<sup>24</sup>。

最後の「加害者をどうしてほしいかを明確に示す」という意味は『警察の捜査は犯罪の被害を回復することではなく、犯人を見つけ出して、裁判にかけ、刑罰を科すことを目的するとされる。例えば、夫婦間のトラブルで、被害者側が「逮捕して罰して欲しい」との意思表示をしないと、「単なる男女間のいざこざ」として扱われる場合がある』と同書には記載されている<sup>25</sup>。刑事警察、地域警察の警察官は各自が事案の選択をできる立場にあり、この選択、つまり事案が「単なるいざこざ」として終わるのか、それとも事件となり捜査してくれるという判断に、この「加害者をどうしてほしいかを明確に示す」という要素が重要であることを示す。特に親密圏内事案、例えば、DV事案であれば、多くのケースで、配偶者・内縁関係である女性が暴力を受けて被害を受けているのであるが、「経済的に男性に依存している」など、男性が逮捕されることで被る不利益に鑑み、警察に「逮捕してください」と言いにくいケースが存在する。このため、以前から警察は被害者の説得を試み、被害届の提出を促し、可罰の意思を明確にしてもらうようにアドバイスしている。

## まとめ 今後の課題

警察職業文化ということをキーワードに警察の働きを考察してきたが、今後の課題として、やはり「警察とは何か?」、「警察はどこまで介入できるのか?」という根源的な問題に突き当たるのではないかと考えている。田村プロジェクトは「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」に採択され、親密圏という不可侵で最高度の私空間、私的關係への警察介入の見える化に取り組んできた。「法は家庭に入らず」という法格言が示す通り、私たちの社会の最小単位にして、最重要の家族で発生する問題は外からは見えにくく、且つ、非常に複雑で、家族自身で解決を見出し、また、家族そのものに再構築する力が備わっていると考えられ、例えば「夫婦喧嘩は犬も食わない」ということわざがあるように、放置しておけば元のさやに納まるという場合も存在し、これが男女間問題の難しい一面で、警察介入をためらわす要因ともなって来た。

愛憎のもつれから犯罪に発展するストーカー事件、実子、連れ子等に対する児童虐待事件、介護から生じる高齢者虐待、配偶者間、内縁関係でのDV事件は、昔から存在してきたことであろう<sup>26</sup>。しかし、時代と共に、家族の形態、概念が変化し、道徳・規範、社会が急速に変化する中、上記の一連の事件中で深刻なケース（人身の安全が脅かされる）が増加し、社会としてもはや見過ごすことのできない事態になったが、社会としても取り組むことが困難になった（家族、社会自体が弱体化）。だから、私的領域に公的機関が介入あるいは援助するということが社会から要請された。また、上記の事件を防止する法律が1999年から2000年代初頭に整備され、関係機関が介入、援助しやすい枠組みを整えたのもこのためである。

<sup>24</sup> DV事件に関して、フランスでは、医師が診断書に、暴行・傷害を受けた被害者が、その傷のため、仕事への従事が不能であった日数が何日間であったことを明記し、その日数が基準となり、適用すべき刑罰の量刑が変化する。フランソワ・デュ「夫婦間暴力の被害者 フランスの経験」『社会安全・警察学』第3号、2017年、18-21頁。

<sup>25</sup> 佐々木保博、同掲書、120頁。

<sup>26</sup> 昭和8年（1933年）、旧児童虐待防止法が公布され、児童虐待に関して警察（警保局）の関与が認められた。そのことに関して、警察官僚の松井茂は「何よりも国家の慶事であり、同時に又警察上、大に注意に値する立法というべきである」と述べ、今まで内務省社会局が主に担当してきた児童虐待を、警察が扱うことを歓迎している。こうしてみるとある意味、児童虐待はその時代背景を映す鏡であり、そして最終的には警察に出番が回ってくることを示唆している。松井茂『警察讀本』日本評論社（1933年）、151-156頁。

だが、法律の整備により、警察や行政機関（主に児相）が親密圏へ介入、援助をよりしやすくなり、効果を挙げているのだろうか？

重要なのは、家族や社会がこれら親密圏事件を調整し、解決する機能、つまり統合機能や社会統制機能を失ったことで、家族の再構築機能（家族レジリエンス）に期待できなくなった。地域社会に問題の解決を求めることもできなくなった。だから、刑事事件性の存在に関わらず、この私的領域問題の解決を求めて、公的機関の代表格である警察に相談等が流れ込んでいるのである。従来であれば、私生活領域は「民事不介入」ということで、介入を躊躇っていたのであるが、現在は、警察が大量の私生活における問題の中から、事件性を判断しなくてはなくなった。しかし、警察は私的な問題を解決する機関ではないので、すべての相談に乗り、解決を探すことは不可能である。だから、警察は一つ一つの案件をスクリーニングし、「事件性」、つまり警察が扱うに足る条件を見つけた。このスクリーニングの基準が1) 被害者の意思、2) 証拠収集見通し、3) 事件捜査価値となるはずである。

法律の制定は警察や行政機関の役割の明確化、権限の強化を実現したが、法律だけではこれらの親密圏問題の解決にはならないのは、親密圏関連の犯罪が後を絶たないことが表している。それでは警察がこれらの問題にどう対処していけばよいのかと言えば、他の行政機関、司法機関、民間団体と協力して問題の解決を図っていくしかない。警察資源も限られ、警察だけでの問題解決が困難で、多機関の力を必要としている。これが多機関連携のポイントであると考えられる。つまり相互に依存する関係でなければならない。そして、ここでうまくいかなければ、強制力、実力を有する警察が、「最後の砦」として、問題解決に動くことも他の機関も認識し、警察を頼りとしているのも確かである。でも、警察も法律に定められた範囲を超えての活動は通常できない。

結局、警察は「どこまで、何ができるのであろうか？」という警察権の限界問題に行き着く。法治国家においては、警察は法に服従することは明らかである。フランスにも「文言（条文）なければ行動なし<sup>27)</sup>」という言葉が存在しているように、「警察を含む公権力は予め法律で決められた授權の基礎の上になんか作用しない。公権力の行動は独立で、公平な制度によりコントロールされる。<sup>28)</sup>」つまり警察は法律で決められた範囲内でしか活動できず、その活動にはコントロールが存在することが示される。

しかし、「警察機能<sup>29)</sup>」の法律に対する服従は懐疑的な部分が存在するとされ、警察の実際は時として、*Paraeter legem*（法律を補充する）<sup>30)</sup>、*Secundum legem*（法律に従う）、*Contra legem*（法律に反する）を行いうるものである。<sup>31)</sup>そしてそれは「警察は法治国家の一部を構成しているのであるが、同時にそれを否定する。すべての警察のミステリーはこの曖昧さの中

<sup>27)</sup> Pascal Mbongo, « Introduction : « Police », « Sécurité » et Etat de droit », *Les grands concours, Traité de droit de la police et de la sécurité*, L.G.D.J. p. 9.

<sup>28)</sup> *Ibid.*

<sup>29)</sup> 警察機能とは政治・社会学の概念で、「場合によっては、実力行使の強制的介入に頼ることにより、ある社会の内部組織の保障と当該社会を統制する規則の尊重を確保する機能である」と定義される。つまり法学上の概念より、警察の活動範囲が拡大することになる。この定義はルーベ教授が法学上の警察の定義は数多存在し、議論の分かれることを考慮し、マックス・ウェーバー、社会統制理論の影響を受け、政治・社会学上の定義として、「警察」ではなく、「警察機能」に着目して唱えた定義である。Jean-Louis Loubet del Bayle, *La police Approche socio-politique*, Montchrestie, 1992, pp. 15-30. 詳しくは拙著「警察学の未来、フランスの視座から」『警察政策』第16巻2014年、83-87頁を参照。

<sup>30)</sup> 警察の補充性に関しては、米田雅弘「脱警察化と行政機関に対する警察の役割（1）：「隙間なき危険防御」の法的位置づけ」北大法学論集65巻5号2015年、pp. 181-237. 米田雅弘「『警察権の限界』論の再定位——親密圏内における人身の安全確保を素材にして」第17回行政法研究フォーラム「行政法理論と実務の対話——警察・安全と都市計画・まちづくり」2017年7月29日 配布資料を参照されたい。

<sup>31)</sup> Pascal Mbongo, *op.cit.*, p. 9.

に存在する。警察は法により *Juridicité*（法対象性）<sup>32</sup>の外見を与えられている、しかし、警察は法以外のものでもあり、警察とは事実（*de facto*）である。<sup>33</sup>」

つまり、警察（事実、目の前で起こっていること）はケースバイケースで、その都度、上記3つの形態を使い分け、社会における規則の尊重をさせ、場合によってはそれを達成させるために物理的な強制力を行使することにより、事案に対処している。確かに警察が、単に法律に従うこと、法律に書いてあることだけをしていては、複雑化した社会における事案の解決にならない、あるいは急迫不正の侵害に対して、人命の救助ができないかもしれない。事案が発生している現場で、警察介入において問題に対処するべく、その活動が「法律を補充する」ものなのか、「法律に従う」のか、それとも「法律に反する」ものなかを素早く、的確に判断し（もちろん、できれば法律に従う形式での処理が最大限求められる）、実行する。警察の介入とは「*hic et nunc*（今、ここで）の不可分な社会的構築物であり、警察官の職業的関心がこれに大きな影響を与えている<sup>34</sup>」ということが分かる。最終的には部、課、係という組織の長が判断するであろうが、基本的に臨場現場では警察官個人が裁量者、選択者としての権限を有し、対応を決断する<sup>35</sup>。

こうして見ると警察とは巨大な1枚岩の組織から成り立っているのではなく、実は「警察官は独立体として個々に行動しなければならない<sup>36</sup>」、「本質的には警察官個人の単独行動から成るべきもの<sup>37</sup>」、「警察は警察官、一人一人できている組織である<sup>38</sup>」と指摘されているように、警察官個人が独立して活動を行い、責任を負っている組織で、個々の警察官が外見上、巨大な1枚の組織を構成しているということになる。この個々の警察官への着目は欧米の研究者や日本の村山が既に研究対象としている。更にモンジャーデの警察生産物の3分類に見られた、政治的秩序警察、刑事警察、公共安全警察の警察官の行動原理、選択原理、原動力の差異に代表されるように、個々の警察官には、その属性、キャリア形成の過程における経験、警察教養により、固有の判断基準や事案・事件への対処方法が備わっており、それを合理的に実行する存在である。

このように多機関連携が想定される「親密圏への刑事介入」を考慮した時、部門別職業文化と職業的人格に影響される、警察官一人一人の認識への働きかけも重要となる<sup>39</sup>。

今後の課題は、特に社会実装に関して、警察官一人一人へどのような実装が可能であるかを検討することが、カギとなるであろう。

<sup>32</sup> 「社会生活上の規範、すなわち、風俗、礼節、道徳、宗教と対照的に、法の支配下に置かれていることをいう。」中村紘一・新倉 修・今関源成 監訳『フランス法律用語辞典 第3版』三省堂（2012年）249頁。

<sup>33</sup> J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach et C. Journès, *La police, Le cas des démocraties occidentales*, PUF, 1993, p. 41-42. Pascal Mbongo, *op.cit.*, p. 9. 一部意訳。

<sup>34</sup> Dominique Monjardet, *op.cit.*, p. 146.

<sup>35</sup> スクールニックはこの裁量にも「権限のある裁量」と「権限のない裁量」に分け分析するなど、警察官の裁量の幅広さを示している。J.H. スクールニック、前掲書、108-111頁。また、警察官の裁量に関しては下記の文献を参考にされたい。ケネス・C・デイビス（神長 勲訳）『警察の裁量をどうコントロールするか シカゴ警察を中心にして』勤草書房（1988年）。

<sup>36</sup> 戒能通孝「法律時評 警察のもつ五原則」『法律時報』第40巻5号1968年、2頁。

<sup>37</sup> 戒能通孝「軍隊と警察」『法律時報』第40巻5号1968年、22頁。

<sup>38</sup> 前掲書、23-24頁。

<sup>39</sup> この点に関し、ストーカー問題に取り組む小早川明子は自著の「警察と法律の限界」という章で、全警察官の意識改革が必要と述べている。小早川明子「ストーカー「普通の人」がなぜ豹変するのか」中公新書ラクレ（2017年）、138-142頁。また、警察文化と市民感覚の乖離、警察官とはどうあるべきかを考察した論文、橋本裕藏「法律執行と法現実—安全で安心できる社会を実現するひとつの智恵—」『法学新報』第123巻9・10号2017年、537-557頁を参照されたい。