

# 「警察の国際比較調査の開始とその趣旨－ 欧州との社会科学分野における 国際共同研究プログラム (ORA プログラム)」への参加について

浦 中 千佳央

京都産業大学法学部 教授  
社会安全・警察学研究所 所員

## はじめに

社会安全・警察学研究所の「警察の説明責任－国際基準に向けて－」をテーマとした研究が、2020年9月に日本学術振興会から「社会科学分野の国際共同研究プログラム (Open Research Area for the Social Sciences, ORA プログラム)<sup>1)</sup>」(以下、ORA プログラム)の参加支援対象として採択された<sup>2)</sup>。

ORA プログラムは欧州等4か国の主要な学術振興機関 (French National Research Agency (ANR) (フランス)、German Research Foundation (DFG) (ドイツ)、Economic and Social Research Council (ESRC) (英国)、Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) (カナダ)) 所属の社会科学系研究者がコンソーシアムを構成し、共通のテーマに関し研究を行うプログラムである。

## 研究の趣旨：

### 「警察の説明責任」の重要性に関する世界的な潮流

社会安全・警察学研究所がORA プログラムに参加し、研究を行うテーマは「警察の説明責任」であり、欧州の研究者と「警察の説明責任」に関連して、国際比較を行い、「警察の説明責任」の定義、国際的基準策定を行うものである。

「警察の説明責任」とは、「警察が自分たちの活動を説明すること」、「警察活動の透明性」と何となく理解できるように感じるが、実際は少し複雑で、英米系の“Police accountability”という概念から来ている。日本語訳およびその定義に関して議論が色々存在するところであるが<sup>3)</sup>、要は民主主義国家では警察は民主的な統制に置かれていること、警察は市民に自分たちの活動の説明や透明性を確保しなければならないことなどが要点となる。

この「警察の説明責任」に関して、2010年前後から欧米諸国を中心に、「なぜ人は法に従うのか」、「なぜ、警察の言うことに従うのか」という研究が進んだ。その結果、警察が市民から信頼されていると市民が進んで警察に協力したり、法を順守したりすることなどが証明され、「警察の説明責任」、「警察の正統性」や「警察への信頼」という要素が存在する

<sup>1)</sup> <https://esrc.ukri.org/research/international-research/open-research-area-ora/>

<sup>2)</sup> [https://www.jsps.go.jp/j-bottom/01\\_f\\_gaiyo.html](https://www.jsps.go.jp/j-bottom/01_f_gaiyo.html)

<sup>3)</sup> 参照 八百章嘉、守田智保「アカウントビリティを通じた警察活動規律の可能性 - 民主的統制の観点からみた警察官装着カメラの限界 -」『法律論叢』第91巻第1号 2018年、324-345頁。

ことも判明した。では、欧米各国で、なぜこのような研究が進んだかといえば、以下の4点が挙げられるように思われる<sup>4</sup>。

①テロ対策により、情報機関や警察の権限が強化されたことである。2001年9月11日のアメリカ中核同時多発テロ以降、欧米各国において、イスラム過激思想に影響されたテロが頻発し、各国政府はこれらに対応することに迫られた。2020年11月にフランスで起きた、中学校社会科教師斬首事件、ニースの教会での無差別殺傷テロは記憶に新しい。欧米各国の情報機関、警察は、テロ予防の名の下、強化された警察権限を付与された。例えば通信傍受拡大や通常の刑事手続きでは認められていない捜査手法などでテロを抑止しようとしたのである。

②科学技術の発展により、警察がそれを利用して、エビデンスを中心にした警察活動を進展させ、DNA鑑定などの科学捜査やIT、AI、ビッグデータ解析を利用した犯罪捜査、プロアクティブな犯罪予防活動が進展したこと挙げられる。現在、犯罪現場ではDNAの検出は非常に重要な位置を占め、また犯罪者からもDNAを採取するなどして、警察には膨大なDNAデータベースが蓄積されている。状況犯罪予防として「防犯・監視カメラ」の設置が進み、ドローンによる空撮、カメラ機器や解析装置は高度化されてきた。さらに顔認証システム、アルゴリズム解析、ビッグデータの利用、GPSを利用した犯罪予測マップなど科学技術をベースにした、客観的、科学的なエビデンスに基づいた警察活動が可能となった。

③一部特定の市民と警察間の関係が悪化したこと及び多様化社会に対して警察活動の変化が求められたことである。以前からアメリカでは黒人、ヒスパニック系などの住民と警察との関係が緊張していることは知られていた。特に、6月に白人警察官により窒息死させられた、ジョージ・フロイド氏事件に端を発した暴動や「Black Lives Matter」運動の盛り上がりは、非白人系警察官の採用を増やしたとはいえ、未だにアメリカの警察には大きな人種問題の「警察文化」が根強く残っていることを示した。新大統領に当選したバイデンは大統領選の公約として刑事司法改革を掲げている<sup>5</sup>。つまり、新大統領はアメリカの警察制度に問題があることを認めていることからそれは裏付けられる。この警察と人種問題は、アメリカだけでなく、イギリス、フランス、ドイツ、カナダなどでも観察されている。

さらに、女性の社会進出、LGBTQ運動など、社会の多様化に対応した警察活動が求められている。その対応は市民に対してだけでなく、警察組織内においても、女性の進出が進み、労働環境支援だけでなく、男社会であるとされる警察も、その警察文化や男性警察官個人の意識の変化を迫られたからである。

④に関して、警察権限の強化により、プライバシー権の侵害など、基本的人権の制約を伴う警察活動が増加したが、それらに対する民主的統制が確立されていないことが挙げられる。①、②で述べた警察活動は、顔認証システムの利用や、個人データ関連のビッグデータ解析、個人のスマートフォン端末のGPSへアクセスしての現在位置情報の提供、ドローンによる空撮など、今までにはない新しい捜査手法である。憲法や法律が制定された当時には想定されていない技術であり、当然、新技術を用いての捜査手法に民主的統制を加える規定も存在していない場合が多い。

この様に、テロ対策などにより強化された警察権限、警察と特定の市民の関係及び多様化、進化したIT技術、AIを利用した警察活動が基本的人権の制約、侵害、或いは警察活動に対する民主的統制の不在が指摘され、国民は警察に対して、良い一層の情報公開、説明を求め、政治に対し民主的統制の枠組みを早急に構築するよう要請した。つまり、このような状況下で「市民が警察に従うのはなぜか?」、「警察は市民の統制下にあるのか?」という疑問が提起されたのである。

だから欧米各国では、「警察の説明責任」、「正統性」が日本よりも切実な問題となり、議論されるようになったわけである。欧州側コンソーシアムの研究者<sup>6</sup>は、上述の4つ点を意識し、各国における警察活動の変化、説明責任の現状を調査する予定である。

<sup>4</sup> 参照 小林良樹「米国の「警察改革検討委員会」の最終報告書(2015年5月発表) — 「警察の正統性」理論と「手続き的公正」理論について —」『警察学論集』第68巻第8号 56-90頁。

<sup>5</sup> <https://joebiden.com/justice/>

<sup>6</sup> Berlin School of Economics and LawのAden Hartmut教授が欧州側の代表研究者を務める。

## 日本における「警察の説明責任」議論についての所在

日本では、欧米各国と比べて、2001年以降、テロ対策により特別に警察へ権限が付与されたわけでもなく、人種的な対立はほぼ無しに等しいと言えるだろう。このため社会において、「警察の説明責任」を議論する必要性をあまり感じていない。では、日本社会や警察はこれとは無関係なのだろうか？

実は、日本においても「警察の説明責任」、「警察の正統性」、「市民の信頼」が重大な問題になった時期があった。それは、1990年代後半から2000年代初頭にかけての一連の警察不祥事が発端である。さらにこの時期、刑法認知件数の急増、検挙率の低下も加わり、市民の怒りは頂点に達し、警察への信頼は失墜した。このため、警察官の指示に従わない者、警察という職業自体に信用がなくなり、警察官自身だけでなく、その家族も肩身の狭い生活を強いられたことがあった。この時、日本の警察は市民からの信頼が警察活動に不可欠であり、根源的であることを再認識したはずである。

事態打開のため、警察刷新会議が設立され、警察への信頼回復と統制の強化するための警察改革がなされた。また、市民も体感治安不安から、警察だけでなく、自分たちで自分や家族、地域を守るということで、防犯安全パトロールボランティア団体を結成し、地域警察と協働して犯罪を予防活動に積極的に参加した。他にも改善の理由があるにせよ、市民と警察の協働により、平成14年の約285万件をピークに、刑法認知件数はその後減少を続け、現在では約70万件台まで落ちた。このように、警察と市民の信頼関係が犯罪の抑止、予防、減少に必要なことが改めて認識されたのである。

ビックデータ、IT・AI技術を利用した警察活動に関しては、日本でも研究開発、実践が進められており、それに伴う、基本的人権に関する問題、警察に対する民主的統制に関する議論はすでに存在している<sup>7</sup>。日進月歩のIT・AI技術を駆使すれば、非常に有効な犯罪抑止・予防をすることができる。しかし、誰が、どの機関が、どのようにその新技術を利用した警察活動を民主的に統制できるのかという、欧米各国と同様の問題を抱えている。

また、警察が社会の多様性に対応することも求められている。社会の多様性については日本の場合、以下の2つの点が挙げられることができよう。

まず、訪日あるいは在留外国人の増加である。訪日外国人が急増したことは周知の事実であるが、在留する外国人も令和2年6月時点で約295万人と過去最高を記録し、日本の人口に占める割合も約2%となった。例えば京都市の場合、令和元年において京都市総人口に占める外国籍住民は、3,46%、156カ国の異なる国籍の外国籍住民が生活している。また、日本全国の企業城下町のいくつかの市町村では外国籍の住民の割合が15%を超える場所も存在する。当然、日本に在住し、生活しているので警察と接する機会があり、警察は言葉の壁や文化の違いが存在する外国人に対する理解・配慮が必要であろう。良好な関係を築くためには、警察が彼らへの尊敬や信頼を抱くことが重要である。もし外国人と良好な関係、信頼を築けなければ、欧米のように、彼らが警察の敵対者となってしまう、これはお互いに不幸なことだろう。

次に女性の社会進出である。男女雇用機会均等法制定以来、あらゆる分野での女性の進出が行われた。しかし、女性の社会進出を妨げる様々な障害が存在することも事実である。日本の警察も女性警察官や幹部の割合を増やすことを目的とし、警察庁、各都道府県警察がワークライフバランス推進の取組計画を上程している。警察組織は今までの男性社会、体育会系組織からの転換を迫られている。各行政機関、自治体、教育機関が取組を強化しているSDGs（持続可能な開発目標）においても「ジェンダーの平等」の実現が目標として掲げられ、警察としても、外部に対して、内部に対して、「ジェンダーの平等」に配慮した活動を行うことが求められている。

このように、日本の警察も、欧米各国同様、社会変革の影響に直面しており、「警察の説明責任」、「警察の正統性」、「市民の信頼」に対する調査研究を行う必要性が生じるのである。

<sup>7</sup> 社説：捜査に顔認証 手続きの厳格化が必要『京都新聞』2020年9月16日 <https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/359582>

## 研究の内容

日本側の参加者は田村正博 (社会安全・警察学研究所所長)、小林良樹 (明治大学公共政策大学院特任教授)、久保秀雄 (社会安全・警察学研究所所員)、浦中千佳央 (社会安全・警察学研究所所員)、キム・ゴウン (京都産業大学大学院法政策専攻博士課程後期) で構成される。

田村正博は元警察官僚で福岡県警本部長、警察大学校長を務め、専門は警察行政法である。小林良樹も元警察官僚で、高知県警察本部長、内閣情報調査室内閣情報分析官を務め、専門はガバナンス、インテリジェンスである。久保秀雄は法社会学が専門で、特にパーソンズの研究をしている。浦中千佳央は警察学が専門で、特に政治、警察、社会の関係性、フランス治安機関の研究をし、当研究の日本側代表者を務める。キム・ゴウンは韓国大田大学大学院警察行政学科で修士号を取得後、京都産業大学大学院法政策専攻博士課程前期に入り、2020年に同課程修了、現在、同大学院博士課程後期に在学し、警察と社会の関係性、警察の国際比較方法を研究している。

国際共同研究の期間は3か年で、「警察の説明責任」、「警察の正統性」、「市民の信頼」に解明するため、「新しい現代的警察活動への民主的統制」、「政治、警察、市民間関係性」をテーマに基礎調査、国内調査、海外調査を行う予定である。基礎研究は文献調査や研究会開催などを通しての「警察の説明責任」の講学上の定義などについて議論を深化させていく。次に国内研究調査として、警察大学校での調査、警察庁OB・OG面接調査、民主的統制機関への調査、警視庁・道府県本部調査、市民へのアンケート調査を計画している。警察大学校では、警部任用科入校生へのアンケート調査などを数年にわたり行いたいと考えている。警察庁OB・OG面接に関しては、警察庁OB・OGはほぼ全員が道府県本部長経験者であり、その立場から自身が本部長在職時に、都道府県知事やその他部局長、民主的統制機関 (公安委員会) との関係性がどのように機能していたのか、赴任地の警察本部におけるガバナンス経験などについて面接調査を行う計画をしている。警視庁・道府県本部調査は、巡査から警視正までの警察官が説明責任、正統性、信頼についてどう考えているか探ることになる。また、公安委員会、警察協議会など民主的統制機関へも調査などを行いたいと考えている。そして、外部調査機関に委託して市民へのアンケート調査の実施を行う。こうして、市民側の警察に対する意識を分析することにする。

国内調査と並行して海外調査も予定しているが、コロナ禍の影響で一部、修正を余儀なくされている。計画では欧州側コンソーシアムの研究者がいる、ドイツ、イギリス、フランス、カナダ、及びアメリカを調査訪問し、現地の警察制度、民主的統制機関への地方開調査、警察の説明責任に関する意見交換などを予定している。コロナ禍により、不可能な調査は、オンライン参加での調査などに随時切り替えていく。

日本側研究調査の大きな特色は、警察官、警察OB・OGへのアンケート、面接調査である。普通、「警察の正統性」、「市民の信頼」の調査は、「市民が警察に対して、どのような考えを抱いているか」という視点から、市民を調査対象としている。もちろん、外部調査機関により市民対象調査も実施するが、警察官に着目して、警察官が「自分たちの活動に自信を抱いている」、「自分たちの活動は外部に対して恥ずかしくない」など、警察活動をポジティブに捉えている場合、その逆の「自分たちの活動に不信を抱いている」、「自分たちの活動は外部に対して恥ずかしい」とネガティブに捉える場合、その影響は必ず、「説明責任」、「正統性」、「信頼」という要因に反映され、警察内部や外部に対しての指向、行動にも影響を及ぼす。警察官への面接、アンケート調査で得られたデータを「質的調査」や「量的調査」(SPSS分析)にかけ、存在因子の判定、因果関係や相関関係を測定し、その影響を評価しようというものである。この調査手法は、昨年、警察大学校警部任用科入校生に対して調査票調査を実施したことが土台となる。<sup>8</sup> 「政治、警察、市民関係性」を明らかにし、このことにより「警察の説明責任」に関して国際基準の策定に資するものとした。

<sup>8</sup> キム・ゴウン、浦中千佳央 「警察の正統性が警察組織及び個人の職務満足に及ぼす影響調査報告 —警察大学校警部任用科入校生への調査票調査—」【社会安全・警察学7号】の調査報告を参照されたい。