

【論文】

複雑系としての地域社会

— 社会安全政策における地域コミュニティの意義 —

四方 光

中央大学法学部 教授

目次

はじめに

I 地域社会とコミュニティ

II 社会安全政策における地域コミュニティの意義

III 複雑系としての地域社会

IV 地域社会における犯罪対策強化方策に関する若干の提案

おわりに

はじめに

社会安全政策論はその発足当初から犯罪制御における地域社会の重要性を強調してきたが、我が国の刑事政策において地域社会を重視した取組が本格化し始めたのは比較的最近のことである。他方で、我が国だけでなく先進諸国での地域社会やコミュニティの弱体化は著しく、今更地域社会やコミュニティの機能に期待することは難しいのではないかとの見解も少なくない。

本稿は、犯罪・非行の未然防止、再犯防止及び犯罪被害者等支援の分野を中心に、犯罪制御における地域社会の重要性を再確認するとともに、筆者がかねて認識理論としての有用性を主張する複雑系システム論による地域コミュニティの理解を示した上で、これらの施策のさらなる推進のために衰退傾向にある地域社会においてどのような対策を進めるべきかについて若干の私見を述べるものである。

I 地域社会とコミュニティ

1 地域社会やコミュニティの定義

地域ないし地域社会という言葉は、通常二つの意味で用いられるという。すなわち、一つはリージョンという領域性を中心とした地域概念であり、もう一つはコミュニティという人間の関係性を中心とした地域概念である¹。社会安全政策論が注目するのは、通常は後者の意味での地域社会となろう。

コミュニティの概念を社会学の中心的概念と位置付けたのは、R.M. マッキーバーであるとされる。彼は、地域の領域

¹ 藤田弘夫「地域社会と地域社会学」（似田貝香門監修『地域社会学の視座と方法』（2006年、東信堂）第I部第1章）16-19頁

性に注目しつつ、「コミュニティとは、共同生活の相互行為を十分に保障するような共同関心が、その成員によって認められているところの社会的統一体である」と定義する²。この定義では「統一体」という言葉が用いられているが、マッキーバーにとってはその統一性は必ずしも強固ではなく、むしろ強固な組織性を有する団体はアソシエーションとして区別されている³。

最近の総務省の研究会では、コミュニティを「(生活地域、特定の目標、特定の趣味など) 何らかの共通の属性及び仲間意識を持ち、相互にコミュニケーションを行っているような集団(人々や団体)」と定義し、さらに「地域コミュニティ」を「共通の生活地域(通学地域、勤務地域を含む)の集団によるコミュニティ」としている⁴。

筆者は、そもそも定義とは、その定義を用いる理論体系において、一定の概念を一つの用語によって表現するための理論的道具であるとする立場を採る。本稿は、複雑系システム論の観点から社会安全政策を論じようとするものであるから、地域社会とコミュニティについて、そのような理論にとって有益な定義を行いたい。

後述するように、社会安全政策論における地域社会は、人々がその日常生活に影響を与え合い助け合うことができる地理的領域内の組織や人間とその関係性であることから、生活圏の近接性に着目して定義する必要がある。また、社会安全政策論におけるコミュニティは、人々が継続的かつ相互に影響を与え合うことができる人的集団であることから、相互関係と集団性に着目した概念である必要がある。

そこで、本稿においては、地域社会とは、一定の領域内に居住する世帯の構成員の多くが日常生活をおくる地理的領域における社会関係を指すものとする。本稿では、主として市町村の領域を想定している。また、地域社会のコミュニティを関心事項とする本稿においては、コミュニティとは、地域社会の居住者の一部が何らかの直接的継続的な相互関係を有することによって形成する一定の集団を指すものとする。本稿では、集団の規模として、主として小中学校の校区内で形成されるような比較的小規模の集団を想定している。前者は、地理的領域とそこでの社会関係に注目した概念であり、後者は、人的集団とその間における直接的継続的關係性に着目した概念である。

2 地域社会弱体化の過程

地域社会の弱体化の傾向は、戦後始まったものではなく、社会の近代化に必然的に伴うものだという。

近代社会の草創期、既にデュルケムの『社会分業論』は、社会には同一化の傾向と個性化の傾向の二大傾向があつて、同一化が中心であった近代以前は集団において価値や規範が強固に共有されていたが、個性化としての近代化、分業の進展は、個々人に自由な価値を許容するようになったとする⁵。

また、テンニースは、ゲマインシャフトとゲゼルシャフトの区分に関し、前者においては生活や意思が集団において共有されており、「村では、住居の接近、田畑の共有、あるいはまた耕地の単なる隣接が、人々を頻繁に接触せしめ、相互に慣れさせ、相互に熟知せしめるにいたり、共同の労働と秩序と管理を必然的ならしめる。それはまた、祝福をもたらす禍をもっておびやかす土や水の神々や精霊たちに恵みや恩寵を乞う共同の祈願を必然たらしめる」⁶のに対し、商業経済が

² R.M. マッキーヴァー著、中久郎・松本通晴監訳『コミュニティ』（1975年、ミネルヴァ書房）135頁（原書 R.M. MacIver, 1924, *Community: A Sociological Study; Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life*, 3rd ed. Macmillan and Co., Limited）

³ 同前 46頁。アソシエーションは、「社会的存在がある共同の関心または諸関心を追求するための組織体」とされている。

⁴ 総務省 地域コミュニティに関する研究会「地域コミュニティに関する研究会報告書」（令和4年（2022年）4月）1頁脚注2（https://www.soumu.go.jp/main_content/000819371.pdf）

⁵ E. デュルケム著、井伊玄太郎訳『社会分業論 上』（1989年、講談社）218頁、同『社会分業論 下』（同）89頁

⁶ テンニエス著、杉之原寿一訳『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト — 純粹社会学の基本概念 — 上』51-52頁

発展した後者においては、個々人は「本質的に分離している」⁷という。

戦後における近代資本主義の進展は、以上のような傾向に拍車をかけた。「家族、近隣、ローカル・コミュニティなどに代表される古い型の社会統制は根底からおびやかされ、その影響は急速に衰退した」とするR.E.パークの社会解体論⁸も、そのような流れの中にあると言っていいであろう。

我が国でも、戦後の高度経済成長等による産業構造の変化が、農村と都市それぞれにおいてコミュニティの解体を促したとされる。すなわち、農村では人口減少と生産・生活上の協力関係の弱まりにより共同体的な性格が弱まり、他方で都市では職場と家庭の距離の拡大により家庭が所在する地域における人間関係が希薄化した⁹。さらに我が国では、戦前の統治体制への反省から、戦後長らくコミュニティを封建制の残滓ないし国家主義の道具として批判する見解が広まったことが、コミュニティの維持を図る施策の展開を難しくしたものと考えられる。

3 コミュニティの再評価

強固な価値の共有を特徴とする地域社会は、個人の尊厳という近代法の考え方の広まりに伴い、弛緩せざるを得ない宿命にあったと言える。しかし、個人の尊厳の尊重が行き過ぎて利己主義に至ると、相互尊重・相互互惠も消滅してしまい、個人が孤立して、危機に直面した場合に近隣からの支援が受けにくくなることとなる。地域社会の相互互惠の機能は、国や自治体によって完全には代替できるものではない。個人の尊厳を尊重しつつ、相互互惠の連帯は存続させるような地域社会の設計が必要となる¹⁰。

欧米では、早くも1950年代から福祉など地域住民への身近な行政サービスの担い手としての地域社会の重要性が認識されるようになったという。M.G.ロスは、福祉事業を提供する主体として「コミュニティ・オーガニゼーション」の重要性を主張した¹¹。

その後、地域社会における人間関係を重要な資源とみる「ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」という概念が登場し、公共政策の分野に浸透した。アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの減退を指摘したR.D.パットナムによれば、ソーシャル・キャピタルとは、「相互利益のための調整と協力を容易にする、ネットワーク、規範、社会的信頼のような社会的組織の特徴を表す概念」であるという¹²。

この考え方は、さらに近年広がりを見せている「ガバナンス」の概念と結合し、「コミュニティ・ガバナンス」という概念に発展している¹³。

⁷ 同上 91 頁

⁸ R.E.パーク、E.W.バーゼス、R.D.マッケンジー著、大道安次郎、倉田和四生訳『都市 人間生態学とコミュニティ論』（1972年、鹿島出版会）105頁（原著 R.E. Park, E.W. Burgess & R.D. McKenzie, 1925, *The City*, University of Chicago Press）

⁹ 小内透「地域社会の編成と再編 — リージョンとコミュニティのマクロな構造」（前注1 似田貝編第II部第1章）101頁

¹⁰ 渥美東洋著『複雑社会で法をどう活かすか — 相互尊敬と心の平穏の回復に向かって —』（1998年、立花書房）450-455頁

¹¹ M.G.ロス著、岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション — 理論、原則と実際』（1968年、全国社会福祉協議会）（原著 M.G. Ross, 1955, *Community Organization: Theory, Principles and Practice*, Harper & Brothers）

¹² R.D.パットナム著、坂本治也・山内富美訳「ひとりでボウリングをする — アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの減退」（宮川公男・大森隆編『ソーシャル・キャピタル』（2004年、東洋経済新報社）第2章）

¹³ 自治体学会編『コミュニティ・ガバナンス — 誰が何を決めるのか』（2004年、年報自治体学17号）、大内田鶴子『コミュニティ・ガバナンス』（2006年、ぎょうせい）など参照

コミュニティの再評価は、政治哲学の変化にも表れている。自由放任主義に対する批判として、共同体論¹⁴や「第三の道」¹⁵が有力に主張され、近代民主主義国家の政策に大きな影響を及ぼしている。

我が国では、コミュニティを積極的に評価する契機となったのは、1969年の国民生活審議会の報告書「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」¹⁶であるとされている。この動きは現在まで続いており、最近では、「地域共生社会」の構築が、我が国政府の重要な政策の一つとして掲げられている¹⁷。

II 社会安全政策における地域コミュニティの意義

ここでは、社会安全政策論やそれに関連する刑事政策学等の先行研究において、地域社会やコミュニティがどのように位置付けられてきたのかを概観する。

1 社会安全政策論の哲学としてのコミュニティ・ポリシングと多機関連携

社会安全政策論の創始者の一人である故渥美東洋中央大学名誉教授・京都産業大学社会安全・警察学研究所初代所長は、コミュニティ・ポリシングは単なる施策ではなく哲学であるとして、社会安全政策論の基礎となした¹⁸。また、それがゆえに、同名誉教授は、社会安全政策論の英訳として、Community Safety Policy という訳語を用いたほどである。渥美東洋名誉教授によれば、コミュニティ・ポリシングとは、コミュニティの「社会統制方策、つまり人々を精神的に連帯させる機能を果たすことのできるものに「復元」することを志向し、示唆するフィロソフィ」であるとする¹⁹。

また、元警察大学校長で現在の京都産業大学社会安全・警察学研究所初代所長である田村正博教授は、地域社会は、警察にとって「警察の活動に協力をしてもらおう対象であるとともに、警察とともに安全を実現するパートナーともなり得るほか、警察の活動に対する要望を提起する存在でもある」としている²⁰。

コミュニティ・ポリシングが何故必要とされるかと言えば、個人の尊厳を最高の価値とする近代民主主義社会において

¹⁴ マイケル・サンデル著、菊池理夫訳『自由主義と正義の限界 [第2版]』（1999年、三嶺書房）（原著 Sandel, Michael J, 1998, *Liberalism and the limits of justice. (2nd ed.)*, Cambridge University Press、マイケル・ウォルツァー著、山口晃訳『正義の領分：多元性と平等の擁護』（1999年、而立書房）（原著 Walzer, Michael, 1983, *Spheres of justice: A defence of Pluralism and Equality*, Basic Book Inc. Publishers）、アラスデア・マッキンタイア著、篠崎栄訳『美徳なき時代』（1993年、みすず書房）（原著 MacIntyre, Alasdair C, 1981, *After virtue*, University of Notre Dame Press）、アミタイ・エツィオーニ著、小林正弥監訳『ネクスト：善き社会への道』（2005年、麗澤大学出版会）（原著 Etzioni, Amitai, 2001, *Next: the road to the good society*, Basic Books）など参照。

¹⁵ アンソニー・ギデンズ 著、佐和隆光訳、『第三の道：効率と公正の新たな同盟』（1999、日本経済新聞社）参照

¹⁶ <https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/32.pdf>

¹⁷ 平成28年6月2日付閣議決定「ニッポン一億総活躍プラン」、令和3年6月18日付閣議決定「まち・ひと・しごと創生基本方針2021」参照。

「地域共生社会」とは、「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」とであるとされている。

(<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/#tiikikyosei>)

¹⁸ 渥美東洋「コミュニティと犯罪予防と警察活動（コミュニティと安全）」警察政策6巻2004年、同「『コミュニティ・ポリシング』について」警察学論集47（9）138-155頁

¹⁹ 前注渥美東洋警察学論集47（9）138頁

²⁰ 田村正博「警察行政における地域」法律時報95巻10号24頁

は、個々の個人の尊厳を守る社会システムの構築が求められており、かつ、上述したように現代社会では個人が孤立化する傾向にあるので、個人の尊厳に関わる領域を安易に侵害しないように細心の注意を払いつつも、個人の生活に身近な問題を解決したり支援したりする仕組みが必要とされる。この後詳述する犯罪・非行の未然予防、再犯防止、被害者支援のいずれにおいても、対象者に身近な支援を継続的に行う必要がある。このようなニーズに応えるためには、国はあまりにも個人から遠い存在であって、個人に近い存在である基礎自治体たる市町村、さらには個人の周囲にいて個々人と直接的かつ継続的に接触することができる地域ボランティアやNPOの活動が不可欠なのである。特に、長く継続的に「顔の見える関係」を維持するのは、人事ローテーションがあるために市町村ですら難しく、地域社会に定着している地域ボランティアやNPOの活動が期待される。

そして、困難を抱える個人や家庭が抱える諸問題は、単一単純な問題であることは少なく、複数の要素が混在する複合的な問題であることが多い。そのような複合的な問題を解決するための支援においては、単一の専門家では対処することができず、複数の専門家がチームとなって問題を分析し、必要と認められる様々な専門的対処を持ち寄って対処する必要がある。そのために行われるのが多機関連携であり、やはり後述する犯罪・非行の未然防止、再犯防止、被害者支援のいずれにおいても、多機関連携が効果的支援の鍵となるのである²¹。

2 犯罪・非行の未然防止における地域社会

本項における犯罪予防は、犯罪の未然予防である。再犯防止は、次項において扱う。

犯罪予防は、人々（主として少年）の人格に働きかけて犯罪を行わないようにする発達の犯罪予防と、犯罪者が犯罪を行いにくい生活環境を形成して犯罪が行われないようにする状況的犯罪予防に大別される。その両者において、地域社会には重要な役割が期待されている。

(1) 発達の犯罪予防における地域社会

ライフコース論を経て形成された統合理論によれば、地域社会には犯罪・非行につながるリスク要因と保護要因のどちらも存在し得る。地域社会のリスク要因としては、

- 近隣が他と比べて不利な状況にあること
- 居住者が安定しないこと
- 人種・民族的な変化があること
- 拾人の緊密な結び付きが弱いこと、非公式の社会的コントロールが弱いこと
- 火器（銃器）を使用した暴力に晒されていること
- 火器（銃器）が利用可能な状況であること
- 薬物が利用可能な状況であること
- 近隣への愛着が低いこと
- 安全でないと感じていること
- 若者がしばしばトラブルを起こすこと

が挙げられ、保護要因としては、

²¹ 渥美東洋「多機関連携アプローチの基本的考え方」警察学論集 59 巻 11 号 1-29 頁、渥美東洋「少年非行の予防：多機関連携による日本の平穏の維持」警察政策 14 巻 198-230 頁参照。

なお、多機関連携は、犯罪対策の分野を中心に我が国の様々な行政分野に広がりつつあるようである。伊藤正次編『多機関連携の行政学——事例研究によるアプローチ』（2019年、有斐閣）参照。

- 近隣が貧困状況にないこと
- 近隣が暴力にさいなまれていないこと

が挙げられている²²。したがって、自治体や地域コミュニティは、多機関連携の枠組みを用意して、これらの多様なリスク要因を減らし、保護要因を増やすための努力を展開すべきということとなる²³。

(2) 状況的犯罪予防における地域社会

状況的犯罪予防においては、地域社会は施策推進の主な主体となる。

クラークの「状況的犯罪予防における12の技法」²⁴中、「(2) 施設への出入り制限」(フェンスの設置等)、「(3) 犯罪者の移置」(道路の閉鎖、飲食店の設置場所の制限等)。「(6) フォーマルな監視」(警報機の設置、赤外線カメラの設置等)、「(7) 従業員による監視」(公園の管理人、マンションの管理者等)、「(8) 自然な監視」(生け垣の手入れ、街路灯、近隣監視)、「(11) 犯罪誘因の除去」(落書の早期消去、家屋等の迅速な修理、路上駐車の手入れ)、「(12) ルールの設定」(公園の使用規則等)は、自治体や地域コミュニティが推進主体となることが想定されるものである。

これら状況的犯罪予防の諸対策には、防犯カメラや街路灯の設置のような物理的環境の整備による施策と、地域住民によるパトロールによる近隣監視のような地域住民の生活態度に関わる施策の両方が含まれる。前者は、一定の財力を有する主体である自治体、企業、商店街等によって担われることとなろう。後者は、地域住民の活動であるから、いかに多くの住民に参加してもらえるか、それを継続的に行うことができるかが問題となる。

このほか、M.フェルソンの日常活動理論²⁵、ブランディング夫妻の犯罪パターン理論²⁶、G.ケリングらの割れ窓理論²⁷は、地域社会の日常における加害者と被害者の動態に注目するものであると言える。

3 再犯防止における地域社会

犯罪的な生活からの離脱の契機等を論じるデジスタンス論は、人生における転機を重視する Sampson とラウブの所説²⁸と、当事者自身の心のあり様を重視するマルナの所説²⁹に大別される。マルナ説では、当事者自身が犯罪から離脱的な人生観を自ら修得する必要がある、その者に近い者の継続的な支援が重視される。

²² J.C. ハウエル、M.W. リプシィ、J.J. ウィルソン著、中野目善則訳『証拠に基づく少年司法制度構築のための手引』(2017年、中央大学出版部) 36頁表2.2e「コミュニティ・近隣のドメイン(段階領域)内でのリスク要因と保護要因」から引用(原著 J.C. Howell, M.W. Lipsey & J.J. Wilson, 2014, *Handbook for Evidence-Based Juvenile Justice Systems*, Lexington Books)

²³ 石川正興編著『子どもを犯罪から守るための多機関連携の現状と課題——北九州市・札幌市・横浜市の三政令市における機関連携をもとに——』(2013年、成文堂)、柴田守「少年鑑別所の地域援助業務への期待——児童生徒の問題行動に対応する学校教育機関を援助するための多機関連携へ——」(法学新報123巻9・10号823-844頁)参照

²⁴ R.V. Clarke ed., 1992, *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, Harrow and Heston, Publishers. pp13 Table 1. 日本語訳は、瀬川晃『犯罪学』(1998年、成文堂)135頁表1による。

²⁵ マーカス・フェルソン著、守山正訳『日常生活の犯罪学』(2005年、日本評論社)

²⁶ ポール・ブランディング、パトリシア・ブランディング著、菊池城治訳『犯罪パターン理論』(R. ウォートレイ、L. メイズロー編著『環境犯罪学と犯罪分析』(2010年、社会安全研究財団)所収)

²⁷ G. ケリング、C.M. コールズ著、小宮信夫監訳『割れ窓理論による犯罪防止——コミュニティの安全をどう確保するか——』(2004年、文化書房博文社)(原著 G.L. Kelling & C.M. Coles, 1996, *Fixing Broken Windows*, Simon & Schuster)

²⁸ John H. Laub & Robert J. Sampson, 2003, *Shared Beginnings, Divergent Lives: Delinquent Boys to Age 70*, Harvard University Press

²⁹ シャッド・マルナ著、津富宏・河野荘子訳『犯罪からの離脱と「人生のやり直し」——元犯罪者のナラティブから学ぶ』(2013年、明石書店)(原著 Shadd Maruna, 2001, *Making Good: How Ex-Convicts Reform and Rebuild Their Lives*, American Psychological Association)

我が国では従来、犯罪者の処遇の決定と実施は、裁判所と法務省の関係機関という、個々の個人や地域社会からは相当の「距離感」のある国の機関によって担われてきたが、再犯防止推進法制定の前後から、再犯防止における地域社会の重要性がより一層認められるようになった³⁰。犯罪を犯した者も、刑事施設に収容されていない限りは、必ずいずれかの地域社会において生活を営むこととなるから、犯罪的な生活から離脱するためには、地域社会への定着と地域社会の側の包摂とが必要となる³¹。これまで必ずしも緊密な関係にはあったとは言えなかった法務省の関係機関と自治体や地域社会との関係強化が進められている。

犯罪を犯した者と地域社会の関係は、いまだ刑罰の効果が残存している社会内処遇の段階と、刑罰の効果が終了した後のフォローアップの段階とを区別して論じられてきたので、本稿もその区別を踏襲する。

(1) 社会内処遇における地域社会

保護観察や少年審判の過程で行われる試験観察などにおいては、社会内で処遇が行われる。この社会内処遇においては、保護観察官や家庭裁判所調査官といった公務員が中心的な位置にあるが、これらの国家公務員は、人数の少なさに加えて転勤による流動性もあり、地域社会で継続的に暮らしていく元犯罪者やこれを支援する地域住民とは、必ずしも濃密で継続的な関係を維持できるわけではない。元犯罪者の社会復帰支援に必要な継続的な関係を維持することができるのは、保護司、補導委託の委託先やその活動に協力してくれるNPOといった地域ボランティアである³²。

他方、犯罪を犯した者と向き合い、辛抱強くその更生を支援していく過程では様々な困難が生じるであろうし、専門的知識の不足、時間や費用の確保、モチベーションの維持等の面から一般の地域住民にとってはかなり難しいことであろう。このような重責を担うボランティア活動を継続的に確保するためには、上記の課題を克服するための地域ボランティアへの研修の提供や財政的支援等が必要となろう。

(2) 地域社会における犯罪を犯した者のフォローアップ

刑事司法から解放された者が安定した生活を営むためには、生きていける場、すなわち住居と勤務先が必要であり、それらの場において周囲の者とある程度安定的な関係が保たれることが重要である。そうでなければ、再び社会から孤立し、あるいは仕事を失い、ひいては再犯につながる事となる。

しかし、刑事司法から解放されるということは、刑事司法制度や刑事司法機関による関与を求めることが原則としてできなくなるということを意味する。そうすると、元犯罪者支援の主体は、その者の居住する地域の自治体、地域住民、NPO等ということになる。

上記(1)にも関連するが、再犯防止推進法4条2項は「地方公共団体は、基本理念にのっとり、再犯の防止等に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」旨定めており、自治体への期待の大きさが分かる。また、同法は、再犯防止推進について国民の責務までは定めていないものの、22条は「国は、再犯の防止等に関する施策の重要性について、国民の理解を深め、その協力を得られるよう必要な施策を講ずるものとする」と定め、一般国民の理解と協力を期待していると言える。

4 犯罪被害者等支援における地域社会

犯罪被害者及びその遺族は、犯罪の発生後もいずれかの地域社会において生活を営むこととなる。公的な被害者支援は

³⁰ 小林隼人・井上晋文「再犯防止推進法における地方公共団体の位置付け等について」(罪と罰54巻3号21-27頁)

³¹ 小長井賀典『犯罪者の再統合とコミュニティ』(2013年、成文堂)参照

³² 法務省保護局監察課「保護観察における多機関連携」(研修824号59-64頁)、高橋智也「多機関連携による保護観察対象者への処遇について」(研修824号65-68頁)、伊豆丸剛史「地域生活定着支援センターと多機関連携」犯罪と非行180巻70-88頁参照

長期間にわたって継続できるものではなく、いずれ終了するのであるが、犯罪被害者等が地域社会において安心して暮らせるようにしなければならない。

ところが、深刻な犯罪被害を受けた被害者等は、元の住居が犯罪の現場となったり、あるいは将来における再被害を防止するため、第三次被害のため従来の仕事を継続することができなくなったなどの理由により、転居や転職を余儀なくされることがある。

このような場合には、住居や就職先の提供、生活費の給付等が必要となるが、このような福祉的サービスを提供するのは、やはり基礎自治体である市町村の役割である。そこで、被害者団体等により、自治体に犯罪被害者等支援条例の制定を求める動きがあり³³、この種条例を制定する自治体は徐々に増加しているが、多数にまでは至っていない。

また、継続的に必要な精神的支援においても、犯罪被害者等の身近に存在する者が濃密で継続的な支援を提供する必要があり、そのような役割は基礎自治体でも提供することが難しく、NPO等の民間団体に頼らざるを得ない。他方、犯罪被害者等を支援するNPO等の民間団体は、その業務の性質から収益をあげて支援の原資とすることが難しいことから、自治体等からの財政支援が必要となることが多い。

5 コミュニティ重視に対する批判

地域社会やコミュニティの重視に対しては、戦前の隣組、ひいては国家主義の復活につながるものになるのではないかと批判がなされることがあるが、これは少なくとも今日においては必ずしも当を得た批判ではないと思われる。

戦前の我が国において見られた国家主義等の集団主義は、個人の尊厳よりも国家等の集団の存続、発展を重視するものであった。これに対し、今日におけるコミュニティ重視の思想は、相互尊重・相互互惠の考え方の下で個人の尊厳を協働して守るために主張されているもので、地域社会やコミュニティを個人の尊厳を守るための制度的道具としてとらえており、集団が個人に優先されるものではない。

また、地域社会やコミュニティは、元犯罪者やトラブルメーカーとみなされた被害者を排除する主体となるのではないかという批判もある。排除の主体となるようなコミュニティは、均一な価値観が共有されているかつての地域コミュニティにおいては生じやすかったものと考えられるが、価値観の共有までには至っていない今日の地域社会においては、元犯罪者に恐怖感を持つ住民が一定程度存在する可能性はあるにせよ、それは地域コミュニティが存在するがゆえに生じるものではなく、地域社会全体が団結して排除の主体となることはかつてに比べれば生じにくいと考えられる。

むしろ、元犯罪者や被害者等を支援する継続的な資源を有しているのは、地域社会である。NPO等の団体も重要な支援主体ではあるが、後述するように支援の必要がある対象の広域性や継続性を考えると、自治体や地域コミュニティの関与なしに全国的に継続的な支援が行われることは想定しづらい。

元犯罪者やその支援者の中には地域社会を敵視する人もいるようであるが、そのような敵視自体が、地域社会という重要なリソースを自ら遠ざけることになりかねないことに留意する必要がある。

Ⅲ 複雑系としての地域社会

1 コミュニティ心理学と複雑系システム論

地域社会を含む社会関係を複雑系システムとして理解している体系化された先行理論として、コミュニティ心理学があるので、本稿における地域社会の複雑系システム論による理解を展開する前に、コミュニティ心理学の概要を紹介してお

³³ 諸澤英道監修『すべてのまちに被害者条例を[第2版]』2018年、被害者が創る条例研究会参照

きたい。

コミュニティ心理学は、R.G. バーカー³⁴、J.G. ケリー³⁵、R.H. ムース³⁶、U. ブロンフェンブレンナー³⁷らの生態学的心理学の影響を強く受け³⁸、人間やその社会を生態系として把握する。そして、クライアントの支援の中心は、臨床心理家ではなく、クライアントの周辺で生活の場を共有している家族や近隣住民であり、さらにそれを支援するのが自治体をはじめとする地域社会の諸機関であると考えている。

コミュニティ心理学の中の有力な学説は、クライアントや地域社会を本稿の複雑系システム論と考え方を同じくするシステム論アプローチによって説明する³⁹。まず、クライアント（対象者）は、家庭、学校、地域社会との相互関係の中で生きており、クライアントに重大な影響を与え、その生活を悪くするものも良くするものもこれらクライアントの周囲の人物や組織であり、クライアントの状態をよくするためにはこれらをクライアントにとって好ましいように変化させることが重要であると考えている。

また、家庭、学校、地域社会もそれぞれ相互関係を持ちつつ一定の均衡の中で存続するシステムであると考えているから、家庭、学校、地域社会をクライアントにとって好ましいように変化させるためには、これらが円滑に適切な変化を遂げるような適切な介入手段を選択する必要があるとする。

すなわち、コミュニティ心理学においては、局所的一時的な介入ではなく、クライアントの生活の場である諸システムを変容させる方策を考えることによって、クライアントの変化を達成するのである⁴⁰。

コミュニティ心理学は、このようなシステム論アプローチによって、地域社会の上部構造としての広域組織や国家までも視野に入れた分析を試みるのであるが、国家レベルの分析に不可欠な法の概念や国法体系の機能については視界に入っていないところが、この理論の限界ではあると言える。

2 地域社会とコミュニティの自己組織性

複雑系システム論が想定する複雑系システムとは、構成要素相互間あるいは構成要素と全体間に複雑な相互関係がある生態系のようなシステムである⁴¹。複雑系システム論の特徴の一つは、このような複雑系システムは、近代科学が採ってきた要素還元主義という方法論では科学の対象をうまく理解できないと考えることにある。

³⁴ R.G. バーカー、P.V. ガンプ著、安藤延男監訳『大きな学校、小さな学校——学校規模の生態学的心理学』（1982年、新曜社）（原著 Barker, R.G. & Gump, P.V., 1964, *Big School and Small School: High school size and student behavior*, Stanford University Press）

³⁵ Kelly, J.G., 1966, Ecological constraints on mental health services, *American Psychologist*, 21, 535-539

³⁶ R.H. ムース著、望月衛訳『環境の人間性』（1979年、朝倉書店）（原著 Moos, R.H., 1976, *The Human Context: Environmental determinants of behavior*, John Wiley & Sons.）

³⁷ U. ブロンフェンブレンナー著、磯貝芳郎・福富護訳『人間発達の生態学 発達心理学への挑戦』（1996年、川島書店）（原著 Urie Bronfenbrenner, 1979, *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Harvard University Press）

³⁸ 植村勝彦『現代コミュニティ心理学 理論と展開』（2012年、東京大学出版会）35-43頁

³⁹ S.A. マレル著、安藤延男監訳『コミュニティ心理学 社会システムへの介入と変革』（1977年、新曜社）（原著 Stanley A Marrell, 1973, *Community Psychology and Social System: A Conceptual Framework and Intervention Guide*, Human Science Press）、山本和郎『コミュニティ心理学：地域臨床の理論と実践』（1986年、東京大学出版会）など参照。

⁴⁰ カナダの警察では、コミュニティ心理学等により発展させられたシステム論アプローチの考え方を警察活動に導入している。ゲリー・シムコ著、四方光・佐藤久美子訳「諸システムで構成される全体システム『全体像とは何か』——カナダにおける実践コミュニティによる児童虐待調査の推進——」警察学論集 59 巻 12 号 167-192 頁参照

⁴¹ 複雑系システム論に関する著作は多数あるが、同理論の概要と社会安全政策論との関連については、四方光『社会安全政策のシステム論的展開』（2007年、成文堂）第2章及び第3章を参照されたい。

複雑系システムには様々な態様があり、散漫で不安定なシステムもあれば、凝集性が高く安定的なものもある。複雑系システムのうち自らを維持、継続する機能を備えたものが自己組織性システムである。自己組織性システムの態様は千差万別であって、どのような要件を満たせば自己組織性が成立するかは一概には言えない。筆者が複雑系システム論の立場を採るのは、この自己組織性という概念を用いてはじめて、人間の自由意志、個性や創造性、人間の集団の硬直性と柔軟性、社会の停滞と内発的發展を説明することができるかと考えるからである。

人間やその集団の自己組織性を理解する上で重要な概念は、パラダイムである。パラダイムは、T.S. クーンが科学者集団が共有する学説の体系を指す言葉として用いたものである⁴²。クーンによれば、パラダイムは、学説の体系そのものだけでなく、学説を新しい構成員に伝える機能、学派が達成すべき目標を示し構成員が解決すべき課題を提示する機能、課題を解決する方法を与える機能、正しい解決策が間違った解決策かを判定する機能、造反者にペナルティを与え学派への忠誠を取り戻すか離脱するかを選択させる機能を有することによって、学派の構成員はそのパラダイムに従って研究を行うことを可能にし、同時にパラダイムに反する行動を抑制して学派の維持を図る機能がある。すなわち、パラダイムは、自己組織性を有しているのである。

筆者は、パラダイムをより広い概念として、認識論と価値論の結合した思想体系として理解しており⁴³、学問の学説の体系だけでなく、個々の人間の人格、企業文化、民族の文化、国法体系なども自己組織性システムとしてのパラダイムとして理解することができるものとする。

自己組織性のある人間集団のうち、パラダイムが構成員間で共有されているものは、クーンの描写した科学者集団のパラダイムのように、構成員に対して忠誠を求めることとなるので、その自己組織性はかなり強固なものとなる。パラダイムまで共有されていなくても、人的物的資源が継続的に供給され、それらの結合形態が組織化されている集団は、自己組織性を維持することができる。テンニースのゲマインシャフトとゲゼルシャフトの区別は、筆者の自己組織性の理解によれば、パラダイムまで共有した自己組織性の強い人間集団が前者で、パラダイムの共有には至っていないが自己組織性は一応獲得している人間集団が後者ということになる。

上述したように、近代以降、地域社会の団結は解体の方向に向かっており、地域社会の自己組織性は崩壊しつつあると言えるが、地域社会ないしその構成要素たる集団の中には、自治体や企業のように構成員がパラダイムを共有する安定的な組織もあれば、そうでないものもあり、パラダイムまでは共有していない団体にも、スポーツや趣味のクラブのように一定の自己組織性を獲得しているものもあれば、一時的な集会のように自己組織性を有するに至っていないものもある。

かつての町内会等のいわゆる地域コミュニティにおいては、地元愛や強固な人間関係が構築され、価値観が共有されるとともに、役割分担が決められるなど十分に組織化されていたので、自己組織性の強い自己組織性システムであったといえるが、様々な論稿において明らかにされている通り、戦後における社会変動によってこのような自己組織性の強い地域コミュニティはほぼ姿を消したといわれている。

したがって、社会安全政策論の課題は、地域社会にあつて上述したような社会安全政策に必要な公共的サービスを継続的に提供することができる活動能力を有する、すなわち一定の自己組織性を有する新たなコミュニティを創出し、あるいは既存の集団にある程度の自己組織性を与えることにあると言える。ここでいう自己組織性は、パラダイムまで共有された強固な自己組織性である必要はない。団体とその活動が一応継続できる程度の自己組織性があれば、社会安全政策に必要な民間主導の公共サービスを継続的に提供することができる。

⁴² トマス・S・クーン 著、中山茂訳『科学革命の構造』（1971年、みすず書房）（原著 T. S. Kuhn, 1962, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press）

⁴³ 前注 41、四方光 2007 年 51-59 頁

上述したように、自治体や企業は既に強い自己組織性を備えているが、日常的に継続する必要がある地域ボランティアの活動をすべて引き受けることはできない。他方、地域ボランティアは、一定の意欲とマンパワーはあるが、財政的基盤が弱く、人間関係として必ずしも強固な連帯を有しているわけではないので、独自に自己組織性を確立することは期待できない場合が多い。地域ボランティア団体が継続していくためには、自治体等の自己組織性を備えた団体による継続的な援助によって自己組織性を補完する必要がある。独自の収益源を持たない多くのNPO法人も同様の状況にあると言える。

そうすると、確立した自己組織性を備えた自治体等の団体が、地域ボランティアやNPO等を継続的に支援することによって、これらの自己組織性を補完し、その活動の継続性を確保することが期待されるのである。国の責務の一端を担う活動であれば、国が直接に継続的な支援を行ってもおかしくない。

このような状況を理解せず、公的主体と私的主体の区別を過度に重視する論者の中には、地域ボランティアやNPO等は国や自治体から独立した存在であり、国や自治体が指揮監督する権限が不十分であるから、国や自治体からの継続的な支援（特に財政支援）は不相当であるように主張するものがある。しかし、これら民間主体は自己組織性が脆弱であり、継続的な支援がなければこれらの主体による公的な活動が消滅してしまい、それらが負担していた不可欠な公的活動を国や自治体自身がすべてを担わなければならないので、国や自治体にとってかえって不利益な事態となる。

3 パラダイムの連携としての多機関連携

上述のように、社会安全政策の対象となる個人が抱える問題には多種多様なものがあり、そのような多種多様な問題に対処するためには、多種多様な専門家が協働する多機関連携が必要となる。

ところが、多機関連携は、その実施において重大な困難に直面する。それは、多機関連携の構成員となる者は文字通り異なる多様な機関に所属しており、組織目的や権限、ノウハウを異にしているので、仕事の仕方、物事の運び方に相違がある。さらに、多種多様な専門家はそれぞれに異なる固有のパラダイムを有しているから、異なるパラダイム間において相互理解をすることが難しい。

言葉や概念の意味は、各個人が有するパラダイムの文脈の中で理解されるので、パラダイムが異なると同じ言葉や概念も異なって理解されることとなる。また、パラダイムにはそれぞれ固有の価値観や行動原理が含まれているから、パラダイムが異なる者は価値観や行動原理が異なるのが通常である。さらに、人間は自らが依って立つパラダイムから物事を見るのが通常であるから、異なるパラダイムに接すると、自分が正しくて相手が間違っていると考えがちとなる。

異なるパラダイムを有する者間で相互理解を成立させるためには、まずはパラダイムの相違があるということを各人が自覚すること、想像力を働かせて異なるパラダイムにおける思考を理解しようとするのが重要である。しかし、人間は誰しも「認知的不協和」⁴⁴の傾向を有しているから、異なるパラダイムに接すること自体が不愉快で困難なことである。そのような困難を乗り越えるためには、守るべき人々の安全確保、不幸な立場にある人の支援といった高い目的を共有し、その目的達成のために必要な方法として他者を理解しようとするのが重要である。多機関連携が一般的となっていない政策分野においては、研修会等を開催することにより、多機関連携による具体的な成功例を共有して、多機関連携がどういふものであるか、問題解決にとってどのように役立つかの理解を浸透させることも重要であろう。

⁴⁴ フェスティンガー著、末永俊郎監訳『認知的不協和の理論：社会心理学序説』（1987年、誠信書房）

IV 地域社会における犯罪対策強化方策に関する若干の提案

1 犯罪・非行の未然防止に関する提案

少年非行の未然防止のために問題を抱える少年やその家族に寄り添う機能を有している公的機関は、各都道府県警察に設置されている少年サポートセンター⁴⁵であるから、引き続き同センターの機能強化の取組を継続する必要があるだろう。

少年サポートセンターとともに少年やその家族に寄り添う活動を行っているのは、少年補導員等の少年警察ボランティアである。少年警察ボランティア団体には、既に十分な凝集性を有している団体もあるが、そうでない団体もあるので、後者の団体については、少年サポートセンターや警察署の少年係が、活動計画策定の支援や資材の提供など、団体の存続に必要な自己組織性を担う機能を補完する支援を行うことが望ましい。

少年サポートチームは、警察、学校、福祉事務所、保護司等の少年に関わる関係機関・団体が問題を抱える個別の少年ごとに開催される一種のケース会議であり⁴⁶、少年非行防止のためのすぐれた多機関連携の仕組みであるが、一部の地域に見られる程度であって、全国的には普及していない。少年サポートセンターを中心に、少年サポートチームの普及が望まれる。

成人の中にも、虞犯少年に相当する「虞犯成人」というべき者がいて、警察はこのような者を発見することができる立場にある。このような者については、例えば暴力団構成員のように検挙活動等によって現状の犯罪的な生活の継続を諦めさせなければならない者もいるが、他方、再犯防止施策の対象者と同じく、福祉的支援につなげることによって犯罪リスクを減少させることができる者も少なくない⁴⁷。犯罪の未然防止を本格的に行おうとするのであれば、交番・駐在所連絡協議会のような枠組みを利用するなどして、犯罪性向のある者に対する福祉的支援のための多機関連携の仕組みを導入することが好ましいであろう。

厳密には次項の再犯防止の範疇に入るものであるが、微罪処分の対象者に対しても上記のような対応をとることが望ましい。さらに、万引き犯を最初に取り扱うスーパーマーケットやコンビニエンスストアにおいて、警察に通報しない場合には、これらの事業者において上記のような福祉的支援につなげることを支援、推奨することも考えられる。

2 再犯防止に関する提案

再犯防止推進法には、自治体の再犯防止推進計画策定の努力義務が規定されていて、それに基づいた自治体の施策が広がりつつあるが、なおいくつかの課題が存在する。

一つには、再犯防止推進計画未策定の自治体が少なくなく、再犯防止のための全国的ネットワークの穴が多いということである。この点については、後述する自治体間連携の促進によってある程度解決することができる可能性がある。

二つには、再犯防止推進計画が策定されている自治体においても、個別の対象者のニーズに応えることができる多機関連携の仕組みができていない場合があることである。再犯防止推進法の基本的施策の中に多機関連携の会議体の設置を規定しておくことが望まれる。

三つには、全国各地にある矯正施設、更生保護施設、自治体間の連携の枠組みが不十分であることである。対象者を取り扱った矯正施設、保護観察所の所在地と、対象者が今後居住したい場所とが離れていることが少なくない。障害者・高齢者に対しては都道府県の地域定着生活支援センターの仲介による特別調整によって連携がなされているが、特別調整の

⁴⁵ 少年警察活動規則 2 条 14 号参照

⁴⁶ 令和 5 年版警察白書 96 頁参照

⁴⁷ 鷲野明美『刑事政策におけるソーシャルワークの有効性：高齢者犯罪への対応に関する日独比較研究』（2020 年、中央経済社）191-193 頁参照。

対象外の者については連携の枠組みが存在しないため、現在でも出所時に帰住先が定まっていない者が多数存在する。特別調整の枠組みの対象者を拡充するか、同様の仕組みを他の受刑者に対しても構築する必要がある。

検察庁による入口支援においても、同様の枠組みを活用することが考えられる。

3 犯罪被害者等支援に関する提案

犯罪被害者等支援においても、犯罪被害者等を直接に支援するのは、基礎自治体である市町村や地域ボランティア団体であり、それらの主体による支援を確実なものとするため、犯罪被害者等支援条例を制定する動きが広まりつつある。犯罪被害者等基本計画でも、自治体の取組に対する支援が盛り込まれている。

自治体には、犯罪被害者等基本法上、犯罪被害者等支援に取り組む責務は負っているものの、具体的な施策を実施する義務までは明記されておらず、犯罪被害者等支援条例を定める義務もないことから、条例制定の動きは残念ながら緩慢である。

地方分権推進の趣旨からは難しい面もあるが、再犯防止推進法には規定されている自治体の推進計画策定の努力義務を、犯罪被害者等基本法にも盛り込むことは、両施策の均衡という観点からも必要とされてしかるべきであろう。また、再犯防止施策の場合と同様、自治体において犯罪被害者等支援のための多機関連携の会議体設置の努力義務を犯罪被害者等基本法の基本的施策として規定すべきであろう。

4 自治体間連携に関する提案

上記の諸施策は、小規模の自治体にとっては、対応しなければならないケースは日頃はあまりなく、各自治体において独自に支援体制を用意するのは容易なことではない。

このような性質の行政事務はほかにも少なくなく、小規模な自治体は、周辺にある政令指定都市や中核市と、法令には基づかない連携協定や地方自治法に基づく事務の委託、広域連携又は一部事務組合の設置等によって対応している例が少なくない。

まち・ひと・しごと創生法（平成 26 年法律第 136 号）第 8 条の規定に基づいて策定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）⁴⁸においては、「地域連携による経済・生活圏の形成」のための主な施策として、「連携中枢都市圏」⁴⁹の形成や定住自立圏⁵⁰の形成の促進が掲げられている。犯罪対策に係る諸施策においても、このような自治体間連携の枠組みを普及させることが有益であろう。

おわりに

社会安全政策にとって、これを地域社会や地域コミュニティに定着させることは本質的に重要であり、これを促進する方策を検討することは社会安全政策論にとって中心的な課題である。

京都産業大学の社会安全政策・警察学研究所は、設立以来長年にわたって地域社会や地域コミュニティにおける社会安全政策推進に必要な具体的手段や方法の解明に貢献してこられた。この機会に同所長及び所員の方のご努力に敬意を表したい。

⁴⁸ <https://www.chisou.go.jp/sousei/pdf/20141227siryou5.pdf>

⁴⁹ 総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」（https://www.soumu.go.jp/main_content/000757551.pdf）参照

⁵⁰ 総務省「定住自立圏構想推進要綱」（https://www.soumu.go.jp/main_content/000758778.pdf）参照