

情報、権力、正統性

—— 政治、警察、大衆、報道機関の相互関係性について ——

浦 中 千佳央

はじめに

「水と安全はタダ」と言われた日本で、1990年代後半から刑法犯認知件数が増加し、それに反比例して検挙率の低下が顕著となった。特に国民生活に身近な犯罪（街頭・侵入犯罪）や来日不良外国人犯罪が増加し、国民の間にいわゆる「体感治安不安」が高まり、2002年には刑法犯認知件数が戦後最悪となった。

こうした中、2000-2001年に相次いで警察不祥事が発生、発覚し、治安不安も重なり、国民の警察に対する不信感が増大された。警察改革を求める声が高まり、警察刷新会議が設置され、緊急提言がまとめられた。

当時の新聞等の報道を見てみると、警察不祥事、治安不安に関して「警察は何をしているのか」という意見と共に「行政は何をしているのか」、「政治は何をしているのか」という意見が多くの国民から出されていた。このため、政府は2003年に犯罪対策閣僚会議を設立し、政府は本腰で犯罪対策に乗り出した。

地方自治体においても都道府県レベルで最初に大阪府が2002年に大阪府安全のまちづくり条例を制定し、それ以後、多くの地方自治体で、いわゆる「生活安全条例」制定の動きが拡大した。その生活安全条例の多くが、地方自治体の責務だけでなく、市民や事業者の安心・安全に対する責務も明記した。つまり「水と安全はタダ」という安全神話は終焉し、「自助」、「共助」、「公助」により安心・安全を創りだしていく仕組みを整えた。

このような2000年代の動きを観察してみると安心・安全ということが、

国民生活の上で重要課題となり、国民、すなわち主権者が政治に対策を求めるとともに、国民、民間部門が安心・安全確保に参加するようになった。それは防犯ボランティア団体数の増加、民間警備業者の活躍、どこでも売られるようになった防犯グッズを見れば明らかである。

そして今、私たちの日常生活を見回すと、インターネット、無線 LAN、スマートフォン、携帯電話、パソコンなどの IT 技術の産物を利用しなければ生活は成り立たないが、この IT 技術上での犯罪も多発している。しかし、この技術上の革新は私たちの立場を一転させた。特に情報分野において、今までは受動的な立場に置かれていたのが、能動的な立場へと変化し、各分野へ影響を及ぼしている。

本稿では今まであまり研究されてこなかった警察を取り巻く環境を構成する様々な要素（政治、大衆、報道機関）との相互関係を分析することにより、警察の今後の在り方を考察するものである。

1 4P モデルについて

警察とそれを取り巻く環境の相互関係性を分析するにあたり、トゥールーズ第 1 大学名誉教授、政治学者のジャン・ルイ＝ルーベ・デル・バイル⁽¹⁾は 4P モデルを提唱した。4P モデルは政治 (Politique)、警察 (Police)、大衆⁽²⁾ (Public)、報道機関 (Press) の 4 要素で構成されている。元々、当モデルは警察と報道機関間の関係を研究する中で利用されたのであるが、単に警察・報道機関だけでなく、政治、大衆とも複雑な相互関係性があることに着目し、それらを説明するために提唱されたものである。ルーベはこの 4 つの要素間の相互関係性を以下の 3 類型：「情報循環」、「権力・影響力関係」、「正統性」に分けて分析した。

(1) 情報循環：警察と報道機関

第 1 類型で重視されるのは情報循環である。この情報循環の経路は「メディア的回路」と「警察的回路」に分かれる。

「メディア的回路」の場合、第4の権力と呼ばれる報道機関が各要素の中で中心的な役割を果たし、警察の役割は消極的であるとされる。メディア的回路においては報道機関が以下3つの理由により警察に関心を寄せる。

第1の理由は警察の役割が社会的、メディア的要素として重要であるという事から生じるものである。

第2の理由は警察（活動）が社会の現状や大衆に関する情報源となるからである。第1の理由と重複するが、この場合、テレビのニュースやワイドショー、新聞、週刊誌が取り上げる三面記事であり、特に猟奇的事件、芸能人絡みの事件などのゴシップ記事が中心となる。つまり、警察活動により認知された事件・事故で、特に人々の関心を引く情報である。この関心を引く事件・事故に関する警察活動、事件・事故の中心人物、周辺者の動きが報道機関として重要であると考えているからである。

第3の理由は報道機関が警察と政治システム⁽³⁾機能間の関係に興味を持ち、そこに焦点を当てる事である。例えば警察のトップ人事や時の政治情勢に呼応した警察活動である。警察のトップ人事は、通常、日常生活に直接関係してこないが、やはり国民は強制力を有し、しかも社会正義を実現していく強力な組織を率いる者の人物像がどのようなもので、どんな方針で警察活動に臨むのかを知ることは重要である。また、特に政治的対立が激しい国では警察トップの人事が国政を左右する場合があります、その人事の動向は重要性を増し、人々の関心が高いからである。

政治情勢に呼応した警察活動とは、政府が何か政策決定をするとそれに対しての反応が起こり、時にはそれが大規模社会・大衆運動に発展する場合がある。フランスでは年金改革、農業政策等、政府が行う政策に反対する労働組合、農林水産業従事者等が大規模デモあるいはストを起こす。時にはデモは非常に暴力的になり、公の秩序を維持するため、鎮圧する機動隊と激しい衝突が起こる。どのような社会・大衆運動に（規模、主催者、参加者の暴力性等）、どのように警察が集団警備を実施するのかが問題となる。機動隊が過剰にデモを鎮圧し、死傷者が出た場合、あるいはデモに端を発し、大きな社会的混乱が生じ、警察がデモや混乱に有効な対策を打

てず、公の秩序を維持できない場合、政府は政治的、経済的にダメージを受ける。だから政治情勢に呼応した警察活動の方針を決定する政府の動きが重要になる。

主要な情報の流れ：大衆 → 警察 → 報道機関 → 大衆

図 1-1 「メディア的回路」

上記3つの理由、いずれにおいても情報は警察の要請や観察から提供され、これを報道機関が大衆に向けて発信するのである。つまり報道機関は警察を通して大衆の中または大衆の周辺にある情報を吸い上げ、テレビ、紙面等で報道する、つまり、再度、大衆に向けて情報を送り込み情報循環していくこととなる。この場合、情報の主な動きは上記の通りとなる。

また当回路では、社会の動きに関する情報が警察、報道機関を通して迂回的に政治システムへ向かうことがある。更に警察もある種の情報を大衆に伝達するために報道機関の中継が必要な場合がある。こうした場合、警察は消極的な役割ではなく、積極的に情報を報道機関に提供するようになる。例えば重大事件の犯人の似顔絵を公開し、逮捕の為、市民から情報提供を呼びかける。また、警察のイメージアップや大衆の中での警察活動への理解など、自身の活動を正当化したい場合にも報道機関への積極的な情報提供を行う（例：公開捜査、警察への密着取材の放映、刑事ドラマへの撮影協力等）。さらには付け加えるなら、リークと呼ばれる手法が用いられる場合がある。

次に「警察的回路」では警察が情報循環に関してポンプの役割を果たし、警察は報道を情報源として利用する。警察的回路における情報循環は以下の3つの理由で、警察が報道機関に関心を抱くことに由来す

1つ目に関し、報道機関は、大衆と社会に存在する情報をよく知っているるので、様々な社会生活の実像を反映させる傾向にあり、この情報を警察が得るためである。例えば警察官が就業中に新聞を読むのを日課にしているという場合がある。それは主に地方紙であり、捜査に資するかもしれない

い地域の情報を得るために読んでいる。或いはあるデモの様子を取材した映像、記事が新聞に掲載、テレビで放映されているのなら、それらは警備・公安警察関係者にとっては非常に有益な情報源となる。

また独裁国家の場合、社会における本当の情報が各機関を通して政治システムに入らない場合があり、在野の報道機関を利用して社会情勢を収集し、警察がそれを政治システムに上げるというケースがみられる。

2つ目は政治システム機能が作用する幾つかの場面に関する情報を得るため、報道機関が政治システム上の情報を収集する事である。つまり警察が政治動向の情報を収集するものである。例えば有力大統領候補の政治集会の参加者が何名であるとか、有力な参加者は誰それであるという情報である。

3つ目は報道機関自身そのものに対する情報を得ることである。それは報道機関が関与している活動に対し警察が関心を抱いている事柄であり、例えば社説が考えられる。社説は他の記事に比べて各社の特色が出やすく、社会に影響力がある。もし、ある新聞の社説に警察活動に関する批判が掲載されたとする。当然、警察としてもその社説を無視することは出来ない。つまり警察は報道機関の動向に関心を寄せざるを得ないのである。

警察は自身の警察任務に役立てるため、報道機関から出される情報を収集し、利用する場合があります、またこの情報は時として政治権力の情報として役に立てることができる。つまり報道機関からの情報を警察が政治に上げるという場合がある。

主要な情報の流れ：大衆 → 報道機関 → 警察

図 1-2 警察的回路

上述の通り、メディア的回路、警察的回路は警察・報道機関間で同じ情報回路を共有している。しかし、その状況に応じて、報道機関あるいは警察どちらかが、その情報回路における情報発信の主体、受け手になるかが変化する。「観察者と観察される側」、「情報提供者と情報を求める者」という風に入れ替わるのである。情報回路は同時に機能するので、警察、報

道機関ともその役割が混線したとき、警察と報道機関の間に対立関係が生まれる場合がある。同じ回路なのであるが、その役割交換は同じ「相」(en phase)ではないのである。つまり、ここに警察と報道機関の「相生」や「相剋」関係が生まれる。

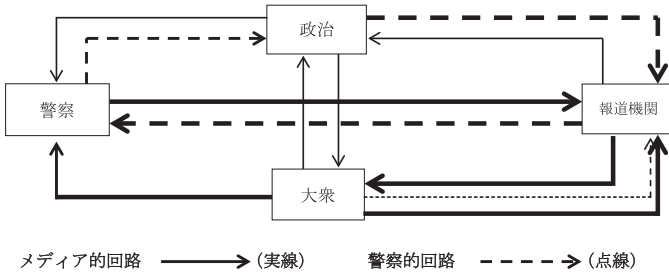


図 1-3 情報循環：メディア的、警察的回路

(2) 権力・影響力関係：制度的（公式）、非制度的（非公式）によるコントロール

第 2 類型は権力・影響力関係に着目し、特に各要素間での相互的な統制機能について説明する。第 1 の局面は「制度的権力」であり、制度上の関係により構成され、要は法的に公式化されている関係である。つまり政治システムの道具としての警察に対する優越を制度的関係が構築し、さらに法的秩序の枠組み内で、警察と大衆間の関係（権力関係）が確立される。

通常、警察活動は無制限ではなく、政治（立法）により定められた法律の範囲内、或いは治安政策により活動の方向性が決められる。また現場の警察官は自由裁量が認められているものの、それはあくまで法令や社会通念上の範囲内である。こうして見ると政治システム、つまり選挙で選ばれた人々が決定した事項の範囲内で警察は活動しているという事が言える。ここに政治システムの警察に対する制度的な優越性が見出されるのである。

次に警察と大衆の関係について見てみると、警察は大衆に対して、法令の適用とその順守を監視するのが仕事であるから、これも法律の範囲内であるが、制度的に大衆に対して警察の優越が認められる。さらに警察には

場合により、法令を適用するために実力を伴う強制力の行使が認められている。しかしながら、その強制力行使には政治的、法律的な裏付けが必要である。⁽⁵⁾ここで制度的関係において、政治、警察、大衆間の相互関係を要約すると、以下の階層的な関係が成立する。

主要な権力の流れ：政治 → 警察 → 大衆

図 2-1 権力関係：警察の大衆に対する優越

ところが、第 2 局面においては図 3-1 と同じ回路を利用するが、その流れが反対となる。特に民主主義国家では大衆、人民 (people) の政治権力に対する優越が、「選挙」という過程を通して出現する。つまり、大衆が警察に不満を抱いているのであれば、政治権力に陳情することや、選挙時に警察改革を訴える候補に投票することができる。更にアメリカの一部の地域において保安官等、治安関係者を選挙で住民が直接選ぶ制度が存在するのはその証左で、それは警察への大衆の統制ということができる。

権限の流れ：大衆 → 政治 → 警察

図 2-2 大衆の政治と警察への優越

次に報道機関に対しての制度的関係である。政治システムはメディアの活動や表現の自由、報道機関の自由の行使の範囲を法律的枠組みで決めることができ、その際に警察がメディアに対し、その法的枠組み尊重しているかを確かめ、それを確保するために介入する可能性を残している (例：検閲、出版許可等)。当然、民主主義国家ではこの警察介入の程度・頻度は低く、逆に独裁国家ではその程度・頻度は高くなる。

主要な権力の流れ：政治 → 警察 → 報道機関

図 2-3 政治・警察から報道機関に対する統制 (報道機関に対する優越)

第 2 の局面は上述、制度的権力関係に付随する形で出現する非公式的な権力関係である。重要なことはこの非公式な権力関係は報道機関と大衆間の関係を確立し、世論へのメディアの影響を与える能力を持ち、同時に生

の情報、発表、コメントすることによりその影響力が行使される。この時、メディアにより情報を知らされ、影響を受けた大衆が今度は権力に制度的な圧力（選挙・情報公開等、民主的な手続きにより）、あるいは非公式な圧力（世論沸騰）を政治権力と警察に掛けることができる。この間接的な手法により、報道機関は間接的に警察と政治権力に圧力と統制を行うことが可能なのである。

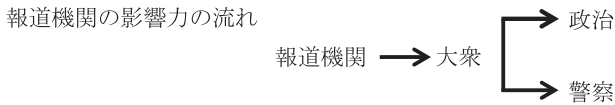


図 2-4 非公式な権力関係

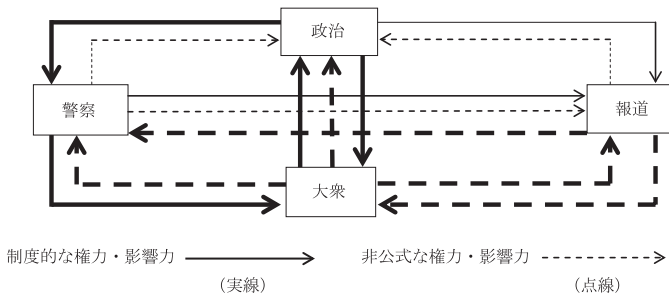


図 2-5 権力・影響力関係

(3) 正統性の生成過程：政治権力、警察、報道機関の正統性

第3類型は正統性の生成過程である。この正統性には政治的、社会的な正統性という2種類存在し、政治、警察、報道機関がどのようにその正統性を獲得するのかを説明する。

警察への政治的正統性の場合、警察は自分自身の行動だけではその正統性を見つけ出せない。警察権力の正統性は政治システム機能により生産された法秩序に応じた司法・政治的正統性であり、警察が法秩序を必要とすれば適用する点に存在する。警察活動の正統性は政治の基準の中に根付いており、つまり、国民、大衆の意志の準拠により政治権力の民主主義的正

統性に依拠したものである。だから大衆、政治、警察という政治的正統性の流れは必ず民主的な過程なのである。

大衆 → 政治 → 警察

図 3-1 政治的正統性

警察への社会的正統性を際立たせる時、警察は人・財産の安全確保のために公益の直接的サービスを強調する。なぜならば大衆が政治家を選び、その選ばれた政治家が警察への政治的正統性を与えるという民主主義の過程と同様に、大衆から警察へ直接、社会的な正統性を与え易くするためである。もし警察が人・財産の安全確保以外の任務（例えば政治警察）を優先し、刑事警察や地域警察を二の次にした場合、政治警察の活動は日常生活とは直接関係がないので、社会の支持を得ることは難しい。つまり、警察が市民の日常生活を守る活動（例：空き巣を捕まえる）をよくしていると認知されれば、警察の社会的正統性、つまり社会の警察に対する支持は確かなものになる。

報道機関に関しても警察と同じく、報道機関自身にその正統性を見出すことはできない。報道機関の正統性は大衆と知る権利の間に存在するように思える。報道機関は報道任務を妨害するすべてのことを「報道の権利侵害」ではなく、「公益への侵害」として解釈する。こう解釈することにより、報道は報道の権利侵害という報道固有の存在意義を問うのではなく、「公益」、つまり、報道だけでなく、市民の利益も侵害されているということを強調する。そして報道機関は「自分たちは市民の公益も代表する機能を果たしている」と大衆への同一化を図り、報道機関の活動に、この社会的正統性を利用する傾向がある。もしこの社会的正統性が報道にとり優位な正統性であれば、報道は自分自身を民主的で政治的な正統性を有する組織であると考え、政治と警察に対する監視を行い、あるいは第4の権力として非公式な統制を行い、大衆からの情報に基づき、大衆の名の下、自分たちの社会的正統性を警察、政治へ要求することができる。政治権力に関してはその社会的正統性を民主的状況下で、公益を代表することというそ

の機能の中に認めることができよう。つまり政治権力の利益保護ではなく、公益、つまり市民の利益を代表していることを旗印にすることにより、社会的正統性が得られやすいのである。

大衆 → 警察 / 大衆 → 報道機関

図 3-2 社会的正統性

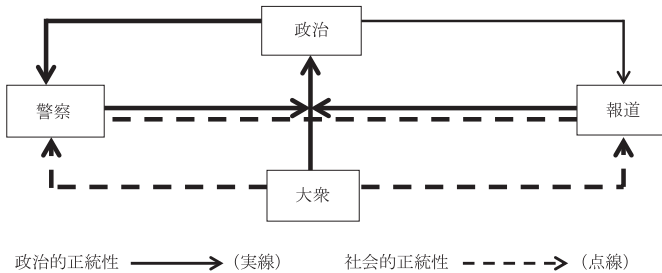


図 3-3 正統性の流れ

註

- (1) 本モデルが初めて発表されたのは Jean-Louis Loubet del Bayle, *Police et société* Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1986, pp. 149-175 においてである。それ以後、ルーベは立て続けに著作を出版し、本モデルを紹介している。*La police approche socio-politique*, Montchrestien, 1992, pp. 125-134, *Police et politique une approche sociologique*, L'Harmattan, 2006, *De la police et du contrôle social*, CERF, 2012, pp. 208-213. 第1章の大部分はそれら著作から著者がルーベに質問しながら、引用、翻訳、編集したものである。
- (2) 仏和辞書において public は大衆または公衆と訳されている。大衆とは政治学辞典によれば「一般的には多数個人の集合を意味するが、きわめて多義的で、立場によって用法が違う。(中略) マス・コミュニケーションによる政治システムへの統合などによって特徴づけられる大衆で (後略)」と定義されている事を重視し、本稿では大衆と訳する。阿部齊 内田満 高柳先男 (編)『現政治学小辞典 (新版)』(有斐閣、1999年) 282-283 頁。
- (3) 政治システムとは D・イーストンによれば「変化しつつある環境から要求入力 (インプット) および支持入力を変換して、社会に対する価値の権威

の分配としての政策を出力（アウトプット）する開放システムである」前書、244頁。

- (4) 近年の例では千葉県英国人女性殺害の市橋達也（2009年）、オウム真理教特別手配犯高橋克也（2012年）の逃亡時に見られた警察からの情報を基にしたメディアによる集中的な報道が挙げられる。
- (5) 政治の警察に対する優越に関する証左として、米田警察庁長官は論文の中で「政治的中立は、それを求められる機関にとっては、業務運営の困難度合いが高まることにつながる。警察業務の経過と結果に、政治的な権力・権威の裏付けなしに、国民の支持納得を得らなければならないからである」と述べており、政治的な権力・権威の裏付けがないと警察が苦労する事がわかる。米田壮「警察の現在と未来 変えるべきこと、変えてはならないこと」『警察学論集』第67巻7号（2014）、1-2頁。

2 高度情報化社会における警察活動と情報循環

4Pモデルによる政治、警察、大衆、報道機関間における、相互関係性を考察した。本章ではその中から、特に警察と報道機関、警察と大衆間の情報循環に関して論じてみたい。何故なら、技術革新の急速な発展に伴う高度情報化社会、国際化、多様な価値観の進展の中、警察、報道、大衆の関係が相対的に変化しつつあるのではないかとこの疑念が生じているからである。

(1) 警察と報道機関

4Pモデルにおいて、警察と報道機関間の相互関係性について説明がなされ、その両者が実は表裏一体として機能していることが述べられた。これを踏まえて、考察したいのは第1類型（情報循環）と第2類型（権力）における警察と報道機関の関係である。

警察と報道機関と聞いた時、私たちが抱くイメージは、対立的関係、あるいは利用・協力関係であろう。それは日常の警察活動や報道機関の報道内容を目のあたりにしている私達が経験的に受け取っていることに起因する。テレビ、新聞紙上で警察は非難を浴びるか、その反対に過度に賞賛さ

れるというどちらかであり、警察ほど両極端な評価を受ける組織はないであろう。

4Pモデルでも指摘されたように、この混乱は同じ回路を通して情報を警察と報道機関がその役割を交代しながら行うので起こる混乱であると分析された。また、報道機関には「第4の権力」、「社会の公器」、特に新聞は「社会の木鐸」と呼ばれる自負心、戦前における過度の言論統制の反省から、警察に対する統制を果たそうという考えが存在し、是が非でも警察を批判的に観察しなければならないという傾向があるのかもしれない。

こうした報道機関の警察に対する報道スタンスには幾つかのパターンがあるように見受けられる⁽⁶⁾。まず、警察批判型である。特に大きな警察批判が飛び出すのは社会的に衝撃の強い事件・事故が発生した後に警察に対して批判が加えられるもので、「警察は何をしていたのか？」あるいは「警察は何をしたのか？」という視点で報じられる。最近の事例を挙げれば、2014年8月、アメリカ、ミズーリー州の町で黒人青年が白人警察官に射殺された。その射殺状況に嫌疑があり、果たして正当な発砲であったのかという批判がまず一部目撃者、遺族から出され、それを受ける形で報道機関がこの事件を報じた。その後、報道機関ではこの町の警察官のほとんどが白人警察官であること、射殺事件に抗議するデモを鎮圧するために出動した町の警察がデモの性質、規模と著しく均衡を欠く重装備でデモ隊やジャーナリストを鎮圧した事に対する批判が見られるようになり、特に、警察官の拳銃使用が適正であったのかどうかという事から、警察官の人種構成、公秩序維持の在り方、地方警察装備の軍隊化への批判と発展していった。

激励型は未解決事件に関して、「何とか警察が頑張って犯人を捕まえてくれ」など、警察活動への賞賛、理解を示しながら、今後の適正な、市民のためになる警察活動を奨励するものである。また殉職した警察官をめぐる記事は警察活動への感謝と理解を示し、警察へのエールを送っている。

問題提起型は、前述の警察批判にも通じるのであるが、社会問題、事件・事故、警察不祥事に関して「社会正義」を実現する上で重要なこと、

市民が今、重要な問題と感じている事を提起する。例えば危険ドラッグに関して、依然法脱法ドラッグと言われていた時代から、報道機関はいち早くその危険性を察知して危険ドラッグの販売店や利用者取材したりして、その問題点を世に提起してきた。この点、警察官が脱法ドラッグ販売店へ行く、購入者へ質問するという行為は、場合により捜査という事になり、何らかの法的根拠が必要になる場合があり、どうしてもモチベーションや行動に制約が掛かってしまう。しかし、ジャーナリストの取材という事であれば、基本的に何らの制約もなく、取材を受ける方も、警察ではないので、自由に物事が言える。それはある意味、真実を伝え、社会に警鐘を鳴らすことができると共に、警察にしてみれば後々、警察捜査の助けにもなるわけである（取材源の秘匿という問題はあるが）。

また時にはスクープという手法で世の中に問題をセンセーショナルに訴えかけることがある。例えば兵庫県議の政務調査費問題を挙げる事ができよう。発端は神戸新聞社のスクープであった。同新聞社の記者が膨大な情報公開資料を精査し、当該県議の政務調査費の異常さを見つけ、政務調査費支出の疑問を呈する記事であった。これを受けて当該県議は記者会見を開き、その後、辞職せざるを得なくなった。それでも騒ぎは収まらず、市民団体が刑事告発し、警察が前県議宅を家宅捜査するなど、刑事事件としての捜査が進行中である。もし、神戸新聞のスクープがなければ世論は沸騰せず、不正な政務調査費の支出は露見せず、刑事事件としての立件の動きもなかっただろうし、県議会において政務調査費の減額条例が可決されることもなかったであろう。

検証型は主に発生した事件・事故に関して、その原因を検証し、特に、その時の警察対応が本当に正しかったかを論じたり、今後、同種の事件・事故を防止するための方策を識者から意見を聞いたりする形式が取られる。特に刑事裁判において被告人の無罪が確定し、冤罪が証明された時には、警察の捜査の在り方が適正であったか、司法はきちんと機能したかどうか当事者への取材などで構成される。

こうした精力的な報道機関の活動を見ると、この力の根源は何なのであ

ろうかという興味が湧いてくる。それは報道機関が社会的役割と公共性を有する機関だからであり、特徴として「言論の多様性」（複数の報道機関が存在することにより、多様な表現・思想を保障しようとする）、「情報内容の公共性」（報道内容に公共性が求められ、行政情報の伝達、市民の表現の自由を効果的かつ平等に確保し、権力をチェックする機能）、「市民との双方向性」（市民から報道に対してのアクセスの容易さ、報道から市民への説明責任）から構成され⁽⁷⁾、これを理由に報道機関は法的・社会的優遇（例：記者クラブの公共施設内への設置、自由な取材の保障等）を受けているからである。⁽⁸⁾次に報道機関に様々な情報が集まり、巨大な情報網を各社が有している。これは記者等の取材努力によるものや、内部通報者、市民からの情報提供などで支えられ、この莫大な情報の集約はそれだけで大きな力となる。最後に豊富な資金力であろう。報道機関は報道の自由を確保するために経済的優遇措置を受けており、また、広告収入、その他事業により豊富な資金量を誇る。この豊富な資金を背景に、全国、海外に支局を構え、独自取材したり、例えば大きな事件・事故が発生すれば自社のヘリコプターを飛ばしたりすることも可能で、現場からリアルタイムで情報を発信することができる。それが報道機関の「調査力」、「独占性（exclusive）」、「機動性」や「速報性」を生む原動力となっている。

上記の強みにより、報道機関は強大な政治権力や、あるいは警察、検察といった強力な組織にも匹敵する力を有する場合があるのである。

(2) 制度的関係：警察への統制について⁽¹⁰⁾

第2類型の制度的関係においては政治、警察、大衆、報道機関間の制度的枠組み内での関係が分析され、特に各構成要素からの統制方法がモデル化された。

警察への統制はまず2つに大別される⁽¹¹⁾。内部的統制と外部的統制である。まず内部的統制は制度的内部統制と非制度的内部統制に分けることができる。制度的内部統制に該当するのはまず警察の内部監察制度である。世界各国の警察組織には必ず「警察の警察」と呼ばれる内部監察制度が設けら

れている。内部の不正は内部で調査し、規律を正すという、いわゆる自浄能力を実施する機能である。

次に制度的ヒエラルキー（階層）による統制であり、これは警察階級による統制を意味する。警察組織には階級が設けられており、基本的に階級下位者は上級者の指示を受け、従う事になっている。日本では「上位者による統制」は警察法第63条及び内部規則により成文化されている⁽¹²⁾。これにより、階級上位者が下級者の非違を糺し、規律を守ることを監督する。

最後に行政組織法上の概念で、上級官庁が下級官庁を監督するという権力関係である⁽¹³⁾。都道府県警察では警視庁、道府県警本部が下級組織である警察署、交番・駐在所を指揮監督することができるので、この行政法上の概念による統制が可能である⁽¹⁴⁾。

非制度的内部統制とは制度や公式には定められていないが、実質的に内部統制として機能している機能がある。まず、自己規律（セルフ・コントロール）が挙げられる。警察官には一般の公務員以上に高い倫理観、自己犠牲、士気、職務への忠誠が求められ⁽¹⁵⁾、市民の模範となるべく自己を律することが求められる。自分自身で心身を鍛錬し、規律ある私生活を整える必要があり、こうして逸脱（汚職、問題行動）を防ぐのである。この自己規律を確保する為、警察は研修などを通して、規範・規律を内面化⁽¹⁶⁾させ、警察官を職業化（プロ化）する。

次に慣習的ヒエラルキーによる統制である。前述の制度的ヒエラルキーでなく、例えば若手警察官だけでパトロールさせるのではなく、ベテラン先輩警察官を付けることである。経験の少ない、若い警察官ではトラブルを解決するどころか、その経験の無さ、若気から短慮な行動に走る場合がある。ベテラン警察官が先輩・後輩という慣習上の上下関係、「縦のヒエラルキー」により、それを抑える役割を果たすことが期待されている⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾。

外部統制も制度的外部統制と非制度的外部統制に分かれる。制度的外部統制はさらに「司法的統制」、「行政による統制」、「議会による統制」に区別することができる。

司法的統制とは司法判断により警察活動の適法性を問うものである。こ

れには警察（官）の活動を、刑事、行政訴訟という形態により司法が審査するものである。つまり警察活動が法的枠組み、過去の判例等と照らし合わせて適正であったかどうかを法律的に判断し、警察活動の統制あるいは警察活動に起因する被害を救済しようとするものである。

行政による統制は最初に行政委員会方式で警察を統制する方法が考えられる。日本の場合、公安委員会制度が挙げられ、国には国家公安委員会、都道府県には都道府県公安委員会が設置される。市民の代表者が公安委員会委員に任命され、国家公安委員会は警察庁を管理、都道府県公安委員会は都道府県警察を管理するという、警察活動に対する一定の統制が存在する。2001年の警察刷新会議では公安委員会の活性化が提言され、特に警察に対する監察の強化が求められた、このため、公安委員会に監察の指示等が出せる権限が追加された（警察法第43条の2）。

そして注目したいのは最近クローズアップされてきた知事と警察の関係である。⁽¹⁹⁾一般に知事は政治家としての顔も有しており、警察の政治的中立を図る必要性があり、このため知事は都道府県公安委員会を所轄しているが、⁽²⁰⁾実際には警察に対する指揮命令権はない。しかし、2005年に当時の浅野史郎宮城県知事は同県警察の報償費問題に絡み、報償費予算の執行を停止、最近では2014年7月に大阪府警による犯罪統計不正事件が問題化すると、7月31日の会見で橋下徹前大阪府知事は「（府警に犯罪件数減少させる）プレッシャーをかけ過ぎた」⁽²¹⁾と述べている事が示すように、通常、知事は警察の政治的中立性を確保するために、警察活動に直接的な関与はできないが、選挙で選ばれた都道府県の行政トップとして、都道府県警察に対してその行政組織上の責任を全うする事が可能であり、何らかの影響力が存在すると推測される。つまり、法律上には知事による警察への直接的な統制は明文化されていないが、知事が持つ固有の権限、例えば予算の執行停止という、制度化された措置を利用して警察への統制を行う事が可能なのである。さらに知事を交えての知事部局長会議等に都道府県警察本部長も出席している場合があるので、その場で警察活動に関する見識を正すことも可能で、警察に対する何らかの統制を行えるのである。⁽²²⁾

議会によるコントロール、つまり政治による統制である。正当に選挙で選ばれた人々が警察活動、予算執行等が適正に行われているか監査する。国レベルでは国会の各委員会において警察庁から幹部職員が政府参考人として出席し、各委員会委員から出される警察活動に関する質問に答えたり、警察予算・決算の精査・承認を行ったりする。都道府県レベルでは、都道府県議会において代表質問、各種委員会に警視総監、道府県本部長、警視庁、道府県警察本部幹部が出席し、治安情勢や警察の対策に対する質問に答弁しなくてはならない。予算・決算に関しても議会の承認がなければならぬ。

市民は主権者として、あるいは納税者として、警察の活動を統制する事ができる。⁽²³⁾ まず、その際に利用されるのが情報公開制度であろう。情報公開は1999年に情報公開法が制定されて以来、国レベルで、請求があれば国の行政文書の原則公開が定められた。地方レベルでは先の情報公開法に準じて、情報公開条例などを制定して地方自治体の行政機関の行政文書等の公開を行っている。当制度を利用して市民により行政活動が適正に行われているか監視することができる。警察も行政機関の一部であるので、当然、情報公開の対象となるのであるが、個人情報であるとか、公共安全情報は非公開とされている。⁽²⁴⁾

また市民は都道府県警察職員の職務執行について苦情・不服がある場合は都道府県公安委員会に対して文書により苦情を申し立てることができる制度がある（警察法79条⁽²⁵⁾）。都道府県警察職員の対応に不満、あるいは不法行為を目撃したというような場合、市民が直接、各都道府県警察本部ではなく、都道府県公安委員会へ申立てすることにより、外部による監察力を強化する制度である。

最後に市民は警察署協議会を通して、地域の代表として選ばれている協議会委員が警察署長の諮問に答える事、意見を述べる制度も整えられている（警察法53条の2⁽²⁶⁾）。警察署協議会は上記協議会委員が定期的に当該警察署管内の問題、警察への要望を提起し警察署幹部の見識を聞くことができるが、警察署長は同協議会の意見を履行する義務はない。同協議会の

目的は警察署管内の市民から見た状況、住民意見を警察が把握し、それら踏まえつつ、警察署長が住民に対して地域の要望に沿う形での警察活動、説明責任を果たすものである。⁽²⁷⁾

非制度的外部統制は公式な制度として、その警察への統制が定められているものではないが、警察への統制となる活動が行なわれている。この非制度的外部統制を行う組織として、第一に先ほどから論じている報道機関が挙げられる。公式な制度として報道機関による警察に対する統制が確立されていないが、報道の自由、公益性、情報力、資金力、機動力を武器に報道機関は世論に影響力を行使し、世論からの正統性を受け、警察の活動を監視することができる。これは一個人ではできないことを可能にする。例えば一個人ではできない関係者への取材、膨大な非公開・公開情報の検証などである。民主主義国家では何らかの形で警察は市民の統制下にある。報道機関により影響された有権者あるいは納税者たる市民が警察に対する制度的外部統制を起こす際の動機や参考になり、間接的な警察への統制となりえる。

次に任意団体による統制が考えられる。アムネスティー・インターナショナル等のNGOやNPOが考えられる。わが国では日本ではいわゆる「市民オンブズマン」と称する市民団体が任意団体を設立し、行政活動を監視している。⁽²⁸⁾ この「市民オンブズマン」も一人で警察に対峙するのではなく、弁護士などが中心となり市民を集めて、市民が有する権限（住民監査、情報公開）を駆使し、警察活動（特に公金の支出）に関して監視し

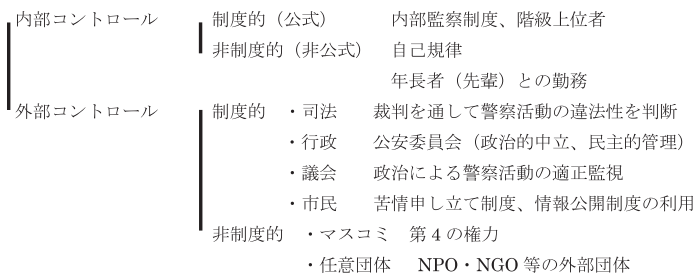


図4 警察への統制（筆者編集作成）

ようという活動をしている。⁽²⁹⁾

(3) 技術革新と情報：大衆の再登場

報道機関が政治、警察、大衆に対し大きな影響力を保持していることがわかったが、実はその役割に変化が生じている。スマートフォン、デジタルカメラといった電子機器、インターネット、無線 LAN といった情報網、通信手段の発展、そして、無料動画投稿サイト、SNS (Social Networking Service) と呼ばれるコンテンツの普及は個人でも大量の情報を世界に向けて発信できるようになった。つまり、政治、警察、報道機関の情報独占が揺らぐ事態が起こっている。

以前であれば、政治権力、警察等が秘匿することができた情報も瞬時に個人が拡散させることが可能になった。2010年の警視庁公安部情報流出事件、尖閣諸島中国漁船衝突映像流出事件は記憶に新しい。特に尖閣事件では巡視船と中国漁船との衝突映像が当時の政府の意に反して、現役海上保安官から衝突映像が匿名で動画投稿サイトに投稿され、瞬く間に拡散し、政府も映像を公開せざるを得ない状態に追い込まれた。政府機関等が追い込まれるという事態、これは日本だけの現象ではなく、有名な例としては2006年に開設されたウィキリークス (Wikileaks) があげられる。これが世界の政府機関、多国籍企業などが有する秘密情報を内部情報者などから集め、それを暴露するという事を行い、大きな反響を全世界的に及ぼし外交問題に発展したり、また SNS への動画投稿から独裁政権が崩壊したりするということもある。⁽³⁰⁾

つまり情報化社会の情報網において報道機関の役割は二次的で、4P モデルで言えば報道機関を通さずに情報発信を警察、政治、大衆にすることが可能であり、その現象、余波を報道機関が取材するにすぎない。図5が示す通り、情報化社会では以前の社会と比べて、情報環境におけるパラダイムがシフトした。

この情報化社会のパラダイムシフトを受けて警察活動も変化せざるを得なくなっている。まず、警察活動の可視化であろう。「密室での取り調べ」、

図5 情報環境変化のモデル（山田健太『法とジャーナリズム 第2版』95頁より抜粋）

	原始	中世	近代	戦後	情報化社会
情報の所有者	大衆	権力者（支配者）・教会	政府 軍	政府・大企業・マスコミ	大衆
所有の形態	共有	独占	独占	寡占	共有
情報の流れ	自由	一方向（上から下）	一方向（上から下）	一方向（上から下）	双方向
伝達的手段	口コミ	印刷物・音楽・絵画	マスメディア（映画・ラジオ・新聞・書籍）	マスメディア（新聞・テレビ・雑誌）	インターネット等・情報公開制度
情報不足	生活の破綻	社会不安	社会不安	精神的不安	（なし）

「自白の強要」の批判を受けて、「取り調べ過程の可視化」は以前から提唱されてきた。しかし、現在は警察官の適正な行動を把握（実証）するために、パトカーへの車積載カメラ設置、外国では警察官個人に携帯型カメラを持たせているところもあり、場合によりその録画画像を公開する。つまり、情報公開をするわけである。

この可視化や情報発信は警察主導だけで行われるものではない。情報化社会では大衆が警察活動を可視化し、それを情報発信することが可能である。例えば一市民でも、スマートフォン等で活動中の警察官を撮影して、動画投稿サイトに載せることもできる。アメリカ、カナダ、フランスでは“Cop watch”⁽³¹⁾という組織が活動しており、不適切な行動をしているとおぼしき警察官を撮影した画像を投稿し、それにより「警察の粗暴」(police brutality)に抵抗する事を目的としている。

そしてこのパラダイムシフトは警察による情報発信の在り方と警察側の心構えを変化させた。警察庁、47都道府県警察、一部警察署はホームページを開設したり、Twitter、Facebook等のSNSを利用したりして、警察からの情報発信の強化と市民からの情報提供を求め、情報循環、双方向性を重視している。今までであれば、広報誌発行、プレスリリースという形で報道機関に情報を提供していただけた情報の発信からは大きく進歩したわけである。この背景には公務員の守秘義務や捜査の秘匿性を盾に情報公開に積極的でなかった警察も一連の警察不祥事、警察刷新会議の提言、

市民の協力なしでは治安が維持できないという状況と高度情報化社会の進展により、その意識を変化せざるをえなかったと言える。市民の側も、犯罪マップ、振り込み詐欺などの情報を、携帯電話の防犯メールでいつでも受信できるようになり、意識改革が迫られた。つまり、警察でなく、自分で身を守れという事である。

しかし、これら新しい情報循環も問題が無いわけではない。それはメディア・リテラシーと呼ばれる問題が存在する⁽³²⁾。大衆はネット上で瞬時に莫大な情報に接するが、それらの情報が真実であるとは限らない。全くの偽情報かもしれない。それに反して、従来の報道機関から発信される情報は少なくとも取材、科学的調査などで、きちんと裏付された情報であるとされ、ある程度の客観性、中立性が担保される。つまり情報化社会に流れる情報は真実か虚偽なのか区別がつかない。この為、市民一人一人がネット等流れている情報の真贋を精査する能力が必要とされる。また、記事、画像による情報発信が会社や個人のイメージを損ねたり、誤解を招いたりする可能性があり、要注意が必要である⁽³³⁾。

図5にも示されているように既存の報道機関には双方向性がなかった。しかし、現在、双方向性を越え、あらゆる方面から情報が流れるという状況で、警察だけでなく、政治、市民、報道機関共々、既成概念にとらわれない活動をする事が迫られている。

註

(6) 篠原弘志は報道活動の中でも「調査報道」、「大量取材・集中豪雨型報道」、「メディアの多様化」、「人権問題への対応」が重要で、警察もこれらへの対応に十分配慮しなければならないと述べており、特にマスコミの調査報道の強化に捜査上支障がある場合もあるので、警察も対応していかななくてはならないと述べている。篠原弘志「警察と報道」『講座日本の警察』第1巻（立花書房、1993年）、561-567頁。

(7) 山田健太『法とジャーナリズム第2版』（学陽書房、2010年）、74-78頁。

(8) 同書、78-86頁。その反対に公共性を重んじるために、例えば放送法に基づきテレビ放送は許可制により電波が割り当てられ、公平で不偏不党の放送が義務付けられている。

- (9) 同書、82-85 頁。
- (10) 警察への統制について考察したものと、高須一弘「行政統制の共通制度と警察」『講座 警察法』第 1 巻（立花書房、2014 年）421-442 頁。
- (11) Jean-Louis Loubet del Bayle (2012), *op. cit.*, pp. 188-198.
- (12) 田村正博『全訂警察行政法解説』（東京法令出版、2011 年）、389-390 頁。
- (13) 塩野宏『行政法Ⅱ 行政組織法 第 4 版』（有斐閣、2012 年）、39-41 頁。
- (14) 国の警察機関と都道府県警察の関係が上級、下級官庁に当たるかについては、警察庁長官が警察庁の所掌事務について都道府県警察を指揮監督できる（警察法第 16 条）とされるが、警察の事務は、都道府県に委ねられているから、国の警察機関が都道府県警察は上級官庁には当たらないとされる。田村、同掲書、460 頁。
- (15) 金山泰介『警察行政概論』（立花書房、2013 年）、119-130 頁。
- (16) 公務員倫理規定にて公務員として規範、そして「職務倫理の基本」で警察官としての規範が明記されているが、これら法令への明記や処罰による威嚇だけで警察官への統制が確保されるのではない。問題はそれらを自分自身に内面化するという過程（自戒）が必要である。
- (17) ベテラン警察官が必ずしも自分より階級が上位ということはない。非制度的内部統制では「年上である」とか、「警察学校の入校年（期）が上である」とか公式制度ではない人間関係における上下関係が働き、年長者の持つ経験、知恵、思慮深さが統制に資すると考えられている。
- (18) 理論的には階級上位者、年長者との勤務という「縦の階層」によるコントロールが若年者の逸脱行動防止に役立つのであるが、幾つかの場合、むしろ階級上位者、仕事慣れした上司・年長者から逸脱行為（不正・非行）に手を染め、部下を巻き込んで行く場合もある（例えば 2013 年に発覚し大阪堺署虚偽供述調書作成問題等）。また近年の傾向として、いわゆるパワハラが問題視されており、階級という制度的ヒエラルキー、先輩という非制度的ヒエラルキーに起因する問題行為が増加している。
- (19) 前書、354-355 頁。
- (20) 山代義雄『新・地方自治の法制度』（北樹出版、2000 年）、131 頁。
- (21) 大阪府に関して言えば 2008 年に知事に就任した橋下前知事が治安回復を選挙公約にし、警察官削減を見送り、大阪府に警察、知事部局、教育局を統合し 2009 年に「青少年・地域安全室」を創設した。それは何年も全国ワースト 1 であった街頭犯罪を減少させるためであった。2010 年には早くも大阪府は街頭犯罪を減らすことに成功した。つまり、知事が犯罪減少を重要な政治的命題とした時、自分が選挙で選ばれた正統性、存在意義（raison d'être）に直結するので、知事は警察活動に全く関与しないということは通用しない。つまり、制度、慣習上、知事は都道府県警察に直接関与せずとい

う事が各知事のリダーシップにも左右されるが、浸食されている。恐らくこの現象は、ほぼ全国の都道府県で生活安全条例が制定された今、生活安全条例が知事部局主導で行われ、知事、教育部局を巻き込んで犯罪対策を進めた場合、警察もそれに影響せざるを得ないのである。参考 朝日新聞 2014年7月31日

- (22) 上記のような政治と都道府県警察の在り方において、米田長官は警察の中立性確保に係る近年の状況として「現代の警察は、従来より政治との接点が拡大しており、政治的中立性の確保は、政治と対峙することだけでなく、政治と協働することも念頭に置いて考えざるを得なくなっている」と指摘している。米田、前掲書、3頁。
- (23) 田村、同掲書、330-331頁。
- (24) 参照 藤原静雄「警察の情報公開」『警察政策』第4巻（2002年）、54-73頁。
- (25) この他に警視庁、各道府県警察本部のホームページには実際に警察当局が対応するかは別にして、ご意見、質問、ご要望をメールで送信できるシステムが整えられ、市民が気軽に警察へアクセスできる制度が整えられている。
- (26) 参照 滝澤幹滋「住民意見等の反映 —— 警察署協議会と苦情処理 ——」（立花書房、2014年）396-420頁。
- (27) 田村、同掲書、346-347頁。
- (28) 例として全国市民オンブズマン連絡会議が挙げられる。<http://www.ombudsman.jp/>。一部の国ではオンブズマン制度が正式に確立されているが、我が国には導入されていない。しかし、川崎市が条例を設けてオンブズマンを正式な制度として設けて、市行政の監視に役立てている。また、フランスでは2011年に権利擁護官（Défenseur des droits）という制度を設け、「子どもの権利擁護」、「あらゆる形態の差別解消」、「治安業務に携わる人物（警察官、刑務官等）の倫理規定尊重」の監視を任務としている。権利擁護官は憲法においてその独立性が担保されおり、区分するなら制度的な警察に対する外部統制に位置づけられるであろう。
- (29) 参照 篠原一『警察オンブズマン —— 民主的監察制度の多面的検討』（信山社出版、2001年）
- (30) チュニジアで2010-11年に発生したジャスミン革命は政府からの報道統制を免れていたSNSから独裁政治とそれを支えていた腐敗警察を崩壊させた良い例である。同革命は評判の悪かった警察（賄賂、縁故主義、不当逮捕等）への抗議から、警察署襲撃、政府系建物への放火、そして大規模デモへと移行した。警察はデモ隊を弾圧し、国民の更なる反発を引き起こした。結局、軍が離反し、ついにベン・アリ大統領は国外へ逃亡、治安機関の責任者は逮捕された。まさに大衆（社会）からの正統性を持たない政治、警察が崩

壊する過程を私たちはテレビ、ネット映像を通して目の当りにしたのである。

- (31) 参照 URL <http://www.copwatch.org/>、<http://www.copwatch.fr/>
- (32) 小室広佐子「メディア・リテラシー」、柏倉康夫 萩野弘巳 小室広佐子『マスメディア論』（日本放送協会、2003年）154-161頁。
- (33) 例えば個人として注意しなければいけないのは SNS に不用意に画像を投稿、書き込みをして自分のアカウントが、いわゆる「炎上」と称して批判を浴び、場合により投稿写真から刑事事件、裁判沙汰になる場合がある（2014年9月に起きた大阪のコンビニ店長恐喝土下座事件など）。

ま と め

警察、政治、大衆、報道機関の4要素に、その相互関係性を考察し、それぞれが非常に複雑な相互関係を構成しているのを理解し、以下、3点について相互関連性に注意しながらまとめてみたい。

最初に取り上げたいのは「警察と報道機関の親和性と非親和性」である。警察が活動するためには「政治システム」と「社会的環境⁽³⁴⁾」が必要であるとされ、警察だけが存在しているのではなく、政治と社会の存在があつてはじめて警察は活動できるのである。ルーベの定義では警察の機能とは「社会的環境から社会的要求・支持を政治システムへ入力することを助け、政治システムが決定した事項が出力として社会的環境に放出し、その決定した事項の執行を担保するために政治システムと社会的環境との中間に存在する特別な機関である」と述べている。

社会的環境を構成する主要素の中に大衆が含まれる。警察は社会と政治をつなぐ中継機能を果たし、報道機関も政治システムに情報を入力し、政治システムの決定（出力）を分析・批判する役割を担う。

警察と報道機関の相互関係・作用が非常に複雑であることは述べた通りであるが、これをさらに決定付けるのが、警察、報道機関共に政治と社会的環境の間で特別な機関として機能するからである。警察が特別な機関であることは既に述べたが、報道機関も表現の自由、報道の自由、公共性に鑑み優遇的な地位の享受を受け、情報循環のポンプ的役割を果たす、社会

において特別な機関であると考えられ、この点において警察と報道には親和性が存在する。

だが特別な機関としての役割を果たす両者の性格は異なる。マクロな次元では国家利益（例：特定秘密保護）と報道の自由の衝突、ミクロな次元では秘匿性が伴う犯罪捜査、公共の安全等に関する情報⁽³⁵⁾と報道の自由、情報公開の原則という局面で警察と報道機関は利益相反関係を宿命づけられており、ここに非親和性を見出すことができる。

次に「高度情報化社会における警察、報道機関の優位性の崩壊」が挙げられる。

警察、報道機関、いずれにせよ、特別の機関として独占的に行ってきた業務、情報の独占が崩れている。財政難、効率的な行政の下、官民協働、公的部門の一部民営化などで警察業務の見直しが進められている（例：交通警察）。また、警察は「国家の中の国家」と揶揄されるくらい秘密主義で情報を外に出さない存在で知られてきた。しかし、日本では2001年以降の警察刷新会議の提言、情報公開制度の整備を通して、少しずつではあるがそれも改善されている。そして何より、警察だけでは安全が守れなくなり、市民の協力が不可欠となったのである。この為、情報化社会における技術革新もあり、積極的に情報循環を行い、市民の理解を得なければならなくなった⁽³⁶⁾。報道機関も個人が情報発信できるようになった今、速報性、独占性などの従来型報道の利点が浸食されつつある。

最後に「市民の警察への期待」が挙げられる。自由主義、個人主義が進んだポストモダン的な多様化した現代社会では共通のモラル、価値観などは存在しなくなる。

しかし、逆に権力機関である警察に対する市民の期待が高まっている。矛盾するように聞こえるが、例を挙げれば、統計上、警察相談、通報が増加している。統計をどう解釈するか意見の分かれるところであるが、少なくとも「何かあれば警察に」という傾向の表れであろう。個人として解放された市民間で問題が増加し、当事者において問題解決が難しくなっており、24時間、365日、無料で汎用性の高い行政サービスを提供する警察し

か頼る機関がないのである。複雑化する社会において自分自身の居場所、進路に自信を持ってない現代人が最後に頼れるのが警察という事になる。

2014年、警察法施行60周年を迎えた。市民からの統制を外れた戦前の警察とは違い、戦後警察は政治的中立、民主警察として生まれ変わった。しかし、この60年の間に、社会は大きく変化を遂げ、特に21世紀に入り、技術革新が進み、社会変化の速度が増している。こうした中で警察も変わらなければならないだろうし、政治、報道機関、市民も変化しなければならない。ここから新たな警察の定義であるとか警察活動とは何かの議論が相互に行われ深化していくだろう。

註

- (34) 詳しくは、拙稿「警察学の現状と未来：フランスの警察学から」『社会安全・警察学』創刊号（2014）5-17頁を参照の事。
- (35) 田村、前掲書、373-375頁。
- (36) 参照 警察政策研究センター「メディア社会における警察の情報発信～事件検挙等につながる市民との協働関係の構築に向けて～」『警察学論集』第67巻9号（2014年）、66-130頁。