

警察政策学会資料 第136号

令和6（2024）年10月

# 女性活躍推進施策及び 地域コミュニティ連携に関する諸考察

警察政策学会

管理運用研究部会

## まえがき

管理運用研究部会では、本年2月6日に、前警視庁警務部長青山彩子氏を、7月25日に中央大学法学部四方光教授をそれぞれ講師に招き、「警視庁のワークライフバランスと女性活躍」、「社会安全政策と地域社会コミュニティ」と題する講演と参加者による質疑応答を行った。

それを取りまとめたのが、「警視庁におけるワークライフバランス及び女性活躍推進施策の現状」と「社会安全政策における地域コミュニティの意義」である。

前者については、警視庁における女性職員（警察官を含む）がますます活躍するためには、環境の整備、ひいては男女を問わず「仕事と生活のバランス」を上手にとることが重要であることを講演者自らの経験も交えて具体的に述べていただいた。

後者については、警察の執行務の根幹である警察署においては、従前より地域コミュニティとの連携が重要であるものの地域コミュニティの力が落ちているなかでどのように活性化していったらよいかについて、これまた講演者自らの経験も交えて学問的に述べていただいた。

令和6年9月

松尾庄一

## 目 次

### 警視庁におけるワークライフバランス及び女性活躍推進施策の現状

前警視庁警務部長 青山彩子

はじめに .....	1
第1 取組計画の策定 .....	1
第2 取組の実施状況 .....	3
第3 女性活躍推進における歴史 .....	4
第4 最近の施策 .....	6
おわりに .....	9
質疑応答 .....	9

### 社会安全政策における地域コミュニティの意義

中央大学法学部教授 四方 光

はじめに .....	13
地域社会とコミュニティ .....	13
社会安全政策における地域コミュニティの意義 .....	15
複雑系としての地域社会 .....	24
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 .....	27
質疑応答 .....	28

# 社会安全政策における地域コミュニティの意義

中央大学法学部教授 四方 光

## はじめに

社会安全政策論は、犯罪制御における地域社会の重要性を強調するが、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に期待するのは無理との見解も多い。

本講演では、①犯罪・非行の未然防止、②再犯防止、③犯罪被害者等支援の分野を中心に、1. 犯罪制御における地域社会の重要性の再確認、2. 認識理論として有用な複雑系システム論による地域コミュニティの理解、3. これらの施策の更なる推進のために衰退傾向にある地域社会において進めるべき対策について私見を述べる。

## 地域社会とコミュニティ

### コミュニティの定義

コミュニティの概念を社会学の中心概念として位置づけたマッキバーは、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する。

また、マッキバーはコミュニティの「統一性」は必ずしも強固でなく、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する。

我が国では、総務省「地域コミュニティに関する研究会」における、「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」との定義が一般的であろう。

講演者は、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、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する。

### コミュニティ、地域社会の弱体化

デュルケムは、社会には「同一化」と「個性化」の二大傾向があるとした。同一化が中心であった近代以前の身分制社会では、集団において価値や規範が強固に共有されていたが、近代化、分業化の進展は、個性化即ち個々人に自由な価値を許すようになったとする。

テニースは、人間的なつながりが濃く、生活や意思が集団において共有されるゲマインシャフトから、利害関係が中心となり、商業経済が発展することで、個々人が本質的に分離しているゲゼルシャフトに移行するとする。

アメリカのパークは、家族・近隣・ローカルコミュニティに代表される古い型の社会統制は、根底から脅かされ、その影響は急速に衰退したと社会解体論を説いた。

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。

さらに我が国では、さらに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個人を抑圧する主体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。

## コミュニティの再評価

日本だけでなく、海外でもコミュニティを再評価する動きが見られる。

強固な価値の共有を特徴とするコミュニティは、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・相互互恵も消滅してしまい、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。

コミュニティの相互互恵の機能は、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、相互互恵の連帯は存続させるようなコミュニティの再評価の動きが見られるようになった。

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コミュニティ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。

その後、コミュニティ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。

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。

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、共同体論や「第三の道」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。どちらかといえば、共同体論は保守系の、「第三の道」はリベラル系の論者によって主張されている。

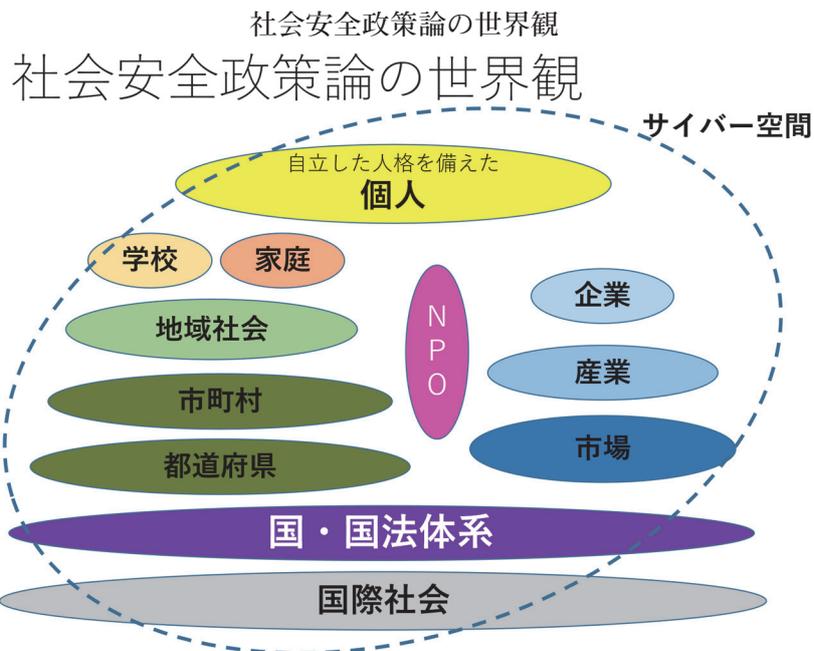
我が国では、コミュニティを積極的に評価する契機となったのは、1969年の旧経済企画庁の国民生活審議会の報告書「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」であるとされている。この動きは現在まで続いており、最近では、「地域共生社会」の構築が、我が国政府の重要な政策の一つとして掲げられている。

## 社会安全政策における地域コミュニティの意義

故渥美東洋先生は、社会安全政策論の哲学としてコミュニティ・ポリシングを重視した。講演者は、社会人院生として渥美先生の指導を受けた際、主として共同体論を教えていただいたのが印象的であった。渥美先生のお考えでは、コミュニティ・ポリシングの土台として共同体論があったのではないかと思う。

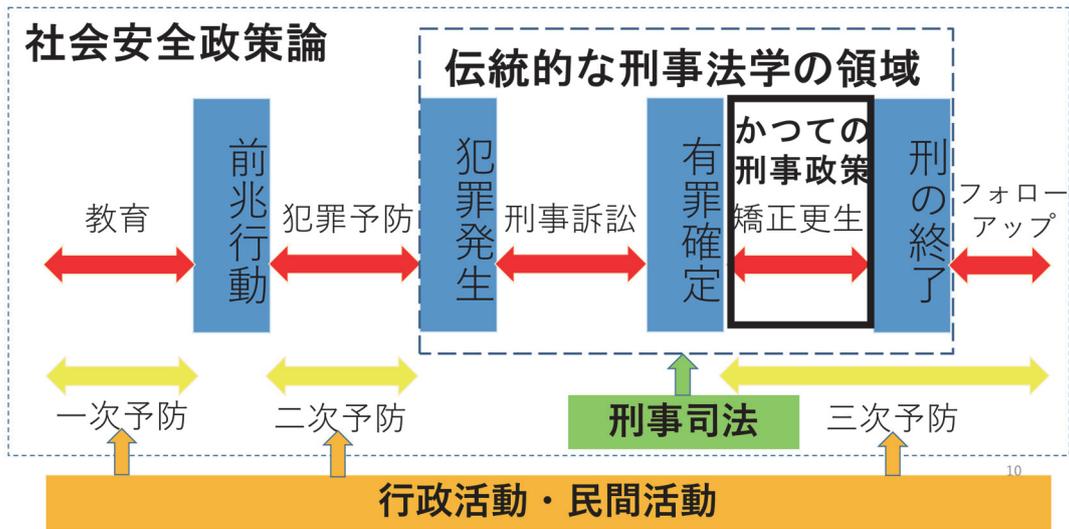
他方、個人の尊厳を最高の価値とする近代民主主義社会においては、個々人の尊厳を守る社会システムの構築が求められており、個人の生活に身近な問題を解決したり支援したりする仕組みが必要とされる。

次の図は、渥美先生が1998年の『複雑社会で法をどう活かすかー相互尊敬と心の平穩の回復に向かって』の中で述べられているコミュニティの位置付けを講演者なりに表現したものである。個人の身近な問題を解決するには、国では遠すぎる、都道府県でもかなり遠いので、地域社会やコミュニティが必要なのである。



個々人が豊かに生活あるいは活躍できるようにするために、学生のときまでは家庭や学校、地域社会に支えられ、大人になったら企業社会の中で活躍する、その土台として、国や自治体がある。だから、国も大切だが個人から遠い存在なので、家庭や学校を支える存在として地域社会が重要なのである。

# 社会安全政策論と刑事政策学



講演者は、大学では刑事政策と犯罪学を教えている。刑事政策は、刑法と刑事訴訟法と並ぶ刑事法の第三の分野である。刑事法というのは犯罪が発生してから刑の終了までを考えるものというのが伝統的な刑事法学の考え方であり、狭い意味での刑事政策というのは、有罪が確定した人に対して刑務所や保護観察においてどう処遇をするかという話ばかりしていた。今は社会安全政策論の影響もあって、犯罪予防も考えなければいけないとされ、他方再犯防止の世界でも刑務所から出てほったらかしにしていたら、またすぐに犯罪を犯すので、刑が終了してからも一定程度関与する必要があるのではないか、という考え方が広まっている。また、伝統的な刑事法の考え方に従うと、犯罪対策は警察、検察、裁判所、刑務所などの刑事司法機関が担当すべきものとされていたが、犯罪予防や刑の終了のフォローアップのことを考えると、市町村や民間ボランティアの活動が重要になる。

上の図は、これらのことを学生たちに示すときにこれも使っているスライドである。

以下、犯罪予防（未然予防）、再犯防止、被害者支援の三つの分野・領域に分け、それぞれの分野における地域社会の重要性について説明する。

## 犯罪・非行の未然防止における地域社会（その1：発達の犯罪予防）

次の表は、犯罪学の中でも犯罪者・非行少年にならないためのものを研究する発達の犯罪予防という学説の中で、犯罪のリスク要因を説明したものである。発達の犯罪予防では、保護要因も重要になるが、これはリスク要因の裏返しのようなものなので説明は割愛する。

### <犯罪・非行のリスク要因>

- ・ 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
- ・住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

犯罪のリスク要因の中で個人的な要因、学校に関する要因等を除き、地域社会に関係することだけ抜き出したもの。(R.V. Clarke ed., 1992, Situational Crime Prevention から引用。日本語訳は、瀬川晃『犯罪学』(1998年、成文堂)による。) 英文の日本語訳なので日本語として分かりにくい表現もあるが、「近隣が他と比べて不利な状況にあること」というのは貧困地域であること、「居住者が安定しないこと」というのは移民だとか流入者が多いということ、「人種・民族的な変化があること」というのも移民等に関連した話である。

一つ飛ばして「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」とは、銃器犯罪が多いことや銃器がはびこっていること、「薬物が利用可能な状況であること」とは、薬物が容易に入手可能であるということである。

#### 多機関連携アプローチ

渥美先生は、地域社会を良くしていくためには多機関連携アプローチが重要であると常々主張されていた。

#### <米国における多機関連携アプローチ>

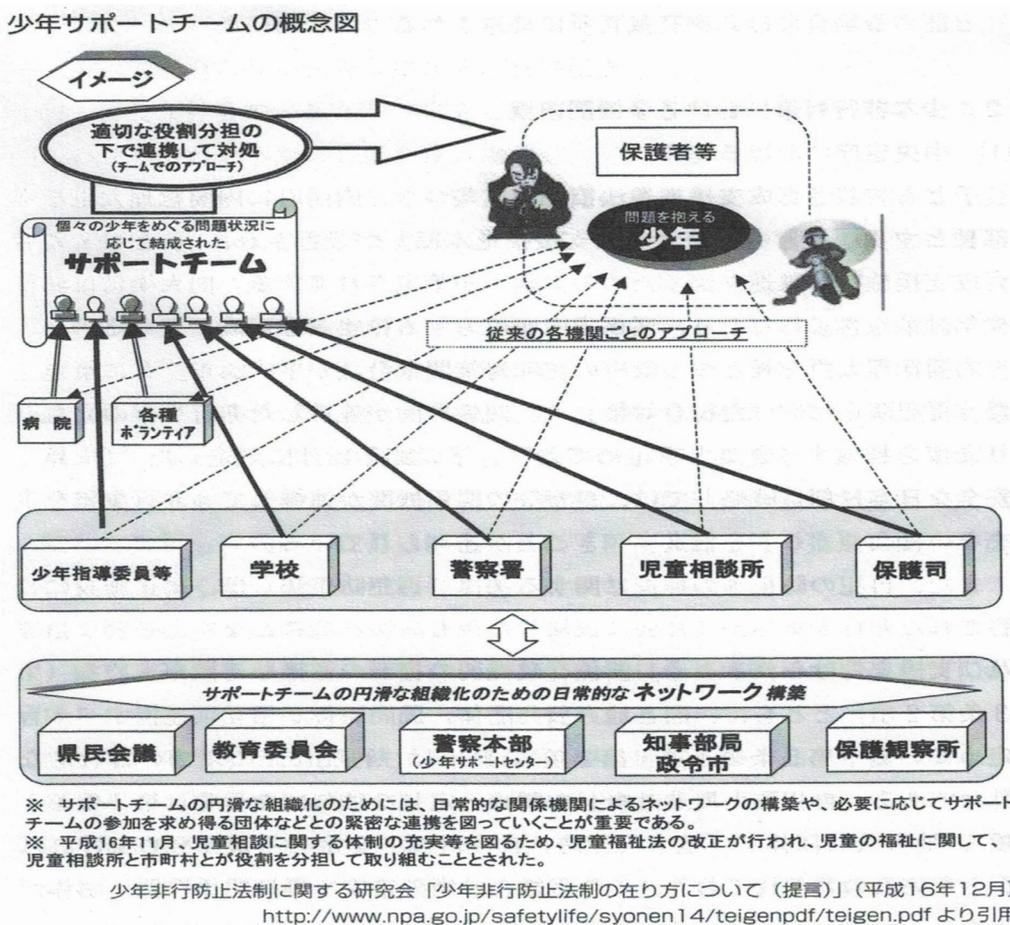
- ・ Wraparound ～家族というミクロなシステムに対して効果的な影響を与える地域社会のマクロなシステムを構築
- ・ Multisystemic Therapy Treatment ～家族関係を調整するだけでなく、家族を取り巻く地域社会の周辺人物の支援ネットワークを形成
- ・ Community That Care ～地域保健衛生の方法を犯罪予防に導入
- ・ Comprehensive Strategy ～非行防止から立直り支援までの切れ目ない介入

上の三つの・は地域で行われていた多機関連携の名称である。ある地域では、Wraparound という名の多機関連携が行われ、ある地域では、Multisystemic Therapy Treatment や Community That Care という名の多機関連携が行われていたということである。基本的には同じもので、いずれも地域社会の中で様々な専門家が問題を抱える家庭や個人に対して支援をしていくものである。

それでは日本ではどういうものがあるのかというのが、次のスライドである。

少年サポートチームというのは、講演者が警察庁少年課で勤務していたときにいい仕組みだと考え広めようとしたものである。最初は北海道警の少年サポートセンターの少年補導職員の発案で始まったものとされる。地域社会の警察以外の子ども支援の担当者等を集めて、具体的に問題の多い少年の個別の対策をとっているための仕組みとして作ったのが少年サポートチームである。役所のことであるから、担当者が集まって少年サポートをするためには、その上部組織が時々集まって連携体制を作っておかないと、いざという時に連携ができないというので上部団体もネットワークを作ったものである。

警察庁では少年課が有識者会議を開催し、その際に非行防止のやり方をいろいろ議論した時に施策の一つとして提案された。残念なことにその後広まらなかった。

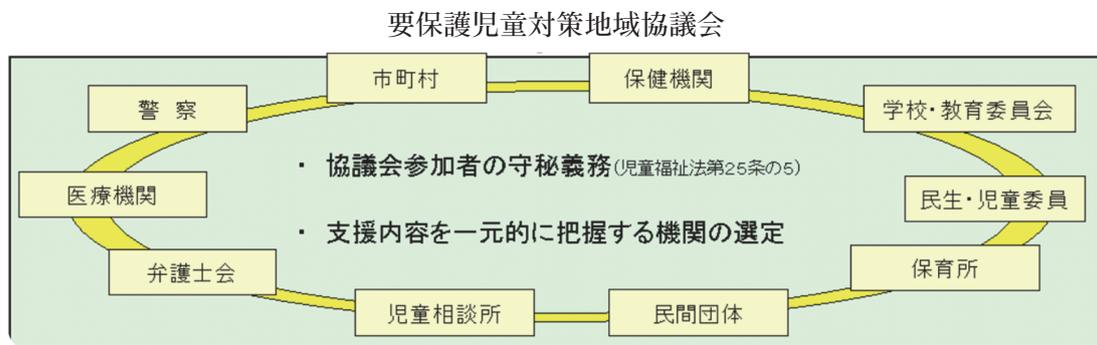


法律で多機関連携の仕組みが初めてつくられたのが、要保護児童対策地域協議会（要対協）である。児童虐待について、児童福祉法 25 条の 2 に、いろんな関係機関が参加した地域協議会を作り、個別の家庭や児童について様々な機関の担当者が一緒になって作業ができる。

この仕組みができたのは 10 年ぐらい前の法改正であるが、児童虐待の世界では有名な協議会で、これできて非常に良かったというのが現場の声だと伺っている。

地域によるが、構成員として警察がはずされているところは結構あるとのこと、警察も入れ

るようにするのが課題の一つである。このスライドは厚生労働省のホームページから引用したイメージ図で、ここには警察も入っているが、現場でこの通り作られているわけではないようである。



### 犯罪・非行の未然防止における地域社会（その2：状況的犯罪予防）

犯罪予防における状況的犯罪予防、いわゆる安全安心まちづくりで重視される市町村や地域コミュニティの方々にやってもらうことについて述べる。

クラークの「状況的犯罪予防における12の技法」から

- (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）

このスライドは、クラークの「状況的犯罪予防における12の技法」の中から地域社会に関係するものを抜き出したものである。フェンスの設置等による施設への出入り制限、道路の閉鎖、飲食店の設置場所の制限等による犯罪者の移置（よそに行ってもらおうこと）、フォーマルな監視、従業員による監視、近隣監視（Neighborhood Watch）のような自然な監視、落書の早期消去、家屋等の迅速な修理、路上駐車の手入れのような犯罪誘因の除去、公園の使用規則等のルールの設定がある。実務においても全部ではないが、それなりに重視されている。

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。

## 地域社会を重視した犯罪予防のための理論

日常活動理論とは、犯罪者がどんな生活をしているかを研究する、シカゴ学派の生態学的犯罪学の発展形の一つである。犯罪者がどんな環境で、日常的にどんな生活をしているか、生活の中に犯罪が組み込まれていないか、犯罪者の心理的な面というより活動の場所に着目して犯罪者がどんな日常生活でどこで犯罪をするのかというようなことを研究する理論である。

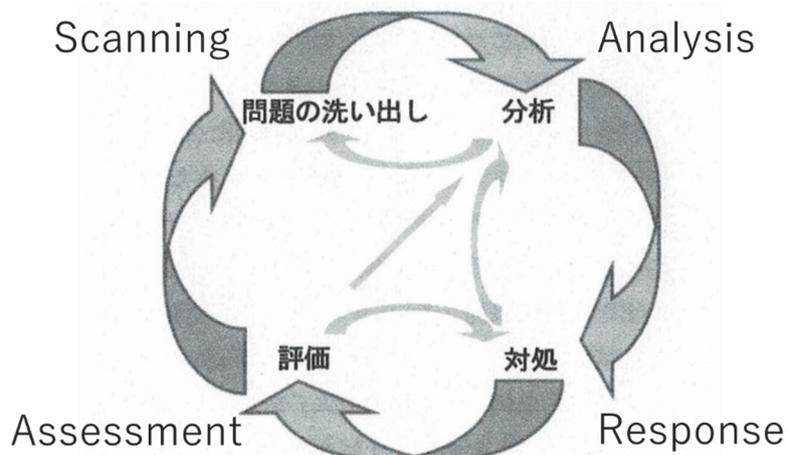
有名なウィルソンとケリングの割れ窓理論も、地域社会の物理的環境に着目するだけでなく、地域コミュニティにいる人たちとのダイナミック（動的）な関係をとらえた理論であり、これもまた地域社会を重視した理論のひとつである。

### 「割れ窓理論」の概要

1. 住宅環境の物理的荒廃（放置された割れた窓）
  2. 犯罪の誘発
  3. 非犯罪的な住民の転居
  4. 住民の絆の崩壊
  5. 犯罪の多発
  6. コミュニティの荒廃の加速
- ゼロ・トレランス施策？

また、ニューヨーク市警等がコムスタットを使って行った問題指向型警察活動（Problem-oriented Policing: POP）のSARAモデル理論がある。この問題指向型警察活動は、日本では戦前から地域社会の中で警察署が管轄区域の中でどこでどんなパターンで犯罪が行われているか、それを分析して対策をとってそれがうまくいっているか検証するという、日本の警察が当たり前のようにやっていることを外国の犯罪学者が注目し、渥美先生がコミュニティ・ポリシングという日本発の海外の理論として紹介された。

### 問題指向型警察活動のSARAモデル



## 再犯防止における地域社会

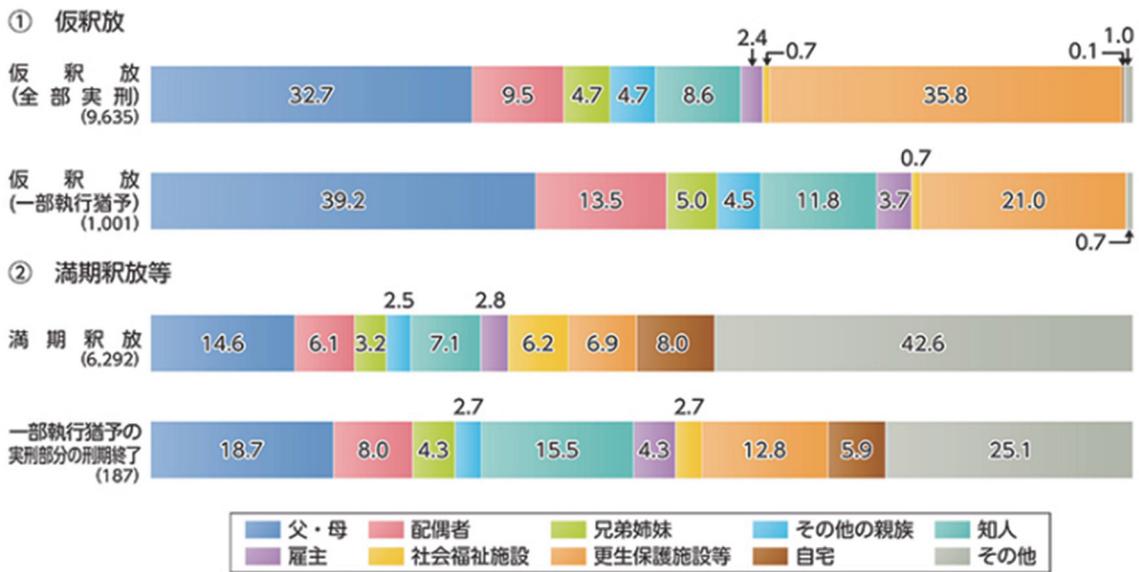
法務省が今一生懸命進めている再犯防止においても、地域社会というものが非常に重視されている。受刑者等の処遇において、地域社会は、社会内処遇と刑期終了後のフォローアップにおいて登場する。社会内処遇としては、地域社会の中でやる保護司による保護観察と、少年審判の途中において補導委託先で行われる試験観察とがある。保護観察の課題としては保護司の研修についてはあまりやられてないこと、任命したら後はお任せということを知っているが、地域社会に依存している仕組みではある。試験観察については、民間の篤志家、志のある会社に預けて少年に仕事などをさせ、改善したかどうかを見てから保護処分を決める審判を行う制度である。家庭裁判所でやることだからある程度限界はあるが、一応は地域社会において行う社会内処遇の一つと言える。

刑期終了後のフォローアップについて特記すべきは、平成 28 年に議員立法で制定された「再犯防止推進法」である。これには、地方自治体の努力義務として地方再犯防止推進計画を策定することが定められている。現状としては、国については再犯防止計画が二巡目に入り、また、すべての都道府県は計画を作成しているが、市町村レベルではあまり作成されていない。刑事施設や少年院がある自治体は、法務省が積極的に働きかけて地方再犯防止推進計画を作っている。そこでの課題は、市町村の担当部局と関係する民間団体が協力し合って再犯防止に努力する仕組みを作ることである。先述したように、刑が終わった後もほったらかしにしたらいけないのではないかとの観点から、保護観察所や更生保護施設によるフォローアップ活動が一部行われている。

これについては、令和 4 年の出所受刑者の帰住先別構成比（出所事由別）の下記グラフを見てもらいたい。3 番目の棒グラフが示す満期釈放者の一番右側で 4 割強（42.6%）を占める「その他」とは、住む所や帰る所が全然なく、出所後直ちにホームレス状態となる者である。高齢者や障害者は特に行き場所がないので、軽微な犯罪をやってまた刑務所で過ごそうとする者が一定程度いる。そういう人たちは福祉につなげば再犯しなくてもいいのではないかとの観点から、法務省の各機関と地域社会の福祉や医療の機関とを結びつける仕組みが徐々に整備されている。地域ごとに協力雇用主という、刑務所から出た人でも受け入れる会社もそこそこいて、すべてではないが一定程度就職のあっせんもできている。

仮釈放者については、数カ月間入れる更生保護施設（全国に 103 カ所）が帰住先になっている人が 2 割強（21.0%）いるほか、ほぼすべての人に帰住先がある。これは仮釈放が、出た後行き先があることが条件になっているからである。ただし、更生保護施設はどんな人でも受け付ける訳ではなく、すぐに就職先が見つかりそうな人だけを受け容れる。

(令和4年)



(令和5年版犯罪白書から転載)

いきなりホームレスになった出所者が犯した著名な重大犯罪として、2006年1月7日に発生したJR下関駅（当時重要文化財に指定されていた）放火事件がある。

これについては、NPO法人北九州ホームレス支援機構理事長の奥田知志氏が書いた「ホームレス支援の現場から下関放火事件を考える」との著作から概要を紹介する。

2006年1月7日JR下関駅は炎に包まれた。放火による焼失だった。犯人として逮捕されたのは8日前に福岡刑務所を一人満期出所した74歳男性。彼は、出所のたびに刑務所に入りたくて放火を繰り返し、これまで50年近く刑務所で過ごしてきた。裁判の度に「知的障害」を指摘されてきたにもかかわらず、最後の犯行時に至るまで療育手帳は持っていなかった。

放火は、重罪である。当然ゆるされるものではない。ただ彼を断罪することだけがこの社会のなすべきことだろうか。犯行動機とされる「刑務所に帰りたかった」は、今日の社会の現実を端的に指摘している。

彼は本当は駅に置かれているチラシを燃やしてボヤを出すことで捕まって刑務所に帰ることを考えていたが、駅全体がもえてしまったようだ。こういう人を福祉につないでいけば、刑務所を出たり入ったりする人生を送らずによかったのではないかという事例の典型例として再犯防止の世界ではよく紹介される事件である。

刑の終了をもって刑事司法は終わるとの考えから、一歩進んで刑の終了後のフォローアップに法務省が取り組んでいるということである。

### デジスタンス理論

デジスタンス理論は、比較的最近主張されるようになった、犯罪的な生活から離脱させるには

どうしたらいいかを考える理論である。犯罪原因の除去は必ずしも犯罪者を真人間にするにはつながらず、別の手立てが必要である。非行少年の多くは加齢にしたがって犯罪から離脱するが、一定の者は犯罪をし続けるので、この犯罪を続ける者の立ち直りのためには何が必要なのかを考える理論である。

この理論が発見されたのは、コーホート分析によりライフコース論の進展による。500人程度の少年を、小さいころから30そこそこまで継続的、定期的に観察して、どんな特性、どんな環境にある人が犯罪を犯すのかというようなことをみてリスクファクターを解明していった。その中で、多くの人は10代半ばぐらいまでは非行をしても徐々に非行をやめていくが、その中に大人になっても犯罪をやめない者がいるのだが、これもそこそこいい年になると犯罪をやめることがある。

そういう人がどんな契機で犯罪をやめていくのかを研究したのが、デジスタンス論であり、ターニング・ポイント説（ Sampson、ラウブ）と認知的転換説（マルナ、ジョルダーノ）が有名である。

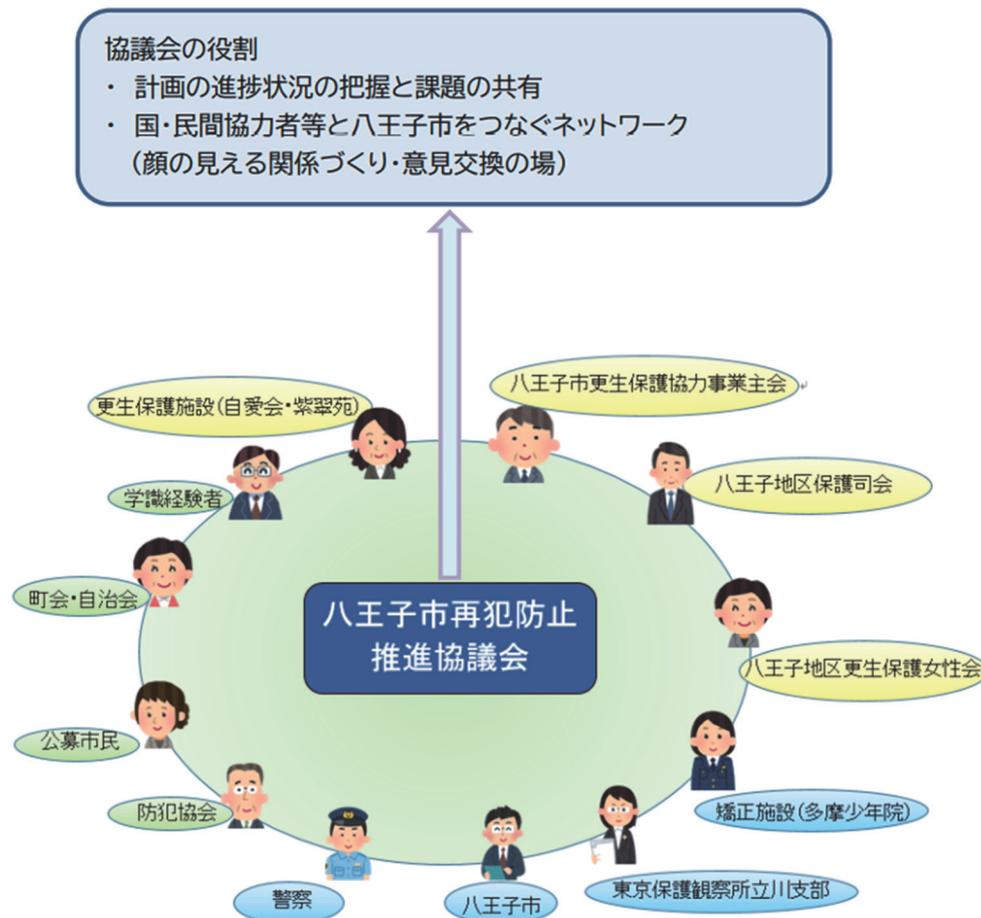
ターニング・ポイント説は、人生のターニング・ポイント（主として就職と結婚）で人生の舞台が変わって犯罪から離脱するというものである。認知的転換説は、困ったことがあったら犯罪で解決するという生活から離脱する、つまり、犯罪を問題解決の手段にするのは自分にとってもいいことではないと気づくこと、犯罪的な人生でない人生の方がいいと気づくことで犯罪から離脱するというものである。認知的転換説の立場では、認知的転換によって就職や結婚のターニング・ポイントが起ると考える。

立場が変われば考え方も変わる、考え方が変わったから立場を変えられた、どちらもあり得るのであろう。

#### 八王子市再犯防止推進協議会

講演者は、八王子市再犯防止推進協議会の座長をさせていただいている。八王子市再犯防止推進計画の8に「計画の推進体制」という項目があり、計画の進捗状況を把握し、着実に推進していくために、八王子市再犯防止推進計画策定懇談会の参加者と市の関連所管で構成する「八王子市再犯防止推進協議会」の設置が定められている。後で名称を変更し、BBS会が新たに加入して「八王子市再犯防止推進会議」として発足することとなった。

この会議は、多機関連携の仕組みになっていて、地域社会の犯罪対策に関係する保護司会、更生保護女性会、八王子にある多摩少年院、東京保護観察所立川支部、それに警察署もメンバーになっている。そんな地域の人たちが集まって年に2回ほど会議を行うものだが、先述の少年サポートチームと同じく、ここで顔を合わせておくと個別ケースで連携すべき時に連携できる。



### 犯罪被害者等支援における地域社会

三つ目の領域として、犯罪被害者等支援における地域社会の役割がある。

犯罪被害者の3次被害においては、特に深刻な犯罪の被害者が今の住居に住めなくなる（地域住民が被害者のせいで地域が騒がしくなったと言われることもあるそうである。）、あるいはPSPDがひどくなって仕事が出来なくなるといったことが生じる。つまり、先述の刑務所を出たらいきなりホームレス状態になるのと同じように、被害者も元の生活基盤を失うのである。そこで、新たに生活を立て直すために、市町村やNPOによる身近な支援が必要になり、そのような支援体制を構築するために、犯罪被害者支援条例が必要になる。

被害者支援条例については、一時金の支給だけではなく、身近な支援が継続的に行われるのが必要ということで、東京都犯罪被害者等支援条例の「基本的な施策」の中に、「居住の安定等」（14条）、「雇用の安定等」（15条）が含まれている。また、「基本的な施策」の中に「民間支援団体に対する支援」（20条）も入っている。

## 複雑系としての地域社会

講演者は、地域社会を含む社会関係を複雑系システムとしてとらえているが、その先行理論としてコミュニティ心理学がある。渥美先生から教わったわけではないが、別途勉強してこのコミ

ユニティ心理学は渥美先生の考え方に非常に近いと考え、紹介している。

コミュニティ心理学は、U. ブロンフェンブレンナーらが言い出したもので、当たり前といえども当たり前だが、子どもが成長していくのには学校、家庭、仲間などの環境のなかで、成長していき、それを近隣、地域社会が支援し、また、その土台として自治体や国があるというもの。普通の心理学と違う発想がある。

通常の伝統的な臨床心理学は、カウンセラーが困っているクライアントをカウンセリング・ルームでカウンセリングで助けるというアプローチだが、コミュニティ心理学は、クライアントが日ごろ生活をしている家族だとか、学校の友だちだとか、先生だとか、地域社会の人たちが支える仕組みにしてあげないとうまくいかないのではないかと考える。コミュニティ心理学においては、心理学の専門家は、直接患者を治療するのではなく、家族だとか地域社会だとかがうまく支援をしてあげるように関係者間の調整役として地域社会に介入する。

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、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。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のも良くする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られる。

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られるから、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。

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。

法務省の考えている犯罪者処遇が、少年法にみられるように昔は専門家中心主義だったのが、完全に変わったとはいえないが、徐々にコミュニティ心理学の考え方に移っているのではないかと。警察はもともとこういうような発想で活動をしていたのではないかと思う。

少年法は、もともと完全に専門家である家庭裁判所の裁判官と調査官による専門家中心主義である。そこでも地域社会の重要性は徐々に認められていっているのではないかと。

講演者の解釈であるが、渥美先生がおっしゃっていたコミュニティの重要性というのを理論的に説明するのに、コミュニティ心理学は優れたロジックではなかろうか。

## 国家主義的な世界観から社会安全政策論の世界観への変化

国家主義的世界観とは、国家の側からすると、国家間の戦争の絶えない時代には、国家をまともとした強化が必要であったが（富国強兵）、これに対して、支配される国民の側からは、社会をコントロールする仕組としての国家を位置付け、家族、地域社会、自治体、企業といった中間組織も個人を抑圧する主体と考え、個人の尊厳を守る重要な道具として憲法や「権利」を構想したのが、戦後日本のリーガルマインドと言える。

これに対して、渥美先生は、欧米の法学はそのような発想から既に脱却していて、法体系は個人が自己実現するために必要な社会基盤を提供するものと考えておられたと理解している。昔の国家であれば、確かに国家が個人を抑圧するんだという理論も妥当したであろうが、成熟した民主主義社会では主権者国民が幸せに暮らせるよう、直接には家庭、学校、地域社会や企業が個人の成長発達の間となっており、それを自治体や市場が支えており、その土台を形成するものとして国家や国法体系があるという考え方をされていたのではないかと思う。

社会安全政策論の世界観は、個人、中間団体、国家は、相互作用の中にある自立したエコ・システムとしてとらえ、中間団体は、個人が成長し自己実現する舞台とする。そして、国家・国法体系はそれを支える社会インフラを提供する。犯罪は、各エコ・システムの機能不全の結果とみる。そのような中での犯罪対策においては、刑事司法は一部の機能を担うのみであり、自身体や民間団体も参加しての多機関連携は必須となる。

講演者は、このような何層にも分かれた世界観を学問的に分析対象とするために複雑系システム論を提唱している。複雑系システム論というのは基本的には生態系の発想であり、生態系はどのように階層的な、システムが重層的に重なっているような仕組みを分析するのに適切な枠組みを提供している。

複雑系システム論の中で、自己組織性という概念が重要な考え方である。自分で自分の仕組みを維持する性質のことを自己組織性という。典型例は生物の細胞であり、DNA 情報に基づき、いろんな栄養素を取り込んでそれを自分のいいように再組成して、不要な分子は排せつしていくわけである。自分で自分を維持する仕組みである自己組織性システム概念は、人間が作る組織や集団にも適用可能であり、会社も人や財産が入れ替わっても一定程度続くという性質が自己組織性である。自己組織性がそれなりにしっかりしている組織が団結力が強く、しっかり働くが、それが弱いと崩れやすい。

講演者は、地域社会の分析においてもこの自己組織性の概念を使っている。講演者は、いろんな社会の仕組みを自己組織性の概念で解明しようとしており、やや学問的であるが、昔ながらの地域社会は非常に団結力があつたのが、最近、ちょっと弱くなってきているという現象を、地域社会の自己組織性の弱体化として説明しようとしている。すなわち、昔の地域社会は、価値観が共有され、団結力が強かったが、今は価値観までは共有されておらず団結力は弱まっている。つまり、弱い自己組織性のグループになっているのが、今の地域社会なのではないかということである。

自己組織性にも強弱があるということである。強い自己組織性システムは価値観や文化を共有

しており、自分を維持する強い力を持っている。現在の地域社会だと、自治体や地元企業はわりとしっかりした組織を有していると言える。自治体は、法律も条例もあって収入の目途も立っているし、普通の企業もしっかりした組織になっている。

これに対して、現在の地域ボランティア団体はそんなに強い組織ではなく、価値観の共有までいっているかどうか分からないところがある。だから、自己組織性の機能の一部を外から補填してもらい、すなわち企業や自治体が助けてあげて強化してやればちゃんと継続的に仕事ができるのではないかということである。

それで先ほどの社会安全政策論の世界観の議論でいうと、地域ボランティア団体やNPOが犯罪対策の中で役割を負っているのだけでも、昔ながらの地域社会のような強い組織ではない、ほっとくと瓦解しかねない組織が結構ある。そこを、市町村だとか企業がこれら弱い地域団体の自己組織性を補ってやれば、いい仕事をしてくれるのではないか。これは、伝統的な警察業務にとってはあたりまえのことを言っているのである。地域の防犯協会だとか交通安全協会だとかの事務局機能は、実は警察がやっており、あるいは一部補助金を出したりしているところもあるかもしれないし、収入が地域ボランティア団体に行くような方策を警察が考えてあげるところもあるかもしれない。これに対し、ボランティア団体は政府機関とは違う、ボランティア団体について野放図に補助金をあげるのはよくないとの議論が行政法のなかにはある。しかし、こういう民間団体が何もしないようになれば、困るのは自治体である。自己組織性は脆弱だが重要な役割を負っている地域の団体に対して、組織維持の機能の一部を自治体の機関が負ったり、民間企業に助けてもらうのは悪いことではないというのがここでの主張である。

## 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

最後に、地域コミュニティを強化して、犯罪対策強化方策を推進するための若干の提案を行いたい。

犯罪・非行の未然防止については、第1に、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、少年警察ボランティア団体の存続に必要な一部の機能を補完する支援を行うべきということである。これは現状でも行われているので、現状追認的な主張であるが、これまで警察がやってきた地域ボランティアの活動の一部を肩代わりすることの正当性を裏付ける主張である。

第2に、多機関連携の仕組みについて、少年サポートチームを普及に努めること、第3に、警察が全部背負う必要はないが、犯罪を行いそうな人に対する福祉的支援の強化が必要である。検察庁では起訴猶予の段階で入口支援というのを始めているが、このような支援は検察段階の前でもやろうと思えばできるのであり、ほったらかしにするとまた悪いことをしてしまう人を見つけるのは実は法務省よりも警察の方が見つけやすい立場にあるのであるから、警察段階でも行ってはどうかというものである。一部の学説には、そういう犯罪を繰り返しかねない、例えばホームレスの人等について最も把握しやすい位置にいる警察が何らかの役割を果たしたらどうかと主張

するものもある。警察がすべてを負う必要はないが、関係者と連携することはやってもいいのではないか。

先日、万引きを繰り返すアディクションになったクレプトマニアだった人の話を聞いた。クレプトマニアは、自分がクレプトマニアだと気付いていない人が多いとのことである。彼女は病気なのではないかと早めに気が付いて治療を受け、微罪処分の段階で立ち直った。アディクションなので症状が進めば進むほど治りにくくなる。早めにクレプトマニアだと分かると通院治療ができるようになる。だから、最初に捕まった段階で誰かが指摘してやる必要があるという話をされた。

次に、再犯防止に関する提案である。先ほど、八王子市では多機関連携の仕組みである会議体があると紹介した。多くの再犯防止推進計画ではこのような多機関連携の仕組みができていない。そうすると計画を作っただけであまり動かなくなってしまうことがあるので、再犯防止のなかでもこの多機関連携の仕組みをちゃんと規定しておいたほうがいいのではないか。

次に、被害者支援に関する提案であるが、被害者支援に関しても条例が必要であるが、犯罪被害者等支援条例の中に多機関連携まで書いてはいないのではないか。せっかく条例をつくるのだったら、多機関連携の仕組みを設けておいた方がいいのではないか。

そのために、犯罪被害者等基本法に地方被害者支援推進計画策定の努力義務を盛り込み、そこで地方公共団体に対する、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規定したらどうか。

それから小さな自治体で被害者支援条例を制定できるかといえば、それは無理ではなかろうか。再犯防止に関しても同様である。そういう小さな自治体については、中核となる近くの市が協定などにより肩代わりするような仕組みを作るべきではないか。消費生活センターの仕組みを勉強していて気が付いたのだが、消費者相談は小さな市町村の住民に対しては中核市が代わりにやってくれる仕組みがある。そのような仕組みが地方自治法の裏付けのある場合もあれば、単に自治体間で協定を結んでやるというところもあるようだ。いずれにしても、小さな町村で単独に被害者支援を行うのは無理なので、中核の市がやってくれれば負担が少なくていいのではないかと思う。

## 質疑応答

(仮出所の仕組み)

仮出所は刑務所長の申請に基づいて法務省の地方更生保護委員会が決定する。すなわち、社会内支援を担当する組織が引き受けてもいいと判断して仮釈放するという仕組みになっている。このように、仮釈放においては、責任をもって引き受けられる要件を満たしていると地方更生保護委員会が判断する必要がある。仮釈放になるとかならず保護観察がつくこととなり、その間、保護司などが様子をみながら刑期が終わるので、刑事政策としては満期出所より優れているといえる。

#### (高齢者と知的障害者についての出所者支援)

高齢者と知的障害者については、数年前に法務省と厚労省とが協定を結び、全都道府県に地域生活定着支援センターが設置されている。刑務所を出所する前に情報交換をして、高齢者と障害者については出所後も福祉と医療をつなぐようなコーディネートをしてから出すことになっている。しかし、実務としては、県によって熱心にやるところとそうでないところとがあるようである。

先述した再犯防止推進法ができる少し前ぐらいから犯罪対策閣僚会議の行動計画の中に再犯防止の項目が入ったので、法務省が厚生労働省と話がしやすくなったのではないか。その過程で再犯防止推進法ができたので、施策が進めやすくなったことはあるだろう。

昔は、検事は出所者の再犯防止に全くといっていいほど関心はなかったが、最近はそういうものに関心がある検事が増えてきている印象をもっている。

#### (拘禁刑への一本化)

懲役刑と禁固刑を廃止して「拘禁刑」に一本化する刑法改正は、刑事政策学で重要な論点になっている話題である。拘禁刑への一本化の趣旨は、刑務作業を中心として、その合間に改善指導だとか教育だとかを行ってきたのを、もうちょっと柔軟に刑務作業以外のこともしようとするものである。高齢者の割合も結構増えており、刑務所見学に行くと、作業とはいえない作業らしきものを行っている高齢者がいる。無理に作業をさせなくてもよくなることになるのはいい点であろう。ただ、結局、教育プログラムというのは刑務所の中でも心理職の特別の人たちだけが担っているが、その他の刑務官等は保安全管理と作業の管理だけをやってきた人たちで、おそらくは、刑務官は急には教育プログラムを実施することはできないであろう。だから、刑務所実務としては、そんなにいっぺんには変わらなくて、徐々に変わっていくのではないかとされている。

受刑者に対する「さん」付け呼称の話だが、「さん」付けでやったほうが受刑者がカリカリすることが少なくなり、歯向かってくる受刑者が少し減ったという試行結果があるようだ。今後定着するかは、今後の状況を見守る必要があるだろう。

#### (捜査時点での精神鑑定が増加)

捜査時点で精神鑑定が増えていることについては、脳科学の発達で弁護側が責任能力を争うことが増えてきているのが背景にあるらしい。それで、検察官としては、大丈夫だろうと思って鑑定をせずに起訴したら、公判で精神鑑定が行われて無罪になることが起きてきたので、あやしいと思ったら精神鑑定をすぐやるようになったと言われている。他方、精神科医は増えているわけではなく、精神鑑定が出来る医者も限られており、そこは難しいところではあるだろう。

#### (八王子市再犯防止推進協議会)

八王子市の再犯防止推進の会議体については、個々の出所者に対して直接に何かの支援をするというわけではない。多摩少年院からの出所者が福祉の施設を受けさせる段取りをとるとか、数

カ月間の居住地が必要な時に市内にある二つの更生保護施設が市役所と相談しやすいようにするところに効果がある。個別のケースについてこのような個別の相談をしやすいようになる効果がある。少年サポートチームのように個々のケースについて会議で対応を協議する場ではなく、バイの対応をしやすいするための仕組みと言える。

ただし、要保護児童対策地域協議会のように、個別協議をする必要があるときは、個人情報共有することになる。同会議では、児童福祉法の中に情報共有をしてもよいと解釈できる条文がある。

#### (常習性のある性犯罪者の出所情報の扱い)

最近、日本版 DBS 法ができて、性犯罪の前科がある人は 20 年間学校の教師には就職できないようになった。

性犯罪の一部はアディクションで、クリプトマニアと同様に、脳の仕組みが変わって普通の人が我慢するというようなものではなく、非常に強い常習性が出てくるとのことである。それゆえ、外国では、保安監置や GPS 着装等の仕組みを作っているところもある。

#### (法務省や検事の意識がかわったことの効果・成果)

成果といえるかどうか微妙なところだが、5 年以内再入率という統計があり、受刑者は出所後 5 年以内に 4 割くらいの人がまた刑務所に入るとされていた。その再入率が少しは下がってきているといわれている。ドラスティックには変わっていないが徐々によくなっているようだ。

なお、下関駅を燃やした人は、施設に入って放火を繰り返さない生活を送っているとのことである。

#### (脳科学と警察)

MRI で明確に一般人と明確に違うということがあって、検察としては大慌てで精神鑑定したという事例があったということである。

現代人はむしゃくしゃすることがいろいろあって、その解決策は人によっていろいろあると思われるが、特に刺激性の強い憂さ晴らしはアディクションの作用が起りやすいといわれている。刺激性とはなにかというと、脳のドーパミンが出る仕組みが脳の機能からして変わってくる。パチンコだと、大当たりした時の爽快感が忘れられなくて、薬物と同じように、やっていけばいくほどもっとやらないとドーパミンが出なくなる、逆にやらないと不快感が生じる。だから万引きのクリプトマニアになった人は、薬物中毒と同じように、常に万引きのことだけを考えやっていると不快感が出て、その不快感を解消するための解決策が万引きしかなくなるような心境になるようだ。

一定の刺激性、スリルがある憂さ晴らしを続けていくと、脳の作用がおかしくなって依存症になっていくことらしい。依存症の専門家も日本にそんなにいるわけではなく、治療をしようとおもっても専門の病院がいうほどあるわけではなく、制度化するのはまだむずかしいのではないかと。

ただ、全然しないよりはいい。

ストーカーの場合、警察は何年か前から精神科につなげようとしている。もちろん、義務化はできないので、精神科を受けてみないとアドバイスする程度であるが。ここでも、専門家の精神科医が少ないという問題がある。

#### (性犯罪の前歴照会)

日本版 DBS 法とは、正式には、学校設置者等及び民間教育保育等事業者による児童対象性暴力等の防止等のための措置に関する法律（通称「こども性暴力防止法」）といい、令和6年6月19日に成立した。

資格制限は普通は5年経ったらなくなるが、日本版 DBS の制限は20年になっている。

法務省が照会を受ける機関を法務局に落とすのではないか。法的に照会できる機関以外については本人に性犯罪の前歴がないことを証明するように求めることができるようになっている。

#### (薬物の非犯罪化)

薬物を非犯罪化すべしと主張する人の中には、薬物常習者は精神的に追い込まれているから薬物に手をだすのであって、そんな人に刑罰を科せばもっと追い込むことになる、治療のためにはあんまり追い込まない方がいいと言う。

しかし薬物使用を非犯罪化すれば、世の中悩める若者はいっぱいいるので、薬物を始める人間が大幅に増えるはずである。かつての覚せい剤や危険ドラッグのように、犯罪化される前には非常に多くの人が薬物に手を出していたのであり、薬物を非犯罪化すると大勢の人が薬物に手を出すことになるということを非犯罪化論者は思い至っていないのではないかと講演者は思っている。

最近大麻が流行っているのも、刑事政策の研究者の中に大麻なんかは悪くないと主張する者がいて、そんな話が伝わってきて大麻は悪くはないという風潮に影響しているのではないかと思う。確かに、大麻については、外国の一部で非犯罪化した国があり、最近ではドイツも非犯罪化したといわれており、我が国への影響が憂慮される。

以上



警察政策学会資料 第136号

女性活躍推進施策及び地域コミュニティ連携に関する諸考察

令和6(2024)年10月

編集 管理運用研究部会

発行 警察政策学会

〒102-0093

東京都千代田区平河町1-5-5 後藤ビル2階

電話 (03) 3230-2918・(03-3230-7520)

FAX (03) 3230-7007