

米国におけるコミュニティポリシングの哲学と コミュニティプランニング

前山 総一郎

要旨

コミュニティポリシングについて、コミュニティプランニング（地区コミュニティ設計）との関わりについての研究に着目した。本稿では、St.Petersburg, 市（フロリダ州）とTacoma市（ワシントン州）をベンチマークとして検討した結果、次の結果を得た。外的要因（暴動）からコミュニティポリシングが導入されたケースでは、コミュニティプランニングとの関わりは見受けられないという事態であること、そしてそれと対照的に、内的要因、即ち地区住民のネイバーフッドカウンシル（地区市民評議会）運動からの要請—警察官をコミュニティのミーティングに招待；住民と近い存在としての「歩く警察」等—から導入されたケースでは、コミュニティポリシングはコミュニティプランニング（地区コミュニティ設計）の進展と密接に連動して展開されてきた、ということが判明した。

キーワード：コミュニティポリシング，コミュニティウォッチ，防犯，防災，コミュニティプランニング

1 はじめに

問題の所在

アメリカにおいて、防犯、各種緊急（テロリズム、防犯等）に退行する動向として、コミュニティウォッチ（Neighborhood Watch＝近隣監視ボランティア）とコミュニティポリシング（Community Policing）が近年活発化している。

米国においては、膨大な研究があるなかで、現在、V.Kappeler, L.Gainesらによる、全米のコミュニティポリシングについての動向整理の試みが行われてきている¹。日本においては、吉原直樹がコミュニティポリシングの展開を、ゲイテッドコミュニティの関連とともに紹介した²。大内田鶴子は、防災体制改善に日米比較の観点から、国土安全保障省およびFEMA（米連邦緊急事態管理局）が主導してきたFire Corps, Community Emergency Response TeamからなるCitizen Corps事業のなかで、その関わりで連邦法執行局の補助金がコミュニティウォッチと投影的にコミュニティポリシングに与えた影響

を示した（大内，2012）³。前山（2012）は、日本の町内会調査を通じた危機管理体制との関わりから、日米のコミュニティ防犯体制の脈絡の違いを示した⁴。

コミュニティウォッチとコミュニティポリシングの動向については、長い歴史的背景と展開が全米において膨大な実施事業で展開されてきていることから、またコミュニティウォッチとコミュニティポリシングが相互に影響しあう展開があることから、各種の見解が提起されてきており膨大な研究がある。本稿は、コミュニティポリシングに軸足を置いて、その基礎的展開を内在的におさえるという基礎的作業をおこないたい、後に詳述するが、とりわけコミュニティプランニングの世界との交差が本来的に想起されるが、それについて今後推進が予定される研究の基礎としての作業をおこないたい。

コミュニティポリシングの哲学

コミュニティポリシングは、アメリカの警察制度の、最初の実質的な改革とされる。即ちそれは警

*福山市立大学 都市経営学部

警察組織が人々 (the public) に関わる方式に関する哲学上のドラマティカルな変化である。それは、従来犯罪にのみ焦点が充てられての警察権執行であったという警察のミッションが、コミュニティの諸事項をホストすることにより創造的な解決を奨励推進することにより、犯罪、犯罪の脅威に加えて、地区の安定性、生活の質、コミュニティの状態といった事項を含むこととなる。コミュニティとの関係としては、単にコミュニティの事項にも目を向けるといことのみを意味するのではなく、従来のような形での「コミュニティに対する命令」ではなく「コミュニティを活性化すること」にその力点がある。警察は人々と協業することによってのみ生活の質を改善し得るのだという信念に基づいている⁵。

旧ポリスからコミュニティポリシングへの転換、あるいは警察におけるコミュニティポリシング施策の採択により、警察の該当する職務のありようが大幅に変化することとなる。コミュニティポリシングは、「コミュニティとのパートナーシップ」と「問題解決」という、二つの構成要素からなっている。具体的に警察官にあっては、これまでの警察権遂行 (law enforcement) のみならず、コミュニティ基盤の事業展開へのアドバイザー、ファシリテーター、サポーター、リーダーとなることが想定され、該当する警察官は「コミュニティの一部」となることが理念的に要請される。警察にとって、これは、諸コミュニティにおける現実生活の諸問題、政府にもちこみ、公共政策を発展させる能力を発揮させ、コミュニティへの必要なサービスを供給することを意味する (Reising & Parks 2004)⁶。

さて、以上のような哲学をもつコミュニティポリシングが、どのようなプロセスで生まれたのか。とりわけ、これまで、日米の研究 - 米国の研究においてさえ - 比較的研究が薄かったのは、意外であるが、コミュニティポリシングと地区コミュニティの展開と制度設計との関わり、即ちコミュニティポリシングとコミュニティプランニングとの関わりはどのようなものであるのか、という点についての研究が極めて少ない。これは、多分に、コミュ

ニティ関係の研究がボランティアズムや、地区コミュニティにおける犯罪研究といった分野から起こってきたことと関係していることが考えられ、また他方では国土安全保障省などの連邦政府関係の推進プロセスについての研究がもう一つの軸をなしてきたことと関係していると考えられる。

2 コミュニティポリシングの形成

実際に各地の市警のコミュニティポリシングが、どのようなプロセスで生まれたのか。とりわけ、地区コミュニティとの制度設計に関わる関係はどのようなものであるのか。これについて、論者がおこなった二つの都市におけるヒアリング調査をもとに検討したい。

1) セイント・ピーターバーグ市 (St.Petersburg) (フロリダ州) のコミュニティポリシング

米国の都市の一つとして、フロリダ州 St.Petersburg市の市警におけるコミュニティポリシングについてのヒアリングをおこなった。同市は、タンパ都市圏の一角をなす25万人都市であるが、そこでコミュニティポリシング採用の契機となったのは、1996年のMidtown地区の暴動であった。同年10月24日、同地区で、警察官 James Knight と同 Sandra Minor が、その証言するところによれば、Tyron Lewis という黒人青年が運転する車両を、盗難車両の疑いで止めて車の外に出るよう促したが、指示にしたがわず車を発進させようとした。そこで、Knight は Lewis 青年に発砲することとなった。青年は、病院に送られたが、死亡するに到った。

その間、多くの群衆が集まり、アジテーションが起こった。また、事件を目撃していた者達が事件の状況を語るといった状況が起こった。最終的に何百人の人々が路上に出てくることとなった。その状況のなかで、警察官らに対する投石行為が発生した。警察は、非番を含む警察官を動員し、催涙ガスを群衆に発射したが、群衆は暴動行為を展開した。夜通し、青年のいくつかのグループが石、煉瓦、瓶を警

察官、商店、通行中の自動車に投石を繰り返して、28件の放火が発生し、少なくとも20人が逮捕された。また、警察官、新聞記者を含む10名以上が負傷を被った。

なぜそれが起きたのかについて、ヒアリングしたSt.Petersburg市警Hordge軍曹に訊いたところ、①このMidtown地区が黒人の地区であること、②経済的に低所得者が多く、厳しい生活をしていると感じている人が多いこと、③「警官は正しくない」という信念をもつ人がおり、警察官に敵意を持つ人が多かった、という三つの要素を説明した⁷。

同市では、1990年にコミュニティポリシングのコンセプトを導入する指令が下っていたが、実際には警察がコミュニティポリシングを本格的に実施することとなったこのMidletown暴動がきっかけになった。現在、市警警察官の総数550人のうち、31人が「コミュニティポリシングオフィサー」となっている。

ちなみに、コミュニティポリシングの枢要な手段について伺ったところ、市警と住民との「絆づくり (to develop the bonds)」という観点から、コミュニティミーティングに参加する（招待される）ことがベストだ、ということであった。その他、電話；インターネットアクセス；フェイスブック等出来るだけ多様な方法で市民への通知、市民とのコミュニケーションをとるようにしている。そのようにしてそこで得られる、インフォーマルな、地区市民からの情報提供が現実的に活動に生きるのとことであった。

地区コミュニティ (neighborhood) ないしそれが結集したコミュニティ組織としては、St.Petersburg市では、尚まだ条例で定められたNeighborhood Councilのような一般制度に組み込まれたものとはなっていないが、地区コミュニティを組織化の方向にむけようとしている。具体的には、地区コミュニティにおける諸団体を登録制で、市レベルのCouncil of Neighborhood Associationsに組織化しようとする努力が行われている。警察署のコミュニティポリシングに関しては、日常的な連携はあるが、制度的な形にまでは到っていない⁸。

2) タコマ市 (Tacoma) (ワシントン州) のコミュニティポリシング

シアトル都市圏の一部として人口約20万人のタコマ市がある。ここにおいて、ネイバーフッドカウンシルを市のネイバーフッド部担当職員として推進し、かつ全米コミュニティ協会のリーダーをつとめているE.Gatewood氏にコミュニティポリシングに関するヒアリングをおこなった⁹。

ゲイトウッド氏によれば、1970年代後半から1980年代は、タコマ市では、ドラッグやギャングが横行していた。他方、コミュニティとポリス間に信頼関係がなく、コミュニティからは警察に対する不信感、忌避感があった。警察官側からすると、悪い事例、悪い人ばかりをみているので、統制にゆきやすい、という状況があった。かつまた、その当時は、警察官の約90%がWASPだったので、他の人々のあり方を理解できなかった。

1980年代初頭に、コミュニティ組織を制度化する動きを起こしていたのであるが、1980年代後半に“Neighborhood Council” (地区市民評議会)¹⁰という、自治体の一般制度のなかで制度化されたコミュニティ組織を創出した。つまり、条例で設置された、住民の代表から公式に選挙等で選出された公式の地区基盤の組織として市に7つ設置されたものであり、自治体に対して報告義務をもち、また市議会に対して、地区に関する事柄について一定の勧告権をもつという形で設定されている。「市民参加のための乗り物 (vehicle)」というコンセプトで進められた、この公式の“Neighborhood Council” 制度を立ち上げる時期に、飛躍的な改善がなされた。

ネイバーフッドカウンシルが、警察官を指名して、ミーティングに出席してもらおうということがしばしば行われた。それにより地区住民と警察官とのパイプがまずつくられたのであるが、これを通じて二つの事柄が進められた。第一に、「多様性への訓練 (diversity training)」がすすめられ、白人の警察官に多文化的体験をしてもらい、黒人やアジア系住民との良い関係をつくるのが進められ、第二にそれまでパトロールカーに乗っていた警察官に、車から降りて、「人々と会う」 (meet the people) こ

とが進められた。これは、“Walking Beat”（警官が「歩く範囲」で担当する管区）と称される事業化であるが、とりわけ自転車よりも、歩く方がアイコンタクトができるので、地区住民とのインターパーソナルな関係を構築するのにより有効であった。ただし、当時、市警労働組合（Police Union）が非常につよく、警官を歩かせることを嫌っていたので、交渉がおこなわれ、理解をしてもらう方向となった。

その結果、次のような幾つかの事業が官民協業的な形で起きることとなった。

○“Senior Citizens Against Crime”（1980年代）

高齢者が店の前にすわり、電話対応をしたり、市民の質問に答えたりする。地区の高齢者は献身的、経験豊かで時間があるので、最適であった。また“I know You”のことが個人的な関係性の構築や防犯に有効であった。

○市民常駐型警察支所（substation）の設置

主な地区コミュニティに警察支所番（substation）が設置されることになった。これは、地区住民の人たち、特に高齢者の人たちがボランティアでそこに警察官とともに常駐・待機し、そして、警官がコミュニティの人々との関係をつくるのをアシストするものであった。

タコマ市においては、ネイバーフッドカウンシルという住民地区評議会制定運動と密着的に連動して、コミュニティポリシングの採択が起こったということになる。

3 コミュニティポリシングとコミュニティプランニング（コミュニティ設計）との関わりについてのベンチマークとその結果

以上をベンチマークとして、次のことが見て取れよう。コミュニティポリシングの形成は、セント・ピーターバーグ市の場合のような外的要因からのものと、タコマ市の場合にみられる内的要因からのものが見られる。

セント・ピーターバーグ市にあっては、「暴動」という市社会に対する衝撃的な出来事が、それまで

の警察官の行動、警察のマネジメントへの反省を促し、それが警察自体からコミュニティポリシングの実際の採用をもたらした。

これに対して、タコマ市にあっては、ネイバーフッドカウンシル（住民評議会）制度をつくろう、という市民的運動にあって—それをゲイトウッド氏ら市役所内部からも呼応し推進した—、地区市民たちが警察官を地区コミュニティに引き込むことの必要性を感じたことから、ネイバーフッドカウンシル（地区市民評議会）制度の形成過程においてその会議に警察官を指名して招聘し、関係性をつくっていった。その結果、“Walking Beat”制度という形で「歩く警察官」というコミュニティポリシングの原点的活動が編み出され、さらに、高齢者により地区見守り事業（Senior Citizens Against Crime）や、市民常駐型警察支所の各地区設置ということが進むこととなった（表1）。

外的要因からのコミュニティポリシングの展開が見られたセント・ピーターバーグ市にあってと対照的に、地区市民からの要請（内的要請）からコミュニティポリシングの展開があったタコマ市では、コミュニティポリシングの形成は、より「衝撃」的でなく・納得的な形で、かつコミュニティプランニング（コミュニティ設計）と密接に連動した形で起こったことが見られた。このことは、これまで、日米においてあまり探求されたことのなかったことである。

注

- (1) Kappeler, V.E, Gaines, L.K., 2011 (6th edition), *Community Policing. A Contemporary Perspective*, Anderson Publishing, Waltham MA.
- (2) 吉原直樹編, 2008, 『防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて』東信堂
- (3) 大内田鶴子, 2012, 「住民の立場からの防災体制改善に関する考察—日米比較の視点から—」『日本都市学会年報』Vol.45
- (4) 前山総一郎, 2013, 「防犯活動をめぐるガバナンスの可能性と課題」（吉原直樹編, 2013

表1 コミュニティポリシングとコミュニティ制度設計との関係

類型		外的要因からの展開	内的要因からの展開
都市		St.Petersburg	Tacoma
年代		1996年	1980年代
コミュニティポリシングへの契機		Midletown 暴動	ネイバーフッドカウンシル（住民評議会） 制度推進運動
コミュニティポリシングを推進した セクター		警察	住民
事業	原点	住民のミーティングへの参加	①住民のミーティング（ネイバーフッド カウンシルミーティング）への出席依頼 ②“Walking Beat”（歩く警察）
	副産物		・ Senior Citozens Against Crime 事業 ・ 各地区への、市民常駐型警察支所 （substation）の設置
コミュニティポリシングとコミュニティ プランニングとの関係		明白ではない	強い関係

- （刊行予定），『安全安心コミュニティの存立基盤』お茶の水書房）
- (5) Kappeler, V.E, Gaines, L.K., *ibid*.p.4; Reising, M.D. & Parks, R.B, 2004, Can Community Policing Help the Truly Disadvantaged?, *Crime & Delinquency* 50(2)
- (6) 2012年8月12日 Sgt. Larry B. Hordge st. (St. Petersburg Police Department) : 1300 First Avenue North, St. Petersburg, LF 33705
- (7) Horge氏によれば，黒人の政治運動団体 UHURUがこの暴動に深く関わっていた．現在も，同団体は，Midletown地区の一角にあるジムを拠点とし，同ジムを "Uhuru Black Gym of Our Own" ないし "All People's TyRon Lewis Community Gym" という名称としている．（TyRon Lewisという，暴動の原点になった被害者青年の名前を冠していることが特徴的である．）
- (8) 2012年8月13日 Susan P. Ajoc, AICP Neighborhood Partnership Director, Neighborhood Partnership Department the City of St.Petersburg
- (9) Etlon Gatewood, Ph.D, Vice President of Neighbhroods, USA; 2012年8月20日 University of Washington
- (10) 前山，2004，『アメリカにおけるコミュニティ自治』南窓社．タコマ市のNeighborhood Council制度は，最終的にNeighborhood Action Programとして1992年に完成するに到った．

Philosophy of “Community Policing” and Community Planning in the US.

Soichiro MAEYAMA, Ph.D

In terms of community Policing, researchs that treat the community policing and community planning have not seen satisfactory in Japan as well as in the US. In this article we treated two cities (St.Petersburg, FL and Tacoma, WA) as the benchmark, and acquired a finding: The case where they hired community policing from Outside-momentum (i.e. riot) has no background or influence with community planning (such as neighborhood council movement) (St.Petersburg). On the other hand in the case of Inside-momentum such as Tacoma where since 1980s citizen and the city tried to build neighborhood council system in municipal paradigm, community policing has been established hand in hand with the community planning movement (such as invitation for police to meeting, "Walking Beat"). Obviously we recognized the different types through the research.

Keywords : Community Policing, Community Watch, Crime Prevention, Disaster Prevention, Community Planning