

犯罪防止活動からまちづくりへ

— アメリカ, リトルロック市の近隣組織活動と警察 —

大内 田鶴子*

要約

1980年代のアメリカは治安悪化のもと各地で近隣組織 Neighborhood Association が結成され、またコミュニティ・ポリシングや、ネイバーフッド・ウォッチが実施された。9.11 同時多発テロ後は、近隣組織の役割についてこれまでと異なる関心が寄せられるようになっており、国土安全保障省の指導のもとに近隣監視ボランティアのような団体の結成が奨励されている。警察と近隣組織の協働の課題は社会経済の変化に伴って変化しつつあり、近隣組織の現代的な役割について改めて検討が必要になってきていると思われる。本稿では最近のアメリカの近隣組織活動と犯罪防止活動の関係についてアーカンソー州リトルロック市について報告する。アフリカン・アメリカンの人口比率が高く、治安の悪い都市であるが、住民の努力により草の根警察とも呼ぶべきネイバーフッド・アラート・センターを創設し、その活動から失業対策・地域活性化にも発展している。

キーワード：近隣組織，警察，コミュニティポリシング，ネイバーフッドウォッチ

はじめに

自警団と聞くと、まだ太平洋戦争以前の忌まわしい思い出と結びついて拒否反応を起こす人々も多いのではないだろうか。とはいえ、平和な日常生活を脅かす危険として子供の誘拐犯もテロリズムも火事も地震も生活者にとっては大きな違いはない。

1980年代のアメリカは治安悪化のもと各地で自衛のために近隣組織 Neighborhood Association が結成され、またコミュニティ・ポリシングが実施された。9.11 テロ後は、近隣組織の役割についてこれまでと異なる関心が寄せられるようになっており、国土安全保障省の指導のもとに近隣監視ボランティアのような団体の結成が奨励

されている。警察と近隣組織の協働の課題は何か近隣組織の現代的な役割について改めて検討が必要になってきていると思われる。拙稿では、地域・住民の安心・安全への関心の持ち方の変化について、アメリカの事例を参考に検討してみよう。

1. アメリカの警察制度と コミュニティ・ポリシング

(1) アメリカの警察制度の概要

アメリカの警察制度についての研究書があまり出ていないのは、アメリカの警察制度が各州・郡・市町村によって異なり、きわめて複雑だからだろうか。また警察に準じる「法執行機関」も多数あることから、警察の観念も、少なくとも日本とはかなり異なるものである。このため、日本の町内会や警察のイメージをアメリカの地域社会に反映させないために、あらかじめ、警察制度と、市町

2011年11月30日受付

* 江戸川大学 ライフデザイン学科教授 都市社会学, コミュニティ論

村の近隣組織にかかわる行政制度（リトルロック市のみ）をみておくことにする。いくつかの古い研究書と、ウィキペディアによって、アメリカの警察制度のあらましを説明する。アメリカでは、ポリスは都市警察（市町村警察）のことであり、それ以外の警察行政に法執行機関という表現をよく用いる。州の法執行機関 Law-enforcement agency（警察）は州内広域にわたる捜査やハイウェイ警察、警察を持たない自治体や自治体に属さないエリアを所管する。都市警察と農村警察という分け方もあり（村川 1969）、州や郡の警察はほぼ農村警察と同義である。郡 County 政府の法執行機関は郡保安官 County Sheriff によって統括される。この地位・役割はアメリカの歴史の中で最も古く、イギリスの植民地時代に、イギリスの制度を持ちこんで設置された。日本から見ると、江戸時代の制度をまだ保持しているのだからとすることができる。郡保安官は選挙で選ばれ、多くは4年任期である。実務を行うのは副保安官・保安官代理であり、郡の法執行官の長であり、行刑と警察権を司る。日本で言えば、警察官+検察官+執行官+刑務官+保護観察官のような職務内容で、一般的に、刑務所の管理、囚人の移送、裁判所の運営/警備、裁判所の令状の送達、司法権によって差し押さえられた物件の競売の運営、判決に基づく動産の差し押さえのほか、警察活動も行うが、郡ごとに権限は異なる。近年では刑務所も民営化されているので、複雑に日本と異なる。大まかにいえばカウンティ・シェリフは郡保安官、カウンティ・マーシャルは郡裁判所執行官である。ウィキペディアによると、州から市町村にいたる法執行機関は主に下記のような職務と階層がありうる。◎は、職務が置かれることの多い行政機関である。

表 アメリカの様々な法執行機関

	シェリフ	マーシャル	コンスタブル	ポリス	特別
州	○	○	○	○	○
郡	◎	◎	○	○	○
市町村	○	○	○	◎	○

市町村についてのみ述べると、「ポリスは、市町村警察である。保安官を補助する目的で市町村政府により設置された。首長下の行政委員会に置かれる場合と、首長に直属する場合がある。警察長 (Commissioner, Superintendent, Chief など) は、首長による任命制がほとんどで、小さな組織では首長が警察長を兼任することもある」(ウィキペディア)。

ニューヨーク市の例でみると、ニューヨーク市の警察組織(法執行機関)は The New York City Police Department (ニューヨーク市警察本部) 以外にも、次のような様々な法執行機関、特別警察がある。いわゆる「取締り」を行う機関はすべて警察のうちに入る。

- ・環境保護警察 (NYC Department of Environmental Protection Police)
- ・公衆衛生警察 (NYC Department of Sanitation Police)
- ・公園パトロール (NYC Park Enforcement Patrol)
- ・都市公園保護官 (NYC Urban Park Rangers)
- ・港湾委員会警察 (NYC Waterfront Commission Police)
- ・タクシー&リムジン委員会 (NYC Taxi and Limo Commission Enforcement)
- ・市立大学公安部 (City University of New York Department of Public Safety)
- ・行政業務局警察 (NYC Department of Government Services Police)
- ・保健病院局警察 (NYC Department of Health and Hospitals Police)
- ・ホームレス業務警察 (NYC Department of Homeless Services Police)
- ・矯正局 (NYC Department of Correction)

(ウィキペディア)

明治初年の邏卒による取締項目のように多様なままである (大日方 2000, 19)。

(2) 1980年代の社会不安のもとでのコミュニティ・ポリシング（ニューヨーク市の事例）

アメリカでは、1960年以降、犯罪の増加が著しく、1980年代にはもはや警察だけでは治安維持が困難な状況に陥った。こうした社会背景のもとに、アメリカ全土でネイバーフッド・アソシエーションの自主結成が加速していった（大内2006）。1980年代のアメリカは、経済の停滞、インナーシティ問題に悩まされた。ニューヨーク市では1994年、ルドルフ・ジュリアーニ市政（1994-2001）の時代に治安の回復を図るためさまざまな施策を試み、大きな成果をあげたことが知られている。アメリカには日本のような交番の制度がなく、コミュニティ（地域社会）と警察が協働して治安維持に取り組むことになる。ジュリアーニ政権下、COMSTAT（Complaint Statistics）「不満の統計」、すなわち犯罪統計表を開示して、これについての警察の説明責任（Accountability）を徹底した。さらに、住民が参加する分署別コミュニティ協議会（Precinct Community Council）76か所と協働してCOMSTATの分析・対策・実施・評価を行った。

市民による監視パトロールプログラム（Civilian Observation Patrol Program）は、市民が居住区内を、地区担当の警官とともに自主的にパトロールする活動である。近隣監視プログラム（Blockwatchers Program）は高齢者や障害者も含めて活動員に任命され、一定期間トレーニングを受けた後、極秘番号のもとに、市警に目撃情報を速報する任務を負う。そのほかにも、啓発的なプログラムが多数あるが、ここではネイバーフッドとの関連で以上の実態だけを見ておいた（自治体国際化協会2007, p.19-24）。なおニューヨーク市の事例ではネイバーフッド・アソシエーションについては言及されていない。市の下位行政組織は59か所の区（Community District）であり、ディストリクトそれぞれの決議機関（Community Board）は50人の選挙された議員に運営されている。Neighborhoodによる検索では、15のコミュニティ組織と11のネイバーフッド・ア

ソシエーションが掲示されており、全市域的には組織化されていない様子である（ニューヨーク市ホームページ）。

また1994年からは、アメリカ連邦政府法務省もCOPS: Community Oriented Policing Servicesというプログラムの開発と、補助金制度を開始して全国の都市警察を支援している。

2. 近隣組織活動と警察

— リトルロック市

（アーカンソー州）の事例 —

(1) リトルロック市の概要

リトルロック（Little Rock）市は、アメリカ合衆国アーカンソー州の州都であり、人口は187,452人（2008年）であり、アーカンソー川の中央部南岸に位置する。川の対岸、北隣に位置するノース・リトルロック市を含めた、6郡に及ぶ都市圏では人口約61万人を数える。さらに南東近郊のパインブラフ市を含めた大都市圏では人口約78万人である。人口構成を主な人種別に見ると白人55.07%、アフリカン・アメリカン40.41%、ヒスパニック2.67%、アジア人1.66%、などである。

同市の世帯の収入の中央値は37,572米ドルであり、家族の収入の中央値は47,446米ドルである。同市の1人当たり収入（per capita income）は23,209米ドルである。人口の14.3%は貧困線以下である。18歳未満の20.9%及び65歳以上の9.0%は貧困線以下の生活を送っている。

リトルロック市の治安は悪く、モーガン・クイトノー社（Morgan Quitno）の「全米の危険な都市」ランキングではたびたびワースト25に入る。特に、リトルロック市に近いパインブラフ市周辺の治安が悪く、同社の「全米で最も危険な都市圏」ランキングでは1998年から2003年まで毎年ワースト1であった。その後改善傾向にはあるものの、2005年調査でもワースト11位であった。同年の調査では、リトルロック都市圏もワースト14位であった（ウィキペディア）。

リトルロック市はシティ・マネジャー制

(Council/City Manager form of government) で市理事会が議会にあたる。10人の理事のうち7人が7つの区 (word) から選出されている。同市はダグラス・マッカーサー、ビル・クリントン元大統領の出身地として知られるほか、最近のインターネット上では Little Rock Nine の記事が飛び交っている。「リトルロックの9人」とは、白人高校であったリトルロック・セントラルハイスクールに1956年に初めて入学した9人の黒人学生のことである (大内2011-2)。近年ネット上で黒人市民権運動の英雄として扱われている。

筆者は1996年にNUSA Little Lock 会議に参加し、近隣警報センター (Neighborhood Alert Center) を視察した。2010年に再びNUSA 会議で Little Rock 市を訪問して、街の状況を視察することができ、事例として取り上げることにした。

(2) リトルロック市の警察

リトルロック市の警察本部 (Little Rock Police Department) は、3つの支所を持ち、3人の警察副本部長 (Assistant Chief of Police) のもとに統括されている。次のような部署によって構成されている。

- Accreditation and Staff Inspections Unit (警察官採用に関する人事考課部)
- Detective Division (刑事部)
- Internal Affairs Divisions (内務部)
- Office of Emergency Services/Communications Center (緊急連絡及び危機管理センター)
- Patrol Divisions (警邏部)
- Records Division (文書部)
- Special Investigations Division (特別捜査部 (特捜部))
- Special Operations Division (交通安全局)
- Training Division (研修部)

警察官の訓練と採用のシステムが日本と異なり、CALEA (The Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, Inc. シェリフを中心とした全国組織) を経由して警察官をリクルートすることができる。リトルロック市はCALEA



出典：リトルロック警察本部

<http://www.littlerock.org/CityDepartments/Police/>

と密接に連携している。また危機管理部局が警察内にあることが、日本と異なる。日本は市町村が警察組織を持たないため、一般的に、危機管理の担当は市町村総務部と消防局になっている。それ以外の部門は、戦後日本の都道府県警察がアメリカをモデルとしていることから理解しやすく、日本の警察と似たような部門構成になっている。この中で、近隣組織と最も関連するのは警邏部 (Patrol Division) である。また、リトルロック市では一般市民向けのプログラムとして、ネイバーフッド・ウォッチ (連邦政府法務省のプログラム) が実施されている。

(3) リトルロック市のネイバーフッド担当組織

次いで市役所全体のなかで、近隣組織と密接にかかわる担当部門について概説しておこう。

リトルロック市役所のなかで、近隣組織に関連している部門を抽出すると、住宅・地域社会部 (Housing and Neighborhood Programs) のネイバーフッド・プログラム課と、CDBG (Community Development Block Grant) 担当課、ネイバーフッド・リソースセンター、ネイバーフッド警報センターの4担当か所になる。後の2つのセンターは、後節で詳しく展開する。

① ネイバーフッド・プログラム課 (Neighborhood Programs Division)

業務範囲は次の5項目である。

- Code Enforcement (法執行)
- Minimum Housing Code Enforcement

(住宅建築基準査察)

- Rental Property Inspection Program
(賃貸用住宅検査・指導)
- Neighborhood Beautification (近隣美化)
- Demolition of Unsafe Residential Structures (危険建築物の解体)

ネイバーフッド・プログラム課は、日本の市役所の建築課のような業務内容である。老朽住宅や空き家の査察、建築計画の審査・指導、空き家の解体、近隣美化などを担当している。特に低所得者向けの賃貸住宅が質的に劣りやすいので査察や指導を強化している。コード・エンフォースメント(法執行)とは、様々な市の規則に照らして違反していないかを調べる仕事である。例えばゾーニング違反建築などを探し出す活動である。アルコール販売はゾーン規制されており、ゾーン外でこっそりと販売している家などをチェックしている。違法駐車や放置自動車の取り締まりも、法執行である。看板類の規制も厳しい。これらは警察活動の一種として理解されており、かつ、民間のパートタイム職員が一定の訓練を受けた後パトロールの業務を行うこともある。市は違法者に対して強制権力を持つので、法執行は実効性がある。

② CDBG (Community Development Block Grant) 担当課

連邦政府のコミュニティ開発包括補助金を受けて、コミュニティ・オーガニゼーションを行う課である。CDBGは1960年代末のケネディ・ジョンソン政権時代の「貧困との戦い」政策を源流とする連邦政府(HUD住宅都市開発省)のコミュニティ振興の補助金で1974年フォード政権から導入された。当時は、インナーシティ問題の解決方法として画期的な政策であった。補助地域に指定された地区は、低家賃住宅の開発、失業対策、保健福祉施策、学校建設、商店街活性化、住民参加制度などの総合的な地域開発の支援を受けることができる。

しかし補助基準は住宅の建築年(老朽住宅比率)や、低所得階層比率などであり、この指定を受けることはあまり名誉なことではない。地区を指定

して実施される。

(4) リトルロック市の近隣組織の状況(2010年)

アメリカでは、日本と異なり、個人の住所や連絡先をネット上で公開している場合がある。

リトルロック市は市内の登録している全てのネイバーフッド・アソシエーションのリストを公開している。項目は、組織名称・代表者名・居住地区(Ward)・住所・電話番号とeメールアドレスが盛り込まれている。189人の代表者がリスト化されている。この中には、住宅所有者の会とCDC(コミュニティ開発会社)の情報も含まれている。

一番充実したホームページを開設しているネイバーフッドを見ると、発信している項目では次のような活動を行っていた。

1. 役員名簿・バイロー・入会要領
2. 居住地の地図
3. 不動産価格と売り出し情報
4. 住宅と商店街の写真
5. 条例と法執行
6. ゴミ収集などの雑務情報
7. 植物の植え替え
8. ブロックパーティー
9. 犯罪率を含む防犯情報
10. ネイバーフッド・ウォッチ会議(多い年で年8回、近年は3回)
11. パトロール会議
12. ネイバーフッドの事件・歴史紹介
13. クリスマスとハロウィンの紹介写真
14. 役員会の記録(2006~)
15. ビジネス会議
16. 特別記事
17. ニュレター(2005~)
18. 選挙区地図、投票者ID、無記名投票と不正投票問題
19. 住民の芸術や趣味のコーナー

リトルロック市におけるすべてのネイバーフッドがこのように活発に活動しているわけではない。次節で述べるアラートセンターの設置は、むしろ、崩壊しつつあるネイバーフッドの再組織化(コミュ

ニティ・オーガニゼーション)の経緯でもある。

なお、拙文を完成させるため、2011年12月に再度ネイバーフッドのホームページを探したがアクセスできなかった。会員制の「ネイバーフッドリンク」に移行したり、ウィキペディア、フェイスブックなどを発信元として利用するグループも増えている。

3. リトルロック市のネイバーフッド・アラート・センター

(1) アラートセンター設置の経緯

「ネイバーフッド・アラート・センター」とは日本のコミュニティ・センターのように各地区に設置された住民の集会所である。コミュニティ・センターが「麻薬警報センター」として発達したところがきわめて特異である。ネイバーフッド・アラート・センターはリトルロック市役所が住民との協働で発明し発展させた施設と制度であり、その言葉の意味は「地域薬物警報センター」として始まった。

1980年代後半、麻薬の乱用が看過できない状態になり、市内に麻薬防止取り組みの計画策定ネットワークが組織された。当時、麻薬予防ネットワーク(the Prevention Response Team Network)は15カ月の予防活動期間に毎週ミーティングを開催していた。参加者は、住民・ネイバーフッドの代表・麻薬防止の専門家・学区区の職員・市警察の職員・その他関係部局の職員・宗教団体の職員であり、これらのメンバーによって“neighborhood alert system”(近隣警報システム)のアイデアが形成された。

初めは、ボランティアベースで家族を中心に活動を進めようとしたが、15か所の近隣ネットワークを開発するにいたった。それにより、コミュニティベース(少し広い範囲)で活動していたネイバーフッドサポートセンターと協働できるようになった。同センターはアルコール中毒とドラッグ中毒の予防と治療の支援を行う施設で、再発防止・アセスメント・食事、住宅確保の支援・育児・交通手段・教育・就職などの支援を行っている。ネ

イバーフッド・アラート・システムは、リスクの高い地域環境、例えば薬物中毒の発生と流行・貧困・絶望・早婚・未婚の親の子供・育児放棄された子供・居場所のない子供・ギャング・住民が定着しないネイバーフッド・悪化したネイバーフッドなどについて調査を行う。

市全体で、15か所のネイバーフッドがミーティングを繰り返す中で、ネイバーフッドの問題への市の応答の遅れが問題にされるようになっていった。住民が感じた共通問題は、リトルロック市全体での、ネイバーフッドの意識の欠落・近隣への所属の意識の欠落・ネイバーフッドの悪化を感じていることであった。住民は公的で伝統的な制度から切り離され、見捨てられていると感じていた。他方市行政は、財政難で人員不足であった。

最初の the Prevention Response Team Network は、コミュニティ・オーガニゼーションを含んでおらず、ドラッグ・フリーゾーンとボランティア・プログラムを試みる予定であったが、ネイバーフッドグループの意見を反映して、コミュニティ組織化へ向かった。そこでネイバーフッドの代表が必要であるとの合意が形成され、さらに、その肩書きと役割を明確にしたいという意見が出された。例えば、“Drug Demand Reduction Specialist” “Neighborhood Ombudsman”などの提案があったが、最終的に最もふさわしい肩書きとして、「威圧」の要素の少ない“Neighborhood Facilitator”(近隣地区世話人)が賛成を得た。

その間にも、ネイバーフッドの環境が悪化していき、1991年7月、市の中心部路上で起きた殺人事件をきっかけとして、ネイバーフッド・アラート・システムが急いで実施された。1991年10月に1か所開設された。まだ Neighborhood Facilitator の人選が決まらず、“Code Enforcement Officers”(法執行官)と“Community Oriented Policing Officers”(コミュニティ・ポリシング警察官)だけの体制で出発した。

初め、8か所のアラートセンターが計画されていたが、箇所付けで大議論を巻き起こした。

その後、公的安全のための目的消費税を議会で

可決し、1995年には15か所の開設が実現した。

これらの経緯から明らかな特徴は、リトルロック市は、他の先進的な都市のような「ネイバーフッド・カウンシル」の制度は取り入れなかったが、ネイバーフッド・アラート・センターが同等の機能（a hub of City Government）を持つように開発されたということである。

(2) ネイバーフッド・アラート・センターの目標

アラートセンターのチームメンバーは下記の目標を目指して、住民を助け、ネイバーフッドグループの結成を助け、そのほかの地域組織との連携を行っている。1995年に各エリアに Neighborhood task forces を結成し、ネイバーフッドの問題を明確にし、市と協働して解決する、Neighborhood Negotiated Workplans を開発して取り組み始めた。

- (ア) 市行政と職員との信頼関係を構築する
- (イ) 薬物と犯罪についてのネイバーフッドの全員一致した不寛容を示す
- (ウ) ネイバーフッドのオープンスペースへ薬物のディーラーと使用者が近寄らないようにする
- (エ) 薬物の路上売買者の無法な意識を変える
- (オ) ネイバーフッドの清掃
- (カ) ネイバーフッドパワーの達成感と再生感の創造

このような目標をもって、ネイバーフッド・アラート・センターは活動を開始した。

(3) ネイバーフッド・アラート・センター・チームの役割

各ネイバーフッド・アラート・センターには、警察官と法執行官と近隣世話人の3種類の専門スタッフが配置されている。彼らは一組のチームで、次の役割を遂行する。

Community Oriented Policing Officer (コミュニティ・ポリシング警察官)

19人の警官がアラート・センターを拠点として配置されている。COPP 警察官の活動は、管轄

エリアを徒歩、または自転車、または馬でパトロールすることだが、それによって、近隣住民と近づき、エリア内の問題を知ることができるようになることが狙いである。単なる警邏ではなく、近隣住民とのコミュニケーションを育て、また問題を引き起こすまえに、犯罪を抑止する狙いがある。

Code Enforcement Officer (法執行官)

物的環境面での違法や迷惑に対処する警察（消防）事務官である。例えば店舗や施設の規則違反、自動車の遺棄、管理されていない草地などについて対応する。また、すべての賃貸不動産について市の基準を満たしているかどうか査察する。この賃貸査察プログラム（Rental Inspection Program）はネイバーフッド・アソシエーションの要望によって、1994年からはじめられた。このプログラム実施予算は、0.5セント目的消費税によって、法執行官を増員し、賄われている。現在31人の法執行官がネイバーフッド・アラート・センターを拠点として活動している⁽¹⁾。

Neighborhood Facilitator (近隣地区世話人)

ネイバーフッド・ファシリテーターはアラートセンターに配置されて、近隣住民の防犯活動を活性化させる。正確に言うと、近隣住民に地区の抱える問題を認識させ、解決のための資源とサービスを調査することを手助けする。ネイバーフッド・ファシリテーターは近隣のニーズ・問題・目標を近隣住民自らの地域の調査を通して明らかにする。

ネイバーフッド・ファシリテーターはネイバーフッド・アソシエーションの会議に出席し、また防犯監視活動に参加し、CDC（コミュニティ開発会社）やその他の地域活動団体の会議に出席し、それらの地域の環境改善のための計画やプロジェクトの援助を行う。

(4) ヒント地域リソースセンター (Willie L. Hinton Neighborhood Resource Center (2005～))

リトルロック市は、アラートセンターに次いで、リソースセンターを2005年に設置した。この施

設の目的は、近隣組織を結成し、コミュニティ活動団体や小規模非営利団体・小企業を育成することである。犯罪の防止から一歩進んで、失業と貧困からの脱却をめざし、マイノリティーや女性に配慮しながら、手に職をつけてもらうサービスを開始している。アーカンソー川の広い堤防上に新設されたマーケットには、フードコート形式で屋台のような小さなエスニック飲食店が入り、郷土料理を提供している。

センターでの年4回の近隣連絡会議（Neighborhood Connection Meeting）を行う。事業計画を策定する時は、次の組織と連携する。

- ・近隣警報センター
（Neighborhood Alert Center）
- ・リトルロック市警察本部
- ・アーカンソー・ライフクエスト（LifeQuest of Arkansas（引退後・退職後の健康や教養に取り組むNPO））
- ・アーカンソー近隣紛争調停センター
（Arkansas Community Dispute Resolution Centers, Inc）
- ・プラスキ郡キリスト教会低価格住宅供給部門
（Pulaski County Habitat For Humanity）
- ・リトルロック市中小企業開発事務所
（City of little Rock Small Business Development Office）

これらの参加者が協働して次のような事業を行っている。

- ・小企業の育成（Small Business Incubator）
- ・経営者になるための訓練
（Entrepreneurial Training）
- ・リバー市場への融資・投資
（River Market Capital Enhancement）
- ・小企業への巡回指導（Proactive Procurement and Contract Outreach）
- ・低価格住宅の提供（Better Community Developers Affordable Housing Program）
- ・コンピューター一般市民利用施設の運営
（Community Computer Center）

以上でみてきたように、リトルロック市では、泥棒・殺人等犯罪→麻薬犯罪の撲滅運動→コミュ

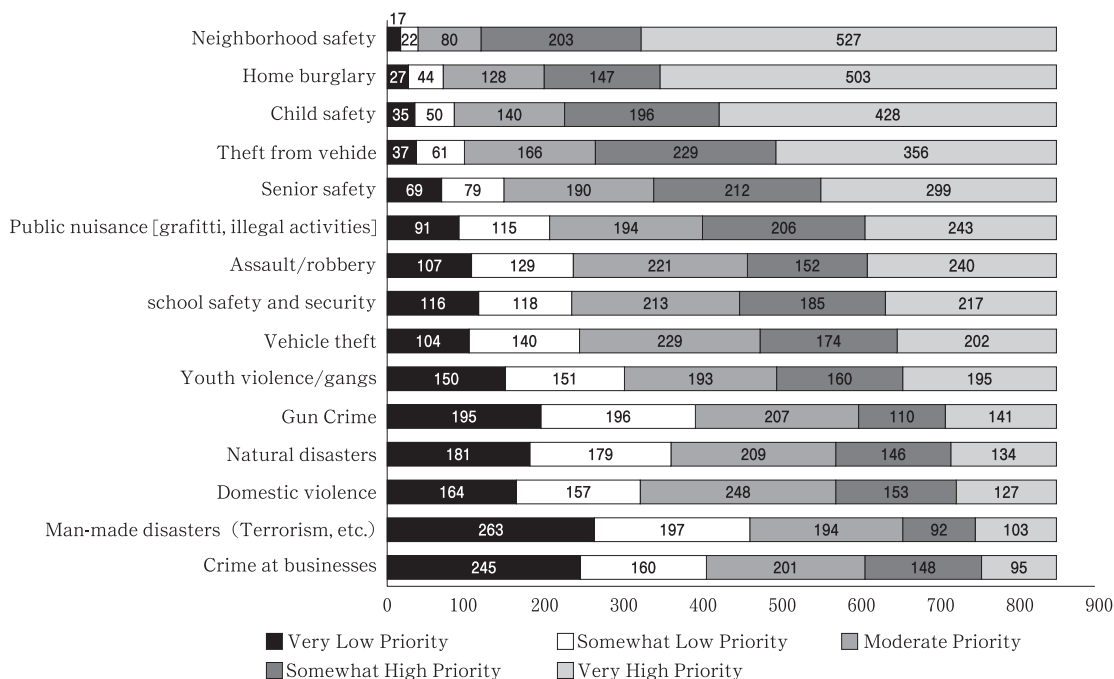
ニティ・オーガニゼーションの必要性の認識→市行政や市民の無関心への気づき→アラートセンター設置運動→リソースセンター設置という過程を経て、犯罪防止活動がまちづくり活動へと高められた。

4. 2002年以降の連邦政府による 近隣の治安の重視

最後にネイバーフッドの安心・安全に関する最新の動向に少しだけ触れておきたい。

2001年9月11日のニューヨーク貿易センターをはじめとした同時多発テロ事件後、ブッシュ大統領は、「愛国者法」を通過させ、「市民部隊（Citizen Corps）」を立ち上げた。また、2002年11月には国土安全保障省（Department of Homeland Security: DHS）を設置し、アメリカ合衆国緊急事態管理機関（FEMA）を管轄下に置いた。市民部隊（Citizen Corps）は、資金を国土安全保障省から得ており、米国自由部隊（USA Freedom Corps）の一部を構成する全国ネットワークとして構想されている。設置の目的は、緊急事態に対応可能なボランティア活動を調整するために創設されたものであり、FEMAの指導のもと、あらゆる犯罪・テロリズム・事故・自然災害・原子力災害・疫病などに対応することになっている。市民部隊協議会 Citizen Corps Councils は、州政府・地方政府などそれぞれのレベルで組織されている。市民部隊のプログラムのコーディネイト、コミュニティのアクションプランの策定、将来に予測される脅威の査定、地元の資源の調査などを行い、住民の参加を支援している。市民部隊の中でも本稿に関連しているのは「近隣警戒活動プログラム Neighborhood Watch Program」と「警察内ボランティア」である。ここでは、「ネイバーフッド・ウォッチ」にのみ触れておく⁽²⁾。

ネイバーフッド・ウォッチは、植民地時代から、夜間に見張りをたててパトロールしていたのが始まりであるが、現在の形になったのは、1960年代に窃盗・強盗などの財産犯罪が増えてきたこと



出典：2010年 NUSA Little Rock 会議 FEMA の分科会資料。Rachel Jacky, CERT National Program Director, FEMA.

図 アメリカ人のネイバーフッド・ウォッチの関心優先度

に端を発する。全国保安官協会が、地域住民の参加のプログラムを創設したことに始まる。1972年に法執行支援局（Law Enforcement Assistance Administration）が補助金を出して、全国近隣警戒活動プログラムが誕生した。初めは、窃盗についての情報と件数を地域に周知することから行った。

近隣警戒活動は犯罪抑止を目的としている。ネイバーフッド・ウォッチ・グループは、ブロック単位、居住区単位で組織化され、警察機関の支援のもとに活動することが多い。また、核家族が多く住み、居住歴5年以上の人が多い地区で活発であり、低所得層の住む地域では、このような活動の維持が困難であるとされている。ネイバーフッド・ウォッチのプログラムの組み立て方は、まず、諮問委員会（Advisory Committee）を結成し、全国保安官協会のスタッフの指導のもと、保安官3名、警察署長1名、法執行職員3名、市民3名、企業代表者1名、州レベルの代表者2名、米国自

由部隊の代表者1名で構成し2年の任期で活動する。メンタープログラムはコミュニティでのガイダンスを提供する。アワードプログラムは長い間活動している近隣警戒プログラムや法執行機関などを表彰する。

このような活動は、2002年以降 DHS の指導が行われるようになると、不審な人物（テロリストを想定）を見分けるための訓練と活動が研修項目として強調されるようになった。

しかしながら、FEMA の調査によると、草の根レベルでの監視活動の目標は、従来からの関心による活動が大多数を占めることが明らかにされている。上の表によれば、ネイバーフッド・ウォッチ活動が目指しているものは、「近隣の安全安心」や「不法侵入」「子供の安全」であり、「自然災害」や「テロリズム」などについては、あまり関心が無いことが示されている。

おわりに

アメリカでは、銃器類所有の自由を多くの市民が支持しているように、生命と財産の防衛は自分の手で行うべきとする思想が根強い。市町村の警察権力なくして自治なしとみなされるのも自警思想と表裏一体であろう。その結果、市町村の都市憲章・条例・規則は実効性（権力）を持ち、法執行が日常的に市民生活に根付いている。また、警察（ポリス）は市町村所管であり、警察官は市の職員である。このため、市役所の他の部門と共同しやすい。住民との距離も近い。このような制度の違いがあるが由に、防犯活動からコミュニティ組織化へと展開することができたともいえる。アメリカの地域社会は強い自立心と自治権をもっているといえる。郡（county）政府の保安官制度はアメリカ大陸がイギリスの植民地になった時から今だに生きている。古い制度が廃されることなく、国土安全保障省のような新しい制度が、屋上屋を重ねるように積み重ねられた結果、アメリカの警察制度は非常に理解しにくいものとなっている。しかし、リトルロック市の事例をみると、市民生活にとっての問題解決の鍵が地域社会（コミュニティ）の活性化とネイバーフッドの組織化、ネットワーク化にあることが理解できる。さらに、近隣組織が、国土防衛に利用される可能性をもつことを、現代のアメリカが示唆しているのは興味深い。

《注》

- (1) 日本の場合は、市役所の生活環境部、道路管理部、保健所、警察署、消防署などの所管に分かれ

ている。

- (2) アメリカ自由部隊の中の市民部隊（Citizen Corps）は Fire Corps 市民消防隊、Community Emergency Response Team (CERT) コミュニティ緊急対応チーム、Medical Reserve Corps 医療予備軍、Volunteer in Police Service (VIPS) 警察内ボランティア、Neighborhood Watch 近隣監視ボランティア、から構成されている。詳しくは、「コミュニティと住民防災活動——日米比較の視点から」2011年11月6日日本都市学会大会報告資料を参照されたい。

参考文献・資料

- 大内田鶴子1 「コミュニティと住民防災活動——日米比較の視点から」2011年11月6日日本都市学会大会報告資料
- 大内田鶴子2 2011年「2010 Neighborhoods, USA in Little Rock, AR 会議参加の報告——連携具体化に向けて——A Report on 2010 Neighborhoods, USA Conference in Little Rock, AR: Advancing the Formulation of Interaction for both NUSA-JACP」『コミュニティ政策9号』東信堂
- 大内田鶴子3 2006年『コミュニティ・ガバナンス』ぎょうせい
- 大日方純夫 2000年『近代日本の警察と地域社会』筑摩書房
- 村川一郎 1969年『アメリカ合衆国警察制度』しなの出版
- 自治体国際化協会 2007年「米国におけるコミュニティポリシングに関する調査」
- ニューヨーク市ホームページ
<http://home2.nyc.gov/html/mancb6/html/district/organizations.shtml>
- リトルロック市ホームページ
<http://www.littlerock.org/>
- リトルロック市警察本部ホームページ
<http://www.littlerock.org/CityDepartments/Police/>
- アメリカ国土安全保障省ホームページ
<http://www.dhs.gov/index.shtml>