

ニューヨーク市の1990年代の治安政策  
-犯罪減少で評価の高いブラウンとブラットン、2人の警察委員長の戦略-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学専門職大学院ガバナンス研究科 公開日: 2019-09-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 原田, 敬美 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/20387">http://hdl.handle.net/10291/20387</a>

# ニューヨーク市の1990年代の治安政策 —犯罪減少で評価の高いブラウンとブラットン、2人の 警察委員長の戦略—

原田敬美、ガバナンス研究科兼任講師、  
前港区長、博士（工学）、技術士、一級建築士

構成 1. 研究の目的、背景、方法、2. ニューヨーク市の組織、3. ニュー  
ヨーク市警察局の組織、4. ニューヨーク市長の略歴と治安政策(1970年以降)、  
5. ニューヨーク市警察委員長の略歴と治安戦略(1970年以降)、6. ニュー  
ヨーク市の犯罪傾向、7. ニューヨーク市とその他大都市との犯罪の比較分析、  
8. 1975年の財政危機、9. ブラウン警察委員長の就任から退任までと治安戦  
略、10. ブラットン警察委員長の就任と退任までと治安戦略、11. 2人の警察  
委員長（ブラウンとブラットン）の比較分析、12. 総括

## 1章 研究の目的・背景・方法

### (1) 研究の目的

ニューヨーク市は1980年代から1990年にかけて犯罪件数が急増した。特に殺人事件が急増し、1990年殺人被害者数が2,245人となり歴史的にピークに達した。その後、殺人被害者数は急激、かつ、大幅に減少した。その背景に治安政策の最高責任者である市長の治安政策と市長が任命する警察委員長（東京都言えば東京都公安委員長に相当するがニューヨーク市の場合警察業務を実質指揮監督する）の治安戦略が大きく影響した。

とりわけ1990年ディンキンズ市長が任命したブラウン警察委員長と1994年ジュリアーニ市長が任命したブラットン警察委員長の時期の治安政策の成果が

顕著であった。本研究は2人の警察委員長の治安戦略の特徴、人物像を明らかにし、ニューヨーク市の1990年代の治安政策について分析することである。

その背景を理解するため、1970年以降の犯罪の実態、1970年代から現在までの市長の治安政策、人物像、及び、任命した警察委員長の治安戦略と人物像を明らかにし比較分析する。

本研究は治安政策の分析に加えガバナンス、リーダーシップの政策の参考となる。東京は問題を抱えた外国人の流入で治安環境は悪化し、いずれはニューヨーク市に近い状況になる恐れがあると考えられる。本研究は今後の東京の治安政策の参考になる。

## (2) 研究の背景

1980年代の治安悪化の最大の要因は1975年の財政危機である。その前の市長の人気取りバラ撒き政策で、また、市役所の政策が時代の社会経済、産業構造の大きな変化に対応できず財政破綻直前に至った。財政危機に対応するため、市職員であるニューヨーク市の警察官の大量解雇、その結果、治安が悪化し、担税能力ある富裕層がニューヨーク市から逃げ出し、税収が減少し、生活保護世帯が増加し社会福祉分野の支出がさらに増加するという負の連鎖が始まった。また、富裕層が住んでいた住宅が空家となり、そこを犯罪者の集団が不法占拠し住環境が悪化し、スラム化した。

麻薬取引などの犯罪が増加し、スラムのみならず地下鉄、道路、公園といった公共空間の治安が悪化した。麻薬取引の際、麻薬売人が自己防衛のため銃器を所持するようになり、銃器による殺人事件が増加した。そうした社会状況の中で、任命された警察委員長がユニークな、かつ、厳格な治安政策を発案し、実行し、殺人被害者数含め犯罪件数を減少させた。

## (3) 研究の方法

ニューヨーク市役所の資料を基に市長の人物像、治安政策、また、警察委員長の人物像と治安戦略を明らかにする。司法省連邦捜査局(FBI)の犯罪・治安政策関連の資料を基に犯罪の実態を明らかにする。1990年から1996年の間の

ニューヨークタイムズの記事を収集し、その時期の市長、ディンキンズとジュリアーニの発言を紹介、分析する。また、両市長が任命した警察委員長ブラウンとブラットンBlattonの発言を紹介、分析する。さらに、両氏の政策に関する評価の専門書を収集、分析する。

ニューヨーク市の治安政策について多くの論文があるが、従来の研究は統計的な分析が多い。本研究は市長、警察委員長の発言内容、人物像に焦点を当て分析をする。政策は人が創り人が実行するという観点である。

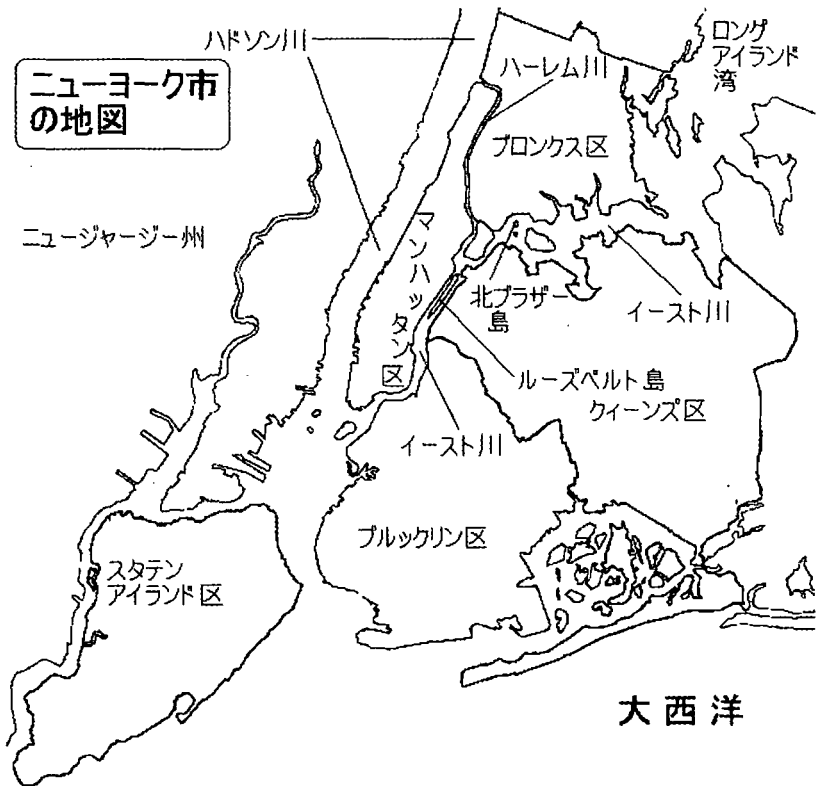
## 2章 ニューヨーク市役所の組織

### (1) ニューヨーク市の概要

ニューヨーク市の人口は2010年の国勢調査によると8,405,830人、面積786km<sup>2</sup>である。

行政区は中心区のマンハッタン区、ブルックリン区、クイーンズ区、ブロンクス区、スタテンアイランド区の5区で構成される。

図2-1 ニューヨーク市行政区 (横浜市衛生研究所 HP 参照)



<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenko/eiken/idsc/disease/typhoid1.html>

## (2) ニューヨーク市役所の組織

全体像で見ると、最高位のポストとして、市長、市議会、監査委員が位置付けられ、さらに、ニューヨーク市独特のポストとして Public Advocate と称する市政監督官というポストがある。職員数は30万人以上で、45以上の部局、その他委員会がある。

区及び区長の権限は日本の政令指定都市のような行政区で、区長の権限は限られている。ニューヨーク市の法令は全てニューヨーク市議会で立案される。

市長の下に様々な局が存在する。局の業務を指導、監督するため局ごとに委員会が存在する。委員長は市長の政治任命である。日本の自治体の教育委員会などの組織と類似していると言える。(教育委員会制度など行政委員会制度は戦後アメリカが日本にもたらしたアメリカの地方自治制度である。)

ニューヨーク市で副市長は①第一副市長、②健康政策担当副市長、③戦略政策担当副市長、④住宅経済担当副市長の4人の副市長がいる。体系図で見るとその他の部局は市長直轄である。

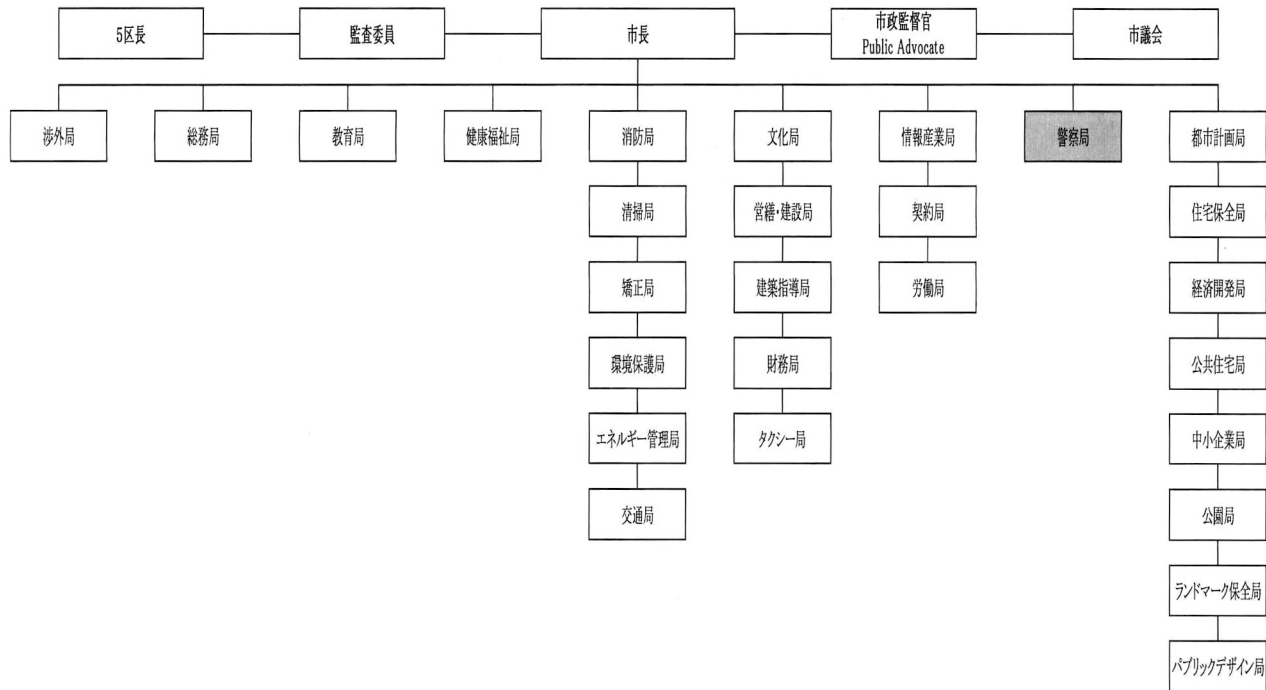
第一副市長の下に26局ある。消防局、公衆衛生局、矯正局(市刑務所の運営、日本の自治体にはない)、環境保護局、運輸局、文化局、設計・建設局、建築指導局、財政局、タクシー・バス監督局(日本の自治体にはない)、広域行政サービス局、情報通信技術局(日本の自治体にはない)、契約局、労働局、行政管理室、気候変動担当局、刑事司法局(日本の自治体にはない)、学校建設局などがある。

健康政策担当副市長の下に健康精神衛生局、病院局、人材局、児童局、ホームレス局、家庭内暴力担当局、食料政策局などがある。

戦略政策担当副市長の下に青少年コミュニティ開発局、高齢者対策局、保育・学童保育局、コミュニティスクール局、障がい者局、保護監察局(日本の自治体には無い)、移民局(日本の自治体にはない)、退役軍人局(日本の自治体にはない)などがある。

住宅経済担当副市長の下に都市計画局、住宅保全局、経済開発局、市営住宅局、中小零細企業局、消費者局、公園レクリエーション局、ランドマーク局、メ

図2-2 ニューヨーク市役所組織図（一部）



※部局名は筆者の仮訳

ディア局、パブリックデザイン局などがある。

その他、市長直結の部局として、警察局、教育局、渉外局（連邦政府、州政府との折衝）、総務局、市長支援局（ジェンダー担当、人権など）、上級顧問局（広報、スピーチライターなど）がある。日本の自治体と似て非なる仕事をしている。

### （3）ニューヨーク市警察局

ニューヨーク市の組織図で見ると、ニューヨーク市警察局は他の部局と横並びの一つの局である。多くの局に担当副市長がいるが、警察局は市長直轄である。警察局を指導監督するために警察委員会が設置され、警察委員長は市長が任命する。

### （参考文献）

1. ニューヨーク市行政資料ホームページ



### 3章 ニューヨーク市警察局の組織

#### (1) 警察委員会

ニューヨーク市警察局は英語で Police Department と称する。アメリカの自治体では部局単位で業務を指揮、監督する委員会が存在する。市長が委員長を政治任命する。委員は市民で、専門的知識を有する人物が就任する。名誉職ではなく実務を担う。日本の自治体で教育委員会など〇〇委員会という組織が存在するが、アメリカの自治体では、部局単位でその部局の業務について指揮監督する委員会が存在する。市役所の行政委員会の一つである。委員長の指揮の下、委員が担当分野の指令を出す。都市計画局の上位に都市計画委員会、住宅局の上位に住宅委員会などが存在する。各業務に民意を反映させるために、市民の意志で選ばれた市長が委員長を任命し、その業務に市民の意見、市民の感覚を反映させることが目的である。

任期は5年である。1970年代から最近まで15名の委員長がいた。(再任が2人いた。37代(92年9月～94年1月)と41代(2002年1月～2013年12月)のウォルター・ケリー(Walter Kelly)と38代(1994年1月～1996年4月)と42代(2014年1月～2016年9月)のウィリアム・ブラットン(William Bratton)である。

警察委員長の権限は複数の副委員長、委員を任命(ニューヨーク市の場合14名の文民)、その内容は以下のとおりである。第一副委員長、総務担当副委員長、戦略担当、対テロ担当、諜報活動担当、作戦担当、広報担当、地域パトロール担当、労働問題担当(警察官も労働組合がある)、裁判担当、機会均等担当、法務、総務予算、外部折衝、訓練担当などである。

委員にはニューヨーク市警察官出身者も多い。

警察委員長は幹部警察官を任命する。Captain(警部)以上、Deputy Inspector(警視)、Inspector(警視正)、Deputy Chief(警視長)、Assistant Chief(警視監)、Chief(総監:本部長)である。800名以上の警視以上の幹部警察官に影響力を有する。

警察局の上位に「警察委員会」が存在する。警察委員会が警察行政を指揮、監督する。東京都で言えば、東京都公安委員会に相当する。しかし、ニューヨーク市警察委員会と東京都公安委員会の役割は次のように根本的に異なる内容である。

委員は警察官ではない。委員会が実質的なマネジメントを行うので委員はフルタイム職で名誉職でない。委員会で具体的な施策を検討、警察局を管理・監督し、具体策を警察官に実施させる。

警察委員長存在感が高く、かつ、その権限は大きい。警察委員長は具体的に警察業務を指揮し、また、頻繁に記者会見する。大きな事件が発生すれば自ら指揮をし、また、警察官の不祥事が発生すれば、自ら記者会見し、謝罪と処分について発表する。ニューヨークタイムズやCNNなどのテレビニュースで警察委員長と市長は頻繁に記者会見を開き、事件の状況説明をする。東京都公安委員の場合、新聞記事にその発言が紹介されることはない。また、誰が公安委員を務めているか知っている都民はほとんどいないと思われる。どちらかと言うと名誉職に近い。

## (2) ニューヨーク市警察局の組織

2011年の資料に基づくと、ニューヨーク市警察局に41,000人の警察官と14,500人の事務職員が在籍している。日本の警察制度と異なり上級職制度（警部補からスタート）はなく、全ての警察官が巡査から階級が始まる。

部門として、官房、広域対応部（City Wide Operation Bureau）、地域協力部、テロ対策部、刑事部、公共住宅警察部（日本と異なり市営住宅の治安維持を担当、ニューヨーク市営住宅の住民は少数派民族が多く、麻薬取引事件、暴力事件が多く発生している。）、情報部、地域パトロール部、人事部、警察医務部、地下鉄警察部（地下鉄の治安維持を担当、1990年代は独立組織）、交通部などである。

ニューヨーク市警察局にパトロールのため76の分署（警察署）があり、1990年代は8分署ではInspector（警視正：Captain（警部）の2階級上位の、De-

puty Chief（警視長）の1階級下）が署長として勤める。ミッドタウン・サウス（Midtown South）分署、マンハッタン34分署、ブロンクス44分署、ブルックリン67分署、75分署、77分署、84分署、クイーンズ115分署である。

76分署のうち24分署は1階級下のDeputy Inspector（警視）が署長として勤める。ミッドタウンの9分署、13分署、マンハッタン区の19分署、23分署、26分署、28分署、32分署、ブロンクス区の46分署、47分署、52分署、ブルックリン区の66分署、69分署、70分署、72分署、79分署、83分署、88分署、90分署、クイーンズ区の103分署、109分署、114分署などである。

以上の分署が担当する地区は貧困、外国籍、父子・母子家庭などと観光客が多いタイムズスクエア、国連、マンハッタン南部など最も挑戦的、かつ、慎重な警察業務が要求される。

他の44分署はCaptain（警部）が署長として管理している。

### （3）15人の警察委員長の特徴

対象とした1970年から2018年まで15代の警察委員長がいた。うち2人は2度勤めたので実質13人である。

#### ①ニューヨーク市警出身者と他部門出身者

7人の警察委員長がニューヨーク市警察官出身（巡査からのたたき上げ）である。29代パトリック・マーフィー（Patrick Murphy）（1970年～1973年）、30代ドナルド・コーリー（Donald Cawley）（1973年～1974年）、31代マイケル・コッド（Michael Codd）（1974年～1978年）、34代ベンジャミン・ウォード（Benjamin Ward）（1984年～1989年）、35代リチャード・コンドン（Richard Condon）（1989年～1990年）、37代レイモンド・ケリー（Raymond Kelly）（1992年～1994年）と41代（2002年～2013年）、38代ウィリアム・ブラットン（William Bratton）（1994年～1996年）と42代（2014年～2016年）、40代バーナード・ケリック（Bernard Kerik）（2000年～2001年）、43代ジェイムズ・オニール（James O' Neill）（2016年～現在）である。

36代リー・ブラウン（Lee Brown）（1990～1992年）はニューヨーク市以外で

警察官を勤めた。38代ウィリアム・ブラットン（William Bratton）はボストンで警察官のキャリアを始めた。39代ハワード・セイファー（Howard Safir）（1996年～2000年）は前職はニューヨーク市消防委員会委員長である。

2人の経歴が不明であるが、11人中8人の警察委員長はニューヨーク市の警察官出身で、2人が他地域の警察官出身、1人は他部門の出身である。

## ②学歴、資格

経歴が分かる委員長を調べると、博士号所持者は2人で、36代のブラウン（犯罪学）と37代のケリー（法律）である。修士号所持者は3人で、29代マーフィー（公共政策）、34代ウォード（法律）、43代オニール（公共政策）である。学士所持者は2人で、39代セイファー（文系）、40代ケリク（理系）である。2人が法律、犯罪学の博士号を所持し、3人は公共政策、法律の修士号を所持している。警察委員長は高学歴の専門家が就任していると言える。

### （4）15人の警察委員長の任期

市長が警察委員長を任命するので市長選挙などの政治事情に左右される。警察委員長の任期は規程上5年であるが、1970年から2018年の48年間で15人の警察委員長が勤めたので、1人平均3.2年である。1970年から2018年までの間最も長く勤めたのは41代のレイモンド・ケリー（2度目の就任）で2002年から2013年まで12年間勤めた。任命権者である当時のブルムバーグ（Bloomberg）市長は、通常市長の任期は2期であるが、例外的に特例条例で3期12年間（2002年から2013年）市長職を勤めた。

5年勤めた警察委員長は32代のロバート・マクガイアー（Robert McGuire）と34代ベンジャミン・ウォード（Benjamin Ward）（両氏ともコッチ市長が任命）の3人である。再任は41代のケリーと42代のブラットンである。最も短いのは35代リチャード・コンドン（Richard Condon）で1989年10月23日から1990年1月22日の3か月間である。

表3-1 年代別ニューヨーク市長及び警察委員長の氏名・在籍期間

年代	市長	在籍期間	公安委員長	在籍期間
1970年代	John Vliet Lindsay	1966-1973	28代 Howard R. Leary	1966-1970
			29代 Patrick V. Murphy	1970-1973
	Abraham David Beame	1974-1977	30代 Donald Francis Cawley	1973-1974
			31代 Michael Joseph Codd	1974-1978
1980年代	Edward Irving Koch	1978-1989	32代 Robert Joseph McGuire	1978-1983
			33代 William J. Devine	1983-1984
			34代 Benjamin Ward	1984-1989
			35代 Richard J. Condon	1989-1990
1990年代	David Norman Dinkins	1990-1993	36代 Lee Patrick Brown	1990-1992
			37代 Raymond Walter Kelly	1992-1994
	Rudolph William Giuliani	1994-2001	38代 William Joseph Bratton	1994-1996
			39代 Howard Safir	1996-2000
2000年代	Michael Bloomberg	2002-2013	40代 Bernard Bailey Kerik	2000-2002
41代 Raymond Walter Kelly ※			2002-2014	
2010年代	Bill de Blasio	2014-現在	42代 William Joseph Bratton ※	2014-2016
			43代 James P. O'Neill	2016-現在

※は二回目の就任、網掛部分は研究対象者

#### (5) その他の特徴

初の黒人の警察委員長は34代ベンジャミン・ウォード、2人目は36代リー・ブラウンである。

41代レイモンド・ケリク (Raymond Kerik) は2001年9月11日のワールド・トレード・センターのテロ事件の際の警察委員長で、問題解決に尽力したが、その後、収賄で逮捕され、懲役刑を受けた。

#### (まとめ)

警察局はニューヨーク市の一部門である。警察局を指揮監督するために警察委員会がある。警察委員長は市長が任命する。調査対象とした1970年から現在まで15人の警察委員長がいる。その内2人は重任で実質13名である。警察委員長は市長が任命し、警察官を指揮・監督する。警察委員長、警察委員は名誉職でなくフルタイムである。経歴が明示されている警察委員長11名中8名がニューヨーク市警察官出身、2名が他地域の警察官出身、1名は他部門出身である。学歴は2名が博士号所持者で犯罪研究の専門家、修士号所持者は3名で、

警察委員長は警察官で高学歴の専門家が就任するケースが多い。任期は規則上5年であるが選挙で選ばれる市長が任命するので政治情勢に影響を受け、平均任期は3.2年である。5年勤めた警察委員長は4名、最も短いのは3ヶ月である。他の特徴として、初の黒人警察委員長は34代ベンジャミン・ウォード、2人目は36代リー・ブラウンである。41代レイモンド・ケリクは収賄で逮捕、懲役刑を受けた。

(参考文献)

1. ニューヨーク市警察局資料
2. Wikipedia

## 4章 1970年以降の市長の略歴と治安政策の特徴

(はじめに)

調査対象とした1970年以降から現在までの7人の市長の略歴と政策、とりわけ、治安政策の特徴を分析する。方法はニューヨーク市役所のホームページ、ウィキペディアのデータと関連分野の専門書、ニューヨークタイムズなどの記事、筆者の取材を基に、①任期、②生年月日、③学歴、④職歴、⑤功績、⑥人物像の6分野で整理、分析をする。

(1) 103代市長ジョン・リンゼイ (John Lindsay) (共和党、途中から民主党へ移籍)

① 任期：1966年1月1日～1973年12月31日、就任時45歳

② 生年月日：1921年11月24日

③ 学歴：1948年 27歳 イェール大学法律大学院卒

④ 職歴：1949年 弁護士事務所勤務

1959年～1965年 連邦議会下院議員、共和党、1971年民主党に移籍

⑤ 功績 (尽力した分野)

1) 労働問題：交通分野の労働組合が1966年1月 (リンゼイ市長就任直後) 地下鉄とバスを完全に停止させた。リンゼイ市長は自宅として使っていたホテルから市庁舎まで6km歩いて通勤しつつストライキを解決した。

2) 人種問題と社会不安：当時問題となっていた公民権運動、マーチン・ルーサー・キング牧師暗殺事件に伴う全米各地で発生した暴動の際、リンゼイ市長はマンハッタン区のスラムのハーレムへ直接出向き黒人組織の代表者に面会、「貧困と闘う」と語りニューヨーク市内での暴動を回避した。

3) 警察の不祥事：1970年ニューヨークタイムズが特集し、パトロール警官のフランク・セルピコ (Frank Serpico) がニューヨーク市警の腐敗を告発、リンゼイ市長は捜査のための特別委員会 (Knapp Commission) を設立、1972年12月に報告書が提出された。

4) 五番街の歩行者天国実施：1970年4月22日アースデイ（地球環境の日）が制定され、それに伴い、大気汚染削減のための行動として、五番街の14丁目からセントラルパークまでを2時間であるが歩行者天国にした。連邦議会上院議員ゲイロード・ネルソン（Gaylord Nelson）が環境政策の一貫として提唱した。翌年東京の銀座で歩行者天国が始まった。

- ⑥ 人物像：ニューヨーク生まれ、中流階級出身。アングロ・サクソン、若い白人のハンサムな市長で、先駆的な政策を実施した。自由主義経済の国アメリカにあつて社会民主的な政策を進め、ニューヨーク市立大学の授業料無料化、市立病院の医療費低額化などで、黒人などの低所得者層に人気があつた。護衛の警官をつけず単身でハーレムを歩ける白人は自分だけと豪語し、黒人には人気があつた。人気取り、バラマキ政策で次期市長の1975年、ニューヨーク市は財政破綻寸前となつた。

(2) 104代エイブラハム・ビーム（Abraham Beame）（民主党）

- ① 任期：1974年1月1日～1977年12月31日、就任時68歳  
1966年民主党の市長候補としてリンゼイ候補と選挙戦で戦つたが負けた。ニューヨーク市長最初のユダヤ教徒。
- ② 生年月日：1906年3月20日
- ③ 学歴：1928年 ニューヨーク市立大学卒（経営学）
- ④ 職歴：1929年～1946年 高校教師  
1944年～1945年 ラットガース大学で商法を講義  
1952年～1961年（46歳～55歳） ニューヨーク市予算局長  
1961年～1969年（55歳～63歳） ニューヨーク市監査委員
- ⑤ 功績：

1) 財政再建：1975年生じたニューヨーク市の財政破綻を防ぎ、財政再建に取り組んだ。財政破綻宣言の瀬戸際まで行つた。市職員の解雇、給与の凍結、予算の全面的な見直しなど、厳しいかじ取りをした。ビーム市長が就



任した際の赤字は15億ドル（1500億円仮に1ドル=100円として、当時は1ドル約300円であったので約4,500億円）を退任時、200億円の黒字とした。

## 2) 5,000人警察官の解雇

- ⑥ 人物像：英国生まれポーランド系ユダヤ人の移民の家系。ニューヨークのユダヤ人が多く住む庶民的な地域のロウワー・イーストサイド(南東側)の出身。

### (3) 105代エドワード・コッチ (Edward Koch) (民主党)

- ① 任期：1978年1月1日～1989年12月31日、就任時54歳

- ② 生年月日：1924年12月12日

- ③ 学歴：1945年 ニューヨーク市立大学  
1948年 ニューヨーク大学法科大学院

職歴：弁護士

1973年1月～1977年12月31日 連邦議会下院議員

1978年～1989年 市長

- ⑤ 功績：健全なリベラル派を自認。

1) 人権擁護：連邦下院議員の時、人権保護の推進に力を注いだ。1986年レスビアンとゲイの権利を保護する条例に署名した。

2) 治安対策：1980年代、ニューヨーク市警察局に3,500人を増員した。警察官に「生活の質の確保」の観点から、大きな権限を与え、地下鉄やバスで大きな音量でラジオやカセットプレーヤーを聴く乗客に警告を出し、ホームレスの対応に大きな自由裁量を与えた。こうした態度は、人権団体や黒人組織から反発を生んだ。

- ⑥ 人物像：コッチ市長はユダヤ人の家系。生涯独身だった。選挙の際問題指摘があった。

### (4) 106代市長デイヴィッド・デインキンズ (David Dinkins) (民主党)

- ① 任期：1990年1月1日～1993年12月31日、初の黒人市長、就任時63歳

- ② 生年月日：1927年7月10日

- ③ 学歴：1950年ハワード大学（BS）理系学士  
1956年 ブルックリン法科大学院  
高校はニュージャージー州のトレントンで成績優秀。
- ④ 職歴：1942年～1949年 海兵隊  
1966年～1966年 ニューヨーク州議会下院議員  
1985年～ マンハッタン区長に当選
- ⑤ 功績：コッチ市政を批判し、ジュリアーニ候補（共和党）に僅差で選挙に勝った。

- 1) 人種問題の融和：モザイク状の人種構成は「豪華」と発言。
- 2) 治安政策：就任後、毎年、犯罪件数を減少させた。一方、犯罪は氏の行政組織では管理しきれないと判断され傷ついた。25%の警官の増員を図った。ニューヨーク州政府に人件費を手当てするための増税の許可を得た
- 3) 社会政策：犯罪対策の予算の一部を学校の夜間開放などに回し、夜徘徊する数万人の子供たちの受け皿とした。表彰された。（本来治安政策というより社会政策と言える）警察委員長に黒人のブラウン、続けてケリーを任命した。
- 4) 都心環境浄化：風俗犯罪で溢れていたタイムズスクエアの浄化をし、ディズニーにタイムズスクエアへの進出を説得、実現。親子で楽しめる広場にした。
- 5) 財政が厳しい中、北ハーレム地区やサウスブロンクス地区、ブルックリン地区の荒廃した市営住宅の再建、供給増に尽くした。ホームレス向けシェルターを建設した。
- 6) 市職員の削減。
- 7) 教育機関の統廃合により財政再建の道筋をつけた。  
1993年の市長選でジュリアーニ候補に大差で敗れた。

(5) 107代市長ルディ・ジュリアーニ（Rudy Giuliani）（共和党）

- ① 任期：1994年1月1日～2001年12月31日、就任時50歳

② 生年月日：1944年5月28日、ニューヨーク市生まれ

③ 学歴：マンハッタン大学、BA（学士一文系）

ニューヨーク大学法学博士

④ 職業：1981年～83年 連邦司法省次官（レーガン大統領）

1983年～1989年 検事、ニューヨーク市南部地区

⑤ 功績：

- 1) 市長就任後警察委員長にブラットンを任命した。ブラットンは「壊れ窓理論の実戦家」で、小さな問題が次第に大きな深刻な問題になり、都市の安全を蝕むという立場である。ゼロトレランス（不寛容、小さな犯罪も許さない）、市民の生活の質の改善を図り、暴力的犯罪を減少させた。
- 2) 麻薬組織、組織犯罪、行政の腐敗問題に実績を残した。1995年マフィア退治をした。
- 3) 地下鉄警察部と公共住宅警察部をニューヨーク市警察局に統合した。
- 4) CompStat（犯罪統計を活用）を導入した。
- 5) 警察官5,000人を増員した。
- 6) 就任5年で殺人件数を67.5%、強盗54.2%、婦女暴行27.4%減少させた。
- 7) 落書き、未成年の喫煙、無賃乗車、万引き、花火や爆竹を鳴らすこと、違法駐車など軽犯罪を徹底し取り締まった。
- 8) 歩行者の交通違反、タクシーの交通違反、飲酒運転の厳罰化をした。
- 9) 路上屋台、ポルノショップを締め出した。
- 10) 2001年911テロの際尽力した。2001年の911テロの際ニューヨーク市長として頻繁にラジオ、テレビに出演、市民に動揺しないよう、また、結束を呼びかけた。（トップの役割を適切に果たしたと言える）
- 11) 2001年、タイム誌の表紙を飾った。2002年には2011年の911テロへの対応の実績でイギリス女王陛下から叙勲された。

（注）ゼロトレランス：割れ窓理論に基づき1990年代にアメリカで始まった教育方針の1つ。不寛容を是とし、細部まで罰則を定め、それに違反した

場合に厳罰に処分を行う方式。「毅然とした態度」で対応する。

(6) 108代市長マイケル・ブルムバーグ (Michael Bloomberg) 独立系

- ① 任期：2002年1月1日～2013年12月31日、就任時60歳、特例的に3期勤めた。
  - ② 生年月日：1942年2月14日
  - ③ 学歴：1964年 ジョン・ホプキンス大学 (BS 電気工科学士)  
1966年 ハーヴァード大学経営大学院 MBA
  - ④ 職歴：ビジネスマン、エンジニア、作家、政治家、517億ドルの資産家 (アメリカで8位、世界で11位の富裕家)  
1973年 ソロモンブラザーズ
  - ⑤ 功績：
    - 1) 行政手法として統計手法を活用、成果主義。市役所各局の上位機関である委員長をその人物の専門性で任命し、最大限権限を任せた。
    - 2) 気候変動に伴う環境政策を推進した。現在も継続しパリ協定遵守の立場を貫いている。
    - 3) 職務質問を継続し、犯罪件数を減らした。
    - 4) ハドソンヤードの再開発など都市開発を推進した。観光都市を目指した。
  - ⑥ 人物像：ポーランドからのユダヤ移民の家系。
    - 1) 警察局のオフィスインテリアについて、190年来の個室型の伝統を破り、大部屋式のオフィス (ブルペンオフィスを採用した) ウォールストリートの取引室と同様である。デザインは説明責任とアクセシビリティという考え方である。警察局の事務室のオフィスインテリアについて指導する市長は初めてである。
    - 2) 世界11位の資産家の市長であるが、市長在任中は地下鉄で通勤することを宣言した。
- (7) 109代市長ビル・デ・ブラシーオ (Bill de Blasio) (民主党)
- ① 任期：2014年1月1日～現在、就任時53歳

- ② 生年月日：1961年5月8日
- ③ 学歴：ニューヨーク大学（文系の学士）  
コロンビア大学大学院（国際政治学修士）
- ④ 職歴：1997年 連邦住宅都市開発省、ニューヨーク州・ニュージャージー州地区局長（クリントン政権時）  
2002年～2009年 ニューヨーク市議会議員  
低所得者、少数民族の住宅問題に取り組む  
2010年～2013年 ニューヨーク政策監督官に選任（最高幹部の一人）  
元市長のコッチ、州知事のクオモなどの応援。  
教育、ホームレス対策、アフォーダブルハウジングなど手がけた。  
ブルムバーグ市長の4,600人の教員のレイオフに反対した。
- ⑤ 功績：
- 1) 警察官の職務質問のあり方を改善した。警察と少数派民族との関係を改善した。
  - 2) 警察官にボディカメラを持たせた。
  - 3) 911以降のイスラム系市民の監視を止めた。
  - 4) 警察委員長にブラットンを任命した。ブラットンはジュリアーニ市長の時、警察委員長に任命され、今回は2度目である。ブラットンが当時職務質問の徹底を図ったが、その方法は、「合法的に」「丁寧に」「尊敬の念をもって」「必要な時に（あまり頻繁でなく）」が基本方針だった。
  - 5) 2015年には市内の住宅の家賃の凍結をした。
  - 6) 再開発の促進、アフォーダブル住宅の供給を促進した。
  - 7) 選挙キャンペーン中、現職市長のロングアイランド大学病院の閉鎖に反対のデモに参加し、ニューヨーク市警に逮捕され、2時間後に釈放された。
- ⑥ 人物像：妻は黒人女性。経済の不平等について問題指摘をしてきた。  
市民証をすべての市民が行政サービスを楽しむよう発行した。（国籍や移民、不法入国を問わず）ドイツ系の父親とイタリア系の母親の子供であるが

小さい時親が離婚、母親の手で育てられたのでイタリア人の名前とした。記者会見でイタリア語も話す。歴代の市長で1.96mと最も背が高い。

(まとめ)

- ① 市長就任時の年齢：平均56.2歳。最も若い市長はリンゼイで45歳、最も高齢の市長はビームで68歳。
- ② 政党別で見ると、7人中、民主党4人、共和党1人、独立系1人、任期中、共和党から民主党に移籍したのが1人。民主党が圧倒的に多い。
- ③ 人種、民族で見ると、ユダヤ系3人、黒人1人である。
- ③ 学歴で見ると、博士号所持者1人、修士号所持者5人、学士1人。修士号所持者が多い。日本の首長と比べ高学歴者が多い。
- ④ 職歴で見ると、各市長の職歴でまとめると市役所での職務経験者3人(ビームは監査委員、予算局長、デインキンズはマンハッタン区長、デ・ブラシーオは市政監督官)、連邦下院議員2人(リンゼイ、コッチ)、連邦政府経験者1人(ジュリアーニ、司法省次官)、ビジネス界1人(ブルムバーグ)である。
- ⑤ 市長としての治安政策の特徴
  - 1) リンゼイ：人種融和、財政的にはバラマキ、人気取り政策は、財政危機、治安悪化の原因となった。治安政策では黒人暴動が発生しないよう努めた。警察内部の不祥事対策を進めた。
  - 2) ビーム：財政再建、警察官5,000人の解雇、治安悪化の要因となった。
  - 3) コッチ：人権擁護、治安政策では3,500人警察官増員。生活の質を重視、軽微な犯罪も取り締まった。現場の警察官に権限譲渡。
  - 4) デインキンズ：人種融和、タイムズスクウェアの浄化、市営住宅の建設。治安政策ではブラウン、ケリーを警察委員長に任命した。
  - 5) ジュリアーニ：911テロ対応、治安政策では犯罪件数減少。壊れ窓理論の活用、生活の質重視、軽微な犯罪も取り締まった。ブラットン、セイファー、ケリクを警察委員長に任命した。地下鉄警察部と市営住宅警察部を市警察局に統合した。

6) ブルムバーグ：統計の活用と成果を重視した行政運営を展開した。権限を各部門に委譲した。治安政策では職務質問を継続、犯罪件数を減らした。

7) デ・ブラシーオ：少数民族への配慮、市営住宅建設。治安政策では職務質問の改善。

## ⑥ まとめ

大都市、人種のるつぼであるニューヨーク市であることから人種融和、人権尊重を政策に掲げる市長が多い。治安政策についてはリンゼイ市政の人気取りバラマキ政策で財政が悪化、ビーム市政は財政再建に取り組み、警察官5,000人を削減、負のスパイラルが始まり治安が悪化した。コッチ市政では警察官の増員、生活の質確保の観点から軽微な犯罪を取り締まった。デインキンズ市政では生活の質に重点を置き軽微な犯罪も取り締まった。地域重視のパトロール政策。ジュリアーニ市政では壊れ窓理論を採用、軽微な犯罪も取り締まった。

さらに積極的な治安政策を取った。ブルムバーグ市政では職務質問を強化、犯罪件数をさらに減少させた。デ・ブラシーオ市政では人権重視で職務質問を改善した。

人気取り、バラマキ政策は結果として大きな禍根を招く。日本では北海道、夕張市もバラマキ、人気取りで財政破綻を起した。アメリカの市長は治安政策の最高責任者、警察の最高司令官であり、最も高い倫理観が求められる。大きな事件が発した場合トップ自ら解決に当たる能力が求められる。

表4-1 ニューヨーク市歴代市長のプロフィール

年代	市長名	略歴、概要
1966～1973	John Juliet Lindsay 1921年11月24日生まれ	共和党リベラル、アングロサクソン系、プロテスタント、上流階級弁護士 業績 1. 警察の不祥事対策 2. 初めて歩行者天国、5番街で実施（環境政策の一貫） 3. 在任中黒人の暴動が起きないように尽力した。
1974～1977	Abraham David Beam 1906年3月20日生まれ	民主党、英国生まれポーランド系ユダヤ人、初のユダヤ人市長、ニューヨーク市ロウワーイーストサイドで育った。1961年と1969年市監査委員に選出され2度勤めた。 業績：財政危機を克服、警察官5000人削減
1978～1989	Edward Irving Koch 1924年12月12日生まれ	民主党、ユダヤ人の家庭、ニューヨーク市立大学、ニューヨーク大学法科大学院修了 業績：警察官増員、治安面で生活質の維持、人権擁護
1990～1993	David Norman Dinkins 1927年7月10日生まれ	民主党、アフリカ系、ブルックリン法科大学院、ニューヨーク州議会議員。1985年マンハッタン区長当選。コッチ市政を批判、ジュリアーニ（共和党）に僅差で勝つ。 業績 1. 人種間の緊張緩和 2. 低所得者向け福祉施策 3. 犯罪抑止政策を推進 4. 市職員の削減 5. ホームレス向けシェルター 6. 教育機関の統廃合により財政再建の道筋をつけた。
1994～2001 107代	Rudy Giuliani 1944年5月28日生まれ	共和党、両親は労働者階級。マンハッタン大学、ニューヨーク法科大学院68年修了。1981年レーガン大統領の司司法省次官。2001年9月11日テロに対応。さらなるテロの防止。治安回復を公約。プラントンを警察委員長に任命。マンハッタン大学、ニューヨーク大学法科大学院68年卒。 業績 1. CompStat(犯罪統計)を導入。(犯罪抑制システム) Brattonが導入。 2. 交通警察と公共住宅警察を警察局と統合、 3. 壊れ窓理論(プラトンが採用)、QOL(生活質)を改善。 4. ゼロトレランス(不寛容) 5. 5000人警官を増員。街頭パトロール強化。 6. 就任5年で犯罪件数67.5%減。
2002～2014 108代	Michael Rubens Bloomberg 1942年2月14日生まれ	共和党、無所属、両親はポーランドからの移民、ユダヤ系。ジョンホプキンス大学1964年卒。BS電気工学士、ハーヴァード大学ビジネススクール(MBA)、通信会社設立。フォーブス誌2018年世界長者番付8位。508億ドル。3選禁止条例を特例化。 業務の手法 統計に基づく運営管理、専門性に基づく各分野の委員長を任命。 警察局のオフィスレイアウトは「ブルベンオフィス」というオープンプランの開放的なオフィス。コミュニケーションを改善。 自宅から市役所まで地下鉄通勤。 業績 地下鉄の延伸整備、交通インフラの整備。 2001年の選挙、9.11テロ被害からの経済回復。 厳格な統規制。 2009年選挙、3選禁止条例に対し、財政危機(2007年-2008年)の対応のため条例で特例を認める。市議会で29対22で賛成。 気候変動、温室効果ガス削減。2005年以来6年で温室効果ガス削減19%。10年間で100万本の植樹した。 職務質問は継続、犯罪件数減少した。 6000億円の赤字財政を3000億円の黒字化した。固定資産税の増税をした。行政の支出の削減をした。 ハドソンヤード大規模開発なども進めた。
2014年～ 109代	Bill de Blasio 1961年5月8日生まれ	民主党、父ドイツ系母イタリア系。ニューヨーク大学(学士)、コロンビア大学(国際・公共政策大学院修了) 政策：貧困、所得格差は正のため低所得者向け保育施設の整備、財源を年収50万ドル以上(5000万円)に対し増税構想。警察官の職務質問方法の改善。



## 5章 警察委員長の略歴と治安戦略の特徴

(はじめに)

警察委員長は市長が任命する。1970年以降の警察委員長を対象に治安戦略の特徴を分析する。方法はニューヨーク市役所のホームページやウィキペディアのデータと関連分野の専門書、ニューヨークタイムズなどの記事などを基に、①任期、②生年月日、③学歴、④職歴、⑤功績、⑥人物像の6分野で整理、分析する。

(1) 29代パトリック・マーフィー (Patrick V. Murphy)

- ① 任期：1970年から1973年警察委員長。就任時50歳、ジョン・リンゼイ市長が任命。
- ② 生年月日：1920年5月15日
- ③ 学歴：BA (学士) セント・ジョンズ大学 (St. John's University) (仕事しながら大学で学んだ。)   
MPA (公共政策修士) ニューヨーク市立大学 (City University New York)   
FBI アカデミー修了。勉学に熱心だった。
- ④ 職歴：1945年 (25歳)：ニューヨーク市警察官奉職、最初の勤務はブルックリンのレッドフック地区 (Red Hook) でパトロール警官。   
1962年 (42歳)：ニューヨーク州シラキューズ市の警察部長に任命され、改革した。(当時、ニューヨーク市警で階級は Deputy Inspector。) 当時、シラキューズ市警察部は始末に負えない腐敗があった。   
1964年 (44歳)：ニューヨーク市警に復職。   
1965年 (45歳)：ニューヨーク市警退職。階級は Deputy Chief (警視長)   
1965年 (45歳)：連邦司法省の警察業務支援局次長に就任。ジョンソ

ン大統領の任命。その後、首都ワシントン DC (District of Columbia) の警察・消防部長に就任。首都ワシントン DC は他市の警察と同様少数民族の問題を抱え、警察と少数民族との関係改善がマーフィーに期待された課題である。

1970年1月(50歳): デトロイト市の警察委員長に就任。デトロイト市長ローマン・ギブス (Roman S. Gibbs) が招聘した。

1970年4月(50歳): ニューヨーク市警察委員長就任。ニューヨーク市警察局内部の腐敗対策のためリンゼイ市長が招聘した。

- ⑤ 功績: マーフィーはシラキューズ市とワシントン DC での実績から、①腐敗防止、②人種問題の2分野で大きな実績を残したと評価された。ワシントン DC の警察・消防部長の際、1968年4月のマーチン・ルーサー・キング牧師暗殺事件により引き起こされた暴動を柔軟に解散させ、逮捕者も最小限に抑えた。マーフィーは「略奪者を撃て。」と命じた。辞任覚悟だった。その命令は、リベラル派の中で人権侵害となる無政府状態の秩序維持のための確固たる対応としてその後引用され、全米に大きな影響を与え「暴動に柔軟、しかし、略奪者を撃て。」は全米の警察の標準となった。

ニューヨーク市警察局内部の腐敗について、ニューヨークタイムズは1970年、ニューヨーク市警察の腐敗の実態を特集した。「警察官が数百万ドルの賄路を受け取った。市警局長も市役所幹部も市民の告発を無視している。」とキャンペーンを張った。そこでリンゼイ市長は警察局を改革するため「腐敗対策の闘士」を探しマーフィーを警察委員長として招聘した。

その治安戦略の基本方針は以下のとおりである。

- 1) 組織改革: 警察官の監督者を配置、警察官の高潔さと丁寧さに責任を負った。
- 2) 褒章制度: 腐敗行為、残虐行為をした警察官が反省した場合褒章した。

- 3) 不正を見て見ぬ振りした警察官の処罰：当人はまじめでも不正を見て、見ぬ振りした警察官を処罰した。
- 4) パワハラ警官の処罰：大声出し、明確に権利を乱用している警官とそれを黙認している同僚、上司の警官を処罰した。
- 5) 1972年8月警察官の武器使用の厳格化：生命を守るためのみの使用に制限。警告のための発砲も禁止した。その後全米での標準となった。

こうした公正のための改革は全米の他市の警察がモデルとした。全米で最大の規模で影響力あるニューヨーク市警ならではの。以上の内容は日本の警察でも参考となる。

- ⑥ 人物像：勤務しながら大学で学び、学習に熱心で、不正対策に熱心だった。  
シラキューズ市警察部長、ワシントン DC 警察消防部長、デトロイト市警察委員長など自治体警察のみならず、連邦司法省で幹部としての経歴など幅広い経験を有する。

(2) 30代ドナルド・コウリー (Donald F. Cawley)

- ① 任期：1973年～1974年、ジョン・リンゼイ市長が任命。
- ② 経歴：ニューヨーク市警巡査出身。

詳細な資料はない。

(3) 31代マイケル・コッド (Michael Joseph Codd)

- ① 任期：1974年～1978年、ビーム市長が任命。財政破綻と財政再建が市長の課題。
- ② 経歴：ニューヨーク市警巡査出身。

詳細資料はない。

(4) 32代ロバート・マクガイアー (Robert Joseph McGuire)

- ① 任期：1978年～1983年、コッチ市長が任命。

詳細資料はない。

(5) 33代 ウィリアム・デイヴァイン (William J. Devine)

- ① 任期：1983年～1984年、コッチ市長が任命。

詳細資料はない。

(6) 34代ベンジャミン・ウォード (Benjamin Ward) 初の黒人委員長

- ① 任期：1984年1月5日～1989年10月22日 就任時58歳、コッチ市長が任命。
- ② 生年月日：1926年8月10日
- ③ 学歴：ブルックリン・カレッジ (Brooklyn College)  
学士 (文系) (BA) 勤務しながら通学。  
法学修士 (ML) ブルックリン法科大学院 (Brooklyn Law School) 最優秀で卒業した。仕事しながら大学へ通学し、まじめに勉強に励んだ。
- ④ 職歴：1944年 (18歳)：ヨーロッパで憲兵として勤務、刑事事件捜査に従事。  
1951年 (25歳)：巡査拝命。黒人初。ブルックリン区80分署勤務、パトロールに従事。その後、仕事ぶりが認められ昇進を重ねた。  
1968年 (42歳)：裁判担当の副警察委員長に就任した。  
1978年 (52歳)：市営住宅警察部長に就任。コッチ市長はニューヨーク市役所の3つの重要ポストの1つである市営住宅警察部委員長に任命した。  
1979年8月13日 (53歳)：ニューヨーク市矯正局矯正委員長に任命された。  
1983年12月31日 (57歳)：警察局警察委員に任命された。  
1984年1月5日 (58歳)：警察委員長に任命。最初の黒人警察委員長である。
- ⑤ 功績：麻薬対策、麻薬に関連する殺人事件対策に対応した。人種騒動が頂点に達した時期でもあった。
- ⑥ 人物像：1951年最初に巡査を拝命し、ブルックリン区の88分署で勤務した際、同僚の白人警官と白人住民から嫌がらせを受けた。分署内で個人用ロッカーを用意してもらえず自宅で制服に着替え制服を着て通勤した。仕事しながら大学、大学院に通学、勉強を重ねニュー

ヨーク市の警察組織のトップである警察委員長にまで昇進した。1989年10月22日警察委員長を退任した後はその経験を買われブルックリン法科大学院の准教授、ジョン・ジェイ刑法学大学 (John Jay College of Criminal Justice) (マンハッタンにある) の准教授、トロイ市のハドソンヴァレー・コミュニティカレッジの准教授など務めた。黒人初の巡査で、仕事と勉学に励み、警察委員長に就任した立身出世の人物である。退任後は大学で教鞭を取り、実学と理論と双方の分野に関わった。

(7) 35代リチャード・コンドン (Richard J. Condon)

- ① 任期：1989年10月23日から1990年1月22日。コッチ市長が任命。

資料はない。調査対象とした15代の警察委員長の中で任期が3ヶ月で最も短い。

(8) 36代リー・ブラウン (Lee P. Brown)

- ① 任期：1990年1月22日～1992年9月1日、就任時53歳、ディンキンズ市長が任命。最初の非ニューヨーク出身者。

- ② 生年月日：1937年10月4日

- ③ 学歴：1960年：フレスノ・カリフォルニア州立大学、刑事学の学士号 (フットボールの奨学生)

1964年：サンノゼ・カリフォルニア州立大学、社会学修士号

1968年：カリフォルニア州立バークレー大学刑事学博士号

- ④ 職歴：1960年 (23歳)：カリフォルニア州サンノゼ市警察官として勤務  
65年から66年サンノゼ市警察組合委員長

1968年 (31歳)：サンノゼ州立大学助教授

1968年 (31歳)：オレゴン州ポートランド州立大学法律学部学部長就任

1972年 (35歳)：ハワード大学公共政策及び刑法学科の学科長就任

1974年 (37歳)：オレゴン州マルトノマ郡の保安官

1976年（39歳）：同法務部長

1978年（41歳）：ジョージア州アトランタ市警察委員長、アメリカで初の黒人警察委員長

1982年（45歳）：ヒューストン市警察部長就任1990年まで。ヒューストン市で初の黒人警察部長

1990年（53歳） ニューヨーク市警察委員長

1992年9月1日（55歳） 退任

警察官と学者の両分野を経験した。日本にはないタイプの経歴である。

- ⑤ 人物像：アトランタ市警察関係者は「ブラウンは挑戦が好きな人物。」、ヒューストン市警察関係者は「コミュニティ・ポリシングの方法を具体化し、市内の多様な人種と警察との関係構築を素早く始めた。」とある。

- ⑥ 功績：ヒューストン市では、警察と地域との関係構築に尽力した。当初、警察官はブラウンが名づけた近隣のための警察業務（Neighborhood-Oriented Policing）（NOP）に関心を示さなかった。従来型の警察官は「徒歩で担当地区をパトロールする。」という信用に値しない発想を抱き、NOPの頭文字を「パトロールをしない」（never on patrol）の意味であると主張した。ヒューストン市でコミュニティポリシングを実施し、犯罪件数を減少させた。

ブラウンはヒューストン市内を23の近隣地区に分け、各々の近隣地区の商店の傍に小さな形式にとられない事務所を開設した。近隣地区の住民をその事務所に招き入れ、地区担当の警察官と関心事や諸問題を議論した。ブラウンは警察官の訓練中、住民からの意見のフィードバックが重要であると強調した。問題地区がどこか、問題解決に手を貸してくれる市民などと知り合うことができる。警察官に地域に積極的に入れと命令し、住民と警察の関係は従前より改善された。NOPはその後全米の60%の市が採用した。商業施設に

隣接した事務所は日本の交番に類似した制度と思われる。

1978年～1982年アトランタ市公安委員長の間、子供の殺人事件捜査で尽力、また、黒人居住地区での治安回復に努めた。アトランタ市警察の人種のダイバーシティ（多様性）に尽力した。アトランタ市警察官は20%が黒人である。

ニューヨーク市警察委員長に就任した際警察官の75%が白人だった。ニューヨーク市民の半数が非白人で、黒人、ヒスパニック、アジア系である。コミュニティ・ポリシングを全市に亘り具体化、徒歩の地域警官を4倍に増やした。目標は市民と警官のパートナーシップ構築である。地域との関係、マイノリティを警察官に積極的に採用した。犯罪予防技術に熱心で、犯罪の増加を抑制するため教育分野でコミュニティに投資した。

警察官の収賄、麻薬使用で訴えがあり批判された。ディンキンズ市長は①委員会を設置し、5人の委員を任命、不正対策に取り組んだ。②市議会に要請し全市民的評価委員会を設置し審議してもらった。ブラウン警察委員長は両方の提案に反対した。92年9月辞任した。その後、妻がいるヒューストン市に戻った後ライス大学で教鞭を取り、1997年ヒューストン市長選に当選、市長に就任した。

#### (9) 37代レイモンド・ケリー (Raymond Kelly)

- ① 任期：1992年9月1日～1994年1月1日、ディンキンズ市長が任命した。
- ② 生年月日：1941年9月4日 就任時51歳
- ③ 学歴：1963年マンハッタン大学経営学部学士 (Manhattan College)  
Bachelor of Business Administration  
セント・ジョーンズ大学法科大学院：法学博士 J.D.  
ニューヨーク大学法科大学院：法学修士 L.L.M.  
ハーヴァード大学ケネディ・スクール：公共政策修士 M.P.A.
- ④ 職歴：1960年 (19歳)：ニューヨーク市警の見習い警察官

1966年（25歳）：正式に任官、ニューヨーク市警警察学校首席卒業

1990年2月9日（49歳）：第一警察副委員長、委員長はブラウン

1992年10月16日（51歳）：37代警察委員長就任

- ⑤ 功績：「Safe Streets」の施策で犯罪減少に拍車をかけた。「Safe City」で街路に多くの警察官を配置させ、見せる警備をし、地域と連携を図った。

ニューヨーク市の人口の25%が黒人であるが、当時黒人警察官は11.5%であった。自ら黒人向けの放送局に出向き、黒人警察官の採用を推進したいと語った。

就任後の1993年、全米で重大犯罪や不動産への犯罪が減少し始めた。「安全な街路、安全な都市、政策」を制度化しニューヨーク市の犯罪減少に拍車をかけるために尽力した。大勢の警察官を街路に立たせ、見せるパトロール、地域コミュニティと相互交流を図った。治安に関し「生活の質」に重点を置き、「スクイージー人間」（交差点の停車時車のフロントガラスを掃除し金を要求する連中）は市の治安が悪化する兆しであると認識し、取り締まった。

殺人件数は1990年のピークからケリーが退任する1994年までに1,927人に減少した。その後、ジュリアーニ市長、ブルムバーグ市長の時代も殺人事件数は減少を続けた。

ケリーがブルムバーグ市長時代、再度警察委員長を務めた間、殺人件数は減少した。

1993年2月26日世界貿易センター地下駐車場爆破テロへの対応、ケリー警察委員長は爆弾事件の捜査を通しニューヨーク市警を指導した。また、コミュニティ中心の警察業務を推進した。地域との関係を重視、警察官のダイバーシティ（人種の多様性）に配慮、治安戦略に「生活の質」を重視した。

- ⑥ 人物像：勉強熱心で、早い昇進をした。一方、早い昇進は様々な批判を生



んだ。昇進が早いのでケリーは親分になった。地域警官の経験も不十分で、「地域事情も十分認識していない。」との批判があった。

(10) 38代ウィリアム・ブラットン (William Joseph Bratton)

- ① 任期：1994年1月1日～1996年4月15日、ジュリアーニ市長が任命。
- ② 生年月日：1947年10月6日 就任時47歳
- ③ 学歴：マサチューセッツ大学、BS (Bachelor of Science) 警察学  
ハーヴァード大学ケネディスクール (公共政策大学院) 研究員
- ④ 職歴：1965年 (18歳)：アメリカ軍憲兵隊  
1970年 (23歳)：ボストン市警警察官  
1980年 (33歳)：ボストン市警副本部長 (最も早い昇進)  
1983年～1986年 (35歳)：マサチューセッツ・ベイ・交通局警察部長  
1990年 (43歳)：ニューヨーク市地下鉄警察部長  
1992年～1993年 (45歳)：ボストン市警察部副部長  
1993年 (46歳)：ボストン市警察部長  
1993年 ボストン市警察委員長  
1994年 (47歳)：ニューヨーク市警察委員長  
1996年 (49歳)：警察委員長退任  
2002年 (55歳)：ロサンジェルス市警察本部長54代

多くの職場を歴任し、比較的短期で異動し、成果を出した。他の警察委員長と比較しユニークである。

⑤ 警察業務の方法

- 1) ゼロ・トレランス：ブラットンが1990年ニューヨーク市地下鉄部長に就任して以降、「Zero tolerance policing policy」(ゼロ・トレランス) (小さな犯罪も許さない、寛容度ゼロ) の立場を取った。この方法は賞賛と批判の双方あった。ゼロ・トレランスの実施により2001年までにニューヨーク市の小さな犯罪も深刻な犯罪も大幅に減少した。
- 2) 警察官の人種の多様性：ブラットン是人種間の緊張と警察への不信は犯

罪減少させるための障害であると述べた。ロサンゼルス市とニューヨーク市でのブラットンの解決策は、市の人種構成に応じ、警察を人種的にもっと多様な組織にすることであった。

- ⑥ 功績：警察委員長時代、任命権者のジュリアーニ市長と協力し、議論を呼ぶ壊れ窓理論を実践した。CompStat システムを導入、ニューヨーク市の犯罪の追跡を実施した。

(注) CompStat は Compare Statistics の略で、ニューヨーク市警の組織運営上のツールである。その後全米の警察組織で採用され、さらに海外の警察でも採用された。CompStat は犯罪削減と生活の質改善、人事管理に向けてのダイナミックな方法である。4つの要素があり、①タイムリーで正確な情報、②要員の素早い配置、③効果的な戦術、④絶え間ないフォローアップである。具体的には、77の分署の毎週のデータが集められ、事件に関するクレーム、逮捕、召喚、犯罪の内容、警察官の活動などが統計的に処理される。毎週集計分析される統計データを基に治安対策の議論がされ、具体的な作戦が検討、実施される。犯罪件数を60%減少させたと信頼されている。毎月 CompStat の会議が開催され、警察幹部は出席が義務付けられている。CompStat が採用された翌年の1995年殺人件数は1,189人に減少した。2003年までに596件になり1964年以来の低い数値である。

- ⑦ 1996年警察委員長退任とその後

ブラットン警察委員長の改革のいくつかがジュリアーニ市長が反対していることと、ブラットン警察委員長はジュリアーニ市長よりも犯罪減少のため信頼が高まったこともあり、ブラットン警察委員長は退任を決めた。

ロサンゼルス市警察委員会は、リック・カルツ委員長の下ジェイムズ・ハーン市長に3人の委員長候補者を推薦し、ブラットンには3人の1人であった。市長はブラットンを任命、ブラットンは任期中6年連続で犯罪件数を減少させた。2007年警察委員会はブラットンを2期目の委員長に任命した。

2009年9月、イギリスの警察改革に貢献したとエリザベス女王から叙勲され

た。当時のイギリスのキャメロン首相はロンドン警視庁総監に任命しようと検討した。しかし、内務大臣から警視総監は英国籍に限られていると却下された。

2014年ニューヨーク市警察委員長に2度目の就任。

2013年12月5日ビル・デ・ブラシーオ市長はケリー警察委員長（ブルムバーグ市長が任命、2002年から2013年12月まで12年間勤めた）を退任させ、ブラットンに2度目の就任で警察委員長に任命した。ブラットンがケリーの後任者になるのも2度目である。ブラットンは前任者のケリーを褒めた。しかし、同時に、警察業務に幻滅している普通のニューヨーク市民により懐柔的なトーンを当てるシグナルを送った。

壊れ窓理論、ゼロトレランス、CompStatを採用、警察内部の多様性を推進した。多様なポストを歴任した。

(11) 39代ハワード・セイファー (Howard Safir)

- ① 任期：1996年4月16日～2000年8月18日、就任時54歳、ジュリアーニ市長が任命した。
- ② 生年月日：1942年2月24日
- ③ 学歴：1963年 B.A. (Bachelor of Arts) (歴史及び政治学専攻) ホフストラ大学  
1988年 ハーヴァード大学ケネディスクール (公共政策大学院)  
上級幹部短期研修講座受講  
1989年 同、国内・国際セキュリティ短期講座受講
- ④ 職歴：1965年 (23歳) 連邦麻薬局特別捜査官に就任  
1977年 (35歳) 麻薬取締局次長就任  
1978年 (36歳) 連邦保安官事務所  
1984年 (46歳) 同作戦部次長就任  
1994年1月1日 (52歳) ニューヨーク市29代消防委員長 (ジュリアーニ市長が任命)  
1996年4月16日 (54歳) ニューヨーク市警察委員長 (ジュリアーニ

市長が任命)

- ⑤ 功績：総合的な逃亡者追跡作戦、39の反麻薬作戦を作成した。麻薬販売組織の復活阻止のためモデル地区を作った。

CATVを活用し、住宅開発地、公園、地下鉄などを監視し、安全の確保を図った。

警察官の安全のため、銃器訓練を拡大し、銃器訓練シミュレーターを導入した。

セイファーの努力で銃器の誤発射事案は1995年344件から1999年155件に減少した。

(12) 40代バーナード・ケリク (Bernard Bailey Kerik)

- ① 任期：2000年8月21日～2001年12月31日、就任時45歳、ジュリアーニ市長が任命。

- ② 生年月日：1955年9月4日

- ③ 学歴：2002年エンパイア州立大学、学士B.S. (Bachelor of Science 理系)  
警察委員長退任後に取得した。

- ④ 職歴：1974年～1977年 (26歳) アメリカ陸軍憲兵隊

1981年12月～1982年10月ノースカロライナ州の保安官事務所

1984年7月～1986年7月ニュージャージー州パセイック郡保安官事務所

1982年～1984年サウジアラビアのファイサル国王病院の警備要員として勤務。しかし、サウジアラビアの秘密警察の捜査により、解雇、帰国させられた。

1986年 ニューヨーク市警就職

1994年5月 ニューヨーク市矯正局の部長に就任

1995年1月 矯正局筆頭副委員長、ジュリアーニ市長が任命

1998年～2000年 ニューヨーク市矯正局委員長、ジュリアーニ市長が任命

2000年8月21日 ニューヨーク市警40代警察委員長就任、ジュリアーニ市長が任命

- ⑤ 功績：矯正局は年間8億3500万ドル（835億円）の予算、13,000人の職員、133,000人の囚人の矯正を行う。委員長時代 Total Efficiency Accountability Management System (TEAMS) を作り、経営分析をし、説明責任を果たした。刑務所運営の経営の効率化を図った。暴動の減少、残業時間の減少、安全維持設備の近代化で囚人同士の事件を45%、職員の病欠を25%減らし、欠勤率の減少など多くの成果を見た。

ジュリアーニ市長はケリクが2001年もっと犯罪件数を減らしてくれると多くの期待を寄せた。ケリクは「担当地区警官の委員長」と知られていた。ケリクは頻繁に夜、様々危険に遭遇した警察官を引き連れ街を巡回した。警察委員長時代ケリクは自ら5人逮捕した。また、2001年9月11日のテロ事件を指揮した。2001年12月31日ジュリアーニ市長の退任に伴い警察委員長を退任した。

ブッシュ大統領はケリクをイラク進攻合同軍の内務局長に任命した。ブッシュ大統領はケリクを国土保全省長官に任命しようとしたが、ケリクは辞退した。

2006年ブルックリンにある最高裁判所で2件の倫理上の問題について有罪と認め221,000ドル（2210万円）の罰金を納めた。その後、2009年ニューヨーク南部地裁で8件の連邦犯罪を認め2010年2月18日連邦刑務所での懲役4年の判決が下された。最後は不祥事で名誉を傷つけた。

- (13) 41代はケリー（37代委員長の再任）、42代はブラットン（38代委員長の再任）の再任である。ケリーは2001年9月11日のテロ事件以降、CIAとも協力関係を構築し、従前テロ対策要員は20名だったが10年後1,000人の組織にした。職務質問で誤認逮捕、人権侵害で訴えられ、損害賠償請求で多額

の補償金を払わなければならない状況となった。

(14) 43代 ジェイムス・オニール (James P. O'Neill)

- ① 任期：2016年9月16日～現在、就任時59歳、デ・ブラシーオ市長が任命。
- ② 生年：1957年
- ③ 学歴：ジョン・ジェイ大学 (John Jay College)  
B.A. (行政学)  
M.P.A. (行政学)
- ④ 職歴：1983年 ニューヨーク市地下鉄警察部就職 26歳 Police Officer  
1987年 巡査部長 30歳 Sergeant  
1991年 警部補 34歳 Lieutenant  
1997年 警部 40歳 Captain  
2001年 警視 44歳 Deputy Inspector  
2003年 警視正 46歳 Inspector  
2005年 警視長 48歳 Deputy Chief  
2014年 警視監 57歳 Chief of Division  
2014年10月28日 本部長 (警察局長) 57歳 Chief of Department  
2016年 警察委員長 59歳 Police Commissioner、ビル・デ・ブラシーオ市長が任命
- ⑤ 人物像：31年のニューヨーク市で警察官としての経験があり、多くの警察官から尊敬すべきリーダーと見做されている。生粋のニューヨーク市警育ちである。  
前任のブラットン「ニューヨーク市警察局長の使命と指導力をさらに発展させる人物」と賛辞を贈った。
- ⑥ 功績：地域調整担当官 (Neighborhood Coordination Officer) を配置しコミュニティメンバーと良好な関係を維持し、地元の問題解決、犯罪対策に当たさせた。地域を基本とした警察業務モデルはアメリカで初めての成果。犯罪対策は地域住民と十分なパートナーシップを達成し

なければ成し遂げないと演説した。オニールは明確なヴィジョンを持つ。

(まとめ)

① 警察委員長就任の年齢

経歴不明者を除き8名(再任者2名)の警察委員長の就任時の年齢の平均は54.1歳である。最も若い年齢は45歳(ケリク)、最も高齢は63歳(再任時のブラットン)である。

② 職歴

ニューヨーク市警で巡査から始めた警察委員長は6名、ニューヨーク市警以外の職歴者は4名である。(経歴不明者を除く)

③ 学歴

博士号所有者は2名(1人は犯罪学、1人は法学)、修士号所有者は3名(公共政策が2人、法学修士1名)、理系の学士が2人、文系の学士が1人である。(経歴不明者を除く)

修士号所持者が多く、博士号所持者が2人いる。高学歴者が多い。

④ 再任

再任の警察委員長は2人いる。41代ケリーと42代ブラットンである。

⑤ 功績

29代マーフィー：警察内部腐敗防止、人種問題の融和

34代ウォード：黒人初の巡査、麻薬対策

36代ブラウン：コミュニティポリシング、多様な人種の警察官を採用

37代ケリー：生活の質に重点、コミュニティとの関係重視、黒人警官の採用増

38代ブラットン：壊れ窓理論、ゼロ・トラレンス、CompStat、多様な人種の警察官採用

39代セイファー：逃亡者の総合的追跡、防犯のためCATV活用

40代ケリク：自らパトロール

表5-1 歴代ニューヨーク市警察委員長の概要

氏名	市長名	生年	委員長就任年月	学歴	NY市の主要政策	主な事件	主な業績	その他
29代 Patrick V. Murphy	John Vliet Lindsay	May 15, 1920	1970-1973 50歳	BA, MPA, FBIアカデミー	1 人種間の融和 2 5番街で歩行者天国実施	Serpico告発事件	不正の撲滅、警察官の模範さの是正、発砲の抑制、	ワシントンDC暴動で最大限に抑えた。1945年ニューヨーク市警察長。その後、ワシントンDC、シラキューズ市警の腐敗対策、黒人とのコミュニケーションの向上。1970年NYに招聘。
30代 Donald Francis Cawley		NA	1973-1974	NA				
31代 Michael Joseph Codd	Abraham David Beam	NA	1974-1978	NA	財政再建			
32代 Robert Joseph McGuire	Edward Irving Koch	NA	1978-1983	NA				
33代 William J. Devine	Koch	NA	1983-1984	NA				
34代 Benjamin Ward 初の黒人警察委員長		1926年8月10日	1984Jan.5- 1989Oct.22 58歳	BA, LLM			1. 麻薬対策 2. 麻薬に伴う殺人事件の対応 3. 人権運動対策	住宅公社理事長、79年矯正局委員長、1951年パトロール警官就任。初の黒人警官。白人市民、同僚の白人警官から嫌われた。80年代ブルックリン担当。
35代 Richard J. Condon			1989Oct.23-1990Jan.22					
36代 Lee Patrick Brown	David Norman Dinkins	1937年10月4日	1990-1992 53歳	BA, MA, PhD	1. 治安対策 2. 経済対策		コミュニティ・ポリッシング、安全な街路計画	黒人委員長 警官と学者の2分野をこなした
37代 Raymond Walter Kelly	Dinkins	1941年9月4日	1992Sep1-1994Jan.1 51歳	BA,JD,LLM,MPA	治安対策	WTCの地下駐車場の爆破事件	Safe Street	
38代 William Joseph Bratton	Rudolph William Giuliani	1947年10月6日	1994Jan.1-1996Apr.15 47歳	BS	治安対策		Compstat,ゼロトレランス、秩序維持作戦	
39代 Howard Safir		1942年2月24日	1996Apr.16-2000Aug.18 54歳	BA	治安対策		麻薬、武器訓練、逃亡者追跡、CATV活用防犯画	マナーで非難、前職消防委員会委員長
40代 Bernard Bailey Kerik		1955年9月4日	2000Aug.21-2001Dec.31 45歳	BS	治安対策	2000・9.11WTCテロ	TEAMS	前職矯正局委員長、収容で逮捕
41代 Raymond Walter Kelly	Bloomberg	既述	2002Jan.1-2013Dec.31		都市開発、観光政策		ComptStat System, CIAとの連携	再任、最長の3期
42代 William Joseph Bratton	Bill de Blasio	既述	2014Jan. 2016Sep.16					再任
43代 James P. O'Neill		1957年	2016Sep16-現在 59歳	BA,MPA				83年就職、巡査就任



43代オニール：地域との連携

41代、42代は再任

(参考文献)

1. ニューヨーク市役所資料
2. Wikipedia

## 6章 ニューヨーク市の犯罪状況（1990年から1996年を対象に）

（はじめに）

1990年ニューヨーク市の殺人被害者数は2,245人で最大だった。その前年の1989年以降、急激に殺人件数が減少した1996年までの間（治安対策に尽力したと評価されるブラウン警察委員長とブラットン警察委員長の時期）の治安状況、事件の背景、警察委員長の取組についてニューヨーク市の統計、ニューヨークタイムズ（以下NYTと略す）の記事や専門書を基に整理、分析する。

### （1）社会経済状況と犯罪状況

社会経済状況を表す重要指標である失業率と各市長時代、警察委員長の任期と比較する。

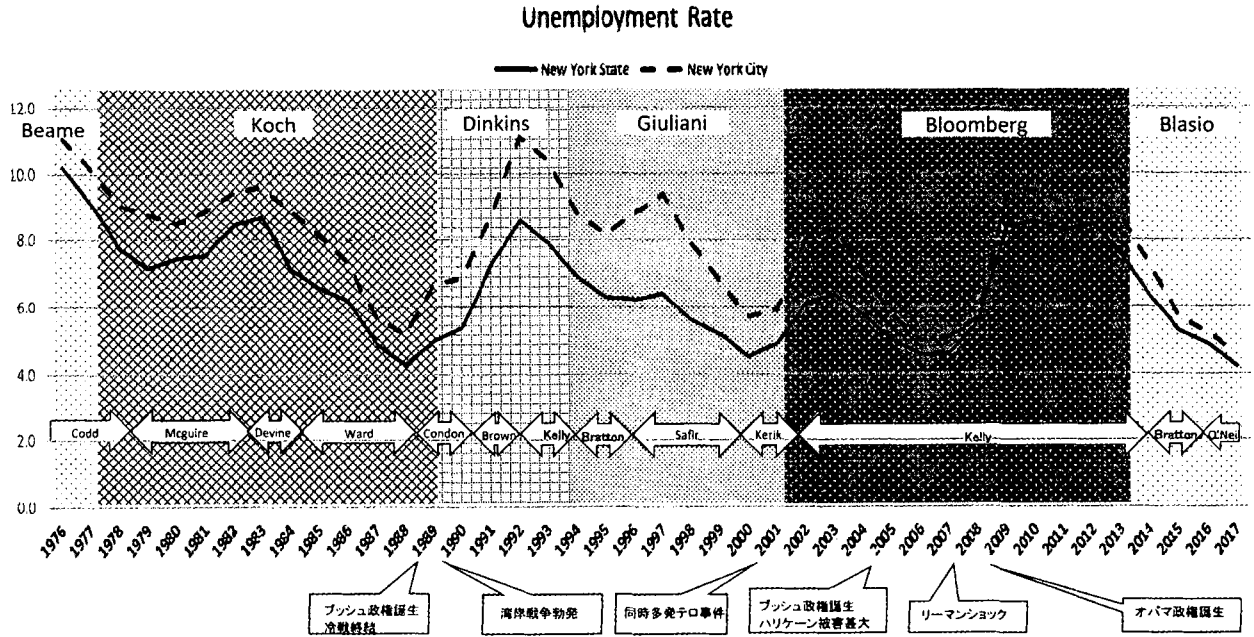
図6-1によるとニューヨーク市とニューヨーク州の失業率はほぼ相関している。失業率は各市長の時代にそれぞれピークがあった。ビーム市長時代の1976年11.1%、コッチ市長時代の83年の10%、ディンキンズ市長時代の92年の11.6%、ジュリアーニ市長時代の97年の9.9%、ブルムバーグ市長時代の2003年8.5%、2009年10.2%、12年の9.6%（これはリーマンショックの影響）と高い時期があった。

財政危機に陥った1970年代後半のビーム市長の時代、失業率は約11%と最悪で殺人被害者数は1,500人台だった。殺人被害者数の高止まりは、財政危機後の社会不安が原因と考えられる。また、次のコッチ市長の時代に増加する原因ともなった。

図6-2はニューヨーク市の殺人被害者数の推移（1985年～2014年）を示している。コッチ市長の時代の前半は失業率10%と高く、殺人被害者数は増加し1,600人台から1,800人台になった。コッチ政権の後半、失業率は5%台近くに減少したが、前半の失業率の高さが原因となりその2、3年後から殺人被害者数は急増した。

ディンキンズ市長の時、失業率は約5%から11%に上昇し、失業率は3年目

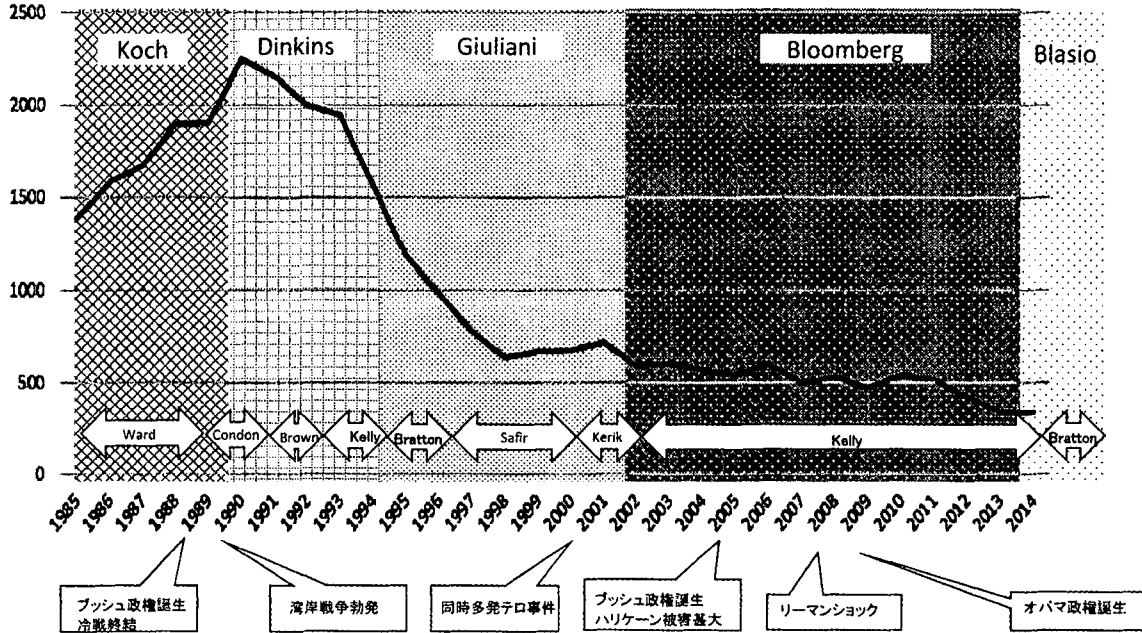
図6-1 ニューヨーク州及びニューヨーク市の失業率の推移 (1976年~2017年)



※ New York State Department Of Labor Seasonally Adjusted Labor Force Data - NYS, NYC, and BOS より、年平均値を算出 (2017年のみ11月までのデータ)  
 ※ 網掛け部分は市長在任期間  
 ※ 矢印部分は公安委員長在任期間

図6-2 ニューヨーク市の殺人被害者の推移 (1985~2014)

## Murder and nonnegligentmanslaughter



※ U.S.Department of Justice Federal Bureau of Investigation UNIFORM CRIME REPORTING STATISTICS Crime reported by New York City Police Dept,New York 参照

※ 網掛け部分は市長在任期間

※ 矢印部分は公安委員長在任期間

ピークだったがその後減少に転じた。殺人被害者数は2,000人台に増加し1990年ピークとなり、その後減少に転じた。殺人被害者数の減少傾向が続き、失業率の影響がないということは確固たる治安政策の成果が現れたと考えられる。

ジュリアーニ市長の時、失業率は全体として減少傾向にある。殺人被害者数も同様減少傾向にある。

ブルムバーグ市長時代、リーマンショックの後失業率が高くなったが、確固たる治安政策の影響で殺人被害者数は減少を続けた。

ディンキンズ市長の下でブラウン警察委員長の時代は失業率11%と最悪だったが、逆に殺人被害者は減少に転じた。ブラウン警察委員長の治安政策の成果と言える。また、ジュリアーニ市長の下でのブラットン警察委員長の時代は、失業率は8から9%で高いが、殺人被害者数は減少を続けた。ブラットン警察委員長の治安政策の成果と言える。

## (2) 1980年代の犯罪状況

1980年代、ドラッグの売人が道路上で違法行為をし、市民生活にとり大切な生活の質 (Quality of Life) に係る不法行為が増加した。ドラッグの使用者は、道路や公園といった公共空間で仲間を作り、酒を飲み、マリワナを吸い、ゴミをあちこちに捨て、道路公園で大小便をし、売春、ばくち、強制的な物乞いをした。

地下鉄は24時間運転で、毎日350万人が利用した。車両へのいたずら書き (グラフィティ)、地下鉄内で強制的な物乞い、酒飲み、ドラッグ使用などの違法行為が増加した。ホームレスが乗車し、駅や車両で大小便をした。1200人から2000人が夜間地下鉄で寝ていた。無賃乗車、地下鉄強盗が急増した。その結果、普通の市民は地下鉄を避けるようになり地下鉄乗車率が減少した。

運賃を払わない行為が、地下鉄構内でさらに別の不法行為の意識を生み出した。駅のゲートをジャンプし通過し、また、ゲートの機械に収まっているコインを盗んだ。想定被害額は年間6000万ドルから1億2000万ドル (60億円から120億円) である。一般の乗客や現場の職員は憤りを感じ、恐怖感が増加した。

1987年に小さな犯罪、強盗、重罪犯罪が増加した。負のスパイラルに陥った。

ニューヨーク市行政部門と警察局は2つの新たな施策を進めた。一つはコミュニティ警察業務の努力、2つ目は秩序維持戦略で、地下鉄警察部（当時地下鉄内の治安維持のみ担当する警察として存在し、その後警察局と統合）が壊れ窓理論を根拠に採用した。

### （3）1989年から90年の犯罪状況

#### ① 犯罪件数

1989年に1,905人が殺された。1990年の最初の2カ月は、1989年同期と比べ20%以上増加した。「市民に対する暴力的な犯罪が増加した。強盗は一般的に街路犯罪の指標と言われる。1989年路上強盗は93,337件で前年比8%増加し最悪だった。（犯罪の誘因となる：筆者加筆）麻薬の蔓延が大きな問題となった。」（NYT90年3月31日）

区毎に見ると、殺人事件件数でブロンクス区とブルックリン区が増加した。ブロンクス区では1988年413件、1989年478件と16%増加した。ブルックリン区では他区と比べ679件に増加した。他区は減少した。マンハッタン区では、1988年は471件、1989年461件と減少、ただし、ワシントンハイツ地区（注）で96人殺された。クイーンズ区では1989年266件、1988年比6%減、スタテン区では、1989年21件、前年32人から減少した。ニューヨーク市東部地域で殺人件数が多い。

1990年1月は昨年同月と比較し、殺人は61.5%増、レイプは274件10.9%増、強盗7,942件17.7%増で凶悪犯罪が増加した。（NYT90年5月16日）

（注）ワシントンハイツ：マンハッタンの北西部の地区。この地区はドミニカ人のコミュニティで、1980年代はクラック・コカインが氾濫し、地元ギャング集団がいて、80年～90年代にかけて犯罪が多発した。

#### ② 犯罪件数を抑えられない理由

1985年以降凶悪犯罪の急増の流れの抑制をニューヨーク市警はできなかった。その背景として以下の2項目が挙げられる。

## 1) 財政危機による警察力の弱体化

ニューヨーク市の財政危機で警察官の数の減少（当時25,500人）による警察力の弱体化、また、警察官の新規採用が遅れたことが指摘された。「市長デイヴィッド・ディンキンズ（David N. Dinkins）は財政上の理由で90年1月に1,848人の警察官採用の延期を決めた。」（NYT90年3月31日）

## 2) 麻薬と小型武器が入手の容易化

麻薬も拳銃もニューヨーク市内に容易に流入する傾向が増大した。

### ③ 警察のコメント

犯罪の急増に対し、ブラウン警察委員長は「ニューヨーク市内の殺人事件は公衆衛生問題と同じで、警察は殺人を予防できない。学校や教会でモラルを教えるべき。」と主張した。（NYT90年3月31日）犯罪が増加する状況について、ニューヨーク市警副本部長マイケル・マークマン（Michael A. Markman）は「絶望的」と語った。（NYT90年5月16日）警察自身が犯罪対策は困難であると宣言せざるを得ない状況だった。

### ④ 地下鉄の犯罪の状況

「多くの市民は地下鉄が防犯上統制不能に陥っていると確信しているが、私は地下鉄の秩序を復活させたい。」と地下鉄警察部長ブラットン（94年ニューヨーク市警察委員長に就任）は6週間前就任した際、ビデオメッセージで述べた。（NYT90年5月31日）「地下鉄内の犯罪は、無賃乗車から地下鉄強盗まで増加したが、特に暴力集団事件が増加した。」（NYT90年9月13日）

地下鉄犯罪の89年12月と90年12月の比較をすると、地下鉄からホームレスの排除件数は1989年12月と比べ13倍の上昇8,363件となった。90年12月発行した逮捕者に対する召喚状は2倍、25,650件、軽犯罪の逮捕者は3倍、2,108件、重罪の逮捕は13%増の546件だった。その結果、重罪犯罪は11%減、強盗は14%減となった。（NYT91年2月4日）

1990年地下鉄の重大犯罪は8.4%増加した。一方、1989年の同月と比較し、90年の第4四半期、重大事件は急激に減少した。91年1月は20%以上（暫定数値）

減少した。

ブラトン地下鉄警察部長は「1990年の重大事件の急減と、さらに軽犯罪による逮捕が80%増加した。無賃乗車、地下鉄内強盗との闘い、風俗を乱すような小さな犯罪も逮捕を通じて、安全な環境を創り出そうとした自らの最優先の努力の成功の印と見ている。」と語った。(NYT91年3月1日)

地下鉄が無秩序な状態だったがホームレスの排除、無賃乗車から強盗まで徹底し取り締まった。

#### ⑤ 近隣住民の意見

ウェスト・ヴィリッジ (West Village) の静かな近隣街区、21年間近くの建物でドアマンをしている人物曰く「街は売春婦と麻薬売人が道路を占拠するようになった。彼らは14丁目通りから溢れ出るように道路で眠っている。危険な状態になった。」(NYT90年8月1日) いたるところで静穏な街の治安環境が急速に悪化したことが分かる。

#### ⑥ 警察官の被害

「1980年代以降、104人の警官が撃たれ33人に弾が当たり、5人の警官が殺された。」(NYT90年8月4日) 警察官も多くの犠牲者が出た。

(まとめ)

90年は全体として犯罪は増加し、その特徴として市民に対する暴力的犯罪が増加、その背景として①財政危機による警察官数の削減による警察力の低下、②麻薬と拳銃が入手しやすくなり、麻薬と銃器による殺人が増加したことによる。近隣コミュニティの環境も一気に悪化、警察官の殉職者も増加した。警察幹部はお手上げ状態と発言した。そうした中、地下鉄では、ブラットン地下鉄警察部長(94年から警察委員長)の下、無賃乗車の微罪から重大犯罪まで徹底し取り締まった。治安環境が改善した。

(4) 91年の犯罪状況

#### ① 91年犯罪件数

ニューヨーク市で報告された91年上半期、強盗事件は47,601件で、90年前半



同期の48,036件と比較し減少した。また、暴行事件は32,210件で90年前半33,914件から減少した。しかし、殺人は増加が続いた。「昨年の記録を破りそうな恐れがある。」と昨日、市警高官が語った。(NYT91年9月6日)

9月5日市警が公表した統計、強盗は昨年の前半の半年と比較し0.91%減少した。強盗は一般的に暴力的街路犯罪のバロメーターと考えられる。暴行は同時期5%減少した。犯罪全体について91年前半は90年同期と比較し6%減である。1990年7月に始まった犯罪全体の減少傾向を示している。

直近の13大都市との比較調査によると、犯罪が減少した市は7市あり、ニューヨーク市はその一つである。

## ②殺人事件の背景

ブラウン警察委員長は「殺人事件の少なくとも30%は麻薬関連。殺人の主な凶器は蔓延したオートマチックかセミオートマチック銃による。」と語った。(NYT91年9月6日)

1,081件の殺人事件が報告された。市警高官は「全体の犯罪は減少傾向を示している。」と語った。(NYT91年9月6日)

「昨年の殺人事件で銃器による殺害は1,559人で、銃器の取締りが必要である。」(ニューヨークタイムズ論説NYT91年10月21日) ニューヨーク市の殺人件数は昨年の記録以上に増加している。一方、他の暴力犯罪は減少している。ブラウン警察委員長は「殺人の増加は驚きでない。原因は麻薬とピストル。」と語った。(NYT91年12月5日) 銃器による殺人が70%を占め、その原因は麻薬取引のトラブルである。治安回復のため麻薬と銃器対策が重要な鍵である。

## ③他の大都市との比較

FBI(連邦捜査局)統計によると、ニューヨーク市の殺人件数は全米で第一位である。しかし、人口10万人あたりで見ると、大都市の平均は29.2人で、ニューヨーク市は30.9人で9位、最悪の都市は首都ワシントンDC(コロンビア特別区)で77.8人、以下、ニューオルリンズ(ルイジアナ州)、デトロイト(ミシガン州)、ダラス(テキサス州)、バルティモア(メリーランド州)、ヒューストン

(テキサス州)、クリーブランド(オハイオ州)、メンフィス(テネシー州)、フィラデルフィア(ペンシルバニア州)、ニューヨーク市の順である。殺人被害者数で見るとニューヨーク市は最も多いが、人口10万人あたりの殺人被害者数で見ると9位である。

(まとめ)

犯罪件数は1990年に比べ減少した。殺人事件は麻薬関連事件で銃器が使用される事例が多い。FBI統計によるとニューヨーク市の殺人件数は最も多いが、人口10万人あたりの殺人事件被害者数で見ると大都市平均は29.2人、最悪は首都ワシントンDCで77.8人、ニューヨーク市は9位30.9人である。人口当たりの殺人事件被害者数で見ると、ニューヨーク市は全米で最大の都市であるにもかかわらず順位は9位と低い。

(5) 92年の犯罪状況

#### ① 市全体の傾向

ニューヨーク市の犯罪件数は、各分野で昨年わずかながら下がった。減少傾向は過去36年間で初めてである。1990年710,221件、1991年678,855件で4.4%減少した。

ブラウン警察委員長は「街路に警官を増加させ、コミュニティ・ポリシング(専門技能による地域住民本位の警察パトロール活動:筆者加筆)を維持してきた結果。」とコメントした。(NYT92年月25日)犯罪の減少傾向は全米であり、100万人を超える他の都市はニューヨーク市と比べ、犯罪件数の率で見ると半減した。

ディンキンズ市長は「安全な街路、安全なニューヨークの政策が確実に減少傾向を続けている。」と市議会警察委員会のヒアリングで証言した。(NYT92年3月25日)

#### ② タクシー運転手殺害事件

1991年32人のタクシー運転手が殺された。92年4月までで14人が殺された。この推移が進むと年間の犠牲者数は42名になると推計される。タクシー運転手

は怒りと恐怖でいっぱいである。「タクシー業界代表が警察委員長室に立ち寄り、事態に対処するため私服警官の活用を要請した。警察委員長は重大な関心を持っている。」と代表に語った。(NYT92年5月1日) タクシー強盗に備え、運転席と客席の間に強化プラスチックの仕切りが設置されている。タクシー代は仕切りのプラスチックに小窓が設置されやり取りされる。もっとも銃器を使用すると強化プラスチックでは効果はない。

### ③ 全米の他市での殺人事件の実態

FBIの1991年最初の半年の資料によると、殺人と強盗の重要なバロメーターは2%増加、都市部で6%増加した。殺人事件の増加の際立つ都市はサンアントニオ60%(テキサス州)、サンノゼ33.5%(カリフォルニア州)、ダラス30.2%(テキサス州)、サンディエゴ19.7%(カリフォルニア州)である。ニューヨーク市は比較的減少傾向が続いている。

### ④ 地下鉄犯罪減少

地下鉄内の深刻な犯罪は減少し続けている。92年第一四半期、1991年と比較し13.9%減少した。急激な減少は、強盗、暴行、窃盗などほとんどの分野で見られる。1991年は90年比で15%減である。地下鉄警察部長マイケル・オコナー(Michael F. O'Connor)は「より積極的な警察戦力が犯罪減少に貢献した。」と語った。

深刻な犯罪ばかりでなく、無賃乗車、秩序を乱す行為のような犯罪まで集中取締りした。今年の第一四半期、殺人から無賃乗車まで9,443人を逮捕した。1990年の第一四半期は5,386人だった。徹底した取り締まり姿勢を展開し、逮捕件数が急増した。

その要因としてアルバート・オリアリー(Albert W. O'Leary)地下鉄警察広報官は「1990年1月から700人以上鉄道警察官増員し、2年前の3,600人から現在4,300人の定員である。」とコメントした。(NYT92年5月15日)地下鉄警察官増員と微罪含め徹底した取り締まりが大きな要因である。当時、地下鉄には午前7時前、午後10時以降乗ってはいけないと言われたが、徐々に安全回復が進

んだ。

(まとめ)

犯罪件数は減少傾向にある。犯罪が増加している他の大都市と比較しニューヨーク市は減少傾向にある。ブラウン警察委員長が推進したコミュニティポリシングの成果である。また、地下鉄内の犯罪も徹底した取り締まりで犯罪が減少した。

(6) 93年の犯罪状況

サウスブロンクス地区は問題地区で、ニューヨーク市内で最も犯罪が多く、危険な場所と言われていた。住民が行政の支援や民間からの寄付で住環境を整備し、その結果犯罪件数を抑止した。

ニューヨーク市ブロンクス区のサウスブロンクス地区は全国的に貧しい地区で、1970年代初期で地元の41分署で毎年殺人事件が120件から130件あった。「サウスブロンクスの1人あたりの年収は5,379ドル(1ドル100円と換算し53万7900円)で、麻薬売買と売春が通常の仕事。」(NYT93年6月23日)犯罪件数と殺人件数はニューヨーク市でトップである。「今年のこの時期、殺人件数は昨年の22件から今年18件に減った。強盗の件数は治安の指標の一つだが、1992年19%に下がった。全ての深刻な犯罪が11%下がった。」(NYT93年6月23日)住民による住環境改善で治安環境が改善された。

サウスブロンクスの治安の悪化の状況は1981年上映された「アパッチ髯ブロンクス」でフィクションとして地区の状況が報じられたが、93年時点では地区環境はだいぶ改善され、81年の映画で描かれた劣悪な状況ではない。

1970年人口統計で住民が93,900人住んでいたが、その後、治安悪化で2/3の住民が逃げ出し1980年32,000に減った。残った有志の地域住民は地域再生のため組織化し生き延びるための戦いと、破壊された近隣の再構築のための戦いを始めた。(筆者は1994年8月サウスブロンクスの住環境改善運動をしているバナナケリーと言う団体を訪問、代表者にインタビューし、実際改善の様子を視察した。(原田敬美、サウスブロンクスの住宅改善運動、建築士95年5月)

例えば、教会を基盤とした住宅開発会社の副社長マリオ・トリサーノ (Mario Tolisano) は「近隣を再建する」と語った。この会社は3,000戸の新たな住宅建設に責任を持った。住宅の改善が進行すると住民がまた戻り、1980年以來5,000人以上人口が増えた。住民が増え、生活を支えるために2軒のスーパーが開設された。過去10年間、サウスブロンクスでビジネスの新規開設がなかったので、良い兆しと言える。

住民自ら参加し住環境を改善することで犯罪を抑止した。

(まとめ)

ニューヨーク市で最も犯罪が多く、最も危険な地区と言われたサウスブロンクスで、市役所の支援、民間企業からの資金援助を得て、住民が住環境改善に積極的に立ち上がり、その結果、犯罪件数が減少した。住環境の整備が犯罪抑止のために重要である。

(7) 1994年

殺人事件は麻薬取引に絡み銃器によるものが多いことから、不法な銃器所持(許可を取ればピストルの所持は問題ない)と麻薬取締を警察捜査の重点にした。

「1994年の6月までに3,000丁の不法所持の拳銃を押収した。1993年の同時期の2,600件と比較すると押収量は増加した。殺人事件捜査(1年で2,000件)と麻薬捜査(ニューヨーク市は全米で最大の麻薬市場)を共助化することで、麻薬売買容疑の逮捕者から殺人事件の情報提供を受け、活用し、殺人事件を解決、その結果殺人事件を抑制した。」(NYT94年6月26日)

(まとめ)

麻薬売買に関連し拳銃での殺人事件が多いことから、拳銃の不法所持の摘発と麻薬取締を重点化し、その際、殺人事件への関連の捜査を展開することで殺人事件を減少させた。

(8) 1995年

① 犯罪状況

95年の前半、逮捕件数は180,000件、94年比18.4%減。93年比30.3%減である。殺人事件も激減した。過去25年間で最低の数値である。昨年同時期の殺人被害者数826件から95年は563件に減少、ちなみに1970年1,117件だった。一例として、ブロンクス区での殺人事件は93年229件、94年131件43%減、95年の最初の25週で40.5%減少した。

泥棒事件は今年27,400件、昨年35,274件で22%減少、自動車車両窃盗は今年34,173件、昨年45,659件で25%減少した。

この間、警察は公共の場での立小便から、銃を隠し持った盗みまで、あらゆる犯罪を止めるため積極的な努力をした。

## ② ブラットン警察委員長コメント

「若者の人口が増え、犯罪を小さな芽の内に止めることに重点を置いた。ジュリアーニ市長とブラットン警察委員長で以下の戦略を取った。1) 警察業務にコンピューターの活用、2) 犯罪発生情報にピンマップの活用、3) 犯罪が起こったら対応でなく、体系的に犯罪を抑制するための戦略を展開、4) 分署に責任と権限を与え捜査を任せ、麻薬売買に対し逮捕権を与え、DV捜査に優先権を与えた。」(NYT95年7月8日) 情報技術の活用、犯罪抑止型の戦略、分署に大きな権限を与える方法で犯罪を減少させた。

## ③ 犯罪専門家のコメント

殺人事件の件数、犯罪件数総数の減少は単一の理由でない。「1) 厳しい取締り、2) 厳しい懲役刑、3) ギャング間の麻薬取引の抗争が下火になったことが背景と考えられる。また、80年代後半から90年代前半、覚せい剤が減少、ヘロインは増加、ギャングの主力の10代から20代前半が相対的に減少したことなどが考えられる。」(NYT95年7月8日)

(まとめ)

殺人事件は上半期で前年の半数近くに減ったが、その他の犯罪も大きく減少した。その要因として、統計・情報技術の活用、犯罪抑止型の戦略、分署への権限移譲である。

## (9) 1996年

「犯罪件数は1996年第一四半期、減少続けている。1993年以降33%減少した。殺人は49%減少した。」(NYT96年4月5日) 96年は、犯罪件数、殺人件数がさらに大幅に減少している。

## (10) まとめ

1989年から1996年（ブラウン警察委員長とブラットン警察委員長の時代）のニューヨーク市の犯罪状況、特徴は以下のとおりである。

1990年は殺人被害者数が2,245人で最大であった。90年は全体として犯罪が増加し、その特徴として市民に対する暴力的犯罪が増加した。その背景として①財政危機による警察官数の削減による警察力の低下、②麻薬と拳銃が入手しやすくなり、麻薬と銃器による殺人が増加したことによる。警察幹部はお手上げ状態と発言した。近隣コミュニティの治安環境も一気に悪化、警察官の殉職も増加した。そうした中、地下鉄ではブラットン地下鉄警察部長90年から92年まで、94年から警察委員長)の下、無賃乗車の微罪から重大犯罪まで徹底し取り締まった。1991年は1990年に比べ犯罪件数は減少した。殺人事件は麻薬関連事件で銃器が使用される事例が多い。FBI統計によるとニューヨーク市の殺人被害者数は最も多いが、人口10万人あたりの殺人事件被害者数で見ると大都市平均は29.2人で、最悪は首都ワシントンDCで77.8人、ニューヨーク市は9位、30.9人で全米最大の都市であるにもかかわらず順位は低い。

1992年、犯罪件数は減少傾向にある。ブラウン警察委員長が推進したコミュニティ・ポリシングの成果である。地下鉄内の犯罪も徹底した取り締りで犯罪が減少した。

1993年、ニューヨーク市で最も犯罪が多く、最も危険な地区と言われたサウスブロンクスで市役所の支援、民間企業の資金援助を得て、住民が住環境改善に積極的に立ち上り、その結果、犯罪件数が減少した。住環境の整備が犯罪抑止のために必要である。

1994年、麻薬売買に絡んで銃器での殺人事件が多いことから、拳銃の不法所

持の摘発と麻薬取締を重点化し、その際、殺人事件への関与の捜査を展開することで殺人事件を減少させた。

1995年、殺人事件は上半期で前年の半分近くに減少した。その他の犯罪も大きく減少した。その要因として、統計・情報技術の活用、犯罪抑止型の戦略、分署への権限移譲などである。

1996年、犯罪件数、殺人件数は大幅に減少した。

(参考文献)

1. Matthew Friedman, Ames C. Grawert and James Cullen, CRIME TRENDS:1990-2016, Brennan Center For Justice at New York University School of Law, 2017
2. ニューヨーク市、ニューヨーク州雇用統計
3. 原田敬美、サウスブロンクスの住宅改善運動、建築士95年5月
4. 原田敬美、経済繁栄と治安、朝日新聞経済气象台、1989年4月25日



## 7章 ニューヨーク市の犯罪の全米の大都市との比較分析

(はじめに)

FBI(連邦捜査局)各種犯罪統計、ニューヨーク大学法科大学院ブレナン司法研究所(Brennan Center for Justice at New York University School of Law)の犯罪傾向(CRIME TRENDS:1990-2016)を基に、ニューヨーク市の犯罪傾向と全米の傾向との比較、30大都市の平均値、4大都市の平均値と比較分析をする。

### (1) アメリカの全体の犯罪件数の推移

1990年から2016年の犯罪の傾向をFBI(アメリカ連邦捜査局)と30の大都市の犯罪統計資料に基づき分析する。アメリカ全体の犯罪は1991年をピークに急激に減少した。1991年の人口10万人あたりの犯罪件数は5,856件であったが2016年2,857件と約半分になった。それ以前のピークは1980年で、ほぼ同数である。

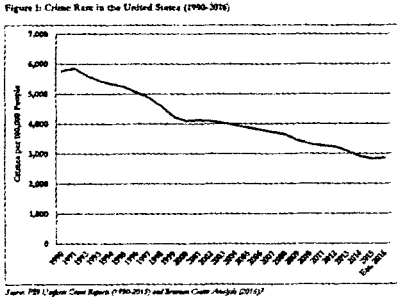
30都市の全体の傾向は減少で国全体と同じであるが、1990年で10万人あたり10,244件、2016年で3,702件と63.9%減少した。

ニューヨーク市人口10万人あたりの犯罪件数は1990年代前半は全国平均より高いが、1990年から急激に減少した。2012年若干増加した。現在のニューヨーク市の犯罪率は全国平均の約3,000件に対し約2,000人と低い。

4大都市との比較で見ると、1990年代は4大都市とも1万件から1万1千件だった。4大都市ともその後急激に減少したが、ニューヨーク市は数年で大幅に減少した。ロサンジェル市の犯罪件数比はほぼニューヨーク市と類似している。シカゴ市の減少率は3市と比較し緩い。2016年は約3000人で3番である。ヒューストン市は1990年以降最初の2,3年はニューヨーク市、ロサンジェル市と同様急減したが7000人から6000人で高止まりである。

ニューヨーク市の犯罪件数比(人口10万人に対する犯罪件数の比)は全米の平均値と比較し、30大都市と比較し、さらに4大都市と比較すると、最も低い数値である。ニューヨーク市の治安政策の成果が現れたと言える。

図7-1 全米人口10万人あたり犯罪件数推移 (1990年~2016年)



出典：FBI 報告書・ニューヨーク大学法科大学院  
ブレナンセンター

図7-2 ニューヨーク市人口10万人あたりの犯罪件数の推移

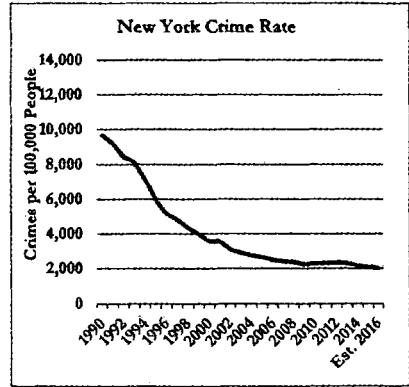


図7-3 ロサンゼルス市人口10万人あたりの犯罪件数の推移

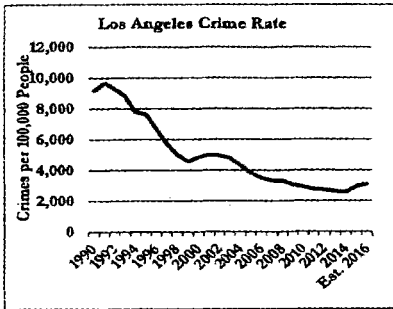


図7-4 シカゴ市人口10万人あたりの犯罪件数

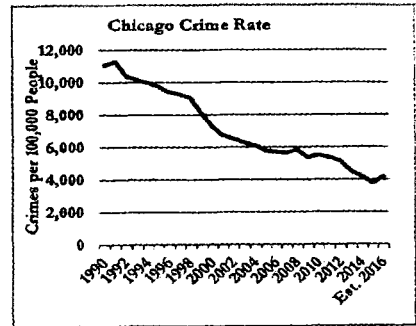
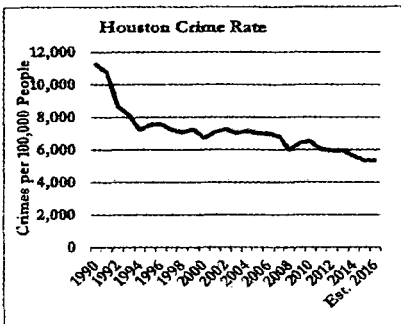


図7-5 ヒューストン市人口10万人あたりの犯罪件数の推移



## (2) アメリカの全体の殺人被害者数の推移

1990年から2016年の殺人被害者数の傾向を分析する。アメリカ全体の人口10万人あたりの殺人被害者数の推移について、1990年人口10万人あたり9.8件から2016年5.3件と46%減少した。1991年から2000年の間急激に減少した。2000年以降2007年は10万人あたり5.5人から5.8人の間を推移している。

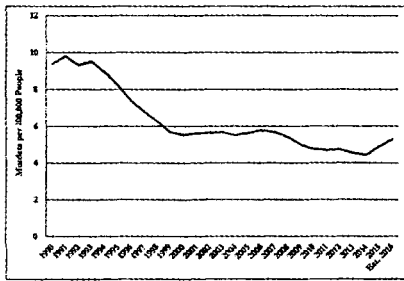
30都市の推移で見ると、1991年28.8人、2016年11.4人と60%減少した。具体的には、ニューヨーク市は激減したが、シカゴ市、ワシントン DC (首都ワシントン・コロンビア特別地区) は増加した。2008年から再び減少し2014年は4.4人に減少した。1960年以来最低の数値である。30都市全体で見ると、殺人件数は2015年13.2%増加、2016年14%増加した。シカゴ市、首都ワシントン DC が増加した。2016年シカゴ市での殺人件数は30都市全体の増加分の半分を占めている。ニューヨーク市の1990年殺人被害者数は最大で、以降減少し、現在と比較すると87.3%減少した。人口10万人あたりで見ると全米の数値と30大都市の数値と比較するとニューヨーク市の数値は低い。ロサンジェルスは1991年と比較し74.7%減少した。

4大都市の殺人比率で見ると、1990年は4大都市とも人口10万人あたり約30人であるが、ニューヨーク市は数年で急激に減少し、その後5人台で推移している。ロサンジェルス市はニューヨーク市ほどではないが減少傾向にあり、2000年再度増加し、再び減少し最近では7人から8人台で最近では推移している。シカゴ市は犯罪件数全体の傾向と同様、ニューヨーク市、ロサンジェルス市、ヒューストン市と比較し漸減傾向である。2013年、14年に15人に下がったがその後急増し、2016年は27人である。ヒューストン市は1996年まで急激に減少したがその後12人から18人で横ばい、2011年は9人まで下がったものの、2014年から増加し、2016年には15人になった。

ニューヨーク市の人口10万人あたりの殺人被害者数はアメリカ全体の平均値、30大都市の平均値、4大都市の中で最も低く、ニューヨーク市の治安政策の成果が現れたと言える。

図7-6 全米人口10万人あたりの殺人被害者の推移(1990年~2016年)

Figure 5: Murder Rate in the United States (1990-2016)



Source: FBI Uniform Crime Reports (1990-2015) and Bureau of Economic Analysis (2016)

出典：FBI 報告書・ニューヨーク大学法科大学院  
ブレナンセンター

図7-8 ロサンゼルス市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

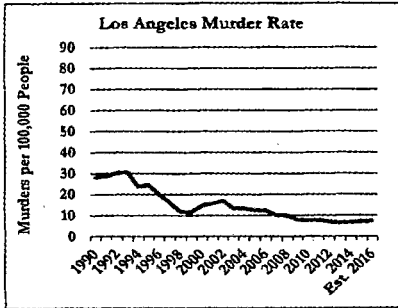


図7-10 ヒューストン市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

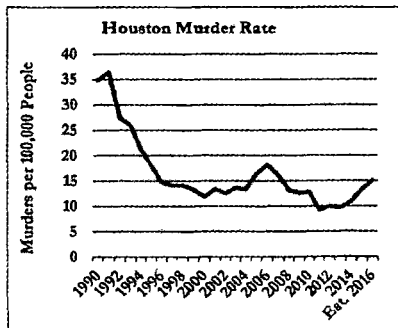


図7-7 ニューヨーク市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

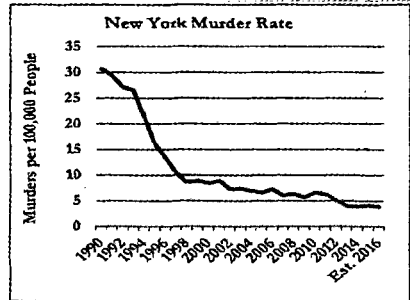


図7-9 シカゴ市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

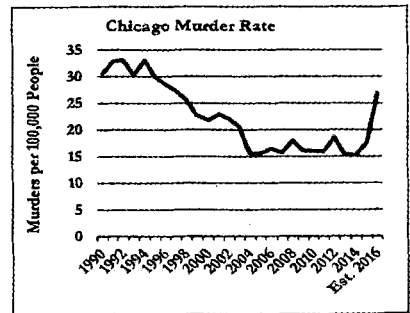
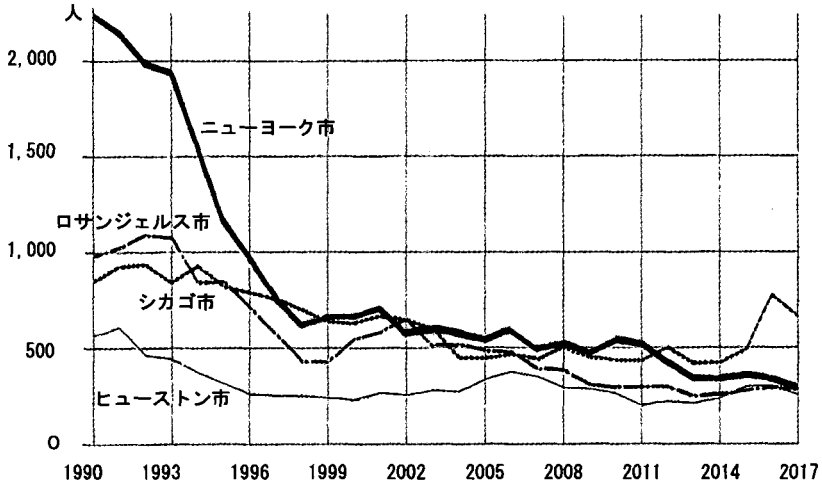


図7-11 全米四大都市の殺人被害者数の推移（1990年～2017年）



（3）最近の動向（2016年と2017年の比較）

全米30の大都市犯罪件数について、2016年と2017年の変化で見ると、平均2.7%減少した。とりわけ4大都市で見るとニューヨーク市は2,008件から1,904件と-5.2%、ロサンゼルス市は3,134件から3,166件と1.0%増加した。シカゴ市は4,392件から4,292件から1.3%増加した。ヒューストン市は5,295件から5,127件と-3.2%減少した。

殺人件数について、全米平均では-4.4%である。4大都市で見るとニューヨーク市は335件から281件と-16%、ロサンゼルス市は293件から274件と-7%、シカゴ市は763件から675件と-12%、ヒューストン市は301件から220件と-27%である。4大都市ですべて減少傾向にある。

（まとめ）

犯罪被害者数の推移で見ると、ニューヨーク市は全米の平均値、30大都市の平均値、4大都市（ニューヨーク市、ロサンゼルス市、シカゴ市、ヒューストン市）の数値と比較し最も低い。ニューヨーク市の治安政策の成果が現れた

表7-1 アメリカの四大都市の殺人被害者数と10万人あたりの率 2016年と2017年の比較

都市名	年 2017年 人口	2016年 殺人件数	2017年 殺人件数	2016年・ 2017年 変化率	2016年殺人 10万人あた り率	2017年殺人 10万人あた り率	2016年・ 2017年 変化率
ニューヨーク	8,622,698	335	281	-16%	3.9	3.3	-16.8%
ロサンゼルス	3,999,759	293	274	-7%	7.3	6.8	-7.5%
シカゴ	2,716,450	765	675	-12%	28.1	24.7	-11.9%
ヒューストン	2,312,717	301	220	-27%	12.9	9.2	-28.6%

と言える。

(参考文献)

1. Matthew Frieman, Ames C. Grawert and James Cullen, CRIME TRENDS:1990-2016, Brennan Center For Justice at New York University School of Law, 2017
2. 30都市の比較

## 8章 1975年の財政危機

(はじめに)

治安悪化の大きな原因に1975年のニューヨーク市の財政危機がある。財政再建のため市役所職員を大幅に削減、その中に警察官5,000人の削減も含まれた。経済不安、社会不安で治安が悪化する中で、警察官の削減で負のスパイラルが始まった。筆者はその年アメリカに留学中で、テレビ、新聞報道で見聞きした内容と筆者が書いた小論を基に、本章を記述する。

### (1) 1960年代の人口移動と社会問題

1960年代ニューヨーク市はアメリカ経済の中心都市という魅力が理由で、アメリカの南部からニューヨーク市を含め、現在ラストベルト(錆びついた地域)と言われる、工業都市クリーブランド市のあるオハイオ州(筆者は1969年~1970年までオハイオ州に留学した)、自動車産業のデトロイト市のあるミシガン州、シカゴ市のあるイリノイ州、その他インディアナ州などの地域に雇用の機会を求め南部地域から約400万人の黒人が移動した。また、準州であるプエルトリコからプエルトリコ人がニューヨーク市に雇用機会を求め移住した。

海外からの違法移民も多くいた。1960年代は公民権運動が盛んな時代で南部では黒人差別が顕著だった。そうしたことも工業で景気のよい中西部地域(オハイオ州、インディアナ州、ミシガン州など)への移動を促す動機となった。しかし、現実には厳しかった。移住した黒人は十分な職業訓練も受けておらず、適当な職に就けず、結果としてある比率で犯罪の道に入り、犯罪が増加した。

一方、富裕層(納税者)は安全を求め周辺の郊外の自治体に移住し、企業本社も移転した。富裕層や企業を支える家事サービス労働者、清掃労働者、ブルーワーカーなどが職を失い、失業者となった。ニューヨーク市内の製造業も衰退し失業者が増えた。

この間、ニューヨーク市の人口は800万人とはほぼ一定であったが、生活保護世帯が100万人を占めた。市の予算で福祉費の占める割合が膨大になった。また、

当時のリンゼイ市長は共和党リベラル（後半は民主党に移籍）で、黒人との融和策をとり、暴動が起きないように尽力した。当時、全国の大都市で発生した黒人暴動、特に、公民権運動の指導者マーチン・ルーサー・キング牧師暗殺事件で触発された暴動が全国に広まり、ニューヨーク市でも暴動の恐れがあった。

## （２）リンゼイ市長の社会民主主義的政策

リンゼイ市長（1966年から1973年）の取った政策は、自由主義経済のアメリカにあって社会民主主義的政策であった。（筆者は1971年スウェーデンに留学したが、所得税は約50%、消費税は10%で、その代り教育（保育園から大学まで）無料、医療費も無料だった）一例として、ニューヨーク市立大学は学費を無料とした。多くの貧困層、とりわけ、黒人にとって高等教育の機会を無料で与えられ、多くの黒人が入学した。その数26万人である。当時の1年間の学費は約2000ドル（1ドル360円として72万円）である。合計5億2000万ドル（1.872億円）である。市立病院でも医療費を低額にした。こうした財源はない。

こうした政策は人気取り、バラマキ政策であった。黒人など少数派、低所得者層からは人気があった。リンゼイ市長は、（スラムである）ハーレム地域を護衛もつけず一人で歩ける白人は自分くらいだろうと自慢していた。

## （３）産業の変化によるニューヨーク市の衰退

アメリカ経済は1960年代、第2次産業の製造業から石油、情報、電子などにシフトした。第二次産業を中心とした中西部、ニューヨーク州などから南部のテキサス州特にヒューストン市に企業の本社が移転した。ヒューストン市は1970年100万人大都市で全米6位だったが、5位のクリーブランド市、4位のデトロイト市を抜いて現在200万都市、全米4位の都市に成長した。（筆者は当時ヒューストンに留学中であった）その結果、ニューヨーク市の法人税収入、固定資産税収（本社の不動産に課税される）が減収となった。

## （４）ニューヨーク市の財政状況の悪化

アメリカの自治体は、日本の自治体の財政構造と異なり、基本的に、市税収入（固定資産税、消費税など）＝歳出で、連邦政府や州政府からの補助金は、



特別なプロジェクト以外はない。納税者（市民も法人も）は、安全を求め、また、産業構造の転換故、ニューヨーク市から転出し、歳入が減った。一方、上記のバラマキ、人気取り政策で市立大学の学費を無償にし、生活保護費、医療福祉費も増加した。支出増を補うため、増税、多額の市債を発行し、赤字を補てんした。増税でさらに担税力ある市民が転出した。

#### （５）市債の償還できず、財政危機

1960年代後半から1970年代前半の赤字を補てんするための発行した市債の償還期が来て、それを支払う現金が市役所の金庫にないという事態になった。1974年就任したビーム市長の1年半後の1975年4月である。ビーム市長はデフォルト宣言寸前までいった。1975年5月15日発行の市債95ドルは半年後に半額となった。金融市場はニューヨーク市を相手にしないと宣告されたことと同じである。

とりわけ、1975年10月17日に償還を迎える市債の453億ドルに対し手許現金が34億ドルしかないことが判明した。16日に市長含め市の最高幹部や関係者が集まり深夜から17日の午前中まで協議した。市役所法務部長（弁護士）は破産宣言の文書を作成し、ニューヨーク州最高裁判事の署名をもらい破産宣言の準備をしていた。幸い、債権者の理解が得られ、破産は回避された。最高裁判事が署名した文書は市役所法務部長に戻され、法務部長はそれを公式文書にファイルせずにすんだ。

市長在任中、市職員の解雇、給与の凍結、予算の全面的な見直しをした。その結果、15億ドルあった赤字を4年後の退任時に2億ドルの黒字とした。

#### （補遺）

東京都港区の場合、1990年税収が535億円あったが、バブルの崩壊で1996年346億円となり、バブルのピーク時の税収と比べ189億円の収入減となった。サービス水準は下げられないということで当時の区長は地方債を発行、穴埋めをした。区債償還額は、筆者の港区長時代2001年62億円、2002年61億円、2003年60億円、2004年100億円でそれぞれの年で予算に対し占める割合は11.1%、

10.1%、9.9%、16.4%であった。借金返済で困難な財政運営だった。任期中に借金を返済、黒字化した。

#### (6) 治安悪化の負のスパイラル

職員削減の一貫で警察官を5,000人解雇した。警察力が低下した。景気の悪化で失業者が増え、生活保護費の支出が増えた。担税能力のある富裕層も中堅層の市民も固定資産税の増税で市外に転出し、さらに減収となった。転出後、空家になった住宅を一部が不法占拠し、スラムとなり、さらに治安が悪化した。

1980年代ニューヨーク市の最悪のスラムとなったサウスブロンクス地区は人口が1/3に減った。空家が不法占拠されスラム化した。麻薬取引、売春、麻薬取引に絡む殺人事件が毎日発生した。

#### (まとめ)

ニューヨーク市は1970年代前半リンゼイ市長の人気取り、バラマキ政策で財政危機となった。(人気取り、バラマキ政策はスラム地区で暴動を発生させないためでもあった。) 次のビーム市長の財政再建の一貫で警察官を大量解雇し、治安が一層悪化した。担税能力がある市民、企業が市外に脱出し税収がさらに悪化した。生活保護者が増え財政がさらに悪化した。富裕層の住宅地が不法占拠されスラムが拡大した。麻薬、銃器の拡大とともに地下鉄、公園等の公共空間で多くの犯罪が増加し、治安悪化の負のスパイラルが生じた。

#### (参考文献)

1. 原田敬美、1975年ニューヨーク市財政危機からの教訓、地方債、May 2002
2. 原田敬美、サウスブロンクスの住宅改善運動、建築士 95年5月
3. NEW YORK CITY'S FINANCIAL CRISIS AN EVALUATION OF ITS ECONOMIC IMPACT AND PROPOSED POLICY SOLUTIONS, A STUDY JOINT ECONOMIC COMMITTEE, CONGRESS OF THE UNITED STATES, November 3, 1975

## 9章 ブラウン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

(はじめに)

### ① 就任時の状況

1990年1月22日デインキンズ・ニューヨーク (David N. Dinkins) 市長 (初の黒人市長) の任命で、リー・ブラウン (Lee P. Brown) (52歳) は第36代ニューヨーク市役所の警察委員長に就任した。ブラウン委員長は黒人 (注) であり、圧倒的に白人警察官が多いニューヨーク市警で、また、全米最大で伝統ある組織の長として、多くの困難が待ち受けていた。財政破綻した1975年以来の財政難に伴う警察の規模縮小の中で、多くのかつ重大犯罪と闘っているニューヨーク市警の全責任を負う。

ブラウン警察委員長の前職はヒューストン市警察部長 (人口規模全米4位) で、黒人である現市長のデインキンズによりヒューストン市からスカウトされた。ヒューストン時代厳しい倫理観の人物と評価された。ブラウン氏は犯罪学について修士号、博士号を持つ学者肌の幹部警察官である。「ヒューストン市警察部長在任中は、警察に対する市民のイメージを改善をした。当時、ヒューストン市民の気持ちは警察から遠ざかっていた。そこで警察官をパトカーに乗車している時間を減らし、パトロールの受け持ち地区に戻し、歩いてパトロールさせ、警察業務を再構築させた。パトカーによる巡回は市民を遠ざけると信じている。」(NYT90年1月21日) ブラウンのヒューストン時代の実績は、地域社会と警察の関係改善である。そうした実績がニューヨーク市で発揮されることが期待された。

(注) ブラウンは2人目の黒人の警察委員長。最初の黒人委員長はベンジャミン・ウォード (Benjamin Ward)、コッチ市長の任命で1984年1月5日から1989年10月22日まで勤めた)

### ② ニューヨーク市で直面する課題

報道によるとブラウン新委員長が直面する課題は以下のとおりである。

『(1) 前線で仕事する警察官からの尊敬を得ること、(2) コミュニティとの関係改善を図ること、これは、一部関係者からブラウンには手に負えないのではとされていた、(3) 限られた人員で警察内部での警察官の配置のバランスを図ること。』(NYT90年1月21日)

特に限られた数の警察官をどの分野に重点的に配置するか課題であった。「ディンキンズ市長は警察官の採用を漠然と延期した。その当時の警察官の規模は25,971人。限られた資源を路上の麻薬取締に充てるか、あるいは日常的なパトロールに充てるか配置方法が課題であった。1987年以来、麻薬対策チームは22%増員、一方パトロールチームは19%減員になった。」(NYT90年1月21日)

警官は緊急通報の対応、また、地域での活動が不十分で、犯罪を防ぐことが困難な状態だった。

### ③ ブラウンの戦略と成果、課題

ブラウン警察委員長は精力的に活動し、多くの成果を残した。その戦略を大きく分類すると(1) コミュニティ・ポリシング(地域との関係改善の警察業務)、(2) 麻薬と銃器の取締り、(3) 業務の効率化、(4) 腐敗対策、(5) 技術革新、(6) 地下鉄警察部の強化などに分類できる。

(まとめ)

初の黒人市長からの任命でブラウンは黒人の警察委員長に就任した。前職のヒューストン警察部長時代、パトロール活動の強化、コミュニティとの関係改善に尽力した実績がニューヨーク市で期待された。彼に課された課題は、①一線の警官からの信頼を得ること、②コミュニティとの関係改善、③限られた人員の配置方法である。

#### (1) 戦略1 コミュニティ・ポリシング(地域志向の警察業務)

ブラウン警察委員長はヒューストン市警察部長時代、コミュニティとの関係を重視した。その経験を基に、まず、コミュニティ・ポリシングに力点を置いた。大きな成果を出した。報道記事を基に事例を紹介する。

コミュニティ・ポリシングは単なる巡回パトロールでなく、警察官に住民

との挨拶の仕方、会話の仕方など特別な技能を習得させ、住民の信頼関係を得、住民から事件情報提供を積極的に受け、犯罪対策に生かすことである。

#### ① 一人乗りパトカー（ワンマンカー）と余剰人員の街頭への再配置

ニューヨーク市警は市の財政難から警察官の数を削減し、各部署、地区への配置が十分でない。ディンキンズ市長は財政難を理由に予定した1,800人の警官採用を延期した。（NYT90年1月26日）そこでブラウン警察委員長が思いついたのが一人乗車のパトカーで、余剰人員を地域パトロールに配置するという戦略である。「現在2人の警官がパトカーに乗車し、毎日1,050台稼働している。ワンマンカーにすれば少なくとも1,000人の警官を別の部門に配置できると考えた。」（NYT90年1月21日）

ブラウン警察委員長はヒューストン市警部長時代ワンマンパトカーを採用し、実績を出した。「ブラウン警察委員長はニューヨーク市でワンマンカーを検討した。少なくとも実験の価値があると考えた。一方、警察組合は、ワンマンカーは安全でないと反対した。より多くの警察官を街路に配置するため、犯罪の少ない地区ではワンマンカーとし、かつ、ワンマンカー勤務でボーナスを支給する可能性もある。ブラウンは地域の安全性を向上するため街頭での警察官の存在を強化した。2人乗車のパトカー1,450台の1/3をワンマンカーにし、480人の警察官を路上パトロールに配置した。」（NYT90年1月26日）

限られた予算と人材でより多くの効果を出すため一人乗りパトカーのアイデアを考え出し、実践した。余剰人員を街頭へ再配置した。日本の警察組織との相違点は「警察組合」が市警内にあることである。

#### ② 緊急通報の適切な利用の啓発

「パトロール警察官は年間400万件の緊急通報に対応しており、警察官1人あたり1日5件である。パトカーの警察官は仕事の90%を緊急通報の対応に使っている。通報内容はほとんどが同一人物からで、その内容は市役所の他の部局が対応すべきものが相当数ある。」（NYT90年1月21日）「通信指令センターの交換手に権限を与え、非緊急性の場合、市役所の他部局に転送させる。」ことと

した。(NYT91年1月21日)

緊急通報について、本当に必要な通報のみ警察官が対応する仕組みをつくり、また、警察官が勤務時間のほとんどを緊急通報に対応せざるを得ない現状を改善し、本来の地域パトロールに専念できるよう、緊急通報対応方法の改善と市民に対し適切な緊急通報を啓発した。

### ③ 地域パトロール強化

犯罪を抑止するためパトロール警察官を増強した。コミュニティパトロール警察官制度を導入した。(Community Patrol Officers Program) パトロールの仕方、住民とのコミュニケーションの取り方など特別な研修を受けた後仕事に就く仕組みである。

「わずか841人のパトロール警官が各分署におり、地域パトロール警察官制度の下、足で稼ぐ警察官約10名を分署ごとに割り当てた。」(NYT90年1月21日) これは、ブラウンのヒューストン市警察部長時代の経験に基づく。

パトカーの警察官はコミュニティからの孤立感を抱いている。警察官はさらに防衛的になり、また、恐怖感を抱く。おそらく不安定な事態で警官はすぐに拳銃を撃つ恐れがある。警察官と黒人、ヒスパニックとの関係は誤解によることが多い。特に犯罪率が高い分署の警察官は管轄地域を戦争ゾーンと認識し、歩いている住民は潜在的な攻撃者と恐れる。一方、黒人、ヒスパニックは警察官が住民に対し敬意でなく疑いの目で見ていると不満を述べている。ハーレム地区(黒人が多く住むマンハッタン北部地区)の教会の牧師は「コミュニティと市警察の間の信頼感は最低である。警察は仕事をしている地域を愛おしいという態度を示さず、また、パトロール警察官の専門能力を示していない。」と批判した。(NYT90年2月3日)

ブラウン警察委員長はヒューストン市警時代、白人警察官が黒人やヒスパニック市民との間の対立に対応するためコミュニティパトロール制度を創設し、全米から注目を浴びた。ブラウン警察委員長は「市民と警察の協力関係がなければ、警察の使命は成り立たない。協力の達成に向けコミュニティパト

ロール制度は第一歩である。具体的な訓練内容を作りたい。」と語った。  
(NYT90年2月3日)

ブラウン警察委員長は「街頭での警察官の視認性を高めるため、最初の段階として分署の地域警察官と刑事に1週間に1回歩いてパトロールせよ。」と命じた。(NYT90年4月27日)

犯罪抑制のため問題が生じる前に芽を摘むという発想である。特に犯罪率の高い地区に多くの警察官を配置し、警察官は街区単位でパトロールをした。「8月になると格子窓で自衛していた住民が住宅から出て、防犯のためコミュニティの組織化を始めた。」(NYT90年9月13日) ニューヨーク市等の大都市都市心部では、集合住宅の1階の窓は侵入防止のため鉄格子を設置している。警察官と住民との精神的なつながりが生まれ、同時に、住民も自ら防犯のためコミュニティづくりに取り掛かった。

ブラウン警察委員長は「ニューヨーク州政府からの支援があり、6年間で3,500人を採用するとし、市警察部の定員増を計画。」、コミュニティに配慮した警察活動を推進した。(NYT91年2月9日)

#### ④ コミュニティ・ポリシングの新たなヴィジョン

「ブラウン警察委員長は新たなコミュニティ・ポリシングのヴィジョンを昨日発表した。具体的には、1) 街頭を徒歩でパトロールする警察官で配置させ、犯罪が起きる前に無害化すること、2) 近隣住区を組織化し、犯罪を予防する」という内容である。(NYT91年2月14日) ブラウン警察委員長が考えるコミュニティ・ポリシングの基本哲学は徹底したパトロール活動とコミュニティの組織化による犯罪予防である。こうした警察業務のあり方は従来の方法と比較し大転換と言える。

#### ⑤ 警察官の配置の工夫

「直近の統計で91年の犯罪件数は0.3%減少した。控えめな数値であるが、ブラウン警察委員長の犯罪対策の効果が表れてきたと言える。」(NYT91年4月29日)

増加する市民の不安に対し、昨年、ブラウンは、警察官を再配置することによる犯罪予防について2つの政策を発表した。「一つ目は「Operation Take back」(取り戻し作戦)で余った警察官を犯罪率の高い7つの分署に派遣し、私服の麻薬捜査官と私服の刑事を支援すること。二つ目は、4月に始まり7月にかなり拡大したが、毎週1回全てのデスクワークの警官に対し、制服で街頭に出て仕事することを命じた。」(NYT91年4月29日)

犯罪の多い分署に余剰の警察官を配置し、警察委員長自らデスクワークの警察官に毎週一度は制服着てパトロールするよう命じ、警察官の存在感を高める配慮をした。

#### ⑥ 地域との連絡網構築、名刺の配布

地区担当の警察官は各家庭に名刺を配布し、住民は電話の傍にカードを置き、トラブルが生じた際にその警察官に通報する仕組みである。ブラウンは「1994年までに警官の連絡先を記載したカードをニューヨーク市内のすべての家庭に配布したい。」と考えている。(NYT91年2月16日)警察官が担当地区内の各家庭に名刺を配布し住民との関係維持を図り、住民から見れば事件に巻き込まれた際に名刺に記載された警察官に通報することで安心感が得られ、また、通信指令センター宛での緊急通報の件数は減少される。

#### ⑦ 警察官の地域での露出、自らの露出

ブラウン警察委員長は「より多くの警察官を地域パトロールさせる」という自身が考える現代の警察業務執行のヴィジョンについて、市民と警察官に語った。

1990年にヒューストン(市警察部長)からニューヨーク市警察委員長に就任し1年半経過したが、「ブラウン警察委員長は何百という集会で、その多くは教会であるが、警察業務執行のヴィジョンについて語った。1994年までに数千人の新たな警察官が地域の仕事に就き、犯罪の後に対応するだけでなく、警察官個人がコミュニティの住民と親しくなり、住民の助けにより、コミュニティで生じつつある犯罪の問題解決をするという施策」である。「市民はブラウン



委員長の提案を暖かく迎えたが、警察内部はブラウン委員長のビジョンに消極的で、また、非現実的と見た。」(NYT91年8月14日)

1990年の秋、警察官の総数は25,465人だったが、暴力的犯罪が増加し市民が激怒、それが市長デイヴィッド・N・ディンキンズを刺激し7月に想定29,144人(警察学校の新卒の警官を加え)に警官増員計画を実行させた。

4年間の対犯罪計画は1995年6月終了の5年計画と変わったが、「警察官の再配置は街路パトロール警察官の25%の増加となった。」(NYT92年3月17日)

ブラウン警察委員長は「我々は、市長の安全な街路、安全なニューヨーク市の目標像の具体化に着手、(犯罪の多い)特定の分署で、警察官の存在感を高めることに力点を置き地域パトロールを強化する。」と語った。(NYT92年3月25日)「制服警察官を5つの分署のパトロールに配置する数を、1990年は22%増加、1990年8月わずか786人の地域警官だったが、今は3,000人で290%の増加率である。」(NYT92年3月25日)

コミュニティ警察業務はしっかり根付いた。「徒歩でのパトロール強化は1990年8月の750人の警官から今は3000人に。1996年の採用計画の最終年で5000人に到達する予定だった。当初、財政危機の理由で、事務官を1,626人採用し、警察官を事務作業から解放させ本来の職務をさせた。」しかし「納得できる数値にならざがっかりした。」とブラウン警察委員長は語った。(NYT92年8月6日)

#### ⑧ 地域への溶け込みと地域住民との連携強化

ブラウン警察委員長は、警察をトップダウンからボトムアップにするという野心的な5年計画を立て、果実が実りつつあった。警察業務を当初の役割に戻すというブラウンの改革運動の2年間で、街頭でパトロールする警察官の数を増加し、その結果、犯罪は減少した。

ブラウンの支持者は彼に信頼を寄せた。市民と警察のパートナーシップの成長について、「週末、市内の教会やユダヤ教会の訪問で、ブラウンはコミュニティに親切で問題解決型の警察チームの主義を広げた。それまでの住民は警察委員

長の実物を見たことがなかったが、警察委員長自らの説明で、警察と近隣組織との結びつきを強めた。」(NYT92年3月17日)

「75分署では、幹部と市民(コミュニティ委員会のマネージャー)マネジメントチームが定期的に会合を持ち、問題が何か認識し、どのように対処するか決める方法を採用した。」(NYT92年3月17日)

街頭のパトロール警察官を増やし、自らも地域住民の前で治安政策を語り、地域住民との連携を強化し、大きな成果を出した。

#### ⑨ ワシントンハイツ事件(注)による暴動への対応

「ワシントンハイツ地区で職務質問中の青年が警察官に射殺された事件で警察へ激しい抗議が発生し1か月後の92年8月4日、ブラウン警察委員長はコミュニティを訪問し、地区の指導者と面会、マンハッタン北部にもっと警官を配置するなど広範囲な計画を発表した。警察官を教育し、地元のドミニカ人コミュニティに慎重に対応する計画を発表した。」(NYT92年8月5日)「34分署の計画は、コミュニティ警察の時代に、警察官を街区ごとに配置するという最も野心的な事例の一つである。最も重要かつ最大の警察組織へのブラウン警察委員長の貢献である。」(NYT92年8月5日)警察委員長自らトラブルに即応する方式は評価される。

(注) 92年7月マンハッタン北西部、ドミニカ移民の多いワシントンハイツ地区で、職務質問中の青年が警察官に射殺され、それがきっかけで暴動が発生した。ワシントンハイツは80年代から90年代にかけて麻薬売買と拳銃による殺人事件が頻発する地区で、ニューヨーク市警の重点警戒地区であった。

(まとめ)

ブラウン警察委員長はコミュニティ・ポリシングと言う手法を基本とした。多くの警官を街頭に露出させ犯罪を予防するという考え方で、実行させた。財政難で人員増加が認められず一人乗りパトカーを実施、余剰人員をパトロールに配置した。緊急通報対応で警察官は相当な時間を対応に使い本来の業務がお

ろそかになる。交換手に権限を付与し、不要不急の連絡を本来の関係部局に回すようにした。

パトロール警官に住民との会話方法など技能を取得させた後配置した。市民の協力的には警察の使命は成立しないという考えである。犯罪が起きる前に無害化することと近隣住区を組織化し犯罪を予防するという画期的な考え方である。警察業務の手法の大転換である。分署勤務の警官や刑事に毎週1回徒歩でのパトロールを命じた。犯罪抑制のため問題が生じる前に芽を摘むと言う発想である。その結果、住民が警察に協力的になった。地域警察官に各住戸を巡回させ問題が生じた際の連絡のため名刺を配布させた。

警察委員長自ら多くの集会に出席し、警察のヴィジョンについて語った。住民の反応は肯定的であったが、警察内部では消極的であった。

こうしたブラウン警察委員長の努力の成果として犯罪件数の減少という結果が生まれつつあった。

## (2) 戦略2 麻薬と銃器対策

### ① (麻薬対策の経緯)

1980年代後半ニューヨーク市警察部に麻薬戦術チームが創設された。1989年10万人以上を逮捕し、裁判所が司法手続きを進められないほどの逮捕者数であった。ブラウン警察委員長は「逮捕者を多く出すことなく、いかに同様の効果を出すか？」検討指示した。(NYT90年1月21日) 対麻薬戦術チームは市民から評価されたが、ニューヨーク市への麻薬流入を止めることができない。逮捕するだけで教育せず留置場に送ればまた同様の犯罪が起きる。

### ② (麻薬問題への広範囲な対応)

ブラウン警察委員長は様々な統計を利用し、麻薬事件の社会的病理について語った。

「核家族、失業、妊娠した女性のコカイン乱用の増加、それに伴う幼児死亡事故の増加、麻薬に関連した暴力、ニグレクトによる子供の死亡事件の増加、幼児の死亡事故の増加、若者が友人から誘われ麻薬を買う傾向など、全米の子供

が危険にさらされている。」さらにブラウン警察委員長はビジネス界に対し「青年の活動を資金的に支援、青年に仕事を。」と要望し、また、若者への奨学金支給を要望し「スラムから抜け出す手段として大学生が家庭教師をしたり若者の相談相手になったりする仕組み。」を提案した。麻薬犯罪の高い地区で、「学校やコミュニティの有志から構成される教育プログラム。」を提案した。

ブラウン警察委員長は「麻薬の合法化に反対した。合法化は若者たちに間違ったサインを送ることになる。」と語った。(NYT90年7月1日)

マンハッタン地区検事ロバート・モーゲントハウ (Robert Morgenthau) は「麻薬取引が市内の暴力の性格を変えた。89年のマンハッタンの殺人の2/3は麻薬取引している30くらいのギャング間抗争が原因である。ニューヨーク市は取締りにもっとお金を使う必要がある。そうでなければ、麻薬中毒の子供の増加とその対応で犯罪の社会コストに数億円使うことになる。」と語った。(NYT90年3月31日)

ニューヨーク市の麻薬問題で目に見える形で改善が見られないので、ブラウン警察委員長は「自慢の戦術的麻薬チーム (TNT: Tactical Narcotics Team) が近隣の犯罪を一掃し、道路にいる麻薬売人を逮捕することよりも、元締め麻薬売人を逮捕することに焦点を当てる。」ことにした。一方、もっと多くの制服警察官を徒歩によるパトロールに配置し、住民に対し「道路は麻薬売買をする連中のためにあるのではなく、住民のために存在し、警察は住民を見捨ないと確認させるためのパトロールである。」と語った。(NYT92年8月3日)

ブラウン警察委員長は1990年の早期から警察の指揮を執って以来展開してきた戦略はまだ麻薬の状況を変化させるほどになっていない。しかし麻薬関連の逮捕者は26%減少した。司法関係者は「犯罪の減少は市の支出の数百億円を節約した。刑務所の混雑を緩和し、急増する裁判手続きにプレッシャーを与えた。」と語った。(NYT92年8月3日)

(まとめ)

麻薬犯罪は社会問題や殺人事件と関係していると認識し、広報作戦を展開し

た。

### ③ 銃器対策

#### 1) 警官の武器使用の厳格化

ブラウン警察委員長が就任直後2週間も経過しないうち、警察官による銃撃で5日間で2人の非武装の青年が殺された。ブラウン警察委員長はインタビューで「重大な力を行使する場合のガイドラインを厳格に運用する。警察官は、自らの生命またはその他の人物の生命に関わる場合にのみ重大な力の行使を認める。」と語った。(NYT90年2月2日)

#### 2) 銃規制

90年、銃器で1559人が殺された。ニューヨークタイムズの論説では「銃規制の新たな戦略が必要だ。もし、市長と警察委員長が銃規制を強化するなら、街から銃器が消え安全性が向上し、恐怖心を減らすことになる。その多くは現在の予算で具体化できるはずだ。ニューヨーク州サリバン法(注)は全米で最も厳しい法律の一つで、ニューヨーク市内でピストルを持つ明確な必要性を示した人物のみ許可されるという法律がある。」と主張した。(NYT91年10月21日)

91年12月で殺人件数が昨年比で厳しい数値となった。原因は「麻薬と銃器」である。

ブラウン委員長は「最高の関心事。自分は挫折しない。我々は努力を2倍にする。」と語った。「逆に、銃規制の必要性について声を出してきたことブルックリンで銃器犯罪取り締まり大作戦のように重点的に取り締まっていることは妥当だった。」と語った。

(注) サリバン法は1911年にニューヨーク州議会で上院議員 Timothy Sullivan 議員の提案で制定された。当時ニューヨーク市で拳銃に拠る事件がありその対策としてニューヨーク市内では許可書を持った人物以外は銃を持つてはならないという法律。

#### ④ 1992年銃器対策で PR 作戦 (有名人を活用)

ニューヨーク市は、銃器を携帯する若者に銃を捨てるよう説得する努力の中

で、反銃器キャンペーンのため、アーノルド・シュワルツネッガー等市警察は有名人に手を伸ばした。

ブラウン委員長は「市警幹部は、俳優、ラップ・ミュージシャン、有名スポーツ選手等にコンタクトを検討した。」と語った。ブラウン警察委員長が叫ぶ「暴力の文化的受容」に反対する闘いを映画やテレビにより促進させる。しかし、「市警幹部はまだ俳優等にコンタクトできていない。」(NYT92年3月5日)

#### ⑤ 91年の犯罪と銃器の関係

91年の犯罪統計は犯罪の減少傾向を示した。事件の原因で、昨年の殺人事件で73%が銃器使用、1990年69%、1980年56%、1970年48%、1960年19%である。15歳から19歳の年齢層は他の年齢層に比較し多い。(NYT92年3月25日)

#### ⑥ 戦略 銃器の買取作戦

92年3月の5日間、分署や市の施設にどのような種類であれ銃器を持参すれば75ドル差上げますという施策を始めた。「366丁の持参(放棄)があった。その内96丁がセミオートマチック、2つが攻撃用ライフルだった。」とブラウン委員長が昨日語った。(NYT92年3月26日)「我々が一つの銃器を取り上げれば一つの命を救う。努力の価値がある。」「1990年8月以来の特赦の施策と比較するとわずか63丁だった。(当時は謝礼を払わなかった)」昨年の秋、ブルックリン区で29日間、「銃を買います」の施策で702丁の銃器がもたらされた。NY市警は91年19,381丁の銃を押収した。」(NYT92年3月26日)

(まとめ)

麻薬問題に対し、ブラウン警察委員長は地域社会やビジネス界で社会的病理、地域挙げての取組について提言をした。マンハッタン地区検事は89年のマンハッタンの殺人事件の2/3は麻薬取引組織同士の紛争が原因であり、ニューヨーク市役所は麻薬取締にもっとお金を使わないと麻薬中毒者の増加で社会的コストが膨大になると語った。

ブラウン警察委員長はパトロール警官を増強し、市民に「道路は麻薬密売人のためにあるのではなく市民のためである、警察は市民を見捨てない。」という

メッセージを送った。

麻薬関連の逮捕者は26%減少した。

銃器対策について、警察官の銃器使用の厳格化を図った。殺人の原因の多くは麻薬と銃器である。銃器対策の広報に有名人の採用を検討した。また、銃の買取作戦をし、銃器を持参したら75ドル差し上げますと広報し、92年3月の5日間で366丁の銃器が集められた。また、91年19,381丁の銃器を押収した。

### (3) 戦略3 業務の効率化

#### ① 財政難と警察業務効率化

緊急通報対応への警察官の時間を減らすために、時間に余裕ある警察官を他の仕事に配置換えすることが必要である。

#### ② ビデオ利用で事務手続きの簡素化

ブラウン委員長は「逮捕の手続きに要する時間を減らすことを計画し、警官がビデオテープで容疑内容、告発内容をビデオで語る方法を拡大した。」と語った。(NYT90年2月3日)

#### ③ 働き方改革

残業は35時間までと決まっている。警官の声として「残業が35時間超えると逮捕をスローダウンせよ。」と命令され、あるいは「逮捕業務から外された。」とあった。「市警察局は89年の残業代の94億円の1/3は逮捕手続のため警官に平均15時間分を賄った。市警察局の地域部長は幹部警官に月35時間以上の残業が無いようチェックしろと指示している。特に支払調書に虚偽記載がないように。特に警察官が引退近くなると、年金は警官の最終年の所得に基づくので。」と残業時間の記述内容を注視した。

ブラウン委員長は「ノルマは作らず、市警を挙げて生産性の目標や交通取り締まりに関する目標をつくり続ける。」と語った。(NYT90年2月7日)

#### ④ 人員増強

警察官の必要数を分析した。これからの7年間の犯罪との闘いに勝利するために必要な人数は3,216人、5,000人、あるいは6,481人などと言われる。ディン

キンズ市長は「5,000人ではないが警官を増員する。」と語った。(NYT90年8月4日)

#### ⑤ 内勤に事務官の採用と外勤に警官配置

ブラウン警察委員長は事務官を多く採用し、デスクワークをさせ、警官を街頭に立たせ犯罪抑止を狙った。これは事務官の給与の方が警官よりも安いことが理由である。「こうした努力はディンキンズ市長が議会に要求した5,000人の増員よりも少ないことの合理的な理由を与えた。もっともコンピューター等技術職員はもっと費用が掛かる。」(NYT90年9月13日)「警官は1970年の31,000人から現在の26,000人に減った。事務官は1970年の2,100人から現在の7,400人に増加した。1.5人の事務官が警官1人の補充に必要である。」警察官はパトロール勤務が魅力的とされ、より高い給料が支払われる。犯罪抑止のため定期的パトロール勤務が奨励される。ブラウン委員長は「報酬のためにパトロールに出るのではない。」とくぎを刺した。(NYT90年9月19日)

#### ⑥ 司法手続きの厳格化

司法手続きを逃げた人物を追跡捜査、小さな犯罪取り締まり手続きの厳格化をした。例えば万引き、無賃乗車、マリワナ喫煙など小さな犯罪で摘発された容疑者の多くは20年以上に亘り「簡易書類決裁」(筆者仮訳)(Desk Appearance Tickets)と呼ぶ書類を提出し司法手続きが素早く決裁された。しかし、実態は半数が裁判所に出頭しない。ブラウン警察委員長は「92年1月から警察はより厳しい措置をとる予定である。」と11月21日に発表した。警察は「簡易書類決裁」(Desk Tickets)の発行基準を厳格化し、容疑者が司法手続きが終了するまで軽い犯罪の容疑者であっても多く留置すると決定した。(NYT 91年11月22日)

(まとめ)

市警察の89年の残業代の94億円の1/3は逮捕手続に警察官が平均15時間残業したことによる。司法の事務手続きを簡素化しビデオを活用し、人員不足を補充した。また、内勤の警察官を外でのパトロール業務に就かせた。事務職は



1970年の2,100人から7,400人に増員した。警察官の給与1人分で事務員1.5人分である。警察官にはデスクワークでなく街頭パトロールに出させた。万引き、地下鉄無賃乗車、マリワナ喫煙などの小さな犯罪は従来半数が司法手続きに出頭しなかったのに対し取締り手続きを厳格化した。規範意識を醸成させた。小さな犯罪を大きな犯罪にしないように努めた。

#### (4) 戦略4 腐敗対策

##### ① 人事評価（警官の質向上）

ブラウン警察委員長は「ニューヨーク市警警察官は、もし、残虐性などの苦情が来た際に自動評価システムを受けることにする。」と昨日発表した。(NYT91年11月7日)

##### ② 内務班の増強

警察の腐敗に対し内部の対応は手ぬるいと腐敗に対する批判が市民から寄せられている。

ブラウン委員長は「内務班の捜査官を20%増員、最も深刻な不正の事案に焦点を当てる。」と昨日語った。ディンキンズ市長も「特別捜査官を指名、腐敗への対応を探るため」と先週発表した。

全警官は可能性のある腐敗に対し専用番号に電話するよう指示を受けた。捜査部門の高官は「内務班は誰が通報者か求めない。」と語った。「内務班はブルックリンハイツに独自の本部を持ち、147名が配属され、120名が捜査担当官である。内務班には毎年15,000件の訴えの通報がある。それらを精査し3000件に絞りさらに調査している。」(NYT92年6月24日)

ブラウン警察委員長は内務班の捜査官により大きな捜査の権限を与えた。腐敗の解明のメカニズムを支えることとした。

また、ブラウン警察委員長は、警察官は定期的に、麻薬を使用していないか、警察官の勤務後のレストランでの食事やバーでの飲食、自宅での生活態度も含め調査対象とした。

ブラウン警察委員長は市警の幹部と一緒に並び記者会見をし「腐敗は市警察

全体ではない。」と強調した。5月に逮捕された6人の警官の場合、コカインとつながっていると糾弾された。警察官は常に麻薬と現金の誘惑がある。警察官の仕事は麻薬売人を逮捕することであるが、この2,3年、警察官が麻薬取引に関係している事件が生じた。麻薬産業を通じて流れるお金の量は警察官にとって大変深刻な危険になっている。

### ③ 市長との腐敗対策での見解の相違

ブラウン委員長はディンキンズ市長の最近の提案（すべての市民が不平を報告する部門の設置）に鋭い批判をした。ブラウン委員長は「警察官の指導と訓練のための自らの指導力を打ち壊す恐れがある。」と語った。さらに、ブラウン委員長は「仮にそれが現実になっても辞任を考えない。」と語った。（NYT92年7月1日）ディンキンズ市長は最近市役所内に腐敗の糾弾を捜査するための委員会を指名した。また、警官の残虐性と不正の苦情を調査するため、全市民の評価委員会（CARP: Critical Analysis and Response Program, All-Civilian Review Board）を提案した。腐敗捜査は、ブルックリン区での麻薬取引で逮捕された6人の警察官の不祥事で始まった。

ニューヨークタイムズのブラウン警察委員長とのインタビューで「全市民の評価委員会設置に反対か？」の質問に対しブラウン警察委員長は「30年間のビジネス、17年間の警察の仕事をし、そうした委員会が機能する場所はアメリカには無い。」と回答した。また、「委員長を続けるか？」の質問に対しブラウン警察委員長は「Yes」と回答した。（NYT92年7月5日）

（まとめ）

ブラウン委員長は警察官の行為に対し苦情が届けられた際の評価システムを採用した。92年5月コカインの取引で6人の警察官が逮捕された。ブラウン委員長は記者会見でニューヨーク市警の構造的問題でないと明言した。警察官の腐敗防止対策として内務班を設置、147名の体制で内部告発を奨励した。さらに、警察官が麻薬を使用していないか定期的に検査し、勤務後のレストランやバーでの飲食、家庭内での生活態度まで調査対象とした。ディンキンズ市長は

警察官の腐敗防止対策として全市民評価委員会の設置を提案した。ブラウン警察委員長は市長の考えに異議を唱え、任命者である市長と対立することになった。

#### (5) 戦略5 通信技術の改革

1970年中盤のニューヨーク市の財政危機のためニューヨーク市警は他市の警察と比べ犯罪解決や日常的な業務管理のコンピューター活用は遅れていた。当時のニューヨーク市警の情報技術水準は全米の最先端技術から最も遅れ、標準技術からも乖離があった。メリーランド大学犯罪学のローレンス・シャーマンは「ニューヨーク市警は航空機の子約システムを導入した。犯罪発生場所をコンピューターで示せない、改革せよ。」と批判した。(NYT90年9月19日)

ブラウン警察委員長は「警察官はコンピューター活用のマスタープランを考えろ。」と指示した。コミュニティ警察を実現するためには21世紀にいかん技術が役立つか注意深く見つけ、「市警はコンピューターに支援された配置システム、業務管理を推進し、あらゆる作戦に対応するため市警のレベルを向上させる」と語った。(NYT90年9月19日)

ニューヨーク市警は、1989年緊急通報の受信件数は830万件、1970年代初頭は650万件だった。通信指令センターの交換手は2万から3万件の通報に対応している。1984年以降36%増、30秒以内に回答している。1日の最高件数はさる90年7月4日で42,787件であった。1989年パトカーは420万件に対応した。その内、190万件は緊急性のない通報だった。パトカーは緊急通報の対応で90%の時間を費やしている。「90年7月新しいシステムが始まった。5年間で22億円の投資である。スクリーニングで緊急通報の優先度を点数化し、そのことでパトカーの20~30%が束縛から解放されることになる。」(NYT90年9月23日)

(まとめ)

ニューヨーク市警察局のコンピューターは全米で最も遅れていたが、ブラウン警察委員長はコンピューター活用のマスタープランを検討せよと命じ、あらゆる警察業務でコンピューター技術を活用し市警のレベルを向上させる努力

をした。緊急通報システムでも効率化を図り、通信の技術改革を実施した。

#### (6) 地下鉄警察部の業務

ニューヨーク市役所に「Transit Police」という部門があり、主に地下鉄や市営バスの治安対策を担当している。文章を簡潔にするため本論では「地下鉄警察部」と記述する。

##### ① 地下鉄警察部のホームレス対策への批判と反論

ニューヨークタイムズ91年1月21日「ホームレス対策の地下鉄計画は破棄せよ。」の記事に対し「ニューヨーク市地下鉄警察部の業務に関し誤解がある。」とニューヨーク市地下鉄警察部から反論があった。地下鉄内のホームレス一掃の計画はない。強制の作戦は1989年に発表された。それはブラットンが地下鉄警察部長に就任した6か月前である。

規則と規制により地下鉄に秩序感を求めた。地下鉄警察部は、無秩序、無賃乗車、強盗の原因となる問題に対応するため総合的なパトロール戦略を立てた。逮捕者、容疑者の召喚状は1989年12月の8,363件と比較し、90年12月に発行した召喚状は25,650件と増加した。「ニューヨークタイムズは地下鉄警察部の人格を汚した。」と地下鉄警察部は反論した。(NYT91年2月4日)

地下鉄警察部の徹底した仕事ぶりがうかがえる。また、警察がマスコミを批判し、その批判を掲載することも自由社会ではあり得ることである。

##### ② 地下鉄警察の刷新

地下鉄警察の人員は3,700人で、市民は地下鉄警察部について長年に亘り、ニューヨーク市警察部の26,000人の規模との違い、また、市警察部と地下鉄警察部の組織同士の連携が貧弱でないかと心配していた。地下鉄警察部の仕事はその多くの時間を、道案内やホームレス対策、物乞いを排除したり、無賃乗車や抱き付きスリ強盗を止めたりなど暗い駅で多くの時間を過ごしていた。

4月に地下鉄警察部長に就任したウィリアム・ブラットン (William J. Bratton) の努力により地下鉄警察のネガティブな、単調なイメージが変わりつつある。1990年報告のあった地下鉄内で発生した重大事件は8.4%増加した。一方、

1989年の同じ月と比較し、最近の3ヶ月は、重大事件は急激に減少した。91年1月は昨年同月と比較し20%以上減少した。

### ③ ブラットン地下鉄警察部長の行動力と方針

1990年の重大事件の急激な減少と、続いて起こる軽犯罪による逮捕が80%増加したことは無賃乗車への対応や強盗との闘い、風紀を乱すような小さな犯罪でも逮捕を通じて安全な環境の雰囲気を出ししようとしたブラットン地下鉄警察部長が尽力した結果である。「ブラットン地下鉄警察部長は、夜、自ら制服を着て武装し、地下鉄に乗り、地下鉄警官が直面している問題を自らの目を見た。」(NYT91年3月1日)

### ④ 偽造トークン（乗車用コイン）の偽造防止

地下鉄乗車のため専用のトークン（コイン）の偽造が増えた。地下鉄公社はトークン偽造防止のため新たなトークン製作を検討することになった。現在のトークンは偽造トークン防止のため来年の1月で使用できなくなる。(NYT91年7月13日)

(まとめ)

地下鉄警察部は地下鉄内の無秩序、無賃乗車、強盗の原因となる要素の排除のため総合的なパトロール戦略を作成した。召喚状は1989年12月の8,363件と比較し、90年12月に発行した召喚状は25,650件と増加した。1990年地下鉄内での重大事件の減少と、続いて起こる無賃乗車や風紀を乱す等の軽犯罪による逮捕者が80%増加した。ブラットン地下鉄警察部長は、夜間、自ら制服を着てパトロールに参加した。

### (7) ブラウン警察委員長の辞任

#### ① マスコミとの論争

1990年9月24日の記者会見でマスコミと論争があった。記者から「警察官100人の増員を決定したが、1970年のピークの31,000人にするために、今後5,000人以上採用する考えがあるのか?」、また「警察官は仕事をしていない。警察は麻薬売人の真ん中で市民が生活していることを許容しているのでは?」

との質問に対しブラウン委員長はいら立ちを示した。ブラウン委員長は犯罪が増加していることは認めた。しかし、ブラウン委員長は「マスコミがゆがんだ写真を掲載したと咎めた。予算は市役所の問題である。目指すのは新しいコミュニティ・ポリシングである。」と回答した。(NYT90年9月25日)

コミュニティ・ポリシングはブラウン警察委員長がアトランタ市警察部とヒューストン市警察部時代に具体的に導入し、全米の多くの地域で好評を得た戦略である。警察官のパトロールを近隣の関心事に密接に結び付けさせ、足で歩く警察官による地元犯罪の解決、また、犯罪でなく迷惑問題に対しても積極的に対応することなどである。「麻薬犯罪については、市民が警察の目と耳になることを期待し、市民からの速やかな報告を期待する。」と語った。(NYT90年9月25日)

② 92年8月4日ブラウン警察委員長は辞任を発表した。腐敗対策などに関して任命者である市長の見解と異なることが生じた。しかし、記者会見では辞任理由は「市長との見解の相違でなく家族(妻)の介護が理由である。」と語った。

ブラウン警察委員長は「自分が敷いた地域主体の警察業務は今後も継続される」と語った。病気の妻と一緒に過ごしたいために辞任すると驚きの発言の後、長いインタビューで54歳の警察業務の専門家、犯罪学者は語った。「1996年の想定された成果(現在の28,000人から31,000人の警察規模)の施策を見ることをできないことは残念なことである。」(NYT92年8月6日)

ブラウン委員長は、1982年から1990年までヒューストン市警察部長を勤めた。ヒューストンに戻り、9月1日からテキサス・サザン大学で教鞭をとる予定である。全米最大のニューヨーク市警の委員長がわずか2年半で辞任することが明らかになり、全米で反響が広がった。正式の辞任は9月1日である。ブラウン警察委員長は28,000人の市警察を大きく変化させた。徒歩でパトロールする警察官の数を増やし、コミュニティとの連携を奨励した。

最近ではディンキンズ市長と不調和が出たが、ブラウン警察委員長は否定した。「コミュニティ警察業務がニューヨークの現実になった。去るのは遺憾だが、

最優先は家族のこと。」と語った。(NYT92年8月9日) また、翌年のワシントンポスト紙の報道によると「ニューヨーク市警察部の腐敗問題で訴えられ、批判に直面し急に退任することになった。」(93年4月28日) と別の理由が記述された。厳格に、精力的に仕事を遂行し。かつ、新しい施策を次から次へと発案し、第一線の警察官に詳細な指示を与え、また、警察委員長を初めて見たと言われるほど市民集会に出席し、治安政策を直接語りかけたことはデインキンズ市長にとり目障りな存在となったかもしれない。

### ③ 最後の仕事、側近の昇進

「退職直前にブラウン警察委員長は彼の護衛官8人を昇進させた。うち6名はニューヨーク市警の正式な手続きをせずに3人の刑事が3級から2級へ、5人が2級から1級へ昇進させた。昇進に伴い昇給は2級の刑事は年俸490万円から540万円へ、1級の刑事は年俸540万から610万円に年俸が増加した。」(NYT92年9月16日)

(まとめ)

コミュニティ・ポリシングはブラウン警察委員長がアトランタ市警察、ヒューストン市警察時代に導入し全米で好評を得た戦略である。徒歩でのパトロールで地元犯罪の解決、また、犯罪でなくても迷惑問題に対しても積極的に対応した。ブラウン警察委員長は28,000人の組織文化を大きく変えた。92年8月4日ブラウン警察委員長は辞任を発表した。わずか2年半で辞任することになり全米に反響が広まった。最近任命者であるデインキンズ市長との不調和がうわさされたが、ブラウン警察委員長は否定し、妻の介護のためにヒューストンに戻ると説明した。

(8) まとめ

初の黒人市長からの任命でブラウンは黒人の警察委員長に就任した。前職のヒューストン市及びアトランタ市警察部長時代、パトロールの強化、コミュニティとの関係改善に尽力した実績がニューヨーク市で期待された。ブラウン警察委員長は戦略は6分野に整理できる。

1 番目に、コミュニティ・ポリシングで、ブラウン警察委員長の根本思想である。近隣住民とのコミュニケーション技能を身につけた警察官が街頭に出て足でパトロールし、信頼を得つつ様々な事件情報を得る手法である。市民の協力なしには警察業務は成立しないという思想である。犯罪が起きる前に無害化することと近隣住区を組織化し犯罪を予防するという発想に大転換を図った。分署の警官には1週間に1度は制服着て街頭パトロールに出るよう命令した。全米から注目を浴びた。ブラウン警察委員長自ら地域の集会に出席し警察ヴィジョンについて語った。市民の反応は好意的で、初めて警察委員長の実物を見た市民が多かった。警察内部では消極的であった。ブラウン警察委員長の努力で犯罪件数の減少という成果が生まれつつあった。

2 番目に、麻薬と銃器対策で、ブラウン警察委員長は地域社会やビジネス界で麻薬の社会病理、地域の取り組み方について提言をした。89年のマンハッタンの殺人事件の2/3は麻薬取引組織同士の抗争が原因である。麻薬関連の逮捕者は26%減少した。銃器対策で、有名人を広告に採用し銃器の買取をしたり一方で銃器の押収を推進した。

3 番目に、業務の効率化で、89年の残業代の94億円の1/3は逮捕手続の残業代である。司法手続きを簡素化し人員不足を充足した。また、事務職を増員し警察官はデスクワークから街頭パトロールに出させた。万引き、地下鉄無賃乗車、マリワナ喫煙などの小さな犯罪は半数が司法手続きを無視したのを取締り手続きを厳格化し規範意識を醸成し、大きな犯罪を防ぐようにした。

4 番目に、腐敗対策で、警察官の残虐行為に対する評価システムを採用、また、腐敗対策に内務班を設置、内部告発を奨励した。また、警察官の麻薬使用がないか、私的な生活態度も含め調査をすることにした。デインキンズ市長は警察官の腐敗防止対策として全市民評価委員会の設置を提案した。ブラウン警察委員長は市長の提案に異議を唱え、任命権者である市長と対立することになった。

5 番目に、通信技術の革新で、ニューヨーク市警察部のコンピューターシス



テムは全米で最も遅れていたが、ブラウン警察委員長はコンピューター活用のマスタープラン作成を命じた。あらゆる警察業務でコンピューター技術を活用し市警察のレベルを向上させる努力をした。緊急通信システムでも効率化を図り、通信技術の改革を実施した。

6番目に、地下鉄警察部の成果で、1990年まで犯罪の多発で、地下鉄は無秩序、無賃乗車、強盗の要因を排除するための総合パトロール戦略を作成した。その後重大事件は減少、無賃乗車、風紀を乱す等の軽犯罪による逮捕者が80%増加した。ブラットン地下鉄警察部長（2年後の警察委員長）は夜間自ら制服を着てパトロールに参加した。

ブラウン警察委員長は短期間で素晴らしい成果を出した。ワシントンポスト紙93年1月28日「ブラウンはニューヨーク市の犯罪率の減少に成功した。」と称賛した。就任2年半で任命権者である市長と意見が対立、辞任した。表向きは妻の介護と説明したが、ブラウン警察委員長の活躍が目立ち、市長から目障りな存在になったとも考えられる。

## 10章 ブラットン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

(はじめに)

ブラットン警察委員長(1994年～1996年)の功績、評価について相当数の論文がある。その中で、組織経営の観点から書かれた論文「ブラットンとニューヨーク市警察局」、イェール大学経営大学院 2008年2月12日発刊、(William Bratton and the New York Police Department, Yale School of Management, February 12, 2008)と犯罪学の観点から書かれた論文「ニューヨーク市警察局、その犯罪抑制戦略と組織の改革」、1970年 - 2009年、マイケル・D・ホワイト、アリゾナ州立大学犯罪刑法学研究学科准教授、(Michael D. White, Associate Professor, Arizona State University, The New York City Police Department, its Crime-Control Strategies and Organizational Changes, 1970-2009, School of Criminology and Criminal Justice)の2つの論文を対象にブラットン警察委員長の治安戦略を分析する。

さらに、ニューヨーク・タイムズの記事を基に中心にブラットン警察委員長の治安戦略、功績について分析する。

### (1) 組織経営論的観点からのブラットンの評価

イェール大学経営大学院がブラットン警察委員長を研究対象としたのは、犯罪抑制対策と中間管理職の改革の成果についてである。

#### ① ブラットンに対する評価

ブラットン警察委員長に対する評価は、ニューヨーク市の犯罪率の劇的な減少を実現したことに対する高い評価である。また、1990年のニューヨーク市地鉄警察部長時代の犯罪対策の功績を高く評価した。

#### ② 警察業務の基本思想

ブラットンの基本思想は、「壊れ窓理論 (Broken Window)」である。「壊れた窓」を放置するとコミュニティは小さな犯罪も無視し、その結果、侵入強盗、窃盗、強盗、暴行、公共空間での立小便などが引き起こされ、その結果、重大

犯罪が引き起こされるという考え方である。もし、警察が公共物の破壊、いたずら書き、客引き、物乞い、公共の場での立小便、売春、騒音など「生活の質」に係る深刻な犯罪を統治すれば、深刻な犯罪を抑止できる。ブラットンはこの考えを徹底して実践した。

### ③ 2つの主要戦略

壊れ窓理論を基本思想としてブラットンは2つの主要戦略で思想を実現した。

#### 1) 分権化

官僚組織の脱中央集権化で、分署を小さな警察本部を見立て、分署長に大きな権限を与えた。署長の判断で近隣のニーズに基づき警察官の配置を決め、分署で不正があれば警察内部の腐敗を取り締まった。

#### 2) 技術の活用、密接な情報交換

CompStat と称する自動化された統計を活用した追跡システムを通じ、分署長の権限を増やした。ブラットン毎週分署長を集め、分署の事件の時刻、犯罪の内容、発生位置の監視の情報交換をし、分署ごとの犯罪件数の増加の事情、生活の質に関する犯罪の説明を命じ、犯罪が減少すれば表彰した。

### ④ 効果

ブラットンの改革に対する反応は即効だった。犯罪件数は激減し、警察官のモラルも向上した。ブラットン従来にはない手法でニューヨーク警察局の構造と文化を変えたと市民から信頼された。さらに、犯罪は現代社会で手に負えないことでなく、むしろ、解決できることを立証したことに対し、マスコミなど多くからブラットン賞賛された。

(まとめ)

経営理論からブラットンの戦略は①分署の分権化を図り分署に権限を移譲した。②CompStat(注)という統計学を活用し、分署長会議で情報共有させ、表彰制度を通じ警察官を表彰しモラルアップを図った。警察組織の構造と警察

官の文化を変えた。効果は即効だった。

(注) CompStat は Compare Statistics (統計の比較分析) の略で、オリジナルのプログラムのコンピューターのファイル名。CompStat の技術で犯罪減少、生活の質改善が劇的に進んだ。①犯罪発生の時間、②正確な情報、③警察官の素早い配置、④効果的な戦術、⑤絶え間ないフォローアップである。その後 Geographic Information System (GIS) などの活用に展開した。

## (2) 犯罪学の観点からのブラットンの評価

アリゾナ州立大学犯罪刑事研究学科の研究は、犯罪、刑事政策からの観点からのブラットン警察委員長の分析、評価である。

### ① 1980年代のニューヨーク市警察局の問題

#### 1) 警察官の質の問題

1979年11月から84年7月まで12,000人の警察官を採用した。しかし、前職、犯罪歴の確認が不十分だった。(1986年採用者の10%は逮捕歴があった) 1985年すべての志願者にドラッグ使用の検査を実施した。1993年までに警察官の20%に対し抜き打ちでドラッグ使用の検査をさせた。巡査部長以上の昇任試験時にドラッグ使用の検査を要件とした。

1985年、ブルックリン区77分署で13人の警察官がドラッグの盗みと違法売買で逮捕された。1993年ブルックリン区で警察官が残虐行為、強盗、盗み、ドラッグの違法売買、暴力行為に関与したことが発覚した。

### ② 犯罪の実態

#### 1) 麻薬関連事件の増加

1980年代、マリワナとヘロイン、クラックコカインの使用が常態化した。ドラッグの密売人はどの公園でも活動し、多くの街角がドラッグ(麻薬)のスーパーマーケット化した。

売人はトラブル防止のため拳銃を所持するようになった。(ニューヨーク市では一般人が許可証なしで拳銃を所持することは違法) 麻薬売買に伴

い拳銃に拠る殺人事件が急増した。1985年1392人の殺人被害者が1990年2245人、5年間で60%増加した。

## 2) 公共空間での違法行為の増加

ドラッグ使用者は公共空間でたむろし、酒を飲み、大小便をし、ゴミを捨て、一般市民の生活の質（Quality of Life）に深刻な影響を与えた。地下鉄も同様だった。乗客にお説教を始め、乗客の前にコップを出しお金（寄付）を要求、ある時はホームレスが大勢で地下鉄の車両全体を乗っ取る事態も発生した。

（筆者は1988年ニューヨーク市を訪問し市役所関係者にインタビューした際、午前7時前に地下鉄に乗るな、午後10時以降地下鉄に乗るな、移動にタクシーを使えと助言された。）

### ③ ブラットンの厳格な取締り

1990年ニューヨーク市地下鉄警察部長に任命されたブラットンは専門家ケリングの助言も受け「壊れ窓理論」に基づき、地下鉄内の無秩序な行為と犯罪に対し厳格な取締り戦略を進めた。強圧的な物乞い、グラフィティ（いたずら書き）、無賃乗車、強盗を逮捕、排除した。軽微な犯罪（生活の質への侵害）の逮捕を続けた。

### ④ 効果

ブラットン地下鉄警察部長の努力で地下鉄内での秩序感が取り戻された。地下鉄での劇的な変化は「壊れ窓理論」の確固たる証拠となった。

### ⑤ ブラットンの警察委員長就任と基本思想

1994年就任したジュリアーニ市長（Rudy Giuliani）はブラットン（当時はボストン市警察委員長）をニューヨーク市の警察委員長に任命し、壊れ窓理論の実践、CompStatの開発、秩序維持（Order Maintenance）の警察業務を推進させた。

1960年代以降の大きな社会の変化に対応した警察組織のあり方を具体化した。貧困、雇用問題、犯罪の根本的な原因である従前の社会制度の崩壊などに

対し、警察は何も対応ができないという立場である。犯罪学の専門家 David Bayley は1994年「警察は犯罪を防がない」と書いた。

ブラットン警察委員長は、1) 質の高い警察業務の欠如、2) 地域警官が「何もしない」という問題指摘をした。

(まとめ)

犯罪学の観点からブラットン警察委員長は①警察官の不祥事対策、②壊れ窓理論を背景に軽微な犯罪でも逮捕（ゼロ・トラレンス）するという厳格な手法を取った。

### (3) ブラットン警察委員長の就任演説、市民と良好な関係の構築

1993年11月ジュリアーニが選挙戦に勝利し、政権移行委員会は警察委員長に3人候補者を選んだ。現職委員長レイモンド・ケリー、前麻薬取締役局長ジョン・ローン (John C. Lawn)、前ニューヨーク・ニュージャージ港湾庁 (港湾、駅、空港を運営) 警察部長ヘンリー・デジェネステ (Henry I. DeGeneste) である。ジュリアーニ市長予定者はさらに探すよう指示した。前地下鉄警察部長のブラットンが浮上した。政権移行委員会はボストン市警察委員長に転じたブラットンに面会、ブラットンを高く評価した。ブラットンはニューヨーク市地下鉄警察部長時代、深刻な地下鉄犯罪を減らし、警察官を増やし、新しい装備 (地下鉄警察官に9 mm の拳銃を与え、暑さも寒さも問題ないよう制服をより快適にした) とニューヨーク市の広範な地下鉄網に新たな戦略で治安状態を改善したと高い評価があった。(NYT93年12月1日)

ブラットン (ボストン市警察委員長) が新しいニューヨーク市警察委員長に公式に発表された。(NYT93年12月24日)

ブラットンは1994年1月11日、就任演説で多くの家族や警察官の前で次のように述べた。「法律に崇敬の気持ちを共有する。」という警察とコミュニティの間で新たな約束をしたことをアピールした。「①市民の協力の必要性を訴えた。②警察の不祥事と警察の権力乱用から生じる誤解を認めた。③どこのコミュニティとも警察と良い関係を持ち、警察は違法精神ですべての市民に対し尊敬の

念をもって対応する。」と訴えた。

ブラットンは「市長の選挙公約で、銃器、ドラッグ、生活の質に対する違反行為を取り締まるコミュニティ・ポリシングを継続する。」と発言した。(NYT1994年1月12日)

#### (4) 戦略1 コミュニティ・ポリシング

##### ① ブラットン風

ブラットンが考えるコミュニティ・ポリシングは「犯罪予防」で警察が常に地域社会と関係を持つことである。ただ単に街頭に警察官を配置し、犯罪現場に対応するのではなく、警察官を地域の関心事に関与させ、問題を抱えた市民がどのような人物かを認識し提供するため必要な社会サービス部門に繋げるための訓練をさせた。

コミュニティ・ポリシングは屈強な警察官がお説教するのではなく警察官が担当のパトロール地域で家庭内暴力、育児放棄、ギャングや性の搾取など深刻な問題に至る前の情報収集をし、関連する市役所の部門に知らせることである。

ブラットンは就任の初期段階で航海の海図を作成した。どの街区にも警察官を恒久的に配置することである。(NYT94年1月31日)

1990年ブラットンはニューヨーク市地下鉄警察部長に就任し1週間で地下鉄から売春婦を排除した。(NYT94年11月19日) そうした腕力が期待された。

当時のクリントン大統領もコミュニティ・ポリシングを絶賛した。

##### ② パトロール方法の改善

コミュニティ・ポリシングで2,282人の警察官(プラス上官は321人)が1,267の巡回地区で週当たり1人5日の勤務体制である。ちなみに1990年のデインキンズ市長時代は786人の地域警察官が700の巡回地区を割り当てられ、週に5日の勤務体制であった。

毎日のパトロール平均数は8,450件で、1990年と比べ35%増加した。事件通報から発令までが2.7分、パトカーが配備の指令を受け事件現場に到着するま

で5.5分になった。(1990年は発令まで3.2分、指令後パトカーの到着まで5.8分だった。)(NYT94年8月7日)コミュニティ・ポリシングの実質が充実されたと言える。

ブラットンには、この20年街路上の売春、いたずら書き、路上の麻薬売買との闘いがあったが、地域警察官がさらに積極的に役割を拡大し、その役割を果たすよう命じた。(NYT94年10月7日)

### ③ デインキンズ市長時代のコミュニティ・ポリシングの問題点

前任のデインキンズ市長時代ニューヨーク市は全米で最も大きなコミュニティ・ポリシング施策を打ち上げた。しかし問題があった。警察官は十分に訓練されず、警察官の高い転職率、他の警察部門や市役所内部との連携のまずさなどである。一例として、9時から5時の日常勤務を生み出し、単に歩くだけの警察官が権力の乱用したりなどであった。

### ④ 幹部交代と再研修

指揮権を強化、動機づけの強化、規律重視のため幹部を交替させ、前線の警察官に成果を求めた。

### ⑤ ブラットンの広報戦略

ブラットンにはメディアに露出し、治安戦略をPRした。テレビで「警官にもっと自信をもって仕事させる。警察官にもっと市民(白人、黒人、ヒスパニック、アジア系、男性、女性、ゲイなど)に関心を持たせ、警察官にもっとリアルな問題を体験させ、警察官の訓練の手順を変える。」と語った。

### ⑥ 市役所の関係部門との連携強化

警察が対応する問題や寄せられる問題に対し、市役所のコミュニティ問題や該当部門の部局との連携を積極的に進めた。

### ⑦ コミュニティ・ポリシングの実態と課題

103分署のコミュニティ・ポリシング班は、現場対応チームを夜間でも週末でも、特に麻薬対策に出動した。犯罪件数を減少させ、地元の商店街から褒められた。具体的に165丁目のジャマイカ通りの車や人通りの多いバスターミナ



ルに隣接したショッピングモールの宝石店の女性マネージャーは「お店を駆け抜け、暴れまわり、商品を強奪する若者に対し自分とお店を守ってくれる。」「私たちにはあなたが必要だ。」とコミュニティ・ポリース班レ・カタラーノ (Les Catalano) 巡査を褒めた。また、犯罪が多いサウスジャマイカ地区の担当巡査ケヴィン・キーナン (Kevin Keenan) も住民から暖かく迎え入れられた。(NYT94年1月31日)

#### ⑧ コミュニティ・ポリースの評価

コミュニティ・ポリースが導入され約10年間経過した。CPOP (Community Patrol Officer Program) が実験的に導入された。問題解決型の賢い警察業務の方法と困難な業務への移行でなお議論と混乱が続いている。(NYT94年1月31日)

市議会で「補充された警察官は期待したほど分署に割り当てられていない。街路上に警察官が増えるだろうという観点からすると警察官が配置されていない。」という指揮がされた。

各地区に割り当てられたコミュニティ警察官(市民とコミュニケーションを交わせる技能を習熟した警察官)は、市役所と警察局の新たな指導の下、DV(家庭内暴力)、ドラッグ売り、銃器犯罪、物乞い、自動車窃盗、青少年犯罪など優先度の高い業務に当たった。(NYT94年8月7日)

#### (5) 戦略-2 ゼロ・トラレンス(不寛容:小さな犯罪も許さない)

1994年1月から5月まで警察は34,604件の出頭命令書を発行した。その半分が軽犯罪の逮捕によるものである。ブラウン警察委員長の1990年の同期で警察は16,384件の出頭命令書を発行したが27%が軽犯罪の逮捕によるものである。犯罪件数が減少する中で、軽犯罪に対しての厳格な対応がうかがえる。(NYT95年8月7日)

ブラットン警察委員長は小さな軽微な犯罪だからと言って目をつぶることはしない、小さな犯罪も許さないという不寛容(ゼロ・トラレンス)の戦略を進めた。

### (6) 戦略-3 ComptStat (統計技術活用の犯罪対応) Compare Statistics

ブラットン警察委員長は統計解析技術を活用し、従来の勘で頼る捜査でなく客観的なデータを基にコンピューターやピンマップ(犯罪発生現場を地図上にピンで表示する)を使用した。犯罪対策に定期的に分署長会議を開催、体系的に犯罪に対応した。従来は、犯罪が発生した後、犯罪に個別に対応する方法だったが、様々な観点から統計的に総合的に分析し、犯罪に対応した。(NYT95年7月8日)

地図化し、犯罪の多発地帯の対応など最も効果的で、より正確に分析、犯罪に対し絶え間ない対応をしている。

### (7) 戦略-4 分権化

ブラットン警察委員長は分署長に活動の余裕幅を与え、分署長は自らの判断で学校近、商店街の近くやその他犯罪が起りやすい場所にパートタイムの巡視員を配置するなどの方法を取った。(NYT94年8月7日)

ブラットン警察委員長は「ニューヨーク市警は過度に専門化し過ぎて、上が重い組織である。」と指摘し、犯罪を抑止できる分署レベルで仕事を推進した。(NYT94年11月19日)

ブラットン警察委員長は責任を分署長に移譲した。分署のパトロール警察官が麻薬容疑者を逮捕できるようにした。また、家庭内暴力の捜査もできるようにした。(NYT95年7月8日)

### (8) 戦略-5 ドラッグ対策で地元と協力

94年4月10日、ハーレムの教会代表者たちがブラットン警察委員長に160件の疑いのある麻薬売買の位置の情報を渡した。ブラットン警察委員長は麻薬の売人を制圧すると教会代表者に約束した。そのリストに基づき536人を逮捕、34カ所の捜索令状を執行した。

以前ハーレム30分署でスキャンダルが生じ、住民は警察に対し不信感を抱いた。(NYT94年12月11日)

### (9) 戦略-6 不祥事対策

### ① 信頼回復のため警察署での訓示

ブラットン警察委員長は逮捕された警察官が勤務した30分署で朝訓示をした。「制服に誇りあるニューヨーク市警察官のバッチを付け、警察官就任式の際誓いの言葉を述べたが、多くの警察官が制服とバッチを他の目的に使い残念である。多くの警官が強盗、泥棒するためにバッチを使った。市民を殴り、法律を破り、不祥事を起こした警察官は現在刑務所暮らしである。本来制服とバッチがどのような目的で使われるか改めて考えてほしい。諸君がならず者の警察官をこの分署で野放しにしていた時、また、憲法上の権利を侵害市を野放しにした時、あなた方は間違っていた。まだ、この分署にいるべきでない人物がいることが不幸である。」(NYT94年4月17日)警察委員長自ら問題が発生した警察署に出向き、信頼回復のための演説をした。

### ② 腐敗対策特別チーム

ブラットン警察委員長は WNBC テレビに出演し、警察局内務班に腐敗を捜査する特別チームを拡大し、①拘留中の容疑者の死亡事故、②市民からの警察官の残虐性に関する告発通報に対応できると発言した。警察官の残虐性と腐敗は相関関係にある。ならず者警官はドラッグと金を奪う目的でドラッグ売人を殴る。(NYT94年7月11日)

東京で公安委員長がテレビに出演し、治安政策を語ることはない。直接最高責任者が語ることに意義がある。

### ③ 腐敗警察官の警察官バッチを自ら取りあげる厳しい処罰行為

ハーレム30分署で腐敗行為をし告発された警官からブラットン警察委員長自ら警察官バッチを報道陣の前で取り上げた。(NYT94年11月19日)

報道陣の前でブラットン警察委員長が腐敗行為をした警察官から警察官バッチを取り上げる行為は、警察と市民に対し腐敗を認めないというメッセージである。(NYT95年2月26日)

人権感覚の鋭いアメリカで報道陣の前で警察官バッチを取り上げる行為はブラットン警察委員長の覚悟の表れと言える。

ブラットン警察委員長は腐敗対策のため、48分署で最近逮捕された警察官の不祥事の資料を分析し、毎日のように誘惑がある灰色ゾーンを通る警察官の監督方法を改善する資料を作成した。(NYT95年5月4日)

警察官の残虐行為の報告が増えた。昨年、殺人被害者数は20%減少した。おそらく現場の警察官がブラットン警察委員長の命令を自分流に解釈し、軽微な犯罪でも対応しようと張り切り過ぎ残虐行為につながったと思われる。昨年は残虐行為に対する批判、不満の報告が35%増加した。今年の最初の3ヶ月で、昨年に比べ25%増加した。

#### (10) 戦略-7 警察のモラル向上

##### ① 警察官の制服の刷新

ブラットン警察委員長は10月6日「22年ぶりに制服のデザインを来年10月までに濃紺のシャツに変える。」と発表した。ニューヨーク市警察局は1972年制服を濃紺から淡青色に変えた。人種問題騒動が発生後、警察官をソフトに見せるためであった。

しかし、警察幹部は曰く「淡青色だと朝食のゼリードーナツ、パトロール中に食べるピザの汚れが目立った。」ブラットン警察委員長は「警察官が身なりをきちんとして清潔に見せる一方、濃紺色にすることで警察の権威、能力、専門性といったイメージを市民へ届ける目的と、ジャケットの下に新たに9mmのハンドガンが納まるようにし、手袋は防刃、防弾性でできている物に変える。」とし、ブラットン警察委員長は「より身の引き締まる、より専門職らしく見せる。」ことが大切と語った。(NYT94年10月7日)

##### ② シートベルト着用

ブラットン警察委員長は23日、来年1月1日から警察車両を運転する警察官にシートベルト着用を命じた。警察車両が絡む交通事故が起きるたびに警告が出された。「シートベルトは防弾チョッキと同じように大切な物。銃撃事件で警察官が生命を落とす以上にシートベルトをしない警察官が負傷し、命を落としている。また、来年すべての警察車両に二重のエアバッグを設置したい。」と

語った。

「取り得るすべての手段で交通事故による警察官の負傷、死傷を25%は減少させたい。

昨年1,230人の警察官が自動車運転で負傷した。20人の警察官が撃たれた。今年は2人の警察官が勤務中自動車事故で亡くなった。1人の警察官が撃たれて死んだ。」「シートベルトなしで警察施設を出る車はない。」シートベルト着用について3ヶ月に亘り調査、準備した。

ブラットン警察委員長は、ベストな運転記録を持つ分署には新車を与え、最悪の記録を持つ分署には中古車を与える」と語った。(NYT94年11月24日) 厳格な信賞必罰。褒章制度で警察官のモラル向上を図った。

#### (11) ブラットンの功績

殺人被害者数は、95年の最初の25週は昨年の同期と比べ826件から563件に減少した。

アッパーウェスト地区、アッパーイースト地区は、今年は殺人事件はゼロ。94年はそれぞれの地区で3件あった。クイーンズ区サウスジャマイカ地区では過去半年で3件あった。昨年は17件だった。ブロンクス区の某地区では今年の前半で19件あった。昨年28件だった。最も劇的な減少はブロンクス区で今年最初の25週は131件、1994年最初の25週間で220件の殺人被害者数で、今年は40.5%減少した。

ブロンクス区モリスハイツ地区の花屋曰く「この2,3年はここでは犯罪が多く、歩けなかった。今は静穏な場所になった。この2,3年は警察官を呼んでも彼らがこの地区へ来たがらなかった。今は警察官がすぐ来てくれる。」と語った。(NYT95年7月8日)

複数の識者、評論家が犯罪減少の原因について語っている。その代表例は、①厳格な法の適用と刑期の長期化(司法制度)、②1980年代の麻薬取引に係るギャング間の抗争が落ち着いた(社会背景)、さらに最も有力な原因として③立小便の取締りから拳銃所持の取締りまであらゆる犯罪に厳格に対応したことで

ある。

## (12) ブラットン警察委員長への批判・評価

犯罪減少で大きな成果を出し高い評価がある一方様々な批判もある。

高い評価の一例として、ニューヨーク市民自由ユニオン代表ノーマン・シーゲル (Norman Siegel) は「ブラットン警察委員長はパトリック・マーフィー (Patrick Murphy) (29代、1970年～1973年在任) 以来ベストな警察委員長であるかも知れない。将来の腐敗防止のため警察官の訓練・監督方法の改善を促進している。」と語った。

低い評価の一例として、市議会議員サル・アルバンセ (Sal F. Albanese: ブルックリン区選出民主党) は「ブラットン警察委員長は広報戦略で A (優秀) たが実態で C (やや劣る) だ。」と批判した。

全体の評価として、ブラットン警察委員長を批判する批評家でも、ブラットン警察委員長は改革能力、警察官を動機づけする特別な能力を持っていると評価した。また、3年前の地下鉄警察部長時代のモラル改革した能力を評価した。(NYT94年11月19日) きめ細かい事まで気を配れる、実行の人と言える。

## (13) 退職へ

### ① 市長と見解の相違

ジュリアーニ市長は警察局広報部の広報活動の方法に批判をした。広報担当の警察委員会副委員長は怒って辞任した。

ブラットン警察委員長は積極的にメディアに出演、メディアをニューヨーク市警察局の広報に活用した。また、パトカーに取材陣を乗せ事件現場の取材に同行させた。(NYT95年2月26日) ジュリアーニ市長はそうした方法に異なる見解を持った。

ジュリアーニ市長は警察の広報部門を批判。ブラットンはその方法を止めた。

犯罪対策に創造的に責任をもたせるため分署へ権限移譲した。警察の文化を変えようとした。ジュリアーニ市長は異なる見解を持った。(NYT95年2月26

日)

犯罪対策に創造的に責任を持たせるため分署長偽金を与えた。警察の文化を変えようと。

市長は異なる考えだった。

## ② ブラットン警察委員長辞任発表

96年3月27日ブラットンは辞任を発表した。(NYT96年3月27日)ブラットンは1994年1月新しい警察業務のパイオニアとして歓呼で迎えられた。就任して数日で地下鉄から物乞いを追い出した。市警の最高幹部を解雇した。「街区ごとに街の良い雰囲気を取り戻す。」と宣言した。

その方法は1)より深刻な犯罪となる前の小さな段階での生活の質への犯罪に絶え間なく光を当てる、2)人事、戦略、訓練を通して市警の完全なオーバーホール、3)象徴性、空威張りの魂を壊す。

実際に、わずか2年で犯罪を減少させた。1994年初めから1995年を通じて39%殺人被害者数を減らした。一方、課題として、ブラットンの下25%逮捕を増加させたが、警察官の職権乱用で(特に少数派民族の市民から)苦情が50%以上増加した。

## ③ 退任セレモニー

ジュリアーニ市長とブラットン警察委員長はビールのグラスを高く掲げ、双方を称えあった。2人は2人の間に緊張は無いと語った。1年以上に亘り2人に関する噂が流れた。ニューヨーク市の最も突出した2人が27カ月に亘り素晴らしい成功の27カ月でもあった。

市長の政治的ライバルの数人からは、ブラットン警察委員長の辞任についてジュリアーニ市長がブラットンを追い出したと批判した。元市長のコッチは「偉大な警察委員長」と評価した。警察官、警察局幹部はブラットンの改革は市警のモラル向上のための改革だったと称賛した。ある巡査は「制服のこと、より性能の良い銃器の採用の小さなことから新たな麻薬取締戦略のような大きなことまでやり、全ての犯罪が減少した。」と語った。(NYT96年3月27日) 4

月15日市役所を去った。

④ ブラットンのコメント (NYT96年4月5日)

退任前ブラットン警察委員長は自らの業績を語った。

1993年以降殺人被害者数は49%減少した。1990年ニューヨーク市地下鉄警察部長に就任し、6年間で強盗が76%減少した。地下鉄警察で実際使った手法をニューヨーク市警察局で使った。1) 分署を小さな警察本部と見做し、第一線の幹部に運営の権限を与えた。本部からは邪魔となる指令は出さないこととした。分署ごと、創意と工夫で頑張った。継続して欲しい。2) CompStat というプログラムを開発した。司令官が戦略的ガイダンスを受け取ることを確実にするため導入した。3) 生活の質への犯罪への対応。大きな犯罪の前に恐怖、秩序違反の雰囲気小さな違反行為で作られる。程度の低いドラッグ売人、路上の売春婦、大型ラジカセを乗せた車、窓ガラスを拭き金をとる行為などに精力を振り向けた。4) 戦略的に犯罪と闘う。泥棒を助けるフェンスに焦点を当て、自動車泥棒を助ける盗難車解体業や輸出業者、麻薬ギャングや武装強盗に銃器を提供する銃器売人などに焦点を当てた。パトロール部門、刑事部門、麻薬部門などの協力関係を進めた。5) 労務管理、以前は9時5時の勤務体制だったが、現在1日24時間、週7日仕事する体制にした。警察官38,000人は十分な人材。警察官に賞を与え、滞る給料、職場環境の悪化、減少する職員数などを改善した。

(まとめ)

ブラットンは経営学の観点から分署に権限を委譲した。CompStat という統計学を活用し分署長会議で情報共有させた。表彰制度で警察官のモラル向上を図った。犯罪学の観点から警察官の不祥事対策、壊れ窓理論を基に軽微な犯罪でも逮捕(ゼロトレランス)するという厳格な手法を取った。

治安戦略は①コミュニティポリシング、ブラウン時代のコミュニティポリシングの課題に対し大きな成果を出した、警察官がコミュニティの住民との対応方法について具体的に指示した。広報戦略(地域に出かける)、市役所関



連部門との連携強化、②生活の質の観点から「ゼロトレランス」(不寛容)である。③CompStat(統計技術を活用し犯罪対応)、④ドラッグ捜査で地元住民と連携、⑤不祥事対策、厳格に実行した。厳しい訓示内容、腐敗捜査チーム強化、腐敗警察官の警察官バッヂを自ら取り上げるという厳格なメッセージ、⑥分権化、分署に権限移譲、⑧警察のモラル向上、制服の刷新、警察車両でのシートベルト着用推進。結果、犯罪減少で大きな成果を出した。

(参考文献)

1. Andrea R. Nagy, Joel Podlly William Bratton and the NYPD Crime Control through Middle Management, Yale Case, February 12, 2008, YALE SCHOOL OF MANAGEMENT
2. Michael D. White, Associate Professor, Arizona State University, The New York City Police Department, its Crime-Control Strategies and Organizational Changes, 1970-2009, School of Criminology and Criminal Justice
3. New York Times

## 11章 2人の警察委員長の比較（1990年就任のブラウンと1994年就任のブラットン）

（はじめに）

ニューヨーク市の殺人被害者数がピークだった1990年警察委員長に就任したブラウンが犯罪件数減少に様々手を打った。また、1994年警察委員長に就任したブラットンがさらに犯罪件数の激減に貢献した。2人の人柄、治安戦略を比較、分析する。

### （1）就任時の状況

36代ブラウン委員長（1990年1月22日～1992年9月1日）はディンキンズ市長が任命した。殺人被害者数が2,245件と最もピークの年であった。ニューヨーク市初の黒人市長が黒人のヒューストン市警察部長をスカウト、警察委員長を任命した。ブラウンは53歳。犯罪件数を減少に誘導した。

38代ブラットン（1994年1月1日～1996年4月15日）はジュリアーニ市長が任命した。ジュリアーニが当選し政権移行委員会が警察委員長に3人の候補を選出したがジュリアーニは満足せず、さらに候補者を探し元ニューヨーク市地下鉄警察部長で現ボストン市警察委員長のブラットンに到達、ニューヨーク市警察委員長に迎えた。ブラットンは47歳。就任後は犯罪減少傾向を更に推進した。2人は前職の時、治安政策で大きな成果を出した。

その時の市長が、治安回復が喫緊の課題ととらえ、適任と思える候補者を探し任命する方法である。アメリカの典型的な幹部任命方法である。日本の幹部任命と異なる。

### （2）人種

ブラウン委員長は貧しい黒人家庭の出身である。ブラットンは白人でボストン出身、父親は郵便局勤務で裕福な家庭ではない。2人とも社会、特に底辺部分をよく知る環境で育った。

### （3）学歴

ブラウンは苦学し刑事学の博士号を取得した。1960年カリフォルニア州フレズノ州立大学で刑事学の学士を取得した。貧困家庭でフットボール選手として奨学金を得た。その後、1964年サンノゼ、カリフォルニア州立大学で社会学修士を取得、さらに、1968年カリフォルニア州立バークレー大学で刑事学博士号を取得した。

ブラットンとはマサチューセッツ大学で警察学の学士 BS (Bachelor of Science) を取得した。

両人とも警察分野の学問の専門家である。特にブラウンは博士号所持者である。専門的に学んだ内容を実務で活用した。

#### (4) 職歴

ブラウンは1960年23歳でカリフォルニア州サンノゼ市警察官に就任、その後、警察官勤務と大学教授で刑事学を教え、実務と理論の二刀流の職業を継続した。他の警察委員長と比較しユニークな経歴である。

ブラットンとは1970年23歳でボストン市警察官に就任、1980年33歳でボストン市警察副本部長(最も早い昇進)に就任した。1990年～1992年43歳でニューヨーク市地下鉄警察部長に就任した。1992年～1993年ボストン市警察部副部長、1993年ボストン市警察部長、1993年ボストン市警察委員長に就任、1994年ニューヨーク市警察委員長に就任した。

ブラウンは実務と理論の二刀流の専門家、ブラットンとは多くの職場、早い昇進を重ね多くの階層を経験した。2人とも多くの職場を歴任し、昇進を重ねた。経験豊富な素晴らしい人材である。

#### (5) 戦略の特徴

ブラウンはヒューストン市警察部長時代、コミュニティ重視のパトロール強化 (Neighborhood Oriented Patrol) を図った。ヒューストン市で日本の交番に類似した施設を設置した。そうした経験を活かしニューヨーク市での治安戦略は①コミュニティ・ポリシング、②警察官の多様性 (ダイバーシティ)、③麻薬・銃器の取締り、④業務の効率化、⑤通信技術活用方法の改善、⑥警察内部

の腐敗対策、⑦地下鉄犯罪の取締り（当時はブラットンが地下鉄警察部長）に整理できる。

人柄として、ヒューストン市の関係者は「厳しい倫理観の人物」アトランタ市関係者は「挑戦が好きで人物」とブラウンを評価した。刑事学の博士号を所持、学問と実学が分かる二刀流の人物である。

ブラットンはニューヨーク市地下鉄警察部長（ブラウン警察委員長の時期、地下鉄警察は独立した組織で警察委員長の指揮下でなく市長の指揮下にあった）の経験を活かしニューヨーク市での治安戦略は①壊れ窓理論を基本とする、②ゼロトレランス（寛容度ゼロ、小さな犯罪も摘発する）、③地域に目を向けた警察業務、④麻薬・銃器の取締り、⑤警察官の多様性、⑥分権化、業務の効率化、⑦CompStat（統計技術の活用）、⑧腐敗対策、⑨制服新調、警察官のモラル向上に整理できる。

人柄として、不祥事を起こした警察官に対し報道陣の前で警察官バッチを取り外すというセレモニーをしその厳しさがうかがえる。

二人の治安戦略は相当部分一致する。ブラウンが始め、ブラットンがさらに進化させた部分が多いと言える。但し二人の連携、関係は不明である。

共通内容は強い意志で大胆な警察改革をし、警察文化を変え、その結果、犯罪減少に大きく貢献した。

#### （6）在任期間

ブラウンは2年8か月、ブラットンは2年3ヶ月である。規則上警察委員長の任期は5年である。両者とも任期の半分の勤務であった。

#### （7）退任の状況

ブラウン警察委員長は警察局の腐敗について自ら調査をする意欲を持っていたが、ディンキンズ市長は第三者委員会を組織し調査するとこのことで意見が対立した。

ブラウン警察委員長はヒューストンにいる妻の介護を理由に退任した。

ブラットン警察委員長は、ジュリアーニ市長が警察局の広報戦略に批評した

こと、また、ブラットンの警察改革に異なる考えを持っていることで意見が対立した。ブラットン警察委員長は犯罪対策でジュリアーニ市長よりも市民からの信頼が高まり、市長との人間関係で摩擦が生じブラットンは退任を決めた。退任の際は市長と警察委員長は互いに称えあった。

両者とも辞任の理由は任命した市長と治安政策と治安戦略の方針の食い違いである。また、警察委員長が犯罪減少で成功をおさめ市民から市長以上に高い評価を得たことで市長の人事評価の転換である。

#### (8) 退任後のキャリア

ブラウンはライス大学教授（テキサス州ヒューストン市）に就任した。その後1997年ヒューストン市長に就任した。ブラウンは大学教授、さらに、ヒューストン市長とキャリアを重ねた。

ブラットンは2002年ロサンジェルス市警警察委員長に就任、犯罪件数減少に成果を出し、特例的に3期目の就任を要請されたが固辞した。2014年デ・ブラシーオがニューヨーク市長に就任し、要請を受け2度目のニューヨーク市警察委員長に就任した。

ブラウンはヒューストン市長、ブラットンはロサンジェルス市警察委員長、さらに、2度目のニューヨーク市警察委員長を務めた。

2人とも退任後も別の分野で立派なポストで活躍した。

#### (まとめ)

犯罪件数を急激に大幅に減少させた2人の共通点は以下のとおりである。①任命権ある市長が従前の実績を高く評価し任命された。②育った環境から社会状況を十分理解していた。③ブラウンは苦学し刑事学の博士号、ブラットンは警察学の学士を所持している。学問上の専門知識を有する、④職歴は、ブラウンは警察官と大学教員と二刀流、ブラットンは複数の警察組織、階層を経験した、⑤治安戦略の遂行は、強いリーダーシップ、コミュニティ重視、人種の多様性に配慮したマイノリティ警察官の採用、腐敗対策など警察文化を改革し、成果を出した。特にブラウンはコミュニティ・ポーリング、ブラットンは壊

れ窓理論、CompStat（統計技術を活用する作戦行動）、分権化、ゼロトレランス（小さな犯罪も許さない）、に力を注いだ。

## 12章 総括

### 1章 研究の目的・背景・方法

ニューヨーク市は1990年殺人被害者数2,245人で最悪となった。その後、犯罪件数、殺人被害者数が急激に、かつ、大幅に減少した。1990年のディンキンズ市長と市長が任命したブラウン警察委員長、1994年ジュリアーニ市長と市長が任命したブラットン警察委員長の時期に犯罪件数、殺人被害者数が減少した。本研究は市長の治安政策と市長が任命した警察委員長の治安戦略を分析し、特に2人の警察委員長の治安戦略と人物像を明らかにすることである。

方法はアメリカ司法省連邦捜査局の統計資料、ニューヨーク市役所の統計資料、ニューヨークタイムズの記事、専門書の文献を収集分析する。ニューヨーク市の治安政策について多くの論文があるが、統計的な分析が多い。本研究では市長、警察委員長の発言内容、人物像に焦点を当て分析する。政策は人が創り人が実行するという観点である。

### 2章 ニューヨーク市の治安組織

ニューヨーク市の治安組織は警察局である。最高司令官は市長である。したがって市長は強いリーダーシップと強い違法精神、高い倫理観が求められる。大事件が発生した際に市長は記者会見で市民説明に先頭であたる。

### 3章 ニューヨーク市警察局

ニューヨーク市警察局はニューヨーク市役所の一組織で、他の局と同様、警察局を指揮監督する警察委員会があり、市長が警察委員長を任命する。警察委員長と委員は常勤で名誉職ではない。任期は5年である。1970年から現在まで15名の警察委員長がいる。その内2名は再任で実質13名である。経歴が明らかな11名の内8名がニューヨーク市警察官出身、2人が他の警察組織出身、1名が他部門出身である。学歴は2名が博士号所持、3名が修士号所持している。警察委員長は高学歴の専門家が多い。任期は規則上5年であるが、5年勤めた警察委員長は4名、最も短いのは3ヶ月である。初の黒人警察委員長は34代べ

ンジャミン・ウォード、2人目は36代リー・ブラウンである。2人とも努力の人であった。大事件発生の際は市長とともに記者会見で市民説明にあたる。

#### 4章 市長の治安政策

ニューヨーク市は大都市、人種のもつばであることから人種融和、人権尊重を基本政策に掲げる市長が多い。リンゼイ市長は黒人融和策のため人気取り、バラマキ政策で財政悪化の原因を作った。また、警察の不祥事対策をした。ディンキンズ市長は財政再建をし、そのため5,000人の警察官を削減した。治安悪化の直接の原因となった。コッチ市長は警察官の増員、生活の質の確保の観点から軽微な犯罪を取り締まった。初の黒人市長であるディンキンズ市長は生活の質に重点を置き軽微な犯罪も取り締まった。地域重視のパトロールを実施した。ジュリアーニ市長は壊れ窓理論を採用、軽微な犯罪も取り締まった。さらに積極的な治安政策を取った。911テロの時指揮を執った。ブルムバーグ市長は職務質問を強化、犯罪件数をさらに減少させた。現市長のデ・ブラシーオ市長は人権重視で職務質問を改善した。

#### 5章 警察委員長の治安戦略

警察委員長は市長が任命する。1970年から現在までの警察委員長の治安戦略の主な功績は以下のとおりである。

29代マーフィー：警察内部の腐敗対策、人種問題の融和策、34代ウォード（初の黒人警察委員長）：ニューヨーク市警で黒人初の巡査、麻薬対策、36代ブラウン：コミュニティ・ポリシング、警察官のダイバーシティ、37代ケリー：生活の質の確保、コミュニティとの関係重視、黒人警察官の採用推進、38代ブラットン：壊れ窓理論、ゼロ・トレランス（寛容度ゼロ、小さな犯罪も許さない）、CompStat、警察官のダイバーシティ、39代セイファー：逃亡者の総合的追跡、防犯のためのCATV活用、40代ケリック：自らパトロール、911テロの時の警察委員長として指揮。43代オニール：地域との連携、41代と42代は再任。

#### 6章 ニューヨーク市の犯罪状況

研究対象は1990年から1996年までである。1990年は殺人事件被害者数は



2,245人で最大であった。90年は犯罪が増加した。市民に対する暴力的犯罪が増加した。その背景は①財政危機による警察官数の削減による警察力の低下、②麻薬と拳銃が入手しやすくなり、麻薬と銃器による殺人が増加し、近隣の治安環境も一気に悪化した。地下鉄ではブラットン地下鉄警察部長（94年から警察委員長）の下、無賃乗車の微罪から重大犯罪まで徹底し取り締まった。

1991年は90年に比べ犯罪件数は減少した。殺人事件は麻薬関連事件で拳銃が使用される事例が多い。FBI統計では犯罪被害者数は最も多いが、人口10万人あたりの殺人被害者数では大都市平均29.2人でニューヨーク市は30.9人で9位、全米最大の都市であるにもかかわらず順位は低い。

1992年犯罪件数は減少傾向にある。ブラウン警察委員長が推進したコミュニティ・ポリシングの成果である。地下鉄内の犯罪も徹底した取り締まりで犯罪件数は減少した。

1993年市内で最も犯罪件数が多く最も危険と言われたサウス・ブロンクスで市役所や民間団体の支援で住民が積極的に住環境改善に取り組み、その結果犯罪件数が減少した。

1994年麻薬売買に絡む銃器による殺人事件が多いことから拳銃の不法所持の摘発と麻薬取締を重点化し、その際、殺人事件への関与の捜査を展開することで殺人事件を減少させた。

1995年殺人事件は上半期で前年の半数近くに減少した。その他の犯罪も減少した。その要因としてCompStat（統計・情報技術の活用）、犯罪抑止型の戦略、分署への権限移譲などである。

1996年犯罪件数、殺人事件は大幅に減少した。

## 7章 ニューヨーク市の犯罪の全米の大都市との比較

犯罪被害者数の推移で見ると、ニューヨーク市は全米の平均値、30大都市の平均値で、4大都市（ニューヨーク市、ロサンゼルス市、シカゴ市、ヒューストン市）の数値と比較し最も低い。ニューヨーク市の治安政策、治安戦略の成果が現れたと言える。

## 8章 1975年の財政危機

ニューヨーク市は1970年代前半リンゼイ市長の人気取り、バラマキ政策で財政危機となった。(人気取り、バラマキはスラムで暴動を発生させないためでもあった) 次のビーム市長の財政再建の一貫で警察官5,000人を大量解雇し、治安が悪化した。担税能力ある市民、企業が市外に脱出、税収がさらに悪化した。生活保護者が増え、財政がさらに悪化した。1980年代ニューヨーク市の代表的スラム、サウス・ブロンクス地区の人口が1/3に減った。空家が不法占拠されスラム化した。麻薬取引、売春、麻薬取引に絡む殺人事件が毎日発生した。

## 9章 ブラウン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

ブラウンは初の黒人市長ディンキンズの任命で警察委員長に就任した。前職のヒューストン市警察部長、アトランタ市警察委員長の経験を活かした。主な戦略は6分野ある。①コミュニティ・ポリシング、②麻薬と銃器対策、③業務の効率化、④腐敗対策、⑤通信技術の改革、⑥地下鉄警察部の成果(地下鉄警察部は別組織でブラットンが部長)である。ワシントンポスト紙は「ブラウンはニューヨーク市の犯罪率の減少に成功した」と称賛した。

## 10章 ブラットン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

ブラットンはジュリアーニ市長の任命でボストン市警察委員長からスカウトされ就任した。壊れ窓理論を基にゼロトレランス(不寛容)の立場で軽微な犯罪も取り締まった。主な戦略は7つある。①コミュニティ・ポリシング、②生活の質の確保、ゼロトレランス、③CompStat(統計技術の活用)、④麻薬捜査で地元と連携、⑤不祥事対策(厳格に実行した)、⑥分権化、⑦警察のモラル向上である。犯罪減少で大きな成果を出した。

## 11章 2人の警察委員長の比較(1990年就任のブラウンと1994年就任のブラットン)

犯罪件数を急激に大幅に減少させた2人の共通点、特徴は以下のとおりである。①任命権ある市長が前職の実績を高く評価し、任命された。②育った環境から社会状況を十分理解していた。③ブラウンは苦学し刑事学の博士号、ブ

ラットンは警察学の学士を所持し、専門知識を有する。④職歴はブラウンは警察官と大学教員と二刀流、ブラットンは複数の警察組織、階層を経験した。⑤治安戦略遂行のため強いリーダーシップ、コミュニティ重視、人種の多様性を反映したマイノリティ警察官の採用推進、腐敗対策など警察文化を改革し、成果を出した。

特にブラウンはコミュニティ・ポリシング、ブラットンは壊れ窓理論、CompStat、分権化、ゼロトレランスに力を注いだ。

(補遺)

東京は好むと好まざると国際化の中で問題を抱えた外国人が流入、増加し、いずれはニューヨーク市が体験したような状況になる恐れがある。警視庁管内の犯罪は減少傾向にある。また、都内の有名繁華街の一つである六本木を抱える麻布警察署の犯罪統計の凶悪犯、粗暴犯件数はある数値幅で上下に推移している。外国人客引きが多くおり、麻布警察署地域警官も異文化、言語の問題がありどのように対処してよいか躊躇している状況である。路上にゴミのポイ捨てが多く見られる。ケリングの壊れ窓理論を引用すると「違法客引き放置理論」「ゴミ放置理論」を提起したい。小さな違法行為も許さないという態度が必要である。