

論 説

犯罪統計は何を測っているのか？

警察庁長官指示と認知件数・検挙率等の関係

(昭和57年(1982年)から平成13年(2001年)の警察統計の分析)

浜 井 浩 一

1 はじめに

21世紀を迎え、平成12年(2000年)から17年(2005年)頃ぐらいまでは、少年犯罪凶悪化の報道に加え、平成13年(2001年)6月に発生した大阪教育大学付属池田小学校での児童殺傷事件¹、平成16年(2004年)に奈良で起きた幼女誘拐殺人事件²、更には外国人による強盗事件等が頻繁にマスコミで報道され、世界一安全な国を誇ってきた日本の「安全神話」がつついに崩壊しつつあると言われていた。それに伴って人々の犯罪に対する不安も増大し、日本の治安が急激に悪化していると考える人が多くなった。世論調査においても、日本の治安が悪い方向に向っていると回答する者の比率が高くなっていった³。『平成14年版警察白書』は、「犯罪に遭いそうな不安」を感じるものの比率が、平成9年(1997年)に26.8%だったものが、平成14

1 平成13年(2001年)6月8日午前10時10分ころ、大阪府池田市緑丘にある大阪教育大学付属池田小学校に、刃物を持った男が乱入し、教室や廊下で児童らを次々刺し、1年生・2年生の児童8人が死亡し、教師2人を含む15人が重軽傷を負った事件。

2 奈良市の小学校1年生の女兒(7)が平成16年(2004年)11月17日午後、わいせつ目的で誘拐され、殺害された事件。同年12月30日、近隣の新聞販売所の従業員(36)が逮捕された。

3 平成12年(2000年)12月に実施された「社会意識に関する世論調査」によると、日本の向っている方向性について、治安が悪い方向に向っていると感じている者の比率が平成10年(1998年)の18.8%から平成17年(2005年)には47.9%に上昇している。

年（2002年）には41.4%に上昇したと指摘していた⁴。

平成14年（2002年）11月19日、この年の『犯罪白書』が閣議に報告され、発表された。マスコミは、暴力犯罪の増加と検挙率の低下を取り上げ、新聞各紙は申し合わせたように、アメリカ、イギリス、フランス及びドイツと日本の検挙率を比較した数字を引用し、日本の検挙率が、主要国の中で最下位を争うまでに低下したことから、「日本の『安全神話』が治安上も崩壊しつつある現状をあらためて映し出した。」⁵と報じた。この時期、ほとんどの国民にとって、治安が急激に悪化したことは疑問の余地のない既定の事実になっていたといっても過言ではなかったであろう。

ところで、治安や犯罪は何によって測定されるのであろうか。新聞等で犯罪が増加したと指摘されるときにまず用いられるのが、警察の認知件数や検挙人員等の警察統計である。さらに、上記の犯罪白書の紹介記事にも使われているように、認知件数と検挙件数から割り出した、検挙率が、「治安のバロメーター」として取り上げられることも多い。つまり、検挙率が低下したのは、犯罪の増加や悪質化に警察が十分に対応できなくなったということであり、治安悪化の一つの証拠であるという論理である。

しかし、これらの警察統計は、何を測っているのだろうか。本稿では、警察庁の通達などの文書による指示だけでなく、警察組織のトップである警察庁長官の訓示や各種会議での口頭指示が警察統計にどのような影響を与えているのかに焦点を当て、警察統計と警察の活動との関係を分析してみたい。筆者は、これまでも「治安悪化神話」を読み解くための論文を執筆し、その中で、本稿での分析を一部取り入れている。ただし、それはあくまでも治安悪化を解き明かす手段の一つとして行ったものである。本

4 ただし、この結果を詳しく見てみると、自分が犯罪に遭いそうな不安を感じることが「よくある」とするものの比率は、2.9%から3.6%に上昇しているだけで、「たまにある」とするものの比率が23.9%から37.8%上昇している。つまり、どちらかという漠然とした不安を感じているものの比率が上昇しているといえる。

5 平成14年（2002年）11月19日産経新聞夕刊

稿は、警察庁長官の指示と認知件数や検挙率との関係に焦点を当てつつ、社会構築主義の視点から警察統計をあらためて見つめ直したものである。なお、本稿では、各種資料が元号を使用しているため、原則として元号を使用し、必要に応じて西暦も併用している。

2 公式統計とは何か：犯罪動向の指標としての警察統計の限界

これまでの犯罪研究は、警察（公式）統計を用いて、警察に認知された犯罪件数に焦点を当てたものがほとんどである。しかし、警察統計等の公式統計は、警察を始めとする刑事司法機関の活動状況によって大きな影響を受ける。これは、交通違反の取締りを考えれば分かりやすい。スピード違反、酒気帯び運転、駐車違反のいずれをとっても、取締りの対象となっているのは、違反者のごく一部であり、ある期間に何件の違反が認知されるのかは、警察官による取締りをいつ、どこに、何人の警察官を投入して行うのかに依存する。強姦などの性犯罪も、警察が認知するのは、被害のごく一部であり、多くの暗数があると推定されている。

筆者は、平成8年から平成12年にかけて法務総合研究所に研究官として在籍し、犯罪白書の作成に関わり、犯罪に関する公的統計をまとめたり、作成したり、利用したりする立場にあった。したがって、本来は、そうした公式統計の価値を積極的に宣伝する立場にあった。しかし、当時のマスコミは、警察統計をその表面的な数字のみを鵜呑みにして、犯罪の急増、凶悪化、そして治安の悪化を主張することが多く、その統計の解釈に対して疑問を感じるが多かった。確かに、平成14年ぐらいまでは、警察の認知件数は、窃盗や粗暴犯を中心に急激に増加し、それと反比例する形で、検挙率は急低下していた。これだけを見ると、日本の治安はまさに危機的な状態にあったようにも見えた。しかし、筆者は、基本的な立場として犯罪を統計的・実証的に研究することを重視しており、そうした立場か

ら犯罪統計を仔細に分析してみると、この時期の認知件数や検挙率の動きには統計的に不自然な動きが多いことがわかる。

また、筆者は、平成15年まで犯罪性のかかなり進んだ受刑者を収容している累犯刑務所に勤務していたが、懲役刑を執行する刑務所においては、高齢者、心身障害者等の要保護性の高い受刑者が急増していることはあっても、世間一般に信じられているように、凶悪化・粗暴化した犯罪者が増加したとの印象をもつことはなかった。

本稿では、犯罪統計の専門家として、犯罪統計、特に警察統計をもう一度新たな目で見直し、それらの数値が何を表しているのかについて、従来とは異なる視点から分析してみたい。また、警察統計には、認知件数、検挙件数、検挙人員、検挙率、被害程度、手口等いろいろな統計があるが、本稿では、その中でも新聞報道などで犯罪や治安の実態を示す数字として使われることの多い認知件数と検挙率に焦点を当てて検討する⁶。

なお、本稿は、社会学の構築主義でよく使われる手法を参考にしつつ、犯罪現象の指標である犯罪統計について、主として統計を作る側の活動に焦点を当てながら、その動向を分析する。もともと、犯罪統計は、認知件数、検挙件数という言葉が示しているように、警察が犯罪として認知したか、又は検挙した事件の件数を記録した警察の活動記録という側面も持っている。

図1は、犯罪の認知、検挙の流れを示したものである。犯罪は、被害届け、通報、取締まり等によって警察がその発生を知るところとなり、初めて認知され、その結果、捜査等が行われて犯人が特定されれば、犯罪が検挙されたこととなる。図2は、犯罪の発生、認知、検挙の関係について単

6 一般的には、認知件数は、警察の事件受理方針だけでなく、被害者や目撃者による事件の通報にも影響を受ける反面、検挙率は、警察の捜査方針・人的資源の投入等、警察の能動的な活動に左右されやすく、本研究のように警察の事件処理等の運営方針と警察統計の関係を見る場合には、検挙率を題材としたほうが、より効果的であると思われる。

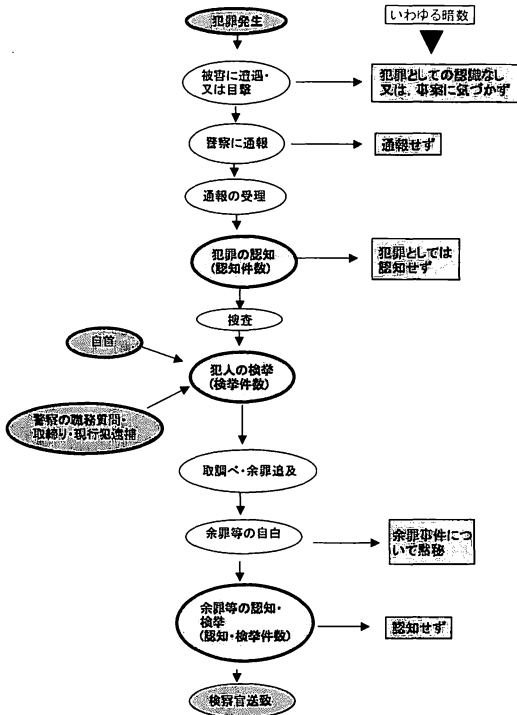


図1 犯罪の認知・検挙の流れ

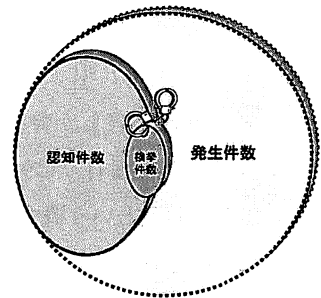


図2 犯罪統計

純化して図示したものであるが、一般的に、犯罪には、被害者が犯罪に気が付かない、又は、被害者が被害を警察に届けられないといった多くの暗数が存在し、警察が認知するのは、犯罪のごく一部に過ぎないといわれている⁷。また、検挙率というのは、検挙件数を認知件数で割ったものであるが、犯人が検挙されても、その犯人が実際に行った犯罪の全てが検挙されるわけではない。一般的に、常習性が高いと言われている侵入盗や車上狙

7 後述するICVSの結果を見ても、世帯犯罪・個人犯罪において36.4%の犯罪被害しか警察に申告されておらず、暴力犯罪においては、暴行・脅迫で21.3%、性的暴行では9.7%しか申告されていない。

いなどでは、逮捕されるまでに一人の被疑者が100件以上の事件を起こしていることが少なくない。その一方で、警察が、余罪といわれる事件を全て捜査して、立件し、調書を作成する作業にかかる労力は膨大であり、余罪のすべてが検挙されるわけではない⁸。さらに、余罪の中には被害届の出していない事件も多く含まれている。つまり、余罪をどこまで掘り下げるかによって、検挙件数や認知件数は大きな影響を受けることになる。殺人や放火等は、比較的正確な実態を表していると言われているが、窃盗や性犯罪などには、暗数が多く、軽微な犯罪の統計ほど警察活動の影響を受けやすい。筆者が法務総合研究所在職中に中心となって行った平成12年（2000年）に実施した国際犯罪被害調査（International Crime Victims Survey、以下ICVSという。）⁹においては、そこで取り上げた世帯犯罪・個人犯罪では36.4%の犯罪被害しか警察に申告されておらず、暴力犯罪では暴行・脅迫で21.3%、性的暴行では9.7%しか申告されていない。

ただし、暗数という概念にも問題がないわけではない。被害者にも、加害者にも犯罪行為であるという認識がなかった場合、外形上犯罪を構成するとしても、それも犯罪として考えるべきかというあいまいな領域もあり、暗数を完全に把握するという意味で、社会で発生しているすべての犯罪を完全な形で把握する手段は現時点では存在しない。唯一、それに変わり得るのが、犯罪被害調査（crime victimization survey）であるが、これにしても犯罪被害に遭ったことを調査時に申告しない人、そもそも被害認識のない人、記憶ミス等の暗数が発生する。ただし、犯罪被害調査における不申告、記憶ミス等の問題は、一定以上のサンプル数を使用する等の

8 警察実務の余罪の中には、不送致余罪事件というのが存在する。これは通達レベルで規程されている犯罪統計上の検挙処理のことである。余罪事件のうち、所要の捜査を遂げたものの捜査経済上その他のやむをえない理由により検察官に送致又は送付することができなかったものを、刑法犯検挙票を作成して統計上検挙として処理する制度である。

9 その後、ICVSは法務省によって2004年、2008年と継続して行われている。

調査手続によって、(偶然) 誤差の発生を統計的にコントロールすることで、結果の信頼性を担保することが可能である。経年での犯罪被害率の比較や、国際比較等では、偶然誤差に加えて、犯罪の定義や警察活動の影響(これらを系統的誤差という)を受けやすい警察統計よりも、犯罪被害調査の方がより妥当性の高い指標であるということ是可以する。

3 研究方法

(1) 対象となる犯罪

本稿の主目的は、『平成14年版犯罪白書』でも取り上げられ、比較的暗数率が高く、人々の治安意識(体感治安・犯罪不安)に影響を与えやすいと考えられる性犯罪を含む暴力犯罪に焦点を当て、認知件数及び検挙率の動向を分析することにある。また、マスコミなどでは、刑法犯の認知件数や検挙率が増えられることが多いことから、刑法犯の60%以上を占め、その動向に大きな影響を与える窃盗についても暴力犯罪と同様の分析を試みる。

罪種ごとにその動向を個別に分析してみると暴力犯罪と一口に言っても、その動向に大きな差異がある。暴力的な要素のある犯罪の中でも、脅迫・暴行及び傷害と恐喝・強盗はその傾向が大きく異なっている。これは、よく考えれば当然のことであり、恐喝や強盗は、脅迫、暴力という要素を有しているが、それは犯罪の手段(手口)であり、最終目的は金銭の奪取にあるため、暴力のみを目的とする犯罪とは動機、態様において大きく異なる。

また、器物損壊も、物に対する暴力、あてつけ等の対人トラブルに派生するいやがらせ行為と見なされやすいが、その動向は、どちらかというところ窃盗に近い。これは、器物損壊の発生場所や対象を分析すればよく分かることである。器物損壊の多くは駐車場又は路上で発生する。つまり、車上

狙い目的の車に対する破損行為が多いのであり、その意味で窃盗と同様の傾向を示すのは当然のこととも言える。したがって、暴力犯罪として、これらの罪種をひとくくりに合計した場合、それぞれの罪種ごとの傾向が、より件数の多い罪種に飲み込まれてしまうなど、正確な分析は困難となる。そのため、本稿では、暴力犯罪として脅迫及び暴行・傷害（暴行と傷害については、この両者を合計して一つの罪種として計上した）を取り上げる。さらに、性暴力犯罪として強姦と比較して数の多い強制わいせつを取り上げると同時に、器物損壊及び刑法犯で最も件数が多い窃盗を取り上げ、これらの動向と警察活動方針との関係について分析してみることにする。

なお、本稿は、警察統計と警察の活動方針との関係を研究対象としており、最近の治安分析が目的ではないため、警察統計に顕著な変化が現れた昭和57年～平成13年までの動向に焦点を当てて分析する。

(2) 分析手法

前述のように、本稿では、社会学における構築主義の視点から、警察の活動方針と警察統計の関係を中心に、認知件数、検挙率の動向を分析する。警察は刑事司法行政を担う官僚組織であると同時に、厳格な階級社会であり、そこには明確な指揮命令系統・階層構造が存在し、その運営は、上位機関（者）から下位機関（者）への命令・指示によって行われている。そして、上位者からの命令や指示は、通常、文書又は口頭によって行われる。そこで、本稿では、立法・法律改正を含めて、警察における訓令、通達、要綱といった指示文書に加え、警察のトップである警察庁長官の各種会議での訓示（口頭指示）¹⁰⁾に着目することで、警察の運営方針と

10 先に指摘したように、警察の運営方針は、法律改正、判例、通達・指示、要綱などで規定される。しかし、筆者が勤務した矯正でもそうであるが、警察も階級社会であり、階級トップの訓示や口頭指示は命令と同義である。行政における

警察統計の関係を探ってみることにする。なお、警察関係の文書は、インターネット上に公開されている警察庁のホームページから入手し、警察庁長官の口頭指示は、東京法令出版から発刊されている雑誌『捜査研究』に掲載されている警察本部長等会議など各種会議における警察庁長官の訓示を使用した。

さらに、こうした分析の信頼性を高めるために、罪種ごとの傾向の比較や、警察安全相談件数の推移などの警察統計と関係する統計等の分析もあわせて行うこととした。

なお、本稿の目的は、警察統計を分析し、犯罪の発生動向以外の要素が警察統計にどのような影響を与えるかを分析することであり、警察活動を評価する意図のないことを明記しておく。

4 結果及び考察

以下では、すべての犯罪に共通した動向について概観した後、罪種ごとに警察の活動方針と認知件数及び検挙率の動向について検討する。別表は、警察の活動方針について、研究対象とした時期に発出された文書及び警察庁長官の訓示の中から、認知件数及び検挙率に直接的な影響を与えると思われるもの又はその要旨を抜粋したものである。本稿で取り上げる、警察庁長官の訓示については、この表を参照されたい。

図3以降は、昭和57年以降の罪種ごとの認知件数及び検挙率の動きを見たものである。殺人を除くほとんどすべての罪種に共通した動きとして、以下の二つの特徴を指摘することができる。

トップの指示・命令には、文章化しにくいものも多く、文書にできないような微妙な指示については、口頭で指示されることが多い。警察の場合には、直系の所管大臣がいないため、官僚機構トップの警察庁長官の指示の重みが大きいのではないと思われる。

一つ目は、程度の差はあるものの昭和60年から徐々に検挙率が低下しているということである。これは、刑事裁判の精密化に対応する形で、事実認定や証拠能力など事件捜査について、より緻密な捜査を行うことを規定するために昭和60年に発出された「刑事警察充実強化対策要綱」¹¹などの影響を受けたものと考えられる。つまり、事件1件当たりの捜査官の負担が増加したことにより、検挙、余罪追及に要する労力が大きくなったことが検挙率低下の原因の一つと考えられる。

さらには、昭和63年1月に警察庁長官に就任した金澤昭雄長官が、「国民のための警察」をスローガンとして警察改革に着手し、捜査の不適切事案や無罪事件の発生を憂慮し、再三にわたって適正な捜査を指示するとともに、被害届けの受理、現場への早期臨場、被害者や参考人に対する配慮等を強く求めたことによる一線捜査官の負担増もあったものと思われる。金澤長官が就任するまで、警察庁長官のポストは、伝統的に警備・公安の出身者が独占していたが、金澤長官は刑事畑出身である。金澤長官は、別表にもあるとおり、検挙率に拘泥せず、軽微な事件に振り向けるエネルギーをより重大な犯罪に振り向けるように全ての会議で強く指示しており、これが自転車盗などの件数の多い軽微な犯罪の検挙件数の減少につながり、窃盗や器物損壊などの検挙率低下の要因となっていると思われる。

また、平成5年には比較的軽微な事件について、認知件数がやや減少し、強制わいせつを中心に検挙率が上昇しているが、これも上記の検挙率低下と同じ理由であると考えられる。つまり、平成4年9月に就任した警備・公安出身の城内康光長官がそれまでの方針を修正し、「現場第一主義」のスローガンの下、告訴・告発業務の合理化を進めつつ、別表にあるように「検挙率は治安のバロメーター」として、「常にこの数字にこだわり、成果を上げている府県の優れた施策を積極的に導入する」ように指示することで、重要犯罪・重要窃盗犯の検挙率向上を強く求めており、その成果が検

11 平成11年版警察白書による。

挙率の向上になって現れたと考えられる。罪種別のところでも指摘するが、窃盗や強制わいせつ事件は、余罪の多い事件としても知られており、余罪を丁寧に確認し、検挙することで、ある程度検挙率を向上させることは可能と思われる。

二つ目は、平成12年以降に暴力犯罪を中心に犯罪の認知件数が急激に増加し、検挙率が急激に低下していることである。平成11年には、神奈川県警等における警察官の不祥事事案に加えて、いわゆる桶川ストーカー殺人（平成11年10月事件発生）及び栃木リンチ殺人（平成11年12月事件発生）が発生している。これらの事件は、いずれも被害者の家族が事件発生前から警察に対して事件を通報し、適切な対処を求めているにもかかわらず、警察が、通報を事件として受理することを避けようとし、適切な対処をしなかったことから、最終的に被害者が殺害されるという結果を招いたとして激しく警察が批判された事件である。別表にもあるとおり、これらの事件以降、各種指示文書が大量に発出されると同時に、各種会議でも警察庁長官から同趣旨の訓示が繰り返されるなど、警察の事件処理や告訴告発に対する対応方針が大きく変化している。これについては、暴行・傷害、脅迫といった暴力犯罪の部分で詳しく分析したい。

さらに、警察の活動は、当然のこととして、その人的・物的戦力に比例して増加するものである。警察官人員については、平成8年に3,500人、平成13年に2,580人、平成14年に4,500人の地方警察官定員の増加が認められたことに加えて、内部の配置転換を実施して一線の捜査に当たる警察官の増員が図られており、こうした増員がそれ以降の認知・検挙件数¹²の増加に影響を与えている可能性もある。

12 検挙件数も増加しているが、認知件数がそれ以上に増加しているため、検挙率は低下している。

(1) 暴行・傷害及び脅迫

図3及び図4は、暴行・傷害及び脅迫について、昭和57年以降の認知件数及び検挙率の推移を見たものである。ICVS2000によると、日本の暴行・脅迫の警察に対する申告率は、21.3%と低く、比較的暗数の多い犯罪とも言える。

これらの暴力犯罪の特徴は、平成12年以降急激に認知件数が増加し、それと呼応する形で検挙率が低下していることである。この不自然な変化の原因については、先に指摘したように、暴力犯罪を中心として警察の事件処理、通報等に対する対応方針が大きく変化したためと考えられる。平成12年3月4日に警察庁次長から「犯罪等による被害の未然防止活動の徹底について（依命通達）」¹³が発出され、告訴・告発を含む困りごと相談体制の強化が指示された。この通達は、前文の「最近、女性・子どもを被害者とする凶悪な犯罪に関し警察の対応が不十分であった事案が発生し、警察が本来果たすべき責務を全うしていないのではないかと強い不信を国民に抱かせたことは誠に遺憾である。」という一文が示しているように、桶川事件等への批判に応えるために出された指示である。さらに、平成12年4月に「告訴・告発の受理・処理の適正化と体制強化について」という警察庁刑事局長通達が発出され、告訴・告発の適正な受理が指示された¹⁴。また、平成12年8月には「警察改革要綱」が国家公安委員会・警察庁から発出された。そこには、「治安の維持は、国家の存立と社会の発展の基盤であり、これを担う警察の改革を断行し、国民の信頼を回復することが喫緊の課題となっている。」と記載され、「国民のための警察」の確立対策として、①告訴・告発への取組強化、②ストーカー行為、児童虐待等新たな問題への対応及び少年犯罪対策の強化、③きめ細かな被害者支援等をうたっ

13 これらの通達・指示は警察庁のインターネットで公開されている。

14 蝦名幸二 2000年「告訴・告発の現状と組織的対策の推進」警察学論集53 (11) pp.38-53.

犯罪統計は何を測っているのか？

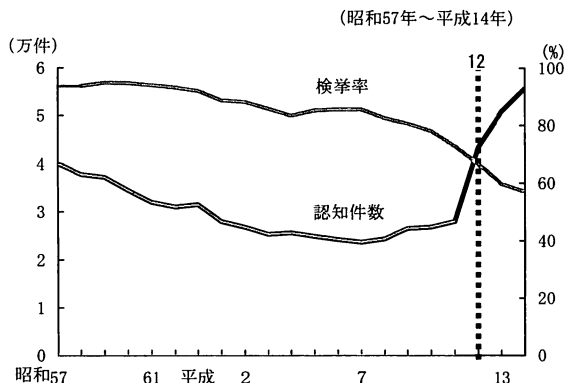


図3 傷害及び暴行の認知件数・検挙率の推移

注 警察庁の統計による。

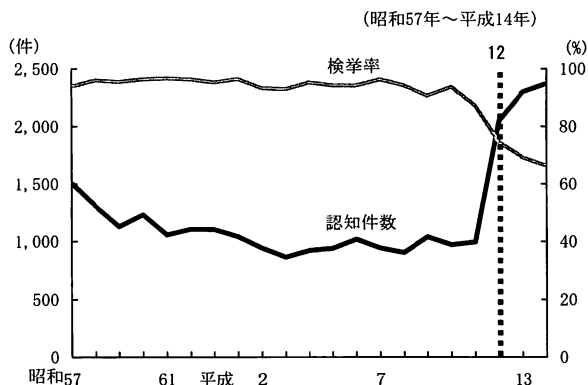


図4 脅迫の認知件数・検挙率の推移

注 警察庁の統計による。

ている。

その後も、同様の指示や提言が続けざまに発出され、これらを受けて各県警においても、告訴・告発受理体制の強化を含む指示が発出されている。つまり、告訴・告発を中心とする事件通報に対する警察の対応姿勢が変化し、それまでは男女関係のもつれ、家族の問題等の理由で介入しなかったような民事に近い訴えに対しても、原則受理の方向で対応するよう

になり¹⁵、従来は立件されなかった事件が立件されるようになったのである。さらに、警察の対応は、単に、被害届を適正に受理するといった受動的なものだけではなく、駅構内等でみかけるようになった「ちかんは犯罪です。」といったキャンペーンポスターに見られるように、犯罪被害に遭った場合に、泣き寝入りすることなく警察に相談するように積極的に市民に働きかけている。こうした警察の努力の結果によって、認知件数が増加していると考えるのが最も妥当であると考えられる¹⁶。暴力犯罪を中心とした平成12年以降の急激な増加は、平成13年5月の全国刑事部長会議における訓示の中で田中節夫警察庁長官が

「暴行・傷害等の粗暴犯は、認知、検挙ともに激増しております。国民のこの種事案に対する検挙要望が強くなり、積極的に届出をするようになってきたことが増加の原因として考えられます。」

と指摘しているように、こうした市民の通報姿勢の変化及び警察の立件姿

15 平成11年12月16日に「女性・子どもを守る施策実施要綱の制定について」という通達が発出され、夫婦間・親子間の暴力事案、ストーカー等対応が困難となる事案についても積極的に対応するように指示され、これに呼応するように平成11年から12年にかけて夫婦間暴力（粗暴犯）の検挙件数が450件から1,053件へと倍以上に増加し、知人・友人間暴力も6,554件から9,737件へと増加している。つまり、親しい間柄の暴力事件に対しても警察が積極的に介入するようになった一つの表れである。

16 平成12年11月22日には警察庁生活安全局長・長官官房長名で「警察安全相談業務に係る関係機関、団体との連携の推進について」という指示が出され、そこでも「警察に持ち込まれる相談事案については、従来通り親切丁寧な対応の下に、その内容の如何にかかわらずすべて受理すること。」「国民の安全にかかわる問題が認められる事案については、事案に応じた適切な対応措置を講ずること。」と記載されている。さらには、平成12年10月24日に発出された「平成13年における生活安全警察の運営重点について」でも、「国民の要望・意見の把握と誠実な対応」、「国民の身近な不安を解消するための警察活動の強化」をうたっている。警察刷新会議による緊急提言でも、「『民事不介入』についての誤った考え方を払拭しないまま、逆にこれを言い逃れにして、国民の要望・意見等を真剣に受け止め必要な捜査、保護等を行わない事例が目立つ」と改善を指摘されている。

勢の変化の相乗効果によるものと考えるのが自然である¹⁷。

このような変化は、主に人の生命身体に害をなす可能性のある犯罪について顕著に認められ、性暴力である強制わいせつ¹⁸や器物損壊においても同様の傾向が認められる。

また、認知件数の増加に呼応する形で、検挙率が急激に低下しているが、これについては、上記のような方針転換によって、認知し、処理すべき事件数が増加したことに加えて、ストーカー事件や夫婦間のトラブルなど従来よりも取扱いが困難な事案が増加した結果、田中警察庁長官自身が同会議の訓示の中で指摘しているように、

「事案の処理に追われ余罪解明率が低下」

したことが大きな要因として考えられる。

(2) 強制わいせつ

図5は、強制わいせつについて、昭和57年以降の認知件数及び検挙率の推移を見たものである。ICVS2000によると、日本の性暴力に対する申告

17 生命・身体被害においては、平成11年から12年にかけて警察に認知された被害者の増加分の93.8%が軽傷者であり、犯罪が悪質化した結果とは考えにくい。むしろ、増加分は、従来は何らかの理由で被害者が通報しなかったり、警察が立件しなかったような比較的軽微とされた事件が立件されたり、表面化してきたと考えるのが自然である。ちなみに、DV犯罪化等の影響もあって重傷者も若干増加しているが、死亡者は近年ほとんど変化がない。

18 強制わいせつには、電車等でのちかん行為も含まれ、痴漢が社会問題化する中で、被害者が泣き寝入りせずに被害届を出すようになったという指摘もある。(平成13年11月30日朝日新聞夕刊のコラム「窓（論説委員室から)」) また、強姦事件についても、強制わいせつと同様の傾向が認められ、強姦事件検挙者における被害者との関係を見ると、面識なしの割合が年々減少し、平成10年の76.3%から平成12年には65.9%に減少している。これはおそらく身近な者からの性的暴力の訴えに躊躇していた被害者が、被害を積極的に申告し始めた結果ではないかと思われる。また、前記通達「女性・子どもを守る施策実施要綱の制定について」の中には、電車でのちかん等を対象とした鉄道警察隊における「女性相談所」の増設による被害女性からの相談への体制整備が盛込まれている。

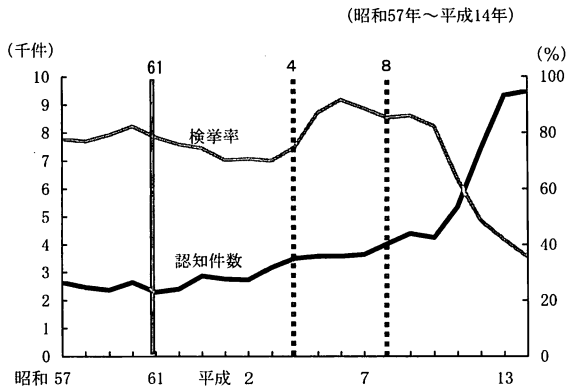


図5 強制わいせつの認知件数・検挙率の推移

注 警察庁の統計による。

率は、9.7%と低く、最も暗数の多い犯罪の一つとも言える。

強制わいせつにおける認知件数の動きは、上記の暴力犯罪とほぼ同様の傾向を示しているが、脅迫・暴行・傷害が平成12年から突然上昇し始めたのに対して、強制わいせつは、平成8年あたりから少しずつ上昇し始め、平成12年から急上昇している。平成12年からの急上昇については、他の暴力犯罪と同様に、警察の事件処理方針が大きく変化したことによると思われる。特に、平成11年12月16日に出された「女性・子どもを守る施策実施要綱の制定について」という通達の効果が大きい。この通達は、女性、子どもを被害者とする犯罪としてストーカーやDV (Domestic Violence) 事件だけでなく、ちかん等の性犯罪もターゲットとしたものであり、この通達には、鉄道警察隊における「女性相談所」の増設等、被害女性からの相談に対する体制強化が盛り込まれている。また、相談体制の強化に加えて、前述の「ちかんは犯罪です。」キャンペーンによって、被害者が泣き寝入りせずに事件を届け出るようになったことも認知件数増加に大きく影響しているものと考えられる。また、平成8年は、「被害者対策要綱」が発出された警察にとって被害者対策元年とも言える年であり、当時の國松孝

次警察庁長官も平成8年5月の全国刑事部長会議の訓示の中で、

「性犯罪における被害者は、被害を受けたこと自体によって著しい精神的打撃を受け、かつ、羞恥心から警察に対する被害深刻をためらう傾向が強く、そのことが性犯罪を潜在化させる要因にもなっているところであります。このため、性犯罪被害者からの事情聴取を適切に行い、・・・性犯罪被害者の心情に配慮しつつ・・・。性犯罪捜査の適正化は、刑事部門における被害者対策の一例であります、・・・『被害者を始め善良な国民に感謝される刑事警察』をモットーに、刑事部門における被害者対策を積極的に推進していただきたい。」

と指示し、さらに、同年6月の警察本部長会において、

「被害者の救済と警察に対する信頼を確保することができ、ひいては、潜在化しがちな事件を顕在化させ、事件検挙により犯罪の未然防止を図っていくことにもつながるものと考えております。」

と訓示しているように、被害者対策を推進することで、潜在化している犯罪の掘り起こしを行うように指示しており、こうした警察の努力が認知件数の増加につながっているものと思われる。平成10年5月の全国刑事部長会議における警察庁長官の訓示の中にも、

「被害者対策の最重要課題の一つである性犯罪捜査については、着実な成果が認められつつあるところであり、引き続き、施策の定着化に向け努力されたいのであります。」

との発言があり、このことを裏付けている。さらに、『平成14年版警察白書』においても、強姦、強制わいせつの認知件数の増加を、

「警察では、性犯罪の被害者がしゅう恥心等から警察に対する被害申告をしゅん巡する傾向が強いことを踏まえ、女性警察官による事情聴取の拡大、専用相談電話の設置等、被害者心情に配慮した各種施策を推進しており、これらの施策による被害申告の増加が性犯罪の認知件数の増加の要因の一つとなっていると考えられる。」

と分析している。

認知件数の急増と呼応するように検挙率の急落が認められるが、ちかんと始めとする強制わいせつは、路上や公共交通機関で発生することが多く、犯人を現行犯で検挙しない限り検挙が困難であり、被害届けが増加した場合には、認知件数だけがが増えて検挙が進まず、検挙率が低下しやすいと考えられる。また、平成5年以降いったん検挙率が上昇しているが、これは、先に各罪種に共通した動きとして分析したように、当時の警察庁長官が強制わいせつを含む重要犯罪の検挙率の上昇を強く指示した結果と考えられる。強制わいせつも反復性が強く、余罪の多い犯罪であり、余罪捜査を徹底することで、多少検挙率を上げることは可能であると思われる。

新聞紙上等で、検挙率が問題になる際には、一般的に刑法犯全体の検挙率と同時に、警察庁が指定した「重要犯罪（殺人、強盗、放火、強姦、略取誘拐及び強制わいせつ）」の検挙率が問題となることが多い。これを見ると、平成7年の90.5%から年々低下し、平成13年には53.0%まで低下している。ただし、くわしく分析してみると、この検挙率の低下は、警察庁が指定する重要犯罪の中で最も件数の多い強制わいせつの検挙率の低下が大きく寄与していることが分かる。つまり、重要犯罪の検挙率の低下は、比較的件数の多い割には検挙率の低い強制わいせつの動向の影響を受けていると考えられる。

(3) 窃盗

図6は、窃盗について、昭和57年以降の認知件数及び検挙率の推移を見たものである。ICVS2000によると、日本の窃盗関係事犯の警察に対する申告率は、自動車盗で61.5%、バイク盗が72.7%、不法侵入が61.1%、すり等の窃盗が43.3%などとなっており、暴力犯罪よりは比較的高くなっている。

窃盗の認知件数は、昭和57年以降緩やかな上昇傾向にあり、平成9年以降毎年少しずつ上昇角度が急になっている。このように、認知件数につい

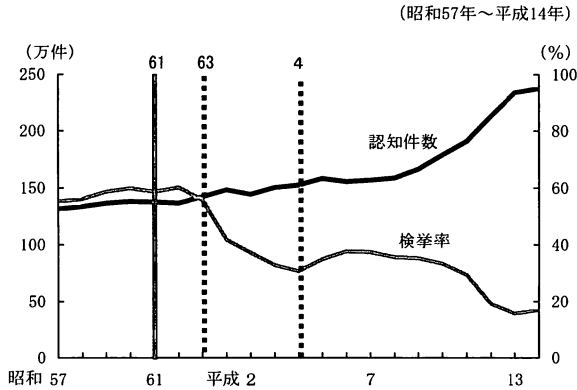


図6 窃盗の認知件数・検挙率の推移

注 警察庁の統計による。

て、ある程度一貫性のある自然な動きが認められる場合には、その指標の背後にある要因も同期間一貫して変化する必要があることから、窃盗に関しては、当然、失業率の上昇などを背景にある程度の範囲で発生そのものが増加している可能性もある。ただし、一口に窃盗といっても、自動車、バイク、自転車盗の乗り物盗から、車上狙い、空き巣や事務所荒し等の侵入盗、強盗に近いひったくり、自動販売機荒しなど、非常に幅が広い。この中でも、特に件数が多く、その動向を左右するのが、自転車盗、バイク盗、車上狙い、自動販売機荒しなどの10万件以上の単位で認知される手口である。これらに万引を加えた、比較的軽微かつ身近な手口の犯行が窃盗全体の60%以上を占めている。平成14年までに増加した窃盗の認知件数の多くがこれらの街頭犯罪といわれる窃盗である。言うまでもないことであるが、街頭犯罪については、路上に存在する自転車、バイク、自動車、自動販売機の絶対数の増加とその防犯対策にも影響を受ける。そして、こうした自転車盗に代表される比較的軽微な街頭犯罪については、警察の事件処理等に関する捜査方針をより受けやすいと考えられる。

そうした観点から、窃盗の認知件数の動きを分析してみると、先に指摘

したように、昭和63年に金澤長官が就任してから、「国民の立場に立った警察運営」が重視されるようになり、被害届けに対する親切かつ積極的な対応が指示されると同時に、「外勤警察運営規則」が改正され、市民と接することの多い外勤警察官の強化が打ち出され、防犯という観点からのパトロールの重視や住民からの不安や困りごと相談の強化が打ち出された。平成元年11月の警察本部長会議の訓示において、金澤長官は、

「市民からの不安や困りごとの訴えに対し、打てば響く対応をする・・・」

ということを指示している。こうした外勤警察官の強化によって、それまでは警察が認知しにくかった犯罪も認知されるようになったと考えられる。さらに、平成元年前後から、窃盗の中で最も件数の多い、自転車盗の認知件数が急上昇しているが、ちょうどこの時期に自転車防犯登録の電算処理化等の盗難防止策が推進されており、これによって自転車盗の認知が容易となり認知件数が増加したものと思われる。

また、平成9年以降の窃盗の認知件数の上昇角度が上がっているのは、非侵入盗である車上狙い、自動販売機荒しといった暴力的要素の強い手口が増加したためである¹⁹。つまり、平成12年以降の急上昇については、先の暴行・傷害と同じ理由と思われる。また、これまで指摘してきたように、平成8年以降警察において被害者対策が重要な施策となっていたことから、当時の警察庁長官である國松長官が被害者対策の推進について、平成8年6月の警察本部長会議の訓示において

「(被害者対策によって)潜在化しがちな事件を顕在化させ、事件検挙によって犯罪の未然防止を図っていく」

と指示し、

平成9年6月の警察本部長会議では、当時の関口祐弘長官が、警察本部長会議での訓示の中で、

19 窃盗の手口別分析については、平成13年版犯罪白書による。

「国民に身近な事件、事故に機敏に対応すること・・・国民が、安心を実感するのは、国民生活に直接かわる事件、事故について、警察が国民の声を真しに受け止め、機敏に反応したときであります。」

と指示しているように、窃盗犯の中では比較的申告率の低い車上狙いの被害についても警察に被害届出けが出され、警察もそれを積極的に受理したためではないかと推測される。ICVS2000の結果を見ても、日本においては、車上狙い及び自動車損壊は、自転車盗に次いで被害の多い犯罪であると同時に、先進国の中で最もその犯罪被害を重大であると考えられる傾向が強い。このことから見ても、車上狙い等の比較的軽微と考えられる事件についても被害者が被害を警察に届け出た場合に、警察が積極的に対応するようになったことが考えられる。ただし、車上狙いの急激な増加に関しては、警察の施策変更だけでは十分には説明しきれないところがあり、被害そのものの増加も認知件数の増加に影響を与えている可能性は否定できない。

次に、窃盗の検挙率の低下について見てみることにする。図6にあるとおり、窃盗の検挙率は、昭和63年を境に低下を始め、平成5年付近でやや持ち直し、その後再び低下し始めている。先に指摘したように、昭和63年1月に警察庁長官に就任した金澤昭雄長官が、「国民のための警察」をスローガンとして警察改革に着手し、検挙率に拘泥せず、軽微な事件に振り向けるエネルギーをより重大な犯罪に振り向けるように指示したことも、自転車盗などの件数が多い軽微な犯罪の検挙率低下の要因となっている。平成元年10月の全国捜査担当課長会議における訓示の中で、金澤長官は、

「昨年来、警察庁においては、各都道府県警察に対し、軽微な事案で被害者が犯人の処罰を求めないものに不相応な労力を費やすことなく、捜査活動を国民の望む方向に指向するように指示してきたところではありますが、現段階では、この方針が必ずしも第一線に定着するに至っていない状況が認められます。諸君においては、軽微な事件を含

む全刑法犯の検挙率をもって実績の管理をする従来の方法を改め、捜査体制の再編、合理化を行うなど・・・」

と厳しく現場に指示を与えつつ、同年11月の警察本部長会議では、

「被害者意識が希薄で軽微な事案に不相応な労力を割くべきではなく、真に住民が不安感を持つような悪質性の強い犯罪の検挙に重点を指向するように指示してきたところであります。自転車盗等の検挙率の低下は、この新しい方針に沿ったものとみなされますが」

と指摘しているように、窃盗の中でも最も件数の多い自転車盗の検挙率の低下に対して指示がいきわたり始めた指標として肯定的に評価している。

また、平成5年に窃盗の検挙率が上昇しているが、これも先に指摘したように平成4年9月に就任した城内長官がそれまでの方針を修正し、「現場第一主義」のスローガンの下、告訴・告発業務の合理化を進めつつ、平成5年5月の警察本部長会議において、「検挙率は治安のバロメーター」として、「常にこの数字にこだわり、成果を上げている府県の優れた施策を積極的に導入する」ことで、重要窃盗犯等の検挙率向上を強く指示した成果であると考えられる。

さらに、平成12年以降の検挙率の急落については、他の暴力犯罪と同様に、警察の事件受理方針の転換や被害者の届出行動の積極化等によって、認知件数が増加する一方で、検挙件数が減少したことも検挙率低下の大きな要因となっているが、窃盗を内容別に分析してみると、自転車・バイク盗を筆頭にほとんどすべての手口で検挙件数が減少していることなどから考えて、手口が巧妙化して検挙が困難になったというよりは、前述のような窃盗よりも扱いが困難な生命身体事件が増加し、一人当たりの警察官が処理する事件数が増加した結果、窃盗の余罪事件まで手が回らなくなったことが考えられるのではないだろうか²⁰。当時の田中警察庁長官も、平成13

20 白白偏重批判から物証重視へと捜査方針が転換される中で、事件処理にかかるペーパーワークの量が増加したことも大きく影響しているとの声もある。また、

年5月に行われた全国刑事部長会議の訓示において、

「発生件数の増加により初動捜査に投入する捜査力が増大せざるを得ず、また、事案の処理に追われ余罪解明率が低下するなど、犯罪の増加に検挙が追いつかない状態となっています。」

と指摘している。さらに、『平成14年版警察白書』も、

「認知件数の増加により、事件発生に伴う現場への臨場、鑑識活動等の捜査に追われ、余罪の捜査にまで手が回らない実情がある。余罪とは、ある事件で検挙された被疑者が犯していたその他の犯罪をいい、従来は、特に余罪の多い窃盗犯を中心に、余罪捜査に力を注ぐことができた。現在では、余罪の解明が困難となったため、検挙人員一人当たりの検挙件数が減少し、結果として検挙率が低下している。」

と指摘している²¹。また、平成14年7月24日付けの神奈川新聞によると、神奈川県警の捜査幹部の談話として、

「窃盗などは、容疑者逮捕で被害を増やさないことに重点を置いている。検挙率を底上げする余罪捜査で検挙件数を増やすより、より多くの容疑者を検挙することに重点を置く。」

という内容の発言を引用しつつ、「ここ数年の方針転換や余罪の立件件

情報公開が進む中で、警察を含めた行政機関においてペーパーワークにかかる時間が確実に増加しているのは事実である。

- 21 筆者が刑務所で受刑者を面接した際にも彼らからこれに類する話をしばしば耳にした。20年ぶりに刑務所に戻ってきたある侵入盗専門の受刑者は、「20年ぶりに捕まってみると警察も変わりましたね。以前は、余罪追及で夜12時近くまで厳しく取り調べられましたけど、今回は、逮捕後2日目ぐらいに一度取調べがあっただけで、それも5時までで終わり。余罪についても、一応聞かれたので迷っていて、もう少し追及されたら言おうかと思っていたけど、その後90日ぐらい留置場に留め置かれたけど、結局3件だけ立件されました。留置場で一緒だった奴も自動販売機荒らしを相当やっていて、自白してもその一部しか立件されなかったと言っていたけど、警察も忙しいんですね。」と話していた。本人の言が正しいとすると、2年間に200件以上の侵入盗を働き、それだけで生活していたと話しており、そのうち半分の100件で被害届が出ているとしても検挙は4件であり、この人に限った検挙率は4%となってしまう。

数の厳格化も、検挙率低下の大きな要因」と指摘している。

先にも指摘したように、平成12年以降の窃盗の急上昇には、車上狙いの増加が大きく影響しているが、車上狙いは、余罪の多い犯罪でもあり、この認知件数が増加すると検挙率は急低下する。また、窃盗の認知件数の増加について、前半部分では、自転車盗の増加が大きく影響し、後半部分では車上狙いの増加が影響していると分析したが、いずれも窃盗の中でも特に検挙率の低い手口²²であり、これらの認知件数の増加によって窃盗の検挙率は大きく落ち込んだともいえる。

(4) 器物損壊

図7は、器物損壊の認知件数及び検挙率の動向を見たものである。先にも説明したように器物損壊の半数は、路上や駐車場における車に対する損壊であり、車上狙いを目的としたものと考えられる。また、その一方で、器物損壊には被害者に対するいやがらせなどの暴力的色彩の強いものも含まれている。『平成14年版警察白書』に紹介されている特別調査によると、器物損壊の49.8%が車を対象としたものであり、61.3%が路上又は駐車（輪）場で発生している。また、被疑者の動機について見ると、被害者に対してカッと来たためとするものが最も多くなっている。単純に考えると、発生状況と動機があわないように感じられるが、これは簡単なことであり、この時期の器物損壊の検挙率は10%を切っており、ごく一部の被疑者しか検挙されていない。動機はあくまでも検挙された者のそれであり、恨みなど明確な動機を持った者の方が検挙されやすいのは道理である。

いずれにしても、器物損壊には、財産犯の要素と暴力犯的な要素の両方が含まれている。もともと器物損壊は、窃盗、暴行・傷害それぞれの一つ前段階にある犯罪である。そして、その分、窃盗、暴行・傷害よりも、警

22 平成13年について見ると、自転車盗の検挙率が6.2%、車上狙いが10.0%となっている。侵入盗の検挙率は29.5%である。

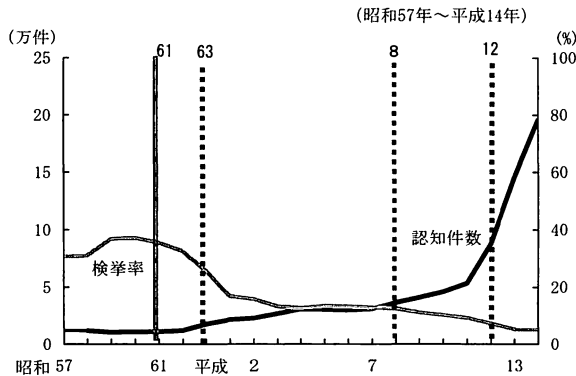


図7 器物損壊の認知件数・検挙人員の推移

注 警察庁の統計による。

察の事件処理方針の影響を受けやすいといえる。こうしたことを理解した上で、あらためて器物損壊の認知件数と検挙率の動向を見てみると、正に、窃盗と脅迫、暴行・傷害の傾向を、やや強調した形で併せ持っていることが分かる。先にも指摘したように、被害者の訴えに真摯に耳を傾け誠実に対応すると同時に、軽微な事件の検挙にこだわるなど指示した金澤長官が就任した昭和63年以降、認知件数が増加傾向を示すと同時に、検挙率が急降下を始め、平成5年前後で検挙率がいったんそれぞれの増加傾向、低下傾向に歯止めがかかり、平成12年から認知件数が急上昇している。ちなみに、検挙率は、もともと5.3%と低いレベルであるためグラフ上は顕著な動きをしていないが、大幅に低下しているのは確かである。刑法犯の検挙率の低下には、窃盗の低下と同時に、15万件弱という比較的件数の多い、この器物損壊の認知件数の増加が少なからず影響している。

以上、罪種別に認知件数及び検挙件数の動向と警察の事件処理等の運営方針との関係についてみてきた。そして、暴力犯罪については、平成11年以降に警察の事件処理や告訴告発に対する対応方針が大きく変化したことを指摘した。これを裏付けるデータの一つに、警察における警察安全相談

(困りごと相談) 件数の動向がある。図8は、その件数の推移を見たものであるが、平成11年までは、ほぼ横ばいであったものが、平成12年から急上昇している。

これについては、『捜査研究』の中で警察庁の重久真毅が、「相談受理件数が増加した理由としては、都道府県警察における相談受理体制が充実するとともに、相談窓口の利用に関する広報が積極的に展開されたため、市民にとって身近な存在である警察に種々の相談がより持ち込まれるようになったことが考えられる。これは、警察における全体の相談件数も・・・大幅に増加していることから考えると、ストーカー事案に限らずすべての事案について共通に観察される事象であると言える。」と指摘している²³。

また、こうした警察安全相談については、相談に係る事案が刑罰法令に抵触すると認められるときには直ちに事件主管課に引き継ぐこととされている²⁴。さらに、警察庁の調査によると²⁵、相談内容のうち全体の90%は警察で対応すべき内容であったとされている。こうした相談体制の強化が、潜在事件の発掘に大きく貢献し、認知件数を引き上げたのは間違いない。また、平成11年までの相談件数が、被害者対策に本腰を入れた平成4年以降も一貫して30万件前半でほぼ横ばいであったことから考えると、これが警察の受理できる相談件数の能力的な上限であったとも考えられ、平成12年以降の相談全件受理体制によって、能力を超えた相談を受けるようになった結果、認知した事案に対応しきれなくなり、それが検挙率低下につながったともいえそうである。

また、ここでは取り上げなかったが、脅迫、暴行、傷害といった暴力犯

23 重久真毅 2002年『「ストーカー行為等の規制等に関する法律」施行後1年を経て」 捜査研究 創刊600号記念増刊号 pp.128-138.

24 「警察相談業務の整備充実について」(平成11年12月21日付け警察庁生活安全局長通達)

25 石井雅博 2002年「警察安全相談業務の推進」捜査研究 創刊600号記念増刊号 pp.113-119.

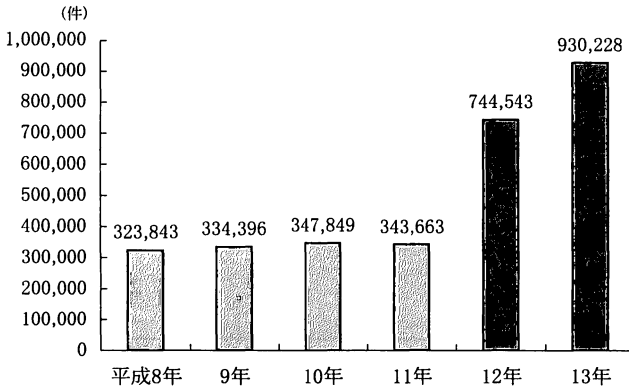


図8 警察安全相談件数の推移

注 平成14年版警察白書による。

罪の行き着く先であり、暴力犯罪の究極の形が殺人である。検挙率が低下した時に、警察の検挙能力を超えた従来とは異なる事件が増加した結果、検挙できない犯罪が増加し、日本の治安が危機状態にあるという論調を目にすることがよくあった。検挙率の低下の象徴として平成11年の年末に世田谷区で発生した一家殺人事件が取り上げられることが多いが、図9に示されているように、殺人の認知件数は平成に入ってほぼ横ばいであり、検挙率も高率で推移して大きな変化はない。確かに、最近の急速な社会の変化によって、解決の困難な事件が増加しているのは事実と思われるが、こうした事件の絶対数はそれほど多くはなく、検挙率全体に与える影響は少ない。

また、最近の都市化等によって、地域のつながりが弱くなり、聞き込み等の捜査が困難になった結果、検挙率が低下したとの分析もある。確かに、そうした傾向がまったくないとはいえないが、都市化等の社会的な変化による影響は徐々に現れるものであり、急激な検挙率の低下を説明することはできない。『平成14年版警察白書』によると、聞き込みを端緒とした刑法犯の検挙件数は徐々に減少傾向にある。ただし、検挙全体における

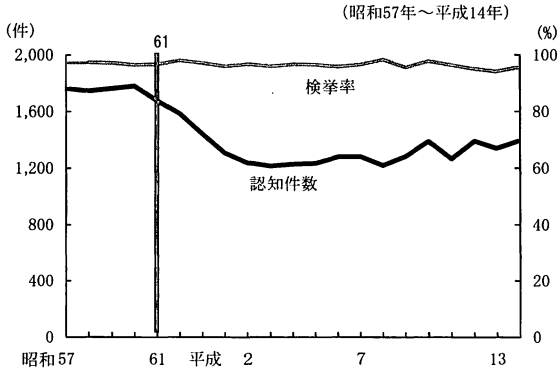


図9 殺人の認知件数・検挙率の推移

注 警察庁の統計による。

聞き込みを端緒とした検挙の割合は、平成6年に3.5%だったものが、平成13年に2.0%となっているなど、もともとの割合が低く、全体の検挙率に与える影響は少ない。統計上の検挙率を低下させているのは、10万件単位で発生する数の多い事件である。

このように犯罪統計を多面的に分析してみると、認知件数の急激な増加や検挙率の急激な低下には、警察の活動方針の変化等といったそれなりの理由がある。筆者は、この時期犯罪がまったく増加していないと考えているわけではない。深刻な経済危機が続く中で、生活苦から窃盗が増加したり、ストレス等から対人場面でのトラブルが増加したりしても不思議なことではない。ただし、社会的な変化によって、人々が急に凶悪なモンスターになるわけではなく、警察統計に表れているような急激な変化は明らかに不自然である。統計数字に変化をもたらすような社会的な変動は、徐々に、少しずつ現れるものであり、急激な数字の変化は、その統計が示しているとされる本質的な変化以外のものを想定すべきであり、すべての可能性（反対仮説）をつくした上で、なお説明できない部分が残ったとすれば、そこから真の変化とその原因を探っていくべきであろう。

5 結論

本稿では、警察統計のうち、認知件数及び検挙率に焦点を当てて、それらの統計と警察の活動方針との関係について分析した。そこである程度明確となったのは、警察統計は、罪種によっては明らかに警察の活動方針の影響を受けており、認知件数の急増や、検挙率の急低下についても、それだけで日本の治安が悪化した証拠とはならないということである。

これまでも筆者は、論文等において、最近の粗暴犯罪の急激な上昇は、平成11年の不祥事に起因する警察改革の中で、警察の事件受理、検挙方針等が変化して、認知件数や検挙率等が変動することを指摘してきた。一般的に行政は、通達行政といわれるように文書で運営されるとされているため、警察における公的な指示文書である通達等によって運営方針の変化を捉えようとした。しかし、研究者等の中には「急激な変化はそうだとすると、それ以前から、各種犯罪の認知件数は増加傾向にあり、検挙率も低下しつつあったはずだ。これをどう説明するのか。」という疑問を示す人もいた。

本稿は、こうした批判に答える意味もあり、もう少し長期的な変化について、警察の活動方針と警察統計の関係について分析した。そして、警察という組織が警察庁長官を頂点として階級社会を構成していること、筆者の個人的な経験からも、官僚組織においては、トップの口頭指示が日常業務やそれに関する統計に大きな影響を与えることに着目し、これまでの論点を整理しつつ、各種統計について相互の動向を比較検討しつつ矛盾点等を洗い出し、警察庁長官の発言に表れた警察の運営方針と警察統計の関係を検討した。もちろん、認知件数や検挙率は、警察の活動方針だけで変化するものではなく、犯罪・犯罪者の傾向・態様、市民の犯罪や警察に対する考え方、警察官の資質等によっても変化する。

ある意味では、この時期の警察の活動方針の変化は、国家警察から市民

警察への改革過程としてとらえることができ、市民の要望に目を向け、困りごと相談に積極的に応じるなど、市民の訴えに対して誠実に対応することで、事件件数が増加しただけでなく、守備範囲も広がり、認知件数が増加したともいえる。そして、警察が対応できる以上の事件を抱え込むことで、事件処理が追いつかなくなり、さらには、軽微な事件の検挙にこだわることなく一人でも多くの犯人を検挙することで市民生活の安全を確保するという防犯重視の体制を整えることによって数字上検挙率が下がるという現象が起きたともいえる。つまり、警察が「市民・国民のための警察を目指して」部内改革を進めることによって、かえって認知件数が増加し、検挙率が落ちるという、頑張れば頑張るほど成績が低下するという一見矛盾する現象が発生してしまったともいえる。ある意味では、この警察統計は、警察が組織として、組織目標に従ってきちんと機能していることを示しているともいえる。

しかし、そうした警察の努力とは別に、各種世論調査を見るまでもなく、現在、人々の間で治安に対する懸念、犯罪に対する不安が強くなっている²⁶。警察では、平成12年ごろから認知件数や検挙率といった統計が示す犯罪情勢とは別に、「体感治安」という言葉を使って、国民が感じる犯罪に対する不安に着目し、安全で安心して暮らせる街づくりに力を注ぐようになっている。

一方、日本も参加している国際的な犯罪被害調査であるICVSの最近3回結果（2000年、2004年及び2008年）を見ると、日本における暴力犯罪被害

26 前述のように、平成12年12月に実施された「社会意識に関する世論調査」によると、日本の向っている方向性について、治安が悪い方向に向っていると感じている者の比率が平成10年の18.8%から平成12年には26.6%に上昇し、日本の誇りとして治安のよさを挙げる者が平成6年の42.6%から平成10年には38.7%、平成12年には30.0%に減少している。また、朝日新聞が実施した定期国民意識調査の結果によると、犯罪や交通事故に対して大いに不安を感じると答えたものが50%に達している（平成14年1月8日朝日新聞朝刊）。

については、他の先進国と比べて、被害発生率が低く、しかも、被害率そのものは低下傾向にはある。犯罪被害に実際に遭う人は少ないという現状から考えると、こうした体感治安や犯罪不安は、犯罪に遭ったり、犯罪を目にする機会が増えたりしたからではなく、犯罪統計や事件に対する報道や人々の言説によって形成されるものと推察できる。一般的に、こうした体感治安・犯罪不安は、必ずしも現実の犯罪率に応じて変化するわけではなく、地域の治安に対する認知、警察活動に対する信頼・認知、又は社会・経済的な変化による不確実性の増大等の影響を大きく受けることもよく知られた事実である²⁷。所は、人々の安全感は、現実の警察力・警察活動よりも人々に認知されたそれらの水準によって影響されると指摘しているが²⁸、これは犯罪不安に関するこれまでの研究からも明らかであり、マスコミが、犯罪の凶悪化、それに対応することの困難さ、検挙率の低下等を喧伝することは、人々の安全感を低下させ、犯罪不安を煽ることになる。したがって、犯罪不安を低減させるためには、犯罪に関する正しい情報を提供し、警察活動に対する信頼感を回復させることが大きな課題となる。しかし、マスコミの犯罪報道は、事実を客観的に報道しようとするよりは、センセーショナルなタイトルで犯罪不安を掻き立てる内容のものが少なくない。マスコミは常に読者・視聴者を意識して記事を書かなくてはならず、経済不信・不況、リストラ等の社会不安が高まる中で²⁹、冷静・客観的

27 星野は、パトロールや家庭訪問の実施による目に見える活動の強化や警察と地域との良好な関係が、人々の犯罪に対する不安を軽減させると指摘している。
(星野周弘 1976-1977年「公共の安全性に寄与する警察活動の研究」科学警察研究所報告(防犯少年編), 17(2), pp.145-62, 18(1), pp.1-25及び18(2), pp.125-35.)

その他、浜井浩一、岡田和也ほか 2000年 第1回犯罪被害実態(暗数)調査
法務総合研究所研究部報告10

Gravosky, P.N. 1995. Fear of Crime and Fear Reduction Strategies. Trends & Issues, No.44. Australian Institute of Criminology.

28 所一彦 1990年「犯罪・非行と安全」犯罪社会学研究 第15号 pp.4-17

29 平成13年12月16日付け毎日新聞が内閣府で実施した最新の世論調査の結果を紹

な報道よりは、犯罪が増加しており、緊急に何とかしなくてはならない問題であると報道した方が、読者・視聴者の共感を得やすいことは自明の理であり、理解できなくもない³⁰。

しかし、平成13年の犯罪増加に関する報道について主なものを見ると、7月22日の朝日新聞が「犯罪急増、検挙率は急落」という見出しで、急増する犯罪に対しては、警察を頼るだけでなく、個人による自衛が必要になったという内容の記事を掲載している。過去の研究³¹によっても、検挙率に代表される警察の防犯活動への信頼感と犯罪不安の強い関係が指摘されており、こうした検挙率の低下に関する報道は、犯罪不安の形成に大き

介しているが、「日ごろの生活で悩みや不安を感じている」と答えた人は、65.1%で、46.8%だった1991年以降年々増加傾向にあることが明らかとなった。

30 人間は不安なことがあると、それを他人と共有したい、自分の不安を他人と確認し合いたいという欲求を持つ。犯罪不安や体感不安が増大しているのは事実であり、多くの人々が、世の中がおかしくなり、治安が悪化していると感じている中で、犯罪が凶悪化しているといった言説の方が人々に受け入れられやすいのはこうした人間の心理に基づくものである。逆に言えば犯罪が増加していないといった情報は理解されにくいだけでなく、冷静な分析は、不安を抱えている人々の神経を逆なでして、反感を買う危険性も否定できない。不気味な少年犯罪に対してよく「心の闇」といった言葉が用いられ、異常心理の専門家である精神科医のコメントが紹介されるが、筆者が刑務所で犯罪者と面接していた際に彼らの中に性格の偏りや、精神障害を見ることはあっても、心の闇を感じることは、それほど多くはない。人々の心の中に、凶悪犯罪を犯す者は、自分たちとは違う「心の闇」をもったモンスターであると信じたい気持ちが存在し、その方が受け入れられやすいといった傾向がある。著者自身も自らを振り返って考えてみると、凶悪犯罪の報道を目にしたときに、犯人に対して激しい怒りを覚える。この時、筆者にとっての想像上の犯人は、冷血なモンスターであり、報復すべき敵である。おそらく、厳罰化の背景の一つに、犯罪者が一般人とは異なるモンスターとしてイメージされていることがないだろうか。世の中に許しがたい凶悪犯罪が存在することは事実であるが、刑務所で殺人、強盗致死等の受刑者と面接していて、芯から凶悪で、非人間的な犯罪者を目にすることは少ない。厳罰化傾向に歯止めをかける一つの方法は、犯罪者がなぜ犯罪を起こすに至ったか、彼らがどんな人たちであるのかといったことについて、きちんと市民に情報提供することにあるのかもしれない。

31 前掲、星野周弘

な影響を与えていると考えられる。

ICVSにおいても日本における犯罪不安の高まりが確認されているが、この犯罪不安及び犯罪被害率等の関係を統計的に（ロジスティック回帰分析を用いて）調べてみると、犯罪不安には、警察の防犯活動への信頼感が大きな影響を与えていることが確認された³²。つまり、この結果には、認知件数の増加や検挙率の低下がマスコミ報道によって周知されることが、警察の防犯能力に対する評価の低下を招き、それが人々の犯罪不安を増大させ、犯罪対策に対する意識を厳罰化に向わせている可能性が示唆されている。

本稿においては、警察の活動方針と警察統計との関係について分析し、警察統計が、警察の方針転換等によって変化する可能性を示すことで、犯罪動向を示す指標としての警察統計の持つ意味について明らかにした。本稿で示したかったのは、警察統計は何の意味もないということではない。重要なことは、警察統計を利用する者が、警察統計の意味を知った上で利用することであり、警察統計をどのように利用するのかということである。その意味で、前述のように犯罪不安をあおるようなマスコミ報道には問題が多い。警察も官僚機構である以上、その時々状況によって、マスコミを利用することがないとは言えない。しかし、『平成14年版警察白書』や、警察庁長官の発言を見る限り、最近の警察は、必要な情報は発信している。体感治安の悪化は、治安の悪化情報を垂れ流すマスコミが作り出したものである。もし、マスコミが、治安が悪化していると本当に思い込んで治安悪化報道を繰り返していたのだとすれば、それは、マスコミの取材能力の劣化の表れであるとは考えられない。

32 居住地域における警察の防犯活動に対する満足度（評価）を見ると、日本の場合、警察が親切で人々を助けるために役立っていると感じているものの比率が53%で、12か国中オランダ、ポーランドに次いで低く、警察が防犯活動を良くやっていると感じているものの比率は59%でポルトガル、ポーランド、オランダに次いで低い結果となっている。

いずれにしても認知件数や検挙件数といった警察統計は、厳密に言えば、犯罪動向そのものを測定したのではなく、警察活動を通して見た犯罪動向を見たものであり、体重計で体重を測定した結果とは異なる。警察統計を体重計のアナロジーで説明すると、その体重計は少しバネの不安定な体重計であり、計測結果は、当然に体重の増減の影響は受けるが、同時にバネの調子によっても計測が不安定になるため、体重の変化を見るためにはバネの調子も考慮に入れながら計測結果を評価しなくてはならないということである。

6 おわりに

本稿は、日本の治安動向を分析することが目的ではなく、警察統計と警察の方針との関係を分析することが目的であったため最近の認知件数の動向については本文内では言及していない。実は、この論文の分析範囲以降、認知件数は、平成14年（2002年）をピークに急速に減少し始めている。この論文の焦点ともなっている平成12年（2000年）前後に治安悪化が叫ばれた時期には、治安悪化の原因として戦後教育の失敗による青少年の規範意識の低下や家族の崩壊といった日本社会そのものの変質がまことしやかに語られたが、そうした言説をあざ笑うかのように、平成14年（2002年）以降認知件数は一貫して、しかも急速に減少傾向にある。そのほとんどは自転車盗、バイク盗、車上狙い、自動販売機荒らしといった街頭犯罪の減少によるものである。これはなぜなのか？

平成14年（2002年）ぐらいから警察が行政評価の一環として認知件数や検挙率に対する数値目標を掲げ始め、各県警がその実現に向けて努力し、目標を達成している様子を見ると、最近の認知件数の減少にも、実際に犯罪被害が減少していることに加えて、平成12年（2000）年前後の認知件数の増加とは逆の現象が起きている可能性は否定できないのかもしれない。

最後に、最近の日本の治安を確認しておくと、殺人や傷害致死といった他人からの暴力で死亡する人の数は、図10にあるとおり、一貫して減少傾向にあるし、ICVSの結果も、表1にあるとおり被害率そのものも全体としては減少傾向にある。また、表1にあるとおり、ほとんどの犯罪被害について「2000調査」から「2004年調査」にかけて犯罪被害率が低下している一方で、暴力犯罪や性犯罪では警察への通報率が増加している。つまり、この表1は、この時期の警察統計における暴力犯罪の不自然な動き、つまり、平成11年（1999年）から平成12年（2000年）にかけて暴力犯罪が極端に増加したのが、桶川のストーカー殺人事件などをきっかけに警察が被害者対策に力を入れ、暴力犯罪に積極的に取り組むようになった結果、認知件数が増加したという仮説を科学的に証明したともいえる。

なお、日本で昭和30年（1955年）代に殺人が大きく減少したのは若年層による殺人が減少したためである。現在、日本は極端な少子高齢化社会を迎えている。少子高齢化というのは、発達犯罪学的（ライフコース犯罪学）に見た場合、犯罪に対して活発な青少年層が減少し、犯罪を起こしにくい高齢者層が増加するため、国全体の犯罪活動としては、犯罪発生を抑制する方向に働く。日本の検挙人員の特徴は、刑法犯の40%を少年が占め

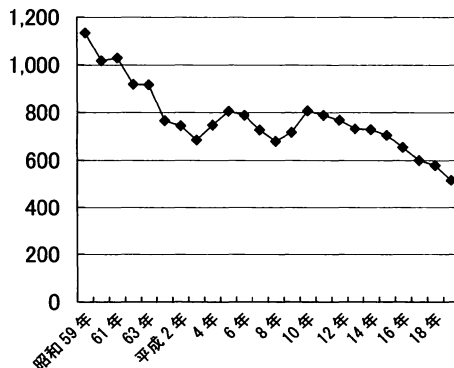


図10 加害にもとづく傷害及び死亡人員の推移

注 人口動態統計による。

表1 ICVS2000及びICVS2004に見る犯罪被害率・警察通報率

	犯罪被害率		警察に対する通報率	
	2000	2004	2000	2004
自動車盗	0.7	0.7	61.5	100.0
車上盗	5.7	7.1	41.7	64.3
自動車損壊	16.8	15.5	20.9	21.5
バイク盗	12.4	10.3	72.7	75.0
自転車盗	27.3	23.2	36.1	48.1
不法侵入	4.1	3.9	61.1	64.2
不法侵入未遂	2.6	2.7	36.2	19.3
強盗	0.6	0.3	30.8	28.6
窃盗（すり等）	2.7	2.2	43.3	33.3
性暴力	2.7	2.5	9.7	14.8
暴行・脅迫	2.1	1.1	21.3	50.0

注 平成16年版犯罪白書

るなど、成人が犯罪を起こしにくい点にあった。この点から考えても、少子高齢化の影響は他の先進国以上に犯罪を減少させる方向に働くはずである。現実には、街頭犯罪を除く古典的な犯罪に限定して統計を見ると、多くの犯罪で昭和30～40年（1955～65年）代から本稿で指摘した警察改革が行われる平成12年（2000年）ぐらいまで一貫して減少傾向あったことが分かる。こうした傾向は今後も続くと思われるが、最近、財産犯を中心として人口比で見ても高齢者の検挙人員が増加しているのは気になるところである。今後は、こうした高齢者犯罪の増加を含めた犯罪の発生パターンやライフコースに与える少子高齢化の影響が、犯罪統計における重要な研究テーマとなるとと思われる。

別表 警察庁長官の訓示（要旨）

年次	警察庁長官	法律、通達、指示文書等	長官訓示（抜粋・要旨）	主な出来事
昭和59年	鈴木貞敏	風営法改正	公判に耐え得る捜査の徹底（59.10捜査担当課長会議）。	グリコ・森永事件
昭和60年	山田英雄		公判での証拠価値や事実認定に関し、警察の捜査に対して厳しい判断が行われる傾向にある（61.11警察本部長会議）。	
昭和61年		「刑事警察充実強化対策要綱」（精密かつ厳格な裁判及び刑事弁護活動の強化に対応するために、より一層の緻密な捜査を指示。）		
昭和62年				
昭和63年	金澤昭雄		国民の立場に立った警察運営。被害届時の迅速な対応、現場への早期臨場、参考人の立場を配慮した事情聴取。軽微な犯罪の捜査に投入される捜査力を合理化し・・・（63.5刑事本部長会議）。 外勤警察官の刑法犯検挙の約三分の一が自転車の占有離脱物横領や窃盗であり、このことは外勤警察活動が検挙しやすい犯罪に重点が向けられている・・・（63.11警察本部長会議）	広域捜査に重点
平成元年		「外勤警察運営規則の改正」（地域密着型外勤警察運営・事件・事故等に即応する外勤警察運営） 「薬物乱用防止対策要綱」	無罪事件や捜査活動における不適切事例が最近目立っております。軽微な事案で被害者が犯人の処罰を求めないものに不相応な労力を費やすことなく・・・この方針が必ずしも第一線に定着していない。引ったくり等国民が検挙を望む事件捜査を積極的に行う（1.10捜査担当課長会議）。 被害意識が希薄な軽微事案よりも、悪質性の高い犯罪の検挙に重点を置くべきであり、自転車盗等の検挙率の低下は、この方針に沿ったものと評価できる（1.11警察本部長会議）。	国連麻薬撲滅の10年 重要窃盗犯として「ひったくり犯罪」が取り上げられる。
平成2年			凶悪犯、侵入盗等国民が不安を感じる犯罪の検挙に重点（2.5刑事本部長会議） 本年の検挙状況を見ると、新しい方針が第一線に次第に浸透してきている状況がうかがわれる（2.6警察本部長等会議）。 国民が不安に感じ、検挙を望む重要犯罪、重要窃盗犯に捜査の重点を・・・（2.10捜査担当課長会議）	湾岸戦争

犯罪統計は何を測っているのか？

平成3年	鈴木良一 (就任は平成2年)	暴力団対策法	引き続き、国民が不安を感じ、その検挙を望む犯罪捜査活動に重点 (3.5刑事部長会議)	
平成4年			暴力相談には、従来一部に消極的な対応が認められたが、国民の声を真しに受け止め誠実に対応することが重要 (4.5暴力団主管課長会議)	
平成4年	城内康光		捜査員一人ひとりの個性を大切に・・・、告訴・告発事件の処理やその他業務の合理化の促進 (4.10捜査担当課長会議) 現場第一主義。警察庁は大綱や方針を示すにとどめ・・・(4.11警察本部部長会議)	
平成5年			治安のパロメーターというべき検挙率を常に意識し・・・個々の捜査員の癖を生かす (5.5刑事部長会議)。 検挙率は、治安水準や警察捜査力のパロメーター、・・・常にこの数字にこだわり、成果を上げている府県の優れた施策を導入し・・・(5.5警察本部部長会議)。	
平成6年	國松孝次	警察法の改正 (生活安全部門の新設)	被害が生じる前に犯罪を防止し・・・障害者、高齢者、外国人を含めた市民一人ひとりが安全を実感できるようなきめの細かい施策 (6.7警察本部部長会議)	銃器社会の到来が話題
平成7年			捜査員が、被害者の被害感情や不安感を真正面から受け止め (7.9捜査担当課長会議)	阪神淡路大震災、地下鉄サリン、長官狙撃
平成8年		「被害者対策要綱」	治安は、犯罪の認知件数や検挙率といった数字のみで捉えられるものではなく、体感治安が大切 (8.4銃器・薬物対策課長会議)。 被害者対策要綱を制定し、・・・性犯罪における被害者は、精神的打撃に加え、羞恥心から警察に対する被害申告をためらう傾向が強くなり、そのことが性犯罪を潜在化させる要因ともなっている。性被害者の心情に配慮が必要。被害者を始め国民に感謝される警察をモットーに・・・また、金融不良債権事犯については、民事不介入ということを誤解して消極的な姿勢にならないように・・・(8.5刑事部長会議)。 被害者の救済と警察に対する信頼を確保することが、ひいては、潜在化しがちな事件を顕在化させ・・・ (8.6警察本部部長会議)。	3,500人増員 性犯罪被害者対策に重点

平成9年	関口祐弘		国民の声を真しに受け止め、機敏にこたえる。第一線に対する被害者への基本的対応に関する意識改革を推進（9.5被害者対策課長会議）。 国民に身近な事件、事故に機敏に対応する（9.6警察本部部長会議）。	
平成10年			最重要課題の一つである性犯罪捜査については、着実な成果が認められつつある（10.5刑事部長会議）。	
平成11年		「女性・子どもを守る施策実施要綱」	国民のための警察ということの意義を職員の心の中に一層浸透させる（警察本部部長会議）。	桶川ストーカー等不祥事多発年
平成12年	田中節夫	「犯罪等による被害の未然防止活動の徹底について」警察庁次長通達 「告訴・告発の適正化と体制強化について」刑事局長通達 警察改革要綱	国民が助力を求めてきた場合には、警察の適切な対応を求める国民の切実な要望に思いを致し、情性に流れることなく、一つ一つ着実に要望にこたえていくことが必要（12.3警察本部部長会議） 最近の批判は、警察が国民の訴えにこたえてくれないという不満の顕在化であり、一般国民が警察に相談に訪れるのはよほどの事情であり、警察は国民の安全の最後の砦であることに思いを致し、警察が、所管や多忙等の都合によって相談を前さばきすることがあってはならない（12.4管区局長会議）。 被害者からの訴え、相談に対してその切実な訴えを理解せず消極的な対応がなされた・・・犯罪等による被害に遭った人はもとより、その不安を訴える人からの届出や相談を受けた場合には、刑罰法令に抵触するか否かにかかわらず、その訴えを積極的に受け止め、その要望を踏まえ積極的な対応を行って犯罪の検挙、未然防止を期すことが必要（12.5生活安全・地域担当部長会議）。 警察が「民事不介入」の名の下に権限行使に後ろ向きになることなく・・・（12.5警察本部部長会議）	

平成13年		DV防止法	国民の要望にこたえる警察安全相談の推進（13.4生活安全・地域担当部長会議） 困りごと相談は、警察安全相談と名称を変え国民からの切実な要望に的確にこたえていく（13.1警察庁長官年頭の言葉） 幹部は、あらゆる機会を通じ、直接、知事以下の財政担当者に対し、社会における治安維持の必要性和治安経費の特殊性を粘り強く訴え（13.5総務・警務部長会議） 事案の処理に追われ余罪解明率が低下・・・暴行・傷害の粗暴犯は、認知、検挙ともに激増しております。国民のこの種事案に対する検挙要望が強くなり、積極的に届けるようになったことが増加の原因として考えられます（13.5刑事部長会議）。	2,580人増員 米国での同時多発テロ
平成14年	佐藤英彦			5,000人増員要求