割れた窓
警察と近隣の治安

ジョージ・ケリング、ジェームズ・ウィルソン

1970 年代半ば、ニュージャージー州は、28 の都市で地域社会の生活の質を向上させるためにデザインされた「安全で清潔な近隣プログラム」を発表した。そのプログラムの一環として、州は資金を提供し、パトカーから警察官を降ろし、巡回に配属させるよう都市を支援した。知事と他の州当局者は、犯罪を減らす方法として警邏を利用することに熱心だったが、多くの警察署長は懐疑的だった。彼らの目には、警邏は殆ど信用の置けないものだった。このせいで、警察の機動性が低下し、挙句、市民からの通報に対応することが難しくなり、パトロール隊員に及ぶ本部の統制が弱まった。

多くの警察官も警邏を嫌っていたが、理由は様々だった。警邏は重労働だし、寒く、雨の降る夜、外に出ずっぱりになるし、「いい逮捕劇」を演じるチャンスが減ってしまう。一部の警察署では、警察官を警邏に配属させることは、罰の一形態として使用されていた。また、治安維持に関する学術専門家らは、警邏が犯罪率に何らかの影響を与えることに疑いを持っていた。そんなものは世論へのご機嫌取りにすぎない、というのが大方の意見だった。しかし、州が費用を負担していたので、地方自治体は進んで協力した。

プログラムが開始されてから 5 年後、ワシントン DC の警察基金が警邏プロジェクトの評価を発表した。主にニューアークで実施された慎重に管理された実験の分析に基づいて、基金が、警邏によって犯罪率は低下しなかったと結論づけたことに、殆ど誰もが驚いた。しかし、警邏された住民のいる地域では、他の地域の住民よりも安全だと感じているようであり、犯罪が減少したと思う傾向にあり、犯罪から身を守るための措置(例えば、ドアをロックして家にいる)を殆どしていないようであった。更に、警邏地域に住む市民は、他の地域に住む住民よりも警察に対して好意的な意見を持っていた。そして、巡回している警察官は、パトカーに配属された警察官よりも士気が高く、仕事の満足度に溢れ、近隣に住む市民に対して好ましい態度をとった。

これらの調査結果は、懐疑論者が正しかった　―警邏は犯罪に何の影響も及ぼさない―という証拠と見なせるかもしれない。警邏は、自分たちはより安全だと思わせるように、市民を騙しているにすぎない。しかし、私たちの見解、および警察基金の調査の著者ら(ケリングもその一人)の見解によれば、ニューアークの市民はまったく騙されてはいなかった。彼らは、警邏の警察官が何をしているのかを知っていたし、警邏はパトカー勤務の警察官がやっていることと違うことを知っていたし、警察官に警邏してもらうことが実際、近隣を安全にすることを知っていた。

しかし、犯罪率が下がっていなかった　―実際には、上昇してしまったかもしれない―　場合、どうすれば近隣は「より安全」になり得るのか?その答えを見つけるには、まず、公共

の場で最も頻繁に人々を怖がらせるものを私たちは理解する必要がある。もちろん、多くの市民は主に犯罪、特に見知らぬ人による突然の暴力的な攻撃を伴う犯罪に恐怖を感じる。このリスクは、多くの大都市と同様にニューアークでも極めてリアルである。しかし、私たちは、恐怖　―無秩序な人々に困惑させられる恐怖―　のもう一つの源泉を見落としがちである。暴力的な人々でもなければ、必ずしも犯罪者でもないが、評判の悪い人々、手に負えない人々、または予測不可能な人々　―物乞い、酔っぱらい、中毒者、乱暴なティーンエイジャー、売春婦、徘徊者、精神障害者―　である。

警邏の警察官が行ったことは、可能な限り、こういった近隣における公共の秩序レベルを高めることだった。近隣は主に黒人であり、巡回巡査は殆どが白人だったが、警察によるこのような「秩序維持」機能は、双方の全般的な満足に向けて実行された。

私たちの一人(ケリング)は、ニューアークの警邏の警察官に何時間も同行し、彼らがどのように「秩序」を定義し、それを維持するために何をしたかを観察した。ある巡回区域はその典型だった。そこは、ニューアークの中心部にある賑やかではあるが荒れ果てた地域で、多くの放棄された建物、周辺の店(そのいくつかには、窓にナイフや西洋カミソリが目立つようにディスプレイされていた)、一軒の大きな百貨店、最も重要なのは、駅舎といくつかの主要なバス停があった。この地域は荒廃していたが、交通の要衝ということもあり、通りには人が溢れていた。この地域の整然とした秩序は、そこに住んだり働いたりしていた人々だけでなく、家に帰る途中や、スーパーマーケットや工場に向かうのに、その地域を通過しなければならない人々にとっても重要だった。

通りにいる人々は主に黒人だった。通りを歩いていた警察官は白人だった。そこにいる人々は「常連」と「部外者」で構成されていた。常連には、「良識ある人々」と、常にそこにいるけれども「身の程を知っている」酔っぱらいや路上生活者のいずれもが含まれていた。部外者は部外者でしかなく、疑いの目で、時にはおそるおそるといった感じで見られた。警察官　―ケリーと呼ぼう―　は、常連が誰であるかを知っていたし、常連は彼を知っていた。彼は自分の職務どおり、部外者に目を光らせ、評判の悪い常連が、非公式ではあるが広く理解されている規則を遵守しているか確認しなければならなかった。酔っぱらいや中毒者は玄関口に座れても、横になることはできなかった。脇道で酒を飲むことはできたが、主要な交差点では禁止されていた。ボトルは紙袋に入れなければならなかった。バス停で待っている人々に話しかけたり、困らせたり、物乞いをすることは固く禁じられていた。ビジネスマンと顧客の間で口論が起きたら、特にその顧客が部外者だった場合、ビジネスマンが正しいと見なされた。部外者がウロウロしていたら、ケリーは、彼に援助の手段があるかどうか、そして彼の仕事は何であるかを尋ねた。彼が不満足な回答をすれば、彼は追い払われた。非公式の規則を破った人々、特にバス停で待っている人々を困らせた人々は、浮浪者として逮捕された。うるさいティーンエイジャーは静かにするように言われた。

これらの規則は、通りにいる「常連」と協力して定義され、執行された。別の近隣には異なる規則があるかもしれないが、それはこの近隣の規則であることを誰もが理解していた。誰

かがその規則を違反すれば、常連はケリーに助けを求めただけでなく、違反者を笑いものにした。ケリーがしたことは「法の執行」と表現できる場合もあったが、それと同じくらい頻繁に、近隣が適切なレベルの公共の秩序であると判断したものを守りやすくするために、非公式または法外な措置を講じることも含まれた。彼がしたことのいくつかは、おそらく法的異議申立に耐えられなかっただろう。

自説を曲げない懐疑論者は、熟練した警邏の警察官なら秩序を維持できることを認めるかもしれないが、相変わらず、この種の「秩序」は地域社会の恐怖の本当の源泉　―つまり、暴力犯罪―　と殆ど関係がない、と主張するかもしれない。ある程度、それは正しい。しかし、二つのことを心に留めておかねばらない。第一に、外部の観察者は、多くの大都市の近隣に蔓延しているどれほど多くの不安が、「本当の」犯罪の恐怖から生じているのか、またあちこちの通りが不快で頭の痛い接触の源泉となっているという感覚から生じているのか分かっている、と思い込むべきではない。ニューアークの人々は、彼らの振る舞いやインタビュアーへの発言から判断すると、明らかに公共の秩序を高く評価しており、彼らがその秩序を維持できるように警察が手を差し伸べると、安堵や安心を感じるのである。

第二に、地域社会レベルでは、無秩序と犯罪は通常、一種の発達過程において切り離せないほどリンクしている。社会心理学者と警察官は、建物の窓が割れたまま放置されていると、残りの窓もすぐに割られてしまう、という意見に同意する傾向がある。これは素晴らしい近隣でも、荒廃した近隣と同じように当てはまる。窓を割るのに熱心な人々が住んでいる地域もあれば、窓を大切にする人々が住んでいる地域もあるから、窓の破壊は必ずしも大規模に発生するとは限らない。寧ろ、一つの壊れた窓が修理されないままであることが、誰も気にしていない、だから更に窓を割ってもコストが掛からない、という合図になる(窓を割ることは、いつだって楽しいことだった)。

スタンフォード大学の心理学者フィリップ・ジンバルドーは、1969 年、割れ窓理論を検証するいくつかの実験について報告した。彼は、ボンネットを開いた状態にした、ナンバー・プレートのない自動車をブロンクスの路上に、比較用の自動車をカリフォルニア州パロ・アルトの路上に駐車するよう手配した。ブロンクスの車は、「放棄」した 10 分以内に「車上荒らし」に襲われた。最初に到着したのはある家族　―父、母、幼い息子―　で、ラジエーターとバッテリーを取り外した。24 時間以内に、価値のあるものは事実上すべて取り除かれた。その後、無作為な破壊が始まった　―窓は粉々に砕かれ、部品は引きちぎられ、内張は引き裂かれた。子供たちが車を遊び場として使い始めた。大人の「車上荒らし」の殆どは身なりがよく、明らかに身だしなみのよい白人だった。パロ・アルトの車は 1 週間以上、誰からも触られることがなかった。それ後、ジンバルドーは大ハンマーでその一部を粉々にした。すぐに、通行人が加わった。数時間以内に、車はひっくり返され、徹底的に破壊された。繰り返しになるが、「車上荒らし」は主に礼儀正しい白人であるように見えた。

放置された資産は、娯楽や略奪を目的とする人々にとって、また通常はそのようなことをするなど夢にも思っていない人々、おそらく法を遵守していると自負している人々にとって

すら、公正なゲームとなる。ブロンクスの地域社会の生活の性質　―その匿名性、車が放置され、物が盗まれたり壊されたりする頻度、「誰も気にしていない」という過去の経験―　ゆえに、破壊行為は、個人の所有物が大切に扱われ、いたずら行為には代償が伴うと誰もが信じるようになっている、節度あるパロ・アルトよりもはるかに早く始まる。しかし、「誰も気にしていない」という合図のように見える振る舞いによって、地域社会の障壁　―相互に注視しているという感覚と、礼儀正しさの義務―　がひとたび低下すると、破壊行為はどこでも発生し得る。

私たちは、「放置された」振る舞いも、地域社会の管理の崩壊に繋がると示唆している。家を大事にし、お互いの子供たちに気を配り、望ましくない侵入者に毅然と眉をひそめることができた、家族に顔なじみの近隣も、数年または数ヶ月で、人を寄せ付けない恐ろしいジャングルに変貌してしまう。資産の一部が放棄され、雑草が生え、窓は粉々に砕かれる。大人は乱暴な子供たちを叱らなくなる。血気盛んな子供たちは、より乱暴になっていく。家族は引っ越し、無愛想な大人たちが引っ越してくる。ティーンエイジャーが街角の店の前に集まる。商売人は彼らに移動するように頼むが、彼らは拒否する。喧嘩が起こる。ゴミが溜まる。人々は食料品店の前で酒を飲み始める。やがて、酔っぱらいが歩道に倒れ込み、酔いが覚めるまで寝かせたままにされる。物乞いが歩行者に近づく。

この時点で、深刻な犯罪が蔓延したり、部外者への暴力的な攻撃が発生したりすることは避けられない。しかし、多くの住民は、犯罪、特に暴力犯罪が増加していると考え、それに応じて自分たちの振る舞いを修正するだろう。彼らは通りをあまり利用しないし、通りにいるときは、仲間から離れ、目を反らし、唇を動かさず、急ぎ足で移動する。「私に関わらないで」近隣は「家」ではなく「住んでいる場所」だから、一部の住民からすれば、このように拡大する原子化は殆ど問題とならないだろう。彼らの関心は別のところにある。彼らはコスモポリタンなのである。しかし、世俗的な関わりよりも地元への愛着から人生の意味と満足を得ている他の人々にとっては、それは非常に重要な問題だろう。そういう人々からすれば、彼らが会うことを約束している数人の信頼のおける友人を除くと、近隣など存在しなくなってしまうだろう。

そのような地域は、犯罪の侵入に対して脆弱である。それは避けられないことではないが、そうなってしまうと、非公式の管理によって公共の行動が規制できていると確信を以て言える場所ではなくなり、麻薬の所有者が変わり、売春婦が金をせびり、車が剥奪される可能性が高くなる。酔っぱらいは、悪戯として盗みを働く少年たちに略奪され、売春婦の顧客は、故意に、そしておそらく暴力的に盗みを働く男たちに略奪されるだろう。そのような路上強盗が発生するだろう。

そこから抜け出すのが難しいとしばしば感じている人々に、高齢者がいる。市民の調査によると、高齢者は若い人々よりも犯罪の被害者になる可能性がはるかに低いことが示唆されており、このことから、高齢者が口にする、よく知られている犯罪への恐怖は誇張である、と推測する人々もいる。おそらく、私たちには、高齢者を保護するためのプログラムをデザ

インする義務はない。おそらく、私たちは、誤った恐怖を取り除くように高齢者を説得すべきですらある。この議論は的外れである。無防備な人々にとって、手に負えないティーンエイジャーや酔いどれの物乞いと対決する可能性は、実際の強盗に遭う可能性と同じくらい恐怖を誘発し得る。実際、無防備な人々にとって、この二種類の対立を区別できないことはよくある。更に、高齢者が被害に遭う割合の低さは、高齢者が直面するリスクを最小限に抑えるために、すでに採られている一定の措置　―主に、ドアを施錠して家に留まる―　の表れである。若い男性は、年配の女性よりも頻繁に攻撃されるが、それは、彼らが狙いやすく、金になる獲物だからというわけではなく、路上にいる機会が多いからである。

無秩序と恐怖との結び付きは、高齢者だけのものではない。ハーバード・ロー・スクールのスーザン・エストリッチは最近、公共の恐怖の源泉に関する多くの調査をまとめた。オレゴン州ポートランドで行われたある調査では、インタビューされた大人の 3/4 が、ティーンエイジャーの不良グループを見かけると、通りの反対側に渡ることが示された。ボルチモアで行われた別の調査では、約半数の人々が見知らぬ若者を一人でも避けるために通りを渡ることを発見した。あるインタビュアーが、公営住宅に住む人々に、最も危険な場所はどこか尋ねたところ、そこでは犯罪が一度も発生していないという事実があるにも拘らず、彼らは、若い人々が集まって酒を飲んだり音楽を演奏したりする場所に言及した。ボストンの公営住宅では、最大の恐怖を表明したのは、犯罪はないけれども、無秩序で無作法が最も深刻な建物に住んでいる人々だった。これを知ることは、地下鉄の落書きのような、ともすると無害なディスプレイの重要性を理解するのに役立つ。ネイサン・グレイザーが書いているように、落書きの蔓延は、それがたとえ卑猥なものではないとしても、地下鉄の乗客に、1 日 1 時間以上も耐えなければならない環境が管理されておらず、また管理することもできず、またその環境には誰でも侵入し、思いのままに、どんな破壊だろうと悪戯だろうとやれるのだ、という避けがたい知識を突き付ける。

恐怖に反応して、人々はお互いを避け合い、管理を弱める。警察を呼ぶこともある。パトカーが到着し、時折逮捕もあるが、犯罪は続き、混乱は収まらない。市民は警察署長に苦情を言うが、警察署長は、署内には人員が少なく、裁判所は軽犯罪者や初犯者を処罰しない、と説明する。住民にとって、パトカーで到着する警察は役に立たないし、思いやりもない。警察にとって、住民はお互いにお似合いの動物である。「警官は何もできない」という理由で、市民はすぐに警察を呼ばなくなるかもしれない。

私たちが都市の衰退と呼んでいるプロセスは、何世紀にもわたってすべての都市で発生してきた。しかし、今日起こりつつあることは、少なくとも二つの重要な点で異なる。第一に、いわゆる第二次世界大戦の前の時代においては、都市居住者は　―金銭的コスト、運輸の困難、家族や教会との繋がりゆえに―　近隣の問題から逃れることが殆どできなかった。移動が発生したときは、公共交通機関の路線に沿ってなされる傾向があった。現在、最も貧しい人々や、人種的偏見によって妨げられている人々を除けば、移動は殊の外簡単になった。初期の犯罪の波には、一種の自己修正メカニズム　―近隣や地域社会がその縄張りに対する

支配を再び主張することを決意する―　が組み込まれていた。シカゴ、ニューヨーク、ボストンの地域では犯罪や不良グループの抗争を経験したが、その後、代わりに住むところを見つけられなかった家族が、通りに対して支配権を再び要求するにつれて、正常さを取り戻した。

第二に、この初期の時代の警察は、地域社会を代表して、時には暴力的に行動することによって、そのように支配権を再主張することを支援した。若くて乱暴な人々は痛めつけられ、「容疑をかけられた」人々、徘徊している人々は逮捕され、売春婦とこそ泥は拘置所に送られた。「権利」は、良識ある人々、そしておそらく、暴力を避け、弁護士を雇う余裕のある深刻なプロの犯罪者も享受するものだった。

このような治安維持のパターンは常軌を外れたものでもなければ、時折の行き過ぎた行為の結果でもなかった。建国当初から、警察の機能は、主に夜間警備員の機能と見なされていた。それは、秩序に対する主要な脅威　―火災、野生動物、評判の悪い振る舞い―　に対して秩序を維持することだった。犯罪を解決することは、警察の責任ではなく、個人の責任と見なされた。1969 年 3 月のアトランティック紙で、私たちの一人(ウィルソン)は、警察の役割がどのように秩序の維持から犯罪との闘いへとゆっくり変化したのか、簡単な説明を書いた。この変化は、損失を被った個人のために成功報酬ベースで働く私立探偵(多くの場合、元犯罪者)の創設から始まった。やがて、探偵たちは地方自治体の機関に吸収され、同時に定期的な給料が支払われ、泥棒を起訴する責任は、被害を受けた民間人からプロの検察官にシフトした。このプロセスは、殆どの場所で 20 世紀までに完了しなかった。

都市の暴動が大きな問題となった 1960 年代、社会科学者らは、警察の秩序維持機能を注意深く調査し、それを改善する　―通りをより安全にすること(本来的な機能)ではなく、集団暴力の発生率を減らすこと―　方法を提案し始めた。秩序維持は、ある程度、「地域社会の関係」と境界を共有するようになった。しかし、1960 年代初頭に始まった犯罪の波が 10 年間、つまり 1970 年代に至るまで衰えることなく続くにつれ、警察の犯罪取締人としての役割に注目がシフトした。警察の振る舞いに関する研究は概して、秩序維持機能の説明ではなくなり、代わって、警察がより多くの犯罪を解決し、より多くの逮捕を行い、よりよい証拠を収集できるようにする方法を提案し、検証するための取り組みになってきた。社会科学者らは、これらのことができれば、市民は恐怖を感じなくなるだろう、と推測した。

警察署長と外部の専門家らのいずれもが、計画、リソースの配分、人員の配置において犯罪と戦う機能を強調したため、この移行中に多くのことが達成された。その結果、警察がより優れた犯罪取締人になったのは尤もなことである。そして彼らが、秩序に対する自分たちの責任を常に認識していたことも疑いないことである。しかし、最初の世代ではあまりも明らかだった秩序維持と犯罪防止の関連性は忘れられた。

その関連性は、一枚の割れ窓が増えていくプロセスに似ている。悪臭を放つ酔っぱらい、乱暴なティーンエイジャー、しつこい物乞いを恐れる市民は、下品な振る舞いに対する嫌悪感を表明しているだけではない。市民は同時に、たまたま正しい一般概念となっている少しば

かりの民衆の知恵　―すなわち、風紀を乱す振る舞いが野放し状態となっている地域では、深刻な路上犯罪が横行する―　を表明しているのである。事実上、野放図の物乞いは最初の壊れ窓である。強盗や泥棒は、出来心であろうとプロであろうと、一般的な状況によって被害者になりそうな人々がすでに怯えている路上で活動すれば、捕まる可能性も、身元を特定される可能性すらも低くなると信じている。迷惑な物乞いが通りすがりの人を困らせる事態を近隣が防げないならば、強盗になりそうな人の身元を特定するよう、または、仮に強盗が実際に起こりそうなら、それを防ぐよう、警察に通報する可能性は尚更低い、と泥棒は推論するかもしれない。

このプロセスが発生することを認める警察管理者もいるが、パトカー勤務の警察官は警邏の警察官と同じくらい効果的に対処できると主張する警察管理者もいる。私たちにはよく分からない。理論的には、パトカーに乗った警察官は、歩いている警察官と同じくらい多くのことを観察できる。理論的には、前者は後者と同じくらい多くの人々と話すことができる。しかし、警察と市民が出会う現実は、自動車によって大きく変化する。歩いている警察官は、通りにいる人々と自分自身を区別することができない。誰かが近づいたとして、これから起こりそうないかなる事態にもどうにか対処する助けになり得るのは、彼の制服と人格だけである。そして、彼には、その事態がどうなるのか　―道案内を求める、助けを懇願する、怒って糾弾する、揶揄って意見する、混乱して喚く、脅迫するような身振りをする―　を確信することは決してできない。

車の中にいれば、警察官は窓を下ろして、通りにいる人々を見ることによって、彼らに対処しがちになる。ドアと窓が、近づいてくる市民を排除する。それらは障壁である。一部の警察官は、車の中にいると、おそらく無意識のうちに、歩いているときとは異なる行動をとることで、この障壁を利用する。私たちは、これを数え切れないほど見てきた。パトカーが、ティーンエイジャーが集まっている街角に乗り入れる。窓が下げられる。警察官は若者たちをじっと見つめる。彼らは睨み返す。警察官は一人に向かって「こっちへ来い」と言う。彼はのんびり歩いて、わざとらしく無関心な態度で、友人に対し、権威になんかビビってない、という考えを伝える。「名前は?」「チャック」「チャック、何?」「チャック・ジョーンズ」「何をしていたのかね、チャック?」「別に」「P.O.[保護観察官]は?」「いないよ」「本当に?」「ああ」「トラブルに巻き込まれんようにな、チャック」その間、他の少年たちは、おそらくその警察官の労力を嘲笑って、お互いに言葉を交わしている。警察官は、更に鋭い眼差しを向ける。彼は、どんなことが話されているのか確信が持てず、会話に加わることもできなければ、路上での軽口で自分なりの力量を披露することにより、自分を「コケにする」ことなど叶わないことを証明することもできない。この過程で、警察官は殆ど何も学ばないし、少年たちは、その警察官は、無視しても安全であり、揶揄うことすらできる異質な存在だと決め付ける。

私たちの経験では、殆どの市民は警察官と話すのが好きである。このようなやり取りは、市民に対し、重要だと思われている感覚を与え、噂話の根拠を提供し、不安の種を当局に説明

することを可能にする(それによって彼らは、問題について「何かをした」というささやかな、しかし重要な感覚を得る)。車の中にいる人物よりも、歩いている人物の方が近づきやすいし、話しかけやすい。更に、個人的なおしゃべりのために警察官を脇に連れていけば、匿名性をより簡単に維持できる。あなたは、誰がハンドバッグを盗もうとしているか、誰が盗んだテレビを売りつけようとしているか、についてのヒントを伝えたがっている、と仮定しよう。中心街では、犯人はほぼ確実に近くに住んでいる。人目に立つパトカーに近づき、その窓に寄りかかることは、あなたが「密告者」であるという目に見える合図を伝えることになる。

秩序を維持するうえでの警察の役割の本質は、地域社会そのものの非公式な管理機構を強化することである。警察は、並外れたリソースを投じなければ、その非公式な管理に代わるものを提供することができない。一方、こういった自然の力を強化するために、警察はそういったものに対応しなければならない。そして、そこに問題があるのである。

警察の路上での活動は、重要な点で、州の規則というよりも寧ろ、近隣の道徳規範によって形作られるべきだろうか?過去 20 年間にわたり、警察が秩序維持から法執行機関へと移行したことで、警察官は、メディアの不満によって誘発され、裁判所の決定や警察署の命令によって強制される法的規制の下へと徐々に追いやられた。その結果、警察の秩序維持機能は現在、警察と犯罪容疑者との関係を管理するために開発された規則によって統制されている。これは、まったく新しい変化だと私たちは考えている。何世紀にもわたって、警備員としての警察の役割は、主に適切な手続きの順守という観点ではなく、寧ろ、望ましい目的の達成という観点から判断されてきた。その目的は、本質的に曖昧な用語だが、特定の地域社会にいる人々が目にしたときに認識する状態、すなわち秩序だった。その手段は、地域社会のメンバーが充分に断固としており、勇気があり、信頼できるならば、地域社会そのものが採用する手段と同じだった。対照的に、犯罪者の発見と逮捕は、一つの目的に向けた手段であり、それそのものが目的ではなかった。有罪か無罪かの司法判断は、法執行様式の待ち望まれた結果だった。当初から、警察はそのプロセスを定義する規則に従うことが期待されていたが、その規則がどれほど厳格であるべきか、という点は州によって異なっていた。犯罪者の検挙プロセスは常に個人の権利を伴うものであると理解されており、違反行為は、違反した警察官が裁判官および陪審員として行動する　―それは警察官の職務ではなかった―ことを意味するので、容認できなかった。有罪か無罪かは、特別な手続きの下で普遍的な道徳規範により決定されるべきものだった。

通常、裁判官や陪審員が、適切なレベルの近隣秩序をめぐる論争に巻き込まれた人々を目にすることはなかった。殆どの事件が路上で非公式に処理されるから、というだけでなく、無秩序に関する議論を解決するために利用できる普遍的な道徳規範がなく、従って一人の裁判官は一人の警察官よりも賢明でもなければ効力もないかもしれないため、このことは正しい。多くの州でごく最近まで、そして今日でもいくつかの場所で、警察は「不審者」、「浮浪者」、「公共の場での酩酊」といった容疑　―法的には殆ど意味のない容疑―　で逮捕を行

った。こういった容疑は、社会が裁判官に浮浪者や酔っぱらいを処罰することを望んでいるからではなく、路上での秩序を維持する非公式な取り組みが失敗に終わった際に、近隣から望ましくない人物を排除するための法的手段が警察官の手の内にあることを社会が望んでいるから存在するのである。

警察の仕事のすべての側面を、特別な手続きの下での普遍的な規則の適用を伴うものとしてひとたび考え始めると、私たちは、何が「望ましくない人物」を構成するのか、なぜ浮浪者や酩酊を「違法とする」べきなのか、を否応なく問うことになる。人々が公正に扱われていることを確認したい、という強く称賛に値する欲求ゆえに、私たちは、漠然とした道徳規範、または偏狭な道徳規範に基づいて望ましくない人々を警察が拘置所に送ってしまうのではないかと心配になる。拡大しつつある、あまり感心できない功利主義ゆえに、私たちは、他者を「傷つける」ことのないいかなる振る舞いも違法にするべきではないのではないか、という疑問を喚起する。このようにして、警察を監視している私たちの多くは、警察が可能な唯一の方法で、すべての地域社会が警察官に切実に求めている機能を警察官が果たすことを渋々認めるのである。

「誰にも害を及ぼさない」評判の悪い行動を「処罰の対象から外」そう　―こうして、警察が近隣の秩序を維持するために採用できる最終的な制裁を取り除こう―　というこの願いは、私たちが思うに、間違いである。身元の確認できる人物に危害を加えたことのない一人きりの酔っぱらいや一人きりの浮浪者を逮捕することは不当に思えるし、ある意味ではそうである。しかし、何十人もの酔っぱらいや何百人もの浮浪者に対して何もしなければ、地域社会全体が崩壊するかもしれない。個々の事件では意味があるように見える特定の規則が、普遍的なルールとなり、すべての事件に適用されると、意味のないものになる。放置されたままの一枚の割れ窓と千枚の壊れ窓の間の関係を考慮していないがゆえに、意味がなくなるのである。もちろん、特に「非制度化」運動の強い大多数の地域社会を除けば、警察以外の機関が、酔っぱらいや精神病患者によってもたらされる問題に注意を向けることはできるだろう　―しかし、そういうことにはならない。

公平性に関する懸念はより深刻である。私たちは、特定の振る舞いが、ある人物を他の人物よりも望ましくないものにすることに同意するかもしれないが、年齢や肌の色や出身国や無害の癖が、望ましくないものと望ましいものを区別する根拠になっていないと、どのように確認するのだろう?要するに、警察が近隣の偏見の代弁者になっていないと、どのように確認するのだろう?

私たちは、この重要な疑問に対して、完全に満足のいく答えを提供することができない。警察官の選択、訓練、監督によって、警察が裁量権のギリギリの限界について明確な感覚を叩き込むことを期待することを除いて、満足のいく答えがあることを確信してはいない。大まかに言えば、その限界というのがこのこと　―警察は、振る舞いを規制する手助けをするために存在するのであって、近隣の人種的純粋性または民族的純粋性を維持するためではない―　である。

国内最大級の公営住宅プロジェクトであるシカゴのロバート・テイラー・ホームズの事件を考えてみよう。それは、すべて黒人である約 20,000 人のための住宅で、サウス・ステート・ストリートに沿って 92 エーカーにわたって広がっていた。それは、1940 年代にシカゴ住宅局の議長を務めた著名な黒人にちなんで名づけられた。オープン間もない 1962 年、プロジェクトの住民と警察との関係が悪化した。市民は、警察が無神経で残忍であると感じた。逆に、警察は、いわれのない攻撃について不平を漏らした。シカゴの警察官の何人かは、その住宅に入るのが怖かったときのことを話している。犯罪率は跳ね上がった。

今日は、その雰囲気が変わっている。警察と市民の関係は改善された　―明らかに、両者は以前の経験から何かを学んだ。最近、ある男の子が財布を盗んで逃げた。窃盗を目撃した何人かの若者は、泥棒の身元と居住地に関する情報を自発的に警察に伝え、友人や隣人が見守る中、これを公然と行った。しかし、問題は根強く残っており、中でも、住民を恐怖に陥れ、プロジェクトのメンバーを募集する若者の不良グループの存在が主な問題だった。人々は、警察がこれについて「何かをする」ことを期待しており、警察はまさにそれを実行することを決意している。

しかし、どうすればいいのか?不良グループのメンバーが法律に違反したなら、警察は大手を振って逮捕することができるが、不良グループは法律に違反することなく結成され、募集をし、徒党を組むことができる。また、不良グループ関連の犯罪のうち、逮捕によって解決できるのはごく一部にすぎない。従って、逮捕が警察の唯一のリソースであるなら、住民の恐怖を和らげることはないだろう。警察はすぐに無力感を覚え、住民は再び、警察は「何もしていない」と信じるようになるだろう。警察が実際に行っていることは、手垢のついた不良グループのメンバーをプロジェクトから追い出すことである。ある警官の言葉を借りれば、「尻を蹴る」のである。プロジェクトの住民は、このことを知っているし、承認している。このプロジェクトにおける警察と市民の暗黙の同盟関係は、警官と不良グループがこの地域で対立する二つの権力の源泉であり、不良グループが勝つことはないだろう、という警察の見解によって強化されている。

これはいずれも、正当なプロセスや公正な取り扱いの概念と簡単に調和しない。居住者も不良グループのメンバーも黒人なので、人種は関係ない。しかし、その可能性はあるだろう。白人のプロジェクトが黒人の不良グループと対立した場合、またはその逆の場合を考えてみよう。私たちは、警察が味方になってくれるかどうか危惧するだろう。しかし、本質的な問題は変わらない。公共の場所での恐怖を最小限に抑えるために、どうすれば警察は自然な地域社会の非公式な社会管理機構を強化できるのか?法執行そのものは答えにならない。不良グループは、法律に違反することなく、脅迫的な方法で立ちまわり、通行人に不躾な態度で声をかけることによって、地域社会を弱体化または破壊することができる。

倫理的問題および法的問題が非常に複雑であるから、だけでなく、私たちは本質的に独自の用語で法律を考えることに慣れてきているので、私たちはそのような問題について考えるのに苦労する。法律は私の権利を定義し、相手の振る舞いを罰し、このような損害を理由に、

あそこにいる警官によって適用される。私たちは、このように考えて、個人にとってよいことは地域社会にとってもよいことであり、一人の人物に起こったときに問題にならないことは、多くの人々に起こっても問題にならない、と仮定する。通常、これらは尤もらしい仮定である。しかし、ある人物にとって許容できる振る舞いが、他の多くの人々にとって許容しがたい場合、他の人々の反応　―恐怖、脱出、逃走―　は、最初に無関心を公言した個人を含め、最終的にすべての人々にとって事態を悪化させるかもしれない。

小さな地域社会の住民が、大都市に住む同様の地域の住民よりも警察に満足している理由を説明するのに役立つのは、個人のニーズではなく、地域社会に対する彼らの高い感度かもしれない。インディアナ大学のエリノア・オストロムと彼女の共同研究者らは、イリノイ州の二つの貧しい、住民のすべてが黒人である町　―フェニックスとイースト・シカゴ・ハイツ―　における警察への認識を、シカゴにある同じくすべての住民が黒人である三つの近隣のそれと比較した。犯罪被害のレベルと、警察と地域社会との関係の質は、二つの町と、シカゴの近隣とでほぼ同じであるように見えた。しかし、犯罪を恐れて家にいることはない、と主張し、地元の警察が問題に対処するために「必要なあらゆる行動を起こす権利」を持っていることに同意し、警察が「平均的な市民のニーズに気を配っている」ことに賛同する割合は、自身の村に住んでいる市民の方が、シカゴの近隣に住んでいる人々よりも高かった。小さな町の住民と警察は、一定の道徳規範の地域社会の生活を維持するために協力的な取り組みに従事していると自覚していたのに対し、大都市の住民と警察は、単に個人ベースで特定のサービスを要請し、提供しているに過ぎないと感じていた可能性がある。

もしこれが本当なら、賢明な警察署長はわずかばかりの警察官をどのように配置すべきだろうか?最初の答えは、確かなことは誰にも分からないのだから、最も賢明な行動指針は、ニューアークの実験に重ねて更にバリエーションを試してみて、どのような種類の近隣であれば、どのようなことが起きるのかをより正確に把握することだ、ということである。二番目の答えも一つの垣根である　―近隣の秩序維持の多くの側面は、警察の関与があったとしても最小限に留める方法で対処するのがおそらく最善である可能性がある。忙しく賑やかなショッピング・センターや、静かで手入れの行き届いた郊外なら、目に見える警察の存在は殆ど必要ないかもしれない。どちらの場合も、評判の悪い人々に対する礼儀正しい人々の比率は通常とても高いため、非公式の社会管理が効果的である。

無秩序な要素から危険に曝されている地域でさえ、実質的な警察の関与なしに、市民の行動で充分かもしれない。特定の街角にたむろするのが好きなティーンエイジャーと、その街角を利用したい大人とが話し合えば、何人なら、どこなら、いつなら集まっても許され得るか、に関する一連の規則について、友好的な合意に繋がるだろう。

理解できない場合　―または、理解できても観察されない場合―　は、市民パトロールが充分な対応策となるかもしれない。秩序を維持するにあたって地域社会の関与には二つの伝統がある。一つは「地域社会の警備員」の伝統であり、新世界の最初の入植と同じくらい古い。19 世紀に入るまで、警察官ではなく、ボランティアの警備員が地域社会をパトロール

して秩序を保っていた。彼らは概して、法を自分たちの手に委ねることなく　―つまり、人を罰したり力を行使したりすることなく―　そうしていた。彼らの存在は、無秩序を抑止し、また抑止できなかった無秩序を地域社会に警告した。今日、全国の地域社会で何百ものそのような取り組みが行われている。おそらく最もよく知られているのは、特徴的なベレー帽とT シャツを身にまとった非武装の若者のグループであるガーディアン・エンジェルズであり、ニューヨーク市の地下鉄をパトロールし始めたときに初めて世間の注目を集めたが、現在ではアメリカの 30 以上の都市に支部があると主張している。残念ながら、私たちは、これらのグループが犯罪に及ぼした効果に関する情報を殆ど持っていない。しかし、犯罪に及ぼす効果が何であれ、市民は彼らの存在を心強く感じ、従って秩序と礼節の感覚の維持に一役買っている可能性がある。

第二の伝統は「自警団」の伝統である。これは、東部の定住地域社会では稀な特徴で、主に政府の手が届く前に成長した国境の町で見られた。350 以上の自警団が存在したことが知られている。それらの際立った特徴は、そのメンバーが、裁判官、陪審員、そしてしばしば死刑執行人、並びに警察官として行動することによって、私刑を加えたことだった。今日、古い都市が「アーバン・フロンティア」になりつつあると市民が表明している大きな恐怖にも拘らず、自警団の動きはその希少性によって際立っている。しかし、一線を越えている社会地域警備員グループもあれば、将来、一線を越えるかもしれないグループもある。ウォール・ストリート・ジャーナルで報告された曖昧な事件は、ニュージャージー州ベルビルのシルバー・レイク地域での市民パトロールに関与するものだった。あるリーダーは記者に「よそ者を探している」と語った。近隣の外部から何人かのティーンエイジャーが侵入してきたら、「連中に要件を尋ねる」と彼は言った。「連中が、ジョーンズ夫人に会うために通りを下っているところだ、と言えば、問題なく見逃してやる。でも、その後、連中が本当にジョーンズ夫人に会うことを確認するために、私たちはブロックを下って連中を追跡するよ」

市民は多くのことを行えるが、警察は明らかに秩序維持の鍵である。一つの理由として、ロバート・テイラー・ホームズといった多くの地域社会は、自分たちだけでその職務を果たせない。別の理由として、近隣の市民は、組織化されていても、バッジの着用が及ぼす責任感を感じていない可能性がある。心理学者らは、人々が、攻撃されたり助けを求めたりしている人物を助けに行かない理由について多くの研究を行っており、その原因は「無関心」や「利己心」ではなく、人というのは個人的に責任を引き受けなければならないものだ、と感じる尤もらしい根拠の欠如であることを学んできた。皮肉なことに、多くの人々は、ぼんやり立っているときには、責任回避が容易になる。秩序が非常に重要となる路上や公共の場所では、多くの人々が「周り」にいる可能性が高く、その事実が、ある人物が地域社会の代理人として行動する可能性を減らす。警察官の制服は、求められたら責任を引き受けなければならない人物として警察官を選び出す。更に、警察官は、他の市民よりも簡単に、通りの治安を守るために必要なものと、単にその民族的純潔を守るものとを区別できると期待されている。しかし、アメリカの警察はメンバーを獲得するどころか、失っている。一部の都市では、勤

務可能な警察官の数の大幅な削減に悩まされている。これらの削減は、近い将来、元に戻る可能性を低くしている。従って、各警察署は、現役の警察官を細心の注意を払って配置しなければならない。一部の近隣は、当惑し、犯罪が横行しているため、警邏が役に立たなくなっている。限られたリソースで警察ができる最善のことは、膨大な数の通報に対応することである。他の近隣は非常に安定していて穏やかなので、警邏が不要となっている。重要なのは、転換点にある近隣　―公共の秩序が悪化しつつあるが、回復できないわけではない場所はどこか、頻繁に利用されているわりに、人々が不安に思っている通りはどこか、いつでも窓が割られる可能性があり、すべての窓が粉々になる前に早急に修理しなければならない場所はどこか―　を特定することである。

殆どの警察署には、そのような地域を体系的に特定し、警察官を配置する方法がない。警察官は、犯罪率に基づいて(このことは、状況が絶望的な地域で警察が犯罪を調査できるように、脅威がわずかしかない地域に目をつぶることを意味する)、または通報に基づいて(殆どの市民は、単に怯えているとか腹を立てているだけでは警察に電話をしない、という事実にも拘らず)配置される。パトロールを賢明に割り当てるために、警察署は近隣を見て、直接の証拠から、警察官を追加したら、安全だという感覚を促進するうえで最大の違いを生みそうな場所を決定しなければならない。

限られた警察のリソースを拡張する方法の一つが、いくつかの公営住宅プロジェクトで試みられている。テナント組織は、非番の警察官を雇って建物内のパトロールを行っている。コストは高くないし(少なくとも居住者あたりで見ると高くない)、警察官は追加収入を気に入っており、居住者はより安全だと感じている。そのような取り決めはおそらく私的な警備員を雇うよりも上手くいっており、ニューアークの実験が、その理由を理解するのに役立つ。私的なガードマンは、彼の存在によって犯罪や不正行為を抑止するかもしれないし、助けが必要な人物を助けに行くかもしれないが、地域社会の道徳規範に異議を唱えている人に介入する　―つまり、管理するとか、追い払うとか―　ことはおそらくないだろう。正規警察官　―「本物の警官」―　であることは、この困難な任務を遂行するために必要な自信、義務感、権威のオーラを人に与えるように思える。

パトロール隊員は、公共交通機関を利用して勤務地に出入りするよう奨励されるかもしれないし、バスや地下鉄の車輛に乗っている間は、喫煙、飲酒、無秩序な行動などに関する規則を執行するかもしれない。この執行のニーズは、違反者を退場させることにしか関与しない(結局のところ、この違反は、容疑者逮捕手続きを行う警察官や裁判官が、望んで手を煩うような類のものではない)。おそらく、バスの道徳規範を無作為に、しかし絶え間なく維持しているから、バスの状態は、現在私たちが飛行機に搭乗する際に当然だと考えている礼節レベルに近いものになっているのだろう。

しかし、最も重要な要件は、不安定な状況で秩序を維持することが極めて重要な職務であると考えることである。警察は、これが彼らの機能の一つであることを知っているし、犯罪捜査と電話への対応なくして、その職務を実行することはできない、とも正しく信じている。

しかし、深刻で暴力的な犯罪について私たちが繰り返し懸念していることを踏まえて、もっぱら犯罪取締人としての能力で判断されるのだろう、と警察官が思うように、私たちが仕向けてしまったかもしれない。これが事実である限り、警察管理者は、引き続き警察要員を最も犯罪の多い地域に集中させ(犯罪の侵入に対して最も脆弱な地域であるとは必ずしも言えないのに)、法律と犯人逮捕の訓練を重視し(路上生活を管理する訓練ではなく)、「無害な」振る舞いを処罰の対象から外すキャンペーンに一足飛びに参加する(いかなるプロの押込強盗団よりも、公共での酩酊、路上売春、ポルノ展示の方があっと言う間に地域社会を崩壊させ得るのに)だろう。

何にもまして、警察は個人だけでなく地域社会をも守るべきだ、という長い間忘れ去られていた視点に私たちは立ち返らなければならない。犯罪統計や被害者調査は、個人の被害を測るものであって、地域社会の損失を測るものではない。今や、医師たちが、単に病気を治療するだけでなく健康を維持することの重要性を認識しているのと同様に、警察　―そして、私たちの残り―　は、「割れ窓」のない、無傷の地域社会を維持することの重要性を認識すべきである。