

俯瞰當前日本警察政策特點

從社區與民眾安全問題而論

陳 慈 幸

壹、前言

鳥瞰當前日本政府對於警察政策與實務之改革，可括分為「警察人事改革」、「改善社區安全環境」二部分。

在於「警察人事改革」方面，主要以改革警察風紀問題為主，與目前日本所推行之政策有關者，可追溯於一九九九年特別監察制度^(註1)之風紀肅正對策等相關改革政策。關於此問題，本人在二〇〇四年一月號之「日新半年刊」已略為介紹，此不再贅述^(註2)。此外關於「改善社區安全環境」部分，我在警察大學有認識幾位教授，他們都寫過類似研究，像葉毓蘭教授等，但他們都是偏向研究美國社區警政部分。其實日本社區警政最早在十年前被提出時，是抄襲美國的制度，但成效一直不是很好，因為他們不了解美國的制度是否適用於日本；只能以逐次、慢慢推展方式來沿用，他們首先由少年犯罪開始實施，最近又推出所謂「修復型司法」，造成警察工作日益艱難。最晚推動的是「特殊開鎖道具」部分，但卻是最失敗的地方。「社區警政」在日本最近發展已經比較落實，但我認為還有發展空間，例如我的一個學長擔任管區警員，一個村莊只有一個警察，什

麼事都沒有做，因為他就是都沒有事可以做，每天騎腳踏車巡邏，看看哪一家的人死了，因為日本鄉村老人家中都有訂牛奶，如果發現家門口牛奶及報紙有二、三天沒有取走，且沒有至派出所報備要外出遠行，他們就會進入屋內，大概可發現這老人已經過世。另外我的學長他當管區警察，每天都有轄內居民宴請他，他每天打開派出所門口，就有居民送他蔬菜、水果，還有雞、鴨、魚肉及衣服，他過得很高興。後來他回到東京就變得很忙碌，因為東京有很多外籍人士，很複雜，都會警察危險性高，鄉村警察較受民眾尊敬。另除改善傳統法令與政策外，日本實務上目前亦引進高科技道具，例如：於普遍於社區內裝設針孔攝影機、或是積極引進科學鑑定、以及各式防範科技儀器以防犯罪之發生^(註3)。總括而言，在於「改善社區環境」之議題，日本近幾年改革尺度甚大，日本之改革，主要參考國內文化而設計，其中我國與日本民風相似，故日本之改革動向，值得我國實務界先進參考。

本文主要是以「改善社區安全環境」為主之日本社區警政為主軸而作探討。所謂「改善社區安全環境」之政策，其內容又可聚焦成「與

註1 在於施行「特別監察制度」爾後，日本遂即嚴格取締全國各地警察機關違規事件，此雖可在於取締失職員警之成效方面有所斬獲外，惟短短半年內警察違紀之例有高達百餘件之情況卻亦說明日本警察仍需加強遵守風紀。…本資料來源：日本昭日新聞。此外，二〇〇〇年亦有發佈「警察廳懲戒方針」藉以加強警察遵守風紀。

註2 請參考陳慈幸，日本實務當中處理違紀警察之概況與其侷限性，內政部警政署「日新半年刊」第二期，頁九十六，二〇〇四年元月。

註3 日本警察政策資料，二〇〇四年。

外國人共存與共生」、「制訂特殊開鎖道具所持罪等相關法律」、「現階段少年犯罪之預防」、「防犯社區環境之構築」、「裝置針孔攝影機以求社區安全」與「犯罪區位之探測」等七項問題。本文限縮於篇幅，僅就以上之七點作初探性之描述，望提供國內研究者對於日本實務有更深之體會。

貳、日本當前社區安全相關議題之探討

一、與外國人共存與共生

(一)「少子化」與「高齡化」所伴隨之社會問題與警察之對應

日本目前最嚴重之社會問題，莫過於人口因逐漸減少之「少子化」與高齡化之問題（參考圖表一）。因人口逐漸減少所導致勞動人口減少，加上工業化社會亟需大量勞

動人口之故，遂僅有引進外籍勞工以求勞動人口供應均衡，除外籍勞工外，日本農村地區亦限定引進外籍新娘，以解決日本農村地區少子化問題。至於高齡化問題，各位如果有興趣，歡迎加入犯罪者協會，我會帶團至日本考察日本警察政策協會，去看看日本高齡化的嚴重性。我們去看一條街道，那條街道最年輕的是五十五歲，整條街都是歐吉桑或是歐巴桑，像這樣的街道在日本到處都是，是一個非常嚴重的問題。其實日本在十五年前，也就是八〇年代，就有男人娶不到老婆的現象，這個現象，現代的台灣也慢慢地顯現出來，但是日本的外籍新娘及台灣的外籍新娘發展型態略有差異。

大量引進外籍勞工之政策，主要溯源於一九九〇年，其外籍勞工之國籍主要優先以巴西日僑與秘魯國籍為主，主要是因為巴西日僑長

【圖表 1】日本未來人口估計圖(單位:1000 人)^(註 4)

年度	總人口	未滿 20 歲	二十歲世代	三十歲世代	四十歲世代	五十至六十四歲	六十五歲至七十四歲	七十五歲以上
1995 年	125,570	28,600	18,706	15,966	19,645	24,398	11,101	7,176
2000 年	126,926	26,008	18,247	16,924	16,746	26,961	13,028	9,013
2005 年	127,708	24,301	16,070	18,619	15,836	27,491	13,969	11,424
2010 年	127,473	23,133	14,299	18,397	16,763	26,147	14,942	13,792
2015 年	126,266	22,124	12,913	16,281	18,455	23,721	17,037	15,735
2020 年	124,107	20,903	12,853	14,553	18,242	23,552	16,893	17,666
2025 年	121,136	19,502	12,079	13,193	16,158	25,494	14,466	20,261
2030 年	117,580	18,290	11,564	12,594	14,455	25,907	13,798	20,971

註 4 宮澤浩一，外國人と共生，日本警察政策學會資料，2004 年，頁 48。



【圖表 2】少年矯正機構內外國少年收容者數^(註 5)

a. 少年觀護所收容之男性少年										
	1993 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	00 年	01 年	02 年
南、北韓	156 人	126 人	112 人	134 人	141 人	137 人	162 人	195 人	153 人	181 人
大陸	40 人	33 人	44 人	46 人	96 人	125 人	104 人	68 人	107 人	102 人
巴西	7 人	10 人	34 人	36 人	61 人	116 人	130 人	145 人	190 人	181 人
b. 少年院所收容之少年 (不分男女)										
南、北韓	49 人	29 人	35 人	38 人	44 人	45 人	46 人	66 人	43 人	50 人
大陸	3 人	4 人	6 人	1 人	6 人	5 人	8 人	2 人	16 人	13 人
巴西	1 人	3 人	5 人	10 人	13 人	33 人	29 人	41 人	49 人	50 人

相與日本人較相像，又懂一點日語，日本人如果要他聘用金髮的外國人，他們會怕，因為他們認為金髮的外國人等級較高，但卻很歧視東南亞的黃種人，後來因地域鄰近之關係，遂又引進南北韓與大陸籍勞工。此些外籍勞工大多數是全家共同赴日，加上當時日本社會對於此些外籍勞工子女之學校教育與社會福利政策不為重視，故此些外籍勞工子女（特別是巴西籍）之非行行為最為顯著（參閱圖表 2）^(註 5)，此成為近幾年來日本之嚴重社會問題。

針對於此，巴西日僑人數最多之愛知縣、靜岡縣等二縣市之警察機關，自發性結合巴西日僑工作單位（主要以汽車公司為主）與地方自治單位，進行改善其地區之巴西日僑日本社會適應對策，並收得相當之成效^(註 6)。愛知縣與靜岡縣所實施之活動主要以「改善外籍勞工之居住與教育環境」以及「規劃外籍勞工社會福利政策」與「外籍新娘因應政策」等三大方面為主，因收得相當之成效之故，目前日本其他地區警察機關相繼承襲並積極實施此對策，

減少外籍勞工之問題，此外，因應跨國際犯罪集團之對策，並衍生「國際犯罪集團之取締」為新實施之對策，以求至與外國人士共生共存之理想目標。

目前日本各地區警察對於外籍勞工所實施之「改善外籍勞工居住與教育環境」、「規劃外籍勞工社會福利政策」與「外籍新娘因應政策」、「國際犯罪集團之取締對策」等四大對策分述如下：

1. 改善外籍勞工居住與教育環境

根據警察之戶籍調查表中篩選出外籍勞工所居住之不良住宅，並配合地方自治單位配合款改建其建築。在教育環境之改善方面，在於外籍勞工多數居住地區之學校選任多數外籍教師（以巴西、亞裔為主），積極培養外籍勞工子女日語訓練與認識日本文化課程，以便於早日習慣日本社會。

2. 規劃外籍勞工社會福利政策

根據警察之戶籍調查表中篩選出外籍勞工之居住集中地，並配合地方自治單位中社會局

註 5 摘自日本矯正統計年報 1998 至 2002 年，頁 100-104。

註 6 宮澤浩一，「ブラジル人少年の非行化と日本の入國政策について」，日巴比較法與巴西日僑就勞者相關議題之座談會報告，2003 年，頁 35 以下。

等相關單位制訂以外籍勞工為對象之社會福利政策。

3. 外籍新娘因應政策

日本對外籍新娘實施嚴格管制，不輕易發簽證給外籍新娘，所以外籍新娘要在那裡生根很難，而且日本警察如果發現轄內有外籍新娘後，會經常去查訪，藉以了解到底是真結婚還是假結婚。日本也面臨女孩較不喜歡嫁農家青年，因此鄉村很多青年娶外籍新娘。也因為發生了很多外籍新娘毆夫及殺夫的問題，故家暴法於今年迅速推出並通過。日本會根據警察之戶籍調查表與戶政機關之結婚登記篩選出有外籍配偶之家庭，配合地方社會局等相關單位，實施外籍新娘日本文化教育。

4. 國際犯罪集團之取締對策

除引進外籍勞工及其子女所引發之社會問題外，真正對於日本治安所造成威脅則以國際犯罪集團為主，目前日本警方正積極研擬國際犯罪集團所涉及網路資訊犯罪、恐怖主義組織犯罪(特以生化戰為主)、藥物犯罪、走私黑槍、人蛇偷渡等相關犯罪問題對策，此外，配合警方所實施國際犯罪集團犯罪對策，政府亦逐次研擬相關刑事與民事法令，以澈底對抗犯罪組織之橫行。

(二) 小結

在於本部分除「國際犯罪集團之取締對策」可窺知日本警察對於犯罪取締之刑事政策面動態之積極活動外，「改善外籍勞工居住與教育環境」、「規劃外籍勞工社會福利政策」與「外籍新娘因應政策」等三點僅可看到日本警察戶口調查、外籍人口篩選等較為靜態之活動。惟前有所述，日本外籍勞工政策之實施主要契機為

警察所率先提出，故目前日本對於外籍勞工所實施之福利教育政策位居亞洲最優，於世界先進國當中亦位居前位之狀況，首需歸功於警察機關。

二、制訂特殊開鎖道具所持罪之法律

針對目前竊盜等侵入住宅之案例頻發，由日本警察廳(相當於我國警政署)所提案之「特殊開鎖儀器所持罪」等之相關法律議案(以下稱為本法)，已於平成十五年(二〇〇三年)三月四日通過，並於同年六月四日公布，同年九月一日施行^(註 7)。伴隨本法，「特殊開鎖道具所持禁止等相關法律施行令^(註 8)」(以下稱為本令)與「特殊開鎖道具所持禁止之相關施行規則^(註 9)」於同年八月一日公布，除「標示指定建築物鎖之防範性能」之相關規定外，其他部分與本法同為平成十五年九月一日開始施行。

本法共分為六大部分，各為第一章之「總則」、第二章之「禁止特殊開鎖道具之所持」、第三章之「推行特定侵入行為防治對策」、第四章之「雜則」與第五章之「罰則」與第六章之「附則」等。因限於篇幅，故不針對各部分之條文為演繹性之法理解釋，僅就其之特點說明如下：

(一)「特殊開鎖道具」之定義：與輕犯罪法中之「開鎖道具」定義相較本法在於「特殊開鎖道具」之定義上與「輕犯罪法」^(註 10)有些許同義之處，惟本法與「輕犯罪法」相較而言，在於開鎖道具之認定方面較為明確^(註 11)，此外，「特殊開鎖道具」之定義，主要是限定於專業人士使用之特定規格之工具，例如：工業用

註 7 平成十五年法律第六五號。

註 8 平成十五年政令第三五五號。

註 9 平成十五年國家公安委員會規則第一二號。

註 10 昭和二十三年五月一日法第三九號。

註 11 輕犯罪法第一條第三項之規定：「無故以複製鑰匙、切刻玻璃等之器具進如他人住宅者…」(原





螺絲起子（長【除掉把手部分】15公分以上，寬0.5公分以上）、工業用鋸刀（長24公分以上，寬2公分以上）、工業用刨刀（內藏1公分以上之刀刃）。

本法限定「特殊開鎖道具」之使用範圍僅侷限於專業人士使用，除一般專業人士，例如水電工、營造業者等專業之需所持上述特殊可供開鎖之道具，不以本法而論罪。若一般人持有時，需證明其所持之合理性。所謂一般人所持特殊道具之合理性，例如可敘述為以下之狀況者：

1. 為自宅增修所用

為自宅組裝家具之用途，甫從DIY量販店購買上述之特殊道具，將其放入購物袋中步行時。

2. 為避免汽車故障時所購買之緊急修車設備

為擔心汽車故障時從汽車百貨用品店購入上述之特殊道具，將其放入汽車當中，並行駛其汽車者。

3. 搬家、競賽等特殊情況

可證明為現為搬家或腳踏車競賽等特殊狀況，需所持以上之道具者。

(二) 國家公安委員會之介入

本法中第四章所謂「雜則」之規定，主要專指國家公安委員會需針對無明確或正確防盜功能之建築物用鎖製造或輸入業者進行勸導或公示民衆之權責。所謂達成「勸導或公示民衆之權責」，亦指國家公安委員會尚有調查相關業者之義務。

(三) 本法無落日條款之適用

平成十四年（二〇〇二年）三月二十九日

日本內閣通過「規則改革三年計畫」之決議，此決議主要指一般規則若推行三年無法收得成效時，可依此決議進行修正或廢除，亦為俗稱所謂之「落日條款」。惟本法為警察廳所提議，加上本法所規定之特殊開鎖道具之認定，為警察實務上所執行案例之經驗所彙集而成，可謂最小限度之定義之涵括，故學理認為此法不應有落日條款之適用^(註12)，甚至更需因應目前多變之警察取締實務案例，隨時為定義部分作最新之擴充與修正。

三、現階段少年犯罪之預防

(一) 當前日本少年犯罪之實務統計^(註13)

少年非行之防治，為目前我國與日本刑事司法首重之課題之一。儘管實務上配合少年之高犯罪率之情形已於一九九九年進行大幅度少年法之修正^(註14)，在修正前，它的本質與台灣的法律一樣，都是保護少年的，但修訂後就不怎麼保護了，肇因於當年發生了二件事，其一為一名少年將一名學生的頭砍下掛在校門口，後來經調查發現該少年有精神病；另一事件為一名少年挾持巴士的事件。因此日本才積極推動少年法之修訂，要旨為提高處罰的上限及對較重之犯行，得以成年犯之法律來處罰。日本警察會依照不良少年虞犯處理方法之相關法律，對不良少年實施心理輔導。日本警察不像台灣警察，大部分是從警察大學或警察專科學校畢業後從警察工作。日本的警察是一般高中或大學生畢業後，考上警察後再到警察大學受訓，故警察大學只是訓練機構，所以日本警察每個人的專長都不一樣，有的是造船工程，有的是心理系畢業，他從事警察工作以前，已

文：正當な理由がなて合鍵、鑿、ガラス切りその他他人?邸宅又は建物に侵入するのに使用されるよに器具を隠していた者），参閱平成十六年（2004年）日本ポケット六法，有斐閣出版。

註12 吉田英法，特殊開錠用具の所持の禁止等に關する法律，日本警察政策學會資料，2004年，頁95。

註13 此部分參閱平成十五年（二〇〇三年）警察白皮書所改寫而成。

註14 參照陳慈幸，日本少年犯罪與少年法修正之現狀，當前少年中輟問題與少年犯罪研討會，中華民國犯罪學學會舉辦，1999年12月。

經是一位心理師，剛好可以對犯罪者實施心理輔導；日本雖然透過輔導員專責輔導，勉強找回部分學生的偏差行為，然不良少年的問題還是愈來愈嚴重。從目前實務統計資料顯示，平成十四年（二〇〇二年）少年刑事事件已連續二年有增加之狀況，其中特別在暴力犯罪方面呈現相當高之比率，此可從警方所逮捕之刑事犯當中有四成（40.8%）為少年犯可得知。甚而，同年因機車搶劫遭警方逮捕之少年犯（2,166人）佔同案件所逮捕案件將近七成，約有68.6%。於性犯罪（涵括性道德之逸脫與被害）遭警方輔導或保護之少年達至4,156人，其中，因「為得遊樂之錢而賣春」之少年更達到1,903人。其他，扒竊、竊取汽機車等案件之初犯少年，共有10萬2,134人，佔全體刑事案件之72%。

此外，在少年虞犯行為方面，依二〇〇二年之統計當中得知，因虞犯行為遭警方輔導之案件，為二〇〇〇年以來達至112萬人之創新紀錄，其中，深夜遊蕩或吸煙等之虞犯案例各有48萬人，總計佔全體虞犯案件之85%。

（二）現階段日本實務因應高犯罪率少年事件之探討

根據上述資料，可得知目前日本少年犯罪已呈相當嚴重之狀況。雖一九九九年日本已實施新修正之少年法，雖新修正後之少年法在於貫徹國家保護主義方面已稍修正，惟仍無法對應目前如狂潮般之少年犯罪率。

實務上為因應此種狀況，特於各地區之少年隊、家事法庭等各少年事件處理機關內增設「不良少年專門輔導員」以對應初發型之少年犯罪，至二〇〇二年為止，「不良少年專門輔導員」超過了一百萬人，為一九八〇年代以來之最多人數，此雖可得知日本實務界對於少年事

件之重視，亦可窺知當前日本國內嚴重少年犯罪之情形^(註15)。

日本自一九九九年正積極推動所謂「修復型司法」，警察在移送少年犯以前，會先實施修復型司法作為，並將其結果移給法院參考，其執行者以警察為主，其性質類似鄉鎮之調解委員會，因為少年犯大部分都是初犯，希望透過調解作為讓少年犯能勇於認罪，俾利於了解被害人之被害狀況；另一要件為少年犯所犯非重罪時，如偷竊、勒索及情殺等較輕之罪，在移送前，法院會派出觀護人到現場，並把被害人及雙方面家長的代表、村里長等找來，協調加害人如何來補償被害人損失，讓少年因為此一事件重建，內心得到關懷。

針對上述之嚴重之少年犯罪狀況，日本刑事司法機關現採以承襲並結合歐美社區預防犯罪模式之優點，再以日本社會文化背景而推行現階段社區犯罪預防模式以防少年事件之發生。詳言之，現階段日本所採行之歐美犯罪預防模式為以環境規劃設計為主之CPTED（Crime Prevention Through Environmental Design）與教導兒童社會化（socialization）使其能辨別是非善惡之CPSD（Crime Prevention Through Social Development）模式等互相配合，創設出適合日本社會文化之社區預防政策，也就是推動所謂「構築安全社區環境計畫（安全・安心まづくりの推進計畫）」，並由警察廳於二〇〇〇年二月提出。此外為配合此計畫進行，各地區需於立即制訂並實施「社區安全條例」（日語名：安全・安心まづくりの推進計畫），例如平成十四年（二〇〇二年）四月大阪率先各地制訂並施行此條例，可謂創舉。

需說明的是，目前所推行之社區犯罪預防政策之重點除於著重社區環境構築理論（此於

註15 渥美東洋，コミュニティ犯罪予防と警察活動，日本警察政策學會資料，2004年，頁8-9。





以下將會說明)之外,並提倡少年事件當中引入修復型司法制度,也就是犯罪少年如何在於其犯罪行為後,以何種態度對應社區與被害人,並以少年加害人、被害者、社區(註16)等三者介入共同解決少年事件之處理。

總而言之,因應日益治安惡化之狀況,對於犯罪之事前預防概念亦開始深植於日本實務與學理當中,雖日本現階段所施行之犯罪預防概念為從被害者角度而構思,較屬潛在性之概念以及因應少年犯罪而生。惟日益多變之科技社會當中,少年社會化之情形亦是吾等所不能忽略,在於少年法修法之成效失敗爾後,日本導入結合社區犯罪預防之歐美策略,其成效性為何,值得我國實務界觀察。

四、防犯社區環境之構築

(一) 概說

上述曾有說明,日本目前積極倡導以防犯環境設計理論為主之社區防範對策。此對策之主要措施除有上述之少年事件當中引入「修復型司法制度」外,並透過警察廳之規劃,實施所謂前述之「構築安全社區環境計畫」(日語名:安全・安心まづくりの推進計画)(註17)。

「構築安全社區環境計畫」主要以警察機關為主導,調查當屬社區犯罪發生之時間、地點,也就是以防範犯罪發生為首要目的,進行各地區社區環境之改造。惟日本各地居民人口、治安狀況不同,對於「防犯」與「安全」之概念亦有些分歧,目前統括全國各地之「構築安全社區環境計畫」之成效,除東京地區有明確之達成以「犯罪預防」為目的之成效外,其他地區因理念相歧,故於共通實際達成者,

僅有在設置「消防設備」之點上。

(二) 未來「構築安全社區環境計畫」所需施行之要項

總之,「構築安全社區環境計畫」現於警察廳暨各地方警察機關為主導,並結合各地區之行政機構與民衆需相互配合繼續推動當中。承上所述,日本國內因各地對於「防犯」之概念不一,故實務推動方面仍有侷限。目前日本警察廳正推動以下之運動(註18),並希冀未來能逐次實現安全社區維護之理想。

1. 持續進行「構築安全社區環境計畫」

除東京等主要都市以外,警察機關需積極向其他縣市之民衆推廣東京實施犯罪防範之狀況與成效,雖其他縣市無大都市犯罪集中之狀況,惟避免犯罪逐漸移轉至鄉鎮地區,全國統一防範策略已是亟需之事實。

2. 問題之特定化與探索解決之策略

此部分主要將「構築安全社區」之活動明確化,也就是各地由警察機關為主導機構配合地方自治機關將所推行之活動與其成效公示民衆。

3. 促進各地區活動網絡連結

為促進社區安全之政策,其活動不僅限於某一地區,亦可跨地區共同合作舉辦。

4. 摒除傳統,採較多元及柔軟之態度

為因應多變之犯罪型態,警察機關等執行單位於推行政策時,應隨時接受民衆與上級指導機關之指示,若有不合乎理想之部分需隨時修正。此外,政策之推動主要是在「經費許可」及「較容易實施之活動」之二大原則下進行,故警察機關應隨時接受建言,以便推行政策。

註16「社區」之部分除犯罪少年所居住之社區代表外,少年事件處理相關機構人員,例如少年隊、家事法庭調保官、法官等等人員亦介入。

註17 警察廳對於「構築安全社區環境計畫」之正式公開日期為二〇〇〇年十二月二十五日。參閱小出浩,次の世代の安心・安全まちづくりの推進に向けて,日本警察政策學會資料,2004年,頁116以下。

註18 參閱小出浩,次の世代の安心・安全まちづくりの推進に向けて,日本警察政策學會資料,2004年,頁120。

五、裝置針孔攝影機以求社區安全

(一) 設置針孔攝影機與侵害隱私權與否之探討

傳統因日本民衆較有守望相助之概念，故警察機關在於取締犯罪方面多半端靠民衆之目擊情報協助破案。惟犯罪手法日益革新，加上都市居民之守望相助觀念淡薄，故日本警察機關目前在於大型商店街設置針孔防犯攝影機，以對應日益複雜之犯罪狀況。惟設置錄影機所導致之隱私權受侵害之問題，亦是目前日本警察機關在於推行政策方面所面臨之考驗，根據此問題，社會研究機構與報章媒體對於「設置針孔防犯錄影機與隱私權受侵害之問題」所進行輿論調查，得至以下之結果：

1. 「設置針孔防犯錄影機與隱私權受侵害之問題」之輿論調查：社會安全研究財團^(註 19)

本研究針對隱私權之保護與設置針孔防犯錄影機哪一項重要之問題，回答「隱私權重要」之民衆有 20.1%；相對於此，回答為自身安全設置針孔防犯錄影機較重要者有 79.0%。

2. 「設置針孔防犯錄影機與隱私權受侵害之問題」之輿論調查：日本讀賣新聞之調查^(註 20)

根據本調查為調查日本國民之防犯意識為主旨，其主要詢問民衆之問題主要是是否贊成於商店街等較為熱鬧地區設置防犯錄影機。調查之結果發現有 89.1% 之民衆表示贊成設置防犯錄影機。從大多數民衆表示贊成之意見可得

知，民衆大多希冀在於購物時有安心與安全之環境，此與隱私權受到侵害與否並無太大之關連。根據此點亦可從從一日本大型民間保全機構協同電子儀器製造公司，針對居住在大樓之民衆與於辦公大樓工作之民衆調查是否有設置防犯錄影機之必要時，甚至有 98.1% 之民衆表示需設置錄影機^(註 21)。其他尚有二〇〇三年東京杉並區警察機關針對防犯錄影機設置與否對於其區之民衆所調查結果，有大部分之民衆表示「防犯錄影機與侵害隱私權為二元之概念問題，為達至安全環境，有立即設置防犯錄影機之必要^(註 22)」。

(二) 設置針孔防犯錄影機之政策推行現況

1. 警察廳與國土交通省之策劃

前部分已有介紹，日本警察廳於二〇〇〇年二月提出「構築安全社區環境計畫（安全・方安心まづくりの推進計畫）」，爾後於二〇〇一年三月時，警察廳與日本國土交通省共同策定「共同住宅防犯注意事項」（日語名：共同住宅の防犯上の留意事項）與「以防犯為主之共同住宅設計方針」（日語名：防犯に配慮した共同住宅での設計指針）。此些事項主要是獎勵於公有住宅當中共有部分、公共設施與電梯設置防犯錄影機。此外，二〇〇四年起，國土交通省並對於公有建築改建/新建計畫（例如改建國營住宅、改建密集度較高之住宅市街等計畫）當中，對於新建或改建時若設置防犯錄影機時，可申請國家補助^(註 23)。

2. 公設與私設防犯錄影機之盛行

註 19 本調查實施期間為二〇〇二年三月。參閱關口正志，社會安全システムとしての防犯カメラ，日本警察政策學會資料，2004 年，頁 134。

註 20 本調查實施期間為二〇〇三年二月下旬。參閱關口正志，社會安全システムとしての防犯カメラ，日本警察政策學會資料，2004 年，頁 134。

註 21 參閱日本三菱電機 News Release 平成十二年十二月二十六日所進行之「防犯カメラの意識調査結果のご紹介」摘自參閱關口正志，社會安全システムとしての防犯カメラ，日本警察政策學會資料，2004 年，頁 134。

註 22 關口正志，社會安全システムとしての防犯カメラ，日本警察政策學會資料，2004 年，頁 137。

註 23 關口正志，社會安全システムとしての防犯カメラ，日本警察政策學會資料，2004 年，頁 137。





承前述所言，警察廳於二〇〇〇年二月所提出「構築安全社區環境計畫（安全方安心まづくりの推進計畫）」，為配合此計畫進行，各地區需於立即制訂並實施「社區安全條例」（日語名：安全方安心まづくりの推進計畫），已獲得各地區自治單位之認同，至目前為止，共有大阪、東京、廣島、滋賀、茨城等五縣市已制訂並實施此條例^(註 24)。此條例當中與設置防犯錄影機相關之條文，主要是導入設置防犯錄影機時之補助金制度等具體政策。惟此補助金制度主要以公有住宅國家為主，自二〇〇三年以後，民間商店與大型百貨公司等自行設置防犯錄影機之例甚多，此主要是因可立即確認扒竊為目的而設^(註 25)。

(三) 小結

為防治犯罪，設置防犯錄影機已為目前日本國內防制犯罪政策當中之一大指標之一。針對防犯錄影機有侵害個人隱私權之虞觀點而言，從前述調查資料可得知，一般民衆在於「公共空間之個人隱私之大幅度制約」與「公共福利之均衡」二者之要件下，也就是，防犯錄影機之設置與侵害個人隱私二者之權衡下，依舊選擇設置防犯錄影機，可見當前日本民衆對於犯罪防犯急遽之需求性。惟筆者認為，防犯錄影機所伴隨之侵害個人權利之現象依然存在，此需從排除錄影帶內容不適切之使用與公正管理方針下，或許才可得到解決。

六、犯罪發生分析地圖之設置

為因應網絡全民化之潮流，與模仿美國警察實務界之犯罪防治策略，日本東京警視廳率先於二〇〇三年五月在網頁上公開「犯罪發生分析地圖」（日文名：犯罪発生マップ），一般

民衆皆可從以下網址 http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/toukei/yokushi/vokushi_h.htm 查詢犯罪之概況。「犯罪發生分析地圖」為日本警視廳所附設之犯罪預防研究中心與日本科學警察研究所，持續自傳統以來對於犯罪與地理環境交互影響因素與資訊情報系統（geographic information systems）與依據日本科學警察研究所所研發之「康乃爾密度推定法」（kernel density estimation）所計算之犯罪密度地圖所研製^(註 26)，推行以來獲得東京地區民衆絕多數之肯定。以下將針對警視廳之「犯罪發生分析地圖」作概括之介紹：

(一) 警視廳之「犯罪發生分析地圖」之介紹

承上所述，「犯罪發生分析地圖」為目前日本東京警視廳所推行之街頭/侵入犯罪防治對策之一環，此區位圖之設置，主要是告知地區民衆，東京地區「發生什麼樣的犯罪」、「在什麼地方發生犯罪」以及「發生了多少犯罪」。此外，「犯罪發生分析地圖」為東京警視廳針對每半年來東京地區所發生之多數刑事案件，主要以「飛車搶劫」、「住宅竊盜」、「公司竊盜」、「汽車竊盜」、「暴力犯罪」等五大項目為主，將此五種犯罪在於東京地區發生概況可從網路資訊一窺無遺。需說明的是，「犯罪發生分析地圖」之特徵主要是為真實呈現犯罪分佈之概況，以犯罪發生地點之「密度」而成之圖表。此與傳統「犯罪標示圖^(註 27)」（point map）與「犯罪統計圖^(註 28)」有所不同。

雖「犯罪發生分析地圖」在於學理上有少許之缺憾，例如：地圖位置可能與現實有些許誤差、如犯罪區位標示過於清楚，恐對於被害

註 25 關口正志，社會安全システムとしての防犯カメラ，日本警察政策學會資料，2004 年，頁 138。

註 26 原田豐，「犯罪發生マップ」から地理的犯罪分析へ，日本警察政策學會資料，二〇〇四年，頁 142。

註 27 在圖上標示個別犯罪於哪個地點發生之圖表。

註 28 以市區街道為單位統計之犯罪統計圖表。

人之隱私權有所損害等等^(註 29)。惟相對於傳統之「犯罪統計圖」之缺失，例如：如以市區街道為單位統計而言，較大之城市與街道感覺上犯罪數量有較多之嫌，若為補正此點將各城市與街道面積以分母為計算犯罪之發生率，有大型人工池塘、水池、公園之街道之犯罪率會有異常的低，面積較小之市街集結處若發生幾件犯罪即有相當高之犯罪率等等之統計上誤解，最後若犯罪在複數地區之邊境附近發生，傳統統計圖無法將地區忠實呈現。依以上之說，目前東京警視廳所推行之「犯罪發生分析地圖」仍是較為可行。

根據統計，目前至東京警視廳之「犯罪發生分析地圖」之一天造訪次數約有一二四,〇〇〇件，從此高造訪次數可得知一般民衆對於「犯罪發生分析地圖」之迴響。針對於此，目前日本有其他地區之警察局亦陸續仿效，例如京都府警察局已從二〇〇三年九月於網頁公布犯罪發生分析地圖，此外尚有奈良縣警察局於二〇〇三年十月公開網路犯罪分析圖。

(二) 小結：從犯罪區位圖探測未來之走向

根據歐美對於犯罪分析地圖之研究，可從美國警察犯罪地圖研究所所長 Boba,R.所發表之「犯罪分析與地圖製作入門手冊(Introductory Guide to Crime Analysis and Mapping)」當中，對於「犯罪分析」之定義，分述如下^(註 30)：

「所謂『犯罪分析』之定義，需從犯罪人之逮捕、犯罪預防、減低秩序之紛亂、犯罪與法執行面之相關情報、社會人口學與空間要因之交互因素等等之相關性，以質性/量化之觀點來研究……」

針對於此，犯罪分析可分為以下五大類：

1. 諜報分析 (intelligence analysis)

其內容主要以檢舉組織犯罪為主。

2. 犯罪偵察之分析 (criminal investigative analysis)

3. 戰術型之犯罪分析 (tactical crime analysis)

主要是從短時間內之犯罪狀況之資料，迅速檢視出犯罪之地理、時間概況與連續性，並依此資料通知相關部門而為因應。

4. 戰略型之犯罪分析 (strategic crime analysis)

以戰略角度分析並支援警察活動之計畫與效果策定。

5. 行政型之犯罪分析 (administrative crime analysis)

將犯罪研究、分析所得之狀況，以情報分析之方式提供給警察政策部門、政府與市民。

上述之五種犯罪分析，其目的與所使用之主要資料種類與分析方法皆有不同，與目前日本於網路將犯罪概況呈現之方式，與第五點之「行政的犯罪分析」不謀而合。惟「犯罪區位分析圖」為目前日本實務所積極推行，亦得到民衆廣大之迴響。針對目前日本國內各縣市陸續於網路推行此種犯罪區位分析圖之狀況而言，日本近幾年內之趨向似乎仍以此種「行政型之犯罪分析」為主。

參、結論

從本文當中，讀者可發現目前日本實務當中警察政策之特點，主要為探討警察活動在社區與犯罪預防當中所扮演之角色，亦為社區警政制度之改良。實際上，日本實務亦歷經社區警政制度之失敗，此主要是因傳統之社區警政

註 29 原田丰，「犯罪发生マップ」から地理の犯罪分析へ，日本警察政策学会資料，二〇〇四年，頁 154。

註 30 Boba,R.: Introductory Guide to Crime Analysis and Mapping, Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice (2001) .



主要為以警察機關為主導，無與其他社區構成員構成合作關係之連結，加上日本警察普遍認為若將警力聚焦於與犯罪偵察無直接關係之社會案件，將會分散警察辦案能力^(註 31)。此種政策導向導使日本於一九六〇年、七〇年代因社會進步所發生之種種社會問題，例如：迷途老人、未婚媽媽等等之社會問題多數發生，日本警方卻無針對於此澈底解決，而發生日本民眾對於警察不信任感提高。為避免此種失敗再度上演，日本警方於八〇年代起致力於警察活動之改革，其中最為積極推廣的是，推行現代化之社區警政。

窺視現代社區警政制度，警察之活動，似乎不似以往主要以犯罪偵察為主要手段，而是警察在於整體社會當中所應扮演之角色，並針對眾多社會問題，警察如何因應？如何改良現有之制度等等。筆者不敢直言日本目前所推行

之社區警政是否成功，惟日本警察實務近幾年之大幅度改良，使得日本在於經濟成長後所面臨之高犯罪率問題與社會問題，得以相當程度之改善，此或許值得我國實務界多加探討。

筆者才疏學淺，針對日本現有警察實務僅能作概括性之介紹，學理常識不足之處還望實務與學術先進海涵與指導。

本文得以順利完成，需感謝本人博士論文共同指導教授暨博士論文口試委員：日本中央大學法律系教授渥美東洋博士，以及日本警察政策學會各位日本學術實務先進不吝提供本年度最新研究資料，以供台灣實務與學術界先進參考。♥

（本文作者現職為國立中正大學犯罪防治學系助理教授，日本中央大學法學博士、日本警察政策學會會員）



維爾內作品「克里西之柵」創作於 1814 年，作品場景藉由母親保衛幼子的親情隱喻著保安衛國的悲壯與感傷。王子建臨摹於 1999 年。

美國警察的制度及啟發

石 支 齊

基本制度

在美國，警察是地方化的，不像台灣有一個中央的警政署。基本上分為：市警局、郡警局、州警局（州公路警察局及州調查局）。屬於中央級的聯邦執法單位有：FBI 聯邦調查局、DEA 聯邦緝毒局、聯邦法警局、密勤局、邊境巡邏局（隸屬移民局）、美國關稅局、ATF 聯邦菸酒槍枝管制局等等。每個單位皆有專屬的執法項目，此現象大多見於聯邦執法單位。地方執法單位相較起來，單純多了。在美國，每一個城、鎮、市、郡、州，皆有獨立的警察單位。所謂獨立，為該單位不受更高層級的單位所指揮。每一個警察局，不論大小，皆有充分的自主權。

我以前所工作的城市，堪薩斯州的維奇塔市，為一個典型美國中型城市，人口約為六十萬人。在這個城市的東區，有一個大約 0.7 平方公里的住宅區，人口大約八百人左右，這一區的人在幾十年前，決定要保持生活品質，所以投票通過成為一獨立的鎮。這個鎮的警察局包含警察局長只有七個人，可是他們為一個獨立的執法單位。局長的權職及地位與我們管一千二百人的局長一樣。在美國，大部分的城、鎮、市皆屬於郡的管轄。一個郡內，有許多的城、鎮、市。跟台灣的縣轄市、鎮、村類似。郡的最高警察首長為警長。就是我們在美國西部電影看到一樣。這不代表城、鎮、市的警察局就聽令於警長，這只是管轄的區分。

警長是一個郡內最高的治安首長。這個職

位是由郡內的居民所選舉出來的，任期通常為二到四年，沒有連任限制。所以在美國經常會看到在位十幾年的警長。任何執法人員都有資格選警長，資格要求很簡單，就是參選者一定要是經過該州州長所任命的執法人員，並且無重罪前科。

警察教育

美國的每一州都有自己警察教育制度，因為美國的州法是由聯邦法所轉變而成的，所以五十州的州法都是大同小異。因此，警察教育也類似。通常每州會有自己的警察學校，而學力及證書通常都會互相被承認。甚至，有些稍大型的城市，會以該市的需求而自行創辦自己的警察學校。警察學校的課程的長度也沒有一定，有八週的也有三十週的。每一州有自己的警察教育委員會，這個委員會決定基本警察教育必須包含哪些課程，在州內警察學校必須要遵照委員會所擬定出的教育規範，才能合法的教育警察人員。

以維奇塔市為例，由於堪薩斯州的基本警察教育只要求 8 週的課程。因此，為了顧及一些比較沒錢的城鎮，州立警察學校的課程，僅為最低要求的八週而已。額外的教育必須要由地方單位自行安排。由於維奇塔市為州內第一大城市，警察人員的教育必須完整及完善。因此，維奇塔市及塞維克郡（維奇塔市位於塞維克郡內）自行成立了維奇塔-塞維克警察訓練中心。該警察訓練中心，是由維奇塔市及塞維克郡警察局所共同管理。所有經過該市及該郡



捌、警政論壇

