

「防犯カメラには犯罪を抑止する効果があり、
安全をもたらす」という想像
東京都議会における防犯カメラ設置補助をめぐる議事録分析

Imaginerics of “Security Cameras are Effective in Preventing Crime and
Bringing Safety”: Analysis of the Proceedings of the Tokyo Metropolitan
Assembly on the Subsidies for the Installation of Security Cameras

中野 佑一
Yuichi NAKANO

要約

東京都では2004年から地域団体向けに防犯カメラ設置の補助制度を実施している。これは石原慎太郎都政が重視した治安対策の一環として始まったものであるが、設置補助の台数は年々増加している。本研究では防犯カメラ設置の補助制度がどのようにして始まったのか、政治的な決定の場において防犯カメラがどのようなものとして捉えられているのかを、犯罪抑止効果と安全という2つの語をキーワードに分析を行った。分析の対象としたのは制度開始前の2003年から2007年までの東京都議会の議事録である。

都議会の場では、「防犯カメラの犯罪抑止効果はある、防犯カメラは安全をもたらす」と断言されているものの、科学的な根拠は示されていない。防犯カメラの設置によって特定の種類の犯罪発生件数が減ったというデータが提示されているものの、そのデータ自体に問題がある。それにもかかわらず、「防犯カメラの犯罪抑止効果はある、防犯カメラは安全をもたらす」というスクリプトが説得力のあるものとして受け入れられている。この説得力を担保するのはシステム信頼の高まりと監視的想像である。システム信頼は防犯カメラの非知の部分を覆い隠し、監視的想像は防犯カメラの効果を是認する。その結果、政治的な決定の場において「防犯カメラの犯罪抑止効果はある、防犯カメラは安全をもたらす」ことに疑義は挟まれず、制度は継続していく。

Keywords：防犯カメラ、監視的想像、システム信頼、政治的決定

1. 序論

駅前や商店街、公園、小学校の近くを歩いていると防犯カメラが設置されているのをよく見る。「防犯カメラ設置中」と目立つ標識が添えられているものもあれば、目立たないようにさりげなく設置されているものもある。

大きな事件が発生すると現場周辺に設置された防犯カメラの映像がテレビニュースで紹介される。そこには、どういう背格好の人物が犯罪を行なったのか、事件当時どのような状況だったのかが映し出されている。

映画やテレビドラマにもたびたび防犯カメラの映像が用いられる。それがきっかけで作中の事件が解決するストーリーもあれば、その映像によって作中の主人公が追い詰められるストーリーもある。

現実の世界であれ、フィクションの世界であれ、私たちは防犯カメラの映像を感情移入しながら観ている¹。防犯カメラの映像を繰り返し観ることで、防犯カメラが私たちの日常生活に必要な不可欠なものであるという認識が広がっていく。こうした現象をデヴィッド・ライアンは監視的想像と呼ぶ。ライアンは次のように説明する。

「監視的想像」とは、「監視社会と呼ばれてきたものの多様な性質」が、「社会的な関係や布置の中で人々が自分を描くあり方」にどのように影響を与えるかを、私なりに短く約めて言った言葉である。人々は通常の日常生活の中で監視に参加し、果ては「いかに社会を秩序付けるか」「その中で自分がどのように役割を果たすか」のビジョンの中に、監視を組み入れている。(Lyon 2018=2019: 60-1)

やや理解しづらい表現であるが、私たちは大きな事件が発生したときに、「ここにカメラはあるのか」、「カメラがあれば犯人や原因が特定できるだろう」、「カメラさえあれば犯罪が防げたかもしれない」などと想像する。これは監視的想像の表れのひとつと言っていいだろう。私たちはいつしか「カメラがあれば安全なはず」などと、防犯カメラを万能のツールとして想像するようになっている。

ここで、注意しておかなければならないのは、防犯カメラ自体は犯罪を直接的に防ぐものではないということである。防犯カメラは現場の状況を映像データとして記録するだけなのである。何か犯罪が起こったときに、防犯カメラの映像が犯人の特定や犯人の捜索に役立つことはかなり多い。しかし、防犯カメラそれ自体にどこまで犯罪抑止効果があるのかは、はっきりと実証されていない(朝田 2019; Lyon, Doyle and Lippert 2012; Kroener 2010)。それにもかかわらず、私たちが防犯カメラに犯罪抑止効果を見込んでいるのは、犯罪を起こそうとしている主体が防犯カメラの存在に気づき、「ここで犯罪を起こすと特定されるから、犯罪を起こさないでおこう」と考えるだろうと想像するからである。ここで想定されているのは、合理的に選択をするという合理的犯罪者の人間像である²。

重大事件は防犯カメラの有無にかかわらず発生する。防犯カメラが犯人特定に役立ったという報道が数多くなされるが、それは防犯カメラが事件現場の近くにあるにもかかわらず、犯罪を防げなかったことを意味しているとも言えるのである。つまり、防犯カメラを設置すれば安全になるという認識は防犯カメラに対する私たちの期待にもとづいている。そしてこの私たちの期待は、監視的想像によるものだと考えられるだろう。

2000年代以降、全国各地の公共空間に防犯カメラの設置が進んでいる。東京都では2004年から現在に至るまで、公共空間における防犯カメラの設置補助を行なっている。東京都議会では自治体による防犯カメラ設置の補助をめぐって、さまざまな議論がなされてきた。防犯カメラの設置補助を推進するのは都庁幹部や与党系議員、警視庁幹部である。設置推進派は防犯カメラを設置すれば、安全がもたらされると主張する。本研究の目的は、東京都議会における防犯カメラ設置の補助の制度化の議論に着目し、政治的な決定の場において、設置推進派が防犯カメラをどのようなものとみなしているのかを明らかにすることにある。

ここで、防犯カメラという表現についても説明しておく。防犯カメラという表現は本研究の分析対象である東京都議会の用例にしたがったものである。防犯カメラは現場の状況を映像データとして記録するだけのものであるから、監

視カメラと表記するのがより適切である。カメラはその場を監視していることは事実だが、その場の防犯に役立っているのかどうかはわからないからである。このように監視カメラを防犯カメラと名付けることは、その場所が安全であることを想像させるものである。防犯カメラという表現はある種の政策を正当化するためのものとも言えるだろう。これを踏まえた上で、本研究では防犯カメラという表現を用いる。

2. 東京都における防犯カメラの設置補助制度

まず、東京都における防犯カメラの設置補助制度の始まりや制度の内容について説明していこう。2003年4月の東京都知事選挙で再選した石原慎太郎は選挙公約の重要項目の一つとして治安対策を掲げていた。同年7月には東京都安全・安心まちづくり条例が制定された。この条例は、犯罪防止のための自主活動や環境整備を、都、市区町村、都民が連携・協力しながら推進していくことを目的としている。これに合わせて、防犯ボランティアの支援などさまざまな取り組みが始められた。防犯カメラの設置補助はこうした政策の流れのなかで整備された制度なのである。

次に、防犯カメラの設置補助制度の具体的な内容について説明する。防犯カメラとは「犯罪の予防を目的として不特定の者が出入りする場所を撮影するため固定して設置された映像撮影装置で、映像表示又は映像記録の機能を有するもの」³である。防犯カメラの補助制度は4種類である。制度の開始順に、商店街対象の「防犯設備の整備に対する区市町村補助」、町会・自治会対象の「地域における見守り活動支援」、小中学校の通学路対象の「通学路防犯設備整備事業」、公園対象の「区市町村立公園防犯設備整備補助事業」である。制度の概要は表1に示す。商店街や町会・自治会対象の補助制度の場合、商店会などの職業関係組織や地域住民組織がそれぞれ防犯カメラの設置を決定し、自治体に補助を申請するかたちをとっている。

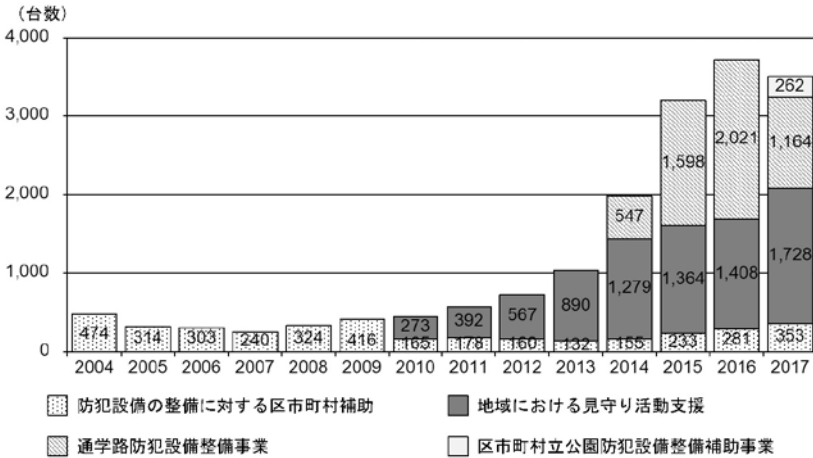
表 1：防犯カメラ設置の補助制度

防犯設備の整備に対する区市町村補助（2004年度開始）	安全で安心なまちづくりを防犯設備面から推進するため、商店街及び商店街の連合会が防犯カメラ等を設置する経費について、区市町村を通じて補助している。
地域における見守り活動支援（2010年度開始）	町会・自治会等が単独で、又は連携して、防犯設備の整備や見守り活動などハード・ソフト両面をあわせた総合的な地域安全対策を推進・強化するため、区市町村が選定した「安全・安心まちづくり推進地区」内において、防犯カメラ等の防犯設備の整備や見守り活動に必要な装備品等の経費について、区市町村を通じて補助しているほか、区市町村が青色防犯パトロールで使用する。青色回転灯等の購入に係る経費の一部を補助している。
通学路防犯設備整備事業（2014年度開始）	通学路における児童の安全を確保するため、区市町村がその所管する小学校の通学路に防犯カメラを設置する経費の一部を補助している。
区市町村立公園防犯設備整備補助事業（2017年度開始）	公園における安全対策の強化を図るため、区市町村がその所管する公園に防犯カメラを設置する経費の一部を補助している。

（東京都青少年・治安対策本部総合対策部総務課編 2018: 35-6）に加筆して作成

これまでの設置補助の実績についてみていこう。図 1 に示したのは東京都が補助を行った防犯カメラの設置台数の推移をまとめたグラフである。商店街を対象とした補助は商店街の振興策として行われたが、設置補助の台数は横ばいのまま推移している。商店街の振興策の一つであったがゆえに予算が限られていたことが影響していると考えられる。それに対して、町会・自治体を対象とした補助は 2010 年開始以来、2017 年度まで右肩上がりに増加している。さらに、2014 年開始の通学路を対象とした補助は、2015 年度に 1,598 台、2016 年度に 2,021 台となっており、商店街や町会・自治会に対する補助と比べ、かなり多くなっていることがわかる。

図 1：東京都による防犯カメラ補助分の設置台数の推移（2004 年度 -2017 年度）



（東京都青少年・治安対策本部総合対策部総務課編 2018: 65）から作成

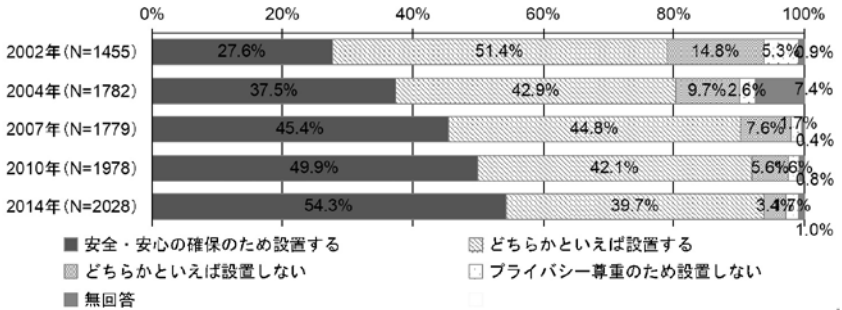
3. 防犯カメラに対するシステム信頼と政治的決定

本節では防犯カメラに対する人々の認識をシステム信頼という観点から検討した後、こうした信頼がどのように政治的決定に結びついていくのかという分析枠組みについて説明する。

まず、防犯カメラの設置補助制度が始まった当時の社会的背景と防犯カメラに対する人々の認識についてみていく。1990年代後半から2000年代にかけて人々のあいだに犯罪被害不安が広がっていた。石原が選挙公約に治安対策を掲げていたのも、いわゆる体感治安の悪化⁴が社会問題になっていたからである。とくに2000年代前半は刑法犯の認知件数の増加と治安悪化言説が広がっていた（浜井 2004）。こうした治安悪化言説の広がりの中で、防犯カメラはプライバシーの侵害に関する懸念があるにもかかわらず、世論の支持を得てきたのである。

図2は社会安全研究財団が公共空間における防犯カメラ設置の賛否について調査したものである。この調査結果からは9割以上の人々が「安全・安心の確保のため設置する（どちらかといえば含む）」を回答しており、公共空間において防犯カメラ設置が支持されていることがわかる。

図2：社会安全研究財団による公共空間における防犯カメラ設置の賛否⁵（2002-2014）



（社会安全研究財団編 2002,2005,2008,2011; 日工組社会安全財団編 2015）より作成

防犯カメラ設置に対する支持は、防犯カメラの犯罪抑止効果が多くの人々に信じられていることを意味している。これを信頼という観点からみていくことにしよう。

ルーマンは信頼を「情報不足を内的に保障された確かさで補いながら、手持ちの情報を過剰に利用し、行動予期を一般化する」（Luhmann 1973=1990: 176）ものと捉えた。社会が高度に分業化され複雑性を増していくなかで信頼は重要なものとなっていく。そこで人格的信頼の他に必要となるのがシステム信頼である。システム信頼とは「既知の人物に信頼を置いているのではなく、あるシステムが作動しているという前提のもとで、そのシステムの働きに信頼を置いている」（Luhmann 1973=1990: 92）ものである。システム信頼の典型例は貨幣制度であるが、「政治や科学や法や経済等の各種の機能システムが作動することそれ自体への信頼」（小松 2016: 5）であるといえる。システム信頼とは専門家によってシステムが適切に作動することへの信頼であり、システム信頼は権威によって保証されることによってより強まっていく（Luhmann 1973=1990; 小松 2016）。

私たちは防犯カメラの正確な性能や設置についての法的根拠、データの管理など詳細な情報は知らない。それがどの程度私たちのプライバシーを侵害する可能性があるのかも知らない。しかし、マスメディアを通じて、防犯カメラが犯人を特定していること、防犯カメラによって犯罪が解決することを知ってい

る。「プライバシー尊重のために設置しない」より、「安全・安心の確保のため設置する」ことに賛成する割合が高まってきているのは、防犯カメラに対するシステム信頼の高まりを表している。このシステム信頼の高まりは、プライバシーの侵害のような監視テクノロジーに関する非知の部分の問題を、ささいなものと感じさせることに役立っている。監視的想像は防犯カメラに対するシステム信頼の高まりに影響していると考えられるのである。

それでは信頼がどのように政治的な決定に結びついていくのかについて説明しよう。ルーマンによれば、政治家は信頼によって複雑な現実を縮減して政治的な決定を行う。政治的な決定は、「リスクを賭した前払い」(Luhmann 1973=1990: 39) である。政治家は「どんなに組織化し合理的に計画しようと努めても、すべての行為を、その結果を確実に見通して誘導しうるわけではない」(Luhmann 1973=1990: 43)。そこには不確実性が存在している。そのために政治的な決定には信頼が必要となるのである。

ルーマンは政治的な決定においてスクリプトが用いられるとする。これは「ある出来事が起こった場合、次にはしかじかの行為を行うことをほぼ自明視するのに資するもの」(赤堀 2012: 21) である。スクリプトにはスキーマが含まれる (Luhmann 2000=2013)。スキーマとは、「過去の経験に基づいて整序された知識構造のことをいい、知覚対象についての情報を処理するさいに、認識の枠組み、フレームとして用いられるものである」(赤堀 2012: 20)。政治的な決定はスキーマに依拠している。ルーマンはスキーマを「忘却と想起の結合をシステムに可能にさせる形式」(Luhmann 2000=2013: 366) であり、「脱状況化されたかたちで保持される」(Luhmann 2000=2013: 367) ものとする。重大事件がマスメディアで報じられると、その詳細な情報や当時の社会的背景は忘れられたとしても、重大事件の持つイメージは保持される。防犯カメラ設置の根拠として過去の重大事件がスキーマとなることで政治的決定につながっていく。スキーマを用いることによって首肯性が獲得されるのである (Luhmann 1998=2009)。本研究は東京都議会という政治的な決定の場において、防犯カメラ設置について、どのようなスクリプトとスキーマが用いられるのかに注目する。

4. 議事録の分析

本節では、防犯カメラ設置についてどのようなスクリプトとスキーマが用いられているのか東京都議会の議事録をもとに分析していく。1998年から2017年までの20年間の東京都議会の議事録のうち、防犯カメラという表現が含まれる文書数は262、発言数は557であった。発言数を年度ごとにグラフにまとめたものが図3である。2003～2007年度、2012～2014年度、2015～2017年度という3つの山がみられる。

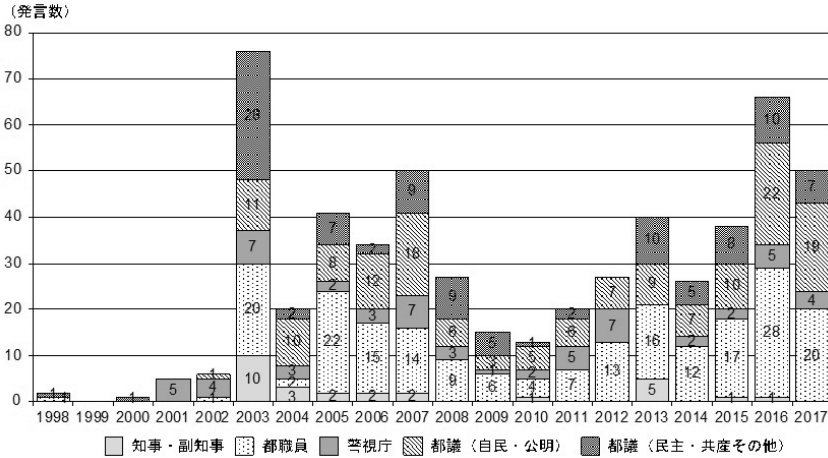
石原都政の2期目に相当する2003～2007年度は主に防犯カメラ設置の可否や設置基準が議論された。これは繁華街など人が多く集まる場所の体感治安の改善を目的としたものである。これにより商店街への防犯カメラ設置の補助が制度化された。この時期に野党議員の発言が多いのは防犯カメラ設置の基準をめぐる、プライバシーや個人情報の問題が指摘されたからである。続いて、2006年から2007年は相次いで発生した子どもが被害者となる重大事件を受けて、小中学校の出入口や構内への防犯カメラ設置が議論された。本研究ではこの時期の発言に絞って分析を進める。

また、2012～2014年度は防犯カメラ設置には犯罪抑止効果があると確認したうえで、防犯カメラの増設や予算額の拡大について議論された。防犯ボランティアなど地域活動や子どもに対する防犯教育などが合わせて議論されている。

最後に、2015～2017年度はこれまでの議論に加え、都庁における防犯カメラ設置や公園への防犯カメラ設置の補助などが議論されている。この時期になってテロ対策という表現が複数利用されるようになる。背景にはオリンピック・パラリンピックの開催や海外で発生した事例の紹介などがある。

防犯カメラという表現が含まれた発言は557であったが、これを文に分けて数え上げると合計で965文となった。965文を形態素解析⁶し、50以上の文に出現した単語を表2に示した。補助や整備、事業、対策といった防犯カメラ設置の制度に関する単語が上位を占めている。このうち本研究では70文に出現した「効果」と205文に出現した「安全」という2つの語に着目する。2003年度から2007年度までの91発言、322文について分析を進めていく。

図3:防犯カメラという言葉が用いられた発言数⁷(1998年度-2017年度)



筆者作成

表2:防犯カメラを用いた文に出現した単語の単純集計(N=965、50以上)

設置	599	支援	147	商店	83	見守る	66	ボランティア	59
地域	271	犯罪	136	団体	74	進める	66	子供・子ども	57
補助	240	区	129	警視庁	73	平成	66	強化	57
安全	205	安心	127	管理	72	取り組む	65	図る	57
整備	171	市町村	123	効果	71	東京	65	防止	56
事業	170	考える	109	学校	70	街頭	64	何う	54
都	164	推進	94	設備	70	通学	63	活用	53
対策	155	思う	89	実施	69	抑止	63	町会	53
活動	150	運用	87	今後	68	治安	62	住民	51
行う	148	取り組み	85	必要	68	促進	62		

筆者作成

(1) 防犯カメラの効果をめぐるスクリプト

防犯カメラの設置補助を進めていく上で重要なのは、この制度を正当化することである。そのため、都議会の場では防犯カメラには犯罪抑止効果があることを示す必要がある。そこで、本項では防犯カメラの効果がどのような文脈で用いられているのかについて分析する。

2003年度から2007年度までの防犯カメラに関する発言において、効果という表現を用いているのは26発言、26文である。まず、最初に2期目の石原都

政において治安対策を担った竹花豊副知事の発言をみてみよう。2003年9月25日に行われた第3回定例会第13号では竹花副知事は防犯カメラについて次のように発言している。

次に、防犯カメラの普及についてでございますが、防犯カメラは犯罪の未然防止や犯人の検挙に効果があることから、都が管理する施設におけるカメラの整備にとどまらず、人が集まる場所、犯罪が起りやすい場所、具体的には、駅、商店街、大規模店舗、金融機関、駐車場、公園、文化施設などを中心に、関係する行政機関や民間事業者等にも設置の促進を働きかけ、都内全域での一層の普及を図っていきたくと考えております。

竹花副知事は「防犯カメラは犯罪の未然防止や犯人の検挙に効果がある」と断言している。竹花副知事は2003年8月の東京都緊急治安対策本部設置にあたって発表した「決意表明」においても外国人組織犯罪への対策として防犯カメラの拡充を挙げている⁸。しかし、防犯カメラにどのような犯罪抑止効果があるのかという科学的根拠についての具体的な言及はない。防犯カメラの犯罪抑止効果は既定の事実とみなされているのである。

都議会において、防犯カメラの効果についてもっとも詳細に説明しているのは青少年・治安対策本部長を担っていた警察庁出身⁹の舟本馨である。舟本は2005年9月28日に行われた第3回定例会第14号において次のように発言している。

次に、防犯カメラによる犯罪の抑止効果についてであります。防犯カメラは、犯罪を行おうとする者に見られているという意識を与え、犯罪を思いとどまらせる効果が期待できます。／また、防犯カメラの設置を契機として、住民の防犯意識が高まり、防犯パトロールが実施されるなど、地域の防犯力が高まるという効果があると考えています。／こうしたことから、引き続き、商店街、町会、自治会等が行う防犯カメラ等の設置に対する支援を行ってまいります。

舟本は、防犯カメラには「犯罪を思いとどまらせる効果が期待でき」、とだけ述べており、犯罪抑止効果があるとは明言していない。これは犯罪抑止効果を断定できるほどの強い科学的根拠がないためである¹⁰。

こうした発言は他にも行われている。上野和彦都議は「防犯カメラは、いわゆる侵入を企てる者に心理的圧力を与えるということもありますし、また、犯行を断念させるなどの犯罪の抑止効果が大きいと思います」(2006年11月2日、総務委員会第15号)と発言する。ここに共通しているのは、合理的な選択を行う合理的犯罪者の人間像である。防犯カメラを設置すればこのように行動するだろうという認識を共有している限りにおいては、こうしたスキーマが政策を正当化する役割を果たしているのである。

それに対して、具体的なデータに言及するかたちで防犯カメラの効果を主張する発言もある。2003年7月9日に行われた第2回定例会第11号では東村邦浩都議が次のように発言している。

歌舞伎町に設置された防犯カメラは、都立大学法学部教授のプライバシー保護に関する研究成果を生かして設置されたものであり、前年同期に比較して、1年間で85件、13%も犯罪が減少しているのであります。この間、防犯カメラの映像によるデータの提供によって、29件が犯人検挙につながっているのであります。

この研究成果を発表したのは刑法学者の前田雅英¹¹である(前田2003a, 2003b)。2002年2月に警察庁は新宿区歌舞伎町地区に50台の防犯カメラを設置した。前田は、歌舞伎町地区と商店街が自主的に防犯カメラを設置した新宿3丁目地区を事例として防犯カメラ設置による犯罪抑止効果を分析している。分析内容は、防犯カメラ設置前と設置後で刑法犯の認知件数の比較、そして、防犯カメラ設置地区を含む新宿署管内と、防犯カメラ非設置地区である渋谷署管内、池袋署管内、麻布署管内の刑法犯の認知件数の比較である。前田は防犯カメラ設置地区に凶悪犯、窃盗犯や路上犯罪の認知件数の減少がみられたとし、

防犯カメラに犯罪抑止効果があると結論づけた。これが防犯カメラ設置推進の根拠となったのである¹²。

しかし、この分析には3つの点で大きな問題がある。少し長くなるが説明しておく。1つ目の問題は、刑法犯の認知件数という業務統計だけを証拠としていることである。認知件数の増減は治安の状況を判断するための一つの指標にはなるが、事件を認知するかどうか警察の方針によって変化するので、認知件数だけを採用することに問題がある¹³。

2つ目の問題は、防犯カメラ設置地区の刑法犯の認知件数減少の要因を防犯カメラの設置のみに求めていることである。犯罪が認知されるまでには、犯罪が発生したかどうかだけでなく、それが通報されたかどうか、被害届が出されたかどうか、警察がそれを受理して認知票を作成するかどうかなどのプロセスがある。また、人通りや街の変化、警察官によるパトロールの回数など犯罪発生に影響する要因は多数考えられる。このように考えられうる他の要因をすべて無視していることが問題である。

3つ目の問題は、防犯カメラ設置と認知件数の減少の因果関係を説明していないことである。前田は防犯カメラ設置地区と他の4つの繁華街（池袋東口、池袋西口、六本木、渋谷）、東京都全体、全国という計7つのカテゴリーの認知件数を比較している。そのうち侵入窃盗に限っては防犯カメラ設置地区の認知件数が顕著に減少したという結果が出た。それを受けて前田は、侵入窃盗の抑止については防犯カメラが非常に有効と結論づける。しかし、前田はその理由を説明していない。論理的な説明なしに、認知件数の減少だけで防犯カメラに犯罪抑止効果があるという結論を導き出しているのである。このように、前田の防犯カメラの効果の分析はかなり荒いものであり、実証性に乏しいものであるにもかかわらず、都議会においては具体的な数字が提示されることで説得力を持って受け入れられるのである¹⁴。

ここまでみてきたように、都議会においては、防犯カメラの犯罪抑止効果についての科学的な根拠は示されていなかった。これは「防犯カメラを設置すれば、犯罪を起こさないだろう」という合理的犯罪者という人間像が自明視されることで、説得力のあるスクリプトに転化した。また、防犯カメラには犯罪抑

止効果があるとしたデータも科学的に分析されたものとは言い難いものであった。しかし、具体的な数字が提示されることで、説得力のあるスクリプトに転化した。合理的犯罪者という人間像や、認知件数が減少したという統計データというスキーマは都議会において妥当なものとして受け入れられているのである。こうした認識を下支えしているのは防犯カメラに対するシステム信頼であり、監視的想像である。多くの人々が防犯カメラの設置に賛成しているなかでは、あいまいな犯罪抑止効果も説得力のあるものとして受け入れられていくのである。

(2) 防犯カメラと安全についてのスクリプト

本項では防犯カメラ設置補助という政治的決定に向けて、安全という表現がどのように用いられているのかを分析する。2003年度から2007年度までの防犯カメラに関する発言において、安全という表現を用いているのは47発言66文である。そのうち、安心という表現が含まれているのは、18発言22文である。安心という表現のみが使われている発言はなかった。また、22文のうち18文は安全・安心まちづくりという表現が用いられている。防犯カメラと安全はどのような文脈で結びつけられているのかについて検討していこう。

2003年9月25日に行われた東京都議会第3回定例会第13号では、大西英男都議（自民党）が防犯カメラについて次のように発言している¹⁵。

また、都は、都民の生命、財産の安全を守るという観点から、防犯カメラの普及を図ろうとしています。確かに、さきの長崎市における幼児誘拐殺人事件が早期に解決された理由の一つとして、商店街に設置された防犯カメラが非常に重要な働きを果たしたことが挙げられています。防犯カメラの設置に対しては、プライバシーの侵害の可能性などの問題を指摘する意見はありますが、現在の治安状況を考えれば、犯罪被害の未然防止や検挙率の向上を図り、都民が安心して暮らし、安全に歩けるまちづくりを目指すためには、防犯カメラの積極的な利用が必要であると考えます。／都としても、無用なプライバシーの侵害を防ぎつつ、防犯カメラの普及を

促進することが必要であると考えますが、担当副知事の見解を伺います。

大西都議は同年7月に発生した長崎での事件が早期に解決した理由として防犯カメラの設置されていたことを挙げている。この事件は長崎市に住む4歳の幼稚園児が同市に住む中学生によって殺害されたもので2003年当時、新聞やテレビなどマスメディアでセンセーショナルに報じられた。当時の新聞では、防犯カメラによって、制服を着た犯人の中学生が被害園児と一緒に歩いている姿が撮影されており、犯人の特定につながったと報じられている¹⁶。

続けて、大西都議は「犯罪被害の未然防止や検挙率の向上を図り、都民が安心して暮らし、安全に歩けるまちづくりを目指すためには、防犯カメラの積極的な利用が必要」と発言しているが、防犯カメラが犯罪被害を未然に防ぐことについては述べていない。防犯カメラが重大事件の犯人特定に役立ったことは、警察発表にもとづく報道によれば事実である。しかし、それはすでに発生した犯罪に関するものであり、犯罪被害を未然に防止できたわけではない。

2ヶ月前に起きたセンセーショナルな大事件を例に出すことによって、防犯カメラが設置されていたにもかかわらず、事件を未然に防げなかったという事実や犯人が学校の制服を着ていたために特定が容易だったという事実には触れず、防犯カメラが事件の犯人特定に役立ったという事実のみが強調されている。ここでは防犯カメラは事件解決に役立つものというスキーマが用いられているのである。こうしたスキーマによって防犯カメラ設置は安全をもたらすというスクリプトが用いられているのである。これと同様に、防犯カメラ設置を推進する立場からは、防犯カメラ設置がなぜ犯罪抑止に役立ち、安全をもたらすのかという説明なしに、防犯カメラ設置は安全をもたらすというスクリプトが用いられている¹⁷。

大西都議の発言でもう一つ注目すべき点は、防犯カメラの設置がプライバシーの侵害につながるのではないかという批判に言及していることである。大西都議はプライバシーの侵害よりも防犯カメラの設置促進という立場をとっているが、防犯カメラのプライバシー侵害については、野党議員から何度も批判されている。例えば、2003年7月4日に行われた警察・消防委員会第6号で

は秋田かくお都議が次のように発言している。

警視庁は厳格な管理運用を行っているというふうにはいますが、常時個人を撮影することになると、防犯カメラの設置は、最高裁判例に照らしても、そして憲法十三条の人権とプライバシーの自由とに抵触をする、違反をするおそれが強いものといわざるを得ません。

秋田都議のいうように防犯カメラは不特定多数の人々の容貌を撮影・記録するものであるから、プライバシーを侵害する恐れがある。そこで東京都公安委員会は2002年2月に映像データを管理するガイドラインを定め、防犯カメラが設置されていることを通行者に知らせる標識を設置している。

こうした公共空間における防犯カメラの設置の可否は法的には1969年の京都府学連デモ事件や1988年の山谷ビデオカメラ事件、1994年の西成ビデオカメラ事件などの判例から、不特定多数の人々はみだりに撮影されない権利を有するものの、犯罪が発生する高度の蓋然性が認められる場合には、防犯カメラを設置することができることとされてきた（小林2007）。犯罪が発生する蓋然性の高い公共空間にいる場合、警察の目や耳による監視を受けるのは当然であり、誰にも容貌を映されないという肖像権は侵害されないという法的な見解にもとづくものである（香川2017）。したがって、前項で取り上げた歌舞伎町のような繁華街は犯罪が発生する蓋然性が高い空間であるため、警察による防犯カメラの設置が認められる。しかし、この犯罪の蓋然性の高低にははっきりとした基準はない。防犯カメラ設置補助の対象は最初、商店街のように多くの人が集まるような公共空間であったが、小さな子どもを対象とする重大事件が何度も発生することで、小学校の通学路なども防犯カメラ設置の対象となってきたのである。

2006年から2007年にかけては、防犯カメラ設置に子どもの安全が関係づけられていく。これは2005年11月に広島県で発生した女兒殺害事件、同年12月に栃木県で発生した女兒殺害事件の影響である。この期間、安全という表現を用いているのは25発言、37文であるが、そのうち子どもという表現を含む

ものは18発言、19文である。しかし、この期間、プライバシーの侵害についての都議からの発言はない。プライバシー侵害の問題よりも子どもの安全が優先された結果であると考えられる。子どもの安全というスキーマによって、防犯カメラの設置は安全をもたらすというスクリプトが用いられているのである。

5. 結論

防犯カメラには犯罪抑止効果がある。防犯カメラを設置すれば安全がもたらされる。東京都議会ではこうしたスクリプトによって防犯カメラ設置の補助制度は決定されてきた。しかし、防犯カメラの犯罪抑止効果についてはっきりとした科学的根拠はない。防犯カメラが設置されていても犯罪は起きてしまう。それにもかかわらず、防犯カメラの設置は進んでいく。「防犯カメラには犯罪を抑止する効果があり、安全をもたらす」というスクリプトが説得力を持っているのは、防犯カメラの監視テクノロジーに対するシステム信頼と私たちが日々メディアで目にする監視テクノロジーにもとづく監視的想像である。このシステム信頼と監視的想像は相互に影響を与えながら強くなっていく。

私たちは公共空間に防犯カメラが設置されていても、それがどのような映像を記録しているのか、記録されたデータはどのように管理されているのか、私たちの容貌が映されることでどのようなプライバシーの侵害になるのか、そもそも防犯カメラの設置によってどれほどの犯罪が抑止されているのか、などといった防犯カメラについての非知の部分は意識されない。それは、「防犯カメラには犯罪を抑止する効果があり、安全をもたらす」というスクリプトが説得力を持っているからである。

おそらく今日も何らかの事件が起こり、防犯カメラに映った犯人の姿が報道されるだろう。こうした事件報道に触れることで、防犯カメラに対する信頼は高まり、監視的想像がふくらんでいく。それによって、私たちは「防犯カメラには犯罪を抑止する効果があり、安全をもたらす」ことに疑いを持たなくなっていくのである。

- 1 ライアンは警察を舞台とするテレビドラマによって防犯カメラが役に立つという信憑性をもたらしめているとする (Lyon 2007=2011)。
- 2 犯罪の機会に着目し、犯罪抑止の取り組みを行う環境犯罪学の中心的な考えの一つに合理的選択理論がある (Schneider and Kitchen 2002=2006)。
- 3 東京都知事本局「東京都が設置する防犯カメラの運用に関する要綱」(2004年3月15日発表)
- 4 体感治安の定義としては、「国民が身の回りの安全について抱く不安感」(四方 2007: 77)、「住民が感覚的に感じ取る治安悪化の状況であり、住民の日常生活の中でどの程度の不安を感じているかを示すもの」(牧瀬 2009: 4) などがある。
- 5 質問文は以下の通りである。「あなたは、公共の場所に防犯カメラを設置して安全・安心を確保することと、個人のプライバシーを尊重するために防犯カメラを設置しないことを比べた場合、どちらの方針を支持しますか。」
- 6 形態素解析にあたっては KH Coder を利用した。
- 7 発言は知事・副知事、都職員、警視庁職員、自民党と公明党の与党系都議、民主党や共産党などの野党系都議にカテゴリー分けをしている。なお、与党系の無所属は与党系都議に分類した。なお、2016年8月からの小池百合子都政においては都民ファーストが実質的な与党であるが、このグラフでは野党系都議に分類している。
- 8 竹花は「警視庁や入国管理局と緊密に連携しながら、新宿歌舞伎町や池袋等において外国人組織犯罪の暗躍を許さないよう、防犯カメラの拡充などにより、更に監視体制の強化を図ります」(竹花 2004: 56) と述べている。
- 9 『都政新報』2005年4月22日による。
- 10 2001年3月には警察庁から委託を受けた都市防犯センターが「コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書」を発表している。この報告書は日本国内外で設置されている防犯カメラの事例をもとに、防犯カメラの設置や運用の基準を検討することで、その適正な活用を図るための方策を提言するためのものである。この報告書では防犯カメラの設置の必要性は強く主張されているものの、犯罪抑止効果については示されていない。
- 11 前田は東京都安全・安心まちづくり条例の原案を答申した「東京都安全・安心まちづくり懇談会」の委員の一人である。
- 12 石原都知事もまた、2006年2月22日に行われた第1回定例会第1号において、「街頭防犯カメラについては、五十台を設置した歌舞伎町で犯罪の認知件数が二割以上も減少する効果が報告されており、来年度、新たに六本木地区に設置し、繁華街の防犯力の向上を図ってまいります」と述べている。
- 13 「認知件数というのは、警察に犯罪が通報され、警察が犯罪の発生を認知して正式に事件処理(認知票の作成)を行った件数を集計したものだが、社会で発生する事件がすべて警察に届けられるわけではないし、警察が何を犯罪と考えて対応するかも、そのときの社会状況によって異なる」(浜井 2013: 12)。
- 14 これは、刑法学の権威であること、東京都立大学の教授であること、「東京都安全・安心まちづくり有識者懇談会」など東京都の政策過程にかかわる人物であることなどといったシステム信頼によるものが大きいと考えられる。
- 15 「/」は議事録原本における改段落を示している。
- 16 『朝日新聞』2003年7月9日夕刊
- 17 2004年3月16日に行われた予算特別委員会第4号では長橋桂一都議が次のように発言

している。「池袋地区はかねてより地元の豊島区とともに防犯カメラの設置を求めてまいりまして、いよいよ設置をされ、まちの安全確保に向けて一步前進した、このように考えております」。

参考資料

- 日工組社会安全財団編, 2015, 『犯罪に対する不安感等に関する調査研究 (第5回)』。
 社会安全研究財団編, 2002, 『犯罪に対する不安感等に関する調査研究』。
 ———編, 2005, 『犯罪に対する不安感等に関する調査研究 (第2回)』。
 ———編, 2008, 『犯罪に対する不安感等に関する調査研究 (第3回)』。
 ———編, 2011, 『犯罪に対する不安感等に関する調査研究 (第4回)』。
 東京都知事本局企画調整部総務課編, 2003, 『知事本部署業概要 平成15年版』。
 東京都青少年・治安対策本部総合対策部総務課編, 2018, 『青少年・治安対策本部署業概要 平成30年版』。
 東京都議会ホームページ「東京都議会 会議録」(<https://www.metro.tokyo.dbsr.jp>)
 都市防犯センター, 2011, 『コミュニティセキュリティカメラシステムに関する調査研究報告書』。

参考文献

- 赤堀三郎, 2012, 「危機の中の社会学理論」『現代社会学理論研究』6: 3-12。
 朝田佳尚, 2019, 『監視カメラと閉鎖する共同体——敵対性と排除の社会学』慶應義塾大学出版会。
 浜井浩一, 2004, 「日本の治安悪化神話はいかに作られたか——治安悪化の実態と背景要因 (モラル・パニックを超えて)」『犯罪社会学研究』29: 10-26。
 ———, 2013, 「犯罪研究の方法」浜井浩一編『犯罪統計入門——犯罪を科学する方法 第2版』日本評論社, 1-43。
 香川喜八朗, 2017, 「犯罪発生直後のおよび犯罪予防のための捜査活動」椎橋隆幸編『プライマリー刑事訴訟法』信山社, 126-38。
 小林正啓, 2007, 「ネットワークロボットの法的問題について——ネットワーク監視カメラ・防犯カメラの設置運用基準」中野潔編『社会安全システム——社会, まち, ひとの安全とその技術』東京電機大学出版局, 123-82。
 小松丈晃, 2016, 「信頼とリスクのマネジメント」『現代社会学理論研究』10: 3-15。
 Kroener, Inga, 2010, *CCTV: A Technology under the Radar?*, London: Routledge。
 Luhmann, Niklas, 1973, *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion Sozialer Komplexität*, Stuttgart: Enke. (大庭健・正村俊之訳, 1990, 『信頼——社会的な複雑性の縮減メカニズム』勁草書房。)
 ———, 1998, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (馬場靖雄・赤堀三郎・菅原謙・高橋徹訳, 2009, 『社会の社会1』法政大学出版局。)
 ———, 2000, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. (小松丈晃訳, 2013, 『社会の政治』法政大学出版局。)
 Lyon, David, 2007, *Surveillance Studies: An Overview*, Cambridge: Polity. (田島泰彦・小笠原みどり訳, 2011, 『監視スタディーズ——「見ること」「見られること」の社会学理論』岩波書店。)
 ———, 2018, *The Culture of Surveillance: Watching as a Way of Life*, Cambridge: Polity Press. (田畑暁生訳, 2019, 『監視文化の誕生——社会に監視される時代から、ひとびとが進んで監

視する時代へ』青土社.)

Lyon, David, Aaron Doyle and Randy Lippert, 2012, "Intorduction," Aaron Doyle, Randy Lippert and David Lyon eds., *Eyes Everywhere: The Global Growth of Camera Surveillance*, London: Routledge, 1-19.

前田雅英, 2003a, 「犯罪統計から見た新宿の防犯カメラの有効性」『ジュリスト』1251: 154-62.

———, 2003b, 「防犯カメラの役割と設置の要件」河上和雄先生古稀祝賀論文集刊行会編『河上和雄先生古稀祝賀論文集』青林書院, 501-18.

牧瀬稔, 2009, 「安全で安心な地域社会の実現に向けて」牧瀬稔・鈴木潔編『安全・安心を創出するための15の視点』東京法令出版, 1-12.

中野潔, 2007, 「防犯カメラの運用に関する公的規則」中野潔編『社会安全システム——社会, まち, ひとの安全とその技術』東京電機大学出版局, 183-203.

Schneider, Richard H. and Ted Kitchen, 2002, *Planning for Crime Prevention: A TranAtlantic Perspective*, London: Routledge. (防犯環境デザイン研究会訳, 2006, 『犯罪予防とまちづくり』丸善.)

四方光, 2007, 「犯罪情勢と政府の治安対策」小野正博編『警察政策論』立花書房, 68-89.

竹花豊, 2004, 「東京都における緊急治安対策について」『警察学論集』57 (1) : 53-92.

宇那木正寛, 2016, 「自治体と防犯カメラ政策」『自治実務セミナー』651: 13-18.