

イギリス首都警察改革再考

——一八二九年法施行の背景——

林 田 敏 子

一 はじめに—新警察と旧警察—

一八二九年九月二九日午後六時、青い制服に身を包んだ警官三〇〇〇名が、セントポールから半径一〇マイルの管轄区域に一斉に配備された。現在もスコットランド・ヤードの名で親しまれるロンドン首都警察の誕生である。この日を境に、それまで主として各教区の自治に委ねられてきた首都圏の治安維持は、ロンドン・シティという例外を残しながらも内務省のもとに統合されることになった。当時の政治家やプレスが新警察と呼んだこの組織の誕生とともに、それまで首都圏で機能してきたさまざまな治安維持組織は、旧警察という一つ概念で括られることになる。

首都警察の誕生をめぐる研究は二〇世紀初頭にはじまり、

L・ラジノヴィッチやT・A・クリッチリーによる浩瀚な書物をもって集大成された¹⁾。彼らが新警察導入の背景として注目したのは、工業化や都市化に伴う犯罪の増加、政治的騷擾の深刻化、そして旧警察の腐敗や欠陥であった。一九七〇年代も後半にさしかかると、こうした見解に修正をせまる新たな動きがはじめる²⁾。社会的背景については従来の説が踏襲されたものの、警察に対する社会の反発に焦点がしぼられることによって、階級闘争という新たな要素が加わることになった。新警察が取り締まりの対象として意識したのは暴動や政治運動であり、政府は警察を社会統制の手段として利用したとの見方である。中央の統制権の及ばない旧警察は、資本主義的階級社会にそぐわない遺物としてとらえられることになった。

一八二九年に首都警察が誕生した背景は何なのか。この問題は、常に研究者の関心を引いてきた。しかし、これまで指摘されてきた社会的背景はいずれも、この時期新たに噴出した問題ではけっしてなかった。暴動の頻発と首都警察創設の時期は必ずしも一致しないし、犯罪の増加も一八世紀中から繰り返し指摘されていた。³新警察導入の背景を当時の社会情勢にさぐるのが困難な状況のなか、警察研究は、首都警察の「新しさ」を疑問視し、旧警察との連続性を強調する方向へとシフトしていった。首都警察改革は、はたして旧来の制度を根本から変えるような大変革であったのか。一九八〇年代に入ると、それまで旧警察と総称されてきた首都警察誕生以前の治安維持のあり方を再評価する動きが出てくる。

一八世紀末から一九世紀初頭にかけて行なわれた警察改革の「挫折」に注目したR・パーリーは、それを旧警察が十分に機能していたことの表れとして解釈し直した。彼は、従来の警察研究者が改革論者の言説を無批判に受け入れてきたことを指摘し、当時、旧警察は抜本的な改革を要するほどの欠陥を抱えてはいなかったと結論づけた。⁴一方、D・フィリップスは、一九世紀初頭の改革があげた「成果」を

強調し、一八二九年に至るまでの漸進的な改革を評価することによって、首都警察改革の革新性に疑問を投じた。⁵またJ・スタイルズも、歴史家が新警察の特徴として列挙してきた有給、フルタイム雇用、制服、政府直轄、予防警察理論といった要素はみな、首都警察創設以前から存在していたとし、旧警察からの連続性を強調している。⁶

こうした一連の先行研究を受けて、いわば新・旧連続説の集大成を行なったのがE・レイノルズの『ボビー以前——一七二〇年から一八三〇年首都ロンドンにおける夜警と警察改革——』である。⁷旧警察に関する初の包括的な研究ともいえるこの本のなかでレイノルズは、治安維持を首都圏全域の問題ととらえた改革者の思惑とは別に、各教区レベルでは独自の改革が進行していたことを明らかにした。また、中央（政府）と地方（首都圏）という新たな分析枠を設けることによって、治安維持観（対象・方法・担い手など）の緩やかな変化を描き出すことにも成功している。

レイノルズは、新・旧連続説に立ちながらも、「なぜ一八二九年だったのか」という問題に正面から取り組んでいる。首都警察法案が議会で審議された一八二九年四月から六月という時期は、職権濫用、浪費、汚職といった教区会

の腐敗に社会の批判が集中した時期でもあった。そこに注目したレイノルズは、警察法案に断固反対してきたリベラル・ホイッグ、ラディカルといった政治勢力が反教区会で共闘した結果、首都警察法案が議会を通過したとの説を展開している。

レイノルズの研究は、教区当局と改革者のスタンスの違いを明確にし、中央と地方の関係性の变化に、近代的警察制度への緩やかな移行を読み取ろうとする意欲作である。しかし、新・旧の連続性を強調するあまり、首都警察導入に対する教区側の反発は看過され、一八二九年改革が成し遂げた中央集権化の意義についてもまったくふれられていない。

研究の大勢が新・旧連続説に傾くにつれ、首都警察創設の意義はしだいに相対化されていった。新警察という呼称を与えられながら、その「新しさ」を否定されつつある首都警察改革。そこに何らかの革新性を見出すのはもはや無意味なのだろうか。

本稿は、一八二九年法が実現した首都圏警察の中央集権化を警察改革の分水嶺ととらえるところから出発したい。近年の研究が指摘しているとおり、首都警察が旧警察との

連続面を多く持つのは事実である。有給でフルタイム雇用の警官は一八二一年にはすでにパトロールを開始していたし、テムズ河川警察という政府直轄警察も誕生していた。しかし、そうした事実にもかかわらず、首都警察は新警察として、それまでの治安維持制度と切り離してとらえられたのである。首都警察がそれほどのインパクトを持って受けとめられた事実は、その唯一の「新しさ」である中央集権化が大きな意味を持ったことを示唆してはいないだろうか。

本稿で行なう首都警察改革再考は、断絶説への回帰を意図するものではない。中央集権化という首都警察改革の「新しさ」にせまることで、新警察の誕生を、これまでとは違った角度から考察しようとする試みである。史料としてもちいるのは、一八一六年から一八二八年までの特別委員会報告と下院の議事録である。ナポレオン戦争後のポリス概念の変化と改革主導者の言説に注目しながら、首都警察創設の背景を長期的・短期的、双方の視点からさぐっていききたい。

二 下院特別委員会の動き

一八一一年、ラトクリフ街道の殺人事件⁹⁾をきっかけに、警察に対する関心が高まって以降、議会に目立った動きはなかった。一八一五年ナポレオン戦争が終結すると、大量の帰還兵が労働市場に流入し、小康状態を保っていた政治運動も再燃の兆しを見せはじめる。一八一五年から一九年にかけて、ピータールー事件に連なる大規模な政治的アジテーションが各地で頻発し、首都圏の教区エリートやジュントルマンは再び革命の恐怖にさらされることになった。

また、一八一〇年、それまで断片的な数値の寄せ集めにすぎなかった犯罪統計が整備され、政府は一八〇五年以来の全国の起訴件数を公表した¹⁰⁾。統計は明らかに戦後の犯罪増を示しており、教区エリートやジュントルマンは、それを社会問題として認識するようになる。こうした状況のなか、首都圏の治安維持の現状を調査する一八一六年委員会が任命された。議会で演説に立ったベネット氏は、犯罪が激増した原因を刑法体系と訴追制度の欠陥に帰し、刑罰の緩和と確実な訴追を訴えた。

たとえ処罰があまり厳しくなくとも、それが確実に執行されるようになれば犯罪件数は減少するであろう。現在、イギリスには死刑に値する犯罪が六七八九も存在する。…このおびただしい死刑規定が、犯罪を減少させるどころか、それを激増させているのだ¹¹⁾。

また、別の議員は教区警察を「悪徳を生み出すばかりの無力」であるとし、夜警制度の見直しを提案した。こうして任命された特別委員会はおよそ二ヶ月の調査期間を経て議会に報告書を提出した¹²⁾。しかし、委員会としての提言は何ら行なわれず、議会でもこの問題は継続審議となってしまう¹³⁾。

翌一八一七年、再び任命された委員会は、酒類販売（パブ）規制に関する報告書と、首都圏の治安維持に関する報告書を議会に提出した¹⁴⁾。しかし治安維持（Policing）に焦点をあてた報告書が調査したのは、重罪犯を訴追した者に与えられる議会報奨金制度と矯正院改革の二つで、警察改革ではなかった。委員会で証言に立った者は大方、捏造訴追の温床になっているとして報奨金制度に否定的な見解を示した。しかし委員会は、報奨金が訴追の促進剤になっている事実は否定できないとして、廃止に対しては慎重な構え

を見せている。¹⁶⁾

委員会は今後調査を要する最重要課題として警察制度の整備を掲げたものの、踏みこんだ議論は一切行なわなかった。「首都圏の治安維持 (Police of Metropolis)」といったときに、矯正院や議会報奨金の問題が議論され、夜警制度には何ら言及がなされなかった事實は、ポリスという言葉が、今日のように、犯罪を取り締まる機関を意味するものではなかったことを示唆している。¹⁷⁾この言葉が、より広い含意を持っていたことは、一九世紀初頭に首都圏の各教区が取り組んだ治安維持改革 (Reform of Policing) を見ても明らかである。「改革」の対象となったのは夜警団による巡回制度 (watching) はかりではなかった。夜警は単独で機能するものとは考えられておらず、街灯 (lighting) / 舗装 (paving) / 清掃 (cleaning) をも含めた街路統制 (street control) 全般が、議論の対象とされたのである。¹⁸⁾

犯罪を取り締まる機関としての警察が単独のテーマとして扱われるようになるのは、一八一八年委員会設置以降のことである。委員会が議会に提出した報告書は、警察制度を調査した前半部分と、監獄の現状をまとめた後半部分と

で構成されていた。¹⁹⁾警察に関してはまず、一七九二年に首都圏の七つの地域に設置された有給治安判事警察法廷に関する調査結果が報告されている。警察法廷の設置は、コンスタブルの有給化と管轄区域の拡大という二点において、従来の治安維持のあり方を一変させるものであった。しかし、警察法廷という言葉が明示するように、犯罪者を取り締まり、起訴する「警察」とそれを裁く「法廷」とはこの時点では未分化であった。

七つの警察法廷の開設で首都圏には複数の警察当局が濫立することになった。教区を基盤とした夜警や有給治安判事法廷のほかに、街路統制委員会や有料道路委員会といった組織も、教区の境界をこえて独自の警察力を保持していた。一八一八年委員会は、こうした現状をふまえ、首都圏の警察機能を統括する中央警察委員会 (Central Board of Police) の設置について討議している。当局の濫立が、管轄区域の重なりや無法地帯を生み出しているとの指摘もなされたが、最終的に委員会が下した決断は否定的なものであった。

本委員会は、中央警察委員会の設置を今回は見送ることにした。たしかに犯罪の数は激増したけれども、そ

れはあまり深刻な性質のものではないし、凶悪事件に
関しては、日刊紙や警察法廷判事との通信、警察官報
などによって、即座に情報が伝達されるシステムが整っ
ているからである。²⁶⁾

委員会は「近年の犯罪増」は率直に認めながらも、増加
したのは微罪にすぎず、重罪についてはメディアを介した
情報網で対処できるとの判断を下した。こうして一八一八
年委員会は、「犯罪の予防」を最重要テーマに掲げながら
も、最終的には中央集権化に否定的な見解を示すことにな
る。報告書では、統計がつけつけた「犯罪増」は「一時的
な問題」として処理され、「人びとのモラルは徐々に回復
しつつある」との楽観論が展開された。「犯罪の予防」は、
警察組織の集権化でなくとも「宗教や道徳の力」で達成可
能なものであり、それこそが「国家の幸福を安定的に保つ
唯一の道」だとされたのである。

犯罪を罰するより、それを予防する方が得策であるこ
とは間違いない。しかし問題は目的ではなく手段にあ
る。委員会は完璧な警察システムを構想することはで
きるが、そうしたシステムは国民にとって不快なもの
である以上、政府にそれを実行に移すよう提言するこ

とはできない。……それは、すべての家のサーヴァン
トを主人の行動を見張るスパイにし、あらゆる階級の
人びとをお互いのスパイにしてしまうだろう。自由な
国家の治安維持は、合理的で人道的な法律によってな
されるべきだ。……人びとの財産や命が、ときに危険
にさらされようとも、社会が享受しているあらゆる権
利を犠牲にすることなどできない。²⁷⁾

委員会は、予防警察創設の必要性は認めながらも、結果
的には「多少の危険や治安の悪化は自由の代償である」と
の立場を貫いた。しかし、一八一八年委員会が、犯罪を取
り締まる警察を単独で調査したことの意義はけっして小さ
くない。それまで首都圏の治安維持の問題は、街路統制の
一環としての夜警制度の問題に収斂するか、刑法、監獄改
革の流れで議論されるかのいずれかではなかった。一八
一八年委員会が警察に焦点をしばったという事実は、支配
層の治安維持観が微妙に変化したことを物語っている。こ
の頃までに警察(Police)は、パブや監獄の規制を含んだ、
より広い意味での治安維持ないしは社会統制から切り離さ
れ、犯罪の取り締まりを行なう一つの機関として認識され
るようになっていた。

警察が、監獄や法廷とは違う独自の機能を果たすものとして認識されるようになった背景として、犯罪の予防という新たな概念の形成を挙げることができる。J・スタイルズは、一八世紀半ば頃までに大陸諸國に浸透していた予防警察理念がイギリスに与えた影響を重視している²³。それは、この時期すでに日常的な監視（≡予防）にもとづく強力な国家警察を擁していたフランスへの脅威の表れとしても解りできよう。

しかし、予防警察理論は一部の研究者が強調するほどイギリス社会に浸透してはいたわけではなかった。それは、一八二九年法施行後も続いた反対運動や一八三九年以降の州警察改革の展開からも明らかである。ピールをはじめとする改革主導者たちは、専制支配のツールと認識されていた大陸の国家警察にはふれず、有給治安判事警察法廷やテムズ河川警察といった国内の既存の組織に予防警察の原型を見出す戦略に出た。特に「制服」を着用して「昼間」に通りを巡回するデイ・パトロール隊（一八二二年創設）の存在は、首都警察のスタイルを先取りするものとして注目された。改革主導者たちはそれを予防警察の「前例」として巧みに利用しはじめた。

三 ロバート・ピールのイニシアティブ

(一) ロバート・ピール登場

一八二二年改革の限界一

アイルランドの首相として数々の業績を残したロバート・ピールがイングランドの内相に就任したのは一八二二年のことである。ピールは着任早々、警察に関する特別委員会を設置を議会に提案した。

一八一六年、一七年そして一八年と、わが国の治安維持の現状を調査する委員会が幾度も任命されてきた。

いずれの委員会も、有益な情報を数多く集めたにもかかわらず、調査の継続を提言するにとどまってきた。

この問題はわが国の刑法改革とも密接にかかわっている。……次に掲げる理念のもと、確実な調査を遂行してもらいたい。その理念とは、首都圏に、自由な国家の精神に反しない、完璧な警察組織を作ることである²⁴。刑法の統廃合、死刑規定の削減、刑事訴追制度の改正などを馳せたピールは、警察問題を刑法改革の延長線上に位置づけることによって、警察改革に対する関心を高めよう

とした。ピールは、内相就任時から中央集権警察の創設を構想していたが、議会で明言を避けた。集権化に対する批判をかわすために「自由」を強調する一方、これまで行なわれてきた緩やかな改革とは一線を画す「完璧」な改革を宣言したあたりに、首都圏警察の中央集権化に向けた彼の決意がうかがえる。

一八二二年報告書がまず指摘したのは、現行制度の統一性の欠如であった。

首都圏の治安維持に携わる諸組織は各々完全に独立しており、相互協力もままならない状態にある。教区間の連携はまったくといていいほどとれていない。²⁶⁾

委員会は、こうした現状を打破するために、新たな警察システムの創設が不可欠であると、言外に中央集権化をほのめかした。しかし結局は、「効果的な警察の創設とわが国の特権として長年享受されてきた不干渉、完全なる行動の自由を調和させるのは困難である」との結論に至る。

委員会は、中央集権警察を治安維持の効率化に欠くことのできない装置であると認識しつつも、そうした組織に絶大な権力を与えることがイギリス的自由をそこなうとの反対意見を封じることができなかった。²⁸⁾

ピール自らがイニシアティブをとった委員会が、中央集権化を提言できなかった背景には、自治特権を有するロンドン・シティの猛反発があった。²⁹⁾ピールはその教訓を生かし、「ロンドン・シティを除外してセントポールから半径一〇マイル以内」を管轄する新警察創設の素案作りに取りかかる。³⁰⁾ピールの敵はシティばかりではなかった。D・フィリップスは、ピールが法律通過後に新警察が直面するであろう反発を十分予期していたことを、一八二六年の書簡から明らかにしている。

おそらく私の計画はあまりに壮大すぎるので、教区連合や教区当局の団結した反対運動を克服することはできないだろう。³¹⁾

ピールが構想した新警察は、首都圏の複数の当局から夜警の統制権を剥奪し、国家にそれを委譲するというものであった。長年にわたって独自の治安維持を行ってきた教区にとって、それは既得権の剥奪と地方自治の侵害を意味していた。

(二) 一八二八年委員会報告書

一八二八年一月、ピールは万全の態勢を整え、特別委員会の任命にのぞんだ。委員会は、オックスフォード大学時代の恩師エストコート議員を頂点に、ミドルセックス選出の議員とロンドン・シティ参事会員二名、首都圏有料道路トラストの理事、改革擁護派の議員二名で構成された。首都圏警察に関する複数の利害関係者がバランスよく配置されている点特徴的である。委員会では、警察法廷判事やコンスタブルをはじめ、各地方の治安判事や監獄関係者、教区役人、新聞記者などさまざまな人物が証言に立った。

証言者の犯罪観にはほぼ共通して見られるのが、治安維持機構が整備されている地域からそうでない地域へ犯罪者が移動するという犯罪者移動説 (migration theory) の影響である。たとえば、ボウ・ストリート警察の主任判事サー・リチャード・バーニーは、一八二三年から二六年までのあいだに、首都圏の犯罪件数が四倍増になっている原因を問われて以下のように答えている。「増加が著しいのは主に首都の郊外地域です。犯罪者がロンドンから閉め出されて、農村地域へ逃げ込んだとしか考えられません。」³³同様に、周辺教区で強盗事件が多発していることについて、キング

ストンのコンスタブルは以下のように証言している。「近隣の教区の関係者に、キングストンが泥棒を追いやったと責められました。以前キングストンで悪事をはたらいていた連中が取り締まりにあって、近隣地域に移動したらしいのです。」³⁴

治安維持に対して何らかの責任がある以上、証言者は、自身の管区の「犯罪増」を否定しようとした。ミドルセックスのクリスロー判事の場合は、その極端な例である。委員会側が「一八二〇年以来、ミドルセックスの犯罪件数は激増している」と統計上の事実をつきつけても、「数値よりも経験を重視する」という判事は、「人口が激増している割には厄介ごとは少なくなった」とゆずらなかった。³⁵

人口の増加を理由に実質的な犯罪増を否定する意見に対し、ピールは統計数値の羅列で応酬した。法案が第一読会にかけられた一八二九年四月一日、演説に立ったピールは、まず一八二一年から二八年までの首都圏(ロンドンおよびミドルセックス)の犯罪上昇率四一%を、全国平均の二六%との著しい対比で強調して見せた。また、一八一一年からの七年間と、一八二三年からの七年間の比較もなされ、犯罪件数は五五%も増加しているのに対し、人口は一

九%の伸びにとどまれていることが示された。³⁵⁾ 首都圏の犯罪問題の深刻さを、全国平均を引き合いに出すことでアピールしただけでなく、人口増加率と比較することで「犯罪の激増は、人口の増加だけでは説明できない」³⁶⁾ことを強調したのである。

報告書のなかで、犯罪の増加原因とされたのは、人口増、蒸留酒の低価格化、失業率の上昇、少年非行、そして警察機構の未整備の五点であった。³⁷⁾ 少年非行に関しては、「教育改革が一定の成果をあげてきたのは事実だが、少年犯罪の激増を食いとめるには十分ではない」³⁸⁾として、デイ・パトロールの必要性が強調された。従来の夜警が果たせなかったデイ・パトロールは、ピールが構想する首都警察の「新しさ」であり「売り」でもあった。しかし委員会は一方で、首都警察改革と先行改革との連続性も強調しようとする。一八二二年までの委員会がいずれも、首都圏警察の中央集権化を否定し、現状維持を貫いたことは前述したとおりである。しかし、これらの委員会も現行制度の欠陥についてはある程度認めていた。一八二八年報告は、その点を強調することで改革の必然性をアピールしようとする。たとえば、「夜警システムは十分機能している」との提言を行なっ

た一八一八年報告からは、提言とは矛盾する以下の部分が抜粋された。

法の執行はきわめて杜撰に行なわれている。…夜警は一般的に見て機能しているとはいいがたく、人員数、能力いずれの面から見ても完全に非効率である。³⁹⁾

同様に、一八二二年報告からは「複数の当局が混在している現行制度は明らかな非難にさらされている」との一文が引用された。

先行改革との連続性は、ピール演説でも強調された。議会で彼は、「委員会報告書、とくに最近のものを見れば、わが国の警察がまったく効果を發揮していないのは誰の目にも明らかだ」⁴⁰⁾と発言している。先行改革からの連続性の主張は、改革の必然性をアピールするだけでなく、中央集権化という一八二九年改革の革新性を巧妙に覆い隠す役目も果たしていた。

一八二八年委員会の目的は、あくまでも首都圏警察の中央集権化にあった。委員会は、すべての証言者に中央集権化に関する意見をもとめているが、その質問の仕方には委員会側の思惑が見え隠れする。以下に挙げるのはボウ・ストリート警察法廷判事と委員会のやりとりである。⁴¹⁾

質問「ロンドンおよびその郊外に中央警察が創設されたら、治安維持の効率は上がると思いませんか。」

答え「必要ないような気がします。ボウ・ストリートに他の警察を統率する権限はありませんが、援助を必要とする地域があれば、我々はそれに応えています。」

質問「夜警で十分だということですか。」

答え「もちろんそうではありません。」

質問「教区当局は夜警をしっかりと統率していますか。」

答え「いいえ。」

質問「現在の教区夜警制度の変革なしに、ロンドンおよびその近郊に、犯罪を予防するためのシステムが

確立されるとお思いですか。」

答え「首都圏全域の警察制度改革なしに、犯罪予防に向

けた効果的な対応ができるとは思いません。」

中央集権化に消極的な証言者に、夜警制度の不備をつくことで、結局は「首都圏全域の警察制度改革」の必要性を認めさせている。随所で見られたこうした誘導尋問は、一八二八年委員会が当初から中央集権化を提言する目的で調査を進めていたことをうかがわせる。

中央集権化に対する反発の原因は、増税、パトロネジの喪失、地方自治への侵害などさまざまだった。アクトンのコンスタブルは、夜警の統制権を政府に委譲することに地方当局の躊躇はないとしながらも、「別の法律で規定されている教区の行政権に、政府の役人が手出しをすることに抵抗感が強い」と証言している。警察の統制権をたてに、政府の役人が地方行政に立ち入ってくることに對する教区側の警戒感がうかがえよう。委員会は、こうした反発が改革を困難にしていることを十分認識していた。

古くからの慣習を廃止し、複雑に入り組んだ制度を単純化し、詳細をつめていくのは困難な作業である。また、現在多くの組織が行使しているある種のパトロネ

ジヤ権力を一つにまとめるのも難しい。

しかし、こうした困難も「この大都会ロンドンに効率的な警察システムを確立する必要性を考えれば、克服すべき」とされた。委員会が中央集権化を提言するためには、教区単位の夜警制度の構造的欠陥を指摘する必要があった。しかし、委員会証言からも明らかかなように、効果的な夜警を維持している教区は現実に存在し、首都圏全域の抜本的な改革に反発した。報告書はこの点にふれて以下のような

議論を展開する。

すばらしい夜警制度を維持している教区もなかにはある。しかし、問題を首都圏全域でとらえた場合には、現行制度は非効率的であるといわざるをえない。……

たとえ各教区が、法律によって効率的な夜警制度を確立する十分な権限を持ち、最大限の正義と思慮深さでそれを行使したとしても、相互協力のための安全性や組織としての一体性を持たせるのは困難であろう。

教区が独自に運営する現行の夜警制度には統一性がない。統一性の欠如こそが、効果的な治安維持を妨げ、責任の所在をあいまいにしているとの議論である。一八二八年報告と同様ピールも、「首都圏の教区のなかには、効果的な夜警を保持しているところもある」として、教区レベルの改革に一定の理解を示した。しかし同時にピールは、一部の「例外」の無意味さを、犯罪者移動説を根拠に指摘することも忘れてはいない。

一つの教区だけが効率的な治安維持を行なっていて、その周辺の五つか六つの教区はみな非効率的な夜警制度しか持っていないという状態で、一体どんなメリットがあるというのだろうか。泥棒たちを監視の行き届

いた教区から、その周辺の、複数の当局が各々の安全を提供する教区へ追い立てるだけではないか。それは結果的に、かえって近隣地域の治安を悪化させることになりかねない。

治安維持の問題を首都圏全域でとらえたときの欠陥を指摘することで、「例外的な教区」の反発は封じ込められた。委員会が問題視したのは、教区ごとの「格差」であった。その格差こそが、犯罪者の移動を引き起こし、首都圏全域の効果的な治安維持を阻んでいるとの論理展開である。最終的に委員会は、夜警をも含めたあらゆる警察隊を統括する警察署を創設し、内務大臣の直轄下におくことを提言した。夜警に関する統制権の引継ぎは段階的に行なうとすることで、教区に対する若干の譲歩が示されている。

警察維持費に関しては各教区が税金というかたちで負担するものとされた。増税に対する教区の反発を考慮して、委員会は経費削減を繰り返し強調し、警察機構の効率化をアピールする。しかし委員会が削減を確約したのは、効果的な夜警を保持している教区に関してのみで、十分な夜警制度を備えていない教区に関しては、増税に見合った効果を保証することで同意がもとめられた。首都警察が「予防」

した犯罪件数の分だけ、起訴や審理、裁判、懲罰にかかる費用が削減されるとの予防警察理論が展開されたのである。首都圏の管轄区域は、中心部より半径八ないし一〇マイル以内とされ、当初の予定通り、ロンドン・シティは対象から外されることになった。

本委員会は、ロンドン・シティ当局が、現在シティの警察および夜警に対して保持している権限を侵すつもりはない。シティの諸組織については実質的な改革が十分行なわれていると信じるからである。⁵⁰

ロンドン・シティを首都警察の管轄外としたのは、明らかにその反発を恐れての措置であった。しかし、その根拠として示されたのは、単にシティが独自の警察を効果的に運営しているという委員会側の判断にすぎなかった。効果的な夜警を維持する教区に対する言説とは、明らかに矛盾する姿勢である。

実際、この矛盾は法案が第一読会を通過した後の五月二〇日の議会で反対派の議員の指摘するところとなった。

「ロンドン・シティが対象から外されているのはきわめて不公平であるし、地方から剝奪した権限を内務大臣に委譲する計画には賛成しかねる」との意見に対し、ピールは、

一八二八年委員会は満場一致で提言を行なったこと、報告書の内容はすでに大方の了承を得ていることを強調し、理解をもとめた。しかしシティの除外に関しては、「ウェストミンスターよりはるかにすぐれた夜警を維持している」との答弁に終始している。その後、法案は再び委員会に付託され、再度の承認を得た。⁵¹

それから二週間後の六月五日、首都警察法案は第二読会にかけられた。演説に立ったウエリントン公爵は、近年の犯罪の激増、夜警制度の不備を理由に、安価で効果的な警察の創設を訴えた。⁵²ピール演説の縮小版ともいうべき、改革全面支持の内容である。しかしここでも、シティの除外に対する反対意見が出された。ダラム卿は、首都警察法案の趣旨が「警察の行動の統一性をはかること」にあるのならば、シティが除外されるのはおかしいとして、「この種の実験は、まずシティでこそ行なわれるべきだ⁵³」と主張した。ピール率いる改革推進派は、首都圏警察の中央集権化を実現するためにシティの反発をかわす必要があった。しかし、そうした「シティの特別扱い」は、犯罪者移動説を根拠とした首都圏警察の中央集権化という主張に、明らかに矛盾点を与えることになった。従来、警察研究者はピー

ルが戦略としてシティを除外したことに言及しながら、法案審議の段階で、その点に批判が集中した事実には注目してこなかった。政府がもちいたダブル・スタンダードが、改革の正当性のほころびとなったことは、もっと強調されていいはずである。

首都警察創設時のダブル・スタンダードは、その後に必要な禍根を残すことになった。一八三〇年に独自の新警察を創設したシティは、数度にわたる合併の危機を乗り越えて、今なお独自の警察力を保持している。首都圏の一部（それも中心部）が、こうした形で独立した警察を有する国は他に例を見ない。警察に関するシティの特権が現代に至るまで維持された背景については、稿を改めて論じることにした。

この日、首都警察法案は第二読会を通過した。六月九日に国王承認を得た同法案は、七月一九日に施行され、警官のリクルートが開始される。

四 おわりに

ナポレオン戦争終結以後、あいついで発足した委員会は

いずれも、首都圏の警察制度の抜本的な改革を行なうには至らなかった。中央集権化を提言し、首都警察創設への道筋をつけた一八二八年報告書とピール演説には、イギリス的自由の前に改革を断念せざるをえなかった一八二二年報告とは異なる特徴があった。報告書はまず、統計数値の羅列によってナポレオン戦争以来の犯罪増を社会問題として提示し、警察改革を、この時期すでに一定の成果をあげていた刑法改革の延長上に位置づけた。そうすることによって、犯罪への事後対策から予防対策へとという改革の方向性を明示しようとしたのである。委員会は、一部の教区警察の有用性は認めながらも、教区間の「格差」を問題視することで教区側の反発を論理的に封じた。いわば教区レベルの「緩やかな改革」の限界を指摘することで、中央集権化を唯一の改革の道として正当化することに成功したのである。

一方、ロンドン・シティには完全なダブル・スタンダードが適用された。首都警察の管轄からシティを外すことは、法案通過には欠かせない戦略であった。法案が無事議会通过したのは、シティの特別扱いの賜物だといっても過言ではない。しかし、委員会が示した根拠は薄弱であった。

「効果的な独自の警察を維持する」教区は、警察の統制権を剥奪されたのに対し、シティは、「効果的な独自の警察を維持する」がゆえに、引き続き特権行使を認められたのである。シティをめぐる委員会報告書の論理矛盾は、法案の審議過程でも指摘されている。シティの特別扱いは、中央集権化への足がかりをつけたい政府側の戦略にほかならなかった。しかし同時にそれは、改革理論を正当化するさいの重大な欠陥ともなりえたのである。

一八二八年委員会発足時には、予防警察に対する関心はある程度高まっていた。この時期、政府が首都圏警察の集権化に着手した背後には、大陸の国家警察や植民地警察の存在があったと考えられる。しかし一八二八年委員会もピールも、大陸の国家警察や植民地警察にはまったくふれなかった。それは、これらの警察に言及することで、首都警察が支配のツールとして認識されることを恐れたからにほかならない。

予防警察に対する関心が高まったもう一つの背景として、ナポレオン戦争後の治安維持観の変化を挙げることができ。街路統制の一環としての巡回 (watching) ではなく、犯罪を取り締まる機関としてのポリス概念が形成されたこ

とで、警察は法廷や監獄からは独立してとらえられるようになった。一九世紀が進むにつれて、警察が、治安維持に関する特別委員会の単独の調査対象となっていた事実がこれを如実に示している。警察改革の舞台は、すでにこの時期、教区から首都圏あるいは国家へと移っていたといえるよう。

しかし中央集権化、すなわち国家が首都圏の警察権を保持することについては、十分な合意形成はできていなかった。それは、一八二九年法施行後も続いた反対運動や、一八三九年以降の州警察改革の展開からも明らかである。首都警察の創設に対し、イギリス的自由を掲げた陣営の反発は無視しえないものがあった。一八二二年改革で、国家警察に対する不信感の根深さを痛感したピールは、先行改革との連続性を強調することで、反発を克服しようとする。

委員会が首都警察の「前例」として利用したのは、大陸警察でも植民地警察でもなく、国内の有給警察やテムズ河川警察、そして有給パトロール隊であった。とくに、一八二二年に誕生したデイ・パトロール隊は、首都警察の視覚的な新しさである制服、デイ・パトロールの先例として利用された。ピールは、「旧体制に最後のメスを入れる」こと

に委員会の存在価値をおくことで、中央集権化という革新性を巧妙に覆い隠した。有給、制服、デイ・パトロールといった予防警察の「前例」を示すことは、中央集権化への反発をかわすだけでなく、新警察の「効果」を保証する意味でも不可欠であった。

一八二八年報告は、首都警察改革の「革新性」と先行改革との「連続性」を巧みに使い分けた。それは、一八二二年に創設されたデイ・パトロール隊をめぐる議論に顕著である。報告は、改革のメリットを、夜警制度の欠陥であるデイ・パトロールの開始におく一方で、日常生活への介入だとして反対する声に対しては、一八二二年改革でその不干渉性は証明済みだと主張した。デイ・パトロールは、夜警では果たせない首都警察の「新しさ」であると同時に、すでに先行改革が生み出していた「前例」でもあった。ピールは、中央集権化に対する反対意見に対しては、先行改革との連続性を主張することで、現行制度の有効性を主張する声に対しては、改革の革新性を強調することで対処したのである。

一八二八年報告書が強調した先行改革との連続性は、一九世紀初頭の諸改革を評価しようとする研究者に格好の論

拠を提供した。しかし改革の目的が、反発の根強かった中央集権化の実現にあったことを考えれば、報告や演説にあられた言説は、自己正当化の論理として読み直されなければならぬ。報告書のなかの言説は、必ずしも当時の治安維持状況の実態を写すものではない。それは、中央集権警察創設に向けた理論固めという使命を帯びていた。中央集権化に対する激しい反発は、一九世紀初頭に任命された多くの委員会がこえられない壁であった。一八二八年報告は、その壁を巧みなレトリックでこえることに成功したのである。

註

(1) Radzinowicz, L. and Hood, R., *A History of the English Criminal Law and Its Administration from 1750*, Swols, London, 1948 - 86; Critchley, T.A., *A History of Police in England and Wales 900 - 1966*, London, 1967.

(2) Palmer, S.H., *Police and Protest in England and Ireland 1780 - 1850*, Cambridge University Press, 1988; Steedman, C., *Policing the Victorian Community: The Formation of English Provincial Police*

- Forces, 1856—80, London, 1984; Storch, R., "The Plague of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England, 1840—57", *International Review of Social History*, 20, 1975; Do., "The Policeman as Domestic Missionary: Urban Discipline and Popular Culture in Northern England, 1850—1880", *Journal of Social History*, 9, 1976.
- (㉓) Emsley, C., *Policing and Its Context, 1750—1870*, New York, 1983; Jones, D. J. V., "The New Police, Crime and People in England and Wales, 1829—1888", *Transaction of the Royal Historical Society*, 33, 1983, p.157.
- (㉔) Paley, R., "An Imperfect Inadequate and Wretched System? Policing London before Peel", *Criminal Justice History*, 10, 1989.
- (㉕) Philips, D., 'A New Engine of Power and Authority: The Institutionalization of Law Enforcement in England 1780—1830', in Gatrell, V. A. C., Lenman, B. and Parker, G. (eds.), *Crime and the Law: The Social History of Crime in Western Europe since 1500*, London, 1980, p.182.
- (㉖) Styles, J., "The Emergence of the Police: Explaining Police Reform in Eighteenth and Nineteenth Century England", *British Journal of Criminology*, 27—1, 1987, pp.16—17.
- (㉗) Reynolds, E. A., *Before the Bobbies: The Night Watch and Police Reform in Metropolitan London, 1720—1830*, London, 1998.
- (㉘) *Ibid.*, pp.144—145.
- (㉙) ロンドンにはトランクリン街道と起った連続殺人事件。犯人は夜間、民家に侵入し一家を惨殺した上、わずかな現金を奪って逃走。その残忍な手口はロンドン中が震撼した。事件の詳細は「ゴットマン」James, P. D. and Critchley, T. A., *The Maul and the Pear Tree: The Ratcliffe Highway Murders 1811*, London, 1971. (森広記『ヘンクリン街道の殺人』国書刊行会、一九九二年。)
- (10) Philips, *op. cit.*, p.180.
- (11) *House of Commons Parliamentary Debates* (以下、*P. D.*) , 3, Apr., 1816, p.889.
- (12) *Parliamentary Papers, 1816 V, Select Committee on the State of the Metropolis*. 委員会では「ホム・ストリー」に於ては「有給治安判事警察法廷の関係者(六名)や治安判事(一七名)の経営者や商人(八名)、教区関係者(七名)監獄関係者(四名)などが証言した。
- (13) *P. D.*, 1, Jul., 1816, p.1282.
- (14) *Parliamentary Papers, 1817 VII, Select Committee on the State of the Police of Metropolis and*

- Execution of Laws for Licensing of Victuallers*, First Rep., Mins. of Ev., App. (Licensing), Second Rep., Mins. of Ev., App. (Police). (以下 P. P., 1817 VII)
- (15) 「犯罪者を処刑台送りにした報酬」という意味から「ロンドン・ポネーとも言われた。一六九二—三年法で、路上窃盗犯を逮捕、起訴した者に有罪確定後四〇ギニーの報奨金が与えられたのがはじまりとされている。3&4 William III Mary II, 2, c. 8.
- (16) P. P., 1817 VII, p. 323. なお死刑判決に対する議会報奨金制度は一八一八年に廃止される。Philips, *op. cit.*, p. 179.
- (17) ポリスという言葉に対するイギリス人の抵抗感については、拙稿「ウィクトリアン・ホビーの形成—「ポリス・ガーディアン」に見る警官の職業意識—」『史林』第八二巻五号、一九九九年。
- (18) Reynolds, *op. cit.*, p. 35. 近藤和彦氏は「一八世紀の改良・街路委員会におごっては、警察も衛生も安全も『快適の水準』「市民の誇り」をめぐる公共プロジェクトとして審議されたとしている。近藤和彦『文明の表象 英国』山川出版社、一九九八年、一四〇—一四二頁。
- (19) *Parliamentary Papers, 1818 VIII, Select Committee on the State of the Police of Metropolis*, Third Rep., Mins. of Ev., App.
- (20) *Ibid.*, p. 23.
- (21) *Ibid.*, pp. 32—33.
- (22) Styles, *op. cit.*, p. 20. また M・ブローグテンは一八一九年以前に「ロンボ・ボンズ」といって植民地ですでに設立されていた予防警察が本国に与えた影響を重視している。Brogden, M., "The Emergence of the Police: The Colonial Dimension", *British Journal of Criminology*, 27, 1987.
- (23) 拙稿「イギリス新警察の誕生—州警察改革を中心に—」『警学史苑』第四二号、一九九七年。
- (24) P. D., 15, Mar., 1822, p. 1166.
- (25) ヴールは「三〇あまりの窃盗に関する法律を五つに統廃合し（一八二六年法）、訴追費用の公的援助を多くの軽犯罪に拡大（一八二七年法）した。また、監獄改革やスコットランドの刑法改革、大法官裁判所改革にも積極的に取り組んだ。Philips, *op. cit.*, p. 179; Reynolds, *op. cit.*, p. 128.
- (26) *Parliamentary Papers, 1822 IV, Select Committee on the State of the Police of the Metropolis*, Rep., Mins. of Ev., App., pp. 99. (以下 P. P., 1822 IV)
- (27) *Ibid.*, p. 101.
- (28) 一八二三年委員会は、首都圏警察の中央集権化を提言することではできなかったが、警察法廷判事の権限強化やデイ・ハートル隊の創設とされたその後の改革の足がかりを十分に与えて成功している。Reynolds, *op. cit.*, p. 116.
- (29) P. P., 1822 IV, p. 75, 83, 88.
- (30) Critchley, *op. cit.*, p. 47.

- (13) Philips, *op. cit.*, p.187.
- (32) *Parliamentary Papers, 1828 VI, Select Committee on Cause of Increase in Number of Commitments and Conventions in London and Middlesex, and State of Police of Metropolis*, Mins.of Ev., p. 41. (註) P.P., 1828 VI)
- (33) *Ibid.*, Mins.of Ev., p. 246.
- (34) *Ibid.*, Mins.of Ev., p. 226.
- (35) P.D., 15, Apr., 1829, pp. 869—871.
- (36) *Ibid.*, p. 869.
- (37) P.P., 1828 VI, p. 7.
- (38) *Ibid.*, p. 8.
- (39) *Ibid.*, p. 23.
- (40) *Ibid.*, p. 24.
- (41) P.D., 15, Apr., 1829, p. 868.
- (42) P.P., 1828 VI, Mins.of Ev., p. 46.
- (43) *Ibid.*, Mins.of Ev., p. 219.
- (44) *Ibid.*, p. 21.
- (45) *Ibid.*, p. 21.
- (46) P.D., 15, Apr., 1829, p. 872.
- (47) *Ibid.*, p. 873.
- (48) P.P., 1828 VI, pp. 30—31.
- (49) 夜警税 (watch rate) のかわりに警察税 (police rate) を導入し、税額はすべての教区で統一するものとされた。

P.D., 15, Apr., 1829, pp. 877—879.

(35) *Ibid.*, pp. 878—879.

(15) P.D., 20, May, 1829, p. 1488.

(32) P.D., 5, Jun., 1829, p. 1750.

(33) *Ibid.*, p. 1753.

〔付記〕 本稿は、平成一一年度文部省科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。

会 報

◇奈良大学史学会總會

五月二十九日(土)、本学において、第十七回奈良大学史学会總會を行った。一九九八年度の決算・会計監査報告及び事業報告が行われ、ついで一九九九年度の役員人事案・事業計画案とそれに伴う予算案が提案され、それぞれ原案どおり承認された。

一九九九年度の役員は以下の通り。

▽会 長 菅野 正

▽副会長 水野柳太郎

▽教員委員

(庶務・会計) 明石 岩雄

(庶務・交換) 森田 憲司

(編集) 青木 芳夫

(監査) 守山 記生

鎌田 道隆

▽学生委員

(代表) 松本 祐也

(副代表) 二宮 猛

(総務局長) 曾田 洋子

(広報局長) 柴田芽求美

(青垣祭企画実行局長) 石橋 尋志

(四回生委員) 川野 哲 島袋 静佳 杉浦 茜

都築 隆人 中内 百恵 福山 麻衣 古市 一志

本郷 統章 道田 悦康 湯本 可奈 依光 讓治

和田 寛樹

(三回生委員) 綾 美菜子 垣下 高継 神崎 前

神戸 雄佑 木下 一誠 小森智香子

(二回生委員) 飯塚 直紀 川田 祐介 城野 岳雄

竹岡 健次 中村 祐子 平畑 典之 堀之内寛郎

水本 暁子 森 和徳

(一回生委員) 市川 裕子 伊藤 大樹 井上あゆみ

入澤 絵里 上田 哲平 小野真悠美 尾上由希子

片山 泰宏 鎌田 康治 兒島 寛 坂田陽一郎

坂本 昌隆 鈴木 啓史 高橋 広光 高宗真一郎

長 奈保子 二ノ宮崇司 能瀬 未央 野村 祐子

花房 浩輔 矢津 聡子 山本 勝 横道 豊

渡辺 直子