

ヴィクトリアン・ボビーの形成

——『ボリス・ガーディアン』に見る警官の職業意識——

林 田 敏 子

【要約】 イギリスに新警察が誕生して約四〇年後の一八六六年、事実上の警察機関紙『ボリス・ガーディアン』が創刊された。九〇年にわたって警察の利害を代弁し続けたこの新聞は、末端警官の生の声を伝える貴重な史料であるにもかかわらず、これまでほとんど顧みられてこなかった。本稿では、労働者でありながら権力を行使する立場におかれた末端警官が、装置、あるいは制度としての警察に組み込まれていく過程を、『ボリス・ガーディアン』が主導したキャンペーンや、投書欄で展開された論争を中心に検証した。理想的な警官像が「社会との交流」や「専門性の獲得」に求められるなかで、警官たちは『ボリス・ガーディアン』が創りだしたボビー像のもとに警察への帰属意識を育んでいった。市民の友人「ボビー」の誕生とともに、イギリス警察は社会奉仕型の市民警察としての自己を確立し、警察権力は巧妙に不可視化されたといえる。

史林 八二巻五号 一九九九年九月

はじめに

イギリスが初の本格的な警察改革に乗り出した一九世紀初頭、フランスやプロイセンといった大陸諸国は、すでに強力な国家警察を擁していた。一八世紀に入るまで「治安維持」を意味する「ボリス」という言葉そのものを持たなかったイギリスは、近代的警察機構の樹立という点で大陸諸国のはるか後塵を拝していたといえる。しかし、一九世紀が進むにつれ状況は変化していく。一八八〇年代までに、大陸諸国とは一線を画す「イギリス型」の市民警察が確立していたことは、

この時期ようやく警察改革に着手した日本の調査報告書からも明らかである^①。

一八二九年の首都警察を皮切りに、三五年にバラ警察、三九年に州警察と徐々にその適用範囲を拡大する形で展開した新警察改革は、各教区に委ねられてきた治安維持を首都圏、バラ、州単位で統合することを目的としていた。内務省の直轄下におかれた首都警察とは対照的に、バラおよび州には大幅な自治が認められたにもかかわらず、地方警察改革は、大陸的な中央集権化への第一歩として激しい反発を呼んだ。その反発の大きさは、「社会的合意の獲得」を警察発展の絶対条件として強調する改革者自身の言説からもうかがい知ることができる。新警察が直面したさまざまな反発の背後には、警察という制度そのものに対する社会の不信感が深く根を張っていた。「ポリス」という言葉に抵抗感を抱く社会にあっては、大陸性を払拭するような「独自の警察」をアピールすることでしか「社会的合意」を獲得する道はなかったのである^②。

新警察はいかにしてイギリス社会に受け入れられていったのか。警察に対する合意形成のあり方を、『タイムズ』にあらわれた「世論」を媒体に警察の「外側」から考察した前稿^③に続いて、本稿では、末端警官のまなざしを通して、警察という組織を「内側」からとらえてみたい。労働者でありながら「権力」を体现する立場におかれた末端警官は、いわば「警察」と「社会」のはざまに位置していた。彼らは自らが属する警察という組織をどのようにとらえていたのか。いかにして警察官としての自覚を持つに至ったのか。そういった問題を考える上で多くの示唆を与えてくれるのが、警官の利害を守ることを目的として創刊された新聞『ポリス・ガーディアン』である。

一八六六年二月、『ポリス・サーヴィス・アドヴァタイザー』として創刊されたこの新聞は、途中三度の紙名変更を経て、一九五六年に廃刊されるまでの九〇年間、警官の利害を代弁し続けた。創刊当初は、政治、経済、文学、スポーツ、ガーデニングといった幅広いジャンルを扱っていたが、『ポリス・ガーディアン』と紙名変更した一八七三年以降は、すべての紙面を警察関連記事で埋めるようになる。『ポリス・ガーディアン』は当初から「警察の機関紙」を自称していた。

しかし、同紙を発行していたのは、警察当局や有志の警官ではなかった。パークシャーに事務所を構える、T・モリニエックスというプロのジャーナリストの企画、発行という形をとっており、紙上で彼は、「これまで五つの新聞を手懸けたことのある敏腕編集長^⑥」として紹介されている。

『ポリス・ガーディアン』の運営には、同紙の創刊と同時に設立された警察相互扶助協会 (Police Mutual Assurance Association; 以下PMAAと略す) が深く関与していた。PMAA委員会は『ポリス・ガーディアン』の編集長と頻繁に会合を持ち、運営指針などについても討議している。紙面を通して会員を募り、情報を発信したPMAAは、『ポリス・ガーディアン』という媒体なくしては機能しえなかった。事実、『ポリス・クロニクル』と紙名変更した一八八八年、この新聞はPMAAのオフィシャル・レコードとして再出発している。しかし、『ポリス・ガーディアン』時代、PMAAの予算が同紙に割かれることは一切なく、経営は新聞の売り上げと広告収入のみで支えられていた。^⑦

『ポリス・ガーディアン』の発行部数を特定するのは困難であるが、次章で検証するPMAAの会員数と同程度の伸び率と地理的広がりを持っていたものと判断できる。広告主もロンドンだけでなく、コベントリ、スタフォードシャー、バーミンガム、ダブリンなど広範囲にわたっており、同紙が広く流布していた様子がうかがえる。また、『ポリス・ガーディアン』の「発行部数」がただちに「読者数」を意味したわけではないことにも留意しておく必要がある。たとえ購入された部数が一部でも、それを掲示板に貼りだすことによつて複数の者が『ポリス・ガーディアン』にふれる機会を持った。警察内の図書室の存在や回し読みの可能性などを考慮すると、発行部数よりはるかに多くの警官が『ポリス・ガーディアン』を読み、その影響を受けていたと考えられる。

『ポリス・ガーディアン』は、経営上は警察当局やPMAAとは一線を画しており、厳密な意味での「警察機関紙」ではなかった。しかし、そうした事実と、「読み手」の認識にはかなりの隔たりがある。創刊当初から一八八〇年代に至るまで、同紙には警官からの投書が多数寄せられている。そうした投書から判断するかぎり、彼らの多くがこの新聞を「警

「警察の機関紙」あるいは「PMAAの機関紙」ととらえていたことは明らかである。また、常に警官の待遇改善運動とは一定の距離をとり続けた『タイムズ』でさえ、一八六八年に『ポリス・ガーディアン』を警察の機関紙として紹介している。^⑨『ポリス・ガーディアン』は、単なる「自称」機関紙ではなかった。同紙の主たる読者である警官にも、トップ紙『タイムズ』の読者たる市民層にも、警官の利害を守る機関紙として認識されていたのである。

機関紙を自称している以上、事件報道や投書の選別に一定のバイアスがかかる危険性は否めない。しかし『ポリス・ガーディアン』は、今ではほとんど失われてしまった末端警官の生の声を伝えてくれる貴重な史料である。部分的に記事を引用した先行研究は存在するものの、いずれも分析レベルに達しているとは言いがたい。^⑩本稿では、これまでほとんど顧みられてこなかった『ポリス・ガーディアン』にスポットをあて、警官たちの職業意識、警察組織への帰属意識について考察する。組織の圧倒的多数を占める末端警官の職業意識は、警察機構が十分な機能を果たす上で重要な意味を持つてくる。警察権力を実社会のなかで行使する末端警官が、ひとつの「装置」、あるいは「制度」としての警察の主體的な担い手となっていく過程を、この新聞が創刊された一八六六年から八五年までの二〇年間のなかにたどっていききたい。

『ポリス・ガーディアン』が情報を発信した二〇年間は、警官が団結して待遇改善要求を行なった最初の時期に相当する。彼らの職業意識の形成が、警察に対する社会的合意の獲得や警察権力の確立に果たした役割を、『ポリス・ガーディアン』が主導したキャンペーンや投書欄の言説のなかにさぐっていききたい。

① 一八八〇年、海外視察を終えて佐和正が内務卿に提出した意見書では、イギリス警察は「民事・刑事の警察にとどまって、国事、つまり政治には一切関与しない」とされている。また、日本の警察改革の先駆者、川路利良は、イギリス警察をロシア、プロシア、フランスの警察と区別し、「ロンドンのような豊かな大都市を現在の日本がまねることではできない」としている。大陸型の国家警察への道を選択した日

本の目に、イギリス警察は、称賛に値するものの一種特殊な例と映ったといえる。大日方純夫『天皇制警察と民衆』日本評論社、一九八七年、二二、六六頁。

② 新警察は大陸的な国家警察との違いを、非武装・非軍隊性・非政治性に求めただけでなく、消防や事故防止を重要任務として強調することで、社会奉仕型の市民警察をアピールしようとした。拙稿「一九世

紀イギリス新警察の誕生——州警察改革を中心に——」【寧楽史苑】第四二号、一九九七年、一六一—一八頁。（以下、「イギリス新警察の誕生」と略す）

③ 拙稿「イギリス新警察の社会的受容——警察批判の性質と変化を中心に——」【西洋史学】第一八九号、一九九八年。（以下、「イギリス新警察の社会的受容」と略す）

④ 本稿では末端警官を「制服を着てビート（持ち場）を巡回する警官」と定義しておく。階級的には、巡査と巡査部長の一部が含まれる。

⑤ 一八七三年に「ポリス・ガーディアン」と改称後、一八八八年には「ポリス・クロニクル」、一九三四年には「ポリス・クロニクル・アンド・コンスタブラリー・ワールド」と計三度の紙名変更を行なっている。

⑥ *Police Guardian*, 1, Aug. 1873. (以下、P.G.と略す)

⑦ 三カ月の予約購読制をあらため一部売りを開始した一八七二年頃から経営が軌道に乗りはじめたと見てよいだろう。【ポリス・ガーディ

アン】の価格の推移は以下の通り。

一八六六年（三ヵ月）：三シリング三ペンス
一八六八年（三ヵ月）：二シリング二ペンス

一八七二年（一部）：一ペニー

一八七九年（一部）：二ペンス

一八八〇年（一部）：二・五ペンス

一八八八年（一部）：一・五ペンス

⑧ 一八七八年から八二年にかけて、警察内に図書室を設ける動きが活発化する。住民の寄贈中心の、小規模なものが多かったようである。
P.G., 20, Dec. 1878; 21, Mar. 1879; 15, Sep. 1882. など。

⑨ *The Times*, 11, Apr., 1868.

⑩ Steedman, C., *Policing the Victorian Community: The Formation of English Provincial Police Forces, 1856-80*, London, 1984, pp.125-127; Emsley, C., *The English Police: A Political and Social History*, London, 1991, pp.95-96.

第一章 噴出する不満

(一) 規律・危険・孤立

一九世紀前半の警察改革を経て全国に設立された新警察には、どういった人がリクルートされてきたのだろうか。農業労働者が多数を占める警察もあれば、鉄道関係者、監獄の看守、各種熟練・非熟練労働者、事務員などその職歴は多彩である。①しかし、そうして集まった人材も長くはとどまらない傾向があり、警官の離職率の高さは、常に当局の悩みの種で

あった。たとえば一八四〇年に新警察が設立されたランカシャーでは、最初の六カ月間で人員の二五％が解雇、四五年から五〇年までの五年間で、全体の五分の二にあたる三六六名が一年以内で離職している。^②こうした現象は彼らが警察に入ることを失業中の一時しのぎとしかとらえていなかったこと、警察官というものがひとつの職業として十分な社会的認知を受けていなかったことを示している。

『ポリス・ガーディアン』に寄せられた投書は、その八割が末端警官からのものであった。所属警察や実名を記したものは少ないものの、内容や「巡查」「巡查部長」といった署名から、投書者の階級を特定することができる。末端警官の多くが匿名で投書したのに対し、各地方警察本部長からの投書は実名記載のものが多かった。しかしトピックは限られており、年金、賃金、合併など、警察の運営上の問題がその大部分を占めていた。

末端警官の投書者の多くが、『ポリス・ガーディアン』を職場への不満を吐露する場として利用した。同紙に寄せられた不満の投書からは、厳格な規律、危険、孤立といった、警察官という職業のマイナス面が浮かび上がってくる。職務規則は各警察が独自に作成したため内容には開きがあるが、制定法によって定められた代表的なものとして、副業の禁止、選挙資格の剥奪などを挙げる^③ことができる。ただし法律が制定された頃は、末端警官は選挙権を認められる階層にはなかったもので、こうした措置に対する反発はほとんど見られなかった。投書者の不満は、全国的に見れば比較的めずらしい規則、たとえば妻の就業禁止、結婚するさいの本部長の許可、非番のときの制服着用やバブへの出入り禁止といったものに集中した。

一八七二年の『ポリス・ガーディアン』の社説は、警官に課された厳格な規則を列挙し、「雇用主が『勝手に結婚したら解雇するぞ』と脅いたら、労働者は何と言うだろうか。もう誰も彼のために働いてはくれないだろう。警察の福祉向上を阻害するような規則は枚挙に暇がない^④」と訴えている。警官たちの怒りの矛先は、非番のときの拘束や、家族に関するものなど、彼らの日常生活、私的な領域に踏み込んでくる規則に対して向けられたといえる。

また、警察官は常に危険と隣り合わせであった。一八七六年、『ボリス・ガーディアン』に投書を寄せたある巡査は、兵士と比較しながら次のように訴えている。

たとえ戦争が勃発しても兵士は必ずしも前線に送られるわけではないが、警官は常に目の前に敵がいる上、その敵は兵士が闘う相手よりはるかに残酷である。……常に誰かが、法の手先〔警官〕に対し復讐しようと目論んでいる。粗野で無法な者たちの間では、警官は機会さえあればいつでも虐待に値する敵だとみなされている。住民たちは警官がごろつき連中に取り囲まれているのを見て、なぜかとめようとはしない。^⑤

この投書からは、警官に対する敵対意識が下層階級の間に蔓延していたこと、さらには、警官が虐待されるのを見て見ぬふりをする住民の存在が浮かび上がる。あからさまな敵対意識を持つての「暴行」ばかりでなく、警官が絶え間ない嘲笑や蔑視にさらされていたことは、ある巡査が住民に投げつけられた次のような言葉からも推察できる。「善人もいれば悪人もいる。世の中にはいろんな部類の人間がいるけれども、俺は警察官の制服を着るぐらいなら、小犬になって悪魔に吠える方がまだましだ」^⑥。『ボリス・ガーディアン』に投書してきた警官たちが望んだのは、彼らの日常に潜むこうした危険や耐え難い疎外感に見合うだけの待遇だった。

(二) 待遇改善運動——賃上げ要求と年金運動の展開——

警官たちは投書のなかで、何よりもまず賃金の引き上げと労働時間の短縮を訴えた。賃上げを要求する警官の主張には二つのタイプが見られる。一つは、他の職業との比較で警察の相対的な賃金の低さを主張するもので、機械工、煉瓦職人といった熟練職の賃金が引き合いに出された。^⑦ もう一つは、地方警察ごとの賃金格差に対する不満で、そこで問題にされたのは所属警察の賃金の低さであった。一八七〇年代、都市部を中心に相次いで起こった賃上げ要求^⑧では、後者の論理がもちいられた。一八七三年、プリストル警察の巡査が提出した賃上げ嘆願書には、ロンドン、リヴァプール、マンチェス

ター、バーミンガムといった大都市警察の賃金体系が列挙されている^⑧。規模や性質の似た警察の給与を引き合いに出すことは、自らの要求を正当化する上で有効だった。他の労働者、あるいは他の警察との比較は、賃上げを訴える投書の常套手段としてもちいられている。そうした「比較」のための情報を提供したのが『ボリス・ガーディアン』であった。

労働時間に関する不満の投書にも、他の労働者との比較が目につく。批判が集中したのは日曜出勤や夜勤、そして二時間以上にのぼる長時間労働であった。労働時間に対する不満の声は、余暇の拡大を望む声でもあった。一八七二年に寄せられた投書では、余暇の獲得が労働者の当然の権利として主張されている。

警察官に日曜日はないが、他の労働者にはそれがある。彼らは土曜の午後二時には仕事を引きあげ、海辺へ小旅行をし、新鮮な空気を胸いっぱい吸い込むことができる。日曜には教会へ足を運び、月曜の朝には完全にリフレッシュして仕事に戻るのだ。……

警官たちが一致団結すれば恐るべき力を発揮することは間違いない。断固たる態度で、そして思慮分別を持って、労働者として当然の権利を獲得するための行動を開始しよう。^⑩

賃上げや労働時間の短縮を訴える投書に「団結」、「決起」といった言葉が見られるようになるのは一八七二年以降のことである。嘆願書集めを中心に行なわれた賃上げ要求の成果は、七三年から七五年にかけて『ボリス・ガーディアン』の紙面をにぎわした^⑪。賃上げ要求が一八七二年に集中して起こった事実は、一つの「成功例」が他の警察に所属する警官たちを鼓舞した可能性を示唆している。こうした連鎖反応に、『ボリス・ガーディアン』が果たした役割を看過することはできない。

各地方警察単位で行なわれた賃上げ要求とは違い、年金制度に対する警官たちの不満は、全国的な「運動」にまで発展した。年金問題に関する記事は、社説や投書を含めてもっとも数が多く、『ボリス・ガーディアン』が積極的に取り組んだ様子がうかがえる。各州警察は一八四〇年法以降、各バラ警察は一八四八年法以降、それぞれ年金基金を設置し、独自に運営を行なっていた^⑫。年金の支給対象とされたのは勤続一五年以上の者であったが、実際に支給するか否かは各当局の

自由裁量に委ねられ、警官の「権利」は一切認められていなかった。全国的に破綻寸前の基金が多かったため、永年勤めでも退職金のための支給というケースもめずらしくなかったようだ。一八六〇年代に多かったのは、退職金のための支給や当局の自由裁量に対する不満であった。たとえば一八六七年の投書では、以下のような訴えがなされている。

体をこわした警官は、長い間警察に奉公していながら、わずかな退職金とともに世間に放り出されてしまう。……健康を害して働けなくなった警官たちに退職金を付与する権限を握っているのは四季裁判所の判事だけなのだ。こうした決定は一人の人間の気紛れや好き嫌いに左右されるべきではない。^⑩

一八七〇年代に入ると、具体的な改革内容に踏み込んだ議論が展開されるようになってくる。議論が集中したのは、警官は何年勤続したら受給権を獲得すべきか、年令制限を設けるか否か、破綻寸前の基金をいかに運営していくかの三点で、こうした論争は、「一定期間勤めた警官は、年金受給の権利を獲得する」との前提で行なわれた。この頃になると、警官の離職率が低下してきたとの言説が投書欄でも目立つようになる。一八七五年に発足した警察年金に関する特別委員会では、証言に立った勤続一九年のある巡査が、警官の離職率について以下のように語っている。「以前は五年でメンバーが一新するほど離職率は高かったが、ここ数年、待遇の改善でかなり低くなっている。ネックになっているのは年金問題だ^⑪」。警察官という仕事を続けるか否かの決断に、年金問題が少なからぬ影響を与えていたことがうかがえる。

『ボリス・ガーディアン』紙上で展開された改革論争に顕著に見られたのが、幹部クラスと末端警官との意識のずれである。一八七三年に掲載されたある巡査の投書には以下のようにある。

勤続年数を二五年に設定しても、肉体労働を一切行なわない幹部には、何の問題もないだろう。しかし、年金だけが頼みである巡査クラスのものにとっては、それではあまりに淡い望みではない。^⑫

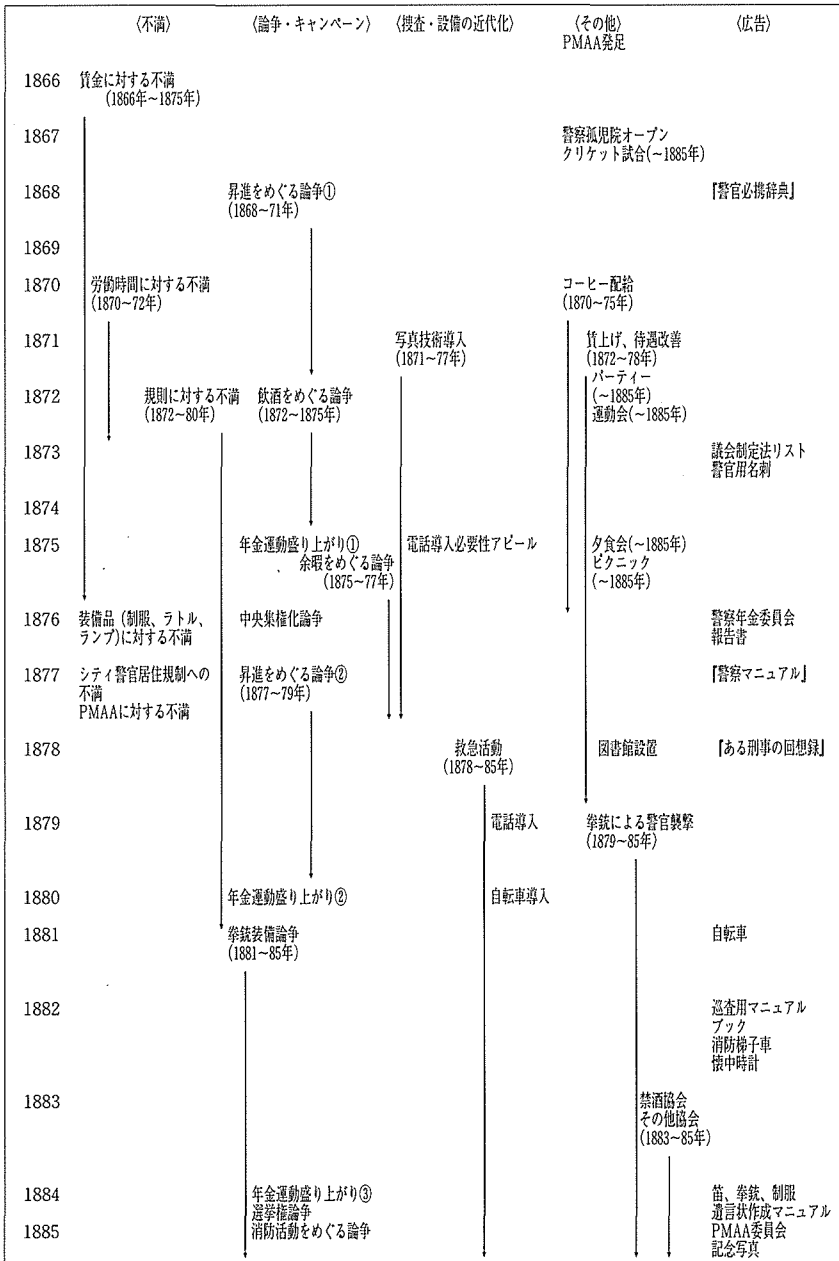
他にも、警察内に年金に対する不満はないとの投書を寄せた、ある警察本部長の言に対し、「本部長と巡査は同じ船には乗っていない^⑬」との不満の投書が殺到するなど、二五年で十分とする幹部クラスと、二〇年に固執する巡査クラスとの

溝は容易には埋まらなかった。このように内部分裂の危機を孕みつつも、警察年金運動は、幹部クラスの主導のもと着実な進展を見せた。「もし我々が、『the house』〔議会〕の扉を叩き続けなければ、警察内の不満が解消することはないだろう。……我々は、この重要な運動の先頭に立つてくれる貴紙の力と警官の結束力が、成功という王冠を勝ち取る日を待ち望んでいる」^⑬。この投書が掲載された一八七五年、運動は最高潮に達し、ついに初の全国集会が開催されるに至った。議会もついに重い腰をあげ、特別委員会を任命することで警察年金問題に着手することになる。

運動を全国規模のものとし、議会の関心を高めるのに一役買ったのが、『ボリス・ガーディアン』の編集長T・モリニユクスであった。彼は、P M A Aの委員会メンバーと共にたびたびロンドンに赴き、特別委員会の議長である内務次官と面談したり、^⑭委員会ですら証言に立ったりしている。そのさいモリニユクスは、全国集会で採択された二五年案は警官の総意ではなく、二〇年案こそが末端警官たちの望みであること、上層部にかたよっている証言者を末端クラスに拡大する必要があることなどを訴えた。^⑮これが功を奏したのか、委員会ではその後、巡査クラスの者が多数証言に立つことになる。こうしたモリニユクスの言動や、社説を通じた団結や決起の呼びかけは、『ボリス・ガーディアン』を表現の場としたP M A Aが労働組合的性格を有していたことを示唆するものとして興味深い。^⑯

一八七七年、二年にわたる調査を経て特別委員会の報告書が提出された直後は、『ボリス・ガーディアン』の投書欄にも樂觀ムードが漂っていた。しかし翌七八年には早くも、法案が提出されないことに対する不安や苛立ちをおつけた投書があらわれるようになる。^⑰一八七八年一月に掲載されたある巡査の投書では、「過去の例から推察すると、この問題を積極的にアピールしていかないかぎり法制化はあやしいだろう」^⑱との言に続けて、再び全国規模の警察代表者会議をひらく必要性が強調された。こうした呼びかけに応える形で、一八八〇年二月から五月にかけ、P M A Aを基盤とした資金調達が行なわれ、^⑲警官の努力は六月一日のレミントン全国集会に結実することになる。しかし、わずか四〇名の代表者会議に対する末端警官の反発は大きく、結局は『ボリス・ガーディアン』の読者の間に諦念を広げる結果となつてしま

《資料 1》『ボリス・ガーディアン』記事の変遷



った。^{②③}

年金運動は、一八六六年から八五年までの二〇年間で、七五年、八〇年、八四年と三度の高揚期を迎えた。一八八二年から八五年にかけて、警察年金法案は計四回議会に提出されたものの、すべて廃案の憂き目に遭っている。結局、警官が年金受給権を獲得するには、三度目の全国集会がロンドンで開催された一八八四年から、さらに五年の歳月を待たねばならなかった。^{②④}一八八四年に議会で廃案決定がなされて以後、年金運動は急速に弱まっていった。運動の衰退と呼応するかのように、『ボリス・ガーディアン』の記事も明らかに精彩を欠くようになる。毎週のように紙面をにぎわした投書が激減しただけでなく、『ボリス・ガーディアン』は自らの言葉で警官たちに闘争を呼びかけることをやめ、社説欄さえ他紙からの転載で間に合わせるようになっていく。『ボリス・ガーディアン』が警官たちの活発な議論の場としての機能を失った原因の一端は、三波にわたる高揚にもかかわらず、運動が立法化につながらなかったことにあった。一八八四年、警察年金法案の廃案決定がなされると、投書者の間には深い絶望が広がった。

現在警察に蔓延している理不尽な慣習に対して、政府がまったくいいほど関心を持っていないことは明らかだ。……我々は今、法案が内務省でゴミと蜘蛛の巣にまみれてしまっている現実を嫌というほど痛感している。^{②⑤}

以後、一八九〇年の立法化まで全国規模の集会がひらかれることはなかった。このことから、年金法の改正を望む警官たちが、いかに『ボリス・ガーディアン』に多くを期待していたかがうかがえよう。一〇年にわたって繰り広げられたキャンペーンの挫折は、警官の間に広く受け入れられていた「機関紙」の存続も危うくするほどの絶望感を持って受け止められたのである。

① 警官のリクルート源となったのは、農業労働者であったという従来
の説に対し、スウィフトは、ヴィクトリア時代初期のヨークでは、農
業労働者は三分の一にすぎなかったとし、ステイードマンは、警官の
職歴の多彩さと、一八五六年法（警察設立義務化）施行前後の変化を

指摘している。Swift, R., "Urban Policing in Early Victorian Eng-
land 1835-1856", *History*, June, 1988; Steedman, *op.cit.*, pp.80-90.
② Palmer, S.H., *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*,
Cambridge University Press, 1990, p.453.

③ 一八八七年法で警官の議会選挙権が認められた。しかしそれ以前に、警官に地方選挙権を与えている地域もあった。一八五二―五三年報告書は「ノリッジとバースをその例として挙げた」。*Parliamentary Papers*, 1852-53, XXXVI, *Select Committee on Uniform System of Police in England, Wales and Scotland, First Report*, p.42. 「ボリス・ガーディアン」の大まかな記事の変遷については、資料一参照。

④ *Police Service Advertiser*, 27, Sep., 1872. (以下、P.S.A. と略す)

⑤ P.G., 8, Dec., 1876. (「」内筆者)

⑥ P.G., 29, Oct., 1875.

⑦ P.S.A., 29, Sep., 1871.

⑧ スター・オブ・メーソンは「一八七〇年代のストは各警察単位のものにとどまり、全国的な団結は見られなかった」としている。Sreedman, *op.cit.*, p.136.

⑨ P.G., 25, Jul., 1873.

⑩ P.S.A., 6, Sep., 1872.

⑪ たとえば一八七三年一〇月には、わずか一週間のうちに「ロンドン・シティ警察、バーケンヘッド警察、ウォリントン警察、バース警察の四つが賃上げに踏み切ったとの報道がなされていた」。P.G., 8, Aug., 1873.

⑫ 3 & 4 Vict., c.88, 1840; 11 & 12 Vict., c.14, 1848. 財源および給付額は以下の通り。

(財源)

警官の給与からの天引き (二・五%まで)

病欠の間の給与

規則違反した警官の罰金

容疑者を検挙した警官への報奨金の半額

(給付額)

勤続一五年以上二〇年未満：給与の半額以下

勤続二〇年以上 …… 給与の三分の二以下

⑬ バースの警察年金基金の設置が義務化されるのは一八五九年以降である。すでに年金基金の支出が収入を上回っている警察は一一州、全体の二八・二%にのぼっていた。*Parliamentary Papers*, 1877, XV, *Report from the Select Committee on Police Superannuation Funds*, Appendix, IV 46 算出。

⑭ P.S.A., 26, Oct., 1867.

⑮ *Parliamentary Papers*, 1875, XIII, *Report from the Select Committee on Police Superannuation Funds*, p.183. (以下、P.P., 1875, XIII と略す)

⑯ P.G., 12, Dec., 1873.

⑰ P.S.A., 9, Aug., 1872.

⑱ P.G., 22, Jan., 1875.

⑲ 一八七五年四月二日「バーミンガムでの全国集会の様子については」P.G., 9, Apr., 1875; 16, Apr., 1875.

⑳ P.G., 30, Jul., 1875.

㉑ P.P., 1875, XIII, pp.85-92.

㉒ 警察労働組合の結成は一九一三年だが、組合運動に関与した新聞「ボリス・レビュー」が創刊されるのは一八九三年である。翌九四年「警察労働組合の前身となる団体が設立されている。『ボリス・ガーディアン』は、組合運動に対しては否定的な立場をとり、とくに『ボリス・レビュー』が創刊されて以降は、組合との距離を意識的に保とうとする。しかし、一八九三年までの間、『ボリス・ガーディアン』が

労働組合機関紙として機能した点は否定できない。警察労働組合に「*the*」 Allen, V.L., "The National Union of Police and Prison Officers", *The Economic History Review*, vol. 11, no. 1, 1958; Bean, R., "Police Unrest, Unionization and the 1919 Strike in Liverpool", *Journal of Contemporary History*, vol. 15, 1980.

②③ 議会に警察年金法案が提出されるのは、一八七五年に委員会が任命されてから七年後の一八八二年のことである。

②④ P.G., 8, Nov., 1878.

②⑤ 一八八〇年二月六日の投書で巡査には「ペンズ」、巡査部長と警部に

第二章 連帯の場としての『ボリス・ガーディアン』

（一）警察相互扶助協会

警察相互扶助協会（P.M.A.）は、死亡した警官の寡婦に見舞い金を支給する目的で、一八六六年に発足した協会である。協会の規約によると、入会は地方警察単位で、必ず本部長の許可が必要とされた。本部長の許可が下りずに加盟できなかった警察が実際にあったことは、一八六七年五月に寄せられた次のような投書が物語ってくれる。

『ボリス・サーヴィス・アドヴァタイザー』がノッティンガムシャー警察の掲示板で初めて紹介されてから約一年が過ぎた。貴紙は、他に頼れるものがない警官の不満を世に知らしめるメディアとして広く受け入れられている。……ノッティンガムシャー警察のメンバーの多くは、P.M.A.への入会を強く希望し、警察本部長に許可を願っていた。数週間、数ヵ月が過ぎたが何の回答もなかった。……そしてついに加入禁止という恐るべき命令が下されたのだ。ある特定の人物が、他人が何らかの協会に入会するのを禁じる権限を持つてもよいのだろうか。しかも、そうした協会に加入することで、一家の稼ぎ手をなくした家族が貧困の苦しみを

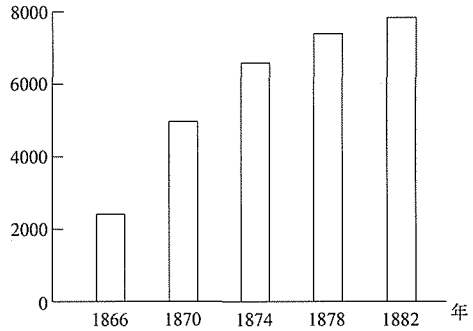
は「ペンズ」の寄付が呼びかけられ（P.G., 6, Feb. 1880）、三月から五月までの間に全国の警察から多額の寄付金が集まった。

②⑥ P.G., 18, Jun., 1880.

②⑦ 一八九〇年法により、健康状態にかかわらず、勤続二五年以上のすべての警官に年金受給権が認められた。ただし、各警察当局にはそのうちの最低年令（五〇才から六〇才）を規定する権限が与えられた。
Parliamentary Papers, 1890, LIX, *Memorandum in Explanation of Police Bill*, pp.3-4.

②⑧ P.G., 11, Jul., 1884.

《資料2》 P.M.A.A. 会員数の推移



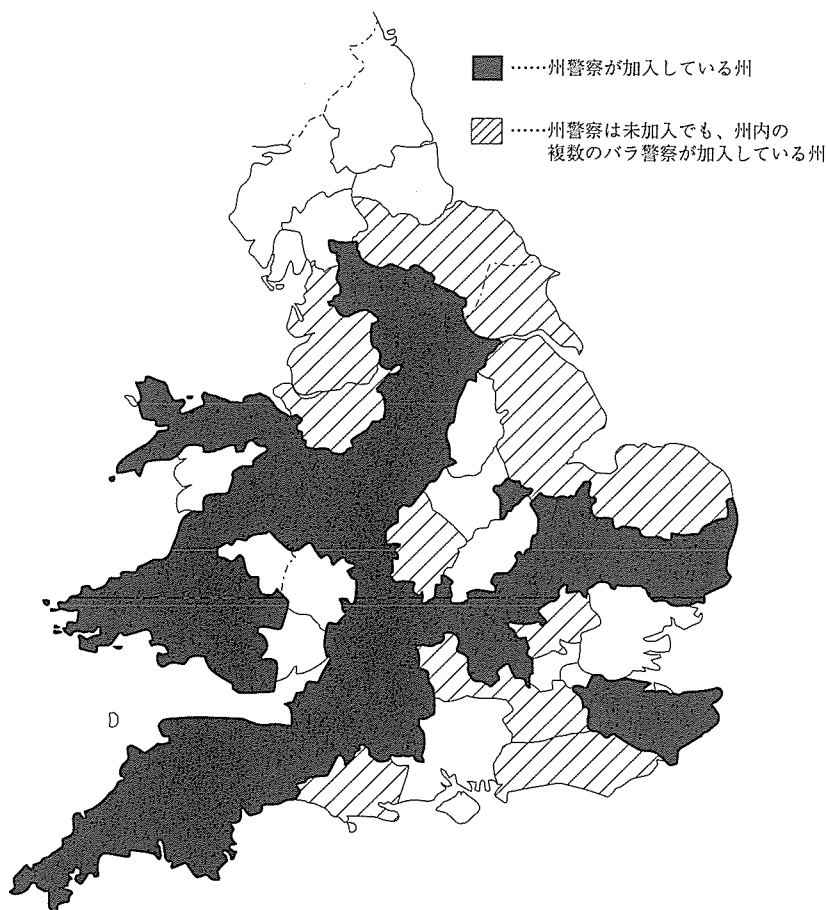
から救われるというのに。もし雇用主が労働者の共済や埋葬協会加入を禁じるような命令を出したら、どんなことになるだろうか。もう誰も彼のためには働いてくれないだろう。②

の許可」をもとめたのは、労働組合色を払拭することで待遇改善運動を警察の「体制内」のものとして推し進めようとの意図が働いたからにはかならなかった。

あくまでも警官の互助組織として活動を続けたP.M.A.A.の募金集めは以下のような要領で行なわれた。まず『ポリス・ガーディアン』紙上に、死亡警官の通知が掲載される。この通知にもつぎ各警察ごとに集金が行なわれ、死亡警官の所属警察に直接、見舞い金を送金される。募金額は一人一ペニーであったが、巡査部長以上は、同級の者が死亡するとさらに上乘せ金を払うシステムになった③。階級によって受け取り額に差が出てくることになる。最後に所属警察が受け取った金額が集計され、領収書が紙面に掲載された。このようにP.M.A.A.の運営は、すべての情報を掲載する『ポリス・ガーディアン』との連携によって成り立っていたといえる。

この投書から判断するかぎり、ノッティンガムシャー警察の本部長は、P.M.A.A.の活動を危険視していたと見てまず間違いないだろう。創刊当初から『ポリス・ガーディアン』を購読していたノッティンガムシャー警察では、同紙は警官の不満の発露の場として認識されていた。警察本部長はP.M.A.A.を単なる互助組織ではなく、警官の待遇改善運動の基盤ととらえ、その活動が労働組合運動につながることを警戒したものと考えられる。しかし、すでに述べたように、P.M.A.A.とその活動を支えた『ポリス・ガーディアン』は、建前上は警察全体を代表して、議会に、そして世論に訴えていくという形をとった。P.M.A.A.が入会にさいして「警察本部長

《資料3》 P.M.A.A. 加入警察



資料2は、P.M.A.A.が発足した一八六六年から八二年までの会員数の推移を示したものである。八二年一月段階で、イングランドおよびウェールズの会員数は七九九二名、一万二千名もの人員をかかえる首都警察をのぞくと、当時の警官総数の約四〇%が加入していた計算になる^④。また資料3は、P.M.A.A.加入警察の地理的広がりを示したものである。史料の制約上、一八七〇年段階のものしか作成できなかったが、黒塗りの部分は、P.M.A.A.に加入している州警察、斜線部分は、州は未加入でも州内のバラが複数以上加入していた地域である。特徴

として、ウェールズ諸州の加入率の高さと、首都圏、ロンドン・シティ、マンチェスター、リヴァプール、ブリストルといった大規模警察の未加入の二点を指摘することができる。

こうした未加入警察のなかには、P M A Aと同様の組織を持っている警察もあった。『ポリス・ガーディアン』の記事から確認できただけでも、ランカシャー警察、エセックス警察、リヴァプール警察の三つは独自の埋葬協会を持っており、^⑤いずれもP M A Aには未加入であった。大規模警察にとつて、P M A Aの集金は、必ずしも容易な作業ではなかったであろうし、逆に人員の多さを利用して独自の互助組織を作ることとも可能であった。比較的人員の少ない州警察や小規模バラ警察の加入率が高かった事実がそれを裏づけている。P M A Aが年金運動のさいに、運動資金を調達したり嘆願書を集めるなど、運動の活動母体として機能したことはすでに述べた通りである。それは、P M A Aが警官にとつて唯一の全国組織であり、死の危険を通して支えあう「連帯の要」として、彼らのなかにしっかりと根を下ろしていたからにはかならない。

(二) 葬儀・殉職事件報道

死亡警官に関する報道は、P M A A関連の記事にかざられてはいなかった。『ポリス・ガーディアン』には、警官の葬儀の様子を伝える記事が実に頻繁に登場する。とくに殉職警官の葬儀は大きく取り上げられた。

先月七日、暴徒から仲間の警官を守ろうとして殉職したラインズ巡査の葬儀がとり行なわれた。数千人の人びとが故人の家にかけつけ、未亡人と遺児に対し、哀悼の意を表していた。……左腕に喪章をつけた警官たちはバンドの葬送行進曲にあわせて町を行進した。……群衆はしだいに膨れ上がり、葬列がシーブストリートにさしかかった頃には、少なくとも、二万人の人びとが集まっていた。^⑥

殉職した警官ばかりでなく、地位の高かった警官や、勤続年数の長かった警官、急死した警官などの葬儀も報道された。そうした記事のなかで強調されたのが、残された家族の悲痛な様子と葬儀を見守る住民の関心の高さである。住民の興味

を引いたのはおそらく、大規模な葬儀やブラスバンドの演奏にすぎなかったであろうが、『ボリス・ガーディアン』は、町をあげて悲しみにくれる様子を強調することで、「社会のなかに深く根を下ろした警察」をアピールしようとする。なかでも殉職警官の葬儀報道は、遺族に対する深い同情に満ちあふれ、警官同士の連帯意識を鼓舞するものであった。ここで、警官の殉職事件に関する一連の報道を追ってみることにしよう。

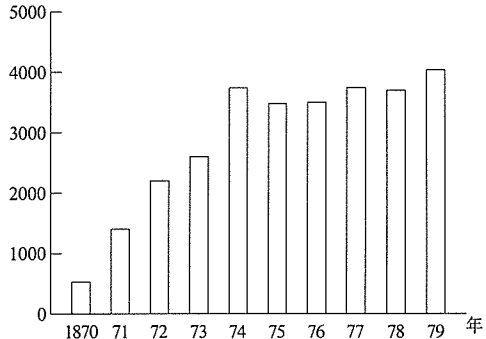
事件は一八八五年二月、ウースターシャーの農村地域で起こった。夜勤の巡査がひとけのない路地で何者かに惨殺されているのが発見されたのである。事件の第一報は一八八五年三月六日に伝えられる。

巡査は血の海に横たわっており、土手にもべったりと血痕が残っていた。検死の結果、顎から耳にかけて切傷があり、首の横に致命傷となったと思われる打撲のあとがあった。喉も喉仏のあたりまで深く掻き切られ、手の指が数本切り取られていた。……ティ

ラー警視は、巡査は物盗り集団に殺害されたと断定した。

翌週三月一三日には、この残忍な殺人事件に関する記事が複数掲載されている。それは、現場検証や犯人逮捕を伝える記事と、被害者の葬儀報道、そして残された妻と三人の子供のために募金を訴える投書の三つであった。^④殉職した警官がPMAAに入会していたことはすでに報じられていたので、その見舞い金とは別にさらに募金が集められた形になる。殉職警官は葬儀の様子を伝える記事のなかで、「勇敢に任務を遂行しながら、残忍な犯罪者の陰謀に屈した悲劇の英雄」と形容され、現場検証の結果、「一度は巡査が犯人を取り押さえていたことが判明した」と報道された。つづく三月二〇日の投書では、判事による以下のような言葉が紹介される。「殺害された巡査の妻子のために警官たちが募金を行なうこと、そして新聞報道を通してこの事件が広く社会に波紋を投げかけることを望んでいる」。^⑤さらにその翌週には、巡査の死を悼む長編の詩までもが登場し、以後一カ月以上にわたり、被害者や遺族に対する読者からの弔辞と、募金受け取り通知が掲載されることになる。このように、警官の殉職報道は、事件の内容、捜査活動や裁判の様子などを一通り伝えたあとは、遺族への募金活動、殉職者への哀悼の表明へとつながっていくのが一つのパターンとなっていた。殉職事件に関連した一

《資料4》 警察孤児院一般寄付者数



連の報道は、死の危険を共有する警官たちの間に、強い連帯意識を育むものとして機能したのである。

(三) 警察孤児院

警官が死の危険と隣り合わせである以上、警官の子供が孤児になる可能性も常に存在した。首都警察とロンドン・シティ警察の警官の孤児を対象とした施設、首都およびシティ警察孤児院 (Metropolitan and City Police Orphanage) は、そうした危機感の高まりを受けて一八六七年一〇月に設立された。孤児院の構想は同年一月頃から持ち上がっており、『ポリス・ガーディアン』は、その段階からの問題に大きな関心を寄せ、施設の発足、運営方法や活動状況、収支報告など細かい情報を読者に提供している。

準備段階で関係者が設立の動機として挙げたのは、「警官の孤児の多さ」であった。一八六七年二月、孤児院の創設者であるブルック夫人は、首都警察の年間死亡者数が一二〇名にのぼっている事実にあれ、「今こそ、そうした窮状に目を向け、何事かをなすべきなのだ。これは空想の世界の出来事ではなく驚くべき現実なのだから」^⑪との言葉を投書欄に寄せている。設立当初は、父親が死亡し、寡婦が遺児の面倒を十分見ることができない場合にかぎり入所が認められたが、のちには、母親が死亡した時点で条件付き（有料）の資格が付与されることになる。^⑫夜勤の多い警官の子供に道徳的悪影響が及ばないようにとの配慮にもとづく措置であった。

孤児院の運営は、警官が毎週自発的に行なう一ペニー募金のほかに、各警察バンドや孤児院バンドのコンサートや催物による収益と、年会費の形で集められた一般からの寄付金によって支えられていた。資料4は警察孤児院の一般寄付者数

の推移を示したものである。^⑮一八七四年以降は横ばいになっているが、警官の孤児のみを対象としたこの施設が首都圏だけで四千人前後の賛同者を得た事実は、警察孤児問題が社会に深刻に受けとめられていたことを物語っている。収容人数は一五〇名前後で、^⑯孤児たちには独自のシステムによる学校教育と職業教育が施された。

① P.S.A., 2, Mar., 1867.

② P.S.A., 4, May, 1867.

③ 上乗せ額

第一階級 (本部長、警視) …… シリング五ペンス

第二階級 (警部) …… シリング一ペンス

第三階級 (巡査部長) …… ニペンス

第四階級 (巡査) …… なし

遺族が受け取る金額は固定額ではなかったが、一八六〇年代末の会員数で算出するとおよそ以下の通り。

第一階級 …… 四八ポンド八シリング

第二階級 …… ニ二ポンド

第三階級 …… ニ三ポンド八シリング

第四階級 …… 一八ポンド二シリング

P.S.A., 25, May, 1867 より算出。

④ P.S.A., 7, Apr., 1866; 1, Jul., 1870; P.G., 23, Jan., 1874; 15, Feb.,

第三章 社会にひらかれた警察

(一) 警官たちの余暇——地域社会との交流——

『ボリス・ガーディアン』は、警官の余暇についても多くのことを語ってくれる。ここではとくに、地域社会との交流

1878; 26, May, 1882 より作成。

⑤ P.G., 6, Jul., 1877; 4, Jun., 1875; 9, Nov., 1883.

⑥ P.G., 2, Apr., 1875.

⑦ P.G., 6, Mar., 1885.

⑧ P.G., 13, Mar., 1885.

⑨ P.G., 20, Mar., 1885.

⑩ P.G., 27, Mar., 1885.

⑪ P.S.A., 2, Feb., 1867.

⑫ 費用は子供一人あたり週五シリングとされた。P.S.A., 3, Apr., 1869.

⑬ P.G., 16, Apr., 1880.

⑭ P.G., 7, May, 1875.

⑮ 施設内には二千ポンドの費用をかけた学校が設けられ (P.G., 24, Aug., 1877) 年長者は徒弟として働きに出たり、施設内の家事を担当するなどの労働に従事した (P.G., 26, Apr., 1878)。

という観点から警官たちの余暇について考察してみたい。

警官たちにとってもっともポピュラーな楽しみはクリケットで、『ポリス・サーヴィス・アドヴァタイザー』創刊当初から、試合の様子を伝える記事は頻繁に掲載された。はじめは警察対抗がほとんどだったが、一八八〇年頃から、軍隊や消防関連団体、さらには地域住民との交流試合も行なわれるようになっていく。

一八七五年以降、記事に取り上げられるようになる夕食会は、各地方当局が警官をねぎらうために年に一回開催するのが一般的だった。なかば公式のものとして年中行事化していた夕食会とは別に、パーティーやコンサートもひらかれた。一八七四年にロンドン・シティ警察が主催したパーティーの様子を一例として見てみよう。

シティ警察のパーティーがひらかれた。こうした催しはたいへんポピュラーになってきたので、参加者は当初のように警官のごく近しい家族に限られてはいない。管区内の住民の多くがこうした行事への参加を希望してきた。……ダンスホールやコンサートルームはたいへん混雑し、参加者は香りの良い葉巻を愉しんだ。^①

警察の催しを報じる記事に頻繁に登場するのが、「家族や友人を伴って」という記述である。こうしたさまざまな催しは、警官たちに娯楽を提供したばかりでなく、彼らが家族単位で親睦を深め、警察官としての連帯意識を育む場としても機能したといえるだろう。また一八七五年以降、小旅行やピクニックも各地で行なわれるようになる。鉄道会社が乗車券をプレゼントしたり、^②住民が費用の一部を寄付する例も見られた。^③一八八三年、ラムズゲート警察のピクニックも、そうした住民の「理解」のもとで挙行されている。

妻子や友人を伴った警官たちが、前半組は木曜日、後半組は金曜日にクリスタルパレスへ出かけた。初の試みだった。多くのボランティアが制服を着て、「スベシャル・ポリー」として働く準備ができていたので、全員が一度に出かけることも可能だったかもしれない。鉄道会社はファーストクラスの客車を用意してくれた。^④

こうした小旅行は各地方警察を少なくとも二班に分けて行なうのが一般的だった。たとえ二日間とはいえ警官の数が半

減する以上、ある程度の住民の理解がなければ実現しにくかったと考えられる。事実、一八七〇年代から多くの地方警察がこうした行事を行なっていたにもかかわらず、ラムズゲート警察が初のピクニックを挙げたのは一八八〇年代に入ってからだった。同じ頃、『ポリス・ガーディアン』の記事のなかに、住民参加のピクニックを報じるものが出てくるようになる。^⑤ピクニックにかぎらず、警察バンドによるコンサートも一八七四年頃から一般公開されるようになった。一八八〇年リヴァプール市議会は、警察バンドが毎月一回、入場料一ペニーのコンサートをひらくことを許可している。^⑥警察バンドによるコンサートが一般公開される場合、リヴァプール警察のように慈善目的の安い入場料をとるか、バーミンガム警察のように無料とするかのいずれかが多かったようだ。ロンドンおよびシティ警察孤児院のコンサートも一八七五年七月、一般公開され大成功をおさめている。^⑧

警官のピクニックのために何百人ものボランティアが出動するなどといった現象は、警察改革後もない一九世紀前半の状況からすると考えられないことであった。「日常への介入」に対する社会の反発、さらには警察と社会の癒着防止の必要性から、当初、当局は警官に対し、極力住民と接点を持たないよう指導していた。警察によつては住民との会食を禁じたり、勤務中も住民と私語をしてはならないなどの規則を設けているところもあったほどである。ただし、『ポリス・ガーディアン』が目指した「社会にひらかれた警察」の「社会」がどの階層までを含んでいたかは一考の余地がある。家族や友人を伴ってコンサートに足を運び、葉巻を吸い、クリケットをするという余暇の過ごし方は、末端警官にしてみればワンランク上の階層の過ごし方だった。こうした行事に末端警官と同じ階層の住民がどれだけ参加していたか、どれだけ好意を持っていたかは疑問である。民間の好意や地域住民の積極的な参加を強調する『ポリス・ガーディアン』の言説は、「ひらかれた警察」という理想像を追求しようとする同紙の姿勢の表明として解釈した方がよいだろう。

(二) アピールする警察

社会との良好な関係を維持するための活動として、警察の社会奉仕を挙げることができる。たとえば消防活動は、新警察設立当初から「社会的合意」獲得のために重視された任務であった^⑨。都市部では、その後消防部門が独立し、独自の形態を整えていくが、小規模バラでは一八七〇年代に入っても警官が消防士を兼任する例がめずらしくなかった。消防団が別個に存在していても、初期消火や人命救出が警官の任務であり続けたことは、『ボリス・ガーディアン』の記事からもうかがい知ることができる。

けが人や病人の救急活動が『ボリス・ガーディアン』の紙面をにぎわすようになるのは一八七八年頃からである。救急活動の体系化は、まず警官に民間の救急協会による講義を受けさせ、応急処置の資格を付与することからはじめられた^⑩。こうした動きは、首都警察から起こり、のちにケント、ソルフォード、リヴァプール、グロスターシャーなど地方へ拡大していった^⑪。一八八四年頃になると、実際に警官が応急処置を施した事例が紙上で紹介されるようになる。

二人の巡査が叫び声を聞いて現場にかけつけると、男性が右足を骨折していた。二人はセントジョンズ救急協会の講義を受け、試験にパスしていたので、折れた足を板で固定した上、適切な応急処置を施して、けが人をワークハウスへ搬送した。^⑫

けが人を受け入れたワークハウスの医師は、警官が施した応急処置を称賛している。こうした「功績」をあげた警官は、市民団体や救急協会の表彰を受けるのが慣例となっていた。上述した警官も協会の表彰を受け、賞金二ポンドと、クリスチャン皇太子妃によるドイツ語からの英訳「負傷者に対する応急処置」を贈呈されている。^⑬

水の事故が起こったさいの救助活動も警官の大事な任務であった。『ボリス・ガーディアン』が大々的に報道したのは、警察当局による表彰ではなく、市民やボランティア団体による表彰であった。一八七九年、酔って海に転落した男性を見事救出した巡査に対し、リヴァプール海難救助協会は感謝状と賞金二ポンドを贈呈した^⑭。またロンドンでは、溺れている

少年を助けようと川に飛び込んだ警官の勇気を讃え、住民が手作りの感謝状を出している^⑮。自らの危険も顧みず勇敢に行動した警官に対し、市民が示した「感謝の気持ち」は、警察と社会の歩み寄りを象徴するものとして紙上で大きく取り上げられた。

初期消火、救急、人命救助、迷子の保護といった公の業務のほかに、警官たちは、インド飢餓救済のための募金活動や警察バンドによる刑務所やワークハウスの慰問^⑰、失業者や孤児の救済などボランティアな活動にも積極的に参加した。ゴーヴァン警察では、失業者や孤児といった社会的弱者への奉仕活動が、警官のボランティアによって行なわれている。

ゴーヴァン警察のメンバーは、失業者と孤児の支援基金に、一人平均一日分の給与、総額一四ポンド一六シリング六ペンスを寄付した。このうちの八ポンド一シリング六ペンスが失業者基金へ、六ポンド五シリングが孤児の支援基金にあてられた。六ポンド五シリングあれば、一五〇〇人もの子供たちにパンとスープを配ることができる^⑱。

同様の活動を行なっていたマンチェスター警察は、子供たちへのパンとスープの配給を効率的に行なうために、一般からボランティアを募ろうと計画した。マンチェスター警察のこうした動きに対し、『ポリス・ガーディアン』の投書者は、「巡査が自らの手で子供たちにスープを手渡すことこそが大事なのだ」との反対意見を寄せている。あくまでも巡査によるボランティア活動として行なうことを重視するこうした投書からは、弱者の救済そのものよりも、「社会に奉仕する警察」のアピールに重きがおかれていたことを示している。

(三) 世論への注目

「ひらかれた警察」を模索する『ポリス・ガーディアン』の取り組みとして、世論への注目を挙げることができる。『ポリス・ガーディアン』は一八七三年、「広く社会に目を向け、新聞各紙による警察批判に真摯に耳を傾ける」ことを目的として「各紙の主張」欄を新設した^②。記事の選び方は若干作爲的であるが、警察の運営全般に対する批判が積極的

掲載されている点は注目に値する。「各紙の主張」欄の批判は、警察の人員不足、離職率の高さ、警官の質の悪さの三点に集中していた。各紙に共通して見られた論調は「待遇への不満が職離れを生み、新米警官の経験不足が原因で質と効率が低下する」というものであった。一八七三年八月、「各紙の主張」欄には『ノーザン・エコ』紙の以下のような記事が掲載された。

警官の離職率の高さは驚くべきものである。それは警官たちの不満がいかに大きいかを示すと同時に、相対的な効率の低さをも物語っている。警察は常に二五から三〇%が新参者で占められている。彼らは経験も浅く、任務についてはほとんど無知同然である。^⑩

ここで注目しておきたいのは、こうした各紙の「警察批判」と、待遇改善を求める『ボリス・ガーディアン』の主張が必ずしも矛盾しなかった点である。警察の効率低下を指摘する批判は、究極的には効率を上げるための待遇改善の問題へとつながっていく。警察批判にも耳を傾けるというのが「各紙の主張」欄の目的とされてはいたが、警官の待遇改善を掲げる『ボリス・ガーディアン』のキャンペーンの一環と考える方が自然かもしれない。「各紙の主張」欄は、警官による待遇改善運動に、いわば「世論の後押し」を与えてくれるものであった。それは、「社会にひらかれた警察」を標榜する『ボリス・ガーディアン』にとって、願ってもない理想的な援軍だったのである。

- ① P.G., 16, Jan., 1874.
- ② P.G., 17, Aug., 1877.
- ③ P.G., 31, Aug., 1877.
- ④ P.G., 5, Oct., 1883.
- ⑤ P.G., 8, Sep., 1882.
- ⑥ P.G., 12, Mar., 1880.
- ⑦ P.G., 26, Oct., 1883.
- ⑧ P.G., 6, Jul., 1877.
- ⑨ 「イギリス新警察の誕生」一六頁。
- ⑩ 救急活動に関する授業を受けさせられ、ほぼ九〇%の割合で「資格証明」を授与された。P.G., 16, Aug., 1878.
- ⑪ P.G., 23, Aug., 1878; 21, Mar., 1879; 4, Apr., 1879; 19, Mar., 1880.
- ⑫ P.G., 12, Sep., 1884.
- ⑬ 「負傷者に対する応急処置」は、警官あるいは警察向けに広告も出された。初出は P.G., 16, Feb., 1883.
- ⑭ P.G., 4, Apr., 1879.
- ⑮ P.G., 5, Mar., 1880.

- ⑯ P.G., 5, Oct., 1877.
 ⑰ P.G., 22, Aug., 1884.
 ⑱ P.G., 5, Dec., 1884.

- ⑲ P.G., 20, Feb., 1880.
 ⑳ P.G., 3, Jan., 1873.
 ㉑ P.G., 9, Aug., 1873.

第四章 効率の追求と専門職能化

（一）当局の対応

警察に効率を求める世論の動きは、「各紙の主張」欄だけに見られた現象ではなかった。たとえば『タイムズ』紙上でも、警察批判は一八六〇年代から七〇年代にかけて、警官の抑圧的な取締りや暴力の問題から、制度上、運営上の問題へと転換を見せる。^①こうした世論の変化を背景に、『ボリス・ガーディアン』は理想的な警察像を「社会との交流」だけでなく、専門性の獲得のなかに見いだそうとする。社会学者M・ケインは、警察の効率と専門職能化が追求される背景には二つの要因があると述べている。^②一つは警官の定着率の低さからくる慢性的な人材不足で、この場合、議論は警官の賃金やリクルート条件の見直しといった待遇改善問題に集中することになる。もう一つは犯罪の激化、凶悪化で、その場合重視されるのは、訓練体系や刑事制度の確立といった機能整備の問題であった。

両者の典型例とされたのがイギリスとアメリカである。アメリカの警察は地方の政治家による統制から警察を解放するために専門職化を推し進めた。犯罪の凶悪化が社会問題化していたこともあいまって、アメリカの刑事制度は急速に発展、整備されていく。^③一方イギリスの場合、警察本部長は地方政治からある程度の自立性を確保していたため、効率に関する議論は警官の待遇改善の問題へと収斂していった。^④一般に、こうした専門職化への動きが出てくるのは二〇世紀に入ってからであるといわれているが、ここではあえて、イギリスの警察官とその利害を代弁する『ボリス・ガーディアン』が追

求した「専門性の獲得」をその第一歩と考えることにしたい。

政府による警察査察のさいに、国庫補助金を交付するか否かの「ものさし」として多用されたのが「効率 (efficiency)」という言葉であった。^⑤ 査察の様子は『ポリス・ガーディアン』紙上でも頻繁に報じられているが、「効率」をはかる指標とされたのは、犯罪の検挙率ではなく、警察の人員数だった。^⑦ 十分な人員を確保し、効率を上げるために当局がとった改善策の柱は、警官の待遇改善と組織の合理化の二つであった。

警官の待遇改善については、制度的には賃上げや労働時間の短縮、年金制度の整備などが取り上げられた。しかし年金問題に顕著なように、制度面の改革には財政上の限界があり、一定の成果を上げるのは容易なことではなかった。そこで注目されたのがソフト面の改善である。警官たちに娯楽を提供し、日頃の労をねぎらう目的で行なわれたピクニックやパーティー、コンサートのほかに、夜勤警官の不満を取りのぞくために、コーヒーの配給も行なわれた。一八七二年の『ポリス・ガーディアン』には、コーヒーの配給の様子を伝える以下のような投書が掲載されている。

このバラではもう何年もの間、夜勤の警官には午前一時頃、ホットコーヒーとケーキがふるまわれてきた。警官たちは午後九時に夜勤につくとき、ブリキの缶を持ってビートに出る。交代待ちの警官がホットコーヒーを準備し、一時になると二人の警官が署に戻ってくる。そして受け取ったコーヒーを人から人へと手渡していくのだ。残ったコーヒーは、六時にやってくる早番の警官たちにかップでふるまわれる。^⑧

コーヒーの配給には各警察当局も柔軟な対応を見せ、この慣行は一気に全国へと広がっていく。その背後には警官の飲酒による規則違反の問題があった。全国のはとんどの警察が職務規定のなかで警官の飲酒を禁じていた。しかし警官たちにとって、それが必ずしも当然の処置でなかったことは、「警官という職業が敬遠される理由」と題された投書が物語ってくれる。

ほかの労働者は仕事中にビールやサイダーを飲んでいるが、それを横目で見ながら自らは一滴たりとも口にできないのが警官とい

う職業なのだ。……飲酒は「勤務に耐えるための清涼剤」ではないのだろうか。^⑨

『ポリス・ガーディアン』は、こうした見解を擁護はしなかったものの、十分な栄養補給の必要性については繰り返して言及している。

勤務中の飲み物の問題は深刻である。周知の通り、多くの都市ではすでにコーヒーやココアの支給がなされている。温かい飲み物は、凍えるように寒い日には絶対に欠かせないものだ。……我々は警官にナップサックと魔法瓶を支給し、そのなかに軽食と飲み物を入れて任務につかせることを提案する。そうすれば多くの者が規則違反をして解雇されるようなこともなくなるであろう。^⑩

低いコストで行なえるコーヒーの配給は、税金の無駄遣いとの警察批判をかわし効率を追求する上で当局にとつてもメリットが大きいと判断された。一八七五年一月、夜勤警官へのコーヒーの配給に踏み切ったポーツマス警察の警視は、投書のなかで「こうしておけば、合法的な理由もなくパブで飲酒をした警官を容赦なく解雇できる」と、その効用を強調している。この投書は、勤務中にパブで飲酒をした警官を「容赦なく解雇」できるほど人材確保が容易ではなかったこと、飲酒に対する警官の罪の意識が低かったことも示唆していて興味深い。

効率追求の手段としての「合理化」については、制服や賃金体系の統一、州警察とバラ警察の合併、年金基金の一元化、中央集権化といった形で議論された。一八七三年九月に『ポリス・ガーディアン』に投書したある州警察本部長は、各警察の賃金格差が、警官の移動を引き起こしている点を指摘し、賃金体系の統一が急務であると訴えた。^⑪また、警察本部長の人選が公平に行なわれていないことを憂えた別の投書者は、州警察とバラ警察を合併することで地方警察本部長の権限を強化することを提案している。^⑫しかし、こうした意見には反発も大きかった。州警察とバラ警察のなわばり意識の強さを指摘する投書、^⑬警察の規模の拡大が、統制力の低下を招くとの投書が多数寄せられている。さらに一八七六年の投書では、州警察への統合を恐れるバラ警察の関係者が、「バラ警察の権限を州の警察本部長に委譲する前に、彼らに本当に能力があることを証明してほしい」と、合併への不快感をあらわにしている。^⑭

年金基金の一元化の問題は、警官たちに改革をせまられた各当局が、財政上の打開策として国庫に頼ろうとして起こった議論であった。こうした議論は、財政面にとどまらない、完全な中央集権体制の擁護へとつながっていく。一八七〇年代半ば頃になると、『ボリス・ガーディアン』の投書欄に、全国の地方警察を内務省のもとに統一すべきだとの意見が見られるようになる。一八七六年四月から五月にかけて、「帝国警察 (Imperial Police)」と見出しのついた投書が集中的に掲載され、白熱した中央集権化論争が繰り広げられた。論争の口火を切ったのは、ある地方警察の本部長による投書である。植民地警察は政府の一部局で、責任ある大臣が統括しているのに対し、本国イングランドでは二二七もの警察が濫立し、当局はそれぞれ完全に独立している。……オーストラリアもカナダもインドもすばらしい警察を持っている。……じきに女王陛下の帝国警察が誕生することになるだろう。^⑩

こうした構想を支持したのは少数派にすぎなかったし、地方の多様性と地方自治の壁を越えて、「女王陛下の帝国警察」が誕生することはついになかった。しかし、緩やかな中央集権化が、国庫補助金の増額や小規模警察の廃止という形で徐々に進められていったのもまた事実である。一八五六年に警察費の四分の一と定められた国庫支出金は、一八七四年には二分の一に増額される。また、一八七七年には人口二万人未満の新しいバラは警察の設立を禁止され、一八八八年には、人口一万人未満のバラ警察が廃止に追い込まれた。こうした漸進的な合理化や集権化が中央政府によるあからさまな「介入」によってではなく、警察独自の運動によって進められていったところにイギリス警察の特殊性を見ることができよう。

(二) 警官たちの意識と専門職能化

警察に効率を求める世論の変化を背景に、『ボリス・ガーディアン』は理想的な警官像を、「社会との交流」だけでなく「専門性の獲得」のなかに模索しはじめる。専門職能化に対する警官の欲求は、軍人リクルートをめぐる昇進問題に顕著に見られた。

指導書にも明記されているように、人びとが警察に入るもつとも大きな誘因は、「巡査はすべて業績、知性、品行しだいで昇進できる」からだ。……昇進はすべてのメンバーに努力に対する当然の報いだとみなされている。人は警察に入ると実に多くのことを学ばなければならない。……軍人あがりの人は、軍隊ではたしかに優秀な幹部だったのだろう。しかし警察の長となるには、経験によってしか得ることのできない、法に関する実践上の知識が不可欠なのだ。^⑬

軍人リクルートに対する不満は、数十年勤めても昇進できなかった警官よりも、募集広告に引きつけられて警察に入るなり、そうした現状を目の当たりにした新参の警官から多く聞かれた。警察官という職業を選んだ時点で、昇進が彼らにとって大きな魅力であったことは次のような投書からもうかがい知ることができる。

チェシャー警察署の前を通りかかったとき、警官の募集広告が目にとまった。条件が提示された後に、大きな活字で次のように書かれてあった。「上級職への昇進は万人にひらかれている」。私は自分にも資格があることに気がついた。この勇気づけられる広告を見て、私はそうした昇進をも視野に入れて警察に入ろうと決意した。しかしその前によく調べてみようと思った。……そして以下のがわかった。現在の本部長が任命されて以来、警視のポストが七回空いたが、そのうちの六つは軍人によって、残りの一つは本部長の息子によって占められていた。警察経験のある者は皆無であった。これで上級職への昇進は万人にひらかれているといえるのだろうか。広告にはこう記されるべきだ。「軍人および本部長のコネのある者には門はひらかれているが、叩き上げの昇進を望む者には固く閉じられている」と。^⑭

警官たちは投書のなかで、警察業務に関する知識のない者の登用は、専門職能化の妨げとなる上、警官の離職率を高め、効率の低下をもたらすとの議論を展開した。^⑮ 軍人によるポスト独占に異義を唱えるには、警察の専門性を強調することが不可欠だったのである。将来の待遇に対する関心の高まりは、警官が自らの職業を長い目で見つめるようになったことと表れともいえる。警官たちは、昇進や年金をめぐる論争を通して、五年後、一〇年後の自分たちの姿を思い描き、警察という組織への帰属意識を養っていったのではないだろうか。専門性を強調する警官たちの投書で強調されたのは、法律に

関する膨大な知識の必要性であった。『ポリス・ガーディアン』は警官に対し、徹底的な自己改革と法律への精通を呼びかける。

すべての職業、すべての専門職が経験してきたように、警察官は今まさに、定期的に起こる賃金の変動に翻弄されている。しかし事態は時がくればおさまるだろうし、若い警官たちは特殊な専門知識を持ち、自己改革に努めているのだから、実質的な警官のステータスは必ずや上昇するであろう。……警官諸君、自分たちの専門分野に精通するよう努力しよう。^②

安くて読みやすいハンドブックに対する警官たちの要望^②に、広告欄には、解説つき制定法リストやマニュアルブック、ポケットブックが多数掲載された。また、警官たちは独自に読書クラブや勉強会を組織し、自己改革に努めようとする。賃上げ要求で彼らが求めたのは熟練労働者なみの待遇だったが、専門性を強調する投書のなかには、警察官という職業に対する独特の誇りも見え隠れする。

警察官は与えられた条件で物をつくる単なる労働者ではない。ポンドやシリングやペンスでは測れない価値ある任務を果たすよう国家に任命された者たちなのだ。^③

警官たちはこのように、生産活動とは一線を画した警察の専門性を強調し、専門性の獲得には勤続年数で表される経験、とくにビート経験が不可欠であると主張することで、昇進への道を切りひらくとする。この時期、警官たちが追求した“professionalization”は、幹部候補養成を核とした二〇世紀の専門職化論争に直結するものではなかった。彼らは“professionalization”という言葉を、待遇改善のてことして利用し、その過程で警察官という自己の職業に対する帰属意識を養っていったのである。

① 「イギリス新警察の社会的受容」三七―三八頁。

② Cain, M., “Police Professionalism: Its Meaning and Consequences”, *Anglo-American Law Review*, vol. 1, no. 2, 1972, p. 217.

③ 『ポリス・ガーディアン』紙上でアメリカ諸都市の最新式のバト

ロール・システム（電話回線をもちいた通報システム）が紹介されて
59 P.G., 22, Feb., 1884; 25, Apr., 1884 など。

④ Reiner, R., *The Blue-Coated Worker: A Sociological Study of Police Unionism*, London, 1978, p. 202.

- ⑤ 新警察の設立を義務化した一八五六年法によって査察制度が導入され、査察にパスした警察には、警官の給与と制服代の四分の一が国庫から支出された。19 & 20 Vict. c.69, 1856.
- ⑥ 査察の様子を伝える記事はコンスタントに掲載されてくるが、どれもワンパターンである。投書欄では査察が形骸化してゐるとの批判も聞かれた。P.S.A., 7, Jul., 1871.
- ⑦ Parris, H., "The Home Office and the Provincial Police in England and Wales, 1856-1870", *Public Law*, Autumn, 1961, p.232.
- ⑧ P.S.A., 15, Nov., 1872.
- ⑨ P.G., 12, Nov., 1875. 一八八二年から一九〇八年までリヴァプール警察に勤めたある巡査部長は、「私が警察に入った頃は、勤務中に酒を飲まない者など例外だった」と回顧してゐる。Critchley, T.A., *A History of Police in England and Wales* London, 1967, p.173.
- ⑩ P.G., 17, Dec., 1875.
- ⑪ P.G., 19, Nov., 1875.
- ⑫ P.G., 26, Sep., 1873.
- ⑬ P.G., 18, Dec., 1874.
- ⑭ P.G., 17, Mar., 1876.
- ⑮ P.G., 4, Jun., 1875.
- ⑯ P.G., 5, May, 1876.
- ⑰ P.G., 14, Apr., 1876.
- ⑱ P.G., 27, Sep., 1878.
- ⑲ P.G., 8, Aug., 1879.
- ⑳ P.G., 8, Jun., 1877; 30, Aug., 1878; 13, Sep., 1878.
- ㉑ P.G., 18, Dec., 1874.
- ㉒ P.G., 15, Oct., 1875.
- ㉓ 自己啓発を目的とした巡査だけの雑誌の出版なども行なわれた。P.G., 31, Jan., 1879.
- ㉔ P.G., 16, Aug., 1878.

おわりに

『ボリス・ガーディアン』の投書欄は、労働組合を持たなかったこの時期の警官にとって、大切な「不満の発露の場」であった。彼らは投書欄を通じて意見交換をし、他の警察との比較によって、自らの現状を把握することができた。おそらく、『ボリス・ガーディアン』に投書をし、年金運動に積極的に関与したのは警官のなかでも少数派にすぎなかったであろう。しかし、掲示板に張り出される投書を読み、仲間の死を悼み、さまざまな行事に参加し、賃上げ嘆願書に署名するなかで、多くの者が警察への帰属意識を育んでいった。『ボリス・ガーディアン』は、数々の情報と議論の場を提供することで、警官たちに自己模索の機会を与えただけでなく、葬儀や殉職事件報道などを通して、「同情」や「怒り」によ

る連帯意識を彼らのなかに植えつけていった。とくに、年金や昇進に対する関心の高まりは、彼らが自分たちの職業を長期的視野でとらえるようになったことの表れと解釈できる。

警察官の社会的地位の向上を目指した『ポリス・ガーディアン』は、「理想の警官像」を、専門性の獲得と地域社会との交流のなかに模索しはじめた。専門化への意欲をかきたてる記事が紙面にあふれ、住民と「ふれあう」ための各種イベントが企画された。住民とのリクリエーションに興じる警官の姿は、「愛想がよく頼もしい、スポーツマンのボビー」という、現代にも通じるボビー・イメージを彷彿とさせる。首都警察の創設者ロバート・ピールの名に由来する「ボビー」という呼称は、この時期、蔑称としてだけでなく愛称としてももちいられるようになったといえよう。

とはいえ、こうしたボビー像は、この時期まだ社会全体が共有するものではなかった。たとえば『タイムズ』に寄せられた投書には、一八八〇年代でも「怠け者で役立たず」という警官イメージが根強く残っており、投書者が「ボビー」を愛称としてもちいることはまづなかった。つまり、愛称としての「ボビー」は、警官の社会的地位の向上を目指す『ポリス・ガーディアン』が、「社会にひらかれた警察」の象徴として意図的に創りだしたとの見方も可能なのである。また、ここで特に強調しておきたいのは、待遇改善運動を通して警察への帰属意識を育んだ末端警官が、それをひとつの「理想像」として内面化していったという事実である。多少なりとも専門知識を身につけることで、彼らは犯罪取締りのエキスパートとしての自負を抱くようになっていたし、地域社会との交流は、文字通り「社会への扉をひらく」ことを意味した。こうした警官の活動を通して、ボビー・イメージは徐々に社会に浸透し、イギリス警察は社会奉仕型の市民警察としての地位を固めていったのである。

末端警官の職業意識形成は、警察という組織そのものにも劇的な変化を与えた。死という同じ危険を有する警官たちは、『ポリス・ガーディアン』を通して強い絆で結ばれ、警察全体の福祉向上を掲げて結束した。全国一律の待遇改善を望む声は、「指導力」を求めて中央の介入さえ肯定するようになっていく。内務省規定という最小限の国家介入のもと、各地

方ごとに運営されてきた新警察は、中央からの「強制」によってではなく、いわば組織の内部から「自発的」に一体性を求めている。そうした警察内部の自律性を国家が利用したのか否かは一考を要するものの、待遇改善運動を通して警官たちが育んだ連帯意識が、全国組織としての「警察」を生み出す原動力となったのは確かである。

警察が社会への扉をひらき、末端警官の職業意識が芽生えるこの時期、警察は末端まで含めてひとつの職能集団としての自己を確立した。「社会全体に奉仕するイギリス警察」の社会的受容は、「愛想がよく頼もしいボビー」の誕生なくしてはありえなかった。それは、『ポリス・ガーディアン』を媒体に警察の内部から創出され、末端警官のなかに内面化されていった。彼らが理想像として追い求めた「ボビー」は、大陸的国家警察の対極にある「イギリス的市民警察」を体現するものにほかならなかった。ボビーが住民の「友人」として社会に受け入れられるとき、「警察権力」は巧妙に不可視化される。ボビー・イメージの創出とともに警察機構の「緩やかな集権化」が開始されるというパラドックスのなかで、警察権力は徐々にイギリス社会に浸透していったのである。

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。

（奈良大学非常勤講師）

The Birth of Victorian Bobby

—*The Police Guardian* and the Rise of Occupational Consciousness—

by

HAYASHIDA Toshiko

The Police Service Advertiser first appeared in 1866. This newspaper saw it as its duty to improve policemen's working conditions. *The Advertiser's* change of name to *the Police Guardian* in 1872 reflected how it aimed to affect a rise of policemen's social status.

Although some studies have been made on the mentality of policemen, little attention has been given to this newspaper. In this article we examine the occupational consciousness of policemen in the letters that they wrote to *the Police Guardian*.

The information which it gave about conditions in various forces enabled readers to make comparisons with other forces. Its column was a vital place where many policemen could complain. The policemen came to have the feeling of togetherness by reading articles and joining the campaign to improve their conditions, which in consequence brought up their identity to the level of the police organization.

The Bandung Conference and the Hatoyama Administration

by

SANO Masafumi

The Bandung Conference in 1955 was an international conference held by Asian and African countries which had been dependent on the West. The Hatoyama Administration sent a delegation headed by the ECB director Takasaki Tatsunosuke to this conference.

For the Japanese, this was the first international conference where they discussed political issues with Asians after the end of the Pacific War, into which Japan had dragged Asian countries. In addition, the 25 delegations to this