

道州制下における警察制度に関する論点

末井 誠史

- ① 内閣において道州制の検討が開始されている。道州制の導入は、国と都道府県に警察行政機関を置く現行警察制度についても影響を及ぼす。
- ② 現行警察制度は、警察行政機関として、国に国家公安委員会及び警察庁を、都道府県に都道府県警察（都道府県公安委員会及び狭義の都道府県警察から成る。）を置く。国と地方の役割分担については、主として企画立案事務、調整事務を国が行い、国民に対する法執行事務を都道府県警察が行うこととしている。
- ③ 国と地方の関係では、治安水準を全国均一に維持向上するため、国の関与・規制制度として、警察庁長官の指揮監督、地方警務官の任免、国庫の支弁・補助金の交付並びに都道府県警察の組織の基準及び地方警察官の定員の基準の策定という仕組みが構築されている。
- ④ また、警察組織の政治的中立性と民主的運営の保障のため、国及び地方の双方に公安委員会が置かれている。
- ⑤ 道州制については、平成18年2月、第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を内閣総理大臣に提出し、内閣においては、道州制担当大臣を設け、検討を進めている。道州制担当大臣の私的諮問機関である道州制ビジョン懇談会は、同20年3月、中間報告を発表した。その構想は、国の権限は国家に固有の役割に限定し、中央集権体制から地域主権型国家に転換する、道州と基礎自治体が国民生活に関する行政を担うことなどであり、導入プロセスとして、道州制の理念、目的、導入時期等を定める「道州制基本法（仮称）」を2011（平成23）年に制定し、2018（平成30）年には道州制に移行するとしている。
- ⑥ 道州制下における警察制度に関する論点については、まず、国と地方の役割分担の見直しとして、警察の事務の実施主体を国、道州又は基礎自治体のいずれにするのか、あるいは、警察の機能を分解して国と地方に再配分するのかがある。
- ⑦ また、日本の各地域が生活や地域振興に関しては独自の決定をなし得る権限を行使できる「主権」を持つ統治体制の構築が道州制の内容となると、道州の自主組織権、自主財政権、自主立法権の確立の要請と国民の安全の確保の要請とをどのように調和させるかが課題となる。累次の地方分権改革での検討を経たとはいえ、警察の事務の執行方法にかかわる警察庁長官の指揮監督制度、警察の事務に要する費用の支出方法にかかわる国庫支弁金制度、警察の事務の執行体制にかかわる地方警務官制度と組織・定員基準制度について、改めて検討が必要となる。
- ⑧ 公安委員会制度については、国における政治主導の政策決定システムの確立の動きに国家公安委員会をいかに適合させ、制度として実現するのが論点となり、地方においても、仮に道州警察を設置するのであれば、道州の区域内に下位公安委員会を設置するのかどうか、公安委員会の構成に特定地域の住民意思を反映するのかどうか等の論点がある。

道州制下における警察制度に関する論点

行政法務調査室 末井 誠史

目 次

はじめに

I 現行警察制度の枠組み

- 1 国と地方の役割分担
- 2 国の関与・規制
- 3 政治的中立性の確保及び民主的運営の保障

II 道州制の検討状況

III 道州制下の警察制度設計の論点

- 1 国と地方の役割分担
- 2 国の関与・規制
- 3 公安委員会制度

おわりに

はじめに

内閣において道州制の検討が開始されている。道州制の理念、目的、具体的な制度設計、区域割等今後の議論に待つところが多いが、地域主権型国家に国家像を転換する場合、一層、国の役割の重点化・純化とともに地域の権限の強化が必要となってくる。道州制の導入は、国と地方の「政府」の再構築を含み、国の行政組織に大きな影響を及ぼすが、国と都道府県に警察行政機関を置いている現行警察制度についても当然影響が及ぶ。また、現在、食品安全行政、環境行政、建築行政を始めとして行政各部について、法律により設定された目的を確実に実現しているのか、すなわち給付行政、規制行政の別なく法律を確実に執行することが問われている。法執行活動を主とする警察行政にとっても、治安の悪化はもとより、いわゆる民事問題、ストーカー等に関する国民の訴えに対して「不作為」が非難され、最近は銃砲行政の執行不全が問題とされてもいる。これらの多くは、行政上の義務の履行確保の在り方、法執行体制の充実度、行政実務の運用実態等にかかわってくるが、警察に関して言えば、さらに組織・運用の枠組みが大きく関係する。

現在の警察制度は、その基本的枠組みを変更されることなく、半世紀余維持されてきた。地方分権改革の進展としての道州制、国の在り方を多極分散型の国土構造へ変更する道州制などその意義については各種の議論があるが、道州制の導入に関する議論の場は、国民の安全を一層確保するために警察の組織・運用を検討する機会となる。本稿では、現在の警察制度の枠組みを概観し、道州制が導入される場合の警察制

度の論点を検討する。

I 現行警察制度の枠組み

現行警察制度は、警察行政機関として、国に国家公安委員会及び警察庁を、地方に都道府県警察を置いている。国と地方の役割分担については、主として企画立案事務、調整事務等を国が行い、国民に対する実施事務を都道府県警察が行うこととしている。

国は、以下にみるとおり、治安水準を全国均一に維持するため、警察庁長官の指揮監督、地方警務官の任免、国庫の支弁及び補助金の交付並びに都道府県警察の組織の政令基準及び地方警察官の政令定員基準の策定を手段として都道府県警察の事務に関与している⁽¹⁾。

また、警察組織の政治的中立性の確保と民主的運営の保障のため、国及び地方の双方において公安委員会が警察組織を管理している。

1 国と地方の役割分担

警察の事務に関する国と地方の役割分担（仕事の仕分け、かかわりの在り方）について、中央省庁等改革、地方分権改革を経てきた現在の法制をみる。まず、地方の警察行政機関には、都道府県公安委員会と都道府県警察がある。都道府県公安委員会は、都道府県知事の所轄の下に置かれ、都道府県警察を管理する（警察法（昭和29年法律第162号。以下「法」という。）第38条第1項及び第3項）。

都道府県警察は、都道府県の区域につき、法第2条第1項の責務（個人の生命、身体及び財産の保護、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持）を処理することを仕事とする（法第36条第2

(1) 旧警察法第2条においては、「行政管理」（警察職員の人事、警察の組織、予算に関する事項で、組織の内部事項に係る管理）と「運営管理」（公共の秩序維持、犯罪の予防、捜査等で、対外的活動又は措置に係る管理）の概念を設け、国家地方警察本部（警察管区本部長）は都道府県国家地方警察に対する行政管理のみを行い、市町村警察に対しては何らの権限もなかった。現行警察法上、国は、「行政」及び「運営」のすべてにわたって関与することとしている。

項)。法第2条の責務は都道府県警察のみが任じられていることから、都道府県に置かれる都道府県警察が国民に直接作用する警察の事務(責務に属する事務)を処理するのであって、国の警察行政機関は警察の責務を遂行することはない。都道府県警察は相互に独立し、上下関係にないことから、能率的な警察運営を確保するために、各都道府県警察は相互に協力する義務を負い(法第59条)、各都道府県(方面)公安委員会は国家公安委員会及びその他の都道府県(方面)公安委員会と常に緊密な連絡を保つものとしている(法第38条第6項及び第46条第2項)。国の警察行政機関は、都道府県警察が執行の役割を果たすことに対して、警察に関する制度の企画立案、国の公安に係る警察運営、犯罪鑑識、通信、教育訓練等のインフラの整備、警察行政の調整等を仕事にしている(法第5条第2項)。

国の警察行政機関の中の役割分担をみると、警察行政を分担管理する主任の大臣は内閣総理大臣であり、内閣府が「国の治安の確保を図ること」をその任務の一つとし、法第5条第2項及び第3項に規定する事務を所掌事務としている(内閣府設置法(平成11年法律第89号)第3条第2項及び第4条第3項第59号)。

国家公安委員会は、主として政策の企画立案に関する機能と実施機能を担うこととされ、内閣府に外局として置かれる(中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)第16条第4項及び内閣府設置法第64条)。具体的には、「個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持すること」を任務とし、内閣府設置法の警察行政に係る所掌事務すべて、即ち法第5条第2項に規定する事務(同項各号に掲げる事務について警察

庁を管理すること)及び法律に基づき国家公安委員会の権限に属させられた事務を所掌事務としている(法第5条)。警察庁を管理すること以外の事務については警察庁の補佐を受けて行う(法第17条)。(2)

警察庁は、国家公安委員会にその所掌事務の範囲内で置かれる「特別の機関」(内閣府設置法第56条)であり、警察法により設置されている(法第15条)(3)。警察庁の任務規定は存在せず、国家公安委員会の管理の下、法第5条第2項各号に掲げる事務を所掌し、国家公安委員会の権限に属する事務については国家公安委員会を補佐する(内閣府設置法第56条並びに法第15条及び第17条)。したがって、法第5条第2項各号に掲げる事務について、警察庁が自己の責任で実施を担当し、国家公安委員会は警察庁を管理するという役割分担となっている。

2 国の関与・規制

国の関与・規制に係る制度の必要性は、警察の事務の特性から説明される。警察の事務が国家的性格と地方的性格を併せ有すること、より具体的には「地域の平穏を守るという意味では地域的性格が強い…(中略)が、同時に国家的又は全国的な利害に影響がある場合もあり、個々の事務ごとに見ても両方に関係するもの、あるいは事態の推移とともに性格が変化するもの」(4)もある。したがって、警察の事務を個別に国家的か地方的かとその性格を区別するのは困難であり、警察の地方分権を図るとともに、警察の能率的運営を確保するため、都道府県警察が執行的性格を有する警察の事務を処理する方式をとった。ここにおいて、治安の維持は、国民福祉の増進の基盤をなすものであることか

(2) 国家公安委員会が管理する警察庁については、後にみるとおり、天皇及び皇族の護衛その他の皇宮警察に関する事務を執行するほかは、警察の責務を執行する組織・人員を有していない。地方においては、公安委員会が警察の責務を執行する組織・人員への政治勢力からの干渉を排除し、民主的運営を確保しており、地方段階に加え、国段階でも政治的中立性を確保している。

(3) 警察庁の所掌事務の幅は、内閣府設置法第56条にいう国家公安委員会の「所掌事務の範囲内」ではないとの指摘がある。荻野徹「警察庁の法的性格に関する覚書」『警察政策』3巻1号, 2001.2, p.44.

(4) 吉村博人警察庁長官官房長(当時)答弁(第156回国会衆議院予算委員会議録第10号 平成15年2月13日 p.7.)

ら、国は都道府県の警察事務の処理に無関心であることはできず、「国家的要請及び全国的な調整の観点から、必要最小限の範囲で国が関与する制度を設けている」⁽⁵⁾との論理展開である。

(1) 警察庁長官の指揮監督

警察庁長官は、警察庁の所掌事務（法第5条第2項各号に掲げる事務）について、都道府県警察を指揮監督する（法第16条第2項）。警察の事務は、法により都道府県が処理することとされた事務で、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第8項に規定する自治事務である。自治事務に対する国の関与は、地方自治法の規制に従うこととなるが、全国的に斉一に治安を維持するために例外的に法により指揮監督が認められている⁽⁶⁾。

指揮監督の及ぶ範囲は、警察庁の所掌事務を遂行するのに必要な範囲内に限定されている。しかし、「警察行政に関する調整に関する事務」（法第5条第2項第23号）が所掌事務に含まれていることから、都道府県警察が処理するすべての警察の事務に及ぶ。

指揮監督がどの程度具体性を持つかについては、警察庁の所掌事務の内容及び性質によって異なるとされる。「国の公安に係る警察運営に関する事務については典型的な指揮監督」⁽⁷⁾がなされる。しかし、法制定時の政府の提案理由説明は「個々の一般犯罪の捜査の如きはこれを中央の権限より除去」しているとし、警察庁長官の職務に「個々の犯罪捜査の指揮は含まれて

いないという」閣議了解事項があるとの答弁がある⁽⁸⁾。警察事務の処理について個別に制定されている法律に国の権限が規定されていないこと、都道府県警察は都道府県の機関であることからすると、指揮監督による関与にも限度はあるものと解される。警察教養、警察通信等の統轄（包括的に総合調整しつつ事務を統べること）とされる事務については「統轄を内容とする指揮監督」が行われ、「警察行政に関する調整に関する事務については、本来都道府県警察が自らの責任と判断で行うものに対し、各都道府県において統一のとれた警察運営がなされるよう一定の規制を行うことを内容とするものであって、「[国の公安に係る警察運営の]つかさどりや[警察教養等の]統轄よりも関与の度合いが少ない形態により指揮監督」⁽⁹⁾がなされるとされている。

なお、内閣総理大臣は、緊急事態の布告を発したとき、一時的に警察を統制し、緊急事態を収拾するため必要な限度で警察庁長官を直接に指揮監督する。この場合、警察庁長官は、緊急事態の布告区域を管轄する都道府県警察の本部長に対し必要な命令をし、又は指揮をするものとされている（法第6章）。これは、非常時における国の関与である。

(2) 地方警務官制度

国家公安委員会は、都道府県公安委員会の同意を得て、都道府県警察に置かれる職員のうち警視正以上の階級にある警察官（「地方警務官」

(5) 同上

(6) 指揮監督の一態様として通達による承認制を設けることの可否等、警察庁長官の指揮監督による関与に関する論点につき、竹内直人『「地方分権」及び「中央省庁等改革」以後における警察行政の課題—政策手段としての作用法の整備』『警察政策』2巻1号、2000.2、pp.35-40.参照。

(7) 警察制度研究会編『警察法解説全訂版』東京法令出版、2004、p.160。具体的対象事務は、大規模災害、騒乱、航空機の強取等にかかわる事案で国の公安に係るもの、緊急事態、広域組織犯罪等への対処、全国的な幹線道路での交通の規制、国際的な連絡、国際捜査共助、国際緊急援助活動、国際協力、皇宮警察等に関することである。

(8) 犬養健国務大臣（当時）答弁（第19回国会衆議院会議録第10号 昭和29年2月16日 pp.111-112.）

(9) 警察制度研究会編 前掲注(7)、p.160。いわゆる豊田商法の被害者からの国（警察庁等）への損害賠償請求事件に関して、国は、調整の態様として、関係法令の統一的適用解釈、運用の明示、一定違反行為の取締り強化の指示、捜査共助の調整、強制捜査着手時期の調整等を挙げている。大阪地方裁判所平成5年10月6日判決、『判例時報』1512号、p.106。

との略称が用いられる。)を任免する(法第49条第1項、第50条第1項及び第55条第3項)。地方警務官の定員は、政令事項であり、平成20年4月1日現在、620人(警察法施行令第6条)となっている。都道府県警察ごとの階級別定員は、警察法施行規則第156条が規定する階級別定員の範囲内で国家公安委員会が定める。

都道府県の職員に国家公務員を充てる制度の必要性については、四つの事由が挙げられている。①「一面において国家的性格を有する警察事務が都道府県の利害のみにとらわれることなく、国家的な視野に立って公正かつ円滑に遂行される必要がある」⁽¹⁰⁾こと、②「都道府県警察の最高幹部クラスにつきましては、全国的見地からやはり広く人材を求めて、人事管理の適正とか警察の機能水準の保持向上を図る必要がある」⁽¹¹⁾こと、③「最高幹部の適正な人事交流により、人事管理の停滞を防止する必要がある」⁽¹²⁾こと、具体的には「都道府県警察の最高責任者である警察本部長というのは、警察行政の中立性とか人事の公平性をやはり担保するために、地縁、血縁等のつながりのない当該都道府県警察採用者以外の者を任用することが適当である」⁽¹³⁾ことと説明されている。更に、④警察本部の首席監察官の地方警務官化に際して、「監察の客観性、公正性を確保する立場から、…監察業務のトップにある者を地方警務官にする、地方警務官というのは、これは国家公安委員会の任命でございますので、そういう面で本

部長からの相対的独立性を確保するというような提言がございましたので、今その方向で地方警務官にしたい」⁽¹⁴⁾ことが挙げられている⁽¹⁵⁾。

(3) 国庫支弁金制度と補助金制度

都道府県警察に要する経費のうち特定のものについては、国庫が支弁し、又は国が補助する(法第37条)。

支弁金制度(国が費用を支払う制度)は、国家的な活動及び広域的な活動に要する経費を都道府県に負担させることは不適當であるとの判断の下、国の責任を果たし、又は国家的若しくは全国的な必要を満たして都道府県警察の警察活動が滞ることがないようにするため、国が支弁する制度である。国庫が支弁する経費の対象については、①国家公務員たる地方警務官の人件費、国が支給する犯罪被害者等給付金に関する事務の処理に要する経費、武力攻撃事態等における対処措置等に要する経費は国が責任をもつべきもの、②警察教養施設、警察通信施設、犯罪鑑識施設、犯罪統計並びに車両、船舶及び警察装備に要する経費は、都道府県の警察活動の円滑かつ均衡を保つためのもの⁽¹⁶⁾、③警衛及び警備に要する経費並びに国の公安に係る犯罪その他特殊の犯罪の捜査に要する経費は、都道府県が予算を組まなくとも、国が活動を必要と認識する限度で費用を支出することができるようにするもの⁽¹⁷⁾に分けられる。国庫が支弁する経費は、都道府県の予算には含まれない。実

(10) 吉村博人警察庁長官官房長(当時)答弁(前掲注(4))

(11) 安藤隆春警察庁長官官房長(当時)答弁(第166回国会参議院内閣委員会会議録第20号 平成19年6月19日 p.3.)

(12) 警察制度研究会編 前掲注(7), p.343.

(13) 安藤隆春警察庁長官官房長(当時)答弁(前掲注(11))

(14) 田中節夫警察庁長官(当時)答弁(第150回国会衆議院地方行政委員会議録第1号 平成12年10月24日 p.15.)

(15) 国家公務員化は、適正な事務処理の確保のために、警察本部長の任免権の対象から首席監察官をはずして、起り得る警察本部長の違法不当な指揮を跳ね返す身分保障を与えるためのようである。この保障は警視正である部長及び警察署長にも及ぶ。都道府県警察の警察職員は、地方警務官であれ地方警察職員であれ、法律上等しく警察本部長の指揮監督の下にあるが、地方警務官への警察本部長の指揮統制は、人事措置により担保されないことを意味すると思われる。

(16) 法案審議時、政府は、地方における調達が困難で、国が一括調達する必要性も挙げている。柴田達夫国家地方警察本部総務部長(当時)答弁(第19回国会衆議院地方行政委員会議録第58号 昭和29年5月10日 p.21.)

(17) 齊藤昇国家地方警察本部長官(当時)答弁(同上, p.20.)

際には、国において調達して都道府県警察に配付するか、国の会計担当官となっている警察本部長等がその経費を支出することとなる⁽¹⁸⁾。

補助金については、一般の犯罪捜査、防犯活動、交通取り締まり、庁舎の新增改築、交通安全施設等に必要な経費を対象に、警察官数、警察署数、犯罪の発生件数等を基準として所要額を算出し、原則としてその10分の5を補助することとなっている（警察法施行令第3条）。平成19年度は611億9500万円で、都道府県警察予算のうち人件費を除いた5996億5200万円の約10%を占めている⁽¹⁹⁾。地方財政法（昭和23年法律第109号）第16条の「施策を行うため特別の必要があるときに限り」交付する補助金に整理されるが、実質的には同法10条の負担金的な性格であると理解されている⁽²⁰⁾。

(4) 警視庁及び道府県警察本部の組織基準

警視庁及び道府県警察本部の内部組織を定める条例は、政令で定める基準に従わなければならない（法第47条第4項）。政令基準は、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」（平成14年10月30日）を受けて、弾力化された⁽²¹⁾。現行基準は、都道府県警察を通じて必要な5部の名称（警務部、生活安全部、刑事部、交通部及び警備部）及び所掌事務を規定して

いる。また、都道府県は、人口、犯罪発生状況その他の事情により必要があるときは、編成等を変更でき、組織を定めるに当たっては、知事部局の内部組織との権衡を考慮するものとしている（警察法施行令第4条）。

基準を設けた理由は、「都道府県警察間の連携が円滑にできない、警察庁による指揮監督及び調整が機動性・迅速性を欠くことになる、都道府県警察において事案処理を適切に行うために必要な体制が確保できない」⁽²²⁾という問題が生じないようにするためと理解されている。

また、各都道府県の区域を分かち、その地域内の警察の事務を処理する警察署についても、その名称、位置及び管轄区域については政令で定める基準に従うこととされている（法第53条第4項）。規制する理由は、「警察運営上の見地から警察機能の保持のため」⁽²³⁾とされる。警察法施行令第5条の規定内容をみると、具体的には警察の任務の能率的遂行と住民の利便の確保のためと考えられる。

なお、北海道警察に置かれる方面本部についても、その内部組織は政令で定める基準に従い、条例で定めることとされている（法第51条第6項）。組織が複雑化して道警察本部の組織と重複し、又は他の府県警察本部の組織と均衡を失することとなることを防止するために規制

(18) 会計担当官に関する規程により、警察本部長等は、別段の辞令を発しないで警察庁長官官房付に任命され、会計担当官とされる（昭和29年国家公安委員会規程第1号）。

(19) 機動隊員の超過勤務手当等の人件費等を対象とする部分があるが、『警察白書』平成20年版、p.212により大括弧で推計した。

(20) 柴田護自治省財政局長（当時）答弁（第51回国会衆議院建設委員会地方行政委員会合同審査会議録第1号 昭和41年3月17日 p.8.）

(21) 地方分権改革推進会議は、平成13年から14年にかけて、国と地方の明確な役割分担に基づいた分権型システムの構築を目指して事務事業の見直しを行った際、地方警察官の政令定数基準、地方警務官制度、都道府県警察の内部組織の基準、国庫支弁制度について検討を行った。警察制度全般については、警察の改革が実施されつつあること、司法制度との関係等留意しなければならない点が多いとして具体的な方向性は出していない。以下に述べる定員基準については、地方歳出に対する義務付け等として影響が大きいため、国庫支弁金、補助金と同様、今後の地方交付税制度、税源配分の在り方の検討に際して検討するとして、結論を出さず、現状を維持した。地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」平成14年10月30日、pp.59-60。内閣官房HP〈<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>〉

(22) 高木勇人「都道府県警察の内部組織の基準に関する警察法施行令の一部改正について」『警察学論集』56巻5号、2003.5、pp.104-118.

(23) 警察制度研究会編 前掲注(7)、p.329.

するとの理解がある⁽²⁴⁾。

(5) 警察官の定員及び階級別定員の基準

地方警察職員の定員は条例事項であるが、警察官の定員と階級別定員については政令で定める基準に従わなければならない（法第57条第2項）。

この制度の理由については、「現行の政令定数は、治安水準を全国的に均衡の取れたものとして維持するための最低基準であると解されるが、これには、治安水準の低い県が犯罪集団によってループホール（抜け穴）として利用されることを防ぐこと、広域犯罪について連携して対処し得る体制を維持することといった、いわば当該府県の住民の自己決定に完全に委ねることが適当でない要素も含まれている」⁽²⁵⁾との理解がある。一定の治安水準を維持する趣旨であるから、この基準は最低限の基準と解されており、条例定数が政令定数を超えても違法とはいえない。しかし、財政上の措置を最小限しかとっていないのであまり大幅に上回ることは適当ではない、基本的には条例定員は政令定員基準に合うことが望ましいとする当局の答弁がある⁽²⁶⁾。都道府県警察予算の概ね8割が人件費

であることから、地方財政の改善を図ろうとする場合には、地方警察官の定員が焦点となることがある⁽²⁷⁾。

また、階級別定員について基準を設ける理由は、指揮運用能力と執行力にかかわる組織内の階級構成比を統制し、能力水準を全国均一にする必要性に求められると考えられる⁽²⁸⁾。ただし、北海道警察については、方面本部があるために、他の同規模県警察と比べ警視で1.8倍、警部で1.3倍の定員枠となっており、統制の許容範囲は相当に広い（警察法施行令別表第三第二号）。

3 政治的中立性の確保及び民主的運営の保障

昭和22年に旧警察法が制定されて以来、国及び地方の双方に警察組織の管理機関として公安委員会が置かれてきた⁽²⁹⁾。公安委員会制度は、警察組織を合議制の委員会の管理の下に置き、警察の政治的中立性を確保する制度であり、その委員が民衆の代表者である議会の同意の下に任命されることにより、警察の民主的運営を保障する、即ち官僚による独善的な運営を防止するものと解されている⁽³⁰⁾。

行政の政治的中立性については、一般職公務

⁽²⁴⁾ 町田充『新警察法逐条解説』近代警察社, 1954, p.176.

⁽²⁵⁾ 荻野徹「地方分権改革と警察行政の在り方に関する覚書」『警察学論集』55巻8号, 2002.8, p.9.

⁽²⁶⁾ 後藤田正晴警察庁長官（当時）答弁（第61回国会衆議院地方行政委員会議録第59号 昭和44年9月10日 p.2.); 田中節夫警察庁長官（当時）答弁（第150回国会衆議院地方行政委員会議録第2号 平成12年10月31日 p.45.）

⁽²⁷⁾ 政令定員数は、地方交付税法上、普通交付税にかかわる基準財政需要額のうち警察費の測定単位の算定基礎数値となっているからである。最近、大阪府では、財政改革の議論で、交通巡視員枠を警察官定員枠に転換した増分が争点となった。「橋下知事、警官520人削減断念、府警が押し戻す」『日本経済新聞』2008.5.30.

⁽²⁸⁾ 警察と同じく階級制度をとっている消防についても、市町村の消防吏員の階級に関する事項は、消防庁長官の定める基準に従わなければならない（消防組織法（昭和22年法律第226号）第16条第2項）。消防は、市町村長の管理の下にあって消防庁長官又は都道府県知事の運営管理又は行政管理に服さない。にもかかわらず基準に従わせるのは、全国的に統一性を確保し、一定の水準を確保するためであるとされている。消防基本法制研究会編著『逐条解説消防組織法（第二版）』東京法令出版, 2007, pp.242-245.

⁽²⁹⁾ 政府は、国家公安委員会を廃止する法律案を国会に提出したことがある。政府が昭和28年の第15回国会に提出した警察法の全部改正法案においては、国家地方警察と市町村警察を都道府県警察に一元化し、都道府県公安委員会が管理するとしつつも、国家公安委員会は廃止し、総理府の外局に国務大臣を長とする警察庁を置き、警察庁長官の監視助言機関として国家公安監理会を置くこととされていた。各種の事案の発生を受け、国では公安委員会を廃止し、内閣が責任を直接負うことを目的とした。この間の政府内の議論、経緯について伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会, 2003, pp.234-239; 吉田茂『回想10年 第2巻』東京白川書院, 1982, pp.128-139.参照。

⁽³⁰⁾ 警察制度研究会編 前掲注(7), p.20.

員に全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することを求め（国家公務員法第96条第1項及び地方公務員法第30条）、政治的行為を規制し（国家公務員法第102条及び地方公務員法第36条）、法令の遵守義務、上司の職務上の命令、懲戒等によって確保することとなっている。国務大臣等に対しては、職員に対し一部の利益のためにその影響力を行使してはならず、任免権を一部の政治的目的のために濫用しないよう求めている（国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範1⁽¹⁰⁾）。警察の事務が特別であるから特に警察組織に中立性が要求されるものではない。例えば、犯罪捜査については検察庁等も行い、警察が独占するものではなく、また、道路交通法、警備業法等による行政についても他の行政機関と異なる手法を導入しているものではないからである。結局、警察行政機関として政治的中立性を担保する行政委員会を置いた理由については、強力な執行力を有するマンパワーの実働組織の活動が政治権力の利害に影響されてはならないとの配慮があるとされる⁽³¹⁾。

政治的中立性の担保については、公安委員会が内閣総理大臣又は都道府県知事の「所轄」の下に置かれ（法第4条第1項及び第38条第1項）、委員の身分保障により独立して権限を行使することができることとされている中で、①公安委員会の委員の任命について、国会の両議院の同意又は都道府県議会（指定都市の市長が推薦する委員にあっては当該市議会）の同意を得ることとされていること（法第7条第1項及び第39条第1項）、②委員の任命及び罷免について、三人又は二人以上が同一の政党に所属することとなつてはならず、そのような事態が生じた場合には委員を罷免することとされていること（法第7

条第5項、第9条第3項及び第4項、第39条第3項並びに第41条第3項、第4項及び第5項）、③委員は政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をしてはならないとされていること（法第10条第3項及び第42条第3項）、④国家公安委員会については、その委員長は国務大臣をもって充てることから（法第6条第1項）、意思決定に際しては、委員長には議事の表決権を与えず、可否同数のときの裁決権のみを与えるにとどまっていること（法第11条第2項）⁽³²⁾が挙げられる。

また、民主的運営の担保については、選挙で選出された内閣総理大臣又は知事が議会の同意を得て選任して委員に民主的な正統性を与え⁽³³⁾、官僚による警察運営の独善化を防ぐため、①警察庁長官又は警視総監及び道府県警察本部長を公安委員会の管理に服せしめること（法第16条第2項及び第48条第2項）、②国家公安委員会は警察庁長官の任免権を有し、都道府県公安委員会は、警視総監又は道府県警察本部長に対する管理権を担保するため、警視総監又は道府県警察本部長の懲戒又は罷免に関して国家公安委員会に勧告することができること（法第11条第1項、第49条第2項、第50条第2項）、③委員の資格を制限し、任命前5年間に警察又は検察の職務を行う職業的公務員の前歴がないことを要件にしていること（法第7条第1項、法第39条第1項）が挙げられる。これらに加えて、平成12年には、管理機能の強化を図るための法改正が行われ、④個別的又は具体的な事項にわたる監察の指示と点検を行うこと（法第12条の2及び第43条の2）、⑤懲戒事由に係る事案の報告を受けること（法第56条第3項）、⑥警察職員の職務執行に対する苦情の申出を受け、誠実に処

(31) 藤田宙靖「二十一世紀の社会の安全と警察活動」『行政法の基礎理論 上巻』有斐閣, 2005, pp.432-433.

(32) 委員は5人であるから、通常は可否同数による裁決権行使の機会が生じない。大臣委員会であった旧金融再生委員会については、委員長に表決権まで与えられていたのに対し、国家公安委員会については政治的中立性への配慮が厚い。宇賀克也「金融再生委員会の設置」『ジュリスト』1151号, 1999.3.1, pp.59-60.

(33) 都道府県公安委員会の委員については、住民による解職の請求の対象となっている（地方自治法第86条第1項）。

理すること（法第79条）、⑦委員の再任を制限すること（法第8条第2項及び法第40条第2項）が整備された。

平成12年の法改正は、同11年以降の神奈川県警察、新潟県警察、埼玉県警察、栃木県警察等における一連の不祥事を通じて浮上した、公安委員会の管理機能の不全、国民の批判や意見を受けにくい警察の体質等の指摘を受けて行われたものであった⁽³⁴⁾。平成12年警察法の一部改正法案の国会審議における公安委員会制度に関する議論は、次のとおりである。

(1) 公安委員会の独立事務局

警察を管理する機能を確立するためには、警察庁とは独立した事務局を有するべきとの議論があった。その背景には、現状のままで、国家公安委員会の手足を整備するために補佐体制を強化し、警察のスタッフを置けば置くほど、むしろ警察からコントロールされるのではないかという懸念があること⁽³⁵⁾、警察の補佐がバリアとなり国民の目線を持ちにくく警察の補佐を解き放つ必要があること⁽³⁶⁾、そもそも管理をされる対象の警察庁が事務局を兼ねるのは制度の矛盾であること⁽³⁷⁾、国家公安委員会の権能として自らが監察することを追加することが警察の管理のために必要であり、そのためには警察庁とは別の事務局が必要であること⁽³⁸⁾、いろいろな任務を果たすには独立の事務局が必要なことは自明であること⁽³⁹⁾、との認識があった。

これに対して、政府側は、独立の事務局は無

駄と効率の低下を生み出すとして、警察庁の補佐機能の充実が妥当であるとした。その理由としては、公安委員会制度の機能は政治権力からの中立性と民主的運営の確保にあること、そのため公安委員会は警察行政についての専門性を資格要件から排除した委員により構成されていること、したがって専門的・技術的知識が必要とされる具体的な事務について立ち入った指揮監督は予定されていないこと、これらを前提とすると、公安委員会の管理の実効性を期するための独立事務局を設けるときは、警察組織の二重化を招く問題、公安委員会制度の本来の趣旨とは異なることとなる問題、事務局の介在により公安委員会が警察から遊離し、適正な管理を行い得ない問題、警察組織に精通した事務局職員の調達の問題などがあることを挙げた⁽⁴⁰⁾。

なお、中央省庁の改編等を審議した「行政改革会議」においても、以下のとおり、公安委員会の機能不全についての関心が示され、事務局の議論は行われていた。①国家公安委員会が形骸化しているのは、その事務局を警察庁の官房総務課が兼ねているのも一因で、事務局を独立させるべきだとの議論⁽⁴¹⁾があった。②委員には識見、視野、国民との接点を求める一方で、専門性を事務局の構成に求め、独立した事務局が多角的専門性を有するよう、裁判所、法務省、人権弁護士、女性、大蔵省、警察庁等からの参事官クラスの者で構成する、その参事官には5名程度のスタッフを付けるという考えも出た。これに対しては、国家公安委員会の委員は専門性を必要とされるのではなく、一般常識を

(34) 北村滋ほか編著『改革の時代と警察制度改正』立花書房、2003、第4章及び第7章参照。

(35) 榎屋敬悟議員質問（第150回国会衆議院地方行政委員会議録第2号 平成12年10月26日 p.24.）

(36) 松崎公昭議員質問（同上、p.8.）

(37) 桑原豊議員質問（前掲注(14) p.13.）

(38) 中川正春議員質問（第150回国会衆議院地方行政委員会議録第4号 平成12年11月2日 p.2.）

(39) 春名直章議員質問（前掲注(14)、p.22.）

(40) 西田司国務大臣（当時）答弁（第150回国会参議院地方行政・警察委員会会議録第4号 平成12年11月16日 p.17.）；田中節夫警察庁長官（当時）答弁（第150回国会参議院地方行政・警察委員会会議録第2号 平成12年11月9日 p.23.）

(41) 行政改革会議第33回会議に事務局から提出された「国家公安委員会（仮称）の検討課題」行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』行政管理研究センター、1998、p.734.

警察行政の管理に生かすことを目的にしていることから、行政委員会の例として議論するのは不適切である、また、一般常識を反映する委員会の事務局は、専門性を必要とするわけではなく、事務局に各省庁からの出向者を入れることに反対する、国家公安委員会は存続するにしろ、地方の公安委員会の設置の必要性は認められないといったやりとりがあった⁽⁴²⁾。③委員会が警察の意のままにならないようにする必要性も指摘されていた⁽⁴³⁾が、最終的には、「現行の国家公安委員会を継続する」こととなり、警察庁を「行政委員会の下で、実質はその内部部局である機関」と分類している⁽⁴⁴⁾。

(2) 公安委員会の常勤体制

週1回2時間程度の会議においては内容のある議論はなされず、管理機能を果たし得ない。公安委員会が確実にその責務を果たすためには、全部又は一部の委員を常勤とすべきである。⁽⁴⁵⁾また、都道府県の監査委員には常勤と非常勤の委員がいるが都道府県公安委員会の委員については一部常勤化を行わないのか⁽⁴⁶⁾との議論があった。

これに対し、政府側は、公安委員に適任の者を得ることが都道府県においては困難な事情があること、他方で、常勤化は管理機能の充実のための一手法であり、開催頻度の向上等の運用改善により機能充実は実現するとしている⁽⁴⁷⁾。

(3) 委員の再任制限等

政府案の在任可能最長期間（国家公安委員会の委員にあっては10年間、都道府県公安委員会の委員にあっては9年間）は、今のスピードの時代に長すぎるとの議論があった⁽⁴⁸⁾。また、定年制についての認識が問われた⁽⁴⁹⁾。

これに対し、政府側は、長期間の在任を制限することによって、幅広く適任者を求めることができ、公安委員会と警察との緊張関係を担保することが制度的に可能になる。長期間の在任による弊害防止と警察行政の知見獲得に要する期間の必要性を総合的に考慮したとしている。なお、定年制については、国会の同意により任命されており、適任者の確保の観点から、一定年齢以上の者を一律に排除することには慎重な検討を要するとしている。⁽⁵⁰⁾

(4) 委員の国会出席

国家公安委員会が機能するためにも、委員会を代表する委員長だけでなく、表決権のある各委員が国会の場で、人物識見を示し、国会議員の質疑に答えることが必要であるとの議論があった⁽⁵¹⁾。

これに対し、政府側は、国家公安委員会は合議体として機能しており、国会、政府等の連絡を緊密化する役割は国務大臣たる委員長が委員会の議決にしたがって行うとして、委員長のみが対応するとの考えを示した⁽⁵²⁾。なお、国家公安委員会に政務次官を置くことについては合

(42) 同上, pp.387-388. (行政改革会議第22回会議議事概要)

(43) 同上, p.459. (行政改革会議第26回会議議事概要)

(44) 同上, pp.51, 86. (行政改革会議最終報告)

(45) 春名直章議員質問 (前掲注(14), p.22.)

(46) 黄川田徹議員質問 (第150回国会衆議院地方行政委員会議録第3号 平成12年10月31日 p.34.)

(47) 石川重明警察庁長官官房長 (当時) 答弁 (第150回国会参議院地方行政・警察委員会会議録第4号 平成12年11月16日 p.2.)

(48) 谷川秀善議員質問 (同上)

(49) 松岡満壽男議員質問 (第150回国会参議院地方行政・警察委員会会議録第6号 平成12年11月28日 p.14.)

(50) 石川重明警察庁長官官房長 (当時) 答弁 (同上)

(51) 浅尾慶一郎議員質問 (同上, p.6.)

(52) 西田司国務大臣 (当時) 答弁 (同上)

議制の機関にはなじまない、警察に直接に担当大臣等を置くことについては、内閣総理大臣から独立した委員会を置いて警察の政治的中立性を確保しようとする趣旨に反し、制度の根幹にかかわる問題で適当ではない⁽⁵³⁾、としている。

この件に関しては、平成18年第164回国会において、衆議院内閣委員会理事会が治安問題と警察改革についての意見陳述を国家公安委員会の委員に求め、これに対して、国家公安委員会は政治的中立性に疑念が生じかねないとして出席を差し控え、時の内閣委員長が遺憾の意を委員会で表明したという事実がある⁽⁵⁴⁾。ここに言う政治的中立性への疑念とは、国会での質疑を慮って自由闊達な議論ができなくなること、あるいはそのように外部に受け止められる可能性があり、政治的中立性に疑いを持たれるという意味であると政府側は答弁している⁽⁵⁵⁾。

II 道州制の検討状況

政府は、第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」（平成18年2月28日）を受け、道州制担当大臣の私的諮問機関として道州制ビジョン懇談会を置いた。同懇談会は、平成20年3月24日に道州制ビジョン懇談会中間報告⁽⁵⁶⁾を出した。それによれば、①道州制の理念は時代に適応した「新しい国のかたち」をつくることであり、中央集権体制を根本的に改め、国政機能を分割して自主的な地域政府「道州」を創設し、地域主権型国家に転換する⁽⁵⁷⁾、②道州制の目的は、繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化、国際競争力の強化と経済・財政基盤の確立、住民本位の地域づくり、効率的・効果的行政と責任ある財政運営、安全性の強化

にあり、③制度設計としては、国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行う構造にする、④道州の組織は自主的に組織し、広範な自主立法権を持つ一院制の議会を設け、首長は直接選挙で選出する、⑤自治体は道州と基礎自治体の二層制にし、その規模について、道州はグローバル化の中で経済と文化を発展させることが期待されていることからそれにみあった経済規模、人材維持機能が必要で、基礎自治体は福祉、教育、公共事業等の第一義的責任を持つ必要から一定規模以上が望ましいが、地域住民が自らの政治を実感できることも重要であること、⑥導入のプロセスについては、理念、目的、道州等の役割と権限、導入時期を定める「道州制基本法(仮称)」を2011(平成23)年には制定し、2018(平成30)年には道州制に移行するとしている。

警察制度に関する具体的な制度設計の考え方については、基礎自治体は「地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う基本単位」で、住民の安全安心、消防、救急を分担する。道州は、「基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う」もので、危機管理、警察治安を分担する。国は、国際社会における国家の存立及び国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の維持・整備、全国的に統一すべき基準の制定に限定された役割を担う。「警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と国が責任をもつべき部分を検討する」とされる。

なお、中間報告に先立つ第28次地方制度調査

⁽⁵³⁾ 西田司国務大臣(当時)答弁(前掲注47, pp.15-16.)

⁽⁵⁴⁾ 佐藤剛男内閣委員長(当時)発言(第164回国会衆議院内閣委員会議録第12号 平成18年6月14日 p.3.)

⁽⁵⁵⁾ 漆間巖警察庁長官(当時)答弁(第165回国会衆議院内閣委員会議録第3号 平成18年10月27日 p.22.)

⁽⁵⁶⁾ 内閣官房HP <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>>

⁽⁵⁷⁾ 麻生太郎内閣総理大臣は、第170回国会での所信表明演説の中で、「最終的には地域主権型道州制を目指す」旨表明している(第170回国会参議院会議録第2号 平成20年9月29日 p.3.)。

会の「道州制のあり方に関する答申」⁽⁵⁸⁾においては、基礎自治体は現在の市町村が想定されていること、道州の執行機関には、審査、裁定等の機能を担うものを除き、原則として行政委員会の設置を義務付けないこと、大都市圏域にはそれにふさわしい仕組み、事務配分の特例を設けること等が盛り込まれていた。警察にかかわる記述は、答申中の「道州制下で道州が担う事務のイメージ」にはないが、同調査会の「道州制に関する論点メモ」(平成16年11月8日)⁽⁵⁹⁾において、「国が企画立案から管理執行までを一貫して担う事務」として「国家的治安維持」が、道州が担う事務として「広域警察」が、市町村が担う事務として「道州が担うべき事務の類型に属するもの以外」が挙げられている。

また、日本経済団体連合会は、道州が警察事務を処理すること、警察官定数の政令基準と地方警務官制度を廃止すること、基礎自治体はその必要に応じ警察官としての職務権限を行使し得る資格の職員を配備することができること、国が所管するのは「国際犯罪や広域的に拡がりを持つ重要犯罪など、地方の警察が扱うことが困難な重要犯罪」とすることを提言している⁽⁶⁰⁾。

Ⅲ 道州制下の警察制度設計の論点

現在の警察制度は、地方分権の要請の下、能率的運営の確保のため、旧警察法時代の市町村自治体警察と都道府県国家地方警察を広域団体である都道府県の下に一元化しつつ、警察事務

の国家的性格と地方的性格に対応するため、警察事務の執行は都道府県が行うこととし、国の一定の関与・規制を認めている。制定以降、警察法の改正は、犯罪の広域化、国際化などの治安情勢の変化に対応して、地方との関係における国の治安責任の明確化、都道府県警察相互間の関係の規律等について行われてきたが、国と地方の役割分担、国の関与及び公安委員会にかかわる枠組みに変更は加えられていない。ここでの論点は、道州制の導入の目的・理念、警察を取り巻く環境の変化等に照らして、国民の安全を確保する枠組みをどのように構成するかということである。

1 国と地方の役割分担

現行制度を評価して、現在の役割分担を維持しつつ、警察事務の執行に当たる団体を都道府県から道州に拡大することにより、広域的な警察事象への対応を含め一層能率的な警察運営を確保し、治安の維持向上を図る考え方がある⁽⁶¹⁾。

これに対し、警察制度の在り方を検討した上で新たな枠組みを確定するとの考え方もある⁽⁶²⁾。道州制の在り方を調査審議した第28次地方制度調査会の総会及び専門小委員会においては、警察の事務のうち住民に身近な防犯、補導、駐車違反等の身の回りの犯罪などを基礎自治体が処理し、テロ等への対処は国が処理すること⁽⁶³⁾や、国、道州、基礎自治体の三つのレベルに警察力を機能分解することが提起された⁽⁶⁴⁾。後者の機能分解を主張する論者は、都

58) 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf>

59) 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_simon_02.pdf>

60) 「道州制の導入に向けた第2次提言—中間取りまとめ」2008.3.18.日本経済団体連合会HP <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/008.pdf>>

61) 前掲注56及び59

62) 小早川光郎委員発言(第28次地方制度調査会第24回専門小委員会平成17年6月27日)総務省HP <http://www.soumu.go.jp/singi/No28_senmon_24.html>

63) 中馬弘毅委員発言(第2回総会平成16年6月8日)総務省HP <http://www.soumu.go.jp/singi/No28_sokai_02.html>; 貝原俊民委員発言(同上)

64) 西尾勝委員発言(第22回専門小委員会平成17年5月27日)総務省HP <http://www.soumu.go.jp/singi/No28_senmon_22.html>

道府県警察の諸領域を実態に合わせて国家警察、道州警察、市町村警察に分解再編成するとともに、警察官の定員基準と地方警務官制度を廃止すべきとする。具体的には、国は、「機動隊を始めとする警備警察領域を始め、刑事警察領域に属するもののうち国際犯罪、政治家絡みの犯罪、企業絡みの犯罪、麻薬覚せい剤絡みの犯罪、暴力団絡みの犯罪等々、自治体警察の所管とするのは適当でないものを所管」し、道州は、「通常の犯罪から市民生活の安寧を守る刑事警察領域と、それに交通警察領域及び保安警察領域」を所管する、市町村は、万引き、ストーカー、違法駐車等の各種の迷惑行為やごく身近な犯罪行為に機動的かつ有効に対応するため、「警察官としての職務権限を行使する資格を有する職員を市区町村に配備」できることとする旨提唱している⁽⁶⁵⁾。

以上の論議を参考に、警察に係る国と地方の役割分担について考察すると、第一に、国民に対する警察の事務の執行の役割分担を変更し、警察事務の執行を国の仕事とすることは考えられる。社会経済のグローバル化、情報社会の進展により、国際的・広域的な捜査を必要とする事件、サイバーテロ等道州の区域を越えて対応を求められる事象が存在すること、国内の総人口の減少⁽⁶⁶⁾と人口の都市集中の傾向が強まることにかんがみると、簡素で効率的な警察運営の観点から、国が一元的に警察の事務を実施するとの考え方である。これに対しては、警察の事務を国に移譲することは、道州制により国の役割を狭め地方自治を充実する方向とは逆であ

るとの批判を始め、問題点として、安全安心の確保の分野で、地域社会の多様な個性に応じた条例の制定等が行われる際、警察と連携した総合的な取り組みが弱まり、警察力の活用を自己決定できなくなるなど、住民に身近な地方的性格をも有する警察事務の処理について地方自治体・地域住民の意思の反映が弱くなること、警察の政治的利用や独善的運営が出現した際には弊害が全国に及ぶおそれがあること⁽⁶⁷⁾といったことが挙げられ、これらの問題点を解消するために新たな制度を創設するコストがかかることとなる。

全面的な役割分担の変更を行わないとしても、事務の性格、能率的事務処理の確保の観点から、警護、特定の犯罪の捜査など一部の執行事務を国の事務とする考え方もある。例えば、警護については、国が分担するにふさわしい事務として、対象の直近での警護を国が実施する考え方がある。実務家の主張の中に、警護対象との信頼関係、警護の専従体制と高度のチームワークの確保等の観点から、警察庁の附属機関である皇宮警察本部が天皇及び皇族の護衛事務を実施しているのと同じく、国が直近警護を一元的に行うことが理想的であり、諸外国も直近警護を国の機関が行っているのとバランスもとれるが、定員、実員の確保等の問題から現状では困難とするものがある⁽⁶⁸⁾。

また、機動隊を始めとする警備警察領域と自治体警察の所管とすることが適当でない特定の犯罪の捜査を行う組織を国に置くことについて、検討の際考慮を要する点は以下のとおりと

(65) 西尾勝『地方分権改革』（行政学叢書5）東京大学出版会、2007、pp.167-169。正確には、国と道州への二分解である。

(66) 将来の我が国の人口動態予測によれば、人口は、2050年には中位仮定で約9515万人に、2099年には中位仮定で約6457万人に減少する。国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成14年1月及び平成18年12月推計）』

(67) 大霞会編『内務省史 第二巻』（明治百年史叢書）原書房、1980、pp.565, 584-585, 611-612。は、戦前の中央集権的国家警察制度について、政変毎に警保局長は更迭され政務官的性格を持っていたこと、政治警察の活動範囲を広くし、選挙干渉その他一党一派のために警察が利用される傾向があったこと、市民が対立感情を抱きやすい傾向があったことを指摘している。

(68) 西村浩司「警護等に係る警察活動の広域化対応のための制度改正について」『警察学論集』47巻10号、1994.10、pp.77-91。

考えられる⁽⁶⁹⁾。まず、現在の警察力は、各部門が有機的に連携してその機能を発揮しており、マンパワーとしても総合的に運用していることから、分離することは弊害が大きいとの主張がある⁽⁷⁰⁾。個別にみると、①機動隊は集団警備力により有事即応する常設部隊と位置付けられており、治安警備、雑踏警備及び災害警備に当たるとともに、専門能力を活かした爆発物処理、NBCテロ対策、遭難者の捜索救助、犯人の逮捕捜索等に従事するほか、繁華街における集団パトロール、暴力団対策、暴走族取締りの分野においても活動しているとされている⁽⁷¹⁾。国が機動隊を所管した場合には、自治体警察にとっては日常生起する地方的な事案に対応する警察力が不足するほか、国の集団警備力の迅速かつ円滑な活用にコストがかかるおそれがあると思われる。②また、国と地方に捜査員を分離配置することは、ある事案について捜査員を一次的に大量動員する必要がある場合に要員が不足するおそれや、捜査のための情報の収集活動が国と地方から二重になされ、資源の活用としては非効率となるおそれがあると思われる。③国の警察が自治体警察よりも適正かつ確実に事務処理をできるのかについては、自治体警察は警備警察や特定犯罪の捜査を所掌しないのであるから情報の収集・集約を積極的に行うことが期待できない中、所管事務に係る関係情報の共有が円滑に行われるのか、より困難な捜査に当たる国の捜査員に優れた人材を確保・育成する方策はどのようなものかの検討が必要

と思われる。④特定犯罪とその他の犯罪の捜査を区分する場合、自治体警察との関係では、事案について、当初から截然と区別できず捜査を進めて管轄が判明するもの、捜査権限が競合するものがあり得、管轄権の判定・決定のための仕組み等自治体警察との連携調整が必要になること、初動対応が迅速になされないおそれがあること、特定犯罪であれば管轄権がなくなることが及ぼす自治体警察所属の警察官のモラルへの影響といった点について検討する必要があると思われる⁽⁷²⁾。

第二に、警察の事務を処理する組織単位を地方とするときには、道州又は基礎自治体のいずれに警察を置くか等の論点がある。

まず、都道府県の事務は大幅に基礎自治体に移譲する方向性があることから、基礎自治体が警察の事務を処理する考え方があり得る。この場合、地方的性格の警察事務に係る対応は、議会の監視の下向上すると思われる。しかし、警察の組織単位を基礎自治体とすることは、基礎自治体の区域は現在の都道府県の区域よりも狭いため、事案の共同処理の対処等の制度など広域化への対応制度を整備してきた環境の変化に照らし、能率的運営の点で検討を要する。昭和23年から29年までの間存在した市町村自治体警察について問題点とされた広域対応、財政負担、人事管理のほか、当該基礎自治体の利害にかかわりの少ない事件についても全国的な観点から取り組む仕組みの構築や他の基礎自治体との連携調整等である。また、平成17年には日本

(69) 前提として、以下の点を明確化しておく必要はある。機能分解の目的が能率的な運営の確保、国の責任の明確化等何であるのかを確定し、その目的達成のために合理的な分解であるのか検討する必要がある。さらに、特定の犯罪捜査を自治体警察が所管するのが適当でないとする理由について、広域的処理の必要性、地縁等による情実処理の防止、高度の専門的知識等による捜査の必要性、国の利害に係る犯罪に対する責任の明確化など明らかにした上で、現在の都道府県警察による捜査の実績を評価し、改善を必要と認める場合に、その改善策が、事務の国への所管換えであるのか、作用法等の整備であるのか、運用の改善であるのかについて検討を行っておく必要もある。

(70) 行政改革会議に対する平成9年5月21日付警察庁追加説明資料。首相官邸HP

〈<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/keisatu521.html>〉

(71) 『警察白書』平成20年版、p.179。

(72) 村田吉隆国務大臣（当時）は、都道府県警察との競合の問題、行政改革の見地を問題点として挙げている。（第162回国会衆議院予算委員会議録第6号 平成17年2月4日 p.10.）

の総人口は減少に転じており、今後、少子高齢社会の進展により、基礎自治体の中には警察を維持することが困難なものが生じてくる可能性もある⁽⁷³⁾。

次に、住民に身近な特定の事務—駐車違反などの交通違反取締り、防犯指導、少年補導、身近な犯罪行為の捜査など—に限って基礎自治体が処理することをどう考えるかの論点がある。基礎自治体が排他的に特定の事務を行うとした場合、地域住民の要望に一層応える事務処理が行われると思われる。他方、検討の際、考慮が必要と思われる点は以下のとおりである。基礎自治体にとっては、他機関との情報の共有化、管轄権のない余罪の処理等に関する他機関との連絡調整、法執行活動に係る政治的中立性を担保する仕組み、通報・要望に即応する仕組み、捜査を行う場合には要員の教育訓練・監督の仕組み、取締りや活動の需要に応じた態勢の弾力性の確保等である。特に、交通違反の取締りについてみると、取締りは、交通事故の発生状況やイベント時等の規制の実施と連動する必要がある、取締結果を運転免許の処分に反映させるための仕組みも構築する必要がある。このほか、交通違反でも罰則により担保された違反の取締りは犯罪捜査の性格を持っており⁽⁷⁴⁾、捜査要員の教育・監督の制度、留置施設等の確保が必要となると思われる。一方、道州警察からすれば、対応することができる現場があるにも

かかわらず警察官の力を十分に活用し得ないことを始め⁽⁷⁵⁾、移譲する分野での地域住民との接点を失い住民の要望に応えた運営に支障が生ずるほか、少年非行の実態把握機能が低下し少年犯罪等の捜査を円滑に行い得ないことなどのおそれがあり、これらの事務を基礎自治体に移譲することについて、住民にとっての利点、警察活動の効率性等の観点から考慮する必要があると思われる。

更に、基礎自治体が住民の要望に応じ、警察官としての職務権限を行使し得る資格の職員を配備することをどう考えるかの論点がある。これは、基礎自治体が道州警察の事務処理に関して自己の必要性に応じ補充的に警察の事務の処理を行うことの問題である。自治体が産業廃棄物行政等の執行を円滑に行うために警察官を派遣又は出向の形で受け入れている例はある。警察官としての職務権限を行使することができる職員の配置が、行政上の義務の履行確保のために行政指導、罰則の適用を円滑に行うためであるならば、特別司法警察職員の設置ですむはずであるが、要員の訓練、経験の蓄積の点で問題があり、行政の法執行過程でも都道府県警察の警察官の知識経験に対する需要が存在しているとの指摘がある⁽⁷⁶⁾。また、交番の設置、学校周辺のパトロールなどの要望に対して、財政上警察官の配置が困難な状況はある⁽⁷⁷⁾。基礎自治体が、市民の安全を確保するため、職員に警

(73) 市町村の消防はその消防力が十分でないことを問題として、平成18年改正により消防組織法に第4章として「市町村の消防の広域化」に関する規定が追加され、広域化の制度が導入されている。

(74) 道路交通法違反の中でも軽微な違反に係る交通反則行為に関する告知と通告のみを担当するにしても、反則金の納付は反則者の任意であり、不納付の場合には、結局、捜査を遂げて事件を終局させなければならず、捜査部門と緊密に連携する必要がある。放置駐車違反に係る放置車両の確認についても、捜査と密接に関連する。基礎自治体が独自に取り締まり、道州警察に捜査の負担をかけることの是非も検討する必要があると思われる。

(75) 交番等を拠点として制服で活動する警察官は、パトロール、巡回連絡等を行いつつ、様々な警察事象に即応する活動を行うことにより、住民の安全と安心のよりどころとなっているとされる。前掲注(71), pp.102-103。

(76) 北村喜宣「警察官の派遣・出向と行政執行過程—産業廃棄物行政の最近の動向—」碓井光明ほか編『公法学の法と政策 下巻』有斐閣, 2000, pp.601-624。

(77) 警察力の効率的運用の観点からは、地方財政法第28条の2の規定の特例として、基礎自治体の負担により道州警察力を地域限定で強化する仕組みが可能かどうかの検討も考えられる。道州によって各基礎自治体の区域に必要な警察力の配置が公平に行われている場合、財政力の強弱により基礎自治体間の治安維持力に差が生ずることを許容するかどうかである。

察官職務執行法、刑事訴訟法その他の法令による職権職務を遂行させる場合には、活動の政治的中立性の確保を手当てする必要があるほか、事案が当該基礎自治体の区域を越える場合における道州警察等との間の責任区分の明確化、犯罪捜査を含めた教育訓練の実施、事案の認知対応システムの構築、事案の情報の共有化を始めとする道州警察との連携等の問題を解決し、道州と基礎自治体の警察力の重複が市民にとって警察活動の谷間とならないようにする必要がありと考えられる。

最後に、道州が警察の事務を処理する場合には、住民から警察運営の中心への距離が遠くなることから、警察署協議会制度（法第53条の2）⁽⁷⁸⁾のほかに、基礎自治体・住民の要望意見を警察運営に的確に反映させる制度が必要かどうか検討する必要があると思われる。

2 国の関与・規制

ある一地域の警察事象であっても国の利害及び全国的な利害が存在することがある。このため、警察の事務を実施する組織単位が地方である場合、地方の事務処理について国の関心をどのように及ぼし、表現するのかが問題となる。道州制は、日本の各地域が地域の生活や振興に関しては独自の決定をなし得る権限を行使できる「主権」を持つ統治体制を構築するというものであり、道州制の導入に当たり、国民の安全を確保する機能を維持しつつ、必要最小限の国の関与等はどのようなものであるべきかを検討する必要がある⁽⁷⁹⁾。

(1) 国の警察行政機関の指揮監督

警察の事務についても、地方の自主性を尊重

すべき事務であることから、国の関与は助言、勧告等（地方自治法第245条の4）の程度であるべきとの考え方はある。他方で、警察の事務の特殊性から、助言等よりも強い関与が必要とする考え方もある。例えば、警察の事務については、国家的性格と地方的性格を有するが、個々の事務について截然と区別することが困難である。また、警察の責務に係る事案の態様が区々であり、事態の推移により国又は全国の利害にかかわってくるものもあれば、一地域の治安の悪化が他の地域の治安の悪化をもたらすおそれもある。強制捜査の着手時期の調整、全国的な取締りの強化、国際共助要請への対応など全国斉一に治安を維持するため、時には機動的に国が関与する必要があると認識するならば、助言、勧告、是正の要求といった緩やかな関与では、斉一で迅速な対応を確保できず、個人の生命、身体及び財産の保護等に不十分であると結論付けることに傾くと思われる。

なお、警察庁には、複数の府県の区域を管轄する地方機関として、警察庁の特定事務を分掌する管区警察局が置かれる。管区警察局長は、警察庁長官の命を受け、管区警察局の事務について府県警察を指揮監督する（法第31条）。管区警察局の主な業務は、府県警察に対する監察、広域調整、大規模災害への対応、警察の情報通信網の管理等、サイバー犯罪の捜査の支援及び教育訓練とされる⁽⁸⁰⁾。新たに道州警察が置かれると、現在の管轄区域と正確に符合はしないにしろ、管轄する府県が一の団体となり、管区警察局長の指揮監督の必要性は失われ、道州間の調整は国の中央警察行政機関の仕事となると考えられる⁽⁸¹⁾。

(78) 警察の事務処理に関し、警察署長の諮問に応じ、意見を述べる機関。原則としてすべての警察署に置かれ、警察署の業務について住民の意見を聴くとともに、理解と協力を求める場として活用されているとされる。前掲注(71), p.204.参照。

(79) 道州制の導入に当たっては、今後具体化される「主権」の意味内容によるが、地方の自己決定権の拡充・確立と国民の安全の確保の観点から、事務の執行方法、事務の執行体制、資金の使用方法への個別の関与等を検討した後、パッケージとして改めて検討することが必要と思われる。

(80) 前掲注(71), pp.188-189.

(2) 地方警務官制度

第1章第2節(2)で紹介した地方警務官制度は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）により機関委任事務を前提とする地方事務官⁽⁸²⁾の制度が廃止された際にも、存置され、必要性は一応認められた⁽⁸³⁾。その後、地方分権改革推進会議が、歴史的な沿革の下に機能したことを踏まえつつ見直す余地はないかと地方警務官制度の検討を行ったが、同会議の内閣総理大臣に対する意見においては言及されていない⁽⁸⁴⁾。経団連は、道州制に移行する場合には、地方自治の観点から問題があるので、警察官をすべて地方公務員にするべきと提言している⁽⁸⁵⁾。

地方警務官制度の適否については、地方分権を進めた道州の自主組織権の確立の要請と国家的な利害及び全国的な利害を織り込んだ警察運営の確保の要請との調和をいかなる形でとるかという問題であって、一定の幹部の国家公務員化以外の方法により調和を確保できるのかどうか検討する必要があると考えられる。

地方警務官制度の目的・必要性は、①国家的な視野に立った公正かつ円滑な事務処理の確保、②人事管理の適正と一定の機能水準の確

保、③人事管理の停滞の防止（警察行政の中立性と人事行政の公平性の確保）及び④警察本部長からの相対的独立性の確保とされている。

先ず、②については、現在、都道府県警察の部長ポストの約7割を地元の都道府県警察出身者が占め、残りは警察庁採用者を中心とした人事によるとされており⁽⁸⁶⁾、多くの地方警務官について広く人材を求めているとも言いがたい⁽⁸⁷⁾。警察庁長官の指揮監督、公安委員会に係る現行制度を前提とすると、地方警察職員に対する任免権の行使を始めとする警察本部長が行う人事措置には公安委員会による監視が行われるが（法第55条第3項及び第56条第3項）、監視によって人事管理の適正が十分に確保できるかどうか検討が必要と思われる。また、地方分権を進めている現在は勿論、道州においても有能な人材の育成・確保が重要となり、研修の向上、国等との人事交流の円滑な実施等人材の育成環境を今後更に整えることが期待される状況がある。よって、道州警察の機能水準を維持するために、警視以下の階級にある警察官の「任用の基準」（法第5条第2項第22号）と同様、警視正以上の最高幹部に求められる資格・選定基準を調整することにより、地方の判断で地方警務官の占めている職に地元採用地方公務員を充

81) 現行法上、北海道については、全道を管轄する道警察があるために北海道を管轄区域とする管区警察局を置いていない。警察通信に関する事務及び犯罪の取締りのための情報技術の解析に関する事務を分掌する地方機関として北海道警察情報通信部を置いていただけであり（法第30条及び第33条）、これは指揮監督を行わない。他地域では国が行う幹部として必要な教育訓練についても、道警察学校が行っている（法第54条第3項）。

82) 一定の国家事務に従事する都道府県の職員で国家公務員の身分を有するとされていたもの。法令用語研究会編『法律用語辞典 第3版』有斐閣, 2006, p.945.

83) 西尾 前掲注(65), p.46.は、地方警務官制度は、地方六団体からの改革要望事項になく、機関委任事務に伴うものではなかったので、改革を免れたとする。西尾氏は、地方分権推進委員会の委員を務めた。

84) 同会議の「中間論点整理」（平成13年12月12日）、「中間報告」（平成14年6月17日）及び「事務・事業の在り方に関する意見」（平成14年10月30日）参照。内閣府HP

〈<http://www8.cao.go.jp/bunken/chukan-ronten/main.pdf>〉;

〈<http://www8.cao.go.jp/bunken/chukan-houkoku/main.pdf>〉;

〈<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>〉

85) 前掲注(60); 西尾 前掲注(65), p.46.も地方自治の本旨に反するとし、廃止を主張する。

86) 安藤隆春警察庁長官官房長（当時）答弁（前掲注(11)）

87) 法第56条の2において、地方警務官のうちその属する都道府県警察において巡査の階級から順次警視の階級に昇進し、引続き地方警務官となったものを特定地方警務官として、国家公務員法の離職後の就職規制から除外しているのは、再就職規制の必要性に関しては実態として地方公務員と変わらず、規制から除外する措置を必要とする集団が存在していることを示している。

てることが可能か、適切かどうかの検討が必要と思われる⁽⁸⁸⁾。

③については、個人の権利と自由にかかわりのある法執行事務を処理するマンパワーを主とする地方警察行政組織について、中立な運営を確保するためには、公安委員会による管理のほかに、警察本部の事務を統括し、職員を指揮監督する警察本部長を当該都道府県警察採用者以外の者から任用することが必要であると考えられるのかどうかである⁽⁸⁹⁾。また、警察本部長が行う人事措置に対する公安委員会の監視によって、公平な人事行政が十分に確保できるのかどうか検討が必要と思われる。この点に関して、市町村自治体警察制度下の運用実態を踏まえての議論ではあるが、昭和29年の警察法改正案の国会審議の際、警察事務の国家的性格に就いて、自治体警察として自主性を尊重する観点から、警察本部長の任命権を都道府県公安委員会に持たせ、国は警察本部長の人事案について同意し、又は協議を受ける仕組みにすることへの法案修正の可能性が問われたことがある。政府側は、任命権が地方にあると選考はおのずから地方的見地でなされることから、全国的見地から選ぶことが保障される選任の仕方が望ましい旨答弁している⁽⁹⁰⁾。なお、この答弁に当たった斉藤昇国家地方警察本部長官（当時）は、その著書で、公安委員会は中正な監督、監視機関として考えられており、公安委員会が人事権を持つと完全に自治体警察になり、自治体警察の弊害を現すこと、公安委員会自体が政治化することの問題がある旨述べている⁽⁹¹⁾。

④については、地方警務官一般ではなく首席

監察官に関して説明された理由ではあるが、監察事務の処理に国家的視野は関係がなく、対内的な監察事務のみを取り上げて特に客観性と公正性を確保する理由はないと思われる。客観性等の確保のために既に存在した地方警務官制度を利用したに過ぎず、この目的は副次的なものと思われる。

最後に、①についてみると、昭和29年の国会審議での逐条説明においては「国家的な警察事務を遺憾なく円滑に遂行せしめる目的」と説明されていることから、立案当局者には①の目的が意識されていたと思われる⁽⁹²⁾。身分が国家公務員だから、その職員が国家的視野に立った運営を行い得るというものではないと考えられる。地方警務官は、国家公務員ではあっても都道府県警察の職員であって（法第55条第1項及び第3項）、その職務は当該都道府県の事務の遂行であり、遂行に当たっては法令に従い、かつ、上司の職務上の命令に従うのが服務であるからである（国家公務員法第98条第1項）。何が国家的な視野に立った運営であるのかは、事案、情勢に応じ、警察庁長官の指揮監督によって具体的に明らかにされ、全国で共有されることとなる。②と同じく、資格・選定基準の調整、研修等によって、国家的視野に立った指揮を期待される最高幹部への登用を適切に行うことができるのかどうか、国家的視野に立った円滑な運営を十分に確保することができるのかどうか検討が必要である。

これに対して、国家的な視野に立った円滑な事務処理を確保するためには、一定の幹部を国家公務員とすることが必要であるとの考え方も

88) 地方分権を確かなものとするには、国からの「人と組織」の移譲も含めた体制の整備が必要との主張がある。松本英昭「道州制について（二）—地方制度調査会の答申に関連して」『自治研究』82巻6号、2006.6、pp.4-5。

89) 道州の規模になったときに、地域的なつながりにより組織が私される懸念があるのかどうか、公安委員会の監視機能により防止できるのかどうか等の検討は必要であると考えられる。

90) 秋山長造議員質問及び斉藤昇国家地方警察本部長官（当時）答弁（第19回国会参議院地方行政委員会会議録第45号 昭和29年5月26日 p.25.）

91) 斉藤昇『随想十年』内政図書出版、1956、p.125。

92) 柴田達夫国家地方警察本部総務部長（当時）答弁（第19回国会衆議院地方行政委員会会議録第24号 昭和29年3月6日 p.3.）

ある。地方警務官制度は、任免権は国家公安委員会に属していることから、警察庁長官の指揮監督と制度的に連動するものではないが⁽⁹³⁾、国家的性格をも併せもつ警察事務の特性から、国家的要請と全国的な調整の必要性に応じさせるため、指揮監督に加えて国家公務員化が必要であるとの理解である⁽⁹⁴⁾。警察庁長官の指揮監督によって国家的な視野に立った警察運営の内容は明確になるが、指揮監督は、多くが警察行政の調整に関するものにかかわる緩やかなものであって、典型的な指揮監督の場合でも個別の捜査指揮を含まず、都道府県警察が指揮監督に従う義務の履行を強制的に担保する制度はない⁽⁹⁵⁾。任用基準の調整等では、国家的な視野に立った円滑な事務処理を確実に確保するには不十分である。したがって、一定の幹部を国家公務員とすることにより、国家公安委員会が、警察庁の補佐を受けて、適任者を補職し、又は身分上の監督を行い、指揮監督に沿った国家的な視野に立った運営を確保すると理解するのである⁽⁹⁶⁾。

なお、地方警務官制度を存置する場合であっても、地方の自主組織権を一層尊重する観点から、地方警務官の範囲が必要最小限であるか否かの検証は必要であると思われる。

(3) 国庫支弁金制度及び補助金制度

第1章第2節(3)で紹介した国庫支弁金制度と補助金制度については、道州の税財政制度等の今後の設計の中で議論されるべきもので、また、指揮監督、定員基準、地方警務官制度など地方警察行政に対する国の関与の全体の仕掛けの中で検討されるべきものでもある。

特に、国庫支弁金制度は、教育施設、通信施設、犯罪鑑識施設、装備等の警察活動の基盤を国が直接下支えし、国又は全国的な利害にかかわる警察活動の遂行を国が財政的に担保する機能を有しており、強い国の関与である。

道州制の導入に伴い、地方の自主性をより尊重する立場から、国の全部負担に切り替え、警察活動面だけでなく、予算面からも地方議会の審議を経ることとする考え方もあり得る。これに対し、存置することが必要とする考え方もある。国庫支弁金制度は、地方の財政状況にかかわらず、全国斉一に治安が維持されるよう、国が必要と認める教育施設等の整備や警察活動の遂行を保障するという意味で国としては強い関与を行うものであり、「他の都道府県にも関係ある事件捜査を積極的に行う上で、重要な意義」⁽⁹⁷⁾がある。教育訓練、犯罪鑑識等に要する

⁽⁹³⁾ 昭和29年全部改正法の政府案は、警察庁長官が国家公安委員会の意見をきいて地方警務官を任免すると規定していた。保守三党が、修正案により趣旨は達成できるので「人事権の掌握によっていたずらに無用の誤解を招くようなことは避けたい」と修正提案し、現行法の規定となった。西村直己議員説明（第19回国会参議院地方行政委員会会議録第38号 昭和29年5月17日 p.5.）

⁽⁹⁴⁾ 平成13年11月6日第6回地方分権改革会議小委員会でのやりとりの中では、システムの指揮監督制度が確立していれば人的な地方警務官制度は分権的に考え直せないか、指揮命令システムをミニマムにする代償措置なのか、と委員が問いかけ、警察庁側は、本部長、警務部長等を除き生え抜きが就いていること、指揮監督は警察庁の所掌事務の範囲内であるが地方警務官は全部の警察事務にかかわることから地方警務官制度は連動しないこと、地方警務官は全国警察の一体性を保つ上で意義がある旨答えている。内閣府HP
(<http://www8.cao.go.jp/bunken/h13/006iinkai/gijiroku.html>)

⁽⁹⁵⁾ 警察制度研究会編 前掲注(7), pp.161-162. なお、警察庁長官は、地方警務官の身分上の上司でも職務上の上司でもないことから、指揮監督に従う義務は国家公務員法上担保されていない。

⁽⁹⁶⁾ 国家的性格の事務処理について国が指揮監督をするだけでなく、処理に当たる職員の任免権を国が持つて身分上もその職員を監督できるようにしておけば万全であるので、国家的と地方的な二つの性格の警察事務を統括し、調整する立場にある者を国家公務員としたとの法制局参事官の解説がある。町田充『警察—職務・権力・組織・職員』警察時報社, 1955, p.162. なお、大霞会編 前掲注(67), p.585.は、戦前の警察制度の長所として、内務大臣が人事権を持つことで指揮命令が全国各地に徹底するとしている。

⁽⁹⁷⁾ 田村正博『警察行政法解説 四訂版』東京法令出版, 2001, p.361.の注⁽³⁵⁷⁾ 国の予算が地方から見た需要に対して十分であるのかは、また別の問題である。

経費の必要性や、国の利害が深くかかわる事案、主に他の道州等の利害にかかわる事案等の処理に要する経費の必要性の第一次的判断が地方にある場合、捜査その他の警察活動の欠如や教育施設、教育訓練等の不斉一が出現したときに、国は、それらを確実に是正する手段を持たないために、斉一に全国の治安を維持することが困難となるおそれがある、よって支弁制度は存置することが必要であるとの考え方である。

(4) 定員、階級構成及び組織の基準

定員基準については、現在においても地方自治の本旨に著しく反するとして廃止すべきとの考えがある⁽⁹⁸⁾。ナショナルミニマムを掲げると国の規制は続き、地方の自主性、自立性が育たない、よって「補完性の原理」⁽⁹⁹⁾に基づいて国と地方の役割分担を適正化し、地方の住民が自己決定、自己責任の原則の下で最適な状態を目指すシステムに転換すべきであると言い換えることができる。

これに対し、全国的に均衡のとれた安全を確保するためには、現行制度と同様に政令基準を設ける必要があるとする考え方がある。例えば、道州等が、自らの区域だけの治安維持を中心に考慮して警察官の定員・配置を決める場合には、部分最適が必ずしも全体最適にはならず、警察官の定員等については住民自治に完全に委ねられない部分があるとの考え方である⁽¹⁰⁰⁾。同様に、道州警察の組織についても、県際・県間の問題が州際・州間の問題になり減少するとしても、広域的に共同・合同に処理す

る事案、連携する事案、全国的に取り組む必要がある事案は存在することから、課題に応じた適正かつ効率的な警察運営を確保するために、道州を通じて一定の基準を設ける必要性があるとの主張があり得る。また、社会活動の管理手法が事前規制から事後規制へ指向されると、ルールの明確化、組織内部のコンプライアンスシステムの設計及び適切な制裁の必要性が強調されるが、制裁の実効性を確保するためには、活動を所管する行政組織、警察等の取締組織、司法組織の編成・規模などの組織構造の設計についても総合的に検討する必要がある⁽¹⁰¹⁾とされており、この観点から国の関心を示す必要性についても、政令基準を検討する際の考慮要因となろう。

国が規制する領域として定員等の在り方があるとする場合には、適切な規制の方式はどのようなものかという論点がある。現在の政令基準の方式を継続するのか、あるいは、自主組織権に重きを置き、標準又は指針を示しておき、ある道州の定員、組織編制が不適切と認めるときに事後的に是正を要求する方式で行うのかどうかである⁽¹⁰²⁾。後者の立場においては、国は必要と判断する定員、階級構成、組織構成について技術的助言又は勧告を行い、道州が警察活動について道州民に説明する責務を全うする中で国の利害及び全国的な利害をも踏まえた判断を行うことを期待することとなろう。

3 公安委員会制度

首長の責任の明確化、行政の総合化の要請か

(98) 西尾 前掲注(65), pp.46, 168.は地方警務官制度と定員基準の必要性について、機動隊を始めとする警備警察の警察力の整備と機動的運用の必要に求めている。

(99) 政治・行政の主体の間の階層性構造において、より大きい又は上位の主体は、より小さい、下位の又は市民に身近な主体が満たすことができない部分に限って、権能を行使すべきであるという原理とされる。松本英昭『逐条地方自治法』新版（第4次改訂版）学陽書房, 2007, p.15.

(100) 荻野 前掲注(25)

(101) 柳川範之「規制緩和と制裁の経済学」『ジュリスト』1228号, 2002.8.1-15, pp.18-24.

(102) 例えば、消防組織法は、消防庁長官に、消防に関する事項について市町村に対する助言、勧告及び指導を認め、全国に関係する緊急消防援助隊の編成についてはその計画策定権限を総務大臣に与えることで全国的な要請に応えようとしている（同法第37条及び第45条第2項）。

ら、執行機関としての行政委員会の設置を原則として地方に義務付けないとの議論がある⁽¹⁰³⁾。しかし、これまでの国会審議においては、平成12年に公安委員会の管理機能を十全に発揮させるための議論はあったが、公安委員会制度の廃止の方向性での議論はなされていない。道州制の導入に際し存置されるものとしても、いくつかの検討を要する点があると考えられる。

その一として、国の警察行政機関に関して、民主主義の要請と自由主義の要請のバランスを組織設計にどのように現すかという論点がある⁽¹⁰⁴⁾。

この背景には、政治主導の政策決定が指向されていることがある。内閣府及び各省においては、大臣、副大臣等によって政治主導による政策形成が目指されている。更に、国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）により、政治主導を強化するため、政務スタッフが特定の政策の企画立案及び政務に関して国務大臣を補佐することが予定されている⁽¹⁰⁵⁾。平成12年の中央省庁改革当時、「準省」との位置付けを与えられた国家公安委員会の担任する分野は、こうした政治主導の政策決定システムの射程外にあるように思われる。また、政治主導による政策決定への指向が議院内閣制の民主主義モデルへの移行の動きととらえられるならば、権力の

暴走の可能性をチェックするのは、選挙における政権交代、国会における野党の批判という政治的要素であるとされる⁽¹⁰⁶⁾。特に、国家公安委員会については、委員会の議決に基づき委員会を代表する委員長のみならず、表決権を有する委員の国会出席について国会審議の過程で問われたことがあり（第I章第3節(4)参照）、国会審議の活性化、国会による行政の民主的統制の強化の要請が存在している。官僚の独善を排除した民主的管理を行う公安委員会が、国会の委員会の理事会から機関としてではなく構成員の応答を求められたとき、意思形成過程の政治的中立性の確保を理由にそれが実現されないという状況も生まれた。言わば、民主主義の要請と自由主義の要請の衝突が顕在化している。

二つの要請の調整を考える際に、国家公安委員会設置の理由を再確認することが参考となると思われる。警察行政機関に対して政治的中立性が強く要請される理由は、個人の権利と自由にかかわる職権職務を遂行するマンパワーの実働組織であることに求められている。現行法上、国の警察行政機関は、治安の確保のための政策立案・調整という役割を担い、地方機関も含めて警察の事務の実施には当たらない。マンパワー組織ではないにもかかわらず、警察庁を管理する国家公安委員会を設置する理由は、およそ警察行政機関については政治権力からの影

(103) 第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年12月9日）においては、教育委員会、農業委員会等が例示に挙げられており、公安委員会を問題としているのかどうかは不明である。

(104) 政治的中立性を確保するための制度の再構成について河合潔「警察の政治的中立性の確保についての論点整理」『警察政策』9巻, 2007.2, pp.122-128.参照。

(105) ここに言う「政策」の意味は明確ではない。行政機関が行う政策評価に関する法律第2条第2項は、「政策」を「任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するもの」とする。「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承）は、「政策」には、「狭義の政策」（特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり）、「施策」（基本的な方針に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりで、狭義の政策を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの）及び「事務事業」（具体的な方策や対策を具現化するためのこの行政手段としての事務事業で、行政活動の基礎単位となるもの）の区分があり、現実の政策の態様は多様とする。総務省HP
<http://www.soumu.go.jp/kanku/okinawa/pdf/060112_1_2.pdf>

(106) 岡田信弘「議院内閣制の運用」『ジュリスト』1177号, 2000.5.1-15, pp.71-76；山口二郎「国会活性化法」『法学教室』232号, 2000.1, pp.16-19.

響を排除することにあるのか、マンパワー組織である都道府県警察に対して指揮監督等により関与するが故に政治権力の影響を排除する趣旨であると理解するのかによって、国の警察行政に対する政治的中立性の確保の射程は異なると思われる。国の警察行政には、市民生活の安全と平穩の確保、犯罪捜査の的確な推進、安全かつ快適な交通の確保等に分類される都道府県警察の法執行活動に係る分野⁽¹⁰⁷⁾、地方警務官の人事行政分野、監察分野があり、それぞれに、予算要求、法令による制度の新設改廃等の企画立案過程、具体の指揮監督等の執行過程が存在する。政治的中立性の要請は、国の警察行政過程すべてを政治主導から遮断することと理解するのかどうかである。

例えば、国家公安委員会委員長が政策の立案機能を持ち、政治との接点となり、警察庁が政策の執行を受け持ち、国家公安委員会は監察、人事調整、政策決定の補助を行うとの考え方が、対象とする政策の意味と具体的な組織設計はともかくとして、提起されている⁽¹⁰⁸⁾。道州制の導入に当たり、国の治安の確保を任務とする中央警察行政機関において、政治的中立性の確保、政策の企画立案・決定における政治の主導、官僚の独善の排除、国会の行政機関に対する民主的統制への適合といった要請にどのような解を与えるのか検討が必要であると思われる。

公安委員会制度に関し検討すべき点のその二

として、道州が警察の組織単位となる場合には、道州の公安委員会が道州警察を管理することとなると思われるが、更に地方公安委員会を置くことの要否についての検討が必要と考えられる。仮に管理の対象となり得る下部組織—例えば、地域性、組織運営の適確性を考慮し、北海道警察の方面本部にならって、道州警察トップの指揮監督の下従前の府県単位での区域内において警察の事務を処理する下部組織が考えられる⁽¹⁰⁹⁾—が設置される場合、従前の府県単位での管理の密度を維持するために地方公安委員会を置くことは考えられる。この場合、以下のいくつかの事項について検討する必要があると思われる。道州公安委員会は、地方公安委員会に一部を処理させることによって管理が間接的になり、統一した管理がなされないおそれがないか。更に、地方公安委員会が道州議会において応答する機会がないのであれば、道州議会による警察行政の監視、民意の反映が不十分ではないか。下部組織の業務運営がそのような地方公安委員会の関心に左右されるおそれ、道州の区域規模の広域警察を設けたにもかかわらず、地方公安委員会の管理によって下部組織の地域セクショナリズムを惹起するおそれがあることといった懸念がある。

他方、道州公安委員会のみが管理することが適切であるとの考え方もある。警察の規模が大きくなるからといって道州公安委員会が道州警察の管理を実質的に行うことができないとは直

(107) この分野においても、政策評価の対象となる「政策」の企画立案はある。「国家公安委員会及び警察庁における政策評価に関する基本計画」警察庁HP <http://www.npa.go.jp/seisaku_hyoka/soumu12/190920-1.pdf>

(108) 飯尾潤「警察行政における政官関係の課題」『警察行政の新たな展開 上巻』東京法令出版、2001、pp.3-19.

(109) 一定の交通条件、地理的環境の下では、警察署とは別に一定の警察力を地域に集積、展開し、効率的な警察運営を図ることは必要である。治安維持に機能していると認められる組織編制を大きく変更することとするのであれば、変更の必要性は慎重に議論されなければならないが、現在の警察本部や方面本部のような組織形態である必要はない。北海道には方面公安委員会及び方面本部が置かれているが、その設置理由は、交通手段、情報通信手段が整っていなかったことに求められる。昭和22年の旧警察法制定時、北海道については、道の区域が広大であるため国家地方警察本部札幌管区本部が5つの警察隊を有し、一の公安委員会が5つの警察隊を管理するという特殊性があった。他の都府県については一の警察隊が管轄し、それぞれに一の都府県公安委員会の運営管理を受けていたことから、道の区域を分轄していたそれぞれの警察隊についても同様に公安委員会の運営管理を受けさせるため、昭和26年の改正により複数の道公安委員会を設けた歴史があった。大橋武夫国務大臣（当時）答弁（第10回国会衆議院地方行政委員会法務委員会連合審査会議録第1号 昭和26年5月17日 p.5.）

ちにならない。現行の「管理」概念を維持するならば、大綱方針を示し、これに即して警察運営を行わせるため、道州警察組織を事前事後に監督するのであるから、道州警察トップを管理することによって管理機能は果たし得るからである⁽¹¹⁰⁾

検討すべき点のその三としては、道州公安委員会の構成に特定の地域の住民の意思を反映させることとするかどうかの論点がある。現在、地方自治法第252条の19第1項の指定都市を包含する道府県においては、公安委員会の構成に指定都市の住民の意思を反映させる制度（定数5の委員のうち2人については、指定都市の市長が議会の同意を得て、市議会議員の被選挙権を有する者の中から知事に推薦をする制度）が存在する（法第38条第2項及び第39条第1項）。これは、昭和29年警察法改正の政府案に対する国会修正により創設された制度で、5大市の警察を廃止する代償として、市の実情にも適応した運営を図るため警察本部に市警察部を設置するとともに、市住民の意思を府県警察に反映させるため公安委員会の構成においても特例を設けることとした経緯の産物である⁽¹¹¹⁾。公安委員会の委員が住民代表たる資格を帯びる理由については、議会の議員の被選挙権を持つ者から知事が議会の同意を得て任命することにあるのであって、都道府県内の特定の限られた地域の住民意思の反映は当初の制度上予定されていなかった。仮に、地域性を反映させるために特例を設けるとして、例えば指定都市だけに委員の推薦権を与える場合、他の基礎自治体と比較した合理的説明は困難であると思われる。なお、旧の府県単位の地方公安委員会を設けることとする場合、現在の北海道方面公安委員会は方面区域内に住

所を有することを要件とはしていないが、管理対象の警察活動に身近であるという意味で委員に住所要件を求めることは考えられる。

検討すべき点のその四として、委員の常勤化を導入するかどうかという論点がある。現行の公安委員会制度を前提に管理機能を発揮させるには、常勤の委員による管理が必要との議論は平成12年の国会審議において主張されていた。当時、適任者を府県の中で見出すことが困難との政府側の意見があったが、道州の規模においても困難かどうか検証が必要である。

なお、一部の委員の常勤化については、公安委員会は、その事務に委員が単独で処理する事務がなく⁽¹¹²⁾、合議体で活動すべきところ、常勤の委員が運用上独任機関として機能するおそれのほか、政治的中立性の確保の点でも問題が生ずるおそれについて検討が必要と思われる。

おわりに

警察制度については、これまで、「中央省庁等改革」及び「地方分権改革」を通じて、国と地方にかかわる組織・制度の在り方、運用が検討され、また、警察特有のものとしてはいわゆる「警察改革」を通じて、透明性の向上と説明責任の遂行にかかわる制度が導入され、公安委員会制度の機能不全を解消するために手当てがなされてきた。上述の論点は、道州制の導入議論に際しての検討という性格上、国と地方の関係にかかわる組織法に関するものを扱ったが、国民の安全と安心を的確に確保するための警察制度をどう構成するのか幅広く検討が行われることが期待される。

(すえい せいし)

(110) 都公安委員会は、全国の人口の約1割を対象に全国の警察官の約6分の1（約4万3千人）を擁し、独自の方面本部制の下警察の事務を処理する都警察を管理している。

(111) 西村直己議員説明（前掲注93, p.5.）

(112) 法第43条の2の規定に基づき、監察の指示に係る事項の履行の状況を点検するのは単独の委員であるが、これは監察の指示を行った場合において必要があると認めるときであって、臨時的例外的な事務と解される。