

警察制度の概説

I 現行の警察制度の概要

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（警察法5条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（同法16条2項）。また管区警察局長もその所掌事務について、警察庁長官の命を受け、府県警察を指揮監督する。

*【警察法5条2項各号に掲げる事務】

- 1 警察に関する制度の企画及び立案に関すること。
- 2 警察に関する国の予算に関すること。
- 3 警察に関する国の政策の評価に関すること。
- 4 次に掲げる事案で国の公安に係るものについての警察運営に関すること。
 - イ 民心に不安を生ずべき大規模な災害に係る事案
 - ロ 地方の静穏を害するおそれのある騒乱に係る事案
 - ハ 国際関係に重大な影響を与え、その他国の重大な利益を著しく害するおそれのある航空機の強取、人質による強要、爆発物の所持その他これらに準ずる犯罪に係る事案
- 5 第71条の緊急事態に対処するための計画及びその実施に関すること。
- 6 次のいずれかに該当する広域組織犯罪その他の事案（以下「広域組織犯罪等」という。）に対処するための警察の態勢に関すること。
 - イ 全国の広範な区域において個人の生命、身体及び財産並びに公共の安全と秩序を害し、又は害するおそれのある事案
 - ロ 国外において日本国民の生命、身体及び財産並びに日本国の重大な利益を害し、又は害するおそれのある事案
- 7 全国的な幹線道路における交通の規制に関すること。
- 8 犯罪による収益に関する情報の集約、整理及び分析並びに関係機関に対する提供に関すること。
- 9 国際刑事警察機構、外国の警察行政機関その他国際的な警察に関する関係機関との連絡に関すること。
- 10 国際捜査共助に関すること。
- 11 国際緊急援助活動に関すること。
- 12 所掌事務に係る国際協力に関すること。
- 13 「債権管理回収業に関する特別措置法」の規定に基づく意見の陳述その他の活動に関すること。
- 14 「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」の規定に基づく意見の陳述その他の活動に関すること。
- 15 皇宮警察に関すること。

- 16 警察教養施設の維持管理その他警察教養に関すること。
- 17 警察通信施設の維持管理その他警察通信に関すること。
- 18 犯罪の取締りのための電子情報処理組織及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。)の解析その他情報技術の解析に関すること。
- 19 犯罪鑑識施設の維持管理その他犯罪鑑識に関すること。
- 20 犯罪統計に関すること。
- 21 警察装備に関すること。
- 22 警察職員の任用、勤務及び活動の基準に関すること。
- 23 前号に掲げるもののほか、警察行政に関する調整に関すること。
- 24 前各号に掲げる事務を遂行するために必要な監察に関すること。
- 25 前各号に掲げるもののほか、他の法律(これに基づく命令を含む。)の規定に基づき警察庁の権限に属させられた事務

- 都道府県の警察事務は自治事務であるが、全国斉一に治安を維持するため、例外的に国(警察庁長官)の指揮監督が認められている。それがどの程度の具体性を帯びるかについては、事務の内容・性格によって異なるとされている。但し、個々の犯罪捜査の指揮は含まれていないとの国会答弁がある。
- 上記警察法5条2項23号に、警察庁の所掌事務として「警察行政に関する調整に関すること」が含まれているため、都道府県警察が処理する全ての事務に国の指揮監督は及ぶ。
- この警察庁長官による指揮監督のほかに、内閣総理大臣が緊急事態の布告を行ったときに、警察庁長官(管区警察局長)が行う都道府県警察本部長への命令、指揮がある(同法73条)。

2 地方警務官制度

- 都道府県警察職員のうち警視正以上の階級にある警察官を国家公務員とし、国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て任免する制度。
- 同制度の必要性については、次の4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れることなく、国家的な視野に立って公正・円滑に遂行される必要がある。
 - ② 都道府県警察の最高幹部については、全国的見地からひろく人材を求め、人事管理の適正化や機能水準の保持向上を図る必要がある。
 - 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。
(地縁・血縁等のないものを最高幹部とし、警察行政の中立性や人事の公平性を担保する)
 - ④ 首席監察官は地方警務官とし、(監察の対象となり得る)本部長からの相対的独立性を確保する。

3 国庫支弁金制度

- 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適当ではなく、国の責任を果たし、国家的・全国的な必要を満たして、都道府県警察の活動が滞ることのないよう国が（全額）支弁する制度。
- 警察法37条に対象となる経費*が定められている。国庫が支弁する経費は都道府県の予算には含まれず、国において調達して配布するか、国の会計担当官となっている各警察本部長等がその経費を支出する。

【*警察法37条に定める国庫支弁対象経費】

- 1 警視正以上の階級にある警察官の俸給その他の給与、地方公務員共済組合負担金及び公務災害補償に要する経費
 - 2 警察教養施設の維持管理及び警察学校における教育訓練に要する経費
 - 3 警察通信施設の維持管理その他警察通信に要する経費
 - 4 犯罪鑑識施設の維持管理その他犯罪鑑識に要する経費
 - 5 犯罪統計に要する経費
 - 6 警察用車両及び船舶並びに警備装備品の整備に要する経費
 - 7 警衛及び警備に要する経費
 - 8 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
 - 9 武力攻撃事態等における対処措置及び緊急対処事態における緊急対処措置並びに国の機関と共同して行うこれらの措置についての訓練に要する経費
 - 10 犯罪被害者等給付金に関する事務の処理に要する経費
 - 11 警察法第21条第20号に規定する給付金(オウム真理教犯罪被害者給付金)に関する事務の処理に要する経費
- 上記のほか都道府県が自ら支弁する経費のうち、警察職員の俸給その他の給与、警察官の被服費その他警察職員の設置に伴い必要となるもの以外のもの（警察職員の待機宿舍の設置に必要な経費を含む。）については、国庫補助の対象となる。但し、機動隊員の超過勤務手当等について例外あり。
 - 国庫補助金は、当該都道府県の警察官数、警察署数、犯罪の発生件数その他の事項を基準として所要額を算出し、原則、その10の5が補助される。

4 組織基準

- 都道府県警察本部の内部組織を定める条例は、政令に定める基準に従わなければならない（警察法47条4項）。現行基準（警察法施行令4条1項・別表1）では、①警務部、②生活安全部、③刑事部、④交通部、⑤警備部の5部の名称と所掌事務を定めているが、人口や犯罪発生状況により編成等の変更が可能である。
- 基準を設ける理由として、都道府県警察間の連携を円滑にすること、警察庁による指揮監督及び調整に機動性・迅速性を与えることなどが示されている。
- 各都道府県警察が設け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基準がある（警察法53条4項）。

5 定員基準

- 地方警察職員の定員（警察官については、階級別定員を含む。）は、条例で定めるが、このうち警察官の定員については、政令で定める基準に従わなければならない（警察法57条2項）。
- この基準は、治安水準を全国的に均衡のとれたものとして維持するための最低基準と解されている。

また、階級別に定員基準を設ける理由については、指揮運用能力と執行力に関わる階級構成比を統制し、能力水準の全国均一性の維持に求められている。
- 条例定数が政令基準を上回ることは違法ではないが、普通交付税に係る基準財政需要額の測定単位の算定基礎数値となっていることから、現実には大幅な増員は難しくなっている。

6 公安委員会

- 警察の政治的中立性の確保及び民主的運営の保障のため、内閣総理大臣（都道府県知事）の所轄の下に、警察の第三者的管理機関として公安委員会を置いている。

【政治的中立性の確保】

- ◆ 公安委員の身分保障による独立した職権の行使
- ◆ 公安委員会の委員の任命について、国会の両議院（都道府県議会）の同意
- ◆ 委員の任命及び罷免について、委員の3人又は2人以上の同一政党への所属を禁止
- ◆ 委員の政党その他政治団体の役員への就任、積極的な政治運動の禁止
- ◆ 国家公安委員長（国務大臣）には議事の表決権を与えず、可否同数の際の裁決権のみを付与

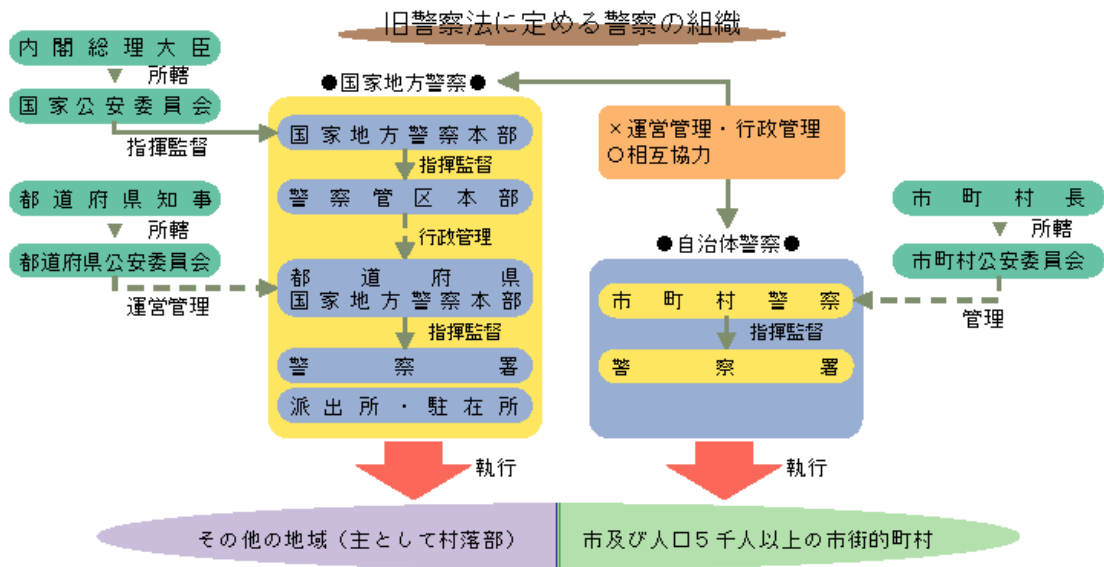
【民主的運営の保障】

- ◆ 選挙で選出された内閣総理大臣（都道府県知事）による国会（議会）の同意を経た委員の任命
- ◆ 警察庁長官（都道府県警察本部長）は、公安委員会の管理に服せしめる
- ◆ 国家公安委員会の警察庁長官の任免権
- ◆ 都道府県公安委員会による都道府県警察本部長の懲戒または罷免に関する国家公安委員会への勧告
- ◆ 警察または検察の職務を行う職業公務員の前歴をもつ者の委員就任の制限
- ◆ 公安委員会による個別的又は具体的事項にわたる監察の指示と点検
- ◆ 警察職員の職務執行に対する苦情の申出の受理
- ◆ 委員の任期と再任の制限 など

<参考> 末井誠史「道州制下における警察制度に関する論点」、レファレンス 2009年1月号、国立国会図書館。
警察庁提出「地方分権改革推進会議ヒアリング資料」、平成13（2001）年11月6日。

II 市町村自治体警察の変遷

- 旧警察法（昭和 22 年～同 29 年）下では、国家警察制度の弊害を改め警察の地方分権を進めるため、市町村自治体警察と国家地方警察が併存する制度が採用されていた。
 - ◆ 全ての市及び人口 5,000 人以上の町村は自ら警察を維持（市町村自治体警察）。その他の地域（主に村落部）は国の機関である国家地方警察の管轄とする。
 - ◆ 市町村警察は、国家非常事態の場合を除いて国家地方警察の指揮監督を受けず、国家地方警察の都道府県本部は、都道府県知事の所轄の下に置かれる都道府県公安委員会がその運営を管理した。



- 旧警察法下の制度には、以下のような問題点が指摘されている。
 - ① 警察組織の細分化：

旧警察法施行時点で 1,605 もの自治体警察が置かれ、警察活動の単位が細分化された結果、集团的犯罪や広域犯罪等に対して、効率的・効果的な対応が困難となった。

組織の小規模化に伴う人事の硬直化や能力低下、腐敗などの指摘もある。
 - ② 財政負担：

小規模な自治体を中心に重い財政負担となった。一方で国家地方警察の管轄下では警察経費は全額国庫負担となり、均衡を失する事態となった。

また組織の細分化による施設、人員等の重複が不経済をもたらしていた。
 - ③ 事務の性格：

警察事務は、国家的性格と地方的性格を併有するものであるにも関わらず、単なる地理的区分により、国または地方のいずれかの性格に偏った組織に分担されることとなった。

国家的性格の強い事務を処理する警視庁に国の関与や財政負担がなく、地

方的な性格の事務を処理することが多い村落部の警察が国の予算に維持され、地方議会の監督が及ばないという矛盾のある分担となっていた。

- 旧警察法は、施行後7年間で8回にわたり改正されたが、根本的な問題を是正できず、全部改正に至っている。その背景にはされに次のような事情がある。

- ① 警察事務の返上：

昭和26年に自治体警察の任意廃止制度（住民投票によってその町村の自治体警察を廃止することができる）の導入によって、警察事務を返上する自治体が続発した。

*旧警察法の全部改正の直前には市町村自治体警察の数は約1/4（402）になっている。

- ② 治安の悪化：

殺人、強盗等の凶悪犯罪が頻発するとともに、社会不安等を背景とした大規模な集団暴力事件などが相次いで発生したことが、警察制度やその機構の改正に国民の関心を集めることとなった。

⇒ 昭和27（1952）年4月の独立回復を機に、警察制度の抜本改正に着手。昭和29年6月に警察法の全部改正法案が可決・成立。現行制度の枠組みが整った。

<参考> 『平成16年 警察白書』、警察庁提出「地方分権改革推進会議ヒアリング資料」、平成13年11月6日 ほか。

Ⅲ 戦前の政党政治と警察人事への介入

- 戦前、政党勢力の伸長とともに、自由任用の対象であった勅任官（警視總監、内務省警保局長など）には選挙干渉などを目的とした恣意的な任用が見られたが、都道府県知事や末端の警察官を含む地方官はその弊害が多かった。
- 文官任用令の改正（明治32年）や文官分限令、文官懲戒令により官吏には身分保障が与えられるとともに、任用への成績主義の原則が採用されたが、分限令にある「官庁の都合により必要なときには」管理を休職処分に行う制度（一定の期間を経れば当然退官となる）が利用され、政党による官吏人事への介入がなされた。
- 政友・民政両党の政党内閣の時代には、内閣の交替に伴い全国を通じて地方官（知事、部長、事務官、警察官）の半数以上が入れ替わるとの状況が指摘されている。政党による地方警察人事への介入の弊害として、次のような例も紹介されている。
 - ◆ 某県には村ごとに駐在所が政友会系・民政党系のふたつあり、政権交代ごとに使用する駐在所を変更。政権交代に伴う職員の交替は警察官では特に徹底しており、警察官が反対党内閣に臆首されると、自党政権ができるまで自党有力者に生活支援を受けていた。

<参考> 『平成20年度 人事院年次報告書』。筒井清忠『昭和戦前期の政党政治』 pp. 272-281、ちくま新書 ほか。