

警察法における公安委員会制度の意義と 都道府県警察本部長による専決の範囲と限界

白 藤 博 行

1. 本稿の課題

現行警察法(昭和29年法律162号)は、旧警察法(昭和22年法律第196号)を全面改正したものである。その後幾度かの改正はされながらも、その基本的な考え方はほぼ変わっていないといわれる。ただ、旧警察法にあった前文「国民のために人間の自由の理想を保障する日本国憲法の精神に従い、又、地方自治の真義を推進する観点から、国会は、秩序を維持し、法令の執行を強化し、個人と社会の責任の自覚を通じて人間の尊厳を最高度に確保し、個人の権利と自由を保護するために、国民に属する民主的権威の組織を確立する目的を以て、ここにこの警察法を制定する。」は廃止された。前文という法形式が異例とされたというのが理由らしいが、憲法の精神を重んじた戦後民主警察のあり方を宣言した貴重な内容だただけに残念である。しかし、その精神の一部は、現行警察法において、「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ため、民主的理念を基調とする警察の管理と運営を保障し、且つ、能率的にその任務を遂行するに足る警察の組織を定めることを目的とする。」(警察法第1条)というかたちで活かされている。このうち「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ため」の部分は、「警察」の任務の宣言規定となる⁽¹⁾。警察行政組織に係る目的規定ということからすれば、各省設置法の例に倣って、

「この法律は、国家公安委員会、警察庁及び都道府県警察の所掌事務の範囲及び権限を明確に定めるとともに、その所掌する警察行政事務を能率的に遂行するに足る組織を定めることを目的とする」とでもすれば足りるところであったと思われるが、警察法の制定・改正の経過から、あえて「警察法」というかたちで、このようなかたちになったことには、それなりの理由がありそうである。

現行警察法の制定後も、「中央省庁等改革」、「地方分権改革」、あるいは警察不祥事を起因とする警察批判を受けて行われた「警察改革」などの警察法改正が繰り返されてきたが、変わらない基本的考え方のひとつが公安委員会制度の趣旨・目的である。そこで本稿では、警察法における国家公安委員会制度及び都道府県公安委員会制度の存在意義について、愛知県警機動隊派遣違法住民訴訟（補注を参照。以下「本件訴訟」という。）を素材にして、特に都道府県警察本部長による専決の範囲と限界を検討することを課題とする。

2. 国家公安委員会の任務と所掌事務

警察法における公安委員会制度の存在意義が警察の民主的管理と政治的中立性の確保にあることは、ほとんど異論がないところである⁽²⁾。警察

(1) 荻野徹「設置法の任務規定と国家公安委員会の任務」「警察行政の新たなる展開」編集委員会編『警察行政の新たなる展開 上巻』（東京法令出版、2001年）145頁。

(2) 行政法学の泰斗である田中二郎は、旧警察法の警察改革の狙いが「民主化」にあることを強調している。より具体的には、①警察の任務を治安の維持と法令の執行に限定すること、②警察力の集中排除、すなわち地方分散、及び③警察の民主的組織を確立することの3点を指摘する。田中「公安委員会制度の構想(1)～(3・完)」警察研究第19巻第4号、第5号及び第7号の論文を参照せよ。なお、警察官僚の河合潔は、現行警察法における公安委員会の制度趣旨について、政治的中立性の確保のための制度として位置づけた論稿もあるが（「警察の政治的中立性の確保につい

官僚の解説書によれば、一口に公安委員会制度といっても、国家公安委員会制度と都道府県公安委員会制度があるところ、両者は同趣旨・同目的で設置されており、おおむね一律の制度として描かれているようである。しかも、ほとんどのものが、もっぱら国家公安委員会の組織、任務及び所掌事務等について解説することで、「都道府県公安委員会は推して知るべし」のごとき書きぶりである。都道府県公安委員会の組織、任務及び所掌事務等についての、固有の解説・分析は存外少ない。しかし、警察法を虚心坦懐に読むと、その具体の制度と運用には、国家公安委員会との間にいくつもの重要な違いがみられる。

そこでまず、国家公安委員会制度について概観したい。警察法第5条において、国家公安委員会の任務と所掌事務が明定されている。すなわち、国家公安委員会の任務は、「国の公安に係る警察運営をつかさどり、警察教養、警察通信、情報技術の解析、犯罪鑑識、犯罪統計及び警察装備に関する事項を統轄し、並びに警察行政に関する調整を行うことにより、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」（第5条第1項。以下「第5条第1項任務」という。）と定められる。この「第5条第1項任務」の要諦は、まずは警察法の目的にふさわしい国の警察組織としての国家公安委員会の任務である「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」を定めることであり、この任務の達成のために、「国の公安に係る警察運営をつかさどり、警察教養、警察通信、情報技術の解析、犯罪鑑識、犯罪統計及び警察装備に関する事項を統轄し、並びに警察行政に関する調整を行うこと」といった「所掌事務の概要」⁽³⁾が定め

ての論点整理」警察政策第9巻（2007年）112頁以下）、政治的中立性は所与のものではなく、「結果的に」現行警察法において政治的中立性と民主的管理が並立的に保障されることとなったという理解のようである（「警察の民主的統制という仕組みの現在とその課題」安藤忠夫・國松孝次・佐藤英彦編『警察の進路～21世紀の警察を考える～』（東京法令出版、2008年）650頁以下）。

(3) 警察制度研究会編『全訂版 警察法解説』（東京法令出版、2004年）108頁。

られている。

次に、これを受けて、第5条第4項各号が「運営事務」（「つかさどり事務」ともいう。）、「統轄事務」及び「調整事務」を限定列挙している⁽⁴⁾。さらに、「国家公安委員会は、第1項の任務を達成するため、次に掲げる事務について、警察庁を管理する。」（第5条第1項本文）と定めることで、これらの「運営事務」、「統轄事務」及び「調整事務」が、国家公安委員会の所掌事務であると同時に警察庁の所掌事務であり、この警察庁の所掌事務の執行を管理することが国家公安委員会の事務（以下、「警察庁管理事務」）であることが明らかにされている。ただし、ここでの第5条第4項各号の警察庁の所掌事務はいかにも限定列挙されているようにみえるが、第5条第4項第26号に「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」と定められていることから、「第1項任務」の達成のためといった制約はあれ、警察庁の所掌事務は「他の法律（これに基づく命令を含む。）」の定め方次第でいかようにも拡大する可能性があり、実際に拡大し続けてきた⁽⁵⁾。

この国家公安委員会制度は、2015年、「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国政組織法等の一部を改正する法律」（以下、「内閣官房・内閣府見直し法」という。）に基づく警察法改正によって

(4) 元警視庁長官・佐藤英彦は、「任務」を「ある行政機関が処理し、又は遂行しなければならない責任を有する事務の総体をいい、当該行政機関が、国の行政機関のうち如何なる部門について責任を負うのかを示すものである」と解するところから、「運営任務」、「統轄任務」及び「調整任務」というように、国家公安委員会の三種の任務と解している。同「警察行政機関の任務、所掌事務及び権限」河上和雄・國松孝次・香城敏磨・田宮裕編『講座 日本の警察 第1巻 警察総論』（立花書房、1993年）63頁以下などを参照せよ。

(5) 警察庁の所掌事務の拡大傾向は、すでに1994年の警察法改正のころから始まっており、「消極行政から積極行政への展開」あるいは「取締庁から総合政策官庁への変身」といった21世紀の警察行政を展望するものであった。白藤「警察法『改正』の行政法学的検討」吉川経夫編『各国警察制度の再編』（法政大学出版局、1995年）207頁以下を参照せよ。

大きな転換を迎えることとなった。

近年の国家行政組織全体の変遷を振り返りながら整理すると、2001年の中央省庁等改革の結果、内閣・内閣機能の拡大・強化は奏功したものの、内閣官房・内閣府に予想以上に集中した事務を内閣官房から内閣府へ、さらに内閣府から各省へ移管することを余儀なくされる事態が生じた。そのため、国家行政組織法が改正され、各省大臣は「分担管理事務」（国家行政組織法第5条第1項「各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法（昭和22年法律第5号）にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する」事務のことをいう。）のほか、「その分担管理する行政事務に係る各省の任務に関連する特定の内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務を掌理する」（同法第5条第2項）こととなった（以下、これを「内閣補助事務」という）。この改正理由は各省の政策調整機能の強化が目的であるとされたが、実際は、内閣がその重要政策に係る迅速・実効的な司令塔機能を十分に発揮できるように、そもそもの内閣の補助機関である内閣官房及び内閣府に加えて、各省までも内閣補助機関化することに真の目的があった。

これを行政法学的にみると、「内閣に置かれる機関」（内閣補助部局）である内閣官房（内閣法第12条）及び内閣府（内閣府設置法第2条）が内閣の事務を補助するのは当然であるとしても、各省は、国家行政組織法において「内閣の統轄の下」にあるとはいえ、組織法的にはあくまでも「内閣に置かれる機関」（内閣補助部局）ではない。その各省が、「内閣補助事務」のごとき内閣の重要政策の策定に直接関与することが許されるのかといった行政組織法上の重要問題が潜むところである。

この点、かつて旧総理府設置法が、その任務規定に明示されていない内閣官房の所掌事務を旧総理府大臣官房が付随的につかさどることとされて

いたことからすれば（第6条第2項）、「内閣の統轄の下」にある各省が、「内閣補助事務」を付随的に担うことも許されると類推解釈するものがあるが⁽⁶⁾、その時々の内閣の判断に応じて、「内閣補助事務」に係る基本方針が閣議決定されさえすれば、当該事務を掌理する各省大臣がその限りで内閣総理大臣の指揮監督下に置かれるかのごとき行政組織規制は、国家行政組織に対する国会の民主的統制を重視した行政組織法定主義からするといかにも歪である。これでは実質的に内閣・内閣総理大臣の法律から自由な行政組織編成権を認めることともなり、本来の行政組織法定主義の形骸化となるおそれがあるからである。

この問題が最も深刻となるのが、警察行政領域である。警察法は、警察組織が強い実力行使権を有する行政組織である特殊性に鑑み、特に警察の政治的中立性と民主的運営を確保するため公安委員会制度を採用していることはすでに述べた。つまり、内閣府設置法は、内閣総理大臣を主任の大臣とし、内閣府の任務のひとつとして「国の治安の確保」（第3条第2項）を掲げ、国家公安委員会を「内閣府の外局」（第49条及び第64条）と定め、内閣府の所掌事務のひとつとして「警察法（昭和29年法律第162号）第5条第4項及び第5項に規定する事務」を位置づけるが⁽⁷⁾、この警察法は、

(6) 藤野知之「内閣官房及び内閣府の事務の見直しについて」季刊行政管理研究 2015.9 No. 151. 66頁。

(7) 内閣府設置法第8条は、「内閣官房長官は、内閣法に定める職務を行うほか、内閣総理大臣を助けて内閣府の事務を整理し、内閣総理大臣の命を受けて内閣府（法律で国務大臣をもってその長に充てることと定められている委員会その他の機関（以下「大臣委員会等」という。）を除く。）の事務（次条第1項の特命担当大臣が掌理する事務を除く。）を統括し、職員の仕事について統督する。」として、大臣委員会である国家公安委員会の所掌事務について特例規定を置いている（同法第9条、13条2項、14条2項、15条2項及び16条2項も同様）。したがって、内閣府設置法における国家公安委員会の所掌事務規定の法的意味は、内閣総理大臣が主任の大臣であるというほか、外局たる国家公安委員会を含めて、内閣府全体の所掌事務を総体として示すための「形式的な幅」を定めたに過ぎないと解する見解がある。

国家公安委員会を内閣総理大臣の「所轄」の下に置くことにとどめ、内閣総理大臣の直接の指揮監督権を認めていない。そして、この国家公安委員会の任務は、「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」といった「第5条第1項任務」に限られて制定されたものである。より具体的には、国家公安委員会が、その「第5条第1項任務」を達成するため、警察庁の事務を限定列挙したうえで、この警察庁の事務について警察庁を管理することとし（第5条第4項）、警察庁は「国家公安委員会の管理の下に、第5条第4項各号に掲げる事務をつかさどり、並びに同条第5項及び第6項に規定する事務について国家公安委員会を補佐する」（第17条）といった「管理と補佐の関係」が定められているわけである。このような国家公安委員会と警察庁の任務と所掌事務に係る規定ぶりは、いかにも警察法特有のものであり、この意味で極めて特異な行政組織法といわねばならない。

しかし、2015年の「内閣官房・内閣府見直し法」に基づき、警察法には、国家公安委員会の「第5条第1項任務」のほか、これに「関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務」（第5条第2項。以下「第5条第2項任務」という。）が加えられ、この任務の達成のため、「内閣官房を助けるものとする」（同条第3項）といった条項も付加された。さらに、「第2項の任務を達成するため、内閣府設置法（中略）第4条第2項に規定する事務のうち、第1項の任務に関連する特定の内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。」（同条第6項）といった事務が付け加えられた。国家公安委員会及び警察庁は、他省と同様に、「内閣補助事務」を掌理する内閣補助機関の役割をも担うことになったわけであ

北村滋「第1章 中央省庁等改革と警察組織」北村滋・竹内直人・荻野徹編著『改革の時代と警察制度改正』（立花書房、2003年）30頁など。

る。

このことは直ちに政治的中立性の確保の観点からの問題を惹起することになる。すなわち、警察法上、極めて高度な政治的中立性・独立性が求められる機関と位置づけられる国家公安委員会に、内閣、内閣総理大臣及び内閣官房を直接補佐するための「内閣補助任務」が新たに負わされ、この「内閣補助事務」を掌理することになれば、政治的中立性の確保が危ういのではないかという疑念が沸くのは当然である。しかし、これを肯定する立場から、国家公安委員会は、国の治安の確保という任務・事務の重大性に鑑み内閣の首長たる地位を併せ有する内閣総理大臣を主任の大臣とすることがふさわしいと考え内閣府の外局として置かれ、政府の治安政策を警察行政に反映させる観点から内閣の一員である国務大臣が国家公安委員長に充てられており、国家公安委員会委員長は、「内閣の意思を国家公安委員会の中止な⁽⁸⁾判断によって濾過された上で、警察行政に反映させる役割を担っているが、これは、警察行政には、政治的中立性だけでなく、併せて、政府の治安責任との結びつきも一定程度要求されているためである」と解説するものがある⁽⁹⁾。この論者は、具体的な「内閣補助事務」は、「閣議において決定された基本的な方針に基づいて」行われることになるが、「国家公安委員会も、内閣を構成する機関である以上、内閣が定めた方針に従うことは当然と解されており」、仮に「警察行政の不偏不党かつ公正中立」の観点から問題がある閣議決定案があれば、閣議決定がなされないように、調整を図る責任が生じ、国家公安委員長等が、関係閣僚と調整し、閣議決定案の修正を図ることとなるため、警察行政の政治的中立性と政治の治安責任との調和が適切に図られるとも述べる。しかし、このような見解は、戦後警察法の制定・改正が、戦前・戦中の政治的・権力的な警察行政のあり方への強い反省から、警察行政の民主化、政治的中立

(8) おそらく「中立な」あるいは「中正な」の誤植であろう。

(9) 藤野・前掲論文68頁以下。

性と政治の治安責任の調和といった困難な課題について、公安委員会制度と自治体警察制度（現在は都道府県警察制度）の組み合わせに腐心した経過への考慮を欠いたいかにも楽観的に過ぎる見解である。

ともあれ、2015年警察法改正を経て、国家公安委員会の任務と所掌事務は大きくトランスフォーメーション（転形）したといわねばならない。国家公安委員会の「第5条第1項任務」に「第5条第2項任務」が加わったことの問題は極めて大きい。繰り返すと、現行警察法における国家公安委員会は、「第5条第1項任務」を達成するために、「警察庁を管理する事務」（同条第4項の全26号にわたる事務。以下、「警察庁管理事務」という。）と「法律（法律に基づく命令を含む。）の規定に基づきその権限に属させられた事務」（以下、「法令授権事務」という。）を所掌することとなっているが、さらに、国家公安委員会は「第5条第2項任務」を達成するため、「第1項の任務に関連する特定の内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる」事務を掌理することになった。少なくとも、この国家公安委員会の「内閣補助事務」は都道府県公安委員会の事務とはなりえない事務であることは一目瞭然である。都道府県公安委員会の任務と所掌事務を別途分析しなければならないゆえんである。このような国家公安委員会の定めのほか、警察法は第3章に「警察庁」の定めを置くことで、国の警察組織・機関について的一般ルール法の役割を果たそうとしていることは確かである。

そこで次に、都道府県公安委員会制度について概観したい。

3. 都道府県公安委員会の任務と所掌事務

警察法は、まず、第4章「都道府県警察」において、地方の警察機関と

して、都道府県に都道府県警察を置き（第36条第1項）、都道府県公安委員会を都道府県知事の所轄の下に置き（第38条第1項）、この都道府県公安委員会が都道府県警察を管理することとしている（同条第3項）⁽¹⁰⁾。そして警視庁を都警察の本部として、道府県警察本部を道府県警察の本部として置くこととしている（第47条第1項）。さらに、この「警視庁及び道府県警察本部は、それぞれ、都道府県公安委員会の管理の下に、都警察及び道府県警察の事務をつかさどり、並びに第38条第4項において準用する第5条第5項の事務について都道府県公安委員会を補佐する。」（第47条第2項）とも書かれているところから、国家公安委員会と警察庁との関係が「管理と補佐の関係」といわれるのと同じ意味で、都道府県公安委員会と警視庁・道府県警察（狭義の都道府県警察）との関係も「管理と補佐の関係」であるといった解説がなされることが多いが、はたして一般論として、そのようにいえるかどうかの問題である。

すなわち、都道府県公安委員会は、そもそも国家公安委員会の「内閣補助任務」も負わないし、したがって「内閣補助事務」のごとき事務も処理することはありえないから、国家公安委員会制度と都道府県公安委員会制度の制度を端から相似形とみることは不適切である。さらにいえば、警察法上、国家公安委員会の任務及び所掌事務並びに警察庁の所掌事務（警察庁については、そもそも明文の任務規定はない。）については明文規定があるが、都道府県公安委員会の任務及び所掌事務並びに狭義の都道府県警察（警視庁及び道府県警察本部）の所掌事務については直接的な明文は存在しない（もちろん任務規定もない）。一般に、国家公安委員会に係る規定が都道府県公安委員会に準用されるかのごとくいわれるが、実は、「第5

(10) 警察法第36条第1項の「都道府県警察」は、「管理機関としての都道府県公安委員会」とその管理対象としての「実施機関あるいは執行機関としての都道府県警察」（同条第3項。これを以下「狭義の都道府県警察」という。）の両方を含む、いわば「広義の都道府県警察」といえるものである。

条第5項の規定は、都道府県公安委員会の事務について準用する。」(第38条第4項)とあるところから、上述の国家公安委員会の「法令授權事務」すなわち「法律(法律に基づく命令を含む。)の規定に基づきその権限に属させられた事務」に係る規定のみが、「都道府県公安委員会の事務について準用」されるだけである。そのほかはすべて警察官僚の類推解釈にすぎない。

それでは、警察法上の国家公安委員会制度と都道府県公安委員会制度が相似形ではないとすると、都道府県公安委員会の任務及び所掌事務と「都警察及び道府県警察の事務」(第47条2項)は、どのような法的根拠に基づき、いかなる範囲の事務であるといえるのだろうか。

この問題を検討するうえで、国家公安委員会と都道府県公安委員会の異同について、「両者はいずれもプロの警察官僚機構を非専門家が構成する合議制機関が管理するという仕組み」であるが、「管理の対象である警察機関の所掌事務が異なるため、実態的には、管理のありようにも違いが生じている」との指摘は極めて示唆に富んだものである。つまり、「警察事務のうち国民に対する直接の警察活動はほぼすべて都道府県警察が行っている。そしてそれを前提として、警察庁が全国的な観点から指導調整を行うが、さらに、警察活動の根拠法令は大半が国の法令であることから、警察事務に関する政策の企画立案のコアは警察庁が行うことになる。このため、都道府県公安委員会の管理の対象が都道府県警察における具体的な警察活動であるのに対し、国家公安委員会の管理の対象は、警察庁における政策の企画立案や都道府県警察に対する指導調整のあり方が中心となる。」⁽¹¹⁾という指摘である。

さて、都道府県公安委員会の管理の対象である具体的な警察活動を行う都道府県警察(この意味で「実施機関」あるいは「執行機関」とされる。

(11) 荻野「国家公安委員会による警察庁の『管理』について」公共政策研究第9巻(2009年)129頁。

本稿では、しばしば「狭義の都道府県警察」という。), すなわち「警視庁及び道府県警察本部」の所掌事務の具体的根拠はどこに求められるのであろうか。

この点、警察官僚の解説するところによれば、「都道府県警察は、当該都道府県の区域につき、第2条の責務に任ずる。」(警察法第36条第2項)と規定しているところ、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。」(同法第2条第1項)といった責務規定が、「同法第1条及び改正警察法第5条第1項後段に定められた警察の任務規定の範囲内において、警察法第36条第2項の規定により、警察の実施部門としての都道府県警察が追求すべき事務の範囲を示したということになる」と解され、さらに、同法第2条第2項の「警察の活動は、厳格に前項の責務の範囲に限られるべきものであつて、その責務の遂行に当つては、不偏不党且つ公平中正を旨とし、いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあってはならない。」との規定を拠りどころにして、「同条の警察の責務は、主として、都道府県警察が行う執行活動のうち、個人の権利、自由に影響を及ぼすおそれのある執行活動に属する事務を処理する場合における事務処理の具体的な範囲を定める根拠規定であると解されることになる」⁽¹²⁾とされる。つまり、「都警察及び道府県警察の事務」は「第2条に規定する警察の責務に属する事務」と解するのが通説的解釈ということになる⁽¹³⁾。

(12) 北村・前掲論文(注5)41頁。関根謙一をはじめとする警察官僚の通説的見解である。

(13) 前掲・『全訂版 警察法解説』308頁。前記の荻野の指摘(注11及び12)、すなわち、警察法上の警察制度は、公安委員会と「実施機関」(警察庁・都道府県警察)との二本立てで構成され、警察事務の執行についてはもっぱら「実施機関」の権限とされていることを前提としたものであることの指摘と平仄があるところである。

ただ、別の警察官僚によれば、都道府県公安委員会及び都道府県警察の事務は、①「第1類型の事務」（警察法第32条第2項の規定により処理する当該都道府県についての同法第2条の責務）、②「第2類型の事務」（警察法第38条第4項において準用する同法第5条第5項の都道府県公安委員会の事務）及び③「第3類型の事務」（個別作用法によって直接授権される都道府県警察の事務）に三分類されている⁽¹⁴⁾。この三分類論は、都道府県公安委員会及び都道府県警察の事務のありようを総体としてとらえ、かつ、個別的な事務のありようを分析・検討する際にも有効な分類である。

このような都道府県警察の事務の三分類論に影響を与えたと思われる考え方が夙に存在する。たとえば、警察法上の公安委員会の本質からして、都道府県公安委員会には三つの権限が認められるとするものがある。①「都道府県警察を管理する権限（管理権）」（警察法第38条第3項）は、都道府県警察の事務のすべてに及ぶとされ、②この「管理権に付随する権限」（警察法上の地方警務官の任免に関する同意権・意見陳述権、地方警察職員を含めた懲戒・罷免に関する勧告権、都道府県公安委員会の運営・都道府県警察の組織細目に関する規則制定権、警視庁・道府県警察に対する援助要求権など、警察法が定めるところの事務）、そして、③「警察法以外の各種行政法規によって付与される権限」（「特別の行政権限」）があるとするものである⁽¹⁵⁾。この論文の執筆当時、すでに③の「特別の行政権限」の

(14) 竹内直人「第3章 個別作用法等による『警察事務』についての警察法の関係規定の働き方～特に警察機関相互の関係を中心として」前掲『改革の時代と警察制度改正』（注5）85頁。「第1類型の事務」は、かつて同著者が「伝統的な警察事務」と呼んだもので、「いわゆるロー・エンフォースメントの事務であり、都道府県警察がこれを処理する法律上の根拠が同法第36条第2項の規定によって包括的に与えられていると解すべきである」とされたものである。また、「第2類型の事務」は、「個別法に基づく警察事務」とされていたもので、論文執筆時の根拠条文は、警察法第5条第3項であった（竹内『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』警察政策第2巻第1号（2000年）48頁以下）。

拡大・膨張が指摘されており、それらもまた警察法第2条の責務の範囲内に属するとしつつも、道路交通法、風営法をはじめとして、その根拠法規は戦後の「行政警察法規」で警察の行政処分を規定した法規のほとんど全部に及ぶと指摘されていたところである⁽¹⁶⁾。この論者は、③を「本来の権限以外の、いわば副次的行政権限」⁽¹⁷⁾であるとも指摘していたが、この指摘は極めて重要である。なぜなら、上記の三分類論によれば、本件訴訟で問題とされている沖縄県公安委員会からの愛知県警察への援助要求に係る事務は、①の「管理権」そのものではないが、少なくとも②の「管理権に付随する権限」に属するものと分類され、③の「特別な行政権限」とは明らかに区別され、「本来の権限に基づく機能」を果たすものであると認識されていたことになるからである。つまり、同じ法律によって付与される都道府県公安委員会の権限であっても、「警察法」と「警察法以外の法律（警察行政法規）」による授権は区別され、都道府県公安委員会による他の都道府県警察に対する援助要求の事務は、警察法そのものによって授権されたものとして、都道府県公安委員会の「本来の権限に基づく機能」に分類されていたことが明らかであるからである。このことから、警察法が、国の警察組織・機関に関する一般ルール法であるだけでなく、地方の警察組織・機関に関しても一般ルール法の役割を担っており、この意味において、他の法律とは異なる格段の位置づけ（性格づけ）がなされている法律であることがわかる。したがって、現行の警察法は極めて特異な行政組織法であるといわれるが、それだけに「憲法の国民のために人間の自由の理想を保障する日本国憲法」の精神に従い、又、地方自治の真義を推進する観点から、国会は、秩序を維持し、法令の執行を強化し、個人と社会の

(15) 長岡茂「都道府県公安委員会の運営をめぐる法律問題（上）」警察学論集第20巻第6号（1967年）13頁以下。

(16) 同上16頁の（注2）において、当時の③「特別な行政権限」の具体例が列挙されていた。

(17) 同上14頁。

責任の自覚を通じて人間の尊厳を最高度に確保し、個人の権利と自由を保護するために、国民に属する民主的権威の組織を確立する目的」を掲げた警察法制定時の前文の高い志と覚悟が活かされている「特異性」があるということを指摘しておきたい。

4. 公安委員会制度の意義からみた専決の範囲と限界

国家公安委員会制度と都道府県公安委員会制度について、あくまでも警察法に即してその存在意義を検討してきた。次に、これらを踏まえて、本件訴訟における専決の意義と限界について論じておきたい。

まず、国家公安委員会は、「第5条第4項に係る事務」、つまり本稿でいうところの「警察庁管理事務」については、そもそも警察庁に帰属せしめられた事務を警察庁自らがつかさどる事務（処理する事務）を管理しているだけであり、そもそも専決概念を持ち出す必要がない。というよりそもそも専決概念を持ち出すことができないところである。これに対して、警察法第5条第5項に係る「法令授権事務」（「法律（法律に基づく命令を含む。）の規定に基づきその権限に属させられた事務」）及び第6項に規定する事務に係る「内閣補助事務」は国家公安委員会に帰属せしめられた事務であり、本来国家公安委員会自らが「つかさどる」（処理しなければならない）事務である。ところが、警察法が定める国家公安委員会の組織では、とうていこれらを処理することはできず、これらの事務の処理に当たっては、警察法第17条において、「同条第5項及び第6項に規定する事務について国家公安委員会を補佐する」と定めることで、警察庁による補佐を予定したものとなっている。そして、警察法及び警察法以外の各種行政法規は多くの国家公安委員会に帰属せしめる事務⁽¹⁸⁾を定めるところであるが、

(18) たとえば、前掲『全訂版 警察法解説』108頁以下が掲げる事務を参照せよ。

それにもかかわらず、警察法には「権限の委任」などの委任形式は明定されていない。そこで、この補佐に係る事務の範囲を画するため、「内部委任」といわれる専決形式を使うしかないことになる⁽¹⁹⁾。

一方、都道府県公安委員会については、国家公安委員会の場合と違って、そもそもその任務及び所掌事務の明文規定を置いていない。すなわち、都道府県公安委員会は、都道府県警察を管理すると定め、国家公安委員会に係る第5条第5項の事務に係る「法令授権事務」（「法律（法律に基づく命令を含む。）の規定に基づきその権限に属させられた事務」）に限って準用すると定められているだけである。これをもって、都道府県公安委員会の任務・事務・組織について、国家公安委員会についての規定がすべて準用されるなどといった乱暴な議論は、警察法における地方自治の精神の尊重の基本理念からして許されまい。

そこで、警察法第17条の「警察庁は、国家公安委員会の管理の下に、第5条第4項各号に掲げる事務をつかさどり、並びに同条第5項及び第6項に規定する事務について国家公安委員会を補佐する。」と相似形をなすように定められる警察法第47条第2項の「警視庁及び道府県警察本部は、それぞれ、都道府県公安委員会の管理の下に、都警察及び道府県警察の事務をつかさどり、並びに第38条第4項において準用する第5条第5項の事務について都道府県公安委員会を補佐する。」の解釈が重要となる。

まず、国家公安委員会の任務及び所掌事務については、警察法第5条第

(19) 専決の法的性質については、「補助執行説」と「授権代理説」がありうるが、「専決の本質は、要するに、行政庁の補助機関があらかじめ行政庁の定めるところに従い、行政庁の名において意思決定を行い、その行為の効果は行政庁に帰属するところにある」（長岡・前掲論文21頁以下）といわれる。しかし、厳密には、警察庁が国家公安委員会の補助機関であるといっただいのかどうかも異論がありえようし、たとえ補助機関であるとしても、法律が一定の警察事務の処理をわざわざ警察庁ではなく国家公安委員会に授権していることには意味があり、当該警察事務の重要性からすれば、補助機関等に委任するのであれば、警察組織に係る一般ルール法であるところの警察法において「権限の委任」について明記すべきところである。

4項においてそれなりに明確な定めを置いており、そのすべてを都道府県公安委員会に準用できるものではないことはすでに述べたところである。

ところが、「都警察及び道府県警察の事務」については何らの定めがない。「都道府県公安委員会の管理の下に」といっても、そもそもその対象となる「都警察及び道府県警察の事務」が明らかではなければ始まらない。また、国家公安委員会及び警察庁の所掌事務について警察法第5条第4項及び第5項の事務について述べたところから類推解釈すれば、「都警察及び道府県警察の事務」については警察法上の「管理」概念が妥当することになるが、都道府県公安委員会に準用される第5条第5項の国家公安委員会の「法令授権事務」（法律（法律に基づく命令を含む。）の規定に基づきその権限に属させられた事務）は、本来都道府県公安委員会が処理すべき自らの事務に当たり、国家公安委員会の場合と同様、「警視庁及び道府県警察本部」に専決処理させることはあっても、これには、そもそも警察法上の「管理」概念は妥当しないことになるはずである。したがって、警察法第47条第2項は、厳密に言えば、警視庁及び道府県警察本部は、都道府県公安委員会の管理の下に、都警察及び道府県警察の事務をつかさどり、また、同法第38条第4項において準用する同法第5条第5項の事務について都道府県公安委員会を補佐するところとなるということになる。したがって、都道府県公安委員会と警視庁及び道府県警察本部との関係は、警視庁及び道府県警察本部が都警察及び道府県警察の事務をつかさどる限りにおいて、都道府県公安委員会は、これを管理する関係にあるといえるが、第38条第4項において準用する第5条第5項の事務の処理に当たっては、警察法上の「管理」概念は妥当せず、一般行政法でいうところの行政内部における指揮監督関係にあるにすぎないこととなる。専決概念が、上級行政機関から下級行政機関への内部委任であることからすれば、当然の帰結である。

それでは、警察法第5条5項の事務は、「法律（法律に基づく命令を含

む。)の規定に基づきその権限に属させられた事務」である限り、その事務の範囲は法令の定めからおのずと確定できるが、都警察及び道府県警察の事務の根拠と範囲はどのように導かれるのであろうか。

都道府県警察の事務の根拠については、なぜか警察法2条の「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。」に求められている。しかも、都道府県公安委員会は、「都道府県警察を管理するものであるから」、「都道府県の機関として強い立場を有するものであって、当該都道府県の区域についての警察の責務は、当該都道府県が管理の責めに任ずるものである。」というのである。これによれば、都道府県公安委員会は、地方自治法第180条の5第2項の意味の「執行機関」として、「都道府県の区域における警察事務のすべてについて、都道府県を管理する責任を負」い、「全面的に都道府県警察を管理する」とある⁽²⁰⁾。このような警察法の規定に基づかない乱暴な解釈が成り立たないことは明らかである。

問題の焦点は、警察法第2条第1項の責務規定を、都道府県公安委員会を除く、警視庁及び道府県警察本部（狭義の都道府県警察）の所掌事務の根拠規定と読めるかである。この点、警察法第47条第2項についての警察官僚の解説では、「警視庁及び道府県警察本部は、都道府県公安委員会の管理の下に、都警察及び道府県警察、すなわち、第2条に規定する警察の責務に属する事務をつかさどることが定められている。」と解して、「警視庁及び道府県警察は、第2条に規定する警察の責務に属する事務の一切を自らの名において行うという独立の権限を有することになる。」⁽²¹⁾といった「特異な」解釈をしている。しかし、これは警察官僚にとっては何ら「特異な」解釈でもなさそうであり、かねて警察法第36条第2項の事務を「伝

(20) 前掲『全訂版 警察法解説』262頁以下。

(21) 同上308頁。

統的な警察事務」と称し、これは「都道府県の区域につき、警察法第2条第1項の責務に任ずることである」と解して、この第2条第1項の責務こそが、「いわゆるロー・エンフォースメントの事務であり、都道府県警察がこれを処理する法律上の根拠が同法第36条第2項の規定によって包括的に与えられていると解すべきである。」⁽²²⁾としたものがある。このような解釈は、かつて旧警察法1条の責務規定が「警察は、国民の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の捜査、被疑者の逮捕及び公安の維持に当ることを以てその責務とする。」というように、現行警察法第2条とほぼ同じ書きぶりであったことからして、当時、放置すればどれだけでも膨張する警察事務の特殊性に鑑み、ほかの一般的行政事務か警察事務を区別化する、いわゆる「脱警察化」の一環として、警察事務を限定するところに本来の意義があったことを忘れていないのか⁽²³⁾。警察法第2条は、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。」と定めるにすぎず、しかも、この「警察」を都道府県警察に限定する解釈をすることは強引に過ぎ、むしろ警察行政機関すべて（国家公安委員会、警察庁、都道府県公安委員会及び都道府県警察）の責務を定めたものと解するのが素直ではなかろうか。

この点、このように解することに対して、「形式論に過ぎて当を得ていない」⁽²⁴⁾と一蹴するものがある。その理由は、警察法第2条の責務規定はそれだけで規範的意義を有するものではなく、同法第36条第2項の責務規定と相まって規範的意義を有する規定であるからというものである。これ自体本末転倒の議論であるが、旧警察法においては、「行政管理」（第2条

(22) 前掲・竹内『『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』（注14）48頁。

(23) 加藤陽三『警察法逐条解説』（新警察社、1949年）17頁などを参照。

(24) 佐藤英彦「警察行政機関の任務、所掌事務及び権限」『講座 日本の警察 第1巻 警察総論』（立花書房、1993年）60頁。

第1項)は「警察職員の人事及び警察の組織並びに予算の人事に関する一切の事項に係るもの」を意味し、「運営管理」(同第2項)は「公共の秩序の維持」、「生命及び財産の保護」、「犯罪の予防及び鎮圧」、「犯罪の捜査及び被疑者の逮捕」、「交通の取締」及び「逮捕状、勾留状の執行その他の裁判所、裁判官又は検察官の命ずる事務で法律をもって定めるもの」(同第2条第2項)を意味するものとされ、両者が区別されていたことはわかる。そのうえで、市町村警察は、「運営管理」事項に関するすべての職務を行い(第41条)、都道府県国家地方警察も、その「都道府県の区域内(自治体警察の管轄に属する区域を除く。))において第2条第2項に定める事務を行う。」(第27条)とする規定があったところ、このような制度においては、国家警察である都道府県国家地方警察も、市町村警察と区域を分けて犯罪の捜査等の警察権の執行作用を行う制度となっていたわけである。このような国家警察が警察権の執行作用を行う旧警察法下の制度が廃止され、この作用は都道府県警察が一元的に行う制度となったことで、現行警察法第2条及び第36条は「警察法の脊柱」となる規定であるというのである⁽²⁵⁾。実際、警察法第2条の責務規定と同法第36条第2項の「責務」を密接不可分の関係ととらえ、かつ、国家公安委員会及び警察庁の責務規定に服する明文規定がないことを理由にして、これらの警察機関が第2条の責務に任じることはないとの解釈が警察官僚の間では通説化することになる⁽²⁶⁾。しかし、このような解釈に基づくところの都道府県警察のみが「実施機関」であるかのごとき解釈は妥当ではない。少なくとも国民に対する個別具体の警察作用の主体、要件及び効果は個別具体の警察行政作用法が定めるところであり、それによって「実施機関」の作用がはじめて定まるからである。

(25) 同上第60頁以下。

(26) 佐藤英彦「警察行政機関の任務、所掌事務及び権限」『講座 日本の警察 第1巻 警察総論』(立花書房、1993年)59頁以下。

たとえ都道府県警察の事務の根拠が警察法第2条の責務規定にあるとしても、そこから都道府県警察の事務の範囲について具体的に確定されるわけではない。この点、警察法第47条第4項「警視庁及び道府県警察本部の内部組織は、政令で定める基準に従い、条例で定める。」として、都道府県警察の組織規定は、条例で定めることとなっている。この条例をみれば、都道府県警察の内部組織の事務分掌規定が定められており、この事務分掌規定の総体をもって当該都道府県警察の所掌事務であるといえはいる仕組みとはなっている。しかも、この都道府県警察の内部組織を定める条例が従うべきとされる政令である警察法施行令第4条の別表第1の規定は、警視庁及び道府県警察本部並びに方面本部の内部組織の基準について詳細に定めている。参考までに、別表第一（第4条関係）「警視庁及び道府県警察本部の内部組織の基準」は、【別添資料】の通りである。都道府県警察の組織に係る条例の規定は、おそらくこの政令基準に忠実に従っているものと推察される。

最後に、以上述べてきた公安委員会制度の意義を踏まえて、専決の意義と限界に係る問題に絞って検討することとしたい。

国家公安委員会の場合の決裁事項は、警察法施行令(昭和29年政令第151号)第13条第1項の規定に基づき国家公安委員会文書決裁規則(平成10年国家公安委員会規則第7号)で定められており、以下の通りである。書きぶりが一般的・抽象的であるが、警察の制度及び運営の本質にかかわる重要施策及び重要事項については国家公安委員会に留保されていることがわかる。

- 一 法律案
- 二 政令案
- 三 内閣府令案で重要なもの
- 四 国家公安委員会規則

- 五 国家公安委員会告示で特に重要なもの
- 六 請願書，建議書，陳情書等の処理で特に重要なもの
- 七 警察庁長官の任免その他の人事及び給与に関すること。
- 八 地方警務官の任免その他の人事及び給与に関することで重要なもの
- 九 前各号に掲げるもののほか，警察の制度及び運営についての重要な施策に関すること

本件訴訟に直接かかわる都道府県公安委員会の場合の決裁事項・専決事項はどのようになっているのであろうか。そもそも「東京都公安委員会の権限に属する事務処理に関する規程」は，警察法第60条第1項に関する事務についての警視総監の専決事項の記載はない。また，「神奈川県公安委員会の権限に属する事務の専決に関する規程」をみると，その別表において決裁権者と専決権者が一目瞭然となっている。このうち県警各部に共通する事項で警察法によって付与された権限に係る専決事項をみると，公安委員会規則の制定（第38条第5項），監察の具体的及び個別的な指示等（第43条の2），公安委員会の運営に関する必要な事項の決定（第45条），地方警務官の任免に関する同意及びその他の職員の任免に関する意見（第50条第1項及び第55条第3項），地方警務官及び地方警察官の懲戒及び罷免の勧告（第50条第2項及び第55条第4項），警察署協議会委員の委嘱（第53条の2第3項），警察署協議会に関する必要な事項の決定（第53条の2第4項），監察事項等に係る事案の報告の受理（第56条第3項），組織の細目の事項の定め（第58条），大規模な災害が発生した場合緊急に行う援助の要求及び援助並びに犯罪捜査共助規則第13条に基づく専門捜査員の派遣の要求及び派遣を除く援助の要求及び援助（第60条第1項），苦情の申出の受理及び処理並びに処理結果の通知（第79条）が限定列举され，いかにも公安委員会の存在意義に係る重要事項が並んでいる。わずかに大規模な災

害が発生した場合緊急に行う援助の要求及び援助並びに犯罪捜査共助規則第13条に基づく専門捜査員の派遣の要求及び派遣に限った援助の要求及び援助（第60条第1項）と警察庁への連絡（第60条第2項）だけが警察本部長の専決事項とされている。

本件訴訟の原告・控訴人の主張によれば、本件訴訟に係る派遣において、愛知県警以外の警視庁、千葉県警、神奈川県警、大阪府警及び福岡県警は、すべて公安委員会の決裁を受けて派遣決定を行ったようである。これは、それぞれの事務専決規程の書きぶりに違いはあれ（そもそも他府県への派遣に係る専決規程がないもの、あっても派遣人数や派遣期間が限定されるなど）、警察法が直接に都道府県公安委員会の事務権限として定めていることの重要性に鑑み、よほどの例外的状況がない限り、都道府県公安委員会自らが決裁する定めとなっていると基づくものであろう。この点、愛知県公安委員会事務専決規程は、たしかに「警察本部長は、別表に定める事務を専決することができる。ただし、異例又は重要と認められるものについては、あらかじめ公安委員会の承認を受けてこれを処理しなければならない。」（第2条）と定めているものの、「第60条の規定による援助の要求又は同意に関すること」は、何らの留保なく警察本部長の専決事項であると定めている。そこで本件では、愛知県警本部長によって「異例又は重要と認められるもの」ではないと判断され、あらかじめ承認を得ず事後報告だけが行われて了とされたようである。「異例又は重要と認められるもの」に係る県警本部長の広範な裁量判断が許されている実態が明らかとなった。

このような都道府県間の専決規程の規定ぶりの違いは、警察法第60条の規定による援助の要求又は同意に関する事項を都道府県公安委員会の存在意義との関係でどのように捉えるかの考え方に係っている。たとえば先に述べた都道府県公安委員会の事務の三分類論に従えば、①「都道府県警察を管理する権限（管理権）」（警察法第38条第3項）、②この「管理権に付

随する権限」,そして③「警察法以外の各種行政法規によって付与される権限」(「特別の行政権限」)いずれに属するものかと考えるかに係っている。この三分類の提唱者は、警察法第60条の規定による援助の要求又は同意に関する事項を②「管理権に付随する権限」に属するものに分類し、都道府県公安委員会の「本来の権限に基づく機能」であると解していた。愛知県を除く都道府県公安委員会及び都道府県警察は、この三分類の意義を知ってか知らずか、原則、都道府県公安委員会自らが決裁すべき事項であり、そもそも専決にふさわしくない事項であり、専決が許されるとしても専決せざるを得ない切迫した緊急事態に限られると考えたに違いない。逆に、愛知県の場合、警察法によって付与された都道府県公安委員会の「管理権」又は「管理権に付随する権限」を、警察法以外の各種行政法規によって付与された権限と区別せず、一般的に県警本部長に専決処理させていたことになる。つまり、都道府県公安委員会の「本来の権限に基づく機能」と「本来の権限以外の、いわば副次的行政権限」の区別は無頓着であることがわかる。これは、警察法の脊柱である公安委員会の意義の無理解を自白するものであり、警察法によって付与された「管理権」又は「管理権に付随する権限」に属するもので、本来公安委員会が意思決定をすべき事項を一般的・包括的に専決(内部委任)してしまう違法を犯した原因である。

また、一步譲って、愛知県警本部長は、「異例又は重要と認められるものについては、あらかじめ公安委員会の承認を受けてこれを処理しなければならない」と定められているところ、本件派遣について「異例又は重要と認められるもの」と判断されれば、愛知県公安委員会の事前承認を受け、違法状態は回避できたところである。このような専決規程が直ちに違法であると即断できないかもしれない。しかし、この場合であっても、そもそも愛知県公安委員会事務専決規程が、他の都道府県にみられるような「異例又は重要」に係る判断基準を置いていないことも不可解であるが、「異例又は重要」と認めず事前承認を得ることがなかった個別具体の判断の適

法性及び正当性が問われるところである。この点、まさに本件訴訟の争点であるが、都道府県公安委員会の意義を顧みることがない違法な判断である可能性が極めて高い。個別具体の違法事由については裁判所の審査に依るしかないが、裁量権の範囲の逸脱あるいは裁量権の行使の濫用についての厳格な判断が不可欠である。

5. 結語

公安委員会制度（国家公安委員会及び都道府県公安委員会）の意義と専決の範囲と限界について縷々述べてきた。繰り返すことは避けたいが、あらためて警察の民主的管理と政治的中立性に係る公安委員会制度の意義について書き留めておきたい。

まず、警察権の一般的拡大傾向の中で、公安委員会制度の実効性を高める警察制度とその運用がますます不可欠であることである。このことは、もともと公安委員会の管理形態の限界の指摘はあったものの、2000年の警察不祥事を契機に警察に対する総批判があり、管理の形骸化批判は頂点に達した。警察改革が迫られ、十分に議論されたと考えられたところである。たとえば警察刷新会議の「警察刷新に関する緊急提言」（平成12年7月13日策定）において、公安委員会は、警察行政の民主的運営を保障し、政治権力からの中立性を確保するため警察を管理する役割を担っているが、国民の良識の代表として警察の管理する機能が十分に果たされていない、との厳しい批判があった。警察の捜査活動や警備実施に関する事務など警察運営に関する専門的・技術的知識が必要とされる事務について、公安委員会は、警察事務の執行が法令に違反し、あるいは国家公安委員会の定める大綱方針に則していない疑いが生じた場合には、その是正又は再発防止のため、具体的事態に応じ、個別的又は具体的に採るべき措置を指示することも、「管理」の本来の意味からして、なんら否定されないものというべ

きであるともされた。公安委員会の行う「管理」に内在するものとして、警察庁は、適宜、国家公安委員会に対して警察事務の執行につき所要の報告を行うべき職責を有し、また、国家公安委員会から報告を求められたときは、速やかにそれを行うべきものであるともされた（以上、緊急提言の別紙3「警察法上の「管理」について」）。

しかし、地方警察関係については、「以上の理は、地方公安委員会と地方警察本部等との間においても、妥当する。」と述べるにとどまった。ただ、「管理を受ける警察庁・都道府県警察の幹部は次の点に配慮すべき」との指摘があり、具体的に、「積極的に公安委員会の管理に服す姿勢を堅持し、自発的な報告を励行するなど公安委員会の判断を求めるべく勤めること」、「国民の良識の代表としてある公安委員との意見交換を積極的に行い、平素から警察行政に対する国民の意識や評価を知るべく努めること」が指摘され、都道府県公安委員会の権限として、警視総監・県警本部長・方面本部長・地方警務官の懲戒及び罷免について、国家公安委員会に必要な勧告を行い、都道府県公安委員会の管理権の担保が図られることになった。警察法は、公安委員会の管理形態の限界を克服すべく改正が行われたのである。たとえば監察についての具体的又は個別的指示、警視総監・本部長の報告義務、国家公安委員会の運営規則改正（運営規則違反の場合、警察庁長官に必要な指示）といったように警察法改正が実施された。

しかし、このように「管理」概念の明確化の必要性が強く主張されたにもかかわらず、「国と地方の警察機関の所掌事務につき、その大綱方針を定め、その大綱方針に即して警察庁を事前事後に監督すること。内部的には、警察庁に対する指揮監督権を含むが、事務執行の細部についての個々の指揮監督権を予定していない」とされる「管理」概念は、実際のところ克服されているとはいえない。歴代内閣法制局長官の編からなると銘打つ『法律用語辞典 第10次改訂版』（学陽書房、2016年）において、「管理」について以下のように解説される。すなわち、従来は内閣総理大臣及び各省

大臣とその下にある機関との関係を表す用語として、主として、外局、地方支分部局等について用いられ、「監督」又は「所轄」と対比されるものであり、当該機関に対する主任の大臣の指揮監督権が、内部部局に対する場合と大差がないくらいに立ち入って行われうることを示したものといえる。しかし、国家行政組織法制定後、「管理」という用語が上記の意味で用いられる例は比較的少ないとし、その理由は、同法第10条の規定によって各大臣がその機関の事務を「統括」する旨が定められたことによる。ただし警察法第5条第4項では、国家公安委員会と警察庁との関係を表すのにこの「管理」という用語を用いられているとはしながらも、この「管理」概念は、この2つの行政機関の関係が、国家行政組織法からは必ずしも明らかではないからであるとされている。内閣府設置法の制定に伴い、国家公安委員会及び警察庁は、国家行政組織法から内閣府設置法のもとの規定されることとなったが、内閣府設置法においても事情は同じである。国家行政組織法であれ内閣府設置法であれ、不明確な「管理」概念のもとで、法律から自由な公安委員会制度があってはならない。このことは何より法律から自由な警察庁及び都道府県警察の警察活動があってはならないことを意味する。警察行政領域における法治主義の真髄である。国家公安委員会と都道府県公安委員会の関係についての警察法における一層の具体的規定が必要であり、厳密な解釈が求められるゆえんである。

国家公安委員会の任務及び所掌事務と都道府県公安委員会の任務及び所掌事務とはおのずと異なるはずである。いわゆる「実施機関」であるところの狭義の都道府県警に関する「管理」は、特に、専決処理させる場合、通常の「管理」以上に専決事項に係る個別的具体的指揮監督権の行使が必要な場合が多々ある。知事の所轄の下にあり、独立性の高い都道府県公安委員会ならではの指揮監督が求められるところである。もちろん都道府県公安委員会そのものの組織の民主性及び政治的中立性が確保された上であることはいうまでもない。

警察庁の所掌事務は、警察法第5条第4項第26号の「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」（2000年改正当時は第20号）が規定された以後拡大するばかりであり、そのぶん国家公安委員会の「警察庁管理事務」も拡大するのは必然である。そればかりか、第5条第5項の「法令授權事務」（「法律（法律に基づく命令を含む。）の規定に基づきその権限に属させられた事務」）も拡大し、さらに「内閣補助事務」まで加えられた。そもそもまったく限られた人的組織しか持たない国家公安委員会に、膨大な事務を授權する警察法の仕組み自体に問題があるのだろう。国家公安委員会が処理しきれない事務を抱え、「警察庁管理事務」でさえ十分に処理できず、「法令授權事務」や「内閣補助事務」については、警察庁の「補佐」という名の下で、ほぼ丸投げ状態になることもやむを得ないことかもしれない。都道府県公安委員会も事情は同じである。都道府県公安委員会の力能を超えた事務を処理するため、「権限の委任」の仕組みが存在しない限り専決に頼らざるを得ない理由は、公安委員会の脆弱な組織形態と事務処理の仕組みそのものにある。ただ、そうだからといって、都道府県公安委員会の「本来の権限に基づく機能」に属する事務権限を狭義の都道府県警察に丸ごと委ねていいわけではない。そこで、縷々述べてきた公安委員会の存在意義からして、警察組織の民主的統制と政治的中立性を確保するため、せめて本質的な部分あるいは重要な事項は、公安委員会自らが規律・処理しなければならないと解することが必要である。行政法学の法治主義論における通説的見解である「本質性留保論」あるいは「重要事項留保説」になぞらえていえば、公安委員会の事務・権限の留保に係る本質性留保論あるいは重要事項留保論といえる議論が不可欠である。これに基づけば、他の都道府県公安委員会からの警察官の派遣要請及び派遣決定は、本来的に公安委員会の管理権に属するものであり、公安委員会の事前決裁を不可欠とする本質的な部分であり、警視総監及び県警本部長に専決（内部委任）できない事項である。特に、本件

訴訟における沖縄県からの警察職員の派遣要請は、その問題の本質からして沖縄県固有の「狭域警察行政」に属するものであり、広域的警察行政あるいは全国的な都道府県警察行政の調整を要するものではないから、一層の慎重な判断が求められる事案である。警察法第60条に基づく派遣要請を受け、派遣を行う地方公共団体にとっては、当該地方公共団体の区域に限定された警察力を運営管理する重大な問題であり、特に、派遣の可否・当否はもちろんのこと、「異例又は重要と認められるもの」の判断のごときは、疑わしきは都道府県公安委員会の事前の決裁を求めることが原則とされなければならない。

この点、「調整事務における国の関与の拡大」、あるいは「日本警察」という仮想的組織への帰属意識に関する元警察官僚の「自己批判」には真摯に耳を傾けたい。特に、「調整事務については、あくまでも都道府県警察の責任に属し、住民を代表とする都道府県公安委員会が管理する。警察庁の関与は、単に全国的に斉一性を期すことを理由に行うことができるのではなく、理由がどこにあるのか、なぜそれが正当化されるのかが個別に問われる。特に、様々な場面での対応強化を求めることについては、限られた警察力を特定の業務に用いることの必要性、正当性が厳しく吟味されるべきである」との指摘は、本件派遣に係る問題においても十分に考慮しなければならないことである⁽²⁷⁾。そうでなければ、21世紀のはじめに、警察庁の幹部職員ほぼ総出で、「国民のための警察」の原点を語り、さらに「警察行政の新たな展開」を世に問い、警察庁長官も「その意気やよし、『警察行政の新たな展開』に期待する」⁽²⁸⁾とされた決意と誓いは実現されまい。

(27) 田村正博「警察法60年—理念とプラクティスの変化」警察学論集第67巻第7号(2014年)70頁。

(28) 「警察行政の新たな展開」編集委員会編『警察行政の新たな展開 上巻』(東京法令出版、2001年)の序文(当時の警察庁長官・田中節夫)。

【別添資料】

第一 部の名称及び所掌事務

一 警務部

- イ 都道府県公安委員会の庶務に関すること。
- ロ 機密に関すること。
- ハ 公印の管守に関すること。
- ニ 公文書類の接受，発送，編集及び保存に関すること。
- ホ 事務能率の増進に関すること。
- ヘ 警察統計（犯罪統計を除く。）に関すること。
- ト 広報に関すること。
- チ 情報の公開に関すること。
- リ 個人情報の保護に関すること。
- ヌ 留置施設に関すること。
- ル 被疑者の取調べの適正を確保するための監督の措置に関すること。
- ヲ 人事，定員及び給与に関すること。
- ワ 監察に関すること。
- カ 予算，決算及び会計に関すること。
- ヨ 財産及び物品の管理及び処分に関すること。
- タ 会計の監査に関すること。
- レ 警察教養に関すること。
- ソ 福利厚生に関すること。
- ツ 警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関すること。
- ネ 犯罪被害者等給付金に関すること。
- ナ オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律第三条第一項に規定する給付金に関すること。
- ラ 国外犯罪被害者等慰金等の支給に関する法律第三条に規定する国外

犯罪被害弔慰金等に関すること。

ム 警察装備に関すること。

二 生活安全部

イ 犯罪、事故その他の事案に係る市民生活の安全と平穏に関する
こと。

ロ 地域警察に関すること。

ハ ロに掲げるもののほか、警らに関すること。

ニ 犯罪の予防に関すること。

ホ 少年非行の防止に関すること。

ヘ 保安警察に関すること。

三 刑事部

イ 刑事警察に関すること。

ロ 犯罪鑑識に関すること。

ハ 犯罪統計に関すること。

ニ 暴力団対策に関すること。

ホ 薬物及び銃器に関する犯罪の取締りに関すること。

ヘ 組織犯罪の取締りに関すること（他部の所掌に属するものを除
く）。

ト 犯罪による収益の移転防止に関すること。

チ 国際捜査共助に関すること。

四 交通部

イ 交通警察に関すること。

五 警備部

イ 警備警察に関すること。

ロ 警衛に関すること。

ハ 警護に関すること。

ニ 警備実施に関すること。

- ホ 災害警備に関すること。
- ヘ 機動隊に関すること。
- ト 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。

【補注】

〔名古屋高等裁判所・令和3年10月7日判決（令和2年（行コ）第16号）
沖縄高江への愛知県警機動隊の派遣違法公金損害賠償事件（原審・名古屋
地方裁判所平成29年（行ウ）第85号）の《事件の概要》と《本稿にかかる
判決の主要な論点》を紹介する。判決全文は、以下の最高裁判所ウェブサ
イトを参照。https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=90718

なお、本稿は、この裁判所に対して提出された意見書に加筆・修正した
ものである。

《事実の概要》

愛知県の住民である控訴人らは、当時の愛知県警察本部長・榊田好一が、
沖縄県公安委員会の警察法60条1項に基づく援助要求を受け、沖縄県高江
のヘリコプター着陸帯移設工事の警察活動に愛知県警の警察官を派遣する
ことを専決により決定し、派遣された警察官に対する給与及び超過勤務手
当の支出決定及び支出命令をしたことに関し、原因行為である榊田の派遣
決定が違法であるために、それに続く支出決定及び支出命令も違法となる
などと主張し、被控訴人（愛知県知事）に対し、地方自治法242条の2第
1項4号ただし書きに基づき、故意または重大な過失により、原因行為の
違法を看過して支出決定及び支出命令に及んだ榊田に対して、支出された
給与及び超過勤務手当の合計額である1億3363万9152円の賠償命令をす
ることを求めた住民訴訟である。原審が控訴人らの請求を棄却したのに対し
控訴したものである。

〈本稿にかかる判決の主要な論点〉

愛知県公安委員会事務専決規程が、警察官の派遣が「異例又は重要と認められる場合」においては、愛知県公安委員会の承認を受けなければならないと定められているところ、本件派遣がこれに該当するにもかかわらず、当時の愛知県警察本部長・榊田の専決により派遣を決定したことは、これに違反して違法であると判断した。原審は、愛知県警察本部長の専決の瑕疵は、公安委員会への事後報告で治癒されたとして控訴人（原告）らの請求を退けたが、本件高裁判決は、事後報告の際、公安委員会において実質的に審議がなされ同意されたと評価することができないと判断して、おおむね以下のように判示して、原判決の一部を覆した。

本件愛知県公安委員会への報告は、案件外の報告あるいは個別審議の案件として報告がなされた。このうち個別審議における案件は決裁、裁決、決定及び報告に分類されるが、報告案件は担当官が公安委員会に対して内容を説明するものであり、特段の意思決定はなされないものであることを前提としており、また、愛知県公安委員会事務専決規程における「異例又は重要と認められる場合」の「異例又は重要」の判断にかかわっては、「警察が公共の安全と秩序の維持に当たることを責務とし、その責務の遂行に当たっては、不偏不党且つ公平中正を旨とし、いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあってはならない（警察法2条）ものとされていることに照らすと、政治的な中立性に対して疑念をなげかけられないものや、個人の権利及び自由の干渉の有無について批判を受ける恐れのあるものについては、「異例又は重要」なものに当たると解するのが相当である」としている。

そのうえで、本件派遣決定が、愛知県警察にとって前例の乏しいものであったことを認め、「本件各派遣決定は、その処理によって後日紛議を生ずることが予想され、かつ、社会的に反響の大きい事案に関するものであったといえることができるから、本件規程2条ただし書にいう「異例又は重要

と認められるもの」に当たると解するのが相当である」とした。

愛知県警察本部長による事後報告によって、公安委員会の実質的な意思決定があったかどうかについては、都道府県公安委員会は、「警察法上、援助要求に同意するかどうかは都道府県公安委員会が合議体として審議して判断すべきであるのが原則」であり、「本件各派遣決定は、愛知県公安委員会に報告されているものの、それは、いずれも事後的なものであることはもとより、期間、人数、業務内容の説明を伴うものの、個別審議において単に報告されたものに過ぎず、他の決裁・裁決・決定の案件と異なっており、特段の意思決定行為があったものではない。」愛知県公安委員会においては、「本件各派遣決定が本件規程2条ただし書に該当し、これが専決によって行われたことの手続的違法について想到していなかったことが認められ、そうすると、上記報告の際に愛知県公安委員会において実質的に審議を行って事後的な援助同意を行い、あるいは専決したことに対する追認を行ったものと評価することはできない。したがって、本件各派遣決定が愛知県公安委員会の実質的意思決定に基づくものと認めることはできず、本件各派遣決定は、専決で処理することが許されなかつたものであつたのに専決で行われたものであつて、違法であるといわざるを得ない。」