

【論文】

警察本部長の立場と機能

田村正博

京都産業大学法学部教授
社会安全・警察学研究所 所長

はじめに

警察本部長は、実働組織としての都道府県警察の長として、警察の運営に大きな影響を与え得る存在である。令和2年から、研究所の浦中千佳央教授を代表とし、筆者も参加する「警察の説明責任－国際基準に向けて－」をテーマとした研究が行われている¹が、説明責任の重要な担い手として、警察本部長を対象とした調査も行われることとなっている。

一方、警察本部長を対象とした研究は、これまで日本では行われていない。警察本部長は、都道府県警察の長という地方公共団体の機関でありながら、身分は国家公務員であり、国（国家公安委員会）によって任命されるという特異な存在である。都道府県公安委員会の管理を受けてはいるが、その管理は通常は個別の事案に及ぶものではなく、ほぼ事実上の全権を有しているといっても過言でない。警察本部長がどのように自らをとらえ、与えられた役割を実践しているかを明らかにすることは、説明責任の国際比較研究はもとより、都道府県警察のより良い統制の在り方を検討する上でも必要なことであると考えられる。

以下では、警察本部長の立場と実際に果たしている機能について、筆者が警察本部長として体験した事実も踏まえつつ述べる。試論ないし事例報告の域を出ないが、警察本部長に関して論じた初めてのものとして、今後の研究の進展に寄与できるものと考えている。なお、文中で小規模県とは、概ね警察官定数3千人未満の県で、警察本部長が課長級の警視長である場合を、大規模府県とは、概ね警察官定数1万人以上の道府県で、警察本部長が審議官又は局長級の警視監である場合を意味する。筆者が勤務した秋田県警察は小規模県、福岡県警察は大規模府県である。

本稿作成に当たり、津田隆好警察大学校警察政策研究センター所長をはじめ複数の警察本部長職経験者から有益な教示を受けた。記して謝意を表したい。

第1 法的な位置づけと運用

1 警察本部長に係る法律の規定の概観

警察本部長は、実働組織としての都道府県警察（都道府県公安委員会を含まない狭義の都道府県警察。以下、単に「都道府県警察」という。）の長である。警察本部長は、「都道府県公安委員会の管理に服し、警視庁及び道府県警察の事務を統括し、並びに都警察及び道府県警察の所属の職員を指揮監督する。」ことが警察法で定められている（48条2項）。なお、警察法では都警察の本部を警視庁、その長を警視総監として、一般の道府県警察の本部である道府県警察本部とその長である道府県警察本部長（警察本部長）とは区分しているが、違いがあるのは限られた場面だけであるので、以下では、原

¹ 浦中千佳央「『警察の国際比較調査の開始とその趣旨－欧州との社会科学分野における国際共同研究プログラム（ORAプログラム）』への参加について」本誌7号（2021年）参照。本稿は、同調査研究の一部を構成するものである。

則として、両者を区分しないで、単に都道府県警察、警察本部長として記述する。

警察本部長は、都道府県の組織である都道府県警察の長であるが、公務員としては国家公務員であり、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²（警視総監の場合はこれに加えて内閣総理大臣の承認を要する。）。警察本部長以外の警視正以上の階級にある警察官（地方警務官）についても同様となっている。地方公共団体の組織の職員が国家公務員であることは、極めて異例であり、現行法上他に類例がない³。

警察本部長は、都道府県警察の事務、すなわち、当該都道府県の管轄区域における警察の責務（個人の生命・身体・財産の保護と公共の安全・秩序の維持）を果たすための諸活動につき最終責任を有する。公安委員会の事務・権限については、都道府県警察が公安委員会を補佐することとされており（47条2項）、警察本部長は補佐機関の長としての責任を負う（公安委員会が権限行使の最終責任を負うとしても、公安委員会は警察行政の非専門家によって構成されており、補佐機関としての責任は限定的なものではない。）。

警察本部長は、都道府県警察の警察官（ごく少数の警視正以上の警察官（地方警務官）を除く。）その他の職員を任免する（55条3項）。地方公務員法の任命権者として、任命、人事評価、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有する（地方公務員法6条）。

都道府県警察は地方自治法の規律を受ける。もっとも、地方自治法では、執行機関は長と委員会又は委員としており（地方自治法138条の4）、執行機関としての公安委員会についての規定はあるが、警察本部長について直接に定めた規定はない。

2 警察本部長の地位と組織内における役割

(1) 警察本部長の地位

警察本部長は、都道府県警察の長として最終的な決定権限（全面的な指揮監督権限と人事異動の決定権限）を有し、組織内において隔絶した地位にある。警務部長は部長の中で一段格上にみられるが、それでも5人又はそれ以上いる部長の1人であって、他の部長から協議・相談できる相手であるのに対し、警察本部長は、どの立場の者からも、説明し、指示を仰ぐべき対象である。警察本部長の側からすると、対等な相手はいないので、部下の意見を聞くにしても、すべて自分の責任で判断をすることになる。警察庁の関わりはあるが、特別な事案の場合⁴を除けば、警察庁の指揮監督は個別事案の具体的な処理に及ぶものではなく、最終的な判断権と責任は常に警察本部長にある。様々な場面で、「誰も後ろにいない」、「誰も代わってくれない」責任の重さを感じさせられることになる。

(2) 任命権限の行使

多くの警察幹部は自らの人事（昇任及び配置換え）について高い関心を抱いている。警察本部長は、警視以下の警察官

² 国会に提案された法律案では、警察本部長は警察庁長官が国家公安委員会の意見を聞いて任免し、警視総監は内閣総理大臣が国家公安委員会の意見を聞いて任免するとしていたが、衆議院で修正された。

³ 地方自治法の制定に際して、社会保険、職業安定・失業保険、自動車の車検・登録に従事する職員（地方事務官）について、暫定的な措置として、国家公務員の身分を有するとされたが、平成11年の地方分権関連一括法により、廃止され、国の事務・国の組織となった。なお、昭和31年に制定された地方教育行政の組織及び運営に関する法律により、都道府県教育長の任命について文部大臣の承認を要するとされていたが、同じ地方分権関連一括法によって廃止されている。

⁴ 個別具体的な指揮監督は、警察法5条4項4号に定める事案（民心に不安を生ずべき大規模な災害に係る事案、地方の静穏を害するおそれのある騒乱に係る事案、重大なテロリズムに係る事案）の場合に限られる。同項6号に定める事案（広域組織犯罪等）の場合には、「国の関与は、あくまでも事案に対するため警察全体で整えるべき組織態勢を対象としており、個々の警察活動の具体的方針や方法についてまで関与するものではない。」（警察制度研究会編『全訂版 警察法解説』（東京法令出版、平成16年）88頁）。

と警察官以外のすべての職員の任免権を有している。公安委員会の意見を聞くことが警察法で定められている⁵が、決定権は警察本部長にある（給与格付けの面から人事委員会の承認を要する場合があるが、その対象は限られる。）。降任とならない限り、人事に法的な制約はない。部署の運営に問題があったと判断したときには、通常の人事異動期でなくとも、その部署の長を担当業務のない警務部付に配置換えをすることが可能であり、警察本部長の判断によって実際に行われる場合もある。

一方、警視正以上の警察官（地方警務官）については、国家公安委員会が任免権を有し、補佐するのは警察庁であって、警察本部長に法的な権限はない。しかし、一貫して同じ都道府県警察に勤務する警視正以上の警察官（退職管理の特例が警察法56条の3に定められている。）については、実質的に警察本部長が異動案を策定し、通常はそのとおり実現される⁶ので、事実上の決定権があるといえる。もっとも、あくまでも事実上のものであり、通常とはいえない時期又は内容の異動は、警察庁と国家公安委員会が納得できるような理由がなければ権限行使をしてもらえないので、自らが法的権限を有している場合とは異なる。

このように、ごく少数の警察庁人事対象者⁷を除けば、警察本部長は都道府県警察内の上位者の人事異動について決定権（警視以下は全権、警視正以上は一定の範囲内での決定権）を有している。もっとも、具体的な異動案は各部からの要望を踏まえ、警務部長・警務課長が調整を行うので、警察本部長がどのようにでもできるというわけではない。事前に考え方を伝え、ある段階で自らが重要と考えるポスト又は警務部長以下で結論の出ないポストについて見解を示し、一応の案ができた段階で手直しの必要性の有無を判断する、といった関わりが通常である。関係者の様々な関心（利害）を踏まえた結果として人事異動の慣行ができあがっている場合があるが、人事方針を設定して必要な是正をすることは、警察本部長の責任である⁸。なお、上位者以外の者（概ね警部以下）については、懲戒処分に伴う場合のような特段の理由がある場合を除けば、判断を委ねる場面が多い⁹。

一方、懲戒処分については、ランクの上下を問わず、警察本部長の判断が求められる（人事異動のような権限の内部的委任は行われぬ）。平成11年に警察の「不祥事隠し」が大きな問題となり国の監察機能が強化されたこともあって、国の関与が強くなり、警視正以上の警察官（地方警務官）に対する処分は実際に国（国家公安委員会の補佐機関である警察庁）が判断をし、最終的に地方警務官が処分対象者とならない場合でも、すべての事案で報告が求められる。地方公務員である警察職員に対する懲戒処分の内容についても、過去の処分との均衡、地方警務官に対する処分との均衡の観点から、警察庁による指導調整がなされるが、市民感情を踏まえつつ適切に判断する責任が警察本部長にあることには変わりはない。

⁵ 例えば不祥事に関連して、市民感覚からみてある異動が適当でないと感じられるという意見が公安委員会から示された場合には、十分尊重すべきものであることは当然である。

⁶ 警察庁が対象者を具体的に把握しているわけではないので、運用の一般的な考え・基準（警視正昇任対象者は警察庁等出向経験者に限る、特段の理由のない限り部長から署長への異動をしないなど）に反しない限り、そのまま承認される（これに対し、地方警務官の任用基準に反している場合には、差し替えも行われる。）。

⁷ 警察庁のⅠ種採用者（いわゆるキャリア組）とⅡ種採用者のほか、都道府県警察に採用された後に、その都道府県警察を離れ、警察庁の人事対象となった者（いわゆる推薦組）が該当する。小規模県では警務部長以外は1人ないし2人、警視庁や大阪府警察を除く一般の大規模府県でも警務部長以外は数人である。都道府県警察内で配置換えをすることは、通常は行われぬが、不可能ではない（筆者は、福岡県暴力団排除条例の策定のため、警察庁首脳に説明した上で、警察庁人事の捜査第二課長を組織犯罪対策課長に配置換えをし、後任に地元生え抜きの優秀な捜査幹部を配置したことがある。）。

⁸ 各部の要求に応じていくことを優先すると、警察署にしわ寄せがいく。逆に、最後は警察署長で終わりたいという個々人の要望に応じていると、定年まで残り1年の者ばかりが警察署長に配置されるということになりかねない（地域の人にもそれが分かる。）。

⁹ 警部昇任者の選考には警察本部長も関心を持ち、適切に行われるように指導する。その他の警部の異動に関しては、筆者は一任していたが、すべて説明をさせる本部長もいると思われる。

(3) 事案に対する指揮

警察本部長が直接指揮する対象として定められたものについては、捜査の重要な節目の段階で警察本部長に指揮伺いがなされる¹⁰。事案の件数が府県の規模によって大きく異なるので、警察本部長が直接指揮する対象は、小規模県の場合は範囲が広く、大規模府県の場合には相当限定的なものとなる。事件指揮は、担当部署の行いたいとする伺いを是認してよいか（より慎重にすべきかどうか）を判断するものである。警察捜査が動的な性格なものであり、それまでの証拠の積み重ねの評価と将来予測を要するだけに、捜査の内実に関わっていない者が担当部署の判断を否定するのは難しいが、それでも、甘い見通しではないか、法的な問題を含む捜査として将来に大きなマイナスをきたす可能性はないかを吟味することは必要である¹¹。捜査の内実に深く関わって、捜査すべき事項を指示し、方針を示すといったことは、筆者の知るところでは、一般的に行われるものではないが、事案によって、また警察本部長個人の能力によって、行われることもあり得る¹²。

重大な現在進行形の事態（事件自体が継続している場合と、未解決事件による社会不安が継続している場合の二種類がある。）への対処においては、警察本部長の判断、リーダーシップが求められる。最も重大なのは、人質たてこもりのような危害進行犯罪の場合における制圧型捜査で、人質の生命の安全、周囲の危険防止、捜査に当たる警察官の安全の確保といった見地から、真に必要な場合には犯人を射殺することもあり得るが、そういった措置は、常に警察本部長の指揮によって行われる。社会に強い不安感を与える犯罪の場合には、次の被害の防止対策と不安軽減対策を、捜査と並行して行っていく必要がある¹³。子どもが殺害された事件における地域の不安を減らすための登下校の見守りや地域安全情報の発信、警察が活動している姿（機動隊員らによる付近の検索シーンなど）のテレビ局への提供などであるが、こういった面は、捜査そのものとは異なり、法的な縛りはなく、様々なことを行って得る。機動隊の活用など人的動員を含めて、警察本部長が指示、指導し、リードすべき場面もあり得る¹⁴。暴力団が事業者に危害を加えた事件の場合の市民の受けている脅威の評

¹⁰ 犯罪捜査規範では、被疑者又は重要な参考人の任意出頭、通常逮捕状・搜索差押許可状等の請求、事件送致において、警察本部長等の指揮を受けることとされている（逮捕状と搜索差押許可状等の請求については、急速を要するときは請求後の報告とすることも認められる。102条1項、119条2項、137条2項、193条）。警察本部長が直接指揮すべき事件及び事項は、警察本部長の定めるところによるものとされている（19条2項）。

¹¹ 留置施設の同房者を使って留置中の被疑者から犯行状況を聞き出した結果を基に重要事件を起訴に持ち込んだが、違法な捜査であるとして、重要事件が無罪となった事案があった。留置業務を捜査に利用してはならないという基本を損なう重大な問題であるにもかかわらず、上級捜査幹部の認識が不十分であったことを示している。

¹² 平成26年に福岡県警察は、暴力団のトップを16年前の殺人事件の首謀者として逮捕した（令和3年8月に一審で死刑判決）が、その捜査には当時の警察本部長が深く関わり、検察首脳との協議をはじめ、推進役になったと言われている。また、平成10年に起きた和歌山毒物カレー事件では、警察本部長が、検察との協議やメディア対策を含めて、実際に捜査の指揮をとっていた。いずれも、県警察にとって極めて重大な事件であっただけでなく、警察本部長個人の高い捜査指揮能力（捜査部門での重要な役職を務めた経験とそれを通じて培った検察との人脈を含む。）が反映している。

¹³ 米田壯「新年に当たって－安心の確保への努力－」警察公論平成22年1月号（田村正博『新しい警察幹部の在り方－知的警察幹部のために－』（立花書房、平成25年）にも資料として掲載）は、「重大な事件が発生した場合、捜査以外に、事件の衝撃を緩和し、不安感を減少させる作業が重要」とし、すぐ犯人を捕まえることができない場合、「警察が迅速・精力的に活動していること、同種事件の防止のため具体的な措置がとられていること、仮に発生時の立ち上がりや捜査過程でミスがあったとしたら、それを反省し、事件解決に向けて一層の努力をしていること等々を、国民に認識してもらうことが安心の確保にとって不可欠」とし、「事件に伴う不安感を沈め、警察捜査に対する信頼をつなぎ止め、組織の信頼性を高める作業は、専ら上級幹部の仕事である」と述べている。

¹⁴ 筆者が警察本部長職を務めていた平成20年当時は、積極的に判断し、指示する必要性が高かったが、近年では、経験が積み重ねられ、対応策がある程度確立してきているので、警察本部長がイニシアティブを発揮しなければならない場面はかなり減ってきていると思われる。

価と軽減に向けた対策も同様である¹⁵。

(4) 警備実施指揮

犯罪への対処と並ぶ警察の仕事は、警備実施である。重要な警備（警衛警護を含む）の遂行は、都道府県警察にとって極めて重要な任務とされている。

特に行幸¹⁶に伴う警衛は、警視庁や御用邸等のある府県警察を除けば、ほとんどの都道府県警察にとって、めったにないことであり、特別で最大の課題である（その重さは、警察組織外の人からは理解できない程度かもしれない）。何年も前から準備が重ねられ、綿密な計画が作られる。特に警察本部長にとっては、自らが随従員として警衛に当たる（御対象の直近にいる都道府県警察の警察官は、警察本部長だけである¹⁷。行啓の場合も、行幸に準じた体制がとられ、警察本部長は同様に随従する。）ので、文字どおり全責任を有する。計画を点検し、現場に行き行って状況を確認、計画に必要な修正を加えさせるだけでなく、本番では、知事、府県議会議長とともにお迎えし、移動中はお召自動車のすぐ後ろの車両に乗り、行幸啓先では直近に随従して自ら警衛に当たる。警視庁や御用邸等のある府県警察以外の都道府県警察では、経験を積んだ専門家がいないわけではない。警察庁の指導も細部にわたってはいるが、現場の状況や対応能力をすべて踏まえたものとはならない。このため、担当者任せにすることはできず、警察本部長は、文字どおりの責任者として、起きる事態を自分で想定し、それぞれの現場指揮者に対応を考えさせ、現地の事情を踏まえて通常にはない部隊を配置させるといった指示を行うことになる。さらには、本番で状況の変化に対応する判断を求められることもあり得る。警察本部長としてこれ以上に緊張する仕事はない¹⁸。

一方、重要な国際会議に伴う警備の場合¹⁹には、警察本部長は、警備本部において全体の指揮をとる。制服部隊だけでなく、右翼対策要員も含めた他の都道府県警察からの派遣も受けて、全体の警備を統括することになるが、実際に様々な事態が生じた場合の対応の指揮において、直ちに判断しなければならないことも少なくない。

このほか災害時の警備も警察にとって重要な任務である。筆者自身は大規模な災害を経験していないが、不確定な状況下での判断、知事を含めた他機関との連携、警察庁への報告・連絡調整、市民に向けた情報発信、部下職員及び派遣された職員の士気の確保等を含めて、警察本部長の行うべきことは大変に多いことがうかがえる²⁰。

(5) 組織運営

通常の組織であれば、トップは組織の課題又は目標を設定し、その解決又は達成に向けて組織を動かすのが最大の仕事である。これに対し、都道府県警察の場合には、警察本部長の在任期間が短いこともあり、長期的な課題又は目標を警察本部長自身のイニシアティブで設定することは通常行われない²¹。また、本来からすれば、警察運営の目標設定は、都道府

¹⁵ 平成20年に福岡県で起きた自動車メーカー工場への爆発物投てき事件に際しては、警察本部長の判断により、抜本的対策の検討と並行して、関係箇所の警戒と加害行動をしそうな主要暴力団幹部への尾行を多数の警察官を動員して行っている。

¹⁶ 天皇の外出を行幸（ぎょうこう）、皇后・皇太后・皇太子・皇太子妃の外出を行啓（ぎょうけい）という。

¹⁷ 四大行幸啓（全国植樹祭、国民体育大会、全国豊かな海づくり大会及び国民文化祭）に伴う場合には、警察庁長官が随従する。警察庁の担当課長（室長）と皇宮警察本部長も随従員となる。

¹⁸ 筆者は、秋田県警察で、天皇皇后両陛下行幸啓の警衛と皇太子殿下の行啓の警衛に当たった。

¹⁹ 筆者は、福岡県警察で、日中韓三国首脳会談の警備に当たった。

²⁰ 竹内直人「緊急事態と警察活動：市民代表を含む他機関との関係～東日本大震災への対応状況～」本誌本号参照。

²¹ 計画の策定が警察庁の通達や法令によって求められる場合には、その趣旨と都道府県警察の実情を踏まえて課題の設定等が行われるが、具体的な内容の決定においては、警察本部長がイニシアティブを発揮することもある。警察庁の通達に基づくものとして、平成15年から、「街頭犯罪・侵入犯罪抑止対策」のための計画が各都道府県警察において策定・実施された。法令に基づくものとして、例えば、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律及び次世代育成支援対策推進法に基づく特定事業主行動計画として、基本

県公安委員会の管理権限の行使であるともいえる。

実際には、警察庁が設定した部門ごとの全国的な課題への対応²²と、都道府県内で現に生じている問題への対応が、都道府県警察における運営上の課題となる。運営上の諸課題にどの程度警察本部長が関わるのかは、課題の内容と重要性（深刻さ）の程度により、また警察本部長の個人的な関心と力量によって異なる。警察庁が具体的な方針を示している場合には、実質的な関与の必要性のない場合も多い。小規模県の場合には、ノウハウが不十分であると判断して、警察本部長が指導をし、あるいは警察庁等の専門家を招いて、知見を提供してもらう場合もある²³。逆に、都道府県警察の力量が高ければ、特に大きな問題以外は、部長以下の判断に実質的に任せる警察本部長も多いと思われる。

一方、都道府県警察の組織全体で取り組むべき運営上の課題がある場合には、部長以下に任せておくことはできないので、警察本部長がリーダーシップを発揮することが求められる（各部の責任意識、当事者意識のすき間に落ちてしまうものも同様となる）。筆者の場合、秋田県警察では特になかったが、福岡県警察では、暴力団対策を強化すべき必要性が著しく高かったこと（公安委員会からも抜本的な強化が強く求められた。）を踏まえ、公安委員会を補佐して、県警察の年間の運営方針に新たに「最重点目標」を設け、暴力団対策を唯一の最重点事項とした²⁴。あわせて、抜本的強化のために、暴力団排除条例の制定と暴力団対策部の設置の方針を固め、知事に説明して基本的な了解を得る²⁵とともに、北九州市に本拠を置く警察本部の所属を実質的にスタートさせている²⁶。

（6）組織管理

本稿では、組織としての任務達成に向けた諸対策（マンパワーの運用、方策の改善など）を組織運営、警察組織自体の効率性・健全性・継続性に向けた諸対策を組織管理として区分して説明する。警務部門・総務部門の課題が一般的には組織管理に当たる（任務達成に向けた組織の変更については組織運営に含めて前述した）。主として組織（定員管理を含む。）の合理化、人事に係る方針・制度の設定、職員の福利厚生、監察（非違事案の防止と対処）といった事柄である。

警察全体の評価に重大な影響を与えるような不祥事（組織的な不正経理、社会的に大きな批判を浴びる権限不行使事案など）が明らかになった場合の対応は、ダメージコントロールとして、一般の組織管理の範疇を超えるものである。筆者自身はその種事案の当事者となったことはないが、様々なものを側聞するにつけ、トップが矢面に立たされることを含めて、組織トップの力量が問われるものであることを強く感じている。メディア²⁷、議会、予算執行をめぐる問題の場合の知

計画が策定されている。

²² 横川浩「警察の組織と人について、ひと言」（警察学論集 47 巻 10 号）は、他官庁出身者で警察本部長を経験した者が、警察庁が課題を先取りして明確化し対応方針を明らかにしていることを、驚きをもって評価している。

²³ 身代金目的誘拐事件が秋田県では過去に一度も発生していないため、筆者は、報道協定の締結等を含めたノウハウがまったくないことを危惧し、警察庁捜査第一課理事官に依頼して、来県の上で具体的な指導をもらった。また、警察の被害者のための組織的活動が開始されたすぐ後だったため、神奈川県警察の性犯罪捜査担当者を招き、県警察幹部に対して話をしてもらっている。

²⁴ 警察署長は年間表彰を受けることを目指して組織を統率するので、暴力団対策が不十分であれば、他の部門の成果がいかに優れていても年間表彰の対象となくなることの影響は大きい。田中法昌「福岡県における暴力団対策」警察学論集 63 巻 4 号参照。

²⁵ いずれも実現したのは、筆者の離任後である（暴力団排除条例は平成 21 年 10 月に制定、22 年 4 月から施行された。暴力団対策部及び北九州地区暴力団犯罪捜査課は、平成 22 年 1 月に設置されている。）。

²⁶ 北九州地区（北九州市及びその周辺地域）に拠点を置く暴力団組織と本腰を入れて戦うには、現地に拠点を置き、攻格的捜査に専念できる捜査体制を正規な組織（権限と責任が明確で人事上の評価主体である所属）として構築しなければならない、という考えに基づくものである。平成 20 年 11 月の段階で、課長候補と次席候補を先行異動させ、両者に新たな所属のメンバーを事前に選考させ、警務部長以下に命じて 140 人近くのすべてについて、平成 21 年春の異動でできる限り要望に沿った配置を行った。警察本部長が人事に関する事実上の全権を持つからこそ可能であったといえる。

²⁷ 吉村博人『警察改革（第 3 版）』（立花書房、平成 21 年）は、平成 11 年 9 月の神奈川県警察の不祥事に関し、「テレビカメラを前に

事及び監査当局、権限不行使事案の場合の当事者ないしその周辺者などへの説明と謝罪は、内容だけでなく、タイミング、環境設定にも智恵を絞らなければならない。組織の構成員にどのように伝えるかを含めて、組織の士気の維持の点を考えなければならないが、対応が組織の内側の論理に従っているという疑いを招いて更なる信用低下につながってはならない。組織体質を反省し、改善を図ることを明確にしつつ、将来の組織の展望を示すことが求められる²⁸。同時に、不正経理のような場合には、警察幹部に金銭的負担を求めることについて、納得感が得られることも必要となる²⁹。

非違事案への対処は、社会的に大きな注目を浴びるものでなくとも、すべて警察本部長としての判断の対象となる³⁰。前世紀にはできるだけ隠そうとする組織管理者が存在したが、警察改革によってそのような対応は許されないことが明確になった。組織全体に問題があると認識されるおそれが生ずることのないようにすることが共通の理解となり³¹、監察体制の整備もあって、調査解明と懲戒等の処分については、特段の問題がなければ、警察本部長として内実にはわたる関与を要しない状態になっている（言い換えるとそれだけ十分な対応が組織として既になされるようになったといえる）。警察本部長にとって重要なのは、再発防止である。作成させる書類を増やすといった姑息なその場しのぎは、警察官の活動時間を奪い、組織管理者自身の内実にはわたる組織管理に充てる時間を減らす結果につながる。非違事案を踏まえて、将来の組織にどのようにプラスをもたらすことができるかが、警察本部長を含めた組織管理者に課せられた課題だといえる。業務上の非違事案の再発防止のために、地域警察の分野で、仕事の仕方についての相談先の整備、ミスを正しく（適正に、隠すことなく）直すことに向けた組織的なサポートなど、現場が仕事をしやすくする方向での対処が行われてきたのはその一例である³²。平成25年以降は、「非違事案に対して厳正に対処するとともに、原因・背景の分析に基づき、非違事案につながりにくい業務の構築を図る」など、「非違事案対策の高度化」³³が取り組まれており、この面で警察本部長が指導力を発揮することが求められることになったといえる。

一方、私的な非行については、個人の行動ではあるが、警察の信用の低下につながる面があるので、警察組織では伝統的に重要な課題と位置づけ、職務倫理教育や身上把握・指導が行われてきた。担当部署に任せていると、職員の納得感の得られないような指導の強化一辺倒の対応になりかねない。警察本部長のリーダーシップにより、組織側の改善事項がないかを幅広く検討し、組織と職員の双方にプラスに働くような取組みが望まれる³⁴。

した記者会見での警察本部長や警務部長の言動などが批判にさらされ、マスコミ対応の拙劣さも目立った。」と述べている（2頁）。

²⁸ 広畑史朗『警察の視点社会の視点－警察本部長折々の主張』（啓正社、平成16年）は、警察改革につながる大きな不祥事案のあった際の栃木県警察本部長として、警察職員に向けて行った発言を主に収録している。

²⁹ 筆者が警察本部長になる数年前に、福岡県警察で組織的不正経理が明るみに出たが、公安委員会の指導を受けつつ、警察本部長が中心となって、信頼できる部下とともに智恵を絞り、事実の解明、陳謝と説明、損害額の返済のための拠出の対象者の範囲と金額の割り当て（退職者に対する寄附募集を含む）、組織の士気の維持といった多面的な対応に当たり、派生的な批判を招く事態に至ることを防ぎ、各方面の納得を得て、事態を収束させたのは、優れた対応の例であるといえる。

³⁰ 通常の犯罪に係る事件指揮やその他の警察運営においては、都道府県警察の規模に応じて本部長が直接担当しないものが増えるので、その結果、大規模府県では、警察本部長に上がってくる案件の中での非違事案の割合は高まる。

³¹ 米田前掲注11は、「大切なことは、共同体要素が強くなり過ぎて、身内意識や内部だけの論理が見え隠れするようなことがあってはならないということです。」と述べる。

³² 桜澤健一「「失敗」を乗り越えてこそ～地域警察官の皆さんへ～」『警察公論平成24年10月号』（田村正博『知的警察幹部のために』にも資料として掲載）参照。

³³ 警察白書平成26年版204頁及び「監察業務の高度化等に関する研究会報告書」（警察庁ウェブサイト）参照。

³⁴ 組織全体の改善を通じた職員の組織への信頼の構築、問題を抱えた職員のサポート体制の整備といった取組みを行っていくことが考えられる。福岡県警察では、3件の現職警察官逮捕事案が起き、公安委員会から再発防止が強く求められたことを受けて、「組織の側の問題点を洗い出し、改善することで、職員一人ひとりが生き生きと職務にまい進できるより良い組織をともに作っていく」ことを

3 組織外との関係

(1) 組織外における地位

組織外においても、都道府県警察という地域における極めて重要な組織の長として、警察本部長は重要な存在と位置づけられる。法的には一般職の公務員であるが、メディアでの取り上げ、他者からの応接のされ方などの実態は、それと異なる（「職としての警察本部長の地位の高さであり、個人が偉いわけではない」ということは、しばしば注意事項として教えられることである。）。

都道府県警察は、規模的にも地域で屈指の組織であるのに加え、公共の安全・秩序の維持という重要な任務を担い、強い権力行使が可能な存在である。ことに、社会的有力者ないし有力組織からすると、自ら又は自らの組織の関係者が警察の捜査の対象とされることがあり得るといふ認識がある限り、警察は怖い存在であり、警察本部長の意向によって自らがその矛先になることがないように、様々な点で気を配ることになる（昭和期には選挙違反や贈収賄事件などが今よりはるかに多く摘発されており、今日以上に特別視されていた。様々な面での社会の健全化（違法事案の減少と透明化）は、多くのセクターと警察組織との関係の正常化、言い換えると警察本部長の過大な位置づけの解消につながる。もとより、潜在的な違法事案がなくなったわけでない³⁵し、過大な部分がなくなっても、警察本部長が社会的に重要な存在でなくなるわけではない。）。

なお、組織外における警察本部長の位置づけの高さは、警察の組織構成員の働きかけの結果としての面もある。自らにとって「極めて偉い」警察本部長が社会的に高い地位を占めなければ、自らの組織、自らの存在が低められることにもなりかねないので、警察本部長の地位を高める努力が行われるからである。

(2) 公安委員会との関係

都道府県公安委員会は、警察行政の非専門家、民衆の代表として、警察の政治的中立性を確保するとともに、警察が独善的にならないように管理することを任務としている。毎週定例会を開催して各部の報告を聞くとともに、苦情処理など警察法及び他の法令に基づく権限を行使している³⁶。

警察本部長にとっては、公安委員会は、その意向を尊重しなければならない唯一の対象であり、重い存在である（警察本部長という上司のいる部長以下にとっての公安委員会が、第三者機関的な存在であるのとは、まったく異なる）。管理を受ける側として、「積極的に公安委員会の管理に服する姿勢を堅持し、自発的な報告を励行するなど公安委員会の判断を求めべく努めること。」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。」が求められる³⁷。定例会議における通常の報告は部長以下にさせていても、必要

通じて、職員が県民のために行動する意識を高め、幹部ないし組織に対する職員の信頼を構築し、職員がお互いを思いやりあう関係を作り、非違事案防止にもつなげていく、ということを基本発想に、「ポリスマインド向上対策」を行った。田村正博「職員の意識に適合した組織管理」警察学論集 63 巻 7 号及び同「新しい警察幹部の在り方（知的警察幹部のために）第 4 回職員との互恵的な関係の構築」同 65 巻 9 号参照。監察の高度化の考え方につながるものといえる。

³⁵ 全国の警察で、令和 2 年に、贈収賄などの政治・行政をめぐる不正事案 49 事件、企業の経営等に係る不正事件などの経済をめぐる不正事案 92 事件を検挙している。福岡県では、平成 22 年に、副知事（疑惑報道で辞任したため逮捕時は前副知事）を収賄で、町長を贈賄で逮捕している（副知事は長年にわたりナンバーツーの立場にあり、町長は全国町村会長でもあった人物である。）。

³⁶ 年末年始などと夏期休暇推奨期を除き、毎週開催されている。急を要するとき臨時委員会あるいは持ち回り委員会を開催する場合もある。教育委員会の会議（委員協議会等を含む。）の開催が、都道府県・政令指定都市で年間平均 28.3 回、市区町村では平均 15.1 回である（文部科学省「教育委員会の現状に関する調査（平成 30 年度間）」）の比べ、公安委員会の開催頻度は高い。

³⁷ 佐藤英彦「警察の政治的中立性と公安委員会」安藤忠夫ほか編『警察の進路～21 世紀の警察を考える～』（東京法令出版、平成 20 年）参照。

な場合には自分の考えを自分の言葉で公安委員会に説明し、公安委員会の場以外を含めて公安委員の発言に注意を払い、その意に沿うべく努めている警察本部長は多いことと思われる。

市民の感覚による疑問の提示や指摘は、問題がある事案に対するものや、警察行政運営に対するもの³⁸（例えばある特定の課題に対する警察の取組みが不十分ではないかなど）だけでなく、警察側としては特段の意識なく説明している事柄にも及ぶ³⁹。

不祥事に際しては、市民感覚を踏まえた対応が必要になるところから、公安委員会の示唆・指摘がより一層重要な意味をもつ⁴⁰。公安委員会からの指摘を受ける場面が多くなり、その態様もより強い形で行われ得る。監察のための指示が法定されているのは、その典型である。警察本部長として、公安委員会の意向を十分踏まえ、自らの専門的な知見を基に具体化し、あるいは一層徹底するような方策を提示することで応えていくことが必要になる。

公安委員会は、警察本部長の任免権の行使についての意見、懲戒・罷免の勧告が元々警察法に定められていたのに加え、平成12年の警察改革の一環として、前述の監察の指示のほか、非違事案の疑いがある場合の警察本部長による報告と、苦情の処理の規定が追加された。警察本部長には、法の趣旨に則った真摯な説明等が求められる⁴¹。

公安委員会が管理を実質的に行っていることを市民に向けて発信していくことは、都道府県警察の事務（公安委員会を補佐する事務）である。警察本部長は、管理に服することに加えて、補佐機関の長としての責任を果たすことが求められている。

(3) 知事との関係

予算の調整⁴²及び条例案を含めた議会への議案の提出権限は、委員会にはなく、知事に専属する（地方自治法186条）。特に予算は、警察官以外の職員の定数設定を含めて、都道府県警察の通常の運営だけでなく、政策実現に不可欠なものである。予算要求・要望にどこまで警察本部長が関わるかは、都道府県警察によって、また内容によって異なる⁴³。事実上の決着が付いていて、知事査定を受ける部局長の一人として儀式的に説明するだけということもある。筆者の場合、福岡県では、前述の暴力団対策部の設置についてのみ、知事に直接説明をし、納得が得られるように努めた。

条例については、迷惑防止条例のような警察所管条例の場合には、警察が必要性に応じて実質的に案を策定し、知事部

³⁸ 佐藤英彦「日本警察の不易価値」警察学論集57巻7号は、国家公安委員会から警察庁として受けている管理の例を述べ、「各委員の感覚と発想から行われる活発な指摘は、警察行政が、警察の実務家によって独善的に決められる可能性を排除するのに多大な効果を発揮している。」と述べている。都道府県警察を対象とする都道府県公安委員会の管理と警察庁を対象とする国家公安委員会の管理は同じではないが、参考になる。

³⁹ 例をあげると、秋田県で、警察本部主催の行事について「いつも秋田市で行われているが、他の地域の住民のために時には別の場所での開催を考えてもらいたい」、新型信号機を県庁の近くに付けたことについて「警察による県庁優遇と受け取られる、特に今は不正経理で県民の眼が県庁に厳しいことを分かっていない」、といった指摘を受けたことがある。警察の都合（警察本部としての事務処理の容易さ、財政当局との関係の考慮といったものを含む。）を優先させてしまっていることを反省させられた。

⁴⁰ 広畑史朗『警察幹部のリーダーシップ』（立花書房、平成23年）は、不正経理への対応において、県民の良識を代表する公安委員から示唆助言を得たことが、新たな方向付けの助けとなり、世間の常識とのズレを是正することにつながったと述べている（39頁）。

⁴¹ 筆者の場合、非違事案の疑いがあるときの報告と苦情の調査結果の報告は首席監察官に行わせていたが、任免権の行使については他者を介在させないで自分が担当した。まず異動の方針（原則として退職前の者を警察署長に任命するのは避けることなど）を説明して了承を得、その後、所属長の任命案が固まった段階でその内容を説明している。

⁴² 予算の執行についても知事の権限であって委員会等の権限ではないが、委員会と協議して、委員会の職員（公安委員会の場合には警察本部の職員）に補助執行させる仕組み（地方自治法180条の2）が活用されている。

⁴³ 知事部局側の権力構造によっても異なる。筆者自身は経験していないが、知事が中央省庁出身の副知事に判断を委ねているような場合には、警察本部長が副知事との実質的な交渉を行って決着を図ることもあり得る。

局の法制担当の了解を得て、知事の形式的な決裁を得るのが一般的である。安全安心まちづくり条例のような共管条例についても、他の都道府県の状況を参考としつつ、警察がリードして策定をする場合もある。全く新しい条例を作ることは一般的には容易ではないが、知事が関心を向けるテーマの場合には、知事の意向を背景とすることにより、実現できる場合がある（国の法律の場合とは異なり、行政機構が複雑ではなく、新たなブレイクスルーが生まれやすいことも、条例制定に関わる醍醐味である⁴⁴）。

知事との間では、必要な場面があれば、納得の得られる説明をすることができるように、平素から知事の考え方・関心を知った⁴⁵上で、準備をし、努力することが求められる。それ以上の関係（個人的な信頼関係）を設けることは、知事の権威が高い場合には容易ではない（あくまで私の経験に基づくものであるが、長期在任する知事からすると、東京から来てすぐ帰っていきただけの存在と思われるがちであるように感じられる）。警察本部長は与えられた条件下で少しでも高い評価を得るべく（少なくとも「話にならない相手」という評価にはならないように）努力を続けることになる⁴⁶。

（4）都道府県内のその他の組織等との関係

都道府県議会は、住民の代表として、行政を監視し、統制する存在である。本会議では、選挙で選ばれた議員が質問し、選挙で選ばれた知事が答弁をするのが基本である。地方自治法上は、地方公共団体の長のほか、行政委員会の委員長が、議長から出席を求められた場合に出席する義務が定められている（121条1項）が、警察に関しては、警察本部長が専ら出席し答弁する（議場で答弁に立つと、自分が選挙によって選ばれている者ではなく、「民主的正統性」のある者のような発言ができない立場であることを実感する。なお、公安委員会委員長の出席は、慣例として求められていない府県も多い）。警察が自治事務とされ、最終的な決定権が警察本部長にある以上、個別の警察活動に対する質問と批判、責任追及は、都道府県議会で行われるのが本来であるといえるが、特に大きな不祥事（組織的な不正経理や権限不行使に係る死亡事案等）があった際や、ごく一部の都道府県議会を除けば、実際には低調である^{47,48}。警察本部長の議会との関係は、限られた追及的場面以外では、質問の機会に、議員（とその背景にある市民及び議場にいる知事ら）に向けて説明、発信をするのにとどまり、それ以上の関係はあまりないと思われる。

都道府県によって実態はかなり異なるであろうが、筆者が経験したところでは、都道府県議会議員をはじめ、地元で一定以上の影響力を発揮する存在（知事部局内の生え抜きの有力者、自治体の長、地元メディア⁴⁹を含む。）に対して、警察

⁴⁴ 福岡県で暴力団対策の抜本的強化を求める知事の意向を踏まえ、事業者による資金提供等の禁止を中心とする暴力団排除条例の基本構想を知事に説明し、了解を得ることができた。条例の制定過程に関し、田村正博「福岡県暴力団排除条例の意義と今後の課題」（早稲田大学社会安全政策研究所紀要第3号、平成22年）及び黒川浩一「福岡県暴力団排除条例の制定について（上）」警察学論集62巻12号参照。

⁴⁵ 知事以下の会議に定例的に出席することは、知事の考え方・関心、どのような説明が許容されるか／されないか、知事が誰の発言を評価しているのかを知る上で有益であった。

⁴⁶ 秋田県では、知事が初当選した直後であり、フランクに話し合える関係を持つことができた（行幸啓に際して共に行動したことも親密さにつながった。）。一方、福岡県では、知事が4期目で圧倒的な地位にいたこともあって近しい関係をもつことはできなかったが、暴力団対策で要望に応える方向を共有することができたと思っている。

⁴⁷ 都道府県議会の有り様は、それぞれの都道府県で大きく異なる。「警察には何も言わない」議会もある（警察行政を所管する委員会では、警察本部長は冒頭にあいさつを行った後、退席が認められる（在席して質問に答える必要がない）という慣例がある議会もある。）。その一方で、事前通告なしに委員会で警察本部長に質問をする議員のいる議会も、あるいは本会議で対立的な質問が実質的に事前通告なしに行われ、警察本部長がしばしば矢面に立たされる議会も存在するが、これらは全体の中では少数であると思われる。

⁴⁸ 国会が追及の主な場となっていることが、国の都道府県警察に対する権限を実質的に拡大する方向性をもたらしている（田村正博「警察法の60年－理念とプラクティスの変化」警察学論集67巻7号参照）。

⁴⁹ 全国メディアの場合も、エリア内で異動をしている者が多いため、エリアの中心にある府県警察にとって、地元メディア的な関わり

署長や担当部署が関係を作っているほか、警察内の地元エリート層が長年にわたる関係性を築いていることもある。警察本部長が何かをするという場面はあまりない⁵⁰（自治体の長の場合、政令指定都市を除くと、警察署長が対応すべき相手であり、警察本部長が直接関わることは警察署長の地位を実質的に下げることにつながり、組織的に好ましくないものとされる。また様々な背景のある人たちについて、警察本部長が十分な知識を持たないで関わりをもつことによって、組織にとってマイナスに働くこともあり得るので、慎重を期すことが求められる。）。

警察本部長は、組織的な検討を経た上で必要とされる場合には、地元関係者への働きかけをすることもある。政令指定都市の長や経済界のトップクラスに、問題の実情を説明し、理解を得るとともに、場合によって共同行動をとってもらうこともあり得る⁵¹。

警察行政と関係の深い組織として検察庁がある。組織としての関係は大変重要でありかつ日常的であるが、事件指揮に実質的に当たる部長以下が対応しており、警察本部長としての関わりは、儀礼的な範囲にとどまる（一部の事案において、内実に関わる捜査指揮をする警察本部長が検察と積極的に関わることもあるが、例外的である。）。

(5) 警察庁との関係

警察庁との関係で警察本部長が関わることは多い。一つ目は、都道府県警察として、警察庁の方針を正確に把握する面である。警察庁の通達がどのような背景と意図によるものか、「警察庁の指導」とされているものは警察庁の正規な意思決定を経たものなのか（どのレベルの判断によるものなのか）といったことは、都道府県警察のほとんどの者にとって聞くことが難しいのに対し、警察本部長は、警察庁の担当課の責任者である後輩（課長（小規模県で課長が先輩の場合は企画官）又は室長）に電話で簡単に尋ねることができる（筆者も行ったし、筆者が課長等の際に先輩の警察本部長からの問い合わせを受けている。）。

二つ目は、都道府県警察に警察庁の専門知を提供してもらうよう依頼する面である。組織運営の項（2（5））でも述べたが、特に小規模県では、経験をしていない事案が多く、県警察全体に専門知が存在していない場合がある。警察庁の担当者に指導にきてもらう、警察庁（ないし専門知のある大規模府県警察）に担当官を派遣してもらい、学ばせてもらう、といったことは、人的なつながりのある警察本部長だから可能なことである。

三つ目は、警察庁からの指導等に対して、意見交換をし、意思統一を図る面である。事案の処理等に関して、警察庁から指導を受けた際には、警察本部長として変更要請に全部応ずる場合もあれば、元のままないし一部修正したもので対処したいと考えて部下を通じて伝える場合もある。後者の場合でさらに、警察庁が再考を求めるときは、警察庁の担当課長等と警察本部長の間で、相談し、意思統一が図られることになる。重要なテーマで時間的余裕があるものについては、警察庁首脳に警察本部長が直接会って説明することもあり得る⁵²。なお、大規模府県警察の場合には、相当の経験を積んだ警察本部長が責任を持って判断したことについては、警察庁として、特段の理由がなければ変更を求めないという態度をとるときも多い（警察庁としての変更要請の要否の判断が慎重になるとも言える。）。

四つ目は、警察庁に対して、都道府県警察の努力と苦労を伝えるという面である。全国警察本部長会議における協議事項について、発表府県となって発表する場合はもとより、様々な場面を通じて、自らの都道府県警察の努力と大変さを警

があり、長期的な関係性が築かれている。

⁵⁰ 福岡県における警察署の統廃合に関して、筆者は基準の設定及び手順の決定（有識者による会議を経ること）について関与したが、関係議員及び関係自治体首長のうちの重要な人物への説明は非常に有能な総務部長にすべて担当してもらっている。

⁵¹ 暴力団排除条例の施行を受けて、福岡県・福岡県警察・北九州市・北九州地区経済界トップによる「北九州地区工藤会対策トップ会議」が開催され、共同声明を採択している。中山卓映「福岡県の「暴力団排除元年」の取組み」警察学論集 64 巻 7 号参照。

⁵² 福岡県警察における暴力団対策部の設置と捜査第二課長の配置換えについては、警察庁首脳から疑問が呈されたので、直接説明し、了承を得ている。

察庁に伝えるのは、警察本部長としての任務である。警察官の増員が実質的に国の判断事項に属する（警察官の定数は条例で定められるが、政令で定める基準に従うものとされており、総務省自治財政局との折衝を通じて定まった全体数を元に、都道府県ごとの数値が実質的に警察庁において定められる。）ので、それに資する情報を伝えておくことが重要な意味を持つ。

4 警察本部長の任免

(1) 制度の趣旨

警察本部長は、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（警視総監だけは、これに加えて、内閣総理大臣の承認を要する。）。自治体の機関である警察本部長を国家公安委員会が任免する制度を設けたのは、①警察事務の国家的要請にこたえるためには、都道府県の利益のみにとらわれることなく、国家的視野から警察事務が公正かつ円滑に遂行される必要があること、②警察の最高幹部には全国的見地から広く人材を求め、人事管理の適正と警察の機能水準の保持向上を期する必要があること、③最高幹部の適正な人事交流により、人事管理の沈滞を防止する必要があること、のためであるとされている⁵³。旧警察法下において、災害時に自らの地域の利益を優先し、他への応援を拒む例などがあったこと、最高幹部がほとんど異動しない例がかなりあったこと、警察活動の水準に地域による相当な格差が存在していたことなどが背景にある。

十分な能力を持った適任者が任命されることを確保するというだけでは、国が資格の設定又は審査をする、国の機関の承認を要するとすれば足りるはずである⁵⁴（昭和22年に内務省が作成した警察法案では、自治体の警察の長は、自治体の首長が任命するが、一定の経験資格を有する者の中から、中央高等考試委員会の考試を経ることを要するとしていた。）。都道府県公安委員会が任免権を持つとすると、地方的な見地から任命が行われる、警察事務の国家的な性格に沿った運営が確保されないといった問題があると述べられている⁵⁵が、端的にいえば、警察を地方的な存在としない、地方（都道府県公安委員会あるいは委員を任命する知事）に警察に係る権力を持たせない、という発想が根本にあると思われる。

実働組織としての国家警察を設けない（皇宮警察を除く。）ことを理由に、都道府県警察に対して、国が必要な統制を任免権によって全面的に確保する制度となっている。国家的ないし全国的な必要性を踏まえた警察庁長官の指揮監督権限が法定されている（16条2項）が、代執行などの方法はないので、任免権による配置換えで担保することとなる（後述のとおり、警視総監のみは配置換えができないが、副総監及び部長級を配置換えすることで対応することになるものと思われる。）。

(2) 運用の実態

筆者は国において人事に当たった経験はなく、本項以下（4）までの記述の多くは、帰納的な分析結果（推論）であることを初めにお断りしておく。

⁵³ 警察制度研究会編『全訂版警察法解説』（東京法令出版、平成16年）318頁参照。

⁵⁴ 元内務省警務課長であった高橋雄豺は、警察法案の参議院での公述人として、自治体警察である以上、都道府県公安委員会に任命権を持たさなければならないとし、国の承認を要するものとすればよい（罷免の権限を国が持つことは認められてよい。）との見解を述べている（昭和29年5月20日参議院地方行政委員会第40号）。合理的といえるが、都道府県教育長の任命に対する文部大臣の承認制度が廃止されたように、地方公務員としつつ、国の承認や罷免の権限を設けることは難しいという面がある。

⁵⁵ 参議院の質疑において、斎藤昇（国家地方警察本部長官）は、「任免権が地方にありますと、その選考はおのずから地方的見地で選ばれる。（中略）やはり全国的な見地で選ぶということをはっきり保障されるような選任の仕方が望ましい」と述べている（昭和29年5月26日参議院地方行政委員会第45号）。国の承認制があっても、地方的な任命になることは、文部大臣の承認が必要であったときの都道府県教育長の任用実態をみれば説得的であるといえる。

警察本部長の人事異動に関しては、国家公安委員会の補佐機関である警察庁が実質的に決定している⁵⁶。都道府県公安委員会の事前同意を得ているが、都道府県公安委員会側には判断材料が乏しい（それまでの経歴が示されるだけである。）ので、筆者の知る限り、形式的なものにとどまる。

警察本部長は一般職の国家公務員であり、通常の人事ローテーションの一環として任免（配置・転出）される。在任期間は、1年半の場合が多く、短いと1年、長くても2年を超えることは少ない。平均値でも1年半を少し超える程度である⁵⁷。外から来て人的ないし地域的な実情を知らないことを考えると、非常に短いといえる（都道府県の知事部局幹部となっている中央省庁出身者の場合、1年ないし1年半で変わるような短期異動はない。）。

警察本部長からの転出は、これまでの異動をみる限り、人事上の都合（転任先への配置の都合が多い。）によって決まるのが通例であると思われる。国際的な行事や行幸啓に伴う大型警備（他の都道府県警察からの応援派遣を要するもの）を控えている場合は、予め異動対象から除かれるが、それ以外の都道府県側の事情は、大規模な災害に対応するとき等⁵⁸を除き、あまり考慮されているとは思いがたい⁵⁹。ごく希に、そのまま警察本部長を続けさせるわけにはいかないための異動（更迭人事）が行われることもある。

警視総監の場合だけは、警察庁長官以外の職にすることがすべて降任となる（低い階級の職となる）ので、本人の意思に反して異動させることはできない。このため、警視総監だけは、配置換えはなく、常に本人の辞任による退職である。なお、警視総監以外に警察本部長で退職するのは、大阪府警察本部長と北海道警察本部長を除けば、例外的である。

(3) 警察本部長になる者

任命される者は、ほとんどがⅠ種試験（昭和期の上級職甲、現在の試験制度では総合職試験に当たる。法律が大半で、一部が経済等である。）の合格者で警察庁によって採用された者（いわゆるキャリア組）である。採用後、警察庁（附属機関、地方機関を含む）、都道府県警察、他官庁で勤務経験を重ねた後に任命される（小規模県の警察本部長の場合でも、概ね25年以上勤務している⁶⁰）。警察庁のキャリア組以外では、Ⅱ種試験（現在の大卒程度一般職試験）合格者の警察庁採用者又は都道府県警察に採用された後に警察庁人事となったいわゆる推薦組、警察庁の通信系技官、他官庁採用者がいずれもごく少数いるだけである（小規模県の警察本部長に限られるのが通例であるが、他官庁採用者が審議官級の職として中規模県の警察本部長となる場合もある）。都道府県警察に採用された者が、その都道府県警察の警察本部長になることはない⁶¹。

警察庁のキャリア組の場合、警察本部長に任じられるのは、特別のことではない。健康上の理由その他特別の事情（家

⁵⁶ 警察庁長官に任免権のある警察庁（附属機関、地方機関を含む。）職員の人事と、国家公安委員会に任免権のある都道府県警察の警察本部長等の人事は、一体のものとなっている。ある国家公安委員会委員（当時）は、筆者に、人事は全体を見なければならず、全体（警察庁長官の任命権対象者に対する評価を含む。）が分からない国家公安委員が意見を言うのは困難だと述べている。もっとも、通常とは明らかに異なる人事案について、国家公安委員会が拒否することは可能であるから、説明を要するという点で、自らが任免権を持つ場合と同じではない。

⁵⁷ 平成元年から30年までの30年間に、福岡県警察本部長に新たに任命された者は、18人で、平均在籍期間は1年8月であった。他府県でも大差はない。

⁵⁸ 東日本大震災の当日に福島県警察本部長の異動の内示があったが、取り消されている。

⁵⁹ 異動の時期の面では、警衛警備等の日程や、都道府県議会の日程との調整が行われる。このため、各省庁の地方支分部局長の異動が国会終了後に集中するのに対し、警察の異動は1月－3月と、7月－9月に分かれ、様々な日付でなされる。

⁶⁰ 概ね退職前10年が小規模県の警察本部長になる時期の日安となる。筆者のころは50歳代前半の退職が多く、40歳代前半で警察本部長になったが、近年は60歳の少し前まで勤務するのが通例になってきたので、50歳近くになっている。

⁶¹ 都道府県警察に採用された者がその都道府県警察の本部長になったことは、現行警察法施行以来一度もない。一方、都道府県警察に採用された者を他の都道府県の警察本部長にすることは、絶対のないわけではないが、平成10年代以降に行われた例はない。

族の事情で東京を離れられないといった個人的事情を含む。）で警察本部長にできないとされる例外的な少数を除けば、キャリア組のほとんどが警察本部長職を経験する。これに対し、警察庁技官及びⅡ種試験採用者・推薦組の場合にはその中で特に優れていると評価された者だけが警察本部長に任じられるものと思われる。

警察本部長職を適切に果たすために何らかの職を経験していることを要するといったことにはなっていない（Ⅱ種・推薦組は警務部長を経験しているが、キャリア組の場合には警務部長を経験していない者も多い。）し、配置前の研修も、少なくとも筆者が経験した限りでは、警察庁各局の当面の関心事項・留意事項が示される程度であり、警察本部長として何が求められるかを、体系的に学ぶ機会はない（個人的に見識を有すると思える先輩に話を聞くことがある程度である）。言い換えると、それまでの警察での経験を踏まえ、それぞれが見聞きしたものを元にして、警察本部長の職責を果たすことになる。自らが経験してきた部署に関係する特定分野については専門的な知識を有しているが、包括的なものではない。

警察庁等で課長級の職にある者が小規模県の警察本部長になり、その後警察庁等（内閣官房など他官庁を含む。）の複数の職を経て、大規模府県の警察本部長になり、管区警察局長等で退任するケースが多いが、人により、小規模県の警察本部長を経験しないで中規模県（警察官定数が概ね3千人以上の県で大規模府県以外のもの、階級は一部の例外を除けば大規模府県と同じ警視監である。）あるいは大規模府県（概ね警察官定数が1万人程度又はそれ以上の府県であるが、京都府は慣例的に含まれる。）の警察本部長となる者もいる。

（4）警察庁の人事における警察本部長の位置づけ

都道府県警察及び都道府県における警察本部長の高い位置づけとは対照的に、警察庁においては、警察本部長は特別の職として位置づけられているわけではない。首都の治安維持に当たる警視総監、サミット警備のような特別な警備事象が予定されている府県の警察本部長、特別の課題があるような府県の警察本部長⁶²以外は、通常の人事の一環となっている。警察庁キャリア組として採用された者がそれだけの長期間にわたって警察と警察に関連する職に就いてきたのであるから、警察本部長の役割を果たすだけの一般的な能力があるとみなされているといえることができる（Ⅱ種採用者と推薦組は個別に能力があると判断されたという構成が可能である。これに対し、他官庁採用キャリア組の場合には、行政官として高い能力を有することに加えて、組織のトップとして求められる要素（危機管理の場面の対応能力を含む⁶³）を、公安委員会等から納得を得られるレベルで有している者が選ばれる必要がある。）。

警察庁にとって対応しなければならない喫緊の課題が庁内の多くの部署に存在するほか、内閣総理大臣秘書官をはじめとする内閣官房の職（近年の官邸主導の中で、一層重要な意味を持つようになっていく。）に有能な者の配置が求められる。また、伝統的に都道府県警察の中で別格に位置づけられる警視庁の部長の職も人事において重視される。このため、警察庁内で高い評価を得た者の場合、警察本部長の職に就く機会が限られることも起き得る⁶⁴。

警察本部長としての業績は、警察庁としての重要課題（例えばサミット警備）のために配置された者がそれを成し遂げたような場合、あるいはその他の特別の功労（歴史的な大規模災害への対応など極めて重い労苦を担った場合を含む。）を除けば、他の職における業績以上に特別視されるものとはならない。言い換えると、その者の長期にわたる様々な職における業績に追加されるのにとどまる。警察本部長の職責は重い、警察庁キャリア組には特別のことではなく、果たす

⁶² 従来は治安上及び組織管理上の様々な課題がある大阪府警察本部長と成田空港警備のある千葉県警察本部長が重要なものと位置づけられていたが、今日的には特別な問題はほぼ解消している（大阪府警察の場合は、警視庁に次ぐ規模であることで、一定の重要性を維持している）。このほか、メディアとの関係など極めて大きな問題が生じた後の事態収拾・正常化が課題となる場合がある。

⁶³ 筆者は、他官庁出身警察本部長が在任したことのある都道府県の公安委員経験者から、何かあったときの対応ができるか任期中不安だったという声を聞いたことがある。

⁶⁴ 近年の警察庁長官10人の警察本部長職経験は、2回5人、1回4人、0回1人で、平均1.4回であった。

ことができ当然であると位置づけられているといえることができる。

例外となるのは、警察本部長自身が非違事案を起こしたとき⁶⁵や、社会的に大きく取り上げられた不祥事に対するダメージコントロールに失敗したとき、警察本部長が直接指揮すべき衆人環視下における危機管理的事態における対応が不適切であったときなどである。そのほか、明らかに適性を欠くと思われるような言動をしているときも、異動対象になり、警察本部長に以後は任命されなくなる。

第2 警察本部長の機能

1 警察本部長をめぐる制度と運用の特徴

警察本部長は、第1の2で見たとおり、警察組織内において全権に近い権限を与えられ、個別事案の対処、警衛警備、組織運営・管理に当たる。一方、警察本部長は都道府県警察にとって他者であり、その在任期間は2年を超えず、平均で1年半余りとごく短い。都道府県内で異動する地元の人とは異なり、人についても地域の実情についても就任時には知らないのが、実情を十分踏まえた指揮監督をすることは容易でない⁶⁶。

外国の警察の場合、在任期間は基本的に長い。ドイツでは州内の一定の区域ごとに置かれる警察本部長が実務の責任者であるが、政治任用職として、任命権者の任期に応じて在任する⁶⁷。アメリカの市警察では、市長に任命される警察本部長⁶⁸が、市長又は自らの意思によって早期に退任する例はあるが、それ以外は長期間在任する。イギリスの警察(カウンティごとに設置)のトップも、警察の組織管理に関する専門知を有するものとして⁶⁹、警察管理者(ロンドン警視庁を除き、公選の警察・犯罪コミッショナー)によって任命される任期制の職である。

国内で警察と並ぶ都道府県行政の一分野の責任者である都道府県教育長の場合には、かつては一般職であったが、現在は知事が議会の同意を得て任命する任期3年の職になっていて、再任されることもあり得る。大半は地元の行政職(一般行政又は教育行政)出身であって、都道府県内の行政をとりまく様々な関係を熟知している(ごく一部では、知事の判断で全く新たな人を外から招く場合もある)⁷⁰。

⁶⁵ 例えば、平成12年に、長期間監禁されていた女性が発見保護されたことに関して、新潟県警察が不適切な対応をし、事実と違う発表をしたが、その日の夜に、警察本部長が特別監察のために訪県中の管区警察局長と不適切な遊興を続けていたことが後日発覚し、警察本部長は減給処分の上、引責辞任している(警察白書平成12年版序章第1節参照)。

⁶⁶ 高橋雄豺「過去の警察への反省(上)(下)」警察研究18巻3号、4・5号は、いかに有能なトップでも、部下を掌握し、土地の情勢等をよく知っていないと、組織に対する指揮命令を十分に行うことはできないとした上で、戦前期の警察は在任期間が短く、ほとんどできなかったと述べている。高橋の反省が今日にも通ずる面があることについて、田村正博「高橋雄豺氏の「過去の警察への反省」を読む」警察学論集58巻8号参照。

⁶⁷ 谷口清作「警察制度の歴史と展望—大陸系制度と英米系制度の対比から—」警察学論集54巻1号参照。

⁶⁸ ニューヨーク市の場合、Police Commissionerが警察局長の上に置かれ、指揮監督権・任命権を行使する実質のトップである。同市警察の警察官としての経験を有するだけでなく、他の職の経験、大学院での公共政策の修士号等の取得もしている者が多い。原田敬美「ニューヨーク市の1990年代の治安政策—犯罪減少で評価の高いブラウンとブラットン、2人の警察委員長の戦略—」ガバナンス研究(明治大学専門職大学院ガバナンス研究科)15号(2019年)参照。

⁶⁹ 組織管理・運営の在り方について、警察外の視点を含めた研修(400時間にわたる「経営学、組織文化、リーダーシップ、民主主義における警察の役割、説明責任、市民的自由の尊重と正統性確保、リスクマネジメント等」の戦略指揮コース)を受けていることが公募条件となっている(吉田如子「都道府県警察幹部の育成合理化とその含意」大沢秀介ほか編『社会の安全と法』(立花書房、平成25年)による)。

⁷⁰ 令和元年5月時点の教育行政調査では、教育長に任命される前の職では、過半数が一般の地方公務員(教育委員会関係・教職員を除

日本の警察本部長は、外国の警察機関の長や、国内の教育行政責任者とは異なり、外から来て、早期に転出することが初めから決まっている存在（少なくともそのように見られる存在）である。「国の機関によって任命され、短期間のうちに転出する一時的権力者」であり、一般行政官及び警察行政官としての見識を持ち、現場警察に係る専門知を部分的に有する者として、都道府県警察組織の運営管理に当たる。組織内の個々人の能力や警察を取り巻く問題点などが十分に分からないままに、着任すると同時に日々多くの判断を求められ、希ではあるが突然の重大な事象に責任者として否応なしに向き合うことが求められる。部長以下の判断に実質的に委ねることが適当だと判断したものについては部下の判断を受け入れ、自らの見識を生かせると判断した場面では権力を用いてあるべき状態を実現し、「外の感覚」を有するものとして新たな観点で組織内外の求めるものをキャッチし、少しでも組織を適切な方向に向けていくべく努める存在でもある。以下に機能ごとに分説する。

2 警察本部長の果たしている機能

(1) 地元影響の遮断と権力集中による弊害の防止

警察本部長は、国の機関によって任命された都道府県警察のトップであり、短期間で異動する。都道府県知事をはじめとする地元の政治勢力は、都道府県警察のトップを決めることができず、警察に大きな影響を及ぼすことができない（警察本部長以外の職は、知事が直接任命する場合はもちろん、委員会が任命する場合でも、実質的に知事が強い影響を及ぼしている⁷¹）。他の行政委員会の事務局が知事の影響下にある中で、警察が知事との間で距離のある存在であり続けている⁷²のには、警察本部長の人事が国によって決められていることが決定的な影響を与えている。警察に特に求められる政治的中立性を確保する上でこの点は大変重要である。

警察本部長は、在任期間が短く、転出後にその都道府県警察に影響を与えることはできないため、特定の者と深い関係になることが時間的にできないし、地元の警察幹部等との間で中立の存在になる。警察本部長自身継続的な権力を持つことはあり得ないし、警察組織内で特定の者が権力を握るといった事態も、ほぼ自動的に防ぐことが可能となる（仮定の話であるが、警察本部長の在任期間が長いと、深い信頼を得た特定の者が事実上の権力を持つことも起こり得るが、警察本部長の在任期間が短いのでそういった事態はおきかないし、もしそういうことが起きても、警察本部長が替わることによって短期間で解消する。）。

警察組織においては、上司の指示に部下が敏速に従うことが強く求められる（そうでないと様々な事態に対応することはできない。）。また、警察では、情報を公開できない場合が多いことから、外部者による実効的な統制は他の組織に比して困難である。さらに、日本の警察の場合、労働組合のような内部的なけん制組織もない。このため、他の組織の場合以上に、継続的な権力者が生じたときの影響は大きいものとなる。

警察本部長の短期在任は、権力集中や癒着による弊害を防ぐ機能がある。この機能は、制度的なもの及び人事方針によるものであり、警察本部長個々人の能力や行動とはほぼ関係なく発揮される。

く地方公務員）で、国家公務員は2人であった（教職経験者は全体で10人であった。）。一方、広島県では横浜市の民間出身の公立中学校長であった人を知事が招いている。

⁷¹ 教育長を知事が直接選任する現行制度になる前から、知事は教育行政に強い影響力を及ぼしており、知事の意向を踏まえつつ、教育行政が運営されていた。旧制度下における状況に関して、天笠茂「首長の教育行政に対する影響力の検討—教育委員長から見た首長：体験的教育委員会論」日本教育行政学会年報39号参照。

⁷² 山代義雄『新・地方自治の法制度』（北樹出版、平成12年）は、「運用実態からみれば、公安委員会を除けば、他の行政委員会の実態は、長部局の一つの部局に類するものである。」と述べている（131頁）。

(2) 儀礼的行為を通じた一体感の形成と士気高揚

警察本部長は、様々な行事や表彰などで、儀礼的な役割を多くの場面で担っている。形式的な仕事であるといっても、マンパワーの組織としての警察において一体感の形成、士気高揚に欠かすことのできない重要性を有する。組織の長である以上、自動的に発揮される機能であるともいえるが、堂々とした立ち居振る舞い、明晰な発声、疲れを見せない姿といった、組織の構成員から見て「警察本部長はこのような存在であって欲しい」という思いに沿うことで、より効果を発揮する⁷³。このほか、長年にわたって、捜査本部の打ち上げなど、組織の一体感を盛り上げるための宴会が数多く催され、挨拶の内容を含めた主賓としての所作が求められていた。公式行事で警察本部長が出席するのが当然のものであるもの以外で、どの行事（宴会）又は出来事のある現場に出席するのか（どこにプレゼンスを示すのか）は、警察本部長にとって重要な判断事項である。

象徴機能の発揮には、儀礼的な面だけでなく、様々な場面での行動により、それを間近で見た者が話すことを通じて、信頼や敬意が警察本部長に向けられていることも重要である。人望あるトップの発言は、組織全体に大きな影響を与えることになる⁷⁴。

筆者自身は、象徴機能をどこまで発揮できたか自信はない（平素の行動について気を配る努力が不足していた面があったのは否めない。）が、一つだけ努めていたのは「非公式の顕彰」である。本人の功績は大変大きい但他的条件が整わず表彰できなかった場合（例えば、具体的な収賄の端緒情報を入手したが、金額的に逮捕に至らなかったとき）、放置しているとその後の職務執行の萎縮を招くおそれがある場合（例えば、不審車両を発見して敢然と追跡に当たったが交通事故を起こして警察官が負傷したとき）などに、警察本部長として手紙を書き、あるいは自著を贈呈するといったことを、監察とも相談しつつ、行っている。

(3) 組織外との受発信と組織の知的プレゼンスの向上

警察本部長のほとんどは、いわゆるキャリア組によって占められる。警察庁のキャリア組は、他官庁、地方自治体、経済界、マスメディアの中の上層部と共通する背景を持ち、知的な意味で同等以上の存在である。出身大学において警察庁キャリア組は、他の知的職業人のほとんどを上回るだけでなく、警察庁という中央省庁において、社会の様々な動きを敏感に察知して対策を講じ、政治過程などへの発信力を磨いている。

キャリア組は、その知的能力と経験を発揮して、組織外の者と警察組織とのインターフェース役を担うことができる。問題の大きさに対する組織内の認識が組織外の視点とずれている場合、是正することは警察本部長の任務である⁷⁵。また、公安委員、知事、メディアなどの人たちの発言から、警察に対するニーズ（発信すべき情報の存在を含む。）を感じ取り、相手に応じた形で発信をすることも期待される。知事をはじめとする各界トップ層との良好な関係の設定と働きかけは、

⁷³ 昭和期の警察本部長は、今日よりも象徴機能発揮のための努力をしていたように感じられる（当時のある警察本部長は、揮毫を求められたときに備えて書を学び、挨拶を含めた発言を印象づけるために先人の書（例えば『葉隠れ』）を読むのが常であった。）。

⁷⁴ 平成5年の皇太子殿下ご婚儀、第3回東京サミット等に伴う警備に当たり、当時の安藤忠夫警視總監が「自分は警視庁警備部長、千葉県警察本部長として過激派にテロゲリラをやられ続けた。何とか現場で捕まえて欲しい。捕まえてくれたら床の間に座ってもらって自分がお酌をする。」と発言したことで現場の士気が著しく高まり、それまで成果のなかったよう撃捜査で、ゲリラを企てた過激派を2件逮捕したことがある。

⁷⁵ 自動車メーカー工場に爆弾が投げ込まれた事件について、直接的な被害はほとんどなかったが、知事や複数の公安委員は、企業の進出計画がストップするという県の経済界にとって極めて深刻な影響が生じているとの反応であった。警察組織内では「単なる嫌がらせ」という受止めが一般的であったため、「県警の危機というべき事態だ」という認識に変えることが警察本部長としての仕事であった。

都道府県警察の地元幹部が警察本部長に期待することの典型である⁷⁶。もっとも、この機能の発揮は、警察本部長個人の能力と意欲に依存しており、人によって行われる程度と手法にはかなりの差異がある。有力者を対象にした説明を自らの任務として取り組むことはほとんどの者が従来から行っているが、市民に向けて発信をするのは過去には多くなかった⁷⁷。近年では、説明責任の要請も踏まえつつ、様々な手段（ウェブサイトを含む。）で取り組むことも、過去に比べて広がっている⁷⁸。

都道府県警察は、知的な意味では、都道府県の中で一段下に見られやすい存在である。それを改める意味で、都道府県警察のトップが他のどの組織のトップよりも知的な存在としてハイレベルである（真実は分からなくても、出身大学等で上回っている。）ことの意義は大きい（都道府県警察幹部の期待も大きいものがある⁷⁹）。多くのキャリア組はその期待に応えている。

（4）外部者視点による問題の発見と是正

都道府県警察の大半の職員は、上級幹部も含めて、一時的な警察庁出向又は都道府県庁等出向の機会を除くと、その組織に一貫して在籍している。都道府県警察ごとに様々な面での違いがあるが、比較検討する機会はほとんどない。警察庁は、個々の都道府県警察の実状については、何らかの問題が表面化した場合を除けば、特に注目をするのではないのが一般である。このため、他と比べた場合に明らかに問題だと思えるようなものでも、比べる対象や基準を知らないで問題として認識されず、改善されないまま放置されていることがかなりあるように感じられる。また、どのような組織でもそうであるが、担当者等のレベルでは問題があることが分かっても、対応が難しくて放置されていることも少なくない。

警察の場合、様々な状況の詳細が外部的に知られているわけではないし、管理をしている公安委員会も外部的な視点はあるが、詳細を知る立場にはない。

これに対し、警察本部長は、組織の外部者的な視点のある「よそ者」で、かつ組織のリーダーでもあるので、問題点を発見・認識し、改善しやすい立場にある。組織として問題であると認識されていないので積極的に報告されることはないが、報告を受けた事案について興味をもって尋ねていると、担当幹部が当然のように説明した中に疑問に感ずる内容がある場合がある。そのような偶然のきっかけによる気づきを「改善すべき事項」として取り上げるように求めることも、警察本部長だからできることである。それまで問題点があると思っていなかった部課長等が、指示を受けて検討を開始し、他の都道府県警察の実状も調べて改善案を策定し、実現することが期待される。

他方、自らの課題が増えることを嫌う部課長等から、「特段の問題ではない」ないし「改善に要するコストが大きく実際のメリットはそれほどでもない」という報告がされる場合がある。警察本部長として疑問に感じつつも、そのままですませることもかなりあるのではないと思われる。この場合には、外部者視点による気づきに加えて、その問題の大きさや解決に至る知識（ないしバランス感覚を含めた一般的組織管理能力）と問題解決に向けた意欲があることが、実際の改

⁷⁶ 吉田前掲注 69 は、都道府県警察の上級幹部（警視正）の候補生となる者にインタビューをした結果として、「本部長の仕事は、県行政や議会、財界のトップクラスの方と気後れせずに交際し、様々な方々に警察の立場や要望を理解していただくことです。」という発言を紹介している。

⁷⁷ かなり以前に、発信機会を意図的に広げた警視総監の見解として、吉野準「警察にも必要な規制緩和」警察学論集 49 巻 3 号参照。

⁷⁸ 大災害時のデマに対処するため、宮城県警察本部長が避難者に実情を説明するとともに、その姿をメディアを通じて市民に向けて発信したのは、優れた取組みといえる。萩上チキ『検証 東日本大震災の流言・デマ』（光文社新書、平成 23 年）64 頁参照。

⁷⁹ 吉田前掲注 69 は、「私たちと同じような人に来ていただく必要はありません。現場のことは私たちがやりますし、できます。できれば東京大学卒、海外経験ありの警察庁の方をお願いしたいというのが本音です。」という地元エリート層の発言を紹介している。近年、中央省庁の総合職採用者中の東京大学卒者の比率が減少している中、警察庁で東京大学法学部卒を中心とした採用が継続されているのは、採用努力とこれまでの成果の反映であると同時に、現場の期待に応えることを可能とするものであるといえる。

革の実現には必要となる。

一例をあげると、筆者の勤務した福岡県では、警察官だけに、9月末までに満60歳になった者は9月末で定年退職とするという制度が存在した（定年条例の附則に当分の間の措置として定められていた）。合理性があるとはいえないし、警察官に不当な不利益を負わせるものであり、直ちに解消に向けて行動するよう指示し、実際に翌年条例改正ができた⁸⁰。筆者が、外部者視点があると同時に、条例及び職員の福利厚生に関して、警察庁勤務で得た専門知があったことの反映という面がある（(5)にも該当する。）。

(5) 各自の専門的能力による特定課題の解決と組織の能力向上への寄与

都道府県警察においては、様々な事態が発生し、組織運営・管理上の様々な課題が生じる。警察本部長は、法的にはそれらのすべてに対応する責任があり、自らの判断を基に方針を示し、具体的な対応を指示することができるが、実際に行うことができるのは、時間的にも、能力的にも限られる。ほとんどのことは、部長以下が対応を考えた結果を承認することで、警察本部長は自らの職責を果たしたものとしている。警察本部長は、組織トップとしての形式的なこと（儀礼的なことや決裁として上がってきたものを承認すること）をしていれば、都道府県警察の業務は通常どおり行われるので、突き詰めていけば、個別の事態対処（重要事件捜査、警備実施を含む。）や警察の組織運営・組織管理に実質的な関与をしなくても構わない存在であるともいえる⁸¹（「警察の仕事は自分たちだけでできる」という発言⁸²は、地元警察幹部側の自負を示している）。当該都道府県警察の実情や当該分野の実際の業務に十分な知識経験のないトップが口を挟むと混乱を招くだけということにもなりかねないので、介入を控えるという判断をする警察本部長も多いと思われる。

しかし、警察本部長は、すべてを部課長以下に委ねるのではなく、自らの能力と関心に応じて、特定の課題への対応に積極的に関わる存在でもある。自らが警察庁等で経験をした分野に関しては、都道府県警察の幹部よりも多くの事例を経験し、深い知識を有しているほか、人的ネットワークの面でも都道府県警察の者とは比較にならないほど広いものを有している。さらに、直接経験してきたのと同じ領域ではなくとも、自ら培ってきた手法が有効な領域も存在する。

警察本部長は、自らの能力にふさわしい対象を選んで、組織の懸案を解決し、より良い手段を整備し⁸³、あるいは組織に不足していた能力を追加することができる。個々人の取り組むことのできる範囲は限られるが、その効果が累積されることによって、幅広い組織の問題解決・レベルアップにつながることになる⁸⁴。

(6) 危機的事態への対処（最高責任者としての逃れられない対応）

平素の警察本部長は、自らの能力や特性が発揮できることだけをし、それ以外の場面では象徴機能を発揮するだけの「お飾り」の存在であることができる（部下からは「お飾り」であることが専ら期待されているかもしれない）。

しかし、非常に希な（ほとんどの警察本部長は体験しない）事態であるが、組織的な不正の発覚や大規模な災害、衆人

⁸⁰ 「財政負担があり知事部局側の理解を得るのは容易でない」という担当部課長の説明があったが、附則に定められた当面の措置である以上、本来解消すべきものである（警察側が必要として附則に定められたものを、現在は必要性がなくなったという場合には、本則に戻すのが当たり前である。）ので、県当局は拒否できないはずのものであった。

⁸¹ 行幸啓における随従は警察本部長のみが行うが、一般の人とは隔離され、実際には何事も起こらないので、計画に沿って歩くだけであるという見方もできるかもしれない（もとより、危機管理としての対応を要する事態（避難を要する事態）が起きる可能性はあり得るのであって、その場合には警察本部長として現場で判断する極めて重い責任がある。）。

⁸² 前掲注 79 参照。

⁸³ 筆者の場合には、法制に関する知見（政策実現手法の理念的な考察分析能力を含む。）が豊富であったことで、暴力団排除条例の方針策定に寄与できたと自負している。

⁸⁴ 大規模な災害警備に深く関わった経験を有する警察本部長が、災害対処態勢について、代替施設の見直しを含めて、抜本的な整備を実現するのもこれに当たる。

環視下での人質立てこもり事件など、危機的な事態が発生した場合には、警察本部長は、最高責任者として、対処指揮に当たることから逃れられない。筆者自身に経験がなく、具体的な記述をすることは困難であるが、トップの判断が求められるだけでなく、様々な場面でトップ自身が対応することが必要になる。警察本部長にこの種の対応能力を系統的に身につけるシステムができあがっているとは言えないが、各人が、長年にわたる自らの体験と他者からの見聞で身につけたものと、警察本部長に任命されたことへの責任感を踏まえて、全力を尽くすしかない。場合によっては、「成果」ではなく、「人目を引く行為」としての意味の）パフォーマンスを重視することも必要になるであろう。

なお、近年、本来的には重大な問題事案ではないにもかかわらず、メディアの過剰・不当な非難が警察に向けられてその対応に追われ、対応が適切でないとも道府県警察全体の評価を著しく下げることになるような事態が生じている。声高に批判をする側の意図は別として、非難の広がりには警察への過剰な期待が背景にある。平素から等身大の警察を理解してもらう努力をするとともに、事案の発生後には、公安委員会の指導を得ながら、市民感覚に適合させつつ、将来の警察の在り方に向けたフラットな対話を展開できる環境を幅広い層の参加を得て作っていくことが広い意味の危機管理となるものと思われ、そういった面を含めて警察本部長が力量を発揮することが望まれる。

結語

本稿では、これまで取り上げられることのなかった警察本部長につき、筆者の経験も踏まえつつ、組織内外における実態（人事対象としての実態を含む。）を述べ、短期間在任の権力者として特徴をまとめた上で、果たしている機能を6つに整理した。

権力集中による問題の防止が達成されていることと、各人の能力に応じた部分的な貢献が累積することで道府県警察の問題解決と能力向上が図られていることなど、試論的にはあるが、警察本部長の全体像をある程度示すことができたと考えている。

警察本部長とそれを取り巻く様々な存在（道府県警察の上級幹部職員、公安委員、知事を含む。）の有り様は、道府県ごとに違いが大きいことを本稿の執筆過程で実感した。より多くの警察本部長経験者の知見を集めることを含めて、警察本部長に対する今後の調査研究の進展を期したい。