

【論 説】

組合警察制度に関する研究

—警察と地方分権—

小 宮 京

青山学院大学文学部 准教授

目 次

はじめに

第1章 占領下の警察制度改革

第1節 新警察制度

第2節 組合警察の根拠規定

第2章 組合警察の事例

第1節 千葉県

第2節 兵庫県

第3節 秦野町南秦野町組合警察

第4節 中小自治体警察の財源問題

第3章 1951年の警察法改正以降

第1節 1951年の旧警察法改正

第2節 1951年改正以降の組合警察

第3節 自治体警察の存続規模

第4章 現行警察法の制定

おわりに

はじめに

警察と地方分権（地方自治）の関係は、昨今話題の大阪都構想も含め、大きな注目を集めている。例えば、行政学者の伊藤正次は「大都市制度改革と警察制度」で、特別市制度の帰趨を左右するものとして警察制度改革を位置付けた¹⁾。他にも、大都市制度に関する研究は、砂原庸介や北村旦など、陸続と登場している²⁾。また、西尾勝は、特別自治市構想について触れる折に、問題点として道府県公安委員会と道府県警察の所掌事務を挙げる³⁾。このように、大都市制度に関して様々な視点から論じられているのに比し、警察制度に関する研究はあまり盛んではない。

1) 伊藤正次「大都市制度改革と警察制度 補完と相克」『地方自治』第777号（2012年）。

2) 砂原庸介『大阪』（中公新書、2012年）、北村旦『政令指定都市』（中公新書、2013年）。

3) 西尾勝『自治・分権再考』（ぎょうせい、2013年）194頁。

かつて占領期の警察制度改革が論じられたが⁴⁾、講和独立以降に関しては、小倉裕児や牧原出の研究など、限定的なものにとどまる⁵⁾。地方分権との関係については、水昭仁のように自治体警察に注目すべきとの見解も存在する⁶⁾。しかしながら、警察に関しては、近年の道州制の議論に際して言及された程度にすぎない⁷⁾。

本稿は、地方分権の視点を踏まえつつ、戦後の警察制度改革を論じる⁸⁾。とりわけ中小自治体が結成した組合警察に注目したい。

組合警察（あるいは警察組合⁹⁾）は「警察法によらない警察」という戦後史上、特異な存在であった。存在した期間は、旧警察法制定直前から現行警察法制定までの10年にも満たない。組合警察は、導入時より危惧されていた自治体警察の問題点（財源問題、国家地方警察との連携の悪さに象徴される制度そのものの非効率性）への対処策として期待されたが、ほとんど普及しなかった。この組合警察に焦点をあてた研究は、管見の限り存在しない。警察制度改革の全体像を論じる中で、ごく稀に言及される程度である¹⁰⁾。

組合警察制度に注目することで、戦後の警察制度の矛盾に満ちた実態が明らかになるであろう。それは同時に、伊藤が問いかけた「警察制度の「1954年体制」の変革可能性を探る作業」ともなる¹¹⁾。

組合警察は事例ごとにかかなりの相違が存在する。全てを網羅すべきであるが、紙幅や資料的限界のため、代表例を抽出して論じる。その際、公文書や私文書、各地の警察史や自治体史を活用する。

4) 先行研究として、星野安三郎「警察制度の改革」東京大学社会科学研究所編『戦後改革 3 政治過程』（東京大学出版会、1974年）所収、小倉裕児「1947年警察制度改革と内務省、司法省」『経済系 関東学院大学経済学会研究論集』185号、1995年、小倉裕児「マッカーサーと47年警察改革」『経済系 関東学院大学経済学会研究論集』188号、1996年、三浦陽一「占領下警察改革の一断面」『歴史学研究』498号、1981年、古川純「警察改革 民政局（GS）と公安課（PSD/CIS）の対立を中心に」『法学セミナー増刊 総合特集シリーズ（13）現代の警察』1980年、Christopher Aldous, *The Police In Occupation Japan: Control, Corruption and Resistance to Reform*, Routledge, 1997など。

5) 小倉裕児「占領政策の転換と警察改革」『経済系 関東学院大学経済学会研究論集』190号、1997年、牧原出「内閣・官房・原局（二）」『法学』60（3）、1996年。

6) 水昭仁「警察制度を考える・自治体警察と国家警察」『とうきょうの自治』73号、2009年を参照。なお、横浜市自治警を中心に詳細に分析した、水昭仁「地方分権下における警察行政」全6回『地方財務』2005年4月号～9月号、は優れた研究である。自治体警察に関する総括的な研究として、平崎誠一編『自治体警察史』（平崎誠一、1981年）を参照。

7) 池田克史「警察組織の新課題」、安藤忠夫・國松孝次・佐藤英彦編『警察の進路』（東京法令出版社、2008年）所収。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』59（1）、2009年。

8) 大都市自治警の事例は、小宮京「大阪市警視庁の興亡 占領期における権力とその「空間」」『年報政治学』2013- I号（2013年）で検討した。

9) 名称を自由に決めることが出来たため「警察組合」「組合警察」の双方が存在する。本稿は「組合警察」を用いる。固有名詞はそのままとした。

10) 例えば、『自治体警察史』や、島根悟「国家地方警察及び市町村自治体警察並立時代の外観 ～両者の制度的関係を主に」安藤・國松・佐藤編『警察の進路』所収、等。

11) 伊藤「大都市制度改革と警察制度」10頁。

第1章 占領下の警察制度改革

第1節 新警察制度¹²⁾

GHQが日本全体に「民主化」を求めたため、様々な制度で大幅な改革が実行された。警察の場合は、「最モ大キナ問題ハ警察組織ノ地方分権デアル」とされた¹³⁾。荻田保は大村清一内相時代に「あらゆるものを地方自治化しろ」との要求に対処したという¹⁴⁾。

例えば、1946年7月に内務省警保局が作成した「警察制度改革試案」においても「将来国内事情が安定し地方自治が発達してくれば（略）警察に於いても各地方警察の連絡保持、特殊犯罪取締等に当るための中央直属の警察行政事務を除いて一般の事務は又、地方自治体に之を委譲せらるべき」とされている。「地方自治体にも警察事務を担当せしめる」ことが述べられ、警視庁と道府県警察、都市警察の設置も明記された。資料の末尾には、行政警察事務の中で委譲を考慮すべき業務が列挙されている¹⁵⁾。GHQは、日本に民主主義を定着させるために権力分散が必要だと、繰り返し主張した¹⁶⁾。そのため、日本側は地方分権に対応することが喫緊の課題だと認識していた。

とりわけ重要なマッカーサー書簡が1947年9月16日付で出された。それを踏まえたPSD（公安課）による「警察再組織案細目（略）1947年9月30日附覚書¹⁷⁾」の冒頭には「a、原則（1）1947年4月16日日本法律第67号地方自治法の規定に依り、真の地方自治を確立すること。（2）適当な国内治安維持（警察）力を保持すること」とある。これに対して、10月3日付の「警察再組織案に対する修正、希望条項案」は「第四 財政問題」という項目を立て「一、分権は必然的に経費の増大を来す」として、設備のみでも50億、そのうえ莫大な出費が予想されるとする¹⁸⁾。新警察制度発足以前から、財政面の負担の増大が指摘されていたのである。

12月17日に公布された警察法（以下「旧警察法」と略記）は、第一に地方分権化、第二に民主化、第三に基本的人権の尊重の3つを基本的原理としていた¹⁹⁾。第一の地方分権化は自治体警察の創設に帰結した。第二の民主化は、公安委員会制度の導入に帰結した²⁰⁾。同法は翌1948年3月7日に施行され、警察は国家地方警察（以下、国警と略記）と自治体警察（以下、自治警と略記）とに分離された。自治警は人口5000人以上の市町村に設置された。ちなみに、旧警察法の解説書の、自治警を扱う章は「警察の地方分権」と題されている²¹⁾。

12) 警察制度改革の全体像に関しては、荒敬解説・訳『GHQ日本占領史15 警察改革と治安政策』（日本図書センター、2000年）、自治大学校編『戦後自治史IX（警察および消防制度改革）』（自治大学校、1967年、以下、『戦後自治史IX』と略記）、警察庁警察史編さん委員会編『戦後警察史』（警察協会、1977年）を参照。

13) 「警察民主化方策（総論）（21.3.2）」、JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A05020320500、『種村氏警察参考資料第183集』（国立公文書館蔵）所収。

14) 「警察制度改革について」天川晃・金官正編『戦後自治史関係資料集DVD-ROM版 第3集 中央行政機構』（丸善、2010年）255、14頁。

15) 『戦後自治史IX』49-55頁。実際に移管された事務は、衛生・厚生行政を中心に分析した、福沢真一「占領改革と警察権限の縮小」『政治経済史学』399号、1999年を参照。

16) 「警察制度改革について」28-29頁、荻田保、柴田達夫、加藤陽三、久山秀雄らの発言。

17) 『警察関係資料綴』（大阪市公文書館蔵）所収。『戦後自治史IX』137-140頁と同内容。

18) 『戦後自治史関係資料集DVD-ROM版 第3集』32。

19) 田中二郎「自治体警察をめぐる問題とその批判」日本都市連盟編『都市行政の科学的能率的運営 自治体警察・消防の問題』（日本都市連盟事務局、1949年）所収、37頁。

20) 占領期に導入された行政委員会制度については、伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成 組織と制度の行政史』（東京大学出版会、2003年）を参照。

21) 内務省警保局企画課編『新警察制度概説 警察法の解説』（立花書房、1948年）33頁。

日本政府は自治警創設に速やかに対応したが、現場の警察は違った。例えば、福島県警に勤務していた新井裕は、現場から「(小宮注＝自治警設置を)是非止めさせて下さい。今までどおりやって下さい」と陳情を受けた²²⁾。自治警設置への反対意見は中小の市町村に共通していた。とはいえ、マッカーサー指令に逆らうことは不可能であった。そこに抜け道としてクローズアップされたのが組合警察である。

第2節 組合警察の根拠規定

旧警察法の制定過程における組合警察の根拠規定は「地方自治体警察法案（マ元帥書簡に基づく第一次案）」第6条 第1条の事務を共同処理するため、市と町、又は町と町とが一部事務組合を設けた時は、この法律において、市長又は町長とあるは組合長、市会又は町会とあるは、その組合の当該機関とする」のみである²³⁾。その後、同規定は消滅した。つまり旧警察法に根拠規定は存在しなかった。

では組合警察の根拠規定は何か。

警察法施行令（昭和23年3月6日）の「別表第2」の「第三」で「地方自治法第284条の規定に基く警察に関する一部事務組合は、本令の適用については、これを一市町村とみなす」とされている（以下、引用中の下線は小宮による）²⁴⁾。関連条文を引用する²⁵⁾。

「地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）

第284条

普通地方公共団体並びに特別市及び特別区は、第三項の場合を除く外、その事務の一部を共同処理するため、その協議により規約を定め、都道府県及び特別市の加入するものにあつては内務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、地方公共団体の組合を設けることができる。（これを一部事務組合²⁶⁾という。）この場合において、組合内の地方公共団体につきその執行機関の権限に属する事項がなくなつたときは、その執行機関は、組合の成立と同時に消滅する。（以下略）」

旧警察法案の審議過程で、警察事務の一部事務組合を法制化すべきとの提言がなされたことがある²⁷⁾。だが、旧警察法に規定されることはなかった。

旧警察法の逐条解説を確認する。「第40条 市及び人口五千以上の市街の町村（以下市町村という。）は、その区域内において警察を維持し、法律及び秩序の執行の責に任ずる」について「警察事務は市町村の事務であるから、この法律に特に規定してある事項以外の事項については原則的に地方自治法の適用を受けるものと解しなくてはならない」とする。それゆえ「(小宮注＝自治警を設置出来る)市町村は(略)一部事務組合を作って警察の責に任ずることが許されると解することができる」。一部事務組合も公安委員会を設置せねばならず、これは警察法の規定を踏まえるべきで、3名、任期3

22) 警察政策学会管理運用部会特別調査研究プロジェクト編『新井裕元警察庁長官回顧録 オーラルヒストリー』（警察政策学会、2007年）47頁。同書の利用に関しては、田村正博先生の格別の御配慮を賜った。記して感謝したい。

23) 国家地方警察本部総務部企画課編『警察制度改革の経過 資料篇 上・下』（警察協会、1950年）280頁。

24) 警察制度研究会編『警察法典』（北原書店、1948年）1033頁。

25) 内務省大臣官房文書課編『地方自治法詳解』（内務省大臣官房文書課、1947年）所収の「附録」48頁。

26) 2010年度現在の一部事務組合の現状については、稲継裕昭『自治体ガバナンス』（放送大学教育振興会、2013年）207-209頁を参照。

27) 1947年11月26日、参議院治安及び地方制度委員会18号。木村清司と金刺不二太郎の発言。国会における議論は全て『国会会議事録 検索システム』（<http://kokkai.ndl.go.jp/>）より引用。

年となる²⁸⁾。

このように、地方自治法に依拠する例外的措置として、組合警察の設置は可能であった。

第2章 組合警察の事例

ここからは代表的な事例を検討することにより組合警察について考察したい。

設立時期によって、旧警察法施行まで、旧警察法施行後、1951年改正以降の3つに時期を区分できる²⁹⁾。制度に関する理解を深めるため、それぞれに該当する事例を取り上げたい。

第一に、旧警察法が施行された1948年3月7日時点で、組合警察は、秋田1、宮城1、福島1、神奈川3、埼玉1、千葉1、栃木1、大阪1、京都1、兵庫4、愛知1、岐阜3、岡山4、愛媛1、佐賀1、宮崎1の、26例にすぎなかった。

第二に、旧警察法施行後に、神奈川1、千葉1、栃木1、計3つが誕生した。

第三に、1951年改正以降に、宮城1、愛知1の計2つが誕生した。

管見の限り、以上の31例がかつて存在した組合警察の総数である。

第1節 千葉県³⁰⁾

千葉県は、農村と都市という地域的条件、東京に近いという地理的条件を兼ね備えていたため、警察制度改革の「実験地」として選ばれた。1947年11月4日から開始され、27日に自治体警察が発足した³¹⁾。旧警察法案は12月8日成立、17日公布なので、千葉県が先行していた。

山口喜雄警察部長は、新制度実施に関する問題点として「各市においては自治体警察存置に異存ないようであるが、町においては、財政その他の理由から、これを好まない自治体が21ほどあること」を挙げ、その解決策として「共同組合式の警察を認められたい」と求めた。

11月21日に、浦安町、南行徳町、行徳町の三町により、葛南警察組合が発足した。『千葉県警察史』は「この組合警察が認められれば、財政難その他の理由で自治体警察の組織をしぶった全国約一万の町村もこの方法をとるものとみられ、自治体警察の行きかたに大きな示唆となっている」との新聞記事を引用し、全国的に非常な注目を浴びたとする。関係者の談話を引用する。

「山口千葉県警察部長談 予算と治安の関係で人口一万以下の町村は自治体警察を渋り組合警察を希望したが試験的に葛南署だけを作った、衆参両院の委員には現行法で出来ない場合は法律をかえてくれと一応要望している³²⁾

久山警保局長談 組合警察は違法ではないと思う、警察法に良いとも悪いともない以上一般の地方自治法によるほかなく、三町とも自治体警察をもち、便宜上本部を一ヶ所におくことと解釈できるので、警保局としてはこれを認めて二十七日から発足させる」³³⁾

28) 加藤陽三『警察法逐条解説』（新警察社、1947年）94-100頁。

29) 以下の記述は「組合警察の状況」『自治体警察史』所収、13頁に基づく。ただし瀬戸市組合警察と二ツ井町荷上場村組合警察が掲載されていない。後者は1948年2月3日に発足した（二ツ井町町史編さん委員会編『二ツ井町史』二ツ井町、1977年、286頁）。

30) この項は、特記しない限り、千葉県警察史編さん委員会編『千葉県警察史』第2巻（千葉県警察本部、1985年）に拠った。

31) 『GHQ日本占領史15』25頁。

32) 実際に国会で組合警察の根拠規定を置くべきとの提案がなされた。前掲、1947年11月26日、参議院治安及び地方制度委員会18号、を参照。

33) 『「組合警察」も生れる』『朝日新聞』1947年11月27日。

こうして最初の組合警察が誕生した。

葛南組合警察の実態を、当事者の証言を踏まえて論じたのが「(実態紹介) 第二 組合警察の実態 (千葉縣葛南組合警察)」である³⁴⁾。組合警察を発足させた理由は「三町が、それぞれ自治体警察を設置する場合は、町が財政的に破綻を来す虞あることを深く憂慮し」たからだった。また「組合警察の可否」でも「財政面は三町人口割によって負担されて居るので、他の自治体警察を有する町村に比し、各町共その負担は軽く町財政は良好」と財政的な貢献の大きさを強調した。

組合管理者は三町の町長による互選で、残る二つの町長が副組合長となる。組合議会は浦安町5名・南行徳町3名・行徳町4名の計12名が各町町会議員から選出され、正副議長は選挙による。

公安委員会に関して、同組合警察の発足は旧警察法成立以前であるため、規約にはその規定は存在しない。実際は公安委員が任命された。旧警察法施行後に改定されたのかもしれない。各町から1名ずつ、町議会の推薦により町長が任命した³⁵⁾。公安委員長は輪番制であった。

また、三町の消防団も警察に協力して「治安協力会」を結成したという。

第2節 兵庫県³⁶⁾

全国の中から、組合警察が最も多い県の一つ、兵庫県を取り上げたい。

兵庫県では「小規模単独警察の欠点を補うため、数市町村が合同で警察を持つ、いわゆる組合警察も誕生した」。当初から財源等の問題が露呈していたことが分かる。「内務省は財政的に到底自立が困難である場合のみに認めるという方針をとった。これは多数の組合警察を設置すると、警察の地方分権という制度改革の根本問題に触れることになるからである。本県でも相当数(具体的な数字は不明)の要望が出たようであるが、内務省指示に基づいて極力抑制方針をとった。最終的に、甲南自治体警察事務組合、芦屋警察組合、宝塚警察事務組合、有馬郡三田町三輪町自治体警察事務組合の4つに限定された。組合警察の名称は規約で定めることとなっていた(地方自治法第287条)。

その後、神戸市への町村合併を機として、甲南と芦屋の両組合警察は消滅した。後者は1950年10月10日付けで、芦屋市のみが単独で市警察を発足させた。なお、市町村合併に伴う組合警察解消は他県でも発生した。宝塚と三田町三輪町の組合警察は、1951年の旧警察法改正後の住民投票で廃止を決定した。こうして兵庫県の組合警察は消滅した。

第3節 秦野町南秦野町組合警察³⁷⁾

旧警察法施行後に設立された3つの組合警察の発足日は、神奈川県のア野町と南秦野町による組合警察は1948年12月24日³⁸⁾、千葉県の白里町と豊海町と片貝町による九十九里組合警察は1949年12月1日³⁹⁾、栃木県の川西町と黒羽町による自治体警察組合黒羽警察署は1949年12月19日である⁴⁰⁾。このうち秦野町南秦野町組合警察を取り上げる。

旧警察法施行時の新聞記事で「南秦野・秦野町の組合警察制度の設立を、いまだに望んでいる向もある」と報じられた。

34) 警察法研究会編『警察法の総合的研究』(立花書房、1949年)所収。以下の記述は、同論文に基く。

35) 委員名は『千葉県警察史』818頁。

36) この項は、兵庫県警察史編さん委員会編『兵庫県警察史 昭和編』(兵庫県警察本部、1975年)に拠った。「自治警メモ」は個別の組合警察にも言及している。

37) 主に秦野市『秦野市史 通史4』(秦野市、1988年)と秦野市『秦野市史 第6巻』(秦野市、1986年)に拠った。秦野町と南秦野町は1955年に合併し、秦野市となった。

38) 「組合警察の状況」13頁。

39) 『千葉県警察史』814、821頁。

40) 警察署の名称は、黒羽町誌編さん委員会編『黒羽町誌』(黒羽町、1982年)833頁に拠った。自治体警察に関しては同書、833-834頁を参照。1955年2月11日に川西町は黒羽町と合併。黒羽町は2005年に大田原市に合併された。

公式の書類で確認できるのは1948年5月31日以降のことで、両町会での議論を経て、8月21日に組合規約が秦野町町会に提出され、可決された⁴¹⁾。ちなみに、旧警察法施行時に組合警察を設置できなかった理由として「両町間の連絡が不十分であった為」と指摘された⁴²⁾。

設置までの議論を抜粋する。5月31日に秦野町の議長は「自治警察も7月より全面的に町の経費で賄うようになるので、南秦野町と合併し、組合にしては如何。(略)一、二年は負担が出来ても、その先は破産してしまう。何とかしなければいけない」と発言した⁴³⁾。地方自治体の財源問題が、組合警察の議論を再燃させたことが分かる。

秦野町から交渉された南秦野町における議論の焦点は手続き論であった。7月23日開催の南秦野町議会で「マッカーサー司令部及神奈川県にある第八軍司令部の意思を聞いて、組合立警察の認可の見通があってはじめて町会を開催し、議決すべき」「地方分権を無視する事は、連合軍の占領政策に反するもの」といった町議の発言を踏まえ、町長は「最後の処は軍政部の意志によって決定するもの」という認識を示した。この間、日本政府の立場には一切の言及がない。その後、7月28日の町議会で、秦野町と南秦野町の警察の合併案が賛成多数で成立した⁴⁴⁾。

まとめると、旧警察法に基づき自治警を設置した南秦野町は、財源問題を危惧して、組合警察設置へと動き出す。その際、南秦野町議会在が重視したのは自治警設置を求めるGHQの意向であり、日本政府の意向は一顧だにされなかった。当事者たちにとって組合警察の設置はGHQが指示した地方分権に反すると考えられたがゆえに、GHQの意向を損ねないだけが重要であったと結論付けられる。

同組合警察の実態を叙述する⁴⁵⁾。警察組合長は南秦野町長⁴⁶⁾、副会長は秦野町長が兼任する。警察組合議会は、秦野町11名、南秦野町9名の町会議員からなる。議長は秦野町会議長、副議長は南秦野町会議長が兼任する。公安委員会は、警察組合会議の申し合わせにより、初年度は秦野町2名・南秦野町1名、次年度は秦野町1名・南秦野町2名と、年ごとに選任し、委員長は互選であった。組合警察設置により、警察力の強化が実現、能率も向上、さらに財政的には庁舎・備品費が3割、経常費が約1割、節約された。これを踏まえ「隣接する小自治体警察にあっては極力組合警察制度を採用し、警察力の強化を企図すべき」との提言もなされた。

その後、同組合警察に刺激されたのか、神奈川県の実鶴町が湯河原町との組合警察を組織しようと試みたとの報道も存在する⁴⁷⁾。

ここまで千葉県と兵庫県、秦野町南秦野町組合警察の事例を検討した。設置数最大の県でも4例にすぎなかったことに鑑みれば、組合警察の活用に対する内務省の消極的な姿勢がうかがえる。組合警察は旧警察法のもとでも設置可能であったが、あまり活用されなかったと結論付けられる。その背景には、警察に対して徹底的な地方分権化を要求するGHQの強硬姿勢が存在したと推測されよう⁴⁸⁾。そして組合警察設置の理由として共通していたのは財源問題であった。一方、組合警

41) 『秦野市史 通史4』164-167頁。

42) 「第三 組合警察の実態(神奈川県秦野町・南秦野町組合警察)」『警察法の総合的研究』所収、203頁。

43) 「131 南秦野町と組合警察結成問題」『秦野市史 第6巻』所収、305頁。

44) 「134 組合立警察設置についての南町会の論議」『秦野市史 第6巻』所収。

45) 以下の叙述は「第三 組合警察の実態(神奈川県秦野町・南秦野町組合警察)」に基づく。

46) 資料には「南秦野町会長」とあるが誤りと判断した。

47) 水「地方分権下における警察行政 第3回」『地方財務』2005年6月号、349頁。

48) 一部事務組合の活用という観点から、「消防組織法(昭和22年12月23日法律第226号)」と比較すると興味深い。同法の初期案には一部事務組合の規定が存在したが、GHQの指示で削除された。実際には同法施行時に消防組合が活用された。東京消防庁史編さん委員会編『東京消防庁史稿 自治体制度編 第1巻』(東京消防庁総務部総務課、1963年)を参照。これに対して、組合警察は活用されなかった。

察ごとに公安委員の選出方法が全く違った⁴⁹⁾。なお、1948年末時点における組合警察の数は15とされる⁵⁰⁾。

第4節 中小自治体警察の財源問題

中小自治体警察の財源問題について、当時のデータを取り上げたい。

1950年時点のある報告によれば、人口規模ごとの自治体別に、警察費が予算に占める割合は、六大都市20.9%、20万以上17.4%、10万以上11.9%、5万以上12.6%、5万未満13.1%であった⁵¹⁾。

一例として千葉県に注目し、財源に関する詳細な比較を紹介する⁵²⁾。千葉市と千葉郡内で自治体警察を設置した生浜町、幕張町、津田沼町、二宮町の1949年度の予算を比較すると、警察消防費の比率は、千葉市13%、生浜・津田沼・二宮20%前後、幕張36%となる。「自治体警察が未設置の町村における警察消防費の比率は1~7%であるから、いかに自治体警察が市町（とくに町）の財政を圧迫しているかがわかれよう」と指摘した。もともと旧警察法附則では、自治体警察の財源は国庫と都道府県が分担すると定められていた。1948年7月の地方財政法公布に伴い、全額自治体負担とされた。これが自治体財政を逼迫させる要因となった。

1949年8月時点で、自治体警察の実態を報じた記事は組合警察に言及している。全国的に財政面で自治体が悲鳴を挙げている等の問題点を指摘した後「この苦境打開のためにどれほどの努力が払われたか、千葉、青森、岡山の一部に警察署の統一組合警察一の気運がみられたにすぎぬ、たしかに組合警察の維持管理そのものもむずかしく全国廿三の組合警察中宮城県多賀城村と塩竈市の組合警察は一年にして分担金の多寡から紛争、ついに訣別した例があ」という⁵³⁾。財政的に行き詰まった自治体が、その打開策として組合警察に期待をかけていたことが重要である。

なお、財源の乏しさにより、出張を伴う捜査を嫌がったり、国警への応援要請も疎かになったとされる（費用を支弁せねばならないため）⁵⁴⁾。他に、装備の貧弱さに繋がるなど、求められる治安維持機能の低下を招いたことも留意すべき点である。

これは政策決定の当事者にも理解されており、例えば、1949年5月に吉田茂内閣の樋貝詮三国務相が検討している警察制度改革案の中で「六大都市等大都市の自治体警察を除く地方警察の組合警察制度の構想もとりあげられている」と報じられたことがある⁵⁵⁾。政府当局者にとって、大都市自治警とは別に、中小自治警の扱いが問題となっていたことが理解されよう。

自治体警察が行き詰まる中、二つの相矛盾する対応がとられた。自治体警察の廃止と組合警察の活用である。

49) 「第四 組合警察の実態（神奈川県大磯町・二宮町・国府村組合警察）」『警察法の総合的研究』所収、の場合、公安委員は「各町村より一人を選任し、その任期及び委員長を選任は、公安委員の間で抽せんによって決定」された（294頁）。

50) 上原誠一郎『警察法 総論』（警察時報社、1949年）12頁。

51) 神岡浪子「警察の地方分権」日本都市連盟編『行政事務再配分の研究』（日本都市連盟事務局、1950年）所収、264頁。各都市を網羅した平均値ではなく、例えば、六大都市のうち4都市を抜き出したものである。

52) 千葉県史料研究財団編『千葉県の歴史 通史編 近現代3』（千葉県、2006年）170-172頁。

53) 「自治体警察の実態」『読売新聞』1949年8月10日。『自治体警察史』89頁によれば、多賀城村の自治警は「分離24.12.1 塩釜市へ一部」とあり、最終的に組合警察が解消されたのは「26.7.1」とある。

54) 石井栄三ほか「座談会 戦後の警察制度改革と今後の警察」『警察学論集』28（8）、1975年所収、70、72頁、田中八郎と石井栄三の発言。

55) 「地方に組合警察」『読売新聞』1949年5月17日。

第3章 1951年の警察法改正以降

第1節 1951年の旧警察法改正

占領終結直前の1951（昭和26）年の旧警察法改正は、自治体警察の廃止に向けた一里塚という位置づけで語られる。主要な改正点の第一番目に「町村は住民投票⁵⁶⁾によりその町村の自治体警察を任意廃止することができる」が挙げられた。「小規模自治体警察の廃止は、警察を維持する町村の大部分の希望でもあり、この改正法が施行されると、町村警察は続々と廃止を決定し、昭和23年の発足当初において1,605（うち町村は1,386）を数えた自治体警察は、新法の施行の直前には402（うち町村は127）に減少した⁵⁷⁾。

警察法施行令も改正された。組合警察を設置している市町村のいずれかが住民投票で警察を維持しないことを決定した場合、地方自治法の規定にかかわらず組合が解消されること、などを規定していた⁵⁸⁾。

1951年の法改正の背景には1950年の朝鮮戦争の勃発など、国際情勢の激変があった⁵⁹⁾。1952年の改正案にも、治安問題が重要であるとの認識が反映されている⁶⁰⁾。そもそも、旧警察法を作成する際に、GHQは「治安の維持について、お前たちが心配することはない。アメリカが全部最後は引き受けてやるのだから、今のうちに民主主義の練習をしたらいだろう」と発言していた⁶¹⁾。GHQが消滅する占領終結を前にして、治安維持が課題となるのは当然であった⁶²⁾。

1951年の法改正に関して、警察中央に注目すれば自治警廃止が重要課題であった。一方、地方分権の視点からは、組合警察の活用が提言され、法改正に反映したという側面が浮かび上がる。

1951年当時、未だGHQの意向を無視できなかった。旧警察法はマッカーサー書簡による指示であったため、その改正にGHQが難色を示した。小倉はこの間のマッカーサーの対応を「とくに争点になった地方分権化を否定するものでなかった」とし、47年の警察制度改革の延長線上にあったとする⁶³⁾。後に警察庁長官となる石井栄三は、講和独立後の警察制度改革の方針を「あくまで占領軍が、自治体警察を建前としろというその線を認めながら、日本の国情に即した警察制度に改正するところで落ち着かなければならぬということ（略）国警、自警を一体化してどういうふうに具体化するのが適当か、ということに頭を痛めた」と表現した⁶⁴⁾。つまり自治警の完全否定は不可能な情勢であった。その後、自治警を都道府県警察に発展解消させるという方針が出て来るが、実現には今少しの時間を要した。

自治警廃止が可能となった点では、警察中央の主張が通ったようにも考えられるが⁶⁵⁾、それとは真っ向から対立する仕組みも導入された。組合警察が警察法に明記されたのである。

法改正の前段として注目すべきは「昭和24年5月25日付け、行政管理庁長官から内閣総理大臣にあてた行政監察委員会

56) 住民投票の導入に関して、小倉「占領政策の転換と警察改革」を参照。当事者の証言として石井ほか「座談会 戦後の警察制度改革と今後の警察」72-73頁の田中八郎、「警察制度改革について」43頁の斎藤昇国警長官の発言など。

57) 『戦後自治史IX』184頁。

58) 奥谷為公「警察法施行令の一部改正について」『衆望』6(7)、1951年。

59) 例えば、後藤田正晴の発言は、「戦後日本警察を振り返って～新井裕氏、後藤田正晴氏に聞く～」『警察学論集』57(7)、2004年所収、32頁を参照。

60) 「警察制度改革について」51頁など。

61) 「警察制度改革について」28頁。

62) 治安機構の再編という視点も重要であるが、本稿では扱わない。当該期の警察再編に関しては、牧原「内閣・官房・原局(二)」を参照。

63) 小倉「占領政策の転換と警察改革」93頁。

64) 石井栄三『私の人生語録』（万暦書房、1985年）132頁。

65) 住民投票で再度自治警設置が可能となったのは、名古屋市警察本部長を務めた宮崎四郎の主張が採用されたからという。石井ほか「座談会 戦後の警察制度改革と今後の警察」74頁、田中八郎の発言。

の警察行政監察報告」である。同報告は自治警に関して、小規模すぎて犯罪に対応できないという問題点を指摘した。それを踏まえた「制度改善意見」では「市及び人口5千以上の市街的町村」は自治体警察をおくことになっているが、これを一応「市」に限定し、町村は自由意志に委せること。なお弱小自治体に対しては、つとめて警察組合を結成するよう措置することとした⁶⁶⁾。

しかし組合警察の規定は警察法改正の原案には存在しなかった。警察中央としては自治警を廃止したいのだから、自治警を存続可能とするような組合警察は規定したくなかったと推定される。

第10回国会では野党が原案の修正を求めた。野党民主党の修正案の要点として「人口五千以上の町村は住民投票の結果で国警に編入出来ることを認める代りに五千以下の町村にも組合警察を設置することを認めること」が挙げられた⁶⁷⁾。それ以外にも、警察法改正案に対する意見として、現役の署長が組合警察制度の活用を提言している⁶⁸⁾。

原案に組合警察の規定が存在しないことについて社会党の小笠原二三男が質問した。大橋武夫国務大臣は、組合警察はたしかに能率的な運営を可能とするが「飛び飛びのものを幾つか合せて、そうして大きな単位にする、これは無論別々に行くよりは能率的な運営に可能であろうと思いますが、併しその場合においては、むしろやはり現在あるところの国家警察、それと一緒にして、そうして地域的に繋りを持つた、そういうものにするほうが適当ではないか」と考えた旨、説明した⁶⁹⁾。さらに、社会党の門司亮は、「警察組合」設置による定員や財政面への貢献を強調している⁷⁰⁾。また、田中栄一警視總監（東京）が、近隣の自治体が組合警察を組織するという地理的な条件付きでの、組合警察を奨励すべきと述べた⁷¹⁾。衆議院では組合警察の規定を盛り込むことは反対されたが、参議院では修正案が可決された⁷²⁾。

こうして自治警や国会議員の主張により、原案が修正され、組合警察が警察法に明記された。以下、「第40条の2」の該当部分を引用する⁷³⁾。

「警察事務を共同で処理する市町村の組合を組織する町村のいずれかが、第三項の規定による投票によって警察を維持しないことを決定したときは、その町村は、地方自治法第二百八十六条又は第二百八十八条の規定にかかわらず、警察を維持しないものとなる。この場合の措置について必要な事項は、政令で定める。」

同時に原案通り、住民投票による自治警廃止も可能となった。そのため「自治体警察を維持する町村の脱落を防止するため自治体警察長連合協議会が積極的にこれ（小宮注＝組合警察）を利用することを提唱していた」とされる⁷⁴⁾。

1951年の警察法改正の過程を踏まえると、地方分権の象徴としての自治警を維持するための方策が組合警察であった。こうして1951年の法改正により、自治警の存廃に関して、引いては地方自治の観点から、警察制度は大きな矛盾を抱え込んだと評価できる。

66) 『戦後警察史』400-406頁。

67) 「民主党 警察法修正案」『読売新聞』1951年5月22日。

68) 「警察制度どう改正すべきか」『読売新聞』1951年5月27日。

69) 1951年5月16日、参議院地方行政・法務連合委員会2号。

70) 1951年2月17日、衆議院地方行政委員会11号。

71) 1951年2月20日、参議院地方行政委員会15号。

72) 1951年6月4日、参議院本会議52号。

73) 「警察法の一部改正（第10回国会、昭26法第233号）」警察庁長官官房総務課編『警察制度改革の経過 資料篇 続Ⅱ（上巻）』（警察庁長官官房総務課、1960年）所収。

74) 『戦後警察史』290頁。

第2節 1951年改正以降の組合警察

それでは、旧警察法に明記された結果、組合警察は増加したのか、減少したのか。具体的にどんな自治体が活用したのか。

1951年5月31日時点で、組合警察は、福島1、神奈川4、埼玉1、千葉2、栃木2、岐阜2、兵庫2、岡山3、愛媛1、佐賀1の、計19存在した⁷⁵⁾。一方で、住民投票による自治警廃止が相次いだ⁷⁶⁾。

同年8月14日に衆議院で警察法改正後の組合警察の設置状況について質問された斎藤昇国警長官は、具体的な進捗は一切見られず、一市（後述する仙台市と推測される）だけが周辺町村に呼び掛けているが反応が良くない旨、答弁した⁷⁷⁾。

警察法改正以降における組合警察の設置は、仙台市組合警察と瀬戸市組合警察のわずか2例にすぎない。より詳細に設置の経緯や実態を検討したい。

仙台市組合警察⁷⁸⁾

1950年当時の仙台市は、六大都市に続く「人口20万以上の都市」に該当し、福岡市（約35万人）に続いて人口30万人を超えていた⁷⁹⁾。全国8番目の都市であった。

1952年1月1日に発足した仙台市組合警察は、仙台市警察と近隣の増田町、閑上町とで結成された。『名取市史』は「県下では他に例をみないことであった」と評した。当時の増田町警察署長は平山勝則、閑上町警察署長は加藤寅之助であった。1948年3月27日時点では、増田町警察は署長以下9名、閑上町警察署は署長以下12名という人員であった⁸⁰⁾。規模の面で厳しかったことが理解できよう。

発足までの経緯を記す。1951年9月中に仙台市議会は満場一致で自治体警察の存続を決定した。そのうえで「周辺の影響圏ということを考え組合警察の設立を議会で提案異義がなく了承された」という。知事に申請して、組合警察が許可されたのは同年12月8日付であった。議会で決議する前の7月9日に、仙台市は隣接町村から意見聴取を行った。対象村は、秋保村、広瀬村、生田村、大沢村、根白石村、七北田村、利府村、七ヶ浜村、多賀城村、高館村である。意見として、仙台市警察の影響下に入ることは安心感がある、しかし「平衡交付金を交付されたとしても経費の面が心配で踏み切れないとし、組合警察については結論に至らなかった」。最終的に、諸村は組合警察に不参加となった。

仙台市議会では⁸¹⁾、10月11日に組合警察の効率性、閑上町・増田町を仙台市へ合併することを視野に入れた行動なのかとの質問が出た。岡崎榮松市長は、警察力は「強化」されること、「仙台市から見ればいわゆる世話圏内」に当たるために設置することにしたこと、合併について現時点でどうこうという話ではないが「将来考えることもあるであろうというようなことは申し上げてさしつかえない」と答弁した。合併を視野に入れた行動と解釈できるかもしれない。注目すべきは警察組合議員も務める、長谷川省一議員の12月17日の発言である。長谷川は財政的負担の大きさを踏まえたうえで「その機動力、通信力ともに全国自警水準に達するどころか、はるかにそれを下回っておる（略）国家警察の装備に比べまして、その劣るところはなほだしい」と指摘する。それに加えて、市警を存続させれば、市民に重税が課せられる可能性が高いとして、自治警廃止を提案した。こうした根本的な制度批判を受けながらも発足したのであった。

75) 『戦後警察史』291頁。

76) 関連して、町村合併や分離に伴う組合警察関連の問い合わせは、加藤陽三監修『警察法質疑応答例規集』（立花書房、1951年）90-105頁に詳しい。

77) 1951年8月14日、衆議院地方行政委員会42号。

78) 宮城県警察史編さん委員会編『宮城県警察史』第2巻（宮城県警察本部、1972年）、仙台市警察史編纂委員会編『仙台市警察史』（宝文堂、1978年）。以下の記述は、特記しない限り、『仙台市警察史』に拠った。

79) 国家地方警察本部総務部企画課『自治体警察統計 昭和25年』（国家地方警察本部、1951年）7頁。

80) 名取市史編纂委員会編『名取市史』（名取市、1977年）796-797頁。1955年に増田町、閑上町等が合併して現・名取市が誕生した。

81) 「昭和26年 仙台市議会議事速記録」（仙台市議会事務局議事課蔵）。

組合管理者は仙台市長であり、組合議会の構成は仙台市8名・増田町2名・閑上町2名となった。公安委員会に関しては、仙台市が増田・閑上両町と交わした覚書で「規約施行の際仙台市公安委員会の委員であるものを組合の公安委員とし、現に増田町、閑上町の公安委員会の委員の職にあるものは、その残任期間中組合の公安委員会の参与とする」「組合の公安委員会は、必要があると認めるときは前項の参与から意見を徴することができる」と定められた。発足時の公安委員は猪苗代弼、大石榮一、朴沢綾子であった。

1954年7月1日の現行警察法施行に伴い、仙台市組合警察は消滅した。仙台市議会は1月22日に市警廃止反対の決議を行っていた。ところが7月2日に自治警廃止に対する少数意見が述べられただけで、結局、市警廃止とそれに伴う諸議案が可決された⁸²⁾。最終的に同組合警察の解散手続きが終了したのは9月29日であった。

瀬戸市警察組合⁸³⁾

愛知県では、1948年3月7日時点で、碧海郡新川・大浜・棚尾の三つの町により碧南組合警察が設置された。4月5日に三町と旭村とで碧南市となったため、碧南市警察へと衣替えした⁸⁴⁾。県下唯一の組合警察は1カ月未満で消滅した。

1951年以降、各市町村で自治警が廃止される中、瀬戸市と品野町は1952年4月1日に組合警察を設立した⁸⁵⁾。当時の愛知県で唯一の事例である。瀬戸市は人口4万3883名の都市であった（1948年8月現在）⁸⁶⁾。

発足までの経緯を紹介する。瀬戸市と品野町は「地勢的にも社会的にも極めて密接な関係にあって、陶磁器産業を主体とした市町の関係はもとより、住民の日常生活環境は全く渾然一体化してい」た⁸⁷⁾。改正警察法が組合警察設置を想定した自治体に該当する地域であったといえよう。交渉内容は1952年2月28日の瀬戸市議会における説明に詳しい⁸⁸⁾。1951年9月に品野町から組合警察の申し出があり、瀬戸市側は3名の準備委員を任命し、交渉を行った。11月2日の第1回会合の席上、公安委員長から宝塚警察事務組合と芦屋警察組合の視察報告を聴取し、組合警察設置が双方の住民の利益になるという結論に達した。11月26日の第2回会合では経費の負担について瀬戸市側が留保した。12月22日の第3回会合は負担割合が折り合わずに決裂した。そして1952年1月22日の第4回会合で「瀬戸市が90.9%、品野が9.1%」負担することを決定した。以上の経過報告を踏まえ、議案は原案通り確定となった。この間、経費負担の割合が交渉の主たる項目であったことが分かる。

こうして瀬戸市警察組合（正式名称は「瀬戸市警察」）が発足した⁸⁹⁾。

瀬戸市警察基本規程に「この規程は警察法、その他の法令、条例及び規則の定めるところに基き」とある（第1条）。警察法に基き公安委員会を設置した（第3条）。任期は抽選によって、加藤又市（1年）、河本舜二（2年）、吉田文吉（3年）となった。加藤が互選で委員長に選出された⁹⁰⁾。

同組合警察は1954年6月30日に消滅した後、地方自治法第288条第1項に基づき、9月に愛知県知事宛に解散届が提出

82) 「昭和29年 仙台市議会議事速記録」（仙台市議会事務局議事課蔵）。

83) 「瀬戸市警察組合」の名称は『瀬戸市役所移管資料（警察関係）』（瀬戸市蔵。以下『瀬戸市資料』と略記）の名称に依拠した。瀬戸市史編集委員会編『瀬戸市史 通史編 下』（愛知県瀬戸市、2010年）には自治警の記述はあるが、組合警察には言及していない。

84) 愛知県警察史編集委員会編『愛知県警察史』第3巻（愛知県警察本部、1975年）85、89頁。

85) 「警察関係議決書綴 昭和27年度」『瀬戸市資料』7-1中の「瀬戸市警察組合条例第一号 瀬戸市警察設置等に関する条例」の附則の条例施行日に拠った。

86) 「公安委員会会議録」『瀬戸市資料』12、所収。

87) 「市町の廃置処分についての申請書」『品野支所所蔵資料』（瀬戸市蔵）8-1-2。

88) 「市議会議録 昭和27年」（瀬戸市議会蔵）。

89) 「町議会々議録 昭和26年度」『品野支所所蔵資料』2-1も参照。

90) 「瀬戸市警察組合公安委員会議々題（第1回）」「公安委員会々議記録書綴」『瀬戸市資料』9、所収。

された。理由には、1954年の現行警察法の施行により事務が愛知県警に引き継がれ「事実上解散の形になった」旨、記されている⁹¹⁾。その後、1959年に品野町は瀬戸市と合併した。

仙台市組合警察や瀬戸市警察組合の事例を踏まえるならば、旧警察法改正による中央集権強化の試みに対し、仙台市のような地方の中心的な市警が周辺自治警を飲み込む方向性、あるいは瀬戸市のように後に合併する自治体による方向性もあり得たことが分かる。だが、こうした動きは全国に広がらなかった。

第3節 自治体警察の存続規模

旧警察法のもとで、警察中央は自治体警察の存続可能性を、人口規模を基準として検討を重ねた。ここからは様々な案を紹介したい。

政府部内で検討された「日本警察改革案(21.2.28)」第二案では「大都市(人口20万以上の市11、人口15万以上の市21、人口10万以上の市36)には独立の自治体警察を創設す」とされていた⁹²⁾。その後、日本政府がGHQに提出した元の案は「大いにがんばって、15万以上の都市にだけ自治体警察を置くというような案」であった⁹³⁾。これはGHQに拒否され、最終的に5千人以上の自治体に設置することが決定した。

マッカーサー書簡が出される前に、片山哲首相が1947年9月3日にマッカーサーに提出した書簡では国警と都市警察の創設が明示されていた。都市警察は「先づ財政的其の他の準備ある大都市例へば人口20万以上の数都市から都市警察を創設(中略)地方(都市)警察は逐次人口5万の小都市に迄も拡張すること」とあった⁹⁴⁾。

「警察法改正案要綱(案)(昭24.9.20)」には「三、自治体警察 1.市は警察を維持する責任があり、これを放棄することは認められないものとする」とある一方で、町村は住民投票で放棄可能とされていた⁹⁵⁾。

その後、海原治が1950年〔推定〕段階で作成した「〔警察法改訂意見書〕」には「人口20万以上の市が、自治体警察を維持するに相当と思われる」と記されている⁹⁶⁾。実際に1951年12月に作成された「警察法の一部を改正する法律(案)(26.12.5)」「警察法の一部を改正する法律案要綱(26.12.18)」「警察法の一部を改正する法律案要綱(26.12.31)」でも、「人口が20万を超える」市の自治警設置が明記された⁹⁷⁾。

1953年2月、第15回国会に提出された警察法案は、いわゆる「バカヤロー解散」のために廃案となった。同法案は「警察の基本的な単位を都道府県とするとともに、警察事務の国家的な性格を踏まえた国の関与を規定する方向を目指したものであった⁹⁸⁾。『警察法案に関する質疑応答 其ノ一』には「都道府県及び人口70万以上の市に警察を置くことが警察運営の能率上適当と認めた」とある(問16への回答)。後の政令指定都市級の大都市にのみ、自治警存続が想定されていた。ちなみに、同資料は「市町村警察を組合警察化してその規模を若干拡大しても、その本質的な解決とはならない」とし、組合警察の存在意義を否定していた。そのうえで都道府県警察への再編を正当化した⁹⁹⁾。

91) 「警察関係重要書類綴『瀬戸市資料』6、所収。

92) 「警察民主化方策(総論)(21.3.2)」。

93) 「警察制度の改革について」21頁、久山秀雄の証言。

94) 『戦後自治史IX』111-113頁。

95) 「警察法改正試案」『佐藤達夫関係文書』(国立公文書館蔵、以下『佐藤文書』と略記)本館-2A-041-00・寄贈00117100。

96) 「〔警察法改訂意見書〕」『海原治関係文書』(国立国会図書館憲政資料室蔵)10-42-1。

97) 「警察法改正試案」。

98) 「第2章 日本警察50年の軌跡と新たな展開」『警察白書平成16年』(警察庁、2004年)所収。<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h16/index.html> (2013年9月6日閲覧)

99) 「警察法案(第15国会) 国と自治体との基本関係」『佐藤文書』本館-2A-041-00・寄贈00154100、所収。

まとめると、警察中央の考える、自治警維持を可能とする人口規模は、20万以上、70万以上と、時を追うごとに拡大した。治安維持や人事配置のためという事情もあろうが¹⁰⁰⁾、特別市制度が人口50万以上となったことに鑑みても興味深い。

第4章 現行警察法の制定

1954（昭和29）年の現行警察法により（6月8日公布、7月1日施行）、国警と自治警の二本立ての状態が解消され、都道府県警察の体制が成立した。

1953年に国会に提出された警察法案では、五大市警は存続とされていた。その背景として、地方制度調査会の総会で一票差で五大市警存続が決定したことがある。だが、斎藤昇国警長官が五大市警廃止と断を下し¹⁰¹⁾、法案を提出した。そのため、五大都市関係者や大都市自治警を中心に反対運動が繰り広げられた。高橋幹夫¹⁰²⁾に協力を要請された旧内務官僚の村田五郎によれば、反対したのは、野党改進黨の一部と大都市の首脳陣であったという。前者の中心は内務次官経験者の古井喜実であり、後者の中心は警保局長経験者で大阪市第一助役の橋本政実であった。村田は、橋本の先輩であった為、その説得を成功させた。裏面工作が行われた結果、大都市側の反対活動も低調となったという¹⁰³⁾。改進黨は自治警存置の修正を行わず¹⁰⁴⁾、自治警廃止が決定した。

1954年4月になって、自由党から改進黨に対し、県と市が共同で組合警察を結成するという修正案が提示されたと報道された。これは元内務官僚の加藤精三による一試案が誤って伝わったものであった¹⁰⁵⁾。結局、組合警察は選択肢から除外されたのであった。

五大市警のうち、名古屋市警の宮崎四郎本部長は徹底抗戦を厭わなかった。そのため、名古屋市警は警察法改正反対派の筆頭に挙げられた¹⁰⁶⁾。背景には、自治警筆頭格として、東京の警視庁に対抗していた大阪市警視庁の姿勢の変化があった。初代警視総監であった鈴木栄二は事実上更迭され、二代目の田中樞一警視総監は警察中央と対立する意思はなかった¹⁰⁷⁾。その結果、自治警側は反対運動の中核が見当たらない状況に陥ったのである。鈴木の後任の大阪市警視庁の人事に警察中央が介入した成果がここであらわれたといえよう。こうして警察中央は自治警側を各個撃破すれば事足りりとなった。

大都市と中小自治体の足並みが乱れたともされる。その背景として財政状況の違いが指摘できよう。1953年時点のデータとして、平衡交付金が一般財源に占める割合を人口規模ごとに分けると、大都市8.4%、中都市18.3%、小都市21.9%、町村35.8%となる。規模が小さければ小さいほど、財政的に逼迫していたことが分かる。桐山孝彦は「自治体警察の財政について出て来る結論も、能率等の他の問題と同じく、かくも規模もことなり、したがって質的にもことなる市町村に一律

100)自治警で配置替えが出来ないとの指摘が存在する。加藤陽三「自伝 私の人生記」加藤陽三追想録刊行会編『加藤陽三追想録』（加藤陽三追想録刊行会、1993年）所収、435頁。加藤は1948年当時、静岡県警察長。公安委員の立場から指摘したのが、小林米三「警察法改正と地方自治体」『経済人』5（8）、1951年。小林は優れた人材が小規模自治警の署長を務め続けることが良い事かと問いつつ、同時に優れた人材が転出した後の補充人事が困難であることも指摘する。

101)「警察制度の改革について」55頁、柴田達夫の証言。

102)高橋（後、警察庁長官）は「もっぱら国会議員に対する夜討ち朝がけに奔走」していたという。田中二郎ほか「現行警察法制定20年の回顧と展望」『警察研究』45（7）、1974年所収、48頁。柴田達夫（当時、官房長）の証言。

103)以上の記述は、内政史研究会編『村田五郎氏談話速記録6』（内政史研究会、1983年）97-104頁に拠った。橋本が五大市警存続のために活動したことは「警察制度の改革について」55頁を参照。

104)改進黨の動向が注視された一例として、当時、和歌山県国警隊長だった大津英男の回想「昭和二十九年当時の思い出」同『心の行進曲』（大津英男、1996年）所収、を参照。

105)高瀬嘉一郎編『大都市制度史（資料編）Ⅱ』（大都市制度史刊行会、1976年）1062頁。

106)石井ほか「座談会 戦後の警察制度改革と今後の警察」83頁、勝田俊男の発言。

107)大阪市警視庁と歴代警視総監に関しては、小宮「大阪市警視庁の興亡」を参照。

に警察の維持を強制した観念的な地方自治、裏づけのない民主主義の悲劇であったという平凡なものに過ぎない」とし、小規模自治体の自治警維持はもはや限界ではないかと指摘した¹⁰⁸⁾。それゆえ、現行警察法への反対運動の際も、多くの小規模自治体は内心返上したがっているとの推測すら存在した¹⁰⁹⁾。

自治警の廃止は確定したが、大都市自治警は例外として1年間存続した。新警察法施行の前日、1954年6月30日付けで、宮崎は名古屋市警本部長を辞任した¹¹⁰⁾。東京の田中栄一警視総監は6月29日に辞職した。7月1日に現行制度の警視庁が発足し、首都警察としての地位を回復した¹¹¹⁾。

自治警側の反対運動に関して、新井裕は「国警、自警を一本にするということの反対運動は大したことなかったですからね。あの人達だってあんなものやられてられないと思ったでしょ。警視総監とか大阪本部長になった人はいいかもしれないけど、他の小さい県にやられたら」と指摘した¹¹²⁾。自治警における人事の停滞はつとに指摘されていた。

現行警察法に関しては、旧警察法の前文にあった「地方自治の真義を推進する観点から」という文言が削除されたことを踏まえ、「中央集権的」な警察へと再編成されたとする論者もいる¹¹³⁾。制定当時、田中二郎は「警察の性格とか国家的要請の名の下に、警察の地方分権の理想は、殆ど無視され」として、批判を加えた¹¹⁴⁾。警察中央はこうした批判を織り込み済みであった。第15国会での想定問答に「改正法案では前文を落して地方自治の真義を抹殺された様に感じるが、改正法は地方自治に反するものではないか」とある。その回答は「最近の一般の法律の例にならば、前文を止めてその内容を第一条に移した次第であり、また、地方自治を明記しなかったのは民主的理念のうちには当然地方自治の精神が含まれているものと解する故である」となっている¹¹⁵⁾。

そもそも警察事務が地方分権の対象とすべき行政事務であるか否か、論者によって見解が異なっていた¹¹⁶⁾。例えば、現行警察法の審議過程で、田上穰治は「地方公共団体としては市町村に必ずしも警察が固有事務として認められておるのではないのでありますから、地方公共団体に必ず自治体警察が固有事務として認められるという、明確な結論は出ないのじゃないか」との見解を披露したことがある¹¹⁷⁾。

現行警察法の制定に関わった高橋幹夫は、「新警察法の解説」において、同法案が問題視された点につき、政治警察化への憂いと地方自治の侵害であるという批判の二点だまとまとめた。後者について「中央集権化に過ぎて能率的になりすぎる結果として、地方自治が尊重されていないという非難は、警察事務の特殊性に思いを致さない地方自治の片面にとらわれた観念論」と切って捨てた¹¹⁸⁾。この指摘は、国警長官の答弁用資料『警察法案に関する質疑想定応答 その一』にも登場する¹¹⁹⁾。五大市警の存続を認めた地方制度調査会の答申について「その答申は主として警察事務の配分という地方制度上の立場から検討せられた結論であるから治安上の見地から検討した場合に異なった結論のものであることも止むを得ない」との反

108) 桐山隆彦「財政から見た自治体警察」『警察研究』24(1)、1953年、22、31-32頁。

109) 高橋雄豺「新警察制度と地方自治」『地方自治』80、1954年。

110) 名古屋市役所編『名古屋市警察史』(名古屋市総務局調査課、1960年)176頁。

111) 『戦後警察史』447頁。

112) 『新井裕元警察庁長官回顧録』70頁。

113) 星野安三郎「都道府県警察の実態」『都市問題』61(6)、1970年、11-14頁。

114) 田中二郎「新警察法の問題点とその批判」『警察時論』9(8)、1954年、17頁。

115) 「警察法案(第15国会)」。問15への回答。

116) 宮崎清文「自治体警察の基本問題(上・下)」『警察学論集』5(3・4)、1952年を参照。

117) 阿部泉ほか「警察制度の再検討 最近の改革案を中心として(1)」『警察研究』25(2)、1954年、49頁。田上穰治は一橋大学教授で、著書に『警察法』がある。

118) 高橋幹夫「新警察法の解説(序説)」同『警察歳時記』(中央宣興出版局、1976年)所収、196頁。初出は『時の法令』139号(1954年)。

119) 「警察法案(第19国会)」『佐藤文書』本館-2A-041-00・寄贈00171100、所収。

論を準備していた。こうした事実からも、現行警察法の制定を正当化する論理として、治安維持という警察事務の特殊性が重要であったことが分かる。それを後押しする世論も強くなっていった。柴田達夫は「新警察法に入る前の過程では、国の治安責任を明確にしろという声が一番強かった時代」と証言する¹²⁰⁾。

そして、地方分権を事実上否定することによって、現行警察法が成立したのであった。

おわりに

本稿は、地方分権という観点から組合警察制度に注目し、戦後の警察制度改革に新たな光をあてた。

戦前の中央集権的体制を否定したGHQにより、国家地方警察と自治体警察という二本立ての警察制度が導入された。新しい警察制度は、自治警運営のための財源の問題、さらには国警と自治警との連携の悪さ、つまるところ制度としての効率の悪さなどが問題視され、幾度かの法改正を経て、警察庁を頂点とする中央集権体制へと帰着した。

その間に出現した組合警察は「警察法によらない警察」という特異な存在であった。組合警察の根拠規定は地方自治法であり、財源に不安を抱えた自治体が採用した。GHQが求める徹底的な地方分権、即ち自治体警察創設という視点に立てば、例外的措置に他ならなかった。占領下、自治体警察が財源問題などで行き詰まるのと併行して中央集権化が進展した。だが、1951年の警察法改正は矛盾に満ちたものとなった。住民投票による自治警廃止を可能とすると同時に、自治警存続の切り札として組合警察が明記されたからである。その背景には、未だ占領下でGHQが堅持する地方自治を否定できないという事情と、自治警を存続させたい議会や自治警側の活動が存在した。しかし法改正後も組合警察はほとんど普及せず、自治警は次々と返上された。そして組合警察は1954年の現行警察法に記されることなく、制度として葬り去られた。

こうした経緯を踏まえ、組合警察制度に何の意義もないと結論付けるのは早計であろう。道州制との関連で、大都市はさておき、基礎自治体が警察を維持不可能となる可能性に言及されることがある¹²¹⁾。組合警察はそうした場合の解決策の一つと考えられるのではないか。

本稿は、都道府県警察か基礎自治体かという二者択一の議論ではなく、組合警察の実例を挙げて、違う視点から論じる重要性を示唆した。もっとも組合警察制度に一定の意義を認めても、現実に機能するかという課題は残る。組合警察化したことで捜査効率が上がったのかなど、検証せねばならない論点も多い。他の一部事務組合との相違点や¹²²⁾、警察事務に関するより慎重な検討などは、今後の課題である。

〔謝辞〕

本稿は、2013年11月6日に京都産業大学社会安全・警察学研究所で行った報告に、大幅な加筆・修正を加えたものである。貴重なコメントを頂いた田村正博所長、須賀博志先生、所員の先生方、および、中澤俊輔氏（秋田大学講師）にも感謝する。

資料の閲覧に際して、国立国会図書館憲政資料室、国立公文書館、大阪市公文書館、瀬戸市歴史民俗資料館、瀬戸市議会事務局、仙台市市政情報センターのお世話になった。記して感謝する。

本稿は、平成24・25・26年度日本学術振興会科学研究費補助金若手研究（B）の成果の一部である。

120) 田中二郎ほか「現行警察法制定20年の回顧と展望」35-36頁。

121) 末井「道州制下における警察制度に関する論点」22頁。

122) 例えば、消防との比較も重要であろう。永田尚三『消防の広域再編の研究』武蔵野大学出版会、2009年を参照。