

京都大学	博士 (法 学)	氏名	奥 菌 淳 二
論文題目	警察制度と地方自治制度の相克		
(論文内容の要旨)			
<p>本論文は、従来実証分析の対象ではなかった警察制度における中央と地方の影響力関係を明らかにすることを試みである。</p> <p>都道府県警察本部には警察庁の政策を実施する組織としての側面と地方自治体の一部局としての側面が併存している。この二面性を「二重のプリンシパル・エージェント関係」として特徴づけた。すなわち、都道府県警察は職権を行使する警察官を有する唯一の警察機関としての性格上、警察庁から管轄区域内での責務遂行について委任されている一方で、都道府県警察は都道府県のヒエラルキーにも位置づけられており、地域における行政を総合的に実施する知事は治安の維持について都道府県警察に委任しているという2つのプリンシパル・エージェント関係が併存している。したがって、警察庁が都道府県警察本部を通じて都道府県レベルでの意思決定に影響を及ぼす（警察庁優位論）と地方政治アクターが強い自律性を維持する（地方政治優位論）の二つの見解のいずれが妥当性を持つのかについて、警察庁が都道府県の政策決定を拘束したいと考え、かつ、地方政治アクターが自律的な意思決定を行おうとする事例として、青少年保護育成条例と生活安全条例を選択し、それらの制定時期及びその内容に注目して実証分析を行った。</p> <p>両者の分析結果は、おおむね地方政治優位論を支持する結論を導き出した。</p> <p>まず、両事例において、警察庁や都道府県警察本部は犯罪の激増などの切迫した実情を強く訴えるキャンペーンを行うと同時に警察庁から都道府県警察本部に対して現状を解決するための具体的かつ詳細な政策を提示し、青少年保護育成条例や生活安全条例を制定して、その実効性を高めるべきとする通達が出された。このように、警察庁は都道府県警察を指揮監督する立場から情報を集め、政策を立案し、通達によって各都道府県警察に具体的な施策を示すことによって影響力を行使し、警察官に与えられた法的権限というリソースを都道府県に関係なく一様に増大させようとしていたのである。だが、警察庁の意向は一定であっても、それを受けてなされた地方政府における意思決定の結果は多様であり、その傾向はそれぞれの都道府県における知事や議会の政治イデオロギーの変遷とともに変化していることが明らかとなった。</p> <p>まず、保革対立の激しい時期に普及が始まった青少年保護育成条例の制定及び改正の決定は地方政治アクターの党派性を色濃く反映するものであった。保革のイデオロギー対立がそのまま、規制によって青少年を犯罪と関わらせないようにする考え方と、規制強化を拒否し、権利や自由の制限によらない方法で青少年の健全育成を図る考え方との対立に結びついたために、地方政治アクタ</p>			

一の党派性や議会における政党の勢力配置の影響が制定時期やその内容を左右したのである。その後、革新勢力が衰退し、保守系や非共産系オール与党の知事が政権を取るようになると、革新政党の影響によってゆるやかな規定となっていた青少年保護育成条例の環境浄化規定の内容は次第に強化され、保革対立によって作り出された都道府県ごとの特徴は薄れていった。

都道府県警察に法的権限や活動根拠を与えるという意味を持った、重要な警察政策の条例化に対して、警察庁は確かに影響力を行使し、それはある程度受け入れられた。今日では、青少年保護育成条例は46都道府県に、生活安全条例は44都道府県に普及し、ほぼ全国的に有害図書は販売制限が行われ罰則によってその実効性が担保されているし、道路や公園、学校の整備に当たって犯罪が起きにくい設計がなされるようになったのはその証左である。

しかし、それらは警察からの要請に対して地方政治アクターが抗しきれなかったからではなかった。むしろ、警察政策を条例化するに当たってどのような規制を課し、どのような認定方式で規制の対象を決定するか、といった細かい内容に対してすら、地方政治アクターは決定に関与してきた。この傾向は1950年代中盤からすでに観察されており、現行の警察制度草創期から今日に至るまでその傾向に変化はほとんどなかったのである。

そのような結果、革新知事の下においては警察政策の条例化が行われなかったり、条例の警察政策的要素が弱められたり、警察庁からの通達から距離を置いた意思決定が行われたりといったことが起こり、その後の保守知事の下では革新知事の時期には受け入れられなかった警察政策が徐々に受容されていったのである。現行警察制度の草創期から、地方政治アクターは警察政策について、自律的に決定しており、警察にどのような権限を与えるかについては地方分権的であったということである。そして、曾我・待鳥による研究における地方財政における結論と同様に、その意思決定の有り様は結果的に地方政治の変動と一定程度連動してきた、というのが本論文における結論である。

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、警察政策における中央地方関係という、行政学においてきわめて研究蓄積の浅い領域において実証分析を試みたものである。警察に関する研究の多くは、規範的な立場で過度の集権性を批判するものであった。しかし本論文では、青少年保護育成条例と生活安全条例を事例として、条例制定の過程を精密に分析する作業を通じて、むしろ地方の幅広い自律性を発見している。

警察庁は、人事権を含む中央から地方への資源配分権を握って都道府県および都道府県警察本部の選好を自身に近づけ、地方政府に対して優位な情報を活用して地方政府の政策選択に影響力を行使しようとするが、その努力は必ずしも成功するとは限らず、むしろ、地方のアクターが自律的に条例制定の可否、時期、細部の内容にいたるまで、決定に深く関与してきたと結論づけている。

警察政策という領域は、単に従来あまり研究対象になっていなかったというだけではなく、現在においても情報の秘匿性が高く、インタビュー調査などに様々な困難が伴う。本論文は多岐にわたる資料や文献、統計データなどを用いながら、インタビューを含む警察政策の綿密な実証分析を行っており、その研究上の意義は大きい。また、警察制度は日本の中央地方関係のなかで最も中央集権的な部類に属する。したがって警察政策に関する意思決定で地方の自律性が観察されれば、それは日本の中央地方関係全体を見通す上でも重要な貢献をなすものといえよう。さらに、現代の生活安全条例だけでなく、50年代から始まる青少年保護育成条例を取り上げたことにより、現行の警察制度草創期から今日に至るまで幅広い時期にわたって一貫した地方の自律性を観察していることも評価できる。

本論文には課題もある。とくに、相異なる選好を持つ警察庁と都道府県政治アクターがそれぞれ都道府県警察本部をエージェントとするプリンシパルであるという枠組みを設定しているが、警察本部そのものに対する記述・分析が弱い。また、条例に代替する法制化という警察庁にとっての選択や、その際の中央政府における警察庁をとりまく組織間関係なども分析の枠外におかれている。しかしこれらの課題は著者も認識しており、すぐれた中央地方関係の実証分析としての本論文の学界への貢献の意義を損なうものではない。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認められる。

なお、平成23年2月8日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。