

### 第3回特別自治市構想等大都市制度に関する研究会 議事録（概要）

日 時：令和3年8月31日（火）13時30分～16時30分

場 所：WEB会議

出席者：※敬称略、順不同

<委員>

碓井光明【座長】、牛山久仁彦【座長代理】、伊集守直、板垣勝彦、関口智、谷口尚子

<委員以外の出席者>

吉井博明（東京経済大学名誉教授）、田村正博（京都産業大学教授）

内 容：各分野の専門家を招き、以下のテーマに関し、意見聴取等を行った。

1. 特別自治市移行が災害対策に及ぼす影響（別添1）

吉井 博明 東京経済大学名誉教授

2. 警察行政と大都市（別添2）

田村 正博 京都産業大学法学部教授

以上。

# 特別自治市移行が 災害対策に及ぼす影響

2021年8月31日

東京経済大学・名誉教授  
吉井博明

# 1. 災害対策(危機管理)のサイクル

## ①災害(被害)の想定

- ・何を対象に、どこまで厳しい想定:L1、L2

## ②災害への備え(事前対策)

- a. 予防    b. 準備    c. 教育・研修・啓発

## ③災害対応(災害発生後)

- a. 初動対応    b. 応急対応    c. 復旧対応    d. 復興対応

## ④検証: 災害経験や訓練等に基づき①と②を改善

- ・PDCAサイクルを回す。AAR

## 2. 災害想定における業務分担:誰が想定をすべきか

### (1)現状1 個別の法律の規定に基づく想定

#### 1)洪水:水防法

- ・国、都道府県:洪水予報河川・水位周知河川の洪水浸水想定区域図作成(都道府県:中小河川も対象に拡大)
- ・市町村:洪水ハザードマップ(次頁)  
←避難場所、情報伝達方法等を追加して作成

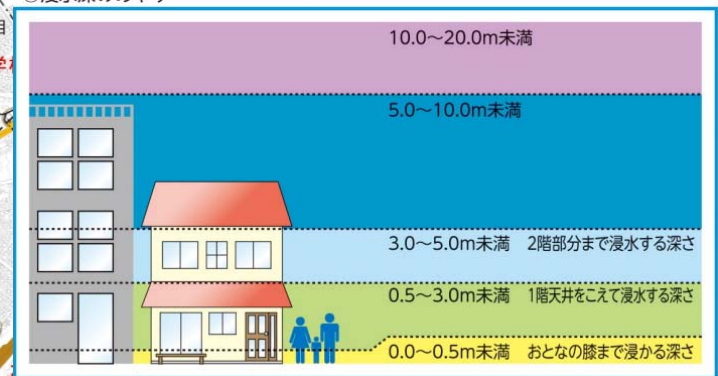
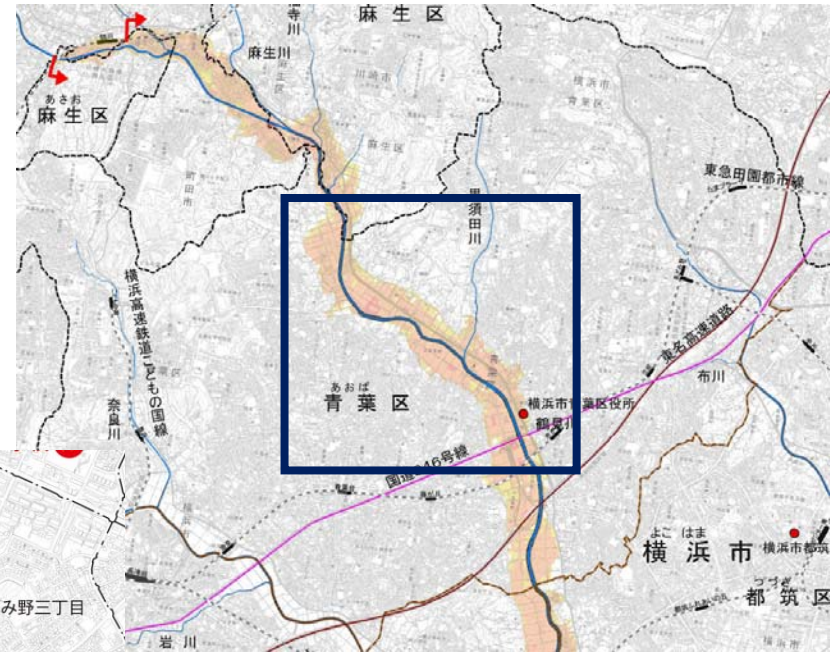
#### 2)津波:津波防災地域づくり法

- ・国:基本指針
- ・都道府県:津波浸水想定区域図(L1、L2)、警戒区域
- ・市町村:津波ハザードマップ(2頁先)

#### 3)土砂災害:土砂災害防止法

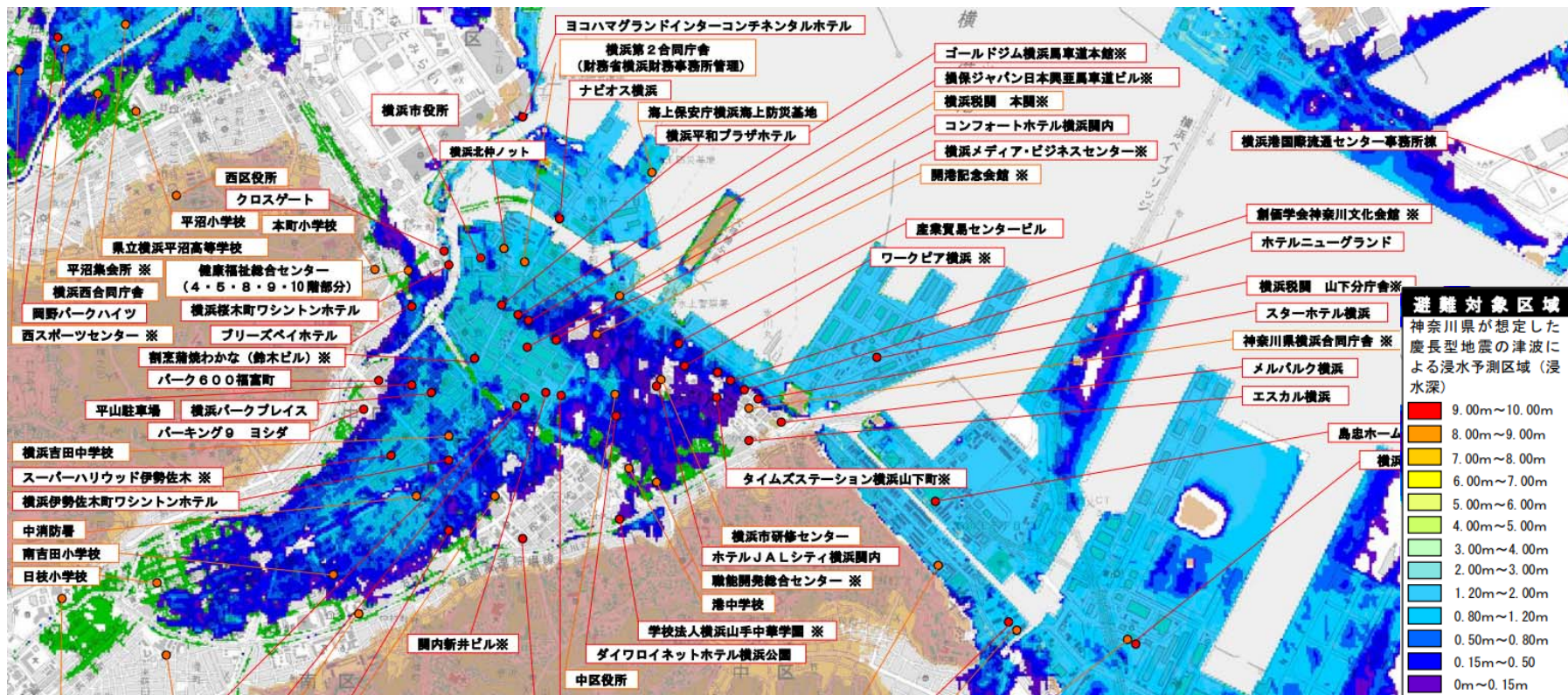
- ・国:基本指針
- ・都道府県:土砂災害(特別)警戒区域調査・指定
- ・市町村:土砂災害ハザードマップ(3頁先)、啓発等

- 神奈川県:鶴見川洪水浸水想定区域図(最大規模)→
- 横浜市青葉区洪水ハザードマップ(最大規模) ↓





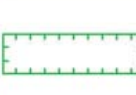



# 横浜市の「津波避難対象区域」

- ① 県が想定した慶長型地震津波による浸水予測区域
- ② 河川遡上による影響を詳細に把握するため、市が実施した検証で浸水の可能性があるとした区域



# 横浜市土砂災害ハザードマップ(中区)

・避難場所一覧、警戒レベル、即時避難指示対象区域等の説明あり

凡 例	
	土砂災害警戒区域
	土砂災害特別警戒区域
	急傾斜地崩壊危険区域 ※ 急傾斜地の崩壊を防止するため、神奈川県が対策施設の設置工事をすることができる区域
	避難情報の発表に伴い開設される避難場所
指定緊急避難場所 (土砂災害時)	 指 定
	 一 部 指 定



## (2)現状2 防災基本計画に基づく想定:地震(次頁)

### 1)神奈川県:最新=平成26年~27年(第5回)

- ①対象地震:大正型関東地震など6地震と元禄型関東地震など5地震(参考)の計11地震
- ②揺れ、液状化、急傾斜地崩壊、津波、火災
- ③人的被害、物的被害、ライフライン被害
- ④シナリオ作成(4地震)

### 2)横浜市

- ①対象地震:元禄型関東地震など4地震
- ②高密度強震計ネットワークのデータを活用
- ③人的被害、物的被害、ライフライン被害

→県と市の想定内容は微妙に異なるが、ダブりもある



## 【補足：地震被害想定と地震防災戦略に関する規定】

- 災対法34条：国（中央防災会議）→防災基本計画、  
地方公共団体（地方防災会議）→地域防災計画作成
- 防災基本計画 地震災害対策編「災害予防」

「国及び地方公共団体は、被害の全体像の明確化及び広域的な防災対策の立案の基礎とするため、具体的な被害を算定する被害想定を行うものとする。その際、今後の防災対策の推進による被害軽減をできるだけ定量的に示すことができるよう検討するとともに、地域性の考慮、複数の被害シナリオの検討等に留意するものとする。」

### (3)業務分担のあり方と横浜市の特別自治市への移行 に伴う影響

#### 1)洪水等浸水想定区域図の作成

- 本来、河川管理者が行うべき：国と都道府県が主
- 横浜市管理河川(鶴見川水系の梅田川や境川水系の平戸永谷川など)や内水氾濫については、横浜市が浸水想定区域図を作成する必要がある
- 浸水想定図を作成するには流域全体として調整する必要がある、国、県、市の連携が不可欠
- 特別自治市に移行しても、河川管理者が洪水浸水想定区域図の作成主体

## 2)津波浸水想定区域図の作成

- ・津波、特に横浜市に被害を及ぼす津波は、相模トラフや南海トラフ等を震源とする巨大津波(広域災害)
- ・横浜市が独自に津波浸水区域図を作成するのは、二重行政になる恐れ←広域行政の業務
- ・横浜市がこの業務を引き受けるメリットはない？ただし、河川遡上等を県が行わない場合は例外

## 3)土砂災害(特別)警戒区域の調査・指定

- ・横浜市が特別自治市になり、この業務を引き受けるメリットはない？現行制度でも意見照会是可以
- ・県が行った方がスケールメリットを生かせる  
←警戒区域：県全体10,377箇所、横浜市2,404箇所

#### 4)地震被害想定の実施主体

- 国、都道府県、指定都市等が行っている地震被害想定調査は、内容が一部ダブっている
- 誰でも調査結果を自由に使えるような仕組みを作り、必要なデータ(地盤、建物等)を共有化することにより、ダブリをなくすことが有効ではないか
- 防災科学技術研究所が開発中のリアルタイム地震被害推定システムが実用化し、日常的に使えるようになれば、地震被害想定調査の大部分を代替できる

5)洪水、津波、土砂災害、地震ハザードマップの作成は避難(場)所業務や避難情報を担う市町村の業務

### 3. 災害への備え(事前対策)

(1)現状:神奈川県が行っている主な防災事業

1)地震防災戦略(p8)の策定と市町村への財政支援等

①9年間で想定死者数を半減させるための対策群

②重点施策30項目:うち市町村実施事業への財政支援

- ・住宅の耐震化、病院・老人ホーム等の耐震改修補助、家具転倒防止器具設置、防災訓練、防災教育、ハザードマップ作成、消防団・自主防資機材
- ・令和3年度:市町村支援(観測等を含む)14.7億円

---

(注)横浜市も地震防災戦略作成:重点6施策、31行動計画

目標:想定死者数を半減、想定避難者数=4割減

2)緊急輸送体制の確保:271億円

3)防災行政無線網の再整備:20億円

- ・災害時に国や市町村との信頼性の高い専用の通信ネットワークの整備(クラウド化と衛星によるバックアップ)

4)市航空消防隊運航事業費補助(注):1億4千万円

- ・横浜市、川崎市の消防防災ヘリコプター運航補助

5)災害対応力の充実強化に向けたソフト対策:47億円

- ・水防災戦略(水害の逃げ遅れゼロ等、435億円)の一部
- ・市町村の避難対策支援、情報受伝達機能強化等
- ・市町村地域防災力強化事業補助金
- ・避難所のコロナ対応支援(資機材整備補助)

6)風水害ハード対策:389億円

(注)県がヘリを保有しないことは、  
二重投資を避けていることになる

## (2)横浜市の特別自治市への移行に伴う影響

- 1)横浜市以外の市町村への財政支援ができなくなる  
もしくは縮小される恐れがある←県の財政規模縮小
- 2)緊急輸送路の整備に特別自治市との協議・連携  
が必要→調整コスト増
- 3)防災行政無線網(地上系、衛星系)のコストパフォーマンスが悪くなる←スケールメリットが損なわれる恐れ

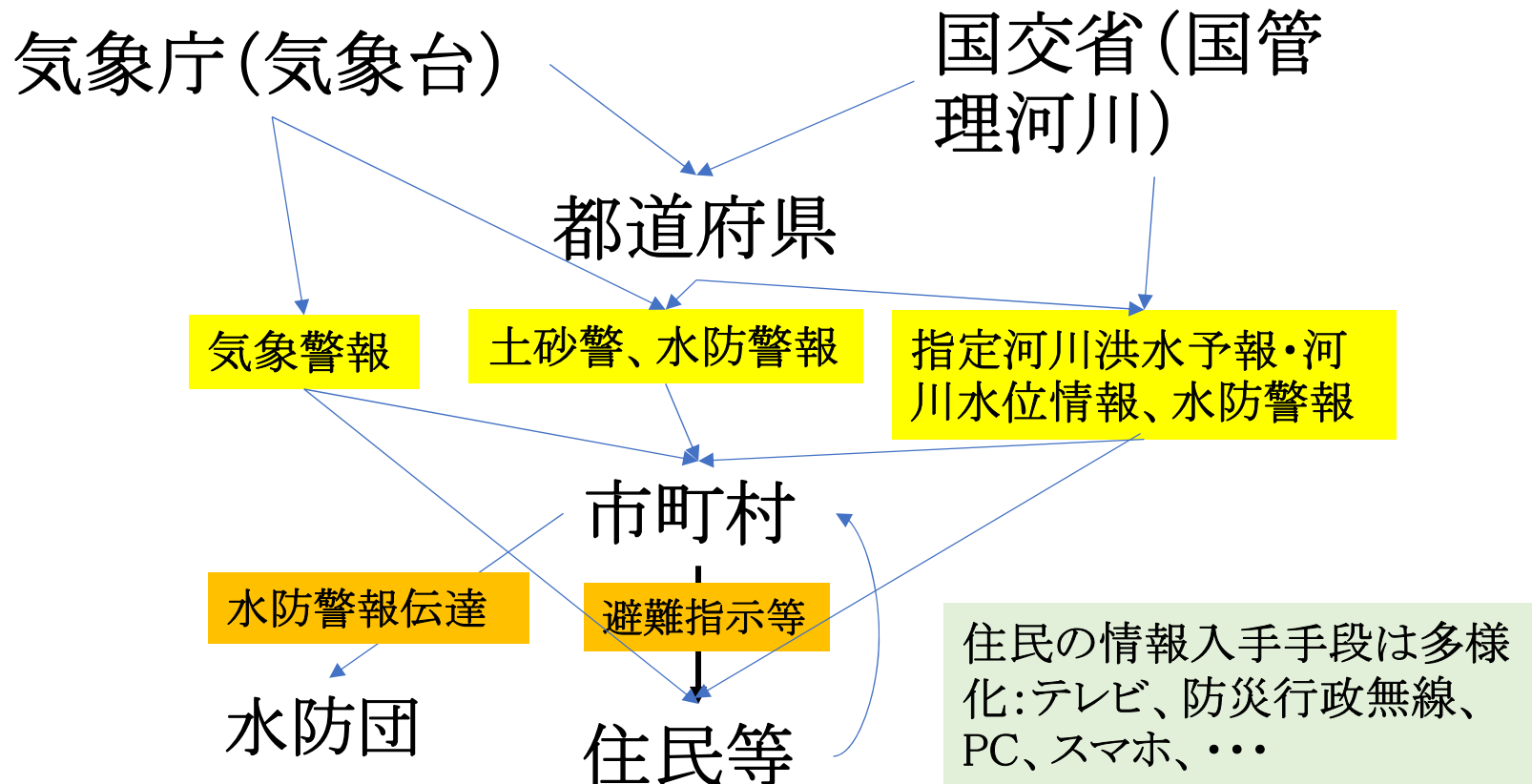
## (3)私見:災害への備え(事前対策)業務の担い手のあり方

- 1)道路や通信などのネットワーク系は広域行政(都道府県)が中心になるべき
- 2)特別自治市以外の市町村の防災対策促進のため  
県が果たしている財政支援は評価できる

## 4. 警戒避難期の対応

### (1)風水害に関する警戒避難情報等

1)現状:国(気象庁、国交省)、都道府県が観測と警報、水位情報等提供。市町村が避難情報発令





## 2)最近の動向

### ①県による市町村の避難対策支援強化

- ・広島県:市町村の避難判断支援、住民の避難行動につながる避難所環境の改善に取り組む

### ②ネットを通じた雨量・水位情報や現場のライブ映像

の配信:国、県、市の連携→避難の自己判断容易

a.横浜市:横浜市水防災情報

b.神奈川県:神奈川県雨量水位情報

c.国交省:川の防災情報([次頁](#))

d.危機管理型水位計運用協議会

ネットを通じて  
誰でも見ることが  
できる

:川の水位情報([2頁先](#))

→国、県、市が相互に補完し災害情報を発信

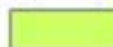
## 【補足1:川の防災情報】

国交省:水に関するあらゆる情報を収集整備し、国民がそれを共有し、活用することを目的に、平成13年6月より、一般向けに、リアルタイムの河川水位、雨量等の防災情報をネットで提供

所管別観測所数

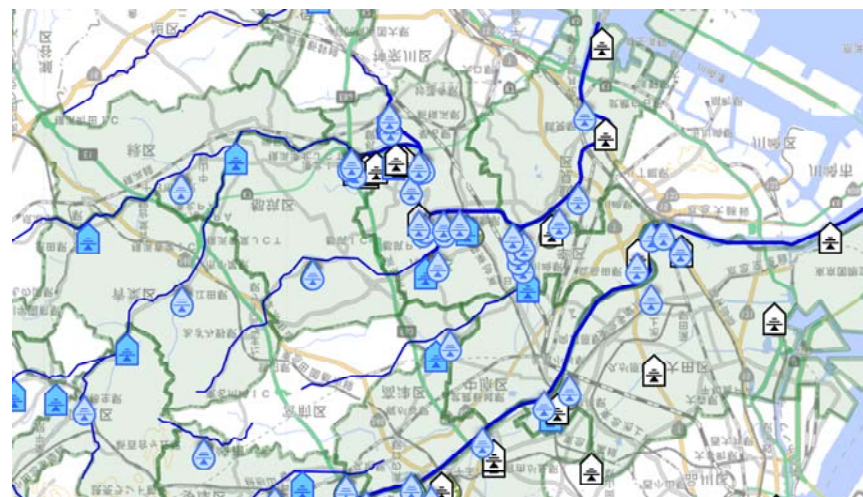
平成28年2月29日現在

	雨量	流域 平均 雨量	積雪	水位	取水	水質	ダム	堰	排水 機場	海岸	気象	国交省 地震	合計
水管理・国土保全局	2,396	911	117	2,362	25	253	162	55	365	42	40	546	7,274
都道府県	5,132	293	25	4,628	42	5	375	10	57	56	0	0	10,623
道路局	1,176	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	183	1,364
気象庁	1,303	0	16	0	0	0	0	0	0	70	1	0	1,390
海上保安庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	0	0	29
国土地理院	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	0	25
水資源機構	81	8	13	61	5	35	4	9	0	3	7	0	226
他機関	160	81	2	17	3	10	164	6	1	0	0	0	444
合計	10,248	1,293	178	7,068	75	303	705	80	423	225	48	729	21,375

 :市町村向けで提供

## 【補足2:危機管理型水位計等と「川の水位情報」】

- 危機管理型水位計や簡易型監視カメラは、従来のものに比べて1/10以下のコスト
- 都道府県や市町村が独自設置するケース増
- 国、都道府県、市町村が共同で危機管理型水位計運用協議会を設置。水位計データやカメラ映像をネットで見られるサービスの提供→「川の水位情報」
- 国、都道府県、市町村による連携補完業務



### ③指定都市の「県」化

- ・広島市や横浜市では、住民等にとってもっとも重要な避難情報の発令権限を区に付与。広島豪雨(2014年)では市と区の連携に問題あり

←避難情報発令や避難所開設・運営などの地域密着サービスは区業務:指定都市内の2層化

### ④5段階の警戒レベルの設定と「キキクル」の発表

- ・気象情報、河川水位情報、避難情報の関連付け
- ・気象庁:キキクル(危険度分布)の発表→自主避難

### ⑤避難指示等の判断自動化

- ・横浜市:土砂警の発表と同時に避難指示を一斉に発令する区域(即時避難指示対象区域)を予め決めている

### 3)横浜市の特別自治市への移行に伴う影響

①土砂災害警戒情報の提供業務を県と横浜市が別々に行うことは業務効率を悪くする←スケールメリット

②河川水位情報の提供は本来河川管理者が行うべき  
・補完的に横浜市が行うことは問題ないが、・・・

③雨量や水位の観測は、現在でも、国、県、市町村で相互補完的に行われており、大きな問題は起きていない

→横浜市の特別自治市への移行に伴い、改善されるところはほとんどない

→県と市町村の連携強化の方が現実的  
・参考＝広島県の取り組み

## (2)地震情報＝地震(震度)観測情報

1)有効性:地震観測網は、国、都道府県、市町村の初動対応にとって極めて重要←被災地域の特定

2)現状:気象庁に集約されている震度観測点は、県内に107箇所、うち85箇所は地方公共団体のもの

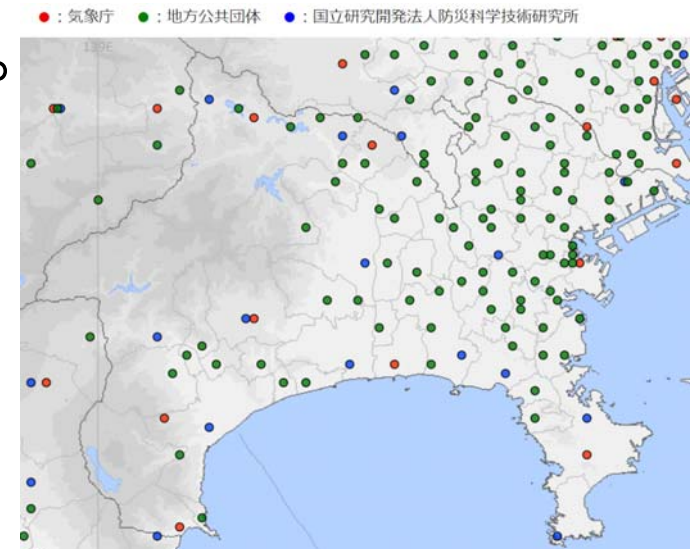
3)横浜市は独自に市内42箇所に強震計を設置

4)県には、県設置の21地点、横浜市の42箇所を含め

99地点の震度情報が即時伝達。

初動対応の参考にされている

5)県と市の観測網は相互補完的に活用されており、二重行政にはあたらない→現状で問題なし



## 5. 初動(救助・消火・緊急医療)期

### 1) 県、市町村の優先業務

- ① 被害(救助・消火・医療需要)の全体像の把握
- ② 目標設定・管理と対応資源の調達・配分
- ③ 組織間活動調整

### 2) 県

#### ① 被害情報収集

- ・電話、県災害情報管理システム経由、リエゾン派遣
- ・ヘリ(県警、横浜・川崎)やテレビ、sns等からの情報収集

#### ②-1 目標設定:72時間以内の救助、消火、医療

#### ②-2 資源の調達・配分

- ・緊急消防援助隊、自衛隊、DMAT出動要請。配分

### ③組織間活動調整

- ・(神奈川県)消防広域運用調整本部による調整
- ・緊急消防援助隊:都道府県知事の移動指示権あり
- ・警察(広域緊急援助隊等)、自衛隊、海保、DMAT  
(収容先病院や搬送手段を含む)等の活動調整

#### 3)市町村:救助・消火は消防本部が中心的役割

- ・救助・消火要請対応:119番通報、駆け込み、sns等
- ・消防本部・団による被害情報収集、救助・消火活動
- ・消防広域応援要請(県内消防相互応援協定)
- ・緊急消防援助隊や自衛隊への派遣要請(県経由)
- ・警察との連携:救助活動の調整。場合によっては調整会議の設置(消防本部が担うことが多い)



#### 4)事例:熊本地震時の県による組織間活動調整

##### ①緊急消防援助隊

- ・緊急消防援助隊指揮支援隊:県庁で消防指揮  
指揮支援隊到着までの間、熊本市消防局が指揮

- ・課題

- a.被災地消防職員の調整本部への到着が遅れ、地  
理不案内のため活動調整や宿営地選定に苦慮
- b.情報共有端末の不足のため情報共有に問題

##### ②自衛隊、消防、警察、海保等の活動調整会議開催

##### ③ヘリ運航調整←延べ150機が集結

##### ④県DMAT活動調整本部設置・活動調整

→全都道府県のDMATに派遣要請。ドクヘリも活動

## 5)横浜市の特別自治市への移行に伴う影響

### ①救助、消火

- a.横浜市：消防局の能力は高く、応援消防の指揮、消防・救助機関全体の活動調整を行う能力保持
- b.県：救助や消火等の活動指揮能力を持っていないため、自前で県内消防や応援消防を指揮することが難しく、現状では、横浜消防局等に依存。緊急消防援助隊指揮支援隊到着までの間指揮混乱の恐れ
- c.県：ヘリを所有していないため被害情報収集に課題

### ②緊急医療

- ・都道府県DMATが中心的な役割を果たしているので横浜市を分離した場合、双方とも活動力低下の恐れ

## 6. 応急避難期

(1) 応急避難期の優先業務：ほとんどが市町村業務

1) 避難所の開設・運営：避難生活の場(住)の提供

2) 救援物資の調達・輸送・配分(衣食)

3) 遺体収容・火葬場手配・搬送など

4) 応急危険度判定→自宅(在宅)避難の促進

5) 救助法適用申請→救援資金の手当て

6) 医療救護体制の早期確立：DMAT、DPAT、保健師

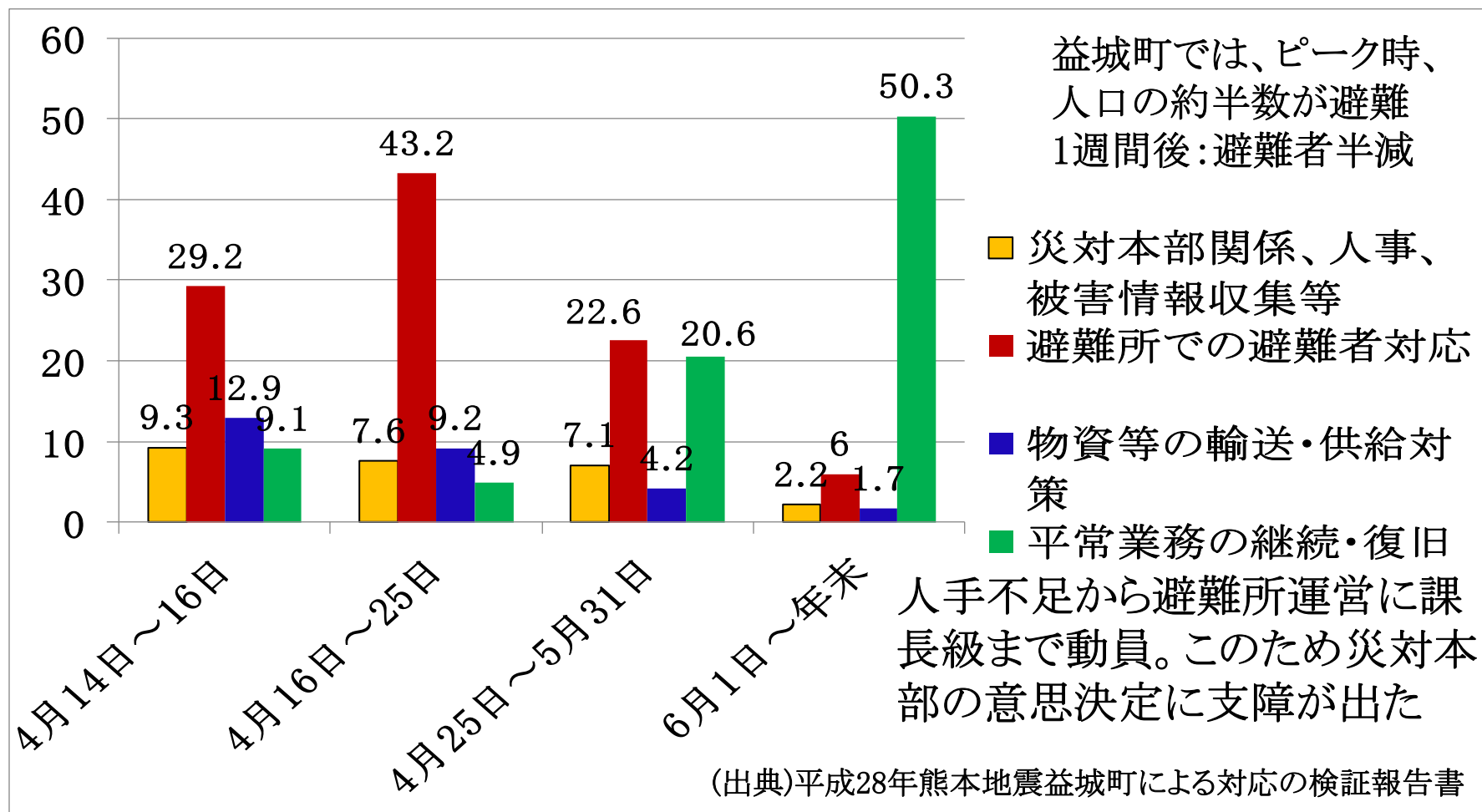
7) 被災住家の被害認定調査、罹災証明発行

8) 災害廃棄物(がれき)の処理：場所と分別方式準備

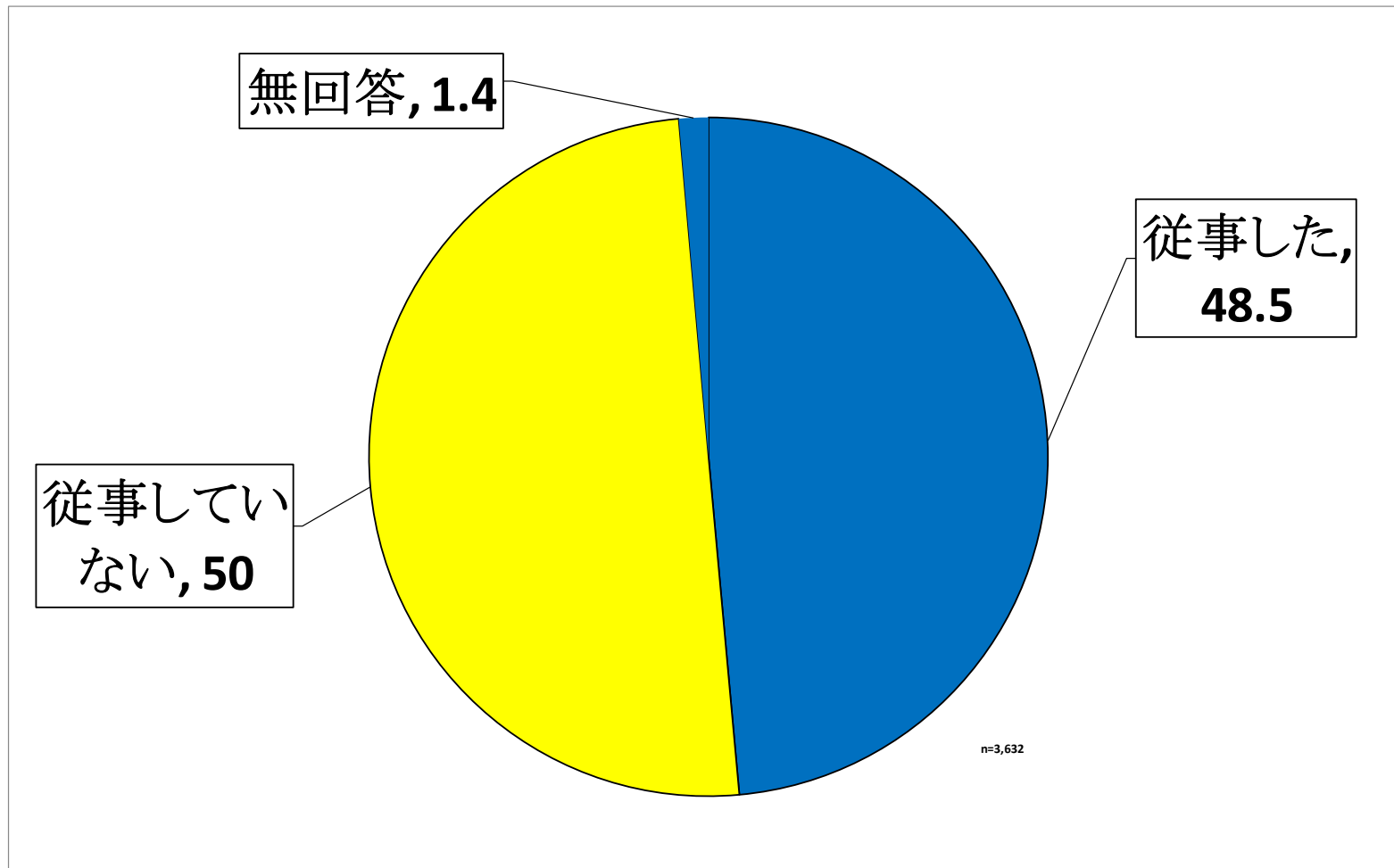
## (2) 人的支援

### 1) 事例: 熊本地震

#### ① 益城町、1ヶ月半は避難所関係が最多

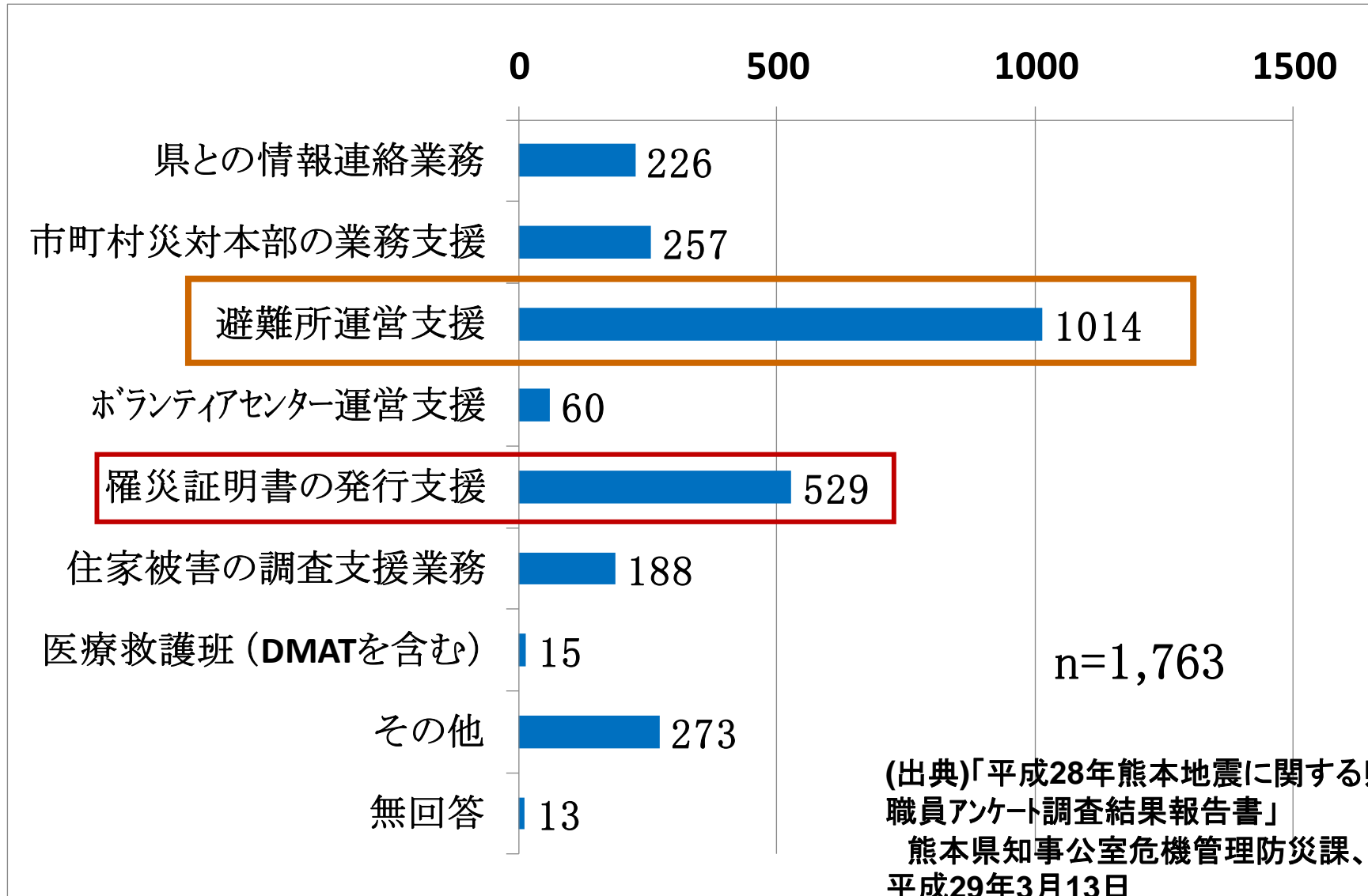


## ②熊本県職員の市町村応援業務への従事状況

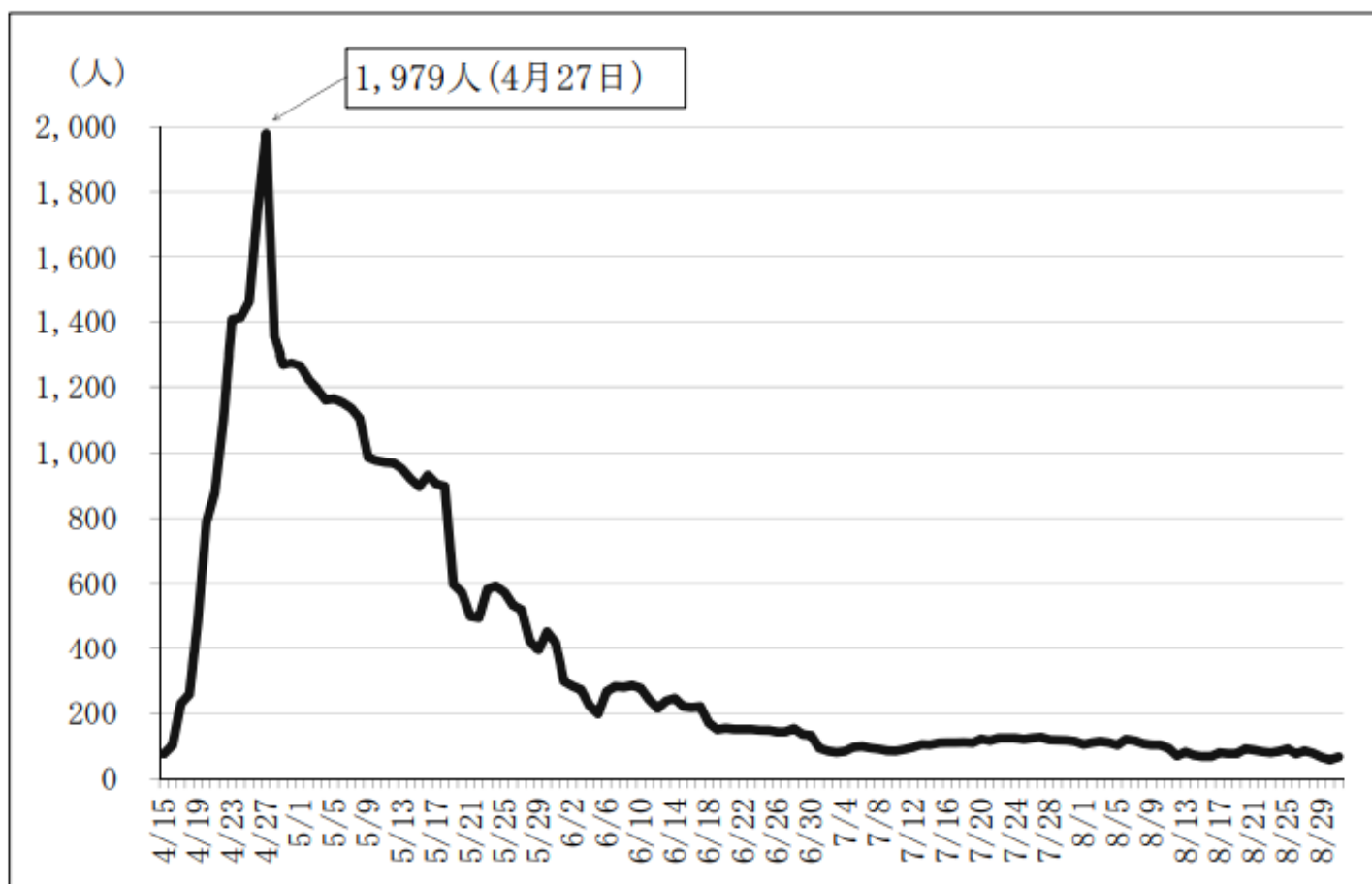


(出典)「平成28年熊本地震に関する県職員アンケート調査結果報告書」  
熊本県知事公室危機管理防災課、平成29年3月13日

### ③熊本県職員が従事した応援業務内容



- ④熊本市が受け入れた他自治体からの応援派遣人数
- ・21大都市や指定都市市長会の災害時相互応援協定により多くの職員を確保



## 2)総務省による広域応援システム

- ・被災市区町村応援職員確保システム:対口支援制度

←2018年3月、総務省が全国一元的システムを構築

①目的:大災害時に全国の地方公共団体の人的資源を最大限に活用し、被災市区町村を支援

②2つのタイプの支援職員を派遣

a.災害マネジメント支援:トップを補佐する参謀機能支援

- ・総括支援チーム(総括支援員+支援員等)の派遣

b.現場業務支援:避難所運営、罹災証明発行支援



### ③適用状況

#### a.2018年西日本豪雨への初適用

- ・災害マネジメント総括支援員:被災10市町に32名派遣
- ・避難所運営、罹災証明発行等:被災20市町に1万5,033名派遣

#### b.2019年台風15号への適用:千葉県内11市町に対して、総括支援チーム9、災対業務支援に3,545名派遣

#### c.2019年台風19号:長野県、福島県、宮城県等へ総括支援チーム10、災対業務支援に9,260名派遣

### ④主な課題:受援体制の強化。受援担当の配置等

### 3)応急避難期の人手不足対策と

横浜市の特別自治市への移行に伴う影響

- ①応急避難期は市町村の業務が激増し、パンク状態となる。職員も被災するため人手不足対策が最大の課題。特に避難所運営と罹災証明発行業務
- ②人手不足対策としては、
  - a.初期:県や周辺非被災自治体等からの応援派遣
  - b.その後:相互応援協定締結自治体からの応援と総務省の広域応援システムが中心になる

### ③横浜市が特別自治市になった場合

- a. 神奈川県が横浜市に対して県職員や県下市町村からの応援職員の派遣をどの程度派遣するかは、県内の被災状況(次頁)や横浜市からの人的応援要請の状況等に依存する
- b. 横浜市への人的支援は、21大都市や指定都市(特別自治市)市長会の災害時相互応援援助協定に基づく、人的支援が中心になる可能性が高い

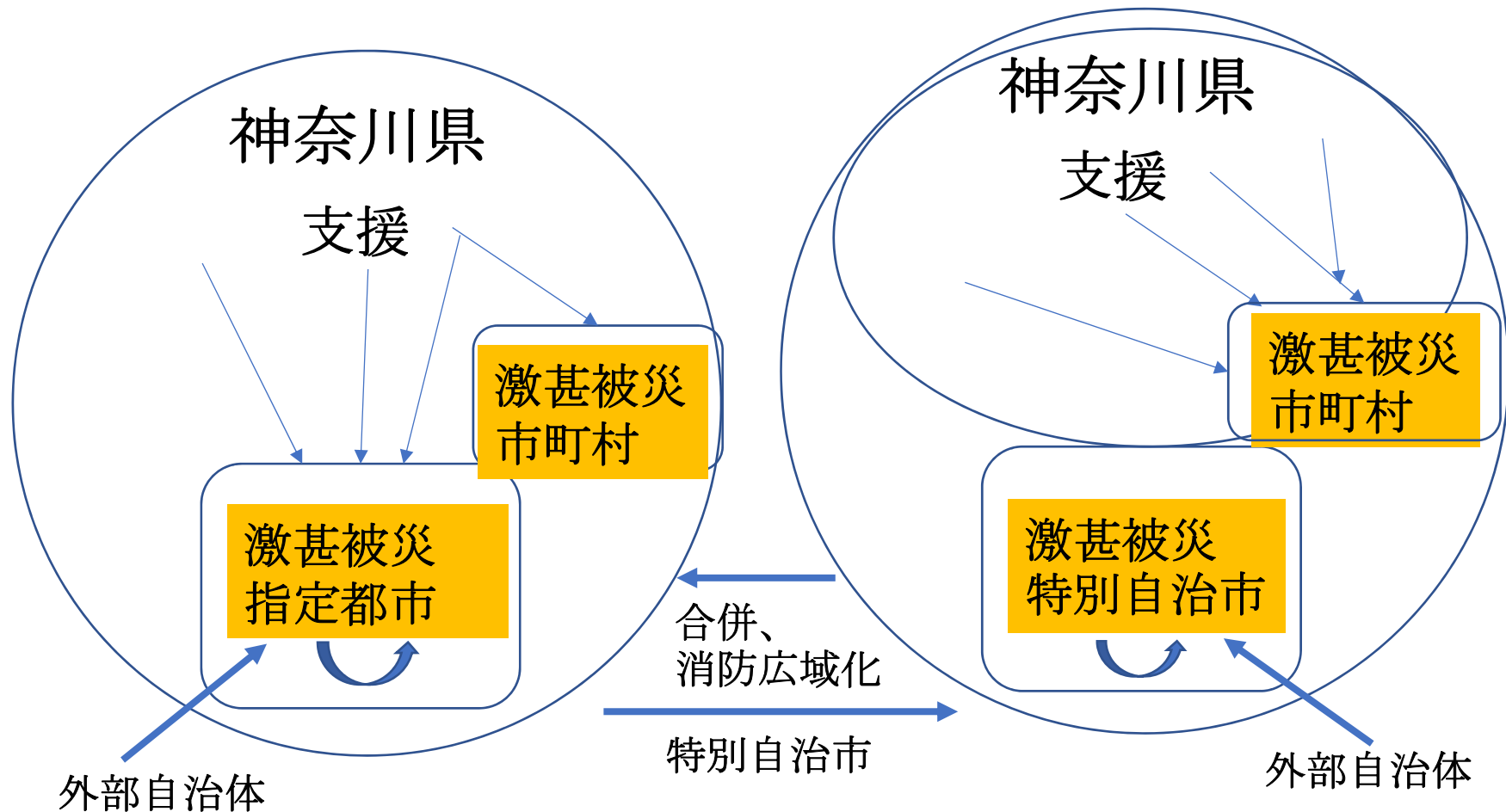
(注) 県と横浜市の覚書による資源配分計画に人的支援は入っていない

# 現状vs.特別自治市化:横浜市と近隣市町村が被災のケース

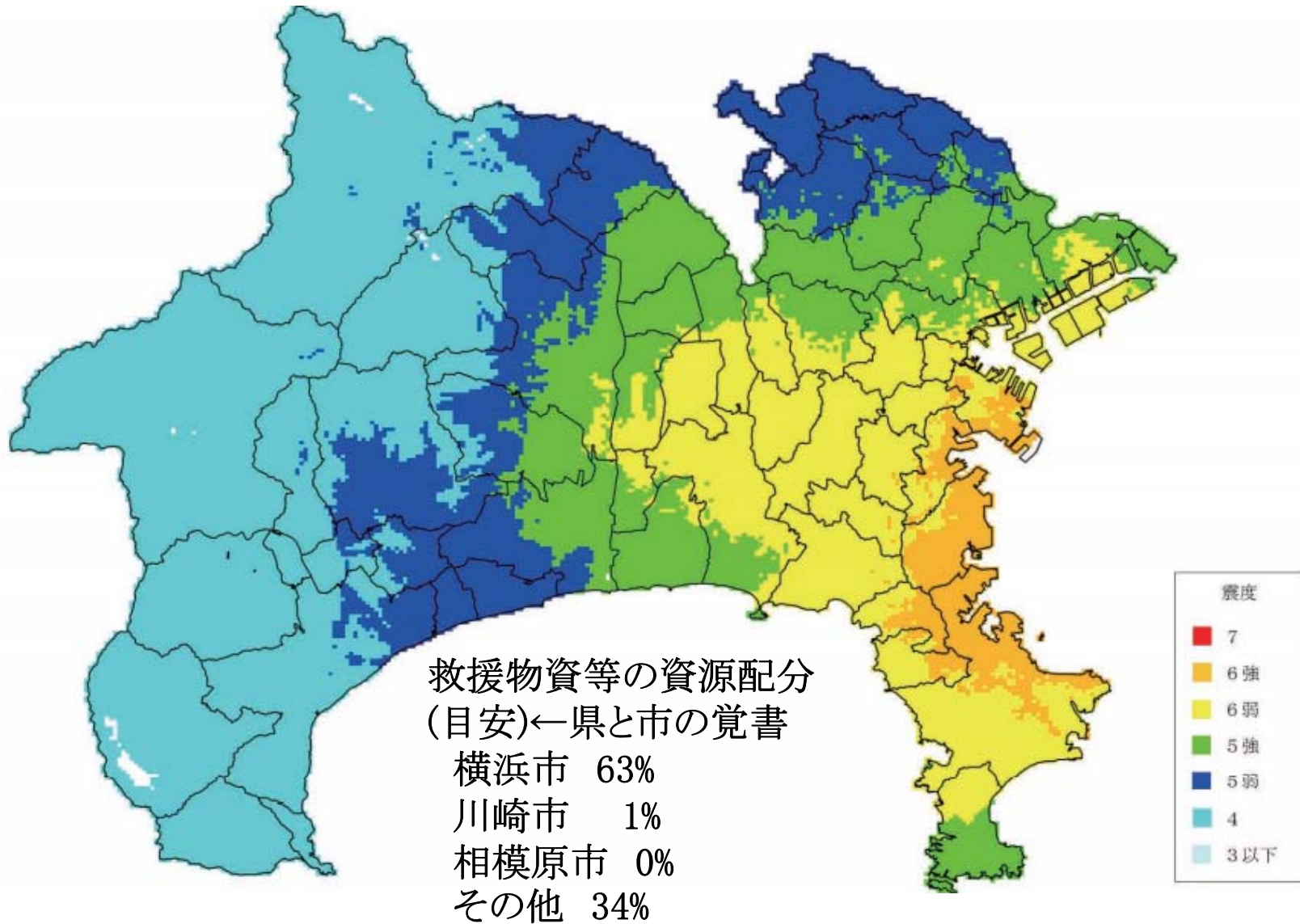
(次頁参照)

現状→迅速、手厚い支援

特別自治市化→自地域優先  
少ない特別自治市支援



# 三浦半島断層群の地震による震度分布



## (2) 救援主体と救援物資調達・配分

### 1) 救助法改正→横浜市が救援実施市に

- ・ 応急避難期における県と指定都市間の最大の懸案
- ・ 熊本地震を契機に救助法改正

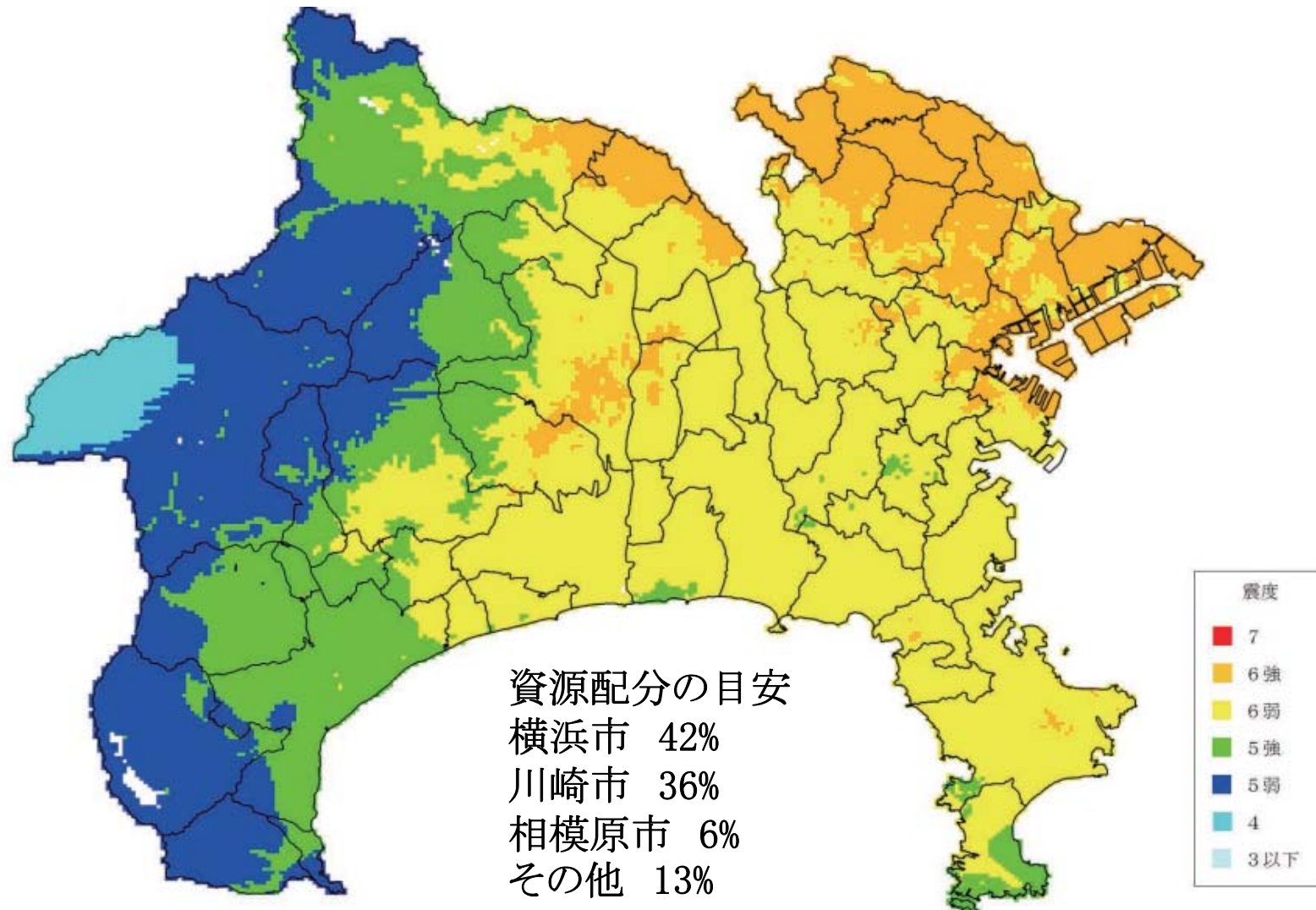
指定都市が救助実施主体(市)になれる

- ・ 国(内閣府): 横浜市を救助実施市に指定(平成31年4月)

### 2) 神奈川県と横浜市による覚書締結(平成30年12月)

- ・ 災害救助にかかる神奈川県資源配分計画に基づき資源配分
- ・ 地震の場合は、被害想定<sup>1</sup>の避難者数に応じて配分(次頁)。実災害時は、総合判断
- ・ 対象資源: 救援物資、輸送手段・拠点、医療資源等

# 都心南部直下地震による震度分布



### 3)横浜市の特別自治市への移行に伴う影響

- ・横浜市が救助実施市になったため、これまでの最大の懸案は解決
- ・救助に伴う県と市の調整問題(直接内閣府に相談できる、救援物資配分等)はほぼ解決

### 4)残された課題

- ・自衛隊派遣に関する調整問題  
自衛隊派遣要請が現状のまま県経由であればグレイゾーン(派遣の3要件＝緊急性、公共性、非代替性)の調整をめぐる問題は残る



## まとめ：横浜市の特別自治市への移行に伴う影響

### 1) 想定

- ・洪水：河川管理と一体→市の業務にするのは無理
- ・地震・津波：広域的な性格→市に移行は二重行政化
- ・土砂災害：多数→業務移行はスケールメリットの喪失

### 2) 事前対策

- ・県の特別自治市以外の防災対策への補助削減  
→県の財源再配分機能の弱体化
- ・緊急輸送路、専用通信網の構築・維持のコスト高

### 3) 警戒避難期

- ・現状でも国、県、市の連携が機能→移行しても同じ
- ・県と市の連携強化が望ましい

#### 4)初動(救助、消火、緊急医療)期

- ・県内最強の横浜消防による県への支援が減ると県の初動対応にとって大きな痛手  
←移行後の県と市の連携がどうなるかによるが
- ・現在の県DMATが二分轄されると双方にとってマイナス

#### 5)応急避難期

- ・県による特別自治市への人的、物的支援は減る、もしくは遅れる可能性がある

#### 6)復旧・復興期

- ・全国的な支援体制が組みられるので特に大きな問題は発生しない

## 【補足1:消防広域化のメリット、デメリット】

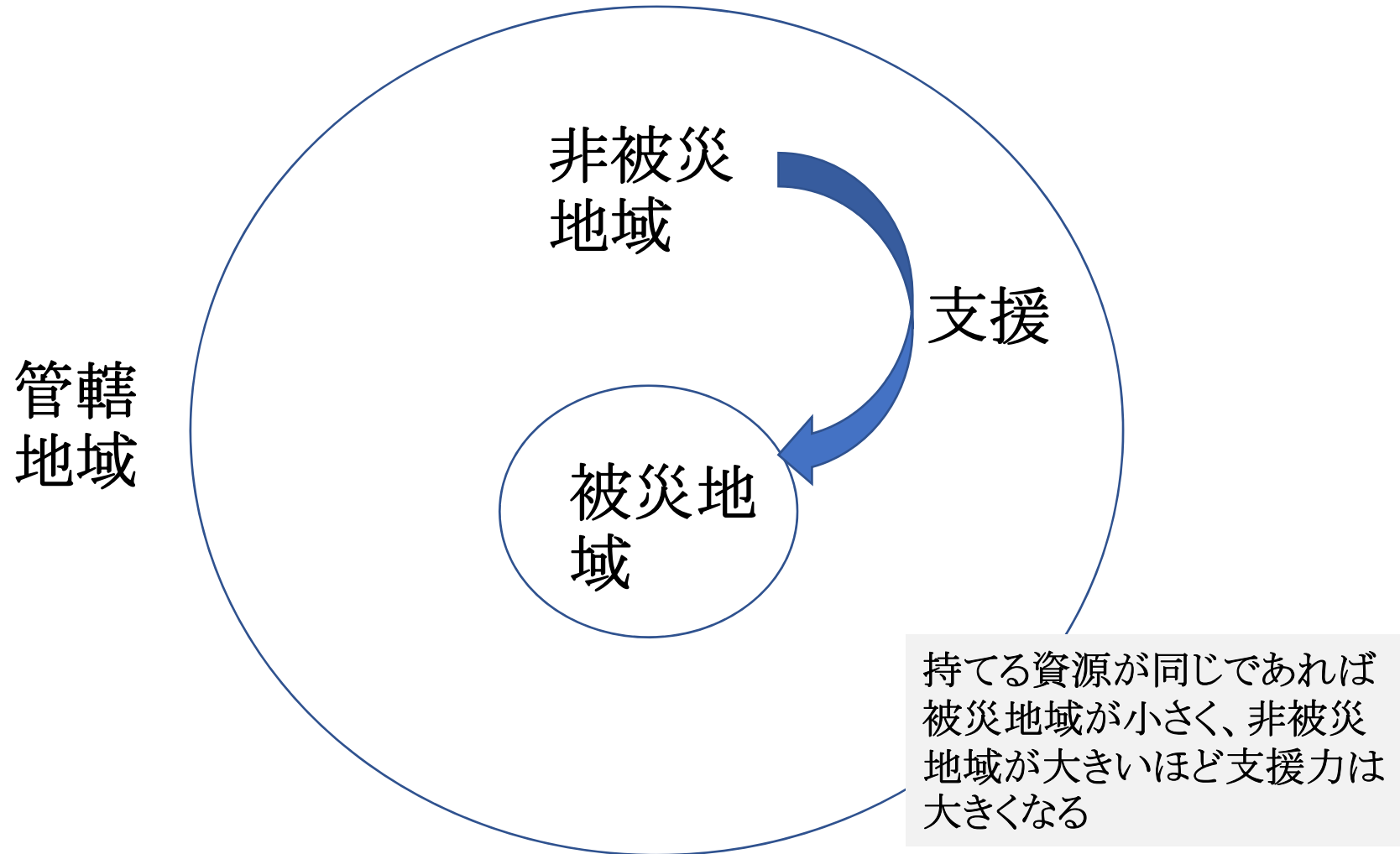
### 1)消防広域化のメリット

- ①災害初動体制充実、1次出動部隊の増強等
  - ・管轄内迅速支援(次頁)、市町村境現着時間短縮
- ②人事配置の効率化と現場体制充実
  - ・総務、通信指令の効率化→現場要員増
- ③指令センター、車両等の重複投資回避
- ④職員の専門化可能:予防、救急業務への配置増

### 2)デメリット、課題

- ①市町村とのつながり希薄化、団との関係希薄化
- ②消防長等のポジション減、給与格差是正困難
- ③課題:経費負担の適正化、署所の再配置

- 災害の局所性と管轄区域: 広いほど支援力大
- 広くなると、被災地の土地勘がなく、受援体制が課題



## 【補足2:市町村合併がもたらす地域防災力への影響】

### 1)災害対策に影響をもたらす3つの要因

- ①本庁への職員の集中
- ②全体としての職員数の削減
- ③管轄エリアの拡大

### 2)本庁への職員の集中に伴う影響

#### ①平常時

- ・本庁に防災専任職員等を置くことができる(+)

#### ②災害発生後

- ・被害が一部地域に限定される場合、本庁から応援職員等を迅速に送ることができる(輪島市)(+)

### 3)職員数(特に支所)の削減の影響(一)

- ・職員数減で激増する災害対応業務処理困難(一)
- ・全域が被災し交通が途絶した結果、支所毎の対応になったが、支所の職員は大幅に削減されていたため、十分な対応ができなかった(石巻市)(一)

### 4)管轄エリアの拡大(広域化)による影響

#### ①警報発令時

- ・観測データの収集、住民からの通報の収集に時間がかかる→避難勧告等の遅れ(佐用町)(一)

## ②災害発生直後～応急(避難)期

- ・被害情報の収集に手間と時間がかかる
  - 初動対応、救援活動の遅れ(南房総市)(－)
- ・激甚被災地区が限定される場合、避難者を軽い被災地区に収容可能(石巻市、山古志村→長岡)(＋)

## ③復旧・復興期

- ・本支所間の方針調整→復旧・復興の遅れ(石巻市－)
- ・支所地域の復興リーダーの欠如→衰退加速(雄勝－)
- ・本庁専門家による復旧・復興の早期進展期待(＋)

## 【補足3:河川管理者に関する考え方の例】

### 1)河川管理上留意すべき点

- ①重要都市、重要交通網か
- ②洪水時の機動的対応
- ③治水対策
- ④広域的水利用
- ⑤水質監視・規制
- ⑥親水機能
- ⑦まちづくりと住民参加
- ⑧生態系保護

### 2)河川流域と管理主体

- ①複数の都道府県:国
- ②1つの都道府県、複数の市町村:都道府県
- ③1つの市町村:市町村

### 3)流域治水と管理主体

- ①流域治水への転換
- ②河川管理者＋流域都道府県、市町村による協議会



#### 4)横浜市内を流れる河川と管理者

##### ①一級河川(鶴見川水系):9河川

国 22.86km 県 32.62km 市 5.98km

##### ②二級河川:24河川

国 0 県 113.21km 市 8.44km

##### ③準用河川:23河川

国 0 県 0 市 31.468km

参考:国交省・水防災意識社会再構築ビジョン

- ・河川管理者・都道府県・市町村等からなる協議会等を新たに設置して 減災のための目標を共有し、ハード・ソフト対策を一体的・計画的に推進

特別自治市構想等大都市制度に関する研究会(令和3年8月31日)

# 警察行政と大都市

京都産業大学法学部教授(元警察大学校長)

田村 正博



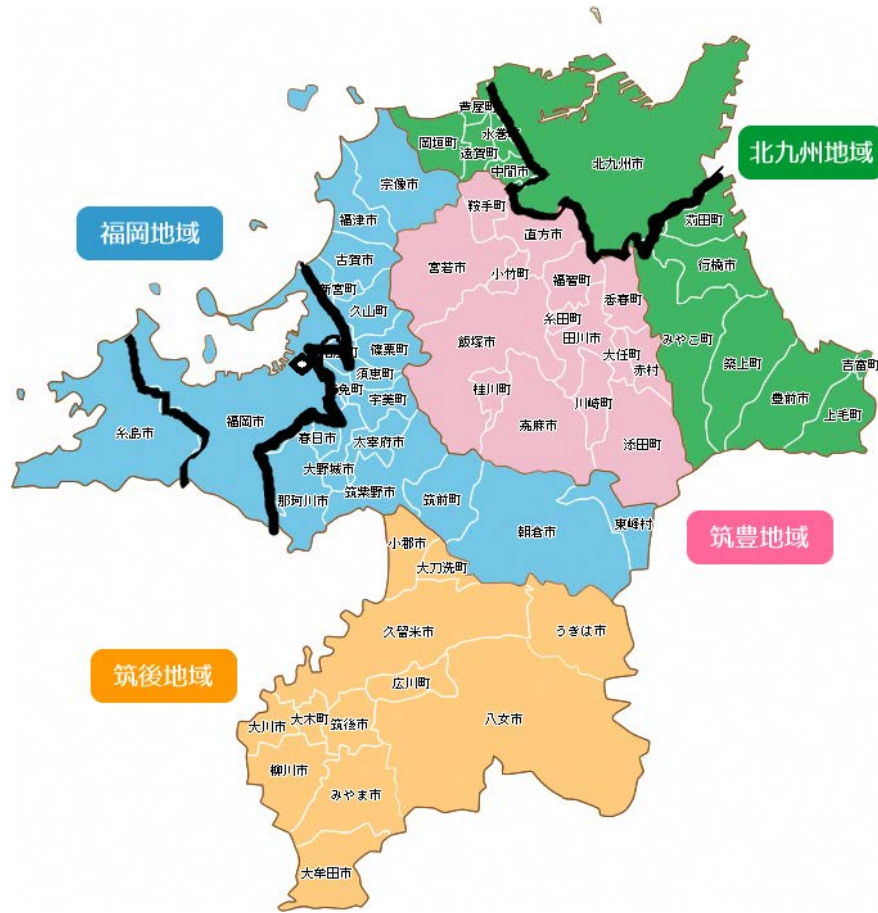
# 本日の説明

- 自己紹介：警察実務経験と警察行政法研究
- 日本の警察制度の歴史
- 現行警察制度とその運用
- 大都市における警察制度
- 警察行政と府県行政及び大都市行政との関係
- 大都市警察が府県警察から分離して設けられた場合のデメリット
- 「分割を前提としない制度設計」の可能性と問題点  
～政策予算・条例、住民代表の関わり

# 自己紹介

- 京都大学法学部卒、警察庁採用(昭和52年)
- (神奈川県川崎警察署見習い)、徳島県警察本部捜査第二課長、京都府警察本部捜査第二課長、内閣法制局第一部参事官補、警視庁公安総務課長、**警察庁総務課企画官**、秋田県警察本部長、警察庁運転免許課長、警察政策研究センター所長、内閣情報調査室国内部主幹、**福岡県警察本部長**、早稲田大学客員教授、警察大学校長等を歴任
- 京都産業大学法学部教授(平成25年):警察行政法、社会安全政策を担当
- 同大学社会安全・警察学研究所長兼務、弁護士

# 福岡県警察



警察官1万1千人  
他の職員900人

警察本部長勤務当時(平成20年)の人口  
福岡県506万人、うち福岡市144万人、北九州市98万人

# 自己紹介(続き)

- 『警察行政法解説』(東京法令出版、平成元年)、『全訂警察行政法解説』(同、平成23年)
- 『警察法逐条解説(新版)』編集(平成7年)
- 早稲田大学大学院法務研究科(ロースクール)客員教授(警察行政法) 平成17年～19年
- 『現場警察官権限解説(上・下)』(立花書房)ほか
- 『重要条文解説警察法』(東京法令出版、平成14年)、「昭和21年の警察制度審議会答申について～国と地方自治体との関係を中心として(上・下)」警察学論集55巻7号、8号、「警察法の60年―理念とプラクティスの変化」同67巻7号

# 日本の警察制度の歴史

- 近代警察の発足：警視庁創設（明治7年）
- 旧憲法下では、国の機関としての警視庁又は府県（東京府（都）を除く）が警察事務を担当、警視総監・府県知事は国（天皇）が任命
  - \* 内務省は昭和期の特高部門を除き指揮体制なし
- 旧警察法（昭和22年制定、23年施行）により、**市町村警察主体に全面変更**（村落部は国家地方警察）
  - \* 警察を管理する公安委員会制度導入
- 現行警察法（昭和29年制定、施行）により**都道府県警察に一元化**・国が一定の関与、公安委員会存置  
＜その後現在まで大きな変更なし＞

# 旧警察法による警察制度

- 占領当局の方針に基づく警察の抜本的改革・解体
  - \* マッカーサー書簡によって内容が決定
- **自治体警察創設**⇒全国に1605の**市町村警察**
  - \* 東京都23区のみは特別区連合として都の機関
  - \* 国家地方警察(全国3万人)が人口5千人未満の町村と国家機関の警備を担当
- **全ての警察機関は独立対等**(国家非常事態の場合に限って内閣総理大臣が一時的に統制)
- **公安委員会を設置**、警察を管理(都道府県公安委員会は都道府県**国家地方警察の運営管理**)

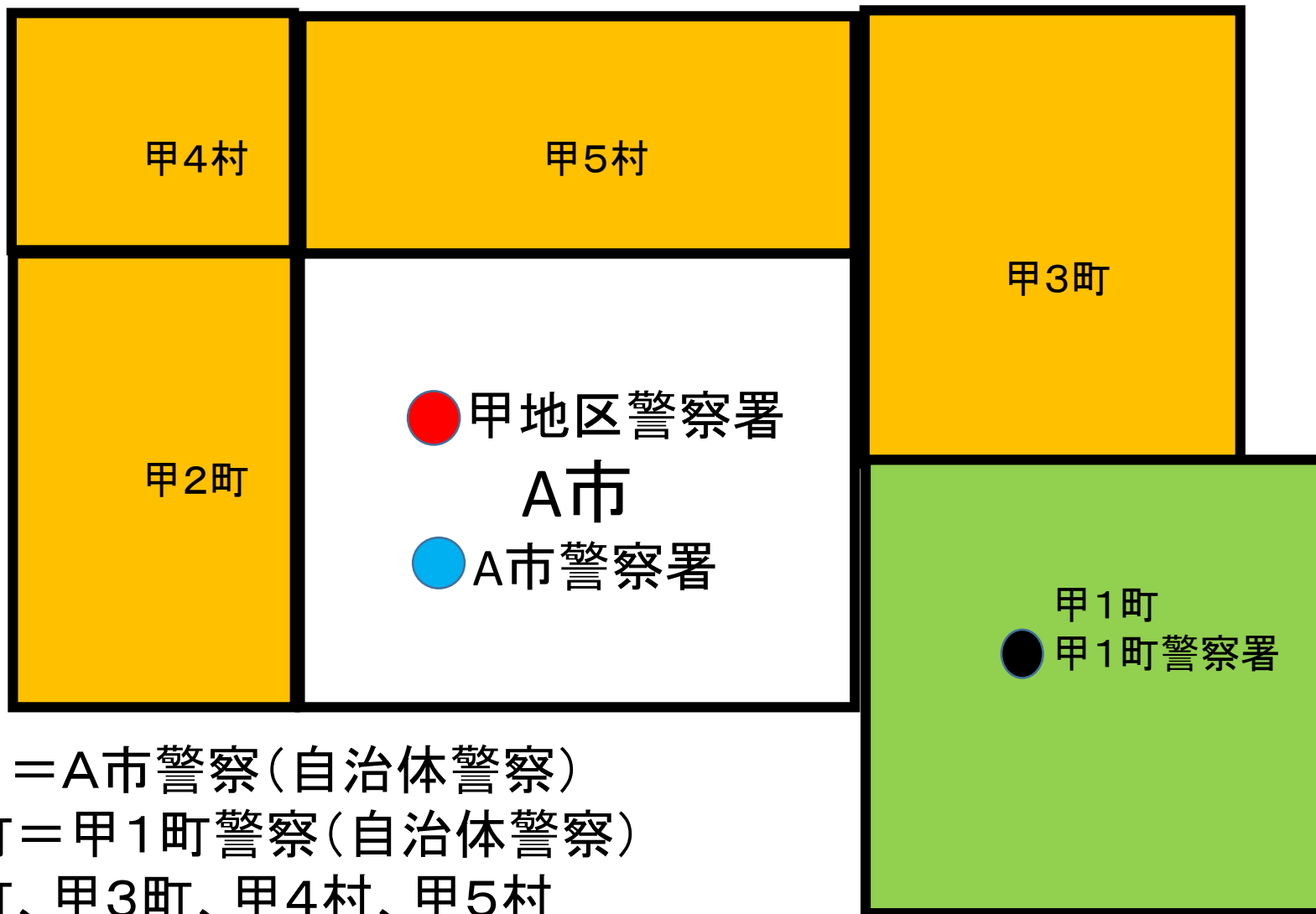


# 旧警察法の問題点

- **事案対応能力不十分**: 市町村単位は犯罪実態に対して狭過ぎ、小規模警察の能力不足、連携困難
- **国家地方警察と市警察の併存により、事務・組織が重複、非効率** (例: 国警に鑑識施設があり利用可能なのに都市警察では「より良い」ものを設置)
- **経費負担が不合理** (小規模自治体は重い財政負担、人口5千人未満の町村は国の警察だから負担ゼロ)
- 国家的事案(大規模集団暴行、大規模自然災害)に対応する責任を国が果たせない
- 憲法上行政権行使の責任を有する内閣が警察事務に関して権限を持たない

# 実際にあった話

- 国家地方警察の警察署は地域の中心の市(又は町)に置かれて遠方の町村を担当、**警察署で起きた事件は自治体警察の担当で捜査できない!**
- ある町警察(署長以下警察官8人)、普段はヒマ(それまで4人)、**事件が起きたら対応できない**
- 人事異動(配置換え)がまったくできない
- **町の予算の20%以上が警察・消防費**、このままでは財政破綻!、出張捜査抑制、装備確保も困難
- 自然災害時の応援要求に対し「自分のところも被害がある」として拒否、多数人が襲撃計画で集結しているのに「襲撃先は他の市内」だから放置!



A市 = A市警察(自治体警察)

甲1町 = 甲1町警察(自治体警察)

甲2町、甲3町、甲4村、甲5村

人口5千人未満 国家地方警察(甲地区警察署)

元は一つの警察署:施設共有(1階と2階で分ける)

# 旧警察法の一部改正

- 昭和26年改正法
- 町村が住民投票によって自治体警察を廃止することができる制度を導入 ⇒ 自治体警察は最終的に402(町村警察は127)に減少
- 自治体警察の区域内における治安維持上重大な事案につき、止むを得ない事情があると認めるときは、都道府県知事が事案の処理を都道府県公安委員会に要求、要求を受けた公安委員会が国家地方警察に処理させることができる
- 警察相互での犯罪に関する情報交換につき規定
- 組合警察に関する規定追加(実際の利用は少数)

# 旧警察法の一部改正(2)

- 昭和27年改正法
- 国家地方警察本部長官及び特別区の警察長の任命につき、内閣総理大臣の意見を聴く規定の追加
  - \* 政府提出原案は内閣総理大臣が国家公安委員会・特別区公安委員会の意見を聴いて任命
- 特別区の警察につき国が経費の一部を負担
- 内閣総理大臣は特に必要があると認めるときは、国家公安委員会の意見を聴いて、都道府県公安委員会又は市町村公安委員会に対し、公安維持上必要な事項について指示をすることができる規定追加

# 現行警察法の制定過程(1)

- 日本の独立回復を受けて、警察法の抜本改正検討
  - \* 旧警察法は最終的に米軍による治安維持を前提
  - \* ドイツでも占領下で市町村警察制度導入→廃止
- 昭和28年に警察法案国会提出：**市町村警察及び国家地方警察を廃止し、都道府県警察に一元化(大都市は都道府県警察と同じ性格の警察設置可能)**
- 国家公安委員会廃止、警察庁長官(国務大臣)が都道府県警察を指揮監督するほか、国家公安監理会の意見を聴いて警視総監・警察本部長を任免
  - \* 警視以上を国家公務員とする
- 衆議院解散により廃案

# 現行警察法の制定過程(2)

- 昭和29年に警察法改正案を国会に提出
- 市町村警察及び国家地方警察を廃止し、都道府県警察に完全に一元化 <大都市警察を認めない>
- 警察事務の国家的性格に対応する観点から、都道府県警察の警視正以上を国家公務員とし、国が任免(28年法案の警視以上を警視正以上に限定)
  - \* 一定の事項に関して警察庁長官の指揮監督権限
- 公安委員会存続(国家公安委員長を国務大臣とし、委員は5人で両院の同意を得て内閣総理大臣が任命、都道府県公安委員会の委員は3人で議会の同意を得て都道府県知事が任命)

# 現行警察法の制定過程(3)

- 国会修正(「国家警察化」及び「政治的中立が損なわれるおそれ」への批判と並んで大都市警察が焦点)
- 任命権限者の変更:**国家公安委員会**が警察庁長官、警視總監、警察本部長、警視正以上の警察官を任命(警察庁長官、警視總監は内閣総理大臣の意見を聴く、警視總監等は**都道府県公安委員会の同意**)
- 大都市のある府県公安委員を5人にし、2人は大都市の市長の推薦に基づくものとする(市議会同意)
  - \* 東京都公安委員会委員も5人にする
- 大都市のある府県警察に市警察部を置く
- 大都市警察を1年間だけ存置する



# 都道府県警察と国の関与

- 警察の執行的事務を都道府県警察に一元化（例外は皇宮警察のみ、**国会警備等も国は行わない**）
- 国（警察庁）は制度の企画・国際協力・基盤提供のほか、**警察事務の国家的・広域的性格**から関与
- 警察本部長を含めた警視正以上の警察官（地方警務官＝630人）を**国家公安委員会が任免**
- 水準確保：**警察官の定員基準**（政令）、国家的事務経費につき国が支出・補助金（人件費を除く）、教育・通信・装備・科学警察・情報システム、**活動基準設定**
- 警察庁の所掌事務について**警察庁長官の指揮監督**権限（大規模災害・テロといった国の公安に関わるものだけでなく、**警察行政の調整の場面も含む**）

# 全国警察の共通性・均質性と連携



- どの都道府県警察も**同じ責務** (任務)を遂行<他の活動不可>
- 制服、主要装備は全国共通
- **活動基準と警察官の定数基準を国**が定める～相似形
- 昇任すると国の警察教育施設に入校⇒全国警察としての一体感
- **応援派遣**(災害、サミットなど)が迅速・大規模:都道府県公安委員会の要請、国が経費負担、警察庁が派遣規模の調整・指揮
- **共同捜査・合同捜査**を実施

# 都道府県警察の独立性・自律性

- 警察官及びその他の職員は、**都道府県ごとに採用**される公務員
- **定員は都道府県の条例、予算は都道府県予算<都道府県独自施策>**
  - \* 警察官の場合は国の政令で基準が定められているが、その他の職員の場合は大きな違い: 少年補導職員(少年相談員)の体制と運用など
- **情報公開、個人情報保護などについて、都道府県条例の規律**を受ける
- 住民との関わりを含め**違い大きい**



ポリスマろん  
京都府警察

# 都道府県警察制度の運用

- 「自治事務」として都道府県の判断と責任で行われるもの、他方で**警察庁長官の指揮監督権が存在**（地方分権改革でも変更されていない）～他の組織では「通知」（技術的助言）、**警察の場合は「通達」**
- **警察事象の広域化・国際化、不適切事案防止強調の中で国の関与は実質的に拡大**
  - \* 法改正で事件指揮対象に国際テロ追加（平成16年）、広域組織犯罪等の捜査態勢追加（平成7年）
  - \* 人身安全関連事犯の対処強化通達など
- **権限行使以外では府県ごとの独自施策も展開**：予算（警察官以外の職員定数設定含む）、条例制定

# 都道府県警察の組織図

都道府県知事

(所轄)

都道府県公安委員会

(委員3人又は5人)

(管理)

都道府県警察本部

<警察本部長>

(指揮監督)

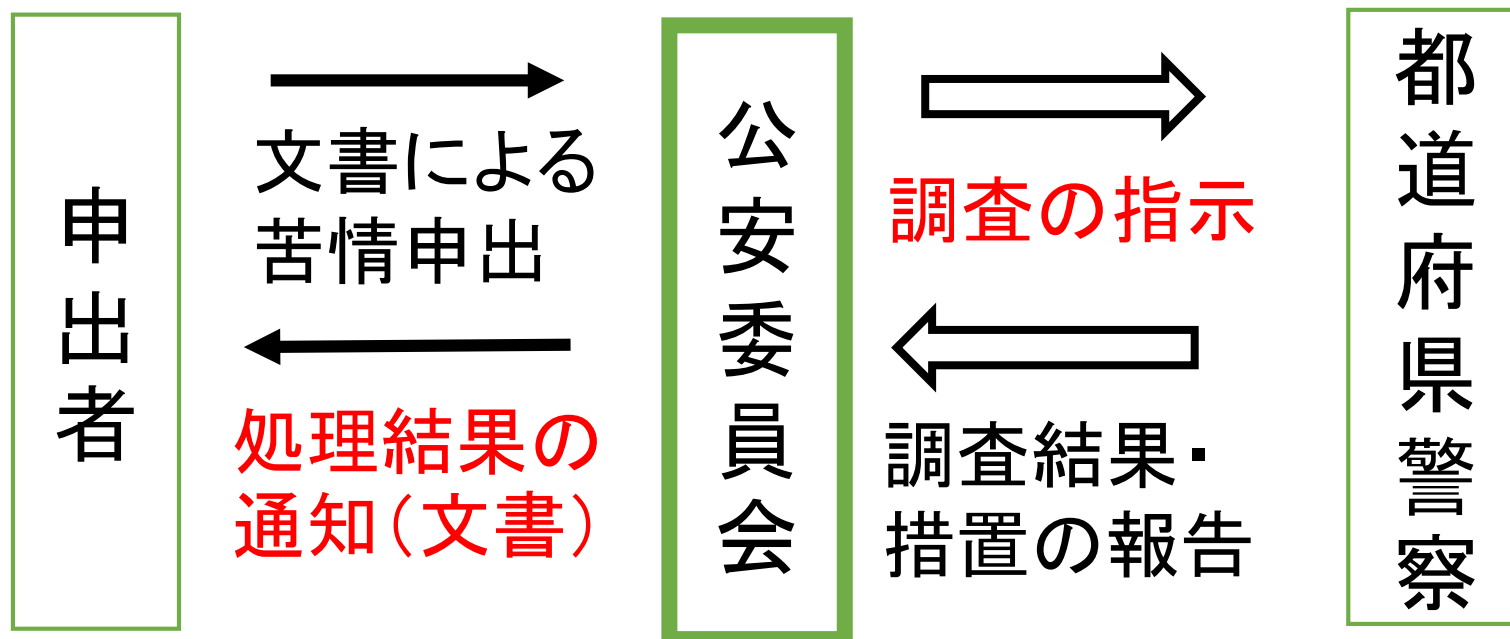
各警察署・(市警察部)・警察学校

- 知事は議会の同意を得て、**公安委員を任命**(所轄＝指揮監督権ない上下関係)
- **公安委員会は、大綱方針を定め、都道府県警察を管理**
  - \* 委員長は国と違い互選
- 警察本部長は、都道府県公安委員会の管理を受け、**実働組織としての府県警察を統率**

# 公安委員会制度

- 民衆の代表としての都道府県公安委員会が警察を管理<政治的中立の確保、独善化の防止>
  - \* 委員は非常勤、会社経営者が主、他に医師、弁護士、大学教授等（地域代表的運用の場合も）
  - \* 毎週定例会開催、独自事務局はない
- 警察本部長等の任免への同意、地方警察職員任免への意見、両者の懲戒等の勧告
- 援助要求、応援派遣の決定
- 大綱方針を示して管理、監察における個別具体的指示が可能（平成12年改正で明確化）
- 職務執行についての苦情を処理（平成12年改正）

# 苦情申出制度



都道府県警察の職員による職務執行についての苦情（職務執行において違法不当なことをしたり、なすべきことをしなかったことによって、何らかの不利益を受けたとして個別具体的にその是正を求める不服、又は警察職員の不適切な執務対応に対する不平不満）

# 公安委員会以外の機関等

- **知事**は警察に対する指揮監督権限をもたない、**予算の調整と条例案等の議会提出権**は知事に専属
  - \* 予算の執行については知事権限の委任
- **議会**は条例・予算等の議決権を持つほか、事務執行の監視権(重要な統制主体)
  - \* 本会議場に出ると住民代表の重さ実感
- 監査委員による監査、住民請求・住民訴訟
- **警察署協議会**:警察署長の諮問に応ずるとともに署長に意見を述べる(委員は公安委員会が委嘱)  
～住民に意見反映のために平成12年改正で導入



# 大都市における警察制度

- 地方制度調査会答申では「大都市警察存続」
- 警察事務の遂行能力の面では、大都市（70万人以上）は府県警察並のものをもち得る
- 現行警察法は、治安上の観点及び行財政改革の観点から大都市警察を認めないものとした

大都市警察につきましては（中略）これを府県と並立させることは、大都市とその周辺地区とを遮断せしめ、このために警察対象としての両地区の一体性を阻害し、警察運営の有機的活動に著しき障害を来すのみならず、財政的にも極めて不経済な結果となりますので、これを府県警察に一元化する必要を認めた次第であります。（警察法提案理由説明）

- 衆議院の修正で、1年のみ存続、大都市の市長推薦公安委員、府県警察の組織としての市警察部設置

# 行財政改革への対応

- 昭和28年法案は、警察官13%の削減を提案理由説明で表明(定員13万2千人を11万5千人に)
- 現行法の提案理由説明で、**機構簡素化により、警察職員3万人の削減の予定**表明(4年間で実施)

\* 吉田内閣の行政整理の方針を受けたもの、**実際の削減は警察官1万9196人**(その後生じた警察需要増大に対処するため1万人の削減停止)

一つの市に自治体警察の警察署があり、国家地方警察の署があり、あるいは自治体警察の市警本部があり、国家地方警察の本部がある。これが府県警察になりますなら、それらダブっているものがすべて一つで済むわけであります。制度が非常に複雑になっているということそれ自体から来ております人員あるいは施設あるいは費用の重複しておる部分を、制度の改正によって単純にすることによって節約ができる(昭和29年4月14日衆議院地方行政委員会斎藤昇国家地方警察本部長官答弁)

# 大都市に関する制度の運用

- 大都市市長推薦公安委員は、選任手続を除き、他の委員との違いはほとんど感じられない
- 神奈川県公安委員会：横浜市長推薦、川崎市長推薦、他の3人は会社経営者（小田原市）、大学教授（横浜市）、弁護士（横浜市）
  - \* 全国で唯一3市あるため交代制
- 市警察部の多くは極めて小規模、兼任の場合も多い
  - \* 府県庁所在市の場合、警察本部が市と対応可能（警察署の監察・指導をする方面本部的運用の例）
  - \* 北九州市警察部は、かつてミニ本部が置かれていたが廃止、実働の機動警察隊のみ配置

# 主要国の警察組織の概要(参考)

- アメリカは、市警察が中心、極めて多数(約2万)の組織が存在、特定事項を対象とする捜査機関も多数
- イギリスは、カウンティ単位の警察(以前存在した市警察は廃止)、内務省が指導的関与
- ドイツは、州警察が中心で連邦も実働組織(戦後に一時存在した市警察はすべて廃止)
  - \* ベルリン市など3市は都市州として州警察
- フランスは、国家警察のみ(内務省国家警察と国家憲兵隊は統合中)
- 各国様々だが、広域化・統合又は国の特別機関設置の方向にある <分離の例はほとんどない>

# 府県行政と警察

- **災害時対応**が最も重要かつ必要な連携関係
  - **安全安心まちづくり条例の施行**(知事部局主管):平成10年代半ば以降の治安改善の最重要施策
    - \* 重要な条例多数:暴力団排除条例(全国で最初の条例は福岡県)、被害者支援条例など
  - 他にも道路管理、児童虐待対応、少年健全育成・非行防止(教育委員会所管を含む。)、精神保健、廃棄物行政、薬事行政等を所管する部門と関係
  - 深い協力関係構築の必要がある場合、人事交流(ないし警察からの送り込み)や施設の共同利用も実施
- ＜同じ府県の機関なので比較的スムーズな連携＞

# 知事主導の総合政策

- 知事主導による警察、教育委員会を巻き込んだ総合的施策
- 「高知家の子ども見守りプラン」(平成25年制定)＝非行防止のための日本で最も包括的な政策パッケージ
- 民生委員・児童委員と学校との連携による子ども・家庭の見守り、無職非行少年の就労支援、少年サポートセンターの機能強化など

<高知県＝政令市のない県>



当研究所主催シンポジウム「子どもの非行防止日本一をめざして」(平成27年1月)井奥和男高知県地域福祉部長

# 京都府家庭支援総合センター



3階に京都府警察の  
少年サポートセンターも同居

- 京都児童相談所・婦人相談所・身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所を統合
- 京都府の配偶者暴力相談支援センターの機能
- 「家庭の様々な問題にワンストップで対応」

★京都市内の児童相談所等の機能はない

# 京都府家庭支援総合センターの 児童相談所としての管轄



- 南丹地域(亀岡市、南丹市、船井郡)
- 乙訓地域(向日市、長岡京市、大山崎町)
- 合計人口28万人、京都府の1割強
- 人口の57%を占める京都市は対象外
- 警察としては京都市見相と同居したい！



# 政令指定都市がある場合

- 府県は、災害対策を除くと、政令指定都市内でほとんど行政事務をもっていない(教員人事も別)⇒政令指定都市との連携が不可欠
- 府県とだけでなく、**政令指定都市と人事交流や施設の共同利用を図る必要があるが困難な面がある～個人情報保護、財政(施設管理)、公務員身分**
- 神奈川県警察は、県教委だけでなく、横浜市教委とも人事交流を実現(京都府警察も同様に京都府及び京都市との人事交流を実現)
- 福岡県警察は、少年サポートセンターを北九州市と福岡市の児童相談所の施設に設置、北九州市教委から教頭級を少年サポートセンターに派遣

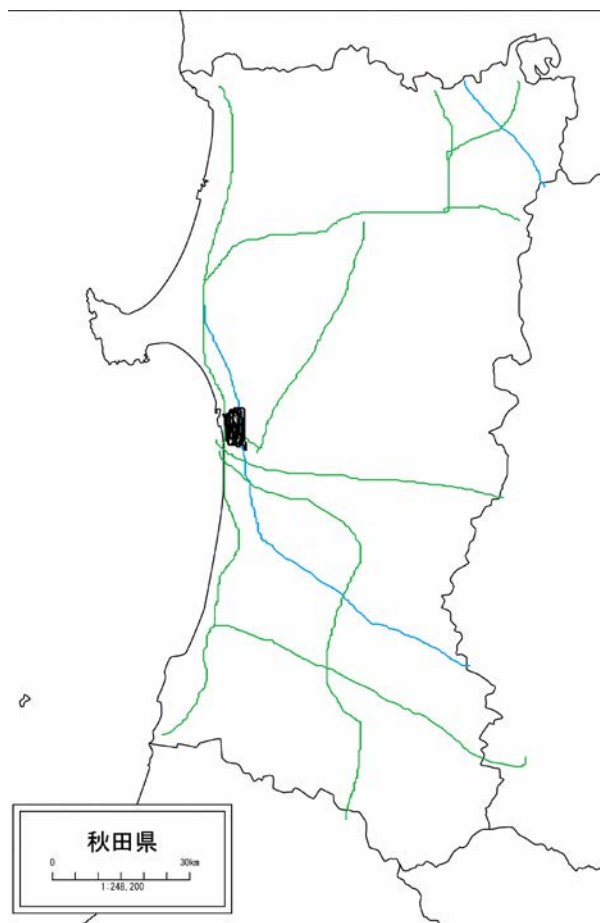
# 特別自治市が警察を保有した場合

- 市側のメリット主張

「現在、区役所が中心となり地域住民とともに、県警察とも連携し取り組んでいる地域防犯対策、交通安全を含む交通関連事務、消費者被害対策、児童虐待対応などに関し、特別自治市が主体となることで総合的で迅速な連携が可能となり、警察事務を一元的に担うことは多くのメリットがあると考えられる。」(横浜特別自治市大綱)

- 児童相談所、教育委員会等との連携における問題点(個人情報保護条例、施設利用、人事交流)が減少することが見込まれる
- 市長主導の総合政策が展開される可能性
- **より大きなデメリットが存在することは明らか**～「組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念」(第30次地方制度調査会答申)だけではない

# 犯罪等への対応が容易な県の形態



青高速道路、緑主要道

- 県庁(県警本部)のある秋田市に人口と事件が集中、県境まで100キロ、秋田市が起点
- 県境のほとんどは山で、道路で県境を通過できる箇所は限定(平成10年当時20箇所)
- 県境をまたぐ生活圏は限定的(人が住む場所が接しているところはほとんどない)
- 一部の広域的な事案(組織的又は職業的事案)を除くと、ほとんどが県内で完結

# 横浜市が分離した場合にできる県境



- 新県境付近には極めて多数の人が居住、生活圏は新県境をまたぐ
- 新県境を越える道路が極めて多数存在
- これまで県内で完結していた多くの事件が「県境を越えた広域事案」となる
- 川崎市内は7署中5署が両側とも他県(都市)警察の管内

# デメリット1 広域対応負担の増大

- 自県で完結しない事案(広域的な事案)の比率が激増する～他県(特別市含む)にまたがるため連絡調整のコストが増加する(自県内は本部が共通の上司、他県との間では共通の上司がない)

\* 会議の設定、広域捜査隊設置など円滑化に向けた努力をしているが、自県内とは全く違う⇒多数の事案処理に大きな影響(迅速な対応困難)

都道府県警察は、他の都道府県警察の管轄区域に権限を及ぼすときは、当該他の都道府県警察と緊密な連絡を保たなければならない。(警察法61条の2 第3項)

- 広域的な組織犯罪等では、関係府県警察の数が増え、連絡調整コストが増加し、対応力が弱まる

## デメリット2 重複による経費

- それぞれの県・特別市警察が本部機能を持つので、**必要な警察官・職員の合計数は確実に増加する**
- 通信司令本部、鑑識課・科学捜査研究所、警察学校など、**県警本部ごとに設置するので、人員と設備・施設を要する**
  - \* 警察学校のみは共同設置の可能性あり得る
  - \* 鑑識・科捜研はどの事案の処理を優先させるかの判断が求められるので共同処理は困難
- **行財政の一層の効率化が求められる中、組織の分割が経費増につながることは明らか**

# デメリット3 細分化による能力低下

- 大都市及びその他の地域の双方で、規模が小さくなることにより、**自県警察内で多数の応援を集めることが難しくなる**(警察は非常時の備えが不可欠)
- **専門性の高い分野における人材の育成及び配置が現在よりも困難になる**
  - \* 規模がある程度以上大きければ全国水準からみれば問題はないが、現在よりは下がる
- 管轄が狭いと災害の影響がすべてに及ぶ可能性が生ずる(東京都は多摩地区に災害時拠点設定)
- 管轄の形状と道路状況によっては、自県及び自県警察で災害時対応ができなくなる

# 補足説明(過去との比較等)

- 県警察間の連携は、昭和期に比べはるかに進展～特に合同捜査のための法整備(平成6年)と多くの事件について合同捜査本部対象表彰が定着
- それでも他県との関係は自県との関係のようにはならない(通信指令は110番通報を受けて指示、他県には指示できない、状況を踏まえてお願い)
- 失敗事案への強い批判回避のため、本部の統制強化＝現場での処理が困難化
- かつては警察の執行機能のほとんどは警察署であったが、現在では本部の執行体制強化



# 警察を分割しない制度設計

- 市側の主張(分割しない制度設計)

「事務の執行上、広域犯罪への対応などに支障が生じる場合には、かつての自治体警察が都道府県警察に移行した経緯などを踏まえつつ、**当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討**する。例えば、警察法や関係法令の改正により、横浜市が県警察(公安委員会)に関する事務・権限と財源の移譲を受けた上で、**公安委員会を市と県が共同設置し、県と市の区域を分割しない形で警察本部を置く方法などが考えられる。**」(横浜特別自治市大綱)

- 機関の共同設置、事務の委託、一部事務組合
- 合意が前提であり、**合意が継続されないときどうなるのか？**(解消されるなら分割の問題生ずる)
- ★ **合意形成の取引が組織運営に悪影響の可能性**

# 機関等の共同設置

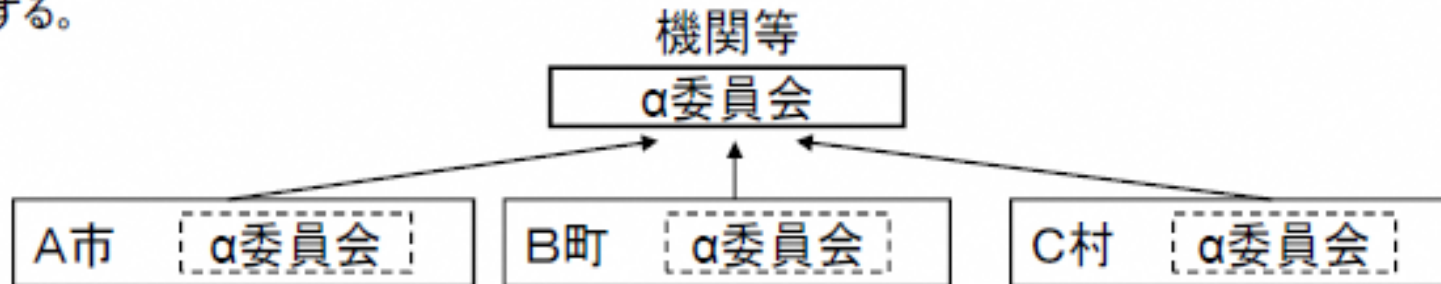
## ① 根拠法令

地方自治法第252条の7～第252条の13

## ② 制度の概要

機関等の共同設置は、普通地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、普通地方公共団体の協議により定められる規約で、共同して設置するものである。

共同設置された機関等は、各地方公共団体の共通の機関等としての性格を有し、共同設置した機関等による管理・執行の効果は、関係普通地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。



## ③ 財源

機関等の共同設置に要する経費は、関係普通地方公共団体が負担し、規約で定める普通地方公共団体の歳入歳出予算に計上して支出する。

公平委員会、介護保険認定審査、障害区分認定審査等で活用

# 公安委員会の共同設置

- 二つの団体の条例・規則が適用される、二つの団体の議会に対して説明責任
- 本部の活動への適用に当たり流動的で広域的な警察事務を二つの団体に区分することは大きな困難
- 事案状況等に応じて警察力を配分するが、予算との関係はどうなるか？ 配分状況とその理由の説明を求められても対応困難（公開できない）
- 二つの団体の長の予算の調整を経て全体予算が決まるので、政策決定を円滑にできないおそれ
- 現行法令上は警察（公安委員会）は共同設置の対象外（地方自治法施行令）

# 事務の委託

## ① 根拠法令

地方自治法第252条の14～第252条の16

## ② 制度の概要

事務の委託は、普通地方公共団体の事務の一部の執行管理を、他の普通地方公共団体に委ねる制度である。普通地方公共団体は、協議により規約を定め、事務を委託する。

事務を受託した普通地方公共団体が当該事務を処理することにより、委託した普通地方公共団体が、自ら当該事務を管理執行した場合と同様の効果を生ずる。当該事務についての法令上の責任は、受託した普通地方公共団体に帰属することになり、委託した普通地方公共団体は、委託の範囲内において、委託した事務を執行管理する権限を失うことになる。



## ③ 財源

委託事務に要する経費は、すべて、委託をした普通地方公共団体が受託をした普通地方公共団体に対する委託費として予算に計上し、負担すべきその経費の支弁の方法は規約の中で定める。

住民票の写しの交付、公平委員会、競艇、情報処理基盤整備等で活用

# 事務委託

- 市側の主張するメリットはなくなる
- 市民の安全と権利自由の保護において**重大な警察事務を、全体として委託することに問題ないか？**  
(委託先の県議会には、現在と違い市民の代表はいないので、議会を通じた統制が及ばない)
  - \* 市民を規制する条例の制定は可能か？
- 警察所管条例の制定等の政策的なものを委託対象外とされると、執行警察と規制警察の分離という**警察事務の実質分断**になる
- 警察力の配分を事前に規約や予算で縛られると、一体としての運用ができなくなる

# 一部事務組合

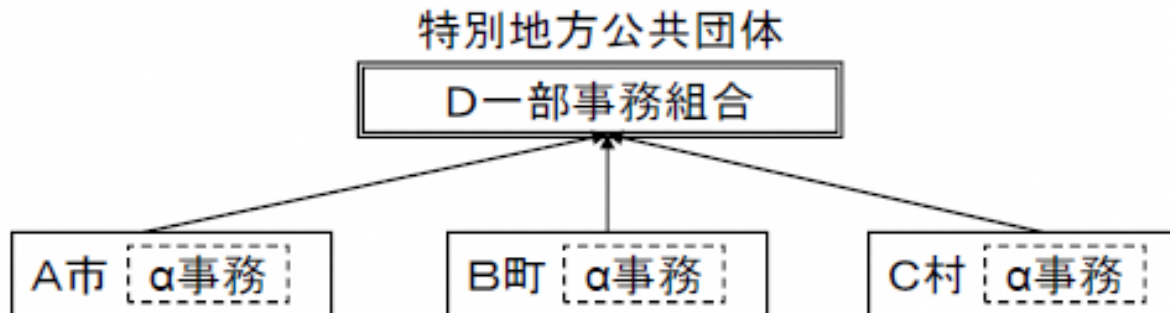
## ① 根拠法令

地方自治法第284条～第291条

## ② 制度の概要

一部事務組合は、普通地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために、協議により規約を定め、構成団体の議会の議決を経て、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である。

一部事務組合が成立すると、共同処理するとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外され、一部事務組合に引き継がれる。組合内の関係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ったときは、その執行機関は消滅する。



## ③ 財源

① 負担金 ② 手数料 ③ その他(地方債など) ※税による収入はなし。交付税は、構成団体に対して交付。

ごみ処理、し尿処理、消防・救急等で活用

# 一部事務組合

- 別の地方公共団体であり、県・市のいずれとも共同所管条例を設けることはできない（県の他の機関との連携は弱まり、市との連携も改善しない）＝市側の主張するメリットなくデメリットしかない
- 組合議会は、県と特別市の代表によって構成されるが、間接代表的な存在が反対のあり得る処罰規定を含む規制条例を定めるのに問題はないか？
- 政策的予算の獲得は、**県と特別市の双方との交渉を要するので、それだけ難しくなる**
- 負担金の変更などに際して、政治的なかけひきの対象となるおそれがある

# まとめ

- 大都市警察を認めなかった理由(分割による治安への影響と経費)は、今日でも同様にあてはまる＝現在と同じ費用で同じサービスの提供はできない
  - \* 処理の困難化は組織犯罪等だけではない
- 大都市行政との連携は必要だが、連携の容易化による利益は上記不利益よりはるかに小さいなる
  - \* 共同施設利用など、現行法でも連携を進める対策はあり、県当局の支援を期待
- 共同設置など共同事務処理の仕組みの利用は、様々な点に疑問があるのに加えて、警察の政策的な面に悪影響が生ずることが強く懸念



特別自治市構想等大都市制度に関する研究会(令和3年8月31日)

ご清聴ありがとうございました

京都産業大学法学部教授(元警察大学校長)

田村 正博

