

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 15 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009 年 ～ 2011 年

課題番号：21530015

研究課題名（和文） 都道府県警察エリートによる政策立案策定の実態研究

研究課題名（英文） Sociological Study on Local Police Elites' Involvement in Central and Local Policy Making

研究代表者

吉田 如子（YOSHIDA NAKO）

明治大学・研究・知財戦略機構・客員研究員

研究者番号：70533967

研究成果の概要（和文）：

本研究においては、調査票調査と面談調査という、量的および質的調査法を駆使することにより、従来の警察研究においてほぼ無視されてきた、組織運営と政策立案・策定をその職務の中心とする都道府県警察幹部警察官の存在を確認し、彼らのキャリアパス、研修内容、都道府県警察外への出向経験等と、それらの経験が日本警察運営とその政策策定、さらには地方自治体における行政、政治両部門における力関係にもたらす影響を詳らかにすることができた。

研究成果の概要（英文）：

This research sheds light upon Japanese local police elites who specialize in management and policy making by questionnaire survey and private interviews. Their career path is distinctive. If put simply, they spend more years in general affairs division and less in criminal investigation, and most importantly, they are transferred outside local police forces, notably National Police Agency (NPA). The years in NPA surely shape them into policy-oriented elites who are fit for local political arena. The increase in police-related local ordinances is one that corroborates this revelation. Their spear is pointed at NPA as well. Local police elites are not happy to succumb NPA policy any longer. Many of them consider they should influence more on NPA policy-making process. With the emergence of powerful local elites, the relationship between central and local in police organization is going through major overhaul.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	700,000	210,000	910,000
2010 年度	700,000	210,000	910,000
2011 年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,000,000	600,000	2,600,000

研究分野：法学

科研費の分科・細目：基礎法学

キーワード：警察、エリート、政策、組織統制、職業文化、組織運営、出向、キャリアパス

1. 研究開始当初の背景

本研究が開始された当時、日本警察に関する社会学的研究は、村山眞維教授による「警邏警察の研究」と宮澤節生教授による「犯罪捜査をめぐる第一線刑事の意識と行動：組織内統制への認識と反応」が主たるものであった。各著作の題名からも明らかな通り、両研究とも、一線級警察官の活動の考察を中心とし、同時にそれらを統制する「幹部」という存在にも触れているが、一線活動の取りまとめ役といった曖昧で断片的な理解しかえられていなかった。そこで、本研究では、警察とその活動を理解する上で非常に重要であると永年みなされていながら、その実態の知られていない幹部警察官をその対象とすることにした。

2. 研究の目的

本研究の目的は、都道府県警察幹部警察官の存在を確認し、彼らの研修、職務経験、出向経験、およびそれらの経年変化、他国との際立つ差異などを明らかにした上で、都道府県警察組織のみならず中央行政および地方行政において、彼らが果たす役割、および、彼らもたらす影響を考察することである。その際には、英米の警察研究でよく議論されている幹部警察官と一線警察官の職業文化上の乖離、および、日本の行政官研究で指摘される日本独特の士気高揚策に注意を払うこととした。

3. 研究の方法

警察大学校及び福島県警察において、警視、警視正 200 名超を対象とした調査票調査、福島県警察、福岡県警察を含む複数の都道府県警察所属の約 50 名の警視および警視正を対象として面談調査を実施した。

4. 研究成果

(1) エリート層の特定

日本においては警察官の労働三権が厳しく制限されていることから、そもそも法制度上管理職を定義する必要性が低く、学術研究もほとんど行われてこなかったために、幹部警察官がどの階級からかという議論はほとんど存在しない。そこで英国の ACPO (英国幹部警察官協会) を参考に、希少性、昇任試験および研修の内容、国家公務員への身分替えなどから、本来都道府県警察エリートと定義すべきは、警視正以上の階級に属する都道府県警察官であろうと仮定した。

本調査には含まれないが、2008 年に実施した福岡県警察における調査を分析したところ、すでに警視以上の警察官は、警部以下の警察官とは異なる態度や理解を示すことが明らかであったため、警視階級からは、本来

のエリートである警視正のプールであると仮定し、彼らを対象に調査することにより、警視正となる警察官の実態が明らかになると考えられた。そこで調査票調査によって、限定された規模ではあるが、警視の職務経験等を調査することとした。

調査票に含める質問事項を決定するため、警察庁関係者および 2008 年に実施した福岡県警察における調査において知己を得た警察官に面談調査を実施したところ、警視正への昇任には、警察庁への出向がほぼ不可欠となっていること、刑事部門における経験は重要だと看做されているが、それよりも警務・総務部門、あるいは、刑事部門や交通部門であっても、政策策定や警察庁からの通達の焼き直し等が行われる筆頭庶務課の経験が重要視されることが明らかとなった。

これらの情報を下に調査票を作成し、警察大学校と福島県警察において、約 100 名ずつを対象に調査票調査および警察庁出向経験者を中心に面談調査を実施した。

(2) 福島県警察調査

福島県警察と警察大学校で実施した調査票調査は、実施場所が異なるというだけではなく、その対象が異なる。福島県警察は 2010 年の時点のすべての警視が対象である。したがって時系列変化を明らかにするのに有効である。警察大学校調査は、すべての都道府県警察出身の警視を対象としているので、都道府県警察の規模、犯罪率などを基準にした比較対照が可能であった。

まず福島県警察調査より明らかになったことを簡潔に述べる。

警視となった警察官の教育、経験等はどのように遷移しているのだろうか。2010 年時点で勤続年数 35 年以上、30 年以上 35 年未満、30 年未満の 3 グループに分けて分析を行った。ただし勤続 30 年未満のグループは、警視昇任が早い警視しか含まれていないのでそれについては調整した。

主な変化とその変化を導いた要因は以下のとおりであると考えられる。

① 大学卒業資格者の割合が 20% 超から 90% 弱にまで増加した。勤続年数 35 年以上グループにおいては当時の就職時の割合とほぼ同様であるが、若い世代の就職時には 4 割程度で全体平均と比較すれば倍増したことになる。この事実は、「階級」の意味合いが、内部的な表彰からある一定の能力を認証する機能になっていることを表している。つまり一線警察活動に優れた故に警視に昇任するのではなく、警察庁、都道府県警察本部勤務時に求められるような、政策立案、策定、通達起案等の能力の認証であると考えられる。

② 警察庁を含む福島県警察以外への出向

が増加した。特に警察庁出向経験割合は約7.7%から若い世代では33%程度にまで上昇している。一線警察活動だけでなく、一般行政能力、組織運営能力が問われていることが窺われる。

③就職以前に警察との何らかの関係や愛着を示す割合は低下した。日本社会の景況の変化などの要因を踏まえるならば、定型化は困難であるが、警察だけを志望する割合は減少し、今日では複数の就職先を検討しており、かつ警察を第一志望とする割合は低下している。他の志望先を吟味すると、そもそも個人的な選好としていわばブルーカラーの職業を志向していない。

④この3要因を踏まえるならば、警視の一線活動経験はそれほど重要視されなくなっているとも考えられる。しかしながら、経験年数の検討からは逆の結果となった。警部昇任までの年数は減少しているが、一線警察活動巡査、巡査部長階級における経験年数は決して減少していない。したがって一線警察活動の経験を得て、従来の内部的な正統性を獲得した後、警部補昇任時にどのようなポストに就くかがのちのキャリアに大きく影響すると考えられる。

その他に、英米における警察研究で常に注意を払われている警察官職業文化および日本の行政官研究での議論に関連するテーマについて、明らかにすることができたのは以下のとおりである。

⑤離職を考えた経験について質問したところ、彼らが離職を検討した階級は大別して巡査階級と警部階級であり、この二つの階級が、警察官の職業人生における分水嶺であり、警察官に心理的負荷を与えていると考えられ、日本警察においても、米国のルース・イアンニらが論じた幹部警察官職業文化が存在することが推察された。

⑥警察官職業文化の代表的なものとしてされるシニシズムであるが、警察は社会に貢献しているにも関わらず正当な評価が獲得できないという落差が、福岡県警察と同様、福島県警察においても共有されており、シニシズムの存在が確認された。ちなみに離職を検討した警視群はより強いシニシズムを示しており、職業上のコミットメントの減少を示唆すると考えられることから、この測定方法が適正であることが窺える。

⑦稲継裕昭によれば、日本の公務員の士気高揚策は、可能な限り同期の間で差をつけなくておき、出世への期待を持続させることである。警察においては、昇任試験により明確な差がつくため、この例外とも考えられる。しかし昇任が早い、つまり、比較的安定した昇任を遂げたと考えられる警視群においてさえ、警部補への昇任順はその後の昇任順を予測するものとはなっておらず、警察におい

て戦略的に出世への期待維持策がとられているか否かは明らかではないが、脱落の危険を常に意識せざるを得ない状況であることは明らかとなった。したがって、平均以上の速度での昇任を果たしている警察官に対しては、おそらく昇任試験制度は士気を維持する道具となりえている。

(3) 警察大学校調査

警察大学校における調査では、都道府県警察運営における大きな負荷となりうる、各都道府県警察の規模、犯罪率の二つの要因が、警視の職務経験にどのような影響を与えているかを明らかにした。ただし罪種の偏り、急激な人口増加、鉄道などの交通網の発達など、本来は様々な要因を考慮すべきであることは指摘しておく。

①大規模で高犯罪率の都道府県警察ほど、警視階級への昇任年数は短縮される。ただし福島県調査で明らかになった通り、巡査、巡査部長階級での勤務年数はさして短縮されていない。したがって、警部補昇任ののち、幹部選抜過程が本格的に開始されることが推測される。

②大規模で高犯罪率の都道府県警察ほど、より警務、総務部門での経験年数割合が増加し、刑事部門、その他の一線警察活動部門での経験年数割合が低下する。つまり、警察組織においても、その効率的な運営を目指す方向性として、一線警察活動に優れた者をその幹部に据えて彼への尊敬や個人的なカリスマなどに多くを頼る情緒的な組織運営ではなく、組織運営および政策策定の専門家が育成されつつあることが窺えるのである。

③警視正候補であると考えられる、40代半ばには警視昇任を果たした警察官は、全員が都道府県警察外に出向し、6割が警察庁を出向している。警視全体では3割程度である。かつ出向期間が長期にわたり、2年ではなく、3年である場合が多い。このことから、警察庁出向が非常に重要視されていると考えられる。

(4) 分析——特徴的な職務経験と警察庁出向がもたらすもの

以上論じたとおり、警視は一線活動能力というよりは、一般行政能力を重視されていると考えてよい。また、地方にとどまらず、中央行政の経験を有している。つまり、そもそも「地方」「現業」のラベルを警視に付与することはほぼ不可能に近い。彼らが「中央」「政策策定・組織運営」の経験を専門的に積むことの影響は如何なるものか、簡潔に述べる。

①幹部警察官、中央行政官職業文化の内面化、受容

警察庁出向の数年間は彼らにとって非常

に厳しいものである。ほぼ何の準備もないまま、国会答弁、通達、法律などの起案を担当させられ、他の中央官庁、弁護士会、大学教授、その他の公的諸機関との折衝を実施する。「まず言葉遣いから変えました」とのコメントが非常に一般的である。文化的な違いは大きく、彼らにとって警察庁での数年間はまさしくブルドゥーのいうところの幹部としてのハビトゥスを獲得する適者生存のルールが支配する場である。彼らは新たなフィールドで新たな報償を獲得するためのハビトゥスを身につける。

②法的議論、行政的議論技術の獲得、

彼らは、①に述べたような経験を通じて、職業文化だけではなく、実践的な技術も獲得していく。法、行政専門用語だけではなく、常に国政を意識した状況で、政治的な環境をいかに整えるかという技術も獲得する。つまり、「犯罪を減らしましょう」ではなく、「子供たちが安全に学び、遊ぶ社会を作りましょう」といった言説がいかに有効かということを知り、都道府県警察に戻った時に地方政治における重要なエージェントとなる準備が整う。罰則を伴う様々な地方条例の成立は、このような都道府県警察エリートの法的、行政的、政治的技術の獲得に負うところも大きい。また県庁知事部局との協働も容易となる。「同じ言語」で会話することができるからである。彼ら自身もこれらの活動を自らの重要な職務の一つと看做すようになっていく。

③警察庁との対等なパートナーシップ、あるいは力関係の逆転

多くの警察庁出向経験者が警察庁の機能について、出向前は特に評価しなかったものの、出向後は評価するようになると回答した。

つまり国政過程を表層的な自分が日常的に行う一線警察活動には関係のないものと過小評価するのではなく、それらに積極的に参加することの重要性を理解するというのである。また都道府県警察に戻った後は、警察庁出向をしたという事実が、優秀な行政官としての評価、そして、法的、行政的議論に参加する正統性付与につながることも実感する。

しかし、同時に彼らは、警察庁の正統性、あるいは中央行政における地位が、都道府県警察の活動に大きく依拠しており、警察庁と都道府県警察の関係は互惠的であるべきと考えるようになる。その結果、警察庁への出向は、警察庁への政策策定に単に業務として参加するのではなく、都道府県警察を代表したロビイストとして関与する場でもあると考える警視も少なくない。

このような合理的な考えを抱くようになった警視たちは、都道府県警察へ警察庁から出向してくる官僚にたいして、具体的な要望を持つようになる。つまり、単に都道府県警

察組織を管理する存在ではなく、地方政治の場において、警察の利益を促進できる素養を有する行政官、つまり政治の場に積極的に関与できる能力を求めようになるのである。「できれば東大卒、海外経験あり、地方自治体の重要人物と対等に交際できる人物」に出向してもらいたい、時とともに変化する一線警察活動に関する知識はさほど重要視しないという意見は、彼らが自らをすでに活動分野の限られた「警察官」ではなく、「行政官」と看做していることとパラレルに理解することができる。

(5) 結論

以上のとおり、今日都道府県警察においては、一般行政官、組織管理者としての能力を身に付けた幹部警察官が数多く育成されている。このことは、警察組織内部においては英米の警察研究で指摘されているように、一つの組織における二つの対立的な職業文化の存在を意味し、同時に、都道府県警察という組織における役割分化および専門化を意味している。しかしそれだけではない。地方政治においては、重要なプレイヤーの登場を意味し、中央対地方の座標軸に視線を移せば、中央からの統制と見えたものに、非統制者自身が関わっており、自治自律の感覚の醸成も見受けられる。

これらの要素が、今後どのように警察の活動のあり方や地域社会との関係を変化させていくのかは、注目に値すると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

吉田如子、警察官職業文化は存在するか—調査票調査によって—、法社会学、査読有、第72号 2010、250-283

[学会発表] (計5件)

① BRITISH SOCIETY OF CRIMINOLOGY ANNUAL CONFERENCE 2010 ‘Raising Japanese Local Police Elites’ 2010年7月

② International Police Executive Symposium 2011 ‘Japanese Local Police Elites’ 2011年6月

③ 第84回日本社会学会大会 「都道府県警察エリートの育成と政策策定過程参加——調査票調査と面談調査によって——」 2011年9月

④ 法社会学会 2012年学術大会 「都道府県警察エリートのキャリアパス、育成、統制」 2012年5月

⑤ 2012年国際法社会学ホノルル大会 ‘Japanese Local Police Elites’ 2012年6

月

〔その他〕

ホームページ等

明治大学法と社会科学研究所のホームページに研究成果の一部を掲載予定である。

<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~ilss/index.html>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

吉田 如子 (YOSHIDA NAKO)

明治大学・研究・知財戦略機構・客員研究員

研究者番号：70533967