戦後首都警察制度の形成

――警視庁の制度再編に関する覚書――

伊藤正次

目次

一　東京の「首都性」と警察制度
二　占領期警察制度改革と首都警察の再編
1　国家警察としての警視庁――内務省による存置の試み
2　自治体警察としての警視庁――マッカーサー書簡の発出
3　「東京市警察」としての警視庁――旧警察法における特例
三　首都警察特例の強化と都道府県警察体制の成立
1　警察制度再改革と町村警察の返上
2　首都警察特例の強化と都区制度改革
3　一九五四年の警察法改正と「首都警察としての警視庁」の確立
四　結語

一　東京の「首都性」と警察制度[1]

東京が日本の首都であることは疑いがない。だが、その「東京」とはどの範囲を指すのだろうか。

戦前、東京は「帝都」と呼ばれたが、その範囲は東京市、とりわけ一九三二年の市域拡張後のいわゆる「大東京市」であった[2]。しかし東京市は、一九四三年に制定された東京都制により東京府とともに廃止され、新たに「東京都」が設置された。その際、「都ノ区域ハ従来ノ東京府ノ区域ニ依ル」（東京都制第二条）とされたため、「帝都」の範域は拡大した。そして、一九四七年に制定された地方自治法が、「地方公共団体の名称は、従来の名称による」（第三条第一項）、「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による」（第五条第一項）と規定し、戦時下で誕生した「東京都」は戦後に引き継がれた。

その上で、一九五〇年六月に制定された首都建設法の第一条は、「この法律は、東京都を新しく我が平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮し得るよう計画し、建設することを目的とする」と規定した。これにより、多摩地域や島嶼部を含む「東京都」全域が「首都」であることが法制上明記されたのである。

しかし、この「首都」を「東京都」と規定した首都建設法は、一九五六年に首都圏整備法が制定されたことにより廃止された。首都圏整備法は、「この法律で『首都圏』とは、東京都の区域及び政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域をいう」（第二条第一項）と規定し、その中核となる「既成市街地」については、「東京都及びこれと連接する枢要な都市を含む区域のうち、産業及び人口の過度の集中を防止し、かつ、都市の機能の維持及び増進

を図る必要がある市街地の区域で、政令で定めるものをいう」（第二条第三項）と定めている。これを受けて、首都圏整備法施行令は、首都圏の「『周辺の地域』については、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県の区域」（第一条）とし、「既成市街地」は「東京都の特別区の存する区域及び武蔵野市の区域並びに三鷹市、横浜市、川崎市及び川口市の区域のうち別表に掲げる区域を除く区域」（第二条）とすると定めている。首都建設法の廃止と首都圏整備法の制定に伴い、「首都」は依然として「東京都」であることが推察される一方、「東京都」全域が「首都」であるという明文の規定はなくなった。「首都」は「東京都」を中心とする圏域の中にあることは確かであるが、その中核部に位置する「既成市街地」は、社会経済実態を踏まえて「特別区」を中心とする区域として設定されている。

もちろん、地方自治法に定める大都市特例としての「都」の制度が「東京都」にのみ適用されていることからも明らかなように、「東京都」が事実上の「首都」として機能していることは間違いない。ただ、都が特別区に代わって大都市事務を担い、特別区財政調整交付金制度（都区財政調整制度）が適用されるのは、旧東京市の区域に存する二三特別区の区域に限られている。換言すれば、現行の地方自治制度の下では、特別区の存する区域に事実上の首都制度としての都区制度が適用されているが、特定の自治体を「首都」と位置づける仕組みはとられていない。「東京都」全域が「首都」としての性格を発揮しているといえるのかは必ずしも明確ではないのである。(3)

しかし、都区制度以外にも、「東京都」は、他の道府県とは異なる「首都」としての性格を示す制度的な外形を備えている。その代表例が、警察制度である。

現行の警察法は、「都警察の本部として警視庁を、道府県警察の本部として道府県警察本部を置く」（第四七条第一項）と規定した上で、「都警察に警視総監を、道府県警察に道府県警察本部長を置く」（第四八条第一項）と定め

ている。そして、道府県警察本部長は、国家公安委員会が道府県公安委員会の同意を得て任免するのに対し、警視総監は、国家公安委員会が都公安委員会の同意を得た上で内閣総理大臣の承認を得て任免する（第四九条第一項、第五〇条第一項）。このように、「東京都」の警察組織について、その名称と長の任免方法の面で他の道府県警察組織とは異なる特例がとられているのは、警視庁という「伝統の名称」を尊重するとともに、警視総監が「首都の警察の長という重要な地位」にあることに鑑みた結果であるとされている(4)。

そもそも警視庁は、一八七四年に設置され、一八七七年に一度廃止された後、一八八一年に首都の治安を守る警察機構として再置されたという歴史をもつ。戦前の警視庁は、他の府県警察部とは異なり、東京府知事の統制には服さず、内務省直属の組織として置かれていた。また、警視庁の長である警視総監は、東京府知事と同じく勅任官とされ、内務次官、警保局長と並ぶ「内務三役」と位置づけられていた(5)。警察法に基づく現行の警察制度は、「東京都」の警察組織に「首都警察」としての歴史性を踏まえた特例を認めることにより、「東京都」を事実上の首都として位置づける制度の一部を構成しているのである。

しかし他方において、戦後の警視庁の制度的な位置づけは、戦前のそれとは異なっている。また、警視庁を「首都警察」と位置づける警察制度は、占領期の制度改革の曲折を経て、都区制度等と相互に補完あるいは相克し合いながら、戦後首都制度の構成要素として、歴史的に形成されたものである。逆にいえば、戦後日本の首都制度とは、大都市特例としての都区制度のみならず、警察制度等の関連する諸制度が相互に補完し、共振あるいは相克し合う状況の中で形成されてきたといえる。

こうした視点は、筆者がかつて整理したように、アメリカ政治発展論（American Political Development: APD）が提示した視座に基づいている(6)。筆者は、制度群の補完と相克が統治秩序の歴史的形成を促すというＡＰＤの視

座を参考にしながら、「首都東京」の統治と自治を制度論的に分析することを構想しているが、本稿ではその出発点として、戦後首都警察制度の形成過程を振り返ることを試みたい。

なお、占領期の警察制度改革の展開過程については、すでに多くの先行研究がある(7)。本稿は、新たな史料の発掘に基づいて研究の実証水準を上げることを企図したものではない。本稿は、従来の警察制度研究では必ずしも自覚的に取り上げられていない他の統治制度との連関を重視しながら、占領期とそれに続く時期における「首都警察」の制度的な位置づけの変遷を、あらためて検討する試みである。

二　占領期警察制度改革と首都警察の再編

第二次大戦後、連合国軍総司令部の指示に基づき、日本の警察制度の「分権化」と「民主化」が進められた。その過程では、内務省の抵抗や、総司令部内部の参謀第二部（G2）公安課と民政局（GS）の対立が見られたが、最終的には一九四七年九月一六日のマッカーサー書簡により決着が図られ、同年一二月に警察法（いわゆる旧警察法）が制定された。

この旧警察法は、警察制度の「分権化」を徹底するため、市と人口五千以上の市街的町村に自治体警察（自治警）を置き、それ以外の地域に国家地方警察（国警）を置くという二本建て制度を採用した。また、警察制度の「民主化」を図るため、「素人」が警察行政に参画する仕組みとして公安委員会制度が導入され、国家地方警察本部を管理する国家公安委員会、都道府県国家地方警察を運営管理する都道府県公安委員会、そして市町村警察を管理する市町村公安委員会がそれぞれ設置された。

この旧警察法の制定に至る過程では、戦前、内務省直属の国家警察としてその存在感を示してきた警視庁をどのように扱うかが一つの焦点になった。以下では、「首都警察」の制度設計をめぐる議論を概観し、旧警察法における警視庁が最終的にどのような制度的位置づけを与えられたのかを整理することにしたい。

1　国家警察としての警視庁——内務省による存置の試み

一九四五年九月二二日にアメリカ政府は「初期の対日方針」を公表し、同年一〇月四日には総司令部が「人権指令」を発した。一〇月一一日には、総司令部は、秘密警察等圧制的諸制度の廃止を盛り込んだいわゆる五大改革の指令を出した。こうした状況を踏まえ、特別高等警察の廃止のみならず警察制度全般の改革が不可避と認識した内務省警保局は、憲法改正や地方制度改正の動向を睨みながら、一九四六年四月から七月にかけて独自の警察制度改革案を作成していた。しかし、警保局の改革案は、首都の特殊性に鑑み内務大臣が警視庁を直接指揮監督することを盛り込むなど、基本的には戦前の体制を維持することを前提としていた。

ところが、同時期に総司令部がアメリカから招聘したヴァレンタイン・オランダー両調査団の報告書が相次いで公表された。ヴァレンタイン報告書は都市部の警察、オランダー報告書は地方部の警察に関する抜本的な制度改革案を提示しており、警保局の制度改革構想との懸隔は明らかであった。

そこで一九四六年一〇月一一日の閣議決定に基づき、内務大臣の諮問機関として警察制度審議会が設置された。国会議員（衆議院議員および貴族院議員）と関係省等の官吏、学識経験者、地方団体代表で構成された警察制度審議会は、調査審議を進め、一九四六年一二月二三日に大村清一内務大臣宛に答申を提出した。同答申は、「新憲法

の実施に伴つて警察行政も地方分権すべきであるが、警察の職務の特殊性と現在の社会状勢に考えて制度の改革は漸を追うて之を行うこと」とするという漸進主義的な姿勢を示し、当面は道府県と大都市に警察事務の移譲を行う一方、国家に留保する警察事務を列挙していた。その上で同答申は、「首都の特殊性に考えて東京都の警察執行機関として〔国家の警察機関である〕中央警察庁直轄の警視庁を置くこと」を提唱していた[8]。警察制度審議会は、内務省警保局と同様、「国家警察としての警視庁」の存置を答申したのである。

もちろん、警察制度審議会では、「国家警察としての警視庁」を存置する案に反対する意見も提出されていた。警視庁を国家警察として存置する構想に明確に反対したのは、東京都長官として参加していた安井誠一郎委員である。安井は、一九四六年一一月一八日に開催された同審議会第一部会において、「実際上東京都の地方行政は警視庁と東京都の二頭行政のため、他の府県よりその効率において非常に不便不利益を受けてきたと長い間の苦しい経験をもっている」と述べた上で、「政治警察のためには若干の国家警察機構を置くことも適当と思うが、それとは別に東京都と警視庁を二つに分けておくことは行政運営上適当でな」く、「簡単に警視庁のみは国家警察として残すということは不可である」と主張した[9]。また、中村高一委員（衆議院議員・社会党）や松本学委員（貴族院議員）らも警視庁を国家警察として存置する必要はないと主張していた。

しかし警察制度審議会では、「政治の中心である首都の治安維持は首都の存在する地方自治体に任せるべきではない」という土屋正三委員（元内務官僚）の主張に代表されるように、警視庁を国家警察とする意見が結果的には大勢を占めた[10]。そのため、「都への警察移管は将来課題とし、国の機関としての警視庁を存置することで総括された」のである[11]。

この警察制度審議会の答申を受け、内務省警保局は一九四七年一月一五日に警察法案をとりまとめた。その内容

は、国家警察組織として中央に警察総局、地方に八つの地方警察局を置くほか、国家警察としての警視庁を存置するというものであった。他方で同法案は、警察組織の「分権化」の要請に応えるため、道府県および人口一〇万以上の市（ただし当面は大都市）は内務大臣の認可を受けて警察事務を行うことができると規定していた(12)。

しかし、総司令部は、人口五万以上の市への自治体警察の設置や中央警察機構の内閣移管を主張し、国家警察としての警視庁の存置に消極的な姿勢を示していた。そして、一九四七年になると、二・一ストが計画され、四月に総選挙が予定されたことなどから、警察法案の立案は困難になった。そこで当時の第一次吉田茂内閣は、警察組織の再編を新憲法施行に伴う必要事項にとどめ、できるだけ簡素な警察法案を作成する意向を固め、警察制度審議会への追加諮問と答申を経て、二月二七日に「日本国憲法施行に伴う警察制度改革に関する件」を閣議決定し、警察官の増員計画もあわせて総司令部に認可を求めた(13)。

ところが、こうした漸進主義的な改革構想は、政権交代と総司令部の内部対立の激化により頓挫し、総司令部から急進的な警察制度改革案が提示されるに至る。その中で、「国家警察としての警視庁」を存置する案は、挫折を余儀なくされるのである。

2　自治体警察としての警視庁――マッカーサー書簡の発出

総司令部内部では、ヴァレンタイン・オランダー両報告を受け、G2公安課が治安情勢にも配慮して漸進主義的な改革案を作成していた。ところが、一九四七年四月二五日の総選挙で社会党が第一党となり、片山哲内閣が成立すると、警察制度改革をめぐる公安課と民政局の対立が激化していった。民政局は、片山内閣を強力に支援し、四

月三〇日には「内務省の分権化に関する件」を発して内務省解体構想を示すとともに、警察組織の即時・徹底的「分権化」を主張して公安課に挑戦したのである(14)。

この総司令部内部の対立を受け、片山首相は九月三日にマッカーサー宛の書簡を提出し、裁可を仰ぐことになった。この片山書簡は、「革新的な案」と「保守的な案」を併記した上で、両者の「中道を択んで、国家警察と地方自治体警察とを併存せしめる方法を採用せんとするもの」であった。しかし、片山書簡は、国家警察を「首都又は数地点に集結せしむる方法」は採らず、「国家警察を全国に分散せしめ、郡部を管轄せしめる一方地方警察は都市に設ける方法を採用したい」と規定した(15)。片山首相周辺は、内務省の意向とは異なり、「国家警察としての警視庁」を存置しない案を総司令部に提示したのである。

この片山書簡を踏まえ、マッカーサーは、公安課と民政局の対立に終止符を打つために裁断を下し、九月一六日付で片山首相宛書簡を発出した。このマッカーサー書簡には、「各都市及び町」に置かれる自治警と国警の二本建て制度の採用、公安委員会制度の導入、司法省・法制局の廃止等が盛り込まれており、警察組織の徹底した「分権化」を求めるものであった。

警視庁の取り扱いについて、マッカーサー書簡は明示していないが、このことは逆に、首都警察を例外なく自治体警察とすることを示していたといえる。ただ、マッカーサー書簡の時点では、自治警としての首都警察がどのような形態になるのか、不明確であった。

一九四七年四月一七日に制定された地方自治法により、東京都は「普通地方公共団体」と位置づけられる一方、大都市特例としての「都」の制度が存続することになった。旧東京市域には、従来の三五区を再編した二二（一九四七年八月一日に板橋区から練馬区が分離した後は二三）の「特別地方公共団体」としての特別区が設置されるこ

とになり、自治警の設置主体である「市及び町」は置かれなかった。

他方で、マッカーサー書簡の添付書類では、国家地方警察の管区本部を全国六ヵ所に置き、「管区（警察）長官」の下の「府県（部隊）警視」が「四十六の府県警察部（Prefectural Police Division）」の「行政的管理」を行うことが規定されていた[16]。マッカーサー書簡の発出時点では、東京都内の「市及び町」に自治警が設置され、自治警が設置されていない東京都内の区域を管轄区域とする国家地方警察の「警察部」が置かれることは想定されていたが、旧東京市域（特別区の存する区域）における警察組織がどのように設計されるのか、必ずしも明らかではなかったのである。

マッカーサー書簡の発出を受け、内務省と総司令部の交渉が続いたが、九月三〇日、G2公安課は、H・E・プリアム公安課長名で「日本警察の改組に伴う日本政府官吏の態度の決定に関する件」と題する覚書を日本政府に通告した。この覚書は、総司令部の警察制度改革の最終案と位置づけられたが、そこには首都警察に関する項目が盛り込まれていた。すなわち、同覚書には「東京警視庁」という項目が掲げられ、「都知事及びその公安委員会の下に東京に首都警察を設立すること」、「其の責任区域内に於て（中略）都市警察と同様の施設と機能とを保持するよう準備すること」が記載されていた[17]。

このように、総司令部としても首都警察に何らかの特例を適用する意向を持っていたと考えられるが、この覚書にいう「東京警視庁」の設置主体や管轄区域には、依然として不明確な点が残されていた。この「東京警視庁」は、「Metropolitan Police Board of Tokyo-to」の訳語であり、「東京都」が設置主体となることは明らかであるが、同時に、「都市警察」すなわち自治警としての性格を備えることが想定されていたのである。

こうした中、内務省は、マッカーサー書簡と公安課の覚書に基づく警察法案の立案作業を進めるに当たり、総司

令部に対して希望事項案を作成していた。一九四七年一〇月七日付で作成された「警察再組織案に関する日本政府の希望事項（案）」には、自治警設置の人口基準の緩和（マッカーサー書簡が求める五千以上から当面二万以上へ）と並んで「首都警察庁の特例」という項目が盛り込まれている。同項目において、内務省は、諸外国の首都警察が中央政府の直接の統制に服していることに注意を促しつつ、「首都警察庁」について、次のように主張し、特例を設けることを求めていた(18)。

マ元帥書簡の趣旨はかくの如き組織上の特例を認めないものと解する外ないが、然る場合においても非常事態の宣言により内閣総理大臣の指揮下に入る機会は首都警察が最も多いものと云わざるを得ないこと、又中央政府の所在地である以上首都の警察は常時国家警察と緊密な連絡を保持せねばならぬことは当然十分に考えられねばならぬ。

右連絡を緊密ならしめるため、首都の警察執行の中心である警視総監の任命について中央の公安委員会の同意を受けさせると共に皇室外国使臣の警護、政治団体等に対する不法行為の鎮圧等の如き重要な事務についてはその警察運営に中央の公安委員会も関与（要請又は勧告）し得るものと致したい。

結果として、総司令部は、この内務省の要望を受け入れなかった。しかし、総司令部の承認を得て作成された旧警察法案では、首都東京の警察組織を自治警として設置するものの、他の自治警とは異なる特例を適用することになった。次に、旧警察法における特例について整理することにしたい。

3 「東京市警察」としての警視庁——旧警察法における特例

一九四七年一二月八日に成立した旧警察法は、第五一条から第五三条に「特別区に関する特例」を規定した。この特例により、特別区の存する区域においては、「特別区が連合してその区域内における警察の責に任ずる」（第五一条）とされ、そこに置かれる「自治体警察については、特別区の存する区域を以て一の市とみなし、市町村警察に関する規定を準用する」（五三条）とされた。そして、都知事の所轄の下に市町村公安委員会に相当する合議体として「特別区公安委員会」が置かれ、その委員は都知事が都議会の同意を経て任命することとされた（第五二条）。

これらの規定に基づき、東京都知事の所轄の下に三人の委員で構成される東京都特別区公安委員会が新設され、旧警察法の施行にあわせ、一九四八年三月七日、特別区の区域を管轄する「警視庁」が発足した[19]。この新たな警視庁は、明治期以来の名称を引き継いではいるものの、国家警察ではなく自治警と位置づけられており、その管轄区域も旧東京市域に狭められることになった。旧警察法における警視庁は、もはや消滅していた「東京市」の警察、すなわち事実上の「東京市警察」として発足したのである。

しかし他方において、警視庁を管理する東京都特別区公安委員会は、東京都知事の所轄下にあるという点であくまで都の組織であった。「特別区が連合して」警察組織を設置するといっても、特別区で構成される一部事務組合を組織するわけではなく、特別区の警察の経費は東京都が支弁し、条例は都議会により、規則は都知事によって制定された[20]。また、警視庁の職員は東京都職員とされた。特別区の側は東京都特別区公安委員会委員の任免や警視

庁の運営管理に関与することはできなかったのである。

このような事実上の「東京市警察としての警視庁」が発足したことに伴い、従来、国家警察として「東京都」全域をカバーしていた警視庁は、組織の分解・再編を経ることになった。

第一に、皇族の護衛と皇居（宮城）等の警備に当たる皇宮警察部が、国家地方警察に移管された。元々、一九四六年一二月二八日勅令第六二八号により、皇宮警察は宮内省から警視庁に移管され、一九四七年一月一日から警視庁皇宮警察部として発足していた。ところが、旧警察法の施行により警視庁は自治警となったため、皇宮警察部は警視庁から分離され、国家警察化が図られたのである[21]。

第二に、旧警察法第四〇条に基づき、東京都内の市と人口五千以上の町村（三市一八町一村）に市町村警察が設置された[22]。これらの市町村警察は、それぞれ一つの警察署のみをもつ小規模な組織であったが、各々設置された市町村公安委員会が警察長を任命した。

第三に、旧警察法第二〇条に基づき、東京都知事の所轄の下に東京都公安委員会（三名の委員で構成）が設置され、その事務部局として、警視庁と市町村警察の管轄区域以外の区域を担当する国家地方警察東京都本部が設置された[23]。旧警察法施行時点では、国家地方警察東京都本部は、多摩地域・島嶼部に一一の地区警察署と一つの支所を擁していた[24]。

このように、旧警察法の施行に伴い、東京都の区域においては、①特別区の存する区域を管轄する警視庁、②二二市町村にそれぞれ置かれる市町村警察、③その他の区域を担当する国警が分立することになった。こうした新たな首都警察体制に対しては、批判も寄せられた。

たとえば、警察制度審議会委員を務め、参議院治安及び地方制度委員会に公述人として出席した土屋正三は、東

京や大阪等の「大都会」では、「周囲の市町村警察や国家地方警察を統合するいわゆる大都市警察、メトロポリタン・ポリス、或いはレジヨナル・ポリス」を確立する必要があるにもかかわらず、新たな首都警察体制は、「現在一つの警視庁でさえなかなかうまく行かないのに、三つになつておる」と批判し、従来どおり国家警察としての警視庁を存置することを訴えた(25)。これに対し、同じく公述人として招かれた中條勇次（中央区会議長）は、特別区の自治権確立という観点から、新たな首都警察体制に対する批判を行った。

すなわち、中條は、特別区を連合して東京都の組織として特別区公安委員会と警視庁を設置することは、「特別区の新憲法に基く地方自治体の自主権を全く無視したるものであり」、「独り東京都のみにおいてこの自主権を放棄することは、今回の法案の立案精神と逆行するごときは甚しき中央集権的であり、私共誠に奇怪とするところであ」ると主張した。その上で中條は、東京都公安委員会委員と特別区公安委員会委員、双方の任命権をもつ「東京都知事は国家地方警察、自治体警察を把握したる独裁的一大権力となる」と批判したのである(26)。

占領改革により誕生した新たな警察制度は、市町村警察の設置を促しながら、特別区の存する区域においては都の組織としての特別区公安委員会・警視庁の設置を認める特例を採用した。これにより、旧警察法に基づく警視庁は、首都警察としての特殊性をより加味した制度設計を志向していた旧内務省関係者のみならず、自治権拡充を求める特別区関係者からも、その実効性と正当性が問われることになった。

しかも新たな警察制度は、発足当初からさまざまな課題を抱えることになり、一九五〇年代に入ると早くも警察制度の再改革が政治争点として浮上した。この警察制度の再改革は、当然のことながら警視庁を中心とする首都警察の制度再編をその内容に含みながら、同時期に併発した都区制度改革と共振していく。次節では、警察制度の再改革に至る過程を、都区制度改革の動向にも留意しながら検討することにしたい。

三　首都警察特例の強化と都道府県警察体制の成立

1　警察制度再改革の争点化と町村警察の返上

旧警察法に基づく警察制度は、発足直後からさまざまな問題に直面した。警察制度改革の実施から約一年後、行政管理庁は内閣総理大臣に宛てて「警察行政監察報告」（一九四九年五月二五日付）を提出したが、そこでは、警察の人員・装備等の不足、とくに町村の自治警における財政の逼迫や捜査能力の欠如、国警・自治警間あるいは自治警相互の連携不足による広域犯罪捜査への支障等が指摘されていた。その上で、「警察行政監察報告」は、警察組織全般に対する国家公安委員会の企画運営機能の活用、公安委員の資格要件の見直し、町村警察存置に関する町村の自由意志の尊重、自治警相互間の援助規定の創設等に加え、「警視庁には首都警察の特殊性にかんがみ、これを特別な性格をもつ警察とすること」を「制度改善意見」の項目に掲げた(27)。

そもそも、一九四九年二月に発足した第三次内閣を率いる吉田茂首相は、国内の治安対策の強化という観点から、中道左派政権の下で成立した警察制度を再び改革することを企図していたが、こうした監察報告等も踏まえ、警察法の改正に乗り出した。他方、総司令部内部では、G2公安課が国警・自治警の分立体制が生み出す諸問題に対処するための改革案をまとめていたが、民政局は警察法改正に反対する姿勢をとっていた。

しかし、朝鮮戦争が勃発し、労働運動や共産主義運動が激発する中で、警察の治安維持能力の向上が課題になった。そのため一九五〇年一二月になると、マッカーサーは警察法改正を容認する姿勢に転換した。その結果、一九

五一年六月、第一〇回国会において警察法の一部改正が実現することになった[28]。

この一九五一年の警察法改正では、国警の警察官の増員と自治警の定員枠の撤廃が行われた。また、国警と自治警の連携を強化するため、各警察の管轄区域外における職権行使の許可、捜査情報の交換、自治警に対する国警の捜査協力費用の国庫負担等が規定された。さらに、自治警のうち、市警察については従来どおり維持するものの、町村警察については、「住民投票によつて警察を維持しないことができ、又、警察を維持しないこととした後再び警察を維持することができる」（第四〇条第二項）という規定が設けられた。警察維持のための財政負担に苦しむ町村の意向に配慮して、住民投票により町村警察を返上できる規定を設けることになったのである。

この結果、多くの町村では町村警察が廃止された。旧警察法施行時点の町村警察は一三八六であったが、一九五一年一〇月一日に一〇二四の町村警察が廃止されたことを皮切りに自治警を返上する町村が漸増した。一九五三年一月一日までに計一一五八の町村警察が住民投票に基づいて廃止され、その組織と機能は国家地方警察都道府県本部に統合された。住民投票の結果、自治警を存置したのはわずか一二町にとどまったのである[29]。

東京都では、五つの市警（八王子市警、立川市警、武蔵野市警、三鷹市警、青梅市警）を除くすべての町村警察が、住民投票に基づいて廃止された[30]。従来の町村警察の警察署は、国警東京都本部の地区警察署に統合されたのである。

しかし、東京都を管轄する警察組織が警視庁と市警、国警東京都本部に分立している体制に変化はなく、第三次吉田内閣は、悪化する首都の治安情勢に対処するため、首都警察制度を含む警察制度全般の再改革を進めていった。他方、同時期に行われた都区制度改革は、東京都と特別区の法的性格の変更を含んでいたがゆえに、首都警察の制度設計にも影響を与えていった。次に、占領終結後の統治制度改革の一環として行われた、第一三回国会にお

ける地方自治法と警察法の改正過程を検討し、首都警察制度の再設計において両者が共振していったことを明らかにすることにしたい。

2　首都警察特例の強化と都区制度改革

一九五一年九月八日にサンフランシスコ講和条約に署名がなされ、占領終結への準備が進む中で、同年一二月一〇日に召集された第一三回国会では、占領期に制定された各種法律の改廃が行われた。しかし、警察制度については、吉田首相の私的諮問機関である政令諮問委員会が一九五一年八月に国家公安委員会の廃止と「治安省」の設置を答申した後、政府・与党内での検討を経る中で成案の作成が遅延していた。そのため、当初、第一三回国会で警察法の改正を行うことは予定されていなかった。ところが、一九五二年五月一日のメーデー騒擾事件を機に、警察法一部改正法案が急遽提出されることになった。

この警察法一部改正法案（政府原案）は、警察に対する内閣総理大臣の権限を強化することを目的としていた。すなわち政府原案では、国警本部長官と警視総監の任免権者を内閣総理大臣に変更し、内閣総理大臣は国警本部長官の任免に際しては国家公安委員会、警視総監の任免に際しては特別区公安委員会の意見を聴かなければならないとする規定を設けることとしていた。また、とくに必要がある場合には、内閣総理大臣は、国家公安委員会の意見を聴いて、都道府県または市町村の公安委員会に対し、公安維持上の必要な事項について指示することができるという権限を規定した。

ところが、こうした指示権に加えて国警本部長官・警視総監の任免権を内閣総理大臣に与えることに対しては、

与党自由党の議員からも異論が出た。そこで前尾繁三郎、野村専太郎らの自由党議員が修正案を作成し、衆議院地方行政委員会に提出した。

この修正案は、国警本部長官・警視総監の任免権は従来どおりそれぞれ国家公安委員会・特別区公安委員会がもつこととするとともに、国家公安委員会・特別区公安委員会がそれぞれ国警本部長官・警視総監を任免するに際しては、内閣総理大臣の意見を聴かなければならないとする規定を新設するものであった（第一二条第三項、第五二条の二）。このような修正案を提出した理由は、「警察行政の民主的運営を保障するために設けられました公安委員会の重大な権限を取上げて、これを内閣総理大臣の手に移すということは、現行の警察法の精神に合致しないのみならず、厳正公平なるべき警察権の運営に政党的干与のおそれを生じ、かつての選挙干渉のごとき事態を生ずるかもしれないというような心配もあ」るためとされた[31]。

この修正案に基づいて衆参両院で警察法一部改正法案が可決された。この結果、他の自治警の長とは異なり、警視総監の任免に際して内閣総理大臣の意見を聴取するという手続が設けられることになった。内閣総理大臣に対する警視総監任免権の付与は議員修正を受けて否定されたとはいえ、第一三回国会における警察法改正により、警視総監の任免方法には特例が置かれることになったのである。

ところで、こうした警視庁に関する特例規定の創設には、同じく第一三回国会で行われた地方自治法改正における議員修正の影響を見て取ることができる。一九四七年に制定された地方自治法では、都に置かれる特別区は、市に準じた「基礎的地方公共団体」とされ、区長公選制も認められていた。ところが、東京都や国は、二三特別区が意思決定主体として分立していることが首都東京の戦災復興を図る上で支障になっているという認識を示していた。そのため、第一三回国会には、特別区の法的性格と区長の選任方法を変更し、特別区の自治権を制約すること

を目的とした地方自治法一部改正法案が提出されたのである。

この地方自治法改正にかかる政府原案では、第二八一条の二で、特別区の区長は都知事が区議会の同意を得て任命するとの規定が設けられていた。しかし、この政府原案に対しては、自由党の議員からも異論が出て、修正案が提出されることになった。修正案の提案者の一人、野村専太郎議員は、衆議院地方行政委員会において、「政府の改正案が大都市行政の一元化に大いなる考慮を払い、かねて行政の簡素合理化をはかろうとすることはよくわかるのでありますが、一面、従来の沿革や実際面をもあわせ考える時、両面の調整をはかり、行政の統一、簡素化と住民の意思及び議会政治との調和点を見出すことが必要と考えられます」と述べた上で、都知事が区議会の同意を得て区長を任命するという政府原案を、「特別区の区長は都知事の同意を得て、区議会がこれを選任することに改める」ことを提案したのである(32)。

この自由党の修正提案に基づき、地方自治法改正法案は、議員修正の上、衆参両院で可決された。これにより、特別区の存する区域においては、都が「基礎的地方公共団体」としての性格を併せもつこととされ、区長公選制も廃止されて特別区の自治権は著しく制約を受けることになった。ただし、区長の選任方法に関しては、議員修正の結果、政府原案とは異なり、区議会が都知事の同意を得て選任する方法が採用された。

ここで注目すべきは、国警本部長官・警視総監の任免方法と特別区の区長の選任方法について、それぞれの政府原案が、いずれも衆議院地方行政委員会において自由党議員の提案により修正されたという点である。この修正案作成の中心的な役割を果たしていたのは、先述の野村専太郎議員であると考えられる。

当時、地方自治庁次長として地方自治法改正を主導した鈴木俊一によれば、「議会の方には、野村専太郎という、これも有名な元東京市会議員の国会議員がいて、これが中心となって、これはおかしい、逆転をしろと言うこと

で、議会が知事の同意を得て区長を選ぶということに」なり、「それで参議院の方にも岡本愛祐という、この方も内務省の先輩ですけど、この方が中心となり野村氏にくどき落とされ岡本さんもやろうということになって」、議員修正が実現したという[33]。野村は、警察法改正の政府原案に対する修正提案者の一人として、参議院でも修正理由の説明を行っていた[34]。もちろん、区長の任命に際して都知事は「同意」する権限をもつ一方、国警本部長官・警視総監の任免に際して内閣総理大臣は「意見」聴取の機会が与えられるにとどまるという違いがある。しかし、時期的には、地方自治法改正の審議が警察法改正の審議に先行しており、特別区の区長に関する任命権者の「逆転」という野村らのアイディアが、国警本部長官・警視総監の任免方法の修正に際しても適用されたと推察されるのである。

このように、第一三回国会を経て、都区制度改革の動向と共振しながら、首都警察特例の強化が図られた。地方自治法改正により都が「基礎的地方公共団体」としての性格を獲得し、特別区の存する区域の一体性が強調されるに至ったことは、その一体性を前提に事実上の「東京市警察」として設置されていた警視庁の存立基盤を強化するものであったといえる。また、議員修正がなされたとはいえ、警視総監の任免方法に特例が設けられたことは、「首都警察」としての警視庁の特殊性を強化することを意味していた。

しかし他方において、本稿冒頭で言及したとおり、一九五〇年には「東京都」を首都とする首都建設法が制定された。そのため、一九五〇年代初頭は、「東京都」を首都と位置づけ、戦災復興を図る首都計画制度が確立する一方で、首都である「東京都」の警察組織が分立する体制が依然として継続しており、首都計画制度と警察制度が整合性を欠くままに併存していたのである。この制度間の不整合が解消されるには、一九五四年の警察法全部改正を待たなければならなかった。

3　一九五四年の警察法改正と「首都警察としての警視庁」の確立

占領終結に伴い、一九五二年一一月二四日、吉田首相は第一五回国会冒頭の施政方針演説において、警察制度の「現下のわが国情に適合しないと思わるる点について検討を加え、能率的かつ民主的な治安機構の運営を保障しうるよう是正をはかりたい」と述べ、警察制度の抜本的な改革に乗り出す姿勢を明らかにした[35]。この第一五回国会に吉田内閣が提出した警察法改正法案は、国警・自治警を廃止して都道府県公安委員会が管理する都道府県警察に一元化するとともに、国務大臣を長とする「警察庁」、警察庁長官の監視助言機関としての「国家公安監理会」をそれぞれ新設し、都道府県警察に対する国の関与を規定することを目指していた[36]。また、同法案では、警察庁次長、警視総監および道府県警察本部長は、警察庁長官が国家公安監理会の意見を聞いて任命することとされていた。

このような警察組織の再集権化を企図した警察法改正法案については、とくに野党から懸念が寄せられたが、一九五三年三月一四日のいわゆる「バカヤロー解散」により審議未了、廃案となった。解散総選挙を経て与党自由党は過半数を割り込み、第五次吉田内閣は少数内閣としての発足を余儀なくされたが、吉田はあらためて警察法改正に意欲を示した[37]。

折しも一九五三年一〇月一六日には、第一次地方制度調査会が、国警・自治警を廃止して府県および大都市単位の「自治体警察」を設置するとともに、「国家的事件等」に関する国の指揮監督規定の創設を求める答申（「地方制度の改革に関する答申」）を提出していた。第五次吉田内閣は、この答申や第一五回国会における審議経過、さら

には自由党行政改革特別委員会による検討等を踏まえ、一九五四年二月九日に新たな警察法改正法案を閣議決定し、同一五日に第一九回国会に提出した。

この警察法改正法案（政府原案）は、①国家公安委員会を存置する一方で、その委員長を国務大臣とする、②国家公安委員会が管理する警察庁を設置し、一般職国家公務員としての警察庁長官は、内閣総理大臣が国家公安委員会の意見を聞いて任命する、③国警・自治警を廃止し、都道府県公安委員会が管理する警視庁および道府県警察本部に一元化する、④警視正以上の職員を国家公務員とし、道府県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命する、⑤警視総監は「ことにその地位の重要性にかんがみ」内閣総理大臣が国家公安委員会の意見を聞いて任命する、といった内容をもつものであった[38]。この政府原案は、国家公安委員会を存置し、道府県警察本部長の任命権者を警察庁長官に変更することを規定するなど、第一五回国会に提出された法案に比べて、その「集権性」は弱められていたといえる。しかし、第一九回国会の審議過程では、警視総監・道府県警察本部長の任命方法や五大市の自治警の取り扱い等をめぐって、野党のみならず与党の議員からも政府原案に対する異論が提出された。そのため、自由党、改進党、日本自由党の保守三党が協議の上、次のような修正案を衆議院地方行政委員会に共同で提出した。

修正点の第一は、任免権に関するものである。共同修正案では、警察庁長官の任免は、国家公安委員会が内閣総理大臣の承認を得て行うこととした。また、警視総監の任免は、国家公安委員会が都公安委員会の同意を得て、内閣総理大臣の承認を得て行うこととした。さらに、警察本部長およびその他の都道府県の警視正以上の警察官の任免は、国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て行うことに修正した。

こうした修正を行った理由は、「民主的な保障の基盤の上に、治安任務遂行の能率化と責任の明確化をはかる趣

旨にかんがみまして、任免権をいずれに属せしめるかは、政府におきましても慎重に考慮されたことと思うのでありますが、今回の制度の上では、あえて任免権を内閣総理大臣または警察庁長官に属せしめなくてもその趣旨は達成できるのでありましょうし、また人事権の掌握によつて、いたずらに無用の誤解を招くおそれがあるのは適当ではないと考えたからであ」るとされた[39]。この修正は、主として改進党の主張に配慮したものであるが、第一三回国会における議員修正と同様、第一九回国会においても、政府原案の「集権性」を緩和するために任免権者を「逆転」させるというアイディアが、政党勢力によって活用されたのである。

第二は、大都市警察に関する修正である。共同修正案は、政府原案どおり五大市の警察を廃止して府県警察に一元化する一方で、五大市所在府県には特例を置くこととした。すなわち、五大市所在府県の公安委員は五人とし、そのうち二人は五大市の市長が、市議会の同意を得て推薦する者について知事が任命することとした。また、五大市区域内の府県警察本部の事務を分掌させるために市警察部を置き、市警察部長が府県警察本部長の命を受け所属職員を指揮監督することとした。

第三に、都の公安委員会は五人の委員をもって組織するものとした。その理由は、「東京都がわが国の首都で、人口は全国の約一割を占めまして、警察事務もきわめて多く、国家的利害関係も複雑でありますので、公安委員を五人とすることが、警察事務の処理の上にもまた民主的保障の上にも適当と考えたからであ」るとされた[40]。

その他、保守三党の共同修正案には、公安委員の資格要件の緩和等が盛り込まれた。この共同修正案に対し左右社会党を中心とする革新陣営は激しく反発したが、保守三党が衆議院本会議で会期延長を強行採決した上、両派社会党欠席のまま、一九五四年六月八日に警察法改正法案は参議院本会議で可決・成立した。

この一九五四年の警察法改正により、国警・自治警の分立体制は廃止され、都道府県警察を中心とする警察体

制、いうなれば「一九五四年体制」が成立した。これにより、国警東京都本部と東京都内の五つの市警は警視庁に統合され、「東京都」全域を所管する警視庁が誕生した。そして、「東京都」の警察には、警視総監の任免手続や都公安委員会の人数に関する特例が適用され、警視庁は他の道府県警察とは異なる首都警察としての実体を備えることになった。一九五四年の警察法改正をもって、名実ともに「首都警察としての警視庁」が確立したのである。

四　結　語

警察制度の「一九五四年体制」は、今日に至るまできわめて安定的に維持されている。しかも、「一九五四年体制」は、地方自治法上の大都市特例と補完し合いながら、都道府県・市町村の二層制政府体系の維持に寄与してきた。

「一九五四年体制」の成立に伴い、五大市警察は一年間の経過期間を経て廃止された。これにより、五大市が府県から分離独立し、地方自治法に定められた特別市に移行する途は事実上閉ざされた。警察制度の「一九五四年体制」は、一九五六年に導入された政令指定都市制度、すなわち大都市制度の「一九五六年体制」と補完し合いながら、都道府県・市町村の二層制政府体系を維持する機能を果たしてきたのである(41)。

同じく「一九五四年体制」は、「東京都」に「首都性」を与えることに寄与してきた。本稿冒頭で触れたように、一九五六年には首都建設法が廃止され、首都圏整備法が制定されたことにより、「東京都」を「首都」と明定する法律はなくなったため、首都警察制度と首都計画制度の整合性が完全に保たれている期間はわずか二年に過ぎなかった。しかし、警察制度の「一九五四年体制」は、「東京都」の警察である警視庁に特例を適用し、「首都警察」と

しての位置づけを与えることにより、地方自治法上の「都」の制度を事実上の首都制度として機能させてきたのである。

それゆえ、「都」の制度をめぐる改革論に対して、「一九五四年体制」は制約要因として作用する。たとえば、道州制論は、都道府県警察を道州警察に再編するか否かという論点に加えて、東京都とその周辺の県を再編して道州を設置する場合に、その道州警察が「首都警察」としての機能を果たすことになるのか、それとも別途「首都」の区域を設定し、その区域を所管する「首都警察」を編制するのかといった課題を直ちに惹起する[42]。

また、いわゆる「大阪都」構想は、二〇一五年五月一七日の住民投票で否決されたが、仮に特別区の設置のみならず大阪府の「大阪都」への改称にこだわっていたとするならば、「大阪都」の警察も警視庁となり、警視総監の任免手続や公安委員会に関する特例の適用が検討されたかもしれない。しかし、現行警察法は「首都警察としての警視庁」以外に警視庁を設立することを想定していないのではないかという論点が浮上する。確かに、旧警察法の下で大阪市警察は「大阪市警視庁」を自称していたが、それは「都」と「警視庁」の対応関係が必ずしも明確に制度化されていない時期の産物であった[43]。

歴史的に形成され、「一九五四年体制」の中に固定化された首都警察制度は、「都」の制度をはじめとする大都市制度を強く規定するとともに、「東京都」を「首都」と位置づける統治秩序の重要な要素を構成している。首都警察制度の来歴を辿ることは、「首都東京」をめぐる統治と自治の輪郭を明らかにする上で、重要な切り口を与えてくれるのである。

（1）　東京の「首都性」という課題設定は、筆者も委員として参加した（財）特別区協議会・第一次特別区制度調査会における

審議から直接的な示唆を受けている。「首都性」については、とくに同調査会第一三回（二〇〇五年三月一五日）の資料を参照（http://www.tokyo-23city.or.jp/research/chousakai1/cho1top.html）。

（2）　ただし、関東大震災後に設置された「帝都復興院」は、罹災した「東京及横浜」の都市計画、都市計画事業の執行および市街地建築物法の施行その他復興に関する事務を掌るとされた（帝都復興院官制第一条）。

（3）　ちなみに、「首都大学東京」の所在地は「東京都八王子市南大沢一丁目一番地」である（公立大学法人首都大学東京定款第六条第一項）。八王子市が「首都」に含まれるかどうかは議論の余地があろうが、大学を設置している「公立大学法人首都大学東京」の事務所は「東京都新宿区に置く」とされている（同第五条）。少なくとも法人に関しては、「首都」の名を冠することに異論はないといえるかもしれない。

（4）　『第一九回国会衆議院地方行政委員会議録第二四号』（昭和二九年三月六日）、柴田達夫政府委員発言。

（5）　このうち、警保局長と警視総監は、政治情報の収集や情勢判断を行うことから自由任用とされ、内閣と進退をともにするのが通例であった（升味準之輔『［新装版］日本政党史論　四』東京大学出版会、二〇一一年、一七七頁、黒澤良『内務省の政治史――集権国家の変容』藤原書店、二〇一三年、三一頁）。

（6）　伊藤正次「『新しい制度史』と日本の政治行政研究――その視座と可能性」『法学会雑誌』第四七巻第一号（二〇〇六年）、四～五頁。ＡＰＤの分析視角については、Karen Orren and Stephen Skowronek, *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, 2004. を参照。また、こうした視点から戦後日本の大都市制度と警察制度の関係を扱った小論として、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』二〇一二年八月号、を参照。ＡＰＤに示唆を受けてＪＰＤ（Japanese Political Development）を提唱する論稿として、北山俊哉「政治行政の発展を時間の中にとらえること――ＪＰＤの可能性」『季刊行政管理研究』第一四一号（二〇一三年三月号）、がある。

（7）　占領下の警察制度改革の過程を明らかにした研究としては、星野安三郎「警察制度の改革」（東京大学社会科学研究所編『戦後改革三　政治過程』東京大学出版会、一九七四年、所収）、三浦陽一「占領下警察改革の一断面――一九四七年マッカーサー書簡の成立過程」『歴史学研究』四九八号（一九八一年）、小倉裕児「一九四七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』一八五集（一九九五年）、同「マッカーサーと四七年警察改革」『経済系・関東学院大学経済学会研究論集』一八八集（一九九六年）等がある。また、旧警察法下の警察制度を概観したものとして、島根悟「国家地方警察及び市町村自治体警察並立時代の概観～両者の制度的関係を主に～」（安藤忠夫・國松孝次・佐藤英彦編『警察の進路――二一世紀の警察を考える』東京法令、二〇〇八年、所収）、がある。個別の自治体警察に関する歴史研究としては、小宮京「組合警察制度に関する研究――警察と地方分権」『社会安全・警察学』創刊号（二〇一四年）、同「大阪市警

視庁の興亡――占領期における権力とその『空間』」『年報政治学二〇一三―Ⅰ』（二〇一三年）、を参照。占領終結前後の警察制度の再改革については、小倉裕児「占領政策の転換と警察改革――マッカーサーの政治指導は変質したか」『経済系・関東学院大学経済学会研究論集』一九〇集（一九九七年）、牧原出「内閣・官房・原局――占領終結後の官僚制と政党（二）」『法学』第六〇巻第三号（一九九六年）、がある。なお、筆者も公安委員会制度の成立と変容という観点から、戦後の警察制度改革の過程を分析した（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、二〇〇三年、五四～六三頁、二三三～二四三頁）。

（8）警察制度審議会の答申に至る審議過程の詳細については、田村正博「昭和二一年の警察制度審議会答申について――国と地方公共団体との関係を中心として（上）・（下）」『警察学論集』第五五巻第七号・第八号（二〇〇二年）、を参照。

（9）東京都総務局企画部『首都制度資料1・首都警察制度資料（昭和二八年五月）』、三三～三四頁。

（10）前掲『首都警察制度資料』、三五頁。

（11）田村正博、前掲「昭和二一年の警察制度審議会答申について（下）」、一四三頁。

（12）自治大学校『戦後自治史Ⅸ（警察および消防制度の改革）』、一九六七年、七〇～九〇頁。

（13）前掲『戦後自治史Ⅸ』、九一～九三頁。

（14）伊藤正次、前掲『日本型行政委員会制度の形成』、五八～六〇頁。

（15）前掲『戦後自治史Ⅸ』、一一二～一一三頁。

（16）前掲『戦後自治史Ⅸ』、一二七頁。

（17）前掲『戦後自治史Ⅸ』、一四〇頁。

（18）前掲『戦後自治史Ⅸ』、一六一頁。

（19）旧警察法の施行に伴い、東京都特別区公安委員会の委員に任命されたのは、小畑惟清（委員長・浜田病院長）、島田孝一（早稲田大学総長）、桜田武（日清紡績社長）の三名であった。また、警視総監には、田中榮一が任命された（警視庁史編さん委員会編『警視庁史　昭和中編（上）』、一九七八年、五〇頁）。

（20）前掲『首都警察制度資料』、二一頁。これは、特別区に関する特例について「解釈上困難の点」があったため、内事局長官、衆参両院等が協議の上、一九四八年一月二八日に下された「有権的解釈」であるとされている。

（21）前掲『警視庁史　昭和中編（上）』、一二七～一三一頁。

（22）旧警察法施行にあわせて市町村警察が設置された市町村は以下のとおりである。八王子市、武蔵野市、立川市、町田町、日野町、浅川町、三鷹町、府中町、昭和町、調布町、小金井町、東村山町、国分寺町、小平町、田無町、保谷町、青梅町、

福生町、瑞穂町、五日市町、氷川町、谷保村（前掲『警視庁史　昭和中編（上）』、一〇四～一〇六頁）。

（23）旧警察法の施行に伴い、東京都公安委員会委員に任命されたのは、児玉九十（委員長・明星高等学校長）、小机武（農林業）、秋山祐雅（僧侶）の三名であった。また、国家地方警察東京都警察長には、金谷信孝が任命された（前掲『警視庁史　昭和中編（上）』、五〇頁）。

（24）ただし、島嶼部を除く多摩地域の地区警察署・支所（八王子地区、町田地区、府中地区、立川地区、田無地区、青梅地区、五日市地区の各警察署と武蔵野支所）の位置は、各自治警の警察署（八王子市、町田町、府中町、立川市、田無町、青梅町、五日市町、武蔵野市）と同一であり、多摩地域においては、市町村警察の警察署と国警の地区警察署が「同居」していた（前掲『警視庁史　昭和中編（上）』、一〇六～一〇七頁）。

（25）『第一回国会参議院治安及び地方制度委員会会議録第一八号』（昭和二二年一一月二六日）、土屋正三公述人発言。

（26）同右、中條勇次公述人発言。

（27）警察庁警察史編さん委員会編『戦後警察史』財団法人警察協会、一九七八年、四〇五～四〇六頁。

（28）一九五一年の警察法改正に至る総司令部と日本政府の折衝過程については、小倉裕児、前掲「占領政策の転換と警察改革」、が詳細な検討を行っている。

（29）「町村警察の存廃結果資料」（警察庁長官官房総務課編『警察制度改革の経過　資料編　続Ⅱ（上巻）』、一九六〇年、所収）、一九一～一九二頁。なお、一九五四年の現行警察法制定直前には、町村警察の数は一二七まで減少していた。

（30）前掲『警視庁史　昭和中編（上）』、五三頁。

（31）『第一三回国会衆議院地方行政委員会議録第六六号』（昭和二七年六月一〇日）、前尾繁三郎委員発言。

（32）『第一三回国会衆議院地方行政委員会議録第六三号』（昭和二七年六月六日）、野村専太郎委員発言。

（33）鈴木俊一「戦後地方自治の形成」『鈴木俊一著作集　第六巻［対談・インタヴュ］』良書普及会、二〇〇一年、七〇四頁。

（34）『第一三回国会参議院地方行政・法務連合委員会会議録第一号』（昭和二七年七月二二日）、野村専太郎衆議院議員発言。

（35）『第一五回国会衆議院本会議録第五号』（昭和二七年一一月二七日）。

（36）以下、第一五回国会および第一九回国会における警察法改正の経過については、伊藤正次、前掲『日本型行政委員会制度の形成』、二三八～二四三頁、を参照。

（37）『第一九回国会衆議院本会議録第五号』（昭和二九年一月二七日）。

（38）『第一九回国会衆議院本会議録第一〇号』（昭和二九年二月一六日）、犬養健国務大臣発言。

（39）『第一九回国会衆議院地方行政委員会議録第六二号』（昭和二九年五月一四日）、西村直己委員発言。

(40)『第一九回国会衆議院地方行政委員会議録第六二号』（昭和二九年五月一四日）、西村直己委員発言。
(41) 伊藤正次、前掲「大都市制度改革と警察制度」、四～五頁。
(42) 道州制論と警察制度の関係については、伊藤正次「道州制構想の『周辺的』課題――選挙・国土・警察――（下）」『月刊自治フォーラム』二〇〇六年二月号、で検討した。なお、現行の警察制度では、警視庁が管轄する東京都は、関東管区警察局の管轄区域（茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、神奈川、新潟、山梨、長野、静岡の一〇県）には含まれていない。
(43) 大阪市警視庁については、小宮京、前掲「大阪市警視庁の興亡」、を参照。なお、大阪市警視総監に加え、警視総監、消防総監という「三総監」をめぐる占領期の歴史については、小宮京「警視総監・消防総監・大阪市警視総監をめぐる分権の政治史」（御厨貴・井上章一編著『建築と権力のダイナミズム』岩波書店、二〇一五年、所収）、が興味深い分析を行っている。