

世界警察史之二

# 现代日本警察

日本警察制度研究会编写

群众出版社

世界警察史之二  
现代日本警察

日本警察制度研究会 编写

周 壮 吴焕成 曹春生 译  
赵经验 侯洪宽 李 丹  
张 健 校

群众出版社

一九九〇年·北京

## 现代日本警察

日本警察制度研究会 编写 周 壮 等译

---

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行  
四季青印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 13.75印张 342千字

1990年10月第1版 1990年10月第1次印刷

---

ISBN 7-5014-0220-5/D·140 定价：7.10元

印数：0001—5000册

## 前 言

---

警察行政机关的工作内容，虽然涉及刑事、保安、交通、警备等诸多方面，但一言以蔽之，仍是为了增进国民幸福和实现公共福利，保护国民个人权利和自由，以期维护公共安全和社会秩序。

在日本，维持治安的组织制度，源于公元816（弘仁七）年前后设立的检非遣使厅，至现行的都道府县警察制度，已有约一千二百年的历史。但建立含有上述目的的组织与制度的警察体制，则是在明治维新以后。

1890年实施的明治宪法，将“为维护公共的安宁秩序”的国家作用和“为增进臣民幸福”的国家作用区别开来。学者基于这两种国家目的的作用而将前者命名为警察作用，后者命名为保育作用，并主张内务省官制规定的“警察”，应只限于前者的作用。（而其他学者则主张内务省官制规定的“警察”，与1875年“行政警察规则”第一章第一条、第三条中规定的“行政警察”同义。但无论怎样讲，在认为警察只意味着谋求公共安全秩序的消极行政作用这一主张上，两者差别不大。）

国家行政作用的两分法以及将警察职责两分为行政警察和司法警察、其后者属法院检事局<sup>①</sup>掌管事务的这种分权思想，可以说是明治宪法时期警察制度的最大特色。

明治宪法时期，警察组织、制度虽然几经变迁，但其间也有

---

① 检事厅的旧称。

始终未变的。当时，因地方公共团体的自治行政尚未成熟，所有警察均为国家官吏，并且警察行政机关所需费用基本上是由国库和地方财政收入共同支付。

战后，形势大变。解散内务省及废除根据明治宪法建立的警察组织，成为占领政策中的一个重要课题。

1948年在盟军占领下制定的警察法，将日本警察组织划分为市及人口五千人以上的町村设自治体警察和其他农村地区设国家地方警察的双重体制。从而产生了一千六百零五个自治体警察和四十六个以各都道府县为单位的都道府县国家地方警察。

但是，由于这种制度很不完善，不仅不经济、效率极低，而且不能充分发挥维持治安的职能，因此在占领结束后的1954年，对被占领时形成的警察法进行了全面修改，制定了现行警察法，建立起以都道府县警察制度为宗旨的现行警察体制。

制定新警察法后的警察制度，原则上是以都道府县为警察活动单位，并将警察事务委托给都道府县，同时，国家从协调、完善都道府县警察事务的整体性和国家立场出发，在中央设国家公安委员会及警察厅，以巩固、加强警察行政机关。并且，对都道府县警察特定事务所需的经费由国库支付或由国家补助。

战前的警察制度，除前述1875年“行政警察规则”中规定的行政警察宗旨外，对警察的目的、任务等未作具体的法律规定。对此，战后的警察法对建立警察制度的目的和警察机构，作出了必须首先承担的主要职责范围的规定（警察法第一条、第二条）。当然，警察机构根据需要，在设立警察制度目的的范围之内，也可根据个别的法律规定承担上述任务以外的其他事务（警察法第五条第三款、第三十八条第四款）。

警察法规定，设立警察制度的目的，是为了增进国民幸福和实现公共福利，保护个人的权利和自由，以期维护公共安全和社会秩序。警察机构为达上述目的，其首要任务是保护个人的生

命、人身安全和财产，预防、镇压和侦查犯罪，逮捕罪犯，管理交通和取缔交通犯罪以及维护公共安全和秩序。警察法对警察为完成上述目的及履行职责而需采取的手段，未作具体规定。在这些手段中，有关限制国民的权利、自由或课以义务的事项，则依据警察官职务执行法、刑事诉讼法及其他法律规定的条文。

但是，处在日新月异的现代社会中的行政领域是复杂多样的，因而其行政手段也必然要相应的进行各种变化。目前在警察行政领域内的行政手段中，必须运用权力性手段的领域日益减少，警察行政机关的绝大部分，正趋向于依靠以国民协助为前提的建议、劝告、启发、提供情报及服务等非权力性手段。这种情况在整顿管理大城市的交通方面尤为显著。从国际上来看，许多先进国家亦是这种倾向。

总之，可以说现代警察行政机关，为适应科学技术的进步、产业构造的变化、经济结构的复杂化与国际化等社会经济形势的变化，而正面临着适应其形势的变迁，以满足国民愿望。

本书是警察制度研究会的各位同仁在参考过去各种有关警察行政机关文献的基础上整理出的警察行政机关概况，并在通观现状的同时，阐述了目前各部门研究的课题和对今后的展望，其目的是希望能对探讨目前及将来的警察状况有所启迪。因此，构成本书内容的大部分素材应归功于从事警察行政研究的前辈们。本书作为本研究会的作品，对在诸前辈研究成果之上是否增添了一些新意，实在感到忐忑不安。构成本书的情况如上所述，因此文中所谈的意见，皆为执笔者个人拙见，不成熟或欠妥之论在所难免。现斗胆刊行，诚望对关心警察行政机关的各位有所裨益，并请不凛赐教。

最后，将编纂本书过程中参考的主要文献、著作等开列如下（略），谨表谢意。

附带说明一下，本书的执笔者和负责统一表达方式的人员

有：警察制度研究会的林则涛、镰原俊二、宫越极、竹内直人、野口年弘、后藤启二及警察厅长官官房企画课<sup>①</sup>的有关人员。

警察制度研究会

代表 关根谦一

1985年3月

---

<sup>①</sup> 长官官房相当于我国的办公厅；企画课，在此处相当于我国的规划处。“课”在日本根据其所属单位级别的不同，一般相当于我国的处、科、股，特殊的则相当于室。——译注

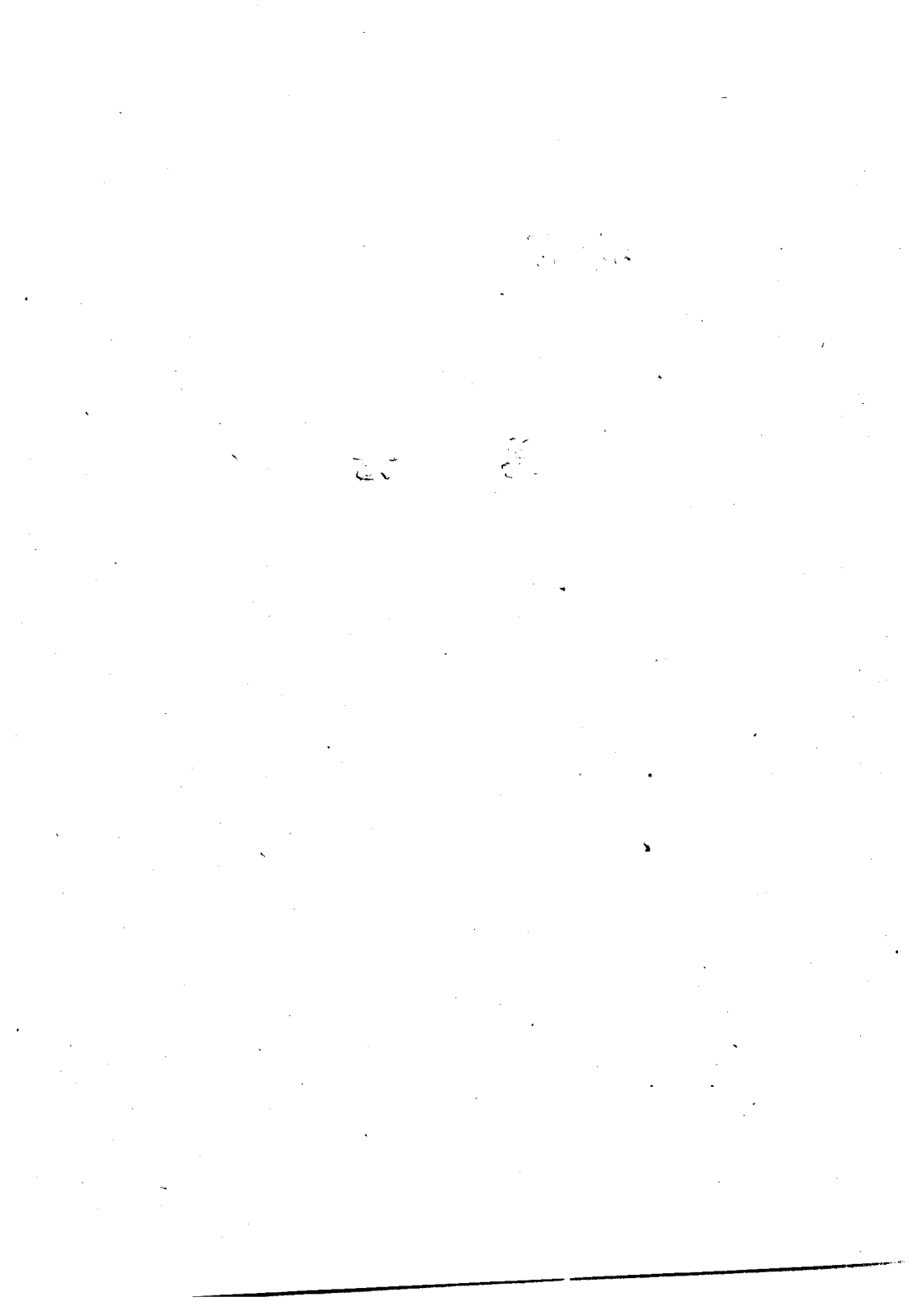
# 目 录

前言	( 1 )
第一部 总论	( 1 )
第一章 行政警察的意义	( 3 )
第二章 警察制度的沿革	( 15 )
第二部 警察行政现状	( 55 )
第一章 警察行政组织	( 57 )
第二章 刑事犯罪的一般情况和侦查 活动	( 113 )
第三章 与国民共存的警察活动	( 166 )
第四章 防止少年犯罪与健全培育 少年	( 190 )
第五章 确保生活安全与净化环 境	( 229 )
第六章 交通安全和警察工作	( 298 )
第七章 灾害、事故与警察活动	( 353 )
第八章 警察管理	( 373 )
第三部 警察行政的课题与展望	( 413 )
第一章 应付新的犯罪形态	( 416 )
第二章 为安全社会奠定基础	( 419 )
第三章 健康培育少年的综合性措施	( 422 )
第四章 应付新型的汽车社会	( 425 )
第五章 做好大规模警察活动的准备	( 427 )
第六章 以安全良好的区域社会为目标	( 429 )



# 第一部

## 总 论



# 第一章

## 行政警察的意义

### 一 学术上的警察观念

1. 所谓“学术上的警察”观念，是以1890年施行的“帝国宪法”第九条规定及1875年的“行政警察规则”第一条第一款及第三款的规定等为依据形成的。

2. 1875年的“行政警察规则”，是仿效法国制度，将行政警察与司法警察分开。在法国，行政警察属于行政权，司法警察属于司法权。可以说这是法国革命后，其国民对司法权所表示的不信任感在制度上的体现。所谓司法警察，是指以刑事裁判为目的、为侦查犯罪而进行的各种活动；所谓行政警察，是指除此以外的、为了维持公共的安宁、卫生、安全、秩序为目的，包括命令制定等各种活动。这种区别，就在于裁判制度的二元性。譬如，在警察因公行使权力侦查犯罪的过程中，违法伤害他人（如：逮捕犯人时误杀他人）时，向以破弃院为顶点的司法法院提出索赔要求；而与行政警察有关（如：镇压游行队伍时误伤他人）时，则向以阁议、裁定为顶点的行政法院提出索赔要求。

行政警察规则，是仿效法国制度的产物。如：

第一章第一条 行政警察之宗旨系预防危害人民的犯罪、确保安宁的社会秩序；

该章第三条 其职务大致分为四种：

第一 保护人民免遭危害；

第二 维护健康；

第三 制止放荡淫逸；

第四 秘密侦查、防犯企图触犯国法者。

该章第四条 不属行政警察职权范围的违法犯罪分子，由司法警察职掌侦查逮捕事宜，若由行政警察官员执行时，须遵照检事章程及司法警察规则。

另外，1891年的刑事诉讼法及1922年的刑事诉讼法，对侦查犯罪的有关事务作了如下规定：

①1891年刑事诉讼法

第四十六条 检察官根据下述控告、揭发的现行犯或依据其他事由，在认为其犯罪或有犯罪行为时，可侦查证据及犯人。

第四十七条第二款 下述官吏、公职人员可辅佐检事官、并受其指挥作为司法警察侦查犯罪。

第一 警视、警部长、警部、警部补。

第二～第六略

②一九二二年刑事诉讼法

第二百四十六条 检事官在认定有犯罪行为时，可侦查犯人及取证。

第二百四十八条 下述人员可辅佐检事官、并受检事官指挥作为司法警察职员侦查犯罪。

一 厅府县的警官

二 略

总之，明治宪法时期的警察制度，是效法法国将行政警察与司法警察区别开来的制度，前者属于内务大臣所辖的警察机构事

务，后者属于法院检事局事务。可以说这是明治警察制度的一大特色。

### 3. 明治宪法第九条的规定如下：

“天皇为执行法律或为保障公共的安宁秩序以及为增进臣民幸福，可发布必要的命令、或准予（警察）发布命令，但不得用命令变更法律”。

学者主张，将上述第九条规定的天皇制定命令权中规定“为保障公共的安宁秩序而必要的命令”权力命名为“警察命令大权”，警察命令即是限制个人权力自由或课以义务的命令，可专门用于“为保障公共的安宁秩序”。与此相对，“为增进臣民幸福所必要的命令”应仅限于执行命令，在这种命令中，不能限制个人的权力自由或课以义务。

并且，将能够制定警察命令的行政领域称作“警察”，将只能制定执行命令的行政领域命名为“保育”。按照这种分类，所谓警察作用，是指以“保障公共的安宁秩序”为目的的行政作用；所谓保育作用，是指以“增进臣民幸福”为目的的行政作用。

另外还主张，警察命令大权是制定法规的独立命令，因而在制定时要有如下“警察权的界限”。

即：①不制定法律已作规定的事项或违反法律的事项（符合法律原则）；②是以保障公共安宁秩序为目的的命令（所谓有关目的原则）；③不干涉私人生活、私人住宅、私人经济（私人交通）（警察公共原则）；④用制定命令方式使预期的有利与不利、要点与效果等关系平衡（警察比例原则）；⑤不限制未在其生活范围中出现违反秩序的事态或无危险者的权力自由，亦不对其课以义务（警察责任原则）；⑥在发生万不得已的紧急事件时，可不受第④及第⑤原则限制（警察紧急状态权原则）等。

关于“警察权界限”的争论，此后一直波及到明治宪法时期

警察作用的整体，这种界限论，作为明治宪法时期警察行政法上的一种法理法原则，可概述为：

- ① 消极目的原则
- ② 警察公共原则
- ③ 警察比例原则
- ④ 警察责任原则

根据普鲁士高等法院等的判例，德国警视总监及其他警察机构进行的警察行政目的的重点，不在于“保障公共安宁和秩序”这种积极的目的，而是在于“防治公共安宁秩序的危险”这种消极的目的。所谓消极目的原则，看来是受此启发，并与明治宪法第九条中的为“保障公共安宁秩序”的命令和为“增进臣民幸福”的命令进行比较后而产生的。而且，其后在适应法律原则上，虽仍认为能完美地适用于制定命令权，但几乎不再主张其亦可毫无疑问地适用于其他警察行政作用。

总之，明治宪法中的所谓警察行政作用，与保育作用相比较，是消极性目的、并限制个人权利自由或课以义务的作用，在必要时尚有强制的作用。这一点堪称为其另一大特色。概括上述两个特色，即为先前提到的“学术上的警察”观念。

4. 对此，另一种相反的观点认为，行政警察规则中规定的“行政警察”，是“成文法概念上的警察”，因而作为日本法律意义上的“警察”概念，除基于行政警察规则中规定的“行政警察”概念之外，不应再有其它。根据这种见解，认为“学术上的警察”概念，并非是日本成文法上有根据的概念，而只不过是单纯效法法国及德国警察理论的产物。用这种概念分析法国及德国的警察作用时可另当别论，但在分析日本的法制警察作用时，抛开日本法制概念而提出“学术上的警察”概念则很难令人信服。

另一方面，为“学术上的警察”概念作辩护的人则主张，在分析日本行政作用的整体时，从学术的角度出发，希望服从共同

法理法原则的行政作用亦应将其包容在共同的概念之中，而与成文法上的概念相区别，以建立学术上的概念，并将其作为一种分析工具予以承认，这在学术上则是有益的。

但是，“学术上的警察”概念，正如其形成的原委很明确一样，是源于十九世纪自由主义国家观的一种警察观，包含着具有自由主义思想体系浓郁色彩的政治性要求。主张将其作为“学术上的警察”而置于学术的名义下，其本身就是一种虚伪。与“学术上的概念”观点相对立的学者，注意到这种观念的欺骗性，而主张以成文法“行政警察规则”为依据，确定日本法律意义上的“警察”概念。

5. 这两者之间的论争，战前一直没有得出结论。当然，在有数目的学者之间，持否定观点的一方占上峰。但尽管如此，“学术上的警察”概念及以此为前提的“警察权的界限”的理论始终支配着战前的警察命令、警察处分及警察强制的业务。此外，基于宪法第九条规定，在卫生警察和交通警察领域内制定了许多警察命令，如“牛奶营业管理规则”、“机动车管理令”等内务省令和“餐馆饮食店营业管理规则”、“浴池及浴池业管理规则”等厅府县令，并施以极其粗暴的行政监督，而这些警察命令和警察强制都是基于上述“学术上的警察”及“警察权的界限”理论制定并付诸实施的。

然而，事物往往向与其意志完全相悖的方向转化。正如从魏玛体制中产生出纳粹主义一样，本来是包括自由主义思想体系政治概念的“学术上的警察”观念，但因其思想体系的性质处于战争时期，则反而容易起到为战时体制思想体系服务的作用。

## 二 “成文法上的警察”概念

1. “成文法上的警察”，是指根据行政组织法授与警察机构的“所掌事务”及“权限”。所谓“所掌事务”是指警察机构

为完成设立警察机构目的而应在法律上担负的行政事务范围；所谓“权限”，是指警察机构在其所掌范围内为完成其设立目的的手段。法律上规定的“权限”手段，通常以具有权力性质的内容为多。

2. “成文法上的警察”概念，是意味着授与警察机构所掌的事务及权限，因而它亦是“行政”概念的一部分，其自身也成为学术上的分析对象。虽然可从各种观点进行分类、分析和整理，但其实体与属于各省<sup>①</sup>的行政事务无任何差异。既是属于计划行政的事务，也是属于行政供应的事务。既有权力性手段，也有行政指导的手段。既起调整各行业的作用，也起振兴产业的作用。在此种意义上，如果说授与警察机构的行政事务与其他省厅<sup>②</sup>进行的行政事务略有不同之处，那么就是负责“由人力提供的服务”，即承担美国法律上讲的“强制执行法律事务”。从这一观点出发，预防、镇压和侦查犯罪以及巡逻、救助人民生命及遗失物品管理、交通管理及担任向导等事务均被赋予警察机构。这一点与不具备人力的各省厅的行政事务有所不同。但是，不言而喻，授与警察机构的事务不仅仅是上述内容，这只不过是授与警察机构事务的一部分。

3. “成文法上的警察”概念，作为战前“法制上的概念”或警察的“法律概念”进行了说明。其内容在战前是基于内务省官制及行政警察规则而形成的。

战后，其内容发生了如下变化。

①基于新宪法的分权主义思想，改变了行政权及立法权之间的管辖内容。原来，不仅立法权有权制定法规，在“为保障公共的安全秩序”的必要范围内，行政权亦有权制定法规命令（旧宪法

① 相当于我国的部。——译注

② 省厅：相当于我国的部委。——译注



第九条)。而新宪法中，制定法规性事项的权力则由国会垄断。

②在旧宪法的分权主义思想中，侦查犯罪事务被授与司法权，但在新宪法下的分权主义思想中，仅将裁判法律上争讼的权力授给了司法权。其结果，侦查犯罪事务被移交给行政权。另一方面，在旧宪法中属司法权的“裁判法律上争讼”的权力，仅限于裁判民事刑事案件，但在新宪法下，原来属于行政权的“裁判有关行政的法律上争讼”的权限则移交给司法权。

③随着旧内务省及其所属警察组织的废除，原来由这些机构掌管的事务中有关建筑、卫生、劳动、产业等领域的部分事务，移交给警察机构之外的其他有关行政机关。

④废除旧内务省及其所属警察组织后，新设了以维护公共秩序为目的、作为行政机构的警察组织，从行政组织法授与这种警察机构的义务来看，可从各种观点进行分类。

以下是其分类方法之一：

(一)原来由内务省负责的行政事务中，未移交给其他行政机构的事务，根据法律规定，归属为国家公安委员会或都道府县公安委员会所掌。

例：风俗业者、警备业者、当铺、旧货商、射击教练所、机动车辆教练所、机动车辆驾驶员、犯罪被害人以及属公安委员会掌管事项有关的公益法人的行政事务等。

(二)根据旧行政警察规则，属内务省警察组织所掌事务，按警职法规定，属警察权限的“强制执行法律”所属事务。

例：职务盘问、保护迷路儿童及精神病患者、自然灾害、大规模骚乱等场合的措施命令及其他措施，为预防、镇压犯罪而进行的警告、制止，为预防犯罪而进入公共场所、使用武器等。

(三)原属警察机构以外的其他机构所掌的事务中，根据新宪法规定而移交给警察机构掌管的事务。

例：下列有关侦查犯罪事项：