

出國報告（出國類別：考察）

日本考察警政業務

服務機關：台中市警察局

姓名職稱：陳益增等 10 人

派赴國家：日本

出國期間：960610-960618

報告日期：950928

目 次

	【頁次】
壹、目的.....	3
貳、參訪行程.....	3
參、心得與感想.....	3
肆、結論	8

壹、目的

日本的治安堪稱世界翹楚，除因日本社會結構及由此結構孕育出來的特殊民族性外，日本警察的高素質、專業性及敬業精神亦著稱於國際。台灣的社會結構及民族性與日本不同，藉由本次觀摩日本警察制度，了解社會結構及民族性間之差異、國民期待對警察工作內容之影響，以提供本國警政研究作參考。我國近年來雖經濟情勢仍呈低迷，致犯罪率亦有提高跡象，然而日本本身已經歷 10 餘年經濟泡沫化之社會蕭條及社會變遷，在此段期間日本如何改進其警察制度與執勤方式，以因應其犯罪成長及模式變化，值得借鏡。

貳、參訪行程

本局 96 年度績優員警出國考察團於 96 年 6 月 10 至 18 日共計 9 日赴日本進行考察：

- 一、6 月 13 日參訪京都七條警察署：日本警察制度詳述如后。
- 二、6 月 14 日參觀北海道舊時的行政中心【舊道廳】：舊道廳建於西元 1888 年(明治 21 年)由道廳技師平井晴二郎設計，是 1 座紅磚建造美國巴洛克式風格的西式建築，建築資材紅磚、硬石、木材等大多使用道產品。當地人稱為「紅磚館」，正面寬度 61 公尺，深 36 公尺，至頂端高度 33 公尺，相當於 10 層樓高。當時在國內為少數之大建築物，1969 年被日本政府列為國家重要文化財。當年北海道開拓設廳就在此地，是一棟具歷史意義的建築。
- 三、6 月 16 日參觀東京都廳：日本於[第二次世界大戰](#)中的[1943 年 7 月 1 日](#)，開始施行[東京都制](#)（昭和 18 年法律第 89 號），[東京府](#)與[東京市](#)合併形成東京都，1947 年施行[地方自治法](#)而廢除東京都制，「東京都」名稱與行政區域變更成現在狀態。因此東京都廳同時包括了市政府（市役所）功能與縣廳的廣域行政體功能。
- 四、6 月 17 日體驗東京地下鐵：1927 年 12 月日本第 1 條地下鐵從東京的上野到淺草間（2.2 公里）開始營運，為亞洲最初開業的地下鐵，除了第二次世界大戰時期，東京的地下鐵漸漸地發展，迄今已有 78 年的歷史。現今東京地下鐵由東京地下鐵株式會社與東京都政府共同經營，以不同顏色代表的 12 條地下鐵，總長約 292.2 公里，堪稱全世界最繁忙的捷運系統。

參、心得與感想

一、日本社經概況

日本位於亞洲大陸東邊的太平洋上，國土總面積約為 377,873 平方公里，整個國土由北海道、本州、九州及四國等 4 個主要島嶼組成，在這 4 個島嶼的周圍還有約 4,000 多個小島，日本的國土面積大致相當於德國和瑞士這兩個國家面積的總和，與美國的加利福尼亞州相比要稍微小一點，日本的地理特徵是海岸線複雜多變、火山眾多和峽谷深邃。日本國民大多居住在都會人口密集的地方，據日本政府總務省統計，日本的總人口為 1 億 2,600 多萬人，首都東京有約有 1,200 萬居民，其中 65 歲以上的人口約佔人口的百分之 15。

「菊花」是日本的國花，它代表天皇制，也代表一種藝術的纖細；「劍」是用來殺人的，是攻擊的道具，象徵武士道的殘酷。菊花是日本文化的精髓，日本人往往用看不見的細鐵綠圈將菊花固定著，使其不能隨意晃動，

就像每一個人有一個崗位上做事，其身分就在圈套上被固定起來那樣。自然的「菊花」，加上人工的裝飾，是日本文化的特色；日本人所以喜好盆栽、插花、庭院花園、假山假水，這些都是日本文化的典型。

日本經濟受國際景氣低迷影響已呈衰退，而且衰退的趨勢將持續下去。因為日本從前的「增加需要」、「增加產品」的經濟成長時代已經終了。最主要的原因是日本社會的自然現象。高齡化與人口減少是日本未來長期的不利因素。到了 2015 年日本人口有四分之一是 65 歲以上。現在日本人口的一半是 45 歲以上，5 年後 50 歲以上佔人口的一半。人口減少問題可由出生率來看，日本的出生率，二次大戰後是一名婦女生 4 人，到了 2000 年則降為生 1.36 人。整體來說，日本的人口動態是衰退減少，進而影響到經濟市場的供需。

二、日本警政概況

1945 年日本戰敗接受聯合國掌控，以美國為首的聯合國組織，有意將支持日本軍國主義的制度解體，並以民主國家作為基本改造方針，因而將「警察」視為重要改革對象。日本警政機關並從美國招聘原紐約市警察局局長華倫庭(Valentine)氏組團至日本考察並提出改革建言，因駐在（派出）所制度係舊式制度，應予全面廢止，改採巡邏制度(Beat System)，以巡邏防止犯罪為警察業務中心，派出所只是資訊獲得場所，引進汽車巡邏，讓全體警察大半成為巡邏人員，並在固定轄區(Beat)內，以每 8 小時 3 輪替巡邏。此後各自治體警察即著手檢討巡邏制度引進，其中大阪市與橫濱終於廢止派出所改採英美制巡邏制度，其他都市警察也作部分實驗，雖未全部廢止駐在所，但仍將駐在所整併為派出所，減少駐在所數目而設置專屬巡邏員。日本警政機關在明治 29 年（1896）時更訂下派出所警員編派原則基準，市區 1 百人以上 3 百人以下置警察 1 人，在町村每 1 千人至 2 千人置警察 1 人，從此以後警政制度改變為地方分散方式，即使是地方，只要是人口集中地區，就和東京一樣設有派出所，迄今日本全國總共約設有 1 萬 5 千處駐在（派出）所。

三、日本警察機關組織編制及勤務制度

警察組織，分為中央與地方兩大系統，中央設國家公安委員會，下設警察廳及附屬機關；地方設都、道、府、縣公安委員會，下設都警視廳及道府縣警察本部（相當我國警察局）。

（一）派出所的建制-派出所和駐在所並非獨立機構，其警員的編製均隸屬於分局巡邏課。1874 年，日本東京警視廳成立，其下設置有巡查屯所，在巡查屯所下設置的交番所，是維護地區治安的核心角色，這便是今日派出所的起源。1881 年，東京市內除巡查屯所外，又設置了警察分局，並將交番所改稱為巡查派出所。到同年 3 月，東京市內共有 330 個巡查派出所。駐在所則是 1888 年在全國的市町村開始設立。

第 53 條第 5 項規定：“警察分局下的機構，得設派出所或駐在所。”1989 年修訂的外勤警察運營規則第 45 條第 1 項規定：“派出所或駐在所，應按人口、面積、行政區域及警察事物，於警察分局轄區內劃分所管轄區設置之”，每個派出所再劃分若干個“受特區”（相當於勤務區）。目前日本警察派出所約有 6000 個，駐在所約有 9000 個。

都市地區，駐在所設於都市外的鄉村地區、駐在所有一名警察

及其家屬居住，負責守護該地區的安全。並且外勤警察運營規則第 17 條規定：“派出所或駐在所之外勤警察，應致力掌握管區的地形、地物、交通狀況、居住狀況、疾苦、意見及期望事件或事故發生狀況等治安情勢及其他地區社會動態”。

在行政體系上，派出所及駐在所並非獨立單位或機構，其警員在組織編製上均隸屬於分局巡邏（外勤）課。以東京牛道分局為例，巡邏課警員佔全分局警力的一半以上，巡邏課分為若干個股，其中少部分警員負責分局轄區的汽車巡邏及內勤事物，其他警員均在派出所及駐在所服勤。

- （二）輪班勤務一派出所一般實行 3 班輪流交替制，而且並非所有派出所都設所長。由於派出所勤務採取輪班制，因此每 1 班設班長。另根據外勤警察運營規則第 19 條第 3 項規定：為使派出所活動整體有效運行。認為必要時派出所設日勤制外勤幹部之所長。因此，並非所有派出所都設所長。未設所長的派出所，由各班班長中選任 1 名擔任聯絡主任，除執行班長職務外，負責與其他各班長的協調、合作、溝通事宜。

警察運營規則第 6 條規定：外勤警官由輪班制、駐在製或日勤制的外勤警察擔任。第 16 條規定：派出所勤務原則上由每班 3 人以上的輪班制之外警察擔任。駐在所勤務原則上由 1 人之駐在製的外勤警察擔任。根據這個規定，日本警察形成了 3 種勤務制度。4 班輪流交替制，以日勤、1 當番（服勤）、2 當番（服勤）、非番（輪休）的形式輪流往復執行。班輪流交替制：以日勤、當番（值班）、非番（輪休）的形式輪流往復執行。班輪流交替制：以當番、非番的形式輪流交替。

日本的派出所通常位於交通要道或人車往來頻繁的地區，規模不大，建築造型各異，其共同點是派出所正門的上方均有 1 盞球形紅燈，正面牆壁有 1 塊佈告牌。派出所從性質上講也是 1 個為民服務、管理交通、處理案件的守望崗哨，服勤時警員先在分局領妥裝備再分赴各派出所，而且並非全部派出所均是 24 小時開放。

- （三）勤務內容一守望、值班、在所、巡邏聯絡。警力雖少，分身有術。日本派出所的勤務主要有守望、值班、在所、巡邏、巡迴聯絡等內容。

外勤警察運營規則第 18 條第 1 項規定：派出所的守望勤務，原則上是在派出所的適當處所站立警戒，並受理各種報案等。工作項目有：犯罪預防與情報蒐集、交通指揮與緝查取締、青少年輔導、醉酒者及迷童之保護、受理遺失物和拾得物的申請、解答各種疑義、問路服務等。

外勤警察運營規則第 18 條第 2 項規定：派出所的值班勤務，是在派出所內出入口附近。坐在椅子上擔任警戒，並受理各種報案。值班勤務與守望勤務一樣，要保持高度的警戒狀態，並易與市民接觸，工作項目同守望勤務。當天氣不佳無法執行守望時，可改為值班勤務。派出所及駐在所內的牆上掛有執行該班勤務四員的名牌，註明警員屬於巡邏課的第幾股、職銜及姓名，一方面是讓來訪的群眾有親切感，另一方面也是為了提高警員的自覺性，使之熱情地為民服務。

日本民眾稱呼警察為「行走先生」，意思是步行巡邏之人，因民

眾看到警察經常步巡故而有此印象。外勤警察運營規則第 19 條規定：派出所及駐在所之巡邏勤務管區內巡行，以掌握管區內狀況及犯罪的預防舉報、交通的指導取締、少年輔導、危險防止、對市民的保護、建議、指導等。前項的巡邏，以一人徒步或騎自行車執行之。巡邏是日警外勤的主要方式，廣義的巡邏活動，包括所有的所外活動，而狹義的巡邏活動則不包括巡迴聯絡在內。日本警察實行小派出所製，原則上每班巡邏，轄區內大街小巷均能巡到，且多采取步巡或自行車巡邏。巡邏的主要目的在於對居民日常生活中可能發生的危害加以防止，在事件或事務發生時迅速反應處置，了解居民的期望與意見並與市民保持密切的接觸，確保居民日常生活的安全與平安等。

日本自 1945 年 5 月起，實施巡迴聯絡制度以代替以前的戶口調查，所謂巡迴聯絡是由警區警員對於管區內的家庭、公司、工場等逐戶訪問。主要從事犯罪預防、災害、事故的防止等指導聯絡，為民眾提供積極服務，同時也是為了獲取居民的協助支持，匯集犯罪情報以及其他必要的情報資料。巡迴聯絡的時間，以白天實施為原則。在巡迴聯絡的種類上，有一般巡迴聯絡、新遷入戶的巡迴聯絡和特別巡迴聯絡。

四、當前日本警察政策特點

鳥瞰當前日本政府對於警察政策與實務之改革，可括分為「警察人事改革」、「改善社區安全環境」2 部分。在於「警察人事改革」方面，主要以改革警察風紀問題為主，與目前日本所推行之政策有關者，可追溯於 1999 年特別監察制度)之風紀肅正對策等相關改革政策。關於「改善社區安全環境」部分，都是偏向研究美國社區警政，其實日本社區警政最早在 10 年前被提出時，是抄襲美國的制度，但成效一直不是很好，因為他們不了解美國的制度是否適用於日本；只能以逐次、慢慢推展方式來沿用，他們首先由少年犯罪開始實施，最近又推出所謂「修復型司法」，造成警察工作日益艱難。最晚推動的是「特殊開鎖道具」部分，但卻是最失敗的地方。「社區警政」在日本最近發展已經比較落實，但仍有發展空間，例如管區警員 1 個村莊只有 1 個警察，什麼事都沒有做，因為他就是都沒有事可以做，每天騎腳踏車巡邏，看看哪 1 家的人死了，因為日本鄉村老人家中都有訂牛奶，如果發現家門口牛奶及報紙有 2、3 天沒有取走，且沒有至派出所報備要外出遠行，他們就會進入屋內，大概可發現這老人已經過世；另外管區警察每天都有轄內居民宴請他，每天打開派出所門口，就有居民送他蔬菜、水果，還有雞、鴨、魚肉及衣服，生活過得很高興。東京的管區警察就變得很忙碌，因為東京有很多外籍人士，很複雜，都會警察危險性高，鄉村警察較受民眾尊敬。另除改善傳統法令與政策外，日本實務上目前亦引進高科技道具，例如：於普遍於社區內裝設針孔攝影機、或積極引進科學鑑定、以及各式防範科技儀器以防犯罪之發生。總括而言，在於「改善社區環境」之議題，日本近幾年改革尺度甚大，日本之改革，主要參考國內文化而設計，其中我國與日本民風相似，故日本之改革動向，值得我國實務界先進參考。

所謂「改善社區安全環境」之政策，其內容又可聚焦成「與外國人共存與共生」、「制訂特殊開鎖道具所持罪等相關法律」、「現階段少年

犯罪之預防」、「防犯社區環境之構築」、「裝置針孔攝影機以求社區安全」與「犯罪區位之探測」等七項問題。其中以「與外國人共存與共生」與我國當前大量引進外籍新娘造成社會問題，較有前瞻及具體意義，茲就本議題作進一步探討。

日本目前最嚴重之社會問題，莫過於人口因逐漸減少之「少子化」與高齡化之問題。因人口逐漸減少所導致勞動人口減少，加上工業化社會亟需大量勞動人口之故，遂僅有引進外籍勞工以求勞動人口供應均衡，除外籍勞工外，日本農村地區亦限定引進外籍新娘，以解決日本農村地區少子化問題。至於高齡化問題，在日本鄉區只要往街道一看，街道上最年輕的都有50歲，整條街都是歐吉桑或是歐巴桑，像這樣的街道在日本到處都是，是一個非常嚴重的問題。其實日本在15年前，也就是80年代，就有男人娶不到老婆的現象，這個現象，現代的台灣也慢慢地顯現出來，但是日本的外籍新娘及台灣的外籍新娘發展型態略有差異。

大量引進外籍勞工之政策，主要溯源於1990年，其外籍勞工之國籍主要優先以巴西日僑與秘魯國籍為主，主要是因為巴西日僑長相與日本人較相像，又懂一點日語，日本人如果要他聘用金髮的外國人，他們會怕，因為他們認為金髮的外國人等級較高，但卻很歧視東南亞的黃種人，後來因地域鄰近之關係，遂又引進南北韓與大陸籍勞工。此些外籍勞工大多數是全家共同赴日，加上當時日本社會對於此些外籍勞工子女之學校教育與社會福利政策不為重視，故此些外籍勞工子女（特別是巴西籍）之非行行為最為顯著，此成為近幾年來日本之嚴重社會問題。針對於此，巴西日僑人數最多之愛知縣、靜岡縣等2縣市之警察機關，自發性結合巴西日僑工作單位（主要以汽車公司為主）與地方自治單位，進行改善其地區之巴西日僑日本社會適應對策，並收得相當之成效。愛知縣與靜岡縣所實施之活動主要以「改善外籍勞工之居住與教育環境」以及「規劃外籍勞工社會福利政策」與「外籍新娘因應政策」等3大方面為主，因收得相當之成效之故，目前日本其他地區警察機關相繼承襲並積極實施此對策，減少外籍勞工之問題，此外，因應跨國際犯罪集團之對策，並衍生「國際犯罪集團之取締」為新實施之對策，以求至與外國人士共生共存之理想目標。

五、日本警政犯罪預防體系

對大多數民眾而言，日本警察制度中的分駐（派出）所是信賴的標誌，同時也是警民合作的基礎所在，透過日本的派出所受持區（相當於我國之警勤區）之員警所執行之巡迴聯絡（家戶訪問）勤務，改善民眾對警察的態度，同時也讓民眾樂於提供治安情報。對人口遷移較多之公寓或事故較多之娛樂場所則設有「派出所、駐在所聯絡協議會」，由交番派員至協議會聽取治安意見，並指導其防制犯罪及交通安全，以防範於未然，消弭犯罪之發生。

日本警察為全面防止犯罪之發生，並淨化社區環境，在全國以警察局為單位，由社會熱心公益與公正人士籌組成立「防犯聯絡所」，再結合各地防犯聯絡所組成「防犯協會」，每1警察局有1防犯協會負責該區域有關犯罪事件、事故通報及防犯座談會之舉行，轉達警察對防制犯罪有關的措施與資料，扮演警察與人民溝通的橋樑。1977年並設立了全國性之「犯罪協會聯合會」，從中央到地方形成嚴密社區犯罪預防體系，是日本治安良好最主要的原因。

日本警察之犯罪預防採取兩個途徑：一個是運用公共關係活動，強化警察形象。例如：出版有關犯罪預防技巧之宣傳品，並由警察散發給民眾。另外也針對非法使用毒品、降低交通事故等特殊議題規劃方案執行。第二個途徑是透過民眾自發性團體，創造警民對話。日本民眾參與執法工作之歷史由來已久，此可由每戶代表所組成之鄰里組織（neighborhood association）可看出。此鄰里組織包括犯罪預防與交通安全組織（crime prevention and traffic safety associations）。其中犯罪預防組織係透過宣導住家安全維護措施協助警察做好犯罪預防工作。另外，也有數百個可提供犯罪預防需求與策略的企業、銀行、百貨公司、啤酒屋與餐廳的組織協助警察做好犯罪預防工作。此外，還有全國當舖組合聯合會、全國刀劍商業協同組合、社團法人中古汽車販賣協會聯合會、日本百貨商業協同組合、全國古書籍商組合聯合會、全國古物商組合防犯協會聯合會、首都圈動產再評價事業協同組合、全國遊技（遊藝）業協同組合聯合會等民間組織，均屬支援和協助警察業務的外圍團體，其幹部幾乎由退休警察擔任，扮演著「警察之耳目」的角色。

六、日本警察特色

在日本是與地區居民最親近的警察，日本派出所的主要任務就是和民眾保持合作的關係，而其最終目的是為讓警察仔細瞭解其轄區情況來幫助順暢地執行任務。派出所巡邏以徒步或腳踏車為主，除非必要不使用機車，以便在途中與民眾接觸交談，既可連絡感情，能發現問題，此外還經常訪問單身老人，調處家庭糾紛，與民眾建立休戚與共相互依存關係，贏得民眾的充分合作，這樣的警察能不獲民眾尊敬嗎？團體歸屬感的認知民眾和警察有了共同的認知，休戚與共，榮辱一體，這種團體歸屬感的認知和強化警察和民眾良好的社會關係維持，即是其正當性之目的。士氣高紀律好亦是贏得民眾尊敬的重要條件，亦是日本警察之特色，其原因有：

- （一）警察承續剛健、廉潔和為民族、社會犧牲奉獻的生活態度，培養了日本警察敬業和高度職業倫理。
- （二）健全人事制度，是提振士氣，維持紀律的重要因素。
- （三）日本警察重視警用科技，1982 年成功開發電腦指紋處理系統，1985 年東京開始使用車輛辨識系統。

在「日本的治安為什麼那麼好」一書對日本警察亦列舉下列3點長處：

- （一）警察總是與社會站在一起，和地域社會的居民共享苦樂，一同克服各種困難，因而獲得居民的信賴。
- （二）對於社會的發展警察常具有先見之明，隨時因應時代的要求。
- （三）日本警察為巧妙地掌握住國際化時代的趨勢，與各國密切配合，確立世界通用的治安體系。

肆、結論

日本警察有良好的治安環境及制度面，然而最重要的是日本民眾積極參與及普遍守法因素，日本警察忠實，有效率、積極任事、具有使命感，劣行極少，大多稱職為民眾敬重，日本警察會經常注意自己的言談舉止、努力做出合乎道德的行為。日本警察堪稱是世界最為勤勉、誠實，也是世界最有規律的，在人口比

例上，日本警察數量比任何國家都少，確能夠工作比任何國家都更長的時間，破案率也很高，但這些勤勉、誠實及規律的性格，並非警察才具有，日本人大都具有這些特性，人民如此，警察也就會回報同樣的事情，因此警察為人民更加信賴，警察為社會需求的意義就在於此。儘管台日民族性差異甚鉅，但警察的工作內容及為穩定社會治安、保護人民財產安全的目的都是一致的，所以在此呼籲我等警察人員應有以下幾點期許：

- （一） 經常保有「保護良好社會的榮譽感」，且不要忘記感謝協助維持社會秩序的民眾。
- （二） 希望擁有「受到民眾倚賴的自覺及榮譽感」，而片刻不要忘記成為「得到民眾合作、愛戴的警察」。
- （三） 民眾喜歡的是會辦事的警察，所以警察人員應有「如不辦事民眾就會遠離」的自覺。

此次，本局 96 年度績優員警出國考察團前往日本東京北海道等地觀摩、考察，因時程或路距等時空因素，仍不免流於走馬看花，但是日本警察制度的優點及其特性自是有目共睹，「他山之石，可以攻錯」，在考量民族性、社會結構及國家總體政經變遷等主客觀因素下，日本警察制度仍有許多值得我們學習及省思之處。

出國報告審核表

出國報告名稱：日本警政業務考察		
出國人姓名（2人以上，以1人為代表）	職稱	服務單位
陳益增等 10 人	督察員	台中市警察局
出國期間：96 年 06 月 10 日至 06 月 18 日		報告繳交日期：96 年 08 月 07 日
出國計畫主辦機關審核意見	☐ 1.依限繳交出國報告 ☐ 2.格式完整（本文必須具備「目的」、「過程」、「心得」、「建議事項」） ☐ 3.內容充實完備 ☐ 4.建議具參考價值 ☐ 5.送本機關參考或研辦 ☐ 6.送上級機關參考 ☐ 7.退回補正，原因： ☐ 不符原核定出國計畫 ☐ 以外文撰寫或僅以所蒐集外文資料為內容 ☐ 內容空洞簡略 ☐ 電子檔案未依格式辦理 ☐ 未於資訊網登錄提要資料及傳送出國報告電子檔 ☐ 8.本報告除上傳至出國報告資訊網外，將採行之公開發表： ☐ 辦理本機關出國報告座談會（說明會），與同仁進行知識分享。 ☐ 於本機關業務會報提出報告 ☐ 9.其他處理意見及方式：	
層轉機關審核意見	☐ 1.同意主辦機關審核意見 ☐ 全部 ☐ 部分_____（填寫審核意見編號） ☐ 2.退回補正，原因：_____ ☐ 3.其他處理意見：	

說明：

- 一、出國計畫主辦機關即層轉機關時，不需填寫「層轉機關審核意見」。
- 二、各機關可依需要自行增列審核項目內容，出國報告審核完畢本表請自行保存。
- 三、審核作業應儘速完成，以不影響出國人員上傳出國報告至「出國報告資訊網」為原則。