

だいじょうぶ？ 日本の警察

| 検証 | 警察改革

日本弁護士連合会 編

日本評論社

772
E361
711

だいじょうぶ? 日本の警察

検証|警察改革

日本弁護士連合会 編



日本評論社

RE

2004年2月16日

●だいじょうぶ？ 日本の警察

—— 検証 警察改革

2003年10月10日 第1版第1刷発行

編者——日本弁護士連合会

発行者——林 克行

発行所——株式会社 日本評論社

〒170-8474 東京都豊島区南大塚3-12-4

電話 03-3987-8621（販売）—— 8631（編集）

振替 00100-3-16

印刷所——港北出版印刷株式会社

製本所——株式会社精光堂

© Japan Federation of Bar Associations

装幀／林 健造 Printed in Japan

ISBN4-535-51371-6

発刊にあたって

本書は、日本弁護士連合会第45回人権擁護大会（2002年10月、福島県郡山市）第1分科会「だいじょうぶ？ 日本の警察——いま市民が求める改革とは」のシンポジウムの基調報告書を基にして、シンポジウム当日のパネルディスカッションの要点なども加えて編集されたものである。

日本弁護士連合会は、第32回人権擁護大会（1989年、松江市）で11項目に及ぶ警察活動・警察制度に関する改革のための提言を行い、第37回大会（1994年、山形市）では、警察活動に関するシンポジウムを行った上、「警察が、真に市民のための存在であるためには、市民による監視システムが必要である」との立場から、「警察活動と市民の人権」に関する宣言を採択した。

また、「警察不祥事」が頻発する中で、2000年5月の日弁連定期総会（鹿児島市）において、公安委員会の抜本的改革など4項目の改革提言を決議した。

これまでのところ、日弁連の提言の中で実現したのは、警察・公安委員会に関する情報公開（情報公開法及び都道府県の情報公開条例）のみであるが、この「情報公開」制度の実現は大きな成果であると言える。

第45回人権擁護大会の第1分科会基調報告書は、施行されたばかりの情報公開制度を利用して収集された多数の資料を分析したもので、画期的なものであると言える。

20世紀の末、「警察不祥事」が次々と表面化し、警察が広汎な市民の関心事となり、マスコミが次々に暴露記事を世に出すようになった。「不祥事」の中には、埼玉県の「桶川ストーカー殺人事件」や栃木県の「少年リンチ殺人事件」など、警察の捜査の怠慢により市民が被害を受けたと言うべきものもあり、また捜査の過程で入手した証拠品を脅しの手段にした警察官の事例などもある。警察官の犯罪を警察組織全体で隠蔽したという事例も多数報道された。

「警察不祥事」は、なぜ発生するのか。警察組織のどこにどのような問題があるのか、その手掛かりを掴むことすら、市民にとっては極めて困難であるという状況がこれまで長く続いてきた。

2000年3月に発足した「警察刷新会議」の活動・提言や、それを受けての「警察法改正」の動きも、十分に市民の目の届くところで行われたものであるとは言い難い。

改正警察法では、公安委員会による都道府県警察に対する具体的・個別的な監察の指示、公安委員会に対する苦情申出制度、警察署協議会制度などが新設されたが、これらが「改革」の機能を発揮するものであるか否か、その検証が必要である。

本書では、情報公開制度により入手した資料、警察庁への照会回答、国家公安委員会・全国の都道府県公安委員会及び都道府県知事・政令指定市長らに対するアンケート、全国の公安委員及び警察署協議会委員のうちの弁護士委員に対するアンケート等の資料に基づき、それらの検証を行った。

警察改革により実施されたこれらの施策が、期待された効果を発揮しているか否かについては、今後とも検証が必要である。

最近、「体感治安が悪化している」という表現が警察問題を論ずる際に頻繁に使われている。2001（平成13）年度の刑法犯検挙率が20%を切ったこと、凶悪犯罪が増加していること、失態を続ける警察の姿などがこの表現を生んだ。

本書では、「刑事警察機能の低下」の項でこの問題に触れているが、その原因分析と対策の提言は、緊急の課題であると言えよう。

警察の問題は広くて深い。まだまだ厚いベールに包まれている。

収集した情報の量も質もまだまだ不十分であり、分析も深部には到達していない。しかし、本書が今後の「警察」に関する調査・研究の「刺激的な第一歩」となることを念じつつ、読者の方々による活用とご批判を期待するものである。

2003年8月

日本弁護士連合会
会長 本 林 徹

●だいじょうぶ? 日本の警察 ————— 目次
 ——— 検証 警察改革

発刊にあたって 日本弁護士連合会会長 本林 徹
 問題提起——警察改革の焦点は何か 1
 「警察改革」年表 10

第1章 警察の不祥事

第1節 相次ぐ警察官の不祥事	15
第1 はじめに 15	
第2 警察職員に対する懲戒事案数について 16	
第3 警察職員に対する懲戒処分等の内容分析について 17	
第4 マスコミ報道に見られる警察官の不祥事の状況 21	
第2節 主な警察不祥事の内容分析	24
第1 はじめに 24	
第2 市民が被害にあった事例 24	
1 桶川ストーカー殺人事件	
桶川ストーカー殺人事件 被害者遺族(猪野憲一さん)インタビュー 35	
2 栃木リンチ殺人石橋警察署事件 3 神戸大学院生殺人事件	
第3 警察官と警察関連事業者との癒着による不祥事 55	
1 奈良佐川急便贈収賄事件 2 福岡県警カジノバー贈収賄事件	
第4 組織ぐるみの不祥事 63	
1 神奈川県警犯人隠避、証拠隠滅事件 2 新潟女性監禁事件	

3	富山県警覚せい剤もみ消し事件	
第5	公安警察の不正——緒方氏宅電話盗聴事件	87
第6	不正経理問題	92
第3節	警察官の不祥事の原因分析と対策	102
第1	はじめに	102
第2	不祥事の類型	102
第3	不祥事の原因分析に基づく対策のありかたについて	107
第2章 警察の民主的コントロールはいかにあるべきか		
第1節	公安委員会の実態と問題点	111
第1	公安委員会制度の意義	111
第2	公安委員会の現状	111
第3	公安委員会は機能しているか	118
第4	公安委員会制度の抜本的改革の提言	122
第5	まとめ	125
第2節	警察監察制度の実態と問題点	132
第1	監察と警察関係法規の規定	132
第2	監察の実態	133
第3	監察制度についての警察庁の対策	138
第4	公安委員会の監察権限の強化	140
第5	市民が参加する外部監察制度の創設	141
第3節	警察署協議会の実態と問題点	143
第1	警察署協議会はなぜ生まれたか	143
第2	都道府県公安委員会・警察本部（警視庁）に対するアンケート 回答	143
第3	弁護士委員に対するアンケート回答	147
第4	警察署協議会の問題点	155

第5	改革の方向	159
第4節	苦情申出制度の実態と問題点	163
第1	苦情申出制度の創設の背景	163
第2	苦情申出制度の形態	164
第3	苦情申出と警察安全相談との比較	168
第4	苦情申出の実態	169
第5	苦情申出制度の問題点	171
第5節	警察における内部告発保護制度の導入	179
第1	内部告発の時代的要請	179
第2	諸外国における内部告発保護制度	179
第3	わが国における動き	185
第4	警察における内部告発（不正行為通報）保護制度	188
第6節	警察オンブズマン	190
第1	オンブズマンとは	190
第2	警察オンブズマンの提唱	191
第3	まとめ	192
第7節	警察活動・警察制度の抜本的改革についての提言	193
第1	これまでの日弁連の提言	193
第2	日弁連第32回人権大会（1989年松江）の提言（抜粋）	193
第3	日弁連第37回人権大会（1994年山形）の宣言（抜粋）	194
第4	日弁連定期総会決議（2000年鹿児島）の提言（抜粋）	194
第5	まとめ	194
パネル・ディスカッション I		196

市民の生活の安全と警察の役割——警察をどのように民主的にコントロールできるか

〈パネリスト〉 渡名喜庸安、黒木昭雄、高井康行、新垣勉

〈特別報告〉 末永汎本、石川博之 〈コーディネーター〉 岩田研二郎、森卓爾

第3章 警察情報の公開

第1節 警察情報の公開の意義	235
第1 警察組織の秘密性・閉鎖性	235
第2 情報公開法の制定と情報公開条例の改正	235
第3 情報公開が警察に与える影響と意義	236
第2節 情報公開条例と警察情報の扱い	237
第1 情報公開条例からの除外の経過	237
第2 情報公開法の制定と警察情報の扱い	237
第3 条例改正による実施機関化	238
第4 実施機関化する前の警察情報の公開をめぐる攻防——知事部局の 経理文書をめぐる論点	238
第3節 裁判例による警察情報公開の除外事由の判断	239
第1 改正前の条例の除外事由と警察の主張と特徴	239
第2 裁判例の動向	240
第3 審理における主張、立証上の問題点と審理に当たっての不開示情 報の裁判所への開示状況	241
第4節 警察刷新会議における情報公開の位置づけと改革	243
第1 刷新会議と情報公開の推進	243
第2 緊急提言と警察改革要綱への反映	244
第5節 公共の安全等に関する情報についての不開示規定をめぐる問題 —— 行政機関の長の第1次判断の尊重	247
第1 情報公開法の場合	247
第2 情報公開条例の場合	248
第6節 各地の情報公開条例の警察情報に関する規定の比較など	251
第1 はじめに	251
第2 公開対象文書の期間制限	251
第3 文書保存期間	252

第7節	各団体の警察情報公開請求の取り組みと成果	256
第1	全国市民オンブズマン連絡会議の取り組み	256
第2	日本国民救援会の取り組み	260
第8節	シンポ実行委員会による公開請求の取り組み	263
第1	実行委員会によるいっせい公開請求	263
第2	いっせい請求項目	263
第9節	実行委員会の情報公開請求による開示・不開示資料の分析	265
第1	はじめに	265
第2	会計支出文書	265
第3	警察職員の不祥事案（懲戒処分、訓戒など）に関する報告文書	299
第4	公安委員会と警察署協議会の議事録	313
第5	警察表彰制度開示資料について	334
第6	警察教養カリキュラム、試験問題などの開示資料について	335
第10節	警察情報公開制度の改善の提言	348
第1	公開対象文書の時期的制限規定の撤廃——施行日前文書	348
第2	行政機関の長の第1次的判断を尊重する規定の撤廃	348
第3	文書管理体制の整備と文書保存期間	349
第4	不開示事由の限定	352
第11節	積極的公表制度の現状と将来について	352
第1	「情報化社会」の中で改革を迫られる警察	352
第2	各都道府県警察等のホームページなどでの情報公開の現状と問題点	353
第3	全国の警察、公安委員会のホームページ掲載状況の分析	354
パネル・ディスカッションII		356

情報公開と不正経理——始まった警察情報公開

〈パネリスト〉 庫山恒輔、大内 颯、大沢理尋 〈コーディネーター〉
岩田研二郎、齋藤拓生

第4章 市民生活の安全と警察

第1節 市民生活の安全の現在	383
第1 市民生活の安全と最近の犯罪状況の特徴	383
第2 刑事警察の機能低下の要因は何か	386
第2節 警察の権限拡大の現状と市民生活の安全	390
第1 現在の警察権限の拡大の動向と問題点	390
第2 行政警察分野の権限拡大と問題点	391
第3 犯罪被害者対策における権限拡大の動向と問題点	396
第4 警察介入規制を伴う刑事立法の拡大と問題点	398
第5 新たな捜査手法や市民監視システムとその問題点	410
第6 公安警察機能重視の現状	420
第3節 市民社会における警察のあり方	424
第1 市民社会と「警察」像	424
第2 「行政警察」機能の縮小・分離	431
第3 刑事警察機能の回復・強化	444
第4 憲法が予定する警察像と警察の役割	453
参考文献	456
あとがき	460

問題提起——警察改革の焦点は何か

第1 警察不祥事と国民の不信

1 わたしたち弁護士は、1994（平成6）年、日弁連人権擁護大会シンポジウム「警察活動と市民の人権」を山形市で開催し、市民の側から警察問題を取り上げた。その1994年には、警察法の大改正が行われ、生活安全局の新設、長官官房の所掌事務の拡大・総合調整機能の強化など、警察庁の所掌事務・権限拡大の実現を図るとともに、警察が都道府県警察を超える広域警察化に一步踏み出したもの（白藤博行・専修大学教授）と言われている。

その後、今日までに生じた警察をめぐる変化のうち、最も注目すべきことは、1999（平成11）年9月以降の内部告発等による「警察不祥事」の表面化と警察・公安委員会を対象に取り込んだ国の情報公開法施行及び各自治体の情報公開条例改正であろう。

これまで厚く覆い隠されてきた警察内部の実態が、部分的ではあるにせよ、市民の目に晒されると同時に、「日本の警察は本当に大丈夫なのか」という不安・不信を市民の間に惹き起こし、さらに増幅させることとなった。

警察庁自身が、「平成11年9月以降、神奈川県警察を始めとする全国警察で不祥事が相次いで発生・発覚し、警察に対する国民の信頼は大きく損なわれた」（平成12年版『警察白書』序章）と述べているところである。

2 警察は、上記の一連の不祥事発覚に対し、自ら警察法改正案を準備し、翌2000年2月22日に閣議決定を経て国会へ提出したが（第1期）、2月25日に発覚したいわゆる「新潟事案」（特別監察実施中の関東管区警察局長と監察される側の新潟県警察本部長が山深い宿で雪見酒・麻雀に興じ、長期監禁事件被害者発見事態にも適切に対応しなかった）により出直しを迫られ、国家公安委員会は3月9日、警察刷新会議を発足させることを決定した（第2期）。

3 この時期の警察改革の経緯を上記の二段階に分けるのは、警察側の分析によるものであるが（片桐裕「警察改革の経緯と概要」警察学論集54巻8号1頁以下）、この間、警察に対し、政党、市民各層、マスコミ等から様々な批判、警

察に対する不信が表明された。片桐氏によると、それらは以下のようにまとめられている。

(1) 警察の「無謬へのこだわり」と「隠蔽体質」

不祥事、特に刑事事件として立件すべき事案を立件せず、内々に処理したり、実際にあった事案を指摘されても虚偽の発表をする。警察が誤りを犯しても素直にこれを認めず対外的に無謬を装う体質、社会の常識からかけ離れた独善的な体質があると批判された。

(2) 都道府県公安委員会の「形骸化」

神奈川県警の一連の不祥事については、すべて県警本部長以下の判断で処理され、同県公安委員会に全く報告しなかった。そのため都道府県公安委員会が持っている「懲戒又は罷免の勧告権限」を行使する余地がなく、制度上の仕組みが機能しなかった。

公安委員は、警察にとって都合のよい人が選ばれ、警察の意のままになっているのではないかと、との指摘もなされた。

(3) 内部監察の「機能不全」

神奈川県警察の事案では、監察部門自らが不祥事案の隠蔽に関わり、その本来の機能が果たされなかった。内部の監察では限界があるのでないか、警察以外の警察から独立した第三者機関による監察（いわゆる外部監察）が必要ではないか、との議論が起こった。

(4) 「キャリア」批判

現場を知らないキャリアは、きちんとした業務管理ができていないのではないかと、不祥事が起きると自己保身と組織優先主義で、自らが積極的に事案の隠蔽等に関わり、その本来期待された機能（地元の権益・情実から離れて国民の声・常識に沿った業務を推進する）が果たされなかったのではないかと、等の批判がなされた。

(以上は第1期)

(5) 公安委員会、特に国家公安委員会の在り方に対する批判

国家公安委員会は、本来警察庁を管理すべき立場であるにもかかわらず、警察庁の言いなりとなっており、週1回の定例日しか出勤せず、執務室もない（しかし、常勤扱いの高給を得ている）。

公安委員会に（その管理を受ける警察庁及び県警本部から）独立した独自の事務局を設けるべきだとの指摘もなされた。

公安委員会の機能を強化すべきだとの指摘はあるが、制度自体を廃止すべきだとの議論はほとんどなかった。

(6) 特別監察はじめ警察庁の都道府県警察に対する監察に対する不信

「新潟事案」(雪見酒・麻雀)により、厳正な監察を行うべき管区警察局長が、監察を受ける警察本部長と不適切な会食や遊興にふけていたことが明らかとなり、「身内の監察は信用できない」という批判が高まった。警察から独立した第三者が監察を行うべきだとの声は更に高まった。

(7) 警察は、相談・苦情・告訴等国民の声に真摯に対応する姿勢に欠けるといふ批判

埼玉県「桶川事件」(桶川ストーカー殺人事件)や、栃木県「石橋事件」(少年リンチ殺人事件)のいずれの事件でも、警察は家族又は本人から相談・訴えを受けていながら、これに適切に対応していない、という事態が明らかになった。

また、これらのケースでは、その処理が担当者任せになっており、署長等幹部が関与した組織的対応がなされていないという実態が明らかとなった。

(8) キャリア批判の高まり

新潟事案の主演二人ともが「キャリア警察官」であったことから、キャリア批判が一層高まり、キャリア制度の見直し、キャリア外警察官の幹部への積極登用が指摘された。(以上は第2期)

4 警察側が自らへの批判、改善を要する点として受け止めた以上の事柄は、「警察改革」の内容として充分に取り込まれたと言えるであろうか。国民の不安・不信は解消されたであろうか。

この点については、丁寧な検証が必要であろう。

第2 捜査怠慢による市民の犠牲

1 1999年9月以降に発生・発覚した不祥事は、「神奈川」や「新潟」のように警察組織の退廃を示すものだけではない。

市民にとって深刻なのは、埼玉県警の桶川ストーカー殺人事件や、栃木県警の石橋事件(少年リンチ殺人事件)などに見られる、警察の怠慢、捜査指揮・

能力の低下である（これらの事案の詳細は、第1章「警察の不祥事」参照）。

いずれも、市民が警察の捜査の怠慢により尊い命を失った事案であり、2002年3月に発生した兵庫県大学院生事件もこれと同根である。

2 これらの事案は、「我が国の刑事司法システムが抱えている本質的欠陥に起因する」とする指摘がある（高井康行「刑事司法システムと警察不祥事」『警察オンブズマン』（信山社、2001年）所収）。これによると、その問題性は以下の通りである。

「我が国の刑事司法システムは、警察官等捜査機関が職責に対し忠実でなくなった場合のことは想定していない。捜査機関は常に職責に忠実であることを大前提とし、その故に捜査機関が権限を不当に行使した場合に、それを抑止あるいは是正することを目的の一つとして構築されている。そのため、その大前提が覆され、捜査側が職責に忠実でなくなったり、極端な場合、職責を放棄するような事態が起きた場合には、今の刑事システムでは有効に対処することができない。……告訴が不受理になった場合、被害申告をしても警察がまともに取り上げてくれなかった場合は、何ら不服を申し立てる途がない。埼玉県桶川ストーカー殺人事件は、この根本的欠陥が極めて不幸な形で露呈された事例と言ってもいい。」

このような欠陥を是正するためには、どうしたらよいのであろうか。

警察の「自主的」改革に任せておいて充分なのであろうか。

市民の側から提案すべきことはないのか。

第3 危機に立つ警察

1 警察不祥事の中には、とんでもない事件も含まれている。

警察改革の契機となった一連の神奈川県警察不祥事中、比較的早い段階で発覚した事件で、同県警相模原南警察署員が、1998年11月頃、捜査の過程で入手した証拠品として保管中の被害者女性に係る写真のネガフィルムを持ち出し、これを使用してその女性を脅し、金銭と交際を要求していたというものがあ

る。
これに対する神奈川県警側の説明が二転三転したことから、警察に対する批判は一気に高まり、結果として県警本部長が混乱の責任をとって辞職する（10

月7日)という事態にまで至った(片桐裕・前掲論文2頁)。

これは、「警察の存立基盤をさえ崩しかねないものである」(高井康行・前掲)「捜査機関が捜査権によって収集した資料を悪用しないということは、太陽が東から昇るのと同じ程度に当たり前のことであり、もしそれが当たり前でなくなれば、刑事司法システムは崩壊すると言ってもよい。」

2 他方、犯罪は増大し、検挙率は低下している(第4章参照)。このことの要因は、いろいろあるであろうが、市民の側の不安はつるばかりである。

聞き込み捜査に対して住民からきちんと対応してもらえないのは、「警察官の不祥事がたびたび露見することが市民の『警察不信』の一因になっているのであろう」(朝日新聞社説)とか、「この間、不祥事が絶えないこととも密接に関係するが、警察官の使命感やプロ意識が相対的に乏しくなっている影響に違いない。根元的な原因は、歪みだした階級制度や昇任システムにある、と再三指摘されてきた」(毎日新聞社説)などの指摘がなされている。

3 警察に対する市民の最も切実な要求は、犯罪が発生したときにきちんと捜査をして欲しい、真犯人を早く逮捕して欲しい、しかし、無実の人間には指一本触れないで欲しい、ということであろう(高井・前掲書)。

このような当然の願いは、現在では期待する方が無理だと言うべきなのか。

警察は、市民の要望に応えられるのか。

どうなっているの、日本の警察は？

だいじょうぶ？ 日本の警察。

第4 警察刷新会議の緊急提言と限界

1 前述の警察改革の契機である第2期の象徴的な事件たる「新潟事案」(雪見酒・麻雀)の発覚後、国家公安委員会・警察庁は、部外の有識者からなる警察刷新会議の開催を求めることを決定した。

これは、「あくまで警察が主体的に諸対策を講じていくものの、部外から警察の姿を点検してもらい、不祥事案をなくすための諸方策はもとより、国民の立場から見て、今後のあるべき警察の姿について提言してもらう」ものだという(吉村博人編著『警察改革の道すじ』立花書房、2001年、5頁)。

2 刷新会議は、2000年3月23日に第1回会合を開き、計11回の会合と2回

の地方公聴会（大阪市／新潟市）を開催し、7月13日に緊急提言を取りまとめた。

緊急提言は、「警察の持つ問題点」として「閉鎖性」や「国民の批判を受けにくい体質」等を指摘している。これはそれ自体正しいのであるが、スタート時点で危惧されたとおり、情報公開に関するガイドライン、警察署評議会、苦情申立制度など一定の成果は見られるものの、抜本的な改革を持ち出すことはできなかった、といわざるを得ない。殊に、「公安委員会の改革」と「監察の強化」の点では、厚い壁を越えることができなかったと言うべきであろう。

3 刷新会議がスタートした2000年3月には、「警察改革」に関する与野党の案が次々と発表されていた。

(1) 与党3党の政策責任者会議（3月16日）では、「①事務局の設置等公安委員会制度の刷新」「③監察制度の改革・充実」なども挙げられていた。しかし、5月17日の自民党の発表では、①についても「いわゆる独立事務局の新設等大規模な組織改編は行わない」と後退する。

(2) 民主党の案（3月14日発表）は、公安委員会の改革として独立の事務局の設置、公安委員の選任過程における議会のチェック、任期の短縮等を盛り込み、公安委員会に外部監察機関を導入する、都道府県公安委員会にオンブズパーソンを置く、というものであった。

(3) 社会民主党の案（3月16日発表）は、公安委員会の改革として民主党とほぼ同旨だが、警察を外部から監視し苦情処理も行い、公安委員会に勧告・告発権限を有する「警察監視機構」を創設するという抜本的なものである。

(4) 日本共産党（3月30日発表）は、公安委員会の改革として、国家公安委員の選任につき、国会で「指名聴聞会」を行う、独立事務局の設置、国家公安委員の常勤制などを提案し、国家公安委員会に直属の監視委員会（仮称）を設置するという点を中心とするものであった。

これらの与野党の主張については、刷新会議にも報告され、議論がなされたと言われるが（片桐裕・前掲16～18頁）、十分に議論されたか否か疑問の存するところである。

4 日弁連は、2000年3月6日に会長談話を発表し、公安委員会制度の抜本的改革、警察情報公開制度の実現、警察官に対する人権教育の徹底等を訴え、