

第2回 監察業務の高度化等に関する検討会
議事要旨

1 日時・場所

平成24年11月28日(水) 午前10時05分から午後0時10分まで
中央合同庁舎2号館19階 警察庁第6会議室

2 次第

別添のとおり

3 協議概要

ア 全体

委員：今回は、個々の施策について検討していくが、常に理念に戻って考えることが大事である。また、警察は大きな組織なので難しいのだが、施策を実現する上で理念をどうやって浸透させ、アピールしていくのかも重要である。

事務局：理念を打ち立てることで、施策の自己目的化が防止でき、理念に基づいた合理的な検討ができることに大きな意味がある。また組織の職員一人一人の意識に関しても、個々に示された施策のみでは誤解が生じがちであるが、理念があることで施策への理解が進み、正しい認識を持たせることができる。確立した理念をどのように浸透させるかは重要であるが難しくもあり、工夫が必要と理解している。

委員：民間の企業においても、理念ではなく個々のルールによって職員を縛るといった過ちに陥りがちである。更に、警察の特殊性として、組織が大きく、またピラミッド型組織の性格が強いので、なおさら困難であると認識する必要がある。

また、警察組織に対する無謬性の神話が強く残っていることもあり、「間違いは起こる」という当たり前のことを言えない社会風潮にある。しかし、「間違いは起こる」ということを前提とする方向性は間違っていないので、無謬性神話に基づく批判を恐れる必要はない。

事務局：民間であれば、コンプライアンスを行うことでシェアの拡大や消費者の更なる獲得が可能になるなど、経済的インセンティブが働く。そういう意味では、警察組織では難しい面があると思うが、どういった有効な施策が考えられるか。

委員：確かに民間企業には経済的インセンティブがあるように思えるが、実は働きがいや生きがいまで踏み込んで取り組んでいる企業の方が結果的に成功している。組織の非違事案を防止し、組織の

社会的価値を高めるためのアプローチ方法は二つあり、一つは悪いことをしたら捕まえること、もう一つは職員にプライドを持たせて自発的行動を促すことである。当然両方必要ではあるが、どちらかといえば後者をメインとするべきであり、警察組織でも「警察官としての誇りやプロとしての矜持を取り戻す」ことに重点をおき、施策を実施していく必要がある。しかし、警察の職務が犯罪者の取締りであるからか、警察では自らの組織改善施策を検討する場合であっても前者に偏っている現状があり、職員も「捕まるからやめる」という発想をし、なかなか組織の活性化につながらない。職務が職務であるだけに普通の組織よりも混同しやすいが、非違事案防止と警察の職務は切り分けて考える必要がある。

委員： 理念を確立するためには、組織文化を変える必要があると思うが、それを打ち出すのはトップの仕事である。これをしつこく繰り返いにトップが言わないと組織文化は変わらない。そして、それを具体的に適用し、部下を動かしていくのはミドルがやらなければならない。

また、警察はある種の権力機構である。権力性の強い仕事を遂行するには、国民から信頼されていることが条件となる。そのためには、そもそも信頼に足るかたちで職務を遂行することと、万一ミスがあっても透明性を確保して適切に対処することが求められる。それをどうやって監察のツールとして機能させるか検討する必要がある。

さらに、予防と取締まりの関係がある。リスクの管理にはそれに関する情報を提供してもらう必要があるが、それを促すことと、その情報を用いて個人の規律を正すことは相反する性質がある。それらのチャンネルを別にするなど、どう扱うかは論点となる。

事務局： 理念を浸透させる方法の一つとして、組織のメンバーで相互に議論する手法を考えている。

委員： 議論をするのは有効ではあるが、日本人は議論に慣れていないので、突然「やれ」と言っても無理である。いくつかの企業で行っている取組として、具体的な事例研究がある。これは、実際に起こりそうな悩ましいケースについて、抽象的な議論ではなく、一つの正しい結論を出したら終わりでもなく、相互にやりとりさせることを通じて考えることを目的とするもので、効果を上げている。

委員： 理念の確立とツールとしての施策の実施の間には、もう一つ、「既存のツールを打ち出した理念に合わせる」という段階がある

のではない。例えば懲戒処分について、防止することに意味がある事案、行為者に迅速に制裁を加えることが効果がある事案、組織の在り方を改善すべき事案等、それぞれの性格に着眼して捉え直してはどうか。また、理念を浸透させる方法も、ロールプレイングか、講演形式か、情報の共有をするべきか、事案の性格を踏まえれば最適なやり方が見えてくる気がする。また、「非違事案」という言葉の捉え方も、これまでは取り締まる側としての観点から「悪いこと」として一括りにしてきたが、業務改善を行う組織の医者側の観点から「非違事案」という概念そのものを再検討するのも良い。こうしたことにより、施策を実施する主体として適しているのは、実は監察ではなく公安委員会だったというものもありうるかもしれない。

委員： 既存のツールの整理は非常に大事である。また、「非違事案」という言葉自体、憲兵隊のイメージと結びつき、「処罰」に偏った印象を拭い難いものになっている。もちろん、「憲兵隊から医者へ」という転換をすることにより、取り締まりをやめてしまうわけではないので、この点を誤解されないよう注意を要する。理念というのは明確に打ち出すべきであるが、明確にしすぎて単純化するおそれがあるので、説明が必要である。

事務局： 確かに医者になったからと言って取り締まりがなくなる訳ではない。また、現在の「非違事案」の概念や監察の業務に関し、改めて理念を考えると、それに即して再構成すべき対象は「監察」に止まらず、より広がりのあるものとするべきなのではないかと考えている。

委員： それは監察の在り方に関わってくる話であり、これまでの監察は、事案が発生してもその行為者を処分するだけであった。それだけでは不十分であるという認識に立って検討をしているところであるが、まずは個々の事案の原因や体質を分析するのか、職員の意識調査等をして傾向に基づいて防止策を実施するところまでやるのか、どこまでやるのかは考える必要がある。あまり間口を広げすぎるのも良くない。

事務局： 現在、都道府県警察では、事案につながるおそれがある者を要指導職員として指定し、こまめに面談・指導等を行っている。これは、警察組織で以前から行っている身上把握の延長として実施しているものであるが、最近は形骸化しているという指摘がされているところである。

委員： いかにも警察らしい取組で、これはこれで必要である。もちろん悪い取組ではないが、これでは、捕まらないように隠れてやるという発想になるのではないかと。そうではなく、悩み相談など、

相談を受け、アドバイスをするような性格のものも必要ではないか。民間の事例を見ると、弁護士などに相談すれば整理可能な額の借金（300万円程度）であったにもかかわらず、適切な相談を受けることができなかつたために、大きな情報漏洩事件につながった事案などがあり、事件になる前に相談していれば解決したものも多い。

事務局： 相談窓口は厚生部門に設置されており、借金等の私行上の悩みも相談できる体制はある。しかし、非違事案の行為者を見ると、自分の殻に閉じこもって悩んだ末に事案に至るという傾向にあるように思う。制度はあるのに利用がされていない点で歯がゆい。

委員： それは制度の趣旨が理解されておらず、身上を聞かれる意図が分からず隠してしまうのだと思う。

委員： 監察は組織の医者「の一員」であるので、業務改善に関わることを全てを監察が行う必要はない。今監察が担当している業務も、いくつかはむしろ手放した方がよいものもあるかもしれない。どういった施策があるか、それぞれの交通整理は監察が行い、個別の実施に関しては適宜割り振るべきである。

委員： 理念を打ち立てて業務改善をしていくというのは、もちろん監察が発信源ではあるが、長官以下警察全体でやっていくことである。その中で監察がどういう役割を担い、どう位置付けられるかを考えていくべき。全てを監察でやるのは必ずしも効率的ではない。しかしながら、監察の在り方が変わるとというのはインパクトは大きいので、主導的な役割は監察が担い、各論は適宜任せるといふかたちが良い。

イ テーマ (1)「内部通報制度の活性化」について

委員： 既存の制度の実例をみても、内部通報者は悩みに悩んで通報するケースが多く、組織を良くしたいという気持ちから通報していることがわかる。裏切り行為ではないという説明も含めて浸透させる必要がある。また、内部通報の処理を人事課として行うというのは、人事評価と結びつけて考えてしまうので、別立てにした方がよい。

事務局： 制度への理解を促すに当たり、口頭説明だけでは理念と結びついた理解がしにくいと思うので、例えば映像の教養資料を作成することも考えている。

委員： 映像資料は効果があるだろう。しかし、せっかく作るなら、内部通報のみに特化したものではなく、打ち出した理念も含んだものが良いのではないか。

委員： 内部通報に対する正しい理解の浸透は、時間はかかるが気長にやっていくしかない。

委員： 重大な事案については、発生した所属から距離を置いたところで処理をするのが望ましい仕切りだと感じる。

組織的隠蔽や公文書偽造等重大な事案は内部通報制度で拾い上げていく必要があるが、そのためには窓口を広げなければならず、ある程度、玉石混淆になるのは覚悟しなくてはならない。

ウ テーマ (2) 「非違事案の組織的隠蔽等の根絶に資する懲戒権の行使の在り方」について

事務局： 自首減免措置の対象となるものは、主として、組織的非違事案について「主犯」以外の者の申告を促す場合と、過失を申告させて重大な事案に発展するのを防ぐ場合の二種類だと考えているが、これについてはいかがか。

委員： おそらく自首減免の対象となるのはその二つであろうし、いずれもデメリットはあまりなく、実施する価値がある。他方、故意に起こした事案に関しての申告はあまり望めないと思う。

委員： 自首減免を機能させたいのは先述の二ケースであると思うが、この施策に関しては、何を対象とするかを明確に切り出し、減免すると定めるのは困難であり、「減免することがあり得る」等といった形になるのではないか。自首減免は、一般的法律理論としても、自首した者に対する処罰を軽くするのは合理的であり、また、それをツールとして示すことで、警察として事案の発覚を早め、隠される確率を減ずる効果も期待できる。

また、不正を正すことを職務とする警察が、内部で発生した事案について減免措置を講じることに批判はあるかもしれないが、幅広くリスクを把握し、業務改善するためであるという理念をしっかりと説明できればよい。

委員： 各都道府県警の懲戒権者の懲戒権の行使に対し、減免するよう警察庁として口を出せるのか、地方自治の観点からの論点はある。また、既にそれぞれの現場で運用しているのではないか。

委員： おそらく自首した者について、全く配慮せずに処分等行っているケースは実際は少ないのではないか。この施策は、実際に措置を行うよう指示するというよりも、広く周知することで自首を促すことを目的としており、それは必要なことである。一方、減免措置を明確に宣言することにより、警察がそんなことをしてもいいのかという反発も受けるということにはなる。

事務局： 懲戒処分の指針の訂正や運用の見直し等の検討を行うことと

しており、また、理念と共に明言することは必要と考える。

委員： 私行上の非違事案等実際に監督し難いものについては一般に監督責任を問う必要はないと思うが、一方で、極めて重大な事案については例外的に監督者の責任を問わねばならないケースはある。

委員： 監督責任の「実質化」は、単なる「軽減化」を意味するのではなく、「部下が懲戒免職になれば自動的に上司が懲戒される」という単なる結果責任（運が悪くて処分を受けるという状況）を是正することにより、職員の誇りを無用に傷つけないようにする一方で、「たとえ部下が懲戒免職にまでは至らない事案であっても、署内で関与者が複数いるなど組織の規律に問題があると認められるような事案の場合には、上司に監督責任を厳しく問う」というようにメリハリをつけた実質的な対応を意味するものであるべきだ。

委員： 方向性としては、この施策は進めるべきものであると思う。

事務局： 監督責任の実質化について明示的に示すとともに、例外的に、監督者において認識や防止が困難であっても責任を問う重大な事案というの整理する必要がある。具体的には、例えば、職員が警察官としての権限を利用して事案を起こした場合等である。

委員： この施策は軽減化ではなく実質化なので、責任を問うべき場合はしっかりと問うことで、職員に理念が伝わりやすくなり、理念浸透の助けになる。

委員： 監督責任を問う場合の方法についても検討する必要がある。懲戒権の発動はその一つであるが、一方で、例えば一定の講習を受けさせるなどの方法もある。事案の再発を防ぎ、管理者を育てるためにはどうすればいいかを考え、それにふさわしいメニューを導入することも考えるべきである。

エ テーマ 「非違事案等の未然（再発）防止対策の強化」について

委員： 一口に「異性関係の事案」と言っても、様々である。全国の非違事案について、業務改善の立場から、発生原因や背景、発覚経緯、発覚までの時間等に着眼して分類してみてもどうか。

これまで、「どこでどういう事案があり、どういう処分をした」という現象面の情報のみだったが、「事案の前にどういった兆しがあり、どういったことを発端に事案に発展したのか、どうして防ぎ得なかったのか」という情報が提示されることに

より、理念が変わったことが警察組織の内部に浸透し、日々の職員の業務姿勢に反映されるようになるはずである。

事務局： そのような観点もあり、本年5月より、非違事案の情報共有を実施しているところ。事案の背景・原因、発端を共有し、再発防止策を検討することで類似の事案を防ぐことを目的とする取組である。こういった非違事案防止対策に資するような非違事案の事例分析を、ツールの一つとして改めて位置付けることも考えたい。

委員： 犯罪が増加すれば、その原因を当然警察として分析するように、非違事案についても、何が問題だったのかを分析する業務を確立することは重要である。非違事案を分析して汎用性のある対策を打ち出すという機能を監察に持たせることが必要かもしれない。

委員： 例えば、警察手帳の紛失等について、処分には至らないが「なくしかけた」というものは多いのではないか。

委員： そういったヒヤリ・ハット事例は、実は情報の宝庫である。その意味では、事案未満のものについても警察庁として情報をストックして分析を行うのが、未然防止には有益である。