

第3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25年2月13日(水) 午後2時00分から午後4時05分まで
中央合同庁舎2号館19階 警察庁庁議室

2 次第

別添のとおり

3 協議概要

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
懲戒処分以外の手段(教育的手法)

委員： 監督責任を不問とした場合、監督者に対し何の措置もしないのかということ、処分するほどではないにせよ、事案が実際に発生したことを踏まえ、何らかの指導は行うべき場合がある。処分するかしないかの二択ではなく、中間的な措置としての教育という手法は必要である。

事務局： 現在も、懲戒処分に至らない場合に業務指導は行っているが、教育という手法は有益と考える。

委員： 教育的手法は、非違事案を起こさない組織にするための取組と同じ文脈で行うべきである。

委員： 教育的措置は、個別指導的なものが想定される。具体的には、非違事案があった所属の責任者が事案の原因や防止策について報告書を作成し、本部の監察担当者と検討するなどである。私行上の事案で法的責任を問うのは酷だが、何の措置もないという訳にもいかない、といった場合はなじむのではないか。

事務局： 所属長等が、事案の原因等について考察する機会があるのは良いと思う。

委員： 処分と教育を組み合わせることで、単に処分するのみよりも組織に良い影響があるはずである。

懲戒処分以外の手段(給与の自主返納)

委員： 給与の自主返納を、監督責任を取る手段の一つと明確に位置付けると、返納が手段として固定化し、「自主的」ではなくなるおそれがある。自主返納は、姿勢を示すという面はあるかもしれないが、金銭で解決すべきものではないと感じる。減給処分と似ているが、性質は異なる。

委員： 地方公務員が給与の自主返納をした例が過去にあるが、地方公

共同体に与えた経済的損害を補償する意味での返納であった。しかし、警察における非違事案は、損害を金額に換算して補償できるようなものは稀であるので、自主返納は妥当ではない。

委員： 民間企業においては、自主返納をするのは取締役に限られている。会社法上は、取締役は会社と雇用関係にあるのではなく委任関係にあり、懲戒処分ができないためである。一般の従業員であれば、当然、懲戒処分が基本である。これらを考えると、自主返納を警察における処分等の手段の一つとして位置付けるのは理由付けが難しい。さらに、労働法において、減給処分には上限があるが返納にはない。自主返納では減給処分よりも大きな額を納めることも多いが、過大な額を自主返納させるのは脱法の疑いを生じかねない。

テーマ 「厳正な調査・検証の徹底」について

(1) 「懲戒権の適切な行使に資する報告義務・調査権限の在り方」

事案認知時の報告義務

委員： 幹部職員に対し、非違事案を認知した場合の報告義務を課するのは適当と考える。組織としてのリスク管理のために、情報を迅速に共有することは重要である。

一方、文言を「非違事案の認知」とすると、厳格に解釈され、何も報告されなくなる懸念があるため、「非違事案につながるおそれのあるもの」などとするべきであるが、あまり定義を広げるとどんなことでも報告することになるため、バランスが難しい。重大な事案は「おそれ」等も含め幅広く報告を求め、比較的軽微な事案は事態の全容を把握した場合としたいが、技術的には困難である。

民間企業が通報制度を導入する際、通報を義務化するか否かは必ず議論になる。結局、努力義務として規定する例が多い。

事務局： 重大なものと軽微なものの書き分けは検討してみたい。

事務局： 現案は、所属長であれば「自所属において発生した非違事案」、上司であれば「部下職員の非違事案」と対象者を限定し、その他の者については「できる規定」としている。

委員： 範囲をそのように限定しているのならば、「非違事案の認知」でいいのではないか。ところで、例えば、部下職員から借金の相談を受けた際に、十分に指導をした上で、事案については報告をせずに胸の内にしまった場合、義務違反になってしまうのか。

事務局： その点は、上司と部下の信頼関係がなくなってしまうおそれがあり、懸念している。一方、従来はそうした信頼関係による事態の解決に委ねすぎており、その結果として非違事案が多発してい

る面もあるため、ある程度の割切りが必要と考えている。

委員： 報告しなかった理由・事情を考慮することとすれば良いのではないか。これまで指導の名の下に報告がなされない傾向があったとすれば、少し厳しくする方向にシフトしてもいいのかもしれない。

事務局： 現在でも、セクハラ相談等で、被害者の「大事にたくない」という希望を受けて内密に処理した場合には、その事情を処分の際に考慮している。

委員： 民間企業や他の機関と異なり、警察は権力機構であり、武器等の直接権力を行使する手段も持っている。それを考慮すると、他機関よりも厳しい制度としてもいいのかもしれない。

また、上司は義務にして、同僚は努力義務にするなど二段階にすることも考えられる。処分はしないにしても、事案を把握したならば報告するよう指示をする根拠はあるべきである。

非違事案の疑いがある事案の扱い

委員： 警察組織に対する信頼を最も揺るがしかねないのは、非違事案の発生を認知したときではなく、認知した事案が「非違事案の疑いがある事案」ととどまっている段階で、その事案を隠蔽する行為である。リスク管理において大事なものは、こうした非違事案の疑いがある事案について、時機を逃さず報告することである。

委員： 確かにそうした事案をどう扱うかが最も重要である。非違事案かどうかの判断は所属長が行うが、その判断が適切でないと隠蔽が起こる。報告義務を課す対象は広げる必要はあると思うが、広げすぎると些細なものが混ざることになる。

委員： 非違事案であることが確実なものを認知した場合の報告を義務付ければ、少なくとも握りつぶしはなくなるはずである。一方で、重要なのは非違事案の疑いがある事案の取扱いであり、そうした事案の取扱いについて書き分けるのは有効と考えられる。当事者以外の者が早期に介入すれば、隠蔽はなくなるであろう。

その他

委員： 処分は事案が発生した所属から離れた所属が行うべきだが、再発防止のための調査や分析は離れ過ぎた所属が行うと十分に内容に踏み込めないため、発生所属の所属長等も参画させるべきだろう。

委員： 事案の発生を受けて再発防止策を講じたとしても、しばらく経つと風化してしまう。3か月後、半年後などに施策の実効性等に

ついて検証しなければ、真の再発防止策にはならない。

事務局： 警察庁が県警に対して実施する業務監察で検証している。一方、県警本部の監察による検証は強化する必要があると思う。

(2)都道府県警察における厳正な内部調査・検証の徹底方策等

調査・検証の信頼性を高めるための方策

委員： 業務主管部門よりも監察、県警の監察より警察庁の監察が調査を実施すると、「大事になった」という印象が強まるため、いずれの主体が調査を行うかの区分けは、バランスを考える必要がある。どのような事案の調査を警察庁が行うか、また、非違事案の疑いがある事案に監察はどう関与するのか、その点が判然としない。

事務局： 警察庁が主体的に調査する事案は、全国に影響が及ぶものと抽象的に分類している。しかし、調査を開始するのタイミングや具体的な方法については、個々の事例を見て判断することとなる。

事務局： 警察庁が調査する事案を具体的に規定し尽くすことは困難であるが、対象とすべきものは「警察全体の危機管理を要する事案」であり、最終的には警察庁長官の判断となると考える。また、警察庁が調査を開始するタイミングは、報道や世論等も考慮することとなる。

委員： 確かに、規定の文言により全て明確化するのは現実的ではないため、個々の判断になるだろう。いずれにせよ、監察部門の関与や警察庁の調査の開始が、必要な場合には早期になされるようにすべきである。

事務局： 監察部門の関与については、一定の事案に関しては規律違反の認知の有無に関わらず早期に関与するよう、県警にも意識付けを始めているところである。一方、関与の具体的方法は個々の事案により異なる。

事務局： 長崎県西海市のストーカー事案では、2度の検証を行ったが、初めの検証で業務主管部門だけでなく監察も参画していればレクリエーションについても早期に把握できた可能性がある。また、業務所管部門はその分野の業務遂行に責任を負っているため、その検証では業務遂行の正当化等のバイアスがかかり易い。

委員： 監察がオブザーバーとして関与するだけで引き締まる。自己監査は甘くなりがちであるが、監察の関与により客観性を高めることができる。そのためにも関与は早めに行うべき。

委員： 警察庁による調査は、地方分権に逆行しないか。

事務局： 警察庁の調査と県警の調査は、それぞれ別の観点から実施する

ものである。都道府県警察による調査をやめさせるものではない。

独立性向上について

- 委員：民間企業では、内部監査部門はあまり尊敬されておらず、権限も弱いケースが多い。警察における監察は畏怖されており、確固とした地位があるのは良い。
- 事務局：監察に対する認識は、警察改革以降劇的に変わった。改革前と異なり、都道府県警察においては、現在では将来を有望視される非常に優秀な人材が配置されている。
- 委員：先進的な民間企業では、内部監査部門は、組織の目的達成のためのモニタリングを行うと同時に、その結果をフィードバックし、経営施策自体を修正・改善に寄与していくという非常に戦略的な部門として位置付けられている。警察の監察部門もそうした方向に進むと良いと思う。
- 事務局：監察は、組織の抱える問題点を一番よく把握している部門であるので、単に処分を行うだけでなく、収集した情報を業務改善に活かしていきたいと考えている。警察庁の監察部門には全国の事例が集積されるので、その意味で重要な位置にあると考えている。
- 委員：県警同士の人事交流はどう実施するのか。
- 事務局：県警同士の人事交流は、ある県警で監察の経験を積んだ者をそのノウハウを別の県警において活かすため、異動させるものである。警察庁からの職員の配置も考えているが、こうした異動は全国的に実施するのではなく限定的な実施を考えている。
- 委員：基本的には各県警の中で優秀な人材を監察部門に配置させることを促進するべきであろう。優秀な人材が集まれば、更に監察部門の地位が向上し、良い循環となる。

公安委員会との関係

- 委員：非違事案の発生や認知の段階での報告は、公安委員会の個別事案への関与を意味することにならないか。公安委員会の「管理」の概念では、個別の犯罪の捜査に係る指示等は想定されていないが、監察の調査の場合には容認されるのか。
- 委員：個別事案というよりはむしろ、監察という切り口で組織上の問題点を切り出して報告を行っており、個別事案はその契機に過ぎないため、個別事案への関与とはならないという整理なのではないか。
- 事務局：ある事案が発生した際、その県警における同種事案の再発防止策等について、具体的に指示をいただいている。
- 委員：事後の再発防止策については理解できる。しかし、白黒はつき

りしない発生段階で公安委員会に報告する際はどのような方法で報告をしているのか。

事務局： 重大な事案については、調査・検証を取りまとめる過程でこまめに報告を行い、その際、一般の視点からの意見をいただき、より適正な調査等を実施している。また、それこそが公安委員会に期待されている役割であると考えている。

委員： 懲戒処分の統計の報告の頻度として、半期に1回は少ないのではないか。

事務局： 県警によっては、懲戒処分が年間数件にとどまるところがある一方、警視庁のように70件に及ぶところもある。報告の頻度は発生件数に応じて決めるべきであるが、少なくとも半期に1回行おうとするものである。

委員： 全ての案件を一律に認知段階からこまめに報告する必要はなく、結果報告のみ行うものや、発生から報告し調査についても相談するものなど、内容に応じて対応に差異を設けるべきである。

(3)その他

警察庁の実施する監察の在り方

委員： リスクが高そうな分野に集中してリスク管理のリソースを投入する「リスクベースアプローチ」という手法がある。監察などは薄く広く実施する傾向にあるが、メリハリをつけて行うべきである。例えば金融庁による金融監査は、以前は典型的な「指摘型」であったが、方法を改め、成果が上がりつつある。警察庁の監察もリスクベースで考え、監察のテーマを設定して範囲を絞り込むなどすると良いのではないか。

事務局： 総合監察はテーマを設定し、重点とする範囲を絞って実施しているところである。しかし、サービス面の監察を中心とした随時監察については、広く浅くという面がなきにしもあらずで、今後はポイントを絞って実施する、必ずしも書類のチェックに頼らないやり方を考えるなど、改善が必要と考えている。

事務局： 例えば、これまでは、どういう教養を実施したかという視点で監察を行ってきたが、今後は、末端の職員まで教養が浸透しているかどうかについて確認していきたい。

委員： リスクベースアプローチの実施は難しそうに見えるが、監察であれば事案が発生しやすい部署や、都市部・地方部の傾向等を把握していると思うので、これまでのやり方からシフトすることも十分に可能であると思われる。また、この手法を取り入れた場合に、カバーしなかったところで非違事案が発生する場合もあるが、

そういった事案は広く浅く監察を実施しても発生していたとある程度割り切ることが必要である。監察でしっかりチェックした分野ではいくつもの重大な非違事案が防止されているはずだからである。