

警察権限に対するコントロール ——警察苦情処理監察制度の比較研究(香港・英国・日本)——

Sunny Cheung Man Kwan*

はじめに

I HKIPCC と UKIPCC との比較

1 組織と職権範囲

(1) HKIPCC

(2) UKIPCC

まとめ

II 日本との比較

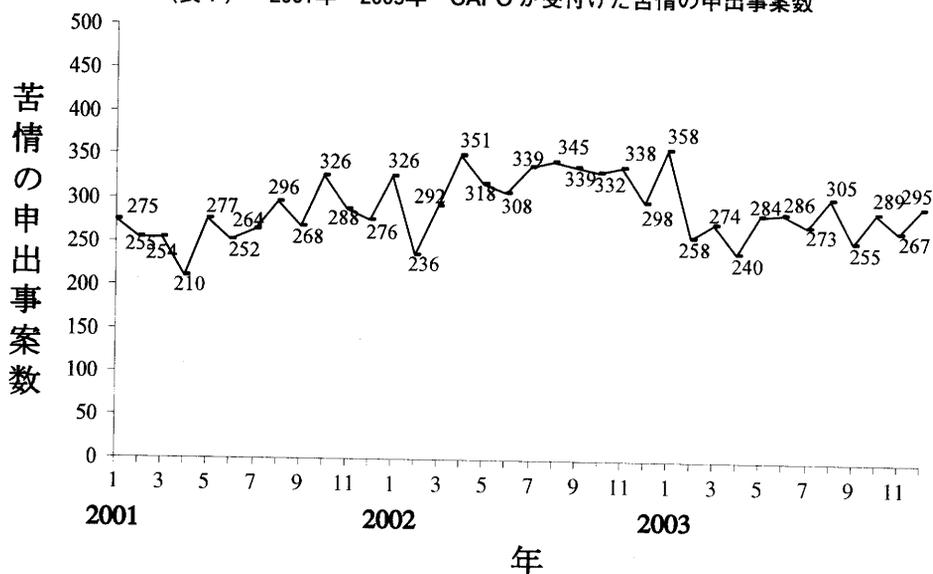
1 苦情の申出と監察

むすびにかえて

はじめに

香港警察は警察サービスの一環として、警察権限および警察の職務中の行為に対する苦情処理の情報を以下のように公開している。

(表1) 2001年～2003年 CAPO が受付けた苦情の申出事案数



この表はCAPO2003年度内部統計に基づくものである。

* 岡山大学大学院文化科学研究科外国人客員研究員

(表2) 2001年～2003年 CAPO が受付けた苦情申出の事案数

申出の分類		2001	2002	2003
暴行（殴打）	件数	615	609	615
	%	19	15.9	18.2
その他の犯罪	件数	15	12	13
	%	0.5	0.3	0.4
証拠捏造	件数	172	166	148
	%	5.3	4.3	4.4
恐喝	件数	92	127	68
	%	2.8	3.3	2
職務の怠慢	件数	1130	1582	1411
	%	34.9	41.4	41.7
職権濫用	件数	194	229	183
	%	6	6	5.4
不適正な行為 （態度）	件数	894	980	850
	%	27.6	25.6	25.1
侮辱的な発言	件数	115	101	85
	%	3.5	2.6	2.5
警察手続	件数	14	16	11
	%	0.4	0.4	0.3
合計	件数	3241	3822	3384
	%	100	100	100

統計は2003年12月31日まで。

この表は CAPO2003年度内部統計に基づくものである。

(表3) HKIPCC2001年～2003年苦情調査報告

調査結果	2001年	2002年	2003年
A. 実証できた/苦情申出がされていないが、職権により、調査過程において事実が実証されている	241 3.90%	246 4%	265 4.20%
B. 完全に実証されなかった	30 0.50%	19 0.30%	21 0.30%
C. 実証する方法はない	1,123 18.40%	986 15.90%	1,040 16.60%
D. 偽りの申出	383 6.30%	354 5.70%	255 4.10%
E. 過失はない	478 7.80%	397 6.40%	395 6.30%
F. 調査中止	4 0.10%	16 0.30%	12 0.20%
G. 「撤回された」あるいは「調査する方法がない」	2,353 38.60%	2,526 40.70%	2,735 43.70%
H. 略式手続不服申立解決制度	1,491 24.40%	1,669 26.90%	1,539 24.60%
合 計	6,103 100%	6,213 100%	6,262 100%

この表は HKIPCC2003年報告書に基づくものである。

(表4) 2001年～2003年警察が行った苦情調査による刑事訴追および規律処分

「実証された」、「苦情の申出がされていないが、職権により調査過程において事実が実証された」及び「完全に実証されなかった」などの事実				
(i)	刑事訴訟手続	警察官の数		
		2001年	2002年	2003年
	裁判において無罪宣告を受けた	1	7	0
	訴追中止	0	0	0
	証拠提出できない	1	0	0
	有罪判決を受けたが、無条件で釈放された	0	0	0
	有罪判決を受けたが、条件付ので釈放を得ている	0	0	0
	保護観察	0	0	0
	感化を受ける	0	0	0
	罰金	1	0	0
	執行猶予	0	0	0
	実刑判決	0	3	1
	裁判待ち	0	0	0
	その他	0	0	0
	合計	3	10	1
(ii)	規律処分	警察官の数		
		2001年	2002年	2003年
	無罪	0	1	2
	有罪審理を受けたが、懲戒処分は行わない	2	0	0
	警告処分	8	6	10
	執行猶予付き警告処分	2	7	0
	叱責処分	0	4	2
	執行猶予付き叱責処分	0	0	0
	嚴重叱責処分	1	3	2
	執行猶予付き嚴重叱責処分	0	0	0
	警告、再発生した場合解任処分	0	0	0
	解任処分	0	0	0
	審理待ち	0	0	15
	その他	0	0	1
	合計	13	21	32
(iii)	編隊指揮官による処分			
		2001年	2002年	2003年
	警告処分、警察サービス記録簿に記録	22	36	24
	勧告処分	257	236	243
	合計	279	272	267
	合計 ((i) + (ii) + (iii)) ※	295	303	300

※の合計は警察手続および身分特定のできない警察官と退職した警察官に対する「実証された」苦情の申出を含まない。

この表は HKIPCC2003年報告書に基づくものである。

(表5) 2003年度 HKIPCC による CAPO 調査報告に対する審査結果(分類)

苦情種類	実証できた／苦情申出がされていないが、職権により、調査過程において事実が実証されている	完全に実方証する法がない	実証する方法がない	偽りの申出	過失はない	調査中止	調査する方法がない／撤回された	略式手続不服申立解決	合計
暴行	1 0.10%	2 0.30%	60 8.40%	63 8.80%	16 2.20%	1 0.10%	571 80%	0 0	714 100%
不適正な行為(態度)/侮辱的な発言	26 1.10%	5 0.20%	454 19.60%	32 1.40%	29 1.30%	2 0.10%	883 38.20%	883 38.20%	2,314 100%
職務の怠慢	219 9.90%	10 0.50%	350 15.80%	20 0.90%	252 11.40%	5 0.20%	809 36.60%	547 24.70%	2,212 100%
職権濫用	11 2.10%	3 0.60%	100 18.80%	16 3%	79 14.80%	4 0.80%	233 43.80%	86 16.20%	532 100%
証拠の捏造	0 0	1 0.40%	31 13.50%	107 46.50%	5 2.20%	0 0	86 37.40%	0 0	230 100%
恐喝	0 0	0 0	39 19.10%	14 6.90%	2 1%	0 0	138 67.60%	11 5.40%	204 100%
その他の行為	1 5.30%	0 0	5 26.30%	3 15.80%	2 10.50%	0 0	8 42.10%	0 0	19 100%
警察手続	7 18.90%	0 0	1 2.70%	0 0	10 27%	0 0	7 18.90%	12 32.40%	37 100%
合計	265	21	1,040	255	395	12	2,735	1,539	6,262

この表は HKIPCC2003年度報告書に基づくものである。

(表6) 1999年度～2001年 HKIPCC 最終認定した「暴行」の苦情の申出件数

調査結果	病院の検査を拒否／検査したが、傷がなかった			病院の検査により、擦傷あるいは痣があった			検査によって割れ傷や骨折、内臓損傷身体機能の損傷がある			その他			合計		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
実証できた	0	0	0	0	5	0	0	1	1	2	0	0	2	6	1
完全には実証されなかった	3	0	0	15	6	5	8	0	1	0	0	0	26	6	6
過失はない	1	2	5	4	10	19	0	1	4	2	4	1	7	17	29
偽りの申出	41	55	38	60	83	52	6	11	7	13	10	13	120	159	110
実証する方法はない	33	47	44	72	67	62	7	7	15	8	3	13	120	124	134
調査する方法はない	74	98	86	126	98	85	5	7	8	29	31	20	234	234	199
撤回された	304	296	226	305	242	163	25	18	14	131	79	44	765	635	447
調査中止	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0
合計	456	498	399	582	512	386	51	45	50	186	127	91	1275	1182	926

この表は HKIPCC2003年度報告書に基づくものである。

以上の統計によれば、香港警察内部にある「警察不服調査課 (Complaints Against Police Office)」(以下 CAPO) は毎月平均250件以上の苦情申出を受けている (表1)。また表2の統計によれば最も多いのは警察の「職務の怠慢」に対する苦情である。そして、ほとんどの苦情申出 (軽微な申立て) に対する処理は、1992年1月に開始された「略式手続不服申立解決制度 (Informal Resolution scheme)」にそって処理される。この「略式手続不服申立解決制度」の目的は、軽微な苦情の申出をした者と当該警察官に対して早期に問題解決をすることである¹。「独立警察不服監察評議会 (Independent Police Complaints Council)」(以下 HKIPCC) の2003年度報告書によれば、2003年度は6,262件の申出を受付けた。内1,539件の申出が「略式手続不服申立解決制度」で解決された。2002年度の合計件数は6,213件である。内1,669件が「略式手続不服申立解決制度」で解決された (表3)。さらに、調査結果において刑事事件として起訴された警察官の数は、2002年度は10名、内3名が実刑判決を受けた。2003年度は1名の警察官が起訴され、実刑判決を受けた (表4)。しかし、この苦情申出制度が三合会メンバーと犯罪者に利用されることも非常に多い。2003年度 HKIPCC 統計によれば、警察による暴行の苦情の申出に対する最終調査報告の件数は714件であるが、内63件は偽りの申出である。実証する方法がない件数は60件である (表5)。また、2003年 HKIPCC 全体の苦情申出統計によれば、合計6,262件の申出の内、255件は偽りの申出であることが明らかである (表3)。また、表6に示したようにこのような暴行に対する苦情の調査の結果、大半が病院の検査を拒否したか、あるいは病院の検査を受けたが傷はなかったと認定されたことがわかる。

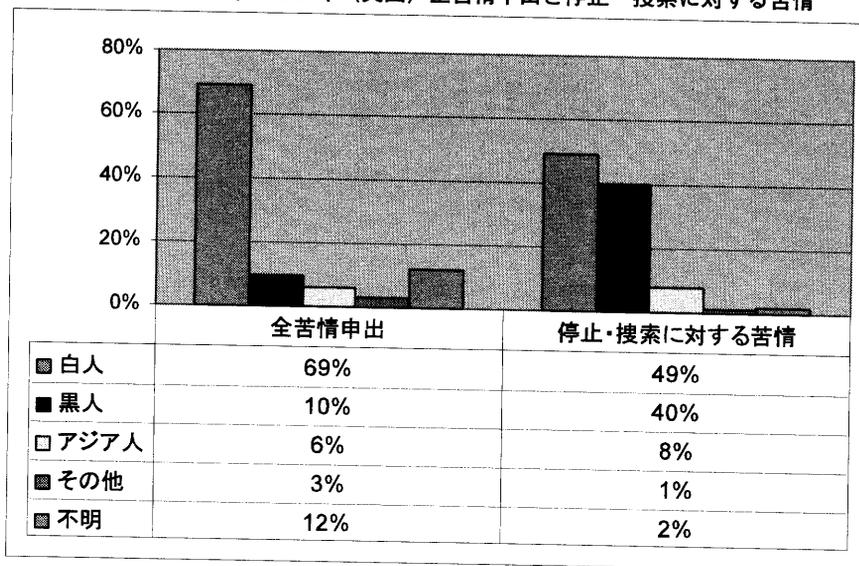
このように香港では一部の犯罪者や市民によって警察苦情制度が濫用されていることがあるが、警察苦情制度を損なうものではない。なぜなら、香港において警察権限に対する市民によるコントロールが確立していることが最も重要なのである。筆者はすでに別稿²で検討したように、警察のすべての行為に対する確実なコントロールの実現こそが警察の捜査実務における権力濫用に対する最大の抑制であると考えられる。また、警察のすべての行為が市民のコントロール下であれば、警察業務が改善され、市民に対する高いレベルの警察サービスの提供が可能になると同時に市民社会から高い信頼を得ることができる。特に警察の活動や権限の行使に対する不服がある場合の苦情申出の機会、申出に対する中立的な調査、そして、当該調査に対する監察制度の存在および調査報告の公開が非常に重要である。

警察サービスを改善するための警察苦情処理制度の実施が世界的な主流である。現在世界各国の警察苦情処理に関する監察制度は主に4つに分類することができる。すなわち、①監察機関は独立した調査権限を有し、警察活動に対する独自の調査を行う。②独立した機関が調査監察を行うが、独自の調査権限はない。③市民による監視方式。市民は警察の苦情調査に対して不服がある場合、委員会に不服申立てを行うことができる。委員会は警察と討議し、解決案を提示することができる。しかし、解決案に拘束力はない。④オンブズマン方式。この方式は調停を前提とし

たものであるため、調査は警察または検察によって行われる。本稿において比較検討対象である香港のHKIPCCと日本の公安委員会による監察制度は上記の②の制度に属し、英国の「独立警察不服監察委員会 (Independent Police Complaints Commission)」(以下UKIPCC)は①に属する。いずれの制度であれ、警察苦情処理監察制度の存在により、現在までの警察サービスが変化するだけではなく、市民の警察活動に対するコントロール意識も高くなる時代になることが否定できない。このような認識を踏まえて本稿では、2003年3月に公刊された拙稿、「香港における警察活動に対するコントロール」で検討しなかった部分を含め、HKIPCC、UKIPCCによる警察苦情処理制度の特徴とその差異を再検討し、日本のそれと比較検討する。また紙幅の制約があるため、すでに拙稿、「香港における汚職対策の取り組みについて」³⁾で検討した部分については本稿において検討しない。

I HKIPCC と UKIPCC との比較

(表7) 2000年～2001年(英国) 全苦情申出と停止・捜索に対する苦情



この表はPCA2001年度報告書に基づくものである。

1981年4月、英国ロンドン南部の、多くのカリブ海諸国出身の黒人が定住しているブリクストン (Brixton) 地区で発生した暴動をきっかけに、従来の警察の苦情申出制度に多くの問題が存在することが明確になり、特に苦情調査の独立性について強く批判された。また、シリル・フィリップス卿 (Sir Cyril Philips) を委員長とする刑事手続改革に関する王立委員会 (Royal Commission on Criminal Procedure) が警察権限の問題を指摘し、その警察権限の改革を提言した報告書 (The Royal Commission on Criminal Procedure Report) を英国政府に提出した。これを受けて1984年に

「1984年警察および刑事証拠法（The Police and Criminal Evidence Act 1984）」（以下 PACE）が制定された。警察不服調査局（Police Complaints Authority 以下 PCA）⁴の創設により従来ある警察不服ボード（Police Complaints Board）は廃止された⁵。新たに創設された PCA は主に2つの機能を持っていた。まず①は、もっとも重大な苦情の申出事案に対する調査を監察することである。そして②は、苦情調査担当長官が苦情を受けた警察官に対する懲戒処分⁶の意思がなかったとしても、苦情を受けた警察官に対して懲戒処分を行うべきかどうかを決定するために、調査を監察したか否かを問わずすべての調査の報告書を再審査することである。しかし実際のところでは PCA の存在があったにもかかわらず、警察活動、特に捜査活動による人種差別問題が多く発覚され、社会問題まで発展した。

このような問題は香港においても存在している。なぜなら、香港警察隊の組織や権限、また香港の司法制度が英国とほぼ同様であるため警察活動による問題も非常に類似しているからである。しかし、英国のような深刻な社会問題までには発展していない。すでに別稿⁶で検討したように、香港および英国警察の捜査活動の基本は停止・搜索権である。この停止・搜索権を行使するには基本的に「合理的な嫌疑」が存在しなければならないが、実務上は現場の警察官の判断による裁量である。つまり、警察官は停止させる「者」を経験で選別するだけである。この方法によって多くの選別上の差別が生じ易いことが事実である。例えば上記表7に示すように、PCA の2001年度の警察に対する苦情申出の統計⁷によれば、人種別にみると黒人による苦情申出のパーセンテージは白人に次いで2番目である。黒人からの苦情は、警察による停止および搜索権⁸の行使に対する苦情が多い（表7）。

このような人種差別が英国警察内部に存在し、警察による人種差別の被害者が PCA に苦情の申出を行っても、PCA に独自の調査権限がないため、警察内部の捜査活動上の差別問題を明らかにすることが困難であった。特に1993年に発生したスティーヴン・ローレンス（Stephen Lawrence）事件をきっかけに、PCA の機能が疑われ始めた。1993年4月22日当時18歳の高校Aレベル（日本の高校3年生に相当する学年）の黒人青年スティーヴン・ローレンスがロンドン南東部のバス停でバスを待っている間、白人主義者と見られる若者の集団に殺された。この事件で、警察は単に黒人が殺されただけの事件ということで、初動捜査を1週間も遅らせた。これに対して、スティーヴン・ローレンスの両親は、警察の事件処理に対する苦情を申し出たが、警察の業務にミスはないと警察に断言された。当時の PCA には独自の調査権限がないため、警察の報告に対する十分な審査を行うことができなかった。つまり、PCA は実際のところでは警察の苦情調査に対する監察の機能を十分に果たしていなかった。この後事件の目撃証人の証言によって、5人の白人男性を被疑者として逮捕したが、警察は被疑者を起訴する十分な犯罪証拠を発見できなかったという理由で被疑者を起訴しなかった。その後スティーヴン・ローレンスの両親は私人訴追制度を利用し、5名の被疑者に対して私人訴追を行ったが、無罪と判定された。

この事件は「英国のロドニー・キング事件 (Britain's Rodney King)」と呼ばれ⁹、英国社会に大きな反響を及ぼした。1997年7月31日、英国内務省 (Home Office) はスティーヴン・ローレンス事件の調査委員会を設置した。委員会はマクファーソン卿 (Sir William Macpherson) を委員長として当該事件の調査を行った。1999年2月にスティーヴン・ローレンス事件調査報告書が公開された。調査報告書によれば、法執行機関であるメトロポリタン警察に「人種差別主義 (Institutional Racism)」が存在し、警察業務に「根本的な誤り」[Fundamental Errors]が存在していると指摘し、厳しく批判 (Criticisms) した¹⁰。スティーヴン・ローレンス事件で明らかになった人種差別問題により、英国市民から PCA の警察権限に対する監察の機能が疑われ、警察権限を監察するより独立した機関の設立が要請された。

英国はより高い警察サービス提供と警察活動に対する確実なコントロールを実現するために、2002年警察改革法を制定し、同法第9条¹¹により、PCA より高い独立性を有する UKIPCC を創設し、PCA と同様に法的地位を与えたと同時に独立調査権限も与えた。2004年4月から PCA の業務が UKIPCC に引き継がれることになった¹²。

これに対して香港でも香港警察隊の創設以来、警察の職権濫用や贈収賄などの不祥事が多く存在していた。特に1956年10月の九龍暴動では警察は必要以上に多くの市民を逮捕し、勾留した。また、職務質問のための停止権を行使した際にも非常に野蛮な態度で行った。当時の市民は警察のこのような問題に対して苦情の申出をすることができたが、警察による調査だけでは納得できる回答は少なかった。1980年代に入り、この問題を解消するため、当時の行政局と立法局の非政府議員から構成される警察不服グループ (UMELCO Police Group) が設置された。その後、上記した英国の警察苦情処理機関である PCA の創設を受け、1986年当時の香港総督は警察不服グループに法的地位を与えないまま、独立の権限をもつ監察制度へと変革させた。1994年12月30日、警察不服グループは HKIPCC に名称変更された¹³。香港政府は英国の PCA の改革に鑑み、2003年に警察に対する苦情処理の監察のより高い独立性を実現するために、現在の独立警察不服監察評議会に英国の UKIPCC のような法的地位を与える準備を行った。香港政府保安局は「独立警察不服監察評議会法案」の審議について、2004年度以降の立法評議会において法案審議を行うことを正式に HKIPCC に通告した。

1 組織と職権範囲

(1) HKIPCC

HKIPCC は香港特別行政区行政長官 (以下行政長官) が任命する1名の委員長、3名の副委員長および14名の委員と、オンブズマン局から自動的に配置される1名のオンブズマン委員 (Ombudsman Served) から構成される。さらに、HKIPCC の中に2つの小委員会が設置されている。すなわち、①広報および査定委員会 (The Publicity and Survey Committee) である。この委

員会は1人の主席と6名の委員からなる。責務はHKIPCCの存在と政策の宣伝、研究、および査定(Surveys)である。②重大苦情申出事案委員会(The Serious Complaints Committee)である。この委員会は①と同様に1人の主席と6名の委員からなる。この委員会の責務は、重大な苦情の申出の定義と基準の決定、重大な不服申出事案の調査に対する監査手続および重大な苦情の申出の事案に対する監査である。

HKIPCCの中に監察事務局(Secretariat)が設けられている。監察事務局は1名の首席行政主任(Senior Principal Executive Officer)と23名の職員および1名のHKIPCC顧問弁護士(Senior Government Counsel)から構成されている。監察事務局の責務はCAPOの調査報告を厳密に審査することである。つまり、CAPOからの苦情調査の最終報告書はHKIPCCの委員に直接渡されるのではなく、監察事務局の中にある4つのチームによる厳密な審査を経由した後に、HKIPCCの委員に渡されることになっている。

HKIPCCの職権範囲について次のようにまとめることができる。

①警察内部にあるCAPOによる苦情の処理方法を監察し、評価する。②よくある苦情の申出の事案の統計を常時再検討する。③警察業務手続を再検討し、苦情の申出の理由と苦情の誘引を探る。④適時に警視総監に警察業務手続を改善するための提案をする。あるいは必要があるときに行政長官に当該提案をする。⑤苦情に対する調査権限はない。

HKIPCCは調査権限を有さないため、すべての警察権限・行為に対する苦情の申出の調査を行うのはCAPO¹⁴である。CAPOの権限は内部実務規範である警察一般指令(Police General Orders)、警察隊手続マニュアル(Force Procedure Manual)、警察不服調査課マニュアル(Complaints Against Police Office Manual)によって与えられている。また、CAPOの基本目標は、①警察官としての価値観の向上と高いレベルの警察サービスを維持すること。また、②警察官と市民との間のトラブルを解消することにより警察行為に対する苦情の申出の件数を減らすこと、ならびに③警察官の汚職防止、である¹⁵。CAPOは10チームの調査隊から構成され、各警察本部に配置されている。しかし、最近の香港警察の資源削減計画では、CAPOの各拠点を減らす方向になっている。この計画が執行された場合、16の事務職と24の調査官職が減らされることになる。

CAPOが市民から直接または電話(電話の場合、すべて録音される)で、あるいは書面により警察権限・行為に対する苦情の申出を受けた場合、速やかに当該不服申出人と面会しなければならない。電話または書面による苦情の申出の場合、通常2日以内にCAPOの調査官は申出人と連絡を取らなければならない。いずれの方法で苦情の申出を行っても、申出人との最初の面会は必ず警察署にある受付室で行うことになっている。この受付室にはビデオが設置され、面会の全過程はビデオ録画される。このビデオ録画は申出人の同意を求めるとはしない。面会の後、申出人は接見室で警察官に対する苦情の申出の陳述を行わなければならない。陳述は調書方式¹⁶で記録される。

CAPOは、当該苦情の申出を以下の項目に分類し、当該申出に対する調査を担当する部署を決め、苦情の申出の申請を受けたことをHKIPCCに報告する。しかし、警察官の間のトラブルや警察権限を行使しなかった非番中の警察官に対する苦情の申出の場合は、CAPOは当該苦情の申出をHKIPCCに報告しない。なぜならこれらの苦情の申出は警察権限に対するものではないため、HKIPCCの管轄範囲ではないからである¹⁷。

① 警察手続に関する苦情 (Police Procedures)

例えば、2台の違反駐車車両に対する違反切符を切るとき1台だけに違反切符を切ったが、もう1台の違反車両を見逃した場合。

② 侮辱的な発言 (Offensive Language)

市民に対して侮辱的な発言をした。

③ 無礼 (Impoliteness)

侮辱的な発言をしなかったが、態度がよくなかった。

④ 野蛮無礼 (Rudeness)

市民に対して不必要な批判をした。または野蛮な態度をとった。

⑤ 不適正な行為 (態度) (Misconduct)

市民に対して不適正な行為を行った。

⑥ 証拠の捏造 (Fabrication of Evidence)

市民を起訴するために警告文を捏造した。

⑦ その他の行為 (Other Offences)

偽りの記述など。

⑧ 暴行 (Assault)

暴力を振った。

⑨ 職権濫用 (Unnecessary Use of Authority)

合理的な嫌疑などもなく、市民を停止させ、搜索し、逮捕した。

⑩ 職務の怠慢 (Neglect of Duty)

任務の一部または全部を怠慢した。

⑪ 恐喝 (Threat)

市民が警察官の行為に対して危険を感じた。例えば、警棒を上げたままで、市民に情報の提供を求めた場合。

刑事事件に関わる警察官に対する苦情の申出の場合、調査担当の警察官は法務省の政府弁護士に法的助言を求めることができる。必要があれば、警察官に対して刑事訴追を行うこともできる。刑事事件と関わりのない苦情の申出の場合でも、警察は警察の法律顧問に意見を求めることが多い。必要があれば、警察官に対する内部処分を行う。調査終了後、CAPOの警察官が調査報

告を同調査課の上級警視および内部調査課の主任警視に提出し、再検討した後、最終報告書を次に検討する HKIPCC に提出する。

CAPO の業務の透明化(可視化)を推進するため、政府は1996年4月から「監視員制度(Observers Scheme)」を開始した。この制度により、HKIPCC の委員が CAPO に直接出向き、その場で案件調査に対する視察を行うことができる。視察の際に、CAPO の書類や証拠物などを見ることができ、「監視員」に調査権はないが、CAPO の調査員に対して、調査の流れや手続などについて説明を求めることができる。HKIPCC の委員が1996年から2003年まで、この制度を利用して、CAPO に直接出向き、視察した回数は618回にも及ぶ。さらに、1999年9月香港政府はより高いレベルの「監視員制度」を実現するため、HKIPCC の委員以外の者、すなわち、香港保安局長 (Secretary for Security) が任命した者もこの制度に参加することができるようになった。

HKIPCC は CAPO の最終報告書を受取った後、上述した監察事務局の中にある4つのチームが CAPO の最終報告書に対して厳密に審査を行い、審査に問題がなければ、HKIPCC の委員に渡し、最終的な判断を求める。問題がなかった場合、HKIPCC は CAPO に申出人に最終調査結果を知らせるように指示し、同様な苦情の申出をなくすため、警察の業務の改善に対する研究を行う。審査に問題があった場合、監察事務局は CAPO に答申し、新たな資料を請求し、再審査を行う。再審査にも問題があった場合、CAPO に再度答申と資料の請求をし、再審査を行うか、あるいは CAPO または HKIPCC の代表者会議で再検討する。また、HKIPCC は必要があると判断した場合、1994年7月に開始された「証人(両当事者)面会制度(Interviewing Witnesses Scheme)」を運用することができる。しかし、これは調査ではなく、単に事情を確認するだけの面会だけである。この「証人面会制度」の目的は両者(警察官と苦情申出人)に説明の機会を与えるものである。調査ではないため、両者に対して強制的に面会を行わせることはできない。また、面会中の記録は行わない。実際、1994年から2003年まで、HKIPCC は「証人面会制度」により26名の市民と19名の警察官との面会を行った¹⁶。

調査および審査に要する期間は一般事案の場合は3ヶ月以内で解決される。複雑な事案および再審査事案の場合の調査期間は3ヶ月から6ヶ月である。

HKIPCC は CAPO の最終調査報告を検討した後、最終的に苦情の申出の調査結果を11種類に分類し、報告書にまとめる。すなわち、①実証できた (Substantiated)、②苦情申出がされていないが、職権により、調査過程において事実が実証されている (Substantiated Other Than Reported) ことを確認した、③完全には実証されなかった (Not Fully Substantiated)、④実証する方法がない (Unsubstantiated)、⑤偽りの申出である (False)、⑥過失はない (No Fault)、⑦撤回された (Withdrawn)、⑧調査する方法がない (Not Pursuable)、⑨調査中止 (Curtailed)、⑩略式手続不服申立解決 (Informally Resolved) によって解決された、⑪事案が裁判中 (Sub-judice)。

(2) UKIPCC

2002年警察改革法 (Police Reform Act 2002) の制定により、UKIPCC は2004年4月に発足した。UKIPCC は1名の委員長 (Chair)、2名の副委員長 (Deputy Chair) および15名の各地方の委員から構成される。彼らは5つの主要な地域に分けられ、それぞれの地方の事務局に勤務している。職員数は160名である。UKIPCC の特徴を次のようにまとめることができる。①警察と政府から完全独立した機関であり、裁判所以外の機関は UKIPCC の決定に対して服従しなければならない。②重大事案に対する独自の調査権限を有するが、警察政策に対する苦情の調査と監察権はない。予算についても PCA より多く有している。1年に使用できる予算は PCA (440万ポンド) の約5.5倍に増えている (UKIPCC は2,400万ポンド)。

苦情の申出の方法は、(a)直接各警察署に申出する。もしくは、電話、電子メール、一般郵便で各警察署に送ることができる。(b)警察署以外の場合は、地区の市民助言局 (Citizens Advice Bureau)、人種平等評議会 (Racial Equality Council)、地域監視員 (Neighbourhood Warden)、青少年犯罪防止チーム (Youth Offending Team)、感化サービス (Probation Service) にも申出をすることができる。(c)弁護士あるいは警察に依頼し、苦情申出を代理する。(d)書面依頼方式で、代理人によって申出する。(e)警視総監あるいは警察署長もしくは警察行政管理機関宛てに書面で申出する。(f)直接 UKIPCC に申出する。この場合 UKIPCC は当該苦情申出を申出人が居住する地域の管轄警察隊に渡すことになる。このように英国における苦情の申出の初段階は基本的には警察署である。警察署において、「業務基準局 (Professional Standards)」と呼ばれる部署の担当官 (一般的には当直警部 (Duty Inspector)) は、苦情の内容を確認し苦情申立て書類を作成し、記録する。しかし当該苦情申出に対して、担当官は記録する必要がない場合もある。この場合担当官は申出人にその理由を説明しなければならない。申出人は当該説明に納得しない場合は、申出人は直接 UKIPCC に苦情の申出を行うことができる。

警察に対する苦情の種類は3つのレベルに分類され、調査される。最優先の事案、すなわちレベル1 (死亡あるいは重大な傷害) の事案は、UKIPCC メンバーによって単独で調査される (独立調査と呼ばれる)。このような事案は初年度 (2004年) にはおよそ30件と推測されている。

レベル2 (非常に深刻) の事案は UKIPCC の職員のチームと警察官によって調査される (統率された調査と呼ばれる)。初年度 (2004年) は100件と推測される。

レベル3は 上記した苦情および規律部によって調査され、1年に全部で約650件の事案におよぶと推測されている。

すべての苦情に対する調査は警視総監によって監督される。現在 UKIPCC は5つの行政区において8チームで72件の事案の調査を行っている。これらの事案の約25パーセントは警察の背後事情を有しているようである。

実際、大部分の事案は「地区解決制度 (Local Resolution)」によって解決されると考えられ

る。この制度は PCA の「略式手続不服申立解決制度 (Informal Resolution)」と同様なものである。また、香港の「略式手続不服申立解決制度」とも同様な制度でもある。「地区解決制度」の実用性について未だ統計はないが、旧 PCA の「略式手続不服申立解決制度」の統計から鑑み、恐らくほとんどの事案が「地区解決制度」で解決されると考えられる。2001年度英国内務省調査統計局 (Research Development and Statistics Directorate) の統計によれば、31034件の事案の内「略式手続不服申立解決制度」によって解決した事案数は10553件もある¹⁹。また、この制度によって解決した苦情の分類を見ると最も多いのは「無礼」である (表 8)。

(表 8) 2000年～2001年度 (英国警察) 「略式手続不服申立解決制度」による解決事案数

分類	件数	%
無礼	3115	30
暴行	1696	16
手続違反	1124	11
交通手続に関する不正行為	172	2
職務の怠慢	1843	17
汚職	13	0
所有権に関する誤りの処理	114	1
偽証、証拠の捏造	110	1
過剰な行為	1425	14
違法逮捕	372	4
人種差別	208	2
その他	361	3
合計	10553	100

この表は英国内務省調査統計局統計に基づくものである。

「地区解決制度」で処理する場合は申出人の同意がなければならない。「地区解決制度」を行う場合、一部の警察隊は独自の手続指針に従って行うこともある。この場合、警察は当該手続指針について申出人に説明をしなければならない。申出人が当該警察は当該手続指針を十分に運用しなかったと考えた場合、直接 UKIPCC に不服申立てをすることができる。UKIPCC がこのような不服申立てを受けた場合、当該警察隊に対して手続きに関する助言 (指導) を行う。

このように以前の PCA の苦情処理制度と異なり、申出人は以下の場合、直接 UKIPCC に不服申立てをすることができる。すなわち、

- ① 警察が苦情の申出を記録していない場合。
- ② 「地区解決制度」が、申出人と警察によって同意されていても、理解されていない場合。
- ③ (a)警察が調査結果を懲戒の計画に関する十分な情報とともに申出人に提供しない場合、(b) 申出人が警察の調査結果に異議を申立てる場合、または(c)申出人が、苦情の代価として行う

方策について警察が提案したことに討議する場合²⁰。

まとめ

香港警察に対する苦情処理の現在の制度は、ある程度は効果的かつ効率的な方向で作動していると考えられる。すべての苦情調査はCAPOによって行われるが、HKIPCCによる強い監察は、一場合によってHKIPCCは警察に対して再調査の命令を出すこともあり一警察権限に対するコントロールにある程度高い効果を持っている。しかし、HKIPCCは英国のUKIPCCのように独自の調査権限はないため、実際CAPOの調査に対して、特に重大な案件において、コントロールが十分ではない。また、HKIPCCが英国のように成文化されていないことも独立を不完全にし、実際CAPOとHKIPCCの意見対立が存在している。1997年以前は香港警察の権限執行について上層部からある程度の抑制があった。その理由は市民警察のイメージを確保するためであった。しかし、1997年中国返還後は香港警察の権限運用は以前よりも強い傾向にある。しかも、政治的に利用される傾向が強いという香港市民からの懸念もある。

実務から見れば、CAPOの調査官は警察官であり、彼らはCAPOでの勤務は数年間のみであり、その後、各部署(例えば刑事課)に再配属されることになっている。これにより、一部のCAPO調査官は将来に就きたい部署の上司に対して「中立性」と「公平性」を持つ調査を行うのは非常に困難であることは事実である。また、警察官が警察官を調査することに対して市民から完全な信頼を得るのも難しい。香港社会は英国のように人種差別問題が現象化されていないが、筆者の実務経験によれば、警察内部はある程度の人種差別と文化差別が存在している。例えば、新移民(中国本土からの中国人移民)に対する捜査の際に生じる偏見はしばしばある。

警察の苦情調査をコントロールするには、英国のように独立した法的な調査権限を有する機関はもっとも有効である。この認識の下で、香港政府はより高い警察サービスを実現するために、HKIPCCに法的な地位を与える準備を行った。おそらく近い将来にはHKIPCCもUKIPCCのようにある程度の独立の調査権限を持つようになるであろう。しかし、警察の権限に対する監察が成功するかどうかは、最終的に市民の権利意識(権利教育)と公衆の警察機関に対する監察の熱望に関わるものと考えられる。これは香港と英国の成功した点でもある。例えばPCAからUKIPCCの改革は市民社会から警察苦情調査制度改革の熱望により発展してきたものである。

これに対して、香港の苦情処理制度も市民社会の熱望で長年かけて創設され、時代を超えて変化してきた制度である。

II 日本との比較

上述したように、香港と英国は高いレベルの警察サービスと市民からの信頼を得るために、警察権限、行為に対する苦情の申出制度を非常に工夫していることを明らかにした。このような市

民による警察執務に対するコントロールは世界の流れである。日本においても、近年起きている一連の警察に関する不祥事の反省に基づき、2000年警察法が一部改正された。この改正によって警察に対する苦情の申出の処理と監察の制度を確立するとともに、公安委員会の監察機能を強化した。また、これにより警察職員の職務執行についての苦情申立ては、都道府県公安委員会に対し、文書（電子メールやファクシミリを除く）で不服の申出をすることができるようになった。同法第78条の2規定によれば、都道府県警察の職員の職務執行について苦情がある者は、都道府県公安委員会に対し、国家公安委員会規則で定める手続に従い、文書により苦情の申出をすることができる。また、都道府県公安委員会は、前項の申出があつたときは、法令又は条例の規定に基づきこれを誠実に処理し、処理の結果を文書により申出者に通知しなければならない。ただし、次に掲げる場合は、この限りでない。

- ① 申出が都道府県警察の事務の適正な遂行を妨げる目的で行われたと認められるとき。
- ② 申出者の所在が不明であるとき。
- ③ 申出者が他の者と共同で苦情の申出を行ったと認められる場合において、当該他の者に当該苦情に係る処理の結果を通知したとき。

国家公安委員会は、国务大臣である委員長と5人の委員の計6人で構成される合議制の行政委員会である。この制度は、戦後新たに導入されたもので、国民の良識を代表する者が警察を管理することにより、警察行政の民主的管理と政治的中立性の確保を図ろうとするものである。都道府県公安委員会の場合は5名の委員から構成される（地方によって3名から構成される場合がある）²¹。

このように、日本における警察業務に対する苦情の調査を監察する機関は、香港または英国のように警察から完全独立した監察専門の機関ではなく、各警察を監督する都道府県公安委員会である。

また、公安委員会の事務処理においても香港および英国と異なっている。国家公安委員会、都道府県公安委員会の事務処理（庶務）は警察によるものである。前者は「国家公安委員会の庶務は、警察庁において処理する」と警察法第13条に規定されている。後者は、「都道府県公安委員会の庶務は、警視庁又は道府県警察本部において処理する」と警察法第44に規定されている。このように公安委員会の事務処理は事実上警察機関に頼っていることがわかる。

1 苦情の申出と監察

日本における警察に対する苦情の申出は2種類に分類することができる。すなわち、

- A：警察法78条の2規定する公安委員会あての文書による苦情申出の制度（例えば、職務質問、留置人処遇、交通取締り、犯罪捜査など）。
- B：「警察法に規定する以外の苦情の処理指針」に基づき設けられている制度。日本弁護士連合

会(以下日弁連)の調査²²によれば、実際の苦情申出の種類は圧倒的にBの場合が多い。同調査によれば、2002年7月25日まで、全国の苦情申出件数は1万7,561件であり、そのうちAの場合の苦情申出は674件のみであり、Bの苦情申出件数1万6,877件もあることがわかった。また、「警察法に規定する以外の苦情の処理指針」については各都道府県警察によって異なることがある。

Aについての申出は、公安委員会事務担当部署、もしくは各警察署の苦情担当部署である。この場合、申出人の氏名、住所および電話番号、連絡先等、そして、苦情の申出の原因となる職務執行の日時及び場所、当該職務執行に係る警察職員の執務の態様、その他事案の概要および苦情申出の原因となる職務執行により申出者が受けた具体的な不利益の内容又は当該職務執行に係る警察職員の執務の態様に対する不満の内容を記載した文書²³を公安委員会に直接送るか、もしくは警察本部総務課公安委員会補佐室、警察本部各所属および警察署に持参し、提出することができる。

公安委員会は、苦情の申出を受けた後、必要に応じ、本部長に事実関係の調査をさせ、調査結果報告を求めることができる。調査結果報告を受けた場合、公安委員会は必要があると認めるとき、警視総監、地方の場合は本部長に苦情の処理に関する指示を行うことができる。しかし、公安委員会は調査報告書に納得がいけない場合にどのような措置をとることができるかについての規定はない。

都道府県公安委員会は、苦情処理の結果を文書により申出者に通知しなければならない。しかし、次の場合を除く。①申出が都道府県警察の事務の適正な遂行を妨げる目的で行われたと認められるとき、②申出者所在が不明であるとき、③申出者が他の者と共同で苦情の申出を行ったと認められる場合において、当該他の者に当該苦情に係る処理の結果を通知した場合。

これに対してBの場合は、(i)警察に対する苦情の申出は、各警察署に文書によるものか、電話で申出することができる。また、(ii)警察署に公安委員会に対する苦情の申出をすることができる(文書によらないもの)。

(i)の場合は、苦情処理担当警察官が受理した後、警察本部長に報告し、警察本部長は事実関係の調査結果を申出人に通知する。通知する方法は文書またはその他の方法で行う。(ii)の場合は、公安委員会に対する苦情を受けた警察は、公安委員会事務担当部署に連絡しなければならない。当該連絡を受けた事務担当部署は、公安委員会に報告しなければならない。その後の処理はAと同様の方法で行う²⁴。

このように日本の申出方法は香港、英国と比べ比較的複雑であるが、苦情の調査は香港・英国と同様に警察によるものである。しかし、香港また英国のように苦情調査と処理の専門的な部署を設けていない。また、苦情調査を監察する公安委員会は香港と同様に独自の調査権はないことを明らかにした。

むすびにかえて

以上述べてきたように、香港、英国、日本において、それぞれの社会事情と警察の問題を解決するために、警察に対する苦情申出処理制度の創設または改革が行われた。

警察権限・行為に対する苦情申出処理制度は、文化や伝統、習慣やニーズのようにそれぞれの国の市民の期待と地域の状況に合わせて展開し、発展する。従って最善のモデルというものはないが、あるモデルが成功するか否かはそれをどのように運営させ市民の信頼を回復するかに大きく左右されている。なぜなら、警察による苦情申出の調査の最大の問題点は、「中立と公正」にあるからである。公正というものは、単に公正で行うことだけではなく、最も重要なのは公正で行ったことを誰もが実際に見ることができるということである。また、HKIPCC と UKIPCC との比較の結論においても述べたように、警察の権限に対する監察が成功するか否かは、最終的に市民の権利意識と市民の警察機関の監察に対する熱望に関わる。日本式の苦情処理制度は香港、英国の制度と比べ非常に「若い」制度である。警察がどのように苦情を調査し、処理し、そして解決するか、また公安委員会は警察の苦情調査をどのように監察し、的確に市民社会に応えるかは今後の重要な課題である²⁵。

注

- ¹ 拙稿、「香港における警察活動に対するコントロール」岡山大学大学院文化科学研究科紀要15号219頁（2003年3月）。
- ² 拙稿、前掲「香港における警察活動に対するコントロール」、219頁。
- ³ 拙稿、「香港における汚職対策の取り組みについて」岡山大学大学院文化科学研究科紀要16号（2003年11月）。
- ⁴ PCA の機能および職権範囲について拙稿、前掲「香港における警察活動に対するコントロール」を参照。
- ⁵ 拙稿、「香港刑事手続における訴追の比較法的検討」岡山大学大学院文化科学研究科紀要14号168頁（2002年11月）。
- ⁶ 拙稿、「香港における逮捕手続の比較法的検討」岡山大学大学院文化科学研究化紀要13号（2002年3月）参照。
- ⁷ See PCA Annual Report 2000–2001
- ⁸ 英国警察における停止・捜索の権限についての詳細は、拙稿、前掲「香港における逮捕手続の比較法的検討」参照。
- ⁹ 1992年4月29日、アメリカロザンゼルス市で、人種差別問題による暴動が発生した。暴動の発端となったのは、1991年3月3日未明にロザンゼルス市警察の警察官による1件のスピード違反の取締りであった。被疑者となった当時25歳の建設作業員ロドニー・キング（当時窃盗罪の執行猶予中）は、スピード違反で警察官に停車させられた。彼が車から降りてこないため、警察官は彼を車から路上に引っ張り出し、殴る、蹴るの暴行、また警棒でメッタ撃ちにするなどの暴行を行った。この事件の経過がビデオに録画され、ロザンゼルス内で放映後に世界中で放映されることになった。しかし、ビデオ証拠があった

にもかかわらず、暴行を行った警察官4名全員が無罪裁判を受けた。その後この判決に対する抗議のデモが勃発、デモはすぐに暴動へと変わった。この事件はアメリカ社会の人種問題を大きく揺るがすほどの事件として世界中に注目された。

- ¹⁰ See THE STEPHEN LAWRENCE INQUIRY REPORT OF AN INQUIRY BY SIR WILLIAM MACPHERSON OF CLUNY ADVISED BY TOM COOK, THE RIGHT REVEREND DR JOHN SENTAMU, DR RICHARD STONE. *Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty. February 1999 Cm 4262-I*
- ¹¹ See Police Reform Act 2002 s.9.
- ¹² 拙稿、前掲「香港における警察活動に対するコントロール」、219頁。
- ¹³ 拙稿、前掲「香港における警察活動に対するコントロール」、219頁。
- ¹⁴ CAPOは1974年に成立した。
- ¹⁵ “CAPO’s Strategic Plan is principally shaped by the directives within the Force Plan, namely “We need to reinforce the values that underpin our efforts to prevent corruption, reduce complaints and enhance service oriented policing.” Complaints & Internal Investigations Branch Service Quality Wing, Police Headquarters.
- ¹⁶ 調査記入の方式については、拙稿、前掲「香港における逮捕手続の比較法的検討」を参照。
- ¹⁷ 拙稿、前掲「香港における警察活動に対するコントロール」、219頁。
- ¹⁸ See <http://www.info.gov.hk/ipcc/engipcc/index.htm>
- ¹⁹ See <http://www.homeoffice.gov.uk/>
- ²⁰ See <http://www.ipcc.gov.uk/>
- ²¹ 警察法第38条 都道府県知事の所轄の下に、都道府県公安委員会を置く。
2 都道府県公安委員会は、都、道、府及び地方自治体法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の規定により指定する市（以下「指定市」という。）を包括する県（以下「指定県」という。）にあっては5人の委員、指定県以外の県にあっては3人の委員をもって組織する。
3 都道府県公安委員会は、都道府県警察を管理する。
- ²² 日本弁護士連合会編、『だいじょうぶ？日本の警察 検証警察改革』日本評論社169頁（2003年）。
- ²³ 国家公安委員会規則第11号を参照。
- ²⁴ 日本弁護士連合会編、前掲『だいじょうぶ？日本の警察 検証警察改革』。
- ²⁵ 前掲『だいじょうぶ？日本の警察 検証警察改革』。