

## 【研究ノート】

## 都道府県公安委員会による管理のあり方についての一考察

～いわゆる「長崎ストーカー殺人事件」の検証報告をめぐる経験から

岡 部 正 勝

社会安全・警察学研究所 所員

京都産業大学法学部 教授

## はじめに

公安委員会<sup>1</sup>による警察の「管理」のあり方、特に、実際に管轄権を有して法執行を行っている各都道府県警察に対する公安委員会の管理のあり方について、個別具体的にどこまでのことができるか、あるいは、どこまですることが望ましいのかについては、研究の蓄積は少ない。また、各都道府県警察が相互に独立していることから、実務の積み重ねにおいて、「管理」の細かい形態には、都道府県警察により差異があるように見受けられる。

この点につき、本紀要において、当研究所の田村正博所長が理論的に考察しているところ、筆者は、これに加えて、実際の経験に基づいた素材を提供し、さらに議論が深まることを期待し、本稿を執筆するものである。

素材となるのは、平成23年12月に発生した「長崎県西海市西彼町における女性2名被害の殺人事件」<sup>2</sup>であるが、一般には、「長崎ストーカー殺人事件」、「習志野ストーカー殺人事件」等と呼ばれることが多い。

同事件においては、特に千葉県警察の対応をめぐる、当時世論からの非常に厳しい批判があり、それに応えるための検証報告書の作成と公表にあたって、千葉県公安委員会からの厳正な「管理」がなされたが、筆者は、当時、千葉県警察本部警務部長という役職にあつて、検証報告の作成・公表において、その責任者として中核的な役割を務めた。

本稿では、その経験に基づき、殺人事件の発生と検証報告書作成に至る経緯を、本稿の理解に必要な最低限の範囲で簡単に説明した後<sup>3</sup>、検証報告書の作成・公表に当たって千葉県公安委員会が果たした役割を、当時の公表資料や筆者のメモ・記憶等に基づいて述べ、最後に、公安委員会による管理の具体的在り方について、筆者の若干の見解を述べることにしたい。

なお、本稿中意見にわたる部分はすべて筆者の私見である。また、事実経過や、公安委員会による管理の実際については、そのほとんどは、当時公表された文書に記載されていたり、当時行われた記者会見で筆者から報道陣に公に説明した内容である。

<sup>1</sup> 本稿においては、「公安委員会」とは、都道府県公安委員会を指すものとする。

<sup>2</sup> 本文後述の第一検証報告書で用いられた呼称であり、当時の警察庁文書等もこれを用いていた。

<sup>3</sup> この部分については、「公安委員会による管理」という本稿の趣旨の理解に必要な最小限の記述にとどめ、犯人による暴力・ストーカー行為、それに対する警察の対応の詳細については割愛している。なお、ストーカー行為の被害女性は千葉県習志野警察署管内に居住しており、実家が長崎県内にあった。本件殺人事件は、犯人が同実家に押しかけ、親族2名を殺害したものであった。

## 1 殺人事件の発生とその検証及び再検証にいたる経緯

### (1) 平成 24 年版「警察白書」の記述内容

まず、平成 24 年版「警察白書」59 頁においては、公安委員会の活動事例の紹介として、

「24 年 3 月、長崎県西海市における殺人事件に伴う一連の警察の対応について、千葉県警察、長崎県警察及び三重県警察において検証を行ったが、検証結果の報告書に習志野警察署におけるレクリエーション旅行に関する事項が記載されていなかったことなどが報じられた。

千葉県公安委員会の厳正な管理の下、千葉県警察は、警務部長を長とし、監察部門を主体とする体制を編成し、再検証を行った。なお、国家公安委員会も千葉県公安委員会に対し、調査に対する点検の徹底を要請した。

再検証に当たって、千葉県公安委員会は 4 回の臨時会議を含め計 7 回の会議を開催し、随時調査状況の報告を求めると厳正な点検・指導を行った。

再検証の結果、レクリエーション旅行が警察の対応に影響したと考えられること、また、千葉県警察の組織運営の観点からの問題として、幹部による組織管理の不備、被害者・国民の視点の欠如及び「警察改革の精神」の不徹底が明らかとなったことから、これらについての効果的な方策等を検討することとし、検討結果を公安委員会に報告してその点検を受けた上で、ガイドライン等としてとりまとめ、実施することとした。」

との記述がある。

簡潔にして要を得た記述ではあるが、既に相当の時間が経過していることもあり、本稿読者の理解のために、以下、若干の補足を行う。

### (2) 最初の検証報告書公表

本件においては、関係者が、殺人事件の発生以前より警察に相談を行っていた、という経緯があったことから、相談等をめぐる警察の対応に何か問題があったのではないかと、との疑念が持たれた。このため、千葉県警察、長崎県警察及び三重県警察<sup>4</sup>では、生活安全部及び刑事部が主体となって、事実関係の検証を行うこととし、その結果は、事件発生から約 3 か月後の平成 24 年 3 月 5 日に公表された（検証報告書は 3 月 4 日付）。

当該報告書（以下本稿において「第一検証報告書」という。）においては、問題点として、男女間トラブルの重大事件発展性に対する危機意識の不足、警察署における組織的対応（署長への報告、生活安全部門と刑事部門の連携）の不備、関係県警察の連携不足、本部主管課による指揮、指導の不在等が指摘されていた。また、再発防止策についても盛り込まれていた。

### (3) 一部報道によるいわゆる「スクープ」とその影響

第一検証報告書の公表から約 2 週間後の 3 月 22 日に至り、一部報道が、習志野警察署においてレクリエーション旅行が実施されていたこと、当該レクリエーション旅行の実施によって被害者からの事情聴取等が遅れた可能性があること、

---

<sup>4</sup> 長崎、三重両県警察が検証に加わっているのは、長崎については、注 1 で述べたとおり、ストーカー行為の被害女性の実家があり、家族から長崎県警察に対して相談がなされていたため、三重については、犯人の実家があり、犯人が犯行 2 日前に実父に暴行を加え実家を飛び出し、三重県警察が対応していた、などの状況があったためである。

第一検証報告書に当該レクリエーション旅行に関する記述がなかったことなどを報じた。これに報道他社も次々に追随し、千葉県警察に対する批判的報道は過熱の一途をたどっていった。当時の報道ぶりにおいて、警察への疑惑とされた主要なポイントは、

- ・習志野警察署は、被害女性からの被害届の受理を「先送り」して、レクリエーション旅行の実施を優先した<sup>5</sup>
  - ・2名殺害という重大な結果の発生に当たり、上記事実は、警察にとって不都合なものであるため、千葉県警察はこれを組織的に隠蔽し、第一検証報告書に記載しなかった
- というものであった。

#### (4) 再度の検証の実施

千葉県警察においては、上記報道の翌日の3月23日に、第一検証報告書の作成関係者を除外し、警務部長（筆者）を長とし、監察官室を主体とする体制で、旅行が実施された経緯、捜査等に与えた影響の有無及び報告書に旅行に関する事項が記載されなかった理由等につき再検証を開始した。

調査期間は、4月17日までの3週間超であり、取りまとめの後、検証報告書（以下「第二検証報告書」という。）として、4月18日に千葉県公安委員会に提出された。その後、4月23日付の報告書として同日公表され、併せて記者会見（冒頭は警察本部長、続いて警務部長及び首席監察官が対応）も行われた。

#### (5) 第二検証報告書の概要

第二検証報告書は、大別して、「1 レクリエーションが捜査等に及ぼした影響について」、「2 旅行に関する報告の経緯等について」、「3 組織運営の観点からの反省点と再発防止に向けた取組み」の3つの部分に分かれていた。

1においては、旅行の実施が、捜査及び対応に「影響を及ぼさなかったとは言えない」とした。また、2においては、「旅行の事実を認知した各幹部は、その影響を過小評価しており、検証における視点として捉えることができなかったため、報告書から、その記載が脱落したもの」であるとした上で、「いずれの関係者においても、旅行の事実を殊更に伏せておくような指示や協議をした事実は見られず、旅行の事実を隠蔽しようとする意図は認められなかった」として、組織的隠蔽については明確に否定した。さらに、3においては、「幹部による組織管理の不備」、「被害者・国民の視点の欠如」、「警察改革の精神」の不徹底」を指摘した上で、これらに関する方策をガイドラインとしてとりまとめることとした。なお、ガイドライン作成に当たっては、「検討結果を千葉県公安委員会に報告してその点検を受けた上で、ガイドライン等としてとりまとめ、実施することとする」とされていた。

加えて、旅行の実施と被害届受理の関係については、関係者の切迫感・危機感の不足という問題はあるものの、旅行への参加を理由に事情聴取開始日を遅らせたのではない旨も説明されていた。

---

<sup>5</sup> 当時の報道はそうように報じていたが、後述の第二検証報告において、当時の関係者の間では、旅行実施のために被害届受理を意図的に「先送り」する、という認識はなかったことが確認されている。この点、現在でも、多くの文書等が「先送り」の表現を用いているが、不適当であると考える。「結果として適切な時期に被害届を受理せず」といった表現のほうが適当であろう。

## 2 本件時系列

### (1) 第一及び第二検証報告書による本件時系列

本稿の趣旨の理解にあたっては、当時のレクリエーション旅行の実施をめぐる時系列を理解することが重要であるため、表1に、これを本稿理解に必要な最少限度で簡単に示しておく。

表1

| 年月日             | 内 容  |
|-----------------|--|
| 平成23年10月以降      | 関係者の相談を受け、警察で警告等の対応。   |
| 12月6日（火）        | 被害女性が習志野警察署に来署、刑事課で対応できず。<br>習志野警察署生活安全課から同刑事課に本件の書類を渡す。<br>刑事課では、複数の傷害事件を立件して長期隔離の方針を立て、他の案件の処理も勘案して翌週12日（月）から事情聴取を開始することとした。 |
| 12月8日（木）～10日（土） | 習志野警察署においてレクリエーション旅行実施   |
| 12月12日（月）       | 被害女性からの事情聴取開始  |
| 12月16日（金）       | 長崎県において殺人事件発生  |

\* 第一、第二検証報告書を基に筆者作成

### (2) 時系列から当時推測されたこと

第二検証報告書の公表以前の時点で、細かい状況を知らずに国民の視点でこの時系列を見ると、12月6日以降、習志野警察署は被害者からの事情聴取を開始できたのではないかと、思われても致し方なかった、と考えられる。したがって、「事情聴取を12日からとしたのは、レクリエーション旅行を優先したからである」という報道ぶりや、「その事実が第一検証報告書に記載されていなかったのが「組織的隠蔽」である」という報道ぶりには、ある程度の説得力があり、そのために、当時、警察は非常に大きな世論の批判にさらされることとなったのである。

## 3 第二検証報告書の作成と千葉県公安委員会による「管理」

### (1) 千葉県公安委員会のスタンス

上述の経緯で、3月23日から4月18日まで、千葉県警察は、千葉県公安委員会の管理の下、第二検証報告書を作成することとなった訳であるが、当初の公安委員会のスタンスは、「これは隠蔽と疑われても仕方のない状況である（少なくとも、「消極的隠蔽」と見られても仕方がない）」という非常に厳しいものであった。これは、まさに「一般国民の視点から見れば隠蔽に見える」ということを意味しており、筆者としても、大変厳しいスタートであったと記憶している。

### (2) 公安委員会の臨時会合の開催

報告書作成期間における定例の公安委員会開催日は、4月4日、11日及び18日の3回であったが、公安委員会側は、それでは到底不十分であるとして、4月2日、3日、6日及び10日に、本件のためだけに臨時会議を開催し、詳細な点検を実施した。臨時会合は、原則として朝から夕方までぎっしりで行うものであったと記憶している。

### (3) 点検の状況

上述のとおり、公安委員会が厳正な立場をとっていたため、県警察に対する要求も、かなり細かくかつ厳しいものとなった。

例えば、当時習志野警察署で作成していた相談受理票等の各種書類の一次資料についても、公安委員会側が必要と考えれば、提出を求められ、実際に提出した。

また、報告書作成の経過報告は、警察本部長、警務部長等の上級幹部が対応したが、公安委員会からは、かなり細かい点まで質問がなされた。質問や議論の内容は、例えば、当時の生活安全部門と刑事部門など組織の縦割りの実情如何、署長・副署長などの幹部のリーダーシップがとられていたのか、重要な決裁をいわゆる「置き決裁」とするなど決裁のあり方に問題はなかったのか、「警察改革」とその精神について職員は認識しているのか、など細かく多岐にわたり、かつ本質を突いた鋭いものであったと記憶している<sup>6</sup>。

さらに、公安委員会としての委員同士の検討の場面では、しばしば、事務局としての警察本部側が席を外すよう求められ、実際に席を外して委員同士のみで議論する場面も複数回あった。

公安委員会による点検の過程で抽出された論点は、第二検証報告書において、今後千葉県警察で検討すべき事項の中で、「幹部の役割と発揮すべきリーダーシップの在り方」、「決裁の在り方」、「情報共有の在り方」、「国民の視点に立脚した教養の充実」、「警察改革の精神」の再徹底」等の項目として記述され、さらに平成24年9月に策定された「第一線警察の組織運営の在り方に関するガイドライン」によって施策として具体化された。

#### (4) 報告書の大幅な書き換え

当初、警察本部が作成した報告書原案は、「1 レクリエーションが捜査等に及ぼした影響について」及び「2 旅行に関する報告の経緯等について」から構成されていたが、公安委員会からは、「それだけでは不十分であり、千葉県警察としての真摯な反省の姿勢と、再発防止に向けた今後の今後の取組みを盛り込まなければならない」旨の指摘や、「警察改革で言われていた「国民のための警察」や「透明性の確保」に欠けていたことを明言しなければならない」旨の指摘を受け、大幅に書き加えることとし、それが、「3 組織運営の観点からの反省点と再発防止に向けた取組み」の部分となったという経緯がある（上記（2）で抽出された論点は、主にこの部分で記述された。）。

## 4 記者会見における説明

### (1) 記者会見の実施

4月23日の第二検証報告書公表に併せ、記者会見が行われた。記者会見は、冒頭に、警察本部長による謝罪と質疑応答、続いて筆者及び首席監察官による謝罪、報告書の説明及び質疑応答であった。会見は、すべてTVカメラ入りという緊張した状況の中で1時間近いロングランであったと記憶しているが、ここでは、本稿において必要な限度でその一部について述べる。

### (2) 公安委員会の管理についての質疑

一部報道等においては、本件の検証は、警察部内の監察部門ではなく、第三者委員会を設置して行うべき、という意見が根強く示されていた。これについては、記者会見の前から、報道等に対して、第一検証報告書の担当者は除外していること、監察部門という中立性のある部門が担当していることなどを説明してきたほか、公安委員会による民主的管理を受

<sup>6</sup> この点については、当時の千葉県公安委員会委員長が、地元最大の地方銀行の出身であり、組織の縦割りの弊害、報告の在り方の問題、本部組織と出先の組織（銀行でいえば支店など）の関係等、大きな組織において発生し得る諸問題につき、深い知見と経験値を有していたことも大きかったのではないかと拝察している。



けていることも説明していた。

記者会見当日においても、この点につき、公安委員会は実際にどのような管理の役割を果たしたのか、という趣旨の質問がなされた。これに対して、筆者からは、概ね本稿の上記3で記述した内容を丁寧に説明したところ、その後のさらなる追及の質問等はなく、会見が紛糾することはなかったものである。

## 5 若干の私見

これまでに述べてきた筆者の経験は、レアケースであるとも言えるかもしれないが、公安委員会による管理の在り方について、示唆に富むものであると考えている。

理論的考察については、本紀要の田村所長の論考に譲り、ここでは、いくつかの具体的な点につき、私見を述べることとしたい。

### (1) 第一次資料の閲覧

本件においては、各種第一次資料を、公安委員会の求めに応じて提出したが、他のケース、特に非違事案に対する管理等においては、そのような場面は想定されるし、管理に服する側として、提出を拒む理由はないものと考ええる。もちろん、通常の業務の場合においては、概要をとりまとめた資料で報告することが普通であるし、公安委員会側の負担も考えれば、そちらのほうが合理的でもある。しかし、本件のように、警察の細かい実務の在り方が問われている場合に、管理の実を上げるためには、必要に応じ、第一次資料を提出することは当然あり得るであろう。

なお、個別の犯罪捜査の案件については、捜査上の秘密との関連で問題を生じ得る。確かに、公安委員会の管理は、個別の犯罪事件捜査の指揮には及ばないが、例えば、捜査上の非違事案が問題になったような場合に、供述調書、取調べの録音・録画の映像、捜査報告書等を閲覧することはあり得るものと考ええる。

### (2) 「国民の一般的な常識」という視点の重要性

本件においては、そもそも警察への批判が大きく高まった「きっかけ」は、DV・ストーカー事案への警察の対応ではなく<sup>7</sup>、レクリエーション旅行の事実を隠蔽したのではないかと、ということにあった<sup>8</sup>。

これについては、組織的隠蔽ではなかったものの、「レクリエーション旅行」という事実に対して、国民の視点から見れば厳しい批判が加えられかねない、という意識が、第一検証報告書の作成当事者間で欠如していたことが問題であった。言い換えれば、国民の視点、国民の一般的な常識が欠けていた、と言わざるを得ない状況であった。

例えば、当時の若手の報道の方々と私がやりとりをしていたときの彼らの感覚は、「昭和の昔ではあるまいに、いまどき泊りがけで職場旅行ですか」、「常識に欠けるのではないですか」というものであった。他方で、当時の警察組織の一般的な常識は、「普段休みも取れずに働いているのだから<sup>9</sup>、せめて、組織的にグループ分けをして旅行に行くくらいの息抜き

<sup>7</sup> その部分は、概ね第一検証報告書において検証されており、それに対する大きな批判は、本文で触れた「スクープ」報道まで起きていなかった。

<sup>8</sup> この点に対する批判が高まったために、DV、ストーカーへの対応についても再度遡って批判され、再検証の対象となったが、危機感・切迫感の不足、部門間連携の不足、幹部の指揮不在などの主要な論点は、第一検証報告書でも既に指摘されていたものである。

<sup>9</sup> 当時はまだ、ワークライフバランスということも部内ではあまりいわれず、特に刑事部門などは、休まず働くことが美徳とされるような雰囲気があった。本件旅行に参加した刑事課員についても、旅行参加を見合わせようかと部内で発言していたが、周囲から、せめて、こんな時くらいしか休めないのだから参加するよう勧めた、という状況があったものである。

をするのは当然」というものであったように思う<sup>10</sup>。

このような「警察の常識」と「一般国民の常識」との乖離に気づかなかったことが、本件を紛糾させる「きっかけ」を作った主因である、というのが私の偽らざる感想である。仮定の話ではあるが、もし、公安委員会が、第一検証報告書作成の際、レクリエーション旅行の存在を知っていたとすれば、これを検証報告書に記載するよう求めたであろう、と考えられるし、それが「国民の一般的常識」からなされる管理であったであろう。

様々な場面において、一般的な国民の常識、という視点から、公安委員会が警察を管理することは、非常に重要なことである、と考える次第である。

### (3) 信頼関係の構築

本件のような状況の下では当然でもあったが、第二検証報告書作成の管理の過程において、千葉県公安委員会と千葉県警察の間には、相当の緊張関係があり、実際に厳しい指導を受ける場面がしばしば見られた。

この点につき、後日譚ではあるが、千葉県公安委員会委員長の感想として「根底に県警察との相互の信頼関係があったからこそ、緊張感を持った管理、点検が可能であった」という趣旨の発言があったとのことであった<sup>11</sup>。

非常に示唆に富む発言であり、普段から、公安委員会に対して丁寧に業務説明、業務報告を行っていたこと、また、公安委員会の側も常に真摯に対応していたことが、このような感想につながったものであろう<sup>12</sup>。各都道府県警察の幹部は、日常から、公安委員会との信頼関係を重視し、丁寧な説明を行うことが望まれると考える。

### (4) 公安委員会の活動に関する常日頃からの広報

公安委員会による管理の実際については、可能な限り、ホームページ等で広く広報しておくことが望ましいと考える。本件では、記者会見の前から、一部報道等から、「公安委員会の管理というが、各都道府県警のホームページを見ても、ごく簡単にしか書かれていないものがある。本当に管理をしているのか。」という声が聞かれていた<sup>13</sup>。

各都道府県警察により、公安委員会の定例会の状況や活動状況のホームページ上の公開度合いには、濃淡があるようである。もちろん、各都道府県とも、きちんと公安委員会の管理を受けているのであるが、そうであれば、筆者としては、常日頃からその内容を詳しくに公開し、あらぬ誤解を国民から受けないようにしておくことが望ましいと考えている。

## 6 おわりに

本件においては、当時、警察への批判的な世論には非常に厳しいものがり、御遺族、報道関係者、警察関係者、そして千葉県公安委員の方々は、みな、様々な感情を抱いて本件に関わり、満たされぬ思いの方も多かったのではないかと思っている。

本稿は、あくまで「公安委員会の管理」という論点に絞り、ほぼ当時公開された情報に基づいてまとめたものであり、当時の関係者の方々の名誉や感情を害するものではないつもりであるが、もし、至らぬ点があるとなれば、それはすべて

<sup>10</sup> 当時の習志野警察署でも、計画的に、署員を数班に分けて、順次旅行等を実施していた。

<sup>11</sup> 後に開催された全国公安委員会連絡協議会において、千葉県公安委員会委員長が、本件管理について発表を行ったが、その際に本文のような発言をした旨、筆者が、委員長本人から伺ったという記憶がある。

<sup>12</sup> 筆者が千葉県警察に在勤していた間、公安委員会の定例会合に常時出席するなどしていたが、本文に述べたとおり、ベースの信頼関係は築かれていたと感じている。

<sup>13</sup> 筆者が、実際にそのような問いかけを受けたこともある。

筆者の責任である。

本稿の最後に当たり、改めて、亡くなられた被害者の方々のご冥福を祈るとともに、関係者の方々の心が安らかであることを祈念している。また、当時、筆者と関わり、本件の対応に様々な立場から尽力してくれた方々、特に、当時の公安委員の方々と監察関係の方々に、改めて、この場を借りて、厚く御礼を申し上げる次第である。