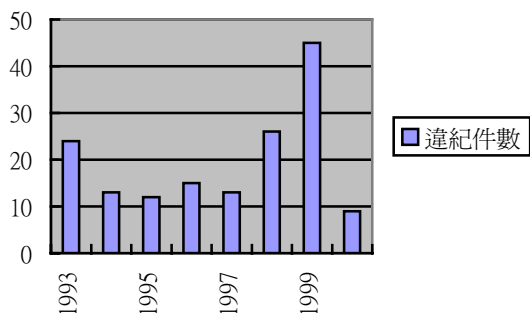


方式是否有其公平性，輿論與學術、實務各界眾說紛紜。表贊同之論者認為，因警察在於日本民眾地位崇高，即使有違規等不幸情事，若以嚴刑峻罰之方式處置，或許有過於誇張之虞；惟反對論者認為，警察為捍衛治安之要角，若其風紀不正，難以對於民眾有合理之解釋。同時，持反對論者亦認為，除部分違規當事人或其主管會因違紀被處「諭旨免職」並引咎自殺以表深省之態度外，實務上鮮見違規當事人採取實際行動，例如召開記者會等表示歉意，再加上日本政府後續輔導再就業管道之便，此種方式是否無法使得違規者真正表示悔改，甚而導致歪風漸盛之疑（註4）。

實務上，掌管日本警察行政之最高機關——「國家公安委員會」亦發現，「諭旨免職」懷柔方式之懲處，確實無法收得成效，此因起端於一九九九年日本國內發生多次員警違紀風紀之案件共約四十五件（參考圖表3），其中尤以當年九月所發生神奈川縣警察局發生警局人員



圖表3 1993年至2000年警察違紀案件一覽表  
(曲線圖)

特意隱匿案情之違規情事，因媒體對於此案大肆炒作，並針對當年多數警察違規案件多次探討報導，嚴重影響民眾對於警察清新之形象。為使警察風紀提升，並改善民眾對於警察之印象，國家公安委員會將本案之原處分之「諭旨免職」改為「懲戒免職」，開啓實務界對於違規人員處以嚴格刑罰之起端（註5）。若以於刑事政策之角度察之，在於治安危劣與連續暴力案件發生時，處以犯罪人重責之威嚇刑理論，亦為亂世處以重責之方式，為收得民心之捷徑（註6）。在此需說明的是，「懲戒免職」與「諭旨免職」之差別，主要在於「懲戒免職」主要以「不核發退休金、不輔導再就業」為主，此對於因違規案件需再尋就業管道之日本警察而言，無非是一大酷責，此種懲戒方式主要是以無法使其順利再就業造成其經濟上之困境，此無異對於違規者造成最大鎮懾效果，此亦可以從二〇〇〇年員警違紀案件僅為九件之狀況即可窺知。

針對違規員警採以重責之論，畢竟在於取締之面，僅能收得暫時性之成效，日本政府為革新警察形象並嚴格加強取締違規員警，並於「懲戒免職」之政策推行後，同年（一九九九年）提出「特別監察制度」（註7）之風紀肅正對策，嚴格取締違規人員，希冀由特別監察制度之產生，圖以提升警察人員風紀。

以下將對針對日本實施警察違紀監察機關、程序與其成果做一探討。

（註4）PBI / 警察不祥事の三十年史、Public Bureau of Inspection, 2002/8/12。

（註5）此案情主要是某雜誌報導神奈川刑警隊隊長威脅一女子聲稱其與黑道份子之親密照片（底片）在警方手中，並邀其女子與其發生性行為。事後，神奈川縣警局大怒，在1999年3月至4月為止，秘密毆打多位刑警隊隊員，並私將證物（底片）隱藏之案件。

（註6）陳慈幸，「被害回復として威嚇刑理論応用の再検討：現代科学技術を加える『相对威嚇刑理論』の效果及び性犯罪者に威嚇処遇思想の変遷を論じる」，日本法學新報第110卷11.12號。

（註7）在於施行「特別監察制度」爾後，日本遂即嚴格取締全國各地警察機關違規事件，此雖可在於取締失職員警之成效方面有所斬獲外，惟短短半年內警察違紀之例有高達百餘件之情況卻亦說明日本警察仍需加強遵守風紀。...本資料來源：日本朝日新聞。此外，2000年亦有發佈「警察廳懲戒方針」藉以加強警察遵守風紀。

### 三、現階段日本實務防治警察違規案件之措施與成果

#### 從國家公安委員會之機能與、警察革新會議之「特別監察制度」、審查警察違反風紀行政報告結果而觀之

在於探討日本特別監察制度之前，需對於「國家公安委員會」機能深論之。誠如前所述之，日本掌理警察管理之最高行政單位為國家公安委員會，此外，地方亦設置公安委員會掌管地方警察事務。易言之，日本警察之特色，亦在於國家公安委員會之設置。關於國家公安委員會之規定，為昭和二十九年（一九五四年）所制訂警察法之規定而設。

日本警察法第四條規定：

「在內閣總理大臣（首相）管轄下，設置國家公安委員會」。

日本警察法第五條規定：

「國家公安委員會以掌管國家公共安全之警察運作，統括有關警察教養、警察通信、犯罪監視、犯罪統計以及警察裝備事項，調整有關警察行政為其任務」。

又，警察法第十五條規定：

「在國家公安委員會管理下，設警察廳（相當於我國警政署）」。

承以上條文規定即可得知，就組織而言，日本警察係於國家公安委員會管理下運作，國家公安委員會亦是管理日本警察之最高行政組織。

國家公安委員會主要由學界、官界、經濟界、法界、媒體工作等各界選出五位品格涵養佳之人士所組成，任期五年（註8）。其成立之宗旨在於，藉由國民代表管理警察，以達成警

察行政之民主性及確保其政治中立。承此，一般民眾或許認為國家公安委員會之設置目的，主要以掌管警察行政為要，並在於處理警察行政方面有其獨立性及積極性。惟實際上，於「特別監察制度」推行之前，曾有學者詬病國家公安委員會每週四召開一次會議，且針對警察違規案件並不積極發表言論此易使其功能有不彰之嫌，易導致民眾對於國家公安委員會之實際任務為何，不得而知（註9）。為改善此點，日本政府在於違規案件發生多起之一九九九年十二月，由國家公安委員會正式召開「警政革新會議」，在此會議當中，除明訂實施「特別監察制度」外，並修正「國家公安委員會運營規則」，此規則除確定針對警察廳之管理制度外，並針對警察廳事務處理方式與運營規則方針不符合之處，可對於警察廳最高首長進行必要之指示。自此，國家公安委員會之管理概念更為明確化，擺脫往昔其地位與行事不明確化之陰影。

目前國家公安委員會亦保持每週四一次之定期會議（註10），必要時會召開臨時會議。關於國家公安委員會改型後之實際作為，可從平成十二年之警察政策白皮書之資料中可查知，例如制訂通信傍受規則（即：竊聽規則）等二十三件國家公安委員會規則以外，對於違反風紀處以「懲戒處分」之案件共有九件。此外，國家公安委員會之作為尚有：對於日本恐怖主義組織之赤軍連首領之取締、暴力團取締法（即：幫派取締法）之審查專門委員之任命、以及根據同暴力團取締法之規定聽取專門委員之工作報告、根據道路交通法規定修正交通各項規則、根據國會議事堂及外國領事館周邊地

（註8）其他條件尚有「任前五年無與警察或檢察署有關係之經歷」、「無前科者」...陳鵬仁，「日本的警察」，頁281，水牛書局。

（註9）陳鵬仁，「日本的警察」，頁281，水牛書局。

（註10）關於定期會議則是警察廳將對每週所發生重要案件、天災事故等警察之因應措施做一簡報外，亦報告未來治安之警察因應取向，並尋求委員會之意思而決定。參閱平成十二年警察政策白皮書，頁241。