

【論 文】

警察の刑事的介入の基本的な考え方と近時の変容

田 村 正 博

社会安全・警察学研究所 所長
京都産業大学法学部 教授

はじめに

警察の刑事的介入（刑事訴訟法に基づく捜査権限又は少年法に基づく調査権限の行使）については、これまで、権限行使の法的限界に関するものを除き、学問的な研究の対象となったことはほとんどない¹。警察組織の中でも、問題として浮上した個別の事柄ごとに対処方針を示すことが行われているだけで、刑事的介入の在り方全体に関する自覚的な論議はほとんどなされていないといってよい。

その一方で、近年、警察の刑事的介入に関して極めて大きな変化が生じている。例えば、児童虐待事案の平成28年の検挙は、平成25年と比べ、傷害罪（致死を除く。以下同じ。）は2.3倍、暴行罪は3.6倍に増加している。配偶者暴力事案も、同じ時期に傷害罪が1.5倍、暴行罪が2.5倍に増加している。

本稿は、これまでの警察の刑事的介入に関する理念と実務を整理した上で、児童虐待事案等についての近年の刑事的介入判断の変容を、警察幹部等を対象とした調査結果から明らかにし、新たな警察の刑事的介入の判断構造を示す。最後に、新たに登場した「個人保護型捜査」において、それまでの捜査（司法警察型捜査）と異なる扱いを要すると思われる事柄を試論的に述べることとする。

なお、本稿は、科学技術振興機構（JST）の社会技術研究開発センター（RISTEX）「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」研究開発領域のプロジェクト「親密圏内事案への警察の介入過程の見える化による多機関連携の推進」の研究成果に基づくものである。

第1 これまでの警察の刑事的介入に関する理念と実務

1 警察の刑事的介入理解の基礎

(1) 用語の意義等

警察の刑事的介入とは、刑罰法令に該当する疑いがある事案に対して、警察（都道府県警察）が刑事訴訟法に基づいて捜査権限を行使し、又は行為時に14歳未満であった者の場合に少年法に基づいて調査権限を行使することをいう。このうち、少年（捜査時又は調査時に20歳未満である者）を対象とするときは、刑事訴訟法に基づく権限の行使を含めて、少年法の理念である「少年の健全育成」の精神に則ることが求められる。以下では、それ以外の成人を対象とする捜査につい

¹ 宮澤節生『犯罪捜査をめぐる第一線刑事の意識と行動—組織内統制への認識と反応—』（成文堂、昭和60年）がほぼ唯一のものである。この研究は、捜査員の行動と組織の統制との関係に着目し、法的に問題性を含んだ捜査行動を捜査員がとることがあることを、警察組織が事件検挙の実績向上を求め、功利的報酬による統制を行っていることに対応したものである、と結論付けている。なお、同書については、朴元奎・太田達也編『リーディングス刑事政策』（法律文化社、平成28年）118頁以下（田村正博執筆）参照。

て、主に解説する。

警察の捜査については、国家公安委員会が「犯罪捜査規範」（昭和32年、国家公安委員会規則2号）を定めている（以下「規範」と略称する。）。警察捜査の在り方を定めた最も基本となるものであり、警察官は捜査においてこれを守らなければならない。なお、規範は、最高検察庁とも協議の上で策定されている。

警察の捜査は、事件の認知に始まり、送致によって区切りが付けられる。逮捕していない被疑者及び逮捕後送致前に釈放した被疑者については、必要な捜査を遂行した後に、検察官に送致（書類送致）がなされる。一方、身柄の拘束を継続する被疑者の場合には、逮捕後48時間以内に送致（身柄送致）がなされるが、この場合には、送致後も必要な捜査が警察によって継続される。

認知とは、「犯罪について、被害の届出若しくは告訴・告発を受理し、（中略）又はその他の端緒によりその発生を確認する²ことをいう。」³。被害者のいる犯罪の最も一般的な認知の手段は、「被害届」の提出を受けて受理することである。被害届が口頭でなされる場合には、定められた様式⁴の用紙に記入を求め、又は警察官が代書する（規範61条2項）⁵。被害届は、被害者本人が行うのが一般であるが、子どもが被害者の場合の保護者など、他の者が行うことも可能である（その場合には、届出者と被害者の関係及び届出者が届け出た理由を付記することになる。）。被害届は、法的には特段の効果を生じさせるものではないが、後述のとおり、それによって捜査が開始され、それが撤回されると多くの場合に捜査の継続をしない扱いがなされる、という実務上極めて重要な意義を有している。

検挙とは、「犯罪について被疑者を特定し、送致・送付又は微罪処分に必要な捜査を遂げることをいう。」⁶。捜査によって被疑者を特定し、証拠（刑事裁判で証拠となることが期待される資料）を収集して、被疑者の犯行であることを十分に明らかにできるに至った（捜査を遂げた）段階で、検察官に送致するので、それが「検挙」となる。被疑者を逮捕した場合には、逮捕の時点で「検挙」と扱うのが通例である。このため、逮捕後に被害者の状況が変化し、あるいは証拠が新たに入手されたことによって捜査によって明らかになった事実が変わったとしても、逮捕時の罪名によって統計に計上されることになる。

警察の捜査の典型は、犯罪があることが分かったが、犯人が不明である時点で開始される（したがって、犯人を特定し、その者の犯行であることを証拠によって明らかにすることが目標となる。）。これに対し、関与者は分かっているが、対象となる事案が犯罪であるといえるかどうか、ないし犯罪とすべきものかどうか（「犯罪」として刑事手続にのせることが適当かどうか）を、警察として判断することを要する場合もある。「事件化」ないし「立件」という用語は、このような場合に、当該事案が犯罪であったと認定し、犯罪としての正規な扱いをして、刑事訴訟法に基づく処分（逮捕又は送致）をすることを意味するものとして用いられる。

² 犯罪の発生の「確認」は一応のものであり、その後に犯罪が成立しないという判断がなされることも当然にあり得る（統計上は認知した事件の「解決」として扱われる。「犯罪統計細則」（昭和46年、警察庁訓令16号）2条6項参照。）。

³ 犯罪統計細則2条4項。なお、認知統計は、刑法犯及び交通事故事件にはあるが、特別法犯及び交通法令違反にはない。

⁴ 規範の別記様式6号に定められている。届出人が「次のとおり（罪名）被害がありましたからお届けします。」として、被害者（住居、職業、氏名、年齢）、被害の年月日時、被害の模様、被害金品（品名・数量・時価・特徴・所有者）、犯人（住居、氏名又は通称、人相、着衣、特徴等）、遺留品その他参考となるべき事項の各欄に、届出人が分かっていることを記入する。

⁵ 参考人供述調書を作成したとき（例えば、詐欺の場合には、欺罔状況の詳細を明らかにする必要があるので、参考人供述調書が作成される。）は、被害届の作成を省略できることが規範に定められている。ただし、実際の扱いは都道府県警察によって異なっている。

⁶ 犯罪統計細則2条5項。送付は告訴・告発を受けた事案について行われる。微罪処分は、司法警察員から検察官への事件送致を定めた刑事訴訟法246条で、「検察官が指定した事件については、この限りでない。」とされているのに基づいて、地方検察庁の検事正から示された要件を満たす事件（犯罪事実が軽微で、明らかに刑罰を必要としないもの）を、送致手続をとることなく終結させるものである（処理年月日、被疑者の氏名、犯罪事実の要旨等を毎月一括して報告することとされている。）。

(2) 捜査の位置付け（司法警察型捜査）

刑事訴訟法では、第二編（第一審）の第一章に捜査についての規定が置かれ、第二章で公訴、第三章で公判についての規定が置かれている。また、捜査に関する冒頭の規定として、同法 189 条は、警察官が司法警察職員として職務を行う旨を定めた上で（1 項）、「司法警察職員は、犯罪があると思料するときは、犯人及び証拠を捜査するものとする。」と定めている（2 項）。この規定を踏まえて、「捜査とは、公訴の提起、遂行の準備としての犯人及び証拠を発見・収集する手続である」という理解が一般的に存在している。

警察において、「捜査は、それが刑事手続の一環であることにかんがみ、公訴の実行及び公判の審理を念頭に置いて、行わなければならない。」（規範 7 条）とされ、「事案の真相を明らかにして事件を解決する」（規範 2 条 1 項）ことが捜査の目標とされる。すなわち、捜査は、真実に即した処分が後の刑事手続でなされる（警察が検挙した被疑者が検察官によって訴追され、裁判によって適切な刑が科される）ことに向けて行われる。同時に、捜査の各活動は法令を遵守し、人権を侵害しないようにしなければならないことも強調されている（規範 2 条 2 項及び 3 条）。これらは、刑事訴訟法の目的について、「刑事事件につき、公共の福祉の維持と個人の基本的人権の保障とを全うしつつ、事案の真相を明らかにし、刑罰法令を適正且つ迅速に適用実現する」（同法 1 条）とされているのに対応する。

以下では、このような刑事手続の一環として（専ら国家刑罰権の行使につながるものとして）行われる捜査を「司法警察型捜査」、そのような捜査のとらえ方を「司法警察型捜査観」と呼ぶこととする。

(3) 警察組織内における分担区分

警察組織は、刑事部門、生活安全部門、交通部門、警備部門、地域部門と管理部門に分かれる。このうち、刑事部門は、警察庁の刑事局、都道府県警察の本部（警視庁又は道府県警察本部であるが、以下では「県警察本部」と略称する。）の刑事部、警察署の刑事課等を意味する。生活安全部門は、警察庁の生活安全局（地域課を除く。）、県警察本部の生活安全部、警察署の生活安全課等を意味する。犯罪捜査については、適用される罪名と加害者の属性とに着目して、事務が分配される。

刑事部門は、犯罪捜査を基本的な任務とし、犯罪捜査一般と刑法犯⁷の捜査並びに暴力団対策と薬物事件・銃器事件・外国人事件の捜査を担当する。一方、生活安全部門は、犯罪の予防を含む個人の保護を基本的な任務とし、特別法犯（刑法以外の定める罪）の捜査、非行少年の補導を含む非行少年対策、サイバー犯罪対策を担当する。

このような任務分担と事務分配の結果、児童虐待への対応全般（通告、他機関との連携を含む。）は生活安全部門が担当するが、暴行、傷害など多くの事件の捜査は刑事部門の事務であり、生活安全部門が捜査をするのは、加害者が少年である場合のほかは、罪名が児童福祉法違反など、特別法違反となる場合に限られる⁸。配偶者暴力事案も、対応全般は生活安全部門が担当するが、暴行、傷害などの刑法の定める罪の事件の捜査は刑事部門である。

両部門の上位にあるのは、警察庁では長官と次長、県警察本部では警察本部長（警視庁の場合は警視總監と副總監、大阪府警察の場合は本部長と副本部長）、警察署では署長と副署長のみである⁹。組織の規模は、刑事部門の方が圧倒的に大きい。県警察本部レベルでの両部門の長は、組織の建前上は同等であるが、刑事部長の方が上位である（同一階級の在籍年限が長い、給与の格付けが高い）場合がほとんどである。

⁷ 刑法に規定する罪のほか、爆発物取締罰則、暴力行為等処罰法、盗犯等防止及び処分に関する法律などに規定する罪を意味する（詳細は犯罪統計細則 2 条 1 号）。公職選挙法違反などについては、刑法犯ではないが、刑事部門で担当する（警察庁組織令 24 条参照）。

⁸ ごく一部の県警察本部で、性的虐待に係るものを生活安全部門が担当する例がある。

⁹ 組織自体ではないが、プロジェクトチームとして、特定の事象に関して、両部門を総括するものを設置する例がある。振り込め詐欺対策について、警察庁で次長を長とする「振り込め詐欺対策室」が設置され、都道府県警察では刑事部門、生活安全部門等を統括する職員（両部の参事官の職を兼務）に、振り込め詐欺対策の「司令塔」の役割を担わせることが行われている（警察白書平成 21 年版 24 頁参照）。

両部門の任務分担と事件捜査における罪名主義（適用罪名によって担当を定めること）自体は、今日でも変更する動きはない。しかし、児童虐待や配偶者暴力事案について、被害防止のための刑事部門の関わりが平成25年以降強調されるようになり、人身安全関連事案対策として、両部門の協働が求められ、一部の県警察本部でそのための具体的な枠組み（組織）も設けられるようになってきている¹⁰。ただし、部門間の事務の分配（警察署レベルのものを除く。）は、法令（警察法及び警察法施行令）に根拠のあるものであるもので、特定の事案への対処を切り出して他の部門に統合するには限界がある¹¹。

（4）捜査の特徴（他の行政上の対応との違い）

捜査は、他の行政上の対応とは異なる特徴を有している。以下では、自己目的性、独立性、強権性、秘匿性、不確定性、法的厳格性、完璧性という要素に分けて説明する。

自己目的性とは、司法警察型捜査において、「真相を解明し、事件を解決する」ことそれ自体が目的とされ、他の目的の手段ではないとされることである。さらに、刑事手続による「国家刑罰権の実現」は、他の行政より一段高いものであるという認識が捜査関係者の多くにもたれている¹²。この結果、他の目的との調整といった判断過程はほとんどない。

独立性とは、警察が専ら自らの判断のみによって捜査を行うことである。捜査は、「他の行政機関と連携して取り組む」ものではない（この点、犯罪を予防することが、他の機関ないし関係者とともに実現するものとされているのと異なる。）。公訴の提起と勾留請求の権限を持つ検察官を別とすれば、他の機関と連絡を取り合うことは想定されていない。自己目的性と独立性は、捜査機関の行為に自己中心的な印象を与えることになる。

強権性とは、強制力を用い又はそれを背景にして、相手方を従わせることである。捜査では、人の身体の拘束という他の行政分野では極めてまれな行為も含めて、直接の強制力を行使することが法的に認められ、実際に行われている。全ての事件で強制力を行使するものではない（刑法犯で約4分の3は身柄拘束がなされないで処理されている。）が、相手方からすれば、捜査機関の求めに従わない場合には強制力が行使されることがあることを想定しなければならず、強権的な要請に従っている場合が多い。捜査においては、対等な関係にある他機関・他者は存在しない。本来からすれば上下関係にない他の行政機関に対して、相手方に法的な回答義務を負わせる制度¹³も背景に、強く求める態度で臨むことになる。

秘匿性とは、捜査活動が当然に秘匿されなければならないものであるとみなされることである。被疑者の逮捕は公表されるが、それ以外の事実はほとんど公表されない。被害者への連絡も、あくまで逮捕その他の捜査の結果であって、捜査の方針や方法が知られることはない。関係者の名誉等を損なうことを避けるという意味と、犯罪者側が対抗措置を取る（将来の同種事件での捜査の支障となることを含む。）を防ぐという意味とがある。

不確定性とは、捜査が当初は分からない事件の全体像を解明する活動であることから、様々な不確定要素があることを意味する。対象となる犯罪行為は一つ一つが異なる事実であり、事件の全体は捜査を終えて初めて分かることであるので、捜査の展開は、一つ一つの事案で異なるとともに、流動的な性格を持つ。捜査の見込み等を警察が明らかにしないのは、前

¹⁰ 認知の段階から対処に至るまで警察署への指導・助言・支援を一元的に行う総合的な体制が構築されたとされている（警察白書平成26年版70頁参照）。

¹¹ 例えば、神奈川県警察では、平成29年度に生活安全部に人身安全対策課を設置したが、同課は、ストーカー行為や配偶者暴力などの人身安全関連事案に関して、対策や法の施行のほか、「特命による人身安全関連事案及び重大な性犯罪等に発展するおそれのある事案に係る関係事犯の取締りに関すること」を所掌する（神奈川県警察の組織に関する規則14条の2）。それ以外の刑事部に残る関連事務については、同課長等が刑事部と兼務をすることで対処している。

¹² 犯罪捜査を「国家刑罰権の行使」のためであることを理由に他とは異なる重要なものであるとすることは、政府の公式見解の中でも述べられている（内閣法制意見昭和43年5月7日は、これを理由にして、職業安定法に基づく秘密保持義務があっても刑事訴訟法197条2項による照会に応ずることは妨げられないとする（前田正道編『法制意見百選』（ぎょうせい、昭和61年）758頁以下参照））。

¹³ 捜査関係事項照会（刑事訴訟法197条2項）が、公務所又は公私の団体に回答義務を負わせるものであることについて、松尾浩也監修『条解刑事訴訟法〔第4版〕』（弘文堂、平成21年）374頁参照。

記の秘匿性の要求もあるが、捜査の不確定性から明らかにできないという場合も多い。

法的厳格性とは、厳格な手続が法律で定められており、それに則って捜査活動が行われなければならないことである。特に、強制捜査は、法律の具体的規定がある場合に限られ、裁判官の発する令状を得て行われる。強制捜査や被疑者の取調べ等に関しては、様々な書類を作成することが、法律及び実務上の決まり（規範を含む。）によって求められており、それらの書類作成に多くの時間が費やされる。裁判で証拠になるにはそれらの厳格な手続を遵守したものでなければならない。

完璧性とは、公判の段階でいかなる弁解や主張があっても、合理的な疑いを超える立証がされ、有罪が動くことのないところまで、捜査の段階で証拠（となり得る資料）を収集することが求められることである。「本人が認めた」からといって犯人と断定することは許されず、公判でその自白を撤回したとしても有罪となるだけの十分な裏付けを収集して初めて被疑者と断定し、事件を送致することができる。このため、刑事手続以外では事実として認定が可能であるときでも、捜査ではまだ認定ができない場合が存在する（認定までに期間を要するというだけでなく、最終的にその者が犯罪を行ったと断定できない結果となる場合もある。）。「犯罪であることが明らかなのになぜ警察は事件として処理しないのか」といった疑念が他機関ないし関係者からもたれることがあるのは、このためである。

これらは、近年の一般の多くの行政上の対応が、何らかの行政目的実現を目指す手段として行われること、関係者との対話が重視されること（法的権限があってもできるだけ行使しないで事態を解決しようとする）、できる限り公開性・透明性が確保されるべきものとされること、自認に基づく事実認定が通常であること（自認がないと事実認定がなされない一方で、自認があるとそれだけで当該事実があったとしての処分が可能となる。）、という傾向があるのと大きく異なっている。

2 司法警察型捜査観の帰結

(1) 捜査に対する警察の自己評価基準

刑事手続の一環としての捜査の観念（司法警察型捜査観）は、警察の次のような自己評価基準につながる。

- i 犯人を特定し、十分な証拠を収集して、送致し、検察官が起訴するに至った捜査は、それが後で無罪となる場合を除き、成功である¹⁴。
- ii 犯人を特定することができなかった捜査、検察官が嫌疑不十分として不起訴の処分をするに至った捜査（告訴・告発事件について、全件送付義務に基づいて、警察として被告（告訴・告発）人の犯行が立証できないとして送付したときを除く。）、無罪判決を受けるに至った捜査は、いずれも失敗である。ことに重大事件の未解決、事件の大小を問わない誤認逮捕、逮捕した事件の嫌疑不十分不起訴は、警察として大きな失点である。

＊逮捕に必要な嫌疑・証拠の程度と、起訴における嫌疑・証拠の程度、さらに有罪の判決において求められる嫌疑・証拠の程度は、それぞれ異なるから、逮捕の要件を満たしていれば、その後に起訴されず、あるいは無罪とされてもその逮捕が違法となるわけではないし、逮捕された者はあくまで容疑はあっても犯人かどうかは分からないはずである¹⁵。しかし、日本では、警察が逮捕すれば起訴され、検察官が起訴すれば有罪とされることが当然という認識が抱かれているため、起訴事件の無罪や逮捕事件の不起訴が社会的な非難の対象となる。警察が「逮捕権の適正行使」に組

¹⁴ 古野まほろ『警察手帳』（新潮新書、平成29年）は、有罪判決を出してもらい、国に犯人を処罰してもらうことに至るのが刑事の仕事の本質であるとし、不起訴が不戦敗、誤認逮捕や無罪判決が大失敗であり、それらは捜査を尽くしていなかった、詰めなければならないことを詰めていなかったことによるものだ、と述べている（104頁以下）。なお、同書の記述は、県ごとの違いはあるものの、平成20年ころまでの警察の実態を相当程度正確に反映しているとの評価が可能である。

¹⁵ 古野前注は、「欧米は極論、『捜査段階の被疑者なんてクロ51%、シロ49%、決着は裁判でつけばいい。裁判は検察官と弁護人のパワゲーム。その結果は真実とは限らない。（後略）』といった考え方」であるとし、日本との違いを述べている（116頁）。

緻的な努力を長年にわたって傾注し、緻密な捜査の推進に努めた¹⁶結果、この傾向は一層強化されている。

- iii 警察の捜査活動が違法とされたときは、警察として大きな失点となる。
- iv 被害者が被害の届出を撤回するなどして、事件送致に至らないまま終了した捜査は、価値がなかったこととなる。
- v 検察官が起訴猶予の処分をするに至った捜査は、失敗ではないが、起訴された事件に比べて価値が低かったこととなる。ただし、事案の悪質性を十分明らかにできなかったために、本来起訴されるべき事件が起訴猶予となった場合は失敗である。

(2) 検察との関係

警察は、検察の指揮下ではなく、独立して捜査権限を行使する。旧刑事訴訟法では検事を捜査の主体とし、警察官は司法警察吏員として検事の指揮下にあったが、現行の刑事訴訟法では、警察が独立した捜査機関、しかも全ての事件について原則として捜査を行う第一次捜査機関となった。このことは、昭和期において繰り返し強調され、今日では当然のことと認識されている。

同時に、警察の捜査がその後の検察による訴追を目指して行われる限り、検察による不起訴処分を避けるべく、その要請に応えていくことが必要となる。検察は、自らの判断と責任で起訴・不起訴を決定し、起訴する場合は公判を維持して有罪判決を勝ち取らなければならないから、警察の捜査を吟味し、不足を指摘する（検察も自ら捜査を行うことが可能であるが、体制的な限界から、限られた範囲にとどまり、多くの事項は警察に補充を求めることとなる。）。警察に独立した捜査権限を与え、検察が別の立場から捜査をチェックする（警察からすると、自ら責任をもって捜査を行い、検察というハードルをクリアする¹⁷）という仕組みは、現行刑事訴訟法の目的を達成するのに有効に機能しているといえる¹⁸。

(3) 警察の捜査責任

警察官は、司法警察職員として、「犯罪があると思料するときは、犯人及び証拠を捜査するものとする。」と定められている（刑事訴訟法 189 条 2 項）。この規定は、「犯罪があると思料するときは」、捜査をするのが建前であることを意味し、「いかに軽微な犯罪であっても、その捜査をしなければならない義務を課しているのではなく、そこに司法警察職員の合理的な考慮の余地を認めている趣旨」と解されている¹⁹。もっとも、「考慮の余地」があるとしても、事件の価値に応じた選択が当然に認められるという論が展開されているわけではなく、事案が重大でない、あるいは起訴猶予になることが予想されるからといって捜査をしないことは許されないとされている²⁰。

司法警察的捜査観によれば、捜査は、その後の国家刑罰権の実現に向けられた作用であるから、公益のためのものであり、個人は受益者とならない。被害者の届出や告訴によって捜査が開始されるとしても、その捜査自体が被害者のために

¹⁶ 警察において、警察の第一次捜査権が強く主張されてきたことがその背景にある。警察大学校特別捜査幹部研修所編著『新版捜査学—捜査指揮総論—』（立花書房、平成 4 年）は、捜査指揮の基本的な心構えとして、「警察は、第一次捜査機関としてすべての事件を捜査する権限を有するとともに、義務を負う独立捜査機関である。つまり、第一次捜査権の主体は警察にあり、警察自らの判断と責任において捜査すべきかどうかを決定し、捜査の開始から終結まで、すなわち捜査着手から犯人に有罪判決が下されるまで責任を持たなければならない。」と述べ（12 頁）、「緻密な捜査の推進」をその後に詳述している。

¹⁷ 検察官のゲートキーパーとしての実態について、古野前掲注 14 参照（117 頁以下）。

¹⁸ これに対し、検察の独自捜査については、チェックをする他の機関がないことによる問題がある。検察の在り方検討会議提言「検察の再生に向けて」（平成 23 年）は、「検察官は、警察等からの送致・送付事件においては、警察等の行う捜査をチェックしつつ自ら捜査・公訴提起を行うのに対し、（中略）特捜部の独自捜査では、検察官の意識が捜査官としての側面に傾きがちになって、捜査に対する批判的チェックという公訴官に期待される役割が軽視されるという危うさが内在している」と指摘している（19 頁以下）。

¹⁹ 前掲注 13『条解刑事訴訟法』359 頁。

²⁰ 河上和雄ほか編『大コンメンタール刑事訴訟法第 2 版第 4 巻』（青林書院、平成 24 年）46 頁参照。捜査すべきものという意味では、法律の建前としてだけでなく、現場警察官における理念としても共有されている（古野前掲注 14 は、「事件にシヨボいもシヨボくないありません」との捜査員の発言を紹介している（33 頁））。

行われるものとはいえないことになる。最高裁は、「犯罪の捜査及び検察官による公訴権の行使は、国家及び社会の秩序維持という公益を図るために行われるものであって、犯罪の被害者の被侵害利益ないし損害の回復を目的とするものではなく、また、告訴は、捜査機関に犯罪捜査の端緒を与え、検察官の職権発動を促すものにすぎないから、被害者又は告訴人が捜査又は公訴提起によって受ける利益は、公益上の見地に立って行われる捜査又は公訴の提起によって反射的にもたらされる事実上の利益にすぎず、法律上保護された利益ではないというべきである。したがって、被害者ないし告訴人は、捜査機関による捜査が適正を欠くこと又は検察官の不起訴処分の違法を理由として、国家賠償法の規定に基づく損害賠償請求をすることはできないというべきである」ことを明言している²¹。

(4) 検挙見通しの乏しい事件の捜査回避

司法警察的捜査観に立つ限り、(1) で述べたように、証拠が収集できて実際に刑事訴追につながる捜査が評価される一方で、十分な証拠収集ができずに特定人の犯行であることの証明ができない結果に終わる捜査、途中で被害届が撤回されて送致に至らないで終結する捜査が評価されないものとなることは避けられない。

警察の捜査に投入可能な資源（捜査力）が限られている以上、評価されることが見込まれる課題に資源を投入し、評価されない結果となることが見込まれる課題に資源を投入しないというのが、組織を運営する者として合理的な判断である。殺人事件のように、数が少なく、その解決が強く求められる事件の場合には、認知をした以上は捜査をするのが当然であるが、暴行・傷害事件のように多数存在する事件については、十分な証拠が得られる見通しの乏しい事件、知人間ないし配偶者間の事件のように、被害者がその後に翻意をして、被害届を撤回する可能性の高い事件については、できるだけ捜査力を投入しないですまし、検挙に至る可能性の高い事件に捜査力を投入することが、組織としての成果をあげることにつながるものとなる。

その結果として、被害の申告（被害を受けた相談としてなされる場合を含む。）が警察にあった段階で、検挙に至る可能性が低いと判断される事案については、消極的な態度を示し、場合によっては被害届の提出をしないように働きかけることが行われることになる。告訴・告発についても、受理をすると、検察への全件送付義務が生じ、相当の捜査資源を消費することとなるため、平成の初めの時点においては、「警察の実務では、告訴を受理する前に、告訴を受理すべきであるか、ないし受理してさしつかえないかを判断するためかなりの捜査を行っている。」²² という状態にあった。

警察が検挙に至る可能性が低い事案に対して、被害申告を受けることに消極であることを説明する際にしばしば「民事不介入の原則」とのタームが用いられた。この語の厳密な意味は明確ではないが、警察が社会の様々なことに過剰な関与をすべきではないという理念²³を背景に、民事上の紛争を背景にした事案には警察は介入しない、家族内や知人間の争いのような私的なことに警察は介入しない、という言い方を通じて、社会公共に影響の少ない事案に警察の権限行使（特に捜査権限行使）をしないことを正当化する言説として用いられた。もとより、紛争当事者の一方の主張を基に介入すると、それが不適切なものとなる場合もあり、警察が例えば債権者による債権取立ての助力をするべきではない、ということも誤りではない。問題は、犯罪が存在し、かつ当事者が犯罪としての刑事手続による処理を望んでいるのに、組織としての成果につながりにくいことから、捜査資源を投入しないですますために、いわゆる前さばきとしてこの用語が用いられてき

²¹ 最高裁判決平成2年2月20日、最高裁判所裁判集民事159号161頁、裁判所ウェブサイト。

²² 佐藤英彦「警察捜査の意義」河上和雄ほか編『講座 日本の警察第2巻刑事警察』（立花書房、平成5年）。

²³ 行政法学上の「警察権の限界論」が民事不介入の根拠の一つとされた。その理論的な誤りについて田村正博「警察の活動上の限界（上）」（警察学論集41巻6号）、現実の用いられ方の問題について田村正博『警察行政法の基本的な考え方』（立花書房、平成12年）28頁以下参照。これに対し、広畑史朗『警察の視点 社会の視点』（啓正社、平成16年）は、民事不介入の原則を、自律自主に委ねられた領域に警察は勝手に介入してはいけないとした戦後の民主警察の発足におけるスローガンであったと積極評価をした上で、社会が小さな警察を求めていたのが、近年、激変したと述べている（9頁以下）。

たことと、犯罪と必ずしもいえない事態において、その後に危害が生ずるおそれがあるのに防ぐための関わりを行わないことにある²⁴（捜査権限行使以外の関わりを行わないことについては、「司法警察的捜査観」とは異なる事柄であるが、警察が、戦後の制度改革を通じて、第一次捜査機関となると同時に、危険防止に関する法的な権限の多くを喪失し²⁵、犯罪が起きた後の捜査を主に行う組織であると位置づけられたことと、その結果として、警察官自体の認識も、事件の検挙こそが主な仕事であると認識されるようになったこと（いわば「司法警察的警察観」）が影響を与えていると思われる。）。

3 司法警察型捜査観と異なる理念と実務

（1）国民の期待への対応（事件の価値判断）

警察は、限られた捜査体制（力）で大量に存在する事件に立ち向かわなければならない。そうである以上、どのように捜査力を配分するのか、という行政組織としての判断（事件の価値判断）を避けることはできない。

「警察官が犯罪を認知した場合、捜査を開始し、犯人を検挙することは当然であり、この限りにおいては、事件の新旧や軽重等によって捜査をしたり、しなかったりすることはできないわけである」という司法警察型捜査観による建前を踏まえつつ、「捜査体制を考えた場合に警察が認知したすべての犯罪を捜査することは、現実的でないばかりでなく、国民の期待に反することにもなりかねない。このため、限りある警察力で、いかにして国民の期待に応えていくかということが大きな問題となってくる。」ものとして、事件の価値判断の必要性が位置づけられる²⁶。国民の期待（国民の負託）に応えることが、警察による選択を正当化するものであり、同時に、警察組織管理者には、国民の期待がどこにあるかを推察し、変化に対応することが求められることになる。

事件の価値判断については、「捜査するものとする」という建前から、極めて軽微で刑事事件の対象とすることが適切性を欠くと思われるようなものを除くと、重視すべきものを示すという方向での言説が主に展開される。重点配分をすべき対象については、時代によっても異なるが、悪質性の高い事件のほか、社会の関心の高い事件、被害意識・被害回復の期待の大きい事件、不安感の大きな事件、犯罪者の行動がより重大な事件に発展するおそれのある事件、組織的又は組織を背景とした事件、加害者側の悪質性が高い事件（常習者による事件など）、他の重要な事件につながる事件（犯行ツールを取得する事件、重要事件の解明につながる事件など）といったものが挙げられるのが一般的である²⁷。

捜査運営の目標に関して、全刑法犯の検挙率にこだわることの問題が平成の初期に強く指摘された。それまで全刑法犯検挙率（実質的には全窃盗検挙率）が警察組織内で重視された結果、特に盗犯捜査において、多数の犯行を行っている被疑者を捕まえてできるだけ多数の余罪（同一人の他の犯行）を検挙することを指向してきたことが、警察の独りよがりであり、国民の期待に対応するものとなっていないという認識がもたれたことによるものである。多数の犯行をしている者の余罪捜査において、被害届のない事件（被疑者の供述によって判明した事件）については、被害品の還付が見込めるも

²⁴ 比較的早い時点でこの問題を指摘したものとして、田村正博「民事紛争と警察活動」月刊警察平成1年9月号がある。

²⁵ 犯罪の捜査の権限は一般的なものとしてあるが、犯罪の予防のための一般的な権限はなく、危害防止についても事態が切迫している場合以外の強制提権限は規定されていない（警察官職務執行法4条、5条参照）。

²⁶ 前掲注16『新版捜査学—捜査指揮総論—』3頁。同書は、警察大学校特別捜査幹部研修所の編であり、記述がすべて警察の公式見解であるとはいえないが、出版時において警察組織内でそれなりに権威づけられたものといえる。

²⁷ 前掲注16『新版捜査学—捜査指揮総論—』は、重点を置いて捜査すべき事件の基準については、①国民の期待と要望に沿った捜査対象として、反社会性が強い事件、社会の公正を害する事件、組織的背景・計画性がある事件、空き巣等の生活に密着した事件、国際化を反映する事件を挙げ、②背景・背後に着目して捜査すべき事件として、原因不明の行方不明事件、年少者を対象とするわいせつ・つきまとい事犯、身体犯に移行する危険性が高い犯罪、組織的犯罪あるいは組織が背景に絡んでいる犯罪を挙げ、③捜査管理上重点を置くべき事件として、常習犯・連続犯、起訴相当事件、一罰百戒の効果がある事件、二次犯罪の発生が懸念される事件等を挙げている（4頁以下）。

のなど、実質的に意義があるもの以外は捜査・検挙しない、という方向性が示された。また、発生事件に対する捜査成果を示すものとして、全刑法検挙率に替えて、重要犯罪（殺人、強盗、放火、強姦、略取・誘拐及び強制わいせつ）と重要窃盗犯（侵入盗、自動車盗、ひったくり及びすり）の検挙率を指標とすべきものとされた²⁸。この結果、平成初期において、窃盗事件の検挙件数が大幅に減少し、全刑法犯検挙率も一気に低下している²⁹。

一方、暴行事件や傷害事件、あるいは脅迫事件といった粗暴犯については、暴力団のような組織的背景があるものを除き、重点を置くべき対象とされていない。筆者が調べた限り、一般の暴行事件や傷害事件の捜査に関して、警察庁から通達が示された例がなく、刑事課長の業務を明らかにするものの中にも取り上げられていない。後述する恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案の問題が取り上げられるまでは、一貫して重視されない事件としての位置付けであった³⁰。

(2) 行政的アプローチの提唱

司法警察型捜査観に代わる理念を提唱したのは、警察庁刑事局長等を歴任した佐藤英彦である（平成14年8月から16年8月まで警察庁長官）。佐藤は、平成5年以降の一連の著述³¹において、それまでの捜査のとらえ方は司法的アプローチ（刑事裁判というゴールに立って捜査を見るもの）であり、警察捜査は行政的アプローチ（捜査を開始するというスタート台に立って捜査を考えるもの）でとらえるべきものであるとし、警察捜査の実態と警察法2条1項の警察の責務の規定とを考えあわせて、警察捜査を「個人の生命、身体及び財産を保護し、公訴の提起・遂行の準備その他公共の安全と秩序を維持するため、証拠を発見、収集するほか、犯罪に係る情報を収集・分析するとともに、犯人を制圧し、及び被疑者を発見・確保する活動である。」と定義付けた。

それまでの捜査の定義では、警察の捜査をとらえきれていないし、捜査の類型によっては目的が異なってくるという実態論と、警察は警察法によって設立された行政機関であり、警察法の責務の達成に向けた活動として捜査をとらえなければならぬという考え方が背景になっている³²。捜査には目的があり、それに沿って捜査指揮・捜査運営³³を行うべきだ、ということが佐藤の主張のポイントの一つ目である。危害進行犯（人質立てこもりや誘拐）に対する制圧型捜査の場合は被害者の救出が何よりも優先する、組織犯に対する攻略型捜査の場合は組織の壊滅・組織への打撃が目的であり、それに有効であれば個別事件の起訴見通しがなくとも強制捜査もあり得る、社会システム悪用犯に対する摘発型捜査の場合は社会的病巣の剔抉と是正、同種事犯防止が目的であり、それに則って対象を選定することとなる³⁴（これに対し、個人レベルの単発的犯行で、発覚の時点ですでに過去の事象になっているもの（一般犯罪）に対する遡及型捜査については、「刑罰

²⁸ 強制わいせつについては、それまで「風俗犯」の一部とされ、統計が重視されていなかったが、重要犯罪に含められたことで大きく位置づけが変わったといえる。なお、警察白書では、平成5年版から、重要犯罪及び重要窃盗犯の認知・検挙状況が記述されている。

²⁹ 昭和62年に刑法犯全体の検挙件数が101万件で、検挙率が64.1%であったのに対し、平成2年は検挙件数が69万件で、検挙率は42.3%に減少、低下した。平成1年の検挙件数が前年に比べ21%減となったことについて、「この減少の主な原因は、窃盗犯、特に自転車盗、万引き等の大幅な減少によるものであるが、これは、被害意識の希薄な事案の捜査等を合理化し、地域住民が不安を感じ、その解決を期待する犯罪の捜査に重点を置く方針を採ったことなどの理由によるものと認められる。」とされている（警察白書平成2年版）。

³⁰ 暴行、傷害事件の所管は、刑事部の捜査第一課であるが、特異な事件（著名人による事件など）を除けば、警察署長指揮事件であって、県警察本部に個別の事件捜査の指揮伺いをする対象とされていない。

³¹ 前掲注22「警察捜査の意義」のほか、主なものとして、「捜査概念について思う」廣瀬健二・多田辰也編『田宮裕博士追悼論集上巻』（信山社、平成13年）、「捜査指揮官に求む―上級捜査幹部綱要―」（平成14年7月の警察大学校等別捜査幹部研修所における記念講演、前記論文とともに、『治安復活の道 私の警察論』（立花書房、平成16年）に所収）がある。

³² 佐藤が捜査幹部として豊富な経験を有し、捜査指揮・捜査運営の在り方について考え続けてきたことと、警察庁長官官房企画課理事官、内閣法制局参事官として、警察行政法制を考察・実践すべき立場にあったことの経験とが、反映していると思われる。

³³ 捜査指揮は個別事件の捜査として何を行うのかについて責任者が判断をすること、捜査運営は多くの事件がある中で捜査体制の運用をどのようにするのか（何を優先するのか）について責任者が判断をすることを、それぞれ意味している。

³⁴ これ以外に、佐藤は、連続犯に対するよう撃型捜査の場合は次の犯行の予防が刑罰を科するためのものと一体となっていると述べている。

を科すために被疑者を裁判に付すことを目的とするという意味において、通説的定義が妥当する」と述べている。)

あわせて、捜査を警察行政の一環とみることで、治安維持のためのもの、国民の捜査需要に応えるもの、という考えが生まれることを指摘する。捜査需要に応える行政活動と位置付けることで、捜査需要の変化に対応する必要性が明らかになることを述べている。

佐藤の見解は、それまでの司法警察型捜査観に明示的に異議を唱え、どの捜査機関にも共通する捜査ではなく、実際に警察の行っている捜査を、「警察捜査」として新たな定義づけを行ったものであり、警察捜査の実態に適合した理論として画期的なものといえる³⁵。前述の国民の期待への対応として事件の価値判断を行うことを理論的に支えるものともなっている。

もっとも、分類については、これが唯一のものではない。危害進行犯に限らず、犯行が継続中のものについては、処罰のための証拠収集と、現実の事態への対処（被害防止）の必要性が対立する場合がある（例えば、事業への出資を名目に金を騙し取る事件の場合には、破たんが客観的に明らかになった後では詐欺罪の立証が容易になるが、それまで待っていたのでは被害が拡大する。逆に、早期に介入して被害拡大を防止すると詐欺の立証が難しくなる。）ことを踏まえると、「継続犯」といったより広い概念設定をすることも考えられる。特に、同一人に繰り返し加害行為が行われる場合（児童虐待、配偶者暴力、ストーカーなど）への介入型捜査の類型が、今日的な観点からは必要なものであると思われる。

（3）警察目的達成の手段としての捜査

犯罪の捜査を、警察の目的達成の手段であるとより明確に主張したのは、生活安全局長等を歴任した片桐裕（平成23年10月から25年1月まで警察庁長官）である³⁶。片桐は、平成21年の論文³⁷で、警察法に規定する犯罪の捜査が公共の安全と秩序の維持に資する活動であると同時に、個人の生命・身体及び財産の保護という行政目的にも資するべきものであるとし、「警察の作用の本質は、将来に向けた安全・安心の確保という行政目的に資することにあり、犯罪の捜査は、警察の「目的」でなく、警察の「手段」と考えるべきもののなのです。」と述べている。そして、生活安全警察の場合には、捜査の目的は犯罪の未然防止、被害の拡大防止、個人の生命・身体及び財産の保護に資することにあるとし、その上に立って、捜査対象の選別（限られた体制で、捜査対象としてどの事件を選択して着手するかという検挙政策、選択と集中）、被害拡大防止のための早期の着手（特に早期の捜索）、被害回復の支援、捜査後の働きかけ、捜査以外の手法の選択といったことを論じている。「捜査こそ警察の目的であり本来業務」という現場の考えを、「誤った考え方」として明確に退けるなど、司法警察型捜査観と対極にある主張となっている。なお、片桐は、この考えを基本として、前年に生活安全局長通達を発出しており³⁸、当該分野においては、実務の変革が図られたものといえる。

捜査が治安維持のためのものだとの指摘は佐藤にもあったが、佐藤の場合には、捜査をすることで治安維持を図るという面が主にイメージされていたのに対し、片桐の場合には、安全・安心に役に立つのであれば、捜査にマイナスなことをする、あるいは捜査をしないで、情報等を活用する、といったことも想定されている。

（4）被害者視点による批判と対応（個人保護型捜査）

警察が検挙に至りにくいと考ええる事件への捜査が積極的でないことに対しては、被害者の側からの批判が存在した。警

³⁵ もっとも、この見解が警察で一般的になったものといえるかは明確ではない。津田隆好『警察官のための刑事訴訟法講義（第三版）』（立花書房、平成29年（初版は平成20年））は、警察実務家による刑事訴訟法のほぼ唯一の解説書であるが、「捜査の目的は、犯罪の嫌疑の有無を解明して、公訴を提起するか否かの決定をなし、公訴が提起される場合に備えてその準備を行うことにある。」と述べた上で、「なお、」として、佐藤の警察捜査の定義を引用するのにとどめている。

³⁶ 佐藤とは逆に、刑事部門の経験はなく、生活安全部門のほか、交通部門と警備部門での勤務経歴がある。

³⁷ 片桐裕「生活安全警察は何を目指し、いかに行動すべきか～生活安全警察私論（上）（下）」警察学論集62巻5号、6号。

³⁸ 平成20年7月1日付「生活経済事犯対策推進要綱の制定について」生活安全局長通達。内容に関しては、四方光「生活経済事犯対策推進要綱の制定について」警察学論集61巻11号参照。

察が被害者のための活動を組織的に行う方針を明確にしたのは平成8年の被害者対策要綱であるが、有識者からの被害者の訴え出への対応に関する指摘³⁹を踏まえ、「告訴・告発、被害届等の適切な受理」が項目に掲げられている⁴⁰。

批判がより明確な形で現れたのは、捜査を行わないでいた間に、被害者が殺害されるに至った事案が生じたことがきっかけである。いわゆる桶川事案は、女性が元交際相手から殺害された事件であるが、殺害される数か月前に被害者らが警察署に脅迫等の被害を受けていることの相談に来た際に、「民事のことに首を突っ込むと、こちらも困る」などと応対し、その後に中傷ビラが貼られたことに対する名誉棄損の告訴を受理した後にも、告訴事件捜査の業務負担を回避しようとする意識から、告訴の取り下げ要請ともとれる発言を繰り返し、被害者供述調書の改ざんも行っていた、ということが平成12年に発覚したものである⁴¹。この事案と同時期にあった石橋事案（少年が2月間にわたって連れまわされ、殺害された事件で、被害者の両親からの再三にわたる相談や捜査要請に対して真摯な対応をしていなかったとされる事案）とを受けて、警察刷新会議の緊急提言では、「困りごと相談（仮称）の充実強化」と「「民事不介入」についての誤った認識の払拭と部内教育の充実」が掲げられた。この提言を受けて、国家公安委員会と警察庁とが同年に定めた「警察改革要綱」においても、「国民の要望・意見の把握と誠実な対応」として、「警察安全相談（仮称）の充実」、「告訴・告発への取組みの強化」が掲げられたほか、「精強な執行力の確保」の中に、「教育の充実（（中略）「民事不介入についての誤った認識の払拭等）」が掲げられた。

被害者視点による批判は、被害者への社会的な注目の進展とともに、より強まっていく。ストーカーの被害を受けていた者が警察に相談をしている中で、被害者が殺害される事件が生ずると、近年では極めて厳しい批判が警察に向けられる。平成23年の長崎県西海市のストーカー殺人事件、平成24年の神奈川県逗子市における元交際相手女性殺害事件などを受けて、人身安全確保のための捜査権限の積極的な行使が警察庁からの方針として示されるに至っている（後述）。

法的にも、警察の捜査権限行使を不十分とした訴訟が提起され、前述の桶川事案や石橋事案などで、訴えが容認されている。2(3)で述べたように、犯罪捜査が国家刑罰権の行使のためのもので、社会公共の利益を図るものであり、被害者のために行われるものではないとする最高裁の判例があるにもかかわらず、訴えが認められているのは、国家刑罰権行使に向けられるだけの捜査とは異なる捜査、現実には被害が加えられるおそれのある者に対してそれを防止する警察の権限行使の一態様としての捜査というとらえ方によるものといえる⁴²。このような個人の危害防止、個人保護のための手段の一つとして行われる捜査は、「個人保護型捜査」と呼ぶことができる。人身安全のために、ストーカー規制法等の行政権限も、捜査権限も必要に応じて積極的に行使するという考え方は、その典型である。

³⁹ 「警察の『被害者対策』に関する研究会」報告書では、「届出等の受理と可能な限りの迅速な対応を行うことに、一層努力することが求められる。」とした上で、民事関係を背景とした事件について警察の取組みが非常に低調であり、告訴・告発への誠実な受理と処理が求められること、家庭内事件に対する警察の対応が非常に遅く、非常に慎重であるとする指摘があることが述べられている（警察学論集49巻4号）。

⁴⁰ もっとも、この部分は、大きな変化を求めたものとは位置づけられておらず、「従来行われてきた施策を適切に運用し、被害者の立場に立った対応に努める。」とされ、従来の施策の範囲を超えるものではないことが示されている。

⁴¹ 事案の概要とその後の警察刷新会議での論議について、吉村博人『警察改革—治安再生に向けて—[第3版]』（立花書房、平成21年）28頁以下参照。提言及び改革要綱の関係部分については、それぞれ47頁以下及び106頁以下参照。

⁴² 石橋事案や、神戸大学院生殺害事件（大阪高裁判決平成17年7月26日（裁判所ウェブサイト）。暴力団に拉致された申告があったにもかかわらず、適切な権限行使をしなかったために殺害されたとして、賠償請求が容認された。）では、このように考えることができる。なお、桶川事案については、死亡に至った結果自体を理由とする賠償請求を認めたものではなく、告訴事件に対する捜査への期待権を侵害したことを理由としているが、書類の改ざんという積極的な妨害があったことを背景としており、一般化することはできないものと思われる。捜査権限不行使を理由とする国家賠償請求に関して、中川正浩「警察権限不行使をめぐる国家賠償訴訟」警察学論集63巻1号参照。

4 小括

警察の捜査に関しては、刑事訴訟法の規定を基にして、公訴・公判の準備として犯人及び証拠を発見・収集するものである（警察が検挙した被疑者が検察官によって訴追され、裁判によって適切な刑が科されることに向けて行われる）という国家刑罰権行使に向けた司法警察型捜査観が一般的に存在している。司法警察型捜査観による限り、警察の捜査は検察による訴追（と裁判）によって評価がなされることになる。また、捜査は、公益の実現を目指して行われるものであるから、被害者の側の利益は反射的なものに過ぎないとされる。

他方、捜査を警察法の規定を踏まえた行政的アプローチによってとらえることの必要性が、実態を背景に主張され、さらに捜査を警察目的達成の手段として位置付ける主張もなされている。「国民の期待」に応える捜査という考え方は、警察組織の主體的な事件の価値判断につながるものではあるが、近時の被害者の声の高まり、取り分け警察に被害の相談をしている者が殺害されるに至った事案についての警察の不介入に対する社会的な非難が極めて大きいものとなる中で、個人の保護のために積極的に警察が介入する一態様として捜査をする、という新たな実務（個人保護型捜査）が生まれている。

第2 近時における警察の刑事的介入判断

1 警察の刑事的介入における判断の枠組み

(1) 三面的な構造

平成27年11月から筆者を代表者とする「親密圏内事案への警察の介入過程の見える化による多機関連携の推進」プロジェクトが始まり、警察の刑事的介入に関して、本稿執筆時（平成29年11月）までに、文献調査とともに、7県の警察本部の親密圏内事案捜査等担当部署責任者対象調査（以下「県警察担当部署調査」という。）、上級捜査幹部調査⁴³、警察大学校入校生対象インタビュー調査⁴⁴（以下「警大入校生調査」という。）等を行ってきた。

調査は継続中であるが、これまでの資料や様々な言説を基に分析をした（構成をした）ところ、個人法益を害する罪に関しては、被害者の意思、証拠状況、事件捜査価値に関する警察の判断という三つの側面があり、このうち事件捜査価値については、①刑事事件としての当罰性、②警察目的達成上の必要性、③捜査の制約要因（警察の資源分配上の限界と被害者の受ける不利益）の考慮、という3つの判断軸が存在することが強く想定された⁴⁵。

刑事事件としての当罰性の高い事件（凶悪犯のほか、傷害致死事件など重篤な結果を生じた事件が典型である。）については、従来からの司法警察型捜査が展開されている。そうでない事件については、一律に論ずることはできないが、継続的な関係のある者の間の事件であって、放置すると生命・身体に危害が加えられるに至る可能性が一定程度存在すると判断されるものについては、個人保護型捜査が展開されている。

(2) 被害者の意思

被害者の意思は、被害届の提出（稀に告訴状の提出）という形式で表明される。被害届があれば捜査を開始するのが一般的である（被害届以外の申告に対しても、急を要する場合には、直ちに捜査が開始される。この場合、事後に被害届の提出を受けることもあるが、被害者の供述調書を作成することで被害届を省略することもあり得る。）。被害届の提出は、

⁴³ 平成26年度以降に捜査第一課長等の刑事部門の上級幹部の職にあった9人を対象とした調査で、4人を対象とした座談会と5人を対象にした書面調査を実施している。

⁴⁴ 警部任用科入校生46人を対象にしたインタビュー調査。インタビュアーは同一であるが、平成28年5月調査（18人対象）は半構造化面接調査、9月調査（18人対象）及び平成29年2月調査（10人対象）は、田村の提示した設問に応じてもらう方式によった。なお、対象者は児童虐待事件の捜査経験のない者が大半である。

⁴⁵ 座談会では、このような見方に対して、積極的な賛意が表された。

「犯罪があると思料する」ことの客観的な資料となり、警察が捜査権限を行使することを正当化する事由と位置づけられる。被害者が捜査に協力することが当然視され、捜査によって被害者が不利益を受けることも本人が容認しているものとして扱われる。

子どもの被害については、本人からの被害届が提出される場合と保護者から被害届が提出される場合とがある。保護者からの場合には、犯罪事実の証明にはつながらない（体験者である本人から別に参考人供述を得る必要がある。）が、捜査の開始の判断においては、本人の届出があった場合と同様に扱われる。

被害にあったことを警察に申告（相談を含む。）しても、刑事事件となることを望まない者も少なくない。個人被害の犯罪で、被害者が意思を明らかにできるのに、あえて被害届を提出しない場合には、通常、捜査は開始されない。親告罪ではなくとも、刑罰法で保護しようとする法益の主体が望まないのに、捜査権限を行使して、関係者の人権を制約するだけの必要性に乏しいという法的な意識と、現実には被害者の協力が得られなければ十分な証拠の収集が困難である、という事情が背景にある。いったん被害届が提出された後に撤回された場合にも、それ以後の被害者の捜査への協力が期待できなくなることで、実質的な価値が低下したことを背景に、その後の捜査を行わない場合が多い（それまでに実質的な証拠収集が終了しているようなときなどで送致をする場合もあるが、例外的である⁴⁶）。逮捕後に被害届が撤回された場合には、通常、身柄拘束も解除される。

被害の届出に係る被害者の意思が確定していない段階（申告する意思を表明する発言に対して意思を確認する段階を含む。）では、警察が他の側面（特に事件捜査価値）を踏まえて、届出をするよう説得する、届出をした方がいいというアドバイスをする、特段の意見を言わない、様々なことを考えた方がいいというアドバイスをする（具体的に本人に不利益を生ずるおそれがあることを伝えることを含む。）といった態度をとることで、届出に影響を与えることになる。平成10年代初頭までは、証拠収集の見通しが低い場合や事件捜査価値が低いと判断される場合に、被害届出を受けない（届出をしないように強く説得する。）という対応もあったが、今日では被害届が提出されれば、その内容が犯罪事実を含んでいなかったり、明らかに事実と反する場合でなければ、届出を受けて、捜査の対象とする扱いになっている。

個人被害で、被害者が申告可能であるにもかかわらず被害届のない事案については、警察が他の者から情報を得ていても、積極的に捜査しないのが通常であるが、事件価値が高い場合には、被害届を提出するように説得を行うことになる（暴力団事件の掘り起こし捜査がその典型である。）。

被害者が望まない（被害届を出すよう説得しても拒否する）のに捜査を行うのは例外的であるが、ないわけではない。恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案に関しては、説得に対して被害の届出をしない場合であっても、「当事者双方の関係を考慮した上で、必要性が認められ、かつ、客観証拠及び逮捕の理由がある場合には、加害者の逮捕を始めたとした強制捜査を行うことを積極的に検討する必要がある。」ものとされている⁴⁷。実際に、被害が繰り返されていて、被害者が加害者から精神的にコントロールされていて被害届が提出されないような場合には、被害届出なしに加害者を逮捕することもある（被害届がなくとも、罪証隠滅のおそれを十分に疎明することで勾留も付されている。）。さらに本人以外からも証拠を広く収集して刑事訴追された事例もある⁴⁸。

⁴⁶ 悪質性の高い事案について、前歴を付けるために送致するといったことがあり得る。

⁴⁷ 警察庁生活安全局長・刑事局長の通達「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案への迅速かつ的確な対応の徹底について」（平成24年3月）。なお、この通達は、後述の人身安全通達後の警察庁生活安全局長・刑事局長の通達「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案への迅速かつ的確な対応の徹底について」（平成25年12月）で廃止されているが、引用箇所の変遷は同一である。

⁴⁸ 例えば、同居交際者からの傷害事件で、負傷程度は軽微であったが、前にも事件（逮捕後に被害届が取り下げられ不起訴）があったこと等を踏まえて、被害届が提出されなかったものの、逮捕し、略式起訴で有罪となった例がある。

（3）証拠状況

事件捜査判断の二つ目の側面は、証拠状況である。捜査によって、立証できるだけの十分な証拠が収集されなければ、事件を送致することはできない。犯罪であることが明らかで実行行為者が分からない場合（一般の犯罪ではこれが通例である。）には、事件として認知され、捜査が開始されたことになり（犯人につながる具体的な手がかりがなく、実質的な捜査活動が行われなくとも、「捜査中」という建前になる。）、証拠が集まらなければ未解決として処理される。これに対し、行為者は分かっている、それが犯罪といえるかどうかが明確でない場合には、「犯罪があると思料」していいかが問題となる。例えば、強制性交罪（平成29年刑法改正以前の強姦罪）の場合は、単なる同意のない性交ではなく、暴行・脅迫を手段とすることが構成要件に定められ、しかもその暴行・脅迫は被害者の反抗を著しく困難にする程度のものでなければならないという解釈が判例でとられている。強制性交罪が重大な犯罪である以上、最終的には「被害者の反抗を著しく困難にする程度の暴行・脅迫があった」とすることを合理的な疑いを超える程度に立証しなければならない。知人間の場合に、そうであったとする立証が容易でないケースは非常に多い。こういったことを説明することで、警察が消極的だという認識を抱かれる場合があることがあるが、そのような説明をしないで被害者が誤解をしている（自らの意思に反する性交である以上、被害者が訴え出れば暴行等の程度にかかわらず犯罪に当たると思っている）状態で捜査をすることが適切だともいえない。

被害者からの申告のない犯罪（乳幼児被害や死亡に至った場合が典型である。）で、被害の原因として犯罪行為があったということが明確にならない場合には、警察として実質的に「犯罪があると思料」していたとしても、そのような判断をして捜査をしているということ自体を対外的に言えないことも多い。

他機関から見ても、軽微な事件が摘発されて重大な事件が摘発されないことを不審に感じられることがあるが、有罪とするのに求められる証拠の程度が非常に高いため、自供が得られず、被害者が明確な供述ができないときは、そこまでの立証が極めて困難であることがその背景にある。

（4）事件捜査価値－1 当罰性

刑事事件としての当罰性（①軸）は、過去の犯罪事実に対する刑事法運用・国家刑罰権行使上の価値判断であり、刑事法の目的に対応している。刑罰法規（罰条）の定める刑の重さと結果の重大性（客観的法益侵害の程度）及び行為態様の悪質性が評価の基本となり、行為者の悪質性（前科など）が加味される。当事者の処罰意思の高さも、影響を与える。司法警察型捜査においては、当罰性の高さが事件の価値評価の基本となる。なお、少年による犯罪の場合には、少年法が非行少年の健全育成を目的としているので、成人の場合とは異なり、要保護性の高さが、当罰性ととともに価値評価の基本となる。

親密圏内事案の場合には、国家刑罰権の行使は抑制すべきとの考えがかつて存在した。しかし、今日では、親密圏内の事案でも個人の被害を放置することは許されず、刑罰権行使の上でも同様に対処すべきものとされている。児童虐待防止法14条2項で「児童の親権を行う者は、児童虐待に係る暴行罪、傷害罪その他の犯罪について、当該児童の親権を行うものであること理由として、その責めを免れることはない。」と定めたのはそのことを明らかにしたものといえる。配偶者暴力防止法が、制定時の前文において、身体的な暴力が「犯罪である」ことを明記したことも、概ね同様の意味をもつ。これらを受けた警察の検挙の増大は、当罰性の評価の変化を反映したものといえる。

当罰性の判断については、検察官の判断が事実上の強い影響を与えることは、前述のとおりである。それ以外の他の行政機関が関わる問題ではないと位置づけられる。

当罰性が低い（「高くない」ではなく、本当に「低い」）と思われる事案の場合、形式的に構成要件に該当していても、「事件にすべき事案ではない」との評価がなされる。かりに法的には逮捕が可能であっても、逮捕権の行使はされないことになる。

(5) 事件捜査価値－2 警察目的達成上の必要性

警察目的の達成上の必要性（②軸）は、行政機関としての警察の設置目的（警察法2条1項の定める責務）である個人の生命・身体・財産の保護と公共の安全秩序の維持の実現にどの程度の必要性があるか、という価値判断である。第1の3(3)で述べた警察の犯罪捜査を手段としてとらえる考え方に対応する。これに含まれるものとして、i 同一人の再被害防止・被害拡大防止、ii 他者に対する危害防止⁴⁹、iii 学校内秩序⁵⁰や家庭内秩序の回復、iv 地域の社会不安の解消⁵¹、v その他の警察上の目的（暴力団対策、暴走族対策等）、といったものがある。

このうち、同一人の再被害・被害拡大防止は、近年、著しく重視されるようになってきた要素である。特に、警察庁が平成25年12月に、生活安全局長・刑事局長の通達「人身安全関連事案に対処するための体制の確立について」（以下「人身安全通達」と呼ぶ。）で、恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案、児童虐待事案等を含めた「人身の安全を早急に確保する必要の認められる事案」について対応の強化を求め、「被害者等に危害が加えられる危険性・切迫性に応じて第一義的に検挙措置等による加害の防止を図ること。」としたことが、平成26年以降の児童虐待事案及び配偶者暴力事案の検挙の急増につながっている。次の被害を防ぐために検挙するので起訴されるかどうかは関係がない、という近時の警察官の発言⁵²は、①の軸と異なるものだからこそ成り立つものといえる。逮捕・勾留で直接安全が確保される期間は限られているが、行為者本人の当該行為が「犯罪」と扱われることの認識、取調べを受けることを通じた自らの行為の反省、次に行った場合により重い刑事処分の対象となることの意識化といったことを通じて、その後の同種行為の抑制効果があると認識されている⁵³（ただし、一部の行為者については、反省せず、その後も同種行為を行う可能性がある。このため、対象者の身柄拘束が終わるのに備えて、必要に応じ、生活安全部門において、被害防止措置がとられることも近年では広がっている。）。

他方、学校内事案に関しては、人身安全関連事案としては位置づけられておらず、検挙の急増には至っていない。学校内でその問題が解決できるかどうかが警察の刑事的介入の判断に直結するという見解が多く聞かれているのは、iiiの要素を重視したものと思われる。

警察の責務達成上の必要性の判断は、当然のこととして警察が行うべきものであり、検察を含めて他の機関が判断すべきものではないと考えられている。特に、iの再被害の防止に関しては、当事者の判断に任せてはならないことが強調されている。iiiについては、当事者（学校内の秩序維持の場合は学校）の判断を踏まえることが必要となるが、それに委ねていいとは思われていない。

(6) 事件捜査価値－3 制約要因

警察の捜査の制約要因（③軸）は、他とは異なり、これまでの文献や警察の文書等では明示的言説はほとんど存在しな

⁴⁹ 例えば、子どもや女性を対象とする性犯罪被害を防止するため、その前兆と認められる声かけ、つきまとい等について行為者を特定して、犯罪が成立し立証できれば検挙する（そうでないときは指導・警告等を行う）という子ども女性安全対策班（平成21年度に全県の警察本部に設置）の先制・予防的活動としての捜査は、これに当たる。

⁵⁰ 瀬田川聡『ためらわない警察連携が生徒を守る』（学事出版、平成27年）は、学校内秩序の回復（生徒と教師の被害防止、加害生徒の立ち直り）において、指導の限界を見極め、警察に被害届を出し、刑事手続がとられることの重要性を強調している（同時に、学校が警察に丸投げしてはいけないこと、被害届の前の予防的生徒指導についてもその重要性を述べている。）。

⁵¹ 器物損壊でも連続犯行によって生ずる地域の不安感を解消することは警察にとって重要な課題であると認識されており、近時は本部の捜査第一課から人を派遣する場合もある。「十数年前までとは違い、罪名主義（当罰性のみの尊重）ではなくなっている。」との指摘が上級捜査幹部調査であった。

⁵² 警大入校生調査で、「家庭内の事件に関しては、分離して安全確保が目的。刑罰を目的としていない。」「（起訴されないので）徒労感を感じている警察官はいるが、検挙による予防を重視して行動している警察官が増えている」、「家庭内事件は起訴されないという前提で捜査。分離をうまく行い問題を収束させているかどうか（で評価される）。」といった発言があった。

⁵³ ある県警察では、児童虐待につき50件近い検挙で再発がほとんどなかった（形式的には1件であるが、それも実質的には虐待といえるものではなかった。）、刑事的介入の有効性が明らかだ、と述べていた。

い。しかし、少なくとも組織の資源上の限界があることは明らかであり、実態を理解する上でも、また建設的な論議をしていく上でも、制約要因を明示することが不可欠である。

警察の資源上の限界から、警察が実質的に捜査できるものは限られる（③軸A）。資源の分配は、一次的には警察組織管理者の判断事項であるが、最終的には主権者である国民・住民の判断に属する。社会的な要請を踏まえて、警察組織のリーダー層が何を重点にするかを示す（国民の期待に応えるものとして具体化する）ことによって、資源分配に対する現場組織責任者の判断を統制している。児童虐待事案など人身安全関連事案については、人身安全通達で刑事部門もより積極的に対応すべきものとされ、資源上の優先配分の対象になったことがうかがえる⁵⁴。その結果が、検挙の急増につながったといえる。なお、配偶者暴力事案については、他に比べて優先度が低いという扱いもかつてあった（被害届が提出されても、その撤回を申し出る被害者が多く存在していたため、司法警察型捜査観によれば成果につながらないとされたことが背景にある。）が、現在では、人身安全関連事案として他の場合より、資源を投入すべき対象と位置づけられている。

捜査による被害者の不利益（③軸B）は、i 捜査・公判過程における二次被害、ii 社会的な関係性の中での不利益（職場内事件を申告した場合における職場での立場の悪化など）、iii 個人としての不利益（加害者と経済的基盤を共通する場合における収入の喪失、家庭内の対立の激化など）、といったものがある⁵⁵。このうち、i は警察としてその不利益を軽減することはある程度は可能であるが、ii と iii は警察としての改善はできない。また、暴行などで被害者として申告している者が、ある場面では加害者と位置付けられ、事件化をするのであれば双方が被疑者となることがあり得る場合（相被疑者となる場合）には、本人にとっての明確な不利益であり、被害申告が取り止められることにつながる。もとより、事件化が被害者個人に利益をもたらす面が存在する（例えば、加害者の隔離による安全の確保、生活・行動環境の改善といったもののほか、被害者自身の精神的な立ち直りへの効果もあり得る。）のであって、そのことが被害者に認識されるように伝え、あるいは関係者等と連携して、その利益をより大きなものにする働きかけを警察がすることはあり得る。

捜査による被害者の不利益は、警察として考慮すべき事由であると広く警察官に認識されているとは言えない⁵⁶が、少なくとも一部の県警察担当部署では、児童虐待事案の場合には明確な考慮要素と認識されている（後述2(2)）。また、客観的にみれば、個人被害事件で被害届が一般に求められる理由の一端はここにある（被害者の意思によって被害者への不利益の可能性の問題が解消される。）との評価も可能であると思われる。被害者がこれらを理由に被害届を出さないことを警察として理解する（被害届の撤回があった場合の捜査打ち切りも、実質的に不利益に対する評価の尊重の結果とみることが可能である。）、①軸や②軸で高い価値がある場合には被害者のこれらに関する不安を軽減させる努力を警察として行う、被害届を出す意思を一時的に表明した者への対応においてそれが後で変更する可能性があると認識し、場合によって不利益を明示して被害届を本当に出すのか確認する、といった対応につながるものとなる⁵⁷。子ども被害についての保護者の被

⁵⁴ 本部が特に重視する事件以外は警察署の体制のみで対応するのがこれまでの原則であったが、人身安全関連事案に関しては、人身安全通達において、本部対処体制に現場支援要員（警察署に派遣されて事件検挙や保護対策等の支援を行う要員）を含むものとされ、初動の時点で本部から要員を派遣する恒常的な仕組みも一部の県で構築されている。

⁵⁵ このほか、事案によっては、加害者からの攻撃を受ける可能性が不利益として強く認識される（暴力団事件の場合が典型である。）。

⁵⁶ 警大入校生調査で、不利益の存在を小さなものと評価したり、重視すべきではないという発言が多く聞かれた（「警察が考慮すべきかと言われれば全くそう思わない」という発言すらあった。）。警察の捜査のマイナス面の指摘への警察官の心情的な反発が背景にあると思われる。これに対し、上級捜査幹部による座談会では、少なくとも個人保護型捜査で考慮することは当然に必要だという見解で一致している。

⁵⁷ 警大入校生調査で、対教師暴力事件の被害教師が警察に相談に来た場合に、考えられる状況（被害者にとって良い状況だけでないこと）を説明し、その中で「生徒との関係が悪くなる可能性がある」、「迷うなら校長や教頭と相談してみたらどうか」といった話もした、という経験を述べた者がいたのは、この例である。逆に、事件化によって学校内秩序の回復が必要であるとして、被害届を出すように警察側が説得する例もある。

害届は、不利益の可能性を受け入れるものとしての意義があるといえる。

被害届を前提としない場合（児童虐待では被害届出がなくても行わなければならない⁵⁸。また、配偶者暴力事案で、反復性や危険性が高いと判断して、被害届が提出されないまま事件化をする場合も、前述のとおり、例外的ではあるが存在する。）には、被害者ないしその保護者の意思でこの問題を解消することはできない。警察がその不利益を踏まえつつ判断することになるが、不利益の評価については、当罰性の評価などと異なり、警察の中で定着したものがあるとは言い難い。一方、児童虐待に関しては、児童相談所が子どもの福祉の担い手であり、その権利を擁護することを任務としている⁵⁹（一定の場合には子どもの利益を保護者に代わって判断する立場になることが認められる。）が、刑事的介入に関して児童相談所の見解を保護者の見解のように尊重するという仕組みはなく、それが児童相談所側の警察の刑事的介入に対する消極的な評価につながる要因となっている場合があると思われる（警察の側からすると、児童相談所の見解は、捜査による児童の不利益の面を過大に評価し、利益の面を正当に評価していない、という批判の対象となる。）。

2 児童虐待事案における刑事的介入の判断

(1) 近時の変化

児童虐待を受けたと思われる児童を発見したことを理由に警察が児童相談所に通告した児童は、平成23年に1万1536人であったのに対し、28年には5万4227人に急増している。児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力（いわゆる面前DV）の増加が著しく警察からの通告の46%を占める⁶⁰が、身体的虐待に限っても、平成18年に968人であったものが、23年に4484人、28年には1万1165人と10倍以上になっている。

一方、虐待行為を刑事事件として検挙すること（刑事的介入）は、平成18年の348件が28年は1081件となっている。身体的虐待に限ると、平成18年の250件が28年に866件となった。23年が302件であり、近年の増加が著しいことが分かる。傷害罪（傷害致死を除く。）と暴行罪についての推移を表に記載した。傷害罪の検挙は、平成25年ころまでは概ね100件台であったが、26年以降急増し、28年は25年の2.3倍の449件にまで増加している。暴行罪は、それ以上に変化が著しく、平成18年は14件にとどまっていたが、平成25年には89件となり、28年には316件と、25年の3.6倍に増加している。暴行罪での検挙は、傷害の結果が生じていない場合と、傷害結果に関する医師の診断書がない段階で逮捕した場合とがある⁶¹が、大きな被害が生じていない段階で検挙するようになったことを示すものであるといえる。

なお、平成29年の上半期は、身体的虐待の通告件数は増加傾向が継続しているが、検挙については、致死を除く傷害罪、暴行罪ともほぼ前年と同じ（若干の減少）となっている。検挙の急増傾向は一応止まったといえると思われる。

(2) 児童虐待事件における刑事的介入判断の主体と考慮要素

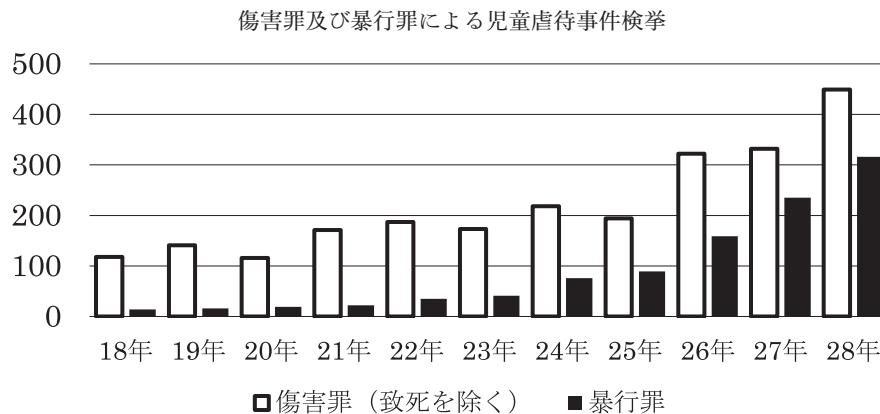
児童虐待事件のうち重篤な結果に至ったもの（殺人、傷害致死、保護責任者遺棄致死等）については、警察署だけで判

⁵⁸ 子ども本人や非虐待親が届け出る場合もあるが例外的である。なお、保護者以外の親族（祖父母等）の意向を「被害届」として扱うかどうかは、県によって違いがある。

⁵⁹ 児童相談所は、「子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護すること」を主たる目的として設置される行政機関であり、「常に子どもの最善の利益を考慮し、援助活動を展開していくことが必要である。」とされている（児童相談所運営指針第1節1（児童相談所の設置目的と相談援助活動の理念）参照）。

⁶⁰ 平成16年の児童虐待防止法で明記されたことに対応したものであるが、一部の児童相談所関係者からは、48時間以内に安全確認をする必要があるため、この急増に不満の声も上がっている。心理的虐待にまで48時間以内の目視による安全確認を求めるという硬直した運用方針の問題であると思われる（久保健二『児童相談所における子ども虐待事案への法的対応 常勤弁護士視点から』（日本加除出版、平成28年）は、面前DVとしての通告には、目視によらない安全確認で足りるようにすべきことを述べている（37頁）。

⁶¹ 逮捕の時点での罪名で検挙統計に計上されるので、逮捕後に傷害であることが明らかになっても暴行罪となる。もっとも、暴行罪での通常逮捕はあまり行われなし、緊急逮捕の対象ではないので、現行犯逮捕の場合が主に想定されるのにとどまる。



断することはできず、警察本部に指揮伺いがなされる⁶²。

暴行や通常の傷害の場合には、警察本部への指揮伺いの対象となっているわけではないが、人身安全関連事案として、事案を認知した警察署から本部に速報され、本部の捜査第一課でその時点での逮捕の要否ないし可否が判断されるようになってきているところが多い⁶³。

県警察担当部署調査では、刑事的介入の判断に関し、以下のような言説が得られた。

- ・ 事件の悪質性（行為の態様、凶器の有無、被害程度）と行為者側の態度その他の状況（常習性、再発防止可能性）並びに被害者の処罰意思等に加え、親密圏内特有の事情といえる事件化が被害者及び被害関係者に与える影響、親密圏内における自浄可能性を考慮して、総合的に判断する。（A 県）
- ・ 人身安全関連事案は危険性・切迫性があるかを事件化の大きな判断基準にしているが、児童虐待事案では、事件として立件することの可否の判断として、家庭内自治の観点から、継続的な家庭環境の把握と指導等により、家庭環境が改善される見込みが高く、児童への再被害防止が図られる場合など、事件化することにより保護者との関係を引き裂いて家庭の再統合を妨害するようなことがないよう慎重に判断する。（B 県）
- ・ 被害程度、常習性、再犯の可能性、近親者届出の場合における処罰意思、家庭の保護機能の発揮の可能性を踏まえつつ、総合的に判断する。（C 県）
- ・ 本来的に事件といえるようなものであれば検挙するが、実質的にしつけの範囲といえるようなものは事件にしないで説諭で対処する。（D 県）

なお、刑事的介入とは異なるが、児童虐待事案への対処として、生活安全部門において、危険度を判断し、高度の場合（現に児童の生命・身体に重大な危険性があるもの又は現に児童の健康や成長に重大な影響が生じる可能性があるもの）は身柄付通告等を含めて緊急に対応する、中度の場合（今後において児童の生命・身体への危険性が高く、児童の健康や成長に影響が生じる可能性があるもの）は保護の検討等早急に対応する、軽度の場合（今後において児童の生命・身体への危険性は低い、児童の健康や成長に影響が生じる可能性があるもの、虐待の疑いはあるが児童の健康や成長に影響が生じる可能性が低いもの）の場合は書面通告など適切に対応する、こととなっている。危険度は、具体的事実（児童の身体的状況（けがの程度・部位など）及び行為内容）とリスク要因（過去の虐待、被害児童の特性、行為者の再発示唆言動、行為者の衝動性・攻撃性、疾患（依存症を含む。）、育児への愛情のなさ、親族等との交流のなさ、養育環境の悪さなど）を

⁶² 本部長指揮事件として、県警察本部長（大規模県では刑事部長）の判断を受けることが義務付けられている。

⁶³ 人身安全通達では、本部対処体制が指導・助言をするものとしている。

踏まえて判断される。高度である場合は事件化に向けて捜査が行われ、中度の場合は事件化の検討が行われることが想定されている。

(3) 捜査上の判断傾向

児童虐待が疑われる事案のうち、重篤な結果が生じたもの（被虐待児が死亡した事案、あるいは重い傷害の生じた事案）については、当然に事件化すべきものと認識されており、刑事責任追及に向けた捜査（司法警察型捜査）が展開されている。もっとも、死亡した事案や乳幼児被害の事案では、被害者の供述が得られないことに加え、一般の事件では決め手となる指紋やDNA型鑑定といった物証も意味を持たないことが多いことから、立証には大きな困難がある。合理的な疑いを超えるだけの十分な証拠が収集できず、未解決となっている事案（対外的に捜査をしているといえない場合を含む。）が相当数存在していることが、捜査幹部において極めて大きな問題として意識されている。早期の捜査が特に重要だとされている⁶⁴ほか、鑑定医の重要性・必要性も認識されている⁶⁵。

これに対し、一般の暴行、傷害事件の場合には、人身安全関連事案として、次の被害防止に向けた捜査の要否と、現実にもその事件で身柄をとることの可否とが判断される。被害者が生存しているので、乳幼児の場合を除けば、被害者の供述による立証が可能となるほか、被疑者側も認めることが多いので、証拠収集上の問題は重篤な事案の場合よりは小さいといえる（もとより、被疑者が否認し、子どもが親からの強い威迫を受けていて供述できない場合もあるのであって、常に可能であるとはいえないことに留意する必要がある。）。

傷害の程度については、骨折であれば当然に捜査（逮捕）するものと考えられている。1週間程度の傷害や、暴行でも、部位や態様（凶器の使用が典型）が危険に至る可能性のある個所かどうかあるいは悪質といえるものかどうか、過去に暴行を受けたことがあるかどうか（体に何らかの跡が残っている、過去に相談事案等があったなど）、それまでの親子関係がどうであったのかといった点を踏まえて、判断がなされる。親がその行為をした原因動機についても考慮の対象となる（血縁関係のない子だけを対象としているのであれば、まさに虐待としての危険性があるといえる。また、愛情を注いでいても、ある状況下では暴力の行使が抑制されないようなタイプの者の場合には、危険性を放置できない。これに対し、被害者に実質的な非があるといえる場合に親が叱って叩いたときであれば、法的には虐待に当たるとしても、しつけの範疇又はそれをやや超えたのにとどまるとして、刑事的介入をしないという判断がなされる傾向にある。）。もっとも、軽い程度の傷害や暴行について、どこまでを刑事的介入の対象とするかは、県によって相当な違いがあると思われる⁶⁶。

次の被害防止の必要性に対応する捜査として、被疑者を逮捕するのが通例である。県によって異なるが、高い県では9割近く、そうでない県でも検挙のうちの3分の2程度が逮捕されている。刑法犯全体では逮捕される者の割合は全体の4分の1程度であるのと比べ、著しく高い。児童虐待事案については、当罰性が高い事案における司法警察型捜査と、次の被害防止のための必要性が高い事案における個人保護型捜査が行われており、いずれも原則として逮捕の対象となるのに対し、当罰性がそれほど高くなく、次の被害防止の必要性もそれほど高いとはいえない場合には（加害行為や加害者の実態を調べ、悪質性が低く、その後の危険性もないことを確認した上で）、それ以上の捜査は保留するという扱いが広く存在するため任意事件が少ないのではないと思われる⁶⁷。

⁶⁴ 児童相談所等からの情報提供が遅いという警察側の批判の実質的理由の一つはここにあると思われる。

⁶⁵ 近年は複数の鑑定をすることも多く、鑑定を得るための期間を要し、逮捕まで半年あるいはそれ以上かかることも少なくない。

⁶⁶ 人口比で見たとき、県ごとに相当大きな差異がある。検挙の多い県は、関係機関から通報をより多く受けるなど、児童虐待事案情報が警察に入りやすいことが理由の一つと考えられるが、同時に、検挙の判断がより積極であることも影響があると思われる。座談会で、その運用に疑問が呈された例もあった。

⁶⁷ ある県警察（逮捕率が9割程度）の対象部署調査では、基本的に逮捕すべき事案であればすべて逮捕し、そうでないものは説諭で済ませ、被害届があるような場合に限って任意送致をするという扱いをしている、との説明があった。

（4）身体的虐待以外の虐待に対する刑事的介入

性的虐待については、重篤な結果に至った身体的虐待事案と同様に、基本的にすべて事件化する方向で捜査が進められる。刑事罰を実際に科すことが必要であり、司法警察型捜査が展開される。従来から強姦罪（強制性交罪）と強制わいせつ罪については、警察としての摘発に努めてきたため、近年の大きな変化はない。性的虐待の件数の増加は、児童福祉法違反の摘発の積極化によるところが大きい⁶⁸。ただし、性犯罪の場合、刑法改正によって親告罪でなくなったとしても、被害者の意思に反することはできないし、立証上の困難性がある⁶⁹ので、検挙できていない事件がかなりあることも否めない。

ネグレクト（怠慢・拒否）の検挙に関しては、10件台から20件余りの間で、他の虐待とは異なり、増加傾向にあるとはいえない。生命に危険が及びかねない形態で遺棄している場合を保護責任者遺棄の罪で問うものであるが、身体的な虐待に比べて、危険度に見合った刑罰対象となっていないという問題があることがうかがえる。

心理的虐待に関しては、統計をみると平成22年まで検挙は1例もなかったが、平成23年に1件、24年に6件、25年に16件、26年に11件、27年に18件、28年には31件と急増し、ネグレクトを上回った。暴力行為等処罰法違反（示凶器脅迫）と監禁が主である。危険性・悪質性の高い事案が相当あることがうかがえる。

3 個人保護型捜査における課題

個人保護型捜査に当たっては、司法警察型捜査との違いがあることを前提にすることが必要である。従来からの捜査に関する警察の言説ないし行動のほとんどは、司法警察型捜査を前提にしてきたものである。個人保護型捜査において、それらの言説が維持できるかどうか（維持しなければならないかどうか）を、常に吟味することが求められると考える。

まだ十分な検討はできていないが、以下では、試論を含めて、個人保護型捜査における課題について述べることにする。

（1）本人の全体最適の実現

個人保護型捜査においては、司法警察型捜査とは異なり、当該個人のために捜査が展開される。したがって、利益主体である本人の利益が最大限尊重されるべきである。捜査なのだから本人の不利益が生じて仕方がないという言説は、「捜査は公共の利益を実現するもので、本人のためのものではない」という司法警察型捜査の場合にはあてはまっても、個人保護型捜査では当てはまらない。個人の生命・身体への危険があって放置できない場合には、本人の不利益を上回る必要性があるとして、本人の意思を無視して刑事的介入をすることが正当化されるが、そうでないにも関わらず「逮捕すれば、拘束期間中の危害発生の可能性はゼロになるので、どのような不利益があっても考慮する必要がない」というのでは、警察が「もし何かあったとき」の批判を避けるために被害者を犠牲にしているのと等しい。危険が実際に存在しているのかどうかに対する吟味とともに、被害者にとっての不利益を認識し、それをできるだけ小さくするための努力が求められる（被害者ないし関係者・関係機関の過大な不利益見積もりに対して、専門家として、その是正を求め、同時に捜査によって生ずる本人にとっての利益となる面などを説明することは当然であるが、それだけで十分だとはいえない。）。

特に、逮捕事件の広報は厳しく制限されなければならない。逮捕被疑者の氏名の公表は、その後も生活の基盤を共通にする場合には被害者の生活に直接的な不利益を与えるものとなる。また、かりに分離して生活する場合であっても、被疑者と一定の関係があって公表によって推知されることになる被害者にとっては、他者に知られたくない自らの個人情報が知られることになるのであるから、個人情報保護法制（条例を含む。）の規律を受け、提供する「特別の事由」がなければ

⁶⁸ 性的虐待は、平成24年と28年を比べると、全体では112件から162件に増加しているが、強姦罪と強制わいせつ罪は年ごとの変動が大きく、一貫した増加ではない。これに対して、児童福祉法違反は、29件から63件に増加している。

⁶⁹ 繰り返されていると日時の特定が困難になるなど立証上の困難性が高くなる。なお、被害者の反抗を著しく困難にする程度の暴行脅迫がないことで強姦罪等に当たらなくなるという問題に関しては、刑法改正によって監護者わいせつ及び監護者性交等罪が新設されたので、その適用が進められている。

ならないことになるはずである。県警察によっては、被害者が生存している事件で、その利益を害する場合には、本人の同意がない限り公表しないという慣例が確立している。逮捕事件は被害者が推知されても公表をするという一部の県における扱いは、少なくとも、個人保護型捜査の場合は認められるべきものではない（司法警察型捜査の場合には、公共の利益の実現をめざすものであり、また刑事訴追されれば公開の法廷で審理されることから、逮捕時点での広報が認められる余地があり得るかもしれないが、個人保護型捜査の場合には、そういった余地はまったくない。）。

(2) 「事件とするに値しないもの」への強制処分制限の維持

形式的に構成要件に該当していても、行為の状況（結果のみならずその前後の状況を含む。）を踏まえて、通常であれば「刑事事件」として扱う必要のない事案については、被害者（児童虐待事案の場合は本人又は他の保護者）が望んだ場合にそれを受けて書類送致をすることはあり得るとしても、被疑者の逮捕を行うべきものではない。旧来からの刑事訴訟法の運用として定着している権限行使の限界を超えるものは、「違法」といえるかどうかは別として、新たな立法がないのに警察の判断で行うことが認められるべきではないからである。調査時に、刑事部門の幹部から「実質的に刑事事件とするべき事案ではない」としてある児童虐待事案に対する警察署側の逮捕方針を止めさせた例が語られたが、逮捕権行使の抑制に関するプラクティスは、司法警察型捜査だけでなく、個人保護型捜査においても維持されるべきものである⁷⁰。

(3) 他機関との共同対処の一環としての位置づけ

司法警察型捜査においては、捜査主体としての警察は、少年による事件の場合を除き、他の機関と連携する立場にない。他機関との間では、捜査上の支障が生ずるおそれがない範囲で、公益上の必要性に応じた情報の提供が可能ながあり得るのにとどまる。

これに対し、個人保護型捜査の場合には、個人を保護するために行われるものであるから、他の機関や団体等と共通する目的を実現するという面があり得る。特に、児童虐待については、子どもの最善の利益の実現をめざす機関である児童相談所と連携して、子どもの保護を図ることが一般的に想定される。捜査権限の行使の可否の判断自体は警察に属するが、司法警察型捜査の場合とは異なり、共通する目的を実現する機関として、相互理解に努め、見解の異なる部分を減らしていく努力が求められるものといえる。

そのための一つの場合が、死亡事例等における検証への参加である。警察が検証に参加することについては、「個別事案の検証作業に対しましても、警察として参加させていただくことが望ましい」とされている⁷¹が、検証組織に警察関係者が入っている例は少ない⁷²。検証組織は、直接関与した機関ないし関与すべきであった機関の職員以外の委員で構成することとされているので、構成員にならないこと自体は理解できるが、会議の開催に当たって必要に応じて教育委員会や警察の関係者の参加を求めるとなっている⁷³ことへの積極的な協力がなされているかどうか、自らも子どもの保護に当たる当事者として問題点の有無の解明をしようとしているかどうか、報告書⁷⁴を積極的に自らの業務の改善に用いているかが、問わ

⁷⁰ 配偶者暴力事案では、逮捕の必要性が欠けるとして令状請求が認められない事例も近年では生じている。

⁷¹ 平成22年8月18日の衆議院青少年問題に関する特別委員会における樋口建史警察庁生活安全局長答弁（同特別委員会会議録3号9頁）。高木美智代委員が、死亡事例の検証が児童相談所、市町村が中心で、「警察はほとんどそこに参加をしていないという現実があります」として警察庁の見解を尋ねたのに対するもの。

⁷² 参加している例として、札幌市の平成28年9月の報告書（少年サポートセンター所長が参加）、さいたま市の平成24年9月の報告書（さいたま市警察部長が参加）がある。

⁷³ 委員が外部の者で構成されることを含めて、「地方公共団体における児童虐待による死亡事例等の検証について」（平成23年の厚生労働省からの通知）による。

⁷⁴ 警察の対応に関して言及のあった検証結果として、例えば、横浜市の平成26年12月の報告書。同報告書に言及しつつ、警察との連携の課題を論じたものとして、岡聡志・清水孝教「児童虐待事案における児童相談所の役割と他機関との連携について（下）」捜査研究794号がある。

れることになる。警察は、死亡させた行為に係る捜査を実施する機関（司法警察型捜査の実施主体）としての立場でどこまで協力できるかというのではなく、児童虐待から子どもを守る機関（個人保護型捜査の実施主体としてのものを含む。）として、自らがどのような対応が可能であったのかを、個別の事件ごとに他機関とともに検討、検証していく作業が望まれる。そのためには、検証体制に警察に関する専門的な知見を有する者を外部専門家として加えていく⁷⁵といった自治体側の改善も求められることになる。

個人保護型捜査を他機関との連携した対処の一環としてとらえた場合、情報共有の推進が重要な課題となる。「捜査に支障があり得る」ことを理由に一律に情報の提供をしないとする考え方は、司法警察型捜査の場合に当てはまっても、個人保護型捜査の場合には当てはまらない。個人保護型捜査の場合、捜査権限の行使自体が対象者を保護するための手段なのであるから、対象者の保護（児童虐待の場合にはその後の子どもの生活確保に資する場合を含む。）に有用であれば、特段の理由がない限り、積極的に情報共有を図るべきものであるといえよう（刑事訴追されるほどの悪質性の高い事件であって司法警察型捜査といえる場合でも、同時に子どもの保護のために行われるときは、個人保護型捜査の場合に準じて、情報共有が図られるべきものである。）。

児童相談所との連絡は生活安全部門でなされ、刑法犯の捜査は刑事部門で行われるため、警察の刑事部門と生活安全部門の連携（情報共有）が十分行われていなければ、警察と児童相談所との連携（情報共有）に支障をきたすことになる⁷⁶。刑事部門はこれまで司法警察型捜査を専らにしていて、他者と連携して事態に対処するという発想自体が確立していない。「人身安全関連事案における刑事部門と生活安全部門の連携」は、適切な事件化という面だけでなく、他機関・団体との連携による対象者の安全・利益の確保の上からも、展開されなければならないものといえる。

（4）公安委員会による統制

個人保護型捜査において、刑事責任追及は第一次的な課題ではなく、刑事訴追がなされなくともその捜査は失敗と位置づけられない。このため、司法警察型捜査の場合のような検察による統制は機能しない。

一方、個人保護型捜査にどれだけの捜査資源を投入するか、あるいは個人の危害が生ずるリスクがどの程度のレベルであれば介入をすべきなのか、どの程度の本人の不利益があっても行うべきか、といったことは、警察組織の専門的な知見を踏まえつつ、最終的には主権者である国民の評価によって決まるべき事柄である。国民は一方では被害の発生を問題視するが、そのみが国民の意見のすべてではない。また、警察官に所定の勤務時間を大幅に超えた勤務を求めることは、国民の声によるからといって正当化されない（近年の個人保護型捜査とそれによる被害防止が、警察官（警察署長を含む。）の勤務条件を犠牲にし、過大な負担をさせることで行われているのであれば、いかに国民が望んだとしても、継続されるべきものではない。）。

このような問題については、まさに、主権者である国民・住民の代表で構成される公安委員会の見識が反映されるべきであり、公安委員会の統制がなされることが望まれると考える⁷⁷。個々の事案の対応に関しては、迅速さが求められるので、個別に公安委員会の判断を受けることができないことはいうまでもないが、対処方針を言語化して公安委員会に説明する、一定期間ごとに事件化した内容を説明するといったことは十分に可能なはずである。

⁷⁵ これまでの外部検証委員は、福祉系の研究者、医師、弁護士が主であり、警察行政に関する専門的な知見を有する者がいる例は見当たらない。

⁷⁶ 刑事部門が捜査をする段階になると、児童相談所として意思の疎通が困難になるとの見解は、当然あり得る指摘であるといえる。なお、韓国警察では、この種事案における被害者保護・関係機関連携と事件捜査とを同一の部署（生活安全部門に属する女性青少年課）で行うこととして、この問題の解消を図っている。

⁷⁷ 今日の公安委員会の役割に関して、田村正博『全訂警察行政法解説（第二版）』（東京法令出版、平成27年）358頁以下及び田村正博「警察法の60年—理念とプラクティスの変化」警察学論集67巻7号参照。

そのような積み重ねは、警察の捜査がどのようなものであるかを他機関に知らせ、国民・住民に対する説明責任を果たすことにもつながるものとなる。

結 語

警察の刑事的介入に関しては、学問的研究の蓄積がなく、警察自身においても言語化がほとんどされていない。その一方で、近年の変化は著しく、児童虐待を含む人身安全関連事案に対しては、これまでの司法警察型捜査とは異なる個人保護型捜査が展開されている。

本稿は、警察の刑事的介入に関する理解の基礎となるものを整理した上で、個人法益を害する事件の捜査においては、被害者の意思、証拠状況、事件捜査価値（①刑事事件としての当罰性、②警察目的達成上の必要性、③捜査の制約要因（警察の資源分配上の限界と被害者の受ける不利益））という面があることを示し、それぞれについて解説を行い、あわせて個人保護型捜査における課題を試論的にではあるが提示した。

調査研究は継続中であり、また児童虐待における警察の関わりをめぐる問題は本稿で述べたものに尽きるわけではない。例えば、適切な事情聴取と並行して行われるべき被害者に対するサポートの提供（供述に向けた勇気づけを含む。）、いわゆる泣き声110番通報を受けた警察官の行動による被通報者（虐待を行っているわけではなく、子育てに苦勞している親が大半である。）へのダメージの緩和などが、これまでの調査から課題として浮上している。

調査研究を継続するとともに、社会実装に努めていきたいと考えている。