

## 【資料】

## 〔翻訳〕 児童虐待捜査に関する警察の実務・政策の調査

—ニュージーランド独立警察監察委員会による報告書 I<sup>1</sup>横山真紀<sup>2</sup>

社会安全・警察学研究所 研究補助員

## はじめに

ニュージーランドは、児童虐待死が多い国として、2003年に行われた国連（Unicef）の調査でもワースト5位以内にランクインしている<sup>3</sup>。また、2012年に発表されたイギリスにおける医学専門家の調査によれば、先進国は1970年代以降、さまざまな児童保護政策を行ってきたが、ニュージーランドを含めたいくつかの国において、児童虐待の傾向はまだまだ減少していないとの指摘がなされている<sup>4</sup>。

その一方、2014年に、ニュージーランドの社会開発省（Ministry of Social Development）大臣 Anne Tolley は、この10年間で児童虐待の件数が初めて減少したことを発表した。2014年6月締めめの1年間で、心理的虐待を受けた児童は9,499人と、その前年度の1万1,386人から大きく減少した。また、性的虐待と報告された児童も1,423人から1,294人とわずかながら減少傾向を示している。身体的虐待を受けた児童は3,178人で、前年度の3,181人と大差はない。Tolley 大臣は、これらの結果について、政府の方針が成功したための減少であると断言するには時期尚早であると述べている<sup>5</sup>。この統計結果を見る限り、警察の捜査対象となる可能性が高い性的虐待と身体的虐待については大きな減少の兆しはなく、結論として進展はない、といえるだろう（心理的虐待の減少についても、虐待そのものが減少したのか、あるいは通報が減少しただけなのか定かではない）。

今回の翻訳で紹介されるのは、この調査で取り上げられた問題の概要と、ニュージーランド国家警察の児童虐待に対す

<sup>1</sup> [訳者注] 「独立警察監察委員会（Independent Police Conduct Authority）」は、警察から完全に独立した機関で、裁判官をその長とする。主な任務は、ニュージーランド国家警察（New Zealand Police）に対する苦情を受け付け、独自の権限で警察業務の調査を行うことである。

本抄訳は、2010年5月に出された児童虐待捜査のあり方に関する警察業務の調査報告書であり、その中でもわが国の児童虐待捜査実務との関係で参考になると思われる部分を抄訳し、多少の解説を加えることとした。なお、この報告書には第二部もあるが、さしあたり第一部のみを訳すこととする（今回掲載されているのは、その第一部の一部分という意味で、「I」と表記している）。

また、訳者がつけた注には「訳者注」と表記している。

<sup>2</sup> [訳者注] 訳者は、この問題について全くの素人である。不完全のそしりは免れないが、誤訳や誤解等のご指摘については、以下のメールアドレス宛にご教示たまわれれば幸いである。

（横山）kanawai\_pono@yahoo.co.jp

<sup>3</sup> [訳者注] 詳細は後述。

<sup>4</sup> [訳者注] 2012年のイギリスの医学雑誌 The Lancet において、Ruth Gilbert 教授らは、アメリカ合衆国、イギリス、カナダ（マニトバ州）、ニュージーランド、オーストラリア（西部）、スウェーデンの先進六か国について、いくつかの観点から児童虐待の発生状況の推移を検証し、児童虐待を減らすためのさまざまな政策的努力にもかかわらず、これらの諸国において、虐待が減少した科学的証拠はないと結論している（Lancet, 2012 Feb 25; 379(9817): 758-72.）。

<sup>5</sup> [訳者注] New Zealand News（日本語版）（<https://nzdaisuki.com/news/general/105-2015-1-27>）

る政策的取り組みである。

本報告書原文には段落に番号が付してあり、訳中、各段落の冒頭にある番号がそれにあたる。また、各章の中が小さな節に分けられていたため、それについては訳者の判断で節番号をつけた。なお、翻訳を省略した箇所については、(〇—〇段落「×××（当該段落の章の題名）」略)と記載する。

(1-49 段落「要約」 略)

## 一 問題の概要（イントロダクション）

50) 独立警察監察委員会（以下、当委員会）は、ニュージーランドの児童虐待捜査に関して、ニュージーランド国家警察（以下、警察）の実務、政策および手続の調査を行う。

51) Wellington 地方管区内の Wairarapa 地区において、2008 年 11 月、大量の児童虐待に関する事件ファイルが未処理のまま発見された。この未処理の案件は、Masterton の Wairarapa 犯罪捜査課で見つかった。これら 100 を超えるファイルは、警察スタッフによって受理された最初の時点から、ほとんど捜査の進展がないか、あるいはまったく着手していない状態であった。

52) これらのファイルとその処理の遅滞が発覚したことから、その翌月、警察は関係ファイルを精査し、優先順位をつけて対処するために、およそ 20 名のスタッフで構成される「ホープ作戦」(Operation Hope) を立ち上げた。当初「ホープ作戦」は、この状況を是正するための短期的な作戦と考えられていた。しかしながら、「ホープ作戦」のスタッフは Wairarapa 地区で、さらに多くの追加の未処理ファイルを次々と発見し、児童虐待捜査のファイル管理の点で、組織的な怠慢もしくは欠陥があることが明白となった。これは、「重大な職務怠慢」<sup>6</sup>と認められる。

53) Wairarapa 地区で起きた事態は、2009 年 6 月 12 日に警察から当委員会に報告された<sup>7</sup>。警察は早期に「ホープ作戦」を開始させたが、こうした報告がなされる状況というのは、直ちに当委員会の行動が求められている事態であるのは明白であった。2009 年 7 月 15 日、当委員会はニュージーランド国家警察コミッショナー (Commissioner of Police; 以下、警察コミッショナー)<sup>8</sup> に対し、Wellington 管区で顕在化した問題が、より広い範囲にわたる問題であるのかどうかを確認するために、その他の全管区について緊急に調査する必要があるとの書面を送った。

54) 2009 年 8 月 5 日、当委員会は警察コミッショナーに、当委員会が今後も警察調査の監視を続けるが、それに加えて Wellington 管区内で生じている問題を独自に調査することを伝えた。また、当委員会がその他の管区の緊急調査が必要であると考えていることも、再度強調した。その後、警察による別の作戦部隊「スコープ作戦」(Operation Scope) が、全 12 区の管区について、児童虐待捜査ファイルの全国調査を行う任務を課された。

<sup>6</sup> コミッショナー (Commissioner) の Broad 氏が当委員会に対し、これを認めた。また、「ホープ作戦」は Wairarapa の 108 件の児童虐待ファイルの捜査を重要なものと確認した。この数はのちに増えて、ほぼ一年後の 2009 年 11 月の「ホープ作戦」終了時までには、警察スタッフはおおよそ 550 のファイルの再調査に着手することとなった。Operation Hope: Review Report, A Review of Wellington Police District's Response to Operation Hope, Assistant Commissioner G Jones (retired), 27 November 2009, p 2. (「ホープ作戦に対する Wellington 地方管区の再調査報告」)

<sup>7</sup> この報告は、1988 年の独立警察監察委員会法 (Independent Police Conduct Authority Act) に規定された義務と、Memorandum of Understanding between Police and the Authority for notification of matters which include, or potentially include, misconduct, serious misconduct, or neglect of duty (「警察と独立警察監察委員会との相互協定」) に従って行われた。

<sup>8</sup> [訳者注] わが国でいえば、警察庁長官にあたる。Commissioner は英米でしばしば用いられる役職名であり、知事などを指すこともあるが、一般的には「長」という意味である。

55) 当委員会は、その後も Wellington とその他の管区内における児童虐待の捜査ミスを訴える苦情や報告を受け続けたため、2009年12月、その独自調査（当調査）の範囲を全国に広げることを告げるに及んだ。

## 1. 本報告書について

56) 当委員会は、これを特別調査とみなす。この調査が被害に遭いやすい幼い児童や青少年に対する虐待捜査を対象としており、それゆえに広い視点が要求されるためである。受理した苦情や関係報告の性質や深刻さにかんがみ、当調査は、児童虐待捜査全般にかかわる警察の実務や政策、手続にまで範囲を広げて行われる。

57) この調査は二部に分かれている。第一部では、児童虐待捜査に一般的にかかわってくる警察の実務・政策・手続に焦点があてられている。第二部では、特にここで問題となった警察の怠慢事案に焦点があてられることになるだろう。

58) この調査の基本目的は、ここで明らかとなったいかなる問題点についても、警察の手で確実に、その改善が図られることである。当委員会の調査は完了した。これらの調査は確実に、警察の実務や政策、手続を改善させるであろう。当委員会は、明らかとなった問題が遅滞なくすみやかに公表されることを願うと同時に、そうすることが重要であると考えている。

## 2. 当委員会の役割と職務

59) この報告の読者の中には、当委員会についてこれまで知らなかった、あるいは関わる事がなかったという方がおられるだろう。そこで、そのような方々にこの調査の目的をより理解してもらうために、まず当委員会の役割と職務について概説しておきたい。

60) 当委員会は、1988年の独立警察監察委員会法にその権限行使の根拠を有する独立行政法人（Independent Crown entity）である。警察の一部ではなく、完全に独立している。当委員会の活動に、警察の関与は一切ない<sup>9</sup>。

61) 当委員会に一般的に与えられている権限は、警察にかかわる苦情を受理し、それらの調査および捜査を行うことである。その職務の中には、警察組織のあらゆる職員の仕事の懈怠や職権乱用について、あるいは当該申立者に影響を与えるあらゆる警察の実務、政策、手続について、苦情を受理し、調査することも含まれている。当委員会は、警察組織のいかなる構成員に対しても、その明らかな職権乱用や義務の懈怠を調査する。あるいは当該苦情が職権乱用や懈怠、実務、政策、手続にかかわるものであるかどうかに関係なく、当委員会によって当該苦情と関係すると推察される実務、政策、手続について調査する。また当委員会は、警察スタッフが職務中に惹き起こした、あるいは惹き起こしたと推察される死亡事件や深刻な身体的傷害事件も調査する<sup>10</sup>。

62) 当委員会の職務の主要な目的は、警察に対する人々の信用と信頼を促進させることにある。この観点から、委員会が行う職務は、より安全なコミュニティを達成することを最終目標とする警察組織の目的にも貢献するものと期待されている<sup>11</sup>。

<sup>9</sup> Independent Police Conduct Authority Act 1988.

当委員会を統轄するのは、上級裁判所（High Court）裁判官 Lowell Godard 氏（当時）である。現在の構成については、独立警察監察委員会 web サイト [www.ipca.govt.nz](http://www.ipca.govt.nz) 参照。

<sup>10</sup> Independent Police Conduct Authority Act 1988, s 12.

当委員会は、警察に関する苦情を受理した場合、それを警察に通知しなければならない。同様に、警察も苦情を受理した場合、委員会に報告する義務がある。

<sup>11</sup> 当委員会の元来のマオリ語の語義は、「Whaia te pono, kia puawai ko te tika（真実の追究が正義をもたらす）」である。また当委員会の職務も、「より安全なコミュニティ」という司法部門の目的と、以下にかかげる警察の主要な戦略的目的に資するものである。(1) 信頼できる安心・安全なコミュニティ、(2) 犯罪と道路上のトラブル（road trauma）の減少、被害者の減少、(3) 国際的水準の警察サービス（Statement of Intent 2009/10-2011/12, New Zealand Police, May 2009, p 9）。

63) 当委員会は、自ら独自の調査を行うか、あるいは当委員会の監視のもと警察に問題の調査を委ねることができる。どのような方法をとるかは苦情の性質によるが、その中には、警察の調査を指揮することや積極的に監視をすること、あるいは、いったん警察の調査が完了したあとの事後的な再調査を行うことも含まれる。

64) 調査が完了すると、当委員会はどのような警察行為（行為の懈怠）が法に違反し、合理的ではなく、正義に適っておらず、不公正で、望ましくないかを決定しなければならない。当委員会は警察にその結果を報告しなければならない、また勧告する権限もある<sup>12</sup>。さらに当委員会は重要な公共の利益に関する調査を公表する権限があり、この調査もその重要な公共の利益に関する問題と考える。

65) 当委員会によって行われる調査は職権調査であり、当事者主義的な性格のものではない。独立した包括的な方法で、関連するすべての諸問題を調査することは、当委員会の重要な権限である。当委員会は、目撃者の召喚や証拠収集の調査委員会と同じ権限を有する。警察は、当委員会がその職務遂行のために必要とする、あらゆる情報の提供や援助を行わなければならない<sup>13</sup>。

### 3. 付託事項

66) 当委員会の調査は、児童虐待事案が警察によってどのように受理され、優先順位を決めて捜査されるべきか、特に、現在とこれまでの警察実務、政策、手続がどれほどの実効性があったのかに焦点をあてる。

67) 当委員会の調査に付託された事項は、次のとおりである。

- ・ 児童虐待事案を受理し、その優先順位を決め捜査するためのガイドラインと規制
- ・ それらガイドラインと規制の情報
- ・ 児童虐待捜査のための資料提供
- ・ 専門家養成
- ・ スタッフの選任プロセス
- ・ 児童虐待対策チーム間の情報共有
- ・ 児童虐待事案に対する警察の対応の適時性
- ・ 児童虐待捜査への態度
- ・ 地方レベルでの全国的政策への服従
- ・ 児童保護のための国際的な義務への服従

68) 当調査はまた、警察とその他の機関、特に社会開発省と、子ども・若者・家族支援局 (Child, Youth and Family) との関係も考察する<sup>14</sup>。

### 4. 警察の内部調査

69) 「ホープ作戦」は、Wairarapa 地区においてかなりの分量の児童虐待ファイルが未処理のまま放置されていたことに対応するため、2008年12月に警察によって設立された。2009年6月にいったん報告があった際、当委員会は、児童虐待捜査に遅れや怠慢があった場合、そうした児童虐待の訴えを含むものを当委員会への苦情と認めるため、緊急の対応が必要

---

<sup>12</sup> Independent Police Conduct Authority Act 1988, s 27.

当委員会は、着手されるべき懲戒手続や刑事手続の勧告を行うことができる。しかしながら、当委員会自体が告発すること、あるいは懲戒手続をとることはできない。

<sup>13</sup> Independent Police Conduct Authority Act 1988, s 21.

<sup>14</sup> これらの付託事項は独立警察監察委員会のウェブサイトにも掲載されている。www.ipca.govt.nz/site/child-abuse-inquiry



であると考えた。特に当委員会の関心は、これら虐待通報がなされた児童の安全を警察が確保する必要があり、そのためにはこれらの児童が危害を加えられるリスクがあったかどうかを判断しなければならないということにあった。これについては警察に伝え、問題関心を共有した。

70) 警察によって次に行われた調査「スコープ作戦」は、当委員会が調査を開始し、すべての地方管区の緊急調査が必要であるとした後に開始された。「スコープ作戦」は、警察に保管されている児童虐待捜査ファイルの範囲と状態を確認する目的で、全国規模の調査を行った。特に Wairarapa 地区で保管されていた児童虐待捜査の未処理ファイルを集中調査した「ホープ作戦」とは異なり、「スコープ作戦」はその調査範囲を広げ、12の警察管区それぞれの児童虐待捜査を調査した<sup>15</sup>。

71) 「ホープ作戦」と「スコープ作戦」の両方にまたがるのが「リバー作戦」である。これは、「ホープ作戦」と「スコープ作戦」を統括し、さまざまな対内的責任を負い、警察と当委員会との間の重要なパイプ役でもある。

72) これらの作戦による調査に加え、現在、警察の内部規則に基づく手続も行われており、これは「ホープ作戦」と「スコープ作戦」の両方の調査の結果に基づいている。これらの調査は通常、「業務法規集 (Code of Conduct)」を参照して行われ、警察内部で処理される。それらはこの報告書の範疇外の事項ではあるものの、当委員会は、適切な時期に、この手続の結果が報告されることを期待する<sup>16</sup>。

## 5. 被害者となる子どもの脆さ

73) ニュージーランドにおける児童虐待の悲しい歴史については、広範囲のメディア報道や数多くの報告例がある<sup>17</sup>。15歳以下の子どもの虐待死亡率をまとめた国連の最新データでは、ニュージーランドは子どもの虐待死亡率について、ワースト第3位にある（10万人に1.2人の死亡率である）<sup>18</sup>。

74) 子どもの保護と安全に関する国内の強い関心に加えて、ニュージーランドは児童の権利に関する条約 (United Nations Convention on the Rights of the Child 1989) にも加盟しており、国際的な義務を負っている。明示的もしくは解釈上類推的に、危害から児童を保護することをニュージーランドに義務付ける条約や宣言、憲章の説明は、付録1にある。目下ここでは、児童の権利に関する条約の中で、警察に明確に関連する19条(1)と34条を参照すれば足りるであろう<sup>19</sup>。

19条(1) 締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による保護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取(性

<sup>15</sup> ここで明白に認識されるべき重要なことは、当委員会による警察ファイルの調査範囲が必然的に限定されざるを得ないということである。当委員会によって行われる調査は、ニュージーランドの警察に報告されるすべての児童虐待の訴えを包括的に調査することを目的としていない。12の警察管区のファイルに範囲を広げた調査は、あくまでも「スコープ作戦」の任務である。

<sup>16</sup> *New Zealand Police—Code of Conduct*, undated. (ニュージーランド警察業務法規集) [www.police.govt.nz](http://www.police.govt.nz). 参照。  
当委員会は、最近の調査の結果「遂行された」事柄の報告も受けている。作戦のスタッフによって遂行された業務は警察内部の問題である。

<sup>17</sup> ここで特にこれらを挙げることはしないが、当調査については、これまでに、児童コミッショナー (Children's Commissioner) から最近のいくつかの深刻な児童虐待のケースに関して、有益な情報提供があった。

<sup>18</sup> UNICEF A League Table of Child Maltreatment Deaths in Rich Nations Innocenti Report Card No 5, September 2003. (「ユニセフによる先進国の児童の虐待死調査報告書」)

旧版でのランク付けでは、過去5年間のこのような虐待死の上位2国はアメリカ合衆国とメキシコである。改定版には「死因が特定できない」死亡も含み、こちらでは、ニュージーランドは第5位となっている。

<sup>19</sup> United Nations Convention on the Rights of the Child; signed on 20 November 1989 and effective 2 September 1990. (児童の権利に関する条約) ニュージーランドは、1993年4月6日にこの条約を批准した。〔訳者注〕ここで「付録1」の参照指示が出ているが、この翻訳では訳出されていない。

的虐待を含む。)からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる。

34条 締約国は、あらゆる形態の性的搾取及び性的虐待から児童を保護することを約束する。このため、締約国は、特に、次のことを防止するためのすべての適当な国内、二国間及び多数国間の措置をとる。

- (a) 不法な性的な行為を行うことを児童に対して勧誘し又は強制すること。
- (b) 売春又は他の不法な性的な業務において児童を搾取的に使用すること。
- (c) わいせつな演技及び物において児童を搾取的に使用すること。

75) 自由権規約人権委員会の最近の報告にもふれておこう<sup>20</sup>。

「虐待から児童を保護するためにとられている様々なイニシアティブを歓迎しており、また、当事国がこの問題に取り組む必要性を認識していることにも留意しているが、一方で当委員会は、当事国における児童虐待事件に関心を持っている。

当事国は、早期に虐待を発見するメカニズムを促進し、虐待やその疑いがある状況を報告することを奨励することによって、また児童虐待にかかる事案に対し、関係機関による法的措置を保証することによって、児童虐待と戦うために、より一層の努力をしなければならない。」

76) 児童虐待は、被害児童が単純に犯人を訴える能力がないために、しばしば報告されないことがある犯罪である。児童虐待は通常、家族の中で行われ、たとえ児童が虐待を訴える能力があったとしても、そこではしばしば家族の強い圧力が彼/彼女の訴えを妨げ、あるいは、仮に誰かほかの人が訴えたとしても、その訴えの主張を維持できないようにする。

77) もし警察に虐待の訴えがなされても、子どもが被害者の場合、多くの成人の被害者と異なり、その訴えの捜査が適切な時期や方法でなされなかったとしても、概して、そのことに注意を払う能力がない。

78) このように被害者として、子どもは特別に脆く、また子どもは虐待によって打ちのめされていることから、児童虐待の捜査における警察の実務、政策、手続が可能な限りもっとも高い水準で行われるべきであるのは、明らかなことである。

## 6. 調査の進展

79) この調査には、さらに数か月以上を要するであろう。この調査には、日ごと週ごとの多くの書類の精査や、目撃者へのインタビューが含まれる。また当委員会に目撃者を召喚し、宣誓をさせた上で、公式のヒアリングも必要である。調査が終了するまでは、このような方法で証拠を得るための努力が続けられる。

80) 当委員会は、この調査を行うために法律的な専門調査チームを設置している。さらに当委員会は、一般からも報告・意見を求めており、また社会開発省と警察の双方に、内部文書の形で調査の詳細を提出するよう求めている<sup>21</sup>。

81) 当委員会の調査のきっかけとなった問題に関する警察の調査は十分進展しており、いくつかの事案については、調査を終了している。そのほかの警察による調査は、まだ続行中である。警察のさまざまな調査から得た情報は当委員会に提出され、この報告にあたって、当委員会が利用できるすべての証拠の一部をなしている。

82) この観点から、当委員会は、この調査に関して警察の中で、率先して独自の調査を行うとともに、それと並行して警察職員の協力を推奨することは重要であると確認する。同時に、警察の上層部の多くからは、当委員会の調査がすでに良い方向への変化をもたらしていると認められている。たとえば、ある地方警察本部長の宣誓証言では、次のように述べられている。

<sup>20</sup> United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee 5th Periodic Review of New Zealand, 25 March 2010, para 18. (自由権規約人権委員会「ニュージーランドの第5回定期審査報告(2010年3月25日)」)

<sup>21</sup> これはすでに開始されている。提出を求めてから、すでにいくつかは受け取った。前掲当委員会ウェブサイト専門のメールアドレスを設けている。

「我々に求められているのは、『我々はどうやって事態を改善することができるのか、現状の何が問題なのか?』を意識することです。そうですね…こうした調査は、我々が適切に、そのときそのときの職務をこなし、同時に事件ファイルの管理も怠ってはならないということを、はっきりと意識させてくれるものです。」

83) さらに別の例として、ほかの地方管区の警察本部長の証言をあげることができる。この本部長は、当該地方の児童虐待ファイルについて報告するために（こうしたことは、当委員会の調査の結果、促進されている）、最近上層部の管理チームのメンバーに任命された。この警察本部長はやはり宣誓証言の中で、児童虐待に対する警察の対応に関していまだ課題が残されているということ、また当委員会の調査がその問題解決のために建設的なものであると確言している。

84) 当委員会は、警察組織のあらゆる立場にあるスタッフから、十分かつ無条件のサポートを受けてきた。すべての目撃者が、その証言を行うにあたり、礼儀正しく、正直で、協力的であった。また、当委員会によって情報の補足を求められた場合も、その要求を十分に満たすだけの情報を補ってくれた。

85) 当委員会に提出された文書は膨大であったが、それらの文書を手に入れて当委員会に提出する作業を、警察のスタッフは勤勉にこなした。この報告をなすにあたり、当委員会は31名の宣誓証言を検討し、さらに31名にインタビューを行った。この検討とインタビューには、57名がかかわっている。12,759部を超える、全部で61,614頁にもものぼる文書が当委員会によって検討されてきた。当委員会は特に、Gallagher 警部 (Detective Inspector) と「リバー作戦」における彼のチームによって行われた検討作業に敬意を表したい。

86) 当委員会によって行われたインタビューと宣誓証言の中には、児童虐待捜査を直接担当した、あるいはそのような捜査を監督した多くの現場の警察官から聴取したものも含まれている。当委員会はこれらの警察官が熱心かつ献身的であると認めており、当委員会は国中の児童虐待捜査にたずさわるこうした多くの警察官が同じように熱心かつ献身的であると確信している。

## 7. 勧告

87) 当委員会の勧告は、特定の問題を扱うこの報告書を通じて行われる。この勧告は、見やすいように、要約の結論部でも簡単に整理してある<sup>22</sup>。

88) 警察システム、実務、手続について、この報告書の中では多くの発見がなされた。それは児童虐待をはるかにこえた深刻な犯罪捜査の領域にかかわるものかもしれないが、それについては警察の判断に委ねる。この報告書の勧告は、あくまで児童虐待捜査に向けられたものである。

## 二 警察の組織管理体制と犯罪記録

89) ニュージーランド警察の主な組織構造と、その犯罪の報告と記録を簡単に概観する作業は、これ以降の章のためにも必要である。犯罪報告では刑事犯の分類方法を説明しており、それは同時に、児童虐待をどう定義するかという考察にもつながる。これは、専門の児童虐待対策チーム (Child Abuse Teams) に委ねられた仕事を含む、児童虐待捜査に関する警察内の実務、政策、手続を評価する際の基本的なスタート地点となる。

### 1. 警察の組織管理体制

90) 現行の指揮命令系統は、警察組織の中の主要な組織管理のメカニズムである。ニュージーランド国家警察幹部 (Police

<sup>22</sup> [訳者注] 要約は、この翻訳では訳出されていない。

Executive) は、以下の機関で構成される<sup>23</sup>。

- ・ コミッショナー (Commissioner)
- ・ コミッショナー代理 (Deputy Commissioners) (2名)
- ・ コミッショナー補佐 (Assistant Commissioners) (6名、うち1名は海外勤務経験者)
- ・ 総監督官 (General Managers) (2名)
- ・ 全地方管轄区の警察本部長 (12名)
- ・ マオリおよび太平洋地域島嶼民、その他の少数民族支援局の局長 (National Manager of Mori, Pacific and Ethnic Services)
- ・ 組織犯罪および金融犯罪対策局の局長 (Deirector of Organised and Financial Crime Agenc: OFCANZ)

91) 警察最高幹部会議 (Police Executive Committee: PEC) は、事実上、警察の組織体制を管理する最高会議である。これは、問題点や戦略的計画を論じる目的で、毎月行われる。以下のような問題が論じられる。

- ・ 年間の業務計画：優先事項
- ・ 業務計画への対応策：「大局的な見地」からのリスク認識
- ・ 鍵となる政策：手始めにすべきこと
- ・ 全国的に影響を与えるような内容を含む職務上の問題

92) 国家警察本部 (Police National Headquarters) のスタッフで構成される、より小さい会合がある。これは警察本部会議 (Police Executive Meeting: PEM) と呼ばれ、毎週開かれている。この毎週の会合は、主として情報の共有、そして現在課題となっている事柄についてある特定の観点から、組織的な監視および管理を行うとされている。また、ある問題が「より大きい最高幹部会議 (PEC) の議題とされるべきものであるかどうかを決めるフィルターとしての役割」を果たす会合とも述べられている<sup>24</sup>。

93) また、第三者委員会として、保証委員会 (Assurance Committee) もあり、これはコミッショナー、コミッショナー代理2名、そして警察組織から独立した外部のメンバー3名によって構成される<sup>25</sup>。

この委員会は、リスクを発見する役割を果たす。その内容は以下のとおりである。

#### 戦略的観点

- ・ 問題枠組みの画定と管理
- ・ 戦略的な指揮
- ・ 問題の査定

#### 専門技術的観点

- ・ 保証、評価、任務の立案と伝達
- ・ 外部監査による報告と立案

この委員会は実効的措置をとる権限を何ら持たないが、統率組織としての役割を果たすとともに、警察のリーダーとして組織をまとめる立場にあるコミッショナーに助言を行う。

94) 今、簡単に述べたように、警察は、警察本部に中央の指揮命令系統を持っているが、ニュージーランドにおける警察

<sup>23</sup> ニュージーランド警察はオンライン上で、現在の戦略的計画、年次報告書、その他の調査結果や政策等を公開している。www.police.govt.nz

組織体制についての情報は、*Briefing to Incoming Minister 2008*, New Zealand Police, (undated) (「新任の警察大臣への要点説明」) より。

<sup>24</sup> *Briefing to Incoming Minister 2008*, New Zealand Police, (undated), p 11.

<sup>25</sup> *Briefing to Incoming Minister 2008*, New Zealand Police, (undated), p 11.



活動の任務の責任は、12の異なる管轄区に分担されており、それぞれが、その配下のチームに支えられた本部長によって統率されている。12の管轄区は、以下の通りである<sup>26</sup>。

Northland

Auckland City

Waitemata

Counties Manukau

Waikato

Bay of Plenty

Eastern

Central

Wellington

Tasman

Canterbury

Southern

95) 12の管轄区の本部長は、全員が最高幹部会議のメンバーであり、その職務について、コミッショナーに対し責任を負う。

96) 地方管轄区は順により小さな地区 (Areas) に分けられ、各地区署長 (Area Commander) がその地区の全責任を負っている。例えば、Eastern管轄区は、Hastings、Napier、Gisborne地区で構成される。それぞれの地区の署長は、地方管区本部長に対し責任を負う。

## 2. ニュージーランドの犯罪報告

97) 犯罪は、警察に通報されるか、あるいは警察によって発見されるかのいずれかである。大部分の犯罪は被害者によって警察に通報されることで発覚し、警察によって発見される犯罪は、ごくわずかである<sup>27</sup>。

98) 当委員会はここで、政府統計 (Statistics New Zealand) による『ニュージーランドの犯罪 1996-2005年』(Crime in New Zealand 1996-2005) の統計結果を示すが、その犯罪率には、多くの異なる要因が影響を与えている<sup>28</sup>。

「これらの要因は、犯罪の数の現実的变化に関係するか、実務の報告・記録の変化に関係するか、あるいはそれらふたつが絡み合った要因に関係するかのいずれかであると思われる。

以下に示すようなその他の要因は、犯罪の数とは直接的に関係しないが、実務の報告・記録には影響を及ぼしているようである。

- ・ 社会的態度の変化 (たとえば、ドメスティック・バイオレンスへの社会的態度は、それがもっと公的に記録されるべき犯罪であるというように、変化している)。
- ・ 警察実務と資料整理のあり方の変化 (たとえば、警察がターゲットにしている特定のタイプの犯罪は多くが記録されているが、薬物犯罪や酒類犯罪など、必ずしもすべてが記録されているわけではない)。

<sup>26</sup> [訳者注] ニュージーランド国家警察の警察官総数は、約12,000人である。ニュージーランドの国家全体の人口は約470万人であり、ほぼ福岡県に近い規模と考えていただければよいだろう。

ニュージーランド国家警察HP <http://www.police.govt.nz/> 参照。

<sup>27</sup> すべての犯罪が警察に通報されるわけではない。したがって、犯罪の中には、通報もされず、発見もされないものがある (Crime in New Zealand 1996-2005, Statistics New Zealand, December 2006, pp 2, 33.) (政府統計「ニュージーランドの犯罪」)。

<sup>28</sup> Crime in New Zealand 1996-2005, Statistics New Zealand, December 2006, pp 4-5.

- ・ 警察の実務記録の変化。
- ・ 法制度の変化や犯罪の定義の変化は、新しい犯罪が生み出されていること（犯罪の数の増加）、あるいはかつて犯罪であったものが、今やそうではなくなっていること（犯罪の数の減少）を示す。」

99) なお、誤解のないように、ある警察実務の変化が必然的に犯罪率に影響するわけではないということを指摘しておきたい。たとえば、児童虐待捜査に関係はないが、オークランドの「警告」プログラム（pilot “Warning” programme）を例にあげてみる。警察は、六ヵ月以下の禁固刑となるような罪について、犯罪として法律上の手続をとる代わりに、警告を発するという措置をとってきている。この警告プログラムについては、警察コミッショナーが2009年12月の司法委員会（Law and Order Committee）に出席したとき、彼に質問として突き付けられた<sup>29</sup>。コミッショナーはここで、このプログラムが主として初犯を対象としており、この警告の数を増やすことで人為的に犯罪数を減らしているわけではないと弁明している。ある犯罪者がこの警告を受けても、その犯罪は記録としては残っているため、犯罪統計の結果には影響を与えず、ニュージーランドで報告された犯罪の数と等級がそこに正確に反映されていることに変わりはない<sup>30</sup>。

### 3. ニュージーランドの犯罪記録

100) 警察は、ニュージーランドで報告された犯罪の記録に依拠する主要な組織のひとつである。ほかの組織の例としては、ニュージーランド運輸局（New Zealand Transport Agency）、司法省（Ministry of Justice）、矯正局（Department of Corrections）がある<sup>31</sup>。

101) 公式のデータには一定の限界がある。例えば警察と司法省は別々のシステムを用いており、犯罪を異なる視点で評価している。さらに、両者は重なりあう部分もあるけれども、このふたつのシステムはその標準的な定義と分類の仕方において、完全に統一されているわけではない。加えて、警察の公式データから除外されている犯罪も多くある。というのも、それらは、矯正局や税務局（Department of Inland Revenue）、ニュージーランド関税局（New Zealand Customs Service）、水産省（Ministry of Fisheries）のようなほかの機関によって処理されているからである。したがって上述したように、実際の犯罪と記録された犯罪との間には相違があることになる<sup>32</sup>。

### 4. 罪の種類

102) 罪を分類するために、警察は7つの罪の種類を挙げる。これらは以下のように整理される（左側が種類。右側が具体例）<sup>33</sup>。

- |              |                           |
|--------------|---------------------------|
| 1. 不正行為      | 窃盗、侵入盗、車両の改造、詐欺、コンピューター犯罪 |
| 2. 薬物；反社会的行為 | 騒乱、家庭内暴力、児童虐待、育児や介護の放棄    |

<sup>29</sup> 2008/2009 Financial Review of the New Zealand Police, pp 4, 33, 34. (「ニュージーランド国家警察の財務評価」)

<sup>30</sup> しかしながら、そのような犯罪は起訴されないまま、犯罪統計に「解決済」と書かれることを指摘しておきたい。これに関連して、この警告プログラムの適用が、最大2年の禁固刑にあたる罪にまで拡大されるかもしれないと述べられたことがあった。この拡大はないだろう。労働党の少数派は、このプログラムについて、次のような見解を示している。ある種の犯罪は深刻な性格を持つため、このプログラムは慎重に行われるべきであり、また犯罪被害者にとってはネガティブな印象を与えるであろうことにも配慮すべきである、と。2008/09 Financial Review of the New Zealand Police, pp 7,33.

<sup>31</sup> Crime in New Zealand 1996-2005, Statistics New Zealand, December 2006, p 33, 37.

<sup>32</sup> Crime in New Zealand 1996-2005, Statistics New Zealand, December 2006 pp 2, 33. 政府統計は、読者に次のように注意を喚起している。すなわち、発見されていない犯罪が多くある一方で、発見されてはいるが記録されていないもの、また報告されてはいるが公式に記録されていないものがあると。Review of Crime and Criminal Justice Statistics Report 2009, Statistics New Zealand, p 25. (政府統計「犯罪と司法の統計報告再調査」)

<sup>33</sup> Crime in New Zealand 1996-2005, Statistics New Zealand, December 2006, p 5.

- |         |                                      |
|---------|--------------------------------------|
| 3. 暴力   | 暴行、強盗、その他の殺人、誘拐                      |
| 4. 器物損壊 | 故意の損壊、放火                             |
| 5. 財産侵害 | 不法侵入、銃器犯罪、動物虐待、違法廃棄物                 |
| 6. 行政犯罪 | さまざまな法律に関わる犯罪、不法滞在など                 |
| 7. 性犯罪  | 強姦・わいせつ行為、性的侮辱、アブノーマル、不道徳（児童に対する性行為） |

103) 警察の年間犯罪統計のある解釈によると、概して、窃盗や詐欺などの不正行為 (dishonesty offences) が記録された犯罪全体のおよそ 50% をしめ、その一方で、薬物、暴力、財産そして行政犯罪のカテゴリーはそれぞれ、記録犯罪全体の 10-12% 程度とされている。これに対して性犯罪は、明らかなコントラストを示しており、カテゴリー中もっとも低い割合で、記録犯罪全体のおよそ 1% である<sup>34</sup>。

104) もし児童虐待の訴えの事案が、ここに列挙された犯罪の特定の一例とみなされるなら、分類中のバリエーションのいくつかには、明らかにあてはまりそうである。児童虐待を構成する犯罪は、ほかの広いカテゴリーの枠組みで記録されるので、ほかのカテゴリーの「一部」とされる。たとえば、児童に対する暴力は家庭内暴力の中に含まれ、したがって「反社会的行為」の枠で記録されることになろう。同様に、児童に対する性犯罪は性犯罪の枠に分類されるが、「不道徳」な性犯罪のサブカテゴリーに含められる。

105) 当委員会は、犯罪のカテゴリーを変える必要があると提言しているわけではない。単に、標準的な犯罪カテゴリーの枠をこえて、児童虐待を特別な犯罪のタイプとしてみる必要があると指摘することに意味があると考える。

#### 5. 集められるべき補足的な関係情報

106) 当委員会は、次の点も指摘しておきたい。すなわち、警察はあらゆる逮捕案件において、ある犯罪者とその被害者の関係についての情報を集めるという手法で捜査しているということである。犯罪を記録する際に、このような補足的情報を収集する必要があることについては、政府統計によっても推奨されている<sup>35</sup>。

107) 『犯罪と司法の統計報告再調査 2009年版』(Review of Crime and Criminal Justice Statistics Report 2009) の欠点として、あることが明らかとなった。そこには、パートナーに対する暴力を含む家庭内暴力についての情報があるけれども、保護者に依存しているような「弱者 (vulnerable populations)」— そのような弱者の集団には、老人、障害者、子ども、青少年が含まれるだろう — についての情報がないのである。政府統計は、次のような推奨を行っている<sup>36</sup>。

「ニュージーランド警察は、警察の新しい重要犯罪データの一部として、不安定な被害者と加害者の関係を見据えて、児童虐待と高齢者虐待に関する統計の質と細目を向上させるべきである。」

108) 当委員会はこの推奨を支持する。実際に報告される児童虐待事件について可能な限り多くの情報を収集することは、非常に重要である。成人の場合と異なり、児童虐待を訴える被害者は、しばしば、彼ら自身に対してなされた犯罪を報告する手段や能力を欠いている子どもであるため、実際よりも犯罪の内容が過少に報告されることがあるのは避けたい場合があるからである。

#### 6. 国家情報システム (National Intelligence Application: NIA) 中の分類

109) 現在、犯罪法典 (offence codes) の統一整備が進められており、2008 年半ば以降、すべての警察スタッフは国家情報

<sup>34</sup> New Zealand Police 2008/09 Annual Report, Part 8, pp 84-100. ニュージーランド警察は、暦の一年 (12月31日) と財政上の一年 (6月30日) の二種類の異なる形式で年間犯罪統計を発表している。

<sup>35</sup> Statistics New Zealand, Review of Crime and Criminal Justice Statistics Report 2009, p 39.

<sup>36</sup> Statistics New Zealand, Review of Crime and Criminal Justice Statistics Report 2009, pp 40-42.

システム中に犯罪データが含まれている場合、それらの利用規則に従うことが期待されている。この統一整備は、『ニュージーランド警察記録基準』（New Zealand Police National Recording Standard）の中で、1961年の犯罪法（Crimes Act 1961）とその他の法律の中に規定されているさまざまな犯罪タイプに基づいて行われている<sup>37</sup>。

110) 国家情報システムの犯罪の項目中に、単独のカテゴリとして「児童虐待」はない。このこと自体は驚くことではない。むしろ警察は、国家情報システムの中に「児童虐待ファイル」として、すべての児童虐待事件を集めて分類すること、さらには、先に挙げた標準的なカテゴリの中にそのような犯罪を明記することが、いかに望ましいかを考えなければならぬ。これについては、後ほど取り上げる。

## 7. 児童虐待：定義

111) 児童虐待は、明確に定義される独立の犯罪カテゴリではないものの、多くの異なるタイプの犯罪を構成している。警察の立場を複雑にしているのは、「児童」の定義が法制度全体を通じて一貫していないということである。

## 8. 1989年の「児童・青少年とその家族に関する法律」

112) 「児童・青少年とその家族に関する法律（1989年）」（children young persons and their families act 1989：以下、児童青少年法）の第2節では、「児童虐待」について次のように定義する。

「青少年を（肉体的、精神的、性的に）侵害、虐待、ネグレクト、あるいは排除すること。」

113) 「児童」は、児童青少年法の第2節（1）で、次のように定義される。

「児童とは、14歳以下の少女をさす。」

114) 「青少年」は、児童青少年法の第2節（1）で、次のように定義される。

「青少年とは、14歳以上17歳未満の少女をさす。但し、婚姻している者、あるいはいずれかの労働組合（a civil union）に加入している者は含まれない。」

115) 児童青少年法に関する限り、「児童虐待」は、児童と17歳未満の青少年の両方をカバーしている<sup>38</sup>。

## 9. その他の法律での定義

116) 証拠法（Evidence Act 2006）第4節（1）では、「児童」を「18歳未満」の者と定義する。

117) 犯罪法（Crimes Act 1961）には「児童」の単独の定義はなく、被害者や告訴人（complainant）の年齢によって分類される罪に関する用語のための、たくさんの参照例の中に含まれている。たとえば、もし暴力や性犯罪を目撃した場合、同法第194節（a）の「暴行」に関するものかもしれない。この罪は、「14歳未満」の児童に対する暴行によって構成される。同法第195節に関しては児童に対してなされる残酷な（cruelty）罪を定めており、ここでの児童の年齢は「16歳未満」である。

118) 同法第132節は児童との性行為の罪を定めており、ここでは児童を「12歳未満」と定義している。同様に「青少年」については、同法第131節B（性的奉仕に従事させるため16歳未満の青少年に会うことを禁ずる）において、「16歳未満」の者と定義する。

119) さらに例を挙げると、児童の親あるいは保護者に対し、その児童が生活において「必要とする物」を提供するよう義務付けている同法第151節と第152節は、児童を「16歳未満」とみなしている。

<sup>37</sup> New Zealand Police National Recording Standard. (「ニュージーランド警察記録基準」)

<sup>38</sup> もし、彼/彼女が16歳に達していれば、結婚するか組合に加入するかもしれないが、彼らが16歳か17歳ならば、結婚するにしても組合に入るにしても、親の同意が必要となる。Marriage Act 1955（婚姻法）；Civil Union Act 2004（労働組合法）参照。



## 10. 2007年の犯罪法第59節の改正法

120) 当委員会は、2007年6月の犯罪法第59節の改正法についても触れておく。これは、「しつけ」の目的で親が子どもに対し暴力をふるうことを排除する目的で定められていた。しかし、旧59節には、「児童」という語の定義はなく、児童青少年法で定められているような「14歳未満」という定義もなければ、証拠法にあるような「18歳未満」という比較的高い年齢制限の規定もなかった。

## 11. 法整備審議会による犯罪法の見直し

121) 法整備審議会は、最近、『1961年犯罪法第8部の見直し：人に対する罪の再調査』(Review of Part 8 of the Crimes Act 1961: Crimes against the Person) という報告書を出した<sup>39</sup>。政府はその政策として、犯罪法の三つの領域について修正を施すべきであるという法整備審議会の提言を採用した。三つの領域とは、[傷害と暴行の罪]、[殺人と過失傷害]、[児童の不適切処遇とネグレクト]である。このうち三番目の領域が、当委員会が関心を持つ児童と思春期の青少年に関するものである。

122) 主な改正点は、命の危険や深刻な傷害、あるいは同居している者による性的暴力から児童を守ることができなかった場合の新しい罪を創設したことである。現在、大人はその家庭において児童を保護する法的義務を負っているが、今回の改正では、同一世帯で生活している児童を保護するための適切な措置をとらなかった場合の法的責任を大人が負うことで、児童を救うことになるであろう。提案されている新たな罪は、イギリスの犯罪と被害者法 (Crime and Victims Act 2004 (UK)) の家庭内暴力に関する第5条をモデルとしている<sup>40</sup>。

「われわれの改正案は、少なくともある重要な点で、イギリスの罪—イギリスでは問題の児童が死亡した場合のみ、この罪が適用される—よりも広い範囲をカバーすることになる。イギリスと異なりニュージーランドでは、命の危険、深刻な傷害、性的暴力がある場合はいつでも、この罪が適用される。われわれは…この改正案が、児童虐待やネグレクトを防止するための政府の推進策にも適っていると考える。」

123) 法整備審議会によって提案されたすべての新しい条項について、児童は「18歳未満」と定義されている。同審議会は、これについてその報告書の中で次のように説明した。上限の18歳という年齢は、改正法案が児童の権利に関する条約の下でのニュージーランドの義務に確実に適合するよう、慎重に検討され決められた、と<sup>41</sup>。

124) 警察は、法律に含まれる定義の不一致を調整することはできない。しかしながら、実務的な見地から、警察の政策として、全国で統一的に適用できる明確な定義があることは極めて重要である。警察政策においては、社会開発省の定義に合わせて、「児童」の定義を17歳未満の児童あるいは青少年としていることを、当委員会は指摘したい。この点政府は、犯罪法の第8部に関して、児童の定義を18歳未満の者としている法整備審議会の案を採用するかどうか、再考する必要があるであろう。

125) 児童虐待の捜査に関する現行の警察政策の文書『児童の性的虐待と深刻な身体的虐待の捜査のための政策とガイドライン』(Policy and guidelines for the investigation of child sexual abuse and serious physical abuse) の詳細は後に取り上げる。

<sup>39</sup> Review of Part 8 of the Crimes Act 1961: Crimes Against the Person, Law Commission, Report 111, November 2009. (「1961年犯罪法第8部の見直し：人に対する罪の再調査」)

この報告書は86頁にわたっており、同委員会のウェブサイトで見ることができる。www.lawcom.govt.nz

<sup>40</sup> Review of Part 8 of the Crimes Act 1961: Crimes Against the Person, Law Commission, Report 111, November 2009, at para 5.28. ニュージーランド法に新たに追加される条項は、犯罪法(1961年)のs195Aである。この新しい罪は、「弱い立場にある成人」にも適用され、加害者が同一世帯もしくは居住を同じくしており、被害者がその危険を知っているながら、被害を回避するための適切な措置を講じなかったとしても適用される。またこの罪は、最高刑で10年の禁固刑となる。

<sup>41</sup> Review of Part 8 of the Crimes Act 1961: Crimes Against the Person, Law Commission, Report 111, November 2009, para 5.17 at p 52. The United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 1.

ただ、それに児童虐待の定義がないということをここで指摘しておく意味はあるであろう。というのも、最近になって、警察と子ども・若者・家族支援局は、新しい児童保護のプロトコールに同意したが、このプロトコールには、詳細な児童虐待の定義が示されているのである。

126) 当委員会は、警察の『児童の性的虐待と深刻な身体的虐待の捜査のための政策とガイドライン』について、以下のとおり、再検討されるべきであるとの勧告を行う。これにより、児童虐待の定義が、児童保護のプロトコールに適合する形で、新しい政策に確実に盛り込まれることを期待したい。

勧告：警察は、全国を通じて適用可能な児童虐待の統一的定義を確保するよう、その政策文書を再検討すべきである。

## 12. 児童虐待対策チーム

127) 警察は、ニュージーランド各地に児童虐待の専門家チームを作っている。このことは、警察が児童虐待の捜査に優先的に取り組んでいることを反映していると同時に、児童虐待の捜査が専門家のスキルを求める特別な取り組みであることを認識しているということでもある。

128) 以下、この児童虐待対策チームの構成の詳細と、彼らが地方の組織構造の中でどのように位置づけられているかを説明する。この点で、当委員会は次のような見解を示しておきたい。警察がその政策文書において、全国で統一的な児童虐待の定義を採用することは、児童虐待対策チームにかかる仕事の意思決定の際、手助けとなるであろう。

129) 当委員会は、過去の児童虐待の訴えが、児童虐待対策チームの仕事の中に含まれるのか含まれないのかということに関して、実務上、警察の地方管区によって違いがあるとの意見を耳にしている<sup>42</sup>。「過去の」という意味は、本人が幼少期あるいは少年期の、何年も昔に起こった虐待について、警察に申立をする成人の状況をさして用いられている。また、児童や青少年に対する「親密な関係にない者 (stranger)」からの暴行などを児童虐待対策チームが捜査するかどうかについても、意見はさまざまである。

130) 全国で児童虐待の定義を統一し、この定義の範囲内にあるファイルが国家情報システム (NIA) の中に含まれるものとされるならば、その資料がある場合には、すべての児童虐待事件が児童虐待対策チームによって処理される状況になるであろう。しかしながら当委員会は、全国のすべての児童虐待対策チームがあらゆる種類の児童虐待事件、たとえば「幼児揺さぶり」のようなケースを捜査する能力を備えているとは考えていない。また、たとえ児童虐待の定義の範囲内に入っているとしても、過去に起こった児童虐待の申立や加害の程度が低いケースについて、児童虐待対策チームが対応しないことにも理由があるように思える。

131) 当委員会には、児童虐待対策チームが行わなければならない職務を命令する意図はない。しかし、各地方管区は、警察と子ども・若者・家族支援局との間で合意された新しい児童保護プロトコールに従い、各地方の児童虐待対策チームがどのような種類の職務を行うべきか明確にするために、再調査を行う必要がある。これは、当報告書の後の章で取り上げる。

勧告：各地方管区は、警察と子ども・若者・家族支援局との間で合意された新しい児童保護プロトコールに従い、各地方の児童虐待チームがどのような種類の職務を行うべきか明確にすること。

(132–268 段落「警察の戦略計画と優先事項」および「事件の記録と管理」 略)

<sup>42</sup> 地方管区本部長の多数派 (8名) は、過去の虐待は児童虐待捜査チームの仕事の範囲に含まれると述べた。同様の立場は、英国警察改善庁 (National Policing Improvement Agency) による *Guidance on Investigation of Child Abuse and Safeguarding Children*, 2nd edition, 2009 (報告書「児童虐待捜査と児童保護に関するガイダンス (第2版)」) に基づき、イギリスでも採用されている。

### 三 児童虐待捜査のための諸政策

267) 警察は、一般的な捜査実務にあたり、関連法規と一般規則 (General instructions) という形で出される組織内の政策の制約を受ける。警察コミッショナーには、必要に応じて、「コミッショナー通達 (Commissioner's Circular)」と呼ばれる指令を出す権限があり、それは特定の問題について警察職員を指導する必要がある場合に出される。コミッショナー通達は、その効力の点で一般規則の下位にあるが、地方命令 (District orders) や地区命令 (Area orders) よりは上位にある。職員は、これら様々な規則、指令、命令のすべてを、警察の情報ネットワークシステム上で閲覧することができる。

269) さらに警察は、その職員が実務を行うにあたっての手引きとなるマニュアルを持っており、それは専門的な領域もカバーしている。このマニュアルは、かつては分量の多い文書形式で出されていたが、現在では全内容を職員が警察のオンラインシステムにて閲覧することが可能となっている<sup>43</sup>。

270) 当委員会が行っている再調査は、児童虐待捜査に影響を与えるような法令上の諸条項や、広い意味で児童虐待の категорияに含まれるような犯罪を対象にしているのではない。以下の議論で焦点となるのは、児童虐待捜査を指揮・管理する警察組織内の文書である<sup>44</sup>。

271) この章で検討する文書は、二つのカテゴリーに分けられる。第一のグループは、捜査実務やその手続に関する警察の組織内文書である。第二のグループは、警察がかかわる「機関相互間」の協力やパートナーシップ協定などの組織外文書である。

#### 1. 警察内の政策：「政策 1995」児童の性的虐待と深刻な身体的虐待の捜査

272) 児童虐待捜査のガイドラインは、『児童の性的虐待と深刻な身体的虐待の捜査のための政策とガイドライン』と題される警察の文書の中にある。便宜上、この調査報告書の中では、この文書を「政策 1995」と呼ぶことにする<sup>45</sup>。

273) 「政策 1995」は、全体で 12 章、20 頁で構成されている。この文書はもともと 1995 年に出されたものであるにもかかわらず、注意深く読めば、地方の本部長と児童虐待捜査にかかわるスタッフにとって、今なお、重要なよりどころとなる有益な内容が書かれている。

#### 2. イントロダクションと定義

274) イントロダクションの段落では、まず「背景」が書かれ、「この政策とガイドラインは、ニュージーランド児童・若者支援局 (New Zealand Children and Young Persons Services) とともに企画されてきたものであり、児童虐待の捜査のための実務と手続において共同で取り組むための基礎となる」<sup>46</sup>と述べられている。

275) 次に、「親」という用語の定義を広め、「児童」を 17 歳未満の子どもあるいは若者と定義している。「性的虐待」と「深刻な身体的虐待」というフレーズがこの政策のタイトルにかかげられているが、これらについての定義はない。

<sup>43</sup> 参照すべき関連法規や一般規則とともに、警察の政策および手続体系の流れを示したものが、*Report of the Commission of Inquiry into Police Conduct*, Dame Margaret Bazley, March 2007, at p 42 (「警察業務調査委員会報告書」) に載っている。さらに、*Policing Act 2008*, s30(1)(b) (警察法) では、すべての警察スタッフがコミッショナー通達に従う義務があるとされている。

<sup>44</sup> 最近の改革案については、これまでの章で論じた。〔訳者注〕この翻訳では訳出されていない。

<sup>45</sup> この政策は 1995/12 として当時のコミッショナー Richard Macdonald の名で出され、ニュージーランド国家警察のイントラネット上の警察規則の中に掲載されている。

<sup>46</sup> 子どもたちと若者が利用可能なこの公的機関は、「子ども・若者・家族支援局 (Child Youth and Family)」として知られており、社会開発省 (かつては「社会福祉省」) の一部である。この報告書全体を通じて、現在用いられている呼称「子ども・若者・家族支援局」の方を使用する。

## 第一章 指導原理

276) 第一章は、まず指導原理について述べている。

「児童虐待の分野で責任をもって職務を遂行するにあたり、警察官は、次に挙げる諸原理に従う。

1.1 児童の身体的・性的虐待は、それ自体で捜査の対象となり、また訴追されるべき犯罪行為である。

身体的・性的虐待の報告について、関係諸機関の連携は不可欠である。児童虐待の訴えが警察になされた場合、子ども・若者・家族支援局 (CYFS) に報告されなければならない。また、児童虐待の情報開示がCYFSに対してなされた場合、警察に報告されなければならない。

1.6 児童虐待捜査は、特別な訓練を受け、経験を積んだ専門の職員のみが行わなければならない。

1.8 専門特化することで、報告された虐待の捜査に対して、適切かつきめ細やかな対応を保証する。それはまた、虐待の発見・報告・捜査のために訓練されたスタッフ相互間の効果的な協力・捜査を保証する。

1.9 人員の選別や諸手続の進行については、できる限り、当該コミュニティの多様性や、訴えた者とその家族の多様性を考慮して調整されなければならない。」

277) 次章でも指導原理の話が続くが、そこでは政策的な中身や職務の詳細もあわせて書かれている。

## 第二章 警察の役割

278) この章は、まず地方本部長に対して次のように命じている。

「2.2 すべての地方管轄区の本部長は、自らの管轄区に児童虐待対策チーム (CAT) を設置しなければならない。

2.3 児童虐待に関する犯罪の捜査は、高い優先性を持つ。そのため、この捜査にあたる職員が、その他の犯罪捜査に巻き込まれることなく職務遂行できるよう、最善の配慮がなされなければならない。」

279) この章では、警察と子ども・若者・家族支援局の役割が異なることを明確に認めている。警察が主として行うのは捜査であり、必要に応じて起訴することである。これに対し、子ども・若者・家族支援局の主たる役割は専門調査を行い、当該児童に保護やケアが必要であるかどうかを判断することである。

280) 子ども・若者・家族支援局にすぐに報告することで、それが記録として残ること、そして、問題にあたる (警察とソーシャルワーカーの) チームメンバーが当該捜査 (調査) の継続中は変わらないことが重要であると、この章では述べられている。その政策は以下の通りである。

「2.7 チームの職務の基本は、協議を行い、地域の子どもの保護プロトコールに従って共同で職務にあたることである。

2.8 子どもから出された虐待の訴えは、必ず捜査 (調査) されなければならない。

2.9 万一その子どもが訴えを撤回しても、当該捜査 (調査) は、それが十分になされるまで続行しなければならない。」

281) 第二章の残りの部分は、子ども、訴えられている加害者、家族全体のさまざまな利益を勘案し、バランスをとる必要があることについて言及してある。

## 第三章 組織構造

282) この章も、地方本部長への命令で始まっている。

「3.1 地方管轄区本部長は、CATのメンバーとして十分に適切な警察官が選ばれ、これら適切なスタッフに2.3で述べられているような児童虐待捜査の任務が課されることを保証しなければならない。これらのスタッフは、いかなる部署からでも起用できる。」

283) 第三章の残りの部分では、CATに任ぜられた職員の役割や、子ども・若者・家族支援局と連携して職務を行うこと



の重要性、当該子どもの文化的な側面での配慮が論じられている。そして、この章の締めくくりでは、連携捜査チームの役割分担について明確に述べている。すなわち、どんなに重大な支援を伴うにせよ、子どもを保護する役割を担うのは子ども・若者・家族支援局であり、一方、刑事犯罪の捜査・起訴を行うのが警察の任務である、と。

#### 第四章 CATの人員の選別

284) この章では、児童虐待対策チームで働くのに適した人材に関することや、スタッフの配置が地方レベルで決定されることなどが述べられている。またそのような困難な特別任務にあたるスタッフを利用できる適切な資料や情報の必要性も指摘されている。

#### 第五章 訓練

285) 第五章では、専門的な訓練について述べてある。

「5.1 CATの任務にあたるスタッフを専門的に訓練することは、これらガイドラインの措置を遂行するために不可欠な前提条件である。

5.2 ここで選ばれる全てのスタッフは、児童虐待捜査の任に就く前に専門的な訓練を受けなければならない。同時に、通常行われている訓練も受けなければならない。」

286) 第五章の残りの部分では、ニュージーランド王立警察大学校 (Royal New Zealand Police College) で受けることのできる専門家の訓練養成コースについて述べている。このコースの内容 (「政策1995」が採択された時点での内容) は、次のとおりである。入門コース/1週間。専門家コース (児童と面談を行うためのコースであり、子ども・若者・家族支援局と合同の訓練)/2週間。そして、経験を積んだスタッフのための上級コース/2週間。

#### 第六章 スタッフの支援

287) 第六章では、スタッフをどのように支援するかということと職務の情緒的な性格が述べられている。CATメンバーが経済的支援を受けて、定期的に外部の医療機関の診察を受けられるように、との地方管区本部長に対する命令がある。

#### 第七章 在任期間

288) 第七章では、専門的な捜査には継続的に任にあたる熟練スタッフが必要であることを認めつつ、その一方で若手スタッフと交代することの必要性も指摘してある。管理職にある者が、継続勤務3年の後スタッフ交代の命令を下す。

#### 第八章 捜査管理の手続

289) 警察に報告される児童虐待の捜査実務とその管理に関して特に述べているのが、この章である。捜査の過程において要求されるさまざまな手順を踏んだ手続があるが、それらは、児童虐待捜査全般に関して警察スタッフに手続的な面でのサポートをするためにある。たとえば、手続上のアドバイスは4頁以上あり、その各見出しは以下のようになっている。

8.1 訴えの受理と評価

8.2 児童一初期段階での接触

8.3 面談手続

8.4 面談

8.5 医療機関による診断

8.6 児童の保護

## 8.7 兄弟姉妹

## 8.8 加害者ではない親

## 8.9 加害者

290) 訴えを受理したら、CATに指令が下され、直ちにそのチームに任じられた警察官と子ども・若者・家族支援局のスタッフとで協議を行うよう命じられる。ここでは、慎重に計画を練るよう強調されている。解説によれば、可能なら同一スタッフが捜査のすべてを担当すべきであり、「児童虐待の報告は常に優先事項として取り扱われるべきである」<sup>47</sup>と述べられている。

291) また第八章は、警察スタッフが捜査の過程で直面するであろうさまざまな問題についてもとりあげている。それは、子どもにアクセスすることの難しさ、専門家への面談の必要性、医療スタッフとの連携、子どもの保護をめぐる諸問題の解決、常に子ども・若者・家族支援局と連携することの必要性である。

292) この章の残りの部分は、加害者への対応についての役割分担の話で締めくくられている。面談や訴追の決定は警察の責任であり、子ども・若者・家族支援局は加害者に率先して接触すべきではないとされている。

## 第九章 法的措置

293) 第九章は刑事訴追について、また子どもの保護や家族の話し合いに関する内容である。

## 第十章 捜査のための設備・技術

294) 第十章は、捜査に必要な実務上の設備・技術に関わる内容である。面談の設備、医療設備、ビデオや録音機材、刑事手続上のヒアリングの録画、ビデオテープを使用するにあたってのガイドラインなど。

## 第十一章 統計

295) 第十一章は、児童虐待の犯罪に関する正確な犯罪種目 (offence codes) の記録が必要であることを強調している。また、正確な統計が必要である政策的理由を強調し、警察本部と地方の児童虐待対策チームの両方に対し、二重に報告する義務があるとしている。

「11.1 警察が、これら複雑で重大な多くの犯罪に十分に対処するために絶対に必要なことは、そのような犯罪のさまざまな傾向を決定づける、正確で新しい、そして質の高い情報を得ることと、捜査の実務と諸手続を促進するためのシステムを発展させることである。

11.2 警察官は以下の諸原理に従わなければならない。

- a. 警察のいかなる部署に所属する者であれ、児童の性的虐待あるいは深刻な身体的虐待の通報を受けたときは、それが児童虐待の犯罪として規定されているいかなる事例であっても報告しなければならない。
- b. いかなる事例であれ、児童の性的虐待あるいは深刻な身体的虐待が報告された場合、そのことをすぐにコミッショナー・オフィスの情報運用担当部署に報告しなければならない。この報告は、プリフォーマットスクリーン SOR (性犯罪者/被疑者報告) で公開される。

11.3 犯罪は、可能な限り迅速に、CATに報告されなければならない。」

296) 事件ファイルの記録の正確性の問題はすでに取り上げたので、ここでは、以下の点を指摘すれば十分であろう。すなわち、正確な情報が可能な限り迅速に事件を担当する児童虐待対策チームに知らされなければならない。このチームは

<sup>47</sup> Policy and guidelines for the investigation of child sexual abuse and serious physical abuse (1995 Policy), Chapter 8, at 8.1.10.

当然のことながら、子どもの信頼を裏切るさまざまな問題や、そのほか児童虐待捜査において典型的に見られる複雑さに対処する専門性を備えている。

## 第十二章 公訴 (Crown Prosecutions)

297) 第十二章では、地方管区本部長は、しかるべき事案において、児童虐待の審理において警察を代弁する事務弁護士を雇わなければならないことが書かれているのみである。

### 3. 「政策 1995」の評価

298) 警察の児童虐待捜査手続を統括する基幹的な文書であるため、「政策 1995」には原理論と実務論の両方が含まれている。

299) この文書の目的は、先述の章において明白である。先に見てきたように、警察内部には長い間、すべての地方管区が児童虐待対策チームを持ち、その犯罪捜査は高い優先性をもってなされるべきであるとの意識があった。さらに、「政策 1995」には、児童虐待捜査事件を担当するスタッフの意思—児童虐待をほかの犯罪捜査の枠組みではなく、それに特化した形でやりたいとの意思—も反映されている。

300) この政策文書がカバーする内容は広範囲にわたる。スタッフの充実、利用可能な資料・情報について、スタッフの訓練や管理を含む、職務遂行にあたって必要となるさまざまな事柄をカバーしており、その中には、児童虐待対策チームで働くスタッフの適切な精神的ケアや設備・機材に関することも含まれている。またこの文書では、子ども・若者・家族支援局との連携の必要性と重要性も強調されている。

301) 捜査手続に関して、「政策 1995」では、第八章、第九章、第十二章と関連して第二章が、総じて捜査手続のための手引きについて述べており、そこには起訴に関する事項も含まれている。確かに、法律の参照条文や子ども・若者・家族支援局のような関連機関の情報が古くなってはいるが、この領域において職務を遂行している警察職員に、「政策 1995」は実務上、広く用いられることが期待されている。

302) この報告書で先に取り上げた点から、「政策 1995」にも、統計を目的として児童虐待犯罪を正確に記録することがいかに重要かを規定した箇所があることが指摘できる。上述したように、「政策 1995」は、明文ではっきりと次のように規定している。「(犯罪の) 諸傾向を決定づける、正確で新しい、そして質の高い情報を得ることと、捜査の実務と諸手続を促進するためのシステムを発展させることは急務である。<sup>48)</sup>

303) 当委員会にとって明白なのは、この文書は 1995 年にできたものであるけれども、広い意味で、特定の指針を伴った政策文書として機能することを目的としていることである。当委員会は「政策 1995」それ自体の精査と、当委員会に提出された証拠の再調査の後、この見解に達した。「政策 1995」について証拠を提供した証人の大多数は、この文書について何ら否定的なコメントも行わず、またその内容や範囲について意見を述べることもなく、これが現在でも生きている文書であると述べた<sup>49)</sup>。

304) しかしながら、当委員会が受け取った証拠から、「政策 1995」に関していくつかの問題点が指摘される。当委員会は、この報告書の中で論じられる困難や遅滞は、この文書それ自体の欠陥ではなく、この文書に付随する問題であると考えている。

305) 「政策 1995」の内容は、本質的には十分なものではあるが、新しく改定されるべきである。この政策が実施されて

<sup>48)</sup> 1995 Policy, chapter 11, at 11.1.

<sup>49)</sup> ここに挙げられた諸原理や諸手続は、児童虐待捜査に関する英国の近年の政策文書の中でも同じように強調されている。National Policing Improvement Agency, *Guidance on Investigation of Child Abuse and Safeguarding Children*, Second Edition, 2009.

15年が経過しており、その間、新しい法律の制定も含めてさまざまな変化が起きている。たとえば、証拠と被害者に関して「政策1995」第9章で参照される条文はもはや古いものであり、近年の法律で改定されている。また、多くの手続的なアドバイスは有効なままのようであるが、警察スタッフは現行の「優れた実務慣行」があるためにこれらの内容が改められているということに留意すべきである。

306) 当委員会の認識によれば、警察は近年、成人への性的暴行に関する政策および手続の再検討を行っており、そこには特に、児童虐待に関する捜査手続にも適用できるような有益な先例がある<sup>50</sup>。

307) 上述したように、「政策1995」は、児童虐待捜査に関する諸原則と捜査手続に関するより機能的な事柄の両方を、包括的に規定している。しかし当委員会に対し、ある熟練の児童虐待捜査担当者から、この二つの分野については別々の政策文書にまとめるべきであるとの提言があった。

308) この提言にはメリットがあると当委員会は考えている。もし手続の詳細事項があちこちに散在して規定されていたら、鍵となる原理が見失われるというリスクがある。同様に重要なことは、捜査官が持つべき児童虐待捜査を行うための手引書は、簡潔で平明な英語で書かれる必要があるということである<sup>51</sup>。あまりにも高度な内容で、かつ不必要に長い文書というのは、捜査スタッフにはあまり役に立ちそうもない。

勧告：『児童の性的虐待と深刻な身体的虐待の捜査のための政策とガイドライン』（政策1995）は再検討の上、改定されるべきである。

勧告：改定される文書、あるいは新しく作られる文書において、すべての定義および専門用語を統一するよう再検討を行うこと。

勧告：再検討にあたり、以下の領域に関して、政策文書を二つに分けて作成するよう考慮すること。

- (a) ニュージーランドの児童虐待捜査に関する諸原理と諸政策の包括。
- (b) 児童虐待捜査のための実務上の手引き。

トレーニングモジュール：CIBトレーニングモジュール（2007年12月）

309) 児童虐待捜査に特化した別の警察内部文書がある。それは、王立ニュージーランド警察大学校で実施されているトレーニングプログラムの中で用いられる、刑事捜査官のトレーニングに関する「CIBトレーニングモジュール」（2007年12月）である<sup>52</sup>。

310) CIBトレーニングモジュールは、実際のトレーニング内容などに向けられており、法律と警察手続とを関連付けるものである。「政策1995」についてCIBトレーニングモジュールの中では、「警察手続が規定されている」文書として、一ヵ所言及されている箇所のみで、あとは同じページに以下のような一般的な説明がある以外、詳細な説明はな

<sup>50</sup> 警察は、政策文書を再調査し、そのような文書の外部評価に応える意欲と能力があることを示してきた。これに関連した記述が、*Report of the Commission of Inquiry into Police Conduct in 2007*, Dame Margaret Bazley, March 2007の勧告の中に見られる。そこでは、政策とガイドラインは一緒にまとめられ、スタッフにとってより読みやすいものとされるよう、性的暴行や強姦（sexual misconduct）の訴え（ここでは成人の訴え）に関する警察内部の政策を合理化する必要があるとされていた。その合理化は、調査報告書の勧告に応じて数ヵ月にわたって行われ、以来、現在にいたるまでさまざまな勧告の実施措置がとられている。

<sup>51</sup> そのようなガイダンスは、前掲第4章の中で言及されているような、児童虐待捜査を管理してきたカバーシートとも明らかに一致するはずであり、そちらを参照のこと。

<sup>52</sup> 関連セクションは、総ページ30頁に及ぶCIB Training Moduleの第6章である。トレーニングは、捜査官に適したトレーニングを受けられることを宣誓した警察官に対して行われる。



れていない<sup>53</sup>。

「児童虐待の捜査は非常に高い優先性をもって行われるべきであるというのが、警察の政策である。」

311) CIBトレーニングモジュールは、その末尾に応用的な問いとそれに対する答えが書かれている。

312) CIBトレーニングモジュールは、警察のスタッフやその管理・運営についての「組織内」トレーニングとみなされるので、この文書の適切性について評価はしない。これについて当委員会は、この報告書にかかる問題を再調査するにあたり、警察がこのトレーニングについても調査の対象とするのではないかと考えている。以上のような理由から、当委員会は、CIBトレーニングモジュールの存在を指摘するにとどめ、その内容に意見することはしない。

#### 4. 対外的な「機関相互」連携プロトコール

相互協力のための協定書 (Memorandum of Understanding)

313) 警察コミッショナーは、社会開発省、特にその中の子ども・若者・家族支援局との相互協力のための協定書に署名を行う。この協定書は、児童虐待事件の捜査等のために、警察と子ども・若者・家族支援局が相互協力することを保証した文書である。その上、この協定書には、もっと大きな狙いがある。それは、職務全般にわたる協力関係を通じて、望ましい結果を導き出す実務を確立し、それを促進することである。これには、虐待捜査のほか、ネグレクトや少年司法にかかるものも含まれる。

その他の協定書や合意書

314) 国レベルでの協定書は、児童虐待捜査における協力活動のための、警察と社会開発省の間の高次文書である。国レベルの文書は、各地方管区の本部長がその管内で、関係する子ども・若者・家族支援局と個別の協定文書を作ることを認めている。

315) さらに、いくつかの地方管区では、各地区の警察署長と、関係する子ども・若者・家族支援局との間の協力文書もある。この文書の数は、その地方管区を構成する地区の数によるため、地方によっては二つか三つ、あるいはそれ以上の、より小さな単位の合意文書がある。この最小単位の合意文書のあり方は多様であり、全管区に共通する一貫した実務はないということが、ここで示されている。

316) これらの文書は「ローカルレベルの合意文書」として知られているが、警察官は通常、これを「CAT/SAT プロトコール」と呼んでいる (CATは警察の中の児童虐待対策チーム、SATは子ども・若者・家族局の中の深刻な虐待対策チームを指す)。

#### 5. 連携プロトコール等の評価

317) 相互協力のための協定書および地方レベルあるいはより小さな単位の地区レベルの合意文書等の写しが当委員会に提出され、当委員会はそれを再調査した。これらの文書に関して証人から出された証拠によれば、これらのプロトコールは一般的に知られているものの、ある種のローカルな合意文書については認知していないスタッフもいる。当委員会は、児童虐待捜査の分野で任務につき、子ども・若者・家族支援局と連携して職務を遂行する現場の警察スタッフがこのような文書を知らない場合があることについて、理解している。むしろこの種の文書については、地区警察署長や地方警察本部長の関心事と言えるであろう。

318) 児童虐待捜査において機関相互間で協力することの重要性は、政策文書の中に反映されている。そこには、警察行政のさまざまなレベルでの合意があることや、専門的な訓練は警察と子ども・若者・家族支援局とが共同で行うというこ

<sup>53</sup> CIB Training Module (December 2007), p 77.

となどが規定されている<sup>54</sup>。

319) 警察と子ども・若者・家族支援局との職務上の関係の重要性については、現在までに口頭と書面の両方で当委員会に提出されている証拠からも明白である。

320) 職務遂行にあたり機関相互間でしっかりと連携するという取り組みは、他で採用されている実務とも一貫している。たとえばイギリスでは、英国警察改善庁が児童虐待捜査に特化したガイドラインを持っており、機関相互で協力して問題に取り組むことによって、優れた成果をあげている<sup>55</sup>。

321) 当委員会は、機関間協力の取り組みとそれに関連する連携プロトコールにかかる問題について、慎重に議論したい。職務上の協力は警察と社会開発省との間で形成されたものであり、それ自体は当委員会の管轄外であることは明白である。しかしながら当委員会は、連携プロトコールに関して二点の報告を公式に示すことが望ましいと考える。

322) 第一点目は、三つのレベルで合意文書があるというのは、必ずしも全地方管区それぞれに、またその中のすべての地区に委ねられる必要のない文書が、重複しているということである。これは、警察と社会開発省が共同で再検討をしている最新の児童保護プロトコールでも認められている。この最新版のプロトコールは、当報告書が公表されたのち、直ちに実施措置がとられるであろう<sup>56</sup>。

323) 第二点目であるが、当委員会は、警察と子ども・若者・家族支援局との職務上の連携は不可欠であると認めているが、それぞれが果たす役割は異なっており、また異なっていることが重要であると考えている。子ども・若者・家族支援局の一番の役割は子どもたちを保護することであり、警察は刑事捜査を行うのが役割である。刑事捜査は警察の責任であり、当調査の焦点となっている責任も、この捜査責任が問題となっている。これは児童保護プロトコールに一般的な提言として規定されるが、このプロトコールの内容が常に警察実務に反映されているわけではない。

324) この点はホープ作戦の再調査で、次のように強調されている<sup>57</sup>。

「CYF (子ども・若者・家族支援局) は、固有の‘捜査’能力を持っているが、この捜査は被害者周辺を安全に保つことに主眼がある。ある種の事案で、警察はCYFの捜査覚書きを完全なものとして単純に受け入れる傾向がある。CYFの捜査事案覚書きは情報源としては有益であるけれども、そのことは警察の捜査官が、独立して異なる捜査を完遂する必要性を否定するわけではない。ここに、各々の機関の責任と説明義務の相違点がみてとれる。」

325) この点について、当委員会はある児童虐待対策チームの実務に関する報告を受けている。そこでは、捜査官は、子ども・若者・家族支援局のソーシャルワーカーが被害者およびその家族と最初の接触するのを待ってから、捜査を開始するというのである。このようなやり方は明らかに、ソーシャルワーカーが警察の期待通りの迅速な対応をしないと考える

<sup>54</sup> これは、*Operation Hope, Closure Report, Wellington District*, November 2009, Detective Senior Sergeant T Penny (ホープ作戦「Wellington管区開示報告書」) で論じられている。この問題は、多機関センターとの関連でのちに論じられる。

<sup>55</sup> National Policing Improvement Agency, *Guidance on Investigation of Child Abuse and Safeguarding Children*, 2nd edition, 2009.

<sup>56</sup> *Child Protection Protocol (draft)* March 2010, New Zealand Police and Ministry of Social Development, Child Youth Family. このプロトコールの実施措置は、機関が連携して行う親睦 (familiarisation) トレーニングですでに開始されている。警察はプロトコールを実施する利益について、次のように述べている。

プロトコールのもと、直接事件管理に対してなされるあらゆる問い合わせ事項が把握され、記録される。 ; 捜査の説明責任を促進する。 ; 捜査を進展させる高い能力が期待できる。 ; 深刻な児童虐待事案のみがプロトコールの対象となる事案とみなされ、子ども・若者・家族支援局から警察に打診される事案の数を有意義に減らしてくれる。 ; プロトコールのもとで検討されるすべての事案は、プロトコールの機関連携対策事案リストに記録され、児童虐待事件が定期的に再調査され、監視される。 ; 一貫した、事件へのアプローチが可能となる。

<sup>57</sup> *Operation Hope: Review Report, A Review of Wellington Police District's Response to Operation Hope*, Assistant Commissioner G Jones (retired), 27 November 2009, p 21.

警察スタッフにとっては、フラストレーションとなるであろう。機関相互の合意の範囲を制限したり、そのような合意に必要な応じて柔軟に対応することを妨げたりしなければ、児童に対する犯罪の疑いがあるとの通報を受けた場合には、基本的には警察こそが、当該犯罪捜査の責任を負うということは明らかである。

勧告：警察本部は、新しい児童保護プロトコールについて、各地方管区の実施状況を監視すること。

勧告：ローカルなレベルでの機関相互の合意は、特に児童保護プロトコールではカバーできない地方や地区の問題に対処するためにのみ行われるべきである。

勧告：児童虐待捜査に関する警察の政策は、子ども・若者・家族支援局の関与が、警察の捜査行為の必要性を否定するわけではないことを明確にしておかなければならない。

## 6. ファミリーバイオレンス政策

326) より完全を期すために、以下の警察の内部文書をあげておく。

### ファミリーバイオレンス訴訟についての政策 2007

327) 「ファミリーバイオレンス訴訟についての政策 2007」は、警察が独立して行う起訴手続 (Police Prosecution Service, an autonomous national service) に関わる文書である。この政策文書は、「より安全なコミュニティを、みんなの手で」という警察のビジョン実現のために作成されている<sup>58</sup>。

328) この政策文書の中には、「家庭内のしつけ」に関連するセクションがあり、「家庭内のしつけを含む、両親の子どもに対する暴行事件」とされるいかなる訴訟においても慎重な配慮が必要であるとされている。この記述は、犯罪法第 59 節改正法 (2007) にある訴訟に関係するもので、検察官 (prosecutors) にそのような犯罪を起訴する際に考慮すべきさまざまな事柄を指示するものとなっている<sup>59</sup>。

### 犯罪法第 59 節改正法 (2007 年) の再検討

329) 1961 年の犯罪法第 59 節の改正規定に従って、警察は、「強度」あるいは「軽度の身体的懲罰行為」や「その他の児童への暴行」に分類される、児童に対する特別な犯罪を含む暴行罪を監視してきた。

330) この規定が実施されてから 2 年後の再調査報告書 (2009 年 8 月公表) では次のようなことが示された。大まかに言って、重度あるいは軽度の身体的懲罰行為を含む訴訟は数の上では減少しており、むしろ「コモンロー上の暴行」あるいは「児童への暴行」のようなその他の犯罪条項に関する訴訟の方がより多く提起されているようである<sup>60</sup>。

<sup>58</sup> そこには、ファミリーバイオレンス部の事件ファイルとともに 1996/2 Police Family Violence Policy と題された内部の政策文書への参照もある。ファミリーバイオレンス訴訟についての政策とファミリーバイオレンス事件の起訴は、男性の女性に対する暴行、ダイバージョン、被害者の権利の分野で、1996/2 Police Family Violence Policy に替わるものと述べられている。

<sup>59</sup> Family Violence Prosecution Policy 2007, Police Prosecution Service, p 14. ここでは、Commissioner's Circular 2007/03 Crimes (Substituted Section 59) Amendment Act 2007 (コミッショナー通達 2007/03 犯罪法第 59 節改正法 2007) も参照されている。

<sup>60</sup> Final Results of 2 year Review of Police Activity Since Enactment of the Crimes (Substituted Section 59) Amendment Act 2007, New Zealand Police, 24 August 2009. (犯罪法第 59 節改正法 2007 の制定から 2 年後の警察業務の再調査結果最終報告)

この文書では、平手打ち (smacking) を含む児童への暴行を発見するためのモニタリング制度が確立されたこと、警察が検挙した児童に対する暴行の実際の件数はもっと高かったことが述べられている。

331) 本報告書の公表と時期を近くして、警察は第 59 節の規定に従った業務活動について六回目の調査報告を出した。そこには、警察が 2012 年 6 月までの六ヵ月、この法改正の影響を監視し続けることに同意したことも書かれている<sup>61</sup>。

(2017 年 9 月 11 日 脱稿)

---

<sup>61</sup> 最近六ヵ月の再調査で分かったことは、前回のモニタリングとも一致している。警察と子ども・若者・家族支援局によって行われた諸政策と諸手続への最近の再調査は、報告書とメディアの報道対象となっている。その報告書自体は、*Report to the Minister for Social Development and Employment pursuant to section 7(2) of the Crimes (Substituted Section 59) Amendment Act 2007*, November 2009 (「犯罪法第 59 節改正法 2007 のセクション 7(2) を履行する社会開発大臣への報告」) である。