

【論文】

親密圏内事案における警察の刑事的介入 (研究報告)

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

筆者は、科学技術振興機構 (JST) の社会技術研究開発センター (RISTEX) が設けた研究開発領域「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」において、研究開発プロジェクト「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」(2015年11月から2019年3月まで)の代表を務めた。このプロジェクトは、「家庭や学校内の犯罪的事象に対して、警察がどのような場合に、どのような要素を考慮して、刑事事件としての介入を行うのかを解明」することによって、関係機関が警察の介入の内容や意図を理解できるようにし、警察を含めた多機関連携が円滑に進むことを主な目標とし、あわせて、関係機関が多くの認識を共通化し、市民が警察の介入の在り方に関して幅広く論議をするための素材を提供しようとするものである。

プロジェクトとしての成果の報告は別途行う (RISTEX の領域のウェブサイトにおいて公表される予定である。) が、以下では、プロジェクトの研究の全体像を紹介した上で、筆者が主に担当した警察の刑事的介入実態の解明結果を述べることにする¹。

第1 プロジェクトの研究の全体像

1 プロジェクトの経緯と実施概要

(1) 経緯

筆者は、元々警察実務家であるが、10年ほど前から、非行問題への対処に当たっての警察を含めた多機関連携に関心をもち²、早稲田大学社会安全政策研究所客員教授であった際に、多機関連携を対象とした共同研究に従事した³。その過程

¹ 本誌前号に2017年11月までの調査結果を踏まえた筆者の論文を掲載している。また、「警察の個人保護型捜査の現状と課題」と題した筆者の論文が『警察政策』21巻 (警察政策学会、2019年3月刊行予定) に掲載されることとなっている。これまでの警察の刑事的介入に関する理念と実務の変遷 (警察における用語の意義を含む。) に関しては、本誌前号の論文で詳述しているので、参照願いたい。

² 福岡県警察の本部長を務めた際、北九州少年サポートセンターの活動が、それまで自分が想定してきた警察の枠を大きく超え、児童福祉機関や学校・教育委員会と極めて密接な連携を図っていることを知ったことがきっかけとなっている。同センターの活動については、安永智美『言葉ひとつで子どもは変わる!』(PHP研究所、2011年) 参照。同市における学校と警察の連携に関しては、佐藤哲也「北九州ワンストップ・サービスにおける少年非行防止のための学校と警察の連携について」警察政策14巻 (2012年) 参照。

³ RISTEXの研究開発領域「犯罪からの子どもの安全」のプロジェクト「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」(代表者・石川正興 (早稲田大学社会安全政策研究所長)、2009年10月から2012年3月まで) に、警察調査グループリーダーとして参加した。このプロジェクトでは、中学生の加害者化・被害者化の防止に焦点を当て、北九州市、札幌市及び横浜市における学校・教育委員会、警察 (少年サポートセンター) 及び児童相談所の連携の仕組みを調査し、適正かつ有効な多機関連携のあり方に関する提言を行っている。プロジェクトの成果については、開発実施終了報告書参照 (https://www.jst.go.jp/ristex/result/criminal/pdf/20121022_2.pdf) 。

で、立場を異にする多くの実務家との意見交換等を踏まえ、i 行政機関の連携にはそれぞれが異なった任務を与えられていることから生ずる本来的な困難性がある、ii 連携には他機関に対する理解が不可欠である、iii 警察の場合には、犯罪捜査など他の機関からは容易に分らない活動を展開し、大きく異なる特性を有していることから、他の機関相互の場合以上に、相互理解と連携が困難な状況がある、iv インターフェースとして機能し得る存在を設けることが相互理解と連携を図る上で有益である、などといった調査結果が得られた⁴。また、警察の捜査に関して、どのようなものであるかを説明する資料や論説等が存在していないことにも気付かされた。このため、筆者なりに警察の捜査がどのようなものであるかについての論述を試みた⁵が、十分な調査研究を基にしたものではなかった。

RISTEX の領域として、「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」が設定され、プロジェクトが募集された中で、「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」として応募したのは、上記の問題意識から、警察の介入、取り分け刑事的介入を明らかにし、他機関側にとっての分かりにくさの縮減を図る（行動の理解を可能にするとともに、他機関側の認識不足・誤解の解消を図る）ことで、警察を含めた多機関連携を円滑なものとし、被害者の利益が確保されるようにしたい、という実践的な意図があったからである。

(2) 研究対象の設定

研究対象を、「親密圏内」における「犯罪的事象」に対する「警察の刑事的介入」とした。

親密圏内事案とは、家庭内事案（児童虐待、配偶者からの暴力等）と学校内事案（生徒間暴力、対教師暴力等）である。学校は、「親密」と呼べるかどうかはともかく、継続的な関係性のある閉鎖的な集団であり、かつてはできるだけ公権力的介入を避けるべきとされ、被害放置は許されないという社会的な認識がいだかれるようになってきた今日においても、単純に介入をすればいいとはされていないものであって、家庭内事案との共通性がある。

犯罪的事象とは、刑罰法令に触れる行為（刑事上の手続の対象として取り扱われる可能性のある行為）を含んだ事象を意味している。警察が実際に刑事的介入をするかどうかは別にして、警察を含めた多機関（民間団体を含む。）の連携が必要となる対象である。

刑事的介入とは、警察が「犯罪」として刑事訴訟法に基づく捜査権限を行使すること又は14歳未満の少年の場合に「触法事案」として少年法に基づく調査権限を行使することを意味している。犯罪的事象のうち刑事的介入の対象となるのは一部であり、正規に法的な手続の対象とすることは、「事件化」ないし「立件」という言葉で表現されている。刑事的介入は警察独自の行政であり、判断に際して、公訴官である検察を除けば、他者との協議・調整は行われない（この点、犯罪の予防や警戒とは大きく異なっている。）。

(3) 実施概要

本プロジェクトは、京都産業大学社会安全・警察学研究所の所長である筆者が代表を務め、所員の須賀博志、増井敦、浦中千佳央、新恵里の各氏（須賀氏は本学教授、他は本学准教授）が中心となり、研究所のその他のメンバーのほか、他大学の研究者と元実務家の参加を得て進めてきた。特に、横浜市で児童相談所長を務めた経験のある岡聰志、清水孝教の両氏には、調査研究助言にとどまらず、本誌への寄稿を含めて、児童相談所対象の調査とその取りまとめ等に当たっていただいた。

⁴ 石川正興編著『子どもを犯罪から守るための多機関連携の現状と課題』（成文堂、2013年）99頁以下及び106頁以下（いずれも田村正博執筆部分）参照。

⁵ 田村正博「警察の組織と行動の特性と他機関連携のための施策について」早稲田教育評論26巻1号（早稲田大学教育研究所、2012年）がそれである。

当初は、家庭内の事案とともに学校内の犯罪的事象についても調査する方針であったが、後述するとおり、警察の家庭内事案への対処方針に極めて大きな変更があり、学校内事案との取扱いの差異が大きなものとなったことを踏まえ、研究体制の限界もあって、両者の差異を指摘するとともに、学校等を対象とする本格的な調査を行うには至らなかった。また、家庭内事案の中でも、児童虐待と配偶者からの暴力（以下「DV」という。）とでは、関係機関が異なることもあって、国内における警察対象調査及び関係機関調査の主たる対象を児童虐待とした。その上で、DV事案に関しては、仮想事例調査とモデリング研究という新たな方式の調査研究を追加的に行うこととした。なお、外国調査においては、双方を対象として実施している。

2 調査研究内容と成果の公表状況

(1) 警察対象調査研究

警察の介入判断に関して、文献調査を実施するとともに、ある県警察（本稿では、警視庁、北海道警察、京都府警察及び大阪府警察を含めて「県警察」と記載する。）の協力を得て予備的調査を実施した上で、実態調査を実施した。中心としたのは、7県警察（予備的調査を行った県警察を除く。）の児童虐待担当部署等の責任者を対象とする聴き取り調査である。合わせて、警察大学校警部任用科入校生を対象にしたインタビュー調査⁶及び調査票調査を行い⁷、この種事案に係る警察官の考え方を調べた（浦中千佳央・吉田如子「警察大学校面接調査、調査票調査について」（本誌本号）参照）。さらに、警察の上級捜査幹部経験者を対象に、児童相談所側の意見・要望に対する考えや、ある想定事例に対する見解の聴取を、座談会及び書面調査によって実施した⁸。座談会では、それまでの調査研究によって構成した仮説に対する見解も聴取している。このほか、児童相談所側の現場的な質問に対応して、1署ではあるが警察署に対する訪問調査も実施した。

2017年11月までの時点でまとめたものを、田村正博「警察の刑事的介入の基本的な考え方と近時の変容」（本誌前号）において明らかにしている。また、後述する2018年2月のシンポジウムにおける筆者の基調講演「児童虐待事案における警察の刑事的介入の現状と課題（個人保護型捜査における関係機関との連携を中心に）」においても、それまでの調査結果を踏まえた見解を明らかにしている（内容は本誌本号に掲載）。

このほか、関連の研究結果が、浦中千佳央「職業文化から見た警察介入の在り方に関する一考察」（本誌前号）及び吉田如子「DV、児童虐待など親密圏における刑事警察に関する警察官の意識と行動」（本誌前号）として明らかにされている。

(2) 児童相談所対象調査

児童相談所側の見解等を把握するため、職員を対象にインタビューを実施したほか、児童相談所長を対象にしたアンケート調査を実施した（実施時期は2017年1月から2月）。アンケート調査では、岡、清水両氏が面識のある児童相談所長のいる30所に調査票を郵送し、14所から回答が得られた⁹。「児童虐待対応における警察との連携に関して、警察について

⁶ 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、2016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2017年2月調査（10人対象）は、筆者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。

⁷ 警部任用科51期及び52期生を対象として実施し、51期生は367人、52期生は365人の回答を得た（回答率は51期生が80%、52期生が75%）。

⁸ 2014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。なお、9人の所属する県警察と主管部署責任者調査の対象とした県警察で一部重複があり、調査対象としたのは全体で13県警察になるが、警察の規模では大規模（警察官定数1万人以上）5県、中規模（警察官定数3千人以上1万人未満）4県、小規模（警察官定数3千人未満）4県、地理的区分では中部管区警察局管内以東6県、近畿管区警察局管内以西7県と、偏りがないようになっている。

疑問に思っておられること、質問したいこと、できれば聞いてみたいことを自由にお書きください」などとしたもので、極めて多数の疑問、質問が寄せられた。

一般に、警察では、他機関から疑問、質問を直接に受けることが少なく、自らに対して批判的な見解を他機関が抱いているという認識があまりもたれていない⁹。上級捜査幹部調査との座談会において、今回提出された疑問等の一部について提示して見解を求めたところ、「そのような問題があるということは全く知らなかったが、言われてみればそういう疑問をもたれることは分かる」といった反応が多くみられた。児童相談所側の疑問等の中には、単なる誤解・認識不足に基づくものや、法制度などから警察として変えることができないものも多いが、警察側の対応として改善可能なものも当然に存在するし、できないことの理由の説明が求められるものも多いといえる。

このような疑問、質問が提示されることは、警察と児童相談所の相互の認識の違いを減らす上で、重要な機会であるといえる。内容については、一部が2018年2月のシンポジウムにおける岡聡志報告「児童相談所と警察の連携～児童相談所調査を踏まえて」（本誌本号）で述べられ、全体が岡聡志・清水孝教「児童相談所調査から見えてくる警察との連携における課題（調査報告）」（本誌本号）において詳述されている。

（3）児童虐待対応に関する先進事例調査

グッドプラクティスとして、人事交流をとりあげ、人事交流経験者を対象にインタビューを行った¹¹。あわせて、2018年8月に、警察から児童相談所に派遣（法的には出向である場合も含めて、本稿では「派遣」という用語を用いる¹²）されている警察官6人を招き、プロジェクトメンバーも参加した座談会を須賀教授の主宰で開催した。

全体として、警察と教育委員会との間では人事交流を含めた相互の連携が相当程度確保されているのに対し、警察と児童相談所との関係は近年になって人事交流を含めて相互理解の深化が見られる過程にあるといえる（児童相談所と学校との関係で、より深刻な課題が多いように思われる。）との評価が本調査を担当した須賀教授からなされている。警察から児童相談所に派遣された者の主な業務・役割は、i 児童相談所での会議に参加し、意思決定の際に警察官の考え方・判断や刑事手続の仕組みなどを説明し、警察の動きについて参考意見を述べること（派遣者の勤務形態によって実態にはかなり差異が生ずる。）、ii 児童相談所のケース記録を確認して、危険性を見逃していないかチェックすること、iii 児童相談所と警察が同一事案に関わった際に、相互の情報の連絡や行動の調整に当たること、であるとされている。これらの業務を通じて、派遣者は、日常的に双方からの質問を気軽に受ける立場にあり、それが組織間での相互理解を深化させている、取り分け、相手機関ができないこととその理由を説明することは、双方の無用の摩擦を軽減させている、との評価がなされている。

これは、本プロジェクトが目指すものと共通している。本プロジェクトの調査の成果（3（1）参照）を踏まえて、一層効果的なものとなることが期待される。

人事交流者（警察からの出向・派遣者）調査の結果については、須賀博志「児童相談所派遣警察官の業務と機能－児童虐待対応を中心に－」（本誌本号）で明らかにされている。

⁹ 近時、児童相談所は大変多忙であるため、厚生労働省以外の調査に対する協力が得るのが困難と言われている中で、ほぼ半数から、詳しい回答が得られたことは、調査に当たった岡、清水両氏に対する児童相談所の信頼関係があったからであると思われる。

¹⁰ したがって、警察官の側の認識を基に、「他機関との間で、警察側に起因する連携上の特段の問題は生じていない」という評価をすることはできない。

¹¹ 対象は17人で、内訳は、警察から児童相談所に派遣6人、警察から教育委員会に派遣4人、教育委員会から警察に派遣2人、教育委員会から児童相談所に派遣5人である。

¹² 実際上の違い（職員側の負担）について、注4の石川編『子どもを犯罪から守るための多機関連携の現状と課題』113頁以下（田村執筆部分）参照。

(4) 規範的調査研究

様々な調査研究が行われたが、以下では、重要な意味があると思われる4つの成果（検察官の訴追裁量、刑事的介入の在り方に関する公共政策的検討、多機関連携における基本的な考え方の整理、被害者学からの研究）について述べる（外国調査については(7)で述べる。また、警察の個人保護型捜査の統制に関しては、第2の8個人保護型捜査の課題で述べる。）。

検察官の訴追裁量に関しては、虐待の再発防止を強く意識した行使が近時試行的に行われていることを踏まえ、2庁について運用状況の調査を行うとともに、規範的な研究が増井准教授によって行われた。修復的司法の知見を参考に、虐待事案の解決という観点から、訴追裁量の行使の場面においても多機関の専門的知見を結集することが有意義であること、加害親への働きかけが重要でありそのための多機関連携において検察が積極的な役割を果たすべきこと（検察の取組みが高く評価される）とともに、条件付起訴猶予の強制性についての慎重な検討の必要性等、留意すべき諸点もあることが示された。この成果については、増井敦「検察による児童虐待事案解決のための多機関連携の促進」（本誌前号）で明らかにされている。特に、強制性についての慎重な検討の必要性の指摘は、一部の児童相談所関係者に、加害親への強い指導力を検察に期待する声がある中で、重要な意味があるものと考えられる¹³。

刑事的介入の在り方に関する公共政策的検討として、学外研究参加者である稲谷京都大学准教授によって研究が行われ、その成果が、稲谷龍彦「試論：公共政策としての刑事司法」（本誌前号）で試論的に示された。刑事的介入については、社会全体の便益をどのように最大化するかという公共政策的な議論が必要になるとした上で、刑事的介入の限界をふまえた近時の検察・警察の虐待問題への柔軟な対応は積極的に評価し得るとする一方で、それを合理的なものとするためには、緻密なデータ収集・分析と民主的な統制システムが必要であることが指摘されている。

多機関連携に関して、増井准教授による研究が行われ、行政機関はそれぞれが固有の指導原理の下で行動を行っているところ、各機関の指導原理間の衝突を現場に委ねることの問題性（対応の安定性を損ない、現場の負荷を高めること）が指摘され、その問題を回避するために、基本的な考え方を整理することの必要性が指摘された。一つの整理として、i 子どもの最善の利益・福祉を第一に考えるべき、ii 問題解決のための負担・責任は加害者が負うべき、iii 加害者の権利保障は弱めてはならない（警察の逮捕に関する確立されたプラクティスの変更は行われてはならないことを含む）、iv 多機関連携は包括的な問題解決に不可欠である、といった諸点が挙げられている。上記については、2018年2月のシンポジウムのパネルディスカッションにおける増井報告の中で述べられている（本誌本号掲載）。

被害者学の立場から新准教授による研究が行われ、警察による事件化が、被害者に与えるプラスの影響がまとめられた。児童相談所をはじめとする福祉関係者には、事件化が専ら加害者に対する刑罰賦課として認識されていて、被害者の回復に与える影響がきちんと認識されていない。被害者学の見地からすれば、事件化をしないで放置することは、被害者のその後の人生に重大な負の影響を与える。「被害者の意向」を理由に事件化を拒む方向で児童相談所が行動することの問題性を今回の研究が明らかにしているといえる。重要な指摘であり、後述の児童相談所向けの資料に反映させている。

(5) DV 仮想事例調査

DV 事案については、相談者本人が進んで話さずらく、相談の内容や処罰感情、解決方法の希望も多様であるところ、相談を受ける側では、相談しやすい（相談して良かった）と感じさせると同時に、緊急性、将来の危険性を正確に把握して対応しなければならないものである。相談者が相談に行く先は、警察である場合と民間支援組織である場合とがあるが、他の組織がどのような相談対応をしているのかについて、これまで知る機会はなかった。

警察と民間支援組織との相談の「聴き方」の違い、その特徴や傾向、緊急性の評価判断の違いを明らかにすることで、「互

¹³ RISTEX領域における最終報告会（2018年11月23日開催）でも、この点について参加者から質問があり、関心の高さがうかがえた。

いに何を重視して相談対応に当たっているか」が認識できるようにし、よりよい相談対応につなげることを目的として、調査研究を行うこととした。

具体的な調査方法は、新准教授の発案により、「仮想」の事例について、DV対応の経験のある警察官、民間支援組織の相談員に、相談を聴いてもらい、相談記録を作成してもらった上で、その提供を受けるという方式とした¹⁴。想定事例は、身体的暴力を内容とするものと、身体的暴力を伴わないものの2種類とし、近畿の6県警察と主として近畿（一部中部）にある5民間支援組織（市の行政委託を受けている組織を含む。）の協力を得て、警察官、相談員20人ずつに各2事例の相談を受けてもらい、合計80例を収集することができた¹⁵。被害者役を演じたのは、委託した調査会社の調査員である。

相談記録と相談の録音を文字化したものについて、本学コンピュータ理工学部の荻野晃大准教授に、感性工学に基づき、言語分析を行ってもらっている。その内容は、i 名詞、形容詞等の使用頻度比較、ii ポジティブ、ネガティブな言語等グループ群を用いた比較分析、iii 特定の「語」が登場してくる頻度の比較、iv 「相談記録」に記載されなかった用語の比較分析、v 緊急度評価の比較、などである。

本稿執筆時点で事例収集は終わっているが、言語分析はまだ実施中であり、成果が期待されている段階である。言語分析以外にも、被害者役を演じた調査員による座談会を実施し、聞かれ方についての実情を明らかにすることとしている。また2019年3月までに、報告会を、警察関係、民間支援組織関係に分けて開催することも予定している。

(6) DV関係機関等調査

DV事案対応に関しては、学外研究参加者である矢作由美子氏（立教大学教育研究所客員研究員）によって、調査研究が行われた。よりそいホットライン¹⁶の相談事例や、NPO法人FOOSC¹⁷のメール相談事例¹⁸を対象とした分析、女性相談所等を対象とした聞き取り調査等が行われているほか、担当行政組織への警察官の派遣など先進的な試みが行われている熊本県を対象とした調査が行われた。

熊本県では、DV被害者総合支援・加害者対応モデル事業としての取り組みが、警察、行政機関と被害者を支援している民間団体¹⁹によって、連携しつつ行われたが、それにより、被害者の問題解決の向上や加害者の行動の抑止に一定の効果があつたとされ、警察への連絡を躊躇する被害者が支援団体の介入により警察への相談につながる事ができたことなどが報告されている。熊本県における警察からの福祉総合相談所女性相談課への派遣（2012年から）に関して、派遣経験者である警察官の側からも、行政の側からもその効果が評価されている。派遣経験者の一部からは、警察と行政の双方の窓口になることが求められているとし、警察の措置や行政の社会的資源の活用を含め、被害者にとっての最良の方法を検

¹⁴ 当初、実際の相談記録（個人名等を消した状態のもの）の提供を受けて分析を図ることを計画したが、関係機関の協力を得ることができず、断念した（今回交渉した機関に限らず、秘匿性の高い内容が含まれていて、本人が他者に見られることを望まないものである記録については、研究目的で提供を受けることは極めて困難であると思われる。）。

¹⁵ 民間支援組織又は相談員には、相当額の謝礼（施設使用料を含む。）を支払って、協力をいただいた。警察に関しては、本調査の意義を理解して協力いただいた6県警察の関係者の方々及び仲介等に当たっていただいた警察庁生活安全企画課の関係者の方々のご支援があつて初めて可能となったものであり、御礼を申し述べたい。

¹⁶ 一般社団法人社会的包摂サポートセンターが2012年から運用している24時間、通話料無料の相談電話で、どんな悩みでも受け付けている。

¹⁷ 困難を抱える女性のための支援センターで、困難を抱える子どもと女性のための宿泊施設の運営や、相談の受け付け、情報サイトの運営等を行っている。

¹⁸ メール相談事例については、山本八千代編『リプロダクティブ・ヘルズ 支援の現場から』（ブックウェイ、2018年）参照（DV事例については43頁以下）。

¹⁹ 「コムスタカ-外国人とともに生きる会」が受託団体となっている。

討し、コーディネートする必要があるとの見解も示されている。

(7) 外国調査

実体法に関するものとして、ドイツ法とカナダ法の研究が行われた。ドイツ法に関しては、両親又は教師の行為が一定の限度で正当化されるかどうかを、ドイツの研究者を招いて研究した。両親、教師とも子どもに対する懲戒権をもたず、子どもに対する身体傷害罪を正当化しえないとの結論であった（他方で、監禁行為については、正当化の余地が示された。）。当研究所員である中村准教授によって翻訳され、マーティン・ベーゼ [中村邦義訳]「両親や教師には、正当化事由としての懲戒権があるか」（本誌前号）として、原語論文とともに公表されている。一方、カナダでは、刑法 43 条に、「教師、親、又は親の立場にある者は、合理的な範囲を超えなければ、*correction* のための有形力の行使を正当化される」という規定が存在している。当研究所員である岡本教授によって、研究が行われた。この規定に関しては「有形力を行使する者は懲戒の意図で行うことを要し、行使される者は懲戒から学ぶことができる者でなければならない」、「フラストレーションを抑えるために行使したり、激情を抑えられなくなり、虐待的性格から行った行為は除く」といった解釈がとられていることなどが明らかにされ、岡本昌子「児童虐待とカナダ刑法第 43 条」（本誌本号）としてまとめられた。

訴追裁量に関しては、フランス法における起訴代替手続（関連する制度としての遠隔保護を含む。）についての研究が稲谷京都大学准教授において行われ、稲谷氏と浦中准教授とによって 2018 年 3 月に行われた訪問調査の結果を踏まえて、制度と配偶者間等暴力事案における運用とが稲谷龍彦「フランス共和国における検察官の訴追裁量の活用状況について—家庭内暴力事案を中心に」（本誌本号）としてまとめられた。訪問調査では、このほか、マクロン大統領が女性への暴力の根絶、特に配偶者間暴力への対応を進めることを 2017 年に発表し、関係機関に指示を出したことから、警察では介入に躊躇しない方針がとられるようになってきたこと、再犯の防止を重視し、警察留置²⁰で拘束した上で、刑事対応に関する検察の検討がなされていることなどが明らかになっている。なお、フランスに関しては、本プロジェクト開始前であるが、フランスの研究者を招いて、配偶者間暴力に関する研究が行われており、フランソワ・デュー「夫婦間暴力の被害者 フランスの経験」（本誌 3 号）として明らかにされている。

韓国における警察の対応に関して、筆者と須賀教授及び増井准教授とで 2018 年 2 月に訪問調査を行った²¹。韓国警察では、女性青少年課に、保護対策を担う女性青少年係と事件捜査を行う女性青少年捜査チームが併存していること（当初は被害者保護が主であったが、その後に捜査チームが設置された。後の対応を要する事案において、警察内部での情報連携の重要性が認識されたことが背景にある。また対象も、当初は少年だけであったが、その後に家庭内事案全体に拡大されている。）、女性青少年係には学校内暴力に対応する警察官（SPO）とともに虐待予防警察官（APO）が配置され²²、全数合心調査（前日にあった家庭内暴力に関する全ての 112 番申告事件²³を集約し、必要に応じてコールバック、追加調査を行い、初動措置の適切性・再発危険性等を総合評価すること）をはじめ、再発が憂慮される家庭のモニタリング、多分

²⁰ フランスでは、刑事訴訟法で警察留置（*garde à vue*）が認められており、捜査の必要のために、罪を犯し又は犯そうとしたと疑うに足りる徴表のある者を、裁判官の令状を得ることなく、警察が 24 時間を限度に留置することができる（検事正の書面による許可があれば延長が可能）。なお、2011 年の法律によって、対象者の出頭又は立会いを前提とする捜査の実施、物的証拠又は徴表の隠滅の防止、証人等への脅迫の防止、重罪又は軽罪の抑止を目的とする措置の実施などのいずれか一つを果たすための唯一の手段である場合に限られるとの規定が設けられた。

²¹ 訪問先は、韓国警察庁被害者保護担当官、同庁生活安全局女性青少年課、ソウル地方警察庁女性青少年課及び韓国警察大学である。極めて多忙な時期に調査にご協力をいただいた韓国警察の方々と、仲介に当たっていただいた韓国警察のチャン・ウォンヒョク氏（現韓国啓明大学教授）に心から感謝を申し上げたい。

²² 2015 年にそれまでの家庭内暴力専任警察官から役割を拡大したもので、全国に 300 人余りが配置されている。

野による再犯防止チームの設定（関係機関とともに統合ソリューション事例会議を実施）、虐待予防教育・申告の活性化、広報等を担っていること、女性青少年捜査チーム²⁴は、家庭内暴力、児童虐待、学校内暴力、性暴力、失踪事件の捜査に当たっていることなどが明らかになった²⁵。また、児童虐待に関しては、国家児童保護専門システムが設けられ、児童保護専門機関と警察との全件情報共有が図られている。法制度の面では、韓国では、家庭内暴力犯罪の処罰等に関する特別法と家庭内暴力防止及び被害者保護等に関する法律（家庭内暴力防止法）、児童虐待処罰特例法がそれぞれ制定されており、通常の事件捜査（ただし、日本とは異なり、警察は逮捕状の請求権がない。）に加えて、警察官による行政権限が行使され、裁判所による臨時措置とあいまって、成果をあげている^{26,27}。

ニュージーランドについては、家族暴力事案に対する公的機関と民間団体の対応に関して矢作由美子氏による訪問調査が行われた。子どものための新たな責任組織の設置²⁸、現場の警察官によるスマートフォンを利用したリスクアセスメント（警察による対応判断への反映と連携先との情報共有とが同時に行われる。）、警察による一時的な分離を命ずる緊急保護命令²⁹、ファミリーバイオレンス・多機関対応システムの運用状況等が明らかになっている。矢作由美子「ニュージーランドにおける家庭内暴力被害者に対する立法及び支援の動向～ Domestic Violence Act 1995 から Family Violence Act 2018 へ～」(本誌本号)において、これらの紹介が行われている。また、研究所の研究補助員である横山真紀氏によって、資料の翻訳紹介が行われている（横山真紀「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観察委員会による報告書Ⅰ」(本誌4号)）。

イギリスについては、当研究所研究員（当時）の吉田如子氏によって、関連文献の抄訳紹介が行われている（吉田如子「英国における、児童虐待、DV等を中心とした人身保護対策のための多機関連携枠組についての資料」(本誌3号)）。

アメリカについては、研究所所員の山口亮子教授（当時）によって、子の保護手続に関して、調査研究が行われ、山口亮子「児童虐待に関するアメリカの法手続－フロリダ州を例にして－」(本誌3号)として明らかにされている。

²³ 日本の110番に相当するが、緊急性のある児童虐待の申告は2014年にすべて112番に対して行われるようになった。112総合状況室から、警察官に指示して出動させるとともに、地域児童保護専門機関に現場同行要請等が行われることになっている。なお、ソウル市警察女性青少年課によると、緊急性のない場合は児童保護専門機関に申告されており、申告数は警察と児童保護専門機関とがほぼ同数とのことである。

²⁴ 全国の250か所余りに合計で約3000人が配置されている。

²⁵ 後の保護が必要になることが、刑事課でなく、女性青少年課で捜査を担当する実質的な理由となっているため、子どもが殺害された事件の場合は刑事課で担当する。なお、性暴力については、加害者と被害者に人的な関係のない場合も女性青少年課で担当するが、多数の連続犯の場合には刑事課で対応するとの説明がソウル地方警察庁であった。

²⁶ 家庭内暴力防止法では、暴力申告場所出入及び調査、警察の応急措置（暴力行為の制止、加害者・被害者分離等）、緊急臨時措置（緊急を要する場合における裁判所による臨時措置までの一時的な加害者の退去命令・接近禁止命令・電気通信利用接近の禁止命令。検察が臨時措置を請求しないか、裁判所が臨時措置の決定をしない場合は直ちに取消さなければならない。）が定められている。なお、臨時措置は、退去命令・接近禁止命令・電気通信を利用した接近の禁止命令のほかに、医療機関等への委託、命令違反で再発が憂慮される場合の留置が定められており、検察が請求、裁判所が決定をする。児童虐待に関しては、現場出入調査及び応急措置（いずれも警察だけでなく児童保護専門機関も有する。応急措置には、加害者側の隔離が含まれる。）と警察による緊急臨時措置、裁判所による臨時措置がそれぞれ規定されている。

²⁷ 児童福祉法の児童虐待は犯罪でない行為を含む広い概念であるが、児童虐待処罰特例法の対象となるのは、従来の犯罪に該当するものに限られている。

²⁸ 2017年にOranga Tamariki-Ministry for Childrenが設置されている（Oranga はウェルビーイング、Tamarikiは子どもたちを意味する。）。

²⁹ Police Safety Order (PSO) は、家庭内暴力の危険性があると警察が判断した場合に発するもので、通常は1日又は2日（最長5日）の間、加害者が家を出なければいけないとする命令である（被害者の同意を要しない。）。なお、裁判所による保護命令は当初3月間で、その間に加害者の反対の申立てがなければ恒久的な命令となる。

3 社会実装に向けた取り組み

(1) 児童相談所向け資料の作成

本研究は、関係機関が警察の刑事的介入を理解できるようにすることを通じて、連携が円滑に図られることを目的としている。したがって、児童虐待事案に対する警察の刑事的介入の調査研究結果を児童相談所関係者が理解できるようにすることが最も重要である。調査研究結果を単に詳述しただけでは、理解に資することにはならないと考え、実用性を重んじて、Q&A と用語集とを中心とする資料を作成することとした³⁰。Q&A については、岡氏及び清水氏において、現職の児童相談所関係者の意見も取り入れて、「警察への30問」をとりまとめたものに、筆者において回答を1問につき1頁で作成した。用語集については、筆者が主に刑事手続に関する用語として知っておいてもらうことが適当と考えた用語に、岡氏及び清水氏において必要と思われた用語を加え、現場の意見も踏まえて若干の追補等を行って110語を対象にすることとし、大まかな意味が理解されるようにすることに主眼を置いて、筆者が解説を作成した。

Q&A 作成過程で、児童相談所関係者側に、刑事手続の被害児への悪影響の懸念が存在するものの、刑事手続と制裁によって、その行為が加害者の責任であること（自らの責任ではないこと）をはっきりさせ、自尊心の回復とその後の立ち直りに大きな意義がある（逆に、被害がうやむやにされることで、大人になった後を含めて被害者の人生に大きなマイナスをもたらす。）ことの認識が不足していることが分かったことを踏まえて、この点を明確にした資料を合わせて盛り込むこととした。

この結果、資料は4部で構成されることとなった。第1部では、警察と刑事手続の基礎知識として、警察組織、警察の活動、犯罪捜査とその後の刑事手続の流れ、警察の捜査の特徴（警察における犯罪捜査の位置付け、捜査の独自性・強権性、捜査の流動性・秘匿性、捜査の困難性＝「合理的な疑いを超える立証」の難しさ、証拠の散逸、通常の行政事務よりはるかに多い書類等の作成）、事件化の判断（事件化の意味、事件化の判断枠組み、事件捜査価値判断の影響、当罰性、警察目的達成上の価値、制約要因の考慮）と、警察捜査の考え方について、全体で12頁の限られた分量で、簡記している。

第2部のQ&Aは、30問（枝番を入れると実質36問）に、各1頁で回答を記載している。問は例えば、「協同面接をした後に事件化する、しないの判断基準はどこにありますか（日時、場所、加害者、行為が特定されているということが必須でしょうか。）、「警察が事件化する基準はあるのでしょうか。軽微な身体虐待で親が逮捕されたり、重篤な事案でも事件化されなかったり対応がまちまちな印象があります。）、「警察は児童虐待事案で記者発表する事案と発表しない事案がありますが、警察の判断基準はありますか。どのようなものが基準となるのですか。」といったものである。なお、今回の調査で明らかになったことではあるが、警察の捜査判断や広報は、都道府県によって異なっており、全てが一律なわけではない。あくまでも、当プロジェクトの調べた範囲を基に、都道府県での差異が大きいところはそれを指摘した上で、「回答」を作成している。

第3部の「刑事手続が、被害児童に与える「プラスの影響」について」は、被害者学の専門家である新准教授において、研究成果を基に作成をした。プラスの影響とともに、プラスとなるように留意すべきことについても記述されている。

第4部は、「警察の組織と行動が分かる110語」との副題を付した用語集である。掲載用語は、あいうえお順で、「いじめ事案」、「援助」、「押収」、「鑑定」から始まり、「領置」、「令状」、「録音・録画」までの110語である。用語の選定のみな

³⁰ 少年補導職員として少年サポートセンターに勤務し、インターフェースとしての役割を担っている堀井智帆氏は、警察と児相との連携に関し、両者の使う「言葉が違う」ことで「分かり合えない感じ」が生まれるとし、「他機関連携用のお互いの言葉を通訳するお役立ち用語辞典でもあったらいいな。」と述べている（藤林武史『児童相談所改革と協働の道のり』（明石書店、2017年）220-221頁（堀井執筆））。

らず、それぞれの用語の記述においても、児童相談所関係者が読むことを前提にしている。

この資料は、『児童福祉に携わるひとのための「警察が分かる」ハンドブック』と題して、全国の児童相談所及び警察の関係部署に印刷送付するとともに、当研究所のウェブサイトに掲示して、ダウンロードしてもらえるようにする予定である。警察と児童相談所のインターフェース役の人にとっても、これを踏まえて説明をすることで、従来より容易に、かつより深い理解を得ることが可能になるものと思っている。

(2) 広い対象に向けた啓発

児童虐待事案に対する警察の刑事的介入がどのようなものであり、どのような判断がなされるかについては、児童相談所のみならず、児童虐待に関係する機関（要保護児童対策地域協議会のメンバーなど）にとっても、知ることが連携につながる。また、それ以外の事案の被害者支援の関係者等にとっても、警察の刑事的介入やその判断が分からないという問題意識がもたれてきていただけないし児童相談所に特有なものを除き、有益なものとなる³¹。

このため、リーフレットの形に分かりやすくまとめ、広く啓発を図ることとした。もとより、リーフレットで伝えることのできる情報はごく限られたものであり、より多くの情報が必要となる者には、当研究所のウェブサイト上に掲示予定の(1)資料にアクセスをしてもらうことを想定している。なお、この啓発は、プロジェクトとして当初予定していなかったが、RISTEX 領域からの強い勧めを受けて行うこととなった。テーマを横断的に見ている領域側と個々のプロジェクトが意見交換を行いつつ進めていく、という RISTEX の研究開発スタイルの成果であると考えている。

(3) シンポジウムの開催と対話の場の設定

児童相談所側が警察捜査を理解できるようにするという観点と、警察側が児童相談所の要望や関連する諸課題を踏まえて実務の改善の検討を行うきっかけをつくるという観点から、児童相談所等の福祉系機関の職員と警察関係機関の職員（政策責任者を含む。）が一堂に会するシンポジウム「児童虐待事案への刑事的介入における多機関連携」を2018年2月に、当研究所と警察大学警察政策研究センターとの共催で開催し、筆者において、「児童虐待事案における警察の刑事的介入の現状と課題」と題する基調報告を行った。シンポジウムにおける筆者及びプロジェクトメンバーの岡氏並びに仲真紀子立命館大学教授及び酒井邦彦弁護士（元高松高検・広島高検検事長）の報告と、その後のパネルディスカッション（上記報告者のほか、滝澤依子警察庁少年課長（当時）及び増井准教授がパネリストとして参加）における発言の内容については、本誌本号に掲載されている。

シンポジウムには、警察関係者98人（国家公安委員3人を含む）、福祉行政関係者82人（厚生労働省職員3人、児童相談所関係者45人を含む。）のほか、法務省・検察庁関係者、研究者、被害者支援民間団体、メディア関係者、弁護士、他の行政関係など、主催者を含めて約350人が出席した。

シンポジウムに出席した児童相談所関係者から、「警察のお立場からの話を聞く機会がないため、非常に有意義でした」、「基調報告をきいて、警察の捜査の基本的な考え方がよく理解できた」、「警察側の判断基準等についての話をうかがって、これまで関わっていただいたケースの対応において、疑問に感じていた点が少し理解できました」、「捜査観の変遷がよく分かりました！本日のご講演の内容は、福祉の現場からも理解できるものでした」、「児童相談部署と警察との考え方の違い、違和感や誤解が双方の期待感のズレなどから生じているという話や捜査のあり方の変遷については大変興味深く感じた」といった感想が寄せられた。また、警察関係者からも、「あたり前のことですが、きちんと説明して理解を得てこそ連携だと再認識しました」といった声が寄せられている。

³¹ RISTEX領域における最終報告会では、「性暴力支援者のためのワンストップセンターにも配布してほしい」といった要望があった。

このような感想は、児童相談所に警察の刑事的介入を理解してもらうことが重要であることと、本プロジェクトにおける調査研究結果の提供が有意義であることを示している。もとより、シンポジウムでの発表時間は限られていて、十分なものとはならない。「連携を図る上で児相が警察の業務をよく理解する事は、大変重要なことだと思っています」としつつ、「田村先生の報告はもう少しゆっくりききたかったと思いました」、「時間が短すぎて、もっとじっくりおうかがいしたかったです」、「耳慣れない単語が多く、聞きずらかった」といった感想があったことは、ある意味当然だともいえる。(1)で述べた資料は、そういった意味でも有効であると思われる。

関係機関の相互理解を図る上では、今回のプロジェクトの研究成果は一つの補助的なものにすぎない。関係者同士の対話が継続することが何よりも必要である。シンポジウムの感想で、児童相談所関係者から「警察と児相との関係の中で、お互いのことを知らなすぎたと思いました」、「警察の方にも理解していただきたいと常々思っております」、警察関係者からも「児童のことを知っているようでわかっていなかったことが多くありました」、「児童相談所の現場意見はとても参考になり、職場に持ちかえり、共通認識としていきたい」、「相手へのリスペクトとコミュニケーションが大切と感じる」といった声があった。

プロジェクトとしてできることは限られているが、関係者の対話の場を設け、積極的な対話の有効性・必要性についての共通認識を図る見地から、2019年2月に、京都において、シンポジウム「児童虐待対応のための警察と福祉の対話を目指して」を開催し、ワークショップで実際の対話を図ることとしている。

(4) 間接的貢献

警察を対象とする調査は、調査を受ける県警察の実務に影響を及ぼしている。ある県警察では、調査を受ける段階で、極めて詳細な説明のための資料を準備していたが、それまで自らがあいまいにしてきたことが明確になり、関係課の認識の違いがあったことが判明した、内部での研修等をこれによって行うことができるようになった、とのことであった。十分な言語化がなされていないと、実質的な意味での組織内での見解の一致を図ることができず、研修等も効果的に行うことは困難である。本調査の対象となることで、通常行われていない言語化をする作業を通じて、実質的な認識の深化が図られたといえる。

このプロジェクトに参加している児童相談所長経験者の岡氏と清水氏の見解が警察幹部向けの雑誌である捜査研究に掲載された（岡聰志・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」(上)(中)(下) 捜査研究 2016年12月号、2017年1月号、同2月号)。警察の幹部向け雑誌に、児童相談所の視点での見解が掲載されたのは初めてのことであり、本プロジェクトの成果の一つといえる。

調査研究の成果の一部は、警察庁少年課に提供している。ことに、事件化が本人の自尊心の回復と立ち直りにつながるとする被害者学の見解については、ややもすれば捜査の本人への不利益にのみ関心を向けがちな児童福祉関係者に警察捜査の意義を説明する上で有効なものと位置付けられている。

このほか、本プロジェクトの主要なメンバーの一人である増井准教授が、厚生労働省の平成30年度調査研究の一つである「児童虐待事案への対応における警察と児童相談所・市町村の連携等に関する調査研究」の検討委員会のメンバーに選ばれたことも特筆される。本調査研究によって得られた知見が厚生労働省の施策にも反映することが期待される。

第2 警察の刑事的介入に関する調査研究結果

1 親密圏内事案の情勢の変化とその背景

(1) 刑事的介入の件数推移

児童虐待と配偶者間暴力については、警察による刑事的介入は近年大幅に増加している。児童虐待の検挙件数は、2010年に387件であったものが、2013年に514件、その後更に逐年増加して2017年には1138件と、4年前に比較して2.2倍になった。特に暴行罪は、2010年が35件だったものが、2013年に89件となり、その後急増を続け、2017年には347件と、4年前の4倍近くになっている。配偶者間暴力の検挙件数は、2010年に2346件であったものが、2013年に4300件、2014年に5387件に増加した。法改正で同居交際者が配偶者間暴力件数に計上にされるようになったが、これを含めると2014年の6875件が、2017年には8342件にまで増加している。

一方、親密圏内事案のもう一方の学校内事案に関しては、同じ期間内に刑事的介入は一時増加したが、近時は逆に減少傾向にある。校内暴力事件³²の検挙・補導件数³³は、2010年の1211件が徐々に増えて2012年に1309件、2013年に1523件になった後に減少し、2017年は717件と半減している。

(2) 件数増減の背景

児童事案及び配偶者間暴力事案の増加には、「人身安全関連事案」（恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案、行方不明事案、児童・高齢者・障害者虐待等）への対処体制の確立を求める2013年12月の警察庁の局長通達³⁴が大きく反映していると思われる³⁵。より詳細にみると、配偶者間暴力事案は、2011年から2012年にかけてと、2013年から2014年にかけての伸びが大きく、それ以降はそれほど大きな増加にはなっていない。児童虐待事案は、2013年から2014年と並んで2015年から2016年にかけても大きく増加している。この点については、2013年12月の局長通達が、「まず恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案を対象とした体制を確立し、その運用状況等を踏まえて対象事案を拡大することとして差し支えない」としていて、配偶者間暴力への取り組みの強化がすぐに行われたのに対し、児童虐待事案を対象とした強化の取り組みが遅くなっていた（取り組みの時期が県によって異なっていた）ためではないか、と思われる。

なお、家庭内事案のうちの家庭内暴力事案（少年が同居している家族等に対して継続的に暴力をふるう事案）については、少年相談や補導活動等を通じて警察が認知した件数の統計のみが存在するが、2008年の1280件から2017年の2996件に

³² 校内暴力事件とは、小学生、中学生及び高校生によって起こされた学校内における教師に対する暴力事件・生徒間の暴力事件・学校施設、備品等に対する損壊事件のほか、犯行の原因、動機が学校教育と密接な関係を有する学校外における事件を含む。

³³ 14歳未満の少年による触法事件については、少年法に基づいて調査が行われるが、検挙ではなく、「補導」件数となる。検挙・補導件数は、刑事訴訟法に基づくものと、少年法に基づくものの合計（警察の刑事的介入の全体数）である。

³⁴ 平成25（2013）年12月6日付の警察庁生活安全局長及び刑事局長の通達「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」。なお、配偶者間暴力に関しては、2011年から2012年にかけて7割増加しているが、これは平成24（2012）年3月5日付の警察庁生活安全局長及び刑事局長の通達「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について」を受けたものである。

³⁵ 筆者は2013年1月に警察を退官したので、通達の発出に至る経緯とその後状況を直接体験しているわけではなく、あくまで推測であるが、それまでの警察の捜査の考え方を大きく変えるものであり、局長を超えるレベルで政策判断が行われ、広く推進された結果であると思っている。筆者自身が退官前に、「命に関わる可能性がある事案」は刑罰法上の評価としては重大なものでなくとも、被害防止の観点から重大なものと受け止めなければならないこと、捜査の重要度の判断も事後的な評価も刑事責任の追及という観点からのみ行われるべきはないことを強調していた（田村正博『新しい警察幹部の在り方－知的警察幹部のために－』（立花書房、2013年）94頁以下）が、実務が必ずしもそうでないことを認識していた。今回の調査で警部任用科の学生が一様に「児童虐待事案などでは安全が確保されることが大事で起訴されるかどうかは関係がない」と発言をしていたのは、正直意外であり、短期間で大きな変化を実感させるものであった。

大幅に増加している。今回の調査研究の主たる対象ではなく、詳細は分かっていないが、刑事的介入はほとんど行われておらず、他機関引き継ぎ、継続的な指導・相談などでの処理となっていて、他の場合以上に現場で対応に苦慮している状況がうかがえる。調査の過程で、家庭内暴力の少年を、被害者である家族の被害届をとり、少年法の保護処分の対象とし、それを通じて関係性を改め、改善につなげたという実践例に接した。真に子どものためになることを願うのであれば、刑事的介入の対象から一律に除外されるべきものではないことを指摘しておきたい。

一方、学校内事案については、人身安全関連事案に含まれておらず、2013年をピークとしてその後は大きく減少している。非行少年の検挙・補導が大幅に減少している³⁶ことからすれば、校内暴力の検挙・補導が2013年まで一時的に増加していたことが特筆されることである（2004年と2013年を比較すると、非行少年の検挙・補導が半減以下になる中で、校内暴力事件は8割も増加している³⁷）。2013年に至る増加は、警察の刑事的介入を増大させる方向での学校側の考え方の変化が反映されたものと思われる³⁸。一方、2014年以後の減少は、対応方針の変化等ではなく、犯罪行為として取り扱われるべき子どもの事案全体が減少したことが反映している可能性が高いと思われる。

2 警察捜査の特徴

(1) 警察捜査の特徴を明らかにする意義

本調査研究は、警察の刑事的介入を関係する他の機関の方に理解してもらうことを目的としている。テーマとしている児童虐待事案やDV事案のほとんどは成人によるものであるため、以下では、成人による事件を対象とした警察の捜査を主な対象として説明する（14歳未満の者による行為を対象とする触法事案調査の場合は根拠法が異なるし、14歳以上でも20歳未満の少年の場合には、権限行使の根拠法は成人と同じ刑事訴訟法でも、少年法の理念が反映されるため、特に目的や他機関との関係が大きく異なる。特に記載しない限り、以下では成人を対象とする捜査に限って記述する。）。

警察の捜査は、警察が「犯人を確保し、証拠を収集する」ことである。「検挙」という言葉は法律の規定にはないが、犯人を特定し十分な証拠を収集して、被疑者を逮捕し、又は逮捕しないで検察官に書類と証拠を送致することを意味するものとして用いられる。

特徴をどのように表すのかは、様々なものがあり得ると思われるが、以下では、現時点で筆者が他機関に分かってもらうことが大事であると思われる事項について述べる。

(2) 独自性と強権性

捜査は、捜査機関である警察のみによって行われるものである。この点、警察のもう一つの重要な仕事である犯罪の予防が、多くの人々・機関・団体とともに行われるのと大きく異なっている。捜査をするかしないか、どのようにするか判断は、起訴されることを目指す場合に公訴官である検察に説明し、意見調整をすることがあるのを除けば、警察のみに

³⁶ 刑法犯少年と触法少年（刑法）の検挙・補導数は、2010年に10万3573人であったものが、2013年には6万9061人と3分の2の水準になり、2017年には3万5108人とさらに半減し、2010年の3分の1となっている。

³⁷ 2004年の刑法犯少年と触法少年（刑法）の検挙・補導数は15万5038人、校内暴力の検挙・補導は828件であった。2013年は、全体の減少率が55%であったのに対し、校内暴力検挙・補導の増加率は84%にのぼっている。

³⁸ 文部科学省国立教育政策研究所の生徒指導・進路指導研究センターが2013年1月に発行した「生徒指導リーフ 学校と警察等との連携」は、「学校内で起こったことに関して警察の介入をを求めることを「教育の放棄」と受け止める考え方が根強いのも事実です。」としつつ、「学校だけではもはや対処できない事態に陥りながら抱え込みを続け、更に悪化させてしまう事例も見受けられます。」と述べ、「「被害届」は、加害者の行為を止め、被害者を守るとともに捜査という観点からの実態の解明につながる可能性を高めます。そうした意義を踏まえれば、関係する保護者の理解を得ながら「被害届」の提出について警察と相談し、前向きに検討を行うことも大切と言えます。」との見解を示している。

よって決められる。

捜査においては、必要があれば、身体拘束を含む強制権限が行使されることがあり得、権限行使を背景にした要請が行われる。他の行政機関も、捜査関係事項照会によって回答を義務付け³⁹、応じなければ捜索差押えをする対象となる。捜査においては、他の行政機関も含めて、平等な他者は存在しない。このような捜査の特権的な地位は、刑事訴訟法の捜査が高い公益性を有するとされ、法的に特別なものとされていることの反映であるといえる。

(3) 流動性と秘匿性

捜査は過去の事実を証拠によって明らかにする作用であり、その結果を見通すことができないことも多い（筆者自身も、社会の注目を浴びる重要な事件で被疑者を逮捕したところ、押収した資料の中にまったく予想外のものがあり、逮捕事実とは異なる犯罪事実を立証することが求められ難渋した、という経験がある。自分の役人人生で最も苦勞をした体験であり、「捜査は何が起きるか分からない」という思いをさせられた。）。「捜査は水物」、「同じ事件は二度とない」など、捜査にまつわる先人の言葉が伝えられていくのは、そういった予期しないことがあり得ることを踏まえて行動するように、先が分かったつもりにならないように戒めるものである。そういった組織としての経験は、判断と発言を慎重にさせる。

秘匿性は、捜査の内容等が、原則として他者に伝えてはならないとされることである。捜査で判明する情報の多くは、個人にとって公表されたくないものであり、秘匿されるべきことは当然といえる。また、捜査をする上で、犯罪者側の対抗措置を防ぐためにも、秘匿性が強く求められる。逮捕直前にそのことが知られて被疑者に逃走されると、その後の捜査が極めて難しいものになるのは明らかである。秘匿性は、終わった事件捜査についても求められる。犯罪者が過去の捜査の事例を踏まえて、対抗措置をとることも想定しなければならないからである。

(4) 高度な立証の必要性

犯罪捜査の最も大きな特徴は、「合理的な疑いを超える立証」が求められることである。公判で被告人からどのような主張がされても、起訴事実が「誰がどう考えてもそうだろう」と判断できるだけの証拠を捜査段階で収集しなければならない。捜査の大半の過程は、あらゆる弁解・主張があっても揺るがない立証をするだけの証拠の収集である。行政手続上の事実認定とは全く異なるレベルの立証が刑事手続では求められる。「常識的にはそんなことは起きない」ということでも、それだけでは排除することはできない。繰り返し違法駐車されている車両があった場合に、その車両の持ち主が違法駐車をしたことは社会常識として明らかであろう。しかし、刑事手続では、本人が違法駐車をするところを見たとする証言が得られ、その証言がいかなる反対尋問にも耐え、かつ様々なことで裏付けられていないと車両の持ち主を有罪とすることはできない（それが無理なので、行政上の制裁としての車両の使用者責任が道路交通法で制度化されている）。

警察が捜査した事件の大半は被疑者・被告人側も事実を認め、争われることなしに解決しているし、ほとんどは刑事責任が認定されている。この結果だけを見ていると、警察は強力な捜査権限をもち、事実をさほどの苦勞もなしに認定しているように見えるかもしれないが、「合理的な疑いを超える立証」に膨大な努力がなされた⁴⁰結果なのである。

したがって、捜査をする側からすると、「捜査は困難で大変な仕事」であり、他のことに気配りをすることはできない。

³⁹ 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、2009年）374頁参照。捜査が一般の公務上の守秘義務等に優越することは政府の公式見解に示されている（内閣法制意見昭和43（1968）年5月7日は、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、1986年）758頁以下参照））。

⁴⁰ 「詰める」捜査を尽くすことが、不戦敗・大失敗（不起訴、無罪）を避けるために求められる（古野まほろ『警察手帳』（新潮新書、2017年）104頁以下参照）。

立証を最優先にしなければならないものである。

(5) 迅速性の要求と膨大な作業

捜査は、当初の時点では全貌が分からず、かつ最終的には「合理的な疑い」を入れる余地のないところまで立証をしなければならない。したがって、最終的に何が証拠となるか分からないにもかかわらず、もれがないように収集しておかなければならない。他方で、証拠は物理的に散逸するし、記憶にあるものも変容していく。このため、警察では、迅速な証拠収集の必要性が強く意識されている。他機関に対して、「情報提供が遅い」ということを強く言うのは、迅速な証拠収集ができないために事件の立件が困難になり、最終的に立件を断念せざるを得ない事態に至る可能性が現実にあるからである。

合理的な疑いを超える立証が求められ、かつ手続が法的に適正であり、変更がなされていないことを明らかにする必要があることから、通常の行政事務よりはるかに多量の捜査書類の作成が求められる。膨大な作業をして、はじめて「犯人を捕まえる」ことができる。(4)とも重なるが、捜査は「困難で大変な仕事」であるという意識を警察官がもっていること、そしてそれには実体的な理由があるということを、連携に当たって、他機関の職員の側にも認識してもらう必要がある。

3 警察の刑事的介入の判断枠組み

(1) 介入判断における三つの側面

個人法益を害する罪に関する警察の刑事的介入の判断（捜査を開始し、それを継続するかどうかの判断）には、被害者の意思、証拠状況、事件捜査価値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問題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⁴¹。以下、被害者の意思をめぐる問題と、証拠状況について述べる（事件の捜査判断については4で述べる。）。

(2) 被害者の意思

被害者の意思（通常は被害届の提出）は、捜査を開始する一般的な要因である。被害届が提出されれば捜査を開始し、なければ捜査を開始しないのが通例といえる⁴²。法益主体の判断を尊重することと、実務上の問題として被害者の協力がなければ証拠の収集が困難であることが背景にある。届出が撤回されれば、捜査は中止されるのが通例である⁴³。被害者が望まない（拒否する）のに捜査を行うのは例外的で、特別の理由がある場合に限られる。

被害者の意思によって決められるとしても、警察が受動的なだけの存在であるということではない。相談など、確定的な届出意思が示されていない段階（被害意思を確認する段階を含む。）では、警察の対応（被害届を出すように説得する、出すことを促す、様々なことを考慮することを奨励するなど）が、届出に至るかどうか大きな影響を与える。警察の対応には、後述の事件捜査価値判断と証拠状況評価が背景にあり、事件捜査価値や捜査の制約要因の高い場合には、被害届を出すように積極的に働きかけることとなる。

⁴¹ このような構造があることについて、元捜査一課長等を経験した警察幹部に仮説として示し、積極的な賛意が得られた（事件捜査価値や捜査の制約要因の細部については修正意見もあったので、それを取り入れている。）。

⁴² 被害届は捜査権限を行使することを正当化する事由と位置付けられると同時に、捜査を義務付けるものといえる。もっとも、限られた捜査力の配分として、いつの時点でどの程度の捜査をするのかは、警察の判断に属する。

⁴³ もっとも、親告罪でない限り、刑事事件とすることが一切できなくなるわけではなく、証拠状況を踏まえて、送致をし、あるいは検察によって訴追されることもあり得る。

一方、被害者が意思を表明できない状態にある場合や、子どものように被害届を出すことを本人のみに求めるのが相当でない場合には、保護者の被害届（本人以外の場合は、被害者との関係を記載することが求められる。もとより、保護者による届出が認められることは、子ども本人の被害届を認めないということではない。）を受け、又は被害届なしに捜査が行われることになる。

（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。捜査体制が限られているため、証拠収集の見通しの低い事件は後回しにされることになる⁴⁴。行為者が分からない場合には、捜査した結果未解決として処理されるが、行為者は分かっている犯罪といえるかどうか明確でない場合には、「犯罪があると思料」していいかどうか問題となる。例えば、強制性交等罪は、暴行・脅迫を手段とすることが構成要件に定められ、判例で求められている「被害者の反抗を著しく困難にする程度の暴行・脅迫」があったことを合理的な疑いを超えるまで立証しなければならないが、知人間の場合に、そのような暴行・脅迫があったという立証ができないケースは非常に多い。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、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はいえないので、事前にその問題を説明することは必要な対応だといえる（警察が消極的と誤解される可能性があるからといって説明しないでいいとはいえない。）。乳幼児被害や被害者が死亡に至った場合のように、被害者からの申告のない犯罪で、被害の原因として犯罪行為があったことが外形上明確でない場合には、警察として犯罪による被害の可能性が高いと判断しても、そのような判断をして捜査をしているということを対外的に言えないことも多い。他機関から見て、「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、被害者が明確な供述ができないときは、犯人の自供がない限り立証が極めて困難であることが背景にある。

4 事件の捜査価値

（1）事件の捜査価値の判断が与える影響

事件の捜査価値に対する警察の判断は、被害届の提出が予定されない事件の場合には、捜査を開始するかどうか直結する。被害者がいる場合には、被害届を受けた警察が事件の捜査価値が乏しいことを理由に捜査をしない、という対応をすることはできないが、被害の届出に係る被害者の意思が確定していない段階（被害届の提出をしたいとする者に対して意思を確認する段階を含む。）では、警察が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、被害届の提出の判断に影響を与え、それを通じて事件化に大きな影響を与えている。

（2）当罰性

⁴⁴ 平成10年代初めころまでは被害届を受け取らない（出さないように強く説得する）といったことも行われていたが、今日では行われていない（記載された事実では犯罪が成立しているとはいえないような場合は別の扱いとなる。）。

事件捜査価値の判断の一つ目は刑事事件としての当罰性である。過去の犯罪事実に対する刑事法運用・国家刑罰権行使（刑事責任追及）上の価値判断であり、刑事法の目的に対応している⁴⁵。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。当罰性の判断は、その後の刑事手続における評価に直結するものである以上、検察の判断が直接的に影響を与えることになる。過去からの積み重ねが存在しており、判断は比較的安定的であるといえる。

犯罪捜査を刑事責任の追及という面だけからみる「司法警察型捜査観」からすれば、起訴、刑事罰に価値を置くのであるから、当罰性の評価が事件の価値評価の大半を占めることになる。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。

(3) 警察目的達成上の価値

事件捜査価値の判断の二つ目は警察目的の達成上の必要性である。行政機関としての警察の設置目的（警察法2条1項の責務）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。これには、i 被害者の被害の回復・軽減（被害者にとっての尊厳の回復、正義の実現による精神的被害軽減を含む）、ii 同一人の再被害防止・被害拡大防止（重大被害化の防止）、iii 他者に対する危害の防止、iv 学校内秩序や家庭内秩序の回復、v 犯罪の抑止その他の警察目的の達成（犯罪全体の抑止、地域の社会不安の解消、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。ストーカー事案、配偶者からの暴力事案等の「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案」や、児童虐待などの人身安全関連事案については、このことが強く意識され、近時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は、当罰性とは異なる評価軸が存在する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、その後の同種行為に高い抑制効果があると認識されている⁴⁶。

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、学校における秩序の回復という観点から評価される。学校内でその問題が解決できるかどうか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。

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、ii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。iv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、それに全面的に委ねて良いとは思われていない。警察としての価値評価は、治安状況や社会のニーズの反映という面もあるが、警察

⁴⁵ 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、当罰性ととも価値評価の基本となるが、本稿ではこれ以上ふれない。

⁴⁶ ある県警察では、2年間で約90件の児童虐待の検挙例で再被害がほとんどなかったとの説明があった。もっとも、統計的に有効であるといっても、個別のケースによっては、再加害が行われる危険性があることに変わりはない。東京都目黒区で2018年に起きた虐待死事案では、別の地域に居住していた際に加害者が2回検挙されていた（いずれも不起訴だった）ことが報じられている。法的措置がとられていても加害行為の可能性がなくなることは、配偶者からの暴力事案で裁判所の保護命令を無視して行われる犯罪があること（例えば2006年に吉野川市で起きた殺人事件）や、有罪判決を受けた後に同じ被害者への犯罪があること（例えば2012年に返子市で起きた殺人事件）と同じである。

における官僚集団の意識等によって変化する面もある。

（4）制約要因の考慮

事件捜査価値の判断の三つ目は警察の捜査の制約要因への考慮である。警察の資源上の問題と被害者の不利益の二つに分けることができる。

警察の資源上の制約から、警察が実質的に捜査できるものは限られる。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。人身安全関連事案については、資源上の優先配分の対象になったため、この面からの制約を考慮する必要性は大幅に減少したといえる。

捜査による被害者の不利益は、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。このうち、i は警察として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。このほか、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、その可能性が認識されれば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（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、被害者自身の尊厳の回復と精神的な立ち直りへの効果もある。）のであって、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、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、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が、少なくとも県警察担当部署のレベルでは、児童虐待事案の場合における明確な考慮要素として認識されている。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）。子ども被害についての保護者の被害届も、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。一般に被害届が期待されにくい事件（児童虐待はその典型である。）の場合には、不利益の面も考慮しつつ、実質的な必要性を判断する努力が警察に求められるといえる。

これまで制約要因が正面から明示的に論じられていないことが、確立された見解がなく、判断のばらつきを招き、関係機関側の不信の要因になっている可能性も否定できない。

5 親密圏内事案の場合の特徴的傾向

（1）被害者の意思

配偶者からの暴力事案では、「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案」として、被害者の意思に全面的に委ねるべきものではなく、積極的に被害届の提出を促す対応をすることとされていて、必要に応じて説得することも行われる。もっとも、被害届を出せない状態にあったり、届出をいったん出しても撤回する被害者が少なくない。特別な場合には、被害届がない（あるいは撤回された）のに、事件化をすることもないではない⁴⁷。

児童虐待の場合には、被害届がない方が普通であり、なくても事件化を行う。もっとも、その場合でも、聴取への協力

⁴⁷ ある県では、それまでも同種の事案で被害届が撤回されて不起訴となっていた者が再度行った犯行について、被害届は得られなかったが、悪質性が高いとして逮捕し、周辺者の協力を得て証拠を収集して、有罪となった（略式起訴による罰金）例があった。

を得るのは不可欠であるので、「話せない」子どもに対してどのように働きかけをするのか、という問題があることに留意する必要がある⁴⁸。

学校内の生徒被害事件では、保護者が被害届を出すかどうかを判断するのが通例であるが、学校側が保護者に働きかけを行って影響を与えることもある⁴⁹。教師被害事件では、被害者である教師の判断によるはずであるが、学校側の意向（事態解決のために提出することを促しバックアップを確約するのか、個人の問題として突き放すのか）が大きな影響を与えることになり、学校側が間接的に統制している例が多いといえる⁵⁰。

(2) 刑事事件としての当罰性

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である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他の場合と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見える。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、概ね同様の意味があるといえる⁵¹。

(3) 警察目的達成上の必要性

人身安全関連事案の場合、重大被害化防止が最優先とされる。配偶者暴力、児童虐待はその対象となる。被害者本人の立ち直りに資することも実質的に大きな意味を持つ。

これに対し、学校内事案の場合には、学校内の秩序回復が中心的な関心事項となる。学校の対応で秩序の回復が可能であれば積極介入しないというのが通例である。

(4) 資源上の問題

かつては、配偶者暴力は届出が撤回される可能性が高いため、捜査を行っても撤回されて打切りとなり、意味がないものになるとして、優先度は低いものとされてきた。

しかし、今日では、配偶者暴力も、児童虐待も、人身安全関連事案として資源分配上の優先対象となっているため、資源上の問題は実質的な制約になっていない。近時の増加は、資源上の制約がなくなったことも大きな影響を与えているといえる。

(5) 被害者の受ける不利益

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捜査を行わなければならない。）には、被害者ないしその保護者の意思にこの問題を解消することはできず、警察が自らの責任で判断しなければならない。

⁴⁸ 少年補導職員による対応の例として、前掲注30の藤林『児童相談所改革と協働の道』229頁以下（堀井執筆）参照。

⁴⁹ 学校による保護者への働きかけに関して、前掲注38の「生徒指導リーフ 学校と警察等との連携」（生徒指導・進路指導研究センター、2013年1月）参照。

⁵⁰ 瀬田川聡『ためらわない警察連携が生徒を守る』（月刊生徒指導2015年5月増刊、学事出版）は、生徒間暴力、対教師暴力事案について、被害届を出すことの重要性を指摘し、実践例を紹介している。

⁵¹ 配偶者暴力防止法は制定時の前文で「配偶者からの暴力は、犯罪となる行為である（にもかかわらず）」と規定していた（2004年の改正法で、身体的暴力以外を加えたため「犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害である（にもかかわらず）」）と表現が改められたが、身体的暴力が犯罪として扱われるべきだとの当初の考え方に変更はない。

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が、児童虐待事案であれば、子どもの利益を重視する中で、どのような措置が最善かを考え続けていくことが求められる。もとより、捜査における二次被害については、警察として防止する努力をすべきことは当然である。

6 児童虐待事案の場合の判断

(1) 考慮要素

事件の悪質性、行為者の状況、家庭関係に分かれる。事件の悪質性では、被害程度と行為態様（特に凶器の有無、繰り返しかどうか）、原因動機が何かといったことが考慮要素となる。行為者の態度その他の状況としては、常習性と再発性、特に危険性・切迫性が問題となる。家庭関係に関しては、家庭の保護機能発揮の可能性、家庭環境が改善される見込みといったものが考慮される。

(2) 当罰性の高い事案

重篤な結果の生じた事案及び性的虐待は、当然に事件化の対象である。同時に、悪質なもののほど難しい事案が多いことから、早期の認知と迅速な証拠収集の必要性が警察関係者に強く認識されている。死亡・意識不明事案では、被害者の供述が得られず、密室であるため目撃もなく、明白な凶器がない限り、通常の事件の場合に決定的な意味をもつ客観資料の指紋やDNA型鑑定結果は、意味をもたない。さらに、繰り返されている場合には、日時場所の特定が困難になる。本来からすれば、繰り返される性的暴行のような場合に、日時場所が本質的重要性をもつとは思いが、現実の検察実務では、日時場所の特定がないと訴因の特定ができないとして、起訴に至らない場合がほとんどである。

当罰性の高い事案では、刑事責任追及に向けた捜査（司法警察型捜査）が展開される。このため、不起訴は捜査の不成功を意味する。同時に、悪質な事件程立証が困難であるという大きな問題がある。児童虐待事件において、重大な事件であるほど、刑事訴追が難しく、事実上検察の意向を踏まえた対処が求められることになる。

(3) 危険性・切迫性のある事案

罪名や被害程度が軽く、当罰性の低い事案でも、危険性・切迫性がある場合には、次の事案を防止する観点から、被疑者を逮捕することが行われる。危険性・切迫性の判断は、過去の加害行為（過去に加害行為があったかどうか、そのときはどのような状況であったか）、犯行後の状況・態度、本人の一般的遵法態度と自己コントロール能力、周囲の防止能力といった点から判断される。過去の行為に関しては、それ自体を立証するものではないので、被害者の供述、痕跡（あざ）などのほか、それまでの通報といった情報のレベルのものも判断の基礎に用いられる。危険性の評価は、刑罰上の評価とは異なる。例えば、精神的な疾患は、刑事責任追及においては軽減事由となり得るが、危険性評価としては逆に高まる要素になり得る。

危険性・切迫性のある事案は、被害防止のための捜査（個人保護型捜査）が展開される。この場合、事件が不起訴になっても特段の問題はないものと評価されることになる。

(4) その他の事案

結果が重篤でもなく、危険性・切迫性がないと判断された事案については、被害者ないしその保護者等が積極的に事件化を望むときを除けば、事件化しない（捜査保留という扱いになる）場合も多い。どこまで事件化するかは、その事案が放置していいといえない程度のものかどうかと、様々な消極的要素（被害者及び被害関係者に与える影響がどうか）も考慮しつつ、判断されることとなる。この種の事案に関しては、児童相談所の見解も参考とする意義があるものといえる。

7 児童虐待事案に対する刑事的介入に関する補論

(1) 判断基準の変動的状況

1 (1) で述べたとおり、児童虐待事案の検挙件数は近年大きく増加している。身体的虐待として、傷害罪が最も多く、暴行罪がそれに次ぐ。暴行罪の検挙は、かつては極めて少なかった(2008年は19件)が、近年の増加が著しい(2017年は347件)。物理的な被害結果が生じていない場合も検挙するという傾向は、心理的虐待にも及んでいる。心理的虐待は、2010年までは検挙はゼロだったが、2017年は44件とネグレクトの検挙の2倍となった(ネグレクトはほとんど変わっていない)。多くは、凶器を示して脅迫をしたという暴力行為処罰法違反の示凶器脅迫である。

既に述べてきたように、近時の検挙の急増は、警察目的達成上の評価としての再被害・被害拡大防止が重視されるようになってきたことと、人身安全関連事案の対処体制の整備が図られ、この種事案への資源的な制約がなくなったことが影響している。

もっとも、どの程度であれば検挙すべきと判断するのかは、都道府県ごとに相当大きな差異があるのではないかと考えられる。5歳児が実母から両ほほを数回平手で殴られた(医師の見解では、診断書を書くことと全治1週間になるという程度)事案で、子どもが「前にも叩かれたことがある」と述べ、母親は児童相談所職員に「言うことをきかないので両ほほを数回平手でなぐった」と述べた、母親に前科前歴はない、という想定事例を基に、現又は元の捜査第一課長経験者5人に意見を尋ねたところ、結論が大きく割れた結果となった。もとより、実際の事件では、より多くの情報を基に判断をすることになり、暗黙の追加情報として想定していたことが異なっている可能性もあるが、「これだけなら注意をするが事件にはしない」という筆者の考えが共有されているわけではないと感じさせられた。もっとも、事件化をする方向で答えた者も逮捕には慎重であり、逮捕処理の対象とする範囲の考え方には大きな差異はないように感じられた。

浦中准教授と吉田如子氏による警察大学校入校生対象のアンケート調査結果の分析⁵²では、親密圏内事案における刑事的介入に関する基準や思考過程が分かれていて、統一した大多数が支持するような考えは存在せず、個人によって異なっている(専門分野ごとの違いとはいえない)という結果が得られている。短期間に大きな変更があった中で、安定的な段階にまだ至っていないことと、十分な言語化を通じた伝達がなされていないことが影響を与えていることが推測される。

(2) 逮捕と任意

児童虐待事案では、逮捕の構成率が高い(言い換えると任意事件が少ない)ことが特徴である。刑法犯検挙人員全体では、逮捕された者の比率はほぼ3分の1であるが、児童虐待事案では、プロジェクトの調査では、高い県では9割、そうでない県でも3分の2は逮捕されていた⁵³。当罰性の高い事案、危険性・切迫性のある事案は逮捕されていて、当罰性が高いとはいえず、危険性・切迫性がない事案の多くが保留扱いにされてきたためであると思われる。

もっとも、近時の検挙の大幅増は、当罰性が高いとはいえず、危険性・切迫性もないもののうち、評価の変化により「放置はできないとして」検挙された事件が増加していることをうかがわせるものである(前記の想定事例で逮捕はしないが事件化はするとの回答の存在がそれを示している。)ので、今後は任意処理の事件も増加していくと思われる。

児童相談所の見解も踏まえて任意で処理した事例も存在しており、事件化するかどうかということだけでなく、逮捕か任意かという判断で児童相談所の見解を参考にするという場面も増えていくべきものと思われる。

(3) 刑法改正と性的虐待

⁵² 浦中千佳央・吉田如子「警察大学校面接調査、調査票調査について」本誌本号参照。

⁵³ 主として2016年中に訪問調査した際に教示を得た数値であり、2015年までのデータが反映している。

刑法改正（2017年7月施行）により、監護者わいせつ罪と監護者性交等罪が新設され、現に監護する者であることによる影響力があることに乗じてわいせつな行為又は性交等をした場合について、暴行脅迫がなくとも強制わいせつ罪又は強制性交等罪と同様に処罰することとされた。性的虐待において、行為があったことを立証できてもその時点での暴行脅迫がなければ、強制わいせつ等の罪で処罰することができず、児童福祉法違反の処理にとどまっていた状態を改めるための改正である。

2018年の上半期における性的虐待の検挙をみると、強制性交等罪（監護者性交等罪を含む）の検挙は38件で、前年の12件を大きく上回った。強制わいせつについても、検挙は39件で、前年の19件を大きく上回っている。一方で、児童福祉法違反は13件で、前年の28件に比べて大幅に減少した。刑法改正の趣旨が実現されたものと思われる。

もっとも、暴行脅迫の問題はなくなったものの、日時場所の特定という問題は残っており、悪質な性的虐待で刑事責任の追及ができないケースは依然として残っている。

8 個人保護型捜査の課題

(1) 基本的な方向性

過去においては、警察の捜査は、専ら刑事手続の一環としての役割を果たすものとして位置付けられてきた。このような司法警察型捜査の場合には、当罰性の低い事案は価値が低いものと位置づけられ、捜査の成否も専ら刑事訴追とその後の有罪判決・処罰によって判断されるものとなる。

これに対して、今日では、警察の捜査を、行政機関としての警察の任務遂行（責務達成）の手段としての役割を果たすものとして位置付け、評価も任務遂行上の効果によって判断されるべきものとする認識が広がっている。特に、児童虐待を含む人身安全関連事案については個人の保護を実質的な目的（他の目的と併存する場合を含む。）とする「個人保護型捜査」が展開されるようになった⁵⁴。

これまでの警察の捜査に関する言説は、司法警察型捜査を前提としたものであり、個人保護型捜査においても維持されるべきかを、改めて吟味することが必要になっている。

もっとも、過大な権力行使を戒めることは、個人保護型捜査であっても、引き続き求められる。強制処分についてのこれまでの制限的なプラクティスは、安易に変更されるべきものではない（この点は、本プロジェクトの規範的研究からの指摘でもある）。

(2) 本人の全体最適の実現

個人保護型捜査は、個人の保護を目指して行われる。したがって、その被保護者本人の最善の利益が何よりも重視されるべきである。本人の危害防止が重要であることはいうまでもないが、捜査によって本人に生ずる不利益も考慮に入れた上で、必要であるとの判断を行うべきものである。もとより、「本人が捜査を望まなければ捜査をしない」という意味ではない。児童虐待の場合には、それまで加害者の精神的な支配下におかれ、被害意識をもつことができていない者が少なくないし、その後の生活の不安等を抱く方が自然であるといえるが、そうであるからといって事件化を避けることが本人の利益であるとはいえない。被害が放置されることで、自尊感情の回復がなされず、その後の人生に大きな負の影響を及ぼすことを軽視することは許されない。事件化による本人の環境の改善、安全の確保と、自尊心の回復を通じた精神的な立ち直りといった被害者の利益を直視しなければならない⁵⁵。事件化による利益を考えることは当然として、不利益も同

⁵⁴ 捜査観の変遷と個人保護型捜査については、田村正博「警察の刑事的介入の基本的な考え方と近時の変容」本誌前号及び田村正博「警察の個人保護型捜査の課題」警察政策21巻（警察政策学会、近刊）参照。

時に考慮しつつ、本人最適の実現を目指して事件化の可否を判断することが求められるといえる。

事件化をするかどうか、被疑者の逮捕をするかどうかに加えて、逮捕した場合にそれを公表するか（どこまで公表するか）ということも、被害者本人の利益になることを考えて判断すべきものである。一般の事件広報では、被害者の氏名を非公表とすれば、被害者への直接の不利益を招くものとはならないが、児童虐待事件では、加害者の氏名を公表すれば、被害者が推知されることにつながる。生存する被害者に不利益な影響を与える場合には、逮捕自体を公表しないとする扱いが一般的であるが、一部に加害者の氏名を特段の考慮もなしに公表していた県も実在する。明らかに不当であり、是正すべきものといえる。

個人保護の目的を捜査だけで達成することはできない。個人保護型捜査は、他機関（団体を含む。）との協働対処の一環として行われるものといえる。これまで捜査において、他機関等と情報を共有する必要はなく、情報はすべて秘匿されるべきものとされてきた。個人保護型捜査の場合には、協働対処として、他機関との情報共有の必要性が存在するのであって、捜査の秘匿の要求⁵⁶との調和を図ることが求められるといえる。

(3) 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。警察の場合は、国民・住民の代表で構成される公安委員会によって統制がなされるべきものといえる。個々の事案に関しては、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としても、全体的な対処方針につき公安委員会の判断を仰ぎ、その実施状況を報告する（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。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、これまで、学問的な研究がなされず、言語化が警察組織の中でも行われていない状態が続いてきた。これまでのように、犯罪捜査が専ら刑事責任の追及のためにのみ行われるのであれば、評価基準は当罰性に置かれ、証拠の評価を含めて、検察の統制が及ぶ対象であり、しかも他機関の行政とは関係のないものとして行われている限り、警察にとっての問題はなかったといえる。

しかし、近年、警察の捜査は、個人の保護など、刑事的責任追及以外を目的として行われる場面が増えており、事態への対処には関係機関との連携が求められるため、相互理解を図る上で、刑事的介入を他機関が理解できるようにする必

⁵⁵ 被害者学の研究者である新准教授は、刑事手続がもつ被害者へのプラス面として、「悪いのは加害者であって、自分ではない」ということを認識できること、自尊心の回復に役立つこと、自分自身の力で問題を解決できたと実感できること等を指摘している（第1の3（1）に記載したプロジェクト作成の児童相談所向けの資料に、同氏の作成による「刑事手続が、被害児童に与える「プラスの影響」について」として、収録されている。）。なお、刑罰が非難の表明であり、被害者とのコミュニケーションとしての意義を有することについて、瀧川裕英『責任の意味と制度 負担から応答へ』（勁草書房、2003年）199頁参照。

⁵⁶ 個人情報の保護、捜査への支障の防止、報道対応におけるコントロールの確保、不確定な内容が漏れることによる誤解の防止といった面がある。個人保護型捜査においても、これらの面からの秘密保持の必要性は変わらずに存在する。

要性が生じている。あわせて、近時の大きな変化の中で、警察の事件化判断が警察自身にとっても統一された基準に基づくものでないという問題も生じてきているが、その背景には、警察の捜査幹部自身も、自らの活動を言語化されたものを通じて明確に認識できていないことがあると考えられる。

このプロジェクトは、警察の刑事的介入を学問的に解明し、言語化する初めての試みであったが、判断構造の解明など、一定程度の言語化を達成することができた。この成果が他機関による警察への理解を通じて連携を促進させるとともに、警察が自らの活動を明確に認識し、公安委員会の統制の下で、より良いものとしていくための一助となれば幸いである。