

【講演】

警察の児童虐待への対処の現状と課題

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 客員教授

目次

はじめに

- (1) ご参加の皆様への御礼
- (2) 研究プロジェクトのねらい
- (3) これまでの経過
- (4) 本シンポジウムの趣旨と構成
- (5) 『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』

1 警察の刑事的介入

- (1) 警察捜査の特徴
- (2) 事件化の判断枠組
- (3) 警察捜査の考え方

2 児童虐待事案の場合の判断

- (1) 事件化の判断
- (2) 事案の類型
- (3) 近時の特徴的傾向

3 関連する調査研究結果

- (1) 児童相談所派遣警察官の役割
- (2) 検察における多機関連携
- (3) 多機関連携における基本的な考え方の整理

4 警察の課題

- (1) 個人保護型捜査の課題
- (2) 関連課題

おわりに

はじめに

(1) ご参加の皆様への御礼

皆さま、本日はお忙しいところおいでいただきまして、誠にありがとうございます。京都産業大学社会安全・警察学研究所と、警察大学校警察政策研究センターとの共催で本日のシンポジウムを開催いたします。警察、児童相談所、検察、研究者、支援者、メディアの方々、主催者側と合わせて200人近く、180人ぐらい本日はお集まりをいただきました。また、ご来賓として、植田秀人京都府警察本部長においでいただきました。どうもありがとうございます。それから井上基生生活安全部長にもご出席をいただいております。このシンポジウムは、警察と福祉の対話を目指して開催いたします。成果が上がることを皆さんとともに期待をしたいと思います。

(2) 研究プロジェクトのねらい

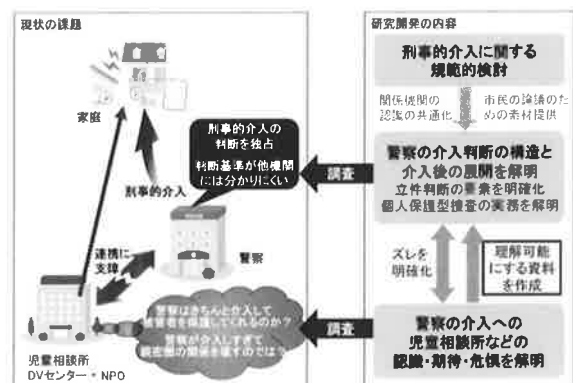
まず、私ども社会安全・警察学研究所について一言ご案内をさせていただきます。警察学の名を付けた日本で初めての研究所でございます。2013年4月に発足いたしました。間もなく6年になります。社会安全への取組みと犯罪防止の核となる警察について学問的な研究を行い、社会安全の担い手の方たちの協働を促進するというのがミッションであります。ちょっと古い建物ですけども、上賀茂神社の近くにあります。来られた方は、「ええ？ここなの？」という顔をされますが、なかなか味わいのあるところでございます。

さて、この研究所が中心となりまして、2015年11月から「親密圏内事案における警察の介入過程の見える化による多機関連携の推進」という調査研究を開始いたしました。この研究は、国の研究開発法人の科学技術振興機構にRISTEX（社会技術研究開発センター）というのがありまして、こちらが始めました「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」という研究領域のプロジェクトとして採択をされ、3年計画でスタートいたしました。

この研究プロジェクトは、「児童虐待など親密圏内の事案には、警察を含んだ多機関の連携が必要になる。しかし、特に警察の刑事的介入に関しては、よその機関から見たらとても分かりにくい。したがって、それが誤解を招くこともあるだろうし、スムーズな連携ができないということにもつながっていくのだろう。だとすれば、警察の刑事的介入判断等を解明して、ほかの機関の方が分かるようにそれを提示する。そして、理解が進めばより良い連携につながるだろう。」というつもりで研究を始めました。あわせて、それ以外の研究の成果も含めて、関係機関の方たちが、いろんな点で認識を共通化できる、そういったことも1つの狙いとして始めた次第であります。

配付資料1にも付けておきましたが、今言いましたことをイメージ図にしたのが右の図であります。警察は刑事的介入の判断を独占していて、ほかから分からない。きちんと介入してくれるのだろうか、あるいは介入し過ぎて親密圏の関係を壊すのではないかと、そういう危惧が持たれるだろうと。それに対して、警察の介入がどうなのかということを解明し、そして警察の介入に対する児童相談所側の危惧とか、あるいは疑問とか、そういうものも調べた上で、理解可能な資料を作ろう。そしてあわせて、刑事的介入に関する規範的な、つまり現実がどうかというだけではなくて、こうあるべきだということも含めた研究をして、その成果をさまざまなかたちで発信していこう、こういうつもりで開始いたしました。

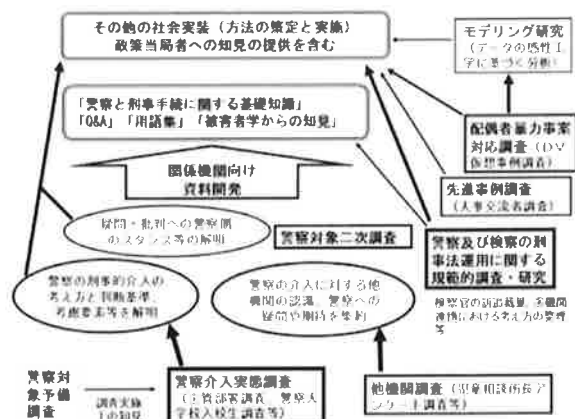
課題と研究開発(配布資料図1)



(3) これまでの経過

具体的に申し上げますと、7つの都道府県警察の協力を得て、そして、警察大学校の協力も得まして、さまざまな警察の介入実態の調査をいたしました。あわせて、児童相談所側の見解や疑問点等を調査し、さらに先進事例として規範的な調査研究も行ってまいりました。その全体像については配布資料図2(右図)のとおりです。

そして成果物として児童相談所向けの資料、ハンドブックを作成いたしました。この3月で調査研究は終了します。そこで、今お配りをしたハンドブックも含めて、リーフレットあるいは関係論文等については、研究所のウェブサイトに掲載をする予定でございます¹。



昨年の2月にもシンポジウムを開催いたしました²。これは東京で行ったのですけれども、4人、私と、今日おいでいただいています仲さんと岡さん、そして今日は来ていない方ですが、酒井さんといって元検事長で検察の高松方式というのを推進された方ですが、その方たちにもおいでいただきました。ほかのメンバーとともにパネルディスカッションも行いました。警察関係者と福祉関係者が一堂に会する、福祉関係者の方には、警察の捜査はこんなもんだということを理解してもらい、そして警察の側には、課題を提示して考えてもらう。そういうつもりでシンポジウムを行ったわけです。

(4) 本シンポジウムの趣旨と構成

今回のシンポジウムは、それをさらに踏まえまして、これまでの調査研究にご支援、ご協力をいただきました皆さまに感謝しつつ、児童虐待関係の調査研究成果を総括し、今後の実務につなげていくために開催をいたします。研究の成果物である『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』を皆さまに進呈をいたしました。この調査研究というのは、あくまで関係機関が相互理解するための素材の提供ということになるでしょう。最終的には関係者の対話こそが必要であります。ですから、今日のシンポジウム、第1部は講演ですが、第2部は皆さんの積極的な参加をいただくワークショップを開催するというふうにしております。

この第1部の講演ですが、私からは、警察の刑事的介入の現状についての調査結果を、ハンドブックの内容紹介も含めてお話いたします。若干の時間、それに加えて、今後に向けて必要なことをお話いたします。

それからもうお一方、仲さんにご講演をいただきます。「子どもの報告を支援する——司法面接と非開示の子へのサポート——」というテーマですけれども、仲さんは、同じ研究開発領域の仲プロジェクトという別なプロジェクトがあるのですが、そのリーダーでいらっしゃいます。私たちのプロジェクトにも助言をいただいています。子どもの負担を減らし、正確な情報を聞き取る司法面接あるいは協同面接とういことを日本に紹介し、かつ推進してこられた方でいらっしゃいます。昨年のシンポジウムでも講演をいただきました。このテーマは大変ホットなテーマなので、ご講演に引き続いてワークショップ3でも取り上げる予定です。

ワークショップは3つ開催いたします。1つ目は、「事件化は子どもの最善の利益につながるか?」。ややキャッチーなコピーを付けてしまいました。今回のメインテーマでありましょう。警察政策研究センターの内海さんと、研究所の浦中さんにダブル司会を担当していただきます。一番参加者も多いようです。浦中さんは警察の社会学的調査をこの調査研究

¹ http://www.kyoto-su.ac.jp/collaboration/20190222_ristex.html

² 「シンポジウム：児童虐待への刑事的介入における多機関連携」社会安全・警察学第5号（2019年）3～69頁。

では担当していただきました。話題提供者はお2人。岡さんと新さんです。岡さんは、横浜市の児童相談所に勤務をされて、このプロジェクト発足の時は所長さんでした。児童相談所の調査あるいは児童相談所側から見ての指摘³、ハンドブック第2のQ & Aの質問の集めとか、あるいは昨年シンポジウムでも講演をしていただいた方です。児童相談所のご経験を生かしてお話しいただく予定であります。もう1人の新さんは、日本では本当に数少ない被害者学の専門家であります。被害者学の知見をもとにハンドブックの第3を執筆してもらいました。これを踏まえて今日はお話をさせていただこうと思っています。なお、調査研究では、この被害者学の観点のほかに、DV事案の仮想事例調査というのも担当していただきました。今日のテーマとは違うのでこれ以上お話しはしませんが、非常に重要な研究が得られたというふうに思っています。

ワークショップの2は、「児童相談所と警察をどうつなぐか？」というテーマであります。大変実務的なテーマでありますけれども、このテーマについて清水さんと澤田さんに話題提供していただきます。清水さんは、横浜市の児童相談所に勤務され、児童相談所長もされたのですが、現在は世田谷区で今度新設される児童相談所の開設の準備にも当たっておられます。岡さんと一緒に児童相談所の調査にも当たっていただきまして、児童相談所側からの指摘を報告にまとめていただいております。Q & Aの質問も作っていただきました。もう1方の澤田さんは、彦根の子ども家庭相談センターの副主幹でいらっしゃいます。滋賀県警察から出向中ということで、まさに児童相談所と警察をどうつなぐかを体現しておられる方というふうに思います。司会は当研究所の須賀さんをお願いをしています。今回のシンポジウムを含めまして、さまざまな点の事務的なものを全て切り盛りしていただいている当研究所の大番頭さんというふうに言っておりますけれども、ハンドブックの編集にも当たっていただきました。調査研究においては出向者の調査を担当していただきまして、出向者の座談会を主催していただいております。

それからワークショップ3ですけれども、「子どもの報告を支援するにはどうするか？」であります。先ほどお話をしました仲さんの講演もあるのですが、それを実務家と一緒に議論しようというものでございます。2の方に話題提供していただきます。1人は安永さんです。安永さんは、福岡県警察の北九州少年サポートセンターで、非行少年・被害少年の双方の支援に当たっておられます。昨年のシンポジウムでもこのテーマについてご発言をしていただきました。私は10年前に福岡県の警察本部長をしていたのですが、その時からの知り合いでありまして、この調査研究では大いに、さまざまな点でご協力をいただきました。これを聞かれて、児童相談所の方は疑問に思われなかったでしょうけれども、警察の方は疑問に思うのではないのでしょうか。警察本部長が現場の少年サポートセンターの人と知り合いになるのだろうか、と。普通はなりません。普通はならないです。つまり、普通じゃない人なんですね。普通じゃなく、大変情熱を傾けて取り組んでおられます。このテーマについても、既に多くの実践を展開されていますから、有意義な話題提供していただけると確信をいたしております。もう1方は、田中さんです。田中さんは認知心理学の専門家ですが、仲プロジェクトのメンバーでいらっしゃいます。心理学の側面から、あるいは司法面接の面からこのテーマについてご発言いただけたらと思っています。実は昨年の8月に、このテーマで共同の研究会を開催いたしました。今日はその続きということになるだろうと思っています。司会は増井さんです。うちの研究所のメンバーですが、今回の調査研究では、警察・検察の調査と規範的な研究に当たっていただきました。日本では、刑事法の研究者で日本の警察とか検察を実際に研究調査した人はいないのではないかとと思うのですが、それをかなりやっていただきましたので、今、警察が分かる研究者、大変数少ない貴重な存在として厚生労働省の調査研究会でも活躍中でありまして、このテーマについてもワークショップを担っていただけたらと思っています。以上が今日のワークショップです。皆さん、ぜひどうか積極的に実務の方々が発言をしていただいて、成果が上がることを願っております。

³ 岡聰志・清水孝教「児童相談所調査から見える警察との連携における課題（調査報告）」社会安全・警察学5号（2019年）157～173頁。

(5)『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』

さて、今日の主たる目的として、皆さんの中で、このために来たんだという方がいらっしゃるかもしれません。お手元に、『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』というのをお配りしております。どうかこれを資料の中からお開けください。4部構成、全96頁でございます。まず第1部が、「警察の組織と刑事手続に関する基礎知識」というものでございます。わずか12頁で、警察という組織と刑事手続の大体が分かるということなのですが、実は前半と後半で全く違います。前半は、いわばどこにでもある話といいたし、制度について簡単にまとめましたというものです。後半の6ページはそれと違っていて、警察の捜査というのはどういう特徴のある行為なのか、あるいは、警察が事件化するというのは、どういう判断要素、どういう構造で判断しているのだろうか、そして、それを支えている考え方はどんな考えなんだろうかという、われわれが今回調査研究してきたことの、本当のエッセンスの部分を中心にまとめています。どうかご覧いただきたいと思います。

そして、第2はQ & Aになります。Q & Aは、30問について——実際は36問なんですけれども——1問について1ページで答えを書いたものでございます。それぞれの問いについては、私が勝手に作ったわけではなくて、先ほどお話で紹介したように、岡さん・清水さんが、さらに現職の方のご協力も得て、これを聞きたいという質問を30問頂きました。おおむねそれを基に、少しだけ手直しをして、ほぼそのままを問いにしました。内容は、「連携・協同面接・司法面接」「情報共有」「事件化」「捜査の遂行と刑事法の適用」「報道発表と秘密保持」「通告」「警察署・警察の体制」「児童相談所への評価・期待」といった各項目でございます。読んでどう思われるか知りませんが、それなりに真剣に問いについて答えるべく作ったものであります。

第3は、「刑事手続が、被害者に与える『プラスの影響』について」というものであります。皆さんはおそらくこういうテーマを見たことがないと思います。これは新さんのほうで、被害者学からの知見として、刑事手続というものは、児童に対する不利益というのももちろん片方であるのですが、基本的に被害児童にプラスの影響があるということを多くの方が認識をしていないのだから、その点について認識をしてほしいということで、プラスの影響と、そして実際にプラスとなるにはどういうことに気を付けるべきかということを書いていただきました。わずか4頁と短いのですが、画期的なものだと思っています。

4番目の項目は用語集です。「警察の組織と行動が分かる110語」というテーマでありますけれども、「いじめ事案」から始まって「録音・録画」まで110の用語を短く解説をいたしました。どうも現場の方々にお話を伺ってみると、現場で警察の人と話をしても、漢字変換ができないんです、とおっしゃいます。言っていることがどんな漢字なのか、分からないわけですね。何だろうこれはかと思っている間に、その話が過ぎていく、と。よく考えてみると、基本にお互いに何を言っているか分かっていないのではないかと。そこで、簡単に分かる用語集を作ったほうがいいのかと、そういう趣旨でこの用語集は作成をいたしました。ただし、非行少年の処遇関係は入っていません。どうしてかということ、児童相談所の方はその専門家ですから、非行少年処遇についてはこの用語集に入れていません。それ以外のテーマについて書いております。

このハンドブックは、全部で2,000部を印刷いたしました。児童相談所に多分1児相当あたり5部。あと、警察本部、多分1本部当たり4部だと思いますが、お送りをさせていただきます。児童相談所の職員の方が読んで、そして警察の刑事的介入に関する行動や意味等を理解してもらおう。それが目的でございます。もう1つは、警察の側で、インターフェースを担っている方、児童相談所と向き合う方が、これをもとにしてお話をさせていただくと、——実はうちの県警はこう違うということも含めてですが——より充実した意見交換ができるのではないかと、そう思って作成をいたしました。2,000部印刷したうちの180部を今日皆さんに配ってしまいました。この見相の方、今日3人来たので3部減らすということはないので、皆さんの分としてお持ちください。それとは無関係に各児相には5部、各県警には4部送らせていた

できます。

広く知らせるために、リーフレットも全市町村に配布予定です。リーフレットは、こういうものができましたので皆さん見てくださいね、というものです。パンフレットは2,000部では当然足りないので、うちのウェブサイトに載せてダウンロードできるようにする予定でございます⁴。

1 警察の刑事的介入

(1) 犯罪捜査の特徴

今日私のお話の中で、「警察の刑事的介入」という言葉を使ってまいりました。何それ？というふうにまず思われたかもしれません。刑事的介入というのは、犯罪に対して、刑事訴訟法に基づく捜査と、14歳未満の少年の場合は捜査ではなくて少年法に基づく調査になりますけれども、それを総称したものとして「刑事的介入」という言葉を使っております。児童虐待ではあまりこの問題は起きないのですが、校内暴力みたいなものを考えてみますと、14歳以上ですと犯罪捜査ですが、14歳未満ですと触法の調査ということで、違う手続になります。それらを含めてこういう言葉で呼んでいます。児童虐待の場合は、当然加害者は成人でありましようから、犯罪捜査に限ります。以下では犯罪捜査についてのみお話をさせていただきます。

ハンドブックの10頁をお開きください。そこには、警察の捜査の特徴は何なんだろうということを書いています。9頁の終わりには、警察において犯罪捜査はどう位置付けられているのだろうか。そして10頁に、犯罪捜査とはどんな特徴なんだろうかということを書いています。私の見るところ、独自性と強権性、流動性と秘匿性、困難性、こういう要素が挙げられるのだろうかというふうに思います。

まず、独自性と強権性です。警察の仕事の中で、犯罪を防ぐ仕事は警察が多くの方たちと一緒にやることですが、それに対して、犯罪捜査というのは警察が独自に行うことです。ほかの人は関係ないよという独自性が基本的なスタンスです。そして、強権性というのは、従わせるという関係にあることです。他の方に平等な立場で話し合っとうこうするのではなくて、強制力を行使する、あるいは強制力を背景にして相手方を従わせる、という性質があります。

そして流動性と秘匿性です。流動性というのは、捜査というのはどうなっていくか分からない。これは、捜査をした経験のない方には想像しにくいかもしれませんが、私も随分痛い目に遭いまして、私自身それほど捜査の経験が長いわけではないのですが、捜査をやっていると、「え？こんなことになったんだ。こうだったんだ。分からなかった」というのがけっこうあります。なので、どうなっていくか、警察自身も実は分からないところがある。そういう意味で流動的なものなのだということが1つです。そしてもう1つは秘匿性ですよ。流動的であることも背景にあるのですけれども、公表しないで秘匿してやっていくべきものだということになっています。

そしてもう1つ、これは何よりも重要なことですが、捜査は大変困難な仕事だということ。合理的な疑いを超える立証をしていかなければいけない。とても難しい仕事です。公判で被告人からどのような主張がされても、問題なく、誰がどう考えてもそうだと判断できるだけの証拠を事前に収集する。それが捜査です。大変膨大な書類を作りますし、そしてあらゆることを想定してどうこうすると、大変なんです。日本では、ほとんどの事件が解決し、かつ、それが裁判で有罪になっているので、それほど難しくないように思われるかもしれませんが、しかし、それは膨大な手間をかけて、膨大な仕事をした結果として、起訴され、有罪になっているに過ぎないわけです。行政処分における事実認定とは全く異なるレベルの証拠収集が求められる。その点が大きな違いだというふうに思います。その一連のものとして、証拠が散逸する問

⁴ <http://www.kyoto-su.ac.jp/collaboration/s1gk4u0000010c9b-att/ristex.pdf>

題にどう対応するかとか、あるいは、通常の行政事務よりもはるかに手間がかかるといったこともあるわけです。こういったことが理解されていないと、いろんな話がかみ合わなくなってしまう。その点をここにリストアップしています。

一般行政は、今日的にはさまざまな要望を踏まえて対応しましょうとか、対話をしていきましょう、そういう行政が多いのですが、警察の犯罪捜査は、今言いましたように、自己目的、独立、他者と対話はしない、証拠によって事実認定をし、極めて高度な立証をしていく、秘匿が大原則。これら点で大きく異なった要素がある。その点を認識する必要があります。

(2) 事件化の判断枠組

次は、警察捜査の判断枠組みです。ハンドブックの12頁です。添付資料の図3に概要をまとめています。警察が事件にするというのはどのような枠組みで判断しているのだろうか、ということです。被害者の意思と証拠状況と事件捜査価値、3つの側面で判断をしていると考えられます。

被害者の意思というのは、通常、被害届があれば捜査をするし、ないとしない、というのが一般的なやり方です——これは個人被害事件ですけれども——。それだけ言ってしまうと、じゃ、捜査をするかどうかは要するに被害者が決めることなのねと思われるかもしれませんが、いや、そうじゃないんです。それだけではなくて、実は確定的な被害届出意思がない場合、相談の事例もけっこう多いので、その場合には、実は下のほうにある、事件捜査価値を踏まえた警察側の対応が影響を与えています。「何としても被害届を出してください」「出したほうがいいですよ」「いろんな方法を考えたほうがいいんじゃないですか?」、こういう対応によって、実際の被害届が出るかどうかは相当違ってまいります。そういうことを含めての被害者の意思です。

2つ目は証拠状況です。証拠が十分にそろえることが検察官への送致の前提になります。もっと言うと、犯罪であると思料できるだけ証拠がないと、そもそも捜査しているとも言えない。児童虐待の中で、実は重篤な児童虐待事案では、この証拠収集の困難性が非常に重大な問題になっているということを、あとでもう1度お話をしたいと思っています。

3つ目の観点は、事件捜査価値です。事件捜査価値についてはハンドブックの13頁から14頁に書きましたけれども、刑事事件としての当罰性と、警察目的達成上の必要性和、捜査の制約要因と、3つの違う面から判断がなされる構造になっているというふうに思います。1つ目の刑事事件としての当罰性。要するに、悪い行為だから重く処罰しなきゃいけないねと、そういうイメージです。つまり犯罪に対して刑事処分をするに当たっての、本来の——本来の——とか、当然のことなのですが——評価です。例えば罪名が何罪なのか、殺人未遂なのか傷害なのか暴行なのか。あるいは、結果がどうだったのか。そして、行為の悪質性はどうか。こういう要素で基本的には判断はされるでしょう。もう1つ、こういう刑事事件としての当罰性の判断とは全く違うものとして、警察目的達成上の必要性という評価があります。警察の目的、すなわち個人の生命・身体・財産の保護と、公共の安全の秩序の維持という目的に従って、これはどのぐらい価値があるのだろうか、というイメージです。被害者の被害回復や軽減もあるでしょうし、そして、

図3 警察捜査の判断枠組み

| | |
|--------|--|
| 被害者の意思 | 被害者の意思(被害届の提出)は捜査を開始する一般的な要因 *被害届があれば捜査を開始し、なければ開始しないのが通例 *確定的な被害届出意思がない相談事案も多い =警察側の対応(提出説得・促し・熟考奨励等)で異なる結果(警察としての事件捜査価値判断がその背景) |
| 証拠状況 | 証拠が十分にそろえることが検察官への送致の前提 *「犯罪ありと思料」できる証拠がないと捜査開始自体できない *重篤な児童虐待事案では証拠収集の困難性が重大な問題 |
| 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(個人の保護、公共の安全秩序の維持) ③捜査の制約要因 警察の資源分配上の問題(A)と被害者の受ける不利益(B) |

図4 事件捜査価値(警察の判断)

| | |
|---------------|--|
| ① 刑事事件としての当罰性 | 犯罪に対する刑事法運用・国家刑罰権行使(刑事責任追及)の評価 罰余の重さ、結果の重大性(法益侵害)と行為の悪質性が基本 伝統的にはこれが最も重要と認識されてきた(起訴・刑事罰に価値) |
| ② 警察目的達成上の必要性 | 警察目的(個人の生命・身体・財産の保護、公共の安全秩序の維持)の実現 i 被害者の被害の回復・軽減(身体的回復・精神的被害の軽減を含む)、 ii 同一人の再被害(重大被害化)防止、 *人身安全関連事犯では重大被害化防止が最優先 iii 他者に対する危害の防止、iv 秩序の回復(学校、家庭等)、 v 犯罪の抑止その他の警察目的達成 |
| ③ 捜査の制約要因 | A 警察の資源上の問題(限られた捜査力の合理的な分配) *国民の関心が高く対応が強く望まれる事件は優先度が高い B 被害者の受ける不利益: 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、iii 私生活上の不利益等 |

同一人の再被害を防ぐといったこともこの一部になります。他者に対する危害防止、あるいは学校や家庭における秩序の回復といったこともありますし、犯罪の抑止その他、警察目的の達成にはいろいろあるだろうと思います。この図の①と②は、それぞれ積極的要因です。③番目、捜査の制約要因というのはマイナス要因として何があるだろうか。マイナス要因といいますか、制約として考慮すべきことは何なんだろうか、というものです。Aは、警察の資源分配上の問題であります。限られた警察力の中で何をどこまですべきかということです。国民の関心が高くて対応が強く望まれる事件は優先度が高い、そういうことになります。そして、もう1つのBは、被害者の受ける不利益です。捜査、公判過程における2次被害もありますし、社会的な関係性での不利益もあるでしょうし、私生活の不利益、さまざまなものがあるだろうというふうに思います。

(3) 警察捜査の考え方

背景にどんな考え方があるのかということ、ハンドブックの14頁から15頁に書きました。もともと伝統的に警察の捜査はどう思われてきたかということ、国家刑罰権の行使につながるものとしての捜査であります。「司法警察型捜査観」と言うべきでしょうか。簡単に言いますと、起訴されて刑罰が加えられる事件が大事なんだというイメージです。刑事罰のための手続なんだから、刑事罰上の評価が高ければ大事、そうでなければ大事じゃない、そういう発想であります。この場合は、目的は刑事罰になりますから、他機関と一緒に何かやる、そんな発想はありませんよね。

2つ目の発想は、目的達成手段としての捜査という考え方です。例えば自然環境を守るために、一方で環境行政もあるし、他方で警察も環境事犯を摘発するといった、そんなイメージでしょうか。そういう場合は、目的達成の手段としての捜査ですから、他の行政機関と共通する目的の達成をする、連携をするという発想が生まれてまいります。

そして、この目的達成手段型の捜査の一部ではあるのですが、近年、非常に強調されているのは、人身安全関連事案の対処としての捜査、「個人保護型捜査」というものであります。起訴されるかどうかは関係ない。要は、この人を守ることができるとかみたいな、そんなイメージが、近年、実務に広がっているというふうに思います。この人身安全関連事案については、平成25年12月に警察庁の通達が出されました。人身安全関連事案には、体制を確立して対処するんだということですが、その中に、ストーカーとか児童虐待が当然対象に入っているのですが、そういう行為者に対しては、被害者等に危害が加えられる危険性、切迫性に応じ、第一義的に検挙措置等による加害行為の防止を図ること、そういう方針が示されたことが人身安全関連事犯の検挙増につながっているのだろうと思います。

2 児童虐待事案の場合の判断

(1) 事件化の判断

さて、今言ったことは、警察の——児童虐待に限らない——さまざまな事件全体に当てはまることですが、児童虐待についてこの構造を見てみましょう。

被害者の意思はどうなんだろうかと、児童虐待は、被害者とか保護者の意思に委ねてはいけないものであります。だって、被害児童は被害届を出せないのですから。もちろん、もし被害届があれば当然やるべきです。しかし、被害届があったらやる、ないとやらない、そんなことは許されなくて、被害届がなくても介入はしなければいけない、そういうものであり

児童虐待の場合

被害者の意思 被害者(又は保護者)の意思に委ねてはならない:被害届がなくても介入(被害届があれば行うのは当然)

★聴取への協力を得ることは必要

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問題(A)と被害者の受ける不利益(B)

ましょう。ただ、被害届はないにしても、聴取への協力を得ることは必要になります。これが今日の、仲さんの講演のテーマにつながってまいります。

児童虐待の場合の2つ目の観点、証拠状況であります。これが実は、ほかの事件とかなり違っていています。例えば通常の事件ですと、何か残ったものにDNA型鑑定をやって、この容疑者のものだと分かると犯人の可能性が強いと。だけど、虐待の現場は家の中ですからね。加害者と言われている人間のDNAなんかいっぱいあるに決まっているわけですよ。したがってDNA鑑定は意味がない。そして、防犯カメラも当然意味がない。で、目撃証言も得られないことが多い。したがって、被害者供述が得られない事案、死亡したり意識不明だったり、あるいは乳幼児が被害者の場合。こういう事案では立証は非常に難しいという問題があります。この点が児童虐待の、警察では一番大きな問題だろうというふうに思います。

そして、事件捜査価値は、刑事事件としての当罰性と警察目的達成上の必要性に分けて考える必要があるのですが、当罰性について言いますと、かつては、家庭内の事案については、国家が権力的に介入するのは適切でない、刑事的介入は控えるべきだ、そういう議論が一般的にありました。しかし、それをやると、要は、被害者は被害を受け続けてしまうことになる。したがって、刑罰権を行使すべき対象として他の事案と変わらないんだということが法律によって決められてまいりました。児童虐待に関しては、児童虐待防止法14条2項で、親権の行使であることを理由にして暴行罪や傷害罪を免れないということが規定された。このことの意味をちゃんと認識していただく必要があります。つまり、親が子どもの首を絞めたら、殺人未遂だよと。それは放置してよくはないでしょう。それは、他人の子どもの首を絞めたら当然捕まえますけれども、自分の子どもの首を絞めたら捕まえていいのかと。そうはならないだろうと私は思います。そういう意味で、当罰性という考え方は、かなり、近年変わってきたのだということ認識していただく必要があります。

そしてもう1つ、警察目的達成上の必要性です。これは、先ほど言いました人身安全関連事案として、重大被害化を防ぐということが最優先だという発想に基づいて検挙するということです。検挙した事案の多くで次の被害が実際に起きていないということが、警察側の認識としてあります。抑止効果があるということ。再度の犯行を認知したケースは、ないわけではないが少ないというふうに言えます。もちろんないわけではありません。先日大きな問題になった、香川県から東京に移った子が殺害された事件がありました。あの事件、あの加害者というのは香川県で2回検挙されています。同じ被害者に対して。ですから、それがあっても次の事件を防げなかったじゃないかと言われればそうでしょう。ですから、検挙さえすれば全て次を防げるとは私は思いません。しかし、全体的に、統計的に見ていくと、次の被害は少ないのだということ、少なくとも警察にとっては分かることだろうと思っています。

このような事件捜査をすべきだという2つの要素に比べて、今度は、制約要因はどうだろうということですが、資源上の問題に関して言うと、人身安全関連事案は優先的なものなんだという位置付けになりました。したがって、資源分配上の優先対象となったので、要するに、人手が足りませんということは、事件をしない、捜査を制限する理由にはならなくなったわけですね。これが近年の検挙増につながっているだろうと思います。

被害者の受ける不利益は、被害者や保護者の意思では問題を解消できない。これは普通の事件ですと、被害者の受ける不利益というのは、そのことを踏まえて被害届が出されているので、被害者もそういうふうがいいと言っているんだらうと警察は思っているかもしれませんが、児童虐待の場合には被害届がない。したがって、被害者の受ける不利益の考慮については、警察が自分の責任で判断しなければいけないはずであります。警察が自らの責任で判断をするというのは、子

児童虐待の場合(2)

被害者の意思

証拠状況

事件捜査価値

通常の事件と違いDNA型鑑定、防犯カメラが無意味、目撃証言も得られない場合が多い

特に、被害者供述が得られない事案(死亡・意識不明、幼児被害)では立証が非常に難しい

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(A)と被害者の受ける不利益(B)

どもの利益を重視する中で最善を考え続ける必要があるのだらうと思っています。

ただ、逆に被害者に利益をもたらす面も、先ほど言ったように当然存在するわけです。安全を確保したり、環境を改善したり、精神的立ち直りにつながることもあるわけですから、こういう利益を無視して不利益の主張をするのは不適切だと思えますけれども、しかし、不利益がないというわけでは決してないだらうと。警察官の調査をしてみますと、この手の不利益評価について、あまり言いたくないみたいな人がけっこう多いのですが、多分そうではないと。やっぱりあることは、それを踏まえつつ捜査していく必要があるんだらうというふうには私は思っています。

考慮要素については、ハンドブックのQ & Aを見ていただきたいと思います。30頁に「警察が事件化する基準はあるのでしょうか。軽微な身体的虐待で親が逮捕されたり、重篤な事件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」というのがあって、31頁には、「証拠の問題を除くと、事件化するかどうかの判断においてどういうことが考慮されているのでしょうか」と書いてあります。基本的に、事件の悪質性——これは被害程度、行為態様、原因・動機で判断されます——、行為者の態度その他の状況——特に危険性、切迫性はどうか——、そして、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等になってまいります。次の被害防止が現実的に可能かどうかの観点が重視されるだらうというふうには思います。

(2) 事案の類型

現実にはどういう捜査が展開されているかという、当罰性の高い事案と、保護すべき次の被害を防ぐ事案、この2つが大きくあるだらうと思っています。当罰性の高い事案というのは、重たい結果が生じた事案、そして性的虐待。これは、警察から見ると当然に事件化の対象に位置付けられています。刑事責任追及に向けた捜査が行われることとなります。ただ、先ほど言いましたように、この種の事案というのは、悪質なもののほど難しいのです。証拠収集は、軽微な事件ほど易しいのです。昨日お母さんに殴られましたと子どもがやって来たら、その殴られた子どもはちゃんと言えますから、それはわりと立証しやすい。それに対して、子どもが本当に意識を失ってしまっていると、その子は何も語ることができない。なので、なかなかその証拠を集めるのは難しい。悪質な事案ほど難しい。そして、例えば性的虐待なんかの場合ですと、繰り返されていると事実が特定できなくなるという問題があります。起訴に当たって、いつどこで起きた事件なんだということが特定されることが求められるのですが、日時、場所が特定されない。繰り返し行われている性的虐待の場合、それはなかなか難しいという要素があります。その意味で、普通に考えると、悪いものほどやっつけなきゃいけない。そうなんですけれども、悪いものほど、悪いケースほど立件が難しいというのも片方で事実です。したがって、こういう悪い事件に関して言うと、事件化を警察がするかしないかではなくて、できるかどうかということがいつも真っ先にあることとなります。

この当罰性の高い事案について若干補足しますが、死亡や乳幼児被害の場合には、捜査の困難性が本当に顕著です。これは、場合によっては、犯罪があると思料しているということも外向けに言えない。軽い事案でやっていて何で重たい事案でやらないんだみたいに言われることがありますが、実は、捜査を本当はしていても、証拠が少なく、やっているとも言えないというケースもあります。先ほど言いましたように、性的虐待についてですが、先ほど言った被害届出の意思の問題はあるのですけれども、強姦罪の規定が変わって、監護者性交等罪が設けられました。これによって暴行脅迫要件がなくなったので、検挙は相当増えたという点は改善になりました。この当罰性の高い事案について言うと、児童相談所の側が、仮に事件化は望ましくないと思っても、警察においては、それは事件化をしないという理由はないということになるだらうというふうには思います。

次に、危険性・切迫性のある事案です。これは罪名や被害程度が軽くても、次の事案を防ぐために逮捕するんだという事です。どういう場合が危険性・切迫性があるか。ハンドブックの32頁に書きましたが、過去の加害行為の有無と、

その時どういう状況だった、犯行後の状況はどうか、本人の一般的な態度はどうか、そして、周りが被害を防ぐことができるのだろうか、といったことになります。この種の場合、例えば精神的な問題を抱えていて自分のコントロールが一時的に難しくなる人の場合、これは刑事罰評価から見ると軽くなります。しかし、危険度から見ると、逆に危険だということになります。そういう意味で、重いかどうかと、危険かどうかというのはかなり違う要素があるというふうに思っておく必要があります。この種の被害防止のための捜査については、不起訴となっても問題ではないという発想に基づいて捜査が行われています。

このいずれでもない事案、つまり、当罰性が高いのでも、重大悪質でもなく、危険性・切迫性も高いとは言えない——そのいずれかの事案だともう当然逮捕することになります——、それ以外の事案は、総合的な判断の対象なのだろうなと思います。事件化されていないことも多いですし、他方で、放置してはいけないということで事件化する場合もあるでしょう。こういったものについては児童相談所の見解も、1つの参考にしているところもあったように私の調査では思いました。

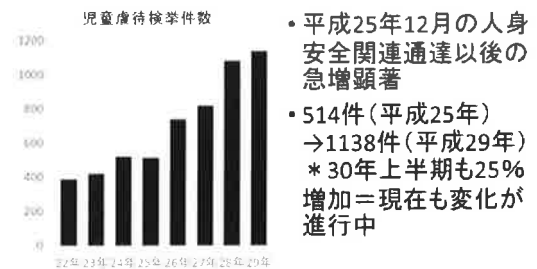
(3) 近時の特徴的傾向

全体の検挙状況は、上のグラフが全体のものなのですが、平成25年の514件が29年に1,138件になりました。平成25年の通達の影響が大変大きいということが示されると思います。昨年も、上半期のデータですが、25%増えていますので、今でも増加傾向が続いているというふうに思います。特に、下のグラフは各年の左側が傷害、右側が暴行罪の検挙です。見ていただくと、昔は、暴行なんてほとんどなかったのに、今や傷害と匹敵するぐらい暴行で摘発することが分かります。そういうような、被害が軽微な事件の検挙が急増しているということに特徴があります。

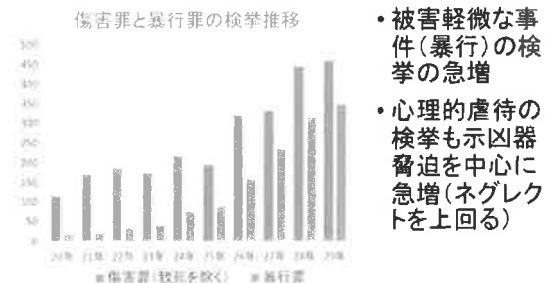
それからここに書きませんでした、心理的虐待。これは平成23年ぐらいまでは、検挙は多分ゼロだったと思いますけれども、それが今、ネグレクトの2倍ぐらいになりました。示凶器脅迫と言いまして、凶器を示して脅す、そういう行為形態ですが、けっこうその摘発が広がっているということが言えます。

児童虐待に関して言いますと、逮捕事案の構成率が大変高いという特徴があります。たいていの県で3分の2、高い県は9割逮捕しています。それは当罰性の高い事案は逮捕するし、危険性・切迫性のある事案は逮捕する。それ以外の事案は、任意で処理しているケースが比較的少ないのかもしれませんが、つまり、多くの事案は、加害行為や加害者の実態を調べて、悪質性も高くないし、その後の危険性もないのだったらもう捜査保留にするという扱いがかなり広く行われているように思うのです。他方で、そうは言ってもやっぱりこれは放置できないという事案の評価もけっこうありまして、徐々に任意での事件も広がっているように思います。この種の場合について、児童相談所の見解を踏まえて身柄を取るのではなくて任意にしたというような事例もありました。そういう意味で、当罰性が高い事案や危険性・切迫性のある事案を除く事案については、今後、児童相談所側との対話といった場面もけっこうあるのではないかと、そのように私としては思っています。

児童虐待事案検挙の現況



近年の特徴的傾向



3 関連する調査研究結果

(1) 児童相談所派遣警察官の役割

以上が、警察の刑事的介入の調査結果です。その他、関連する調査研究の結果について簡単にお話をしておきましょう。1つは人事交流であります。教育委員会とは、もう長年人事交流をやってきました。連携は相当程度確保されていると思います。なんせ、今の警察庁の少年課長は文部科学省の人です。文部科学省の担当課長は警察庁の人です。課長同士が交換されているみたいなこともあって、本当によく交流されているんですけども、児童相談所との間では、そもそも交流ではない。児童相談所から来ているわけではなくて、警察からのみ人が行っている。それはぼつぼつ広がったという程度でしょうか。ただやっぱり行っている意味は大きくて、相互理解を深めるということについて大変大きな役割を担っているというふうに思います。

具体的にやっている役割は、児相会議への参加、危険性を見逃しチェック、児相と警察が同一事案に関わった際に、情報連絡・行動調整に当たる。そんな話が出ています。やっぱり平素からの情報交換とといいますか、「こんなことって、何でこうなんですか?」「いや、それできないんですよ」「なぜできないんですか?」「いや、これこれこういうことなんですよ」と、そういうことによって、無駄な摩擦を防ぐというのが一番大きな機能ではないかと言っている人がいましたけれども、そういう意味では人事交流は大変大きな意味があるだろうと思っています。須賀さんがそれをまとめたものを紀要の5号に載せます⁵。

(2) 検察における多機関連携

それから、検察における多機関連携についてですけども、高松高検・地検と東京地検とを訪問調査いたしました。再発防止を強く意識した訴追裁量を利用する多機関連携として評価されると思いますし、特にカンファレンスによって多くの専門家の意見を集めるということはこれまでにないことだというふうに思います。ただ、被疑者への負担がどうなるのかということについては、実は刑事法学的に言うとさまざまな議論があるのだろうと思います。訴追や裁量権を背景にした加害親への働き掛けには、強制に至ってはいけないんだという建前上の限界があるわけです。ですから児相関係者の方が、これにあまりにも過大な期待をするというわけにも本当はいかないのだろうというふうに思います。この関係については増井さんが紀要の4号に論文を書きました⁶。

(3) 多機関連携における基本的な考え方の整理

それから、多機関連携における基本的な考え方の整理として、昨年2月のシンポジウムで増井さんのほうから報告をしてもらいました⁷。やっぱり子どもの最善の利益・福祉が大事だ、問題解決のための負担や責任は加害者が負わなければいけない。しかし、そうは言っても、加害者の権利保障というのは弱めてはいけないんだ、多機関連携は包括的な問題に不可欠だ、そういう発想であります。多くの機関が関わると、各機関の指導原理間の衝突があります。それを現場任せにしておくのではなくて、できるだけきちんとした概念整理といたしましうか、原理の整理ということをやっていく必要があるだろう。もちろん、全部できたわけではなくて、引き続き調査研究をしていかなければいけないだろう、そのように思っております。

⁵ 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——」社会安全・警察学第5号（2019年）193～205頁。

⁶ 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」社会安全・警察学第4号（2018年）45～63頁。

⁷ 「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 パネルディスカッション」〔増井敦コメント〕社会安全・警察学第5号（2019年）52頁。

4 警察の課題

(1) 個人保護型捜査の課題

児童虐待事案捜査に関して警察が今後考えていくべき課題を、4点指摘しておきたいと思います。児童虐待事案の捜査の中で、重たい事案の捜査をしていくケースについては除きます。これは従来型の捜査を展開すればいいからです。一方、個人保護のための捜査を展開する場合には、従来の捜査とは違うわけですから、それがどういうものか、今までの言説がそのまま通用するかどうか、きちんと自己認識をしてもらう必要があるだろうというふうに思います。課題の4点は、本人にとっての全体最適の実現を目指すべきであること、「事件とするに値しないもの」への強制処分制限を維持すべきこと、「子どものため」の他機関との共同対処の一環として捜査を位置付ける必要があること、そして、公安委員会による統制をもっと受けていく必要があること、です。

まず、本人にとっての全体最適の実現を目指すべきだというのは、被害者のための活動なのだから、本人にとっての全体最適の実現を目指すべきだと思います。やっぱり利益と不利益があるのですから、その双方について明確に意識をする必要があるだろう、そのことを指摘しておきたいと思います。そして、一部、逮捕公報に問題のある県というのがありました。逮捕が公報されると、被害者の名前を出していないといっても、誰が加害者なのかは、加害者の名前が出れば被害者が分かってしまう。だって、何の誰だれを捕まえた、その人が子どもにこんなことをした。被害者が分かってしましますよね。そういう被害者に対する悪影響が及ぶという問題について、発表しないという実務をとっている県がかなり多いのではないかというのが調査で明らかになってまいりました。ちょっと問題のある県もありましたが－その県は今では改善したのではないかと思いますけれども－全体としてみるとだいぶこの問題は減少しつつあるのではないかと、そのように思っています。

それから、「事件とするに値しないもの」への強制処分制限です。従来から逮捕権の運用に関しては抑制するという方針があったはずであります。個人保護型の捜査においても、その法的な限界はきちんと守らなければいけない。それは加害者側の権利保障として必要なことだというふうに思われます。

3つ目の「子どものため」の他機関との共同対処でありますけれども、やはり個人保護型捜査というのは子どものために行われるわけですから、その子にとって何がいいのかということについて情報共有していくということが大事なことだと思います。司法警察型捜査だと、他機関というのは関係ない存在でした。個人保護型捜査の場合には、他機関というのは大いに、一緒に目的を達成すべく協力するので情報の共有も必要になっています。ただし、いろいろな点で、情報漏洩は困ることがあります。その点もきちんと認識してもらう必要があります。時間がないので省略しますが、ハンドブックの40頁にそのことが書いてありますので、あとでご覧いただきたいと思います。

4番目は、公安委員会による統制であります。警察の捜査において、検察が訴追するかどうか重要な鍵である場合には、ある意味で検察の統制が及んでいるわけです。ところが、起訴されなくても構いませんとなったら、検察の統制が全然及ばなくなってしまう。その場合に一体どうすればいいんだろう、どこまでのことをすべきなんだろうか。それについては、国民・住民の代表としての公安委員会の見識が反映されるべきだろうと思います。警察による対処方針を言語化し、一定期間ごとに事件化内容の説明をする。そういう説明責任を、公安委員会を通じて果たしていく。そういう警察の姿勢が今後求められるのだろうと私は思っています。

(2) 関連課題

こういったことのほかに、関連課題として2点だけ述べておきます。1つは、事情聴取とは異なる立場で被害者に対するサポートをどうしていくかということです。このあとにある仲さんの、話せない子どもの供述支援ということとつながっ

ていきます。ワークショップ3のテーマでもあります。この点に関しては、ワークショップでの議論を期待しますが、私としては、少年補導職員の新たな任務として、この話せない子どもの支援ということに取り組んでもらう必要があるだろうと思っています。

そしてもう1つ、警察内部における言語化であります。それは、今回、私はこういうものを作ったのですが、いろんなことを聞いてみると、県ごとの違いもありますし、そして、激変していく中で、警察の中でも実は見方が統一されているとは限らないものもあるのではないかと、そう思います。やっぱり紙に書いていないと、判断の安定性を維持することはなかなか難しいのではないかと。例えば、研修をするにしても、きちんとした紙に書いたものがないと、研修も難しいのではないかとこのように思いました。

実はこの調査研究をしていく中で、ある県の警察本部長が、私たちの調査を受ける時に、ものすごく詳しい資料を作ったのです——我々にその現物はくれませんでしたけれども——。それはオープンにできないけれども、きちんとした詳しい資料を作る。何のためですかと聞いたら、いや、この際作っておけば、われわれの内部の研修も使えるよね。われわれの内部がこれを作ることによって初めて、「え？生安部そう思ってたの？」「刑事部そう思ってたの？」と、初めて分かったことがある。そういったことがあるので、言語化はとても大事だというお話をされていました。そういう点をぜひ警察では取り組んでほしいなというふうに思っています。

おわりに

「警察と福祉が、不知と誤解に基づく不信ではなく、お互いに理解し、リスペクトし合いながら、子どものための連携が進められるようになる上で、本書が少しでも貢献できることを願っています」と、私はハンドブックのはしがき2頁に書きました。このシンポジウムがその対話につながることを願っています。

そして対話というのは、意見の合致を目指すものではありません。違いが分かる。なぜできないのかの理由が理解できることも大変重要なものだと思います。そういう対話として、今日が非常に有意義なものになることを心から願い、私の講演とさせていただきます。ご静聴ありがとうございました。また、プロジェクトご支援・ご協力に心から感謝申し上げます。ありがとうございました。（拍手）