

2018年2月22日

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」

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)

京都産業大学社会安全・警察学研究所長

田村 正博



シンポジウム開催の背景

- 京都産業大学社会安全・警察学研究所(2013年4月設立)では、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」調査研究を開始
- RISTEX(社会技術研究開発センター)の研究開発領域の「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」のプロジェクトの一つとして採択(田村プロジェクト)～本年11月まで

* RISTEXでは代表者名を用いて略称とする

RISTEX 社会技術研究開発センター
Research Institute of Science and Technology for Society

ご参加の皆様への御礼

- 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の共催
- 警察行政関係者(国家公安委員会・警察庁、都道府県警察)、福祉行政関係者(厚生労働省、児童相談所、市・区の子ども家庭課等)、法務・検察関係者、支援NPO関係者、研究者、メディア関係者、弁護士など多くの方のご参加

調査研究対象のキーワード

親密圏内
(関係性)

家庭内事案(児童虐待、配偶者間暴力等)
学校内事案(生徒間暴力、対教師暴力等)

犯罪的事象: 刑罰法令に触れる=「犯罪」として
取り扱われる可能性のある行為を含んだもの

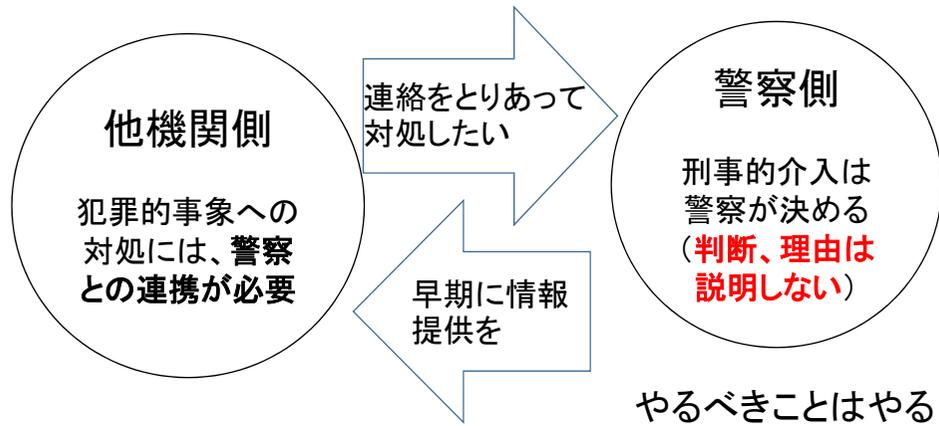
警察の介入

予防のほか**刑事的介入**(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(14歳未満は触法事案調査))

見える化

警察独自の行政で**他機関にとって理解が困難な刑事的介入**について、理解可能なものとする

他機関と警察との関係



警察を含めた連携上の課題

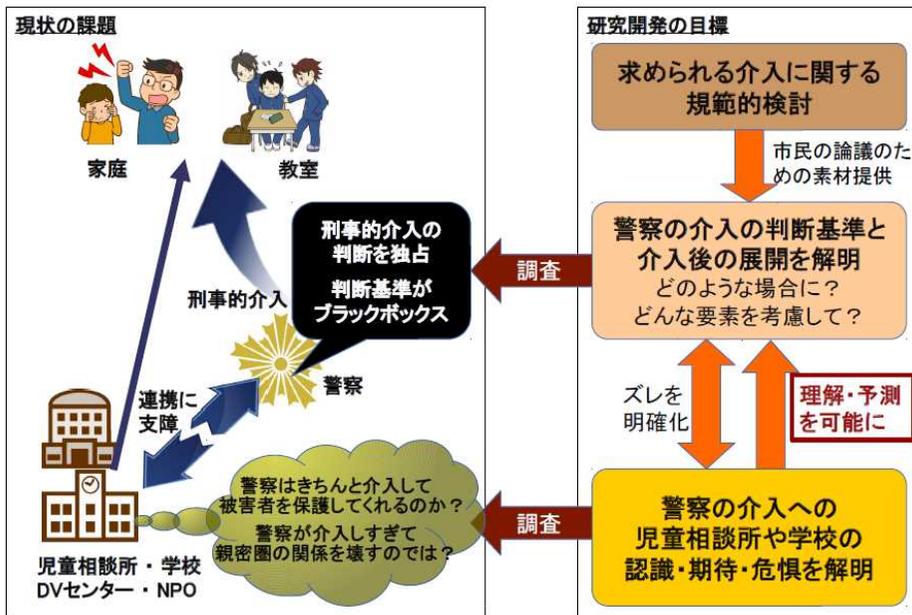
＜他機関にとっての警察＞

- 連携しづらい相手：情報を提供したときどう動くか分からない、一方的に行動されるので自分たちの望む解決が困難になる
- やれるはずのことはしてくれない（認識不足、誤解の場合もある）

＜理解ができれば＞

- 他機関にとってリスクが小さくなり有益な情報提供も可能に
- 人的交流は有益だが、目に見えるものを通じて安定化をすることが同時に必要

「見える化による多機関連携の推進」



プロジェクトの主な調査研究

- 警察の刑事的介入（犯罪捜査）における基本的な考え方と介入の実際について、文献調査とともに、都道府県警察担当部署責任者調査、上級捜査幹部調査、警察大学校入校生対象社会学的調査等を通じて解明
- 児童相談所長対象アンケート調査、人事交流経験者対象調査等を実施
- 検察との連携に関する調査、様々な分野の研究者・実務家を招いた研究会の開催等（規範的な調査研究を含む）

本日のシンポジウム

- これまでのプロジェクトの研究成果のうち、児童虐待関係について、報告をするとともに多くの方々と論議
 - * 近時の刑事的介入状況を踏まえた警察の課題に関する政策的提言を含む
- 児童虐待事案における「こどものため」の多機関連携について、3人の方々に報告をしていただき、より広い論議

講演の中でお話したいこと

- 警察の捜査がどのような考えで行われ、どのような特徴を有するかについて説明
- 児童虐待事案の多くで、次の被害防止のために捜査が行われている(個人保護型捜査)
 - * 従来は専ら刑事処分のため
- 個人保護型捜査であることを前提とすれば、「こどものため」が第一とされるべき～他機関との連携に向けた努力が警察に求められる
- この問題に関して、警察として取り組むべき課題のいくつかを提示

一般的な刑事事件における捜査の特徴

- 自己目的: 真相を解明し事件を解決する(刑事処分を受けさせる)こと自体が目的
 - * 伝統的な捜査観(今日は一部で変化)
- 独立(独自・孤立): 警察だけの(警察だけで判断する)業務 = 他の行政機関等と連携して取り組む事柄ではない
 - * 予防・警戒が関係行政機関等と連携・協調して取り組まれるのとは異なる
- 強権的: 法的な強制権限を背景に相手方(関係機関等を含む)を従わせること

一般的な刑事事件における捜査の特徴(2)

- 秘匿性と不確定性 ~ 逮捕以外の事実は公表されない、見込み等は言えない
 - * 他の行政機関からすると、協力したのに判断・理由は説明されない、当てが外れる
- 高度な立証の必要性: 合理的疑いを超える立証ができるまでの証拠収集が必要
 - * 他の機関の事実認定のイメージとの大きな相違

警察捜査の在り方(考え方)

- **司法警察型捜査観**～刑事手続の一環(専ら国家刑罰権行使につながるもの)として捜査をとらえる
 - * 刑事訴訟法の世界(伝統的に当然視)
 - * 検察官の処分によって評価、公益のためのもの(被害者のためのものではない)
- 「**警察捜査**」を警察行政の一環としてとらえる考え方が平成になって登場

警察捜査の在り方(考え方)(2)

- 行政的アプローチ(目的との関係で捜査の判断・評価)
- **国民の期待への対応としての事件の価値判断**(受け身ではなく能動的にとらえる)
- 捜査における**刑罰権行使以外の目的**(例: 危害進行犯(人質事件)の場合の被害者保護(救出))～佐藤氏の論文
- **警察目的達成の手段としての捜査**: 生活安全部門での事件の選択・早期着手、捜査以外の手法との選択等～片桐氏の論文

警察捜査の在り方(考え方)(3)

- 「**個人保護型捜査**」が近時意識的に展開
- 危害が加えられるおそれのある状態でそれを防止する警察の権限行使の一態様
 - * 神戸大学院生殺害事件では捜査権限不行使について国家賠償請求容認
- **人身安全確保のための捜査権限の積極的な行使の方針**(人身安全通達(平成25年12月))「人身安全関連事案の行為者に対しては、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。」

犯罪捜査の流れ

- 被害者による被害の申告(被害届の提出)～**事件の認知＝捜査の開始**
 - * 確定的意思がない場合は警察の対応(説得・促し・一任・不利益説明)で変化
- 捜査の実施：**証拠(となり得る資料)の収集、被疑者の確保**
- 捜査の終結(**被疑者の行為を証明できる十分な証拠の収集**)＝送致(送検、立件)
 - * 逮捕事案は逮捕の時点、任意事案は書類送致の時点で「検挙」

警察捜査の開始(事件着手)における判断枠組み

- 個人法益を害する罪の場合
- 被害者の意思(被害届)～警察にとって捜査開始の正当性の根拠、捜査開始義務
- 証拠状況(の見通し)
- 事件捜査価値に関する警察の判断: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捜査の制約要因の考慮

被害者の意思

- 被害届が捜査開始の基本～捜査権発動要請兼捜査協力の意思表示として扱われる
- 反復性・危険性を理由に、被害届が得られなくとも捜査を行う場合もあるが、例外的
 - * 法益主体の判断尊重、証拠収集困難
- 意思が未確定な場合は、警察側の対応(提出を説得する、促す、判断を委ねる、生ずる不利益を含めて説明する)が大きく影響
- 児童虐待では被害届出が可能なのは例外的～通報等で認知、被害者の不利益の考慮が別途必要(後述)

証拠状況

- 証拠(の収集見通し)が捜査の方針に大きく影響、高度な立証が求められる(見通しが無い事件の捜査は後まわし)
- 証拠を十分に集めることができず、刑事責任を問えないケースかなりある
 - * 強制性交罪「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程度に立証しなければならない(知人間で容易でないケース多い)
- 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、証拠の問題が大きい

①刑事事件としての当罰性

- 刑事法上の評価(刑事法の目的): 刑罰法規(罰条)の定める刑の重さ、結果(法益侵害)の重大性、行為の悪質性
- 伝統的にはこれが最も重要な要素と認識～起訴・刑事罰に価値
- 親密圈内事案は当罰性が低いとするかつての考えは法律自体で変更～「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。」(児童虐待防止法14条2項)

②警察目的達成上の必要性

- 警察の目的: 個人の生命・身体・財産の保護、公共の安全秩序の維持(警察法2条)
- 同一人の再被害(被害の重大化)防止: 人身安全関連事犯では最優先事項
 - * 多くの事案において検挙することで次の被害防止効果発揮～実際に再度の犯行を認知した虐待のケースは少ない
- 他者に対する危害の防止、秩序(家庭内秩序、学校内秩序)の回復、その他(地域の社会不安の解消、暴力団対策等)

③捜査の制約要因の考慮

A 資源上の限界

- 限られた警察の捜査力(リソース)の合理的配分
- 一次的には警察組織管理者の判断事項であるが、最終的には主権者である国民の判断
- 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・障害者虐待事案等)は優先して資源を投入すべき対象(近年の検挙増の背景)

③捜査の制約要因の考慮(2)

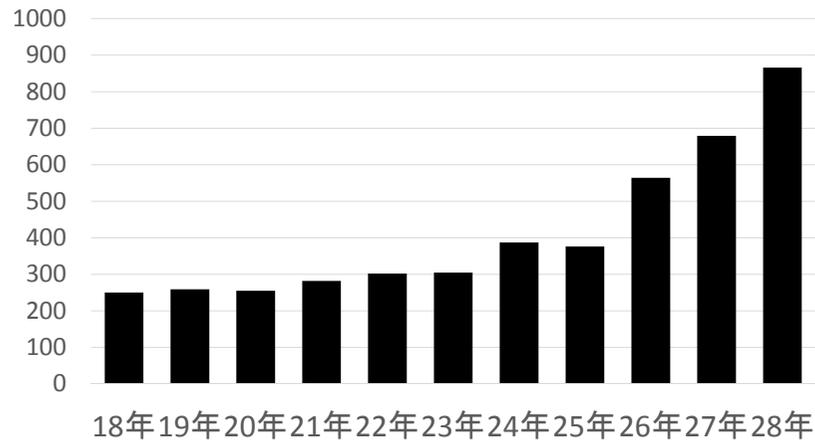
B 被害者の受ける不利益

- 被害者の不利益 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
- 警察官はこれを強調することに否定的傾向～不利益の重視は犯罪放置につながる
- 被害届のある事案は被害者(ないし近親者)の意思に解消し得るが、被害届のない場合は別途の考慮が本来必要
 - * 被害者に利益をもたらす面も当然に存在(安全確保、環境改善、精神的立ち直り)

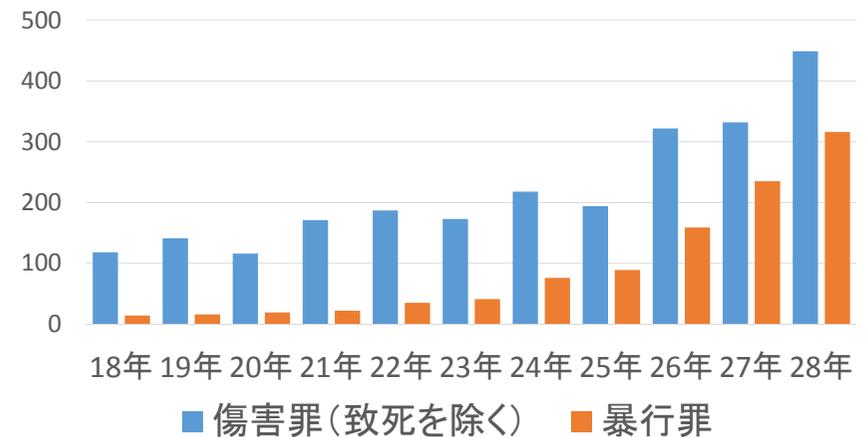
児童虐待事案における刑事的介入

- 児童虐待事件検挙件数: 348件(平成18年)→1081件(平成28年)
 - * 29年上半期は411件(18件減少)
- 平成26年(人身安全関連通達)以後の傷害罪(致死を除く)及び暴行罪の急増
- 児童相談所への警察からの通告件数は、この間に、1703件(うち身体的虐待968件)から5万4227件(うち身体的虐待1万1165件)と、より大きな比率で増加している

身体的虐待検挙件数の推移(平成18-28年)



傷害罪と暴行罪の検挙件数推移(平成18-28年)



県警察担当部署の言説における考慮要素等

- 事件の悪質性(被害程度、行為の態様、凶器の有無)
- 行為者側の態度その他の状況(常習性、再発可能性)・危険性切迫性
- 被害者側の処罰意思
- 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
- 事件化が被害者及び被害関係者に与える影響

重篤な結果の生じた事案

- 刑事責任追及に向けた捜査(司法警察型捜査)が展開
- 死亡・乳幼児被害では捜査の困難性顕著(迅速な証拠収集が必要)
- *「犯罪ありと思料」するといえる証拠がないときは、捜査をしていると対外的に言えない～「なぜ捜査をしないのか」といった誤解
- 性的虐待については重篤な結果に至った身体的虐待と同様すべて事件化方向で捜査

一般の暴行・傷害事件

- 次の被害防止に向けた捜査の要否・逮捕の可否の判断
- 再被害防止のための捜査(個人保護型捜査)であることにつき警察官は明確に意識
 - * 部位や態様が危険に至る可能性のある個所か、悪質か、過去の暴行の有無
 - * 司法警察型捜査の場合と異なり、不起訴となることへの抵抗感はない
- 軽い程度の傷害、暴行の場合の判断は県によって相当な差異

身柄率の高さ(任意事件の少なさ)

- 重篤な結果の生じた事案(司法警察型捜査)では以上当然に身柄
- 一般の暴行・傷害事件で次の被害を防ぐ観点で捜査を行う場合(個人保護型捜査)ではとれる限りは身柄にして分離
- 当罰性、次の被害防止の必要性がいずれもそれほど高くない場合には(加害行為や加害者の実態を調べ、悪質性が低く、その後の危険性もないことを確認した上で)、それ以上の捜査を保留する運用も

児童虐待事案捜査の課題

- 個人保護型捜査であることを認識した上で、従来の捜査に関する言説が維持可能か(すべきか)をきちんと考えるべき
- ①本人にとっての全体最適の実現をめざす～報道発表の限定
- ②「事件とするに値しないもの」への強制処分制限の維持
- ③「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
- ④公安委員会による統制

児童虐待事案捜査の課題(2)

- ①本人(被害者)のための活動であり本人にとっての全体最適の実現をめざすべき～捜査によって生ずる本人の不利益を小さくするための努力(過大な不利益認識を是正し、事件化による利益を説明することに加えて)
 - * 逮捕事件の広報による被害者への不利益の回避(加害者特定＝被害者特定、公益上の必要性乏しいのに個人情報提供疑問)
- ②「事件とするに値しないもの」への強制処分制限の維持～従来からの逮捕権行使の抑制方針は個人保護型捜査においても維持されるべき

児童虐待事案捜査の課題(3)

- ③「子どものため」の他機関との共同対処の一環としての捜査の位置付け
- 共通目的を実現するものとして、他機関との相互理解に努める
 - * 死亡事例等における検証への参加(警察に係る外部専門家の参加)
 - * 児童相談所側の要望の取次機能・認識共通化(誤解解消含む)への努力
- 情報共有の推進(司法警察型捜査において秘匿が基本であるのとは異なる関係)

児童虐待事案捜査の課題(4)

- ④公安委員会による統制が必要(刑事訴追が評価基準にならない以上、検察官の統制は機能しない)
- どこまでのことをすべきか(どれだけの捜査資源を投入するか)は最終的に主権者である国民の判断=国民・住民の代表で構成される公安委員会の見識が反映されるべき
 - * 「国民の声」でも警察職員に過剰な負担を負わせることは本来許されない
- 警察による対処方針の言語化と一定期間ごとの事件化内容の説明(説明責任)

調査によって浮上した関連課題

- 事情聴取とは異なる観点からの被害者に対するサポートの提供
 - * 「話す気持ち」にするための子どもを理解する警察官以外の者による励まし
- 泣き声110番通報を受けた警察官の行動による被通報者のダメージの緩和
 - * 虐待を行っているわけではなく、子育てに苦勞している母親の場合が大半

警察組織内連携

- 警察の中における児童虐待対応担当部署と事件捜査担当部署の情報交換・連携強化
- 適切な事件化(人身安全通達で要請・進展)だけでなく、児童相談所との連携の上からも、両部門の連携が必要
- 韓国では保護から捜査まで一貫した対応のため女性青少年課(生活安全部門)~加害者側・罪名に着目した組織構成に代わる被害者視点での組織構成

総括1 「警察捜査」の理解

- 警察の捜査上の判断は、被害者の意思、証拠状況（高度の立証が必要＝特に重要）、捜査上の価値の三つの側面がある
- 捜査上の価値については、当罰性（刑事責任追及の必要性）、警察目的達成上の必要性、制約的要因（警察資源上の限界と被害者の不利益）の考慮が判断される
- 児童虐待では、重篤な結果が発生した場合の刑事責任を追及する捜査（司法警察型捜査）とそれ以外で再被害防止を図る個人保護型捜査とが展開されている

総括2 警察の課題

- 「個人保護型捜査」において従来の捜査に関する言説が維持可能か（すべきか）をきちんと考えるべき：①本人にとっての全体最適、②強制処分制限の維持、③「子どものため」の他機関との共同対処の一環として捜査位置付け、④公安委員会による統制
- 関連諸課題への目配り：①事情聴取とは異なる観点からの被害者サポート、②泣き声通報の被通報者への配慮、③警察組織内の児童虐待対応部署と事件捜査担当部署との連携強化