

戦略的創造研究推進事業
(社会技術研究開発)
平成28年度研究開発実施報告書

「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」

研究開発領域

「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」

田村正博

(京都産業大学社会安全・警察学研究所、所長)

目次

1. 研究開発プロジェクト名	2
2. 研究開発実施の要約	2
2 - 1. 研究開発目標	2
2 - 2. 実施項目・内容	2
2 - 3. 主な結果	2
3. 研究開発実施の具体的内容	3
3 - 1. 研究開発目標	3
3 - 2. 実施方法・実施内容	3
3 - 3. 研究開発結果・成果	5
3 - 4. 会議等の活動	14
4. 研究開発成果の活用・展開に向けた状況	15
5. 研究開発実施体制	15
6. 研究開発実施者	17
7. 研究開発成果の発表・発信状況、アウトリーチ活動など	18
7 - 2. 社会に向けた情報発信状況、アウトリーチ活動など	19
7 - 3. 論文発表	20
7 - 4. 口頭発表（国際学会発表及び主要な国内学会発表）	20
7 - 5. 新聞報道・投稿、受賞等	20
7 - 6. 知財出願	20

1. 研究開発プロジェクト名

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

2. 研究開発実施の要約

2 - 1. 研究開発目標

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。関係機関の側が持つ、警察の介入に対する知識や問題点の認識、あるいは期待を、警察の介入判断基準と照らし合わせ、関係機関側が警察の介入の内容や意図を理解・予測できるツールを開発し、警察を含めた多機関連携が円滑に進むことを目指す。規範的検討を合わせて行い、市民が警察の介入の在り方に関して幅広く論議するための素材を提供する。

2 - 2. 実施項目・内容

警察対象調査（警察大学校入校生対象インタビュー調査、都道府県警察担当部署調査等）
関係機関調査（児童相談所長アンケート調査、人事交流経験者インタビュー調査等）
先進事例調査（先進検察調査等）
規範的な研究（国内外の研究者及び実務家の見解聴取等）

2 - 3. 主な結果

警察の刑事的介入に関して、被害者の意思、証拠状況及び事件捜査価値判断の三つの側面で見ることができ、このうちの事件捜査価値判断については、刑事事件としての当罰性、警察目的達成上の必要性（個人の保護等）と、制約要因としての警察の資源分配上の限界及び被害者の受ける不利益とが考慮される、という判断枠組み仮説が得られた。近年、児童虐待事案及び配偶者暴力事案に対する警察の刑事的介入が大幅に増加しているが、事件捜査価値判断として、次の被害防止を重視する観点が強調されるとともに、「人身安全関連事案」として資源分配の優先対象となったことが、その理由であることが強く推測された。

3. 研究開発実施の具体的内容

3 - 1. 研究開発目標

家庭内など親密な関係にある者の間（親密圏内）において発生する、刑罰法令に触れる可能性のある事象（犯罪的事象）に対しては、警察を含めた多くの機関が連携して対処することが求められる。連携を円滑に行うには、機関同士の相互理解が不可欠である。この点、警察に関しては、警察組織自体が他の者から分かりにくいことに加え、その介入、特に刑事的介入（警察がその事案を「犯罪」として扱い、刑事訴訟法に基づく権限を行使すること又は行為者が14歳未満の者の場合に「触法事案」として扱い、少年法に基づく権限を行使すること）については、一般の行政活動との違いが大きく、他機関からは容易に理解することができない。本研究では、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。そして、関係機関の側が持つ、警察の介入に対する知識や問題点の認識、あるいは期待を踏まえた上で、警察における考え方と照らし合わせ、関係機関側が警察の介入の内容や意図を理解できるツールを開発し、警察を含めた多機関連携が円滑に進むことを目指す。

なお、当初は、介入の基準を明確にし、予測できるツールの開発を目指していたが、児童虐待事件の検挙が3年間で2倍になるなど、親密圏内事案への警察の刑事的介入の実態が近年激変しているところから、過去の状況ないし認識を基に将来を予測することは事実上不可能になっている。このため、警察の捜査における考え方と考慮要素が何か、近年の変化が何に起因するかを解明し、目に見えるものとするをを通じて、警察の行動とその変化を、他機関の側が理解し、誤解に基づく行き違いが起きることがないようにすることを図るものとした。警察の刑事的介入の考え方と考慮要素が何かは、これまでまったく明らかにされたことがなく、それ自体で大きな意義をもつものである。

親密圏内事案への警察の介入に対しては、過剰とする批判と過少とする批判とがいずれも声高に主張されやすいところから、上記の研究と合わせて、実情を十分踏まえた上で、求められる介入に関する規範的な調査研究を行い、市民を含めた共通理解を形成するための素材を提供する。

3 - 2. 実施方法・実施内容

(1) 警察の介入に関する調査

警察の刑事的介入に関する警察機関の文書又は警察職員が作成した文書を広く収集、調査した。関係ある文書は、若干のタイムラグはあるが、ほぼ確認している。なお、警察の刑事的介入を対象とした既存の研究については、問題性を含んだ捜査活動の背景に関する昭和期のものが唯一であって、本研究に資するものはなかった。

警察幹部（候補者）のもの考え方として、どのように親密圏内事案への刑事的介入のあり方をとらえているかについて、警察大学校当局及び入校生個々人の協力を得て、警察大学校警部任用科入校生46人を対象に、インタビュー調査を行った。インタビュアーはすべて同一である。

警察が現在どのように親密圏内事案への対応を行っているかについて、6県の警察本部（都道府を含めて「県」、警視庁を含めて「警察本部」と表記する。）の担当部署を対

象とした調査を行った。

なお、当初の計画では、警察大学校入校生調査で判断基準を解明する方針であったが、近年の変化が著しいこと、入校生が親密圏内事案に関わった経験に差異があることを踏まえ、現在の対応状況に関して事案担当部署の責任者から聞く必要があると考え、担当部署調査を行うこととしたものである。

これらの調査と並行して、警察の刑事的介入（警察捜査）の一般的な判断枠組みについて、警察関係者による様々な言説を踏まえて、どのような構成が可能かを考察し、研究参加者による討議を行った。

(2) 関係機関等調査

人事交流によって他機関で勤務した者が、両機関の違い等を含めた相互の実情をもっとも知り得るところから、A県警察とこれに対応する政令指定都市の教育委員会及び児童相談所の三者間における人事交流（児童相談所は受ける側のみ）の対象となった者9人と、B県警察から対応する県の児童相談所への人事交流の対象となった者1人を対象に、インタビュー調査を行った。

複数の児童相談所関係者から警察の刑事的介入等について聞くとともに、児童相談所長に対するアンケート調査を実施し、14人からの回答を得た（36人に対して発送）。児童虐待対応に関して警察に疑問に思っていること等を尋ねたのに対し、普段から確認しているので疑問に思っていることは特にないと回答も3人からあったが、事件化される事案とそうでない事案との違い、事件化までのプロセス、逮捕までに要する期間の違い、提供可能な情報とそうでないものとの区別のルールなどについて知りたいとの回答があったほか、被害児童が実質的に特定される記者発表がなされたことや、警察の捜査に最大限配慮したのに何の連絡もなく逮捕されたことで不信感をいだいた、児童の面接聴取で二次被害を与えかねない状況がある、といった指摘もあった。また、事件化の効果に関しては、後述の通り、警察側の認識と相当の差異があった。

なお、特定の学校とこれに対応する児童相談所及び警察を対象に、学校での非行・虐待対応等に関する参与観察調査を含めて深く掘り下げる調査を計画したが、十分な協力を得る見通しが立たなかったことから、打ち切っている。

(3) 配偶者暴力関係調査

4県の警察と対応する地域の行政機関及び民間支援団体を対象に調査を開始した。なお、配偶者暴力事案と児童虐待事案とでは、民間支援団体の関与や実装に向けた方向性などに大きな違いがあることを踏まえ、関係機関等調査とは別に位置づけることとした。

(4) 先進事例調査

福岡県警察の少年サポートセンターと他の組織との連携等に関する調査を行った。

検察庁の主導する児童虐待防止のための多機関連携について、高松高等検察庁及び高松地方検察庁とその対応機関の状況（いわゆる高松方式）を昨年度に調査したが、本年度は同高等検察庁管内のC県警察でその状況を聞くとともに、東京地方検察庁での連携について調査した。

(5) 規範的調査研究

法律学研究者、弁護士を含めた実務家などを研究会に招き、論議を行った。ドイツ、韓国及びイタリアの研究者、実務家を招いた研究会も行っている。このほか、検察庁の主導する先進事例の方式に関して、規範的な観点からの検討を行った。

(6) モデリング研究

事案当事者の発言を基にしたモデリングの可能性を検討し、関係組織に対して資料提供の働きかけを行った。なお、当初予定の警察の介入判断基準にかかるモデリングは、前提が欠けたので行わないこととした。

3 - 3. 研究開発結果・成果

昨年度の予備的調査を踏まえ、本年度に警察対象調査を本格化させたほか、関係機関調査等を行った。以下では、警察に関する知見を中心に報告する。

(1) 警察の捜査に関する知識の集積と提示（基礎的知識の見える化）

まず、被害申告から送致までの流れと警察組織内の事務分担区分について説明する。
(下図参照)

警察捜査に関する基礎的知識の見える化

<捜査の流れ>

- 捜査の開始 = 被害者の被害申告(被害届提出)などによる事件の認知
- 捜査の実施 = 証拠(となり得る資料)の収集、被疑者の特定・確保(逮捕又は任意捜査)
 - * 逮捕事件は逮捕の時点、任意捜査事件は送致の時点で「検挙」という
- 捜査の終結 = 検察官送致(送検、立件)
 - * 被疑者の犯行であることを証明できる十分な証拠の収集が送致の前提

<警察組織の区分と犯罪捜査等の事務分担>

- 刑事部門(警察庁刑事局、県警察本部刑事部、警察署刑事課)
 - 犯罪捜査一般、刑法犯(刑法に規定する罪)の捜査、暴力団対策、薬物事件等の捜査
 - * 児童虐待事案・配偶者暴力事案の事件捜査の大半は刑事部門で実施
- 生活安全部門(警察庁生活安全局、県警察本部生活安全部、警察署生活安全課)
 - 個人の保護(犯罪の予防を含む)、特別法犯の捜査、非行少年対策(少年補導等)
 - * 児童虐待・配偶者暴力事案対応のうち事件捜査以外と児童福祉法違反等での捜査
任務分担と事件捜査における罪名主義で分離～最近一部の県警察本部で協働の枠組み

警察の捜査が、被害者の被害申告(被害届の提出)などによる事件の認知によって開始されるものであること、捜査が証拠(となり得る資料)の収集と被疑者の確保(逮捕又は任意での捜査)として行われること、検察官への送致によって終結するものであるが、被疑者の犯行であることを証明できる十分な証拠の収集が送致の前提であることは、刑事訴訟に関係する者による一般的な言説として、それなりに知られている。

なお、警察では「検挙」という用語を日常的に用いている。検挙とは、警察が、捜査を行って、証拠(となり得る資料)に基づいて犯人を特定し、刑事訴訟法に基づく処分を行うことを意味する。被疑者を逮捕したときは逮捕が「検挙」に当たり、逮捕しない場合(任意捜査の場合)は送致が「検挙」に当たる。犯人を特定したことに重点がある

場合もあるが、ある事案を刑事法上の「犯罪」として法的に処理したことに重点がある場合もある。後者については、「事件化」、「立件」と表現することもある。

警察組織内の分担区分については、秘匿される事項ではないが、組織外から見ると分かりにくいものとなっている。警察組織は、管理部門、刑事部門、生活安全部門、交通部門、警備部門、地域部門に分かれる。このうち、刑事部門は、警察庁の刑事局、県警察本部の刑事部、警察署の刑事課を意味する。生活安全部門は、警察庁の生活安全局（地域課を除く。）、県警察本部の生活安全部、警察署の生活安全課を意味する。刑事部門は、犯罪捜査を基本的な任務とし、犯罪捜査一般と刑法犯（主として刑法に規定する罪）の捜査並びに暴力団対策と薬物事件・銃器事件・外国人事件の捜査を担当する。これに対し、生活安全部門は、犯罪の予防を含む個人の保護を基本的な任務とし、特別法犯（刑法以外の定める罪）の捜査、非行少年の補導を含む非行少年対策、サイバー犯罪対策を担当する。このような任務分担と事件捜査における罪名主義（適用される刑罰規定によって担当が分かれること）の結果、児童虐待への対応全般（通告、他機関との連携を含む。）は生活安全部門が所管するが、暴行、傷害など多くの事件の捜査は刑事部門の事務であり、生活安全部門が捜査をするのは、加害者が少年である場合のほかは、罪名が児童福祉法違反など、特別法違反となる場合だけである。配偶者暴力事案も、対応全般は生活安全部門が所管するが、暴行、傷害などの刑法の定める罪の事件の捜査は刑事部門である。両部門の上位にあるのは、警察庁では長官と次長、県警察本部では警察本部長、警察署では署長と副署長のみである。組織の規模は、刑事部門の方が圧倒的に大きい。警察本部レベルでの両部門の長は、組織の建前上は同等であるが、刑事部長の方が上位である（同一階級の在籍年限が長い、給与の格付けが高い）場合がほとんどである。

両部門の任務分担と事件捜査における罪名主義自体は、今日でも変更する動きはない。しかし、児童虐待や配偶者暴力事案について、被害防止のための刑事部門の関わり（重大な事態に至る前の段階における刑法犯としての捜査権限の行使によって、事態の拡大を防ぐこと）が平成25年以降強調されるようになり、人身安全関連事案対策として、両部門の協働が求められ、一部の県警察でそのための具体的な枠組み（組織）も設けられるようになってきている。

もう一つ重要なのは、警察の犯罪捜査について次の二つの考え方があることである。

①犯罪捜査はそれ自体が警察の中心的な仕事

②犯罪捜査は警察目的達成上の手段

犯罪捜査がそれ自体で警察の中心的な仕事としての価値を有するとする①の考え方は、戦前期の国民生活に過剰に介入する警察から脱却し、犯罪が起きた後に、犯人を捕まえることを警察の主たる任務とする戦後警察の出発点ともいえる。この考え方は、警察の伝統的な自己認識ともなってきた。事後的対応であり、重い罪名にあたる悪質な事件の捜査がより重要だということになる。

これに対し、犯罪捜査が警察の目的達成上の手段だとする②の考え方は、生活安全局が平成6年に設置された以降に前景化されたものである。被害の再発や拡大の防止といった事態対処としての捜査権限行使が強調され、深刻化する前にこそ捜査権限を行使すべきことが求められる。多くの事態において、警察は解決するのに必要な権限が与えられておらず、任意の指導のほかは捜査権限を行使するしかない、ということが背景にある。後述のとおり、親密圏内事案への警察の刑事的介入の強化が近年行われているのは、こ

の考え方に基づくものといえる。

(2) 警察捜査の判断枠組みの解明

警察の捜査（刑事的介入のうち、触法事案の調査についてはその目的等において差異があるので、犯罪の捜査に限って論じる。）に関して、どのような判断枠組みが存在するのかについて、明確な形で全体を示した言説は、警察内部にも存在しない。ある面をその場の都合で強調するような言説がほとんどである。

断片的な言説を基に分析をした（構成をした）ところ、個人法益を害する罪に関しては、被害者の意思、証拠状況、事件捜査価値に関する警察の判断という三つの側面があり、このうち事件捜査価値については、①刑事事件としての当罰性、②警察目的達成上の必要性、③捜査の制約要因としての警察の資源分配上の限界（③A）と被害者の受ける不利益（③B）という、三つの異なる判断軸が存在する、という仮説を得ることができた。（下図参照）

警察捜査の判断枠組み(仮説)

被害者の意思

被害者意思(被害届の提出)は捜査を開始する一般的な要因
* 被害届がなければ捜査を開始しないのが一般的
* 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

証拠が十分にそろうことが検察官への送致の前提
* 逮捕事案では、十分な証拠収集の見通しがあることが前提
* 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限界(A)と被害者の受ける不利益(B)

被害者の意思は、被害届の提出（稀に告訴状の提出）という形式で表明される。被害届があれば捜査を開始するのが一般的である（被害届以外の申告に対しても、急を要する場合には、直ちに捜査を開始するのは当然である。事後に被害届の提出を受けるか、あるいは被害者の供述調書を作成することで被害届を省略することもあり得る。）。逆に被害にあったことを警察に話しても、刑事事件となることを望まない者も少なくない。個人被害の犯罪で、被害者が意思を明らかにできるのに、あえて被害届を提出しない場合には、通常、捜査は開始されない。親告罪ではなくとも、刑罰法で保護しようとする法益の主体が望まないのに、捜査権限を行使して、関係者の人権を制約するだけの必要性に乏しいという法的な意識と、現実には被害者の捜査協力が得られなければ十分な証拠の収集が困難になる、という事情が背景にある。

被害届出に係る被害者の意思が確定していない段階では、警察が他の側面（特に事件捜査価値）を踏まえて、届出をするよう説得する、届出をした方がいいというアドバイスをする、特段の意見を言わない、様々なことを考えた方がいいというアドバイスをす

る（具体的に本人に不利益を生ずるおそれを伝えることを含む。）といった態度をとることで、届出に影響を与えることになる（平成10年代初頭までは、証拠収集の見通しが低い場合や事件捜査価値が低いと判断される場合に、被害届出を受けない（届出をしないように強く説得する）という対応もあったが、今日では被害届が提出されれば、その内容が犯罪事実を含んでいなかったり、明らかに事実と反する場合でなければ、届出を受けて、捜査の対象とする扱いになっている。）。配偶者暴力事案では、被害者が加害者の精神的な支配下に置かれていて、被害届を提出できない場合があり、説得等しても提出せず、あるいはいったん提出しても撤回することがしばしばある。この場合、近年では、被害届のない捜査の実施が奨励されており、事件捜査価値判断として行うべきと判断されたときは、積極的に捜査をすることも実際に行われている。もとより、年少者被害の児童虐待事案のように、被害者が被害届を提出することが期待できない場合は、他の側面の判断によって捜査すべきものは捜査することとなる。

事件捜査判断の二つ目の側面は、証拠状況である。捜査によって、立証できるだけの十分な証拠が収集されなければ、事件を送致することはできない。犯罪の疑いがあっても、犯罪があることを立証できない可能性が高い場合には、実質的な捜査活動をしていても、捜査をしていると言えないこともある。証拠状況が特に問題になるのは、乳幼児被害の児童虐待、特に重篤な結果に至った児童虐待である。この場合、事件捜査をすべきことは当然であり、虐待親の刑事責任を追及することが必要となるが、一般の刑事事件で立証に用いられる指紋やDNA型鑑定結果は多くの場合用いることができず、その他の客観証拠も乏しいため、十分な証拠が得られにくい。複数の大人がいる場合には、大人の意図的な行為による被害であることだけでなく、行為者がどちらかについて「合理的な疑いを超える」程度の立証をしなければならない。起訴されても無罪になる、起訴されない、起訴されるまでの証拠の収集が見込まれないので逮捕自体をしない、といった例は近年少なくなき、警察の刑事部門において大きな問題となっている。他機関から見ると、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く、自供が得られず、被害者が明確な証言ができないときは、立証が極めて困難であることによるものである。

三つ目は、事件捜査価値の判断である。（下図参照）

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)の判断
罰条の重さ、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
同一人の再被害(重大被害化)防止：人身安全関連事犯では最優先
他者に対する危害の防止、秩序の回復(学校、家庭等)、
その他の警察目的達成

③ 捜査の制約要因

A 警察の資源上の限界(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 加害者側から再加害を受けるおそれ、
ii 捜査・公判過程における二次被害、iii 社会的な関係性の中で
の不利益、iv 私生活上の不利益 等

この側面は、前記の二つとは違い、本研究によって初めて明確にされた。現在は仮説であるが、今後、犯罪捜査についての経験が豊富でかつ理論的な考察も可能な警察上級幹部との対話や、その他の警察対象調査を通じて、妥当性の検証等を行っていく考えである。以下、その内容を説明する。

刑事事件としての当罰性(①軸)は、過去の犯罪事実に対する刑事法運用・国家刑罰権行使上の価値判断であり、刑事法の目的に対応している。刑罰法規(罰条)の定める刑の重さと結果の重大性(客観的法益侵害の程度)と行為態様の悪質性が基本となる。伝統的にはこれが最も重要と認識されていた。前記基礎知識で述べた警察の犯罪捜査の考え方①に対応する。起訴、刑事罰に価値があるという自己評価につながる。当罰性の評価は、法によって大きな影響を受ける。児童虐待防止法14条2項は、親権を理由に傷害罪等を免れないことを規定しているが、刑事法の適用範囲の限定を解除する法的効果とともに、当罰性評価の変化をもたらすといえる。配偶者暴力防止法の場合には、身体的な配偶者暴力が犯罪となる行為であることを前文において明らかにしており(制定時の前文参照)、当罰性に影響を与えている。したがって、これらの法制定を受けた警察の対応強化(検挙件数増)は、当罰性評価の変化に対応したものといえる。なお、少年による犯罪の場合には、少年法が非行少年の健全育成を目的としているので、成人の場合の当罰性とは異なることに、留意する必要がある。

警察目的の達成上の必要性(②軸)は、行政機関としての警察の設置目的(警察法2条1項の定める責務)である個人の生命・身体・財産の保護と公共の安全秩序の維持の実現にどの程度の必要性があるか、という価値判断である。前記の基礎知識で述べた警察の犯罪捜査の考え方②に対応する。これに含まれるものとして、i 同一人の再被害防止・被害拡大防止、ii 他者に対する危害防止、iii 学校内秩序や家庭内秩序の回復、iv その他の警察上の目的(暴力団対策、暴走族対策等)がある。このうち、同一人の再被害・被害拡大防止は、近年、著しく重視されるようになってきた要素である。特に、警察庁が平成25年12月に、生活安全局長・刑事局長の連名通達「人身安全関連事案に対処するための体制の確立について」(以下「人身安全通達」と呼ぶ。)で、恋愛感情等のもつれ

に起因する暴力的事案、児童虐待事案等を含めた「人身の安全を早急に確保する必要の認められる事案」について対応の強化が求められ、「被害者等に危害が加えられる危険性・切迫性に応じて第一義的に検挙措置等による加害の防止を図ること。」とされたことが、平成26年以降の児童虐待事案及び配偶者暴力事案の検挙の急増につながっている。次の被害を防ぐために検挙するので起訴されるかどうかは関係がない、という近時の警察幹部の発言は、①の軸と異なるものだからこそ成り立つものといえる。他方、学校内事案に関しては、人身安全関連事案としては位置づけられておらず、検挙の急増には至っていない。学校内でその問題が解決できるかどうか警察の刑事的介入の判断に直結するという見解が多く聞かれているのは、iiiの要素を重視したものと思われる。

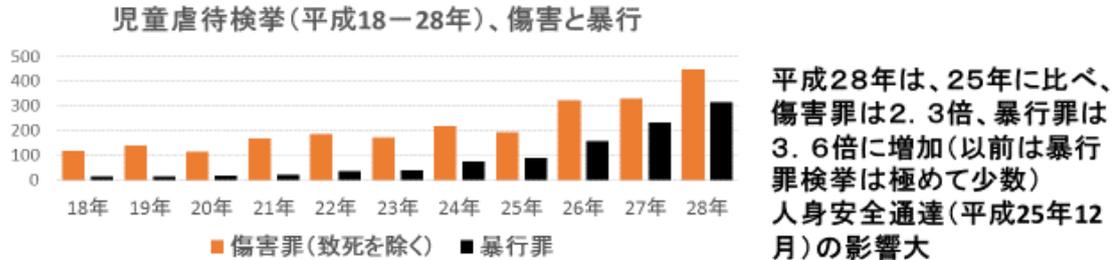
警察の捜査の制約要因（③軸）は、他とは異なり、これまでの文献や文書等では明示的言説はほとんど存在しない。しかし、少なくとも組織の資源上の限界があることは明らかであり、実態を理解する上でも、また建設的な論議をしていく上でも、制約要因を明示することが不可欠である。

警察の資源上の限界（③軸A）から、警察が行えないことが存在する。資源の分配は、一次的には警察組織管理者の判断事項であるが、最終的には主権者である国民・住民の判断に属する。このため、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ことによって、資源分配に対する現場組織責任者の判断を統制している。児童虐待事案など人身安全関連事案については、人身安全通達で刑事部門もより積極的に対応すべきものとされ、資源上の優先配分の対象になったことがうかがえる。その結果が、検挙の急増につながったといえる。なお、配偶者暴力事案については、他に比べて優先度が低いという扱いもかつてあった（被害届が提出されても、その撤回を申し出る被害者が多く存在していたことが背景にある。）が、現在では、人身安全関連事案として他の場合より、資源を投入すべき対象と位置づけられている。

捜査による被害者の不利益（③軸B）は、i 加害者側から攻撃を受けるおそれ、ii 捜査・公判過程における二次被害、iii 社会的な関係性の中での不利益、iv 個人としての不利益などがある。このうち、i と ii は警察としてその不利益を軽減するようにすることはある程度は可能であるが、iii と iv は警察としての改善はできない。対教師暴力事件の被害教師が警察に相談に来た場合に、学校内での立場等に影響を及ぼす場合があり、学校長と相談してみてもどうかといった対応をするのは、iiiの要素を考慮したものといえる。児童虐待の場合には、事件の捜査が行われ、刑事上の処分がなされることで、被害者が「犯罪者の家族」となることで、所得の減少や家庭内対立の激化といったマイナスが生じる。一般の事件では、本人又は保護者から被害届が提出されることで、これらのマイナス要因を評価する必要がなくなるといえるが、児童虐待のような事案では被害届が通常は存在せず、これらの不利益をどのように考慮し、他と比較しているのかについて、解明する必要がある。これまでの調査では、肯定、否定の双方の見解があり、現実にもどこまで考慮要素とされているかの解明と合わせて、規範的な検討も必要であると思われる。

(3) 児童虐待事案への刑事的介入の現状

児童虐待事案への刑事的介入の現状



<児童虐待事案の刑事介入の方法と考え方>

- ・ 多くは次の被害防止のための介入、分離のためほとんど逮捕する、起訴されるのは一部
 - * 再被害防止上の有効性意識、不起訴への抵抗感ない
- ・ 軽微事案は県ごとの差異が大きい～危険度が低い事案でも積極的に検挙する県もあるが、様々な面を考慮して検挙を控えることが多い県もあると思われる
- ・ 一方、重い事案の場合は訴追・有罪の必要性を強く意識：重篤な事案や乳幼児被害は証拠収集の困難性大～「事件化できていない事案」も多い＝重大な問題

児童虐待を受けたと思われる児童を発見したことを理由として警察が児童相談所に通告した児童は、平成23年の1万1536人から28年の5万4227人に急増している（児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力（いわゆる面前DV）がその46%を占める。児童相談所側からは、この急増に不満の声も上がっている。）。身体的虐待に限っても、平成18年に968人であったものが、23年に4484人、28年には1万1165人になっている。

一方、虐待行為を刑事事件として検挙すること（刑事的介入）は、平成18年の348件が28年は1081件となっている。身体的虐待に限ると、平成18年の250件が28年に866件となった。23年が302件であり、近年の増加が著しいことが分かる。傷害罪（傷害致死を除く。）と暴行罪についての推移を表に記載した。傷害罪の検挙は、平成25年ころまではそれほど大きな変化はないが、25年12月の人身安全通達を受けて、28年は25年の2.3倍に増加している。暴行罪は、それ以上に変化が著しく、かつては少数にとどまっていた（平成18年は14件）が、25年に89件となり、それが28年に316件と、3.6倍に増加している。暴行罪での検挙は、傷害の結果が生じていない場合と、傷害結果に関する医師の診断書がない段階で逮捕した場合とがあるが、大きな被害が生じる前に早期に刑事的介入をするという方針の変化を受けた結果であるといえる。

近時の刑事的介入は、次の被害防止の必要性を強く意識して行われている。人身安全関連事案として警察の優先課題と位置づけられているため、他の業務負担との調整は行われない（D県では、警察署の捜査力が不足している場合には、夜間等においても直ちに捜査員を本部から派遣することが行われている。）。虐待親との分離のため、多くの事案で被疑者は逮捕される（任意捜査とされる事案は少ない。）。起訴されるのは一部であるが、次の被害防止のための刑事的介入の場合に、不起訴となることへの抵抗感は、刑事部門に属する者も含めて、警部級以上の警察官の側に存在していない（この点はかつての捜査観①から大きく変わったことを示すものである。）。警察では、刑事的介入が虐待被害を防ぐ（加害行為を止めさせる）効果が発揮できるものと強く認識されている。実態としても、調査した6県警察では、刑事的介入をしたのに次の被害が生じたいと

いう例はほとんどなかった。これに対し、事件化がその後にもたらす改善効果に関して、児童相談所長のアンケート調査では、ほぼ全員が一概に言えないという回答であり、有効である場合があるとする一方で、デメリットを指摘する声も多く存在した。

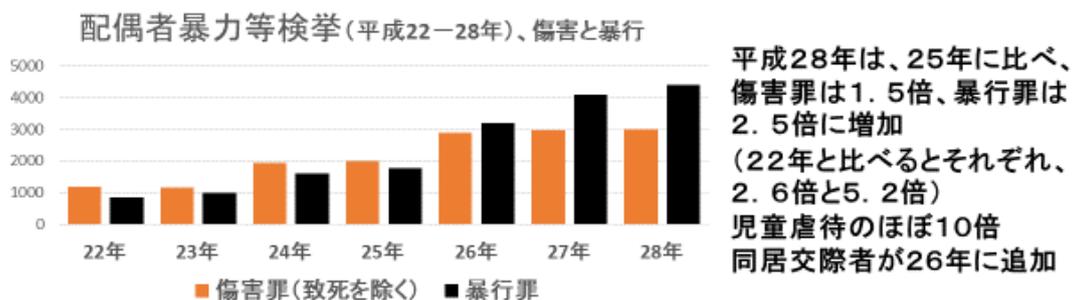
次の被害が生ずる危険度が高いと思われる場合に刑事的介入を行うことは、近時の警察に一般的な方針であるが、それ以外では、軽微な事案について、刑事的介入をするかどうかは、県ごとの差異が大きい。調査したうちのE県は、積極的に検挙することを明確な方針としていた。これに対し、F県では、様々な面を考慮して検挙を控えることも多いとする見解であった。身体的虐待における通告件数と検挙件数が大きく異なることを踏まえると、F県のような考えのところが多岐にわたると思われる。

もう一つの近時の変化として、心理的虐待への刑事事件化の動きがある。心理的虐待は、従来は検挙がほとんどなかった（平成22年までなし、23年に1件、24年に6件）が、27年には18件、28年には31件検挙されている。暴力行為等処罰法違反（示凶器脅迫）や監禁、強要といった罪である。新たな動向として注目される。

一方、重い事案（重篤な結果を生じた事案）については、刑事部門の警察幹部において、起訴に結びつけ、有罪の判決を受ける必要性が強く認識されている。同時に、重篤な結果を生じている場合や、乳幼児の被害の場合には、被害者の供述という重要な証拠が得られないことから、証拠収集の困難性が大きい。警察として、犯罪としての児童虐待による被害であるという判断をしていますが、保護者による犯行であるという証拠が十分でないことから、「事件化できていない事案」が相当存在していることがうかがえる。刑事部門では、これが最大の問題であると位置付けられ、早期捜査の必要性（そのための児童相談所等からの早期の情報提供の必要性や医療機関との連携の強化の必要性）が強く認識されている。

(4) 配偶者暴力事案への刑事的介入の現状

配偶者暴力事案等への刑事的介入の現状



<特徴的事項等>

- ・ 24年3月の「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案」に対する警察庁通達と、25年12月の人身安全通達で、その後に大幅増加(暴行が傷害を上回る)
- ・ * 生活安全部門と刑事部門の協働対処システムの構築が一部でなされている
- ・ 被害届のない事案で逮捕する場合も一部あるが、一時的措置にとどまるものがほとんど

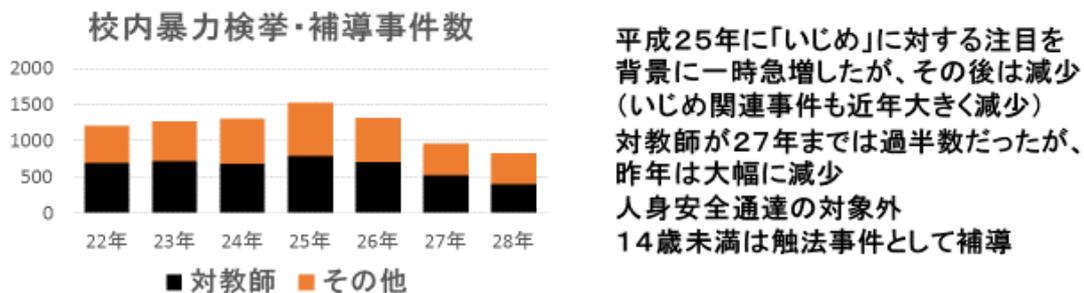
配偶者暴力事案に関しては、平成23年の刑法・特別法（配偶者暴力防止法の保護命令違反を除く。）の適用による検挙は2424件であったが、24年に4103件、26年に6875件、28

年に8291件と増加している。平成24年の増加は、同年3月に生活安全局長と刑事局長の連名の通達「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」が示され、積極的な検挙の方針が示され、必要に応じて被害者に被害の届出を働きかけ、説得を試みることとされ、説明用の資料も整備されたことの影響であると思われる。26年以降の増加は、同年に配偶者暴力防止法が改正されて同居交際者が含められたことによる増加（検挙の15～18%を占めている。）もあるものの、平成25年12月の人身安全通達の影響が大きいものと思われる。暴行罪の検挙の増加が顕著で、傷害罪を上回っていることは、表に示したとおりである。人身安全通達で、まず恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案に関する態勢整備が求められたところから、生活安全部門と刑事部門の協働対処システムの整備が進められている。

配偶者暴力事案では、被害者が処罰意思を継続することが困難であることが指摘されており、意思決定を支援することが重要な課題となる（被害届のない事案で逮捕する場合も一部あるが、一時的措置にとどまるものがほとんどである。明示的意思に反することには、危険を避ける上で必要な場合を除くと、規範的な問題もある。）。このため、事件化と安全の確保の両面において、配偶者暴力相談支援センターをはじめとする関係機関、民間のシェルター等との連携が必要となっている。

(5) 学校内事案への刑事的介入の現状

学校内事案への刑事的介入の現状



<特徴的事項等>

- ・ 警察の介入は、非行少年の健全育成であると同時に、被害防止・秩序維持の面
- ・ 学校秩序の維持が学校（とその協力機関）でできるかが重要
- ・ 教育委員会側では対教師暴力は積極的に対応するよう学校を指導
- ＊ 問題行動レベルに応じた対応チャートを公表している例

学校内事案は、少年による事件であるため、警察の刑事的介入（14歳以上の犯罪少年の場合は刑事訴訟法に基づいて捜査し、検察官又は家庭裁判所に送致する。14歳未満の触法少年の場合は少年法に基づいて調査し、警察として補導した上で、要保護少年の場合に限って児童相談所に通告することとなる。）の目的は、少年の健全育成にあるが、同時に、学校内の他の生徒等の被害防止、学校内秩序を図るものでもある。人身安全通達の対象とはなっておらず、近年の警察の対応方針に大きな変化はない。児童が被害の事件では、保護者の意向が優先され、教師を含めた学校関係の被害では、学校（及び関係機関）で問題が解決できるか、という観点が重視される。

学校内暴力事案の検挙・補導事件数は、「いじめ」に対する注目を背景に一時的に増加した（平成25年に1523件）が、その後減少している（いじめに起因する事件自体も、平成25年の410件から28年の149件に減少している。）。対教師暴力事件が、平成25年まで増加した。その背景には、教育委員会レベルでの被害届出の積極化に向けた指導があることがうかがえる。平成27年と28年に対教師暴力は大幅に減少した。近時の少年非行全体の大幅な減少を踏まえると、実態としても減少しているものと思われる。

注目すべきものとして、大阪府及び大阪市の教育委員会における問題行動への対応チャートの公表が挙げられる。警察との連携が明示され、あらかじめどういった措置を講ずるかを公表することで、保護者を含めて、学校の対応を予測して、問題行動のエスカレートを止める機能があることがうかがえる（加害者・被害者の保護及び教員の保護につながるものであることが、明確にされている。）。多くの警察では被害の申告があつて初めて分かるとの説明であつた（届出に対応するという受け身の姿勢であつた）が、B県では、警察が情報を入手して積極的に届出を働きかけているという説明があつた。

3 - 4. 会議等の活動

年月日	名称	場所	概要
平成28年7月21日	第10回研究会	京都産業大学第2研究室棟会議室	各人のこれまでの調査研究状況の報告と、当面の調査計画についての協議を行った。
平成28年9月15日	第12回研究会	京都産業大学4号館4A演習室	各人の前回以後の調査研究実施状況の報告と、今後に向けての協議を行った。
平成28年10月27日	第13回研究会	京都産業大学第2研究室棟会議室	主な調査研究状況の報告と、警察の刑事的介入に関する論点整理を行うとともに、今後の調査研究についての検討を行った。
平成28年12月8日	第16回研究会	京都産業大学第2研究室棟会議室	これまでの調査研究状況の報告と、今後の調査研究についての検討を行った。警察の刑事的介入の枠組みについて検討した。
平成28年1月12日	第17回研究会	京都産業大学第2研究室棟会議室	これまでの調査研究状況の報告と、今後の調査研究についての検討を行った。
平成29年2月22日	RISTEX プロジェクト全体会議 サイトビジット	むすびわざ館会議室	代表者から調査研究結果の内容、成果、現段階での仮説などについて報告を行った後に、各研究実施者が自らの調査研究について説明等を行い、RISTEX側からコメントを受けた。
平成29年2月	第19回研究会	むすびわざ館	配偶者暴力事案に関する多機関連

23日		社会安全・警察学研究所	携調査を中心に、今後の調査研究の進め方に関する討議を行った。
-----	--	-------------	--------------------------------

4. 研究開発成果の活用・展開に向けた状況

現時点で具体的なものはない。

なお、警察の刑事的介入の在り方・考え方については、警察組織内で言語化されることが、安定的な運用と他機関への説明に有益であると考えられるところ、本プロジェクトの調査への対応において、D県警察では非常に詳細な言語化が内部で行われた。これは、研究開発成果の活用とは異なるが、本プロジェクトの調査研究が、関係当局に望ましい変化を招いたものといえる。

5. 研究開発実施体制

研究はグループに区分しないで行う。構成は次表のとおりである。

研究開発者 京都産業大学社会安全・警察学研究所

- 研究代表者：田村正博（研究所長、学・人（元官））
 マネジメント担当責任者：須賀博志（学・人）
 ・刑事法的研究責任者：増井敦（学・人）
 ・社会学的調査（警察）責任者：浦中千佳央（学・人） 研究員：吉田如子（学・人）
 ・社会学的調査（他機関）責任者：新恵里（学・人） ほか

研究所外参加者（調査研究実施）

- ・予測モデリング：荻野晃大（学・自）
- ・刑事法的研究：稲谷龍彦（学・人）
- ・司法福祉面からの調査研究：矢作由美子（学・人） *29年2月参加

研究所外参加者（調査研究助言）

- ・警察機関調査：若林隆生（元滋賀県警察生活安全部長、捜査一課長（元官））
- ・学校機関調査：大橋忠司（元京都市教育委員会生徒指導課長（元官））
- ・児童相談所調査：岡聰志（元横浜市南部児童相談所長（元官））、
 清水孝教（元横浜市北部児童相談所長（元官））、
 菅原正興（横浜市中央児童相談所長（官）） *28年6月参加



学問的助言



調査協力



（情報交換）

協力関与者（外部専門家）

- 森田洋司（鳴門教育大学特任教授）
 （学（教育社会学）・人、日本生徒指導学会会長）
 津崎哲郎（関西大学客員教授（学（児童福祉論）・人、NPO法人児童虐待防止協会会長（市民））
 松村良之（北海道大学名誉教授）
 （学（法心理学）・人）

協力関与者（調査協力）

- 警察調査協力
 ・警察大学校警察政策研究センター（官）
 ・京都府警察本部少年課（官）
 ・滋賀県警察本部少年課（官） ほか
 学校側意識調査協力
 ・京都市教育委員会生徒指導課（官） ほか
 児童相談所側意識協力
 ・京都市児童相談所（官） ほか
 DV被害者等支援機関側意識調査協力
 ・（一財）大阪市男女共同参画のまち創生協会（市民） ほか
 民間支援機関側意識調査協力
 ・NPO法人いくの学園（市民） ほか

6. 研究開発実施者

	氏名	フリガナ	所属	役職 (身分)
○	田村 正博	タムラマサヒロ	京都産業大学社会安全・警察学研究所（法学部）	所長 (教授)
	吉田 如子	ヨシダナオコ	同研究所	研究員
	増井 敦	マスイ アツシ	京都産業大学社会安全・警察学研究所（法学部）	所員（准教授）
	浦中千佳央	ウラナカ チカ オ	同研究所（同）	所員（准教授）
	新 恵里	アタラシ エリ	同研究所（同）	所員（准教授）
	須賀 博志	スガ ヒロシ	同研究所（同）	所員（教授）
	岡本 昌子	オカモト アキ コ	同研究所（同）	所員（教授）
	成田 秀樹	ナリタ ヒデキ	同研究所（同）	所員（教授）
	中村 邦義	ナカムラ クニ ヨシ	同研究所（同）	所員（准教授）
	久保 秀雄	クボ ヒデオ	同研究所（同）	所員（准教授）
	山口 亮子	ヤマグチ リョ ウコ	同研究所（同）	所員（教授）
	平阪 美穂	ヒラサカ ミホ	同研究所（平安女学院大 学子ども教育学部）	客員研究員（助 教）
	荻野 晃大	オギノ アキヒ ロ	京都産業大学コンピュー タ理工学部	准教授
	稲谷 龍彦	イナタニ タツ ヒコ	京都大学大学院法学研究 科	准教授
	矢作 由美子	ヤハギ ユミコ	敬愛大学国際学部	非常勤講師
	若林 隆生	ワカバヤシ タ カオ	無（元滋賀県警察本部）	（元生活安全部 長）
	大橋 忠司	オオハシ タダ シ	同志社大学免許資格課程 センター（元京都市教育 委員会）	教授（元生徒指 導課長）
	清水 孝教	シミズ タカノ リ	横浜市社会福祉協議会障 害者支援センター（元横 浜市北部児童相談所）	監査担当課長 (元所長)

	岡 聰志	オカ サトシ	横浜市子ども家庭課（元 横浜市南部児童相談所）	担当係長（元所 長）
	菅原 正興	スガワラ マサ オキ	横浜中央児童相談所	所長

7. 研究開発成果の発表・発信状況、アウトリーチ活動など

年月日	名称	場所	参加人数	概要
平成28 年4月28 日	第7回研究会	むすびわざ 館（京都産 業大学社会 安全・警察 学研究所の 所在する施 設）会議室	12名（うち実 務家（プロジ ェクト参加 者を除く。以 下同じ。）6 名）	岩佐嘉彦氏（弁護士）の報告「児童虐待 における関係機関の対応のあり方の現 状と課題－児童相談所と警察との関係 を中心として－」を基に、警察関係者ら とともに、児童相談所と警察との関係の実 際と在り方を中心に、討議を行った。
平成28 年5月26 日	第8回研究会	むすびわざ 館会議室	21名（うち実 務家6名）	所外参加者である清水孝教氏及び岡聡 志氏と竹内敬一郎氏（横浜中央児童相 談所）による報告「警察と児童相談所と の情報共有と連携について」を基に、警 察関係者らとともに、討議を行った。
平成28 年6月23 日	第9回研究会	むすびわざ 館会議室	11名（うち研 究者等（プロ ジェクト参 加者を除く。 以下同じ。） 3名）	米田雅裕氏（北海道大学大学院法学研究 科教授）の報告「警察と他機関との連携 を規律する『規範』－規範学としての警 察法学の視点から」を基に、行政学研究 者及び警察大学校教授とともに、討議を 行った。
平成28 年8月2 日	第11回研究 会	むすびわざ 館会議室	9名（うち実 務家2名、研 究者等1名）	韓国から警察大学教張應赫氏ほか2名の 専門家を招き、「韓国における家庭暴力 及び児童虐待の最近の動向」等に関する 報告を得て、日本との比較を中心に、討 議を行った。
平成28 年11月 24日	第14回研究 会	むすびわざ 館会議室	22名（うち実 務家6名、研 究者等6名）	マーティン・ベーゼ氏（ボン大学法学部 教授）の講演「両親や教師には、正当化 事由としての懲戒権はあるか？」を基 に、児童虐待及び学校内事案における刑 罰法の適用に関する討議を行った。
平成28 年12月1 日	第15回研究 会	むすびわざ 館会議室	19名（うち実 務家8名、研 究者等2名）	ミケーレ・パルマ氏（イタリア首相府機 会均等局参事官）を招き、「イタリアに おける性暴力対策と被害者支援」の講演 とともに、それを受けて、女性に対する

				暴力対策の現状と今後を考えるという観点から、討議を行った。
平成29年1月19日	第18回研究会	むすびわざ館会議室	10名(うち研究者等2名)	浅井顕太郎氏(オーストラリア国立大学経済学・商学群講師)を招いて、「専門分化した機関同士の協働についての経済学的分析」をテーマに、講演をとともに討議を行った。
平成29年1月20日	警察政策研究センターとの共同研究会	警察大学校会議室	21名(うち実務家3名、研究者等9名、RISTEX関係者5名)	上記と同じく浅井氏の講演を受けて、警察政策研究センター所長、RISTEX領域関係者らも参加し、経済学的分析の含意等について討議した。
平成29年3月8日	「虐待の通告・通報を阻む要因」に焦点を当てたフォーカスグループ	北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟W501・W502教室	22名(仲プロジェクト6名、田村プロジェクト2名、実務家7名、RISTEX関係者1名、研究者等1名、スタッフ5名)	仲プロジェクトとの共同研究会として実施した。仲教授の司会で、実務家(児童相談所、子ども家庭支援センター、学校・幼稚園、病院、警察)7名によって虐待通告・通報の現状と改善策に関する討論が行われた。他の参加者も数人ずつのプレ討論に参加し、そこでの発言が上記の討論に反映されており、全員の知見が活かされている。
平成29年3月24日	第20回研究会	むすびわざ館会議室	15名(うち研究者等3名)	岡部正勝氏(慶應義塾大学総合政策学部教授)による報告「警察の「組織文化」への挑戦～初代「警察行政運営企画室長」としての経験から」を受けて、行政学研究者らを含めて、警察のなすべき活動の範囲など、警察組織の課題と統制をめぐる現状を中心に、討議を行った。

7-2. 社会に向けた情報発信状況、アウトリーチ活動など

警察幹部を主な読者とする雑誌『捜査研究』(東京法令出版)に、本プロジェクト参加者である岡聰志氏(元横浜市南部児童相談所長)及び清水孝教氏(元横浜市北部児童相談所長)が、本プロジェクトでの研究成果を踏まえつつ、自らの経験を基に「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」を3回にわたり連載した(平成28年12月号、平成29年1月号、平成29年2月号)。

警察幹部を主な読者とする雑誌に、児童相談所関係者が執筆をしたものが掲載されるのは初めてのことであり、相互の理解増進が図られる上での意義が大きい。

7-3. 論文発表

(1) 査読付き なし

(2) 査読なし (3 件)

- ・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」社会安全・警察学3号（京都産業大学社会安全・警察学研究所、2017年3月）
- ・須賀博志「学校運営協議会（コミュニティ・スクール）を通じた学校と警察の連携」同上
- ・山口亮子「児童虐待に関するアメリカの法手続きーフロリダ州を例にして」同上

7-4. 口頭発表（国際学会発表及び主要な国内学会発表）

なし

7-5. 新聞報道・投稿、受賞等

なし

7-6. 知財出願

なし