

子どもの虐待とネグレクト

JAPANESE JOURNAL OF CHILD ABUSE AND NEGLECT

Vol.21 No.3 December 2019

■ 巻頭言 子どもの出自を知る権利の行方は？ 才村真理

特集 児童虐待防止における警察，検察，裁判所との関わり

【特集担当】岩城正光，藤林武史

特集にあたって 岩城正光，藤林武史

児童虐待への児童相談所と警察の法的連携の限界と展望 鈴木秀洋

警察と児童相談所の連携について 田村正博

子ども虐待防止を巡る司法の試練と挑戦 酒井邦彦

協同面接の現状と課題 山田不二子

英国におけるChildren's Social Care (CSC) と警察・司法の関わり 増沢 高，福井 充

2017（平成29）年改正児童福祉法の意義——保護者に対する指導への司法関与 二宮周平

その制度，本当に子どもや家庭への支援に役立ちますか？

——子どもや家庭のためのソーシャルワークの視点から考える 土居 聡

児童相談所と警察間における児童虐待事案の全件共有を考える

——社会的養護経験者の視点から 中村みどり，川瀬信一

全件情報共有が問いかけるもの 鷺山拓男

〈連載〉各地の取り組みから学ぶ

地域のひとり親家庭を支援する「野菊荘」の多様な取り組み 芹澤 出

〈連載〉子ども虐待の「今」

明石市「明石こどもセンター」の開設について 稲垣由子

〈連載〉映画にみる子ども虐待

逆境のなかに生きる子どもたちとレジリエンス 檜原真也

第24回学術集会（おかやま大会）大会企画シンポジウム

支援の相互浸透が生み出す新たな貧困・虐待支援の可能性

——地域資源の紡ぎ直しによる子どもの権利保障と地域づくり 竹内俊一

資 料 要保護児童対策地域協議会における「見守り支援票」導入の試み

——虐待類型や重症度に応じた異変を適時に把握するために 杉本一正

活動報告 司法面接と心身のケアの連携を促進する研修プログラムの開発 田中晶子，安田裕子，上宮 愛

地域子育て支援センターにおける「ママカフェ」から母親が得た効果 古山美穂

児童虐待への児童相談所と警察の法的連携の限界と展望

鈴木 秀洋¹⁾

第1 はじめに

児童虐待死事件が起きる度にセンセーショナルな報道がなされ、児童相談所へのバッシングが起きる。目黒区児童虐待死事件、野田市虐待死事件については、国を動かし法律改正にもつながった。しかし、札幌市虐待死事件、出水市虐待死事件と、虐待死事件の報道は続く。そして報道では、従前どおりの親批判とともに、警察と全件を共有しておけば事件が起きなかったのではないかとの児童相談所批判や児童相談所と警察がともに家庭に介入していながら防げなかったことに起因する相互批判の例などが顕著である。

こうした事件が続く原因としては、果たして法律制度に不備があるのか、それとも法律制度どおりにはできないことに問題があるのだろうか。本論稿では、特に児童相談所と警察との関係に焦点を当てる。現行の法制度設計を詳細に検討したうえで、児童相談所と警察のあるべき役割分担について具体的に考察していく。

第2 現状の法制度設計の確認

現行上、児童虐待対応については、児童福祉法等の制度設計はどのようになっているのか。どのような警察の役割が規定されているのか。令和元年の法改正までを振り返り、確認しておく。

1. 児童福祉法において

児童福祉法は平成28年に子どもの権利主体性を明らかとする改正を行っている。具体的には、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」(1条)及び「全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。」(2条1項)と規定し、これらの規定を受けて、第一節「国及び地方公共団体の責務」を新設し、同3条の2では、児童の権利保障のためには「児童の保護者支援」を国と地方公共団体が行わねばならないとの規定を定めている。子どもを守るためには親支援を行うことを基本の方針としているのである。

その上で、法律上の具体的な「実施機関」とし

Limitations and prospects of the legal collaboration between child guidance centers and the police departments on child abuse cases

1) 日本大学危機管理学部, Hidehiro Suzuki: College of Risk Management, Nihon University

表1 行政手続に基づく令状のまとめ

項目 法律	任意調査	強制調査	資料提供	夜間執行許可 の規定の有無	告発
国税犯則取締法	1条	2条	解釈上	×	12条2等
関税法	119条	121条1,2項	3項	○124条	140条
地方税法	71条等	71条等	解釈上	×	71条
金融商品取引法	210条	211条1,2項	3項	○212条	226条
独占禁止法	101条	102条1,2項	3項	○104条	96条
出入国管理法	27条	31条1,2項	3項	○35条	63条3項
児童虐待防止法	①8条の2	②9条の3第1項	③3項	④9条の4	⑤

出典：三好一幸「令状審査の理論と実務」司法協会，2014年（一部筆者加工）

て、10条で市区町村の業務を、11条で都道府県の業務を規定する（12条で児童相談所設置）。更に「第六節 要保護児童の保護措置等（第25条～第33条の9の2）」「第七節 被措置児童等虐待の防止等（第33条の11～第33条の17）」の規定をおいている。このように、児童福祉法は、基礎自治体と都道府県を責任主体として、子どもの権利主体性を保障するという第1条の目的を実現するための法制度設計を行っており、児童福祉にかかる業務の責任主体としては警察を想定していない。

2. 児童虐待の防止等に関する法律

児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）は、平成12年に議員立法として制定された。「この法律は、児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼすことにかんがみ、児童に対する虐待の禁止、児童虐待の予防及び早期発見その他の児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務、児童虐待を受けた児童の保護及び自立の支援のための措置等を定めることにより、児童虐待の防止等に関する施策を促進し、もって児童の権利利益の擁護に資することを目的とする。」と定めており、児童福祉法の理念を受けつつ、児童虐待防止の観点から施策を促進し、児童の権利利益を擁護することを目的として規定されたものであり、児童福祉法と一体的に法的に位置付けることができる。

児童虐待防止法の全体構成は、1条（目的）、2条（児童虐待の定義）から始まり、18条・19条（罰則）までであるが、条文上警察の役割を明記しているのは、基本的に10条（援助要請）のみである（令和元年の児童虐待防止法改正により、5条（児童虐待の早期発見等）の早期発見に努めなければならない者として「都道府県警察」、「警察官」が明記された）。すなわち、児童虐待防止法においても、児童虐待対応の責任主体としては、通告先としての市町村、都道府県福祉事務所、児童相談所（以下「児童相談所等」という。）を想定しており、警察はあくまで援助要請（同10条）があった場合に援助の立場で協力するにすぎず、また通告を行う機関であって通告を受けて児童の権利利益を擁護する対応主体とはされておらず、児童虐待対応の特別の権限を認められていない。

同法は、「虐待が行われているおそれ」等の要件該当の場合に、都道府県知事が出頭要求・立入調査（罰則有）・再出頭要求ができる旨を定め、さらに「虐待が行われている疑い」等の要件該当の場合には、臨検、搜索等ができる旨を定めている。こうした一連の手続規定^{註1)}は他の個別の行政法規と比較してみた場合でも、最も強制の度合いの高い実力行使を伴う「行政調査」手法を有しているといえる。

また、同法を表に掲げる他の行政法規と比較すると、①任意調査（8条の2）、②強制調査（9条の3第1項）、③資料提供（同3項）、④夜間執行許可の規定有り（同9条の4）という点では類似の制度もあるが、⑤告発規定はない、との制度

設計をとっている点で、徹頭徹尾、児童相談所・都道府県知事が児童虐待対応の主体としてその権限と責任を負うとしている点に特徴がある。必要があれば警察に援助を求めることができるが、警察の援助がないと権限行使できないものではない。

また、このことは非常に重要なことであるが警察の犯罪捜査と児童虐待対応とは連動する法制度設計がなされていない。むしろ児童相談所が強制調査を行うこと、一時保護処分を行うこと、一時保護を解除すること、親子再統合を目指すこと、こういった流れを、子どもの権利利益を守る観点から、広汎な裁量権を定めて「自己完結」できるシステムを構築しているのである。このことは、法改正の経緯を辿れば明白である。例えば、平成20年に解錠を可能とする新たな立入制度等を創設し、さらに平成28年改正で立入調査の後に再出頭要求を経ずに裁判所の許可状により臨検・捜索が実施できるようにするなど、より都道府県及び児童相談所の権限と責任を加重する改正を重ねており、警察がこの法体系上主体的に児童虐待対応を担うことは想定されていない^{注2)}。

令和元年の法改正も、前述したように児童虐待防止法5条に警察の文言を追加しているが、上述した児童虐待対応における児童相談所と警察との

間の大きな枠組修正は行っておらず、婦人相談員とともに児童虐待を発見しやすい立場にあるとして追記されていることから明らかなように、これまで果たしてきた役割を注意的に追記しているに過ぎない。

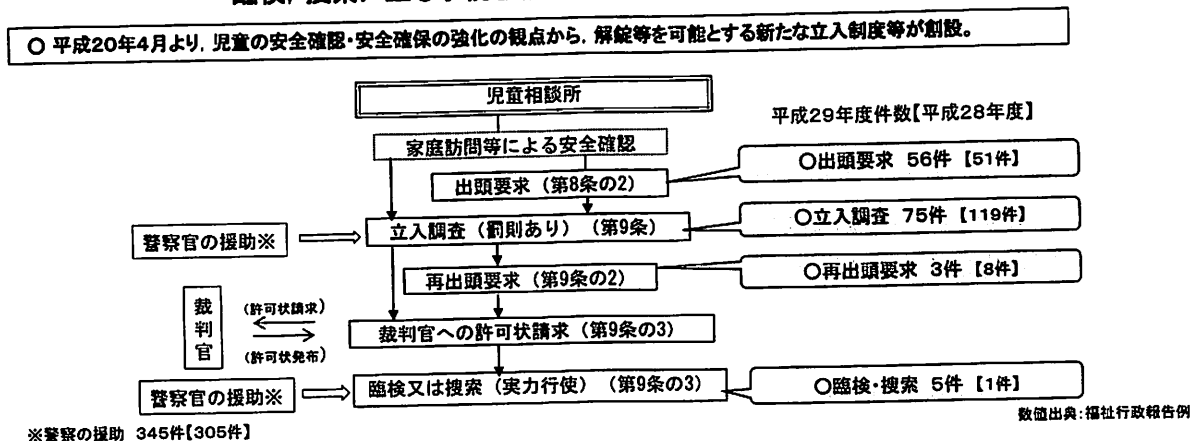
3. 刑法・警察法・警職法において

では、警察はどのような根拠で児童虐待対応をなし得るのか。そもそも警察は「個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。」(警察法2条1項)と定められ、犯罪の捜査だけでなく、犯罪の予防、犯罪からの個人の保護等を含む広い意味での犯罪への対処、それに加えて職務質問、指導・警告等社会安全の実現に幅広く、かつ、大きな役割を担っている^{注3)}。しかし、一方で同条2項が「日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあってはならない。」と制約原理・限界についても、規定する。以下児童虐待との関係で説明を加える。

- 1) 司法警察活動としての刑法等を根拠に暴行や傷害等の構成要件該当行為があれば、警

注1) 厚労省福祉行政報告例参照 <https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000546709.pdf>

臨検、捜索に至る手続き(児童虐待防止法における対応)



注2) 児童相談所職員側にかかる法制度設計の理解が十分なく、「何でも児童相談所に通告をすることをせずに自ら対応してほしい」との申入れを要保護児童対策地域協議会の席で、児童相談所から警察に対して行っている例をみる。

注3) 田村正博「社会安全政策論における手法・理論・組織」警察政策学会「社会安全政策論」(立花書房、平成30年)36頁。

警察は、逮捕や捜索等の強制処分を行うことができる。根拠法規としては、憲法（33条・35条）及び刑事訴訟法があげられる。すなわち、まず、刑事訴訟法199条の通常逮捕の場合であれば、罪を疑うに足りる相当理由と必要性（実体要件）と令状（手続要件）が要件となる。また、同210条の緊急逮捕の場合であれば、重大事案でかつ充分理由（実体要件）に加えて令状入手の暇がない場合（時間的制約要件）が要件となる。さらに同212条の現行犯・準現行犯逮捕の場合であれば、現に罪を行い又は行い終わった（実体要件）場合に、暴行・傷害の行為者である保護者を逮捕するという形で児童虐待対応を行う^{注4)}。このように、警察は捜査機関として主体的に刑事訴訟法上の権限及び責任主体としての児童虐待対応を行うのである。単に児童相談所から児童虐待のおそれ等の情報を得たからといって、その情報のみを根拠に、直ちに強制的に家庭に介入して子どもの安全確認をし、加害保護者を逮捕できるものではない。

2) 行政警察活動としての警察官職務執行法と警察法等を根拠に

前述したように警察にとっては犯罪の予防も重要な任務である。その意味では家庭への介入は、刑法等の構成要件該当行為がない限りできないわけではない。例えば、警察が、警察官職務執行法6条1項を根拠に家庭に立ち入ることは可能である。しかし、当該規定は、「警察官は、前2条（4条（避難等の措置）及び5条（犯罪の予防及び制止））に規定する危険な事態が発生し、人の生命、身体又は財産に対し危害が切迫した場合において、その危害を予防し、損害の拡大を防ぎ、又は被害者を救助するため、やむを得ないと認めるときは、合理的に必要と判断される限度において他人の土地、建物又は船車の中に立ち入ることができる。」と定めていることからわかるように、同5条の犯罪の予防及び制止の規定と併せ読むと、具体的には、家の中で子どもが暴行を受

けて悲鳴が聞こえるなど、子どもの生命、身体に危害が切迫し、あるいは現に危害が加えられているようなときで、同項の立入の要件を充たす極めて限定的な場面が想定されているにすぎない^{注5)}。警察は警察法・警察官職務執行法等の法律上与えられた任務遂行として自らの判断で介入する法制度となっている。

これと比較して、児童虐待防止法に規定されている立入調査等は、この警職法よりも児童福祉法・児童虐待防止法の観点から射程が広い。あくまで児童相談所がその専門的知識に基づき主体的に実施するものであり、警察の立入と同じ目的と射程を持っているものではない。

それゆえ、警察が児童相談所の立入調査に援助要請（この判断裁量も法律上児童相談所に委ねられている）により同行した場合であっても、警察が行使しうる権限と役割が法的に広がるものではない。特別の強制力が付与されるものではないのである^{注6)}。この点、現場で実務対応している児童相談所職員の間でも誤解があり、援助要請したのに警察が家庭に積極的に入ってってくれなかった等の話を聞くことがあるが、児童虐待防止法に基づく児童相談所による立入調査等における警察の役割は、児童相談所長等の権限行使の補助者となるわけではないのであり、このことは『子ども虐待対応の手引き（平成25年8月改正版）』

注5) 警職法2条は、職務質問規定を定め、この実効性を図るのに必要な限度での所持品検査を認めているが、居住空間に強制的に立入って行使することを想定した規定ではない。個々人の居住空間すなわちプライバシーの権利保障（憲法13条）は確保されねばならない。その他、警察法2条の規定があるが、同法同条は組織法としての警察の責務規定であり、この規定をもって、強制的に家庭に入る根拠と解釈することはできない。また近隣住民からの110番通報や巡回連絡（身近で発生する犯罪の予防や事故防止に役立つ情報を知らせる活動等）等の警察活動が行われているが、強制的に立入権限を認める規定はない。

注6) 児童相談所長からの援助の求めの有無にかかわらず、警察が子どもの保護等のため必要と認める場合は、所要の警察上の措置をとることがあり得ることは言うまでもない（『子ども虐待対応の手引き（平成25年8月改正版）』（厚労省）同68頁）。

注4) 捜索・差押え等の規定紹介については本論稿では割愛する。

(厚労省) 67頁でも強調されている。

第3 児童相談所と警察との連携のあり方について

以上のことから明らかなように、児童相談所には児童福祉法・児童虐待防止法を根拠とした法的責務・役割があるのであり、一方警察には警察法等を根拠とした法的責務・役割があるのである。虐待死事件があった場合に、どの機関が本来果たすべき役割を果たしていなかったのかについては法的根拠に照らし検証がなされるべきである。

この点、児童相談所と警察との連携のうち特に情報共有のあり方について、全件共有論^{注7)}が主張されており、その論について考察をした上で、あるべき情報連携のあり方について考察を行う。

1. 全件共有論の法的立ち位置の確認

この点、児童相談所と警察との間で虐待情報を全件共有すべきとの主張がされる。主に児童相談所が情報を抱え警察に開示しないという問題意識からなされる主張のようであるが、何をもって全件というのか、法律上は「虐待」のおそれや疑い等その用語に使い分けがなされているのであるが全件共有という場合にどの範囲の情報を共有しようというのか、また日々変わる子どもや家庭の状況に関しいつの時点の情報をもって情報共有するのか、アクセス権限の範囲の問題として、組織のどの範囲の職位・職員が共有情報にアクセスできることとするのか、どこまでの個人情報の詳細(住所・氏名・成育歴等)を両組織で共有するのか、共有された情報の管理はどのようになされ、利用する場合の基準と手法はどうするのか等現行法上に根拠のない手法を主張する提言であることから、現実に導入しようと考えると多くの疑問が実務上生じ、新たな理論構成を行い、かつ、運用を変更する必要が生じる。

例えば警察が情報をもらっていないながら家庭に介入しないということがあるのか、警察が独自に介入の有無を判断するのであれば児童相談所のケースワークとの矛盾衝突をどのように回避するのか、捜査の前に児童相談所と協議をするなどということが可能なのか(捜査の密行性との関係)、共有情報の更新が遅れた場合は児童相談所の責任が問われるのかなど、形式的に虐待情報を警察に提示すれば解決するというものではなく、全件共有論の射程の整理と共有後の運用にこそ大きな課題が多々生じる^{注8)}。実際筆者の下に多数の実務担当者の不安と疑問の声、さらに全件共有後の混乱の声が寄せられている。

確かに、児童相談所と警察の情報の共有が積極的に行われれば、虐待にかかる断片的な情報が統合され、どのような形で支援と介入を行っていくべきかの見立てができるようになる利点があるように見えるのかもしれない。

しかし、その情報連携に関しては、既に児童福祉法に要保護児童対策地域協議会(児童福祉法25条の2)という法制度設計がなされており、自治体はこの法制度設計に則り情報連携を行っている(この点が不十分であるならばそこを改善しなければならない)。そして、下記「要保護児童対策地域協議会の構成機関(平成29年4月1日現在)」(厚労省子ども家庭局家庭福祉課調べ)(表2)でも明らかなように、現実には、98.7%の自治体において、既に要保護児童対策地域協議会のメンバーに警察は入っており、この協議会において情報の共有は行われているのである。

全件共有論は、当然この要保護児童対策地域協議会という制度設計では足りず、もう一步踏み込んだ情報連携の制度を提言しているはずであり、そうだとするならば、そもそもどんな根拠でこの要対協という法制度を超えたやりとりができるの

注7) 後藤啓二「子ども虐待死ゼロを目指す法改正の実現に向けて」エピック、2016年。

注8) 鈴木秀洋「『香川・目黒虐待死事件』の検証と再発防止提言——全件共有論への危惧を中心に」『政策法務Facilitator』59号(第一法規・2018年7月号)。「議員NAVI」(2018年8月27日配信) <http://www.dh-giin.com/article/20180827/12101/7/> 参照。

表2 要保護児童対策地域協議会の構成機関
 <厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ(平成29年4月1日時点, 複数回答可)>

区分		合計	比率	
行政機関	要保護児童対策地域協議会	1,735	—	
	行政機関			
	児童福祉主管課	1,288	74.2% [※]	
	母子保健主管課	1,197	69.0%	
	児童福祉・母子保健統合主管課	583	33.6%	
	福祉事務所(家庭児童相談室)	813	46.9%	
	保健センター	872	50.3%	
	教育委員会	1,673	96.4%	
	保健所	1,333	76.8%	
	児童相談所	1,669	96.2%	
	障害福祉主管課	1,132	65.2%	
	警察署	1,660	95.7%	
	法務局	721	41.6%	
	家庭裁判所	94	5.4%	
	その他	565	32.6%	
	関係機関	病院・診療所	921	53.1%
		小児科	597	34.4%
産科・産婦人科		258	14.9%	
精神科		236	13.6%	
歯科		294	16.9%	
その他診療科		407	23.5%	
保育所		1,448	83.5%	
幼保連携型認定こども園		675	38.9%	
幼稚園		1,051	60.6%	
小学校		1,517	87.4%	
中学校		1,493	86.1%	
特別支援学校		417	24.0%	

区分		合計	比率
関係機関	児童館	357	20.6%
	放課後児童クラブ	406	23.4%
	利用者支援事業所	286	16.5%
	地域子育て支援拠点	418	24.1%
	乳児院	127	7.3%
	児童養護施設	370	21.3%
	情緒障害児短期治療施設	42	2.4%
	児童自立支援施設	38	2.2%
	児童家庭支援センター	220	12.7%
	障害児施設	142	8.2%
	配偶者暴力相談支援センター	159	9.2%
	その他	238	13.7%
	関係団体	医師会(産科医会及び小児科医会を除く)	1,019
産科医会		85	4.9%
小児科医会		88	5.1%
歯科医師会		428	24.7%
看護協会		22	1.3%
助産師会		40	2.3%
PTA全国協議会		176	10.1%
弁護士会		161	9.3%
社会福祉協議会		965	55.6%
民生児童委員協議会		1,606	92.6%
人権擁護委員		1,094	63.1%
NPO法人		202	11.6%
里親会		72	4.1%
学識経験者	157	9.0%	
その他	402	23.2%	

※児童福祉主管課が構成機関に入っていない自治体においては、児童福祉主管課と名称は異なる部署(児童福祉・母子保健統合主管課, 母子保健課等)に、児童福祉を主に担当している担当が含まれており、1,735自治体でその児童福祉の担当が構成機関となっていない自治体はない。

か、そして、どんなメリットとデメリットがあるのか、慎重な検討が必要となる^{注9)}。

2. 他の法律との比較による全件共有論の問題顕在化の指摘

そもそも、虐待情報という最もセンシティブな個人情報については、児童福祉法・児童虐待防止法上は、要保護児童対策地域協議会の制度を使って虐待情報を提供し合うというほかは、原則とし

て、個人情報の提供を適法とする法律規定はないと考える(もちろん本人の同意を得ることができない場合でも人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある等の要件該当の場合は可能である)。

このことは、DV事案・ストーカー事案と児童虐待事案との場合のそれぞれの法律規定における警察の法的立ち居地を確認してみると明らかとなる^{注10)}。DV事案・ストーカー事案においては、児童虐待防止法制と比べて警察が法律上積極的な役割を明記されている。例えば、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律(以下「DV防止法」という。)においては、配偶者暴力相談支援センターと警察官が通報先(6条)と

注9) 朝日新聞2019年9月17日付「(時時刻刻)児相と警察、情報共有どこまで 虐待疑い全件→保護に効果でも親の信頼失う懸念」<https://www.asahi.com/articles/DA3S14181167.html>

なっている。警察官による被害の防止（第8条）、警察本部長等の援助（第8条の2）のように積極的な警察の役割が規定されているのである（なお、令和元年の法改正により、被害者の保護のための関係機関の連携協力規定（第9条）に児童相談所が追記された。）。また、ストーカー行為等の規制等に関する法律（以下「ストーカー規制法」という。）においては、警告や禁止命令等含めて、基本的に警察（警察本部長等・公安委員会等）が責任・権限主体として規定されている。

このように、児童虐待事案においては前述したように責任・権限主体が市区町村及び児童相談所・都道府県であるのと比較した場合に、DV防止法及びストーカー規正法においては、警察が責任主体として積極的に役割を果たすための権限と責任が明記されているのである。この二法と比較した場合、児童福祉法・児童虐待防止法においては、積極的な警察主体の介入を現行法上は想定していないのである。同じ警察の積極的役割を期待するのであれば、法改正を行い警察の法的地位及び権限を明確にすべきである。

3. 実際の刑事司法の流れ・制度運用と長期的視点からの問題点の指摘

全件共有論は、警察の短期的な介入に関心を寄せる主張といえる。しかし、児童虐待対応はその一瞬の命が救われたように思えても、その介入の仕方次第でより隠密化し子どもの命を奪う事態になってしまうことが多々生じている。目黒事案であっても香川で警察が逮捕していた。野田市事案でも警察は要対協構成員として情報共有は行っていた。札幌市事案でも、出水市事案でも、警察と児童相談所はともに情報共有後のその先の介入の

具体の食い違い等により事件が深刻化したのである。全件共有という間口の問題（自治体のケースワークの視点からは出口の部分ともいえる）に矮小化してはならない。

図1を見れば、このことが明らかとなろう。

この図は、警察が介入したとしても相当数が微罪処分で検察まで送致されないこと、検察が受理したとしても6割超の割合で不起訴とされること、裁判で刑が確定したとしても執行猶予がつく場合を鑑みれば刑事施設に収容される者は僅かであること（検察庁受理が105万余人のうち、裁判確定が29万余人、うち死刑・無期・有期刑の割合は5万人程度、満期釈放は1万人弱）。こうした統計は、目黒事件等の警察の対応とその後の事件経過をみれば明らかであろう。父は、何度逮捕されても釈放され自宅に戻って虐待をより巧妙かつ陰湿な形で繰り返し、結果的に子どもの命を奪ってしまった。私達が学び、論じなければならないのは、警察との全件共有ではなく、警察はどれだけの福祉的・保健的・心理的見立て力をもっているかの検証であり、言葉がけ等含めてどのような形で警察は家庭に入っていくべきなのかという具体的手法であり、警察の見立てをどのように児童相談所に伝えるべきかという具体論なのである。全件共有すれば警察が強力な介入ができ子どもの命を守れたはずという全件共有幻想論とそれに飛びつくマスコミ報道という構造はおわりにしなくてはならない。現に、警察庁OBで社会安全・警察学研究所「児童福祉に携わる人のための「警察が分かる」ハンドブック」（2018年12月）をまとめた田村正博氏は、同書29頁で、情報共有すべき事案を限定すべき（全件共有論の否定）と述べる^{注10}。また同書42頁で、警察関係者でも誤解している人がいると述べ、警察は夜間・休日でも大きな体制があると思われるが、交番等で勤務している者を除くと夜間・休日は当直をしている人がいるだけであり（当直は勤務ではなく事案

注10) 鈴木秀洋「ストーカー対策の制度設計——児童福祉法及びDV防止法との比較を踏まえて」『犯罪と非行に関する全国協議会JCCD機関紙』116号（2017年）。なお人身安全関連事案への対処として『警察学論集』第67巻11号（立花書房、2014）が特集を組んでいる。また、同72巻9号（立花書房、2019）には、警察庁生活安全局石川博昭「警察における人身安全関連事案への対応状況について」がある。

注11) 児童相談所と警察の幹部との協議の場を設け、相互理解を勤めて弊害を避ける努力が必要であると述べる。

(平成29年)

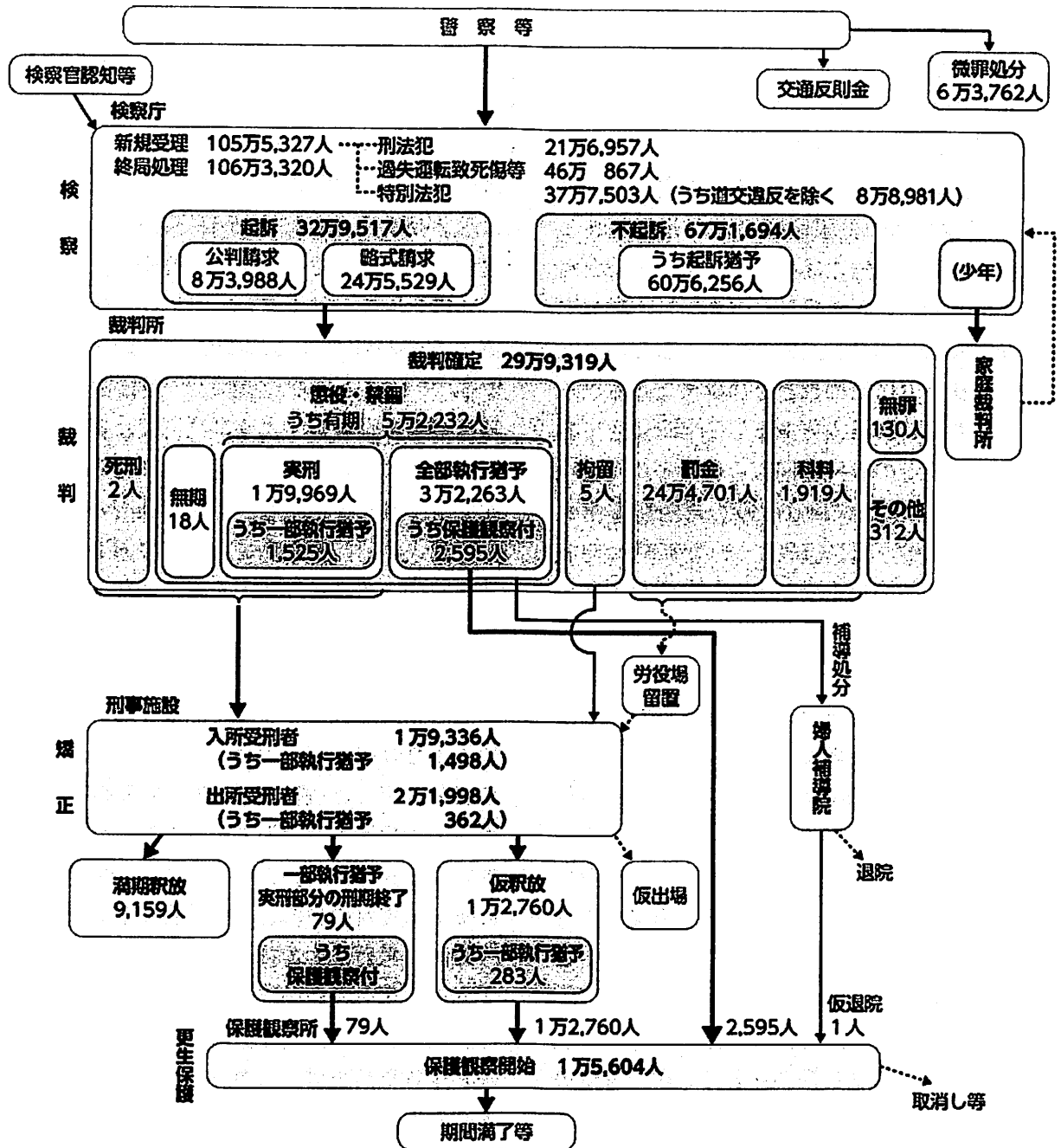


図1 犯罪者処遇の概要^{注12)}

に備えての待機に過ぎない), かつ, 夜間勤務者が専門的知識をもっているわけではないこと, 警察の体制が極めて大きいとの誤った認識の拡散を警察OBがすることに警鐘を鳴らしている。

4. 形式的全件共有論: 最新情報の提供でない場合の問題点の指摘

全件共有論は, 情報の質や鮮度について詳細な論を提示していない。それゆえ, 全件共有を行っているとは表明している自治体を調べてみると, 例えば, 1カ月遅れで, 児童虐待情報のうち, 住所, 氏名, 家族構成, 虐待区分程度の簡易な情報を警察に提供している自治体もある。しかし, これではこの情報をもった警察には, どんなメリット

注12) 「平成30年度犯罪白書」第2編犯罪者の処遇 第1章概要 http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/65/nfm/n65_2_2_1_0_0.html#h2-1-01

があるか（既に1カ月後には良好な家族再統合に至った場合もあり得るし、逆に1カ月の間に、新たな性的虐待が発覚した場合などもある）。

全件共有論者が主張するメリットとして、110番通報の時に、児童相談所からの全件共有情報があれば、詳細な情報を理解した上で現場で強力な介入ができるとの主張を聞くが、それであるならば、過去の古い情報は警察に混乱を招くだけである。常時動いている最新の児童虐待情報を児童相談所が警察に提供し続けることでしか、全件共有のメリットは発揮できないはずである（リアルな全件共有システムを構築しているとする自治体についてはその根拠や情報を得ている警察の介入時期・手法等について後述する問題点がある。）^{注13)}。しかし、現実には、筆者が調べた限りこうした自治体の例も含めて全件共有自治体の好事例として紹介されている^{注14)}。

5. 警察でデータベースを作成するメリットを強調する主張の問題点の指摘

全件共有論者が主張するメリットとして、全件共有しても直ちにその情報に基づき警察が家庭に介入するのではなく、DVやストーカー情報について既に警察が過去の事案をデータ収集していることと同様のシステム構築をするにすぎないこと、そして、かかるデータシステムができれば、110番通報された場合に、過去の児童虐待歴が表示されることで、現場に向かう警察官が、児童虐待家庭であるとの意識をもって介入することができるようになるとのメリットが主張される^{注15)}。

注13) 埼玉県や岩手県などではリアルな情報の共有をうたう。岩手新報社2019年4月17日配信。https://www.msn.com/ja-jp/news/national/「児相システム、県警に導入・虐待防止へ全件情報共有」。

注14) むろん定期的な警察提供情報が1カ月後であるとしても、随時必要な場合にそれとは異なり情報連携、協議ができるシステムが両方で構築されていれば問題ないと考え。全件共有という言葉の独り歩きと、全件共有を行っている自治体が先進的自治体というようなラベリングがされることが問題である（自治体の名前はあえて挙げない）。

しかし、警察のデータベースを作るだけで積極的に介入しないとの理屈（いわば収集だけしておく）が果たして是認されるのであろうか。虐待情報を得た以上は、その虐待情報のうち、犯罪を構成するものがないかを精査し積極的に当該家庭に独自に介入することが警察組織としては奨励されることになろう。後に、情報を得ておきながら虐待死事故が起きてしまっただけでは警察も不作為の責任を問われることになりかねないからである^{注16)}。そして、このことは、一見積極的に児童虐待死事案を救いだすように見えて、実際は児童相談所不信に基づいており、法的に認められた児童相談所の裁量を否定し、児童相談所のケースワークを羈束する提案をしているのであり、現行の児童福祉法・児童虐待防止法の法的体系を壊し、かつ、福祉的ケースワークの実務を否定するものである^{注17)}。DV防止法やストーカー規制法との法構造の相違を棚上げして、法改正をせずにかかる運用がなし得るものではなからう。この点、石川(2019)^{注10)}は、警察における事案の認知の段階からの①生活安全部門と刑事部門が共同して組織的に対処するための体制確立、②警察本部が確実に関与して対応すること、③加害者の検挙等と第一義的に挙げている。警察としても地域任せにせず本部主体の積極的事案対応体制をとるとしている。このことは、全件共有というような役割と権限が曖昧な論を排し、警察に連絡がきてボタンを渡された案件については積極的統一的に介入していく方針を警察は徹底するということなのである。警察の役割として明確である。

なお、警察が家庭への介入をする場合に個別に児童相談所等に問い合わせリアルタイムの情報確

注15) 筆者は以前全件共有論を主張する後藤氏と全件共有論のメリットについて議論したことがある。

注16) 社会安全・警察学研究所「児童福祉に携わる人のための「警察が分かる」ハンドブック」(2018年12月)29頁。問9への回答が筆者と同じ見解。

注17) 同「児童福祉に携わる人のための「警察が分かる」ハンドブック」問9への回答。

認を行い、児童相談所や市区町村側の見立てを聞きつつ介入していく手法は、これまでも現行法上の情報連携として行われてきたことであり、筆者自身の経験からしても、また全国の自治体をヒアリングする中でも、相当程度うまく機能しているのが現実である。こうした手間暇をかけて丁寧な、児童相談所と警察との間で連携を行っている地域の努力を無視して、法制度の根幹を揺るがす全件共有論を導入すべき理由はない。ただし、警察が独自に過去の児童虐待事案等のデータベースを蓄積して110番通報の時に参照できるようにするシステムを構築していること^{注18)}は警察内のシステム化として望ましい対応と評価できよう。

6. 協定手法の問題点の指摘

以上のような全件共有論の問題点があり、子どもの安全を守るという観点での現行法上の導入は難しいと考える。それゆえ、もし導入するとしたら、この現行法上の要対協の枠組みを更に広げ、違法な取扱いとならないために、児童相談所と警察との間での協定締結の手法が進められることになろう^{注19)}。

しかし、筆者としては、本論稿で指摘した論点について児童相談所と警察との間で、詳細な協議及び取り決めをした上で具体的なケースワークのあり方まで踏み込んだ協定内容を規定したものを未だ見ない。協定内容が不明確であれば、それだけ、現場での実際の運用の場合に警察と児童相談所との間で行き違いが生じやすい。現に札幌市及び出水市の虐待死事案において事案への対応・連携に相当の齟齬が生じていることからしても、全件を共有したらこの齟齬が解決するものではない。

また、児童相談所と警察との二者間での全件共有にかかる協定締結には次のような問題がある。すなわち、そもそも児童相談所の虐待情報は、児童相談所のみが収集した情報ではなく、市区町村から提供された（民間NPO団体等から市区町村が収集した情報を含む。）情報が多くあることである。そして、市区町村が収集した個人情報の中身を更に分解してみると、例えば、子育てひろばでの保護者からの育児の悩み、健康診断での保健師への発達の相談、学校現場の運動会での親の子への叱責、保育園の保護者会での会話など、必ずしも児童虐待の文脈でない形で、又は他の法令やアンケートやインタビューといった形で収集された情報等も多々存在するのである。信頼関係が出来ているからこそその愚痴や悩みの吐露やその吐露によって元気になってまた親子で毎日子育てひろばや教室に通ってくるというようなやりとりの情報もまたあるのである。こうした情報の具体的な中身を収集元の行政組織に確認・了解を得ることもせずに、児童相談所と警察との二者間での協定締結により、共有し利用することは、児童福祉法上の要対協の根拠付けがない場合であれば、行政同士であるから個人情報の第三者提供の問題が生じないと言い切ることは難しいのではないだろうか^{注20)}。

現実の問題としても、子育てひろばなどでのちょっとした愚痴が自治体の子ども部署から児童相談所に、更に警察に自動的に情報提供されるようになったら、そのことを知った保護者等は育児相談をしなくなってしまう。そういう保護者の声は現実に筆者の耳にも入ってきている。何をもって虐待と認定するのか、どの情報を他機関に提供すべきかとの判断は、法的な権限を有している児童相談所等が責任もって行う判断であり情報提供を自動化して良いものではなからう。

注18) <https://digital.asahi.com/articles/ASL8Y5772L8YUTIL02S.html>. 2018年8月29日朝日新聞デジタル「児童虐待、全国の警察で情報共有へ 来春データベース化」との見出しで、警察庁は全国の児童虐待が疑われる情報を共有するため、都道府県警が過去に取り扱った虐待関連の事案をデータベース化する方針を決め、2019年4月からデータの入力作業を始めるとの報道。

注19) 暴力団の構成員か否かの情報を自治体と警察とで共有する場合にも協定手法が用いられている。

注20) 現場から遠い個人がコントロールできない別の機関が過度な情報の収集を行っており、個人情報の最小限の収集の原則に反するとの指摘もあろう。

7. まとめ

以上の検討により、現行法の改正なく全件共有論を導入することは法的に困難であるし、実際のメリットも実証できるものではない^{注21)}。

現在国は、現行の法制度設計の中で、平成30年7月20日付け「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」において、児童相談所と警察との情報連携のルールとして、以下の3つの基準を示している。すなわち、①虐待による外傷、ネグレクト、性的虐待があると考えられる事案等に関する情報、②通告受理後、子どもと面会ができず、48時間以内に児童相談所や関係機関において安全確認ができない事案等に関する情報、③①の児童虐待に起因した一時保護や施設入所等の措置をしている事案であって、当該措置を解除し、家庭復帰するものに関する情報、以上に関して児童相談所と警察の情報共有の強化を図る。この3基準を通知するとともに「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」の更なる徹底・強化について（平成31年2月8日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）、「児童虐待防止対策の抜本的強化について」（平成31年3月19日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）を発し、基準の徹底とともに虐待ケースの対応マニュアルの共有や児童相談所における警察職員、警察OBの職員配置・常勤的な配置、合同研究の充実等による連携強化策を打ち出している。更に、「児童の安全の確認及び安全の確保を最優先として児童虐待への対応について」（平成31年3月28日付け警察庁丙少発第23号ほか）、「児童虐待への対応における取組の強化について（通達）」（平成31年3月28日付け警察庁丁少発第198号ほか）等の通知発出をしてきたにもかかわらず、札幌市虐待死事件を防げなかったことから、「児童虐待への対応における取組の推進について（通達）」

注21) 鈴木秀洋「目黒虐待死事件」の検証と再発防止提言——全件共有論への危惧を中心に」『政策法務 Facilitator59号』（第一法規・2018年7月号）では全件共有論について詳細な反論を論証している。本論稿で紙面の都合上上げられなかった論拠を含めて参照されたい。

（令和元年6月10日付け警察庁丁少発第133号）により、児童の安全確認の徹底と確実な通告の実施、児童相談所等関係機関との連携強化等を徹底している。

この個別案件における連携強化を徹底することが法治国家における行政と警察との関係において実効性ある具体案であり、全件共有という法的根拠も具体的な措置としても曖昧なイメージ論を入れるべき余地はない。

第4 更なる具体的提言・展望

では今後どのような形で児童相談所と警察は連携を進めていくべきか。

1. 要対協の活用＝実質化とチェック機能の充実

要対協の実質化である。この言葉はいい古された感があるが、それだけ要対協が形骸化しているということである。要対協による情報共有システムは他の法律規定にない画期的なシステムである。要対協を積極的に利用し、ケース管理だけでなく、参加者がみな当事者として情報を提供し役割を分担し合うことが必要である。それぞれのバックグラウンドから見える景色は異なっているはずであり、多角的な見立てを戦い合わせる要対協を作り上げる必要がある。野田市の虐待死事案では要対協が形骸化していた。札幌市の虐待死事案では要対協に当該ケースがあげられていなかった。要対協の再構築は喫緊の課題である。

2. 警察への情報提供の仕方の工夫・警察の見立て力の向上

例えば110番通報により家庭に入るチャンスができたときには、どこを・何を・どのように見てくればよいのか、どんな言葉をかければよいのか、児童相談所と常に同行介入することは困難であることからしても、警察が介入する場合の見立て力を向上させねばならない。ある警察と児童相談所との間では既に行われているようである

が、児童相談所や自治体が行う研修やロールプレイ訓練などにも警察が積極的に参加できるようにすべきであるし、警察独自に児童福祉、発育・発達、DV・性暴力理解ができる警察官を育てていくべきである。どの警察官も宿直等で家庭に介入していく役割を果たす可能性は高い。警察官の最低限・標準装備の能力として、児童福祉、発育・発達、DV・性暴力に関する悉皆研修やOJTを通じた能力向上が求められよう。

傷あざのみの確認でなく、もう一步踏み込んだ質問なり、もう一步支える発言があったら、札幌市の事案は違ったストーリーがあったのではないだろうか、目黒区事案で警察官が母にDVについての理解ある発言をしていたらストーリーは変わっていたことだろう。確かに、臨検等の現場での共同訓練も必要であろう。しかし、それ以上に個々の事案の見立てについて児童相談所等子ども部署と警察とがともに意見を交わす研修・訓練が

今求められている。

3. 現行の法制度設計の更なる改正

現行法が児童相談所機能を強化し続けた結果、児童相談所の射程があまりにも広範囲になりすぎている。この点については二つの方向性が考えられる。一つには、子ども家庭総合支援拠点の設置促進による市区町村への権限と役割の委譲である。もう一つの方向性は、法制度の変更を真正面から行って警察との役割分担を変更することである（例えば、臨検等については警察に権限を委ねること等）。こうしたことも今後考えられるべきではなかろうか。

このまま抜本的な制度変更を行わない状況が続けば、児童相談所は後手後手の介入機関の役割を果たし続けるしかなくなる^{注22)}。その不幸は権利主体である子どもの命に関わる。

注22) 現行の48時間ルールの徹底、児童相談所に警察との同行を常に求めるような論は、児童相談所の優先順位決定(裁量)を奪い、さらなる悪循環に追い込むことになると危惧を抱く。

「子どもの虐待とネグレクト」編集委員会

編集委員長 藤澤陽子 (国立きぬ川学院)
副編集委員長 藤林武史 (福岡市こども総合相談センター)
編集委員 岩城正光 (あかつき法律事務所)
桐野由美子 (京都ノートルダム女子大学生生活福祉文化学部)
長尾正崇 (広島大学大学院医系科学研究科)
林浩康 (日本女子大学人間社会学部)
日比千恵 (四日市看護医療大学看護学部)
星野崇啓 (さいたま子どものこころクリニック)
増沢高 (子どもの虹情報研修センター)
宮本信也 (白百合女子大学人間総合学部)
森茂起 (甲南大学文学部)
山縣文治 (関西大学人間健康学部)
渡辺好恵 (さいたま市保健福祉局保健部地域医療課)
担当理事 西澤哲 (山梨県立大学人間福祉学部)

編集後記

昨年3月、目黒区で起きた虐待死事件は、のちに報道された5歳の女の子の手記とともに、私たちの心を大きく揺さぶりました。

「なぜ救えなかったのか？」

「もっとできることがあったのではないか？」

たくさんの人々が、まるで以前から知っていた近所の女の子を救ってあげられなかったかのように、やるせなさや悲しみに胸を痛めたことでしょう。

その後も痛ましい事件が続き、子どもの虐待や虐待死を予防する取り組みは、国を挙げ様々な動きを見せました。その柱の一つが、本号の特集「児童虐待防止における警察、検察、裁判所との関わり」です。

本特集は、弁護士として児童虐待に携わってこられた岩城正光先生と、児童相談所長として日々虐待対応の最前線

を指揮する藤林武史先生のお二人に編集いただきました。ここから改めて見えてきたのは、児童相談所と警察との全件共有など、いかに枠組みを強固に整えたとしても、子どもを真ん中に福祉と司法がそれぞれの立場を理解し、それぞれの特性を活かして連携しなければ、真に子どもを救うことはできない、ということではないでしょうか。

今年10月、保護責任者遺棄致死などの罪に問われた目黒事件の父親に、東京地裁は懲役13年の判決を言い渡し、児童虐待事件で「最も重い部類」と位置付けました。刑の重みは、この事件に揺さぶられた私たちの思いの終結を示すものではありません。この重みを虐待死の予防にいかにつなげていけるか、それこそが私たち一人ひとりへの問いかけなのでしょう。

(藤澤陽子)

子どもの虐待とネグレクト 第21巻第3号 (通巻第57号)

(年3回発行) 定価2,000円+税 年間購読料6,000円+税

2019年12月12日発行

発行：一般社団法人 日本子ども虐待防止学会

学会事務局 〒162-0826 東京都新宿区市谷船河原町6番地キャナルサイド呉竹1階
編集事務局 Tel / Fax : 03-3269-2900 (担当：町田桂子)

制作販売：(株) 岩崎学術出版社 〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-6-1 菱和ビルディング2階
Tel : 03-5577-6817 / Fax : 03-5577-6837

「子どもの虐待とネグレクト」は、日本子ども虐待防止学会の機関誌です。同学会の会員は本誌の郵送配本を受けられます。非会員の方への本誌の販売は岩崎学術出版社が担当しております。全国書店、生協または小社へ直接ご注文下さい。