

第6回ストーカー行為等の規制等の在り方に関する有識者検討会

1 日時

平成26年6月16日(月)午前9時30分から午前11時30分まで

2 場所

中央合同庁舎2号館地下1階第8会議室

3 出席者

(有識者委員)

紀藤 正樹	弁護士
櫻井 敬子	学習院大学教授
田尾 健二郎	元広島高裁長官、前国家公安委員会委員
前田 雅英	首都大学東京法科大学院教授(座長)
宮地 尚子	一橋大学教授

(被害者関係委員)

猪野 憲一	桶川事件御遺族
小早川 明子	NPOヒューマニティ理事長

(関係省庁)

辻 義之	警察庁生活安全局長
宮城 直樹	警察庁長官官房審議官(生活安全局担当)
鈴木 三男	警察庁生活安全局生活安全企画課長
水本 圭祐	内閣府男女共同参画局推進課暴力対策推進室長
山元 裕史	法務省刑事局刑事課長
小林 昌彦	厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課 女性保護専門官(家庭福祉課長代理)

4 議事要旨

(1) 規制対象行為の拡大等に関する討議

【事務局から、配付資料に基づき検討課題について説明。】

委員：電子メールによる嫌がらせ等は以前からあったが、ストーカー規制法ができたときには電子メールの規制は入っておらず、法律は遅れたところからスタートしている。日進月歩で技術が進んでいく中、対応ができていないところで問題が起こっている。先も見通しながら法律を変えていく必要があり、当然SNS等を用いたつきまとい行為を法の規制対象とすべきということを強く訴えたい。

委員：検討の方向性について、「法以外で効果的な対策を行うことができるか」という表現があるが、ここは規制という古典的な手法のみならず、規制以外のソフトな手法も含めて対応していくべき、という趣旨なので、「法以外」ではなく、「規制以外」とすべきではないか。

規制対象行為の拡大については、3点とも結論部分はよいと思う。ただ、目的要

件について、「実務上は、現行法において規定される目的の立証に関して問題は生じていない」ということが目的要件を外すことに対する消極的理由として挙げられているが、想定する規制範囲が異なるので理由になっていない。他方、既に各自治体で恋愛感情目的に限らず、つきまとい行為を禁止する迷惑防止条例等があり、そこでは「正当な理由なく」という要件で、必ずしも大きな弊害が生じていないということも評価すべきではないかと思う。

警察庁：目的要件について、迷惑防止条例との関係では、二つの考え方があり得る。一つはストーカー規制法と迷惑防止条例とで役割分担ができており、現実的に被害者が困っていることについては対応できているという考え方、もう一つは、目的要件のない迷惑防止条例があるので、ストーカー規制法においても目的要件を撤廃することが可能であるという考え方である。

しかし、迷惑防止条例に比べ、ストーカー規制法の方が規制が強く、しかも今回の議論ではそれを更に強化しようとするものであるので、迷惑防止条例の射程にまで規制を拡大しない方がよいのではないか。

委員：法律と条例の関係は一つの論点になる。つきまとい等に対する規制を法律と条例のどちらで行うかということに関しては、両方の可能性を留保すべきである。

警察庁：「目的の立証」に関しては、本検討会では、男女間の問題であるストーカー事案について対策を検討しているところであるが、男女間の問題については、恋愛感情の目的が立証できないため法律が適用できず対応できないという状況は基本的にはないことから、男女間の問題についてより適切に対応するために、目的要件を撤廃する必要はないと考えている。ただ、それを超えて、男女間以外の生活上のトラブル等のあらゆるつきまとい等にまで規制範囲を拡大するとすると、更なる検討が必要である。

委員：規制対象行為の拡大の問題については、ストーカー規制法の枠組みにおいて2条1項の1号から4号の類型と、5号から8号の類型のどちらに位置付けるのかを区別した検討をすべきである。1号から4号は、「身体の安全、住居等の平穏若しくは名誉が害され、又は行動の自由が害される不安を覚えさせるような方法により行われる場合」という付加要件があり、5号から8号までは、その内容自体、違法性が高いことから、その要件が不要とされている。規制対象を新たに加えるに当たり、どちらに入れるべきかという議論が必要である。

つまり「はいかい」行為については、1号から4号の類型に位置付けるのであれば、付加要件があるので、規制が強すぎるという問題はなく、実務上も問題はないと思う。

目的要件については、撤廃すると、大手マスコミによる取材活動のようなものは運用上問題になることは少ないと思うが、そうでない市民の一般的な調査やフリーライターによる取材活動といった分野が規制対象になり、濫用される危険性がある。

また、目的要件を撤廃すると、規制対象範囲が広がることから、かえってコア部分のストーカー行為罪の重罰化が難しくなってしまうのではないかと思う。そのため、目的要件を撤廃することについては相当慎重な態度が要求される。

もともと、ストーカーというのは、恋愛感情のもつれから人に対する権利侵害が

行われるところから問題とされ、定義されている。この目的を外すとなると、迷惑行為全般がストーカー行為となってしまう、最も規制しなければならないコアな部分が曖昧化するのではないかという懸念もある。

警察庁：新たな規制対象として考えられるSNSと「はいかい」行為であるが、今のところSNSは5号の連続電話・連続メール、「はいかい」行為は1号のつきまとい・待ち伏せと同じ位置付けにするのがよいのではないかと考えている。

委員：議論をまとめると、SNS等については当然規制対象とすべきという強い意見があった。「はいかい」についても規制対象とすることに消極的な意見はなかった。目的要件の撤廃については、撤廃した場合の問題点も含めて更に研究が必要ということになると思う。

(2) 禁止命令等の制度の見直しに関する討議

【事務局から、配付資料に基づき検討課題について説明。】

委員：「警告を経ずとも禁止命令等を行うことを可能とすること」が例として挙げられているが、禁止命令は正式な行政処分であり、警告を前置することは、事前手続という意味合いもあるため、それほどおかしなことではない。また、正式な処分をするに当たり、一定の時間と手間がかかるのは法治国家である以上、仕方がないことである。

他方、仮の命令については、現行法の要件が厳しすぎるので、もう少し緩和する方向で検討してもよいのではないかと。また、仮の命令については、現場にまで発出権限を落としてもよいのではないかと思う。効果期間が15日間であることについても、事後的に意見の聴取を行う手続が採られていることから、期間を延ばすことも可能であると思う。

新たな命令制度が現場に定着するかどうかという問題意識も必要であり、その上で、禁止命令、仮の命令、警告、口頭警告のバリエーションを考えるべきである。

委員：現行法の命令制度のどこを直せば、もう一步突っ込んだ対応ができると考えられるのか。

警察庁：現行法の手続では、まず警告を行い、警告違反があつて、事前の聴聞手続を経た上で禁止命令を発出することとなる。確かに9割近くは警告で行為が止まっているが、警告違反には罰則がなく、違反をしても、禁止命令の手続へと移行するにすぎないので、最初から罰則に担保された禁止命令を発出できないか、というのが現場の意見としてはある。

また、聴聞手続に一定の期間を要し、これが禁止命令の発出に時間がかかる要因の一つであるので、禁止命令の発出までに要する期間を短縮するための何かしらの手立てがないのか、というのも現場の意見である。

仮の命令についてはほとんど適用例がない。その理由は必ずしも明確ではないが、仮の命令には罰則がなく、事後の意見の聴取を経た上で禁止命令を発出する必要がある、そもそも緊急性が高い事案には、各種刑罰法令を適用して検挙するという対応をとっていることもあり、結果的に活用されていないのではないかと考えている。

委員：ストーカー規制法においては、執り得る手段が複雑になりすぎており、特にその

ことが顕著なのは、実効性の伴わない仮の命令を規定している点ではないかと思う。

もう少しシンプルな制度として、例えばDV防止法の保護命令では、緊急を要する場合には審問を経ないで発出することができるが、このように、手続を簡素化し、その上で、罰則で担保された命令を出せるようにするのがよいのではないか。仮の命令の発出権限を現場に落とすというのも一つの方法ではあるかもしれないが、禁止命令の要件、手続を簡便にする方がよいのではないか。

委員：そこまで至らないものに対しては行政的に介入することになるが、行政的に介入するためには事前手続を踏まなければならない。刑事手続でも行政手続でも埋まっている穴を埋めなければいけない。法律の世界では少し保守的なところがあり、何か問題が起こらなければ動けないが、行政手続としての命令制度は、このような課題を抱えているので、要件を少し緩めて、対応を前に進めなければならない。もちろん、どのような要件とするかはよく検討しなければならないが。

まとめると、禁止命令等の制度の見直しに関する方向性は、了解されたものと思う。加えて、禁止命令等の主体を裁判所とすることについての結論は、慎重な検討が必要というまとめ方でよろしいか。

委員：禁止命令等の主体を裁判所とすることも一つの考え方ではあるが、警察が事案の全体を把握しながら、警告、禁止命令、検挙措置等を組み合わせて対応を行っている中で、仮に命令手続のみを裁判所が行うこととすれば警察の対応に間隙が生じるおそれがある。また、迅速性の観点について、裁判所による保護命令は申立てから言渡しまでの期間が2週間程度であると言われているが、裁判所が正式に申立てを受理するに先立ち警察等における相談等を経ていることを考えると、裁判所が発出する命令の方が迅速であるとは必ずしも言えないのではないか。そういった点から、禁止命令の主体を裁判所にすることには賛成できない。

(3) ストーカー行為罪の罰則の強化等に関する討議

【事務局から、配付資料に基づき検討課題について説明。】

法務省：ストーカー行為罪の法定刑引上げについては、刑法等の罰則との均衡への配慮が必要であるが、必要な範囲内で罰則を引き上げるという考え方に立つ限り、特段の問題はないと考える。

非親告罪化については、現行法上親告罪とされている趣旨である被害者意思の尊重という観点をどう考えるか、さらには、被害申告したことによる加害者からの再被害を恐れる被害者もいることから、再被害を防止するという点を考慮した上で、非親告罪化が必要であると判断されれば、その結論について特段の意見はない。

他方、常習累犯規定を設けることについては、いくつか留意していただきたい点がある。まず、既存の常習犯罪における常習性というものは、犯罪行為を反復累行する犯人の習癖、行為の性質をいうものと解されているが、ストーカー行為は、それ自体がつきまとい等を反復して行うことであるため、仮に常習ストーカー行為というものを定義する場合、通常のストーカー行為とどのような基準で区別するのかという点の考慮が必要となる。

また、盗犯等防止法の常習累犯窃盗罪のように一定の同種前科の存在を要件とし

た常習累犯規定というものもあるが、そのような規定による場合、同種前科として考慮すべきものをどう定めるのかという問題がある。同種前科をストーカー規制法違反の前科に限定するというのが一つの考え方である。しかし、ストーカー犯罪には、ストーカー規制法違反だけでなく、傷害罪等他の罪名に当たるものもあり、これらの前科が考慮されないのは相当でない。他方で、傷害罪等の前科を一律に同種前科として考慮するものとする、今度はストーカー事案以外の前科も含まれてしまい、対象が広範になりすぎてしまう。そのため、加重処罰の前提として、どのような罪名・罰条に限定して要件を定めるのかにつき、慎重な検討が必要である。

さらに、ストーカー行為罪の法定刑引上げの議論において、その必要性の一つとして、ストーカー行為の中には反復の程度が大きいものがあるということが挙げられており、法定刑の引上げに加えて、常習累犯の場合の加重類型を設け、更に重い法定刑を定めることの妥当性について、更なる検討が必要となる。

加えて、刑法第56条以下に規定される再犯加重との関係についても整理が必要である。

また、ストーカー行為罪の加重処罰的な類型としての禁止命令等違反罪があり、それと常習累犯規定の整合性も考えなければならない。

これらのことから、常習累犯規定については、必要性、相当性について慎重な検討が必要である。

委員：ストーカー事案においては、ストーカー行為者が刑務所から出てきたときに、被害者はまた被害に遭うのではないかと大変怯えており、刑務所から出てきた後にまたストーカー行為を行った場合には、従来より重い罰則を科すべきではないか。

また、常習累犯窃盗は被害者が同じ人でなくとも加重処罰されるが、ストーカー規制法においても同じように考えられないか。ストーカー行為者がそれまでの相手方と異なる人にストーカー行為を行った場合に、また警告から始め、さらに罰則も同じというのは軽すぎると思うので、複数の人にストーカー行為を行った場合に、更に罪が重くなるような考え方はできないのか。

法務省：ストーカー行為者が刑務所で所定の処罰を受けて出所した後に、再度ストーカー行為を行った場合には、刑法上の再犯加重が適用され、基本的には刑の上限が倍になる。今回、ストーカー行為罪の法定刑自体を引き上げるべきであるという議論が行われているが、仮に法定刑を引き上げれば、刑法上の再犯に当たる場合は引上げ後の法定刑の倍になるわけである。常習累犯規定を設けるのであれば、それよりも重い法定刑を定めることになるから、刑罰全体のバランスを考慮した上で、その必要性について考えなければならない。

委員：法務省の指摘のとおり、常習累犯規定を設けることについては、今までの常習累犯との整合性も考えなければならない、慎重に検討すべきである。ただ、それとは別に、刑罰を受けたにもかかわらず、行為を繰り返す可能性のある人に対しては、被害者をどう守るか、そして、繰り返される行為をどのように抑止するかという観点から、すぐにはできないかもしれないが、ストーカーの特性を踏まえた何かしらの措置が必要であろう。

非親告罪化についても、強姦罪もそのような方向の議論がされているが、他方で、

被害申告したことにより被害者にデメリットが生じないようにすることが大事である。

法定刑の引上げについては、今のままでは軽過ぎるというのが本検討会の意見である。

委員：命令制度の議論と関連するが、禁止命令は罰則で担保されているが、仮の命令は罰則で担保されていないというところに問題があるというのが議論の前提となっているとすると、通常の禁止命令のほかに、緊急時に発出することのできる禁止命令を設け、その命令も罰則で担保することが、命令制度を簡便化するための考え方の一つとして検討できるのではないか。その際、緊急時の禁止命令は、通常の禁止命令よりも罰則を重くすることも検討の余地があると思う。

ただ、参考として、行政代執行の例を挙げると、行政代執行は様々な要件が必要であるため機能していない。そのため緊急代執行が設けられているが、これも機能していない。そこで、さらに簡易代執行という新たな類型が数年前に作られたが、簡易と言いながら、簡易な手続ではなく、機能していない。そのため、結局、即時強制が行われている。法制度を作ったとしても、それが機能しないと意味がないので、現場で機能するかを踏まえながら、緊急時の禁止命令について考えるべきである。

(4) 加害者対策の在り方に関する討議

【事務局から、配付資料に基づき検討課題について説明。】

委員：資料に、「加害者にカウンセリング等を実施するための仕組みの検討」とあるが、加害者への「カウンセリング」というのは誤解を招きやすい表現なので、「更正プログラム」に修正すべきである。

委員：警察庁で加害者対策の調査研究を行うということだが、どのようなものか。また、警察では、被害者等にカウンセリングを行う臨床心理士の資格を有する人が、全国にいと聞いているが、その人たちが、ストーカー加害者に治療を促すことや、警告時に加害者の危険度を把握できるように関与することも検討の余地があるのではないか。その上で、臨床心理士の資格を有する人の数が少ないので、増やしていくことも考えられないか。

警察庁：調査研究は、臨床研究、文献調査、海外調査を行い、加害者対策の方法、効果等について行うこととしている。臨床心理士の資格を有する職員は、各都道府県警察において採用等を行っているが、その活動は、主に被害者への対応であり、加害者の対応は行っていないと思われる。この臨床心理士をどのように活用していくかは、ストーカー対策の観点でも、今後の課題であると考えている。

委員：報告書のまとめ方に関し、「ストーカー行為等の規制等の在り方」はストーカー規制法の改正の問題であり、「加害者対策」と「被害者等を支援するための取組」は政策・運用の問題のように見えるが、後者についてもストーカー規制法に規定し得る内容のものもある。この点についても整理が必要だと思う。

(5) 被害者等を支援するための取組に関する討議

【事務局から、配付資料に基づき検討課題について説明。】

委員：「被害者等に対する情報提供等」の中に「適時適切な情報提供のため、社会情勢を踏まえた被害実態等を把握すべき」とあるが、ストーカー問題に関する実態把握の調査・研究はもっと重要な位置付けであると思う。例えば、どの世代のどれくらいの割合の女性がストーカー被害を受けたことがあるか、といった調査結果がないと法律や政策が実態と合わないものになってしまうかもしれない。例えば、法律の中に実態調査といった規定を置くことはできないのかと思う。

インターネット等の情報ツールが日々変化しつつあり、その実態を正確に把握することが大事である。

内閣府：内閣府において、男女間の暴力に関する調査を約3年に1回の頻度で実施しており、今年度が調査年次である。ストーカー規制法が昨年改正されたことを踏まえ、ストーカー問題に関する設問も新たに盛り込んでおり、一定の実態把握はできると考えている。

委員：ストーカー問題について設問を設けたことは重要でよいことだと思うが、多数ある項目のうちの一部にすぎないということである。もっと具体的な実態を把握するための方法はないのか。

例えば、ストーカー問題全体に対しての調査・研究も国等で調査を実施するために法律に規定することはできないのか。

警察庁：法律に規定を置くかどうかはともかく、現状では、警察は警察で取り扱ったストーカー事案についての統計等は出しているが、警察が取り扱っていない世の中のストーカー被害の実態について、警察としてどこまで調査できるかについては検討が必要である。

委員：それぞれの省庁でいろいろと調査をしているとは思いますが、より統一的な視点からの調査が必要なのではないかと思う。

委員：「被害者等を支援するための取組」は、様々な角度からの取組内容が含まれており、充実していると思う。

「都道府県警察における体制整備」について、特に女性警察官を中心に相談・保護等へ対応するための体制を抜本的に増強すべきということはそのとおりだが、その際、これに加えて重要なのは、警察職員一人一人がストーカー事案の特徴を理解し、被害者の心情をよく理解した上で、被害者を絶対に守るという強い気持ちを持って対応しなければ、真に被害者保護は図れないことから、これを徹底するための教育・訓練等を充実させるべき、ということである。

委員：「ストーカー被害者支援の中心となる機関」については、現状としてそのような機関がなく、それぞれの機能をもっている法テラスや福祉事務所、婦人相談所、配偶者暴力相談支援センター等がいかに連携するか、ということが重要であり、例えば、関係機関が連携するための会議を行うなど連携の在り方について検討する必要がある。

委員：新たな組織をつくるのは難しいと思うが、連携は大事であり、具体的な連携について努力すべきである。

委員：被害者が告訴をためらう理由も、お金がないから、逃げる場所がないから、家族

がいるから、といったことになると、警察だけでは解決できず、例えば、婦人相談所の職員や福祉事務所の職員等も連携して告訴を促すなど被害者を支援することも重要であり、現状としてそのような動きが全くないので、現場における具体的な連携も検討すべきであると思う。

委員：「ストーカー予防のための教育等」に関し、「若い世代におけるストーカー問題の深刻化」があるということが、そのような実態があるのであれば、これは重要な事項であり、「ストーカー行為等の現状」にも入れるべきである。

また、警察の体制増強について女性警察官を中心という話があったが、ストーカー被害者の多くが女性だからその対応に当たるのは女性警察官がいいとは必ずしも言えないのではないか。

警察庁：被害者が女性だから、女性警察官が対応すべきかどうかという議論はあるが、他方で、警察という職場の特性として、全体的に女性の数が極めて少ない状況にあり、他方、女性に対応してほしいと考える被害者もたくさんいる現状もある。

委員：女性の被害者の中には、相談するのは男性の方がいいという人もいるので、選択制にしたらいと思う面もあり、それはケースにもよると思う。

また、ストーカー規制法第8条に、国、地方公共団体、関係事業者等の支援等という規定があり、その中に、「加害者対策の在り方」や「被害者等を支援するための取組」の内容を規定することが可能なのではないか。先ほど、調査研究の話も出ていたが、それも法律に規定すれば継続的な予算を確保することができるようになるのではないか。

委員：刑事手続でも女性の被害者等に女性警察官が対応した方が常によいというのは間違いかもしれないが、行政機関の中でも女性の割合が特に少ないのが警察であり、ストーカー相談をしやすくするためには、女性警察官を増やして、いつ相談に行っても女性警察官に対応してもらえる、少なくとも女性が男性かを選べるだけの制度設計は必要であり、その意味では、女性に相談できる体制を確立することは重要である。結論としては、「被害者の多くは女性のため、特に女性警察官を中心に、相談・保護等へ対応するための体制を抜本的に増強すべき」というまとめ方でよいのではないか。

委員：「ストーカー予防のための教育等」に関し、インターネットを利用した事案の増加や若い世代での問題の深刻化ということについて話をすると、自分も被害を受けたことがあるという人がたくさん出てくるということがあり、やはり実態調査をして社会に実態が見えるようにすべきであると思う。

また、ストーカー予防のための教育というものは、被害者にも加害者にもならないためのものである。加害者対策の在り方というときに、通常イメージされる加害者は、ものすごく特殊な、非常に悪質なストーカー行為者であり、普通の人であればならないであろうと考えられているかもしれないが、若者が誤った情報を得て、気付かずにストーカー行為者になってしまうこともあり得ることである。特殊な異常なものと、誰でもなり得るものとが連続的にあると思う。社会全体として捉えると、その意味では、被害者にも加害者にもならないための、ストーカー予防のための教育は重要であると思う。

委員：この時期にストーカー対策に関する検討会での検討の結果として意見を出すに当たり、世間で問題となっているリベンジポルノについても触れるべきだと思う。

委員：ストーカー被害が長期化してしまう理由の一つにはリベンジポルノの問題があると思う。また、インターネットやコミュニケーションツールの変化というものも新しい社会の問題として大きくなっていることなので、とりまとめの中で触れた方がよい。

警察庁：リベンジポルノについては、名誉毀損、わいせつ等の罪に該当し得るほか、それがストーカー行為として行われる場合には、ストーカー規制法第2条第1項第8号で規制対象となり得るが、このような行為をそれ自体として端的に違法行為の類型とするかどうかなどについては、ストーカー行為の規制の在り方とは別に検討が必要であると思う。

委員：全体としては、ストーカー行為等の規制、加害者対策、被害者支援という柱立てで、骨太のところは社会に分かりやすいものに整理されてきたと思う。リベンジポルノの問題や新たなツールの問題、ネット社会における危険性の拡大の問題といったものが、SNSを規制対象として拡大することにもつながっているので、そこが分かるようにするとよいと思う。