

第7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7月14日(月)午前9時30分から午前11時30分まで

2 場所

警察総合庁舎7階大会議室

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ついて

委員：ストーカー規制法は十数年間改正が行われなかったこともあり、私は何とか法律を改正してほしい、改正するための動きをとって行きたいと考えており、規制対象行為の拡大はまさに望んでいたことである。

報告書(案)には、「SNSを利用したつきまとい」や「はいかい」行為を規制対象とすることを検討すべきと記載しており、その内容について、良いまとり具合であると評価している。

委員：SNSに関する書きぶりについて、どうして「規制対象とすべきである」といった書きぶりにしないのか。「規制対象とすることを検討すべき」のように含みを持たせる必要はないのではないのか。

リベンジポルノに関する記載では、「別に検討が必要である」と書かれているが、この箇所については、この程度の記載でよいのではないかと思う。

「はいかい」行為についても、本検討会で、規制対象とすべきである旨がはっきりと示されているので、端的に「規制対象とすべき」と書いたほうがよいのではないか。

目的要件に関する部分のうち、「既に都道府県の迷惑防止条例で規制が行われていること」については、立法事実を示唆するという見方もあれば、そうでないという見方もあるが、委員からの意見を正確に書くべきである。

警察庁：この部分については御指摘を踏まえて整理させていただく。

委員：SNSの規制に関し、「ホームページや電子掲示板への書き込み等」という記載があるが、いわゆる掲示板と称されるものの中には、自分のホームページに設置している掲示板も含まれるし、最近では、Facebookのように自由に書き込みができるものもあり、それらが掲示板と類似の機能を持っている。元々の報告書（案）の記載では、「ホームページや電子掲示板への書き込み等も「つきまとい等」に含めることについては、規制の対象が広くなりすぎるとの懸念もある」とされているが、ホームページや電子掲示板への書き込み等の中にはストーカー行為の相手方に対する直接的な行為と評価できるものもあるため、「相手方に対する直接的な行為と評価できる場合には規制対象とするべき」と修正した。

警察庁：SNS等の規制に関し、規制対象とすべきものと規制対象にすべきでないものがあるという表現になっているが、これらの区別は技術的に可能なのか。また、立法上もこれらを明瞭に書き分けることはできるとお考えか。

委員：可能である。ただ、ホームページや電子掲示板という言葉に明確な定義はなく、ブログをホームページと言う人もいれば、ホームページをブログと言う人もいる。厳密に言えば、ホームページやブログ、電子掲示板という言葉では足りない可能性もあり、そういったところをきっちりと詰めるということになれば、もう少し表現を検討する必要がある。

(2) 禁止命令等の制度の見直しについて

委員：禁止命令等の発出主体を裁判所とすることについて、私は、裁判所が発出する命令は迅速であると考えており、公安委員会に提出する禁止命令を発出できるほどの資料があれば、裁判所は当然に命令を出すので、週に一回しか開かれない公安委員会よりも裁判所が命令を出すほうがよいのではないかと思う。

委員：迅速性について、DV事案とストーカー事案は、事実の認定の難しさにおいて差が大きく、DV事案では配偶者という関係性から認定が比較的容易であるが、ストーカー事案では、両者の関係が必ずしも明確ではなく、客観性を持つような証拠立てが難しい。仮に裁判所が主体となって禁止命令を発出するとすると、現在発出しているDV防止法上の保護命令以上に時間が掛かると思う。

また、保護命令の発出についても、裁判所での審問の前に警察における事情聴取や配偶者暴力相談支援センターでの相談、場合によっては、公証人の前で事実関係を証明することが必要であり、全体としては、裁判所が発出する命令のほうが迅速であるとは必ずしも言えない。

委員：裁判所が行う仮の執行停止や仮の義務付け、仮の差止めについては、疎明である

うと、1、2日という非常に短い期間で行われることがあり、行政手続の中に裁判所をどのように関与させるかということは立法論としてあり得ることである。

ただ、裁判所に過度の期待を抱くのはよくない。裁判所は敷居が高く、弁護士がついていけばよいが、ついていないことが圧倒的に多い。そうすると、様々な対応を取ってくれるのは行政機関であり、まずは、行政を基本として考えるべきである。

それを踏まえ、裁判所に権限を移すということに関する記載は、なお書きにすぎないので、記載をもう少し簡潔にし、本論である命令制度の見直しについて、もっと詳しく記載すべきである。

また、文書警告と事実上行われている指導警告は効果があるということが統計上明らかであるので、それらを活用していくということはあってよいと思う。

禁止命令については、聴聞手続をどうするかという問題と命令主体をどうすべきかという問題がある。発出主体は公安委員会から警察本部長に移したほうがよいと考えているが、現場で動きやすくなるような観点から見直すべきであるとのコンセンサスが本検討会であったと思うので、その部分についてもっと書くべきではないか。

また、全く機能していない仮の命令は廃止して、代わりに緊急命令という形で事前手続を執らなくとも事後的に何らかの形で補完する仕組みを考えるべきではないか。

制度全体として、指導警告から禁止命令に至るまでのバリエーションがあるので、それらの中で総合的な検討をすることが望ましい。

これらのことを踏まえ、全体の記載のバランスを考えて、修正してほしい。

委員：並列的に委員の意見を並べるのではなく、結論について、権限主体、手続要件、実体要件をもう少し具体的に記載したほうがよい。

(3) ストーカー行為罪の罰則の強化等について

委員：ストーカー規制法制定当時よりも保護法益の侵害の程度が大きいものと評価される、とはどういう意味か。

警察庁：ストーカー規制法の制定時には刑法よりも軽いという位置付けで罰則が規定されており、また行政があまり介入できず、介入する際にも厳しい要件で行うこととされていたが、今ではストーカー行為は重大事件に発展する恐れが大きく、被害者の生命、身体に関わるような問題であり、法益侵害の程度がもっと大きいのではないかという評価が一般的になされているという前回までの議論を反映させたものである。

委員：「深度の大きい」という言い方は日本語としておかしいのではないか。

「他方、一般的にストーカー事案における罰則規定は必ずしも行為者に対する威嚇力・感銘力が期待できず、また、被害者にとって加害者の処罰は二次的な問題であることから、罰則以外のより効果的な行政措置を考えることが重要だとの指摘もあった」という記載について、「感銘力」という言葉は通常使う用語なのか。また、ここではストーカー行為を抑止するためには罰則の強化が必要であるとの観点から議論しているのので、ここで「期待できず」と書く必要はないのではないか。さらに、

「被害者にとって加害者の処罰は二次的な問題である」と断定的に書いているが、被害者によっては加害者を処罰し、一時的にでも安心を確保したいと考える人もいるかもしれないので、断定的に書くべきではない。

警察庁：「威嚇力・感銘力」という言葉は、通常、罰則の重さについて言うときに使う言葉であり、罰則が犯罪行為に対して威嚇効果があることや、犯罪を犯したときに、改善効果があることについて使われる。

委員：「深度の大きい」や「保護法益の侵害の程度について大きいものと評価されている」という言葉について、法律自体は変わっていないので、想定している法益は同じである。ここで言いたいのは、保護法益に対する社会の価値観や評価が変わったことを踏まえて刑罰を重くしたほうがよい、ということである。

また、「他方」以下の記載について、行政法の分野では常識的な話であり、刑罰権の機能不全に対し、どのように対応するかは、行政が抱えている今日の問題である。これは、刑罰の重要性を減殺する意味で言っているのではなく、刑罰ではできないところを行政が補っていくという話であり、対立しているわけではない。したがって、「なお」や「また」でつなぎ、そのようなことも今後考えていく必要があることを示すのがよい。

委員：おっしゃることは理解できるが、ストーカー行為に対し、罰則規定に威嚇力や感銘力が期待できないということは証明されているわけではなく、わざわざ書く必要はないのではないかと。

委員：重罰化して刑罰の効果を高めることを狙いとする章であるので、ここでは刑罰だけでなく行政措置も必要だということだけを書けば足りるので、威嚇力・感銘力が期待できないという表現は修正したほうがよい。

(4) 加害者対策の在り方について

委員：報告書（案）の記載では、加害者が自分で希望しない限り、更生プログラムを受けなくて済むこととなり、果たして自分から進んで更生プログラムを受ける加害者がどれだけいるのかというのが正直なところ疑問である。また、最後に「加害者に対して強制的に治療等を受けさせる仕組みの導入が必要との意見もあったが、そのような仕組みの導入には課題が多いと考えられる」と記載されているが、これだけを読むと、強制的にはしないほうがよいと受け取られてしまうので、入れないほうがよいのではないかと。

委員：ストーカー行為者に共通の傾向があって、それを治療するためにプログラムを作ることが有効でありそうだという議論にはなっているが、現時点で強制的にプログラムを受けよう介入すると言い切ることまでは非常に難しい。性犯罪等に比べると、ストーカー行為が病気であると断定することは難しく、課題が多いからこそ、「今後更なる検討が必要である」と締めくくってよいのではないかと。

委員：加害者対策については、現在、様々な試行錯誤がなされている分野であり、このような検討がされているということを示すためにも、「今後更なる検討が必要である」ということは書いておくべきである。

(5) 被害者等を支援するための取組について

委員：「各機関における体制整備」において、「さらに、各機関にまたがるストーカー事案対策を実効性のあるものとして行うため、関係省庁・関係機関の連携した取組が必要であり、その在り方について検討すべきである」と記載しているが、更に一歩進んでお願いしたいのは、関係省庁からなる会議を開催することである。内閣府には、平成12年8月から男女共同参画推進本部に設置されている「女性に対する暴力に関する関係省庁課長会議」というものがあり、そこでは内閣官房、内閣府、警察庁、総務省、法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省、最高裁判所が参加している。内閣府は総合調整の役割を担う立場にあるので、内閣府が中心となって、この会議においてストーカー対策の検討を必ずテーマに入れていただいたり、分科会として開催を定例化することなどにより、関係省庁の課長レベルでの会議を開いていただきたい。そのような観点から、関係省庁からなる会議を推進すべき、といった記載をしていただきたい。

内閣府：ストーカーについては、既にストーカー規制法において支援等について書かれているところであり、今回、報告書を取りまとめていただくことも踏まえ、内閣府としても被害者支援の在り方について検討を進めていかなければならないと考えているところである。そのような観点から、内閣府では今年度に調査研究の事業を進めており、まずは支援の在り方について調査し、その調査結果を踏まえ、支援の方向性が出てくれば、厚生労働省や警察庁を始め関係省庁と連携しながら進めていきたい。

警察庁：今ある会議を使うというやり方もあれば、新たに会議を作ることも考えられる。関係省庁で調整をさせていただく。

委員：様々な機関が被害者支援を行っているが、取締り側の警察と関係省庁が更に連携するという構造が、被害者支援をしている立場からすると、非常に現実化してほしいところである。

委員：具体化していくために、もう一歩踏み込んで書いていただきたい。ストーカー相談の窓口の体制を大幅に拡大・充実させるべき、という点については、警察の体制整備に関しては、警察官の大幅な増員が必須であるとされている一方で、各機関における体制整備については「ストーカー相談への対応や被害者等の支援等に当たる体制を拡大・充実させるべき」との記載であるが、重みに差を設ける必要はないだろう。また、現在の記載では、一般の警察官を増やす必要があると書いているような印象を受けるが、本検討会では一般的な警察官の増員という意味での議論はしておらず、ストーカー事案に携わる警察官を増やすべきであるということをはっきりとすべき。

警察庁：誤解が生じないように表現を適正化させていただく。

また、他の省庁に関わる体制の整備については、警察庁が要求できる立場にないため、このような記載になっている。

委員：警察庁としてはそうかもしれないが、本検討会では警察庁に関わるものに限らず、全体的に言及することができるので問題ないのではないか。

警察庁：表現について検討させていただく。

委員：報告書（案）の内容には、できることとできる可能性があること、相当検討しないと難しいことがあり、その中でもSNSを用いたつきまといやはいかい行為を規制対象とすることは、おそらく実現可能であるが、「第5 被害者等を支援するための取組」についてもほとんど実現できるのではないかと思う。

「第5」については、警察庁だけではできないことも含めて報告書に記載すべきであると考えている。そういった観点から考えると、全体的に足りないのは、被害者に対する金銭支援である。被害者がストーカー被害に遭ってすぐに感じることは費用が必要ということである。損害賠償命令制度の活用も含め、金銭的な支援についてももう少し具体例を盛り込んだほうがよいのではないか。

委員：具体例を盛り込むことは可能であると思う。問題はどこまで具体的に取組の中身について記載できるかである。

警察庁：金銭的支援が必要であることについて誰も異論はなく、その必要性について報告書に書き込むことは可能であると思うが、そこから更に進んで、どの程度具体的に記載するかは各委員の意見を調整させていただく。

委員：民間被害者団体に対する支援が足りないので、そのことについて記載すべきではないか。

また、予算措置をもっと講ずるべきといったことを記載したほうが、現実に被害者支援団体も活動しやすくなると思う。

委員：今回の検討会において、基本的な柱については合意をいただけたので、今回の議論を踏まえて修正の上、次回に報告書の取りまとめを行う。