

第5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4月22日（火）午前10時から正午まで

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) 禁止命令等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：資料の中に、「警告」と「行為者への指導警告」とがあるが、この「指導警告」とは法定外で行っている事実上のものか。

警察庁：然り。「警告」がストーカー規制法に基づく文書警告であり、「行為者への指導警告」が口頭注意のようなストーカー規制法外の措置である。

委員：資料によると、指導警告は88.1%、警告は84.8%、禁止命令という一番重い行政措置では63%で効果があったとの結果を示しているが、これは重い処分をすればするほど、その効果のある率は下がっていくということか。

委員：重い処分の方が効果が低い結果になることはある意味当然のことで、悪質性の低い人ほど、少し注意されただけで行為をやめるが、悪質性の高い人は処分を受けても止まらない割合が高くなるということだと思う。

委員：指導警告を行うときは、大体警告が先行して行われるのか。

警察庁：その逆である。法定の警告の場合、事実確認や手続で一定の期間を要するため、まずは現場において口頭で指導警告しており、指導警告が先行することが多い。その後、法定の警告をすることもある。したがって、指導警告と法定の警告の両方を行うこともある。

委員：このデータから言えることは、ストーカー事案には悪質性が高いものと低いものがあるが、悪質なものに対しては禁止命令では止まらないものがあり、より効果的な措置を考える余地があるのではないかと、ということである。

委員：自分の経験やいろいろなストーカー事件の被害者と話したことから感じることは、ストーカー対策には迅速性が重要であるということである。警告すると9割程度のストーカー行為者が行為をやめるということで、そのことについては安心している。しかし、問題なのは、そのように軽い事案ではなく重い事案の場合である。重い事案では迅速性が重要であり、今日何かがあったとき、明日対応しても遅い。乱暴な言い方をすれば、法律を変えても即座に動けるようにしなければならない。そういうこともあるので、行政措置を何段階にも分ける必要はないんじゃないかと思う。また、警察側も重い事案まできちんと対応できているのか不安がある。警察で体制を作っても、それが現場の担当者にまで浸透しなければ意味がない。凶悪な事件に対する迅速性をきちんと現場の担当者にまで浸透させてほしいというのが意見である。

委員：ストーカー事案においては、執るべき措置が截然と並列的に分かれるのではなく、つきまとい行為をした者に対し禁止命令を発出する場合もあれば、ストーカー行為罪として逮捕する場合もあり、事案ごとに執る措置が異なることを踏まえる必要があると思う。また、即座に検挙するケースもあれば、指導警告をまず行うケースもあり、事案の悪質性を考える上で、措置を重複して行っても効果がない場合も検討しなければならない。

警察庁：警察のストーカー事案への対応ルートは、行政手続で対応する場合、ストーカー行為罪で対応する場合、刑法等各種法令で検挙する場合と様々なルートがあり、また、複数ルートを併せてたどることもある。

委員：事案によって、警察の内部で生活安全部が扱う場合と刑事部が扱う場合があるが、行政措置や検挙措置をどういった順序でどの部署が行うのか。

警察庁：一般的に、ストーカー事案の対応は生活安全部門が主管しているところが多く、生活安全部門が相談を受けて事案を把握した上で、刑事事件としての対応が必要であれば、その部分について刑事部門が対応する形をとっている。全体の指揮は、警察署であれば署長が、本部が関与すれば本部の指導の下に署長が行うが、昨年12月に全都道府県警察に対し、より総合的な体制を作るように指示した。これは、生活安全と刑事というように分かれることなく、より一体的に対応できるようにする体制ということであり、プロジェクトチームの場合もあれば、両者を統括する司令塔を置く場合もある。

委員：一番重要なのは、迅速性、抑止効果、手続公正を両立させるような仕組みをどのように作るかということである。憲法第31条や行政手続法に基づくデュー・プロセ

スの要請があり、手続をきちんと行うことが一方の正義としてあるが、他方で、より実効的で即応性のある対応をとる必要が現場において強い。

かつ、国際的なスキームや英米法的な法律が日本にも幾つかあり、仮の手続を活用する仕組みである点に特徴がある。技術的に言えば、仮の命令でかなりの部分をまかなうことができる。わが国ではこのような仕組みに対する感受性がないところがあり、規定はあってもうまく機能していない状況があるため、ストーカー事案即して日本の社会にもなじむような仕組みへと少しデフォルメする必要がある。手続に配慮しながら、より実効性があるような形に技術的な工夫がされると、迅速かつ有効な命令制度という要請に一步近づける仕組みができるのではないかと思う。

委員：仮の命令の実施件数がゼロということを考える必要がある。仮の命令には罰則がないことも問題であると思うが、このことは議論のテーマとして大きいと思う。また、禁止命令の発令に2か月半も時間がかかる、聴聞の手続のほか、警告違反の事実を調べるのに1か月かかるという説明であったが、DV防止法の保護命令は申立てをしてから2週間くらいで出ることもある。なぜストーカー規制法の禁止命令はここまで時間がかかるのだろうか。

仮の命令をもっとしっかりかつ迅速に行うことが一つの解決策であると同時に、警察の禁止命令だけではなく、司法手続においても被害者が救済されるような禁止命令が出せるということについても検討すべきではないかと考えている。

また、先ほど委員から手続を何段階も分ける必要はないのではという話があったが、具体的にはどのようにすればいいとお考えか。

委員：DV防止法では裁判所が命令を出すことができ、一方、ストーカー規制法ではそのようにスパッといかない。裁判所から命令を出すことができれば警察としても動きやすい。だとすれば、DV防止法でとられている方法をストーカー規制法でもとれば警察も動きやすくなるのではないかと、ということである。

警察庁：仮の命令については過去、適用例がほとんどないのが実情である。その理由は必ずしも明確ではないが、現場の声を聞いてみると、それなりの手続を要する割に、効果としてはそれほど大きくないという点、また実際に悪質なものであれば、仮の命令の手続をとる以前に検挙措置に移行するという点も実態としてある。そのために、結果として仮の命令が適用されていないのではないかと考えている。

また、DV防止法における保護命令に比べ、ストーカー規制法における禁止命令を発するまでの時間がかかりすぎているのではないかと、という点については、保護命令では、裁判所に申立てがあった時点ではある程度事実関係等が整えられており、裁判所はそれを元に判断するからではないか。ストーカー事案の場合、警察において一から事実関係を確認し、命令の発出となれば証拠の裏付けもきちんととることが必要となってくる。

また、DV事案は行為者が配偶者であり、命令の基礎となる行為も限定されているなど、要件が明確であるが、ストーカー事案の場合は、行為者自体が判明しないこともあり、その特定に時間がかかったり、また、被害者が不安を覚えている状況、行為の反復性といった事実認定がDV防止法に比べると難しいということも、結果として時間がかかる原因ではないかと考えている。

(2) 罰則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：ストーカー行為の中には、深度の深いものと、深度は浅いけれども長期にわたるものがある。長期にわたるものの中には30年も続く例もある。そんな長期の行為が6月以下の懲役というのはあまりにも低すぎるのではないか。その人の人生をめちゃくちゃにするような行為に対し、いかにも軽いと感じる。刑法とのバランスは確かに必要であるが、そのバランスを考慮しても1年半くらいは引き上げることが可能ではないか。

禁止命令違反については告訴を要しないが、それは単純に違法性の程度が高いということだけでなく、行政手続を経た命令に行為者が従わないということ、つまり個人的法益だけでなく国家的法益も絡んでいるからであり、国家的法益を侵害する悪質性を許すことはできず、刑法とのバランスを考えたとしても2年よりも軽くする必要はないのではないかと思う。他法令における行政処分に従わない場合の罰則で、2年以下の懲役を規定するものはあるので、手続の重さや法の整合性から見ても、現行法は軽いのではないかと思う。

また、加重処罰として常習累犯の問題があるが、そもそも迷惑防止条例でも常習累犯規定が存在するのであり、ましてやストーカー行為者には、罰則自体を気にしないタイプの人々が多数おり、罰則を重くするという意味よりも、行為者を被害者から隔離するという意味の方が大きいと思う。そういった意味でも常習性による加重処罰はあってしかるべきである。ただ、他法令との整合性をとることも検討しなければならない。

親告罪とされていることについてはやむを得ないのではないかと思う。他方で、ストーカー被害者は警察の捜査を希望しない人が多く、被害者本人の主観的な感覚と事案の客観的な危険性がずれているケースが多々ある。そのようなケースにどう対応すべきか、よく検討する必要がある。

委員：今の発言にあった、処罰をあまり求めない人が多いということについては、ストーカー行為者からの報復をおそれて処罰を求めることができないという場合もある。例えば、以前、警察には相談に来るが処罰はしてほしくないと言う人がいるという話があったが、警察に行くということは、何か重大なことがあったときには直ちに対応してほしいということを被害者が伝えているのだと考えており、親告罪規定が少しその際の障害になっていると思うので、親告罪規定はなくすべきである。

厳罰化については、当然、罰則を重くすべきである。ストーカー規制法制定時には、ストーカー行為は軽犯罪法以上刑法以下の程度のものだと思われていたのだろうが、法制定後十数年経って、ストーカー行為は殺人事件につながるような重い犯罪であるという認識が広まっており、罰則をそれ相応の重さにすべきである。半年や1年というのはあまりにも軽すぎる。

また、常習累犯については、繰り返して別の人にストーカー行為をする者に対し、その都度、一から警告するというのはおかしいので、複数の人にストーカー行為をする者は、常習犯として処罰すべきではないか。通常の常習累犯とは異なるかもし

れないが、ストーカーの相手方を変えた場合に、また警告から行わなければならないことには疑問がある。

委員：私もストーカー規制法の罰則を引き上げるべきであると考えている。立法時のストーカー行為に対する評価というのは、先ほど委員の話にあったように、違法性や社会的逸脱行為としての評価が非常に低く見られていたんだと思う。しかし、法制定後の状況等を勘案して、やはりストーカー行為というものはもっと違法性の高いものであると考えられる。そのため、罰則の問題については、現行法のストーカー行為罪では6月以下の懲役と規定されているが、少なくとも1年くらいには上げるべきであると思う。また、禁止命令違反の罰則については、例えば暴対法において暴力的要求行為に対して命令制度が設けられており、この命令に違反した場合、3年以下の懲役となっている。ストーカーとは行為の性質が異なることから、現在の1年という罰則を上げるとしても、こうした他の命令違反の罰則とのバランス等を考慮しながら検討すべきである。

常習累犯の問題については、元々ストーカー行為自体がつきまとい等を反復することを予定している犯罪であるという行為の性質から考えると、常習累犯という形で規定を設ける必要はないのではないかと。

親告罪については、捜査がしやすくなるから非親告罪にしようという理屈は立たないが、ストーカー行為の保護法益等を考えると、ストーカー行為罪を親告罪という形で構成することは相当でないのではないかと。また、親告罪であることによる様々なデメリットがあり、行為者に対し、被害者を矢面に立たせるようなことにもなりかねないので、親告罪規定はなくした方がいいのではないかと。具体的な措置をどうするかについては、親告罪であろうとなかろうと、被害者の意向も聞いた上で判断されるので、その点はあまり問題視する必要はないだろうと思う。また、非親告罪化により、結果として迅速な取締りに結び付くといったメリットもあるかと思う。

委員：親告罪に関しては、女性被害者の視点から、強姦罪の親告罪規定をなくすという議論がかなり強くなっており、ストーカーの問題もそれにつながるのではないかと。

ただ、法改正で罰則を引き上げたり、非親告罪にすることは大きな論点であり、他法令との均衡への配慮や、関係省庁等との調整が必要であろう。

委員：今までの議論では、罰則を引き上げることで意見が概ね一致しているが、罰則の威嚇力・感銘力をどう考えるかという問題を考えると、罰則だけでは機能不全が生じており、十分ではない。

罰則の引上げは、それはそれで意味があり、必要とは思いますが、重要なのは罰則以外のより効果的な行政措置を考えることである。ストーカーの問題においては、被害者にとって重要なのは、加害者から物理的に離れること、ストーカー行為が止まるということであり、加害者の処罰は二次的な問題なのではないかと。結局はどういう対応をとったらストーカー行為がやみ、当局が効果的に動けるのかということが一番重要である。

ストーカー加害者についても、カウンセリングや治療により対応できる場合があるということであり、これについては関係省庁との連携が必要であるが、カウンセリングや治療を受けることについて勧告などの措置を考える余地はあるのではないかと。

か。

委員：ストーカー行為は危ない行為であり、社会的にも重要な問題であるということ認識してもらう上では、今の罰則は軽すぎる。ストーカー行為の相手方が感じている恐怖や、その者に対する精神的な侵害が余りにも軽く見られすぎていたため、これまで保護法益が低いとされていたが、実際には、生活範囲が非常に狭められ、心理的に支配され、深い傷を負って引きこもりになってしまうといったような、いろいろな形で心身への大きな影響が起きるので、そういったものも保護法益としてみなされるべきであると思う。

常習累犯の規定については、長期的かつ重い行為を何度も繰り返す人や何人もの人に対してストーカー行為をする人に対しては、きちんと処罰するためにそのような規定があってもよいのではないかと思う。

委員：確かに、ストーカー問題は刑罰だけで対応する問題ではない。やはり刑罰以外の方法でストーカー被害をなくすことが一番大事であり、そのための有効な手段を考えていかなければならない。

ただ、ストーカー事件が起こって、その後、罰則が引き上げられたということになれば、国民にとって意味がある。また、被害者となる女性の意識をきちんと捉えることが必要である。

様々な罰則が重くなっているが、それは国民の声に基づくものである。ストーカーの問題は、先ほど委員の話にあったように、一つ一つの行為は脅迫や名誉毀損より軽くとも、それが30年間も続くような事案もあり、また、心に対する侵害というものも法益としてどう評価するのかという問題もある。国民の納得のいく重さということが重要であると思う。

(3) 加害者対策に関する討議

【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：罰則だけでは加害者の再犯を防ぐことができないということを感じている。では、いかにして加害者の再犯防止を行うかということ、警察に全て負わせるというのは無理がある。警察にはあくまでもしっかりと取締り等を行い、あわせて、他機関との連携、特に医療機関との連携を考えてもらいたいと思う。

また、罰則が厳しいからこそ、治療に向かうということもあると思うので、やはり罰則を重くすることは、治療を受けさせるためにも必要でないかと思う。

現場の警察官が指導警告時に、場合によっては長時間にわたり加害者に話をすることがあるが、警察の仕事にも支障が生ずる。そうしたメンタルな対応は医療機関につなぐべきではないか。あとはそのタイミングだが、行政の中でできることを効果的に行うという観点からは、やはり警告時に医療関係者等につなげるという流れを作るべきではないか考える。

また、保護観察時の特別遵守事項の中で、性犯罪のように認知行動療法を取り入れたプログラムをストーカー行為者に対しても実施すべきではないか。これだけでは足りないという話はあると思うが、少なくともそのようなプログラムが実施されるべきであると考えている。義務的にこうしたプログラムにつながるような制度を

考えるべきであろう。

さらに、警察を通さなくとも加害者が医療機関につながるができるように、男女共同参画センターや婦人相談所、犯罪被害者支援センターの機能を拡充し、被害者から相談を受けたときに、直ちに加害者と連絡を取って、治療を受けることを勧めるようなことも実行すべきではないかと思う。

委員：感染症予防法では、感染している又は感染している疑いのある者に対して一定の行政措置を行うことができるが、これは、感染症の危険性にかんがみ、社会防衛の見地から許容されているものである。

ストーカー行為の場合、基本的には個人的法益に向けられた行為であり、この点が感染症の場合と異なるが、予防接種の対象に子宮頸がんワクチンを入れるかどうかという議論があったが、社会的防衛と個人的防衛が相対化しているような状況があり、一つの参考事例にはなるかと思う。

ストーカーの問題ではどういう対応がとれるかということ、勧告等から始まって、どのくらいまで強制的なことができるのかということはあるが、差し当たり行政指導でかなり対応できている部分があり、勧告程度のことはできるのではないか。

また、警察相談は各種相談制度の中で最も機能している相談制度であり、件数も突出して多く、その警察相談と医療とをリンクさせ、警察から医療へと流すことができるような対応をとることは、行政の体制としてはそれほど難しくないのではないかと思う。

委員：「医療」という点では、果たしてストーカーに対応できる医者が日本で何人いるのだろうか。最終的には医療の世界に持っていくべきであると思う。ただ、それを強制的に行うことは法的には難しいと思うので、指導や助言といったものの範囲で行った方がよいのではないか。

この問題に関し、一番現実的なのは、まず加害者と接触することになる警察官が適切に説得等の対応をすることであり、そこでのカウンセリング機能を強化することであると思う。そのために警察官の人員を増やし、体制を厚くすることが重要である。

そのとき、警察官にある程度の専門性が要ると思うが、その専門性の一つとして、女性が圧倒的に足りないと思う。現実には被害者の多くが女性であることから、女性警察官を中心とした体制の強化を図る必要がある。

現実的にすぐに対応することのできるものとしてリアリティーがあるのは、警察の相談窓口をもっと充実させ、そこで加害者に対しても一定の説得力のある相談に乗れるといったことが加害者対策として考えられるのではないかと思う。

現在の刑事法制から言えば、強制的に医療へとつなげることは不可能であると思う。性犯罪者であっても強制的に治療することは無理である。そのため、行政的に指導して、なるべくつきまとい等を繰り返さないような方向で介入していくべきであろう。

委員：警察がやろうとしてもできないことでも、厚生労働省がやろうとすればできることもある。現実的な対応として警察の相談体制の充実はそのとおりであり、また、最終的に医療で対応という場合にどのような主体がどう対応するのかを検討する必

要がある。

(4) 全般に関する討議

委員：先ほど禁止命令の罰則の関係で、例えば、特定商取引法の業務停止命令に違反した場合は2年以下の懲役となっており、人と財産を比較することは問題かもしれないが、同じ人権侵害という観点から見ると、2年以下の懲役くらいは法整合性の観点からもあまり問題にならないと思う。

その上で、やはり刑事罰と加害者対策の連携も必要だと思う。ストーカー行為罪で送致された事案は、ほとんどが罰金刑、不起訴処分であり、一定の抑止効果以上の効果がないとすれば、この点について何かしらの工夫が必要である。

考えられる対策の一つは保護観察制度の活用である。保護観察であれば保護司という既存の制度があり、保護観察条件を付けることができるということもあり、場合によっては、保護観察制度やそれに近い制度を導入してもよいのではないかと思う。

もう一つは損害賠償命令制度の活用ができないかということである。現行の損害賠償命令制度はあまり機能していないが、その理由として有罪になった時点では、まだ損害賠償額を決めることが難しいところにあると思う。また、この制度自体使い勝手が悪い。そのため、交通事故の保険にある仮払い制度のようなものがあるのもよいのではないかと思う。ストーカー被害はまさに金銭の被害でもあるので、国庫に入る罰金ではなく、被害者に入る損害賠償命令制度を作る方が被害者救済につながるのではないか。難しいとは思いますが、一つのアイデアとして提起する。

委員：保護観察制度の活用に関しては、性犯罪者の場合、保護観察所と提携している医療機関で指導等を受けている。ストーカー犯罪に対してもそういう制度があるべきだと思う。

ストーカー行為者は、単に心の病態があるというレベルの人から重篤な精神疾患を患っている人まで様々であり、これを警察官が見極めるといのは難しいので、例えば精神保健福祉センターのような施設と連携し、治療が必要な人には治療を受けさせることができればよいと思う。

まだ犯罪を行っていないけれども、この人は危険じゃないかというときは、予兆を捉えて入院させるといったことも何か仕組みを作っていければよいと思う。

委員：この問題は法務省や厚生労働省の所管にも関わり、また、精神医療にも絡むので、強制的に入院させるということになると大問題であるので、慎重な検討が必要である。

委員：禁止命令について、先ほど迅速性という点で問題があるという意見があったが、これに対しては警告を経由しないで禁止命令を直接出せるようにすることも一つの方法であると思う。

また、現行法では公安委員会が禁止命令に関する権限を有しているが、それを警察本部長や警察署長に委任するという形で迅速性を確保してもよいのではないか。ただ、これは元々ストーカー規制法自体の合憲性にも関わる問題なので十分な検討が必要であるとは思いますが。

暴対法では、暴力的要求行為に対する命令の前に警告のような手続は必要ない。命令を出すことは委任しているのではないか。

警察庁：暴対法の中止命令は、公安委員会の命令だが、法律上その命令を警察署長に行わせることができるという形をとっている。これを受けて各都道府県公安委員会規則で警察署長に委任しており、警察署長名義で行う形となっている。

委員：裁判所をどう関与させるかは、なかなか難しい問題である。

例えば、民事訴訟を活用することを考えると、当事者同士の紛争なので、仮処分のように裁判所は妙にフットワークが軽くなるようなところがある。また、行政が裁判所を使ってある種の行政的な措置をとるという仕組みはあり得ると思う。

ただ、一方で、裁判所の関与に幻想を持ちすぎるのもよくない。例えば、消費者事案の場合だと訴訟が機能しておらず、裁判所を利用するよりも行政措置で行った方がむしろ速くていいという場合も少なくない。裁判所の活用については慎重に考えなければならないと思う。

委員：加害者対策について、治療という言い方はやはり問題があるので、治療ではなく、更生プログラムのようなものを作って、例えば、刑務所の中や保護観察期間に、そのプログラムへの参加義務を課すことはあった方がよいと思う。DV加害者を見ていて感じるのだが、加害者本人に任せても参加しないのがほとんどである。そのため、何らかの強制力があつた方がよいと思うが、それが医療ということになると、人権侵害にもつながりかねないので、そこは難しいと思う。

また、被害者対策も大切であるので、被害者への相談窓口の拡充と担当の警察官の啓発教育等についても予算をつけて実施すべきである。

被害の回復という意味での治療については、海外では加害者の罰金をプールし、それを基金にして被害者の回復に役立てているところがある。そうすることにより、被害者も無料でカウンセリング等を受けることができる。それが被害者自身の当然の権利だと思えることが精神的回復にも役立つと言われており、日本で導入することがどれほど難しいか分からないが、よいアイデアだと思う。

委員：被害者側から見て、安心して相談できる、対応してもらえる体制を構築することが一番の原点である。ストーカー問題は警察だけの問題ではなく、医療機関も含め、全省庁の連携が不可欠であるが、やはり警察が一番大きくコミットしているので、警察としてやるべきことは責務としてやっていただきたいと思う。

本日の議論をまとめると、罰則の引上げに関しては、具体的にどの程度引き上げるかということはまだ詰まっていないが、引き上げるべきであるという意見で一致している。

親告罪規定を見直すべきかという点については、見直すべきだという意見が多かったし、慎重にという意見もあったので、これはもう一步詰めなければならない。

常習累犯規定は、設けるべきという意見もあったが、規定は要らないという指摘もあり、検討が必要である。

加害者対策については、様々な御意見をいただいた。法制度、特に警察限りでない法制度としての実現までは難しいかもしれないが、非常に重要な問題であるので何かしらの提言を報告書に盛り込めればと考えている。