

# ストーカー行為等の規制等の在り方に関する報告書

令和3年1月

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

## 目 次

第 1	はじめに	1
第 2	GPS 機器を用いた位置情報の取得等最近のストーカ一事案の状況及び 今後の規制の方向性	2
1	GPS 機器を用いた位置情報の取得	2
2	文書の連続送付	14
3	見張り、押し掛け、みだりにうろつく行為に係る場所的要件の見直し	17
4	禁止命令等の方法に係る規定の整備	19
第 3	おわりに	21
参考資料 1	ストーカ行為等の規制等の在り方に関する有識者検討会委員名簿	22
参考資料 2	ストーカ行為等の規制等の在り方に関する有識者検討会開催状況	23

## 第1 はじめに

ストーカー事案は、加害者の被害者に対する執着心や支配意識が強いものが多く、事態が急展開して重大事件に発展するおそれがあるところ、令和元年のストーカー事案の相談等件数は約2万件と高い水準で推移している。

近年、ストーカー事案において、相手方の使用する自動車等にGPS機器をひそかに取り付け、その位置情報を取得するものがみられ、更につきまとい等や犯罪に発展するものもみられるところである。

こうした中、令和2年7月、GPS機器等を用いて相手方の動静を観察する行為が、ストーカー規制法の「住居等の付近において見張り」をする行為に該当するためには、特定の者等の「住居等」の付近において同所における特定の者等の動静を観察する行為であることを要する旨の最高裁判所の判決が出されたところである。

そこで、最高裁判決を受け、GPS機器等を利用したストーカー事案に対処するとともに、最近のストーカー事案の実情を踏まえた効果的なストーカー行為等の規制等の在り方について早急に検討を行うため、本検討会が開催されることとなった。

本検討会は、令和2年10月から令和3年1月までの間に計4回にわたり開催され、各回とも各委員から率直な意見が述べられ、幅広い議論が展開された。

本報告書は、本検討会における議論の結果を取りまとめたものである。

## 第2 GPS機器を用いた位置情報の取得等最近のストーカー事案の状況及び今後の規制の方向性

本検討会においては、ストーカー行為等の規制等の在り方を検討するに当たり、GPS機器等を利用した事案のほか、最近におけるストーカー事案の実情を踏まえて、次の論点について議論を行った。

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 GPS機器を用いた位置情報の取得</li><li>2 文書の連続送付</li><li>3 見張り、押し掛け、みだりにうろつく行為に係る場所的要件の見直し</li><li>4 禁止命令等の方法に係る規定の整備</li></ol> |
|---|

### 1 GPS機器を用いた位置情報の取得等

#### (1) GPSの概要等

GPSとは、人工衛星が発する電波により、地球上の現在地を正確に測定するシステムをいい、携帯電話機等を用いて、特定のGPS機器の位置情報を確認することができる。具体的な位置情報の取得の流れとしては、

- ① 行為者が携帯電話機等を用いてGPS機器の位置情報の探索をすると、探索対象であるGPS機器は、人工衛星が電波を発信した時刻とGPS機器が電波を受信した時刻との差から、人工衛星とGPS機器との距離を計算することにより、GPS機器の地球上の位置と時刻に係る情報をGPS衛星から取得する。
- ② GPS機器がGPS衛星から取得したGPS機器の地球上の位置と時刻に係る情報が、行為者の探索に呼応する形で携帯電話機等に表示されるものであり、この結果、行為者は、基本的には自分自身がどこにしようと、探索対象である特定のGPS機器の位置情報を把握することができることになる。

GPS機器の種類としては、リアルタイムで位置情報を探索できる機器のほか、機器を回収した後に機器内に保存された情報を確認するもの、さらにはアプリケーションを用いたものが確認されている。

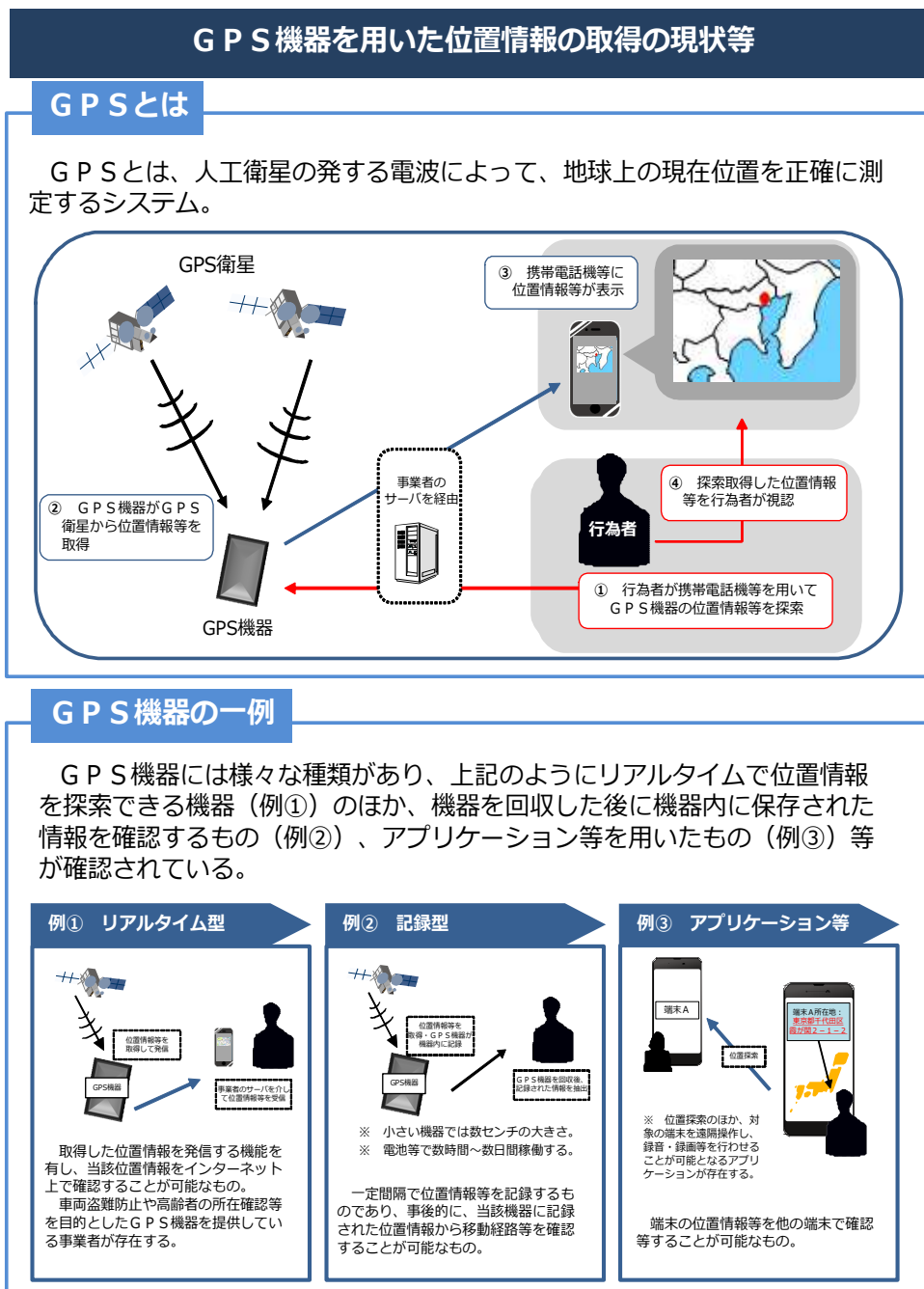
リアルタイムで位置情報を探索できる機器については、GPS機器が取得をした位置情報を発信する機能を有しており、位置情報をインターネット上で確認することも可能となっている。車両の盗難防止や高齢者の見守り、所在確認等を目的として、これらGPS機器を提供する事業者もある。

機器を回収した後に機器内に保存された情報を確認するものについては、一定間隔で位置情報等を記録するものであり、発信機能は有しておらず、GPS機器を回収後、記録された情報を抽出することで、過去の位置・経路等を確認することができるものとなっている。

アプリケーションを用いたものについては、被害者の携帯電話機等にアプリケーションをインストールすることで、他の端末で位置情報を確認することが

可能となるものであり、アプリケーションの種類によっては、位置情報のほかにも、対象の端末を遠隔操作することで、録音や録画等を行わせることが可能となるアプリもある。こういったアプリケーションは、本来は、携帯電話機等を盗まれたり、置き忘れてしまった場合や、子供や高齢者を見守るために家族が使用するものとして設計されたものである。

【図1 GPS機器を用いた位置情報の取得の現状等】



## (2) GPS機器を用いた位置情報の取得事案の現状

近年、元交際相手等の使用する自動車等に、GPS機器をひそかに取り付け、その位置情報を取得し、更につきまとい等や犯罪に及ぶ事案がみられるところである。

### 〈GPS機器を用いた位置情報の取得に関する事例〉

- 相手方の使用する自動車にひそかにGPS機器を取り付け、位置情報を取得して、その位置情報を基に、相手方が現に所在する場所に赴いて見張りを行ったほか、相手方と一緒にいたその友人に対して、その後、同人が当該場所にいたことを告げた。
- 相手方の使用する自動車にひそかにGPS機器を取り付け、位置情報を取得して、その位置情報を基に、相手方が現に所在する場所に押し掛け、復縁を求めたほか、その位置情報により把握した相手方の転居先に赴いて、窓ガラスを割り、その後、相手方が元々住んでいた住宅を放火した。
- 相手方の使用するスマートフォンに位置情報等を取得することができるアプリケーションを無断でインストールして、位置情報等を取得し、その動静を監視するなどした。
- 位置情報等を取得することができるアプリケーションを自らのスマートフォンにインストールした上でそのことを秘して相手方に貸与し、その位置情報等を取得して、動静を監視するなどした。

## (3) GPS機器を用いた被害者の動静を観察する行為に係る最高裁判決

こうしたGPS機器を利用した動静観察行為について、警察では、「住居等の付近において見張り」を行う行為に当たり得るものと捉えて対処していたところ、相手方の自動車にGPS機器をひそかに取り付けGPS機器の位置情報の取得を行っていた事案について、最高裁令和2年7月30日第一小法廷判決（裁判所時報1749号1頁及び2頁）では、「ストーカー規制法2条1項1号は、好意の感情等を抱いている対象である特定の者又はその者と社会生活において緊密な関係を有する者に対し、「住居、勤務先、学校、その他その通常所在する場所（住居等）の付近において見張り」をする行為について規定しているところ、その規定内容及びその趣旨に照らすと、「住居等の付近において見張り」をする行為に該当するためには、機器等を用いる場合であっても、上記特定の者の「住居等」の付近という一定の場所において同所における上記特定の者等の動静を観察する行為が行われることを要するものと解するのが相当である」旨示されたところである。

## 【図2 最高裁判決の概要等】

### 最高裁判決の概要等

#### 1 福岡地裁で審理された事件（有印私文書偽造・同行使、ストーカー行為等の規制等に関する法律違反被告事件）

福岡県在住の被告人が、被告人から避難中である妻の住居付近に位置する駐車場に駐車された使用車両にGPS機器を取り付け、同駐車場等の付近から離れた場所において多数回にわたって位置情報を探索取得したものを。

#### 2 佐賀地裁で審理された事件（ストーカー行為等の規制等に関する法律違反被告事件）

長崎県在住の被告人が、元交際相手が利用していた美容室の駐車場等に駐車された使用車両にGPS機器を取り付け、同駐車場等の付近から離れた場所において多数回にわたって位置情報を取得したものを。



福岡、佐賀両地裁では、これらの行為が「住居等の付近において見張り」に当たるとされたのに対し、控訴審の福岡高裁では「住居等の付近において見張り」に該当しないとされたため、福岡高検において上告。

#### ・ 最高裁判決の概要（令和2年7月30日）

ストーカー規制法の「住居等の付近において見張り」をする行為に該当するためには、GPS機器等を用いる場合であっても、上記特定の者等の「住居等」の付近という一定の場所において同所における上記特定の者等の動静を観察する行為が行われることを要するものと解するのが相当である。

### 事案概要

#### 1 被告人が被害者使用車両にGPS機器を取付け

福岡：後部バンパーの内側にガムテープで貼付け  
佐賀：車両底部に多数回にわたり取付け

#### 2 被告人は、自身の携帯電話機等を利用し、GPS機器の位置情報を探索

GPS機器を取り付けた頃から警察に発見されるまでの  
福岡：約20日間で181回  
佐賀：約10ヶ月間で600回以上

#### 3 被告人は、車両の位置情報に基づき被害者の秘匿避難先を把握した上、建物に隠れて被害者を注視し、繰り返し写真撮影（福岡地裁審理事件）

#### (4) 議論

以上のような現状を踏まえ、GPS機器を用いた位置情報の取得行為の規制について議論を行った。

##### ① GPS機器を用いた位置情報の取得行為

##### ①-1 GPS機器を用いた位置情報の取得行為を規制対象とすべきか

①-1の論点について議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

##### (主な意見)

- 最高裁判決後のことだが、先日、避難していた被害者のところに手紙が届いた。その後、加害者が被害者の車両にGPSを付けていたことが分かった。加害者からは法律違反ではないから悪くないと言われたことがあった。GPSを付けてずっと被害者のことを見ていると、加害者も止められなくなるので、早く規制した方がよいと思う。被害者はどこかで見られているということ自体が怖いし、気持ち悪いと感じている。
- GPSは、簡単に相手の動静をうかがい知ることができるため、これが規制されないとなると、被害者のプライバシーが守られず、被害者が非常に怖い思いをするので、法改正をして規制してほしい。
- 不審者を見かけたら、交番、学校等に知らせることができる。これに対し、GPSを取り付けられてしまうと不審者の姿は見えないが、被害者だけがどこかから見張られている状態になるので、規制すべきである。
- GPSで位置情報を得ることと実際に見て被害者の情報を得ることに違いはないと思う。前者の方が、詳細に情報を集めることができ、満たされない感情がエスカレートしていくリスクはむしろ大きいのではないか。現行法の解釈では規制対象とすることが難しいのであれば、法改正して早急に規制すべきである。
- ストーカー行為等による被害者を出さないようにするため、GPS機器等を用いた追跡や情報収集のうち、つきまとい等と同一視できる行為については、法の規制対象として加えるべきである。

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

##### 【規制の方向性】

- GPS機器等を用いた位置情報の取得行為については、相手方に大きな不安をもたらし、更なるつきまとい等や犯罪に発展するおそれがあることから、ストーカー規制法を改正し、規制対象とすることが適当である。
- GPS機器等を用いた位置情報の取得行為の規制の仕方としては、ストーカー規制法第2条第1項各号に列挙されている「つきまとい等」に位置付けることが適当である。



## ①-2 どのようなGPS機器を規制の対象とすべきか

①-2の論点について議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

### (主な意見)

- 当面はストーカー行為を目的としたGPSに関する規制ということになるが、科学技術の進展を考慮して機器の種類を問わず包括的に取り締まることができるようになるとよい。
- 条文の中に入れるのは、ルールが示されるという意味で大変重要であるが、その一方で、色々な技術を駆使して穴抜けをするというような行為に結び付いてしまわないように、条文を考えておく必要がある。包括的な条文で、対象者が恐怖を感じるような事柄を警告の対象として、具体的には、省令等の行政の規則の中で決めていくという仕組みづくりの工夫はあり得る。
- 新しいものが出てきたら、法律を変えたり、足したりすることにならないように、動静を探る、探索行為をするということ自体、きちんと処罰されるようにしてほしい。
- 新しい技術が出てきても、こういった検討をしなくても対応できるという在り方が望ましいと思うが、逆に網を大きくしてしまうことによって、対象とすべきではない行為がかかってこないか慎重な検討が必要になることもあると思う。  
今回の検討事項と将来的にそういう方向に行くかということと切り分けていかなければならない。従来の枠組みを大きく変えるとなると、それ相応の検討が必要であると思う。
- 具体的な規制の仕方として、下位法令における規定の在り方については、法規命令（政省令等）と行政規則（通達等）の使い分けについて整理して検討する必要がある。
- ストーカーは刑事事件に関わることなので、簡単に解釈基準を捜査する側で決められると違和感を感じる。
- 大枠は法律で定めた上で細かい点を下位法令に委ねることで、柔軟に対応できるのでむしろ望ましいと思う。例えば、GPSではない形で位置情報を取得することもできるアプリ等も出てくるので、法律にGPSと書き込むとかえって手足を縛ってしまうイメージだと思う。
- 適用の具体例は通達で示していき、その内容を一般向けのパンフレットに分かりやすく書き、被害者や加害者が見たときに穴があるような書き方にならないようにするのが大事だと思う。

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

**【規制の方向性】**

- 直接機器を取り付けて位置情報を取得するもののみならず、相手方が所持するスマートフォン等にアプリケーションをインストールすることなどにより位置情報を取得するものも含めて規制対象とすることが適当である。
- 位置情報を取得する装置については、今後の位置情報の取得に係る技術の発展に対応できるよう、法律で規定することを基本としながら政令や規則で明確に定めていくことを検討することが必要である。

### ①-3 位置情報を取得する行為をどのように規制すべきか

①-3の論点について議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

#### (主な意見)

- GPSを付けてはいけないということだけではなくて、依頼する、させるように依頼してはいけないということも、分かるように条文にしてほしい。
- 友人間で同意の上、アプリケーション上でお互いの位置情報が分かるようにすることが実際に行われていることからすると、そのような行為を規制の対象外とするため、「承諾を得ずに」や「意思に反して」といった文言を加えた方がよいのではないか。
- 禁止命令までつながる仕組みであることを踏まえると、「相手方の承諾なく」といった枠をかけることは必要ではないか。
- 友人間のアプリケーションによる位置情報の確認というものが、どこからがストーカーという形になるのか、状況の変化を示す指標があった方がいい。ここで、「承諾を得ないで」というのは、被害者の意思を確認することで、承諾を得ていないことは明確に分かるため、事態の切り分けという観点からは必要である一方、これを入れることによって不当に規制の範囲が狭まることもないと思う。
- 位置情報の取得というのは、回数を数えるのは難しいし、ずっとフォローしてるものを何回と数えるのかといったことが、法制上は難しくなると思う。
- GPSは気付かないうちに取り付けられている点は、他の「つきまとい等」に当たる行為とは異なるが、他方で、他の行為と同様に、生命、身体に対する危険が生じる事態は変わらない。また、GPS機器を取り付けられた又はアプリケーションを入れられたと分かれば、不安を感じない事態は考えられないため、「不安を覚えさせる」方法による方法の限定は不要だと思う。
- 具体的な規制の仕方として、下位法令における規定の在り方については、法規命令（政省令等）と行政規則（通達等）の使い分けについて整理して検討する必要がある。（再掲）
- ストーカーは刑事事件に関わることなので、簡単に解釈基準を捜査する側で決められると違和感を感じる。（再掲）
- 大枠は法律で定めた上で細かい点を下位法令に委ねることで、柔軟に対応できるのでむしろ望ましいと思う。例えば、GPSではない形で位置情報を取得することもできるアプリ等も出てくるので、法律にGPSと書き込むとかえって手足を縛ってしまうイメージだと思う。（再掲）
- 適用の具体例は通達で示していき、その内容を一般向けのパンフレットに分かりやすく書き、被害者や加害者が見たときに穴があるような書き方にならないようにするのが大事だと思う。（再掲）

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

**【規制の方向性】**

- GPS機器等を用いた位置情報の取得行為を「つきまとい等」と位置付けるに当たって、相互に合意の上で位置情報を共有する行為は規制の対象外とするため、相手方の承諾を得ないで行う行為を規制の対象とすることが適当である。
- GPS機器等を用いた位置情報の取得行為は、生命、身体に対する危険が生じ、相手方に不安を覚えさせる蓋然性が高いことから、「ストーカー行為」の成立に関して不安を覚えさせるような方法によることは不要とすることが適当である。
- GPS機器等により位置情報を取得する方法については、今後の位置情報の取得に係る技術の発展に対応できるよう、法律で規定することを基本としながら政令や規則で明確に定めていくことを検討することが必要である。

## ② GPS機器を取り付ける行為

### ②-1 GPS機器を取り付ける行為についても規制すべきか

②-1の論点について議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

#### (主な意見)

- 位置情報等を取得しようとするために、相手方が日常的に使用している用具や物に何かしらの所作を講じることと、実際に位置情報を取得することを規制することが必要ではないか。
- GPS機器は取り付けるだけでも駄目にしてほしい。
- GPS機器を取り付ける行為は位置情報の継続的な取得につながることはほぼ間違いないと思うので、取り付け行為についても規制の対象とすべきである。
- 装置を取り付けたりアプリを入れたりするところと、位置情報を取得するというところを切り離しておかないと、別のタイミングで別の人ややったとか、アプリを入れたのは別の人でとか、そういうことがあり得るので、二つの行為を分けておく必要があると思う。

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

#### 【規制の方向性】

GPS機器等の取付け行為それ自体が、相手方の位置情報の取得につながり、相手方に不安を覚えさせる行為であることから、位置情報の取得行為とは別に、取付け行為についても規制の対象とすることが適当である。

## ②-2 GPS機器を取り付ける行為をどのように規制すべきか

②-2の論点について議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

### (主な意見)

- 自分のスマートフォンにアプリケーションをダウンロードしたということが、GPS機器を取り付ける行為となるのかがよく分からない。それを相手に渡し、位置情報を取得できる状態にしたということになると、取付け行為というのはどこからか。アプリケーションを入れたものを相手に渡したときには犯意が表れてくると思うが、そこら辺まできちんとなるように、どういうふうにするのか。
- 物理的な取付けがあれば明確な要素であるが、グレーな形でだんだん相手の中に入ってくる場合には、ストーカー行為が始まっていることを把握するのはなかなか難しい。そうすると、相手方がこの人とはもう関係が切れているはずだと思っていたのに、いつの間にか情報を得られているということが分かったこの段階で、承諾を得ていないという形で規制するしかないと感じる。「承諾を得ずに」という語句を入れることで、だんだん悪化していく中でどこで規制の範囲として切れるかという一つの要素になると思う。
- 基本的な行為態様としては、直接機器を相手の車に付けるというのは、非常にはっきりとしたイメージがあるが、それに対応するような行為は何かと考えたときに、アプリケーションを入れたその機器をまだ相手に渡していないとまだ少し早い感じがする。相手に交付して渡した段階、事情を知らないで渡した段階に、ちょうど機器を取り付けるのと対応した行為となるのではないか。
- アプリケーションを入れた機器であることを全く告げずに行えば、ひそかに取り付けるのと同じだが、最初はお互い分かった上で楽しんでいて、それが途中から変化したというパターンが難しいと思う。最終的な事態は両方同じで、その変化をどこで把握するか、条文上、工夫が必要になるかもしれない。
- GPSは気付かないうちに取り付けられている点は、他の「つきまとい等」に当たる行為とは異なるが、他方で、他の行為と同様に、生命、身体に対する危険が生じる事態は変わらない。また、GPS機器を取り付けられた又はアプリケーションを入れられたと分かれば、不安を感じない事態は考えられないため、「不安を覚えさせる」方法による方法の限定は不要だと思う。(再掲)
- 条文の中に入れるのは、ルールが示されるという意味で大変重要であるが、その一方で、色々な技術を駆使して穴抜けをするというような行為に結び付いてしまわないように、条文を考えておく必要がある。包括的な条文で、対象者が恐怖を感じるような事柄を警告の対象として、具体的には、

省令等の行政の規則の中で決めていくという仕組みづくりの工夫はあり得る。(再掲)

- 具体的な規制の仕方として、下位法令における規定の在り方については、法規命令(政省令等)と行政規則(通達等)の使い分けについて整理して検討する必要がある。(再掲)
- ストーカーは刑事事件に関わることなので、簡単に解釈基準を捜査する側で決められると違和感を感じる。(再掲)
- 大枠は法律で定めた上で細かい点を下位法令に委ねることで、柔軟に対応できるのでむしろ望ましいと思う。例えば、GPSではない形で位置情報を取得することもできるアプリ等も出てくるので、法律にGPSと書き込むとかえって手足を縛ってしまうイメージだと思う。(再掲)
- 適用の具体例は通達で示していき、その内容を一般向けのパンフレットに分かりやすく書き、被害者や加害者が見たときに穴があるような書き方にならないようにするのが大事だと思う。(再掲)

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

#### **【規制の方向性】**

- GPS機器等を取り付ける行為を「つきまとい等」と位置付けるに当たって、「承諾を得ずに」という語句を入れることで、いつから規制の範囲として区切れるかという一つの要素になるため、相手方の承諾を得ないで行われる行為を規制の対象とすることが適当である。
- GPS機器等を取り付けられたと分かれば、不安を感じない事態は考えられないため、「ストーカー行為」の成立に関して、不安を覚えさせるような方法によることは不要とすべきである。
- GPS機器等を取り付ける行為だけでなく、位置情報を取得するための様々な行為に対応できるよう、法律で規定することを基本としながら政令や規則で明確に決めていくことを検討することが必要である。

## 2 文書の連続送付

### (1) 現状

現行のストーカー規制法は、第2条第1項第5号において、拒まれたにもかかわらず、連続して、電話をかけたり、ファックスや電子メールを送信等する行為を規制している。一方、現行法では、文書の連続送付を規制する規定は設けられておらず、文書の内容が他の号（面会、交際などの要求、名誉を傷つける、性的羞恥心を侵害する等）の規定に抵触するものでなければ、規制の対象とならない。しかしながら、文書の連続送付行為については、ストーカー事案における典型的な行為の1つとして依然としてみられるところである。

#### 〈文書の連続送付に関する事例〉

- 相手方に拒まれているにもかかわらず、一方的に好意の感情を伝える内容を記載した文書を連続して送付した。
- 集合住宅の隣人である相手方の郵便受けに、自己の近況報告や相手方の個人情報に関する内容を記載した文書を連続して投函した。

### (2) 議論

以上のような現状を踏まえ、文書の連続送付の規制について議論を行った。

#### ① 現行法上、規制の対象外となっている文書を連続して送付する行為を規制すべきか。規制する場合にはどのような文書を規制の対象とすべきか。

①の論点について議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

##### （主な意見）

- 転送されることを見込んで手紙の中にGPSを入れて送ってくる加害者もいる。加害者からはストーカー規制法のどこに手紙の送付がダメと書いてあるんだと言われた。GPSの規制に併せて、手紙の送付も規制した方がよい。
- 宅配便や書留を相手が受領したら、スマホに、受領したという連絡が来ることで、自宅を知っている加害者が近くにいて確実に受け取ったということ把握してそこからずっと監視したり、あるいは声をかけるということがある。  
メールもラインも来ないが、毎日白紙の手紙が投函されたり、何も入っていない手紙がくるなどいろいろなパターンでつきまとい行為が見受けられる。それはやってはいけないということが法律の中にはないからだと思う。
- かわいい犬の写真とか、客観的に見てそんなに嫌ではないようなものでも駄目にしてもらいたい。
- 何も書いていない封筒が郵便受けに入っているだけだと、その封筒が文書といえるかということ少し難しいかもしれない。
- 白紙等が送られてくるのがすごく嫌だと思うのは分かるが、このような文書に当たらないものも含まれる規定の仕方が非常に難しい。



- 現行の規制では、無言電話や真っ白なファックス、空メールであっても、相手方が送付元が行為者であると分かるのであれば、「不安を覚えさせる」といえる。封筒の投函についても、行為者であろうと推測できてしまうシチュエーションはあり得ると思う。
- 氏名でなくとも、愛称、通称、封筒を受け取る本人がこれは私のことだと分かるような記号が封筒に書いてあれば駄目だと法律で分かるようにしてほしい。
- 資料上では、文書とは一般に文字や記号で人の思想を表示したものとあるが、要するに人の意思なので、それが万人に分かる必要はなく、その意思が当事者同士で分かれば文書に含めるという解釈は十分成立すると思う。
- 全く封筒に何も書いておらず、法律がそれを規制していなくても、自宅まで来て封筒を投函しているという行為自体がつきまとい行為に当たると判断して、取り締まってくれるのだらうという期待がより高まるのでありがたい。
- 全くの白紙であれば、行為者本人が直接被害者の目の届くところに持って行かないと届かないため、住居等のつきまといに当たることには間違いないので、通達等で明らかにして被害者にも相談に来てもらったり、加害者にも駄目なことだと知らせていくのがよいのではないか。
- マンションの集合ポストであれば、そこに立ち入ることを住居侵入で取り締まるなど他法令で取り締まることもできると思う。

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

#### 【規制の方向性】

- 文書とは一般に文字や記号で人の思想を表示したものをいうと解されるところ、文書には、行為者から相手方に対して送付される手紙（はがきや封書）のほか、例えば、相手方の氏名のみが記載されている封筒等についても、便箋等が入っていない場合や白紙、写真等文書に当たらない物が同封されている場合を含め、文書に含まれると考えられる。
- 文書に含まれない物については、封筒等に同封して配達される場合には文書の送付に当たると考えられ、住居の郵便受けに直接投函される場合には、投函行為がストーカー規制法上の住居等の付近でのうろつき等や刑法上の住居侵入に当たり得るものと考えられる。
- このため、拒まれたにもかかわらず、文書を連続して送付する行為をストーカー規制法上の「つきまとい等」として規制することが適当である。

## ② 具体的にはどのような規制とすべきか

②の論点について議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。  
(主な意見)

- 現行の規制では、無言電話や真っ白なファックス、空メールであっても、相手方が送付元が行為者であると分かるのであれば、「不安を覚えさせる」といえる。封筒の投函についても、行為者であろうと推測できてしまうシチュエーションはあり得ると思う。(再掲)
- なぜ電子メールだけ「不安を覚えさせる」方法による要件がかかっているかということ、電子メールの手軽さというところで、恐らく何か要件をかけないと、歯止めがきかないという感覚があったのかと思うが、文書の投函というのは、電子メールのような手軽さみたいなものもないので、むしろファックスを送るのと同じような方向だと思う。

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

### 【規制の方向性】

- 文書を連続して送付する行為については、文書を郵便等により送付する場合のみならず、相手方の郵便受けに直接投函する場合も規制することが適当である。
- 文書の送付行為というのは、電子メールのような手軽さはなく、また、ファックスを送るのと同様に住居に押し掛けられる不安を覚えさせる行為であるため、「ストーカー行為」の成立に関して不安を覚えさせるような方法によることは不要とすることが適当である。

### 3 見張り、押し掛け、みだりにうろつく行為に係る場所的要件の見直し

#### (1) 現状

現行のストーカー規制法は、第2条第1項第1号において、相手方の「住居、勤務先、学校その他その通常所在する場所」（住居等）の付近における見張りをし、住居等に押し掛け、又は住居等の付近をみだりにうろつくことを「つきまとい等」として規制している。「住居、勤務先、学校その他その通常所在する場所」の付近等における見張り、押し掛け等は規制対象となっているが、これらの場所に該当しなければ、被害者が現に所在している場所の付近等で見張り、押し掛け等が行われたとしても規制の対象とならない。こうした中、最近、相手方が現に所在する場所ではあるものの、「住居等」には当たらない場所の付近等における見張り、押し掛け等が行われる事案がみられる。

#### 〈相手方が現に所在する場所の付近等における見張り等に関する事例〉

- 相手方の使用する自動車にひそかにGPS機器を取り付け、位置情報を取得して、その位置情報を基に、相手方が現に所在する店舗に押し掛け、復縁を求めた。
- 相手方のSNS上に書き込まれた当日の行き先に関する情報を基に、相手方が現に所在する店舗に押し掛けた。
- インターネット上に公開されている行事予定に関する情報を基に、相手方が訪れていた他校のグラウンドに押し掛けた。
- 年に数回開催される自主制作物品の販売等を行う催事の開催案内等の情報を基に、相手方が所在する催事会場に押し掛けた。

#### (2) 議論

以上のような現状を踏まえ、見張り、押し掛け、みだりにうろつく行為に係る場所的要件の見直しについて議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

#### （主な意見）

- 「住居、勤務先、学校その他通常所在する場所」をストーカーは外して狙っているところもある。当然のことながら、それ以外のところで見張りとか押しかけ等をするというのは、とんでもない話なので、被害者の立場になって何が不安になるか、何が怖いかというのを考えると、ここの「通常所在する場所」などという言葉は早く取っ払ってもらいたい。どこに行っても安心できるような、そういう生活を送ってほしいということからも、それ以外の場所も当然のことながら規制の対象にしてもらいたい。
- ストーカー規制法ができた当時よりも、人の行動が結構知られやすい状況だと思う。SNSやインターネットで情報を知ること、押し掛ける行為などをしやすくなっている。だから通常所在する場所の付近に限ってしまうと、結局被害者の安全を図れない、不安の解消もできないということになるので、ぜひこれは今の時代に合わせて、どこにいてもそういうことが規制されるということにしていただきたい。

- ストーカー規制法ができた頃は、見張りや押し掛けることの効率性を考えると、通常所在する場所に行くというのが普通だろうということで恐らく限定がかかっていたと思う。今は、そういう場所ではなくても居場所が分かるようになっていて、被害者の側が感じる不安や危険は場所によって変わらない。場所要件自体を外してしまうと大きな改正になるかもしれないが、少なくとも「通常所在」というのは外してもいいのではないか。
- 例えば、被害者が毎年お墓参りに行くであろうと知っている加害者が、墓で待っていたということもあって、そこが通常所在する場所に当たらないのではないかと加害者が言ったときに、これは要らない文言だと思った。
- 危険、不安を感じる場所であれば広げるという方向には賛成だが、うまく書かないと「現に所在する場所」というと、かえって限定されるおそれがあるのではないか。通常所在している場所という今の条文だと、その人がいなくても、うろうろしていたら多分これは規制にかかる。「現に」と付けるときに、少し工夫をしないといけない。広げる形にしないといけないので、「又は」という文言を用いる留意が必要になると思う。

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

**【規制の方向性】**

「住居、勤務先、学校その他通常所在する場所」に加えて、相手方が「現に所在する場所」における見張り等についても規制の対象とすることが適当である。

## 4 禁止命令等の方法に係る規定の整備

### (1) 現状

ストーカー規制法第5条第1項は、都道府県公安委員会は同法第3条の規定に違反する行為があった部分において、当該行為をした者が更に反復して当該行為をするおそれがあると認めるときは、当該行為をした者に対し、国家公安委員会規則で定めることにより、更に反復して当該行為をしてはならないこと等の禁止命令等を行うことができる。

また、禁止命令等の有効期間については同法第5条第8項及び第9項において1年と定められているが、これを延長することができる。

禁止命令等の方法についてはストーカー規制法施行規則第5条により禁止等命令書を交付して行う旨規定されている。交付するいとまがない場合は口頭で行うことができるが、可能な限り速やかにこれを交付するものとされている。

また、同規則第10条により禁止命令等の有効期間を延長する際も処分書を交付して行う旨規定されている。

しかしながら、禁止命令等を巡っては、正当な理由なく、禁止等命令書及び禁止命令等有効期間延長処分書の受領を拒否する事案や交付の相手方が所在不明である事案等がみられる。

#### 〈禁止等命令書の受領拒否及び交付相手の所在不明に関する事例〉

- 行為者が警察からの架電を無視したため、行為者との接触に至るまでに時間を要し、面接時にあっても、行為者が処分書の受け取りを拒否するなどしたため、説得後に同書を交付する必要性が生じ、最終的に同書を交付するまでにさらに時間を要した。
- 留置中に禁止命令を発出した被疑者が釈放後所在不明となったため、禁止命令の有効期間を延長することができなかった。

### (2) 議論

以上のような現状を踏まえつつ、上記の事案への対応として、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律上の規定を参照し、議論を行った。

同法においては、中止命令等について公安委員会が書類を送達して行い、またその送達を受けるべき者の住居が明らかでない場合には、公安委員会が送達に代えて公示送達をすることができる旨規定されており、この点を併せて踏まえ、禁止命令等の方法に係る規定を見直すべきか議論した結果、委員から、主に次のような意見が出された。

#### (主な意見)

- 本人が禁止命令書等を受け取らない限り、受け取られていないという状態を改善する必要があるので、何らかの方法を採る必要はあると思われる。
- 渡さずとも発出した段階で効果を持つような強力な仕組みでもいいのかと思う。
- 公示の仕組みを使うと、行政処分が出たことの公表の効果が出るということになる。本人が素直に受け取ったら本人にしか届かないものが、受け取ら

ないと公表の効果が生じることになるため、バランスをきちんと取る必要がある。

- 規定を整備することは結構なことだと思う。受け取りたくない人もいる。
- 公示送達では、禁止命令が出ている事実を行為者本人が知らない場合もあるので、禁止命令違反で検挙する際は、禁止命令が出ているということを行為者本人に知らせた上での運用が必要だと思うが、逆に、もう既に禁止命令が出ていると現場で相手に伝えれば、禁止命令が出ていると知らなかったからやってもいいと思ったという言い逃れはできないことになる。相手をつまえてから禁止命令を出すのではなく、先に禁止命令を出した上でそれを伝えて事態に対処していくということに気をつけていただければ全く問題ないと思う。

このような議論を踏まえ、規制の方向性について以下の共通認識が得られた。

**【規制の方向性】**

正当な理由なく書類の受領を拒んだり、住居等に行為者がいないといった禁止命令書等の交付が困難な事例が存在している現状を踏まえ、書類の送達すべき場所（行為者の住居等）に差し置くことを認める「送達」の規定や、行為者の住居が不明な場合に禁止命令書等の交付の効果を生じさせることを可能とする「公示送達」の規定を設けることが適当である。

#### 第4 おわりに

本検討会では、ストーカー規制法の規制の実態等を踏まえ、検討すべき各論点の規制の方向性をまとめたところである。

今後、警察庁において、本報告書の内容を踏まえた措置について、ストーカー規制法の改正を含めた検討を行い、当該措置ができる限り速やかに講じられることを期待する。

また、本検討会では、GPS機器等を利用して動静を観察する行為に対する規制の在り方を中心に早急に検討すべき論点に絞って検討したが、そのほか、委員からは、ストーカー行為の規制の在り方に関する中長期的な検討の必要性に関する発言や、ストーカー事案が依然として後を絶たない状況に対して、加害者対策や教育活動を通じた被害防止に関する知識の普及啓発に関する発言等がなされた。ストーカー対策については、今後とも、被害者の安全を確保するために不断の見直しが図られることを希望したい。

最後に、本検討会としては、本報告書がストーカー行為の被害の発生を防止するための一助となることを願うものである。

参考資料 1 ストーカー行為等の規制等の在り方に関する検討会 委員名簿

【有識者委員】

座長	井田 良	中央大学大学院法務研究科教授
委員	猪野 憲一（京子）	桶川事件御遺族
	小早川 明子	NPOヒューマニティ理事長
	野口 貴公美	一橋大学大学院法学研究科教授
	番 敦子	弁護士
	星 周一郎	東京都立大学法学部教授

【警察庁出席者】

小田部 耕治	生活安全局長
檜垣 重臣	長官官房審議官（生活安全局担当）
立崎 正夫	生活安全局生活安全企画課長



参考資料2 ストーカー行為等の規制等の在り方に関する検討会 開催状況

第1回 令和2年10月9日（金）

- 自由討議

第2回 令和2年11月27日（金）

- 自由討議

第3回 令和2年12月25日（金）

- 自由討議

第4回 令和3年1月18日（月）

- 報告書取りまとめ