

国際スタンダードに基づく
日本の DV 防止法等の改正に向けて

女性に対する暴力報告書



2013年6月24日

Human Rights Now
特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウ

目次

第1	はじめに	4
第2	日本のDV防止法の現状と問題点	5
1.	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（DV防止法）の概要	5
(1)	前文について	5
(2)	主な用語の定義	5
(3)	国及び地方公共団体の責務	6
(4)	配偶者暴力相談支援センター	6
(5)	福祉事務所による自立支援	6
(6)	配偶者からの暴力の発見者による通報・支援センターによる保護	6
(7)	警察官・警察本部長等の援助	6
(8)	保護命令	7
2	DV防止法の問題点	8
(1)	保護の対象者が限定されていること	8
(2)	保護命令申立の対象となる暴力が限定されていること	9
(3)	接近禁止命令等の期間が短いこと	9
(4)	退去命令期間が短いこと	9
(5)	再度の申立ての要件が厳格に過ぎること	10
(6)	総合的、継続的な被害者支援システムが整えられていないこと	10
(7)	加害者更生プログラムが導入されていないこと	11
3	DV防止法施行の現状- 統計資料から見える問題点	11
(1)	女性に対する暴力の実情	11
(2)	相談件数と保護命令等の対応件数の深刻な乖離	11
(3)	保護命令の実情	12
4	保護命令制度の運用に関する問題点	14
(1)	ふたつのアンケート結果にみる問題点	14
(2)	保護命令の運用の問題	14
(3)	当事者が申立てを躊躇する背景	16
(4)	退去命令をめぐる問題	16
(5)	被害者の身元の安全・住居秘匿に関する問題	17
(6)	その他の諸問題	18
(7)	内閣府の調査	18
5	ケース検討 仙台保護命令申立事件	19
(1)	事案の概要	19
(2)	一審で保護命令を出した裁判官の意見	19
(3)	保護命令を取り消した仙台高裁の決定	19
(4)	最高裁の付言	20
(5)	この事案から見えてくるもの	20
6	ケース検討 奈良地裁葛城支部傷害被告事件	21
(1)	事案の概要	21
(2)	判決が量刑を軽くした理由	21
(3)	上記量刑理由の問題点	21

第3	DV型ストーカー ストーカー規制法の問題点とその対応	22
1	法制度上の問題	23
2	DV型ストーカー事件と警察の対応	24
(1)	「桶川事件」	24
(2)	「石巻事件」	25
(3)	「西海事件」	26
(4)	「逗子事件」	28
2	警察庁の対応について	29
3	DV型ストーカー事案の対応の課題	30
(1)	DV防止法の拡大	30
(2)	ストーカー規制法の見直し・運用改善	30
第4	国際人権条約上の義務（国際スタンダード）	31
1.	女性に対する暴力撤廃宣言	31
2.	女性差別撤廃条約	31
(1)	一般的勧告	31
(2)	個人通報事例	32
3.	自由権規約違反	34
(1)	生命に対する権利	34
(2)	拷問を受けない権利	35
(3)	実効的救済を受ける権利	35
4.	女性に対する暴力に関する立法ハンドブック	36
5.	諸外国の法制	37
(1)	米国	37
(2)	イギリス	38
(3)	韓国	38
(4)	香港	39
(5)	台湾	39
第5	国際スタンダードに基づくDV防止法改正・女性に対する暴力に関する包括立法制定に向けて	40
1	国際スタンダードに基づくDV防止法改正に関する提言	40
(1)	基本的な理念・原則	40
(2)	DVの定義	41
(3)	法により保護される人の範囲	41
(4)	司法関係者の研修	42
(5)	捜査機関の専門性の確立と積極的介入	42
(6)	保護命令の拡充	43
(7)	被害者支援の拡充	45
(8)	NGOへの予算割当	45
2	女性に対する暴力についての包括的な立法の制定	46
第6	提言	47

第1 はじめに

東京に本拠を置く国際人権NGOヒューマンライツ・ナウは、2012年、日本における女性に対する暴力に関する調査を行った。

日本においては、民間女性団体等の支持のもと、超党派の議員立法により、2001年4月に「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（以下、「DV防止法」）が成立し、配偶者暴力相談支援センター等予算措置が必要な規定に関しては2002年4月1日に、保護命令を含むその他の規定については2001年10月13日に施行された。

その前文は、「配偶者からの暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害」と規定し、「経済的自立が困難である女性に対して配偶者が暴力を加えることは、個人の尊厳を害し、男女平等の実現の妨げとなっている」とし、「配偶者からの暴力に係る通報、相談、保護、自立支援等の体制を整備することにより、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護を図る」ことが目的とされている。しかし、同法に規定された法制度は十分なものではなく、前文に掲げられている目的を達成するに足りる効果的なものではない。

2004年、2007年には保護命令制度の拡充や配偶者暴力相談支援センターの役割強化等に関する法改正がなされたが、施行後10年以上を経て、今なお、女性に対する暴力は深刻な状況であり、DV防止法は効果的に配偶者からの暴力を防止し被害者の保護を図る法律として実施されているとは言えず、国際水準からも著しく乖離している。

また、同じく2000年に成立したストーカー規制法に女性に対する暴力の実効的救済の視点が抜けていること、包括的な女性に対する暴力に関する法制が存在しないことも相まって、近年、配偶者間でない交際相手によるストーカーの末の女性及びその親族に対する殺人事件が立て続けに発生し、最悪の人権侵害である殺人の被害から保護するための有効な対策が取られているとはいえない。

そこで、施行後10年を契機に、現行法制の法律面・運用面での問題点を明らかにし、法改正・制度改正への提言を行うこととした。

本調査では、まず、法律の問題点を分析するとともに、アンケート、裁判事例、最近のストーカー殺人事案における検証結果等をもとに、DV防止法をはじめとする女性に対する暴力関連法制の実施状況と実施体制の問題点を調査、検討し、さらに国際基準からの比較法的な検討を加えたうえで、国際スタンダードの女性に対する暴力関連法制の改正・改革を提言する。

本調査に当たっては、NPO法人全国シェルターネットと共催でアンケート調査を実施し、支援機関の方々にアンケート回答でご協力をいただいた。また、問題事例に関しては当事者の方々からお話を聞く機会等もいただいた。

NPO法人全国シェルターネットをはじめ、調査にご協力いただいたすべての方々にこの場を借りて感謝申し上げます。

1. 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（DV防止法）の概要

本件調査の前提として、まず、日本のDV防止法を概説する。

(1) 前文について

前文は、配偶者からの暴力は犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害であるとともに、個人の尊厳を害し、男女平等の実現の妨げとなっているとの認識を示し、「配偶者からの暴力に係る通報、相談、保護、自立支援等の体制を整備することにより、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護を図る」ことを目的として明記している。

(2) 主な用語の定義

1) 「配偶者」

夫婦（法律婚、事実婚を問わない。）の一方をいう（法1条1項、3項）。第一次法改正により、元配偶者、元事実婚当事者も含まれることになった。

2) 「暴力」

DV防止法が防止・保護の対象とする暴力は以下のとおりである。

a 「身体に対する暴力」

人の身体に対する不法な攻撃であって、生命または身体に危害を及ぼすものをいい、刑法上、暴行罪（同法208条）や傷害罪（同法204条）の構成要件に該当する行為である。なお、刑法上の傷害罪にいう「傷害」とは、人の生理機能に障害を生ぜしめることをいい、嫌がらせや強迫により精神的な障害を与えた場合もこれに当たり得るとされる。¹

b 「身体に対する暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」

第二次法改正に際し、暴力概念が拡大し、「身体に対する暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」も含まれることとなった。いわゆる精神的暴力（人格を否定するような暴言、行動監視、無視など）または性的暴力を指すものであり、刑法上の脅迫にあたる言動もこれに該当する。

3) 「配偶者からの暴力」

婚姻中の配偶者からの暴力のみならず、婚姻中に暴力を受けた者が、離婚（婚姻取消を含む）後にも当該元配偶者から引き続き「身体に対する暴力又はこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」を受ける場合には、元配偶者からの暴力は「配偶者からの暴力」に含まれる。

4) 「被害者」

配偶者からの暴力を受けた者をいい（法1条2項）、以下の者が該当する。

①配偶者からの身体に対する暴力を受けた者

②配偶者からの身体に対する暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動を受けた者

③配偶者からの身体に対する暴力又はこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動を受けた後にその者が離婚をし、又はその婚姻が取り消された場合に、当該配偶者であった者から引き続きそれらの行為を受けた者

¹ 榑原富士子監修 打越さく良著「Q&A DV（ドメスティック・バイオレンス）事件の実務」（日本加除出版 2012年）、南野知恵子・千葉景子・山本香苗・吉川春子・福島みずほ監修「詳解DV防止法2008年版」（ぎょうせい 2008年）

(3) 国及び地方公共団体の責務

国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る責務を有する（法2条）。

都道府県は、基本方針に即して、当該都道府県における配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策の実施に関する基本的な計画（都道府県基本計画）を定めなければならない（法2条の3第1項）（策定義務）。

市町村（特別区を含む。）は、基本方針に即し、かつ、都道府県基本計画を勘案して、当該市町村における配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策の実施に関する基本的な計画（市町村基本計画）を定めるよう努めなければならない（同条3項）（努力義務）。

(4) 配偶者暴力相談支援センター

都道府県又は市町村が設置する適切な施設において、配偶者からの暴力の防止、被害者の保護のための業務を行う機関である（法3条1項、2項）。

都道府県は、配偶者暴力相談支援センター（以下、「支援センター」）としての機能を果たす機関（既設の婦人相談所その他の適切な機関（女性センター、福祉事務所など）にその機能を持たせることでも可）を設置する義務を負う。市町村も、同様の機能を果たす機関を設置する努力義務を負っている。

第一次法改正にあたり、配偶者暴力相談支援センターの業務として、「被害者が自立して生活することを促進するため、就業の促進、住宅の確保、援護等に関する制度の利用等について、情報の提供、助言、関係機関との連絡調整その他の援助を行う」ことが明記された。

(5) 福祉事務所による自立支援

生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法等に定める援護等の関連事務を取り扱う機関である福祉事務所に対し、被害者の自立支援に必要な措置を講ずる努力義務が課せられている（法8条の3）。

(6) 配偶者からの暴力の発見者による通報・支援センターによる保護

配偶者からの暴力（身体に対する暴力に限る）を受けている者を発見した者は、その旨を支援センター又は警察官に通報する努力義務が課せられている（法6条1項）。

また、医師その他の医療関係者が、配偶者からの暴力によって負傷し又は疾病にかかったと認められる者を発見したときは、支援センター又は警察官に通報することができる（同条2項）。その他、守秘義務に関する法律の規定は、通報を妨げるものと解釈してはならないことも確認的に規定されている（同条3項）。

通報を受けた支援センターは、必要に応じ、被害者に支援センターの業務の内容を説明し、利用を促し、必要な保護を受けるよう勧奨する（法7条）。

(7) 警察官・警察本部長等の援助

警察官は、通報等により配偶者からの暴力が行われていると認めるときは、暴力の制止、被害者の保護その他被害の発生を防止するための措置を講ずるよう努めなければならない（法8条）。

警視総監若しくは道府県警本部長又は警察署長は、被害者から、被害を防止するための援助を受けたい旨の申出があり、その申出を相当と認めるときは、配偶者からの暴力による被害の防止のために必要な援助を行う（法8条の2）。

(8) 保護命令

1) 保護命令とは

被害者の生命又は身体に危害が加えられることを防ぐため、裁判所が、被害者の申立てにより、身体に対する暴力や生命等に対する脅迫を行った配偶者に対し、一定の期間、被害者又は被害者の子や親族等へのつきまとい等の禁止や、被害者と共に生活の本拠地としている住居からの退去等を命じる裁判である。

命令が発せられた場合、警察は被害者に対し様々な支援措置を実施し、命令に違反した加害者には刑罰が科せられる。

2) 保護命令の要件

a 申立人が「被害者」にあたること

保護命令の対象となる「被害者」とは、「配偶者からの身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫（被害者の生命又は身体に対し害を加える旨を告知してする脅迫をいう）を受けた者に限る」と規定されている（法10条1項）。

b その生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいこと

配偶者から身体に対する暴力を受けた被害者の場合には、配偶者からの更なる身体に対する暴力により、その生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいこと、配偶者から生命等に対する脅迫を受けた被害者の場合には、配偶者から受ける身体に対する暴力によりその生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいことを要件とする（法10条1項）。

c 被害者の申立て

申立権限を有するのは、被害者自身に限られている（10条1項）。

d 支援センターまたは警察の職員に相談したり、援助若しくは保護を求めた事実があること（法12条1項5号）。この事実がない場合には、法12条1項1号ないし4号の事実についての申立人（被害者）の供述を記載し、公証人の認証を受けた書面を申立書に添付すること。

3) 保護命令の内容

以下の5類型がある。

①被害者への接近禁止命令

②被害者への電話等禁止命令

③被害者の同居の子への接近禁止命令

④被害者の親族等への接近禁止命令

⑤被害者と共に生活の本拠地としている住居からの退去命令

②～⑤は①を補充するものと考えられているため、単独で発せられることはなく、①と併せて、または①の効力期間内に申立てる必要がある。

法制定時は、被害者への6ヶ月間の接近禁止命令及び2週間の退去命令のみであったが、第一次法改正で、③の子への接近禁止命令が設けられ、退去命令の期間が2週間から2ヶ月に拡大された。さらに第二次法改正では、④の親族等への接近禁止命令に関する規定が置かれ、かつ②の電話等禁止命令が設けられ、保護命令の対象及び禁止事項の範囲がより拡充された。

4) 保護命令の申立て

保護命令の申立ては、一定の事項を記載した書面を、管轄裁判所に提出することによって行う。

5) 保護命令の審理、効力

申立てを受けた裁判所は、これを緊急の案件として審理する必要があるが、口頭弁論または相手方が立ち会うことができる審尋期日を経なければならない。保護命令は、相手方に対する決定書の

送達または相手が出頭した口頭弁論若しくは審尋の期日における言い渡しによって効力を生ずる。また、裁判所は、保護命令を発したときは、速やかに保護命令を発令したとその内容を申立人の住所または居所を管轄する警視総監または道府県警察本部長に通知する。

6) 保護命令違反の罰則

1年以下の懲役または100万円以下の罰金に処せられる。

7) 不服申立

保護命令の申立てについての裁判に不服があれば、認容決定（保護命令発令）に対しては保護命令を受けた相手方が、却下決定に対しては保護命令の申立人が、裁判の告知を受けた日から1週間の不変期間内に、それぞれ即時抗告することができる（法16条1項）。通常、即時抗告は原裁判の執行停止の効力を有する（民訴法334条1項）が、保護命令については、被害者保護の観点から、相手方が即時抗告を申立てても保護命令の効力に影響はないとされている（同条2項）。

もっとも、保護命令に対し、相手方が即時抗告に加え、保護命令の取消しの原因となることが明らかかな事情があることについて疎明して保護命令の効力を停止するよう申立てた場合は、即時抗告についての裁判が効力を生ずるまでの間、効力停止を申立てられた裁判所が保護命令の効力の停止を命ずることができる（同条3項）。この裁判についての不服申立はできない（同条5号）。

8) 保護命令の取消

保護命令の申立人は、保護命令の取消の申立てができる。また、接近禁止命令等（上記①～④）については、効力を生じた日から3ヶ月、退去命令（上記⑤）については、効力を生じた日から2週間を経過すれば、保護命令を受けた相手方から取消の申立てをすることができる。相手方が取消を申立てた場合、裁判所は、申立人に異議がないことを確認した上で、保護命令を取り消すことになる。

9) 再度の保護命令の申立

一度保護命令の発令を得た被害者が、その後、配偶者から新たな身体に対する暴力または生命等に対する脅迫を受けた場合には、その事実を理由として新たに申立てをすることが可能である。他方、保護命令の発令を得た被害者が、配偶者から新たに身体に対する暴力または生命等に対する脅迫を受けていない場合でも、その既に発令された命令の申立ての理由となった身体に対する暴力または生命等に対する脅迫と同一の事実を理由として、再度の申立てをすることもできる（法10条、18条）。

再度の保護命令の申立て時の時点において、「身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫を受けた後の身体に対する暴力により、生命等に重大な危害を受けるおそれ大きいと認めるに足りる事情」があることが発令の要件である。

2 DV防止法の問題点

以上の日本のDV防止法は、女性に対する暴力から被害者を保護する法律として十分とは言えず、国際スタンダードを満たすものとも言えない。以下、問題点を指摘する。

(1) 保護の対象者が限定されていること

法律の名称に端的に現れているように、DV防止法による保護を受けられるのは、「配偶者」、すなわち夫婦の一方から暴力を受けた者に限られている（法1条1項、3項）。

事実婚、法律婚を問わず、また、婚姻中に暴力を受けた者が、離婚（婚姻取消を含む）後にも当該元配偶者から引き続き身体に対する暴力又はこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動を受ける場合も「配偶者からの暴力」に含まれ、保護の対象となる。しかし、恋人など婚姻関係以外の親密な関係にある（あった）者、あるいは夫婦以外の家族関係にある者から暴力を受けた者は、本法による保護の対象となっていない。

(2) 保護命令申立の対象となる暴力が限定されていること

保護命令を申立てることができる「被害者」は、条文上、配偶者から「身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫」を受けた者、及び、離婚あるいは婚姻取り消しをした元配偶者から、婚姻中に「身体に対する暴力又は生命に対する脅迫」を受けた者に限られており（法10条1項）、精神的暴力や性的暴力のケースに関する保護命令については条文上規定されていない。

また、配偶者から身体に対する暴力を受けた被害者の場合には、「配偶者からの更なる身体に対する暴力により、その生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きい」こと、配偶者から生命等に対する脅迫を受けた被害者の場合には、「配偶者から受ける身体に対する暴力によりその生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きい」ことが保護命令申立の要件とされている（法10条1項）。単なる「危害」を受けるおそれでは足りず、「重大な危害」を受けるおそれがあり、しかも、そのおそれが「大きい」場合でなければ、保護命令が発令されないと規定されている。そのため、実際の審理では、「重大な危害」及び「おそれ大きい」ことの判断が担当裁判官のDVに関する理解度に左右されやすい。被害者にとっては保護命令の発令が認められにくい状況が生まれている。

(3) 接近禁止命令等の期間が短いこと

保護命令の期間は、接近禁止命令で6ヶ月（10条1項1号）、電話等禁止命令（10条2項）、被害者の子への接近禁止命令（10条3項）、被害者の親族等への接近禁止命令（10条4項）は発令から接近禁止命令の終期まで（最大6ヶ月）とされており、後述するとおり再度の申立ての要件が厳格であることを併せ考えると、被害者の安全を確保するための期間としては極めて不十分である。保護命令発令後に離婚調停や離婚訴訟等の法的手続きをとる被害者が多くいるが、離婚手続に1～2年かかることも珍しくないのが現状であり、離婚調停中に保護命令の期間が切れてしまうことがほとんどである。このことは、係争中の被害者の安全すら守られていないことを意味する。

ストーカー規制法上の禁止命令について期間が定められていないこととの比較においても、短すぎるものと言わざるを得ない。

(4) 退去命令期間が短いこと

退去命令の期間は現行の法律では2ヶ月間であるが、DV防止法制定当時は2週間とされていた。立法過程の議論の中では、接近等禁止命令に比べて退去命令は加害者の居住の自由や財産権という憲法上の権利を制限する側面もあるとされ、DV防止法の本来の目的である被害者の保護との調整により期間が接近禁止命令に比べて著しく短い2週間とされたものである。

その後、第1次改正においてこの期間が2ヶ月に延長された。

立法者解説には、「退去命令は、被害者と配偶者がともに生活の本拠としている住居から、配偶者を一定期間退去させて被害者を保護するものですが、当該住居から転居しようとする被害者にとっては、2月の期間があれば、その期間内に身辺整理や転居先の確保等の準備作業を行うことが可能と考えられます」「被害者において2月を超えて引き続き当該住居に居住し続ける必要がある場合でも、退去命令により配偶者が受ける居住の自由や財産権の制約が課題になることは相当ではないので、当初から2月よりも長い期間の退去を命ずるのではなく、2月を経過するごとに、再度の退去命令の発令の是非を判断する仕組みが合理的であると考えられます」と記載されている。²

² 「詳解 改正DV防止法」（ぎょうせいp275）

退去命令の目的は、被害者保護という建前をとっているが、命令期間があまりにも短く、後述する通り再度の申立ての要件が厳格すぎることも相まって、現実には、被害者の転居準備・荷物持ち出しのために、加害者を退去させる命令として機能している。

加害者に2ヶ月間の退去という制約を課すものの、その間に被害者に転居をさせ、退去命令期間終了後は、加害者に従前通りの生活を保障することが前提とされており、結果的には被害者の居住権を犠牲に、加害者の居住権を優先的に保障する法制度となっている。

例えば、アメリカのDV防止法において退去命令が導入された立法趣旨は、被害者がシェルターに避難することになると職場の問題や子どもの学校問題などで生活上の困難を強いられるので、被害者が生活の本拠地から逃げ出さなくてすむように、むしろ加害者に家を出るように命じ、被害者に従来通りの生活と身の安全を確保することであった。その点で日本の退去命令制度は、アメリカの退去命令制度とは著しく異なるものとなっている。³

日本のDV防止法上、退去命令については、加害者の居住権に対する保護の要請からその趣旨が十分に実現しないものとなっている。しかし、そもそも、退去の対象となる不動産は夫婦がともに居住し、婚姻生活中に資産形成をした共有財産であることが多く、離婚時には、仮に夫の単独所有名義の不動産であっても、財産分与において2分の1は妻に分与すべきと司法の場で判断されることが通例である。所有名義のみを理由に、加害者の居住権のみが強調され、被害者の居住権を犠牲にする法の構造は不当であり、根本的な見直しが必要である。

(5) 再度の申立ての要件が厳格に過ぎること

保護命令申立ては繰り返し行うこともできる（10条、18条）が、申立ての都度、更なる身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫を受けた後の身体に対する暴力により、生命等に重大な危害を受けるおそれ大きいと認めるに足りる事情（10条）が必要である。

当初の保護命令発令後の新たな暴力がない場合には、重大な危害を受けるおそれが乏しいと判断されることが多く、再度の保護命令申立てのハードルは非常に高い。

退去命令については、一度発令された退去命令の申立て理由となった暴力と同一の暴力を理由とする再度の申立てが認められるのは、配偶者と共に生活の本拠としている住居から転居しようとする被害者が、その責めに帰することのできない事由により当該退去命令の効力が生ずる日から2ヶ月以内に転居を完了することができないこと、その他退去命令を再度発する必要があると認められる事情がある場合に限られる。また、裁判所は、再度の退去命令を発令することにより、命令を受けた配偶者の生活に特に著しい支障を生ずると認めるときは、保護命令を発令しないこともできる（法18条）とされ、再度の発令を受けられる場合が限定されている。

(6) 総合的、継続的な被害者支援システムが整えられていないこと

DV防止法は、被害者に身の安全を確保する機会を与えるという目的に主眼を置くものであり、生活再建までを視野に入れた総合的、継続的な被害者支援システムは未だ構築されていない。

支援センターの機能により、シェルターを利用するなどして暴力から一時的に避難することができたとしても、その後の経済的自立・生活再建への支援や、被害者や子どもへの心理的なケア等の長期的継続的な支援システムは整備されていない。

被害者がDV被害に対する支援を求めた後の将来展望が不透明である状況は、被害者を現行DV法に基づく救済から遠ざける要因となっている。

³ 小島妙子「ドメスティック・バイオレンスの法 アメリカ法と日本法の挑戦」（2002年、信山社出版）

(7) 加害者更生プログラムが導入されていないこと

DV防止法は、国及び地方公共団体が加害者更生のための指導方法について調査研究の推進に努めるものと規定している（25条）が、加害者更生プログラムの導入には至っていない。

暴力の再発防止のため、実効性のある加害者更生プログラムを開発し、加害者に対し、更生プログラムの受講を義務付ける命令を可能にすることが必要だと指摘されている。

3 DV防止法施行の現状- 統計資料から見える問題点

(1) 女性に対する暴力の実情

内閣府「男女間における暴力に関する調査」（2011年度調査 巻末資料3）によれば、全国20歳以上の男女5000人を対象に行った無作為抽出アンケート調査（有効回収数（率）：3293人（65.9%））の結果、配偶者（事実婚や別居中の夫婦、元配偶者も含む）から「身体的暴行」「心理的攻撃」「性的強要」のいずれかを1つでも受けたことがあると回答した女性は32.9%にのぼるとされる。⁴

(2) 相談件数と保護命令等の対応件数の深刻な乖離

2012年7月2日内閣府男女共同参画局公表の「配偶者からの暴力に関するデータ」によれば、2002年度以降、支援センターにおける相談件数は増加の一途をたどっており、2011年は8万2099件もの相談が寄せられている。

また、警察において配偶者からの暴力事案を相談、援助要求、被害届等により認知・対応した件数も年々増加傾向にあり、2012年度は4万3950件となっている。

DVに関する警察への相談件数は、年間4万4000件にも及んでいるが、配偶者間の暴力事案が傷害罪や暴行罪で検挙されているのは、2013年度に大幅増加したものの、年間3500件程度にとどまっている。⁵⁶

他方、裁判所では、DV防止法に基づく保護命令申立事件の新受件数は、2002年から2008年までは増加傾向にあったものの、2009年から2010年にかけて微減となり、2011年は2739件と、前年の3114件と比べ1割強減少している。

これらのデータは、DV被害者が裁判所への保護命令を申立てることのハードルの高さを示すものといえ、DV被害者が、法の適用を受けられる要件に該当するか否か、証拠があるか否か等によって、保護命令申立をするかどうかの選択を迫られ、多くの被害者が申立てを諦めざるを得ない状況に追い込まれていることが窺われる。

また、支援センターや警察署への相談件数と裁判所への保護命令申立件数の圧倒的な開きからは、DV被害の相談を一次的に受け付ける支援者や相談機関等が積極的に保護命令という選択肢を相談者に提供・支援していない実態があるのではないかと推測される。また、本人申立が困難な相談者について、弁護士に対する紹介等が有効になされているのか、相談機関と専門弁護士が連携できているのかという疑問も生じさせる。

⁴内閣府「男女間における暴力に関する調査」（平成23年度調査）http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv_dataH2407.pdf
巻末資料3として末尾に添付する。

⁵警察庁生活安全局生活安全企画課「平成24年中のストーカー事案及び配偶者からの暴力事案の対応状況について」（2013年3月14日）

⁶内閣府「男女間における暴力に関する調査」（平成23年度調査）http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv_dataH2407.pdf

(3) 保護命令の実情

最高裁判所事務総局民事局の統計⁷によれば、DV防止法が施行された2001年10月から2012年4月までに全国の地方裁判所が受け付けた保護命令申立の総数は2万6891件、既済件数は2万6773件である。

そのうち認容決定の総数は2万1220件と、約80パーセントが認容決定を得ている。却下決定の総数は1347件であり、残りの4206件は、「取下げ等」により終了している。

これを年度別に却下の割合を計算してみると、以下のようになる。

	既済件数	却下件数	却下割合(%)
2002年度	1,398	64	4.58
2003年度	1,822	81	4.45
2004年度	2,133	75	3.52
2005年度	2,718	147	5.41
2006年度	2,769	146	5.27
2007年度	2,757	140	5.08
2008年度	3,143	168	5.35
2009年度	3,087	150	4.86
2010年度	3,114	176	5.65
2011年度	2,739	144	5.26
合計	25,680	1,291	5.03

年度によって変動はあるが、2005年度以降は、既済件数は3000件前後、却下割合は5%前後となっている。却下が右肩上がりに増加しているというわけではないが、合計で1000件以上の却下件数もある。

さらに注目しなければならないのは、申立ての約15パーセントが取下げにより終了していることである。このほとんどは、裁判所が発令できないとの心証を開示して、取下げを被害者に促した結果であると推測される。

もちろん、取下げの背景には様々な事情があり、前述のように申立却下が予想される事案においては、相手方に与える影響を考慮して、却下される前に取り下げる場合もあろう。

しかし、裁判所が困難事例・限界事例について、安易に被害者に取下げを求め、これに被害者が従う結果、本来保護命令が発令されるべきであるにも関わらず、これがなされていない事例もあると考えられる。

審尋が密室において行われる状況下で、多くの事案が取下げにより集結している。ここでは、裁判所の判断根拠が可視化されないまま、不透明な事件終結となっており、極めて問題である。

⁷内閣府男女共同参画局男女共同参画白書(平成24年度)「配偶者暴力に関する保護命令事件の処理状況等について」(最高裁判所資料より内閣府が作成したもの)

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h24/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-06-09.html

保護命令取下げ件数(最高裁民事局データより抜粋)⁸

	既済件数	取下げ件数	取下割合(%)
2002 年度	1、398	206	14.4
2003 年度	1、822	273	15.0
2004 年度	2、133	341	16.5
2005 年度	2、718	430	16.0
2006 年度	2、769	415	15.0
2007 年度	2、757	431	15.5
2008 年度	3、143	450	14.3
2009 年度	3、087	526	17.0
2010 年度	3、114	504	16.3
2011 年度	2、739	458	16.7

さらに、特筆すべきは、退去命令の発令の少なさである。

認容件数は申立件数の 5%を下回っており、接近禁止命令が認められるにもかかわらず、退去命令が認められないケースが圧倒的に多い。

退去命令が接近禁止命令とともに発令された事例(最高裁民事局データより抜粋)⁹

	保護命令すべての既済件数	退去命令が接近禁止命令とともに発令された件数
2008 年度	3、143	101
2009 年度	3、087	118
2010 年度	3、114	141
2011 年度	2、739	127

また、認容された保護命令事件の平均審理期間は、以下の通りとされている。

2006 年度	12.5 日
2007 年度	13.0 日
2008 年度	13.1 日
2009 年度	13.4 日
2010 年度	13.7 日
2011 年度	12.6 日

⁸ 脚注 7 内閣府男女共同参画局男女共同参画白書（平成 24 年度）「配偶者暴力に関する保護命令事件の処理状況等について」（最高裁判所資料より内閣府が作成したもの）

⁹ 脚注 7,8 内閣府男女共同参画局男女共同参画白書（平成 24 年度）「配偶者暴力に関する保護命令事件の処理状況等について」（最高裁判所資料より内閣府が作成したもの）

4 保護命令制度の運用に関する問題点

(1) ふたつのアンケート結果にみる問題点

保護命令の運用は、一般の事件と異なり非公開の手続で行われ、また事案の性質上、被害者のプライバシーや安全確保について最大の配慮が必要であるため、保護命令の決定書が公表されることは少ない。また、裁判所が保護命令を発令する理由がないと判断したときには、相手方に保護命令が申立てられたことを知らせる前に申立人から取下げるよう勧告することが多い。

そのため、裁判所の事件処理の運用に関する問題点は、実際に申立てに関わった経験があるDV被害当事者本人やその支援者に直接調査をしないと明らかにはならない。

そこで今回は、次のふたつの調査から保護命令の運用に関する問題点を検討する。

1) 当事者アンケート調査

ヒューマンライツ・ナウ及び全国女性シェルターネットによる、2012年8月～9月実施の記述式アンケート調査。シェルターネット参加団体の支援を受けたDV被害者を対象に郵送により実施。113名から回答を得た。（アンケート用紙及び集計結果は、巻末資料1.2参照）。

2) 支援者アンケート

日本弁護士会連合会両性の平等に関する委員会により2010年10月実施の記述式アンケート調査。全国47都道府県内にある配偶者暴力相談支援センター182施設中56施設、及び民間36団体から回答を得た。¹⁰

(2) 保護命令の運用の問題¹¹

支援者アンケートで保護命令が却下されたものや取下げ勧告を受けたものの中で問題と感じた事柄としては「過去に受けた暴力の程度や頻度等で、暴力の事実が過小に評価された」「退去命令については、条文にない要件が考慮されていた」「加害者の危険性が安易に否定された」「子どもへの接近禁止の要件が厳しすぎる」「時間がかかりすぎる」というものがあった。

一方、当事者アンケートでは、同じく保護命令の問題点として「時間がかかりすぎる」「裁判所がDVに対し無理解」「暴力・危険性の過小評価」「証拠が不十分であると指摘された」という順に回答が多かった。

1) 時間がかかりすぎる

保護命令の発令期間は年々長期化している。2006年から2011年の間の平均審理期間は、申立から発令まで13日とされている（『配偶者暴力に関する保護命令事件の処理状況等』最高裁判所事務総局民事部）。申立人が非常に危険で不安定な状態を長期間余儀なくされることは、本来被害者の安全を緊急に保護すべき保護命令の趣旨が全うできない状況がある。被害者にとって、保護命令を申立てると相手方に対してそれが通知されるため、発令を待つ間に逆恨み等で相手方から襲われるのではないかという不安や恐怖は著しいものがあり、実際に危険が生じることも考えられる。その期間を少しでも短縮するよう改善が求められる。

¹⁰ 2010年10月12日、日本弁護士連合会両性の平等に関する委員会「保護命令制度の運用に関するアンケート報告書」

¹¹ 分析協力：近藤恵子氏（全国女性シェルターネット）

また、こういった状況を払拭するために、暴力の危険性・緊急性が高いとの疎明があるような事案では、相手方の審尋を待たずに即時に緊急で命令を発令する制度が検討されるべきである。

2) 裁判所の無理解・暴力の過小評価

a 暴力の危険性の過小評価

事件を担当した裁判所のDVに対する無理解から、暴力の程度や将来の危険性に対する過小評価についても、支援者アンケート及び当事者アンケート双方で指摘されており、見逃すことができない。当事者の心理を考えれば「このままでは、自分も子どもも殺される」と思うからこそ、シェルターを利用して保護命令を申立てるのである。それに対し第三者である裁判所が「そのくらいのことで」「重大な危険性は認められない」と判断すること自体が、当事者の生命身体をさらなる危険に直面させる結果につながりかねない。

支援者アンケートでは、過去に受けた暴力が診断書等で明らかであるにもかかわらず却下や取下げ勧告等になった例が多くあるが、そこで問題点としてあげられたのが「過去の暴力と、避難や申立の時期に一定の期間が開いている例」である。すなわち「暴力のあとすぐに逃げなかった」ことで「怖さがない」「緊急性が感じられない」と判断されるのである。被害者は暴力のあとすぐに逃げられる人ばかりではない。子どもの学校のことや経済的なこと、本人の仕事、相手方から更なる暴力を受けないように安全に逃げ出すタイミングなどを見計らうことはよくあり、それと危険性とは必ずしも直結しない。

また、相手方の反省文や、二度と暴力を振るわない旨の誓約書などの提出があると、「危険性が減少した」と判断し、「更なる重大な危害を受けるおそれ」に当たらないとする傾向もあるようである。DV加害者の「反省」「謝罪」というものはよくあるが、「反省」「謝罪」により元来の暴力傾向が改善するものではない。DV支援者であれば良く知っていることであるが、裁判所の理解はそこまで至っていないようである。

DV防止法が成立してから10年を経過したが、裁判所のDV被害に対する無理解はいまだ放置できない状態にある。裁判官や裁判所職員に対して、ジェンダーバイアスを払拭し、DV被害の現状を正しく理解するための研修の徹底が望まれる。

b 裁判所による2次被害

DVに対する無理解は、被害者に対する二次被害となりうる。今回の当事者アンケートでは二次被害と訴える次のような記載も見られた。

- ・「加害者側を『良い人間だと思う』という発言や、被害者である私の事を『あなたは鈍感なんですか?』という発言がありました。今でも裁判所、裁判官とは、どういう人で、DVに対する何の知識があったのか、不満が多く、すごくくやしい思いが残っています」
- ・「夫には逮捕歴が3回もあるのに、裁判官が若く、DVに対する認識が少なすぎると感じました。夫側の反論には十分な時間が与えられ・・・」
- ・「結婚生活42年間我慢して暮らしてきました。裁判官に『それまで我慢してきて今は我慢できないのか』と言われ、大泣きしました」

c 被害者の落ち度論

こういった裁判所の無理解によって二次被害となるだけでなく、被害者の「落ち度」が考慮の対象とされていることの問題点が、支援者アンケートでは指摘されている。

DV加害者の多くは、暴力をふるった原因は被害者にあると主張する。「申立人に男性関係の疑いがあった」「申立人が家事や育児をおろそかにしたから」といった暴力の契機を主張するケースも多い。特に申立人側の不貞関係を暴力の原因であると多く主張されるところであるが、それを被害者の落ち度として、保護命令を発令しないという判断をしたケースも報告された。仮に被害者の側に不貞の事実があったとしても、それによって暴力が正当化されることがあってはならない。暴力の契機が問題なのではなく、暴力の利用が問題であることを裁判所は踏まえるべきである。

3) 再度の申立てのハードルが高い

さらに、暴力・危険性の過小評価は、二度目の保護命令（再度の申立）の困難さに直結している。当事者アンケートでは次のような自由記載が見られた。

- ・「更新（再度の発令）が認められなかった。電話番号を変え、離婚を成立させ、手を尽くして接触を回避している努力が認められず、憤りが収まらなかった」
- ・「更新するまでの間、危険な事がなければ、期間の延長が認められないと聞いたが、このシステムはおかしいと思った。母子生活支援施設に入所中はわりと安全に守ってもらえます。でも、保護命令の期間更新が危険な思いをしていない理由で認められないのは……」
- ・「二度目の接近禁止申立ては弁護士さんと裁判所へ行きましたが、二度目は、相手から暴力を受けケガでもしないとダメと指摘されました。そんなことは危険すぎませんか。」

再度の保護命令申立は、初回の保護命令期間中に更なる暴力がない限り容易には認められない。しかし、保護命令が発令されている間は、加害者からの接近もなく暴力被害も無いことが多い。

過去にどのような暴力があっても、6ヶ月の保護命令期間を経過すれば将来の暴力の危険性がなくなるとは言い難い。それに関連して、「6ヶ月」という接近禁止命令は期間として短かすぎるといふ記載も多く見られた。

(3) 当事者が申立てを躊躇する背景

裁判所による暴力・危険性の過小評価は、裁判官からの取下げ勧告という形で当事者に伝えられる。当事者アンケートでは、113名のシェルター利用者にアンケートを行ったが、そのうち50%が保護命令申立てをしなかった。申立てのうち認容されたのが82%と一見して高いが、その背景には半数が申立てをしなかったという事実があるため、必ずしも全体として必要な保護命令が認められているという現状にあるとは言えない。

保護命令を申立てなかった理由として最も多いのが「相手を刺激したくない」（11名）、「しなくて良いと思った」（10名）、「身体的暴力がなかった」（8名）、「やっても無理と言われた」（7名）の順番になっている¹²。

相手を刺激したくないから、という理由が最多であることはDV犯罪の過酷さを証明するものである。殺されるような目に遭っている人ほど、恐怖のあまり申立てをためらう場合が多い。しかし、保護命令はこうした当事者にこそ必要なものである。保護命令が発令された後に、加害者の行動を警察官が監視するなど、被害者の安全を確保するための制度の実効性を担保することが求められている。

また、「やっても無理だと言われた」から申立てなかったという回答が全体の17%に上り、被害者に保護命令は無理だと言った相手は「警察」「弁護士」「支援者」との回答があった。そのほかに、支援者アンケートでは、裁判所職員が水際で申立てを持ち帰らせる例や、裁判官が取下げ勧告する例も多く報告されている。警察や司法関係者全体を通して、DV被害や保護命令制度に対する理解を深めていく必要がある。

(4) 退去命令をめぐる問題

退去命令の発令率は前述の通り、極めて低率であり、ほとんどのケースで退去命令が認められない現実がある。

また、退去命令が発令されても、その延長が認められることはほとんどなく、転居・荷物の持ち出しのための命令として事実上機能している。

¹² 卷末資料1, 2 参照

DV防止法制定当時、退去命令の期間は2週間とされていたが、第1次改正においてこの期間が2ヶ月に延長された。

この改正後、裁判所が退去命令をいよいよ控えることとなった。

退去命令による加害者への影響が大きいことを懸念し、接近禁止命令よりも退去命令を発令する場合は保護命令の要件を厳格に判断し、よほどの暴力がなければ発令しないという運用がいくつかの地方裁判所でなされるようになった。また、被害者に対して、「警察に同行してもらって荷物の引き出しができれば、退去命令発令までは必要ないのではないか」と取下げを勧める事例や、「退去命令完了後は転居する予定です」との陳述書の提出を求める事例も報告されている。

千葉地方裁判所は、2013年1月、千葉県に住む女性が地裁に郵送で退去命令を申立てた事案について、地裁の書記官から電話で「退去命令は扱っていない」旨を告げられ、取下げを求められた。代理人の弁護士がついた後も、裁判官から直接、退去命令を発令せず、裁判所でなく警察が対応するのが「千葉の取り扱い」と説明されたという。¹³退去命令を発令しない慣行を確立している裁判所があるとすれば重大な問題である。

さらに、退去命令の期間中できる限り早く荷物の持ち出しを終えるようにし、荷物の引出しが完了すれば、2ヶ月の経過前でも、退去命令の取消手続を行うように申立人側に指示する事態も生まれている。

(5) 被害者の身元の安全・住居秘匿に関する問題

DV防止法第23条1項は、「配偶者からの暴力に係る被害者の保護、捜査、裁判等に職務上関係のある者（次項において『職務関係者』という。）は、その職務を行うに当たり、被害者の心身の状況、その置かれている環境等を踏まえ、被害者の国籍、障害の有無を問わずその人権を尊重するとともに、その安全の確保及び秘密の保持に十分な配慮をしなければならない」と規定している。しかし、この規定に反し、被害者の住居秘匿に全く配慮しない不当な運用が相次いでいる。

2008年4月、佐賀県伊万里市は、県外に転居した女性が、DV防止法に基づいて転居先の住所を知らせない手続きをしたにもかかわらず、女性の夫に誤って住所を知らせた。¹⁴

2011年2月21日、兵庫県姫路市は、DV被害を訴えていた女性の住民票を、職員のミスで夫に交付したと発表した。夫は交付後に女性の新居を訪れたという。¹⁵

さらに、2013年2月6日、三重県熊野市は夫の暴力を理由に市外に転居した30代の女性の住民票の写しを、誤って夫に交付し、夫に転居先を知らせてしまった旨発表した。¹⁶

また、2011年5月には家庭裁判所が、離婚手続中のDV被害者の住所が記載された書類を誤って夫に交付するミスも発生した。

さらに、被害者の通う診療機関へのカルテ等の文書には、被害者の住所や通院パターン等の情報が記載されており、これが加害者に知れると被害者の安全を危険に晒す恐れがあるが、裁判所は離婚事件等において、「DVに対する反証のために必要だ」等として申し立てられるこれら記録に対する文書送付嘱託に対し、安易に認めるケースもみられる。

2013年には、東京家庭裁判所の離婚事件においては、診療機関のカルテの文書送付嘱託に関連し、裁判所が「執行まで考えるとDV被害者だからと言って住所を完全に秘匿したまま民事の手続きはできません」と述べるケースもあった。¹⁷

立法者監修による『詳解DV防止法』は、同条項の「その安全の確保及び秘密の保持に十分な配慮をしなければならない」との規定に関し、「例えば、配偶者からの暴力を理由とする離婚訴訟がある際、被害者と配偶者をそれぞれ別の機会に尋問したり、逃げている被害者の居場所が配偶者に

¹³ <http://mainichi.jp/feature/news/20130326ddm013040041000c.html>

¹⁴ <http://www.47news.jp/CN/200811/CN2008110401000374.html>

¹⁵ http://www.47news.jp/news/2011/02/post_20110222095146.html

¹⁶ http://www.47news.jp/news/2013/02/post_20130207112300.html

¹⁷ 2013年5月、被害者代理人による東京家庭裁判所所長宛の要請書

知られないようにするといったように、職務関係者が、その職務を行う際、被害者が配偶者から暴力を受けることがないよう、また、被害者が配偶者から追跡されることがないように配慮するという意味です」と明確に解説している。¹⁸ しかし、そのことがすべての裁判官・裁判所職員に十分に徹底されているとは言えない。

保護命令のみならず、調停、訴訟いずれのプロセスにおいても、法23条第1項に基づき、住所秘匿等の趣旨が徹底されなければならないが、裁判所等の配慮が十分とは言えない。

(6) その他の諸問題

その他、ある弁護士会からは、裁判所に対し、主に本人申立の保護命令手続に関し、改善を求める申立書が出されている（巻末資料4）。

ここには、克明に、裁判所が被害者の立場に立った救済を図っていない実情が垣間見られる。

法律の専門家でない被害者に難解な資料の提出を求める、裁判官による「包丁をつきつけられたくらいでは暴力にあたらぬ」等の暴力の過小評価にあたる不適切な発言、心身に傷を負った被害者に配慮しない威圧的・威嚇的な発言、知的障がい者、高齢者、外国人等に配慮のない対応等がなされた、等の問題事例が紹介されている。¹⁹

被害者のなかには、そのために申立ての取下げを余儀なくさせられ、救済・保護を受けることを断念した者もいて、極めて深刻な事態というべきである。

同様の実務は、他の裁判所でも行われている実態がある。

(7) 内閣府の調査

内閣府は2013年4月12日に、全国の支援センターに対して実態調査した結果を公表した。²⁰ 回答者は支援センター220か所である。

この調査によると、保護命令に関する現在の課題点として回答された主なものは次のとおりとなっている。

- a 保護命令期間が短い
- b 身体的暴力以外（精神的、経済的、性的）の場合、発令されにくい
- c 発令までに時間を要する
- d 交際相手（元交際相手）からの暴力も対象にしてほしい
- e 申立書作成の負担が大きい、申立書を簡略化してほしい

これを見ると、後述する運用の問題点も含め、DV相談の現場である支援センターでも保護命令について我々の調査と同様の問題点を認識していることがわかる。

なお、同調査によると交際相手からの暴力（デートDV）に対する相談対応については、「法的根拠が乏しいため具体的対策が取りにくい」と回答した支援センターが41.4%であった。そして、交際相手からの暴力が早急に法定化されることを望む（配偶者暴力防止法に準ずる法にしてほしい）という回答も29.5%にのぼっている。

こうした要望・不満に対応し、早急な法改正が求められる。

¹⁸ 詳解DV防止法 197頁

¹⁹ 巻末資料4

²⁰ 2013年4月12日、内閣府男女共同参画局「配偶者暴力相談支援センターにおける保護命令への関与等に関する実態調査」の結果 <http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h25hogomeirei-cyousa.pdf>

(1) 事案の概要

A（被害者）は、高校の同級生であったB（加害者）と2008年6月ころから同居、2009年1月に結婚した。結婚当初からBは連日のようにAに殴る蹴るの暴力や、性的暴行をするようになった。やがて長男と次男が出生したため、Aは暴力を我慢していた。2010年5月ころにはAは子らを連れて実家に逃げたが、約3ヶ月後にまた同居をスタートした。Bは日常的にAを粘着テープや手錠で拘束して性的暴行をしていた。同年10月ころ、Bは性行為を拒んだAを何度も蹴ってベッドから落とすなどの暴行を加えた。Aは怖くて動けずにいた。

Aは11月に実家に戻り別居状態になった。その年末に警察に相談し、2012年1月23日に保護命令を申立てた。保護命令申立は認められ、2月3日に接近禁止命令が発令されたが、Bはこれを不服として即時抗告をした。

(2) 一審で保護命令を出した裁判官の意見

一審の裁判官は、抗告審に対して次のような意見書を出している。

①「平成23年10月下旬ころ、Bはベッドで寝ていたAのパジャマを乱暴に脱がせようとし、Aはこれに抵抗したところ、Bから腰付近を何度も蹴られ、ベッドから落とされて、Bのことが怖かったので蹴り落とされた状態のまま寝たふりをしたと供述している。しかるに、Aの供述は、具体的かつ実感を伴ったものであり、警察署の相談で述べた内容とも一致している。この点につきBは『自分の認識ではAの腰のあたりを両足で押すような感じであり、ベッドから落ちたAに対し、「下で寝たら」とは言ったが夫婦のじゃれあいの延長であり冗談でしたこと』と述べている。

たとえ冗談であってもそのような行為をする必然性に乏しいことなどからBの供述内容は信用し難く、Aの供述は信用できる」

②「平成23年1月ころ、Bは石油ファンヒーターの操作パネルの下の部分を殴ってへこませたところ、Aはその間近にいたので、それを見て自分も殴られるのではないかと思い、とても怖かったと供述している」「Bは、AからBの両親の愚痴を言われ、Bが大事にしていたCDを5、6枚割られるなどしたため、頭に来てやってしまったことで、自分が怒るのもやむを得ないと供述するが、・・・いかなる経緯があったにせよ、そのような粗暴なふるまいをすればAがその身体等に対し脅威を感じるのは明らかである。」

③「さらにAは、Bが強圧的な性交渉を頻繁に求めてきており・・・（粘着テープや手錠での拘束等）・・・などと供述している。Bはこれらの事実を否認し、又はAの同意を得てしたことである旨供述しているが、・・・上記行為は通常の性行為の範ちゅうを逸脱しており、単なる性的暴力とは解されず、身体に対する暴力と評価すべきである」

(3) 保護命令を取り消した仙台高裁の決定

このような原審の意見書にもかかわらず、仙台高裁は、一転してBの主張を認め、即時抗告を認めて保護命令を取り消した。その判断は次のようなものであった（巻末資料5-1）²¹。

²¹ この事案に関する報道がなされている。

東京新聞報道 巻末資料5-3

毎日新聞報道 <http://mainichi.jp/feature/news/20130131ddm013040003000c.html>

①「(ベッドから蹴り落とされた行為について)、Bの主張と乖離がある上、Aは上記暴行を受けたあとも、ケガの手当をすることもなく同じ部屋の中でBと一緒に寝ていたというのであり、・・・緊迫感に欠けた実態があったことがうかがわれる」

②「(石油ファンヒーターを殴った行為について)、それがAとBのいさかいに起因して行われた暴力であるとは認められるものの、直接Aに向けられた暴力ではない上、その後もBが引き続いて同様な暴力に及んだ様子もうかがわれなことから、夫婦喧嘩の一端として、通常の夫婦関係においても発生しがちな物にあたって鬱憤を晴らすという行為が行われたにすぎない」

③「(数々の性的暴行について)、それが離婚慰謝料の斟酌事由となり得ることは別論として、AのBに対する対応に緊迫感に欠けた実態があったことは否定し難いから、上記性的暴行により、AがBからさらに暴力を受けて生命又は身体に重大な危害を受けるおそれがあることを自覚していたと認めることは困難というべきである」

このような仙台高裁の判断は、Bに対しては審尋を行って聞き取りをしたが、Aに対しては直接事情を聴くことはなく出された判断であった。

(4) 最高裁の付言

Aは最高裁に対し特別抗告を申立てた。

特別抗告審決定は、原決定に憲法違反が認められないという形式的な理由でAの特別抗告を却下したものの、「原審(仙台高裁)の判断は、A本人を直接審尋しないままされたものであるところ、さらに審理を尽くしていれば原決定とは異なる結論となった可能性が十分考えられるところである」という理由を付した(巻末資料5-2)。

(5) この事案から見えてくるもの

Aの事件について仙台高裁の出した決定内容は、1で述べた保護命令制度の問題点として強調されている「裁判所の無理解」「暴力の過小評価」のまさに実例と言えるものである。

仙台高裁決定は、Aがすぐに逃げなかった点を取り上げて「緊迫感に欠ける」とした。

そこには「暴力を振るわれて怖かったならすぐに逃げるべきだ」という前提がある。これは一般に「強姦神話」と言われる、「被害者は本当に怖かったり、嫌だったら逃げるはずだ」というバイアスと同じ価値観である。

そこには恐怖のあまり動けないこともあるという被害者心理が完全に抜け落ちている。

この時点でAは、Bには腕力では到底かなわないということを身にしみていたからこそ、逃げるなどしたら、興奮しているBを不用意に刺激してすぐに捕まって更なる暴力を受けることを予想し、そのために動けなかったのではないかと推察される。まして、1歳と3歳の乳幼児を抱えてすぐに逃げることは容易ではない。Aの行動はDV被害者として理解可能であり、「緊迫感に欠ける」との評価は正当ではない。

また、仙台高裁決定は、Bがファンヒーターをへこむほど殴ったのは「夫婦喧嘩の一端として、通常の夫婦関係においても発生しがちな、物にあたって鬱憤を晴らすという行為が行われたにすぎない」とした。これは、暴力の過小評価に他ならず、暴力を安易に容認するもので到底許されない。仙台高裁の「夫婦喧嘩」は非常にジェンダーバイアスのかかった偏った見方である。

手続的にも、一審の裁判官からAの供述は信用できるがBの供述は信用できないという意見書が提出されているにも関わらず、抗告審においてAの審尋の機会を一度も設けることなく、Bの審尋のみを行い、反証の機会も与えないまま、保護命令を取り消している。

その審理方法の不当性は著しいものがある。

(1) 事案の概要

2006年2月に婚姻した直後よりC（被害者）は、医師である夫D（加害者）から多数回に及ぶ暴力を受けていた。2008年10月1日深夜、Cは、Dより「死んでくれ。」と言われて羽交い絞めにされ、顔全体がうっ血するほどの強さで首を絞められる暴力を受け、2人は別居した。

その後、CがDの同居中の多数の暴行事件のうち2件を傷害罪及び殺人未遂罪で告訴し、最終的に2件ともDは傷害罪により起訴された。

Dは、暴行の事実を否認し、無罪を主張した。検察は、事実立証はもとより、Cが繰り返し暴力を受けながらも、Dと結婚生活を続けていた心理等について、フェミニストカウンセラーによる専門家証言により立証した。

裁判所は、Dを有罪とし、懲役1年4ヶ月執行猶予3年の判決を言い渡した（巻末資料6）。なお、検察官の求刑は2年6ヶ月であった。

(2) 判決が量刑を軽くした理由

松尾昭彦裁判官は、判決の量刑理由において、Dに有利な事情として以下の点を挙げた。

①婚姻前後から、両者は夫婦げんかを繰り返しながらも・・・同居を継続していたこと。

②Cも、暴力を振われた際に、反論や平手打ちしたり、物を破壊するなどの反撃に出て、Dも受傷していたこと。

③被害直後にCが「気をつけてね。無茶な運転はしたらあかんよ。約束してくださいね。」という内容のメールをDに送信していること。

などを総合すると・・・Dに一方的に責任を負わせることはできない。

④Dには前科がない。

⑤Dは医師として社会的な貢献をしてきたこと。

(3) 上記量刑理由の問題点

①について

夫婦間の支配従属関係の中で繰り返されてきたDVを、「夫婦げんか」と評価し、CがDへの愛情や変わってくれるという期待、またDによる暴力によって心理的に支配コントロールされていたDVの構造を理解せず、繰り返されたDVをDの悪性として評価するのではなく、逆に有利な事情として考慮に入れている。

②について

Cが、激昂して暴力的言動を続けるDに対して、Dを冷静にさせるためにとった行動や、防御行動をDに有利な事情とした。判決の論法によれば、被害者は暴力を振るわれても、反論したり、抵抗したりすべきではないことになる。

③について

殺されるような目にあったCが、事件直後に自動車を実家に向かったDが、動揺して事故でも起こしてはいけないと思い、Dを気遣うメールを送信したが、そのことをDに有利な事情としている。

①～③はいずれもCに落ち度や責任があるといった事情ではなく、Dに「一方的に責任を負わせることができない」事情とは到底なり得ない事柄である。

④について

確かにDに前科はない。しかし、DはCに対して、同居中に多数回、暴行を振るっており、夫婦間暴力であるがゆえに事件化しなかったに過ぎない。このような場合にまで、前科のないことが殊更に有利な事情として考慮されるべきではないだろう。

⑤について

Dの職業が医師というだけのことである。どのような職業に従事していても社会的貢献をしているのであり、医師であるからと言って格別に社会的貢献をしているわけではない。裁判官は、医師を特別扱いし、Dの職業をもって有利な事情としたものである。

Dが人の生命や身体の安全を守るべき仕事に従事している医師でありながらも、暴行を振るっていることは、むしろDの医師としての適格性に関わる問題である。

本件はDVの刑事事件の一判決であるが、日本の現在の裁判所には、DVに関する無理解、加害男性に対する温情的姿勢、「無抵抗で従順な」女性を理想的な被害者とするジェンダーバイアスが存在しており、DVに関して寛容であることを示している。

第3 DV型ストーカー ストーカー規制法の問題点とその対応

DVは、配偶者間だけで起こるものではなく、恋人や元恋人から暴力を受ける場合もある。

一般的に、DVは離婚や別れ話といった関係性に変化が生じる場合に、激化することが知られている。DV加害者は、「別れ」という形で、DV被害者が自分の支配圏から離脱することを防ぐために、恋人・元恋人に対して、関係を継続するように「説得」という行動にでる。そして、その「説得」は、つきまといや脅迫という形で行われ、殺人などの暴力に発展することが少なくない。

配偶者・元配偶者からの暴力の場合、DV防止法に基づく保護命令によって、更なる暴力を防止することが可能である。ところが、DV防止法の射程範囲が、配偶者(内縁を含む)間の暴力に限定され、交際相手を含まないため、恋人・元恋人からの暴力の場合には、DV防止法に基づく保護命令等の保護を受けることが出来ない。そこで、恋人・元恋人から暴力・脅迫、つきまといを受けている被害者の保護は、ストーカー規制法に基づいて行われるほかはない。

ストーカー規制法は、1999年桶川ストーカー事件を契機に、2000年5月18日に成立し、同年11月24日に施行された。ストーカー行為の凶悪事件への発展を防ぐために、被害者へのつきまといや面会要求、手紙や電話、メール等をくり返すストーカー行為の規制と被害者に対する援助を定めている。

ストーカー規制法は、「恋愛感情その他の好意の感情又はそれが満たされなかったことに対する怨恨の感情を充足する目的」をもって、恋人・元恋人や「その配偶者、直系若しくは同居の親族その他当該特定の者と社会生活において密接な関係を有する者」に対して、つきまとい等の8種類の行為(ストーカー行為)を行うことによって、「身体の安全、住居等の平穏若しくは名誉が害され、又は行動の自由が著しく害される不安」にさせることを禁止している。

ストーカー行為によって、不安を覚えた恋人・元恋人は、警察(警察本部長等)に対して、DV加害者がストーカー行為を行わないように警告してもらうことができる。この警告には、ストーカー規制法による警告(文書警告)と、警察法に基づく警告(口頭警告)の2種類がある。

ストーカー規制法による警告が行われた後も、警告を無視して、ストーカー行為を継続した場合には、恋人・元恋人は、公安委員会による禁止命令を求めることができる。

公安委員会による禁止命令に違反した場合は、犯罪として、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処せられる。

また、ストーカー行為を行うことも犯罪とされ、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処せられる。

このように、交際相手からのDV、つきまとい行為についてはストーカー法により規制されるのが現行法体系であるが、ストーカー法には法制度上後述するように様々な問題点があり、これに連動して、運用上も様々な問題が発生している。

1 法制度上の問題

(1) 交際相手からのDV型ストーカー行為についてはDV防止法の適用がないこと

そもそも、DV防止法は、配偶者・元配偶者(内縁を含む)による暴力を対象としており、交際相手・元交際相手のケースで被害者はDV防止法上の保護を受けることができない。

配偶者暴力相談支援センターに相談支援を求めたり、シェルターへの避難をする等の対応も、法律上は義務付けられていない。自治体によっては交際相手からのDV型ストーカー行為に関し、配偶者暴力相談支援センターによる相談、シェルターの提供を実施しているところもあるが、全体の傾向とは到底言えない。

また、DV防止法上の保護を受けることができない、ということは、保護命令制度の適用がないということになり、当事者や親族、子どもに対する接近禁止命令・退去命令等は認められない。

DV防止法上の保護命令、特に接近禁止命令は、裁判所からの発令であることから、一定の抑止効果が見込まれ、夫婦間DVがエスカレートして、別居・避難後のさらなる暴力や殺人と言った最悪の結果にならないために一定の役割を果たしている。

ところが交際相手間のDV型ストーカー行為には、保護命令制度の適用がない。このような効果的な救済措置がないなかで、交際相手のDV型ストーカーによる被害者ないし親族の殺人事件が続出している事態がある。

(2) ストーカー規制法の構造的問題

ストーカー規制法とDV防止法の被害者保護・介入の違いは以下のとおりである。

	ストーカー規制法	DV防止法
①配偶者暴力相談支援センターによる相談支援	なし	あり
②警告制度	警察本部長による警告	なし
③禁止命令／保護命令	公安委員会による禁止命令	地方裁判所による保護命令
③における被害者の申立ての要否	不要(但し、警告を求める申し出は必要)	必要
③の手続	行政手続・聴聞手続	司法手続・口頭弁論又は審尋
③の発令者	公安委員会	裁判所
③の命令の内容	更に反復してつきまとい行為をしてはならないこと。 更に反復して当該行為が行われることを防止するために必要な事項	6ヶ月の接近禁止命令(本人、親族、子に対する) 2ヶ月の住居からの退去命令

ストーカー規制法は、DV被害者自らが司法に保護命令を申立てるDV防止法と異なり、ストーカー行為に対して、警察本部長による警告、公安委員会による禁止命令、ストーカー犯罪への対応をとることを警察に求めている。そして、どの対応を取るのかは、被害者ではなく、警察が裁量で決めるという構成になっている。

そのため、被害者が警察にいくら被害の防止を求めても、警察がその事件を適切に評価して介入をすることが実現しにくい制度となっている。

ストーカー規制法においてはまず、被害者が警察署に対し、警告を求める申し出をした場合、警察本部長が文書または口頭の警告を加害者に対し、発することができる。とされる。

しかし、警察が単なる被害相談を超えて、警告をするか否かは警察の裁量ひとつであり、「警告」について告知・説明をし、「警告を求める申し出」の存在を説明し、「申し出」を受け付けるか否かも、個々の担当者の判断に委ねられている。

そして、ここにおける警察の「警告」は行政指導の一種とされており法律上の拘束力を持つものではない。²²

DV防止法上の保護命令に比べれば、加害者に対する抑止効果が十分でないものと言わざるを得ない。

さらに強い措置である公安委員会による禁止命令については、その発令のハードルはさらに高い。

この制度はDV防止法上の保護命令制度と異なり、被害者が自ら申立てをなすものではなく、手続も地方裁判所における司法手続によるものでない。

そして、禁止命令を発令するか否かは、警察及び公安委員会の広範な裁量にゆだねられており、発令の要件を満たせば保護命令が出されるべきことになっているDV防止法に比較して著しく不透明な手続である。

被害者が容易かつ迅速に、効果的な救済・保護にアクセスできる制度が構築されていないことは明らかである。

(3) 「つきまとい」行為の限定列举

ストーカー規制法は、第2条1項の1号から8号までに詳細に「つきまとい」行為を列举し、同一人物に対し「つきまとい」行為を反復・継続して行う行為をストーカー行為として定義している。1号から8号までが限定的に列举されており、電話、ファックスの送信行為はつきまとい行為に該当するが、メール送信はつきまとい行為として明記されていない。

そのため、後述するようなメール送信事案に迅速に対応することが出来なかった。

ストーカー規制法は、2000年に制定されて以降、一度も見直しをされておらず、時代の進展に伴う適切な見直しがなされてこなかったというべきである。

時代の要請に合った構成要件の見直しが進められるべきである。同時に、警察介入という被害者保護に偏った制度構築となっているため、限定的な構成要件の範囲内での警察介入という限界をもたらしている。この点でも事案に即した解決を図りやすい、民事司法救済手続の活用が必要というべきである。

2 DV型ストーカー事件と警察の対応

警察が事前にDV等の被害を認知していたにもかかわらず、更なる加害行為を防ぐことができず、加害者が殺人等の重大な加害行為に及んだケースは少なくない。

以下、「桶川事件」（1999年）、「石巻事件」（2010年）、「西海事件」（2011年）、「逗子事件」（2012年）をもとに、警察が事前に被害を認知していたにもかかわらず、殺人等の重大な加害行為がなされた「ストーカー事件」における、警察の対応について述べる。

(1) 「桶川事件」

1) 事件の概要

元交際相手による自宅への押し掛けや自宅周辺の徘徊また元交際相手によるものと思われる名誉毀損行為があり、被害者や家族が、警察に相談をしていたものの、告訴の受理の先延ばし等がなされ、適切な対応や捜査がなされないまま、1999年10月26日、被害者が殺害された。

2) 警察庁の通達

事件から約2ヶ月後の警察庁の通達²³は、つきまとい事案及び夫から妻への暴力事案について、以下の取り組みをすとした。

²²2000年5月16日、参議院地方行政・警察委員会における、議員立法提案者の一人である松村龍二参議院議員の答弁

a 性の立場に立った対応の推進

①被害女性の意思を踏まえ、検挙その他の適切な措置を講ずる。

②刑罰法令に抵触しない事案も、防犯指導、自治体関係部局、弁護士等の他機関への紹介等により、適切な自衛・対応策を教示。また、必要があると認められる場合には、相手方への指導警告等をする。

b 体制の整備

相談対応や他機関との連絡等を適切に行えるよう、各警察の実情に応じて可能な限り「女性に対する暴力」対策係（女性警察職員が担当）の設置等をする。

c 被害女性の精神的被害の回復への支援

検挙、指導警告等の実施後も、継続的に被害女性への精神的被害の回復への支援を実施する。

また、「桶川事件」によりストーカー犯罪防止の必要性が広く認識され、2000年5月18日に「ストーカー行為等の規制等に関する法律(ストーカー規制法)」が成立した(同年11月24日施行)。施行直前の通達²⁴は、以下を留意することとした。

- ①全警察職員に対する指導教養を実施し、ストーカー問題に対する認識を改め、真摯に対応するよう徹底する。
- ②人的体制の整備・拡充及び装備資機材の整備に努める。
- ③警察内部の部門相互の連携を密にする。
- ④関係機関等と連携の上、被害者の立場に立った的確な援助措置を講じる。
- ⑤広報啓発活動によりストーカー問題に関する国民意識の醸成と啓発を図る。

(2) 「石巻事件」

1) 事件の概要

2010年2月5日から9日まで、元内縁の夫のDVについて12回の相談が警察に対してなされ、同月10日に被害届等を受理することになっていた。しかし、同日、加害者が、自宅を訪れ、姉、友人を殺害した。また、現場に居合わせた男性も刺された。さらに、加害者は、DVの被害者本人を連れ去った。

なお、1年前から警察に対し相談がなされ、口頭の警告や女性相談センターへの避難等がなされていたが、被害届の提出には至っていなかった。加害者も、DVの被害者も、未成年であった。

加害者は、傷害、殺人、殺人未遂、未成年者略取等の罪で起訴され、2010年11月25日、死刑の判決が下された(仙台地裁、平成22年(わ)第258号。控訴審係属中)。

2) 警察庁の通達

事件から約2ヶ月後の警察庁の通達²⁵は、事案の特性に鑑み、適切な対応がとれるよう、下記を周知徹底することを求めている。

a 事案の特性を踏まえた対応

状況が急展開して重大事件に至ることが少なくないことを十分に認識し、対応が後手に回らないようにする。

b 警察本部の積極的な関与

²³1999年12月16日「女性・子供を守る施策実施要綱の制定について」乙生発第16号。警察庁HPに全文掲載

²⁴2000年11月21日「ストーカー行為等の規制等に関する法律等の施行について」乙生発第21号等。警察庁HPに全文掲載

²⁵2010年4月21日「男女間トラブルに起因する相談事案への対応について」丁生企発第196号等。警察庁HPに全文掲載

できるだけ早い段階で警察本部主管課に報告させ、類似事案の教訓や専門的な分析、関係機関との連携の可否等を踏まえた的確な指導の徹底を期す。

c 被害者及び加害者への踏み込んだ対応

被害者やその親族等に状況の急展開により被害者に及ぶ危険性の過小評価を改めさせ、厳重な自衛措置や即時の避難の重要性を理解させるよう努める。

加害者に対する指導・警告や事情聴取の際は、沈静化を図る観点からの対応にも配慮する。

d 急場における一時避難場所の確保等

平素より配暴センター等と連携し、一時避難等の措置がとれるよう、現場レベルでの実務的な協力関係を確立しておく。

「被害直後における犯罪被害者等への一時避難場所の確保に係る公費負担制度」の積極的な活用を図る。

e 加害者の身柄の確保と引離し

説得にもかかわらず被害届が出されない場合も、双方当事者の関係等を考慮した上で必要性が認められ、かつ、客観証拠及び逮捕の理由があるときは、加害者を逮捕し、強制捜査を行うことも検討する。

3) 宮城県警の検証²⁶

宮城県警は、前述の通達を踏まえたと思われる、検証を実施している。

総括としては、

①更に一步踏み込んだ説得、勸奨等相談においてとり得る万全の措置

②加害者の性格、素行、深層心理等を深く洞察して突発的に凶行に及ぶことの可能性等を予測した警戒、事件化等の措置

③関係機関との定期・随時の密接な連携によってとり得る措置等について引き続き検討を行っていくとしている。

(3) 「西海事件」

1) 事件の概要

2011年10月29日、千葉県警において、男女間における暴力を伴うトラブルに関し被害女性の父親から相談を受理し、傷害事件として捜査していたところ、同年12月16日、同トラブルの加害者が、長崎県にある被害女性の実家に押し掛け、被害女性の母親及び祖母を殺害した。

本件には、千葉県警（被害女性が住んでいた）、長崎県警（被害女性の実家が所在。初めに被害女性の父親から相談を受けた）、三重県警（加害者の実家が所在）が関わっていた。

2) 三県警の検証及び警察庁の通達等

千葉・長崎・三重の三県警は、「三県警検証結果」を同月4日付で出した²⁷（以下、「三県警検証」）。

また、警察庁は、2つの通達を出している²⁸（以下、通達という）。さらに、同年6月6日には、「警察庁再発防止策」も出している。

²⁶ 「石巻市清水町における殺人等事件の相談対応に関する検証結果」

²⁷ 2012年3月4日「長崎県西海市西彼町における女性2名殺害の殺人事件に関する千葉・長崎・三重県警察の対応の検証結果」千葉県警察・長崎県警察・三重県警察

²⁸ 2012年3月5日「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案への迅速かつ的確な対応について」丙生企発第4号等、同日「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案への対応上の留意事項について」丁生企発第104号。

これらの警察庁及び三県警の文書が再発防止策として指摘するのは、①男女間トラブルの重大事件発展性に対する危機意識を認識し積極的な対応をとること、②警察組織による的確な対応の徹底という2点に分けられる。以下、通達及び三県警検証から抜粋する。

a 男女間トラブルの重大事件発展性に対する危機意識を認識し、積極的な対応をとること

まず、事態が急展開し重大事件に発展することが多いことや親族等に危害を加える事例があることの再認識が求める。

さらに、未然防止の観点も持ち、事案に即して最も迅速かつ適切な手法を常に意識し、組織による的確な対応を徹底することが必要である。

また、被害の届出の意思がない場合でも、親族等にまで生命の危険が及び得ることを十分に説明した上で、必要に応じて被害者に被害の届出の説得を試み、被害の届出をしない場合でも、当事者双方の関係を考慮した上で必要性が認められ、かつ、客観証拠及び逮捕の理由がある場合には、加害者の逮捕を始めとした強制捜査を行うことを検討する必要がある。

b 警察組織による的確な対応の徹底

a) ストーカー規制法の運用上の問題

警告主体判断の問題：ストーカー規制法が「警告の申出をした者の住所地を管轄する警察本部長等」を警告主体とするところ、千葉県警は、西海警察署で警告すべきと判断し、自ら積極的に警告を行わなかった。被害女性に対し、住所地の再確認もなされず、どの警察本部長等が行うかの決定もなされないままであった。

ストーカー行為認定の問題：ストーカー行為を確認するまでに至らなかったため、ストーカー規制法適用に踏み込まなかったが、さらに踏み込んだ取調べやメール内容等の確認などの立証措置を講じ、警告、検挙等のストーカー規制法の積極的な適用を図るべきであった。

b) 警察署による組織的対応の不備

適時・適切な署長報告がなされていなかった。また、警察署内における連携が十分に図られていなかった。

c) 関係県警察における連携の不備

被害者の動向に関する情報の連絡が関係県警察間において十分になされていなかったほか、本部主管課を通じることなく関係警察署のみの間で行われ、本部を含めた組織的対応がとられていなかった。

d) 本部主管課による指揮、指導の不在

千葉県警察においては、本部主管課による事案詳細の把握がなされておらず、習志野署に対する適切な指揮、指導が行われていなかった。一方、習志野署では、ストーカー関係犯罪を受理した際の本部主管課への報告がなされていなかった。このように、本部主管課による指揮、指導の機能が発揮されなかった。

e) 求められる対応

①警察署長への報告・警察署長による積極的な指揮

認知した場合、署長に報告。署長は、生活安全課長及び刑事課長等の保佐を受けて、速やかに処理方針及び処理体制を決定する。

また、事案処理の担当課長を指名する。とるべき措置に応じて、地域課や警務課等の要員の指名も検討し、必要な場合には、プロジェクトチームを編成し専従体制を確立する。

被害者のみならず、親族等についても、110番緊急通報登録システムへの登録等の適切な保護措置を徹底する。

②警察本部への報告

所長は、警察本部のストーカー事案等担当課へ速報、決定した処理方針及び処理体制の報告及び処理系か等の経過報告を行う。

事案処理の担当課長は、刑事部担当課に上記の報告を行う。

③警察本部による指導等

本部の担当課は、報告を受けた処理方針及び処理体制を十分吟味した上、必要な事項について速やかに警察署長に対し指導・助言を行うとともに、人員の派遣等の必要な支援を行う。

事件担当課の担当警視も、処理方針及び処理体制を十分吟味した上、警察署に対し指導・助言を行うとともに、人員の派遣等の支援を行う。

本部各課は、重大事案に発展する可能性や事案への対処の切迫性等について相互に情報を交換、共有し、処理方針及び処理体制を協議し、指導方針を統一する。

④関係都道府県警察の連携

関係場所が複数の都道府県にわたるものについては、関係都道府県があらかじめ指定した連絡担当官を通じて緊密に連携し、情報を共有する。ストーカー規制法等に基づく行政措置を講じる必要を認める場合には、関係都道府県警察が協議の上、主管警察本部を決定する。

情報共有は、連絡担当者を指定し、原則として緊急時も含め当該連絡担当者相互間で行う。

(4) 「逗子事件」

1) 事件の概要

2010年12月、逗子市在住の既婚女性から逗子警察署に「知り合いの男からメールで嫌がらせを受けている」旨の相談を受け、この際女性から「結婚後の現姓や住所を相手の男に知られたくない」という要望を受け、男性を口頭注意した。

2011年4月、再び女性から「脅迫メールが送られてきたり、以前の勤務先に電話がかかってくる」旨の申立てを受け、メールの内容を精査の上、脅迫被疑事件として立件する方針とし、生活安全課から刑事課に引き継いだ。

同年5月31日、刑事課は被害女性の現在の姓で逮捕状を請求、6月1日に加害男性を通常逮捕した。その際、被害女性の現姓と住所を含めた被疑事実の全文を読みきかせ、調書の作成も被害女性の現姓を用いた。6月21日、加害男性は脅迫罪で起訴され、その後9月20日、懲役1年、執行猶予3年保護観察処分付きの判決が言い渡され、同日男性は釈放された。

2012年3月、逗子署は被害女性の近況を確認、女性が「変わったことはない」と述べたので、本件の対応を終了した。

その1ヶ月後、女性から再度「メールが1000通以上送られてきた。男性を逮捕してほしい」との相談を受理した。刑事課担当者がメールを確認したところ、内容が謝罪や慰謝料を要求する民事上の請求にとどまるものであるため『脅迫』には該当せず、連続した電子メールの送信は『つきまとい』には該当しないとしてストーカー規制法を適用しない方針とした。その旨を被害女性に説明したところ、女性が「メールが止んでいるので静観する」と述べたことから、住民基本台帳閲覧制限等の延長及び女性宅のパトロールを継続することとした。同年11月5日、加害男性は探偵業者をつかって被害女性宅をつきとめ、その翌日である11月6日、在宅していた被害女性を刃物で刺殺し、自らも同人宅において自殺した。

2) 神奈川県警察における検証

事件を受けて神奈川県警察が検証した文書（『神奈川県逗子市内におけるストーカー事案に関する相談対応経緯の確認結果等について』平成24年12月神奈川県警察）によると、今後取り組むべき施策として次の点が報告されている。

a 被害者情報の秘匿

本件について生活安全課から刑事課に脅迫事件を引き継ぐ際、現姓及び住所を男性に対し秘匿してほしいとの要望を伝え、刑事課も認識していたものの、被害女性の現姓及び住所を記載した被疑事実の要旨を用いて逮捕状を請求した。女性からの相談を直接に受けた生活安全課は

刑事課に被害者情報の秘匿について具体的方法について示さず、ストーカー対策室とも連携しなかった。

刑事課担当者は、被害女性の要望は認識していたものの、『刑事手続き上可能な範囲で』秘匿すれば足りるとの認識であり、被疑事実の要旨の作成に当たり被害者の現姓や住所を記載するのはやむを得ないと考えた。捜査幹部らも同様に判断したが、刑事手続きの中で本部関係所属又は検察庁に相談するなど工夫の余地はあった。

b) 1000件以上の電子メールへの対応

本件において加害男性が被害女性に送りつけた1000件以上のメールについて、逗子署は脅迫事件としての立件もストーカー規制法の適用も困難と判断して事件化を見送った。

一方、加害男性は脅迫事件で保護観察付きの執行猶予処分を受けたが、メールの送りつけは「被害者等との一切の接触禁止」という特別遵守事項に抵触しているところ、保護観察所との情報共有がなかったために、執行猶予取消に向けて手続が進むこともなかった。

c) 今後取り組むべき施策

a) 被害者保護に配慮した刑事手続を徹底するための指導教養の実施

恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案、性犯罪等を取り扱う場合には、逮捕状の請求の際に被疑事実の要旨の記載に当たり、被害者の氏名や住所の表記方法について、事案に応じて柔軟に検討すること等を指示する。

捜査幹部を対象とした各種研修等において、本件事案を教訓とした捜査指揮及び被害者保護に配慮した捜査手法のあり方等について教養するとともに、捜査員に対する指導教養の実施及び浸透状況等を検証する。

b) 関係諸機関との連携の強化

事件判断において被害者保護の観点から少しでも疑義が生じた場合には、警察署単独で判断することなく、本部各所属や検察庁に連絡・相談し事件捜査に当たる。

被疑者等が保護観察の付された執行猶予中の場合には、保護観察所との緊密な連携が必要である。

c) 条例改正の検討

連続メールの送信等の規制を含め、神奈川県迷惑行為防止条例の改正を検討する。

2 警察庁の対応について

警察庁は、2012年3月5日「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案への迅速かつ的確な対応について」丙生企発第4号等で示した制度等の教示に際し、被害者等の意思決定を支援するための書面の雛形を作成し、その書面を活用した意思決定支援手続が警視庁、大阪府警、愛知、兵庫、福岡の各県警で、2012年8月1日～同年12月31日までの間試行されている。

この警察庁の試行は、被疑者等にとりうる手段を説明し、その上で、刑事手続をとることやストーカー規制法に基づく文書警告といった行政手続をとることが原則であるとした上で、その意思を尋ねるものである。

さらに、「逗子事件」を受けて、警察庁は、2012年12月20日付けで「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案に係る保護観察付執行猶予者に対する当面の方針について」を発出し、「特異動向のある行為者」が保護観察付執行猶予中の者であるかを確認すること、裁判結果を把握すること、保護観察所との連携を強化すること等の方針を打ち出した。

また、2013年2月6日に「恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案に係る意思決定支援手続の実施について」警察庁丁生企第76を発出し、意思決定支援のための書類の活用を行うなどの対応を行っている。

3 DV型ストーカー事案の対応の課題

(1) DV防止法の拡大

ストーカー規制法は、1999年に「桶川ストーカー事件」を契機として成立した法律であるが、DV型ストーカーに対する被害者保護のための制度として有効に活用されてきたとは到底言えない状況である。

DV型で婚姻関係（事実婚も含む）にない（なかった）交際相手からの暴力に起因するストーカーの場合、現行法上はDV防止法による保護命令の対象とならないため、ストーカー規制法の枠組みによる被害防止のみが被害者が唯一の取りうる手段とならざるをえない。

しかしながら、「石巻事件」「長崎西海事件」「逗子事件」のような重大な被害につながりやすいDV型ストーカーに対し、警察の配慮がいずれも十分とは到底言えないものであった。

ストーカー対応がすべて警察に委ねられており、かつその対応が警察の広範な裁量に委ねられていること、また、被害者にとって警察の対応が十分でない場合に他に依拠すべき救済手段がないこと、特に効果的な司法的救済制度もないことから、被害者が警察に救いを求めた後の重大な被害が後を絶たない状況にある。

警察では、検証を踏まえて新たな対策を打ち出しているものの、警察の広範な裁量に被害者保護を委ねる制度そのものに限界があると思われる。

DV防止法上の保護命令制度においては、本人・親族・子どもに対する接近禁止命令を裁判所が発令することとされ、一定の抑止効果が認められること、その他の被害者支援制度も、警察対応だけにとどまらない包括的なものとなっている。

これ以上凶悪なDV型ストーカー事件を繰り返さないためにも、DV防止法の適用範囲を交際相手にまで広げる法改正が急務である。

(2) ストーカー規制法の見直し・運用改善

ストーカー規制法の運用に関しては、一連の警察による改革の姿勢と取組みが進められているものの、依然としてストーカー対策を広範な警察の裁量に委ねている点で構造上極めて問題であると言わざるを得ず、限界がある。

特に、禁止命令制度については、判断権者を公安委員会ではなく裁判所による司法判断とし、被害者本人が申立をすることのできる制度とすべきである。

また、メール送信等、「つきまとい行為」として被害者を保護するための構成要件について、適切な見直しを図る必要がある。

また、危険が切迫しているにもかかわらず、被害者側が被害届の提出を躊躇するケースも少なく見受けられる。それは、被害者側に「相手を刺激したくない」という恐怖や、相手方の心理的コントロールが抜け出せていないことなどが背景にあると考えられる。

脅迫、暴行等の犯罪が既に成立している案件で、被害者に対する危険が切迫している事案については、警察が積極的な被害者保護や捜査を行うことが求められる。

第4 国際人権条約上の義務（国際スタンダード）

女性に対する暴力の防止・被害者の保護に関する日本の法制度と運用の問題点をここまで見てきたが、日本の実情は、国際人権法上の義務、国際的なスタンダードに照らして、果たしてどのように評価されるべきであろうか。

国際的なスタンダードや人権条約上の義務との関係で、日本の実情と課題を検討していく。

1. 女性に対する暴力撤廃宣言

1993年12月に国連総会で採択された女性に対する暴力撤廃宣言(国連総会決議、48/104、1993年12月)が採択された。その第4条は、「国家は、女性に対する暴力を非難すべきであり、その撤廃に関する義務を回避するために、いかなる慣習、伝統または宗教的考慮をも援用するべきではない。国家は、女性に対する暴力を撤廃する政策をすべての適切な手段によりかつ遅滞なく追求」すべきとして国連加盟国に女性に対する暴力撤廃の施策を講じるよう求めた。

そのうえで、国連加盟国に対し、以下に掲げるような義務の実施を求めている。

- (a)あらゆる形態の女性に対する差別の撤廃に関する条約が未批准である場合は、これを批准またはこれに加入すること、または、この条約に対する留保を撤回することを考慮すること。
- (b)国家によってなされるか私人によってなされるかを問わず、女性に対する暴力行為を防止し、調査し、国内法に従って処罰するために相当の注意を払うこと。
- (d)暴力を受けた女性に対する人権侵害を処罰し救済するために、国内立法において刑法上、民法上、労働法上及び行政法上の制裁を整備すること。暴力を受けた女性が司法手続を利用する権利を与えられ、かつ、国内法に基づき、被った損害に対する公正かつ実効的な救済にアクセスする権利が与えられるべきである。国家は、また、かかる手続きを通じて救済を求める権利を女性に知らせるべきである。
- (g)利用可能な手段に照らして実行可能な最大の範囲で、必要な場合には、国際協力の枠組みの範囲内で、暴力を受けた女性及び適当な場合にはその子どもが、援助体制と同様に、リハビリテーション、育児及び子どもの扶養における援助、治療、カウンセリング、保健及び社会的サービス、施設及びプログラム等の特別な援助が受けられるように確保するために活動すること。
- (h)女性に対する暴力の撤廃に関する国家活動のための適当な財源を政府予算の中に含めること。
- (i)法の執行官及び女性に対する暴力を防止し、調査しかつ処罰するための政策履行の責任を有する公務員に対し、女性のニーズに敏感になるための訓練を受けることを確保するための措置をとること²⁹。

日本政府は女性に対する暴力を撤廃し、被害者を保護するために、上記の具体的な義務を負うものである。女性に対する暴力の防止、実効的な救済の確保、保護のための措置をとることは、同宣言に基づく国の責務である。

2. 女性差別撤廃条約

(1) 一般的勧告

女性差別撤廃条約には直接的に「暴力」に関する規定を設けていないが、女性差別撤廃委員会(CEDAW)は、1989年の第8回会期において、委員会は、締約国に対して、暴力についての情報

²⁹ 本文では、第4条の代表的なもののみを掲げているにとどまる。第4条は、さらに包括的な義務を加盟国に課すものとなっている。

及び暴力に対処するために導入された措置についての情報を報告に含むべきであることを勧告した（一般勧告第12号、第8回会期）。

さらに、同委員会は1994年に一般勧告19を公表し、「ジェンダーに基づく暴力は、男性との平等を基礎とする権利及び自由を享受する女性の能力を著しく阻害する差別の一形態である。」と明確に定義づけ、これを防止し、被害者を保護する義務が締約国にあることを明らかにした。

一般的勧告19は、女性差別撤廃条約1条の「差別」には、ジェンダーに基づく暴力が含まれるとし、それは、「身体的、精神的、又は性的危害若しくは苦痛を加える行為、かかる行為の威嚇、強制、及び、その他の自由の剥奪を含む」と定義した(パラグラフ6)。

さらに、同勧告は、「本条約に基づく差別は、政府によって、又は、政府に代わってなされる行為に限られるものではないことが強調されるべきである」「国家は、権利の侵害を防止するために相当の注意をもって行動すること、又は、暴力行為を調査し、刑罰を課すことを怠った場合には、私人による行為に対しても責任があり、補償を与える責任がある」(パラグラフ9)とし、締約国に以下の義務があると勧告した(DV等に関連するものについて抜粋)。

(a) 締約国は、あらゆる形態のジェンダーに基づく暴力（公的行為であるか私的行為であるかを問わない）を撲滅するために、適切かつ効果的な措置をとるべきである。

(b) 締約国は、家族による暴力及び虐待、レイプ、性的暴行及びその他のジェンダーに基づく暴力に対する法律が、すべての女性に適切な保護を与え、女性の保全と尊厳を尊重するように確保するべきである。適切な保護的及び支援的サービスが被害者に対して与えられるべきである。裁判官、法執行官及びその他の公務員に対するジェンダーに配慮した研修が、条約の効果的な実施のために不可欠である。

(c) 締約国は、暴力の範囲、原因及び影響、並びに、暴力を防止し、対処するための措置の有効性に関する統計及び研究の収集を奨励するべきである。

(d) メディアが、女性を尊重し、女性の尊重を促進するように確保するための効果的措置がとられるべきである。

(i) 効果的な申立て手続及び救済措置（補償を含む）が与えられるべきである。

(k) 締約国は、家族による暴力、レイプ、性的暴行及びその他の形態のジェンダーに基づく暴力の被害者のためのサービスを確立又は支援するべきである（シェルター、特別なトレーニングを受けた保健従事者、リハビリテーション及びカウンセリングを含む）。

(r) 家族による暴力を撤廃するために必要な措置は次のものを含む。

(i) 家庭内暴力事件における民事救済、及び、必要な場合には、刑事罰

(ii) 家族の一員である女性に対する暴行又は殺人に関して、名誉のためであるという抗弁を排除するための立法

(iii) 家族による暴力の犠牲者の安全を確保するためのサービス（シェルター、カウンセリング及びリハビリテーション・プログラムを含む）

(iv) 家庭内暴力を犯した者のための社会復帰プログラム

(t) 締約国は、ジェンダーに基づく暴力に対して、女性に効果的な保護を与えるために必要なすべての立法及びその他の措置をとるべきである。とりわけ、

(i) あらゆる形態の暴力（とりわけ、家庭における暴力及び虐待、職場における性的暴行及びセクシュアル・ハラスメントを含む）から、女性を保護するための効果的な立法措置（刑事的制裁、民事的救済及び補償の付与を含む）。

(ii) 防止措置（男女の役割及び地位に関する態度を改めさせるための広報及び教育プログラムを含む）。

(iii) 保護措置（暴力の犠牲者又は暴力の危険にさらされている女性のための避難所、カウンセリング、リハビリテーション及び支援サービスを含む）。

(2) 個人通報事例

女性差別撤廃委員会は、上記一般的勧告に基づき、個人通報事例において、DVに関する国の

対応が十分でないケースについて、締約国の条約違反を認定し、改善を求める勧告を出している。

① 通報事例 2005年6号事件(当事国 オーストリア)³⁰

(事例) 本通報は、再婚した夫により殺害された女性(トルコ出身、オーストリア国籍)に代わって、女性が利用していたDV被害者支援団体により、女性の前夫との子ども(成年2人、未成年1人)の承諾を得て提出された。

通報者によれば、女性は、2003年7月以来、夫から殺害の脅迫を受けるようになり、離婚を望んでいたが、夫は同意せず、離婚すれば女性と子どもたちを殺害すると脅していた。同年8月初めから、女性は夫からの身体的暴行や脅迫電話について頻繁に警察に通報し、警察は夫に退去・帰宅禁止命令を出すとともに、ウィーンDV介入センターと青少年福祉事務所にその旨を通報、さらに検察官事務所に夫の逮捕を求めたが、却下された。8月8日、女性は、ウィーン地裁Hernals支部に夫に対する暫定命令の申請を提出。この間、夫が頻繁に女性の職場に現れて脅迫するため、女性は警察に通報していた。ウィーンDV介入センターもファックスで警察に女性の状況と携帯番号を連絡し、さらなる注意を要請。同月14日、女性は、生命の脅迫被害について正式な届出を警察に提出、警察は検察官に再度夫の逮捕を求めたが却下された。26日、女性はウィーン地裁Hernals支部に離婚申立を提出。9月1日、同支部は、夫に対して、女性については離婚手続終了時まで、同居の次女には3ヶ月間有効な暫定命令(自宅、女性の職場等への接近、連絡の禁止)を出したが、同月11日、女性は帰宅時に自宅近くの路上で夫により刺殺された。夫は、その後、ブルガリアに入国しようとしたところを逮捕され、殺人罪で終身刑に服している。

通報者は、当事国政府は、女性の安全と生命の権利を保護するために必要なすべての適当な措置を積極的にとっておらず、条約第1～3条、第5条、一般的勧告No.12、19、21、その他の国際文書、オーストリア憲法の一部に違反していると主張。

(CEDAWの判断) 締約国が相当の注意義務に従って権利の侵害を予防し、暴力行為について捜査・処罰し、補償を提供することを怠った場合、私人による行為にも締約国の責任が生じる。

当事国は、DVについて包括的な対応モデルを有しているが、実際にDV被害者の女性の人権を守るためには、その実施を確保しなくてはならない。

当事国当局は、女性が重大な危険に瀕していることを認識していたと考えられ、検察官による夫の逮捕要請の却下は不適切。これは、当事国として相当の注意義務違反と考えられる。

また、加害者の権利が女性の生命への権利と身体的、精神的安全に優先されてはならない。

当事国は、第1条と一般的勧告第19との関連において条約第2条(a)、(c)~(f)、第3条に違反しており、下記のとおり勧告する。

- (a) DV防止連邦法と関連の刑法の実施及び監視を強化すること。
- (b) DV加害者を適正かつ迅速に訴追し、加害者の権利が女性の生命及び安全の権利に優先することのないよう相当の注意義務を果たすこと。
- (c) 法執行関係者、司法関係者、関係NGO等との連携を強化すること。
- (d) 法曹及び法執行機関関係者らに対するDVについての研修・教育を強化すること。

② 通報事例 2003年 2号事件(当事国 ハンガリー)³¹

事案

通報者は、1998年3月より、内縁の夫L.F.(現在は別居中)からの継続的かつ深刻な

³⁰ The Vienna Intervention Centre against Domestic Violence and the Association for Women's Access to Justice on behalf of Banu Akbak, Gulen Khan, and Melissa Ozdemir v. Austria <http://hrm.or.jp/hrdb/cat62/cedaw2005no6/>

³¹ Ms. A. T. v. Hungary No.2/2003.

ドメスティック・バイオレンスを受けている。通報者にはL.F.との間に子どもが2人おり、1人は重度の障がいを負っている。通報者は、心身の健康及び生命の危険にさらされているが、ハンガリーには、重度の障がいを持った子どもとともに入居できる施設がないため、シェルターには入っていない。また、2003年9月には、通報者がL.F.のアパートへの接近禁止を求めた裁判（ブダペスト地裁）で、L.F.の財産権を認める旨の判決が出された。通報者は、この判決を見直すよう最高裁に請願を提出したが、2004年1月2日（追加資料提出時）現在、判決は出していない。

通報者は、財産分与に関する民事訴訟（通報者がアパートのL.F.の持分を買い取ると申し出た）も起こしており、アパートの独占的使用についての裁判所命令を求めたが、2000年7月25日に却下された。

さらに、L.F.に対しては、通報者への暴力による刑事訴訟が起こされている。通報者は、地域の子ども保護担当当局に支援を求めたが、何の支援も得られなかった。

CEDAW

女性に対する暴力の防止と保護についても果たされるべき、第2条(a)、(b)、(e)の締約国の義務が実施されておらず、通報者の人権及び基本的自由、特に安全への権利を侵害していた。

民事及び刑事裁判においてL.F.をアパートから遠ざけることができず、接近禁止あるいは保護命令の規定が存在せず、障がいを持った子どもとともに入所できるシェルターがないにもかかわらず、締約国が対応してこなかったことは、第5条(a)及び第16条に規定された通報者の権利の侵害にあたる。

上記に基づき締約国に対して以下の勧告を行う。

通報者に関して：

- (a) 通報者と子どもたちの心身の安全を確保するための効果的な措置を速やかにとること
- (b) 通報者と子どもたちが安全に暮らせる住居、適当な養育手当、法的支援、これまでの権利の侵害による苦痛に対する補償を提供すること

一般的事項：

- (a) DVから自由になる権利を含む女性の人権を尊重、保護、促進、充足すること
- (b) DV被害者に対し、最大限の法的保護を保障すること
- (c) 家族内暴力の防止と効果的対応に関する国家戦略を速やかに実施し、評価すること
- (d) 法曹関係者らに対して、女性差別撤廃条約及び選択議定書に関する研修を行うこと
- (e) 女性と少女に対する暴力に関するハンガリーの第4・5次報告書に対する委員会の最終コメントを速やかに実施すること
- (f) すべてのDV事件について速やかに真剣な捜査を行い、国際的な基準に基づいて加害者を処罰すること
- (g) DV被害者に対し、安全かつ速やかに正義を提供すること
- (h) 加害者に対して更生プログラム等を提供すること

以上のとおり、女性差別撤廃委員会は単に包括的なDV法が存在するだけでは締約国は義務を果たしたと言えず、現実に法執行機関・政府等が、女性を暴力から保護する措置をとっていない限り条約義務違反は免れないとしている。そして、加害者の適正迅速な処罰、法曹関係者のトレーニングも重要な要素としてとらえている。さらに、被害者の保護の観点から、被害者と子どもたちが安全に暮らせる住居、適当な養育手当、法的支援、補償の実現も締約国の義務であり、これらを怠っている場合は、義務違反に問われるとしているのである。

3. 自由権規約違反

(1) 生命に対する権利

国際法上、国家は市民の生命に対する権利(Right to Life)を尊重する義務がある。

自由権規約第6条第1項は「全ての人間は、生命に対する固有の権利を有する。この権利は、法律によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われない。」とする。

自由権規約の締約国として、日本は生命に対する権利を尊重(respect)するにとどまらず、確保(ensure)する義務を負っている。日本政府は、女性に対する暴力の一環として女性の生命の権利が奪われることを徹底して防止する義務を負い、かつ、いったん発生してしまった女性に対する暴力による殺人案件を徹底して調査をし、責任者を特定し、再発を防止する義務を負う。³²

(2) 拷問を受けない権利

自由権規約7条は「何人も、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。」と定め、拷問禁止条約は、締約国に対し、自国の管轄の下にある領域内において拷問に当たる行為が行われることを防止するため、立法上、行政上、司法上その他の効果的な措置をとることを求める³³。

拷問禁止条約に関する一般的勧告2は、「国家が拷問をやめさせ、制裁を与え、被害者に補償を講ずる適切な配慮義務(due diligence)を怠ることは、非政府主体が何らの処罰も受けずに条約に反する行為を行うことを促進し、可能とするものであるから、国家の無関心ないし不介入は、拷問の奨励ないし事実上の許可に該当する」としている³⁴。

国連人権理事会の選出した拷問に関する特別報告者である、マンフレド・ノヴァク氏は、2008年1月の国連人権理事会に対する報告書のなかで、女性に対する暴力は、拷問の一形態であると報告し、国家が女性に対する暴力に対して、適切な配慮義務(due diligence)を怠った場合は、国家の同意または黙認という拷問の要件を満たすと指摘した。そして、仮に締約国がDVに関する国内法を制定・実施していたとしても、現実に法執行機関が適切な行動をとらずに被害者が保護・救済を受けられない場合は、拷問に該当するとしている。³⁵

(3) 実効的救済を受ける権利

自由権規約の締約国として、日本はまた、効果的な救済を受ける権利を人権侵害の被害者に保障しなければならない。

自由権規約第2条第3項は締約国政府に以下の義務を課す。

(a) この規約において認められる権利または自由を侵害された者が(中略)、効果的な救済措置を受けることを確保すること。

³² この義務の内実は、米州人権裁判所が、*Velasquez Rodriguez v. Honduras* (ベラスケス・ロドリゲス対ホンジュラス) の裁判においてくださった以下の判決以降、国際的に確立されている。

“174. 国家は人権侵害を防ぐための適切な措置をとる義務を負う。管轄内で犯された人権侵害に対しては、その権限を行使して、真摯に真相を調査し、責任者を特定し、適切な罰を与え、被害者が確実に十分な補償を得るようにする法的義務を負う。” 「調査は常に実効的であるべきで、単に形式的なものであってはならない」としている。

³³ 拷問禁止条約は、「拷問」を身体的なものであるか精神的なものであるかを問わず人に重い苦痛を故意に与える行為であって、本人若しくは第三者から情報若しくは自白を得ること、本人若しくは第三者が行ったか若しくはその疑いがある行為について本人を罰すること、本人若しくは第三者を脅迫し若しくは強要することその他これらに類することを目的として又は何らかの差別に基づく理由によって、かつ、公務員その他の公的資格で行動する者により又はその扇動により若しくはその同意若しくは黙認の下に行われるもの、と規定する。

³⁴ Committee against Torture general comment No. 2 (2007) on the implementation of article 2 by States parties, para. 18.

³⁵ 国連人権理事会第7会期 A/HRC/7/3 15 January 2008

(b) 救済措置を求める者の権利が権限のある司法上、行政上若しくは立法上の機関または国の法制で定める他の権限のある機関によって決定されることを確保すること及び司法上の救済措置の可能性を発展させること。

(c) 救済措置が与えられる場合に権限のある機関によって執行されることを確保すること。

自由権規約に基づき、生命に対する権利、拷問を受けない権利等を侵害された女性が、実効的救済を受ける権利を政府は確保しなければならない。

4. 女性に対する暴力に関する立法ハンドブック

2008年、国連事務総長は、女性に対する暴力廃絶のためのキャンペーン「団結しよう、女性に対する暴力を終わらせるために(Unite to End VAW)」を開始した。このキャンペーンの主な目標のひとつとして、「2015年までに、すべての国連加盟国が、国際人権基準に沿って、女性に対する暴力を処罰するための国内法を整備する」が挙げられている。この目標の達成にむけて、『国連女性の地位向上部(現UN WOMEN)』は『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』を公表した。

このハンドブックでは、国際的・地域的な法と政策に関する枠組みをはじめ、女性に対する暴力に関する立法のモデル枠組みが、各国の先駆的な例を用いながら、14項目にわたって紹介され、現在の女性に対する暴力法制に関する実施例を示し、国際スタンダードの『女性に対する暴力からの保護立法を提案するものとなっている。

『立法ハンドブック』は、特に、以下のような勧告を出している。

- a DV防止法の目的
法は女性に対する暴力は差別の一形態であり、歴史的に不平等な男女間の権力関係の表れであり、また女性の人権に対する侵害であると認識すべきである。
- b DVの定義
法は、身体的、性的、心理的、経済的暴力を含む、DVの包括的な定義を採用すべきである。
- c 保護の対象
法は、少なくとも婚姻関係にあるカップル、事実婚関係にあるカップル、同性カップル、同居していないカップルを含む、親密な関係にあるか、そのような関係にあった個人、互いに家族関係にある個人、同一世帯に属している構成員に適用されるべきである。
- d 法執行官等の研修
法は、女性に対する暴力に関する法の履行に携わる公務員(警察、検察官、裁判官を含む)に対し、適正かつジェンダーに配慮した法の履行をなすよう、定期的かつ組織的な研修と能力向上を命じるべきであり、また、そのような研修と能力向上は、女性に対する暴力の被害者を支援しているNGO等と密に相談しながら開発され、実施されるよう命じるべきである。
- e 保護命令について
加害者に対し、被害者やその子ども、及びそれらの者が頻繁に訪れる場所から、指定された距離を取るよう命じること。DV事件では、加害者に対し、不動産の所有権に関していかなる方法によっても処分をせず、自宅から退去すること、及び被害者に交通手段(自動車等)や被害者の他の生活必需品を引き渡すよう指示すること。その他金銭的な補償についても保護命令として認めること。同ハンドブックは、暴力の被害者を支援するための包括的かつ総合的な支援サービス、警察の義務に関する詳細な提言等を行っている。
さらに、『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、「あらゆる形態の女性に対する暴力を犯罪化し、防止、保護、被害者の支援に関する項目、加害者に対する適切な処罰に関する項目、被害者の救済に関する項目を盛り込んだ女性に対する暴力に関する包括的な立法が制定されなければならない」として、女性に対する暴力に関する法律的な立法措置の必

要性を強調している。

後述する通り、日本のDV防止法等の関連法制もこの国際スタンダードに基づいて再検討され、国際スタンダードに基づく改正がなされるべきである。

5. 諸外国の法制

諸外国の法制と比較すれば、日本のDV防止法がDV防止法を進化・発展させている世界の趨勢から取り残されており、不十分であることは一層明らかである。

(1) 米国

米国は各州がそれぞれDV防止法を定めているが、全体的な傾向は以下のとおりである。

a 保護命令の対象

ほとんどの州で、すべての家族、元配偶者、未婚パートナー、インティメートパートナー(恋人)、同性愛者、カップルがDV防止法上の保護対象として認められている。保護命令の期間は長く設定され、保護命令の効力は申請者が生きている間継続されるという法制を採用する州もある。³⁶

米国裁判官は住居の外でも保護対象の家族が通う場所をすべて対象とする権限があり、手紙、電話、ファックス、メール、又は第三者を介しての連絡をすべて禁じることができる。³⁷

b 保護命令の内容

米国の裁判官は、保護命令として以下のことを命ずる権限を有する。

退去(虐待的な配偶者は数年間に及び家庭から退去させることもある)

申立人本人や申立人の家・仕事場・学校・その他通っている場所(医療施設・店・家族の家など)に接近することを禁止

電話・ファックス・電子メール・手紙・第三者を介して連絡することを禁止

子に対する面会の制限・禁止

児童監護権

裁判官は、被告または申立人が退去する際に家から持ち出せるものを指定できる。

c 退去命令について

米国の保護命令制度は、原則として、保護命令期間中にDV加害者は家族の住宅を利用することを禁止する。2003年にニューヨーク州は退去する最初の期間を1年から3年に延長した。³⁸

退去命令は、退去を言い渡された配偶者が所有権を有する場合、その所有権をはく奪するものではないが、退去された配偶者が退去期間中に家を他人に譲渡することを防ぎ、被害者と子どもに安全と自宅での継続的な居住を提供するものである。

これは、家族のうちの暴力的な者が、体力・経済的優勢・社会的地位を濫用して、より脆弱な家族の構成員に暴力をふるったり、家を追われることを認めない、という発想に基づくものである。

d 緊急保護命令

米国には、緊急保護命令制度がある。³⁹ニューヨーク州議会は、緊急保護命令申請があった場合一日以内に決定を出すことを義務付ける法律を成立させている。⁴⁰

e 裁判官に対する研修

³⁶ See for example, Family Violence: A Model State Code, 27–28, National Council of Juvenile & Family Court Judges (Reno, Nevada, 1994).

³⁷ Family Court Act §842; Finn & Colson (1990) 33–47.

³⁸ New York Laws of 2003, ch. 579, amending Family Court Act §842.

³⁹ <http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h14kaga.pdf>

⁴⁰ Marjory Fields

各州の裁判長や行政官は裁判官向けの司法教育プログラムを通じてDV申立てに対する意識を高めている。ニューヨーク州では、裁判官が毎年、1日か2日かけて、DV法や手続きについて勉強することとなっており、DV被害者やDV対象となった子の体験からも学ぶほか、DV加害者の特徴、DVが子に与える害等、社会科学文献からも学ぶ。

f 特別裁判所

ニューヨーク州には、特別DV裁判所が設立され、州内のすべてのDV事件、離婚案件、児童監護権案件、刑事訴追を担当する。裁判官はDVに関する知識に応じてこれらの裁判所に割り当てられる。

2003年に全米州裁判所センターは300ほどの特別DV裁判所が米国の大都市にはあると積算しており、現在ではさらに増加していると推察される。⁴¹

(2) イギリス⁴²

イギリスではDVは、「親密な人間関係にある現在又は過去のパートナー間におけるすべての暴力であり、場所や時間を問わない。その暴力には、身体的、性的、感情的又は経済的虐待が含まれる。」と定義されている。イギリスの家族法上、DV加害者に対して裁判所が発令する保護命令は虐待禁止命令と占有命令がある。被害者は虐待禁止と併せて占有命令を申立てることが出来、命令が発令されれば被害者には自宅に住み続けることが出来る権利が与えられ、他方、加害者は敷地内へ立ち入ることが禁止されるか、住居の特定部分への立ち入りのみが許される(Family Law Act 1996)。

(3) 韓国⁴³

韓国「家庭内暴力犯罪処罰特例法」は、警察当局による女性に対する暴力犯罪に対する介入、訴追等について詳細に規定している。

通報を受けて駆けつけた警察官は「応急措置」（暴力行為の制止、行為者と被害者の分離等）を取ることや、再発のおそれがあると判断した場合は、検事が職権又は司法警察官の申請により「臨時措置」を裁判所に申請することができる。とされる。

裁判所は、臨時措置として、被害者又は家族の住居又は居室からの行為者の退去、住居、職場等から100メートル以内の行為者の接近（電気通信による連絡を含む）の禁止等を速やかに決定しなければならない。

裁判所はその後、審理の結果、接見禁止、親権行使の制限、保護観察・保護施設への監護委託等の保護処分を出すことが出来る。⁴⁴

2011年6月25日に「家庭内暴力犯罪処罰特例法」の改正が公布された。

その概要は以下の点である。

a 緊急臨時措置（第8条の2及び第8条の3）

⁴¹ National Center for State Courts, “Family Violence Frequently Asked Questions,” September 2003, available from knowledge@ncsc.dni.us.

⁴² <http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h14kaga.pdf>

⁴³ 韓国政府発表の家庭暴力防止法の英語バージョン。ただし上記のアップデートはされていない。

Act on the Prevention of Domestic Violence and Protection, etc. of Victims Thereof (English ver.)

<http://english.mogef.go.kr/data/ACT%20ON%20THE%20PREVENTION%20OF%20DOMESTIC.pdf>

Korea, Republic of: Domestic violence, including legislation, availability of state protection and support services for victims

[http://www.unhcr.org/refworld/publisher_IRBC、, KOR、4b7cee81c、0.html](http://www.unhcr.org/refworld/publisher_IRBC_KOR_4b7cee81c_0.html)

『【韓国】家庭内暴力及び児童虐待への対応を強化』、国立国会図書館立法情報（外国の立法）（2011年10月刊行）

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02490108.pdf>

Republic of Korea, Ministry of Gender Equality & Family

http://english.mogef.go.kr/sub02/sub02_32_01.jsp

⁴⁴ <http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h14kaga.pdf>

裁判所による臨時措置の決定に1週間程度を要し、この間の被害者保護が課題となっていた。今回の法改正による「緊急臨時措置」の導入により、緊急を要する場合は、裁判所の決定の前に、司法警察官が職権又は被害者若しくはその法定代理人の申請により、「臨時措置」に準じた措置を取ることができるようになった。

b 被害者保護命令（第55条の2）

被害者又はその法定代理人は「臨時措置」の決定を待つことなく、行為者の刑事手続とは別個に、直接裁判所に「被害者保護命令」を請求できる制度が新設された。行為者の隔離等に加え、行為者の親権行使の制限も含まれる。

c 保護命令等の不履行罪及び過料（第63条及び第65条）

新設された「被害者保護命令」に従わない行為者は、2年以下の懲役又は2千万ウォン以下の罰金に処せられる。また、臨時措置違反に対しても、正当な理由なく従わない場合は5百万ウォン以下の過料が課される条項が新設された。

さらに、2012年1月17日施行の改正法により、通報義務者の拡大、罰則の強化等が定められた。

a) 家庭暴力防止及び被害者保護等に関する法律の改正

2007年10月17日改正法により、すべての学校においてDVについての教育を行うことを義務とした。

2012年2月1日公布、5月1日施行の改正法では、家庭内暴力への初期対応を強化するため現場に出動した警察官に「被害者対面権」に相当する「現場調査権」を付与した。この法改正により、出動警察官は、行為者の意思にかかわらず、直接被害者の状況を確認するために、住居等に立ち入ることが可能となった。

(4) 香港⁴⁵

香港では、2008年と2010年にDV条例が改正された。

2008年8月に改正されたのは、主に以下の点である。まず、従来は条例の適用範囲が配偶者や異性の同居者だけだったが、元の配偶者や元の異性の同居者、直系親族にまで広げた。

また、裁判所が強制命令（日本の保護命令に近いもの）を出すときに、社会福利署が立てた反暴力計画に加害者を参加させて、加害者の暴力的な態度と行為を改めさせることができるようになった。さらに、裁判所が強制命令の有効期間を2年まで延長できるようになった（従来は3ヶ月が原則で、もう3ヶ月延長できただけであった）。

現行法は、2009年12月16日に改正され、2010年1月1日に施行されたものである。この改正によって、同法の射程は同性愛者の同居カップルにも拡張されることになった。また、条令の正式名称も、「家庭及び同居関係暴力条例」に改められた。改正法において、「同居関係」とは、「（異性間、同性間に関係なく）親密な関係にあり生活を共にする2人で、関係を終えたものも含まれる」と定義される。さらに、改正法は、裁判所が、当該関係が法によって定義されている「同居関係」にあたるかどうかを判断する際に重要となるいくつかの事項を挙げた条項を追加した。

(5) 台湾

台湾では、DV加害者に対しては、刑事手続のほか、裁判所が民事保護令を発することができる。

⁴⁵ Domestic and Cohabitation Relationships Violence Ordinance

[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/CurAllEngDoc/2CD1B62629047F40482575EE004AF537/\\$FILE/CAP_189_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/CurAllEngDoc/2CD1B62629047F40482575EE004AF537/$FILE/CAP_189_e_b5.pdf)

Press Release by Hong Kong Labour and Welfare Bureau <http://www.lwb.gov.hk/eng/press/31072008.htm>

Press Release by Hong Kong Government (Dec31, 2009) <http://www.info.gov.hk/gia/general/200912/31/P200912300089.htm>

この保護令には「通常保護令」と「一時保護令」があり、被害者、検察官、警察機関又は直轄市、県（市）政府が、書面により、裁判所に保護令を請求することとなっている。被害者が家庭暴力危害を受けるおそれがあり、その危害が切迫している場合には、検察官、警察機関又は直轄市、県（市）政府は、口頭、ファクシミリその他の送信方法により保護令を請求することができる。保護令には、暴力行為の禁止、接近・嫌がらせの禁止のほか、相手方に、被害者の住居から転居することを命ずる。必要があれば当該不動産の処分その他の仮処分を禁止する内容も含まれている。⁴⁶

台湾では、従前から、医師、社会福祉関係者、心理学、教育、看護師、警察その他の法執行機関は、DVの疑いを見つけた場合に地方規制当局へ24時間以内に報告しなければならないとされていたが、2009年4月22日改正（第50条）において、さらに移民部門のスタッフも報告義務を課される職務関係者として追加された⁴⁷。

第5 国際スタンダードに基づくDV防止法改正・女性に対する暴力に関する包括立法制定に向けて

1 国際スタンダードに基づくDV防止法改正に関する提言

ヒューマンライツ・ナウは、上記日本のDV防止法の問題点、そして国際的な人権基準や国際的な女性に対する暴力に関する立法のスタンダードに照らし、以下の通りDV法改正を提言する。

(1) 基本的な理念・原則

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、法は「女性に対する暴力は差別の一形態であり、歴史的に不平等な男女間の権力関係の表れであり、また女性の人権に対する侵害であると認識すべきである」としている。

現行DV防止法は、前文において、「配偶者からの暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害であるにもかかわらず、被害者の救済が必ずしも十分に行われてこなかった。また、配偶者からの暴力の被害者は、多くの場合女性であり、経済的自立が困難である女性に対して配偶者が暴力を加えることは、個人の尊厳を害し、男女平等の実現の妨げになっている」と宣言している。この前文の趣旨が、法の履行に携わる者すべてに理解されなければならない。しかし、これまで見てきたように、法の履行状況を見るならば、司法関係者がこの趣旨を十分に理解したうえで、法の履行に携わっているとは到底言えない状況にある。また、法は、すべての女性に対する法の平等な適用と多様な差別に取り組むための手段として、「人種、皮膚の色、言語、宗教、政治的あるいは他の意見、国籍あるいは社会的出自、財産、婚姻状態、性的指向、HIV/AIDS陽性であるか否か、移民あるいは難民としての地位にあるか否か、年齢、ないしは障害の有無にかかわらず、全ての女性を差別なく保護すべきである」。

現行法23条は、被害者の保護、捜査、裁判等の職務関係者の配慮として、「被害者の国籍、障害の有無を問わず、その人権を尊重する」としているにとどまっている。

改正法では、法の原則として、DV防止法「第1章総則」の項目において、すべての女性に対する法の平等な適用と多様な差別に取り組むことを宣言する規定を盛り込み、平等かつ差別のない法の適用の理念・原則を明確にすべきである。

⁴⁶ <http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/images/pdf/h14kaga.pdf>

⁴⁷ 検索結果のページ

http://law.moj.gov.tw/Eng/News/news_result.aspx?FP=all&t=123&SearchRange=GS&k1=domestic&k2=violence&ds=20070101&de=20120721&l=1&TPage=1

(2) DVの定義

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は「法は、身体的、性的、心理的、経済的暴力を含む、DVの包括的な定義を採用すべきである」としている。

現行DV防止法は、DVを「配偶者からの暴力とは、配偶者からの身体に対する暴力（身体に対する不法な攻撃であって生命又は身体に危害を及ぼすものをいう）、又はこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」と定義しており（DV防止法1条）、後者は心理的または性的暴力を意味するものと解釈されている。

しかしながら、「心身に有害な影響を及ぼす言動」は、その意味が一義的に明らかでなく、擁護として曖昧であるうえに、現行の暴力に関する定義は、DVとして一般に広く理解されている多様な形態の暴力の定義との間に乖離がみられる。

また、保護命令の対象は「配偶者からの身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫」（DV防止法10条）に限定されている。

しかし、身体的暴力と生命等に対する脅迫のみを保護の対象とするのでは被害者保護に著しく欠ける。

精神的暴力・虐待の結果として思い精神的疾患やPTSD症状を抱えるに至った被害者も少なくない。また、精神的暴力の加害者が被害者の離反をきっかけとして暴力をエスカレートさせる危険性も無視できない。結果の重大性や被害者保護の必要性に鑑みれば、保護命令の対象となる暴力の範囲は身体的暴力に限定せず、広く認めることが重要である。

法は、被害者を保護すべき対象となるDVの定義を、一般的な理解と同様、国際スタンダードに合わせ、「身体的、性的、心理的、経済的暴力」を含む包括的な定義とすべきである。

(3) 法により保護される人の範囲

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は「法は、少なくとも婚姻関係にあるカップル、事実婚姻関係にあるカップル、同性カップル、同居していないカップルを含む、親密な関係にあるか、そのような関係にあった個人、互いに家族関係にある個人、同一世帯に属している構成員に適用されるべきである」と提唱している。

現行法は、配偶者のほかは、「婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む」としており、婚姻関係にある元夫婦（元夫婦）と事実婚姻関係にある夫婦（元夫婦）に限定している。

しかしながら、同性カップルでのDVケース（2009年に事実上の婚姻関係にあるとして同性カップルに保護命令が発令されたケースがあるとの報道がある）や、交際中の恋人間のDV（「デートDV」として社会問題となっている）も数多く存在している実態がある。これらの被害者が配偶者暴力相談支援センター等に保護や支援を求めても窓口で退けられ、二次被害に遭っているという報告もあり、法の救済の枠外に置かれている被害者が存在している現状を改善しなければならない。

恋人間のDV事件が、DV防止法の適用外であったために保護命令等の措置を活用できず、ストーカー事件に発展し、殺人等の重大な結果に至ってしまった事件も発生しており、配偶者から暴力を受けた被害者に限定する現行法が被害実態にそぐわないことはすでに明らかとなっている。

また、夫の母からの暴力（シェルターネットアンケートに記載あり）や、父又は母からの子（児童虐待防止法の対象年齢外である18歳以上）に対する暴力事案等もあり、法による保護の隙間を作らないためには、上記ハンドブックの勧告が示す人が保護の範囲に含められるべきである。

具体的には、現行法に加えて、交際相手及び元交際相手、同一世帯又は同一住居に属する構成員を、法の保護の対象とし、事実上の婚姻関係及び交際関係には同性カップルを含むことを明記すべきである。

(4) 司法関係者の研修

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、「法は、女性に対する暴力に関する法の履行に携わる公務員（警察、検察官、裁判官を含む）に対し、適正かつジェンダーに配慮した法の履行をなしうるよう、定期的かつ組織的な研修と能力向上を命じるべきであり、また、そのような研修と能力向上は、女性に対する暴力の被害者を支援しているNGO等と密に相談しながら開発され、実施されるよう命じるべきである」としている。

現行法23条2項は、職務関係者に対する研修や啓発を行うとの規定をもうけているにとどまる。法の履行に携わる裁判官をはじめとする司法関係者や警察のDVに関する無理解を克服することは極めて重要である。

改正法には、警察・検察官・裁判官を含む法の履行に携わる公務員に対する定期的かつ組織的な研修の実施、及び能力向上のための研修内容の開発や実施に関するNGO等との連携を条文に盛り込み、関係者らの専門性を確立していくことが喫緊の課題である。

こうした研修・能力向上を通じて、これまで見てきたような問題事例により、被害者が救済を求めた後に危険に晒されることや、暴力を過小評価する不当な司法判断を防ぐことが必要である。

(5) 捜査機関の専門性の確立と積極的介入

1) 専門の警察及び検察の部門

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、「女性に対する暴力に関する専門の警察部門、及び検察部門の任命または強化し、それらの部門の職務の遂行とそれらに配属された職員に対する専門的な研修の実施に向けての適切な財政的支援を行うよう保障すべきである」としている。

警察の実務では、DV被害者の被害防止や保護・援助に従事する警察内の部署（生活安全課）と犯罪捜査を担当する部署（刑事課）が分離されており、いずれもが女性に対する暴力を扱う専門機関ではない。そのため、それらの業務を担当する警察官個人の資質や力量に左右されており、DVに関する無理解に起因した職務怠慢や暴力の過小評価、危険性判断の甘さがしばしば生じ、不適切な対応がなされたり、二次被害が発生している。また十分な対応がとられないまま、最悪の事態を迎えるケースも頻発している。

警察や検察内で、女性に対する暴力を専門的に取り扱う専門部門が設置されることが必要である。

2) 警察官の義務

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、警察官の義務として、「女性に対する暴力の事件においては、支援や保護に関するすべての要請に対し、たとえそのような暴力の通報が被害者本人以外から寄せられたものであっても、迅速に対応すること、女性に対する暴力に関する通報を他の暴力に関する通報と同じく扱うこと。DVに関する通報を女性に対する他のあらゆる形態の暴力と同様に扱うこと。及び、被害に関する通報を受けた場合、事件の発生現場のリスク・アセスメントを総合的に行い、それに応じて、被害者が理解できる言語で事情聴取し、被害者の権利を助

言し、被害届を作成し、治療を受けるための交通手段を提供、若しくは手配すること、及び通報者を保護すること等を規定すること」を提唱している。

現行法8条は、通報を受けた警察官に対して「暴力の制止、被害者の保護その他の配偶者からの暴力による被害の発生を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とし、警察本部長に対し、被害者からの援助の申出に基づき、その申出を相当と認めるときに、被害発生を防止するために必要な援助を行うとしているに留まる。

現行法を改正し、警察官には、被害発生防止のための措置を講ずる義務を課すべきであり、その講ずべき義務の具体的手順や内容（通報には迅速に対応すること。現場に急行すること。現場の状況や被害状況を証拠保全すること。リスク・アセスメントを行い、必要な措置を取ること。被害者が理解できる言語で事情聴取すること。被害者の権利を助言し、安全を確保すること。

治療が必要な場合には医療機関への手配をすること。被害届を作成し、捜査を開始することなど）を法に明文化して盛り込むべきである。

3) 積極的逮捕及び積極的起訴の方針

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、「女性に対する暴力の事件においては、犯罪が起きたと信じるに足る理由がある場合には、加害者の積極的逮捕及び積極的起訴を行う方針を採択するよう規定すべきである」としている。

DVに関する警察への相談件数は、年間3万4千件にも及んでいるが、配偶者間の暴力事案が傷害罪や暴行罪で検挙されているのは、年間それぞれ千件程度にとどまっている。

通常であれば、逮捕起訴され、処罰されるのが相当な被害があるにも関わらず、親密な間柄で発生した、女性に対する暴力であるがゆえに、不処罰が横行している実態があり、こうした事態を放置するは許されない。

立法により積極的逮捕や起訴の方針を明記することにより、捜査機関の女性に対する暴力に寛容な姿勢を改善し、多くの暴力犯罪が放置されている現状を改善していくべきである。

なお、刑事手続のプロセスにおいては、適正な手続が保障されるべきであることは言うまでもない。

(6) 保護命令の拡充

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、保護命令の内容として、

「加害者に対し、被害者やその子ども、及びそれらの者が頻繁に訪れる場所から、指定された距離を取るよう命じること。

加害者に対し、医療費の支払い・カウンセリング料・シェルター代・金銭的賠償を含む被害者への経済的援助を行うよう命じること。

加えて、住宅ローン、家賃、保険料、生活費、養育費が含まれる。加害者に対し、自ら又は第三者を手配することにより被害者に連絡することを禁じること。

被害者その扶養家族、及び他の親族や関係者に対し、更なる暴力を振るうことがないよう加害者を抑制すること。

加害者に対し、銃器あるいは裁判所が定める他の武器の購入や使用、及び保有を禁じること。加害者の行動を電子的に監視することを求めること。

DV事件では、加害者に対し、不動産の所有権に関していかなる方法によっても処分をせず、自宅から退去すること、及び被害者に交通手段（自動車等）や被害者の他の生活必需品を引き渡すよう指示すること」を含む規定を定めることを勧告している。

また、刑事民事のいずれの手続でも保護命令が発令されることを規定すべきであり、かつ、関係当局は、被害者をその意思に反して、自宅から排除させてはならないことを規定すべきである、としている。

現行の保護命令制度は、6ヶ月間の接近禁止命令と電話等禁止命令、2ヶ月間の退去命令を基本にしており、基本的に被害者が住居から転居し、加害者が自宅に留まることを前提とした制度となっている。さらに、保護命令の対象となる暴力が限定されていること、接近禁止命令の有効期間の短いこと、発令に要する時間の長いこと、法の定める発令要件の厳格さ、再度の申立の要件の厳格さ、裁判所のDVに関する無理解からくる危険性の過小評価・発令の厳しさ等の問題点が指摘されている。

上記の視点に鑑みて、以下の改正が必要である。

(1) 保護命令の対象について

- ① 申立ができる者を、身体に対する暴力を受けた被害者、及び生命又は身体に対し害を加える旨を告知する脅迫を受けた被害者に限定せず、精神的暴力や性的暴力を受けた被害者や付きまとい・監視等のストーカー被害を受けている被害者を加える。

(2) 保護命令の要件について

- ① 被害者の子や親族その他被害者と社会生活において密接な関係を有する者に対する接近禁止について、被害者の子や親族等に関して、「配偶者と面会することを余儀なくされることを防止するため必要があると認めるとき」の要件、また、後者については、「著しく粗野又は乱暴な言動を行っていること」の要件をなくし、子や親族等に対する接近禁止を限定するのではなく、被害者の子や親族等の生命・身体の安全を守ることを目的とし、被害者の子や親族等への加害者の付きまといや暴力の被害を防止できるようにすること。
- ② 「生命または身体に重大な危害を受けるおそれ大きい時」の発令要件について、裁判所の発令を抑止する方向に作用している「重大な」「大きい」の要件を削除し、「生命または身体に危害を受けるおそれがある時」とする。被害者が身体の安全性に危険性を感じている場合に、あえて法が、加害者に被害者への接近を認め、被害者に加害者との接近を受忍させる合理的根拠は存在しない。

(3) 保護命令の立証について

診断書等の医学的証拠や写真等の証拠がなくとも、被害者の証言が保護命令の発令に十分な証拠であることを規定すること。加害者の報復が怖くて病院等に行けなかったなどの理由で客観的な証拠が残っていない場合であっても、被害者が保護命令の申立てをあきらめることなく申立ができるよう、明示しておくことが必要である。

(4) 保護命令の期間・内容について

- ① 接近禁止命令については期間制限を設けない。保護命令申立をする場合には、基本的に被害者は、離婚や関係解消により加害者との関係性を断つことを望んでいるのであり、あえて接近禁止の期間に制限を設ける意味は存在しない。その後2人の関係が修復されるような場合には、取消し制度の利用で足りる。

退去命令についても、「離婚までの間」という期間にするとともに、その期間内で不動産の所有権の処分禁止も付加できるようにする。

- ② 電話等の禁止に関して、時間の制限なく、電話等を全面禁止とする。
- ③ 仮に、従前どおりの期間を定める場合、再度の保護命令については、特段の事情の変化がない限り原則として認められ、更新される制度とすべきである。

(5) 緊急保護命令の導入

現在、日本では緊急保護命令制度が存在せず、国際スタンダードからも、諸外国の事例からも保護に欠ける状況にある。

現状は、保護命令の発令までに12～13日間も要しているのが実情であり、差し迫った事案に即座に対応できず、被害者保護が即座に行えない状況にある。

差し迫った危険がある場合には、被害者の申立てに基づき、加害者の事情聴取を行うことなく24時間以内に緊急保護命令が発令できる旨を規定することが必要である。

(7) 被害者支援の拡充

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、

- 1 国に対し、暴力の被害者を支援するための包括的かつ総合的な支援サービスを構築するための資金の提供、及び（または）それらのサービスへの貢献を義務付けるべきである。
- 2 暴力を受けた女性の被害者のためのすべてのサービスは、その女性と子どもに対する適切な支援をも提供するものでなければならないと規定すべきである。
- 3 すべての女性が、このようなサービスの提供場所に平等にアクセスできるようにすべきである。とりわけ都市と地方との差が生じないようにすべきである。
- 4 可能であれば、少なくとも、下記の被害者支援サービスの利用に関する最低基準を設けるべきである。

・すべての被害者が24時間いつでも無料で電話相談を受けることができ、他の支援機関への紹介設けることができるような全国女性電話ホットラインを設置する。

・安全な緊急保護、質の高いカウンセリング、及び長期滞在場所を探すための支援を提供するシェルター・避難場所を1万人につき1か所設置する。

・適切な場合には、被害者に対する法的アドバイスや支援、被害者への長期的支援、及び特定のグループの女性に対する専門的な支援を含む、被害者に対する積極的な支援や危機的状況への介入を行うための女性相談支援センターを、女性5万人につき1か所設置する。と勧告する。

DV防止法では、都道府県に配偶者暴力相談支援センター（DVセンター）の設置が義務付けられており、市町村にはその努力義務が定められている（法3条）。そして、配偶者暴力相談支援センターでは、被害者の保護のために、相談、カウンセリング、緊急安全確保及び一時保護、自立支援のための援助、保護命令の援助、居住や施設利用の援助が行われている。法3条により設置されているDVセンターの設置基準やその業務内容を見直す必要がある。法により具体的な設置基準や要件が規定されていないため、都道府県や地域により設置に偏りがあり、すべての女性が平等なサービスの提供にアクセスできる状況にはない。

また、人口10万人以上の規模の市にDVセンターの設置を義務付け、人口10万人以下の市町村においては、DV相談窓口の設置を義務付けるべきである。そして、都道府県と市町村のDVセンターや相談窓口及び警察との連携（必要に応じて広域的連携）を図ることを法が規定すべきである。

また、DVセンターの相談員の業務は専門性を要求される。職員には期間の定めのない安定した雇用が保障されなければならない。

さらに緊急一時保護施設、及び婦人保護施設や母子生活支援施設の人的物的設備の基準の見直しを行い、地域間格差が生じないように国の責任において十分な予算措置を講じ、被害女性や子どもの心身の回復や自立に向けた適切かつ十分な支援サービスの提供を保障すべきである。

(8) NGOへの予算割当

現行法 26 条は、「必要な援助を行うように努めるものとする」とするに留まっている。被害者支援を充実させるためには、専門領域の活動を行う NGO への予算措置の義務付けが必要である。

2 女性に対する暴力についての包括的な立法の制定

『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』は、「あらゆる形態の女性に対する暴力を犯罪化し、防止、保護、被害者の支援に関する項目、加害者に対する適切な処罰に関する項目、被害者の救済に関する項目を盛り込んだ女性に対する暴力に関する包括的な立法が制定されなければならない」としている。

男女共同参画社会基本法に基づく男女共同社会基本計画は、第 1 次の段階から第 3 次、特別に「女性に対するあらゆる暴力の根絶」を重要な施策の 1 つとしてあげ、様々な施策を掲げている。

同基本計画において、対策が特に必要だとされている女性に対する暴力は、DV、デートDV、ストーカー、性犯罪、人身取引、売買春、セクシャル・ハラスメント等があげられおり、「暴力を容認しない社会風土の醸成」や関係機関との連携、被害者が相談しやすい環境づくりなどの充実のための政策の必要性が強調されている。

しかし、それぞれの女性に対する暴力は、これを規制し被害者保護の根拠となる法律がそれぞれ異なり、防止、保護、被害者支援、法的手続などの対応も別途に行われており、被害者保護対応の充実度には制度間で大きな落差がある。また、制度が異なるために、被害者が支援窓口でたらいまわしにされたり、それぞれの法律の対象の狭間に落ち込んで、加害者に対する適切な処罰や被害者に対する支援が十分に行われない事態も数多く生じている。

デートDVについては、DV防止法の適用がなく、保護命令等の司法救済の道がないことはその典型である。

配偶者暴力相談支援センターによる支援はDV事案に限られており、シェルターへの避難や法的手続の支援、自立支援等もDV防止法の適用事例については比較的支援が充実しているが、その他の暴力の被害者が救済にアクセスしにくい状況にある。

こうした状況を変え、全ての暴力の被害者が等しく救済・支援に容易にアクセスしうる制度を構築することが重要である。

そのために、あらゆる形態の女性に対する暴力を犯罪化し、防止、保護、被害者の支援に関する項目、加害者に対する適切な処罰に関する項目、被害者の救済に関する項目を盛り込んだ女性に対する暴力に関する包括的な立法が制定されなければならない。

この間、発生している問題事例に関し、国として、捜査官、司法関係者のみならず、被害者や支援者も参加するプロセスにおいて十分に検証し、被害者・支援者の参加のもとで、必要な法改正・制度改革を進めていくことが必要である。

被害者の実効的な救済を実現するために、DVをはじめとした全ての女性に対する暴力被害に関する相談・支援等の対応のできる公的なセンターを構築し、いかなる形態の暴力の被害者も容易に救済にアクセスできるようにすることが必要である。

また、支援窓口のたらい回しにより当事者が疲弊し、救済をあきらめることがないように、犯罪捜査・訴追、被害者保護、シェルター、公的な医療・福祉機関やNGO・弁護士の支援について、すべてが連携し、一か所を訪ればすべての救済にアクセスできる「ワンストップセンター」として確立させていくことも重要である。

暴力の犠牲にあったすべての女性に対する支援を制度化・実効化するために、女性に対する暴力の包括的な立法の制定を求める。

- 1 あらゆる形態の女性に対する暴力を犯罪化し、防止、保護、被害者の支援に関する項目、加害者に対する適切な処罰に関する項目、被害者の救済に関する項目を盛り込んだ女性に対する暴力に関する包括的な立法を制定すること。
- 2 包括的な立法には、女性に対する暴力は差別の一形態であり、歴史的に不平等な男女間の権力関係の表れであり、また女性の人権に対する侵害であると認識すべきこと、そして、法の履行に携わる公務員や司法関係者には、その理解が必要不可欠であることを宣言する規定を設けるべきである。
- 3 人種、皮膚の色、言語、宗教、政治的あるいは他の意見、国籍あるいは社会的出自、財産、婚姻状態、性的指向、H I V / A I D S陽性であるか否か、移民あるいは難民としての地位にあるか否か、年齢、ないしは障害の有無にかかわらず、全ての女性に対する法の平等な適用と多様な差別に取り組むことを宣言する規定を設けるべきである。
- 4 D Vに関して、現行法を改正し、身体的、性的、心理的、経済的暴力を含む包括的な定義を設けるべきである。
- 5 D V防止法によって保護される人の範囲につき、現行法に加えて、交際相手及び元交際相手、同一世帯又は同一住居に属する構成員を加え、かつ、事実上の婚姻関係及び交際関係には同性カップルを含むことを明記すべきである。
- 6 法の履行に携わる公務員や司法関係者に対する定期的かつ組織的な研修を実施すべきこと、及び、それらの能力向上のための研修内容の開発や実施に関しては女性に対する暴力に専門的取り組みNGOと連携して行うべきことを規定すべきである。
- 7 警察及び検察内に、女性に対する暴力を専門的に取扱う専門部門を各署に設置する義務のあることを規定すべきである。
- 8 警察官には、被害発生防止のための措置を講ずる義務を課すべきであり、その講ずべき義務の具体的手順や内容を法に明記すべきである。
- 9 D V事件に関する積極的逮捕及び起訴の方針を法に明記すべきである。
- 10 保護命令制度は、以下のとおり拡充されるべきである。
 - (1)接近禁止命令の期間制限を設けない。仮に期間制限を設ける場合には、少なくとも1年とし、被害者の再度の申立てがあれば原則として更新するものとする。
 - (2)現行の申立権者に加えて、精神的暴力や性的暴力の被害者、及び付きまといや監視等のストーカー被害者を加える。
 - (3)現行の被害者の子や親族その他被害者と社会生活において密接な関係を有する者に対する接近禁止命令の発令要件につき、「配偶者と面会することを余儀なくされることを防止するため必要があると認めるとき」の要件、及び「著しく粗野又は乱暴な言動を行っていること」の要件を削除する。
 - (4)現行の「生命または身体に重大な危害を受けるおそれ大きい時」の発令要件につき、「重大な」「大きい」を削除し、「生命または身体に危害を受けるおそれがある時」とする。
 - (5)現行の電話等の禁止に関する時間の制限をなくし、全面禁止とする。
 - (6)差し迫った危険がある場合には、被害者の申立てに基づき、相手方の事情聴取を行うことなく24時間以内に緊急保護命令が発令できるものとする。
 - (7)診断書等の医学的証拠や写真等の証拠がなくとも、被害者の証言が保護命令の発令に十分な証拠となりえることを明記する。
- 11 国は、暴力を受けたすべての女性と子どもに、地域間格差なく平等に包括的な支援を提供する義務があること、及びそのための予算措置を講じることを規定し、法により、緊急一時保

護から被害女性や子どもの心身の回復や自立に向けた長期的支援にいたるまで、その提供する被害者支援のサービスに関する最低基準を定めなければならない。

- 1 2 女性に対する暴力に関する専門の活動を行うNGOへの国の予算措置を義務付けるべきである。



特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウ
〒110-0005 東京都台東区上野 5-3-4 クリエイティブ One 秋葉原 7F
Tel : 03-3835-2110 Fax : 03-3834-1025
Email : info@hrn.or.jp ウェブサイト : <http://hrn.or.jp>