

J C C D

犯罪と非行に関する全国協議会機関誌

発行所 犯罪と非行に関する全国協議会 (JCCD)
 2017年9月 郵便振替口座 00160-9-579274
 東京都武蔵野市境 5-24-10
 第116号 亜細亜大学法学部 JCCD事務局

目次

平成27年11月26日開催 (於・亜細亜大学)
 JCCDシンポジウム「ストーキングの予防と対策」特集号

『「ストーカー規制法」の概要について』	綿貫由実子	1
「ストーカー対策の制度設計 —児童福祉法及びDV防止法との比較を踏まえて—」	鈴木秀洋	14
「ストーカー被害に遭うということ」	中島幸子	34
「アメリカ合衆国における ストーカーの現状と課題」	鮎田 実	44
「慰安婦問題—被害者学的観点からの一考察—」	秋山千明	61
編集部便り		82
事務局便り		83

ストーカー対策の制度設計
—児童福祉法及びDV防止法との比較を踏まえて

鈴木秀洋

目次

- 1 問題提起
- 2 対応の現状・課題
 - (1) 法の条文構造
 - (2) 自治体の役割
 - (3) 立法者意思の問題点
- 3 改善提案1（法制度設計）
 - (1) 法制度改正の提言1（要対協調整機関と要対協システム）
 - (2) 法制度改正の提言2（計画策定と通告先）～DV法との相違
 - (3) 想定される反論と再反論
 - (4) まとめ
- 4 改善提案2（多様な法制度運用拡充）
 - (1) 多様な窓口の開設（敷居・相談しやすさの確保）と周知
 - (2) 窓口のレベルの確保（迅速対応・二次被害の防止）
 - (3) 制度的保障
- 5 おわりに

1 問題提起

統計によると全国の警察署等で受理したストーカー事案の相談等件数は、平成28年中は2万2737件であり、平成24年以降は高水準で推移しているⁱ。平成12年にストーカー行為等の規制等に関する法律（平成12年法律第81号。以下単に「ストーカー規制法」という。なお平成28年12月の法改正後の条文をもとに以下論じる。）が制定された後もストーカー事案は増加かつ多様化し、ストーカー被害により命を落とすなどの事案は続いている。

この法律が目的とする「個々人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生防止及び国民の生活の安全と平穏」が守られているとは言い難い現実が

ある。

この点、ストーカー事案が起きると、警察の対応が批判される。なぜ防げなかったのか、被害者の訴えを真摯に受け止めなかったのではないか、初期対応・危機判断が甘く、介入又は警戒解除の判断に問題があったのではないかなど声である。

しかし、警察のみの対策に限界があるのも事実である。確かに、警察としてはこれまでもストーカー対応を強化し、様々な組織的取組を行ってきたがⁱⁱ、加害行為を未然に防ぎ、被害者の心理面及び経済面の両面にわたる継続的な支援を続けるためには、警察による早期介入の権限等を強化していくことだけでは限界がある。一時的・対処療法的ではない、根本的な解決に向けた総合的な取組が求められる。

従前から、ストーカーに関する被害者対応・加害者分析等の先行研究はあるが、自治体特に基礎自治体が現実に果たしている役割に注目し、警察と基礎自治体とが連携してストーカー対策を行っていくとの視点からの具体的提言を行う論稿はみないⁱⁱⁱ。

本稿での筆者の立場は、警察のみがストーカー対応の責任主体として役割を課されることの限界を指摘し^{iv}、むしろ住民との最前線で多様なサービスを展開している基礎自治体の役割を考えてみたい。警察と地域行政との連携・調整・役割分担により、被害者支援・加害者対応を厚くする必要があるというのが筆者の主張である。現行の法制度上の問題、現実の行政実務における対応の具体例を通じ、自治体行政と警察の連携について、提言を含めて行うのが本稿の主旨である。

2 対応の現状・課題

まず、現行のストーカー対策の根拠として、ストーカー規制法の法構造を分析する^v。平成28年12月6日に法の一部改正がなされ、対策の充実が図られたが、法制度設計の基本的な考え方に大きな変更はない。以下検討してみよう。

(1) 法の条文構造

ストーカー規制法は、目的（1条）、定義（2条）、禁止行為（3条）、警

告(4条)、禁止命令等(5条)、仮の命令(6条)、ストーカー行為等に係る情報提供の禁止(7条)、警察本部長等の援助等(8条)、職務関係者による配慮等(9条)、国、地方公共団体、関係事業者等の支援等(10条)、調査研究の推進(11条)、ストーカー行為の防止等に資するためのその他の措置(12条)、支援等を図るための措置(13条)、報告徴収等(14条)、禁止命令等を行う公安委員会等(15条)、方面公安委員会への権限の委任(16条)、方面本部長への権限の委任(17条)、罰則(18条・19条・20条)、適用上の注意(21条)、以上のような条文構成となっている。

(2) 自治体の役割

改正法により、上記下線部分が新たに見出し項目として追加されている。改正前の条文には、広義のストーカー対策における自治体の役割について触れる条文は一つのみであった(改正後の10条に該当する改正前8条に規定する国、地方公共団体、関係事業者等の支援等に関する規定)が、改正後は、上記下線の条項が追加され、その条文を具体的に読んでいくと、自治体(条文上は「地方公共団体」)を主語とする条文が増加している。

例えば、加害者対策や被害者支援に対する調査研究の推進に努めることが自治体の責務として規定され(11条)、また、ストーカー行為の防止等に資するためのその他の措置として、①ストーカー行為等の実態の把握、②人材の養成及び資質の向上、③教育活動、広報活動等を通じた知識の普及及び啓発、④民間の自主的な組織活動との連携協力及びその支援、これら4つの措置を講ずる努力義務が定められている(12条)。これらの改正は、平成26年8月5日「ストーカー行為等の規制等の在り方に関する報告書」(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)における提言に沿ったものであり、警察のみでなく、自治体を含めた社会全体でストーカー対策を行って行こうとするものであり、好ましい方向性での改正と評価できる^{vi}。

しかし、あくまで、自治体は実態把握、人材育成、知識の普及・啓発といった側面での役割を果たす位置付けにとどまり、実際にストーカー行為が行われている最中など、現実の具体的な対応が必要な場面においては、警察と自治体との情報共有や協働してケースに対応するような規定はない。

役割分担と連携という観点からは、警察と自治体とでは、同時並行的な役割分担と連携ではなく、異なった局面での役割分担が定められていると言わざるを得ない。

(3) 立法者意思の問題点

確かに、ストーカー規制のメインとなる対策は、警察本部長等による命令や公安委員会による禁止命令等によってストーカー行為をやめさせることにあるのであり、その必要性和有用性については否定しない^{vii}。

しかし、立法者意思は、現実の自治体の果たしている役割を過小評価しているのではなかろうか^{viii}。

筆者は基礎自治体において、危機管理課長、男女協働担当課長、子ども家庭支援センターの所長等を務めてきており、その経験からすれば、住民に密着した地域の基礎自治体が果たしている事実上の役割は決して小さくない。すなわち、自治体におけるストーカー被害に係る相談は未だ少ないとの分析がなされるが、それは自治体等がストーカー相談窓口として周知されていない(相談窓口の周知として、女性相談やDV相談としか謳っていない自治体が多い。)理由が大きいと考えられること、それにもかかわらず現実には相当数のストーカー関連相談を受けていること、このような実務経験からすると、統計の集計手法を含めて問題提起をせざるを得ない^{ix}。

具体的には、自治体には、女性相談等の窓口のみならず、様々な相談窓口が存在する^x。例えば、育児等子育ての相談窓口、高齢者相談窓口、女性(人権)相談窓口、生活保護相談、保健サービスセンター相談、教育相談、行政一般や法律相談等様々な相談があり、それぞれの部署で日々相談等を受けている。そして、こうしたそれぞれの部署において個別相談として対応処理しているなかに、実はストーカー関連相談が含まれている。基礎自治体では筆者の知るかぎりストーカー対応の専門部署は設定されていないため、それぞれの部署の個別相談数としては集計されても、自治体のストーカー対応件数としては横断的に集計されてきてはいない^{xi}。

また、相談の端緒としては、人生相談や人間関係の悩み、将来への精神的不安や焦燥といった形での主訴をもって訪ねてくる場合もあり、ストーカー行為と必ずしも認定し得るか否かという点で、統計に表れていないス

トーカー関連相談も少なくない^{xii}。

さらに、事案を警察や他機関に繋げたことで問い合わせ等の処理をして自治体の相談対応件数に含まれていないこともある。逆に警察に繋がらずに、虐待・DV 案件として自治体内の関係機関間で支援を続けている案件もある。

このように、ストーカー相談という明確な形での相談にはカウントされていないが、現実には、それゆえ統計に表れていないがストーカー関連相談やケース対応を、自治体、特に地域に密着した住民サービスの最前線である基礎自治体は、行ってきているのである^{xiii}。

これまで、国は基礎自治体にアンケート等を行っているものの、そもそもどの部署でどのようなストーカー対応をしているのかについて、特に市町村等基礎自治体の窓口を十分把握してこなかったし、こうした基礎自治体現場でのストーカー関連相談・ケース対応について十分なヒアリングや分析が行われてきたとはいえない^{xiv}。それゆえ、個別ケース対応において、自治体を一定の責任主体とすることについては、立法者は想定してこなかったし、ストーカー規制法を分析する限り、責任対応主体はあくまで警察のみである。基礎自治体は、事前の研修・人材育成・啓発・情報の管理、こういった好ましい環境・体制作りの面で協力する機関として位置付けられているのである^{xv}。

自治体がストーカー対策についてこれまで十分な組織対応をしてこなかったといわれるのであれば、その理由としては、上記のようにストーカー規制法には、個別のストーカー対応については警察を責任主体とし、自治体に対して、個別具体の対応の際に、一定の責任負担と権限を付与する規定を整備していないことに原因があると考えられる。自治体はその領域に踏み込み個別対応においても責任を果たすためには、その所掌責務に関する権限を警察との関係で明確にしていく規定が必要となろう。自治体の行政活動は、当然のことながら「法律による行政の原理」を基本原則としている。ストーカー規制法については、更なる法律改正による警察と自治体行政との個別・具体の連携が必要となろう^{xvi}。

3 改善提案1（法制度設計）

上記問題点は、以下の親密圏における法律の法制度設計と比較することでより鮮明となる。一つは、児童福祉法・児童虐待防止法（以下「児童福祉法等」という。）であり、もう一つは、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（以下「DV防止法」という。）である。以下比較を行う。

(1) 法制度改正の提言1（要対協調整機関と要対協システム）

ア 児童福祉法等における法制度設計

児童虐待対応の根拠となる児童福祉法には、以下のような規定が設けられている。

まず、法25条の2第1項は、「地方公共団体は、単独で又は共同して、要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者（以下「関係機関等」という。）により構成される要保護児童対策地域協議会（以下「協議会」という。）を置くように努めなければならない。」との規定を設け、同2項において、「要保護児童等に関する情報その他要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るために必要な情報の交換を行うとともに、要保護児童等に対する支援の内容に関する協議を行う」と定めている。

次に、この協議会の「関係機関等のうちから、一に限り要保護児童対策調整機関を指定する」（同4項）こととなっており、同調整機関が、「協議会に関する事務を総括するとともに、要保護児童等に対する支援が適切に実施されるよう、要保護児童等に対する支援の実施状況を的確に把握し、必要に応じて、児童相談所、養育支援訪問事業を行う者その他の関係機関等との連絡調整を行うものとする。」（同5項）と定める。

さらに、同25条の3において、「情報の交換及び協議を行うため必要があると認めるときは、関係機関等に対し、資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる。」との規定をおき、関係機関間の連携を実質的に担保する規定を設けている。

このように、資料、情報等を共有して、連携して対応すべきとする具体

的な法制度設計を行っている^{xvii}。

そして、関係機関間における個人情報の扱いに関しては、同 25 条の 5 において、協議会構成員に守秘義務を課しているのである（「正当な理由がなく、協議会の職務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。」）。

イ ストーカー規制法における導入の必要性

筆者は、上記児童福祉法における要保護児童対策地域協議会のネットワークシステムと要保護児童対策調整機関の設置と同様の法制度設計をストーカー規制法に導入することを提言する。

確かに、最終的に強制権限を行使し、ストーカー行為を制御するのは警察の本来的役割である。そして、そのための報告徴収等の規定（14 条）がストーカー規制法には存在するが、あくまで警察が主体となった警察による手続としての規定にすぎない。加えて、守秘義務を課して関係機関間で情報共有を図って対応していこうという児童福祉法のような法制度設計はなされていない。

しかし、一つのストーカー事案であっても、被害者及びその親族そして学校や職場等関係機関、また加害者及びその親族そして学校や職場等の関係機関等多くの利害関係人が実際には存在している。

それらの利害関係人や関係機関が有するバラバラの情報を収集し、共有し、加害者の加害行為を規制するとともに、被害者を法的、経済的、精神的にどう支えていくのかについて同じ方向を向いて協力し合うことができるか、その連携を担保する根拠法規が必要なのである。

ストーカー行為は仮に警告等で一時的におさまったとしても、再度行われることがある。被害者の焦燥、不安等による日常生活等への支障を軽視すべきではない。それらへの継続的支援を長い時間かけて行っていくことが、住民の安全を守っていく自治体の責務である（地方自治法 1 条の 2「住民福祉の増進」）。

児童福祉法が想定する具体的な調整機関は、ストーカー対策としては果たしてどこにするのか。確かに、事案等によって変わり得ることはある。しかし、日常的な関係機関間のネットワークを事前に作っておき、相互情報交換を行っていくなどの制度作りは、具体的な形に相違があつて、全国

どこでも安全性の担保として行われる必要性が高いのである。

（2）法制度改正の提言 2（計画策定と通告先）～DV 法との相違次に DV 防止法との相違点について検討する。

ア DV 防止法における法制度設計

まず、DV 対応の根拠となる DV 防止法は、以下のような法制度設計を行っている。

第一章総則中の第 2 条（国及び地方公共団体の責務）において、「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。」として、自治体も DV 防止の責任主体であると定める。

次に、第一章の二「基本方針及び都道府県基本計画等」の中で、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計画（基本的な方針、施策の実施内容に関する事項、その他重要事項等）を定めることを都道府県には義務付け、基礎自治体（市町村（特別区含む。）以下同じ。）には努力義務として定める。

さらに、第二章では、配偶者暴力相談支援センターの機能設置（①相談に応ずることや相談機関を紹介すること、②被害者の心身の健康を回復させるため、医学的又は心理学的な指導その他の必要な指導を行うこと、③被害者の緊急時における安全の確保及び一時保護を行うこと、④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、⑤保護命令の制度の利用について、情報の提供、助言、関係機関への連絡その他の援助を行うこと、⑥被害者を居住させ保護する施設の利用について、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等）を都道府県には義務付け、市町村には努力義務として定める^{xviii}。

イ ストーカー規制法における導入の必要性

筆者は、上記 DV 防止法のように、①自治体に計画策定義務を課す規定と②通告先等に自治体等を定めるような制度設計をストーカー規制法に導入することを提言する。

この点、ストーカー規制法には、自治体に計画策定を義務付ける等の規定がない。

確かに、法がなくとも、自治体独自にストーカー対策のマニュアルを整備することで対応することはできよう。

しかし、ストーカー対応が地域ごとにバラバラであり、ある地域では住民の安全・安心が確保されるが、ある地域では十分に確保されないということが起きてよいわけではない。全国どこでも、一律に個人々の安全・安心が同じように確保されるべきものはずである。

そしてDV対応とストーカー対応とで一方では自治体の計画が義務付けられ、一方では計画が不要であるとの相違を正当化する理由は見つからない。

行政活動を貫く法原理として、「法律による行政の原理」が挙げられるが、ストーカー対応においては、警察と並び自治体を責任主体であるとして法律で明確に根拠づける必要がある。法的拘束力のない国からの通知等やガイドラインが示されるのみでは足りない。自治体は、法的権限根拠が示されることで、計画を立て、予算を獲得して、施策を推進していくのである。

DV防止法と比較し、ストーカー規制法にこのような計画策定等の義務付け規定がないことが、自治体がストーカー対策について、主体的な責任主体とならず、専門の窓口を積極的に設定せず、専門の職員配置を行わない大きな理由の一つになっている。

(3) 想定される反論と再反論

ア 想定される反論

(ア) 児童虐待やDVと異なるとの反論

この点、児童虐待やDV案件との相違を根拠とした反論が想定される。すなわち、ストーカー行為については、必ずしも顔見知りでない、親密圏でない領域でのSNSなどを通じて加害・被害が行われる例が少なくない^{ix}（加害者が判明している場合とそうでない場合は当然捜査の手法も異なる）。それゆえ、事前にネットワーク作りが難しく、計画も立て難く、連携して対応していくことが難しいとの反論がある^x。

しかし、逆に親密圏でない場面が想定されるからこそ、警察だけでなく、

かつ、場当たりの対応ではなく、どんな場合でも加害・被害への対応として行うべき事柄について、事前に指針や重要事項を定めておくとの計画が必要なのである。警察だけでなく、自治体特に住民対応の最前線である基礎自治体が当事者意識をもって最低限の対応をするよう義務付ける必要がある。そのためには、平時から関係機関間での情報共有を行うネットワーク等の計画作りがなされることで、緊急時の関係機関間での対応がなし得るのである。

平時からの関係機関間の連絡システム等の計画が確立しておらず、緊急時に突如関係機関間で情報共有や連絡がスムーズにできるものではない。このことは、災害対応や国民保護対応等他の法律においては、自治体の責務として計画を策定することが義務付けられていることから明らかであり、平時からの危機管理の鉄則といえる。ストーカー対応は人の命に関わる危機管理の問題であり、例外的に考えるべきではないとの再反論ができよう。

なお、計画とは年間計画をたて議会に報告する計画のみが計画ではない。事案ケースごとに具体的方針を立て関係機関と連絡調整会議を行い、後に検証を行う。このようなサイクルの手続きを定めるとの計画策定を法律で義務付けておく必要性は高い。

(イ) 児童虐待やDVと重畳的であるとの反論

上記とは逆に、児童虐待やDV案件と重なっている部分が多く、その場合には児童福祉法やDV防止法のネットワークが利用できるものでそれ以上は不要であるとの反論が想定される。

しかし、この反論に対しては、子どもがいない場合及び親密圏でないストーカー行為に間隙が生じてしまうのであり、この間隙を過小評価すべきではないとの再反論ができよう。

さらに、ストーカー行為か否かは必ずしも明確でなく、警察がストーカー対応の射程外とした場合に、自治体が相談窓口としての機能を果たさなければ、どこにも相談できないことになってしまう。少なくとも、ストーカー対策に自治体が責務を負うことを明確に法律に書き込み、ストーカー行為のおそれや不安が生じた場合に、躊躇なく相談できる場所を作らねば

被害者にあきらめを強いることになる。より敷居の低い身近な自治体窓口
に、積極的に相談ができる法制度設計をすべきであるとの再反論ができよ
う。

(ウ) 自治体が責任主体としての役割を果たし得ないとの反論

また、自治体を法制度上の責任主体として定めても、最終的には自治体
では対応できず、警察が責任を負わざるを得ないとの反論があろう。すな
わち、ストーカー行為には最終的には警察が強権的に対応せざるを得ず、
自治体と情報共有及び協議を行って対応するなどのシステム作りは煩雑で
あるとの反論である。

しかし、かかる反論は、ストーカー行為への対策として、加害者を逮捕
して刑事手続きに乗せるという側面のみを重視した考えから導かれるもの
であろう。確かに、ストーカー行為をやめない加害者に対しては、自治体
の働きかけが意味をなさない場面が生じることはあろう。自治体が抱える
ことで緊急時の対応が遅れる危険があるかもしれない。

しかし、ストーカー行為か否かは、客観的に明白なものばかりではない。
そして、その後の経緯も必ずしも定型的なものとはならない。一度警告し
てストーカー行為が一時的におさまったからといって、それが解決ではな
く、再発する場面がある（むしろ落ち着いたとの判断の後に命に関わる事
態が生じる場面は少なくない。筆者自身も経験している^{xxi}）。警察からは
「何かあればまたいつでも相談に来てください」と言葉がけがなされても、
被害者の焦燥や不安や恐れは継続し、日常生活を送れないほどの精神的支
障をきたす事態となっていることは、むしろ、筆者が出会った被害者の圧
倒的多数者の心理状態とさえいえる。客観的な被害の恐れが低下したとの
警察の判断にもかかわらず、主観的な不安で自殺の道を選択する者もい
るのである。

被害者の経済面や精神面の継続的なケアは重要である。警察に、福祉・
心理・医療的視点を求めるのは警察の本来的責務を広げ、負荷をかけ過ぎ
る結果となる^{xxii}。むしろ、地域行政を主たる任務としている基礎自治体
こそが加害者の制御とは異なる視点から、継続的な対応、地域で支えてい
くことをよくなし得るのである。情報共有を行い、お互いの強みを生かし

た連携対応が必要なのである。そして、そのためには、関係機関間の情報
共有が守秘義務違反とならないことについて、児童福祉法に規定があるよ
うにストーカー規制法においても法律で明示し、警察と自治体との間で、
積極的な情報共有と連絡を行うべきこと（見立ての共有）を法律で定める
ことが必要である。根拠法規が必要である。警察がよくなし得る場面・領
域と自治体がよくなし得る場面・領域とがそれぞれ存在する。それは被害
者（加害者）からすれば、連続的で切れ目がないものでなければならない。

(4) まとめ

以上のように、実際のストーカー案件に真に向き合うには、警察が権限
を拡大していくのみでは難しい場面が生じるのである。警察がやるべきこ
と、都道府県がやるべきこと、基礎自治体がやれることはそれぞれある。

そして、今、目の前で起きているストーカー事案に対して、被害者対応、
加害者対応等を含めて、実際に当事者にはいくつもの関係機関が関わって
おり、それらの機関同士の情報の共有その他の連携が必要となってくる。

確かに、事件進行時に、被害者を救い、加害者への対応を迅速かつ強制的
に行えるのは警察である。しかし、その場合にも、特に被害者（及びそ
の家族等）を継続的に支えていくためには、関係機関が情報を共有し、共
通の見立てをもって、統一的な対応を行っていかなければ、命を守れない
のである。警察から情報がもらえないがために、違うアドバイスを行って
しまい、かえって危険を生じさせてしまうことが現実生じているのであ
る。関係機関間に守秘義務を課しつつ、関係機関間を継続的に調整してい
く。自治体を責任主体とする法制度設計がストーカー対策にも必要なの
である。

4 改善提案2（多様な法制度運用改善）

以上新たな法制度設計が必要である旨主張及び提言を行った。

本稿では、さらに、上記法改正がなされない現状におけるストーカー対
策について、自治体特に住民の日常生活の最前線としての基礎自治体にお
ける運用上の改善提言を行うこととする。

(1) 多様な窓口の開設（敷居・相談しやすさの確保）と周知

自治体としては、従前から児童虐待対応やDV対応においては、法律上第一次的な責任主体としての役割を果たして来ており、相談業務を行ってきている。また生活保護等経済面の支援、保健サービス相談等保健・医療面の支援等の役割を担ってきているのである。

従前の婦人相談員制度を所管するセクションや児童虐待等対応セクションで対応するのか、組織的に新たな組織を設置するのかは自治体ごとの判断によることになろうが、積極的にストーカー相談を受け付ける相談窓口を設置し、それを住民に明確に周知することが必要となろう。

(2) 窓口のレベルの確保（迅速対応・二次被害の防止）

上記の前提として、ストーカー事案に関する専門的知見を有する相談員が相談窓口を担当することである。そうでなければ、被害者の二次被害等を引き起こしてしまう。

例えば、加害の見立て・対応を行う際に、DV・児童虐待・ストーカーの共通構造の理解が必要である。それは、接近者の支配構造に根本があり、恋愛感情の有無などに焦点を当てるべきではないということである。また、被害の見立て・対応として、被害者が苦しめられることとして、「もうそろそろ回復できるだろう」という世間の眼差し・視線からの苦しみや、生涯消えないトラウマとして、不安や恐怖が繰り返し襲ってくるなどについて、支援者が認識しておくことは最低限必要なスキルとなる^{xxiii}。

相談担当者が福祉・心理・医療・法務の最低限の知識・知見を身に付け、相当のトレーニングを積んだ上でなければ、相談担当に配置しないような仕組み作り、相談担当同士がマインドやスキルを向上し合える仕組み作りが大切である。組織担当者（管理職）が率先して取り組むべき事柄である。

なお、自治体では、これまでも、DV、虐待対応等で積み重ねてきた知見・スキルがあるのであり、かかる専門性は有用である。これまで積み重ねてきた知見・スキルを土台に、警察その他外部の専門家を適宜スーパーバイズに招くなどを重ね、ストーカー特有の課題にも対応すべく組織チーム内の更なる知見・スキルを上げていくことで対応力の向上を図っていくことが必要である。

(3) 制度的保障

上記の実効性を確保するには、自治体内での法制度設計が重要である。国が上記法改正を行っていない現状において、ストーカー被害を未然に防ぎ、被害者への支援を促進するための条例制定が望まれる。また各種自治体の基本計画や男女共同計画等に対策を明記することで、法的・財政的・人的確保を行い、施策を継続的に推進していくことができよう。

条例制定のハードルが高いのであれば、他機関特に警察等との連携のための法制度設計の一つとして、具体的な協力項目を明記した協定締結を行い、定期的な協議の場を設ける等も有効であろう（その場合総論的なものでは意味がない。）。そして、例えば、その協定項目の中に、基礎自治体への人事派遣・交流の項目を入れて、派遣・相互交流の制度化を定めておくことも考えられて良い。現実には、児童虐待対応における都道府県児童相談所への警察官の派遣を継続的に行っている例は少なくないが、地域の最前線である基礎自治体への女性警察官の人事派遣・交流などの必要性もある。派遣・交流によってストーカー対応に取り組んでもらうことは基礎自治体にとって好ましいだけでなく、派遣から戻った警察組織にとっても、利点があるはずである。双方の組織に、今後の切れ目ない連携を進める知見が引き継がれていくことになるからである。

少なくともストーカー対策を当該地域で重点的に行う必要がある場合に、警察と自治体とでノウハウを伝授し合う重点（過渡）期を設けることも有用であろう。

5 おわりに

現在筆者は内閣府の「ストーカー被害者支援マニュアル検討会委員」として、「ストーカー被害者支援マニュアル」の策定に関わってきた。

これは、内閣府が平成26年に自治体を対象に実施した「ストーカー行為等の被害者支援の取組に関するアンケート調査」において、ストーカー被害に関する相談窓口がない自治体が約6割あり、その理由としては、相談窓口を設置するために必要な「相談対応のためのマニュアルや手引きがないこと」が挙げられ（87.9%）、相談窓口を設置するため必要な要素として、「ストーカー被害に関する問題に対応するためのノウハウを有する相談

員の育成・確保」(85%)が挙げられたことを理由として設置されたワーキングである。

マニュアル作成に当たり、関係者からのヒアリングを実施し、内容を検討、議論し、自治体現場の専門性向上に資することを目指している。今後変更も想定されるが、概ね次のような項目を検討している。

(1) ストーカーとは (①「ストーカー規制法」の規制対象、②「ストーカー行為等」の実態)、(2)「ストーカー規制法」について (①「ストーカー規制法」制定及び改正の経緯、②「ストーカー規制法」の主な内容)、(3) 支援における基本的な留意事項 (①相談の際には、まず安全確認を、②事態は急変する可能性がある、③被害者は、危険性・切迫性を正しく認識しているとは限らない、④被害者の心理状況に配慮した支援を、⑤個別事案の対応における関係機関相互の連携、⑥被害者の個人情報の管理の徹底)、(4) 被害の予防・拡大防止のために被害者に伝えること (①拒絶の意思の明示、②個人情報の管理、③証拠保全、④警察への相談、⑤家族・周囲への相談)、(5) 支援の主な流れ (①被害状況・被害者のニーズに応じた支援の主な流れ、②危険が差し迫っている・助けてほしい、③相手の行為を止めたい・相手を遠ざけたい、④避難したい、⑤各種支援を受けたい)、(6) 加害者からの問合せへの対応、(7) 被害者支援における組織的対応・機関連携 (①地方公共団体における相談窓口の整備、②関係機関の連携)、(8) 相談対応事例等である。

ストーカー被害は、決して特別な場合に特別の人が被害者となるものではない。誰もが突如その被害に晒されるのである。被害者が全国のどこに住んでいても、ストーカー被害に怯えることなく、安全・安心な暮らしを保障されることは、憲法が保障する基本的な人権保障の内容であるはずである。

ストーカー行為を防ぎ、被害者の継続的な支援のための法制度設計について、一人一人が当事者意識をもって、今生きている社会を見つめ直す必要がある。

日々、ストーカー被害は起きている。不断に制度改善を行うとともに、関係機関間の連携の輪を日々、地域の関係機関間に広げ、強固にしていく

こと、それを積み重ねていくことが一人一人の命を守ることに繋がる。

(日本大学危機管理学部准教授)

i 「平成 28 年におけるストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等の対応状況について」(平成 29 年 4 月 6 日付生活安全局生活安全企画課・刑事局捜査第一課)

<https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki/stalker/seianki-28STDVsyosai.pdf>

ii 篠崎真佐子「ストーカー対策の現状と課題」『月刊法律のひろば』

(vol.70/No.4、ぎょうせい、2017年4月)6-7頁には、警察における現在の取組みがまとめられている。人身安全関連事案への対処として、①対処体制の確立、②被害者の安全確保。関連施策の推進として、①地方警察官の増員による体制整備、②被害者等の一時避難の支援、③ストーカー被害者の安全確保のための資機材の整備、④ストーカー被害の未然防止のための知育・徳育活動の実施、⑤加害者に対する精神医学的・心理学的アプローチのための地域精神科医療等との連携、「ストーカー総合対策」等に基づく取組として、①ストーカー事案に対応する体制の整備、②被害者等の一時避難等の支援、③被害者情報の保護、④被害者等に対する情報提供・被害実態の把握、⑤ストーカー予防のための教育等、⑥加害者に関する取組の増進等が挙げられている。

iii 渥美東洋「犯罪・非行の予防と減少-現実を踏まえた包括的な戦略とそれを支える基本原理」渥美東洋編『犯罪予防の理論』(成文堂、2008)19頁-20頁は、家庭内での暴力や児童虐待の防止等に関して、家庭とその周辺の近隣共同体の重要性、早期に家庭を支援する方策の重要性について言及する。また、DV防止法、児童虐待防止法、ストーカー規制法等について、かつての「法は家庭に入らず」の法格言からの転換、社会構造の変化に即した理解の必要性の観点から、刑事罰としての単なる刑法というよりも、リスク要因の除去と保護要因の強化という犯罪予防、犯罪・非行防止の目的が入っている点を捉え、一種の非刑事、社会(化)政策目的の「行政」法としての性質を持っていると分析し、また上記法律等が、国家のみの関与でなく基礎自治体等関係者の防止の責任を求めている点で、単なる「公法」でもない、「私-公混合」「連携」法とでもいうべき性格を持つと述べる。筆者の本稿は、基本的に渥美東洋氏の総論的な問題提起をより具体化する試みである。ストーカー対策全般をまとめたものとして長谷川京子・山脇絵里子『ストーカー被害に悩むあなたにできること・リスクと法的対処』(日本加除出版株式会社、平成26年4月)。個別事案を追いながら加害者・被害者対応、警察その他関係機関との向き合い方、更に制度改

善提言まで行うものとして小早川明子『ストーカーは何を考えているのか』（新潮新書、2014年）。

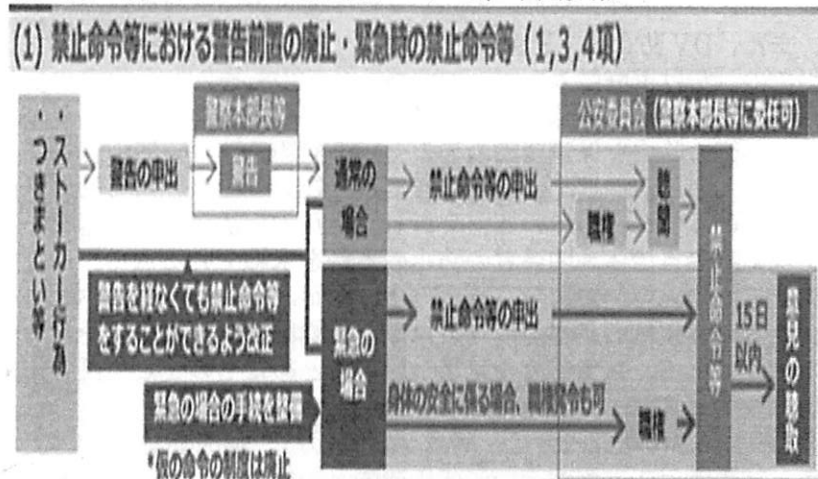
iv 小早川前掲書 209 頁は、ストーカー被害者の声すべてを警察だけが受けるという現行の仕組みには明らかに限界があるとして、警察への依頼の仕方、被害者の安全確保を具体的にサポートできる信頼できる専門家の存在が不可欠であるとする。また加害者とその家族の声に耳を傾ける機関の存在の必要性についても言及する。

v ストーカー規制法の行政前置・刑事後置に構造について、及び行政法と刑事法においてまたがる議論の必要性について星周一郎「犯罪の事前予防とその法的対応」警察政策学会資料第 83 号（警察政策学会社会安全政策教育研究部会、2015 年 12 月）13 頁参照。

vi 一部改正法（平成 28 年 12 月 6 日成立。同 14 日公布。一部の規定を除き平成 29 年 1 月 3 日施行）は、規制対象行為を拡大するほか、行政措置・罰則の見直し等を行い、警察がストーカー事案に対して、より迅速かつ効果的に対応することを可能とするものであり非常に大きな意義を有するとされる。高野磨央「ストーカー行為等の規制等に関する法律の一部を改正する法律」の概要『月刊法律のひろば』（vol.70/No.4、ぎょうせい、2017 年 4 月）14・26 頁が改正法の概要に詳しい。

vii 改正法についての留意事項に関して、「ストーカー行為等の規制等に関する法律等の解釈及び運用上の留意事項について（通達）」（平成 28 年 12 月 14 日警察庁丙生企発第 131 号、警察長生活安全局長から各都道府県警察の長宛て）参照。

改正法の禁止命令等の流れ図について、下図参照



viii 犯罪対策という大きな枠組みの中では従前から犯罪対策の主体と総合

連携という形で、地方公共団体に注目し、制度作りをしてきていることについて、「これからの安全・安心」のための犯罪対策に関する提言（「これからの安全・安心研究会」報告書）警察政策学会資料第 71 号（警察政策学会犯罪予防法制研究部会（これからの安全・安心研究会）、2013 年 7 月）27 頁参照。

ix 篠崎前掲書 8-9 頁は、婦人相談所（0.7%）、配偶者暴力相談支援センター（1.4%）、法テラス（3.1%）におけるストーカー被害に係る相談の割合を挙げ、警察における相談等の件数中のストーカー被害に係る相談に比し、未だ少ない状況であると分析する。

x 相談窓口として明記していなくても、特に基礎自治体のカウンター・窓口等は、広域自治体や国とは異なり、住民の問い合わせ等に対応できるようにオープンな形で通常設計されている。

xi 筆者の所属していた東京 23 区の女性相談部門においても、ストーカーと明記した統計の取り方をしていない。

xii 警察では「現時点では直ちに対応はできないけど危険になったら相談に来てください」と言われたとしてストーカーとは扱われなかったとして、自治体に苦情案件として挙がってくる場合もある。

xiii 自治体のストーカー対応件数としては横断的に集計されないのが、表面化せず、統計上現れないのであるが、自治体の統一研修の場などにおける解決が困難な相談対応の悩みや事例報告等においては一定数現れる。

xiv 筆者は、内閣府の「ストーカー被害者支援マニュアル検討会委員」を務めており、その会議で自治体現場におけるストーカー対応について発言する機会がある。また警察政策学会（社会安全政策教育研究部）における「自治体行政から見た親密圏領域の暴力並びにストーカー行為規制の現状と課題」の報告（2016 年 11 月 28 日）や JCCD シンポジウムにおける「ストーカー対策における行政が果たすべき役割 - 行政と刑事の連携 -」の報告（2016 年 11 月 26 日）等、自治体のストーカー対策について講演・発表する機会が複数あるのであるが、自治体がストーカー対応をしていることに驚きの感想をもらうことが多い。

xv このような役割が軽いものであるというつもりではなく、重要な自治体の役割である。しかし、個別対応の場合も情報共有を行い並走することが有用ではないかというのが筆者の見解である。

xvi 筆者がいくつかの自治体担当者との意見交換の中で、明らかになったこととして、DV 相談は受けているが、ストーカー案件は法律上明記されておらず、事実上断りはしないが、自分たちの所掌ではなく、警察の仕事であると考えている自治体担当者や相談担当者が多いのが実態である。その結果、警察へ繋ぐルートは十分整備されておらず、連携も不十分であ

る。改めて「警察に相談に行ってください。」という対応をしている自治体も少なくない。そして、警察としても警察が対応するまでもないと判断した事案においては「警察で今すぐどうこうはできないので何かあればまたいつでも連絡してください。それ以外の悩みは自治体に行ってみたらどうか。」という、案件の押し付け合い、相談者の不安を無視した対応がなされている例は、相談者から直接聞く感想として、決して少なくない。

xvii 自治体は、児童福祉法に基づき、下図のような協議会のネットワークを作り、このネットワーク内では守秘義務を外し、子どもの命を守るための情報共有、意見交換、役割分担、連携を行っている（下図の文京区のパンフレット参照）。



xviii 被害者の通報（第3章）先として、配偶者暴力相談支援センターと警察とをともに責任主体としている。

xix 吉川徳明「インターネット上の違法・有害情報対策について」『月刊法律のひろば』（vol.70/No.4、ぎょうせい、2017年4月）27-38頁参照

xx 案件ごとに調整機関を変える必要があり、そのようなことが考えられるので法制度設計としては煩雑であるとの反論があろう。しかし、これに対しては、法制度設計として法律には調整機関を定めるとの規定をおき、案件ごとに主体的調整機関を協議の上定めるとすることは、何ら煩雑なことではない。自治体が主体的に地域の機関を繋いでコントロールセンター

の役割を果たしたほうがよい場合もあれば、警察が主体的に役割を果たしたほうがよい場合も、個別案件においては様々であろう。

xxi 2013年12月23日に起きた文京区汐見小学校における父親による子の殺人事件（DVにより家族と別居離婚調停中の父親が小学校に現れ、子どもに灯油をかけ自らも灯油をかぶって火を着けた事件）は、警察によるパトロール等の警戒態勢を解いた後に起きた事件であると報道されるが、警察から自治体に対して父親や家族に関する情報提供はなかったとされる。

xxii 警察官の増員特に女性警察官の増員が必要となることに加えて、それらストーカー対応に当たる警察官には、通常の犯罪捜査の知識に加え、更なるストーカー犯罪の構造・加害・被害の知識や被害者の心理状態を十分理解しての専門的な心理・医療・福祉的な対人対応スキルが求められる。これらは研修等座学で短期間に身に付けられるものではない。専門的人材育成には相当の時間と働きかけが必要となるのである。

xxiii 中島幸子『マイ・レジリエンス・トラウマとともに生きる』（梨の木舎、2013年）参照