

## 第2 配偶者暴力防止法の見直しに関する論点

ここでは、本専門調査会として、配偶者暴力防止法の見直しに関し、議論すべき点について取りまとめた。

そもそも、平成13年10月13日に法律が施行されてから約1年半、平成14年4月1日に法律が完全施行されてから約1年しか経過していない現時点においては、国及び地方公共団体においても運用等を徐々に改善しているところであり、問題点が完全に浮き彫りになっていない部分があるのは事実である。

しかしながら、立法時からの議論もあって、ある程度、問題点が絞られてきている部分もあり、こうした状況の下、参議院共生社会に関する調査会では、緊急に対応が必要となる部分について見直しを行うべく検討を開始している。

本専門調査会では、優先的に改正することが必要と思われる点を「当面の課題」としている。また、制度の充実が課題になっており、その内容について、ある程度の具体的なイメージはあるが、今回は時間的な制約もあって改正は難しいと思われる点を「中期的課題」としている。現時点では、どのような形で法律に盛り込まれるかイメージは明確ではないものの、長期的には検討が必要と思われる点を「長期的課題」としている。

# 1 当面の課題

## (1) 保護命令の対象の拡大 元配偶者への拡大

元配偶者も保護命令により、保護する対象の範囲に含めること。

### 現行法の規定と趣旨

現行法において、保護命令制度による保護の対象となるのは、配偶者及び婚姻の届出はしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者である。

婚姻関係継続中に配偶者からの暴力を受け、婚姻解消後も引き続き、生命、身体に危害を受けるおそれのある者は、被害者として、支援センターにおける相談や一時保護の対象となっている。一方、保護命令は、既に婚姻関係を解消している場合は、申立てができないこととなっている。

暴行や傷害については、それがたとえ配偶者間で行われたとしても、刑法の暴行罪、傷害罪に該当するものであるが、配偶者間の暴力は、家庭内で行われるため、外部からの発見、介入が困難であるなどの特別な事情があることから、一時保護や保護命令等の特別の制度が設けられている。

元配偶者に対する暴力については、別途、刑法、ストーカー行為等の規制等に関する法律（以下「ストーカー規制法」という。）により対応すべきとの考え方から対象とはされなかった。

### 改正の方向性

婚姻関係を解消したとはいえ、元配偶者との関係は、配偶者に準じた特別の関係であると言えることから、元配偶者も保護命令によって保護する対象の範囲に含めることを検討すべきである。

配偶者からの暴力の特殊性については、通常、発見、介入の困難さが挙げられるが、これらに加え、世間体、今後の生活、子どもの将来などを考え、被害者が加害者を刑事手続に託すことをためらうことも挙げられる。元配偶者についても、こうした点に関しては、配偶者と同様の事情にある。

また、元配偶者といっても、保護命令を求めるのと同時期に離婚が成立する場合もあり、元配偶者については、配偶者に準じて、対象を広げる必要性は大きい。

さらに、配偶者の中には、法律上離婚は成立していないが、関係が既に破綻し、別居状態の者もいる。このような場合は、法律上は未だ配偶者であるので、配偶者暴力防止法の対象となる。こうした配偶者と元配偶者については、保護の必要性に変わりはない。元配偶者については、関係が事実上破綻した配偶者と同様の関係にある者として整理することも可能である。

なお、元配偶者の範囲は、配偶者と同様に明確であり、法律で保護される対象となるか否かで迷うことは少ないところである。

## 子どもへの拡大

接近禁止命令により保護する対象に子どもを加えること。

### 現行法の現状と趣旨

接近禁止命令により禁止されるのは、被害者本人へのつきまとい等であり、被害者の子どもに対するつきまとい等は禁止されていない。

保護命令制度の趣旨は、更なる暴力により被害者の生命又は身体に重大な危害が加えられることを防止することとされており、直ちに被害者の生命又は身体への危害のおそれを増大させるものではない子どもへの接触は禁止されていない。

### 改正の方向性

接近禁止命令により保護する対象に被害者の同伴する子どもを加えることを検討すべきである。

被害者が子どもを連れて加害者の元から逃げた場合であっても、例えば、加害者が子どもの通園先等においてその子どもを連れ去ると、結果的に、被害者は子どもがいる加害者の元に戻らざるを得ない、又はこうした事態を考え、加害者の元から逃げるのがためられるといった事態が考えら

れることや、加害者が判断能力が十分ではない子どもを通じて被害者の居所を聞き出すことも十分考えられる。

こうした加害者の行為は、被害者に対する接近禁止命令の趣旨を減殺することがあり得ることから、何らかの方法で、加害者による子どもへの接触を禁止することを検討すべきである。ただし、この点については、子どもに対する加害者の親権・監護権との調整に加え、子どもが有する親と面接する権利を他の親の一方的な意思で事実上制限することが、子どもの福祉に反しないかという点も検討する必要がある。

## (2) 保護命令の制度の改善 退去命令の期間延長

退去命令の期間を2週間から1か月に延長すること。

### 現行法の規定と趣旨

退去命令は、配偶者をその生活の本拠としている住居から一定期間退去させて被害者を保護するものであり、その期間は2週間となっている。これについては、長期間にわたる退去を内容とする命令が発せられると、配偶者の居住の自由や財産権の行使等に関して不当な損害を及ぼすおそれがあることから、2週間とされたものである。

なお、退去命令については、再度の申立ては認められていない。

### 改正の方向性

退去命令の期間を2週間から1か月に延長することを検討すべきである。

2週間では、配偶者の保護には十分でない場合もあり、また、身辺整理、新居探しや荷物の運び出し等被害者が加害者と居住する住居から転出するには十分な期間とは言えず、1か月程度かかる場合もある。また、そもそも被害者が安全の確保のために住居を出ざるを得ないこと自体が適当でなく、加害者の方を住居から出すことによって安全を確保すべきであり、その観点から退去期間をできるだけ長くとるようすべきとの考え方もあ

る。

1 か月までの期間の延長であれば、相手方の居住の自由や財産権の行使等に関して著しい損害を及ぼすおそれも、その法律関係がいたずらに煩雑となるおそれも少ないものと考えられる。

## 再度申立ての改善

保護命令の再度の申立てに、支援センターや警察での相談の事実が活用できるようにすること。

### 現行法の規定と趣旨

接近禁止命令の再度の申立てを行う場合は、公証人役場で認証を受けた宣誓供述書（当該申立てをする時における、更なる配偶者からの暴力により生命又は身体に重大な危害を受けるおそれが大きいと認めるに足る事情に関する申立人の供述を記載したもの）を申立書に添付しなければならない。

再度の申立てについては、当初の保護命令の申立ての理由となった配偶者からの暴力と同一の事実を理由とすることから、当初の保護命令発令後に、被害者が支援センターの職員や警察職員に対し、相談等を求めることが想定しにくいという理由から、このような規定となっている。

### 改正の方向性

被害者の負担を考え、更なる配偶者からの暴力により生命又は身体に重大な危害を受けるおそれが大きいことに関して、再度、支援センターや警察に相談等を求めた事実を、保護命令の再度の申立てに活用できるようにすることを検討すべきである。

宣誓供述書に記載するのは、当該申立てをする時における、更なる配偶者からの暴力により生命又は身体に重大な危害を受けるおそれが大きいと認めるに足る事情である。

被害者が、当初の保護命令の申立ての理由となった暴力について、改めて支援センターや警察に相談等を求めることは想定し難いが、更なる配偶

者からの暴力により生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいことに関して、その後の状況について、再度、支援センターや警察に相談等を求めることは考えられる。

なお、法改正の要望には、保護命令の期間延長を求めるものが多いが、手続の改善によって、再度の申立てがしやすくなれば、保護の期間を長くするのと同様の実質的効果が期待される。

## 退去住居付近のはいかい禁止

退去させられた住居の付近をはいかいすることを含めて禁止できるようにすること。

### 現行法の規定と趣旨

接近禁止命令では、加害者に対し、被害者の住居その他の場所において被害者の身辺につきまとい、又は被害者の住居、勤務先その他その通常所在する場所の付近をはいかいすることが禁止されているが、ここでいう「被害者の住居」から、当該配偶者と共に生活の本拠としている住居は除外されている。そのため、接近禁止命令と退去命令が併せて発令された場合、加害者が、被害者と共に生活の本拠とする住居の付近をはいかすることは禁止されないことになっている。

当該配偶者と共に生活の本拠とする住居においてつきまといなどを禁止することは、事実上、当該住居における居住を否定することとなり、退去命令の期間を2週間に限定した趣旨を没却することになることから、このように規定されている。

### 改正の方向性

接近禁止命令と退去命令が併せて発令された場合には、共に生活の本拠とする住居の付近を加害者がはいかすことを禁止することを検討すべきである。

退去命令と接近禁止命令が併せて発令された場合、加害者は、退去命令に基づき、被害者と共に生活の本拠としている住居から退去しなければな

らないが、接近禁止命令によっては、当該住居付近をはいかいすることは禁止されていない。

加害者が、当該住居付近をはいかいしている場合、被害者が当該住居内にとどまっているときは、外に出ることが事実上ためらわれることとなり、また、当該住居を出て別の場所でとりあえず生活している場合は、当該住居に入ることが困難になり、退去命令の効果が得られないこととなる。

### (3) その他の課題

#### 暴力の定義規定の変更

第1条の定義においては、暴力を精神的暴力を含む概念として整理すること。

#### 現行法の規定と趣旨

暴力は、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（以下「身体的暴力」という。）として整理されている。

ただし、支援センターにおける業務及び支援センターによる保護についての説明等においては、心身に有害な影響を及ぼす言動（以下「精神的暴力」という。）も対象としている。

配偶者暴力防止法の大きな柱の1つである保護命令が、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金という刑罰で担保されていることを考慮すると、その対象となる行為を明確にする必要があることから、外延が不明確である精神的暴力については、暴力の定義に含まないこととされている。

#### 改正の方向性

第1条の定義においては、暴力を精神的暴力を含む概念として整理することを検討すべきである。ただし、保護命令申立ての理由となる暴力については、別途検討が必要である。

現行法では、支援センターの業務等においてのみ、精神的暴力も対象にしており、保護命令申立ての理由となる暴力を別概念にすると、支援センター及び保護命令の関係規定において対象となる暴力の概念は、現行の規

定と変わりはないこととなる。しかしながら、第1条の定義の規定において、暴力は身体的暴力のみならず精神的暴力をも含む広い概念であることを宣言する効果には大きいものがある。ただし、他方で、精神的暴力を含むことによって、現在の前文において、「配偶者に対する暴力は犯罪となる行為である」とは宣言できなくなるという面もある。

また、現行法では、第23条の職務関係者による配慮等、第25条の調査研究の推進、第26条の民間団体に対する援助の規定も「配偶者からの暴力」に関するものとして整理されているが、これらの事項について身体的暴力と精神的暴力を区別することは実態に即しているとは言えないところである。

## 自立支援の明確化

被害者の自立支援について明文で規定すること。

### 現状と課題

配偶者からの暴力の被害者の自立支援に関しては、既存の制度が存在し、それぞれの制度に関する法律等において、担当機関の責務等について具体的に規定されている。

### 改正の方向性

そのため、担当機関の責務を改めて配偶者暴力防止法で規定する必要はないとの考え方もあるが、担当機関の責務を明確にし、担当機関の協力を求めやすくするための規定を、あえて配偶者暴力防止法に置くことも検討すべきである。

なお、自立支援の内容については、現行の規定が例示している被害者への情報提供のみに止まることなく、配偶者暴力相談支援センターにおいて、様々な運用上の改善に積極的に取り組むことが必要である。

## **2 中期的課題**

### **親族等への拡大**

#### **現状と課題**

接近禁止命令により禁止されるのは、被害者本人へのつきまとい等であり、被害者の親族等（被害者の直系又は同居の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）に対するつきまとい等は禁止されていない。

保護命令制度の趣旨は、更なる暴力により被害者の生命又は身体に重大な危害が加えられることを防止することとされており、直ちに被害者の生命又は身体への危害のおそれを増大させるものではない親族等への接触は禁止されていない。

#### **検討の方向性**

接近禁止命令により保護する対象に親族等を加えることを検討していく必要がある。

被害者が加害者の元から逃げた場合であっても、加害者が被害者の行方を追って被害者の実家等に押し掛けると、親族等へ被害が及ぶことを恐れて、結果的に、加害者の元に戻らざるを得ない、又はこうした事態を考え、加害者の元から逃げるのがためられるといった事態が考えられる。

こうした加害者の行為は、被害者に対する接近禁止命令の趣旨を減殺するものであり、親族等を危険にさらすことにもなるため、何らかの方法で、加害者による親族等への接触を禁止することが必要である。

なお、親族等の保護については、ストーカー規制法により、安全を確保することも可能と考えられるので、その活用も図るべきである。

### **脅迫行為への拡大**

#### **現状と課題**

被害者が更なる配偶者からの身体的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が大きいことが保護命令申立ての要件となってい

る。

配偶者暴力防止法の大きな柱の1つである保護命令が、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金という刑罰で担保されていることを考慮すると、その対象となる行為を明確にする必要性があることから、外延が不明確である精神的暴力については、保護命令の対象である暴力に含まないこととされている。

### **検討の方向性**

刑法第222条に規定される脅迫のうち、生命又は身体に対し害を加える旨を告知して人を脅迫する行為については、保護命令の対象である暴力に含めることを検討していく必要がある。

身体的暴力は振るわれていない又は振るわれているが回数は少ない場合であっても、将来、生命又は身体に対し害を加える旨の脅迫が行われる場合、被害者が感じる恐怖感は大きい。配偶者からの暴力の問題を考える際には、こうした被害者の恐怖感の払拭に十分配慮する必要がある。

また、生命、身体に害を加える旨の脅迫は、通常、暴行、傷害と密接に関連して行われることが多く、暴行、傷害のみを切り離して対象とすることは配偶者間の暴力の本質を見誤ることになりかねない。

さらに、精神的暴力は、その外延が不明確と言われるが、脅迫罪は、その要件が刑法で規定されており、範囲は明確であると言える。

## **電話等による接触の禁止**

### **現状と課題**

接近禁止命令により禁止されるのは、被害者の住居（当該配偶者と共に生活の本拠としている住居を除く。）その他の場所において被害者の身边につきまとい、又は被害者の住居、勤務先その他その通常所在する場所の付近をはいかいすることであり、電話、ファックス、手紙、メール等、直接、被害者の身体に接触しない行為は禁止されていない。

そのため、接近禁止命令が発令されても、電話、ファックス、手紙、メール等については禁止されないことから、被害者は、加害者からのこうした行為により、多大なる恐怖を味わいながら生活をするという状況にある。

## 検討の方向性

通常、電話、ファックス、手紙、メール等による加害者からの接触により、被害者は多大な恐怖を感じている。また、脅迫行為は電話等によって行うことも可能であり、これを禁止する必要もある。

他法を参照すると、ストーカー規制法は、「個人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生の防止」及び「国民の生活の安全と平穩に資すること」をその目的とし、加害者からの電話及びファックスも規制の対象としている。

保護命令制度とストーカー規制法の禁止命令制度は、将来の危害防止のため、公的機関が一定の義務を課す命令を発し、その命令を刑罰によって担保する点で共通性もあるが、加害者に住居から退去させることを内容とする命令まで発することから、行政機関ではなく司法機関の判断が適当とされたものである。

そうであれば、接近禁止命令については、ストーカー規制法による規制と同様に考えることは可能であり、保護命令の趣旨に、「被害者の生活の安全と平穩に資すること」を加え、電話、ファックス、手紙、メール等による接触を禁止することも考えられる。ただし、これは、生命や身体に対する危害の防止を対象としている現行の保護命令制度の趣旨を大きく変更するものであることにも留意しなければならない。

## 保護命令の延長制度

### 現状と課題

接近禁止命令は、一律6か月間で、更に期間が必要な場合は、再度の申立てを行うこととなっている。

接近禁止命令については、一度、書面による申立てを行い、審尋等の手続を経て裁判所の判断がなされているが、再度の申立てについても、改めて、初めての申立て時と同様の申立てや審尋の手続を経なければならない。

### 検討の方向性

当面、再度の申立て手続を改善すること（1(2) 参照。）で対応するとしても、裁判所の判断によって保護命令の期間を延長することについて

簡易な申立て方法や審尋の省略が可能となる新たな制度を将来的に設けることについても検討していく必要がある。

## **身近な相談窓口等の設置**

### **現状と課題**

支援センターの機能を果たすことができるのは、都道府県が設置する施設（婦人相談所その他の適切な施設）に限られており、市町村等の施設は支援センターとしての機能を有することはできない。

また、一時保護については、婦人相談所が自ら行い、又は厚生労働大臣が定める基準を満たす者に委託して行うこととなっている。

都道府県以外の施設においては、配偶者からの暴力の被害者の相談が適切に行われていても、支援センターの機能を有しないために、当該施設の相談員に相談した被害者が保護命令を申し立てる場合、その申立書に相談等を行った事実を記載することができない状態にある。

このような被害者は、公証人役場で認証を受けた宣誓供述書を保護命令の申立書に添付する、又は、事実上、保護命令の申立てのためだけに都道府県の支援センター若しくは警察で再度、相談等を行うことが求められることとなる。

### **検討の方向性**

現在は都道府県の施設のみが支援センターの機能を果たしており、多くの場合、支援センターの機能を果たす施設（以下「支援センター施設」という。）は県庁所在地に存在している。そのため、被害者の中には、相談等に訪れることが実質的に困難な人もいる。

こうした被害者の利便性を考えると、都道府県内に、もう少し身近に相談等を行える支援センター施設があることが望ましい。この点、都道府県によっては、福祉事務所、児童相談所等を支援センター施設にし、対応しているところもある。

今後は、都道府県の施設又は市町村の施設を活用して、都道府県内の様々な地域に支援センター施設を設置するために、その方策について、更に検討する必要がある。

検討に当たっては、支援センター施設を全国一律で定めるか、それとも地方公共団体ごとのばらつきを認めるか考えなければならない。全国一律にすると、支援センター施設を設置し被害者の支援を積極的に実施したい地方公共団体のやる気をそぐという問題がある。一方、やる気のある地方公共団体は支援センター施設を設置できるようにすると、被害者や関係機関から見て、どの施設が支援センター施設かが不明確になり、混乱が生じるとの問題がある。

また、支援センター機能の重要な一部である一時保護をどう位置付けるかの問題がある。一時保護を都道府県の機能とし、一時保護機能を有しない支援センター機能を認めるのか、支援センター施設を設置するのであれば、当該地方公共団体において一時保護も実施することとするのか、財政的な問題が生じることも勘案して検討しなければならない。

さらに、こうした支援センター施設び設置とは別に、支援センターとして業務は行わないが、当該施設への相談等の事実を保護命令の申立てに活用することが法的に可能となる施設を設定することも考えられる。

## **外国人被害者の保護**

### **現状と課題**

配偶者暴力防止法は国籍要件は設けていないことから、外国人被害者であっても、法律で保護される対象となることは言うまでもない。他方、外国人の被害者は、言語等の問題から保護が後回しになりがちであるとの指摘もある。

### **検討の方向性**

そこで、外国人被害者が法律で保護される対象となることは当然ではあるが、あえて外国人被害者にも保護が及ぶことを明文で規定することも検討していく必要がある。

また、運用においても、外国人に特有の事情を理解し、これに即した対応がとられるよう十分な配慮をしていかななければならない。

### **3 長期的課題**

#### **緊急保護命令の創設**

現行の保護命令制度は、迅速な裁判に資するよう、支援センター又は警察からの書面提出の制度等が規定されているが、平均して発令までに10日以上かかることから、危険が差し迫った被害者は、危険を避けるために一時保護を利用するなど、加害者から逃げるしかない。諸外国では、簡単な手続で、一時的に被害者を危険から守るためのいわゆる「緊急保護命令」の制度を導入しているところもあり、こうした制度の導入についても、更に検討する必要がある。

#### **接近禁止命令の期間延長**

接近禁止命令の期間は6か月であるが、これでは短いとの指摘がある。しかしながら、接近禁止命令の期間については、再度申立ての手続の改善を図ることも含め、もうしばらく施行状況を見た上で、更に議論する必要がある。

#### **加害者更生**

現在、幾つかの民間団体が、配偶者からの暴力の加害者を対象に集団プログラム等を実施しているが、公的な機関においてこのような取組は実施していない。

内閣府が平成14年度に実施した調査（「配偶者からの暴力の加害者更生に関する調査研究」）によると、外国（イギリス、ドイツ、韓国、台湾、アメリカ）では、裁判所による法的な強制により加害者に何らかのプログラムを受講させており、保護観察を担当する機関が関与しているといった共通性が見られる。

諸外国と我が国を比べると、司法制度等が異なっている部分も多く、外国の制度をそのまま我が国に導入することは難しい面がある。今後は対象とする加害者、加害者に対する働きかけの内容、加害者が働きかけを受け

る契機、被害者の安全確保、実施機関などについて、調査検討を更に進めていくことが必要である。

また、加害者が保護命令を受けたことなどによって自暴自棄となり、不測の事態を起こしたりしないようにする方策についても検討する必要がある。

### **恋人等の保護についての整理**

現在、主に使われている法律は、配偶者間であれば、配偶者暴力防止法（場合によっては、ストーカー規制法）、恋人等の配偶者以外であればストーカー規制法、子どもに対するものであれば児童福祉法及び児童虐待防止法となっている。これらの法律が対象とする行為には類似性が見受けられるが、担当する機関や制度は異なっており、連携がとれているとは言い難い部分もある。

そのため、関係法律の役割分担を整理してゆくことが課題になっており、その中で、配偶者暴力防止法の対象となっていない恋人等について、どのように保護していくかを、更に議論することが必要になっている。

### **子どもの位置付け**

現在、親から子どもに対する暴力については、児童福祉法、児童虐待防止法により対処しているところである。配偶者からの暴力と子どもに対する暴力は密接に絡んでいる。配偶者に対して暴力を振るう加害者の中には子どもに対しても暴力を振るう者もいる。また、配偶者からの暴力を受けた被害者の中にも、子どもに対して暴力を振るう者もいる。

このように様々な場合がある中で、子どもをどう位置付けるかということが問題となる。子どもの権利尊重との絡みもあり、子どもとその母親の保護を、どのような契機により、どのような手続で実施するか、配偶者の暴力は、被害者だけでなく、家族全体に深刻な影響を与えるということを認識しつつ、更に検討する必要がある。