

配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ
報告書

D V 対策の抜本的強化に向けて

令和4年10月

女性に対する暴力に関する専門調査会
配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ

目 次

第1 配偶者等からの暴力の防止及び被害者保護の抜本的強化に向けた検討の背景	1
第2 ワーキング・グループ等における議論の状況	5
1 配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護を巡る現状と抜本的強化の必要性	5
2 配偶者暴力防止法の見直しに係る主な論点	6
（1）通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲の拡大について	
（2）通報や保護命令の在り方について	
（3）加害者更生のための指導及び支援の在り方について	
（4）DV対応と児童虐待対応の連携について	
（5）逃げないDV対応について	
（6）その他	
3 被害者の配偶者暴力相談支援センターへの相談をきっかけに生活再建につながる仕組み、民間支援団体との関係	36
4 車座対話における意見	38
5 専門調査会における議論	41
第3 配偶者等からの暴力被害の発生から通報・保護命令・生活再建支援に至るまでの暴力防止・被害者保護の抜本的強化	43
第4 おわりに	56
参考資料1 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ構成員名簿	57
参考資料2 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ開催状況	58

第1 配偶者等からの暴力の防止及び被害者保護の抜本的強化に向けた検討の背景

配偶者等からの暴力は、身体的暴力・精神的暴力・性的暴力などその形態は多岐にわたり、多くの場合、重なり合っている。そして、このような暴力は、決して許されない個人の尊厳を害する重大な人権侵害であり、被害者の生命、身体、精神・心理などのあらゆる面において、被害者に甚大かつ重層的な悪影響をもたらすものである。特に、このような暴力により、加害者と被害者の間に支配・被支配関係を生じさせるという実態を直視しなければならない。

配偶者等からの暴力の加害者の特徴のひとつとして、被害者に対する所有意識や性差別意識を有することが挙げられるが、この点にも表れるとおり、暴力は、力により他者を支配するための手段として意図的に選択されるものであり、加害者が自己への従属を強いるため、優位性を示すために用いるものである。

配偶者等からの暴力の防止と被害者支援は、車の両輪であり、両者を抜本的に強化していくことが必要である。

このような認識に立ち、配偶者等からの暴力を防止し、被害者を保護するための施策を一層進めていく必要がある。

配偶者等からの暴力の現状をみると、配偶者暴力相談支援センター（以下「センター」という。）への相談件数は、平成28年度、29年度が10万6千件程度であったものが、平成30年度は11万4千件、令和元年度には11万9千件と増加しており、新型コロナウイルス感染症がまん延した令和2年度には、DV相談プラスへの相談件数を含め、18万2千件と前年度に比べ約1.5倍に急増した（DV相談プラスを除くと12.9万件）¹。

¹ 「配偶者暴力相談支援センターにおける相談件数等（令和2年度分）」（令和4年3

警察本部長等の援助申出受理件数をみると、平成28年は2万1千件、平成29年、30年は2万2千件弱であったものが、令和元年は2万5千件、令和2年は2万3千件と増加し、令和3年は2万2千件弱となっている²。

一方、保護命令の状況をみると、新受件総数は、平成28年が2,648件、平成29年は2,280件、平成30年が2,164件、令和元年が2,005件、令和2年が1,844件であり、認容（発令）件数は、平成28年が2,082件、平成29年は1,826件、平成30年は1,700件、令和元年は1,591件、令和2年は1,465件といずれも減少が続いている³。

また、「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年6月26日法律第46号）の附則において、「政府は、附則第1条第1号に掲げる規定の施行後3年を目途に、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第6条第1項及び第2項の通報の対象となる同条第1項に規定する配偶者からの暴力の形態並びに同法第10条第1項から第4項までの規定による命令の申立てをすることができる同条第1項に規定する被害者の範囲の拡大について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」（附則第8条第1項）、「政府は、附則第1条第1号に掲げる規定の施行後3年を目途に、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第1条第1項に規定する配偶者からの暴力に係る加害者の地域社会における更生のための

月31日内閣府男女共同参画局)より

² 「令和2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への対応状況について」（令和3年3月4日警察庁）及び「令和3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への対応状況について」（令和4年3月3日警察庁）より

³ 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ（第三回）における最高裁判所提出資料より

指導及び支援の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」（附則第8条第2項）と規定されたところであり、これらについて検討することが求められた。

これらの状況を受け、男女共同参画会議女性に対する暴力に関する専門調査会（以下「専門調査会」という。）において、令和2年2月から令和3年2月にかけて8回にわたり、学識経験者、地方公共団体、民間団体、関係省庁等からそれぞれのDV対策に係る取組や課題等についてヒアリングを実施するなどして議論を重ね、令和3年3月に報告書「DV対策の今後の在り方」が取りまとめられた。

専門調査会の報告書において、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「配偶者暴力防止法」という。）における通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲の拡大について、身体的暴力以外の精神的暴力や性的暴力も、身体的暴力と同様に扱うべき、との方向性が示されたこと等を受け、配偶者暴力防止法の見直しに向けた法制面及び同法の運用といった実務面から検討を行うことを目的として、専門調査会の下に、配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ（以下「ワーキング・グループ」という。）を開催することとなった。

ワーキング・グループでは、令和3年8月から議論を開始し、関係行政機関等、支援団体関係者・有識者、被害者等からのヒアリングを行い、11月26日に素案（中間報告）について議論した。

12月2日には、野田内閣府特命担当大臣（男女共同参画）が長崎県を訪問し、長崎県、センター、被害者支援関係者や被害者と車座対話を行った。

12月7日には、素案（中間報告）について専門調査会への報告を行い、議論がなされた。

その後、引き続き関係行政機関、関係者からのヒアリングを行ってきた。

本報告書は、これらを踏まえ、配偶者等からの暴力の防止及び被害者保護の抜本的強化に向け、配偶者暴力防止法の見直し及び関連する施策に関し政府において取り組むべき事項をまとめ、提言を行うものである。

第2 ワーキング・グループ等における議論の状況

1 配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護を巡る現状と抜本的強化の必要性

第1で述べたように、配偶者等からの暴力は、個人の尊厳を害する重大な人権侵害である。

配偶者暴力防止法は、平成25年に生活の本拠を共にする交際をする関係にある相手からの暴力及びその被害者について、同法を準用することとする旨の改正が行われて以来、大きな改正は行われてこなかった。

一方、この間、ストーカー行為等の実情に鑑み、ストーカー行為等の規制等に関する法律は、平成28年にはSNSを用いたメッセージ送信等を規制対象行為に拡大するとともに罰則の引上げ等が、令和3年にはGPS等を用いた位置情報の無承諾取得等を規制対象行為に拡大する等の改正が行われてきた。また、令和2年は、同法に基づく警告は2,146件、禁止命令は1,543件となっている⁴。

昨今の現状をみると、センターへの相談件数や配偶者からの暴力事案等の検挙件数、警察本部長等の援助申出受理件数は、この5年間でいずれも増加している中で、保護命令の認容件数は、一貫して減少している。ワーキング・グループにおいても、ストーカー規制法に基づく禁止命令の件数が配偶者暴力防止法に基づく保護命令の件数を上回ったこと、東京や大阪のような大都市圏においても保護命令の認容（発令）件数が人口に対して少なく、また、減少していることから、保護命令が現実の必要性に十分応えられていないのではないかとの指摘があった。

⁴ 「令和2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への対応状況について」（令和3年3月4日警察庁）より。

この状況をみると、配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護の観点から、現行の法制度や運用が極めて不十分であるとの指摘を真摯に受け止める必要がある。

ワーキング・グループでは、配偶者等からの暴力による被害の発生から通報・保護命令（緊急時の対応を含む。）・生活再建支援に至るまでの各段階、センターの在り方、加害者への対応、被害者の子供、被害者からの相談への対応、民間シェルター・ステップハウス、いわゆるデートDV、外国人やいわゆるLGBTQカップル等の多岐にわたる論点について、改めて丁寧な議論が行われ、各段階における充実の必要性が浮き彫りになった。

2 配偶者暴力防止法の見直しに係る主な論点

ワーキング・グループにおいては、配偶者暴力防止法の見直しを検討するに当たり、以下1～6の論点について議論を行った。

また、今般の取りまとめを踏まえた法改正の施行状況等を勘案し、更なる配偶者暴力の防止、被害者保護の観点から、3年後見直し条項をつけるべきとの意見があった。

(1) 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲の拡大について

① 議員立法による制定、改正時の議論⁵

○通報の対象となる暴力の形態について

通報の努力義務の対象をこのような身体に対する暴力に限定し、精神的暴力や性的暴力を含めないことにしたのは、精神的暴力や性的暴力に関することについて、夫婦以外の第三者が公的機

⁵ 株式会社ぎょうせい「詳細DV防止法2008年版」（以下「詳細DV防止法2008年版」という。）等を基に作成。以下同じ。

関に通報し、その通報に基づいて公的機関が介入するようにすることは、夫婦のプライバシーの保持という面で問題なしとはしないと考えられたことによるものである。

○保護命令の申立てが可能となる被害者について

「配偶者からの身体に対する暴力がなくても、精神的暴力や性的暴力があった場合には、幅広く保護命令を発するようにすることはできないか」ということが議論になったが、これに対しては、「保護命令が刑罰によって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ことが必要であるが、いわゆる精神的暴力や性的暴力については、その外延が不明確にならざるを得ない」という問題点が指摘された。

制定時においては、保護命令制度が、ある者が将来的に他の者を害するおそれを司法機関が判断し、個人の行動の自由を刑罰をもって予防的に制限する制度であり、その対象となる行為を明確にする必要があること等の配慮から、被害者を「身体に対する暴力」を受けた者に限定していた。

② ワーキング・グループにおける議論

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

- ・ 法は家庭に入らずの原則を突破して暴力の防止と被害者の安全を守るのがDV防止法の趣旨であり、公権力に対するプライバシー保持の必要はあるが、どこまでの介入を許容するかは社会の意識とともに変わってくる。

- ・ 精神的暴力も性的暴力も通報や保護命令の前提となる暴力の態様として含められるべきであり、法律の条文に明示する必要がある。
- ・ 性的暴力については、身体に対する侵襲であり、身体的暴力に含まれると解釈できるものもある。
- ・ 通報義務についても広げるべきである。
- ・ 一方で、保護命令については、精神的暴力や性的暴力の定義を明確にしないと、裁判所が迅速な判断をできなくなり発令を遅くしてしまうおそれや、罰則の加重に支障がある。
- ・ 精神的な被害を対象に含めるに際しては、通報の対象が個別の行為なのか、継続的な虐待による被害かという観点を意識する必要がある。精神的暴力や性的暴力の証明については、PTSDやうつ、人格かい離など、様々な状態の方がおり、第三者からは症状が見えにくい状態の場合もある。

また、関係者へのヒアリングにおいても、精神的暴力や性的暴力の被害が甚大であり、通報・保護命令の対象とするべきという意見があった。また、精神的暴力を対象とすると、精神科医の診断書が必要となった場合、証拠の提出が困難な場合や、それを診断できる医療機関があるかという問題が生じるとの指摘があった。一方で、対象範囲拡大により、センターの業務が増加・複雑化し、キャパシティオーバーになる可能性があること、双方申立てのケースも増えてくるのではないかとの懸念もあり、制度の充実に伴うセンターの体制の拡充を求める声もあった。

＜素案（中間報告）における対応案＞

- ・ 配偶者等からの暴力は、被害者の生命、身体、精神・心理などのあらゆる面において、被害者に甚大かつ重層的な悪影響をもたらすものである。
- ・ DV相談の半数以上（62.6%）を精神的DVが占めている⁶。また、性的暴力は、被害者の尊厳を著しく踏みにじる行為であり、その心身に長期にわたり重大な悪影響を及ぼすものである。
- ・ 現行法体系をみると、保護命令において、著しく粗野又は乱暴な言動、性的羞恥心を害する事項を告げる等の行為の禁止が設けられており、精神的暴力や性的暴力に該当する行為を禁止する規定が置かれている。また、児童虐待については、生命又は身体に危害を及ぼす暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動（児童虐待防止法第2条第4号）を児童虐待の定義のうちに定め、関係機関による早期発見、通告の対象とし、面会等の制限等を定めている。また、いわゆるパワハラ防止法（労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律）に基づく指針（令和2年6月から適用）において、「精神的な攻撃（脅迫・名誉棄損・侮辱・ひどい暴言）」として、「人格を否定するような言動を行うこと」、「業務の遂行に関する必要以上に長時間にわたる厳しい叱責を繰り返すこと」等が職場におけるパワーハラスメントに該当すると考えられる例として示されている。
- ・ これらを踏まえ、精神的暴力や性的暴力を受けた場合についても、現行の「身体に対する暴力」との関係、論点2-1の保護命令の要件との関係等も含めて整理を行った上で、一定の場合に

⁶ 令和3年度前期「DV相談+（プラス）事業における相談支援の分析に係る調査研究事業」報告書より

は、センターへの通報対象とするとともに、同言動を受けた者を保護命令の対象に加えてはどうか。

- なお、この場合、裁判所における認定の迅速化に資する観点から、基本方針において、解釈について整理することが考えられる。

(2) 通報や保護命令の在り方について

(2-1) 保護命令の要件（「生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きい」）について

① 議員立法による制定、改正時の議論

制定時、当初のたたき台では「生命又は身体に『重大な』危害を受ける『明白な』おそれがあるとき」とされ、これは、それまでの類似の制度も、重大な侵害、明白なおそれ、緊急性の3条件がそろって将来に向かっての禁止命令を出せることとしており、軽い暴行や将来の漠然としたおそれに対し、退去という極めて強い効果も含む、かつ罰則で担保された保護命令を出すことは困難との考え方に立ったものであった。

しかし、「『重大な』危害の、『明白な』おそれ、というのは、被害者に厳しすぎるのではないか」、「『重大な』が落とせないなら少なくとも『明白な』は不要であり、『重大な危害を受けるおそれ』があれば保護命令の発令に十分ではないか」という意見があり、これに対しては、「退去命令は財産権等との問題があり、漠然としたおそれでは出すことはできない」との意見が出され、最終的に、接近禁止命令・退去命令とも「重大な危害を受けるおそれ大きい」とすることで合意された。ここでいう「重大な危害を受けるおそれ大きい」とは、被害者が殺人、傷害等の被害を受けるおそれ大きいことを意味する。

また、保護命令の罰則を規定する際において、「明確な要件が必要」「せつかく制度をつくる以上、要件が厳しくなっても制裁は刑罰とすべきである」との議論があった。

② ワーキング・グループにおける議論

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

- ・ 現行の重大性の要件が、結果的に加害者を利することにならないか。「生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きい」との要件については、「重大な」を削除すべき、あるいは、精神的暴力、性的暴力を対象に含めることに伴い、「生命又は身体」と限定している要件を見直すべきである。
- ・ 「身体」は「心身」に改正すべきである。
- ・ 一方で、身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫のいずれかが認められるのであれば、その後、生命または身体に重大な危害を受けるおそれのある程度にまで暴力が発展することは想定されるため、「重大な」という要件が保護命令発令の支障にはならない。精神的暴力等を含める場合には、一般の夫婦間でも生じ得るもの全てをDVとした上で保護命令を発令することは正当化できない。精神的暴力や性的暴力を保護対象とした場合であっても、保護対象が刑事罰を伴う制度であることに鑑みれば、「重大性」の要件は維持する必要がある。法定刑を2年に加重するに当たっても、重大性の要件が必要であるとの意見があった。
- ・ なお、申立書の記載の簡素化や立証負担を軽減し、保護命令を使いやすくするよう運用改善を図るべきとの意見があった。

＜素案（中間報告）における対応案＞

- ・ 精神的暴力等を対象とするに当たり一般の夫婦間でも生じ得るような行為と区別するため、また、法定刑を2年に加重するにあたっては、重大性の要件が必要との指摘がある。重大性要件は、

違反した場合に刑事罰を伴う保護命令の発令が許容される根拠である。一方で、現行の保護命令制度が、精神的暴力や性的暴力を受けている被害者の保護の観点から不十分ではないかとの指摘に真摯に答える必要がある。

- DV相談において、最も困っていることとして、精神的不調、不眠や自殺念慮等の「こころのこと」を相談した件数のうち、半数以上（57.8%）が精神的DVについても相談している⁷。
- 保護命令を精神的暴力や性的暴力を受けた者について対象にすることを踏まえ、関係法令を参考に、精神的暴力や性的暴力を受けることで「生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きい」といえる場合又は同視できる場合についても、保護命令を出せることとしてはどうか。
- その際、精神的な被害の状況は外形から判断することが困難であり、裁判所が適切かつ迅速に認定を行うための方策について、医師等が直接DVを目撃したものではないことに留意しつつ、医師による診断書など専門家の知見の活用も含めて、具体的に整理する必要がある。
- また、「重大性」や「おそれ大きい」の要件が、保護命令の発令の支障になっているのではないかとの指摘を踏まえ、内閣府において運用状況を把握、具体的な支障等について分析し、被害者の保護のために必要な対応について検討する。

⁷ 令和3年度前期「DV相談+（プラス）事業における相談支援の分析に係る調査研究事業」報告書より

(2-2) 新たな命令制度や暫定的な命令制度、ストーカー規制法の改正を踏まえて SNS でのつきまとい等を禁止行為に追加することについて

① 議員立法による制定、改正時の議論

制定時より暫定的緊急命令を規定できないかという議論はあったが、「命令違反は刑罰であり、手続保障上、双方審尋は必要である」、「今回の保護命令はむしろすべてが緊急命令との前提で作られており、仮に暫定的命令を規定した場合は別途その手続が必要になることから、かえって本発令までの日数がかかる懸念がある」との観点から、双方審尋を原則としつつ、緊急に保護命令を発令しなければ被害者の安全を確保できない場合等の状況にあるときは、当該期日を経ることなく保護命令を発することができる旨の規定を置き、実質的な緊急対応を図ることとなった。

第一次改正時においても、緊急保護命令の創設について議論されたものの、「保護命令は、相手方の権利に重大な影響を与えるものであるので、相手方の手続上の保障をする必要があり、相手方の立ち会うことのできる審尋等の期日を経て発することが原則である」、「現行法においても、その期日を経ることにより保護命令の申立ての目的を達することができない事情があるときは、審尋等を経ないで命令を発することも可能である」、「実務上、保護命令の申立ての当日に裁判官による申立人面接を実施し、その時点で発令要件を容易に認定でき、かつ、被害者の安全を確保するには審尋等の期日を開いているいとまがない等緊急の事情が認められる場合には、その日のうちに命令を発し、速やかにその効力を発生させることも十分に想定されるから、緊急保護命令の制度を別途創設する必要性は乏しい」との意見があり、見送られ

ることとなった。

② ワーキング・グループにおける議論

(i) 新たな命令制度や暫定的な命令制度について

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

- ・ 加害者が暴行等により逮捕された場合であっても、数日で釈放されることが多く、被害者保護の観点からは、このような場面で保護される仕組みが必要であること。避難してから保護命令の申立て・発令までの安全を確保するためにも暫定命令等が必要である。
- ・ 一方で、無審尋の発令の活用を図ることが望ましいのではないかという指摘があった。また、無審尋の発令について、具体的にどのような場合になされているかが分からず、ケースについて整理するなど運用面の改善を図るべきではないかとの意見があった。
- ・ また、裁判所が保護命令を出すこととなっていることから、緊急保護命令制度については、裁判所が発令すべきではないか。一方で、十分な手続保障なく裁判所が命令を出すのは、憲法第31条が要求する適正手続に反するとの意見があった。
- ・ さらに、ストーカー規制法やイギリスの立法例を参考に、警察が暫定的な命令を出すこととすべきではないかとの意見があった。

(ii) ストーカー規制法の改正を踏まえて SNS でのつきまとい等を禁止行為に追加すること

- ・ SNS でのつきまとい、GPS 等を使用して位置情報を把握することやそれを告げること等を禁止行為に追加することは、広く賛同が得られた。

＜素案（中間報告）における対応案＞

- ・ 過去5年の無審尋の保護命令発令をみると、最も多い令和2年でも18件にとどまっている⁸。また、保護命令の発令までには約12日余りを費やしており、その間に被害者が更なる被害を受けるおそれがある。
- ・ 手続負担を減らすため、相談・通報を受けたセンターや警察等により申し立ての支援を行うこととしてはどうか。
- ・ 「新たな命令制度や暫定的な命令」については、迅速性の要請、現行の法体系との整合性、適正手続の確保や発令主体、実効性のある命令違反の効果はどうするか等を整理しつつ、検討を進めることとし、本ワーキング・グループの最終報告までに一定の結論を得ることとしてはどうか。
- ・ ストーカー規制法の改正を踏まえ、SNS でのつきまとい、GPS 等を使用して位置情報を把握することやそれを告げること等を禁止行為に追加してはどうか。

⁸ 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ（第三回）における最高裁判所提出資料より

(2-3) 保護命令違反の罰則の加重、接近禁止命令の命令期間の拡大・延長制度について

① 議員立法による制定、改正時の議論

○罰則の加重について

制定時、ストーカー規制法における禁止命令に対する罰則等を勘案し、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金とされた。

○接近禁止命令の命令期間の拡大及び延長について

「接近禁止命令の期間が6か月とされているのは保護命令の申立ての理由となった状況が静まるまでの期間として少なくとも6か月が必要と考えられたことによるものであり、この期間を拡大する場合には、拡大すべき事情があるかどうかを検討することが必要であるが、これまでの再度申立ての件数等からすれば、6か月経過後に申立てに応じて裁判所が判断する仕組みを維持することがなお適当である」との議論がなされ、これまでの実績では接近禁止命令の再度申立ての件数は全体の5%程度で、ほとんどの場合、接近禁止の期間は6か月で終了しており、接近禁止命令の期間については従来通り6か月とすることとなった。

また、制定時は、再度申立てをする場合には、公証人の認証を受けた宣誓供述書を申立書に添付することが必須とされ、手間や手数料がかかるため使い勝手が悪いという指摘があり、第一次改正において、センターや警察職員に対する相談等の事実に係る所定の事項が申立書に記載されているときには、宣誓供述書の添付が不要とされ、再度の申立てをしやすくすることとされたことから、引き続き、6か月以上の命令が必要な場合

は、再度申立てにおいて対応することとなった。

②ワーキング・グループにおける議論

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

(i) 保護命令違反の罰則の加重について

- ・ ストーカー規制法の罰則強化に合わせて、同法との異同について精査を行った上で2年以下の懲役又は200万円以下の罰金とするなど、罰則の加重については概ね賛同が得られた。
- ・ 一方で、関係者へのヒアリングにおいては、罰則を加重した場合に、発令要件が厳しくなるのではないかとの懸念の声もあった。

(ii) 接近禁止命令の命令期間の拡大・延長制度について

- ・ 申立ての事務負担にもかかわらず接近禁止命令の6か月という期間によって保護命令の申立てをあきらめる場合があり、接近禁止命令の期間を6か月から1年に拡大し、再度の申立てではなくて延長可能な制度とすべきである。
- ・ 延長は、自動更新を原則とすべきである。
- ・ 命令期間は1年でよいが、命令期間を選択的にするべきではなく、期間途中で状況に変更があれば、取消によることが可能である。
- ・ 保護命令が発令されているために加害者が接近していないことが危険性を否定することとなるなど、再度の申立てはほとんど認められず、離婚協議中・調停中などの場合に延長の必要がある。一方で、延長制度については、その必要について立法事

実の確認をする必要がある、延長制度と再度の申立ての差異が不明である、再度の申立ての要件の明確化を図ることが望ましいのではないかとの意見があった。

＜素案（中間報告）における対応案＞

- ・ ストーカー規制法の改正を踏まえ、保護命令違反の罰則を加重してはどうか。
- ・ 接近禁止命令について、その期間が6月と限定されていることが、申立て自体をあきらめる要因となっているとの指摘や、命令の効果で接近していないことが危険性を否定することとなり再度の申立てが認められないとの指摘がある。
- ・ 離婚の訴えにおける平均審理期間は、1年以上に及んでいる⁹。また、離婚調停をみると、離婚調停が成立した件数のうち、別居期間をみると6月未満が40%程度であるのに対し、6月以上は45%となっている¹⁰。このように、生活の平穏を取り戻すまでに相当な期間の別居期間が必要な状況にある。
- ・ また、類似の制度をみると、ストーカー規制法では、禁止命令の期間を1年とし、延長規定を設けている。住民基本台帳にかかるDV等支援措置では、住民票の写し等の交付等の制限について、必要性の確認の結果を申出者に連絡した日から起算して1年を期間としている。
- ・ これらを踏まえ、接近禁止命令の期間を1年としてはどうか。
また、延長規定を設けるか否かについては、再度の申立てとの関係、設ける場合には延長の要件等を整理しつつ、検討を進める

⁹ 第9回裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（令和3年7月最高裁判所事務総局）より

¹⁰ 司法統計より

こととし、本ワーキング・グループの最終報告までに一定の結論を得ることとしてはどうか。

(3) 加害者更生のための指導及び支援の在り方について

①議員立法による制定、改正時の議論

制定時より加害者プログラムの受講義務付けを検討すべきとの意見はあったものの、「加害者への対応を婦人相談所で扱うことは困難であり、加害者更生と被害者保護を行う場所は分けて考える必要がある」、「個々の保護観察処遇の指示事項の1つに更生プログラムを取り入れることは将来的な検討課題と考えるが、法律でこれを義務付けることは制度上も運用上もなじまない」、「保護観察は遵守事項の違反が実刑にリンクする制度であるため、遵守事項が明確でなければならない。このため、更生プログラムを遵守事項に盛り込むためには、全国どこでも一律のレベルで行われている確立されたプログラムが存在することが議論の前提となるが、現時点でその有効性が実証され、客観的に評価できるものは存在しない」といった意見が出され、「現時点においては、加害者更生プログラムの開発が先決」とされた。

第一次、第二次改正時にも議論が行われたが、被害者保護のための施策の充実により力を入れる必要があること、加害者更生プログラムの開発を行うことがまず必要であり、引き続き調査研究の推進に努める必要があることから、その動向を見守ることとされた。

②ワーキング・グループにおける議論

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

(主な意見)

- ・ 加害者対応は、究極の被害者支援であり、加害者を変えることが重要である。
- ・ 加害者プログラム等の受講について、強制的な加害者プログラムを導入すべきである。その際、刑事司法の枠の中、又は、保護命令の中に組み込むべきである。受講を条件にした執行猶予のような仕組みを検討すべきである。

一方で、関係者へのヒアリングにおいては、パワハラやセクハラは企業で学ぶが、DVについては、学ぶ機会がないという意見や、最終的な形は、刑事司法の中に位置づけられるのが望ましいとしつつ、加害者プログラムの実施に向けて検討すべき課題が残っており、早急の実施は難しい。調査研究事業の結果を踏まえ規定振りを見直すべきとの意見があった。

＜素案（中間報告）における対応案＞

- ・ 加害者プログラムについては、令和3年度内に地方公共団体で活用可能な基礎的なガイドラインを策定し、令和4年度には、それを踏まえた上で、地方公共団体において民間団体と連携し、加害者プログラムの試行実施を行い、本格実施に向けたガイドライン等を策定する。令和5年度以降、全国的な実施に向けて、地方公共団体における本格実施に向けたガイドライン等を活用した実施状況を踏まえ、加害者プログラムの受講の在り方、全国での加害者プログラム実施体制の在り方について検討を行う。
- ・ その際、被害者保護の観点から、諸外国の取組事例も参考にしつつ、今般のワーキング・グループで出された刑事司法や保護命令、面会交流、矯正等との関係などの論点について、法制化との

関係も含めて幅広く検討を行い、加害者プログラムの取組を一層進める。

(4) DV対応と児童虐待対応の連携について

(4-1) DV対応と児童虐待対応の情報共有の在り方について

① 議員立法による制定、改正時の議論

<令和元年改正>

DV対応と児童虐待対応の強化を図るため、児童虐待と密接な関連があるとされるDVの被害者の適切な保護が行われるよう、相互に連携・協力すべき関係機関として児童相談所を条文上明確化した。

② ワーキング・グループにおける議論

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

- ・ 配偶者に暴力を振るう人は子供に対しても虐待をしているケースが多々見られるため、DV対応時には子供が被害者として存在していることが多くある。DV被害の発見の観点からも連携が重要である。
- ・ DV対応時には子供も被害者としてとらえる必要がある。児童相談所とセンターの連携について、DV発生時点からの情報提供や情報収集権限など制度的な保障が必要。被害親子へのメンタルケアも含めた支援が必要であり、全国的に連携を強化していくべきである。

<素案（中間報告）における対応案>

- ・ 児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力は、児童に著しい心理的外傷を与えるものであり児童虐待に当たる。DVと同時に児童虐待が行われていることは多い。DV被害者支援の観点か

らも児童虐待対応の観点からも、両者が連携して一体として対応することは、メンタルケアも含めた被害者支援の上でも必要不可欠である。このため、保護命令が発令された場合等のセンターと児童相談所、市町村等の関係機関の情報連携の枠組みについて検討を進めることとし、本ワーキング・グループの最終報告までに一定の結論を得ることとしてはどうか。

(4-2) 配偶者暴力防止法における子供の扱いについて

① 議員立法による制定、改正時の議論

制定時には、接近禁止命令によって禁止されるのは被害者本人への接近（つきまとい、はいかい）であり、被害者の子への接近は禁止されていなかったところ、「被害者の子も配偶者からの暴力の被害者として位置付け、保護命令によって配偶者の接近を禁止するようにすべきである」、「配偶者が子の通園・通学先等で子連れ去って人質にするケースもある」といった意見が相次いだ。

これに対し、被害者の子への接近を禁止することに関しては、「子をその親である者からの暴力から守るために接近禁止命令を発することについては、子が虐待を受けることを防止することを目的とする児童福祉法や児童虐待防止法との関係の整理を困難にする」、「配偶者が被害者の子に接近することは、一般的には、被害者の生命・身体に危害が加えられるおそれを直接に生じさせる行為ではなく、被害者への接近禁止命令が発せられていれば、被害者の生命・身体に危害が加えられることは防止されることになる」といった意見が出された。

子を被害者として位置付けその保護を直接の目的として保護命令を発する仕組みには難があるとしても、例えば、配偶者が被害者の子をその通園先等において連れ去り、配偶者の元に連れ戻してしまうと、その子の身上を監護するために被害者が自ら配偶者に会いに行かざるを得なくなるといったように、被害者が配偶者との面会を余儀なくされると認めるべき場合もある。

そのような場合には、被害者への接近禁止命令が発せられていても、被害者と配偶者が物理的に接近することにより、被害者が

配偶者から更に身体に対する暴力を加えられる危険が高まり、その効果が減殺されてしまうことになる。

そこで、第1次改正において、一定の要件の下で、被害者への接近禁止命令と併せて、被害者の子への接近禁止命令を発することができるようにされた。

② ワーキング・グループにおける議論

(主な意見)

- ・ 面前DVのケース、DVが存在する児童虐待のケースに関しては、子も保護の対象にすべきである。
- ・ 加害者が子に接触し、子を通じて加害者に避難先が明らかになることもある。適切に親権が制限される仕組みが必要である。

<素案（中間報告）における対応案>

- ・ 子のいる被害女性の約3割が子への被害経験を認識している¹¹。また、保護命令の認容（発令）件数のうち、約6割が被害者への接近禁止命令と同時又は事後に子への接近禁止命令も発令されている¹²。
- ・ 子に対する電話等禁止命令（第10条第2項各号に列記する行為の禁止命令）について、現行の被害者の子への接近禁止命令（第10条第3項）が被害者の接近禁止命令の効果が減殺されることを防止するために発せられるものであること等を踏まえつつ、子に対する電話等禁止命令が必要な場合を整理し、その具体的内容及

¹¹ 内閣府「男女間における暴力に関する調査」（令和3年3月公表）より

¹² 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ（第三回）における最高裁判所提出資料より

び要件の在り方も含めて検討を進めることとし、本ワーキング・グループの最終報告までに一定の結論を得ることとしてはどうか。

(5) 逃げないDV対応について

①議員立法による制定、改正時の議論

制定時、子や要介護の親がいるために被害者が逃げることができないケースがあることや、「そもそも、暴力を受けている被害者の方がなぜ逃げなくてはならないのか、加害者を住居から出すことによって、被害者が逃げないでも通常の生活を送れるような選択肢があってもよいのではないか」との意見が出された。

しかし、退去命令が長期に及んだ場合は居住の自由や財産権等加害者の権利の制約に係る憲法上の問題が生じる懸念があることと、加害者が被害者の居所を知っているため、加害者が退去命令に従う意思がない場合や命令が出たことでかえって逆上する場合は、保護命令は必ずしも有効ではなく、警察の保護なしに被害者の生命・身体の安全を守ることができないことから、加害者の権利の制約と被害者の生命・身体の安全について調整を図った結果、期間を2週間に限定することで退去命令が明記された。

第一次改正においては、たった2週間だけ加害者を退去させてもその間にいったい何ができるのかという被害者の実情を慮れば、退去命令の実効性を確保するため、その期間を拡大することはもはや不可欠と判断され、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にあっては、2か月程度の期間があれば、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、2か月に拡大された。

また、制定時には、退去命令の再度の申立てが認められていなかったが、当事者双方の事情を考慮した上で、なお配偶者の居住の自由や財産権の合理的な制限として許容され得る限りにおいて、退去命令の再度の発令が可能となった。

配偶者の居住の自由や財産権の制約が過大になることは相当でないと考えられることから、当初から2か月よりも長い期間の退去を命ずるのではなく、2か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とすることが合理的であると考えられた。

②ワーキング・グループにおける議論

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

- ・ 立証のハードルが高いにもかかわらず、期間が2か月のみである。退去命令期間に関しては、少なくとも接近禁止命令と同様の期間にする必要があるのではないか。被害者支援に資する退去命令にすべきである。
- ・ DV被害者は加害者からの暴力被害を受けており、居住の自由が加害者に常に劣後すると解すべきではないのではないか。
- ・ 延長は、自動更新を原則とすべきである。
- ・ 6月の退去命令は、例外的な対応ではなく、新たな制度として位置付けるべきである。
- ・ 一方で、加害者が被害者の居所を知っている状態であり、退去命令期間を延ばした場合、被害者の安全を本当に確保できるのか、退去命令は荷物を搬出するまでの暫定的な処置だったのではないかとの意見があった。
- ・ この点に関し、加害者が被害者の居所を知っていることにもなう危険性が高い場合には、退避する対応をすればよく、選択肢を増やすことが重要であるとの意見があった。

<素案（中間報告）における対応案>

- 本法の制定時において、退去命令については、これが長期に及んだ場合は居住の自由や財産権等加害者の権利の制約に係る憲法上の問題が生じる懸念が指摘されている。また、第一次改正において、被害者の実情を踏まえ退去命令の実行性を確保するため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な期間として2月に拡大され、再度の申立てが設けられた。
- 一方で、論点2－3のように、被害者が生活の平穏を取り戻すまでには、相当な期間を要するのが実情である。
また、被害者が住居を所有しているときや、被害が甚大な場合、子が卒業等を控えた場合等の居所を変えると生活に著しい支障を来す場合など、被害者が居所を変えることが困難な場合も想定される。
- このため、迅速性の要請、2月を超えた退去命令が必要な場合、居住の自由や財産権等の権利の制約の問題、再度の申立てとの関係、被害者の安全確保の要請等を整理しつつ、例外的に6月の退去命令を出せることとするかとその要件をどうするかについて、検討を進めることとし、本ワーキング・グループの最終報告までに一定の結論を得ることとしてはどうか。
- また、退去命令について延長規定を設けるか否かについては、再度の申立てとの関係、延長の要件等を整理しつつ、検討を進めることとし、本ワーキング・グループの最終報告までに一定の結論を得ることとしてはどうか。

(6) その他

(6-1) 交際相手からの暴力(いわゆるデートDV)について

①議員立法による制定、改正時の議論

制定時から交際相手の暴力を含めるかどうかについては検討されており、恋人からの暴力も含めて幅広く救済の対象とすべきとの議論があった一方で、「恋人は曖昧な概念であり、保護命令違反に罰則をつける場合、その定義づけが難しいのではないか」、「今回の立法は、配偶者からの暴力の特殊性に着目して一般の暴力とは別に特別の立法を行おうとするものであり、婚姻に伴うしがらみのない恋人については、自己決定権も奪われた“囚われの身”とはいえないのではないか」、「ストーカー規制法によって、恋人や元配偶者はカバーできるのではないか」といった議論が行われた結果、恋人からの暴力については対象としないこととなった。

なお、第三次改正時には、生活の本拠を共にする交際(婚姻関係における共同生活に類する共同生活を営んでいないものを除く。)をする関係にある相手からの暴力については、「配偶者からの暴力と同様に、婚姻と同様の共同生活を営んでいることによる『囚われの身』の状況が存在し、かつ、外部からの発見・介入が困難であると考えられるものであること」、「被害者の保護のために加害者に対する退去命令が必要とされる事案も想定されること」、「生活の本拠を共にする関係にある場合の主たる判断要素である『生活の本拠を共にすること』は、外形的事情を踏まえて裁判所が判断可能なものであり、この要件を設けることで保護命令の適用範囲の明確性が担保されると整理」し、保護命令の対象とされた。

②ワーキング・グループにおける議論

以上のような経緯を踏まえて議論を行った結果、構成員から主に次のような意見が出された。

(主な意見)

- ・ 同居している状態でなくとも交際相手からの暴力被害は深刻な状況であり、若年女性を守る観点からも、デートDVについて、教育も含めて対策を講ずるべきである。
- ・ 在留資格のない方も含めた外国人やいわゆるLGBTQへの適用についても、条文上明確化することも含め、手当てする必要がある。
- ・ 暴行、傷害、監禁、強要は犯罪を構成するもの。配偶者暴力防止法の枠内での解決は困難だが、将来的には親密圏の暴力全般についてその対策を包括的に検討していくことが望ましい。

<素案（中間報告）における対応案>

- ・ 本法が、配偶者暴力には、密室の閉鎖的關係において行われる暴力であり、外部から被害が発見されにくく、被害が深刻化しやすい等の特殊性があることをもって、「配偶者」からの暴力について、一般の暴力とは別に特別の立法を行う趣旨で策定されていることから、交際相手全てを一律に対象とすることは困難である。
- ・ 現行法においても、「生活の本拠を共にする交際」（第28条の2）であれば、①専ら交友関係に基づく共同生活（ルームシェ

アなど)、②福祉上、教育上、就業上等の理由による共同生活(グループホーム、学生寮、社員寮など)、③専ら血縁関係・親族関係に基づく共同生活を除き、広く保護命令の対象となることから、まずは、当該規定を活用していく。

- 加えて、いわゆるデートDV(配偶者暴力防止法の対象となる相手(配偶者、元配偶者及び生活の本拠を共にする交際相手)以外の交際相手からの暴力。以下「非同棲交際相手からの暴力」という。)が配偶者等からの暴力と同様に被害者に甚大な悪影響を及ぼすものであることに鑑み、関係省庁と連携した対策を進めることとし、具体的な連携体制について検討を進める。
- また、現行法においても、外国人(在留資格のない者を含む。)や性的マイノリティ(いわゆるLGBTQ)のカップルが生活の本拠を共にする場合についても、保護命令の対象となる。昨今の状況を踏まえ、この旨を周知徹底し、適切な運用を図っていく。

(6-2) 司法機関が一時保護の開始を判断する審査の仕組みについて

○ ワーキング・グループにおける議論

構成員からは、司法機関が一時保護の開始を判断する仕組みは、①現状でも必ずしも一時保護を必要とする人全てが直ちに利用できている状況ではないこと、②一時保護は生命・身体の安全を確保するため緊急的に本人の自由意思で利用するものであること、③一時保護の利用を躊躇させることになる等のため、導入すべきではないことで意見が一致した。

<素案（中間報告）における対応案>

- ・ 司法機関が一時保護の開始を判断する仕組みは、①現状でも必ずしも一時保護を必要とする人全てが直ちに利用できている状況ではないこと、②一時保護は生命・身体の安全を確保するため緊急的に本人の自由意思で利用するものであること、③一時保護の利用を躊躇させることになる等のため、導入すべきではない。

3 被害者の配偶者暴力相談支援センターへの相談をきっかけに生活再建につながる仕組み、民間支援団体との関係について

○ ワーキング・グループにおける議論

構成員から主に次のような意見が出された。

- ・ 民間支援団体が大きな役割を果たしているにもかかわらず、現行法では支援体系の中にきちんと位置づけられていない。民間支援団体への財政支援を恒常化する必要がある。
- ・ 避難後の自立の難しさは、被害者が避難をためらう要因の一つになっている。日本のDV防止法は被害者支援が極めて弱く、センターの位置付けを含め、自立支援について強化すべき。避難から生活支援、自立までの一貫した包括的な支援が重要である。多機関連携が重要である。
- ・ 弁護士をセンターに必置するなど、法的な支援を充実すべきである。

<素案（中間報告）における対応案>

- ・ 「被害者が自立して生活することを促進する」ことは、被害者の保護を図る上で極めて重要である。国、都道府県、市町村が連携して、センターからワンストップで被害者の生活再建につながる体制を目指すべきである。このため、法律上、基本方針、都道府県・市町村計画について、被害者の自立を支援するための施策を明記することを義務付けるべきである。
- ・ 法第3条第5項にセンターと民間の団体との連携が明記されているように、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護において、民間の団体は、相談業務、同行支援、自立支援など極めて大きな役割を担っている。配偶者からの暴力の防止を図り、被害者

の保護を図るためには、国、都道府県及び市町村と、民間団体等とが対等な立場で緊密に連携を図りながら、より効果的な施策の実施を図っていくことが必要である。一方で、民間支援団体の状況は地域により差があることから、直ちに具体的な役割分担を法的に位置付けられる段階には至っていない。

- このため、まずは、基本方針、都道府県・市町村計画の記載事項に、国、関係地方公共団体、民間の団体の連携及び協力を位置付けてはどうか。その際、法律上、基本方針、都道府県・市町村計画に明記することを義務付けることが考えられる。

4 車座対話における意見

令和3年12月2日に配偶者等からの暴力に関し、野田聖子内閣府特命担当大臣（男女共同参画）は、長崎県、センター、被害者支援関係者や被害者も含めた関係者と、被害者の保護のために必要な各種対応や切れ目のない総合的・一体的な支援に関して意見交換を行った。

この概要について、第9回ワーキング・グループにおいて報告を受けた。

○車座における主な意見

<通報対象、保護命令の対象関係>

- ・ 通報の範囲を拡大し、暴力は許されないという社会的な認識を広げることが重要。
- ・ 保護命令の期間が半年だと何もできない。精神的暴力や性的暴力を保護命令の対象にするなど、ワーキング・グループの素案（中間報告）に関して報道があったが、一日も早く法案が成立して欲しい。

<加害者プログラム関係>

- ・ 加害者プログラムを受講中に加害者は重篤な加害を行ってはならず、プログラムは更なる被害の防止に有効と考えられる。

<被害者の子供関係>

- ・ 加害者とその子の面会交流は、加害者との接触の機会になることや子が拒否しても面会交流をせざるを得ない場合があるなど被害者にとって極めて大きな負担になっている。

- ・ 生活が一定程度安定した段階で被害者の子の問題行動が発生することがある。そのような場合、被害者の子の一時預かりや心理面での支援が重要となる。

<逃げないDV関係>

- ・ 「殺す、殺される、家を出る」の三択しかない状況を変えて欲しい。

<生活再建支援、多機関連携関係>

- ・ 加害者プログラムの関係者が配偶者暴力の防止に関わることで、加害者の状況の見立てがより正確にできる。また、子ども・若者総合相談センターも加わることで、被害者の子への支援も含め、多角的な支援ができる。
- ・ NPOの支援活動は、財政的に不安定である。若い人の育成や支援者の生活の見通しを立てるためにも予算の恒久化がのぞましい。
- ・ 全国でも長崎のように避難から生活支援を一貫して行う仕組みを整備して欲しい。

<予防教育関係>

- ・ 10代のころから男女間の暴力を予防するための教育が必要。

<手続負担の軽減関係>

- ・ 被害者は、手持ちの現金がないにもかかわらず、生活保護の申請から給付までに1か月も要する。他にも警察や市役所の手続（学校、児童手当・児童扶養手当、社会保険など）は、本人が一人で行うには負担が大きいので、NPOによる同行支援が重要。

- ・ 保護命令の有無が各種給付の判断の分かれ目になっている。
保護命令を待たずに早い段階から支援を受けられるようにして欲しい。

5 専門調査会における議論

令和3年12月7日、ワーキング・グループの素案（中間報告）について専門調査会（第117回）への報告を行い、議論がなされた。

○専門調査会における主な意見

<精神的暴力・性的暴力関係>

- ・ 症状がなくても、早期発見、対応につながる仕組みにすべき。
- ・ 不眠などの身体症状も含め、幅広く精神的暴力・性的暴力による影響を拾い上げるべき。
- ・ 被害者への保護措置（救済）と加害者を対象とした保護命令（制裁）は分けて考える必要があり、被害者への保護措置は幅広く行い、加害者を対象とする場合は適正手続など慎重な判断が必要となる。
- ・ 保護命令の発令の対象となる行為は、明確化しないといけない。また、判断に当たっても医療の現場とかけ離れると動かなくなる。

<加害者プログラム関係>

- ・ 加害者プログラムの効果は、様々な研究を元に判断すべき。
- ・ 法見直し後の更なる検討において、加害者プログラムの受講命令について検討すべき。
- ・ 国の指針に加え、地方公共団体で加害者プログラムが進むようバックアップすることが必要。
- ・ 加害者プログラムについては、任意の場合は問題ないが、受講しない場合の制裁措置がある場合には適正手続の要請を考える必要がある。

＜新たな命令制度・暫定的な命令制度関係・無審尋の発令＞

- ・ 加害者を退去させる緊急命令を考えるべき。
- ・ 無審尋の発令の活用を図る場合には、ケースの緊急性について、判断基準を示すべきではないか。

＜児童虐待対応関係＞

- ・ 児童へのメンタルケアは誰がやるのか整理すべき。

＜多機関連携関係＞

- ・ 児童虐待以外にも発生していることがあり、要保護児童対策地域協議会以外も含めた対応が必要。

＜その他＞

- ・ 婦人相談所の見直しに伴い、センターの役割を整理すべき。市町村が配偶者等からの暴力の対応を担うことも考えられる。
- ・ 相談や一時保護に関してケースの分析を行うべき。
- ・ 人工妊娠中絶について、DVの場合には同意が不要ということになっているが、産婦人科医がDVかどうかの判断ができるように、考え方を示す必要がある。
- ・ 医師等について、DVに関する研修を行うべき。

第3 配偶者等からの暴力被害の発生から通報・保護命令・生活再建支援に至るまでの暴力防止・被害者保護の抜本的強化

ワーキング・グループ及び車座対話等における議論を通じて、配偶者等からの暴力による被害の発生から通報・保護命令（緊急時の対応を含む。）・生活再建支援に至るまでの各段階において、法制的な対応が必要なもの、施策での対応が必要なものが浮き彫りになった。

配偶者等からの暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害であり、根絶していかなければならない。また、配偶者等からの暴力は、被害者の生命、身体、精神・心理などのあらゆる面において、被害者に甚大かつ重層的な悪影響をもたらすものであるとの認識の下、被害者保護に向けた対策を一層強化していく必要がある。

このような考え方の下、配偶者暴力防止法の見直しに向け、配偶者等からの暴力被害の発生から通報・保護命令・生活再建支援に至るまでの各段階についての抜本的な強化を提言する。本提言を受け、必要な法制的な検討を行い、法案をまとめるべきである。法制面以外についても、制度の周知、支援の充実、人材の育成、各機関の体制の強化、関係機関の連携の強化、そのための所要の予算の確保など、多面的な観点から施策を更に進めるべきである。

1 配偶者暴力防止法の見直し等

以下のとおり配偶者暴力防止法の見直し等を行うべきである。なお、この見直しを行った後、内閣府において、改正後の配偶者暴力防止法の運用状況等を把握、分析し、配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護のために必要な更なる対応について検討を進めるべきである。

(1) 配偶者等からの暴力の通報

精神的暴力や性的暴力が被害者の心身に重大な影響を及ぼすことを踏まえ、被害者保護の観点から心身の健康を回復させるためのカウンセリング等へとつなげることが重要である。また、配偶者等からの暴力は、決して許されない個人の尊厳を害する重大な人権侵害である。

このため、配偶者等からの暴力の発見者による通報について、精神的暴力や性的暴力を含め、心身に有害な影響を及ぼす言動を受けている者を発見した場合に適切に通報がなされるよう、啓発を進めるべきである。併せて、配偶者等からの暴力が看過されない社会的な土壌を築いていくことが重要である。

(2) 申立ての支援強化

被害者の証拠書類の収集の負担が、保護命令の申立ての支障になることを避ける必要がある。

このため、支援実務において、

- ・センターが行った相談の受付、心理的カウンセリング、一時保護を行った事実
- ・警察が被害者から相談又は被害届を受理した事実、配偶者からの暴力等による被害を自ら防止するための警察本部長等による援助に関する規則（平成16年国家公安委員会規則第18号）第2条に規定する援助申出書を受理した事実

について、被害者からの求めにより当該事実を記載した書面を交付するようにすべきである¹³。

¹³ これらの資料は、裁判所に提出されたときは証拠書類となるものであり、第19条に基づき当事者からの事件の記録の閲覧等の対象になることに留意が必要である。

(3) 保護命令の強化

保護命令について、昨今の配偶者等からの暴力の実情等を踏まえ、以下のように強化するべきである。

①対象となる暴力の拡大

配偶者等からの暴力は、加害者が自己への従属を強いるため等に暴力を用いるという性格がある。このことを踏まえ、配偶者等からの暴力として、被害者を畏怖させる言動について、対象を拡大するべきである。

また、「生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きい」との要件については、「身体」を「心身」とするなど、精神に対する重大な危害を受けるおそれ大きい場合についても対象とすべきである。

その際、精神的な被害の状況は外形から判断することが困難であり、精神に「重大な危害を受けるおそれ」の認定をめぐり、紛争が長期化し、被害者救済が遅れることがあってはならない。この点、配偶者等からの暴力によって、既にうつ病やPTSD、適応障害、不安障害、身体化障害等¹⁴の通院加療を要する症状が出ており、相手配偶者等から引き続き保護命令の対象となる暴力を受けるおそれがある場合には、基本的に、社会的にも精神医学の見地からも、「重大な危害を受けるおそれ大きい」と評価し得るものと考えられる。このような場合には、相手配偶者等の側が「重大な危害を受けるおそれ大きい」とはいえないことについて、反証する必要が生じることになる。このような点について基本方針において整理すべきである。また、保護命令の的確かつ迅

¹⁴ 精神への重大な危害として現在想定される傷病名は列記のとおりであり、今後の精神医学の発達により変更が生じ得ること等を念頭に「等」としている。

速な発令を進める観点から、医師による診断を受けた場合には、その結果を記載した書類申立てに添付することが考えられ、このような運用を支援していくべきである。

②子への電話等禁止命令の追加

配偶者等への暴力は、併せて児童虐待が行われていることが多く、また、子への電話等を通じ、被害者の居所が把握され被害者が危険にさらされること等がある。

このため、被害者への電話等禁止命令、子への接近禁止命令等の効果が減殺されることを防ぐため、配偶者等への面会を余儀なくされることを防止するために必要があることなど子への接近禁止命令の要件を満たしている場合において、子への電話等禁止命令を発令できるようにすべきである。

③保護命令期間の拡大

保護命令は、被害者が更なる暴力を受けることを防止するために、一定期間、加害者に対し、被害者への接近等を禁じるものである。自宅を離れた被害者について、半年が経過しても、約5割が身体的暴力や精神的・性的暴力による危害や脅迫等を受けるおそれがあること、半年の経過後も、6割以上が危害や脅迫に至らない接触や接近を不安・恐怖に感じていること¹⁵を踏まえ、被害者保護の観点から接近禁止命令の期間を1年とすべきである。

¹⁵ 「DV被害者支援を行う民間シェルター等及び配偶者暴力相談支援センターへのアンケート結果取りまとめ」（令和4年6月内閣府男女共同参画局）より

また、電話等禁止命令（新設すべき子への電話等禁止命令を含む。）、子への接近禁止命令、親族等への接近禁止命令についても同様に1年とすべきである。

④退去命令期間を6月とする場合

退去命令については、命令を受けた者をその生活の本拠としている住居から退去させて被害者を保護するものであるため、命令を受けた者の居住の自由や財産権の制約が過大なものとなることのないよう、その退去命令期間が2月間とされたものである¹⁶。

この点、同居していた住居が、被害者が単独で所有又は賃借するものであるにもかかわらず被害者が退去せざるを得ないとした場合に被害者の権利の制約が大きい一方で、加害者の居住の自由や財産権の制約の程度が小さいと考えられる。このため、同居していた住居が、被害者が単独で所有又は賃借するものである場合については、申立てにより、退去命令期間を6月とすべきである。

その際、運用上の対応として、従来の警察における被害者の安全確保の取組に加え、センターからも被害者の不安等を踏まえて鍵の変更等の防犯対策等について情報提供を行うとともに、退去命令が出た場合であってもシェルターの利用ができることについて被害者に情報提供を行うなどの対応を行うべきである。また、内閣府においても、加害者が報復行動に出るおそれの高い場合についてのセンター等と警察との連携、一時保護の活用、ハイリスク事例の収集・分析・情報共有を進めることで、被害者の安全確

¹⁶ 詳解DV防止法2008年版を基に作成。

保を図っていくべきである。その他、加害者の退去時の対応など運用上の対応について整理をしていくべきである。

⑤接近禁止命令等における再度申立てにおける考慮要素の明確化

現行では再度申立ての際の「重大な危害を受けるおそれ大きい」ことについての考慮要素が必ずしも明確ではない。このため、接近禁止命令等が発令された後に当該命令の申立ての理由となった事実と同一の事実を理由とする再度の申立てにおける「重大な危害を受けるおそれ大きい」との要件の判断に当たっては、被害者が受けた暴力の重大性・被害の状況、保護命令期間における加害者の態度、申立て時の被害者の心身の状況その他の事情を考慮して判断する旨を基本方針において明記すべきである。

その際、「加害者の態度」については、嫌がらせの有無などのほか、加害者プログラムの受講状況や受講後の加害者の態度についても考慮要素の一つとなることとし、加害者プログラムの検討状況を踏まえつつ、基本方針において整理すべきである。

⑥退去命令の再度申立ての要件の整備

再度の退去命令は、「配偶者が被害者と共に生活の本拠としている住居から退去して2月が経過しても、被害者が当該住居に引き続き居住する必要性が高く、退去命令を再度発すべき合理的な事情がある一方で、再度の退去命令を受けても退去命

令を受ける者の生活に特に著しい支障を生じないような場合もありうる」¹⁷ことから、再度の申立てが設けられた。

退去命令の再度申立てについて、被害者の治療により転居困難な場合、子の修学や親族の介護に著しい支障を生じる場合が「被害者が住居からの転居を完了することができない」事情（第18条第1項）に該当することを明確にすべきである。

⑦電話等禁止命令における禁止行為の追加

ストーカー規制法の改正も踏まえ、昨今のデジタル化の進展等に伴い生じてきた新たな行為として、現在の禁止行為と同様に危険な行為である SNS による連絡、性的羞恥心を害する電磁的記録の送信、GPS 等を用いた位置情報の取得等を新たに電話等禁止命令の対象に追加するべきである。

⑧保護命令違反の罰則の加重

ストーカー規制法の改正を踏まえ、現行の「1年以下の懲役又は100万円以下の罰金」を「2年以下の懲役又は200万円以下の罰金」に引き上げるべきである。

（４）生活再建支援・多機関連携の強化

被害者の自立支援は、被害者の保護を図る上で極めて重要である。国、都道府県、市町村が連携して、センターからワンストップで被害者の生活再建につながる体制を目指すべきである。

また、配偶者からの暴力を防止し、被害者の保護を図るためには、国、都道府県及び市町村と、民間団体等とが対等な立場で緊

¹⁷ 詳解DV防止法2008年版を基に作成。

密に連携を図りながら、より効果的な施策の実施を図っていくことが必要である。

このため、生活再建支援・多機関連携の強化に向け、以下の対応を行うべきである。

①児童虐待対応のための配偶者暴力相談支援センター、民間支援団体と市町村の連携強化

配偶者等からの暴力の防止と児童虐待の防止を図る観点から、特段の支障がない限り、要保護児童対策地域協議会にセンター（センターの所管課を含む。）、民間支援団体が構成員として参画するべき旨を基本方針に記載するべきである。

②配偶者暴力対策に関する会議体の法定化

配偶者暴力対策に関する会議体を地方公共団体が設置するよう努めることとし、必要な情報収集、守秘義務などについて整理を行うべきである。

③基本方針・都道府県計画等の生活再建支援・多機関連携の記載義務化

- ・被害者の自立を支援するための施策、
- ・国、関係地方公共団体、民間の団体の連携及び協力

について、基本方針・都道府県計画等に明記することを義務付ける等の規定の整備を行うべきである。

（５）関連する法令の制定・改正を踏まえた対応

第 208 回国会において成立した困難な問題を抱える女性への支援に関する法律（令和 4 年法律第 52 号）により、婦人相談所、

婦人相談員、婦人保護施設が改組されること等に伴う所要の改正を行うとともに、民事訴訟法等の一部を改正する法律（令和4年法律第48号）による民事訴訟手続のIT化を踏まえ、保護命令手続についてIT化の環境が整うまでの間の規定を整備するとともに、保護命令手続のIT化に必要な規定を整備すべきである。

2 配偶者等からの暴力の根絶、被害者保護に向けた対策の強化

配偶者等からの暴力の根絶、被害者保護に向けた対策を強化するため、被害者支援を充実させることはもとより、以下のように、配偶者等からの暴力にかかわる加害者、子、被害者からの相談、民間シェルター・ステップハウスについて対応を強化していく必要がある。また、婚姻前の段階である非同棲交際相手からの暴力を含め各省連携して取り組んでいく必要がある。

（1）加害者への対応

加害者に対しては、配偶者暴力防止法における保護命令の対象になるほか、犯罪行為については検挙等の対象となる。

また、内閣府においては、被害者支援の一環として、加害者プログラムについて、令和4年度において「試行のための留意事項」を踏まえ追加的に試行実施を行い、その成果の検証に基づいた「本格実施のための留意事項」（仮称）を策定する。令和5年度以降、全国的な実施に向けて、地方公共団体における「本格実施のための留意事項」（仮称）等を活用した実施状況を踏まえ、加害者プログラムの受講の在り方、全国での加害者プログラム実施体制の在り方について検討を行う。

さらに、加害者には、固定的な性別役割分担意識や性差に関する偏見、固定観念や無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）があることが多い。こうした我が国社会における固定的な性別役割分担意識や性差に関する偏見、アンコンシャス・バイアスを払しょくするため、啓発活動を行う。

（２）子供への対応

児童虐待を受けた子については、児童相談所・市町村による保護等が行われることになるが、児童虐待と配偶者からの暴力への対応については、被害者保護後の親子分離の不安の解消、相談窓口の周知等の課題がある。

被害者の保護のためには、関係機関の連携を行うことが重要であり、内閣府においては、女性に対する暴力被害者のための官・官民連携促進事業の一環として、配偶者暴力の被害者に対する相談・支援に従事する官民の関係者を対象としたオンライン研修において、研修項目に児童虐待に関連した項目を追加するとともに、研修対象者に児童相談所職員など児童虐待対応の関係部署を追加するなどしている。今後もこうした取組を継続し、児童相談所・市町村とセンター等との連携を強化していく。

（３）被害者からの相談への対応

配偶者からの暴力が行われた場合でも、被害者の女性の約４割、男性の約６割はどこ（誰）にも相談していない¹⁸。年齢や性別、国籍、障害の有無等に関わらず、相談につながりやすい体制

¹⁸ 内閣府「男女間における暴力に関する調査」（令和３年３月公表）より

整備や相談を促す広報・啓発等により被害の潜在化を防止する必要がある。

このため、内閣府においては、令和2年4月、「DV相談＋（プラス）」を設置し、24時間対応の電話相談、電話しづらい状況にある方や言語や聴覚に障害を抱えている方にも利用しやすいSNS・メールによる相談、日本語以外に10言語の外国語での相談に対応するなど、相談につながりやすい体制を整備し、被害の潜在化の防止に努めている。今後もこうした取組を推進していく。

これらのほか、性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センターなど相談者の被害・状況に応じた様々な相談機関があることから、これらの相談窓口の周知も併せて行い、被害の潜在化の防止を図る。

（４）民間シェルター・ステップハウスへの支援

配偶者からの暴力に対する被害者支援に当たっては、被害者の安全を確保し、心身の健康回復を行う民間シェルターや生活再建に向けたステップハウスが極めて重要である。

現在、民間シェルター等において、被害者に対する心理的ケアや自立に向けた支援、同伴児童への学習支援や情緒への配慮支援等を行っているところである。

内閣府においても、関係府省と連携して、配偶者暴力被害者等を支援する民間シェルター等が官民連携の下で行う先進的な取組（①受入体制整備、②専門的・個別的支援、③切れ目ない総合的支援）を都道府県等に対する交付金により促進する、パイロット事業を実施し、これにより得られるニーズに応じた支援のノウハウの蓄積や効果検証、課題の把握等を行っている。

今後も、民間シェルター等に対する財政的支援を継続するとともに、先進的な取組等の好事例を全国的に共有するなどして、官民一体となってより質の高い被害者支援を目指していく。

(5) 非同棲交際相手からの暴力への対応

非同棲交際相手からの暴力については、刑罰法令による加害者への処罰やストーカー規制法に基づく、警察本部長等による「警告」や公安委員会による「禁止命令」の対象になりうるものである。

また、内閣府が運営する「DV相談+（プラス）」や地方自治体が運営するセンターでは、非同棲交際相手からの暴力の被害に関する相談も受け付けており、非同棲交際相手からの暴力の被害相談がなされた場合、被害者に寄り添い、必要に応じて、面談、警察や病院等への同行支援等を行うこととなる。

さらに、予防啓発のため、①文部科学省と内閣府が連携し、有識者の意見も踏まえ、生命の安全教育のための教材及び指導の手引きを作成し、非同棲交際相手からの暴力を含む性暴力の被害防止に向けた生命の安全教育、②女性に対する暴力の撲滅を目指し、「女性に対する暴力をなくす運動」を中心として、ポスター・パンフレットの作成・配布を通じた積極的な広報啓発、③若年層に対して教育・啓発の機会を多く持つ指導的立場にある者に対し、若年層の性暴力予防教育等のためのオンライン研修を実施している。これらの取組について、一層の普及・推進を行っていく。

加えて、非同棲交際相手からの暴力が配偶者等からの暴力と同様に被害者に甚大な悪影響を及ぼすものであることに鑑み、予防

や一時保護・緊急避難などについて必要な整理を行い、「ストーカー被害者支援マニュアル」を改訂するなど令和4年内に必要な対策を取りまとめる。

(6) 生活再建に関する手続の見直し等

配偶者等からの暴力を受けた者は、一時保護中・一時保護後ともに生活、就業、住宅、子育てなど多くの面で生活再建に苦勞している。また、避難後の生活への不安から泣き寝入りする被害者が少なくない。

このため、DV対策抜本強化局長級会議において整理した「配偶者暴力相談支援センター・民間シェルター等へのアンケートを踏まえた生活再建支援の際の手続の見直し等に関する論点について」（令和4年8月30日DV対策抜本強化局長級会議）に基づき具体策を検討した上で、令和4年内に抜本強化策を取りまとめる。

第4 おわりに

配偶者等からの暴力は、決して許されない個人の尊厳を害する重大な人権侵害であり、被害者の生命、身体、精神・心理などのあらゆる面において、被害者に甚大かつ重層的な悪影響をもたらすものである。

そして、このような暴力を許さない社会的な土壌を形成することが暴力の根絶への第一歩であり、社会的な支えを多面的に構築することが被害者への救いとなる。

奇しくもワーキング・グループにおける検討が始まった令和3年は、配偶者暴力防止法の制定後20年の節目の年である。この長い年月を経る間に、配偶者等からの暴力への社会的認知が広がる一方で、社会情勢の変化による新たな問題も生じている。

本最終報告を受け、必要な法制的な検討を行い、配偶者暴力防止法の見直しを行うべきである。また、国における更なる取組の契機となるとともに、配偶者等からの暴力の根絶及び被害者の保護に向けた取組の一層の充実の一助となることを期待する。

参考資料1 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ
構成員名簿

戒能 民江	お茶の水女子大学名誉教授
可児 康則	弁護士・名古屋第一法律事務所
柑本 美和	東海大学法学部教授
小島 妙子	弁護士・小島妙子法律事務所
○後藤 弘子	千葉大学大学院社会科学研究院教授
◎小西 聖子	武蔵野大学副学長・人間科学部教授
手嶋 昭子	京都女子大学法学部教授
橋爪 隆	東京大学大学院法学政治学研究科教授
深見 敏正	元東京高等裁判所判事

(◎印：座長、○印：座長代理)

参考資料2 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ 開催状況

第1回 令和3年8月24日（火）

○ 自由討議

第2回 令和3年9月14日（火）

○ 関係省庁ヒアリング

第3回 令和3年9月29日（水）

○ 構成員からの発表

第4回 令和3年10月22日（金）

○ 関係者ヒアリング

第5回 令和3年10月29日（金）

○ 関係者ヒアリング

第6回 令和3年11月5日（金）

○ 関係者ヒアリング

○ 論点と対応案について

第7回 令和3年11月12日（金）

○ 関係者ヒアリング

○ 論点と対応案について

第8回 令和3年11月26日（金）

○ 報告書素案（中間報告）について

第9回 令和4年1月14日（金）

○ 関係者ヒアリング 等

第10回 令和4年5月20日（金）

○ DV法執行のための環境整備について

○ 関係省庁ヒアリング

第11回 令和4年6月28日(火)

- DV被害者支援を行う民間シェルター等及び配偶者暴力相談支援センターへのアンケート集計結果について
- 関係省庁ヒアリング 等

第12回 令和4年10月12日(水)

- 配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ報告書(案)について