
第3節 人身安全関連事案対策における諸課題と展望

日本大学危機管理学部 准教授 鈴木 秀洋

I 人身安全関連事案は喫緊の危機管理学の課題

人身安全関連事案とは、ストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等を始めとする恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案、行方不明事案、児童・高齢者・障害者虐待事案等の人身の安全を早急に確保する必要の認められる事案¹のことをいう。日々人命が奪われている人身安全関連分野における対策は、実務的に喫緊の対応が求められている分野であるとともに、危機管理学（パブリック領域）においても重要な研究分野として一層の体系化が求められている分野といえる。

本論稿は、人身安全関連事案のうち、特にストーカー事案、DV事案、児童虐待事案における法構造及び対応の相違に焦点を当て、現状・課題を抽出し、今後の取組の方向性について論じる。

II 人身安全関連事案対策としての各種法律の目的・射程

上記三つの事案に関して、刑法構成要件該当行為であれば、警察・検察による捜査・公判という司法手続過程による処理がなされていく。しかし、刑法・刑事訴訟法における事後規制とは異なる事前規制の視点や法目的の違い等からこの三事案に関しては特別の法律がそれぞれ定められている。

1 第一に、ストーカー事案である。この点、ストーカー事案に関しては、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「ストーカー規制法」という。）が定められている。この法律の目的は、「ストーカー行為を処罰する等ストーカー行為等について必要な規制を行うとともに、その相手方に対する援助の措置等を定める」ことによって、究極の目的である①「個人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生を防止」と②「国民の生活の安全と平穏」を目指すものである。

2 第二に、いわゆるDV事案である。この点、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。）が定められている。この法律は、前文を設け、前文でこの法律制定の必要性・経緯・目的を謳う。すなわち、日本国憲法が個人の尊重と法の下での平等の理念を掲げ人権の擁護と男女平等の実現を目指しているにもかかわらず、現実には被害者救済が十分でなく暴力（特に女性に対する暴力）が続いている実態

を踏まえ、「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」することによって、①「配偶者からの暴力の防止」と②「被害者の保護」を図ることを目的として掲げる²。

3 第三に、児童虐待事案である。この点、児童福祉法と児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）との2つの法律が定められている。

まず、児童福祉法は、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」（1条）と定め、すべての国民の努力義務として、児童の権利主体性と最善の利益の尊重を定め、保護者及び国・自治体の責任を規定する（第2条）とともに、この理念が、「児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。」（第3条）と定める。

次に、上記法律と一体のものとして児童虐待防止法がある。児童虐待防止法は、「児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼす」と明記し、そのために「児童に対する虐待の禁止、児童虐待の予防及び早期発見その他の児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務、児童虐待を受けた児童の保護及び自立の支援のための措置等を定める」ことにより、「児童虐待の防止等に関する施策を促進し」、もって究極的には、「児童の権利利益の擁護に資すること」を目的とする（第1条）。この法律は、児童福祉法の理念をより強化するために一体的な法律として制定されたものと位置付けられる。

Ⅲ 上記三法の法制度設計の比較

上記目的を実現するための具体的な法制度について考察する。

1 第一に、ストーカー規制法である。同法は、主に警察が主体的に役割を果たすべく規定されている。具体的には、警察本部長等による警告や公安委員会による禁止命令等³によって、ストーカー行為をやめさせて被害の防止を図ることを主眼とする。

この点、ストーカー規制法の法改正経緯としては、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いく必要⁴があるとの観点から、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）における提言がなされ、それに沿った形で、平成28年12月に法改正があり、自治体等の役割（条項）が追加された。

ただし、追加された規定は、調査研究の推進に努めること（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（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)を講ずる努力義務(12条)等の規定であり、個別案件の対応として警察と自治体とが情報共有し連携しつつ個別のケース対応を行うような規定はない。つまり、責任主体は警察であり、自治体は、実体把握、人材育成、知識の普及・啓発といった社会環境作りの面での役割を果たすことが期待されている。

2 第二に、DV防止事案である。DV防止法は、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、自治体をDV防止の責任主体と定める。次に、第1章の2「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を定めること及び配偶者暴力相談支援センターを設置すること⁵(第2章)の義務付けを都道府県及び市町村(特別区含む。)に課す(なお市町村は努力義務)。そのうえで、発見者からの通報(6条)先としては、配偶者暴力相談支援センターと警察の両者を責任主体とし(被害者の保護(第3章))、警察と自治体とが連携して個別対応していくことを想定している(同9条)。

こうした法体系からすると、自治体は、DV事案に関しては総合的な責任主体とされ、個別具体的なケース対応で警察と連携しつつ対応することが法文上明記されている点で、ストーカー規制法とは規定ぶりが大きく異なっている。

3 第三に、児童虐待事案である。児童福祉法は、10条において市町村(特別区を含む。)、11条において都道府県の業務を定め、それに続く第六節要保護児童の保護措置等、第七節被措置児童等虐待の防止等との規定においても、市町村と都道府県を児童福祉に係る業務の責任主体としており、警察を責任主体とはしていない。また、児童虐待防止法も、通告先である市町村、都道府県福祉事務所、児童相談所が児童虐待対応を行うことを定めており、警察は援助要請があった場合に援助の立場で協力するにすぎない(同10条)。出頭要求・立入調査(罰則あり)・再出頭要求の規定、更に臨検・捜索といった強制度合いの高い手法ですら都道府県知事の権限とされており、警察は責任主体としては登場していない⁶。

その他にさらに、児童福祉法は、要保護児童の適切な保護、要支援児童・特定妊婦への適切な支援を図るために関係機関の連携ネットワークである要保護児童対策地域協議会の規定を設け(25条の2)、このネットワークで、指定要保護児童対策調整機関が事務を総括し、支援の実施状況の把握、関係機関等との連絡調整を行う(同5項)こと、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旨と応答義務を課す規定をおき、関係機関間の連携を実質的に担保している(なお、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、役割分担と連携を実質的に担保している。)

4 各種法制度設計の比較（まとめ）

以上のように、人身安全関連事案といっても、上記三法には、法制度設計に大きな相違がある。対応すべき責任主体という観点から比較考察すると、①警察中心主義のストーカー事案対応、②警察と自治体との連携を描くDV事案対応、③自治体中心主義の児童虐待事案対応という整理ができるのである⁷。

IV 今後のアプローチの提言

これまでも個別の人身安全関連事案に関する警察の対応を中心とした論稿や犯罪予防、社会安全論という形での先行研究は積み重ねられている⁸。本論稿では、命を守るための制度設計という視点から従前の先行研究に加え、法制度を比較することによって法体系上の新たな問いを立てておく。

1 立法論・解釈論のアプローチ

(1) 責任主体変更の立法アプローチ

この点、同じ人身安全関連事案であっても、上述したように、警察中心主義のストーカー対応と自治体中心主義の児童虐待対応というように現行法上は異なる法制度設計となっている。

例えば目黒区、野田市、札幌市とセンセーショナルな児童虐待死事件による法改正等の議論の中で、現状の児童相談所の対応の限界論が主張されている。ではこの先の法制度設計としては、都道府県児童相談所中心主義から地域の市区町村中心主義への法権限の移譲を行うべきなのか、又は児童相談所の権限を警察に移譲しストーカー事案対応と同様の警察中心の制度変更を行うべきなのか。果たして児童福祉分野における子どもの命を守るための法制度はどうあるべきなのか、子どもの最善の利益をどう守っていくべきなのか⁹との観点から十分な議論が尽くされる必要がある¹⁰。

一方ストーカー事案においては、警察中心主義ではなく自治体等社会全体での取り組みが必要と言われる中で、個別具体的な案件の処理ではなく主に環境整備的な側面で自治体が補助的な役割を果たすような規定を追加するのみでは自治体側にも当事者意識は生じず、十分な成果があがっていないのではないかと¹¹。更なる法改正の必要性についても検討が必要であろう。

(2) 要対協のネットワーク制度拡充アプローチ

児童福祉法における要保護児童対策地域協議会というネットワークは、家庭内の見えづらく収集しがたい情報を、ネットワーク内に法定の守秘義務を課すことで、関係機関の情報共有と連携ができるようになり、モザイク情報を全体的な見立てができる絵柄にし得る点で、画期的な制度である。協定や要綱という形ではなく、法定の守秘義務を課すネットワーク制度として、DV防止法やストーカー規制法においても、こうした要保護児童対策

地域協議会と同様の法制度の導入が考えられてよいのではないか。法制度の提言を行っておく。

2 公民連携のアプローチ

ストーカー事案、DV事案、児童虐待事案、いずれも民間支援団体が実際のケース対応で果たしている役割は大きい。行政の相談窓口の敷居の高さを補うことや、行政に比して継続的・持続的な相談を受けることができること、行政機関や専門職が提供するような支援提供は難しいとしても逆に非専門的であるがゆえの共感性を有した支援ができることなどがメリットとしてあげられる¹²。民間支援団体ごとに得意分野や苦手分野の凸凹があるのは当然であり、そうした民間支援団体の凸凹を理解し、それを繋げ調整する機能（プラットフォーム的機能・ハブ的機能）を行政が果たすことが求められる。地域により支援を受ける環境が著しく異ならないように国が法的・財政的バックアップを行うとともに、公民が対等な立場で具体的な役割分担と連携の協議が地域ごとに行われていく必要がある¹³。

3 各種学問分野の知見の集約・教育アプローチ

人身安全関連分野は、法的責任主体という観点からは、上述したように刑事と行政の連携が求められる分野である。刑事と行政の架橋が学問的に求められる。また、人身安全関連分野は、個々の事案の解決において、医療・保健、福祉、心理、教育法務等様々な領域の知見が求められる分野¹⁴である。実務現場の日常としても、医師・保健師・保育士・社会福祉士、心理士、教師、弁護士、警察等様々な職種が常に連絡し合っ事案に向き合うことになる。こうしたバックグラウンドの知見を結集し、実務の連携とともに学際的な交わりが深められる必要がある。それとともに、こうした学際的な知見を体系的に身に付けた人間が社会に出て、人身安全関連分野に関わっていくことが、人々の命を紡いでいくことに繋がる。その意味で日本大学危機管理学部、危機管理研究所の果たすべき役割は大きい。

V まとめ

以上本論稿では、人身安全関連事案のうち特に三法における法制度設計の比較を行い、今後の新たな法制度設計についての問題提起と若干の提言を行った。筆者は実務家と研究者との両方の立場、刑事法研究者と公法研究者との両方の立場からこの分野を研究対象としつつ、両分野の架橋と研究・発信を行っている。今後他のパブリック領域の研究者・教員とともに課題解決のための一層の学問分野の体系化（命を守るための最適化の法制度設計提言等を含む。）と発信を進めていきたい。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・鈴木秀洋（2020）近刊『虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る - 社会的弱者のための自治体法務』（第一法規）
- ・鈴木秀洋（2019）『子を、親を、児童虐待から救う』公職研
- ・子ども虐待防止学会編（2019）『子ども虐待とネグレクト』vol.21No.3（特集）
- ・警察政策学会編（2018）『社会安全政策論』立花書房
- ・鈴木秀洋（2017）『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック』（第一法規）
- ・子ども虐待防止センター（2013）『子ども虐待への挑戦』誠信書房
- ・渥美東洋（2008）『犯罪予防の法理』成文堂
- ・信田さよ子（2008）『加害者は変わるか？ - DV と虐待を見つめながら』筑摩書房

¹ 石川博昭（2019）「警察における人身安全関連事案への対応状況について」『警察学論集』（第72巻第9号）、立花書房、90頁。

² 平成25年の一部改正（6月26日成立・同年7月3日公布・平成26年1月3日施行）により、生活の本拠を共にする交際相手からの暴力及びその被害者についても、配偶者からの暴力及びその被害者に準じて、法の適用対象とされ、適用範囲を広げた。

³ DV防止法の場合は裁判所による命令である点で異なる。

⁴ 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、警察政策学会編（2013）『「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）27頁参照。

⁵ 配偶者暴力相談支援センターが担う業務として、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

⁶ 他にも行政手続に基づく令状による強制調査規定等を定める行政法規はある。例えば国税犯則取締法、関税法、地方税法、金融商品取引法、独占禁止法、出入国管理法等が挙げられるが、これらの行政法規の中で告発規定を設けていないのは児童虐待防止法のみである。

⁷ 本論稿では割愛せざるを得なかったが、虐待三法の比較を行うのであれば、都道府県児童相談所中心主義の児童虐待対応と市区町村中心主義の高齢者虐待対応と障害者虐待対応という比較分析もできる。

⁸ 警察政策学会（2018）『社会安全政策論』立花書房（特に人身安全関連分野の論稿として金山泰介「家族等親密圏の安全」）。「特集・人身安全関連事案の対処」（2014）『警察学論集』第67巻第11号、1-57頁、立花書房。小早川明子（2014）『「ストーカー」は何を考えているか』新潮新書。中島幸子（2013）『マイ・レジリエンス』梨の木舎。信田さよ子（2008）『加害者は変わるか？』筑摩書房等。渥美東洋（2008）『犯罪予防の法理』成文堂。渥美東洋（1998）『複

雑社会で法をどう活かすか』立花書房。小早川明子(2014)『「ストーカー」は何を考えているか』新潮新書。

⁹ 児童福祉法3条の2本文は、「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。」と定め、保護者支援の必要性についても規定している。

¹⁰ 子どもの人権という観点、少年法との関係、親支援といった問題とも関連する問題である。

¹¹ なお「警察本部長等は、前項の援助を行うに当たっては、関係行政機関又は関係のある公私の団体と緊密な連携を図るよう努めなければならない。」(法7条2項)との連携規定はあるが、筆者自身の実務経験また内閣府ストーカー被害者支援マニュアル検討会委員としてヒアリングを行った経験からも、実際の事案対応としては、自治体にはストーカー対応の専門部署はなく、かつ、ストーカー案件は自治体が主体的に対応する案件であるとの意識は薄いのが実情である。

¹² 安田貴彦(2019)「犯罪被害者支援における民間団体の意義及び警察による被害者支援の展開と民間団体との関わり(上)」『警察学論集』第72巻9号、127-132頁。

¹³ 「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会」報告書(令和元年(2019年5月))参照。①民間シェルターの支援理念や手法はDV被害その他の生きづらさや困難を抱える女性に対する支援における重要な社会資源、②DV被害者等の支援という共通の目的の下、民間と行政が対等な立場で考えや情報を共有し連携して支援にあたる必要があるとの基本的考え方を示すとともに、方向性として①民間シェルターの基盤強化と対応力の向上、②行政との連携強化、地域間格差の解消、③加害者対策に向けた調査研究の実施、④児童虐待対策との連携強化が挙げられている。

¹⁴ 堤和道(2018)「社会安全政策論の方法論試論」『警察政策』第20巻、立花書房、89-110頁参照。