

# 配偶者からの暴力被害者支援及び防止政策における 市民参画型政治の展開

## The Development on Anti Domestic Violence Policy in Japan : How to Build Partnership with Citizens and Administration

小柴久子\*

Hisako Koshiba

### (要旨)

戦後日本の高度経済成長は、経済発展至上主義の下、強力な官僚制によって主導された。それを一方で支えたのは、「男性稼ぎ主型」家族を基盤にした日本型雇用システムと日本型福祉である。しかし、1980年代末にバブル経済がはじけ、90年代以降の「失われた10年」によって、日本は、もはや右肩上がりの経済発展は望めなくなった。また、急速に進展するグローバリゼーションの影響によって、労働市場の規制緩和を初めとする様々な規制緩和が進み、これは日本のこれまでの社会システムを破壊しながら、富める者と貧しき者＝社会的弱者との格差を急激に拡大させていった。この過程で、これまで見過ごされてきた、様々な政治課題が浮上し、それらの解決が緊急かつ強力で社会から要請された。これは、言い換えれば、経済発展至上主義や企業中心社会の論理から、生活者の視点への転換であり、官僚制から市民参画型政治への政治システム変革の流れである。

そこで本稿では、市民参画型政治の具体的例として、日本のDV政策について考察する。DV政策は、日本のジェンダー政策の中でもとりわけ市民参画が進んだ分野である。すなわち、2001年にDV防止法は議員立法で制定されたのち、二度の改正DV防止法は市民立法によって制定された。また、その制定過程では、被害当事者や支援者たちの声が強く反映されるものとなった。したがって、本稿では、まず、このDV防止法の制定過程を「市民参画」の視点から検証した。さらに、DV施策を実施する立場である地方自治体では、民間支援団体と行政との協働がいかに行われているかについて、いくつかの地方自治体のDV防止基本計画とその実態を比較分析することによって見てみた。その結果、地方自治体と民間支援団体との協働ができているところは、きめ細かな支援が行なわれていること、行政とのチャンネルができていることがわかった。さらに、地域間格差が大きいことが分かった。地方自治体において実効性のあるDV防止施策を展開するためには、行政と民間支援団体との協働関係が必要不可欠であることが実証された。

### 構成

- |                            |                     |
|----------------------------|---------------------|
| 1. 問題の所在                   | 3. 都道府県と民間支援団体との協働  |
| 2. DV防止法および改正過程における市民参画型政治 | (1) 埼玉県の場合          |
| (1) 日本におけるDV防止法制定の背景       | (2) 鳥取県の場合          |
| (2) 市民立法としてのDV防止法改正過程      | (3) 神奈川県の場合         |
|                            | (4) 都道府県と民間支援団体との協働 |
|                            | 4. 結論               |

\* 山口大学大学院東アジア研究科博士課程 (The Graduate School of East Asian Studies, Yamaguchi University)

## 1. 問題の所在

1990年代以降の日本は、高度経済成長が終焉し、急速に進展するグローバリゼーションの影響によって、労働市場の柔軟化を初めとする様々な規制緩和が進んだ。その影響で、不安定で劣悪な労働条件の下で働く非正規労働者が急速に増えた。また、これまでの標準家族としての男性稼ぎ主型家族が崩壊し、標準家族から外れた非正規労働者家族や単身者、母子家庭が急速に増加し、この結果、多くの人々が日本のソーシャルセーフティネットから漏れ落ち、排除されていった。こうして、グローバリゼーションとそれに続く規制緩和政策は、日本のこれまでの社会システムを破壊しながら、富める者と貧しき者＝社会的弱者との格差を急激に拡大させていった。

一方で、このような格差拡大とは裏腹に、グローバリゼーションは、ヒト、モノ、カネの移動をより頻繁にし、大きくしていった。それによって、日本社会では多様な価値観を尊重する傾向が生まれ、環境問題、人権意識が研ぎ澄まされ、国家による福祉が必要であるという認識が深まった。その中でも特に、女性の貧困や女性への暴力といったジェンダー問題に関する認識も深まっていった。

こうした変化の中で、これまで見過ごされてきた様々な政治課題が浮上し、それらの解決が緊急かつ強力に社会から要請された。すなわち、中央政府中心の政治から市民に身近な地方自治に重きを移し、地域の実情にあった仕組みを作ることが求められるようになった<sup>1</sup>のである。こうして、生活者中心の政治を指向し、1990年代後半には、地域の課題は地域で解決するという地方分権や新しい公共の概念<sup>2</sup>が出てきた。これまで国によって一律に管理実施されてきた公共サービスに対しても、個々のニーズに応じた教育や子育て、

まちづくり、防犯や防災、医療や福祉などの生活者重視の新しい公共のありかたが問われるようになった。つまり、市民が主体的かつ対等に行政と協働<sup>3</sup>して公的なサービスをも担おうとするものである。

具体的に市民はNGOやNPOなどの市民団体をつくり、課題解決に向かって独自に模索し、実践し、世論を喚起し、政治課題にまで上らせてきた。さらに、国や地方自治体の施策に市民の声を反映させ、行政との関係を上位下達から協働へと変化させてきた。このような政治のあり方を、本稿では「市民参画型政治」と名づけた。ここでの市民参画型政治とは、市民社会における課題について市民と行政が主体的かつ対等に協働していく活動と定義する。新しい政治課題として登場した環境問題や人権問題、ジェンダー問題、福祉問題などでは、旧来の政治手法とは異なる市民参画による解決が図られつつある。

これまで、筆者は市民参画型政治が日本社会においてどのような条件のもとでなりたつか研究を続けてきた。特に拙稿「特性論に基づく男女共同参画条例制定とその後の逆転一宇部市の事例<sup>4</sup>」では、宇部市の男女共同参画条例制定過程及び男女共同参画基本計画策定過程をから市民参画型政治のあり方について考察した。そこでは、地方自治体の政治は首長、行政、議会、市民運動とのバランスオブパワーによって、政策の方向性が大きく変わりうることを示した。したがって、市民が市民の声を市政に反映させるためには、市政をモニタリングし、市民の声を反映するチャンネルと市民の主体的な組織力が必要であることを論証した。

このような発見の基礎の上に、本稿では、市民参画型政治が日本では具体的にどのような行われているかについて、ドメスティック・バイオレンス（以後DV）<sup>5</sup>に関する政策

について考察したい。DVは、1990年代までの日本のジェンダー政策のなかでも見過ごされてきた分野であった。それまで必要にせまられた一部の市民によって、DV被害者支援が行なわれてきたが、政策課題としてその重要性を認識されることは無かった。しかし、国連による1970年から連続的に開催されてきた世界女性会議において、特に95年第4回北京世界女性会議は画期をもたらした。そこでは、本会議と平行して行なわれたNGOフォーラムに参加した女性たちは、世界のフェミニズム運動と触れ、日本政府や市民運動もまた世界の流れから大きく遅れていることを知った。このような状況を踏まえて、さらに、国連からも日本政府に対してDVに対する取り組みが遅れていること、早急に着手するよう要請された。こうした国際的な流れに触発されて、日本の市民団体はDV被害者実態を浮き彫りにし、支援団体者のネットワークを組織し、さらに政府や民間の関係機関との連携をつくり、政治課題化を強力に推し進めてきた。特に法を作る過程においては顕著であった。市民が参画できる仕組みとしての法的根拠を作り上げてきた。すなわち、2001年「配偶者からの暴力防止及び支援に関する法律（以後DV防止法）」が議員立法で制定され、二度のDV防止法は、市民立法によって改正された。その改正過程では、被害当事者や支援者たちの声が強く反映されるものとなった。この点において、日本のジェンダー政策の中でも、DV政策はとりわけ市民参画型政治が進んだ分野といえよう。

こうしたDV防止法の立法・改正過程については、戒能（2002）（2006）に詳しい。戒能は立法過程は議員立法であったことを述べ、さらに改正過程は市民立法であったことを意味づけている。まさに、これこそが市民参画型政治としての法的枠組み作りであった

ことを述べている。戒能の研究に続いて、現場のDV被害者支援を行う弁護士たちによって、法の運用について報告されている<sup>6</sup>。次に、法的根拠に基づいて、市民運動やNGOやNPOの市民団体が地方自治体と協働してどのように取り組んでいるかを民間団体の調査によって、具体的事例を挙げながら考察した研究がいくつかある<sup>7</sup>。

本稿では、まず、このDV防止制定過程及び改正過程を「市民参画型政治」の視点から検証する。さらに、DV防止施策を実施する立場である地方自治体のDV防止基本計画と、その実態を比較分析することで、市民＝NPO団体がどのように関わっているか、どのような課題があるかを考察する。この場合の市民参画型を、地方自治体が市民＝民間支援団体との連携や「協働」をどのように考えているのか、という視点でみる。さらに、地方自治体のDV被害者支援及び防止施策において、市民の声を施策に反映させるシステムをどのように構築し、市民と行政との協働がどのように展開されているか、そこにおける課題について考察する。

## 2. DV防止法および改正過程における市民参画型政治

### (1) 日本におけるDV防止法制定の背景

女性に対する暴力は、現実には存在しているにもかかわらず、長い間直視されてこなかった。しかし、1970年代になると、欧米社会では、フェミニズム運動によって、女性に対する暴力が深刻な社会問題として認知されるようになっていった。1971年にロンドンでDV被害者のためのシェルターがはじめて作られた。その後、イギリス各地にシェルターが作られ、シェルター活動が欧米に広がっていった。1976年にDV法が制定された。同じ時期に、アメリカでもシェルターが全米に広

がり、1976年にペンシルバニア州で州法が改正されたのを皮切りに、多くの州で州法改正することに成功した。その内容は、シェルターへの予算配分や警察・司法関係の対応改善などが中心的な内容<sup>8</sup>だった。その後、女性たちは、首都ワシントンDCでもロビー活動を通して、1984年に連邦法「女性への暴力防止法」を成立させた<sup>9</sup>。

このようなDVに対する欧米の動きに応じて、国連では、1979年「女性差別撤廃条約」によって、はじめて性別分業の変革なしには男女間の実質的平等は実現されないと認識されるようになった。しかし、「ジェンダーに基づく暴力に関する特定の条項が含まれていなかった<sup>10</sup>」。女性団体やその他のNGOの活動によって、85年のナイロビ将来戦略は、「女性に対する暴力が、あらゆる社会の日常生活の中に様々な形で存在している」ことを示し、暴力防止と被害者を援助するために法的措置を取ることを各国政府に要請した。しかし、「女性に対する暴力を女性差別撤廃条約が適用される特定の人權侵害であると明確に位置づけていなかった<sup>11</sup>」。そこで、長い年月を経て、93年「女性に対する暴力撤廃宣言」で、初めて「女性への暴力はジェンダーに基づく暴力である、私的な関係における暴力に関しても国家に責任があること」と明示された。93年「世界人権会議」で、女性に対する暴力は基本的人権の問題であると宣言された。これに続いて95年北京行動綱領では、女性への暴力は最重要課題の一つとなり、各国の主要政策として位置づけて、行動計画の作成や予算化を求めている。2000年特別国連世界女性会議の成果文書は、DV防止法制化を各国政府に要請している。

日本でも、このような国連の動きに呼応して、DVは女性への人權侵害であることが浮き彫りにされた。1977年に東京都は全国に先

駆けて、婦人相談所でDV被害者保護を行うようになった。このようにDVは潜在化していたが、一部の特定の女性たちが受ける暴力と認識されるにすぎなかった。しかし、92年に研究者や市民が行った全国的なDV被害の実態調査<sup>12</sup>によって、初めて日本国内にDVが潜在していることが明確になった。また、行き場のないDV被害者を目前にした市民や民間団体は、必要に迫られて民間シェルターを作っていた。民間団体がシェルターを開設しはじめたのが、90年<sup>13</sup>頃からである。家庭という私的領域での暴力が、社会に顕在化されるにつれて、被害者支援をする団体が増えていった。90年代初頭では、民間シェルターが全国で2箇所であったが、2007年の内閣府の調査<sup>14</sup>によると、102あると報告されている。シェルター運動にしても、DV防止法への取り組みにしても、欧米の活動からは20年遅れている。

シェルターが増えていく過程には、民間支援団体によって、全国女性シェルターネットが結成されたことが大きな要因となる。DV被害者支援や当事者による情報交換がされることによって、支援のノウハウを作り上げていった。さらに、全国女性シェルターネットは、DV防止法制定を求める運動や、制定時には議員に声を届け、二度の改正過程には市民団体を結成して関係省庁との意見交換会をするなど大きな役割を果たしてきた。このようにして、全国女性シェルターネットは、私的領域の問題を政治課題へと認識させる役割を果たしてきた。

1998年8月、参議院選挙後に超党派の女性議員によって「共生社会に関する調査会<sup>15</sup>（以後、共生社会調査会）」が設置された。さらに、2000年に共生社会調査会は「女性に対する暴力に関するプロジェクトチーム（以後PT）<sup>16</sup>」を設置して、女性に対する暴力に係わる法的

対応についての検討を開始し、01年に議員立法という形でDV防止法が制定された<sup>17</sup>。

2000年頃から、全国のDV被害者や、支援をしている団体は、全国女性シェルターネットワークを中心にDV防止法の立法化をめぐる運動を展開し始めた。例えば、DV被害者援助機関によるもの、DV被害当事者支援グループ、弁護士を中心とした法律家によるもの<sup>18</sup>、研究者グループなどのNGOからの意見書や法案の提案、要望書が相次いで出された<sup>19</sup>。それを受けるように、PTでは、30回にわたるヒアリングや討議を重ねられ<sup>20</sup>。学者や法律家、被害者及び支援者などの声を聴取している。ここでの大きな論点は、保護命令制度であった。「民事制度である保護命令違反に対して刑事罰を科すことは、民事と刑事の分離を原則とする日本の現行法体系に反する<sup>21</sup>」という問題があったが、「被害者は現行の民事・刑事法制の谷間に置かれており、他の法律との整合性以前に、この谷間を埋め、被害者の人権の救済を図ることが急務である<sup>22</sup>」と市民の意見を受けたPT内での強い意見によって、保護命令を創設することができた。

この保護命令によって、家庭内暴力による被害者を救済する道が開かれたことは画期的なことである。すなわち、この法律は、私的な家庭内領域における暴力に対して、国家がその責任において介入し、取り組むという方針の転換をみせた。さらにDV被害者や支援者などの当事者の声を汲み上げるという形で議員立法という制定過程は大きな意味を持つものである。この結果、DV防止政策において大きな進展がみられたといえる。

しかし、保護命令に関していえば、保護命令対象が身体的暴力に限ること、退去命令期間としての2週間は短すぎることに、同伴児への保護命令が無いこと、離婚後は保護命令が取れないという問題があった。

## (2) 市民立法としてのDV防止法改正過程

そこで、3年後の改正を待たずに、2003年2月参議院「共生社会に関する調査会」はDV防止法の見直しに関するプロジェクトチーム(改正PT)」を設置した。この改正PTによって、改正法案が作成されたのである。この改正PTは、2003年2月から2004年3月25日までに、24回の調査・検討を経て、改正案を取りまとめた。DV防止法を制定したときのPTは、省庁とのやり取りが中心であったが、改正PTでは、弁護士、女性相談所指導課長や相談員、内閣府、警察庁、法務省、厚生労働省、最高裁判所、民間支援団体、当事者団体、男女共同参画会議専門部会、岡山市主催の市民集会、内閣府主催のシンポジウムなどから幅広く被害の実態や要望を集めているのが特徴である。

これに対して、これまで議員の背後にいた市民団体は独自の活動を始めた。全国女性シェルターネットワークなどの市民団体がDV防止法改正に向けて、「DV法改正しよう全国ネットワーク(以後全国ネットワーク)<sup>23</sup>」を2003年2月に設立した。この団体が開催した関係省庁との「意見交換会」<sup>24</sup>は注目に値する。この関係省庁との意見交換会は、改正PTメンバーである参議院議員の仲立ちで開催することができた。これは、市民団体と議員とのネットワークなしには実現しなかったであろう。PT議員の果たした役割は大きい。実際の「意見交換会」には毎回全国から100人近くが参加している。

まず「全国ネットワーク」がしたことは、全国の民間シェルターにDV防止法改正への課題を公募したことである。公募した内容を179項目に分類し、現行法の徹底や啓発で対処できるもの<sup>25</sup>、抜本的な法改正が必要なもの<sup>26</sup>、予算措置<sup>27</sup>が必要なものに関する3分野に分けて、関係省庁と交渉していった。とり

わけ抜本的な法改正が必要なものは、保護命令に関連するものが含まれている。「全国ネットワーク」は、関係省庁との意見交換会を2003年5月から2004年2月までに7回開催したことで、改正法案に当事者や支援者の声を反映させることができた。さらに、意見交換会に出席した議員が国会で質問をして、現行法の運用を迫って、実現にしたものも多数ある<sup>28</sup>。

DV防止法の改正過程での画期的なことは、当事者および支援者の声を法案制定に反映させるシステムができたことである。すなわち、参議院の改正PTでは、ヒアリングによって、当事者の声を入れることができた。「全国ネットワーク」は、関係省庁との意見交換会を開くことによって、官僚に被害者や支援者などの当事者の実態を具体的に詳しく知らせたことである。これこそが、法案制定過程で市民の声を十分反映するようなシステム作りの端緒となるものであった。こうして国会議員と市民団体との二人三脚でできた改正DV防止法は、「市民立法」と呼ぶものにふさわしいものとなった<sup>29</sup>。

主な改正内容は、いくつかあるが、まず、「配偶者からの暴力」定義の拡大である。これまでは身体的暴力のみであったが、精神的暴力も含まれるようになった。さらに、離婚後の保護命令が可能となり、同伴児の接近禁止命令を発令できる。退去命令期間が2週間から2ヶ月となった。市町村にも配偶者暴力相談支援センターを置くことができるなどがあげられる。

しかし、課題は残った。保護命令では、一部精神的暴力も含まれるようになったものの、基本的には、精神的暴力が認められていない。接近禁止の範囲が依然として面会の禁止であり、電話やメールが接近禁止の範囲になっていなかった。同伴児への保護命令も認

められたが、同伴者や家族、支援者への保護命令対象になっていないため危険にさらされているままだった。市町村の責任が明確になっていないなどの課題が残された。

そこで、第二次DV防止法の改正も、同様に「全国ネットワーク」と関係省庁との意見交換会が開催され、市民の声を法律に盛り込むことができた。参議院共生社会調査会はなかったため、意見交換会に参加した議員たちが各政党に持ち帰り、改正内容を詰めていくことで、2007年にDV防止法の第二次改正となった。このようにDV防止法の改正と二度の改正は民間支援団体の力と参議院議員によって、市民立法でDV防止法を制定してきた。

この第二次改正の主要な改正点は、保護命令対象者の拡大である。被害者の親族や支援者に対しても被害者の接近禁止命令と併せて接近禁止命令を出すことができるようになった。さらに、対象となる暴力の範囲の拡大である。身体的暴力は当然ながら、脅迫行為まで拡大された。さらに、接近禁止命令の内容が、付きまといやはいかひの禁止だけであったが、それに加えて電話、ファクシミリ、電子メール等による接触も禁止となった。さらに、市町村でのDV防止基本計画も努力義務となり、より生活に直結した市町村でのDV被害者支援施策を講じることが要請された。

しかし、まだ残された課題は多くある。配偶者に限定したDV防止法では、恋人からの暴力や、配偶者以外の家族間での暴力への対応が無い。DVが子どもにも与える影響を考えると、離婚後の加害者と子どもの面会をどうするかという課題が残っている。さらに、一時保護から自立した後の支援について明記されていないことや、民間支援団体についての支援が具体的に明記されていないなどがある。

今も民間支援団体は、国会議員の仲介で、新たに発生した事例<sup>30</sup>について関係省庁との意見交換会を開催して、問題の解決にむけて取り組んでいる。さらに、市民立法として、第三次DV法改正することは当然になった。このようにDV防止法の改正は、市民立法として、当事者の声が強く反映されて、法律を変えていくという特徴を有している。

国レベルでは、市民団体との協働体制ができ市民参画型政治が行われてきた。次に、具体的にDV防止施策を運用している地方自治体と、民間支援団体との協働関係はどのようなになっているのかについて、検討をする。

### 3. 都道府県と民間支援団体との協働

これまで、DV防止法の制定過程及び二度の改正過程から、DV防止政策は、市民参画型政治であることを検証してきた。政府レベルのDV防止政策が、市民参画型政治に沿うものであれば、その法律のもとに講じられている地方自治体の施策は、当然、市民参画型政治でなければならないと考える。なかでも、地方自治体と民間支援団体との協働体制はどのようなになっているかについて、いくつかの地方自治体のDV防止基本計画を基にして検討する。基本計画には、地方自治体の姿勢が現れているものと判断するからである。

以下では、埼玉県、鳥取県、神奈川県の基本計画をみる。これらの3県を選んだ理由は、以下の通りである。つまり、埼玉県の基本計画では、県の役割と民間支援団体の役割が明確に述べられていることに注目した。鳥取県では、知事の徹底した現場主義と民間支援団体とのDV被害者支援に対する意向が合致したことで、補助金という形で民間支援団体に対して手厚い支援が行なわれている。神奈川県では、全国に先駆けて早い段階から民間

シェルターが機能を発揮し、今では全国で最も民間シェルターが多いといわれている。その3県でのDV基本計画には、民間支援団体の位置づけがどのようになっているか、民間支援団体にどのような支援を行おうとしているのかをみることで、県と民間支援団体との協働について検討したい。

#### (1) 埼玉県の事例

まず、地方自治体と民間支援団体との協働が明快に述べられ、さらに10の重点項目には数値目標が入っている埼玉県のDV防止基本計画<sup>31</sup>から、県と民間支援団体との協働関係をみる。その内容は、「DV防止と被害者保護・自立支援対策を推進するには、行政では限界があり、被害者の個々の事情に応じたきめ細かな対応を確保するためには、DV問題に取り組んでいる様々な民間団体の活動と協働していくことが必要」とある。「民間団体の貴重なノウハウや人材の蓄積を生かしつつ、行政と相互に補完し関係が連携して適切な支援を行うための体制の強化とネットワークづくり」の必要性が述べられている。これは、被害当事者支援を重要視しているといえる。何故ならば、行政の限界を認めると共に、民間の力を活用して、きめ細かな支援を充実させることの重要性が述べられているからである。

では、民間団体との連携・協働の推進とは、具体的にどのようなことであろうか。「民間団体との連携・協働の推進」では、被害者の多様なニーズに応じた支援を行うためにDV対策関係連絡協議会への民間団体の参加を促進し、情報の共有化を図ることとある。地域や市町村に設置するネットワークの参加を呼びかけている。さらに、民間スタッフの持つ力を活用するために講師として招聘する、民間団体で実施可能な啓発活動や被害者支援に

については事業委託する、民間団体と支援者の安全のために、団体の情報管理をすることが述べられている。

民間団体の育成・支援については、民間団体の特性を生かした支援をするため、活動費の助成や、助言や広報活動等の協力をする。支援スタッフのスキルアップのための研修会の受講機会を増やす。民間団体にボランティア育成研修会を委託し、支援スタッフの育成を支援する、民間シェルター等の整備促進として、「民間によるシェルター運営を支援するため、施設整備に対する財政的支援、運営面での助言・情報提供を行い、整備促進を図る<sup>32)</sup>」とある。さらに、具体的支援として、県内民間シェルターの数を平成20年度末には4ヶ所を平成23年度末には、5ヶ所と記載されている。これは、被害者を一時保護する施設が増えること、ひいては、多くの被害者を保護することができることに繋がり、さらに、広域的な対応が可能になることを意味する。つまり、民間支援団体が孤立奮闘するのではなく、県は民間支援団体を精神的かつ経済的にサポートする体制づくりを積極的に推進するということである。

さらに、自助グループ・サポートグループ

の活動支援として、活動費の助成を明記している。そこでは、民間団体におけるサポートグループ活動への支援として、平成20年度末2グループから、3年後には4グループの設置を目標<sup>33)</sup>としている。事業活動への助言や広報活動の協力として、民間団体交流会を年1回開催、民間団体の情報提供を月1回することが明記してある。そこには、「民間団体のノウハウや人材を活かし、相互に補完し、連携することが重要であるために、特に県が中心となって交流会や情報提供を行うことにしました。」<sup>34)</sup>とある。すなわち、月1回の頻繁な情報提供及び交流は、刻々と変わる国の法律の運用や、それらをどう使いこなすかの実践発表であり、さらにその活用方法を県と民間団体で検討することは、手探りで支援をしている民間団体にとって、よりの確な支援内容が蓄積され、支援現場で運用されて、支援体制が確立されることとなる。

民間支援団体を育てようとする県の姿勢は、民間支援団体のノウハウを支援に確立させ、県の被害者支援に生かすことができる。さらに、民間との協働を重要視する県の姿勢が伺える。

(表1) 『配偶者からの暴力防止及び被害者支援基本計画』(2009) 埼玉県抜粋

V 民間団体との連携・協働の推進

1. 民間団体との連携協働の推進

- ① 民間団体との連携の推進・・・
- ② 専門的知見の活用・事業の協働実施
- ③ 民間団体及び実施者等の安全確保

2. 民間団体の育成・支援

① 事業活動への支援 (重点10)

民間団体交流会の開催 年1回      民間団体への情報提供 月1回

② 人材育成に関する支援

③ 民間シェルター等の整備促進 (重点3)

民間シェルターの数 4箇所 (H20年度末) → 5箇所 (H23年度末)



## (2) 鳥取県の事例

鳥取県のDV防止政策の特徴としては、DV被害者保護における民間支援団体との協働関係を重要視していることである。すなわち、DV防止基本計画の民間支援団体等との連携と協働の項をみると、「DV施策を進める上で、行政機関ですべて対応していくことには限界があり、また、民間支援団体等が対応した方が効率的、効果的な分野もある。今後も、それぞれの特性を生かしながら協働してDV施策を推進していく必要がある。<sup>35)</sup>」とある。鳥取県の被害者保護に関しては、積極的に民間支援団体を県の施策の中に組み込んでいることに他ならない。

鳥取県の平成21年度被害者保護・支援事業<sup>36)</sup>の内容をみると、いかに手厚い補助が行われているかがわかる。この点において、県は経済的支援、精神的支援を積極的に行っている。すなわち、鳥取県の平成21年度DV被害者支援事業62,937千円のうち、民間支援団体への事業費17,089千円、人件費が3,314千円、合計20,403千円で約30%を占めている。この県のDV被害者支援額は、他の都道府県のDV被害者支援事業額からみても少なくは無い<sup>37)</sup>。また、民間支援団体への支援額としては全国で一であろう。このことは、県が民間支援団体を活用して、民間任せにするのではなく、積極的に経済的支援をして行政の仕事を民間に任せていこうとする姿勢が分かる。

多くの地方自治体で、民間シェルターの家賃補助、入所者の委託費（1人1日約7,600円を国と県で分担する）を出すなどはあるが、表2のように細かい補助はない。例えば、DV被害者が一時保護施設に避難する際の交通費補助がある。これは、民間支援団体が被害者を民間シェルターまで移送するが、鳥取県では、シェルターの近くまでタクシーを利用できる。これは、移送に関する民間支援団体の

安全性が守られていることを示している。さらに、被害者の一時保護中及び自立後の同行支援費が認められている。これは、被害者支援に関しては同行が必須であるが、その費用が認められていることは、被害者及び支援者にとっても動きやすい。

DV防止法は暴力被害者の対象を配偶者（元配偶者、事実婚）に限っている。そのため、多くの民間支援団体への一時保護委託が配偶者からの暴力被害者となっている。しかし、実際の民間団体での受け入れ対象者は、配偶者からの暴力被害者だけとは限らない。親、兄弟、息子娘、婚姻関係にない恋人からの暴力被害者もいる。そのような被害者に対して鳥取県独自に支援対象となっている点が、先進的な特徴である。さらに、新たな取り組みとして、民間支援団体は、被害者のための精神的なケアや被害者の子どもの学習支援をする自立支援施設を有している。

このように、鳥取県のDV被害者保護・支援事業をみると、民間支援団体が行うDV被害者支援に対して、シェルター入所前、入所中、入所後の自立支援に対して、被害者支援体制が充実していることを示している。鳥取県では、被害者への支援が行き届いているので、支援団体は支援費に不安を抱くことなく、安心して支援に専念できる条件下にあるといえる。さらに、DV防止法の枠を超えた鳥取県独自の支援が行われていることは、注目に値する。

(表2) 鳥取県 平成21年度被害者保護・支援事業<sup>38</sup>

事業費17,089千円、人件費3,314千円 合計20,403千円

配偶者からの暴力被害者への支援を行う民間団体等に対し、保護体制の整備に係わる経費及び被害者の自立支援のための経費を助成する。(DV被害者団体への補助事業)。

1. 一次保護体制整備事業

- (1) 一次保護施設確保事業：DV被害者支援団体が民間アパート等を借上げ、一次保護施設を設置する家賃等。
- (2) 夜間警備体制強化事業：一次保護施設は加害者による後追いなどの危険があるため、DV被害者支援団体が施設の警備体制を強化するための委託料等。

2. 入所支援事業

- (1) 一次保護移送事業：DV被害者が一次保護施設へ避難するために必要な交通費。
- (2) 医療費支援事業：DV被害者が一次保護される前に受けた暴力による怪我の治療にかかわる診察料等。

3. 自立支援事業：一次保護入所中のDV被害者自立に向けた活動にかかわる経費に補助を行い被害者の自立を促進する。

- (1) 通訳雇上事業：外国人DV被害者にかかわる相談等を行うため、DV被害者支援団体が通訳を雇いあげる経費。
- (2) 託児支援事業：乳幼児を同伴するDV被害者が自立に向けた活動を行う間、当該乳幼児を託児所に預ける経費。
- (3) 同行支援事業：一次保護所に入所中及び対処後にDV被害者が自立に向けた活動を行う際の同行に係わる交通費、燃料費等。
- (4) 自立支援事業【拡充】：DV被害者が一次保護に自立する際の家賃及び初期費用(敷金、礼金、仲介手数料)。

4. 支援体制強化事業：民間支援団体がボランティア養成講座の研修を開催したり、自ら研修へと参加することで、支援者の質の向上を図ることで被害者への支援を充実させる。

5. DV防止法対象外被害者一次保護事業：DV防止法の対象とならない恋人・親・子・兄弟からの暴力被害者一次保護をおこなう。

6. 夜間電話窓口設置事業：県の相談体制が手薄になる夜間早朝の電話相談活動

(3) 神奈川県事例

神奈川県は、民間支援団体が早くから主体的な活動を展開しているところである。表3は、関係機関・民間支援団体との連携・支援を示したものである。神奈川県のDV防止計画<sup>39</sup>から、民間支援団体と県、市町村の連携がみえてくる。神奈川県で民間シェルターを運営している特定非営利活動法人かながわ・女のスペース「みずら」<sup>40</sup>によると、「みずら」

の3つのシェルターのうち2つは自治体との協働で運営している。このシェルターは、被害者の直接的支援は「みずら」がしているが、運営費は県からの委託費で賄われると同時に、県と県内自治体が利用者数の応分で費用分担している。さらに、建物は神奈川県からの無償提供である。

さらに注目すべき点は、一時保護期間(2週間)を過ぎた人が、最大6ヶ月間滞在でき

るステップハウスの存在である。ステップハウスの入所者は、一時保護を過ぎても、支援が受けられる施設である。ステップハウスでの入所中は、次の母子支援施設への入所を待つ期間であったり、親子関係を修復<sup>41</sup>する時期であったり、職業訓練を受けたり、離婚調停を進める中で自信を取り戻すなど、自立に向かう準備をすることができる。このステップハウスを神奈川県は「みずら」と協働でおこなっている。このステップハウスの運営での協働は、地方自治体としては最初の取り組みとして注目できる。「みずら」と神奈川県との取り組みは、県内の他の民間団体との協働にも波及効果があるようだ。このように神奈川県では、民間支援団体と協働することで、DV法には記載されていない自立支援体制が整っている。

**(4) 都道府県と民間支援団体との協働**

先進的な地方自治体のDV防止基本計画を見ると、民間支援団体との協働の姿が明確に分かる。DV防止法で積み残された課題を、地方自治体は国を先取りして対応している。例えば、鳥取県では、一時保護者の範囲を配

偶者、元配偶者、内縁関係からの暴力被害者の枠を超えて、家族間暴力も委託の範囲に入っている。また、埼玉県の基本計画でも、交際相手からの暴力被害者も支援対象となっている。この3県では、自立支援についても工夫がみられる。これまで国や地方自治体は自立＝就労と捉えがちであるが、先進的な地方自治体では、ステップハウスや母子の精神的安定のための施策を考慮していることが分かる。それは、これらの基本計画は、都道府県の職員の理解だけではなく、実際にDV被害者支援をしている民間支援団体の経験が、基本計画に反映されていると考えることができる。

DV防止法26条では「民間支援団体へ必要な援助を行う」に留まり、それ以上の記載が無いが、この3県では、民間支援団体との協働が具体的に記載され、予算化されている。このように、地方自治体では、支援の内容を民間支援団体との協働で明確にできてきている。そういう点において、民間支援団体との協働が成り立っているといえる。つまり、これらの3県では市民参画型政治が展開されているのである。

**〔表3〕 関係機関・民間団体との連携・支援 出典：神奈川県『神奈川県 DV 被害者支援プラン』**

関係機関・民間団体相互の連携と人材育成	①関係機関・民間団体相互の連携	・ネットワークの充実 ・広域における連携
	②被害者を支援する人材の育成と資質の向上	・職務関係者への研修の充実 ・支援者の育成のための研修等 ・マニュアル類の整備
民間団体との連携と支援の強化	①民間団体との連携	・民間団体との意見交換 ・民間団体との連携した啓発等 ・被害者相談における連携 ・民間支援団体と連携したステップハウスにおける自立支援 ・県、市町村、民間団体との協働による一時保護事業
	②民間団体への支援	・民間団体スタッフの資質向上のための研修等 ・心理的ケア等の支援 ・自立に向けた取組みを行う民間団体への支援

民間支援団との協働を積極的に取り入れている3県の基本計画をみてきたが、民間支援団体との協働が十分にできていない都道府県もある。民間支援団体と都道府県との協働は、地域間格差が大きいといえる。その結果、DV被害者支援策自体に、都道府県によって大きな差がある。この課題をどう乗り越えていくかが今後の課題である。前述したように、地方自治体は首長、行政、議会、市民運動とのバランスオブパワーで、政策がいかようにも変わりうることを示した。DV政策においても同じである。本稿においては、市民団体と行政との関係がうまくいっている自治体で考察した。今後市民側の取り組みを重視することで、地域間格差と協働の重要な要素である「対等性」について考察したい。

#### 4. 結論

市民や民間支援団体は、DV被害者を支援していくなかで、被害者を守るための手立てとして、新しい法律が必要であることを訴えた。その結果、議員立法で、DV防止法が制定された。しかし、その法律は十分ではなかった。そこで、二度の改正過程では、市民団体が、実際の支援現場の声を関係省庁や国会議員に届けるシステムを作った。そのシステムによって、不十分な部分を補った改正となった。このように、DV防止法および制定過程では、市民や民間支援団体が参画することによって、DV被害者がより安全に保護される仕組みを作ることができた。つまり、市民立法となったのである。しかし、それでも、法律では対応できない部分が残っている。

そこで、法律の下で直接被害者支援をしている先進的な地方自治体のDV施策をみた。そこには、法の不十分さを独自の工夫で解決しようとする地方自治体の施策があることが

分かった。例えば、保護する対象者を配偶者だけに限らないなどと、法律の枠を超えて自治体独自の支援策を講じている。さらに、行政で対応できない部分を民間支援団体との協働で乗り越えようとしている地方自治体がある。この協働体制は地方自治体の取り組みを柔軟にし、きめ細かにしていることが分かる。

このことから、DV防止法はDV被害者を保護し支援する装置であると考え、その装置を具体的に動かすものは、協働であると考えられる。このように、国や地方自治体でのDV防止施策は、民間支援団体との協働こそが有効な被害者支援であるといえる。つまり、DV被害者支援施策は、市民参画型政治が行われることなしには成立しないといっても過言ではない。市民や民間支援団体が、常に現場からの声を発することや、実践経験を積み上げていくこと、さらに、新しい試みに挑戦することは、市民参画型政治への必要な条件となるであろう。行政はこれらの市民の声を汲み上げるチャンネルをつくること、さらに市民の声を施策に反映することができるシステムを作ることである。

これまで、行政システムについてみてきた。市民と行政が協働を行うことで、市民参画型政治が行われていることをみた。そこで、今後は市民の主体的な活動をみる上で、調査結果に基づいて、市民参画型政治をみていきたい。

- <sup>1</sup> 吉田（1999）は、「日本の中央官庁の官僚システムが、国民生活のすみずみまで関与しているところに問題がある」といい、「中央官庁の官僚も本来の国家運営に関する仕事のみ、つまり、法秩序形成、外交・防衛に関する仕事に関与すればよい」と指摘している。
- <sup>2</sup> 「市民から委任された政府による一元的な決定では、市民ニーズを満たさなくなってきた。そこで、行政だけでなく、市民・NPOなどの多面的な公共主体による多様な決定、サービス提供によって、豊かな社会を実現していこうというのが新しい公共論である。」松下（2009）p44
- <sup>3</sup> 「協働」とはNPOと県民サービスの内容をより豊かに、効果的なものとするために、お互いの立場、特性を認め役割分担し、課題解決に向けた具体的な取組を行っていく。このNPOと県との一連の対等な関係をNPOと県との協働と定義する。『よく分かる！NPOとの協働マニュアル』埼玉県（2007）
- <sup>4</sup> 女性学会会誌『女性学 Vol.16』2009に掲載
- <sup>5</sup> “親密な”関係において男性から女性に対して行使される暴力。直訳すると家庭内暴力だが、日本では“家庭内暴力”が、思春期の子どもが親に対してふるう暴力をさす語として使われてきたことから、区別するためにドメスティック・バイオレンスと表現される。“親密な”関係にある男性とは、夫、内縁の夫、別居中の夫、前夫、婚約者、元婚約者、交際中の恋人、以前交際していた男性などを指す。『女性学事典』（2002）岩波書店p354 まれな例だが、女性から男性に対して暴力が行使される場合もある。
- <sup>6</sup> 長谷川他（2005）
- <sup>7</sup> ゆのまえ（2004）はDV防止法が地方自治体のDV対策に取り組むための根拠となったことを示している。小川（2009）、岩瀬（2009）は行政と民間支援団体との連携について調査している。
- <sup>8</sup> ドメスティック・バイオレンス国際比較研究会編『夫・恋人からの暴力』p176
- <sup>9</sup> 戒能（2002）、Bird, R(1997), Coomaraswamy R. (2003)
- <sup>10</sup> ブトロス・ブトロス＝ガーリ『国際連合と女性に地位向上1945-1996』p53
- <sup>11</sup> 同上p53
- <sup>12</sup> 1992年7月から12月に郵送または手渡しでアンケート用紙を配布し、無記名、自己記入式で回答を依頼し、807名から回答が寄せられた。詳しく書かれた回答を通じて、暴力の質・内容やその影響から、暴力の実態を調べている。『夫（恋人）からの暴力』調査会（1998）p26
- <sup>13</sup> 1986年に日本キリスト教婦人矯風会で女性と子どものための緊急一次保護施設「女性の家ヘルプ」ができ、1990年「かながわ・女のスペースみずら」ができた。
- <sup>14</sup> 平成20年度版『男女共同参画白書』p98
- <sup>15</sup> 参議院の調査会は1986年の参議院改革で創設された参議院独自の機関である。98年に共生社会に関する調査会が設置された。1年目は「女性に対する暴力」2年目は女性の政程への参画 3年目は「女性の自立のための環境整備」について調査を行った。
- <sup>16</sup> 参議院の調査会でPTを設けて立法化の作業をした例はこれまでにはなかった（南野他（2001）p15）。
- <sup>17</sup> 南野他（2006）p4～5
- <sup>18</sup> 自由人権協会、女性法律家協会、日弁連両性の平等委員会
- <sup>19</sup> 戒能（2002）p168～169
- <sup>20</sup> 南野（2002）p16
- <sup>21</sup> 同上p33
- <sup>22</sup> 同上p33
- <sup>23</sup> 「全国ネットワーク」の構成メンバーは、「全国シェルターネット」「被害者のためのDV法を求める全国連絡会」「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」「日本フェミニストカウンセリング学会」「自治労東京都本部」、当事者グループ、個人である。それぞれの団体は全国のグループとネットワークで結ばれているため、結果的に相当な人数が参加していることになる。
- <sup>24</sup> 遠藤（2006）p3
- <sup>25</sup> 例えば、通達によってできたものは住民基本台帳支援、住民票を動かさなくても国保に加入することができるなど。
- <sup>26</sup> 保護命令に関するもの、地方自治体のDV施策に対する基本計画策定の義務等
- <sup>27</sup> シェルター委託費
- <sup>28</sup> 例えば、住民基本台帳の開示制限がある。DV被害者が住民票を移すことは新しい住居を加害者に知られるという点において危険である。そのため住民票を移すことができないため、多々の不利益被ることにある。そこで、閲覧制限を掛けることで、加害当事者からの追及を逃れることができる。住民票を移さなくても、国民健康保険、教育を受けることができるようになった。
- <sup>29</sup> 戒能（2005p106）は改正DV防止法制定過程を「市民立法としてのDV防止法改正過程」と位置づけている。
- <sup>30</sup> 例えば、住民票を移せないDV被害者が生活給付金をもらえない問題、地裁から被害者の住所が加害者に漏れた例への対応について、2009年1月23日に最高裁判所、総務省との意見交換会を開

催した。

- <sup>31</sup> 「配偶者等からの暴力防止及び被害者支援基本計画」(2009) 埼玉県。この表題のように、埼玉県では、DV防止法の枠を超えて、配偶者(事実婚、元配偶者)からの暴力に、配偶者に該当しない交際相手からの暴力についても対応を進めていることが表題にも現れている。
- <sup>32</sup> 埼玉県「配偶者等からの暴力防止及び被害者支援基本計画」p 23
- <sup>33</sup> 同上 p 11
- <sup>34</sup> 同上 p 12
- <sup>35</sup> 鳥取県「配偶者からの暴力防止及び被害者支援計画～暴力の無い社会を目指して～」p 22
- <sup>36</sup> 鳥取県ホームページ DV関連事業 <http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/> 2009年9月16日
- <sup>37</sup> 山口県:DV対策事業予算(H20年度11,000千円)、神奈川県配偶者等暴力対策事業費(国庫対象-53,255千円、県単事業-34,577千円、配偶者等暴力対策事業補助-1,886千円)、北海道:DV関連事業(平成21年度予算58,577千円)
- <sup>38</sup> 出典 鳥取県のホームページ <http://pref.tottori.jp/yosan/> 2009年9月16日
- <sup>39</sup> 「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「かながわDV被害者支援プラン」(平成21年度から平成25年度)」平成21年3月神奈川県
- <sup>40</sup> NPOWEBホームページ NPO法人シーズの市民活動ニュース パートナリシップ <http://www.npweb.jp/modules/index.php?content> 2009年9月16日
- <sup>41</sup> DV被害者においては、当然に同居している子どもも被害を受けている。また、加害者と同居中は、加害者中心の生活であるため、母親がこどもに目を向けることが少ない。母子だけの生活になると、母親は初めて子どもに視点がいくことになる。しかし、これまでの母子間の関係が上手く作られていない場合が多く、どう対応すればいいか分からない場合がある。

## 【参考文献】

- 安部彩(2008)『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波新書
- プトロス・プトロス=ガーリ(1996)『国際連合と女性の地位向上1945~1996』日本語版 国際連合広報センター監修 国際女性の地位協会
- ドメスティック・バイオレンス国際比較研究会編(2000)『夫・恋人からの暴力—国境のない問題—日本と各国のとりくみ』教育資料出版会
- 堂本暁子(2003)『堂本暁子のDV施策最前線』新

水社

- 遠藤智子(2005)「永田町当番日記」DV法を改正しよう全国ネットワーク編著『女性たちが変えたDV法』新水社
- 「夫(恋人)からの暴力」調査会(1998)『ドメスティック・バイオレンス 夫・恋人からの暴力をなくすために』有斐閣選書
- 近藤恵子(2006)『「女のスペース・おん」と行政諸機関との連携』『DV防止とこれからの被害当事者支援』ミネルヴァ書房
- 原田恵理子・柴田弘子編著(2003)『ドメスティック・バイオレンス 女性150人の証言』明石書店
- 岩瀬久子(2009)「民間シェルターの活動実態と被害者支援—行政との連携・協働関係に着目して」『日本プロモーション学会誌』第2巻1号 p 22~31
- 戒能民江(2002)『ドメスティック・バイオレンス』信山社
- 戒能民江編著(2006)『DV防止とこれからの被害当事者支援』ミネルヴァ書房
- 神奈川県(2009)『かながわDV被害者支援プラン』
- 甲木京子、石本宗子(2006)「久留米市のDV被害者支援システムづくり」戒能民江編著『DV防止法とこれからの被害当事者支援』ミネルヴァ書房 p 197~p 202
- 松原明(2005)「NPOと行政との協働」『自治体と地域住民との協働』ぎょうせい p 1~56
- 松下啓一(2009)『市民協働の考え方・作り方』萌書房
- 丸山仁(2001)「新しい社会運動で政治を変える」『実践の政治学』法律文化社 p 177~202
- 波田あい子/原ひろ子(2003)「日本のドメスティック・バイオレンス防止法施行を迎えて」『ドメスティック・バイオレンス日本・韓国比較研究』明石書房
- 南野千恵子・小宮山洋子・大森礼子・林紀子・福島みずほ・堂本暁子監修(2001)『詳解DV防止法』ぎょうせい
- 南野千恵子・神本美恵子・山本早苗・吉川春子・福島みずほ監修(2004)『詳解改正DV防止法』ぎょうせい
- 南野千恵子・千葉恵子・山本早苗・福島瑞穂監修(2008)『詳解DV防止法2008年度』ぎょうせい
- 長谷川京子・佐藤功行・可児康則共著(2005)『弁護士が説くDV解決マニュアル』朱鷺書房
- 森田ゆり(2003)『ドメスティック・バイオレンス 愛が暴力にかわる時』小学館
- 西尾勝・小林正弥・金泰昌(2004)『公共哲学Ⅱ 自治から考える公共性』東京大学出版会
- 小川真理子(2009)「ドメスティック・バイオレン

- ス被害者支援を行なう民間シェルターと行政との「連携」の問題点と可能性—民間シェルター及び自治体関係への調査を通して—『人間文化創生科学論叢』11号 p 499～508
- 大森弥 (2006) 『官のシステム』東大出版会
- 埼玉県 (2009) 『配偶者からの暴力防止及び被害者支援基本計画』
- 埼玉県 (2007) 『よく分かる！NPOとの協働マニュアル』
- 新藤宗幸 (2005) 『行政ってなんだろう』岩波書店
- 新藤宗幸 (2005) 『政治とは、なんだろうか』岩波書店
- 鳥取県 (2008) 『配偶者等からの暴力防止及び被害者支援計画』改訂版
- 後房雄 (2009) 『NPOは公共サービスを担えるか—一次の10年への課題と戦略』法律文化社
- 吉田和男 (1999) 『官僚崩壊—新しい官僚像を求めて』日本評論社
- ゆのまえ知子 (2004) 『自治体におけるドメスティック・バイオレンス政策』『都市問題』第95巻第2号
- Bancroft L.& Silverman J.G. (2002) *The Batterer as parent Addressing the impact of Domestic Violence on Family Dynamics*
- Bird, R. (1997) *Domestic Violence and Protection from Harassment, Family Law.*
- Coomaraswamy R. (2003) *Integration of the human rights of women and the gender perspective Violence against women and addendum I*
- Randal W. Summers and Allan M. Hoffman (2002) *Domestic Violence : a global view.* Greenwood Press
- United Nations (1979) *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*
- United Nations (1993) *Declaration on the Elimination of Violence against Women*