

山口大学大学院東アジア研究科

博士論文

市民参画型政治としての男女共同参画政策の考察  
－市民団体と行政との協働のあり方の分析を通して－

2011年3月16日

小柴久子

# も く じ

序章	1
1. 問題の背景	1
2. 論文の構成	1
第 1 章 先行研究の整理と問題提起	3
1. 問題提起	3
2. 市民参画型政治の登場が要請された社会的背景	3
(1) 日本の高度経済成長を支えた企業中心社会と「男性稼ぎ主型」家族システム	
(2) グローバリゼーションの進展と「男性稼ぎ主型」家族システムの破綻	
—1990 年代後半以降—	
(3) 市民参画型政治と「新しい公共」	
3. 市民参画型政治と男女共同参画	9
4. 日本における NPO と行政との協働	10
第 2 章 宇部市における男女共同参画条例の制定過程とその後の展開に 関する考察 —地方自治への市民参画の公的システム構築に向けて—	14
1. 問題の所在	14
2. 基本法成立以前の宇部市における女性運動と女性政策の展開	15
3. 宇部市での男女共同参画条例制定過程	19
(1) 男女共同参画審議会案の作成と議会での論議	
(2) 審議会答申後の行政の動きと、市民の反応	
(3) 基本法の理念に逆行した上程案の可決と市民の反応	
4. 逆転に次ぐ逆転—条例と対立する男女共同参画基本計画の策定	24
(1) 基本計画策定をめぐる審議会委員と市民との検討会	
(2) 「宇部市男女共同参画基本計画」の内容	
5. 結論—地方自治への市民参画の公的システム構築に向けて—	27
付表 宇部市男女共同参画推進条例と審議会答申案との比較	30

### 第3章 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……………31

1. 問題の所在 31
2. DV防止法および改正過程における市民参画型政治 33
  - (1) 日本におけるDV防止法制定の背景
  - (2) 市民立法としてのDV防止法改正過程
3. 都道府県と民間支援団体との協働 39
  - (1) 埼玉県の事例
  - (2) 鳥取県の事例
  - (3) 神奈川県の実例
  - (4) 都道府県と民間支援団体との協働
4. 結論 46

### 第4章 ドメスティック・バイオレンス被害者支援団体と行政との「協働」の展開と課題—民間シェルターの調査を通して— ……………48

1. 問題の所在 48
  2. 民間シェルターの調査の概要 51
  3. 設立の経緯及び事業内容と展開 52
  4. 民間シェルターの自立と行政に対する対等性の確保 59
    - (1) 行政への財政的依存
    - (2) 行政からの委託事業の決定権
  5. 政治的交渉能力と政策提言能力 63
  6. NPO団体として自立をめざした新しい試みと人材育成 66
  7. 民間シェルターと行政との協働 —結論にかえて— 67
- 設問 69

### 第5章 山口県におけるドメスティック・バイオレンス施策と民間シェルターとの協働……………74

1. 問題の所在 74
2. 山口県におけるDV施策 75

- (1) 山口県配偶者からの暴力の防止及び被害者保護基本計に関する計画
- (2) 民間シェルターへの補助金及び委託費の比較
- 3. 山口県における民間シェルターの事業展開 76
  - (1) 山口県における民間シェルターの事業内容
  - (2) 民間シェルターの厳しい財政状況
- 4. 山口県における民間シェルターと地方自治体との協働 82
  - (1) 民間シェルターへの補助金
  - (2) 配偶者暴力相談支援連絡協議会の実質化
  - (3) 民間シェルターによる協議会開催の働きかけとその効果
    - ① 山口県における男女共同参画予算及びDV予算の変化
    - ② A市との協議
    - ③ 民間シェルターへの委託費の増大
  - (4) 民間シェルター委託事業の評価
- 5. 結論 91

結論 .....93

一次資料及び参考文献.....98

## 序章

### 1. 問題の背景

日本の高度経済成長は経済発展至上主義の下で官僚制政治によって主導された。これを支えたのは「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、1990年代以降は、グローバリゼーションの進展とともに、経済成長率が低下し、その結果、労働市場を始め、様々な規制緩和が進んだ。また、高度経済成長を支えた従来型の家族構造や社会システムは破綻をきたし、経済・学力・地域などの格差が拡大し、社会的に排除される人々が急増した。そこで社会保障の充実や、ジェンダー差別を含む人権問題、環境問題が持ち上がった。それら課題の解決が緊急に必要となった。そこでの焦点が、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、また官僚制から市民参画型政治への政治システム変革である。

一方、グローバリゼーションは規制緩和と同時に、国内外の多様な分野の変革を推進した。その一つがジェンダー政策の進展である。1975年に国連世界女性会議が開催されて以来、各国政府だけでなく、NGOや市民運動をも巻き込んで世界的なジェンダー政策へと発展した。こうした国際的な潮流にのって、日本の中央政府レベルでも男女共同参画政策として国内行動計画が策定され、国内法の整備や機構改革が行なわれた。この一つの帰結として、男女共同参画推進の法的根拠となる男女共同参画社会基本法（以後、基本法と呼ぶ）が99年に制定された。さらに、同法制定時には市民が試案を作り、自治体レベルでも基本法に先駆け市民運動主導の男女共同参画条例（以後、条例と呼ぶ）を作る動きも出た。また、こうした市民に対して国も公聴会・パブリックコメントを通じて意見聴取を行なった。ここにも市民参画型政治の兆候が見て取れる。

### 2. 論文の構成

第1章では、グローバリゼーションの進展のなかで、官僚制の行き詰まりにより、市民参画型政治がどのように台頭してきたかを考察する。先行研究にふれながら、市民参画型政治が登場するまでの背景を述べ、市民参画型政治の定義をする。

第2章では、宇部市の男女共同参画条例制定過程を検討した。そこでは、市議会を中心に男女共同参画政策に対するバックラッシュが起こり、基本法の理念に反した男女特性論

に立脚して性別役割分担を強化する条例が制定された。この時、市民は市政をモニタリングすることができず、政策決定に参画することもできなかった。ところが、男女共同参画基本計画は、条例に反して、むしろ基本法の理念を推し進める内容となった。これは、市民と市議会議員との実効性のある交流を通して、市民の創意工夫と知恵が反映された結果である。つまり、市民が学習と団結によって、市政に参画し影響力を及ぼすことができることを示した。

第3章では、市民参画型政治の具体例として、日本のDV政策について考察した。DV防止法の制定過程を「市民参画」の視点から検証する。さらに、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なわれているかについて、いくつかの地方自治体のDV基本計画とその実態を比較分析する。その結果、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を実証した。

第4章では、地方自治体と民間支援団体とのDV被害者支援をめぐる「協働」がどう実施されているかについて、中四国地方の民間シェルターの深層調査をし、分析する。ここでは、行政と民間シェルターとの対等な協働に着目する。民間シェルターの財政規模と行政との対等な協働の関係について分析する。それは、財政規模と行政へのアピール力や政治的交渉能力との関係、さらにそれが行政との力関係に関係するのではないかと推測するからである。財政力をつけることが、行政との対等性を保つことにいかに有効であるかが判明した。

第5章では、DV施策における山口県と民間シェルターとの関係についてみた。山口県は、民間シェルターとの協働はいうものの、財政的支援は他県の民間シェルター支援に較べて低い。対等な協働に向けて、財政的支援獲得の例を示した。民間シェルターと行政との協議会開催というシステムの構築の意義について考察した。

結論では、市民参画型政治を男女共同参画政策から分析した結果、当事者にとって必要な支援策を構築するためには、行政と当事者や支援者との協働が必要であることを述べる。そこには、行政との対等な自立的な市民団体が存在し政策提言能力を持つことの必要性を論じる。つまり、男女共同参画政策では、市民参画型政治が行われて、初めて実効性のある施策が展開できる蓋然性が高いということを実証する。

## 第1章 先行研究の整理と問題提起

### 1. 問題提起

本章では、本論文の主題である市民参画型政治について、男女共同参画政治を具体例としながら、市民、とくに NPO と地方自治体との「協働」の視点から、先行研究を整理し、本論文の問題意識と立場を明確にする。

まず、本論文では、市民参画型政治を「市民社会におけるある課題について、市民団体と行政が主体的かつ自主的に協働していく」と定義する。すなわち、市民が政策立案過程から参画し、政策の施行状況を監視し、評価し、その評価をもとに地方自治政治を変革していこうとする市民運動をその一つの形態とする。しかし、本論文での市民参画政治は、こうした「運動」とどまるものではない。市民参画型政治を構成するもう一つのより重要な要素とは、NPO を始めとする市民団体が、地方自治体などの行政と「対等な立場」で、政策を実現するために「協働」することである。

そこで、本章では、最初に、1990 年代以降、とくに「失われた 20 年」以降、日本社会において市民参画型政治の登場がいかなる社会構造の変化の中で強く要請されるに至ったのかを考察する。次に、男女共同参画政策が、まさに市民参画型政治に他ならないことを説明する。その例として、男女共同参画社会基本法及び条例の制定と、DV 防止法の制定と改正過程を例に挙げて説明する。最後に、先行研究に抛りながら、NPO 団体と行政との協働がいかなるものであるべきかについて、論点を整理する。とくに、本論で詳細に論ずる民間 DV シェルターと行政との関係性について論じた数少ない論考を紹介し、本論文の方向性を明確にする。

### 2. 市民参画型政治の登場が要請された社会的背景

#### (1) 日本の高度経済成長を支えた企業中心社会と「男性稼ぎ主型」家族システム

戦後の日本の経済発展を支えてきたイデオロギーは、経済発展至上主義だといえよう。その経済発展至上主義を支えてきたものは、強力な官僚制であった。中央政府に行政の権限を集中させ、国の重点産業を保護し、財政面でも優遇して育成してきた。そこでは、政

界・財界・官僚の同盟関係のもとでの官僚主導によるトップダウンの政策決定が行われ、政策に市民の声を反映する余地が極めて少なかった。このように一元的な価値観に基づき、国を挙げて重点産業を育成し、支えるという企業中心社会によって、日本は高度経済成長を遂げた。

一方、この企業中心社会は、「男性稼ぎ主型」モデルというべき家父長的なジェンダー構造にささえられてきた。大沢真理（1993）は、企業中心社会について、「男性稼ぎ主型」家族を基盤としたジェンダー構造が広く、かつ深く埋め込まれているという。つまり、男性稼ぎ主が家族賃金を稼ぎ、女性は家庭で家事、育児、介護などの家族の再生産をもっぱら担当するという家族が標準家族として措定されてきた。右肩上がりの経済成長時代では、この社会構造が経済発展を支えてきた。労働現場においても、「男性稼ぎ主型」モデルが適用されてきた。すなわち、男性稼ぎ主の多くが、基幹労働となる正社員として、家族賃金を稼ぎ出す一方で、女性労働者は男性正社員の補助的役割となるパートタイム労働者として、企業中心社会に組み込まれたのである。

この結果、先進国では類をみないほど性別賃金格差が大きく、女性パートタイマーは好不況の労働力の調節弁としての役割を担わされてきた。つまり、好況期においてはパートタイマー労働者として動員されるが、低成長期ではいつでも首を切られる立場である。こうしてみる限り、女性は男性正社員に対して、第二身分としての女性パートタイマーであった。

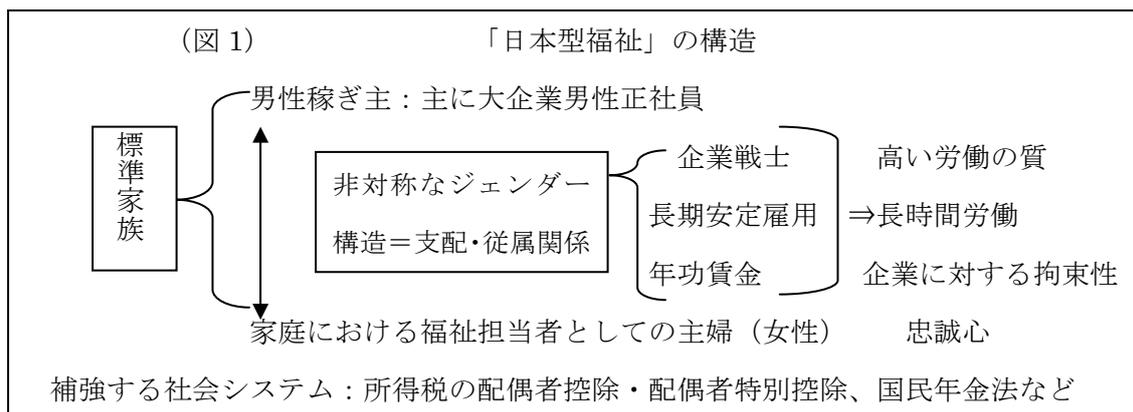
次に人々の生活を支える日本の社会保障制度や福祉制度においても「男性稼ぎ主型」モデルに基礎をおく「日本型福祉」が行われた。ここでは、男性は、家庭を顧みることなく、企業に忠誠を近い、過密な長時間労働を企業に提供することで、企業からは長期安定雇用と家族賃金が与えられてきた。これに対し、女性は、家庭において家事、育児、介護を一手に引き受け、本来、政府が果たすべき家族の福祉を担ってきた。大沢は「日本型福祉社会」を「家族だのみ、大企業本位、男性本位<sup>1</sup>」と考えている。つまり、高度経済成長の社会保障体系は大企業の正社員を優遇し<sup>2</sup>、家族は社会保障制度によって支えられるのではなく、家族が社会保障制度を強力に補完してきた。このような「男性稼ぎ主型」モデルは、国の制

---

<sup>1</sup> 同上（1993）p 182～232。

<sup>2</sup> 同上（1993）p 196。皆保険、皆年金体制について、「高賃金・雇用安定の大企業の従業員が、社会保障面でも最も有利な条件を享受するしくみが作られたのである、また、被保険者の扶養家族は、いずれにしても被保険者が有する保障に付随的にあずかるにすぎず、個人として医療や年金への資格を持つものではない」と述べている。

度によって、強固に支えられてきた。具体的には、1961年には所得税の「配偶者控除」が創設され、家事労働＝主婦の労働と捉えられ所得税の控除の対象<sup>3</sup>となった。85年の国民年金改正では「第3号被保険者」を創設し被扶養の妻の保険料は免除され、遺族年金では優遇されるようになった。さらに、87年所得税法改正で配偶者特別控除が新設されるなど、「男性稼ぎ主型」家族がより推し進められた。（下図参照）



## (2) グローバリゼーションの進展と「男性稼ぎ主型」家族システムの破綻

—1990年代後半以降—

日本社会は1990年代には低成長時代に入り、特に90年代後半以降の「失われた20年」は長期不況期になり、右肩上がりの経済成長は望めなくなった。その上に、グローバリゼーションによる「メガコンペティション」を乗り切るために新自由主義的な様々な規制緩和政策がとられてきた。その結果として、高度経済成長を支えてきた社会システムに亀裂を生じさせた。とくに、「男性稼ぎ主型」家族システムに依拠した、長期安定雇用や年功賃金体系に代表される日本型雇用システムが崩れ始めた。

日本型雇用システムの崩壊を端的に表すのが非正規労働者の急激な増大である。（表1）は、全賃金労働者に占める非正規労働者の割合の推移を示したものである。1995年までの非正規労働者の比率は20%であったが、90年代後半から非正規労働者は増大し、2000年には25.8%、05年には32.2%、10年には33.6%となり、労働者の3人に1人は非正規雇

<sup>3</sup> 横山文野（2002）「家事労働＝主婦の労働と捉え、その評価が「内助の功」といった伝統的な専業主婦の保護と被扶養の妻の座の強化につながり、ひいては扶養家族の妻を持つ男性の優遇措置となる税法上の仕組みは、この1961年税制改正で創設され、今日まで続いている。」 p 49。

用者となってきた

(表 1) 非正規雇用者比率の推移		(%)	
	男性	女性	全体
1990年	8.7	37.9	20.0
1995年	8.8	39.0	20.8
2000年	11.7	46.2	25.8
2005年	17.8	51.7	32.2
2010年	18.2	53.3	33.6

農林業は含まず。2001年以前は2月調査、それ以降1～3月平均。非正規雇用者にはパート・アルバイトの他、派遣社員、契約社員、嘱託などが含まれる。(資料労働力調査)<sup>4</sup>

さらに、(表1)からジェンダーの違いもみてとれる。女性の非正規労働者の割合は男性に較べて圧倒的に高いことがわかる。さらに、女性の非正規雇用者の割合は、2005年以降は50%を超えている。90年代後半以降の非正規労働者の拡大の特徴としては、女性を非正規労働者として、以前にも増して強く労働市場に引っ張り出していることである。

このパートタイム労働者は、それ以前のパートタイム労働者とは性格を異にしている。それは、依然として生計補助的働き方であり、男性正社員の補助的労働であるが、90年代後半以降は、生計維持的であり、正社員同様の基幹的労働も担っている。

その理由は、企業はメガコンペティションに勝つために人件費の削減として、男性稼ぎ主としての正社員を派遣社員などの非正規労働者に急速に置き換えていった。90年代以前は、男性正社員の雇用を守るため、女性パートタイマーを雇用の調節弁としたのであるが、「失われた20年」では、男性正社員を非正規労働者に置き換えることがためらわずに行われた。

さらに、若者の雇用を中心に非正規労働者化が始まった。1995年頃までの男性は、65歳以上になると非正規労働者が多くなっているが、2000年、05年、10年と15～24歳の男性の非正規労働者が多くなっている。一方、女性においても2000年前までは、若い女性の非正規化率は低かった。しかし、10年では、25～34歳の階層を除いて、どの年齢層も非正規化率が半数を超えるようになった。結果的に、女性も男性も若者の非正規労働者

<sup>4</sup>出典 社会実情データ図録 <http://www2.ttcn.ne.jp/honnkawa/3240.html> 及び [3250.html](http://www2.ttcn.ne.jp/honnkawa/3250.html)  
2011年1月8日。

の割合が増えている<sup>5</sup>。

非正規労働者の増大や若者の雇用形態の変化から見ると、男性正社員である「男性稼ぎ主」が家族賃金を稼ぎ、主婦が家事、育児、介護などの家族の福祉を担う「男性稼ぎ主型」家族システムが立ち行かなくなっていることを表している。これは、とりもなおさず、「男性稼ぎ主」を中心とする「標準家族」の崩壊を意味している。言い換えれば、男性も女性も、低賃金の非正規労働者として労働市場に引っ張り出される構造へと向かっている。

こうして、標準家族以外の多様な形態の家族が生じることになった。例えば、単身世帯、シングルマザー、非正規労働者家族などが増え、彼らの多くは貧困世帯となる。女性についてみると、今まで通り、家事、育児、介護などの家庭における家族福祉担当者の役割を担いながらも同時に、家族の生計を維持する生計扶養者としての役割も担うことになる。しかし、高度経済成長期の「男性稼ぎ主型」家族イデオロギー及びジェンダー構造の下で、女性労働者の多くが低賃金、不安定雇用の非正規労働者の「身分」に甘んじなければならない。しかも、日本政府の子育て支援政策及び家事と仕事の両立支援政策は、先進国の中で最低レベルである。この結果、「男性稼ぎ主型」家族システムの崩壊のしわ寄せは女性に集中している。大企業男性正社員とその被扶養者家族＝「標準家族」をモデルとして作られた社会保障システムが機能不全になっている。例えば、企業福祉は縮小し、ソーシャル・セーフティネットの保護を受けられない人々が増大してきた。

このような社会になって、様々な格差が拡大してきた。例えば、教育の格差、健康の格差、将来に対する希望に対する格差が世代にわたって世襲される構造を作り上げている。こうして、貧富の格差が拡大してきたことによって、生存権を始めとする基本的人権から排除された人々が現れ、人間が生存するために必要なネットワークから排除された人々が急速に増大してきた。近年急速に社会問題となった子育て拒否による子どもへの虐待、子どもの貧困、さらに、ジェンダー問題の最たるものとしてDVが顕在化し増大した。それらは、社会的排除の拡大へと繋がっている。

これらの問題を解決するために、新自由主義的な経済発展至上主義的な発想や、官僚的なトップダウンの発想では正しい処方箋を描けなくなった。そこでは、人々の日常生活の中からニーズをすくい上げていくような、人権意識に根ざした市民的視点が必要不可欠と

---

<sup>5</sup>出典 社会実情データ図録 <http://www2.ttcn.ne.jp/honnkawa/3240.html> 及び [3250.html](http://www2.ttcn.ne.jp/honnkawa/3250.html)  
2011年1月8日。

なった。こうして、市民参画型の政治が求められてきたのである。

一方で、これらに加えて先進国の中でも群を抜く膨大な財政赤字となってきた。その原因の一つに長期不況による税収が減っていること、さらに、長期不況に対応するため、公共事業に見られる伝統的なバラマキ政治が上げられる。また、出生率の低下による急速な少子高齢化社会となり、社会保障費が増大している。こうしてみると。政府だけでなく、民間の resource も総動員して政策課題を解決する方法を探る必要性がでてきた。こうして、市民参画型政治が必要となってきたのである。

### (3) 市民参画型政治と「新しい公共」

2009年8月政権交代が行われ、市民参画型政治をさらに後押しする流れが、「新しい公共」概念の導入となって強まった。すなわち、鳩山首相は、同年10月26日に行った所信表明演説で、「新しい公共」について述べている。それを要約すると、「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」だけが担うのではなく地域に関わっている一人ひとりが参加し、それを社会全体で応援しようという新しい価値観だと強調している。さらに、鳩山氏は「新しい公共」の主体は、市民であり、NPOであると明確に述べている。

また、2010年6月4日の第8回「新しい公共」円卓会議で出された「新しい公共」宣言では、さらに踏み込んで「新しい公共」の概念を明記している。

それによると、「新しい公共」とは、『支えあいと活気のある社会』を作るための当事者たちの『協働の場』である<sup>6</sup>と規定し、当事者を「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業体」「政府」としている。「主役は国民<sup>7</sup>」であり、「企業は社会貢献をすることで、その追加として利潤を上げる<sup>8</sup>」。さらに、政府に対して「新しい公共」を実現するためには、「公共への『政府』の関わり方、『政府』と『国民』の関係のあり方を大胆に見直すことの必要」性を述べている。つまり、それは、「依存型の補助金や下請け型の業務委託ではなく、新しい発想による民間提案型の業務委託、市民参加型の公共事業等についての新しい仕組みを創設すること<sup>9</sup>」だというのである。これは、それまでの官僚政治の下でのトップダウンの政策実行方式から、ボトムアップで市民の声を反映するだけでなく、

---

<sup>6</sup> 「新しい公共」宣言、第8回「新しい公共」円卓会議資料 2010年6月4日 p2。

<sup>7</sup> 同上 p4。

<sup>8</sup> 同上、p4。

<sup>9</sup> 同上 p5。

市民を政策実行の一方の当事者と考えるという大胆な発想の転換を意味している。これは取りも直さず、「市民社会におけるある課題について、市民団体と行政が主体的かつ自主的に協働していく」という市民参画型政治の理念と一致するものである。

次に、「新しい公共」が登場した背景をみよう。少し長いが前述の「新しい公共」宣言から引用する。

明治以降の近代国家の形成過程で「公共」＝「官」という意識が強まり、中央政府に決定権や財源などの資源が集中した。近代化や高度経済成長の時期にそれ相応の役割を果たした「官」であるが、いつしか、本来の公共の心意気を失い、地域は、ややもすると自らが公共の主体であるという当事者意識を失いがちだ。・・・中略・・・グローバル化の進展に伴って、学力も人生の成功もすべてその人次第、自己責任だとみなす風潮が蔓延しつつある。・・・中略・・・日本では「公共が」地域の中、民の中にあつたことを思い出し、それぞれが当事者として、自立心をもってすべきことをしつつ、周りの人々と協働することで絆を作りなおすという機運を高めたい<sup>10</sup>。

このように「新しい公共」が登場した背景は、前節でのべてきた市民参画型政治の登場の流れと一致する。すなわち、「新しい公共」は、市民参画型政治と脈を一にするものである。

### 3. 市民参画型政治と男女共同参画

市民参画型政治の一つとして男女共同参画がある。大沢真理（2002）は「男女共同参画社会とは、個人が『性別(ジェンダー)』に縛られず、個性と能力を十分に発揮して輝く社会である<sup>11</sup>」と述べている。女性がジェンダーに縛られることなく、職場に進出し、家庭や地域での存在感を増すことが求められるようになった。こうした男女共同参画社会を具体化させていくためには、当事者である女性たちが声を上げなければ実現されない。つまり、為政者からの視点ではなく、自立的主体的市民として、生活者としての女性の声を政治に反映させる必要性が求められるようになったのである。

そこで、中央政府では、1999年に男女共同参画社会基本法（以後、基本法）が制定され、

---

<sup>10</sup> 同上 p 2。

<sup>11</sup> 大沢真理（2002） p 9。

地方自治体では、基本法にそって、男女共同参画条例（以後、条例）が制定され、それに基づいて男女共同参画基本計画が策定されていった。基本法の制定過程では、多くの市民が対案や意見書を出したり、公聴会に参加したりして、基本法は多くの市民が関わって制定された。

それを受けて、地方自治体での条例制定においても、市民の声を反映した条例が数多く存在する。その一方で、行政主導で基本法の理念からかけ離れた条例も制定されたケースもある。しかし、たとえ条例が行政主導で制定されたとしても、市民が具体的な男女共同参画基本計画の策定に関わることで、行政主導から市民運動主導の男女共同参画政策へと転換させることも可能である。これは取りも直さず、男女共同参画政策が市民参画型政治の必要の中で生まれたという系譜に由来するからである。その具体的事例として宇部市の例を、本論文第2章で考察した。

市民参画型政治を男女共同参画の視点から実現させたもう一つの具体的事例として、2001年DV防止法の制定と2004年、2006年の改正がある。戒能民江（2002）は、DV防止法が参議院の超党派女性議員による議員立法であったことを詳細に示している。さらに、戒能（2006）は、DV防止法の改正過程ではDV被害者や支援者の声を届けるシステムが有効に機能したことから「市民立法<sup>12</sup>」と位置づけている。

しかし、これらはいくまでもDV防止法の制定と改正過程に過ぎない。DV防止法に基づくDV防止政策を具体的に地方自治体で実効性のあるものにするために、地方自治体はDV防止法基本計画を策定している。DV防止政策が市民との協働によって行われているかどうかを判断するためには、各地方自治体が、その基本計画に市民との協働をどれだけ意識的かつ具体的に明記しているか、さらに、市民との協働を通してDV被害者支援を具体的にどのように行っているかをみなければならない。本論文第3章では、これらを各地方自治体ごとに比較検討する。

#### 4. 日本におけるNPOと行政との協働

ところで、市民が行政の外からその政策実行をモニタリングするだけでは、市民参画型政治とはいえない。市民運動によって主張された市民の声を、引き続き政策に反映させて

---

<sup>12</sup> 戒能民江（2006）p106～107 女性議員を中心とした超党派国会議員、民間シェルターなどのNGOとの連携・協力の下に進められた議員立法ならぬ、「市民立法」である、と述べている。

いくためには、政策の実行においても市民がコミットメントしていかなければならないのである。すなわち、市民が、外側から政策をモニタリングするだけでなく、政策決定に参画し、その実行にあたっては、行政と市民が協働する必要がある。しかしながら、一定の政策課題について問題意識を持ち、専門的知識や方法で持ってそれを分析・評価し、さらには政策立案から実行へとつなげていく力量は、個々の市民では持ち得ない。生活者のニーズや要求に根ざしながらそれができるのは NPO である。

田中弥生（2006）は、NPO の定義を「非政府、非営利で、かつ独立した意思決定機関を有し、公益的活動に従事する任意の組織<sup>13</sup>」としている。さらに NPO の要件として重要なのは、市民が自由に社会貢献をし、市民によって支えられている活動<sup>14</sup>ということである。そして、その必要条件は NPO の自立性である。自立的な NPO こそ、行政と対等な協働を担うことができ、政策実行の一方の主役になれるからである。それでは、何をもって、対等な協働とし、対等な協働を実現させる条件とは何なのかをより具体的に踏み込んで考えていく必要があるだろう。

そこで、NPO と行政との対等な協働について考察した先行研究を見てみよう。こうした問題意識の下に書かれた先行研究は大変多い。例えば、NPO が行政の委託事業を引き受けると、行政の下請け機関になり、NPO の主体性、自立性が失われて、従属的な立場になるとする論文<sup>15</sup>がある。これに対して、NPO が「新しい公共」の担い手として、政治に参加するのであれば、行政からの委託事業獲得をめざしていかなければならないという意味で、積極的に受け入れるべきだとする論者<sup>16</sup>もいる。

後房雄（2009）は、NPO が行政から事業委託を受けると「従来の行政－民間団体関係を転換する可能性を持つと同時に、自治体の在り方自体を大きく変容させる可能性をもっている<sup>17</sup>」と、事業委託を積極的に引き受けることの意義を認めている。つまり、事業委託を通して、市民参画型政治を推し進め、自発的、透明性を増すように、自治体のあり方を大きく変容させる可能性を持つようになると主張するのである。その上で重要なことは、NPO が公的資金を受け取りながら、自らの意思決定の自律性をいかに堅持するべきかが NPO の課題であることを論じている。

---

<sup>13</sup> 田中弥生（2006） p 22。

<sup>14</sup> 田中弥生（2006） p 32。

<sup>15</sup> 西山志保、田中弥生ら。

<sup>16</sup> 後房雄（2009）、松下啓一（2006）、松原明（2006）。

<sup>17</sup> 後房雄（2009） p 40。

これに対して、西山志保（2007）は、NPO と行政との対等な協働の難しさを論じている。すなわち、「委託事業には『活動資金がふえる』、『団体の信用度が上がる』といったメリットがある一方、・・・ミッションの歪曲や行政依存が強まるといった問題は成長過程のNPO にとり深刻である<sup>18</sup>」と述べ、委託事業を引き受けることによって、行政に対する従属性が高まる危険性を述べている。さらに、「多くの団体は組織的にも財政的にも小規模で、不安定な活動基盤であり、自治体が信頼して委託できるだけの力量や事務能力をもったNPO が少ない<sup>19</sup>」といい、NPO の財政能力を始めとする力量の弱さが行政に対する自立性を阻む条件であることを示している。だからこそ、西山は、NPO が行政と対等な関係を形成するためとして、政治的交渉能力プラス会費や自主事業による自主財源の確保による財政的基盤の安定化<sup>20</sup>を必要条件に挙げている。

田中弥生（2009）は、NPO が持続的に自立性を持って事業を行うためには、財政面の自立が必要であることを述べている。すなわち、行政から委託金を受け取ることによって、NPO の事業規模は大きくなるが、その弊害として行政の下請け機関に墮する可能性を指摘する。つまり、行政の委託金に依存して、NPO としての自発性や自由な発想や想像力が失われかねない事態になる可能性があることを警告している。

先行研究からみても、行政から委託事業を引き受けるにしても、NPO としての自立性や主体性の維持は最も重要になる。その必要条件として、西山や田中は政治的交渉能力や自主財源による財政的基盤の安定化を挙げているが、これに加えて、その企画力、アピール力、専門性を持つことも重要な課題であろう。こういった能力を兼ね備えた NPO に対して、行政は信頼を置いて事業を委託できる。また、これらは、行政からの財政支援を受けながらも、NPO の精神的、物質的自立性が確保される条件にもなる。こうした NPO と行政との対等な協働が重要であることを前提にしたうえで、本論文では男女共同参画政策での NPO と行政との協働の代表的なものとして、DV 被害者支援をする団体と行政との協働について検討していく。

残念なことに、DV 被害者支援現場での行政と民間支援団体との協働についての先行研究は少ない。ここではその代表的なものの論点を整理しておきたい。

小川真理子（2009a）は、DV被害者支援をしている民間シェルターと行政との「連携」について調査・研究をしている。ここでの「連携」は、「協働」と置き換えても差支えある

---

<sup>18</sup> 西山志保（2007） p 113。

<sup>19</sup> 西山志保（2009） p 113。

<sup>20</sup> 西山志保（2009） p114。

まい。小川は、民間支援団体と行政が連携することの意義を「DV被害女性の声を被害者支援の各場面（通報・相談保護・自立支援）のプロセスに組み込むこと」ができるので、有効であると述べている。そのうえで、民間支援団体が行政との「対等性」を確保し、自立的に活動していくためには、民間支援団体が独自の案を行政に提案し、財政的に支援を取り付けるといった政治的交渉能力や発言力が必要になるとしている。他方、行政側も民間支援団体と対等なパートナーシップを築くという意識改革が必要である<sup>21</sup>と主張している。

また、岩瀬久子（2009）は、関西、東海地方の民間支援団体の調査をもとに、民間支援団体と行政との協働のあり方について考察している。岩瀬は、民間支援団体と行政が協働することの重要性を認めてはいるが、行政の民間支援団体に対する対等なパートナーシップとしての関心は薄い。行政と民間支援団体の関係は、「協働事業のパートナー」から程遠いという現状を述べるにとどまっている。

このように、DV被害者支援をするNPOと行政との協働をめぐる葛藤が確かにあることがわかる。ここでも、DV被害者を支援するNPOが行政からの委託事業を受ける際、その決定権や自律性や主体性が維持できるかどうかの問題になっている。小川や、岩瀬の議論をさらに深めつつ、NPOの自立性、主体性を確立するために何が重要になっているのか、あるべきNPOと行政との協働はどうあるべきなのかを考察することが必要である。そこで、本論文では、NPOと行政との協働についての実態調査や実際のNPO運営を通じて、問題点をさらに深く掘り下げて、財政基盤、組織マネジメント、政策提言能力などからNPOの持つべき力について第4章、第5章で考察する。

---

<sup>21</sup> 小川真理子（2009a）p507。

## 第2章 宇部市における男女共同参画条例の制定過程とその後の展開に関する考察 ―地方自治への市民参画の公的システム構築に向けて―

### 1. 問題の所在

我が国では、実質的な女性政策は、1975年の国際女性年に始まったといえよう。以来、今日まで中央政府レベルで国内行動計画が策定され、国内法の整備や機構改革が行なわれてきた。さらに、1999年男女共同参画社会基本法が制定されると、この法律に則って、地方自治体レベルで男女共同参画条例が次々に成立し、男女共同参画政策が展開されるようになった。こうした点で、基本法や条例の制定は画期的なことであった。

とりわけ、1999年に施行された基本法にもとづいて制定された条例は、07年4月1日現在で都道府県レベルでは千葉県を除いてすべて制定され、17政令市では100パーセントである。市区町村では、358自治体（19.6パーセント）で制定されている。その条例の内容を分析すると、基本法第1条から第7条に掲げられたジェンダーに中立的な男女共同参画社会の実現という法の理念<sup>1)</sup>に則した条例が多数をしめるが、さらに男女平等を具体的に明確に規定し、とるべき行動を具体的に明記した条例<sup>2)</sup>もある。これに対し、性差に基づく性別役割を否定しない、あるいはそれをむしろ強調するといった基本法の理念と異なる考え方の条例<sup>3)</sup>も現れた。このように、地方自治体によって制定される条例の内容は、両極端である。

なかでも、基本法の理念とは異なる考え方の条例の典型として、よく取りざたされるのが宇部市の男女共同参画推進条例である。後述するように、宇部市の条例には、これまで進められてきた国や地方自治体による男女共同参画政策に対する批判が盛り込まれているといえよう。この動きは、これまでのジェンダー構造を変えようとするのに対して、激し

---

1) 男女共同参画社会基本法は第1条目的、第2条定義で男女共同参画社会の形成、積極的改善措置、第3条～7条で基本理念として男女の人権の尊重、社会における制度慣行におけるジェンダーに対する中立性、政策立案決定への女性の参画、男女ともに家庭生活と他の活動の両立、国際的協調からなる。

2) たとえば、「桑名市男女平等をすすめるための条例」(2002)では、ジェンダーを定義付け、情報による権利の侵害などについても規定している。「市川市男女平等基本条例」(2002)や「堺市男女平等社会の形成の推進に関する条例」(2002)では、性同一性障害者に対する配慮、「武生市男女共同参画推進条例」(2002)ではオンブッド、交付金支給事業者への男女共同参画報告義務などを盛りこんでいる。

3) 「男女の特性」や「男女の違いを認め」を明記している条例は小浜市(2002)、高山市(2002)、松江市(2003)、宇部市(2002)、鳥取市(2002)、茅野市(2001)、東京都(2000)、大阪府(2002)の条例にみられる。

いバックラッシュ<sup>4)</sup>が現れたときを同じくしている。すなわち、バックラッシュが宇部市の条例制定過程に少なからぬ影響を与えたのである。さらにもう一つの重要なファクターは、宇部市の男女共同参画政策に対して、一種のバランスオブパワー政治的諸力の調整・均衡が働き、市民運動の展開やその強弱によって同政策が二転、三転したことである。

本章では、宇部市の条例制定過程を丹念に跡付けながら、行政主導で行われた基本法の理念とは異なる男女共同参画政策のあり方を分析し、市民の声を反映した男女共同参画社会実現の可能性を展望したい。そこでは、市民運動が男女共同参画政策をモニターし、問題提起し、影響力を発揮するような流れをいかに形成していくかが重要になってくる。市民が市政に参画していく公的システムのことを、市民参画型政治として位置づける。以下では、宇部市でこれまで展開してきた男女共同参画行政、女性市民団体を中心とした女性政策をめぐる市民運動、条例制定をめぐる宇部市議会における議論、その後に現れた男女共同参画基本計画策定の事例を、地方自治体への市民参画の視点から分析し、考察したい。

## 2 基本法成立以前の宇部市における女性運動と女性政策の展開

宇部市は戦後、炭坑の町から化学工業メーカーの町へ転身した、17万人の宇部興産の企業城下町である。宇部興産の煤煙による公害問題を、この地独特の「宇部方式<sup>5)</sup>」という産官民の協力で克服した過去を持っている。さらに、労働運動や部落解放運動なども盛んであった。また、国立大学や企業関係者が移入してきたことによって、多様なライフスタイルや文化が持ち込まれた。この結果、元々の旧中間層や農村部の保守的風土の上に、革新的な新中間層による都市型的气氛が流れ込んだ、ある程度開かれた地方都市という特徴を有する。その例を男女共同参画意識調査にも如実にみることができる。

『平成16年宇部市男女共同参画に関する意識調査』(宇部市(2004))と、『平成17年男女共同参画に関する山口県民意識調査(山口県(2004))』、『平成16年内閣府男女共同参画意識調査』(内閣府(2003))の「男は仕事、女は家庭」という考えに対する意識を比較したものが、(表3)

<sup>4)</sup> バックラッシュは、広義では「一定の影響力を得たフェミニズムへの巻き返し、逆襲の現象(『女性学辞典』2002 岩波書店 p379)」と、定義する。特に本稿では、基本法や条例制定過程で形成された男女平等の合意に対しての攻撃的異議申し立てととらえたい。

<sup>5)</sup> 戦後、宇部興産は、炭鉱採掘から化学工業へと転進を図ったが、炭の煤塵や工場の粉塵が市街地に1か月1平方キロメートルあたり50～60トン降るといふ煤塵降下日本一の町だった。当時の市民や子どもの健康問題も深刻であった。市は公害対策審議会を発足し、企業の集塵装置の設置を義務付け、行政と市民は緑化運動を推進した。

である。これによると、「男は仕事、女は家庭」という考え方を肯定している者の割合が国では45.2%、山口県では53.6%に対して、宇部市では41.7%である。否定している者の割合が、国は48.9%、山口県40.6%に対して、宇部市では50.9%である。このように、山口県内では宇部市民の男女共同参画意識は際立って高い地域といえよう。

(表3) 「男は仕事、女は家庭」という考え方について (%)

項目	宇部市H16年	山口県H17年	内閣府H16年
賛成	9.6	10.1	12.7
どちらかといえば賛成	32.3	43.6	32.5
どちらかといえば反対	32.9	25.9	27.4
反対	18.0	14.7	21.5
わからない	6.3	5.8	5.9
無記入	1.1	0.0	0.0
(出所) 平成16年宇部市男女共同参画に関する意識調査・平成17年男女共同参画に関する山口県民調査 平成16年内閣府男女共同参画意識調査			

では、このような住民の男女共同参画意識は、女性運動や女性政策にどのように反映され、影響を与えてきたのだろうか。ここでは、地方自治での重要なアクターとしての審議会や市民団体についてみてみよう。まず、女性の声を政治に反映してきた女性問題対策審議会がある。この審議会は、1952年に市長の私的諮問機関として発足し、98年に条例に基づく男女共同参画推進審議会ができるまで開催され続けてきた。この審議会の特徴は、根強い性別役割分業意識のもと、一種の良妻賢母思想をベースにしなが、女性の地位向上や青少年健全育成施策等について建議をしてきた点である。この審議会の建議により、82年には宇部市婦人センターが開館した。このセンターは、女性の子育て支援や生涯学習の場としての役割を果たして来た。

さらに、最も大きな女性団体は、1946年に発足した宇部市連合婦人会である。この団体は「新日本建設のための婦人の向上をめざし、婦人団体の融合連絡進行を図ること<sup>6)</sup>」を目的として結成された。宇部市内の各地域の女性をまとめた団体であり、時代の要請に応じた活動をしている。例えば、50年の統一地方選挙では、初の女性市議を当選させた。さらに、青少年健全育成と公害対策としての緑化運動や花いっぱい運動、彫刻のまちづくりなど、市の行政課題を推進するための重要な団体である。また、市主催の講演会などの動員に力を発揮してきた。現在は、高齢化や組織率の低さという問題はあるものの、依然として会員数は最も多い。

次いで大きな組織力を持っているのは、1988年に結成された宇部市市婦人団体協議会(後に女性団体連絡協議会に改称)である。宇部市は、女性の生涯教育としてボランティア・セミナーを開催してきたが、その結果、さまざまなボランティア団体ができ、それらを結集して、宇部市婦人団体協議会が結成された。この団体は、91年に「女性の窓口設置」の要望書を市長に提出した。これによって、92年に市は企画調整部広報広聴課内に女性行政係を設置し、ここから宇部市の女性行政がスタートすることになった。

さらに、宇部市における女性政策を推進することを明確に目的に掲げた団体がある。1977年に国家レベルで国内行動計画が策定され、79年に山口県においても行動計画が策定されると、その推進団体として山口県婦人行動対策協議会が発足された。その活動の一環を担っていた宇部市の女性たちを中心にして、宇部市婦人行動対策協議会が発足したのが86年である。この団体は、宇部市の女性政策を推進することを目的にして、女性政策に関心を持った女性たちで構成され、婦人週間での講演会を市と共催で行ったり、女性の地位向上に関する啓発活動を行ったりしてきた。93年にはうべ女性会議と改称し、独自に女性議員誕生の学習会を催し、女性市議誕生に向けて動き出した。

1996年から毎年、宇部市の男女共同参画課は人材養成講座<sup>7)</sup>を企画しているが、その受講生OBによって組織されたネットワークコスモスがある。市は、この団体のメンバーを市の審議会委員として推挙し、女性の審議会委員の割合を高めている。このメンバーは、女性の声を市に届けるための役割を果たしている。これらの連合婦人会、女性団体協議会、うべ女性会議、ネットワークコスモスは、宇部市の女性団体として認められ、穏健な意識啓発を行いながら、成立当初から今日まで活動は途切れることなく継続している。

---

<sup>6)</sup> 宇部市会連合婦人規約より

<sup>7)</sup> 宇部市は1996年から毎年、審議会への女性の登用を図るために人材養成講座(5回程度の連続講座)を開催している。この講座受講を一般女性が審議会委員に登用されるための条件の一つと位置付けている。

行政と結びつき、行政を補完する活動を行ってきたこれらの団体に対して、1980年代後半から自立的な市民運動として、社会問題や、環境問題、教育・子育て問題に取り組む、若い新中間層の女性を中心としたグループが次々誕生した。なかでも、最も強い社会的影響力を持った活動をしたのは、90年頃、水源地へのゴルフ場建設反対運動を市長リコール運動に発展させた団体である。この市長リコール運動は宇部市を二分する大きな運動となり、結果として、当時の市長が辞職し、新市長が選出されて終了した。このグループから新市長を出すことはできなかったが、リコールを直接請求したことによって、彼女たちの政治意識は覚醒し、高まっていった。さらに、市民ネットワークを形成することによって、政治に大きな影響を与えられることを実感した。

このリコール運動を推進した一部の女性たちは、1994年に「市議会を市民の手へ戻す」ことを目的とした「まちづくり市民くすのき」を発足させた。具体的活動として、市議会議員選挙に無所属の女性議員を出すためのボランティア選挙運動を行った。その結果、95年の統一地方選挙で、政党に属さない市民の代弁者として、K市議(女性)が誕生した。彼女は、当時の議員活動としては珍しい議会報告会の開催や議員活動報告紙を発行したりした。さらに、96年に宇部市は、初の女性プラン策定にむけて動き出したが、これに対して、K市議を中心とした市民は「女性プラン検討実行委員会」を結成し、市民による女性プラン試案を市に提出した。このように、市民は、K市議を通じて政策提言活動を行い、一般市民の市議会に対する関心も高まっていった。

このような市政への関心の高まりを背景に、K市議と同時期に他の市民団体を母体に当選したS市議(女性)<sup>8)</sup>の力も加わり、宇部市の女性行政は市民の声を反映させながら飛躍的に進展していった。宇部市は、96年に女性行政推進室を、97年に庁内に男女共同参画推進本部を、そして98年には男女共同参画推進審議会を条例に基づいて設置した。これに加えて98年には、男女共同参画都市宣言をし、女性行政推進室を男女共同参画課へ格上げした。98年当時は、庁内にも男女共同参画推進に意欲的な職員や女性の課長も存在し、行政が市民や議員と連携して、男女共同参画政策を進めていった。

しかし、K市議が99年に県議会議員に当選したことで、市民の声を市議会に反映する議員の力が弱まった。女性市議はK市議の当選以来、選挙毎に増えていたが、それぞれの所属政党や団体の代弁者に留まり、男女共同参画政策推進への熱意は冷めていった。唯一、S市議が市民と市議会をつなぐパイプとして残ったが、男女共同参画政策に反対する勢力に彼女は攻撃されて、

---

<sup>8)</sup> 1995年までは、女性市議は皆、いわゆる革新系政党に属する議員で、1議席しか確保していなかった。ところが、95年に女性市議は、革新系政市民運動出身の議員2人(うち1人は保守系)を含む3人になり、さらに、97年の補欠選挙で革新系政出身(保守系)2人増え、5人になった。また、99年の統一地方選挙では6人になった。

1人では力を発揮することができなくなっていった。K市議の後継者を市議会に送ることができなかつたことは、取りも直さず、宇部市の市民運動の層の薄さを示すものであった。宇部市が条例制定に着手した2002年頃は、市民運動を結集し団結させる核を失い、宇部市の男女共同参画に関する市民運動の継続を困難にした。ここに宇部市の市民運動はその限界を露呈するのである。次章では、宇部市の男女共同参画政策の根幹となるべき条例が、どのような経過をたどって、基本法の理念から乖離したものとなっていった宇部市男女共同参画推進条例が制定されていったのか、その制定過程を詳細にみていくことにしよう。

### 3 宇部市での男女共同参画条例制定過程

#### (1) 男女共同参画審議会案の作成と議会での論議

男女共同参画推進条例を切望する女性たちの声を受けて、S市議が、条例制定を市議会です数回にわたって発議をしている。2001年6月市議会で、S市議は「宇部市議会は、平成10年6月、この本会議場において男女共同参画都市宣言の決議をしました。・・・市長はこの4月には男女共同参画の拠点を確立され、7月には全国サミットも開催する・・・、その集大成として、条例が必要とはお考えになりませんか。・・・また、より総合的に取り組んでいくために、そうして男女共同参画がごく普通のことであること、社会的テーマになるために私は条例制定が必要と考え<sup>9)</sup>」ると発議をした。これに答えて、宇部市長は条例制定の意思を初めて明確にした。

2001年10月29日に市長は、男女共同参画審議会（以後審議会）に条例の諮問をした。この審議会委員は、うべ女性会議、宇部市女性団体協議会、宇部市連合婦人会、ネットワークコスモス、地元新聞社、自治会連合会、商工会議所、市内学校長、地元企業、会<sup>10)</sup>から推薦された17人、女性11人、男性6人で構成している。ここでは、市が基本法の理念に沿って作成した「男女共同参画推進に関する条例の基本的な考え方」をひな型として、検討がなされた。その結果、条例案の大きな改変はなされなかった。

<sup>9)</sup> 『第2回宇部市議会定例会会議録』（2001、20頁）

<sup>10)</sup> 審議会委員に市議会議員2人が加わっていることは、地方自治において、行政と議会との関係性からみて問題がある。宇部市では1998年に男女共同参画都市宣言をした折、議会発意であり、市民の代表として構成員に含めている。

しかし、2001年12月市議会で、保守系H市議(男性)が宇部市の男女共同参画政策について異議を唱える質問を行った。H市議の質問は次のようであった。「『ジェンダーフリー』とは何をめざしているのか。男らしさ、女らしさ、あるいは父性、母性を無くせ、否定せよというのですか。・・・(注略)・・・ジェンダーフリーのように性差を否定していくと、中国文化大革命時の男女がわかりにくい紅衛兵のイメージがする。ジェンダーフリーを主張している人は、男女が区別できない服装でいけというのではないかなあという気がして、大変、私、怖さを感じております<sup>11)</sup>。」と発言している。これは、明らかに、基本法が否定した男女特性論を改めて強調し、主張するものであった。そればかりか、ジェンダーフリーを中国の文化大革命時の紅衛兵になぞり、ジェンダーフリーは「こわい」ものというイメージを作り出そうとする意図が表れている。

H市議の激しい反論に会いながらも、審議会は審議を終えて、2002年1月31日に基本法の理念に則った答申を提出した。前年11月に審議会は、「男女共同に関する条例の基本的考え方についての市民からの意見」を求めているが、基本法に理念に賛意を表わす5件の意見<sup>12)</sup>あっただけであり、異議申し立ては出ていない。また、審議会は一度も公聴会を開催していなかったが、そのことを追及する議員も市民団体もなかった。したがって、従来ならば、審議会の提出した条例案がそのまま条例となるはずであった。しかし、条例案は3月市議会に上程されなかった。そればかりか、6月には、前述のH市議の質問や圧力が、行政に対して大きな影響力を持ったことが判明するのである。

## (2) 審議会答申後の行政の動きと、市民の反応

2002年3月市議会では、2人の条例を推進している市議(女性)市議から、1月の答申を踏まえたうえで、条例が上程されなかった理由について質問がなされた。これに対して、市長は、「(基本法の一筆者)基本理念を盛りこんだ重要な条例であるので、今後、答申を十分に尊重しながら、条例案の解釈や運用につきまして慎重に検討を行い、次の6月市議会で上程したい<sup>13)</sup>。」と上程されなかった理由には直接触れない答弁した。

同年4月になると宇部市庁内機構改革で、男女共同参画課は市長直属の総務部から市民

11) 『第4回宇部市議会定例会会議録』(2001、202-213頁)

12) 男女の特に女性の人権尊重に関する啓発を考えて欲しい、女性の負担が大きくならないよう、仕事と家庭の両立支援をすすめるべき、などの意見であった。(2001年12月27日審議会議事録添付資料)

13) 『第1回宇部市議会定例会会議録』(2002、56,66,178,182頁)

生活部に移り、男女共同参画政策を積極的に推進してきた課長の定年退職により新課長が就任した。同年 5 月には、男女共同参画課の出した啓発冊子『男女共同参画社会 with you<sup>14)</sup>』の記事に対して、H 市議がクレームをつけた。すなわち、結婚の多様な形態を紹介して、それを認める内容の記事に対して、「家庭破壊を市が推進するのはけしからん<sup>15)</sup>」と、激しく抗議したのである。その結果、宇部市はすぐにこの冊子を回収した。

同年 5 月 8 日、男女共同参画を推進するうべ女性会議、宇部市連合婦人会、宇部市女性団体協議会、ネットワークコスモスは早期条例制定を求める要望書を 4000 人の署名を添えて提出した。これに対し、5 月 24 日には「良識ある男女共同参画条例を求める宇部市民の会」が要望書を提出した。この団体は、「日本会議山口」「宗教法人佛所護念会教団」、「宗教法人新生佛教団体」「日本青年会議所」、「やまぐち女性フォーラム宇部」、「男女参画を考える宇部女性の会」、「琴崎八幡宮」によって構成されている。これらの団体に共通するのは、「新しい歴史教科書を作る会」の流れを汲み、個人ではなく家族を単位とする国家・社会の運営に戦前の国家主義的傾向共感を寄せる点である。女性団体の名称は、男女共同参画を推進する団体に似せた紛らわしい団体名であるが、彼女たちはこれまで女性の人権や平等についての活動をしてきたことは全くなく、急ごしらえの感がぬぐえない。さらに、代表者を女性にすることで、女性たちの闘いのように装っている。

この要望書の内容は、条例制定を急ぐ必要はないが、上程するなら男女の特性論を前提に、家庭における男女の役割分担を強調する内容が盛り込まれなければならないという内容であった<sup>16)</sup>。すなわち、01 年 12 月市議会での H 市議の発言と内容において違いはない。

5 月 10 日宇部市議会の代表者会議で、上程されるはずであった審議会案に対する賛否両論が戦わされた。結局、審議会案は宇部市行政に棚上げされ、助役と文教民生委員長を中心に新たな条例案が作成されることになった<sup>17)</sup>。これに対し、市民はどのような動きをみせたのだろうか。

同年 6 月 1 日同時刻に、相反する理念を掲げる二つの女性団体主催の集会が行われた。

---

14) 市民公募の作成実行委員会で作成した啓発冊子

15) 山口利昭 (2002、329 頁)

16) ①「男らしさ」「女らしさ」を否定せず、それらの特性を活かしあう。②性差を否定することなく、違いを尊重する。③家庭から距離をおくことを女性の自立度の高さとして評価する風潮を生み出してはならない。④家庭尊重のための積極的な施策を打ち出す。⑤父性や母性が家庭における重要な役割を果たすことを否定しない。⑥専業主婦を否定せず、社会の参加の一形式であることを認める。⑦「女性が性の自己決定権をもつ」といった性道徳の退廃をもたらす内容があってはならない。

17) 山口 (2002、330 頁)

一つの集会は、条例の早期制定を求めることを目的としたうべ女性会議主催の講演会であり、もう一つは「男女共同参画を考える宇部市女性の会」主催の集会である。前者の講演会「聞こう！知ろう！考えよう！『男女共同参画条例』」では、講師に男女共同参画社会基本法の立役者となった大沢真理東京大学教授を招いて、地域における男女平等社会の実現をめざすためには、基本法をもとに条例を制定する必要があることを学習した。

これに対抗するもう一つの集会「宇部市民の集い・ちょっとまって！男女共同参画」は、講師にフリーライターの岡本明子、エドワーズ博美メリーランド大学講師を招いた。岡本は、「ジェンダーフリー思想が、道徳や伝統社会制度、慣習を解体へと導いている<sup>18)</sup>」と述べ、エドワーズは「結果の平等によって、男女不平等社会になる。フェミニストは家族制度を解体させる。世界の流れは母親の家庭回帰にある<sup>19)</sup>」と、基本法の理念を真っ向から否定する主張を行った。さらに、この集会に参加した保守系 P 市議や H 市議は審議会案の条文の点検を事細かにを行い、このような条例が制定されれば、家庭崩壊につながるおそれがあると、審議会案をこきおろした<sup>20)</sup>。

結果的に、6 月議会に上程された条例案は、後に詳述するように、審議会案の内容を大幅に修正し、「良識ある男女共同参画をもとめる宇部市民の会」の要望書の内容が全面的に盛りこまれたものになった。すなわち、これまで成立した全国の条例の中でも、宇部市の条例ほど男女の特性論が強調された条例はないのである。

### (3) 基本法の理念に逆行した上程案の可決と市民の反応

2002 年 6 月 20 日の宇部市定例議会では、上程された条例案について三人の市議が質問をした。前述の H 市議と O 市議は、次の 4 点に絞って質問をした。①上程案と審議会答申案とが何故違うのか、②行政が家庭や個人の思想良心といった私的領域にどこまで踏み込んでいいのか、③男らしさ・女らしさを肯定するのか、否定するのか、④ジェンダーに関する教育をどのように進めようとしているのかについての質問<sup>21)</sup>であった。これに対し、市長はすべて、H 市議や O 市議の姿勢に逆らわない答弁を行った。

一方、審議会委員でもあった O 市議は、審議会の審議内容が上程案では完全に無視され

---

18) 岡本明子(2002、313-323 頁)

19) エドワーズ博美(2002、334-343 頁)

20) 山口(2002、330 頁)

21) 『第 2 回宇部市議会定例会議録』(2002、189,205 頁)

ていること、加えて、会派代表者会議に提出された審議会案は、いたるところに黒塗り修正がされて、審議会案が全く尊重されなかったことに抗議した。さらに、上程案が審議会案と異なる点を事細かに指摘した<sup>22)</sup>。これに対して助役は、次のように答えた。「審議会の答申ということの重みを十分に考えまして、これを市だけで直接直すというのはいかがかというようなことも慎重に考えました上で、議会にも意見をお聞きするというような前代未聞のことですけれども、そういう措置までとって、修正すべきところは修正したというふうに、私は認識しております<sup>23)</sup>」と審議会案と全く異なる上提案が提出された理由を、議会の意向を尊重した結果だとしている。

その後、条例審議は文教民生委員会に付託された。共産党市議団が修正案として審議会案を提出したが、否決され、上程案が賛成多数で通過した。同年6月26日の議会最終日の本会議で、再度、共産党市議団は修正案として審議会案を提出したが、これもまた否決され、その結果、上程案が27対5<sup>24)</sup>で可決され、一項目も修正されることはなかった。

では、これに対する市民の動きをみてみよう。審議会委員の一人は、審議会案に多大な修正が施されて上程されることに対して、事前に、一切知らされていなかったと述べている。条例早期制定を求める女性団体が、上程案が審議会案と大きく違うことを知ったのは、6月議会が始まる直前であった。情報が開示されていないがゆえに、市民は審議会案が大幅に変えられたことに対する反対行動を迅速に起こすことができなかったといえる。筆者が男女共同参画課職員にしたインタビューは、これらを裏づけるものである。すなわち、彼らによると、「条例ができてからも、市民からの苦情はほとんどなかった。」「よくできたという誉めの言葉が他市の議員からあったが、宇部市民からの反応はほとんどなかった。」実際、筆者が宇部市民に直接確認したところでも、条例ができたことすら知らない人が多かった。つまり、多くの市民にとって、男女共同参画条例は大きな関心事ではなかったのだ。

結果として、審議会案が条例として制定される過程でどのように変えられたのかをみてみよう。第一に審議会案と大きく変わった点は第1条（目的）に「事業者及び市の責務」が「事業者及び市の役割」となり、さらに、「行政が家庭や個人の思想及び良心の自由の尊重に配慮しながら」という文言が入り、行政の責任が不明確になるとともに、行政

---

22) 『第2回宇部市議会定例会議事録』（2002、197頁）

23) 同上（2002、200頁）

24) 同上（2002、235頁）。

が個人の領域に入ることを制限する結果になった。ジェンダー構造を変えるためには、DV被害者支援に代表されるように、行政が家庭領域に介入しなければならない場合が生じるにもかかわらず、それを制限してしまうことになった。

次に、条例では審議会案の第2条にあった「積極的改善措置」の文言が削除された。

さらに、第3条（基本理念）は、最も大きな争点となったところである。審議会案の「男女が直接又は間接に性別による差別的取扱いを受けない」という文言が消え、代わりに「男女が、男らしき女らしきを一方的に否定することなく男女の特性を認め合い、互いにその人格と役割を認めるとともに、(傍点筆者)」が付け加えられることにより、基本法の理念とは異なる男女の特性論に立脚することとなった。この男女の特性論が入れば当然のことながら、男女の家庭生活の対等な参画という基本法の理念は否定されることになる。したがって、条例では、「専業主婦を否定することなく、現実に家庭を支えている主婦を男女が互いに協力し、支援するよう配慮に努めること」と述べられ、家庭における性別分業をむしろ支持する内容となった。

最後に、産む性としての女性の自己決定権を定めた条項は完全に削除され、女性が産む産まないを決定する権利はあいまいになってしまった。

#### 4. 逆転に次ぐ逆転—条例と対立する男女共同参画基本計画の策定

わが国は法治国家である。法治国家では、法律を基にして具体的な政策や制度を決め、それに合った施策を実施しなければならない。したがって、男女共同参画政策においても、国レベルでは、基本法を基にして、男女共同参画基本計画を策定し、具体的な施策を実施してきた。同様に地方自治体でも、条例を基に基本計画を策定して、施策を実施していかねばならないのである。では、宇部市の基本計画はどのように策定されたのかを最後にみてみたい。結論から言うと、宇部市が2005年3月に策定した「宇部市男女共同参画基本計画」は、条例とは似ても似つかない、むしろ基本法の理念により則した内容となったのである。

##### (1) 基本計画策定をめぐる審議会委員と市民との検討会

基本計画の策定過程をみてみよう。2002年に条例が制定されたが、01年3月に策定さ

れた「うべ男女共同参画推進プラン」が06年3月まで有効であったため、条例が制定された後も、このプランに沿って男女共同参画政策が行われていた。そこで、04年2月20日に、宇部市長は、宇部市男女共同参画推進審議会に男女共同参画基本計画策定について諮問した。この時の審議会委員は、2年の任期のため条例制定時の委員とは交代しているが、委員選出方法に変わり無く、うべ女性会議、宇部市女性団体協議会、宇部市連合婦人会、ネットワークコスモス、地元新聞社、自治会連合会、商工会議所、市内学校長、地元企業など、会から推薦された17人、女性9人、男性8人で構成されていた。

ここで特筆すべきは、宇部市の審議会の特殊性として、市議会議員が審議会委員に名を連ねていることである。行政と議会の間において、市民の声を聞く第三者機関として存在する審議会の本来の性格からすると、議員が審議会に入ることは奇妙なことであるが、これは宇部市の審議会設置条例に違反することではない。後述するように、審議会委員であったA市議(女性)が、基本法の理念に即した男女共同参画政策の推進を目指す市民グループの声を基本計画に反映するチャンネルとしての役割を果たすことになる。

一方、行政側では、庁内関係課長から成る基本計画策定委員会が2004年3月から6月まで毎月開催され、9月の審議会に基本計画策定委員会による素案が提出された。9月の審議会での議論の焦点は次の通りである。すなわち、審議会は、まず、条例の「男らしさ女らしさを一方的に否定することなく・・・」の項目の削除を要求している。第二点目は「家事に専念する女性を軽視するような風潮がみられる・・・」の部分の削除を要求した。第三点目は、男女共同参画推進指標の掲載を求めた。これに対して、担当課は、第一点目は条例が制定されているので、素案どおりにしたい、第二点目については表現を検討する、第三点目は、主管課と調整していきたい、と答弁している<sup>25)</sup>。

ところで、2005年1月初頭、審議会委員であったA市議が、基本法の理念に即した条例制定を推進した市民グループの一人に、基本計画に盛り込むべき内容について、市民グループと検討会を持ちたいと相談を持ちかけて来た。A市議は、基本法に逆行した条例制定に反対した政党会派の1人であった。市は年度内に基本計画を策定する予定で動いていて、時間は極めて限られていた。しかも、基本計画は議会での審議事項ではないことが明らかになり、基本計画に基本法の理念を盛り込む好機であることがわかった。そこで、男女共同参画政策を積極的に推し進めてきた市民が集まり、急遽、1月11日に基本計画について検討する実行委員会が立ち上げられた。実行委員会のメンバーは、A市議をはじめとし、

---

<sup>25)</sup> 2004年9月2日宇部市男女共同参画審議会会議状況報告

市の合併によって新たに宇部市議になった J 市議(女性)、早期条例を制定することを要望したうべ女性会議の会員、審議会委員経験者など総勢 6~8 人程度であった。また、審議会で A 市議をバックアップしてもらうために、女性団体出身の現審議会委員も誘ったが、出席してもらえなかった。

基本計画検討実行委員会は、2005 年 1 月 11 日、1 月 22 日の 2 回に亘って、後述するように基本計画案について集中的かつ詳細に討議をした。このようにして市民と市議による基本計画検討実行委員会は、2 日間で 10 項目以上を検討し、これらを A 市議に託したのである。

2005 年 1 月 25 日、審議会が開催され、ここで、A 市議は、市民と検討した基本計画についての方針をもとに、審議会担当課職員と詳細にわたって渡り合った。A 市議も市民も行政側の反応は今一つ鈍いと徒労感を抱いたが、実際には、市は 1 月の審議会後、庁内策定委員会を 2 月 18 日に開催し、基本計画の内容を練り直している。というのは、1 月の実行委員会に出された基本計画案と策定された基本計画の内容を較べると、大幅に変更され、実行委員会で意見を戦わせた内容が見事に盛り込まれているからである。では、基本計画の内容をみてみよう。

## (2) 「宇部市男女共同参画基本計画」の内容

宇部市の条例のなかでも最も物議をかもした「男らしさ、女らしさという男女の特性」については、基本計画「第 1 章 男女の人権尊重」の部分に、基本法第 3 条の「男女共同参画社会の形成は、男女の個人としての尊厳が重んぜられること、男女が性別による差別的取り扱いを受けないこと・・・」と、宇部市条例第 3 条第 1 項「男女が男らしさ女らしさを一方的に否定することなく・・・」が併記されるという奇妙なものになっている。

しかし、「専業主婦の重要視と性別役割分担」は、基本計画の文面には見当たらない。そればかりか、基本計画の「第 2 章 社会における制度や慣行の見直し、意識改革」では、「性別による固定的役割分担にとらわれず、個性や能力を十分発揮し・・・<sup>26)</sup> (傍点筆者)」と書かれ、「本市においては、性別による固定的役割分担意識を改革し、男女の人権尊重の意識を根付かせるための広報・啓発活動を推進していきます<sup>27)</sup> (傍点筆者)。」とあり、条

<sup>26)</sup> 『宇部市男女共同参画基本計画』(2005、14 頁)

<sup>27)</sup> 同上 (2005、14 頁)

例と正反対の内容となっている。さらに、「第 5 章 家庭生活における活動と他の活動の両立支援」では、「家庭尊重の精神に基づいた相互の努力と協力は、男性も女性も育児や介護など家庭生活において、ともに責任を担うことが必要であると同時に、それぞれの役割や相手に対しての配慮も必要とされています<sup>28)</sup> (傍点筆者)。」と明記されている。これによって、男女ともに家庭生活と他の活動の両立できる、より具体的な支援体制が必要と提唱している。加えて、「男女が個性を生かして家庭の家事 (ママ筆記者) に専念し、家庭生活を支えることも個人の選択したライフスタイルの一つであり、そのことにおける役割についても男女がそれぞれ協力し、支援するよう配慮が必要とされています。<sup>29)</sup>」とある。つまり、性別にこだわらず、ライフスタイルを選択する自由をうたっているのである。

さらに、条例では省かれたはずの「積極的改善措置」が復活している。すなわち、「第 4 章 働く場における男女の均等な機会と待遇の確保」の「重点項目 6 男女が共に能力を発揮できる就業環境の整備」には、「男女の労働者間の格差是正のための積極的改善措置の促進が求められて<sup>30)</sup> (傍点筆者)」いるのである。例えば、「第 3 章 施策や方針の立案及び決定への男女共同参画の促進」の具体的施策の項目で、市の審議会等委員における女性の割合が、原案では「目標 30%」となっていた。これに対して、「目標 40%」を A 女性市議が要求した結果、実際の基本計画では「目標 35%以上<sup>31)</sup>」のように数値交渉でも行政側の譲歩を引き出した。

また、産む性としての女性の自己決定権については、やや緩やかな表現ではあるが、「第 6 章 生涯にわたる健康な生活と福祉の向上」の「重点項目 10 生まれてくる命とそれを育む母体の尊重」の部分に「母体への尊重や性に関する正しい知識<sup>32)</sup>」という文言が挿入されている。同時に、「HIV 等の性感染症に関する問題が深刻化しており、若い世代を中心とした性についての正しい知識に関する啓発が急がれています。」と性教育の必要性が明記されている。

このように、宇部市の男女共同参画政策を具体的に示した基本計画は、むしろ基本法に忠実に沿ったものになり、条例とは、正反対の内容となっている。基本計画の策定にあたった宇部市男女共同参画推進審議会には、審議委員として A 市議が入っていた。彼女は、

---

28) 同上 (2005、23 頁)

29) 同上 (2005、23 頁)

30) 同上 (2005、20 頁)

31) 同上 (2005、18 頁)

32) 同上 (2005、28 頁)

基本計画にはどのような内容を盛り込むべきかについて、市民グループと一緒に学習し、検討した。これに基づき、A市議は、市民グループと学習した基本計画に盛り込むべき内容を、原案を担当した男女共同参画課と粘り強く交渉した。その結果として、以上のような基本計画が生まれたのである。

## 5. 結論—地方自治への市民参画の公的システム構築に向けて—

宇部市の男女共同参画推進条例制定から、基本計画策定までの一連の流れをみると、その一貫性のなさが顕著であることがわかる。前述のように、基本法制定以前から、宇部市は男女共同参画施策を積極的に進めてきた。しかし、条例制定過程では、市議会を中心に男女共同参画政策に対する激しいバックラッシュが起り、基本法の理念に逆行する条例が制定された。しかしながら、基本計画は、条例に反して、むしろ基本法の理念をさらに推し進める内容となった。

条例制定過程においては、市民は市政をモニターすることができず、政策決定に参画することができなかった。さらに、市民運動は層の薄さや、団結力の弱さなど運動の限界と欠点を露呈した。市民は情報が得られなかったこと、審議会案から上程案までの透明性がないこと、宇部市には住民の声を汲み上げるシステムがなかったことである。これに対して、基本計画策定時には、基本法の理念を理解し、男女共同参画を積極的に推進しようとする市議との協働作業を通して、市民の創意工夫と知恵が反映されたのである。これは、市民が学習と団結を通して、自らをエンパワーして、市政に参画し、市政をモニターすることが可能であることを示した。その際、市民と市政を結ぶチャンネルとして、基本法の理念に則って男女共同参画政策を推進しようとする議員<sup>33)</sup>の存在が重要ものであることがわかった。

宇部市の条例制定過程が示唆するのは、男女共同参画政策が実現するためには、市民参画型の政治が成立しなければならないということである。つまり、市民が市政に参画し、市政をモニターするという公的なシステムが必要である。同時に、そのためには、市政に対する徹底した透明性の追求と情報開示制度の確立が前提となる。そこで、市民は市民運動として、行政に政策を提言でき、政策に影響をもたらすことができることを示した。

<sup>33)</sup> ここで、議員の性別は敢えて問わない。しかし、宇部市の女性市民運動が、女性の地位を向上させ、男女共同参画政策を推進する一つの手段として、伝統的に女性議員の輩出を目差して来たことは銘記されるべきであろう。

宇部市では、基本計画策定時には、市民が学習し団結し、その内容をまとめ、基本法の理念を尊重して男女共同参画を進めようとする審議会委員である A 市議に託した。これは幸運にも効を奏したが、それがいつもうまくいくとは限らない。なぜならこれは、あくまでも偶然の産物で、公的なものではないからであるからである。宇部市の教訓は、常にこの自治体でも、市民の声を汲み上げ、政策に反映していく公的システム公的な制度を構築していくことが必要不可欠だということを示している。この場合、あらゆる政策審議やそれに関わる議論が密室ではなく、公開の場で行われ、その過程での情報開示が大前提となることは強調してもし過ぎることはない。しかし、ここで留意しなければならないことは、制度として確立されたとしても、市政は様々な勢力のバランスオブパワーで動くため、市民の団結と声が弱くなれば、そうした制度はひっくり返される可能性を常に孕んでいる。市民参画型の政治を維持するためには、市民は、自己をエンパワーし自己をエンパワメントしていかなければならない。同時に、市民と市政を結ぶ、市民の代表としての男女共同参画を推進する市議会議員を出しつつ、両者の連携を緊密なものにしていくことが重要である。

本章では、市民参画型政治の一環としての市民運動（=movement）に焦点を当てて、条例制定や政策実行にいたるまでに市民の声がどのように反映されるかについて考察した。これを通じて、市民運動によって、行政主導で決定された政策を変えうることを示した。

しかし、市民参画型政治は、一過的な movement に留まるものではない。すなわち、市民参画型政治とは、市民運動で得られた成果を、政策実行過程に市民が参画することで、より具体的かつ実態のあるものとして継続させていくことまでをも含むのである。しかし、これは個々の市民では担うことができない。この際、継続的に政策提言をし、政策実行にまで関わっていく専門性やアドボカシー能力を持った市民団体の組織化が必要不可欠となる。その代表格ともいえるのが、「新しい公共宣言」の中でも、新しい公共を担う主体として目されている NPO である。そこで、以下の章では、市民参画型政治を具現する原動力としての行政と市民団体=NPO との協働のあり方を考察することによって、市民参画型政治とは何か、そして、そのあるべき姿を追求する。

＜付表 宇部市男女共同参画推進条例と審議会答申案との比較＞

宇部市男女共同参画推進審議会による答申案	宇部市男女共同参画推進条例
<p>(目的)</p> <p>第1条 この条例は、男女共同参画の推進に係る基本理念並びに市民、事業者及び市の責務を明らかにするとともに、男女共同参画に関する施策の基本となる事項を定めることにより、当該施策を総合的かつ計画的に推進し、もって男女共同参画社会の形成を図ることを目的とする。</p>	<p>(目的)</p> <p>第1条 この条例は、男女共同参画の推進に係る基本理念並びに市民、事業者及び市の役割を明らかにするとともに、行政が家庭や個人の思想及び良心の自由の尊重に配慮しながら、男女共同参画に関する施策の基本となる事項を定めることにより、当該施策を総合的かつ計画的に推進し、もって男女共同参画社会の形成を図ることを目的とする。</p>
<p>(定義)</p> <p>第2条 この条例において「男女共同参画」とは、男女が社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画し、かつ、共に責任を担うことをいう。</p> <p>2 この条例において「積極的改善措置」とは、前項に規定する活動に参画する機会に係る男女間の格差を改善するため、必要な範囲において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供することをいう。</p>	<p>(定義)</p> <p>第2条 この条例において「男女共同参画」とは、男女が、社会の対等な構成員として、社会の様々な分野における活動に自らの意思によって参画し、共に責任を担うことをいう。</p>
<p>(基本理念)</p> <p>第3条 本市における男女共同参画の推進は、次に掲げる事項を基本理念とする。</p> <p>一 男女の個人としての尊厳が重んぜられること、男女が直接又は間接に性別による差別的取り扱いを受けないこと、男女が個人として能力を発揮する機会が確保されることその他の男女の人権が尊重されること</p> <p>(二、三、省略)</p> <p>四 家族を構成する男女が、相互の協力と社会の支援の下に、子育て、家族の介護その他の家庭生活における活動及び就業その他の社会生活における活動に<u>対等に参画できる</u>ようにするとともに、責任を分かち合うこと。</p> <p>五 生涯にわたる妊娠、出産、その他の生殖に関する事項に関し、自らの決定が尊重されること及び健康な生活を営むことについて配慮されること。</p>	<p>(基本理念)</p> <p>第3条 本市における男女共同参画の推進は、次に掲げる事項を基本理念とする。</p> <p>1 男女が、男らしさ女らしさを一方的に否定することなく男女の特性を認め合い、互いにその人格と役割を認めるとともに、尊厳を重んじ合うこと、男女が性別によって法の下<u>の平等の原則に反する取り扱いを受けないこと</u>、男女がその特性と能力を発揮する機会が確保されることその他の男女の人格的平等が尊重されるよう努めること。</p> <p>(2.3省略)</p> <p>4 家族を構成する男女が、<u>家庭尊重の精神に基づいた相互の努力と協力の下に、愛情豊かな</u>子育て、家族介護その他の様々な家庭生活の営みにおいて、<u>すべからく</u>家族の一員としての役割を円滑に果しつつ、就業その他の社会生活における活動を行うことができるよう<u>配慮に努めること</u>。ただし、それぞれの家庭における役割の重要性や子どもへの配慮を軽視することのないよう十分に留意すること。</p> <p>5 専業主婦を否定することなく、<u>現実に</u>家庭を支えている主婦を男女が互いに協力し、支援するよう<u>配慮に努めること</u>。</p>

### 第3章 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

2009.12.10

#### 1. 問題の所在

90年代以降の日本は、高度経済成長が終焉し、グローバリゼーションの影響によって、規制緩和政策による格差が拡大していった。一方で、多様な価値観を尊重する傾向が生まれてきた。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体に重きを移し、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>22</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>23</sup>が出てきた。つまり、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、街づくり、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>24</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。このような課題解決の方法はこれまでにない新しい政治手法を必要とする。このような政治のあり方を、本論文では「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、市民が政策立案過程から参画し、政策の施行状況を監視し、評価し、その評価をもとに地方自治政治を変革していこうとする市民運動を一つの形態とする(前述 p 3)。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か池いつが図られつつある。 筆者はが日本社会においてどのよう

<sup>22</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>23</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などの多元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。」松下啓一(2009) p 44。

<sup>24</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とである。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(平成 19 年)。

な条件のもとでなりたつかを続けてきた。2章のあり方考察の政治、市民運動バランスオブパワーの方向性が大きくりうることをしたがって、市民の声を市政に反映させるためには、市政をリングし、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、本章では、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>25</sup>に関する政策について考察したい。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型政治が進んだ分野である。それまできとしてその重要性を認識されることはしかし、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、日本政府に対して遅れていること、早急に着手するようした国際的な流れに触発されて、日本の団体は DV 被害者実態を浮き彫りにし、組織し、さらに政府や民間のの化を強力に推し進めてきた。顕著であった。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、市民立法によって制定された。その制定過程では、法律家・研究者、さらに被害当事者及び支援者たちの声が強く反映されるものとなった。このとりわけようこうした 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といえる。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>26</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>27</sup>。したがって、本章では、まず、この DV 防止法の制定過程を「市民参画」の視点から検証する。さらに、DV 防止施策を実施する

<sup>25</sup> “親密な”関係において男性から女性に対して講師される暴力。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 p 354。件数は少ないが

<sup>26</sup> 長谷川京子他（2005）。

<sup>27</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。

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

### (2) 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>28</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>29</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、はじめて性役割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>30</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、ある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、

<sup>28</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』p 176。

<sup>29</sup> 戒能(2002)、Bird, R(1997) Coomaraswamy R. (2003)。

<sup>30</sup> プトロス・プトロス=ガーリ p 53。

「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権侵害であると明確に位置づけていなかった。<sup>31)</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は女性への人権侵害であることが浮き彫りにされた。1977年東京都は婦人相談所で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。つまり、1992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>32)</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、1990年<sup>33)</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。1990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>34)</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、1997年にDV被害者の支援にかかわる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してあげられる。全国女性シェルターネットは毎年シンポジウムを開き、DV施策における先進国の取り組みやDV被害者支援、被害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、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

<sup>31)</sup> 同上 p 53。

<sup>32)</sup> 1992 ( )。夫(恋人)からの暴力アンケート

<sup>33)</sup> 1980年代後半にキリスト教関係のシェルターができ、1990年「かながわ・女のスペースみずら」

<sup>34)</sup> 1980年代後半にキリスト教関係のシェルターができ、込みとしての「女性の家サーラ」が開設している。

<sup>34)</sup> 平成20年度版『男女共同参画白書』p 98。

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>35</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>36</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、2001年に議員立法という形でDV防止法が制定された<sup>37</sup>。

この法律過程には、まず、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ことが挙げられる。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>38</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>39</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が重ねられ<sup>40</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>41</sup>」という問題があったが、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。

---

<sup>35</sup>策決定過参議院の調査会は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年目は女性の政治への参画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>36</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>37</sup>南野他（2006）p 4～5。

<sup>38</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>39</sup>戒能（2002）p 168～169。

<sup>40</sup>南野（2002）p 16。

<sup>41</sup>戒能2002 p 171 同上。

## (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>42</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>43</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>44</sup>、抜本的な法改正が必要なもの<sup>45</sup>、予算措置<sup>46</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

---

<sup>42</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>43</sup> 遠藤（2006）p3。

<sup>44</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>45</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>46</sup> シェルター委託費。

行法の運用を迫って、実現したものも多数ある<sup>47</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、市民の声を法案制定過程で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>48</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、支援者は保護命令の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

---

<sup>47</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、多々の不利益を被ることにある。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>48</sup> 戒能（2005）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。p 106。

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>49</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。中央政府レベルの DV 防止政策の実現・改善には、市民参画型政治が大きな役割を果たしたとすれば、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だと判断するからである。

以下では。県の役割が比較的明瞭にあらわれている埼玉県の DV 防止計画、民間支援団体に対して手厚い支援をしている鳥取県の補助金の予算内容、全国で最も民間シェルターが多い神奈川県の DV 防止基本計画をみることによって、都道府県と民間支援団体との

---

<sup>49</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。

協働のあり方について検討してみたい。

行おうとしているのかを

#### (1) 埼玉県事例

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>50</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機関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へ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>51</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 ケ所を平成 23 年度末には、5 ケ所に増やすと記載されている。これは、被害者を一時保護す

<sup>50</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>51</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」p23。

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>52</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、民間団体への情報提供を月 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>53</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生かし、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 4) 『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)

<sup>52</sup> 同上 p 11。

<sup>53</sup> 同上 p 12。

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 防止政策の特徴も、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>54</sup>」とある。鳥取県の被害者保護は、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。

鳥取県の平成 21 年度被害者保護・支援事業<sup>55</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 2009 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>56</sup>。また、民間支援団体への支援額としては全国一であろう。このことから、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に民間に任せていこうとする姿勢が分かる。

<sup>54</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>55</sup> 鳥取県のホームページ 9 月 16 日。 [http://pref.tottori.jp/yosan/21Yosan\\_Koukai.nsf/](http://pref.tottori.jp/yosan/21Yosan_Koukai.nsf/)より

<sup>56</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）。

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4)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に対する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支援が行われている。

(表5) 鳥取県 平成21年度被害者保護・支援事業<sup>57</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

<sup>57</sup> 出典 鳥取県のホームページ [http://pref.tottori.jp/yosan/21Yosan\\_Koukai.nsf/9](http://pref.tottori.jp/yosan/21Yosan_Koukai.nsf/9)。

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 被害者が一次保護から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

### 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 4）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>58</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

<sup>58</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。

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>59</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>60</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。

---

<sup>59</sup> <http://www.npoweb.jp/modules/index.php?content9>。

<sup>60</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、母親が子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。

(表6)関係機関・民間団体との連携・支援 出典：神奈川県『神奈川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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ネットワークの充実</li> <li>・広域における連携</li> </ul>
	②被害者を支援する人材の育成と資質の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職務関係者への研修の充実</li> <li>・支援者の育成のための研修等</li> <li>・マニュアル類の整備</li> </ul>
民間団体との連携と支援の強化	①民間団体との連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間団体との意見交換</li> <li>・民間団体との連携した啓発等</li> <li>・被害者相談における連携</li> <li>・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</li> <li>・県、市町村、民間団体との協働による一時保護事業</li> </ul>
	②民間団体への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間団体スタッフの資質向上のための研修等</li> <li>・心理的ケア等の支援</li> <li>・自立に向けた取組みを行う民間団体への支援</li> </ul>

#### (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。さらに神奈川県については、自立支援は民間団体との連携で述べられている。このようにこの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。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することができている。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。

民間支援団体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、市民運動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行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れば、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、次の調査結果に基づいて市民の主体的な活動を見ることで、市民参画型政治をみていきたい。

#### 第4章 ドメスティック・バイオレンス被害者支援団体と行政との「協働」の

## 展開と課題 一民間シェルターの調査を通して一

### 1. 問題の所在

2001年に「配偶者からの暴力防止及び被害者の保護に関する法律（以後DV防止法）」が制定され、04年、07年の2度の改正を経て、今日に至っている。（詳細は第3章参照）この法律は、当事者や支援者の声を反映して制定され、改正されてきた。とくにドメスティック・バイオレンス（以後DV）被害者支援の場合、具体的被害の実態は当事者にしかわからないため、この法律は当事者の立場に寄り添うかたちで運用されることが求められる。さらに、被害の実態は多様で、被害者の抱えている問題も多様であり、行政主導による一律な被害者への対応だけでは、個々の具体的問題の実質的な解決には遠く及ばない。この一方で、民間支援団体はDV被害者に対してきめ細かく臨機応変な対応を継続的に行い、そうした活動を支援するよう行政へ働きかけてきた。ここで、地方自治体と民間支援団体とが互いに役割分担をし、相互に補完していくことで、より実態に即した被害者支援が可能になるのである。しかし、このDV防止法では、第9条に關係機関との連携、第26条に民間支援団体の経済的支援が謳われてはいるものの、具体的内容には踏み込んでいないため、地方自治体ごとに民間支援団体への対応の仕方に大きな差が生じている。

地方自治体のDV対策への具体的施策については、前章で、地方自治体のDV基本計画の分析を通して考察した。そこでは、当事者の声を反映させないで、行政だけで問題解決を図ろうとしても、個別具体的な支援はできないということが明らかになった。すなわち、行政と民間支援団体が対等な関係で、それぞれの役割分担を明確に認識して協働がなされなければならないのである。とりわけ、双方の「協働」が成り立つためには、地方自治体と民間支援団体との「対等なパートナーシップ」が重要である。

ところで、これまでの先行研究を眺めてみても、DV被害者支援を行う民間支援団体に対するインタビューや設問調査などの実態調査を通じて、行政と民間支援団体の協働や連携のあり方について論じた研究は多くない。こうした問題に基く調査は、緒についたばかりなのである。そのなかでも、小川真理子（2009a）は、DV被害者支援をめぐる民間シェルターと行政との「連携」について調査している。民間支援団体と行政が連携することの意義を「DV被害女性の声を被害者支援の各場面（通報・相談・保護・自立支援）のプロセスに組み込むこと」と述べている。そして、民間支援団体が行政との「対等性」を確

保し、自立的に活動していくためには、「(民間支援団体が一筆者) 独自の案を行政に提案し財政的に支援を取り付けるという政治的交渉能力や発言力が必要になる。他方、行政も民間との関係を保つには、従来の旧態依然とした態度を改善するような意識改革が必要である<sup>61)</sup>」と、対等なパートナーシップの構築のために必要な条件を上げている。

また、岩瀬久子(2009)は、協働に対する重要性を認めた上で、「(民間支援団体との協働に対する一筆者) 行政の関心は薄い。そこには、協働を行う上での前提条件が整備されていない<sup>62)</sup>」と、協働を行うための前提条件の不備を指摘している。協働を行う上での前提条件とは、岩瀬によると、「民間支援団体からみた行政との連携・協働という概念は、行政主体であり民の活用が公益とはなりえても民間支援団体の利益にはなっていない<sup>63)</sup>」さらに、「行政とNPOとは、協同事業のパートナー」といった関係になっていない。

さらに、NPO論の視点まで広げて考えると、NPOと行政との協働についての先行研究は多くある。そこでは、NPOが行政に対する自立性と対等性をいかに確保すべきかが、一つの焦点になっている。

1998年NPO法制定、2003年地方自治法改正で地方自治体は指定管理者制度を導入することが可能となる、2006年公共サービス改革法で、地方自治体は民間にできることは民間に任せるといふ公共サービス改革によって、NPOが公共サービスを担うチャンスが大きく開かれた。後房雄(2009)はこの一連の法制定によって、NPO活動を活性化させ、行政によるNPOへの事業委託が、自治体のあり方を大きく変容させる可能性を持つようになる、期待している。したがって、後は、NPOの自立について、自主財源に頼ることなく、公的資金を受け取りながら、いかに意思決定の自律性を堅持することができるかを課題としてあげている。

西山志保(2007)は、NPOと行政との協働についての考察を通して、「(行政による民間支援団体への一筆者) 委託事業には『活動資金がふえる』、『団体の信用度があがる』といったメリットがある一方、・・・ミッションの歪曲や行政依存が強まるといった問題は成長過程のNPOにとり深刻である<sup>64)</sup>」と述べている。さらに、「多くの団体は組織的にも財政的にも小規模で、不安定な活動基盤であり、自治体が信頼して委託できるだけの力量や

---

<sup>61)</sup> 小川真理子(2009a) p507。

<sup>62)</sup> 岩瀬久子(2009) p30。

<sup>63)</sup> 岩瀬久子(2009) p30。

<sup>64)</sup> 西山志保(2007) p113。

事務能力をもった NPO が少ない<sup>65</sup>』という。加えて、西山は、NPO が行政と対等な関係を形成するためには、小川の指摘した政治的交渉能力プラス会費や自主事業による自主財源の確保による財政的基盤の安定化を必要条件に挙げている<sup>66</sup>。

田中弥生（2009）は、西山の議論を深化させ、市民として覚醒させ、NPO が持続的に自立性を持って事業を行うために必要な条件を探るために、NPO の財政面を調査し、分析している。日本の NPO は、小規模経営の NPO が多く、財政的な持続力は弱い。それを解決しようとして、行政からの委託金を受け取ることで、事業規模が大きくなるが、その弊害として、「下請け化」が問題になる。下請け化についての定義を「行政の仕事が続いていくうちに、次第に活動の大半を行政からの仕事で占めるようになり、その結果、NPO としての自発性や自由な発想と創造力を失っていくこと<sup>67</sup>』としている。さらに、田中は、NPO がその活動を行政の「下請け化」させることによって、NPO の原点である自発性や自立性が失われて新規事業の開発や新たなニーズの発見が減ることは、深刻な問題だ<sup>68</sup>と指摘している。

しかしながら、田中は、NPO と行政との協働を否定しているわけではない。NPO が行政からの委託事業に注力していると、自己資金を集めるための時間や労力が減ってしまい、自己資金も集まらなくなり、新規事業への事業計画も立てられなくなる。その結果、自主企画による事業が減り、委託が切れたとき、自己財源が枯渇し、NPO 活動の展望も見失ってしまうケースが多々あると、警告している<sup>69</sup>。

これらの NPO の自立に関する議論を、DV 被害者支援をする民間支援団体に当てはめて考えると、被害者支援を行う際、着の身着のまま逃げてきた被害者から利用料を取るとは難しく、民間支援団体が安定した財源を得るためには、自主財源—会費、寄付金、助成金、事業収入を増やしていくと同時に、事業委託や補助金を受けるという 2 つの方向が考えられる。自主財源のうち、寄付金を増やすためには、アピール力や説得力が必要になり、企業や公益法人からの助成金を取るためには、事業が先駆的であることや、企画力が必要

---

<sup>65</sup> 西山志保（2009） p 113。

<sup>66</sup> 西山志保（2009） p114。

<sup>67</sup> 田中弥生（2009） p 42。

<sup>68</sup> 田中弥生（2009） p 49 田中は、下請け化した時の NPO の状態の特徴として 7 つ上げている。①社会的使命よりも雇用の確保、組織の存続自体が上位に位置する。②資金源を過度に委託事業に求める。③自主事業よりも委託事業により多くの時間と人材を投入する。④委託事業以外に新規事業を開拓しなくなっていく。新たなニーズの発見が減る。⑤寄付金を集めなくなる。⑥ボランティアが徐々に阻害されている。あるいは、辞める。⑦ガバナンスが弱くなる、規律要件が十分に整っておらず、理事は、行政からの委託条件やコンプライアンスを守るための代理機能になっている。 p 48。

<sup>69</sup> 田中弥生（2009） p57。

となってくる。つまり民間支援団体=NPO の政策提言能力とも繋がる力が必要となる。一方、民間支援団体が、行政から委託事業を取るにしても、自治体との信頼関係とともに、その企画力、アピール力、専門性も重要になってくる。つまり、民間支援団体と行政との協働を考える際、重要なのは、行政からの財政支援を受けながらも、民間支援団体の精神的、物質的自立性が確保され、行政と対等な立場で「協働」を成り立たせるには、どうすべきなのかという視点から考察するべきである。

よって、本章では、行政と DV 被害者支援をする民間支援団体との協働における一方の主体である民間シェルター<sup>70</sup>に対する深層調査を通じて、民間シェルターの自立と、地方自治体との対等な協働のあり方を具体的かつ実態に即して考察した。これによって、DV 被害者支援をしている民間支援団体が、自立的でかつ、行政と「対等」な協働を実現していくためには、何が必要であるかを展望する。

## 2. 民間シェルターの調査の概要

本調査は、2009年8月23日から12月13日に行われた。調査対象団体は、中四国地方の、DV被害者一時保護機能をもつ民間シェルター8団体のうち、4年以上の実績がある4団体A、B、C、Dを選んだ。地方自治体の、DV被害者支援を行っている民間団体に対する意識を知るために、この4団体が所在している県は異なっている。

調査方法は、代表者への深層調査と、その後の補足的な事項に関してメールによる問い合わせをした。

面接は、設立の経緯及び事業内容、行政との「協働」のしかたに絞って行われた<sup>71</sup>。設立の経緯及び事業内容では、その民間シェルター独自の特色ある活動を中心に尋ねた。公的シェルターは、法律に則って被害者支援を行い、その対応は画一的で柔軟性に欠ける側面もある。これに対し、民間シェルターは、被害者個々の実態に即して臨機応変に柔軟な対応をし、被害者支援の過程でみえてきた課題にそって、独自の取り組みを行っているところが多い。この点が、まさに、民間シェルターと公的シェルターの違いである。この違いがあるからこそ、民間シェルターの役割が重要であり、行政との「協働」の意味がある

---

<sup>70</sup> DV 被害者支援をする団体は相談事業だけする団体、自立支援だけをする団体、物資だけを提供する団体など様々あるが、本稿では、被害者の一時保護を含めた事業展開をしている団体を民間シェルターとする。

<sup>71</sup> 面接項目は「資料」を参照のこと。

のである。

そこで、本稿では、民間シェルターと行政との「協働」についての調査に基づいて、あるべき「協働」について考察した。「協働」について考察する際、民間シェルターの自立性と、行政との対等性に注目した。つまり、財政規模と行政との「協働」にはなんらかの因果関係はあるのか、あるいは、民間シェルターの財政的自立と行政との関係、委託に対する決定権のあり方、政策提言能力、政策提言のためのチャンネルの有無、及び民間シェルターの人材育成について見ていく。

#### 設立の経緯及び事業内容と展開

(表 7) は、4つの民間シェルターの設立経緯及び事業内容をまとめたものである。以下、(表 7) を参考にしながら4つの民間シェルターの特徴を詳しくみてみよう。

##### ① Aシェルター

Aが属する県では、民間シェルターはAのみである。

Aの市では、1997年に日本女性会議が、市民と行政から成る実行委員に主導されて開催された。Aシェルターの代表の話では、「日本女性会議では、女性の政治参画とDV問題に取組めなかったので、自分自身の課題として残った。」という。彼女は、その後、地方議会に女性議員を増やすための「バックアップスクール」を開催して、女性の政治参画意識と政治的組織力を高める講座を開催した。その結果、1999年の統一地方選挙で県議会や市議会に女性議員を誕生させることに成功した。その後、彼女の知り合いの弁護士事務所がDVシェルターを設置した時、彼女は、シェルターの運営を任された。その経験を基に、NPO法人としてDVシェルターを設立するために仲間を募り、2004年に高齢者訪問介護事業とDV被害者保護の二つの事業展開をすることになった。さらに、子育て支援及び学童保育事業も同時に展開し、それぞれの事業を代表者と事務局長で分担している。DV被害者保護事業では、スタッフは代表を含めて3人である。この3人という数字は、DV被害者保護事業の仕事の多さから勘案すると、少ない。

DV被害者保護事業では、県から日曜日のDV被害者電話相談を委託されている。さらに、DV被害者の一時保護のために、シェルターを5戸持ち、5家族の受け入れが可能である。これは、民間シェルターとしての被害者の受入能力としては大きい方である。Aシェルターは、公的シェルターのように一つの建物で共同生活をするのではなく、民間アパートのあちこちを借り、DV被害者の個人生活を尊重している。また、加害者に居所が見

つかったとしても、他のアパートを借り代えることで、入所者の安全を保っている。しかも、Aシェルターは市行政との意思疎通がうまくいっているため、被害者がAシェルターに入所すると同時に、被害者は生活保護を受けることができ、その子どもたちもまた、保育園や小学校に通うことができる。こうして、Aシェルターでは、子どもの学校などの区切りがつく学期末まで入所が可能であり、最長で1年間入所することができる。このように子どもを含めたDV被害者の個人生活が、生活保護の面からも保障されている点が、Aシェルターの最大の特徴である。

退所後のDV被害者は、自助グループに参加して相互扶助や情報交換を通して仲間意識をもつことができ、その子どもたちも、大学生ボランティアからプレイセラピーを受けられる。このようにAシェルターでは退所後のケアも含めて、DV被害者のサポートをきめ細かく行っている。また、スタッフの人数の少なさを、多くのボランティアを抱えることで、補っている。

加えて、啓発活動と人材養成活動を兼ねて、Aシェルターは全県下でのDVサポートグループのファシリテータを行政から委託され、県内に新たなシェルターを作るための支援を行っている。

## ② Bシェルター

Bシェルターのある県では、Bが唯一の民間シェルターである。

Bシェルターの代表は、子どもの虐待防止プログラムを実施し、これを通じて県知事や県教育長との太いパイプを持ちえた。県から民間シェルターが欲しいと持ちかけられたことが民間シェルター開設の契機である。2006年に、Bシェルターの代表は、行き場のないDV被害者に会ったことを直接のきっかけとして、DVシェルターを始めた。こうした経緯からBシェルターは、行政から一時保護の委託も受け、シェルターとして、県教育委員会から校長住宅を3戸提供されている。これらの建物は、街中にあり、築年数も浅く、設備も完備し、さらに同伴児が多くても十分受け入れられる広さが確保されている。他にも独自のシェルターも含めると、全部で5戸あり、5家族の受け入れが可能である。

Bシェルターは、一時保護委託を県と契約はしているが、実際には、県の相談所がDV被害者を、Bシェルターにまわすケースがないため、委託費は入らない。Bシェルターに限らず、多くのシェルターが、被害者が直接入所してくる場合がほとんどで、行政からの委託費が受けられないという問題を抱えている。しかし、Bシェルターには、病気や暴力

団との関係、あるいは、薬物・アルコール依存などの理由で公的シェルターから入所を断られ、行き場が無くなった被害者が多く来る。あるいは、公的シェルターから退所して、行き場が無くなった人たちがBシェルターに来ている場合も多い。このように、Bシェルターの一時保護の特徴は、入所を希望する人を無条件ですべて受け入れている点である。さらに特徴的なのは、男性被害者も複数件受け入れている。男性被害者を受け入れるシェルターは全国的にも珍しい。

また、ほとんどの入所者が経済的に困窮しているため、入所者から入所費をもらえるケースはまれである。入所者の生活費もすべてBシェルターが賄っているケースが多いため、Bシェルターのシェルター事業での収入はわずかである。Bシェルターは、事務所を特に構えているわけではないので、事務所維持費はかからないが、収入の大部分をシェルター維持費と入所者の生活費に費やしている。不足分は、代表者の自己資金で賄っている。スタッフに賃金はもちろん払えない。

Bシェルターのスタッフは主に、代表の仲間である子ども虐待防止プログラムを行っているメンバーと、DV被害者で構成されている。被害者同士のつながりはないが、代表者と被害者とのつながりは強く、かつてBシェルターに保護された被害者達は、支援活動には全面的に協力している。Bシェルターは喫茶店を開いているので、被害当事者たちは、気軽に立ち寄り、相談することができる。また、支援スタッフに地方新聞勤務者がいるので、2006年4月から2007年3月までの1年間、毎週月曜日に地方新聞のコラムにDVについて記事を掲載した。そこでは、被害の現場の実態が書かれ、DVについての理解と支援が訴えられた<sup>72</sup>。このコラムの反響は大きく、支援の輪が広がり、物品の提供や寄付などが寄せられるようになった。ストックヤードには、寄付してもらった家具や家電が保存されている。一時保護された被害者が退所する時にストックヤードにある家具や生活用品一切を提供している。県内に広がる支援者からの物資の提供は、今も後を絶たない。

このように、Bシェルターの活動は、代表者と市民スタッフ、それにかつての被害者といった市民たちの善意と献身というボランティア精神によってのみ支えられているといっても過言ではない。こうした活動のあり方は、田中（2009）によると、「活動の維持が困難」な団体にあたる。

### ③ C シェルター

---

<sup>72</sup> 民間シェルター「あいあいめっせ」『ともに考えよう～あなたの周りの暴力』2007。

Cシェルターがある県には、民間市民団体のシェルターはCシェルターの他に県西部にもう1団体ある。以前はもう1団体あったが、そこはシェルターを閉じている。そのシェルターの代表者は、行政から民間シェルターに財政面や運営体制に安定した支援体制が得られないことがシェルターを閉じた理由である<sup>73</sup>と述べている。

Cシェルターの代表者がDV被害者支援を始めたきっかけは、2000年の民間支援団体「ネットワーク虹」主催の24時間全国DVホットラインに加わったことが発端である。「電話相談だったら自分たちにもできそうだ」と思ったそうである。その経験からDVホットラインを開設した。2001年に、月2回、日曜日の電話相談をCシェルターの所在の市の電話相談業務を委託された。その際、市からNPO法人の取得を勧められ<sup>74</sup>て、NPO法人格を得た。その後、Cシェルターの県内でも民間DVシェルターができたことに刺激されて、民間シェルターを設置した。

Cシェルターは、県西部に位置し、公的シェルターが県西部に無いため、公的シェルターの代わりとしての役目を担っている。県とCシェルターは委託契約を結んで、配偶者暴力支援センターから委託者が送られてくると、その委託者を受け入れることになっている。Cシェルターの主な財源は、委託費である。委託者数は一定ではない。それは、暴力から逃げ出してくるDV被害者数が年によって変動があることや、あるいは、配偶者暴力支援センターの相談員の姿勢や県の姿勢によって民間シェルターに委託するかどうかの判断が異なるからである。そうすると、委託者が少ない年は運営が厳しいということになる。Cの代表は、「今年度(2009年度)は、委託者が少ないので財政的に厳しい。」と言っていた。

Cシェルターでは、スタッフが持っていたマンションをシェルターとして無償で提供してもらっている。広さは3DKあるので、2組の家族を受け入れることが可能である。実際には、2組が同時に入所することは少ないようだ。支援スタッフは10人の合議制で事業内容を決定している。スタッフの半数は、DV経験者であり、定職をもって経済的に安定した生活をしている者は少ない。そこで、支援費がスタッフの生活費の一部を支え、Cシェルターの財政支出では人件費の割合が大きい。しかし、全体の財源が少ないので、スタッフの生活を賄うのは、厳しい。

その他の事業として、Cシェルターは、シェルター退所者に対して、自助グループを2

<sup>73</sup> 『第11回全国シェルターシンポジウム2008 in おかやま 分科会報告集』p149。

<sup>74</sup> 行政は民間支援団体に仕事を委託するとき、法人格を有することを条件に挙げることがよくある。それは、その団体が法人格を持つことで、公益性をもった団体であることが立証され、その団体に委託した理由を議会で説明できるからである。

グループとサポートグループ<sup>75</sup>を持っている。さらに、県内 3 箇所のDV被害防止啓発事業を県から委託されている。

C シェルターでは、DV シェルター事業が主な事業となっているのが特徴である。

#### ④ D シェルター

Dが所在する県内には、Dシェルター以外にもう一つ民間シェルターがある。

Dは、子どもへの性被害が近所で多発し、性被害者をかくまったことに続いて、1997年に行き場のないDV被害者をかくまったことからDVシェルターを開設した。97年というのは、全国のDVシェルターのなかでも早い開設時期であり、DVシェルターとしては比較的、長い歴史をもっていると言えよう。これによって、県知事の信頼も厚く、県からの手厚い補助金と委託費を得ており、財政的には安定している。行政からの手厚いバックアップを受けて、その事業内容は、一時保護事業、相談事業、自助グループ事業、自立支援ショップ運営、自立支援緊急貸付基金、啓発、研修事業で、DV被害者支援に関して多様な事業展開をしている。

一時保護委託事業では、Dシェルターは県と積極的に協働を進めている。県からのDV被害者一時委託はもちろん、県の独自の施策によって、配偶者以外の家族からの暴力被害者に対しても委託費が出る。さらに、県外からの入所者もあり、Dシェルターは、他県とも委託契約を結んでいる。県はDV被害者に限っていえば、公的シェルターより民間シェルターが適していると判断し、民間シェルターと公的シェルターの役割分担を明確にしている。たとえば、基本的には、民間シェルターがDV被害者を一時保護するが、支援が困難な重度の精神病がある、薬物依存がある、配偶者が暴力団関係者などは、公的シェルターが受け入れることになっている。Dシェルターでの被害者の受入件数も年間50~30件と多い。これは、山口県の公的シェルター受け入れ件数に匹敵する。Dシェルター入所中の被害者の支援は、保護命令、離婚調停などの法律面でのサポート、退所後の住まいの決定などである。シェルターは2戸あり、7家族の受け入れが可能である。

Dシェルターの特色として、自助グループのための部屋を運営していることである。マンションの一室3Kで、自助グループの開催、ボランティアの医学部学生によるDV被害

---

<sup>75</sup>自助グループも、サポートグループも、同じ悩みや障害を持つ人たちによって作られた小グループのことである。自助グループは、当事者自身が運営維持管理を行っている場合をいい、サポートグループは、専門家あるいは当事者以外の人々によって開設・維持される場合をいう。両者を含めて自助グループという場合もある。

者のこどものための中・高校生の学習支援、子どもの誕生日会や餅つき、クリスマス会などのお楽しみ会、遠方に逃れた被害者が行事に参加するための宿泊施設としての活用など多彩な活動を企画している。このように、D シェルターは、シェルターだけでなく、被害者たちに居場所を提供している。これも、豊富な資金と代表の行動力やアイデアによるところが大きい。

さらに、D シェルターは、自立支援事業としてリサイクルショップを運営している。ここでは、DV 被害者の自立へのステップとして、店の経営を被害者に任せている。それに加えて、被害者のさらなるキャリアアップ支援として、パソコン講座も実施している。

また、D シェルターは、自立支援緊急貸付基金を 2009 年に創設している。これは、自立後の被害者の緊急な出費に対応するために、担保なしの無利息で、即刻貸付を行える制度である。上限は 8 万円であり、計画的な返済を行うよう助言する。地方自治体にも貸付制度はあるが、保証人が必要とか、資産調査などに時間がかかるなどで、DV 被害者のように担保も仕事も決まらない者にとっては、公的支援制度の活用は難しい。したがって、D シェルターによる自立支援緊急貸付基金は、預貯金がない、保証人がいない被害者には有効な手立てである。これは同時に、高金利の金融業者から DV 被害者を守る手立てでもある。このような基金は、社会福祉協議会やグリーンコープ生協、あるいは N P O 法人全国女性シェルターネットでも創設されて活用されているが、一民間シェルターが基金まで創設している例は少ない。

被害者支援を行うスタッフは、よりよい支援を行うためのスキルアップや、被害者に二次被害を与えないために、さらにスタッフ自身の心身のケアとして研修会に参加する必要がある。D の県では、このような研修会に参加する費用が県の補助金から出る。D の県では、民間シェルターの存在を重要視するとともに、公的シェルターの相談員と同様に研修費を出して支援の質を高めようとしているのである。

(表7) 各シェルターの設立の経緯及び事業内容

	A シェルター	B シェルター	C シェルター	D シェルター
設立年	2004 年	2006 年	2002 年	1997 年
法人格	NPO 法人	なし	NPO 法人	なし
設立のきっかけ	日本女性会議で取り残した課題が DV だった。	子どもの暴力防止活動及び行政からの要請があった。	全国 DV ホットラインを担当して、相談はできる。	性被害のこどもの保護から DV 被害者の保護へ。
一時保護委託	無(次年度から)	有	有	有
補助金	シェルター家賃	シェルター3 戸分補助	自立支援	手厚い補助金
他の委託	休日電話相談 サポーター養成講座	無	自助グループ 啓発事業 休日電話相談	夜間電話相談 その他
シェルター数	5 戸 5 家族	5 戸 5 家族	1 戸 2 家族	2 戸 7 家族
スタッフ数	3 人 (DV 事業)	15 人	10 人	8 人
2008 年度受入件数 (委託)	24 件 44 人 (0 件)	26 件 43 人 (0 件)	11 件 24 人 (7 件)	38 件 82 人 (33 件)
特徴	多方面の事業 ・男女共同参画及び DV 被害者支援事業 ・子育て支援及び学童保育事業 ・高齢者在宅介護福祉サービスと訪問介護事業	・入所者に関して困っている人は誰も拒まない。→男性被害者受入可、公的シェルター退所者受入 ・マスコミを活用して、行政を動かす	・DV 被害当事者がスタッフの半分を占める。 ・スタッフが行政の相談員に採用されている。	・居場所づくり ・リサイクルショップ ・DV 被害者支援基金 ・県は積極的に民間支援をしている。

#### 4. 民間シェルターの自立と行政に対する対等性の確保

##### (1) 行政への財政的依存

民間シェルターの自立性を測る一つの指標は、財源の豊かさである。ここでは、民間シェルターは財源をどのように確保しているのか。また、その財源の出所は、自主財源かあるいは行政からの支援によるものなのかについてみていく。

小川真理子が 2005 年度に全国の民間シェルター 29 団体を調査した結果<sup>76</sup>をみると、全国の民間シェルターの年間運営費の平均は 665 万円であり、1000 万円を超えている民間シェルターの割合は 20%であった。また、500 万円以下のシェルターは 57%あり、3000 万円以上が 1 団体、100 万円以下が 3 団体ある<sup>77</sup>。こうしてみると、民間シェルターの運営資金の格差が大きいことがわかる。

そこで、この度のインタビュー調査で、4 シェルターの財源を尋ねた結果が、(表 8)

(表 7) 各シェルターの財源 (2008年度決算) 単位千円 (%)

	Aシェルター(%)	Bシェル %	Cシェルター %	Dシェルター %
県市補助金	1,300 (4.93)	721 (15.74)	180 (4.83)	3,979 (18.75)
DV一時保護委託費	0 (0.00)	0 (0.00)	1,446 (38.61)	7,806 (36.70)
その他事業委託費	1,840 (6.98)	0 (0)	774 (20.60)	1,880 (8.86)
会費	331 (1.26)	75 (1.64)	117 (3.14)	81 (0.38)
寄付金	1,983 (7.52)	203 (4.43)	165 (4.43)	3,660 (17.25)
他団体助成金	4,620 (17.52)	610 (13.31)	750 (20.13)	300 (1.41)
事業収入	15,847 (60.09)	524 (11.44)	305 (8.19)	540 (2.55)
雑収入	448 (1.70)	0 (0.00)	8 (0.21)	2 (0.00)
借入金(持ち出し)	0 (0.00)	2,448 (53.44)	0 (0.00)	2,970 (14.00)
計	26,369 (100.00)	4,581 (100.00)	3,745 (100.00)	21,218 (100.00)
備考	AシェルターのDV関連事業 10,014 千円			

である。

A シェルターと D シェルターの財政規模は 2 千万円規模であり、小川の調査から照らしても、この二つのシェルターの財政規模は飛び抜けて大きいといえる。A の事業収入 15,847 千円の大半が、A シェルターが行っている高齢者訪問介護事業や子育て支援および学童保育事業である。DV 被害者支援事業だけを洗い出してみたが、10,000 千円以上ある。

<sup>76</sup> 小川真理子 b (2009) 2005 年に民間シェルターの調査結果を「2006 年度全国民間シェルター実態調査からの提言」p157~p160 のなかで、「民間シェルター 2005 年度の年間運営資金」p158 のデータによって、筆者が算出したもの。

一方、田中弥生 (2009) NPO 法人会計情報 (大阪大学山内直人研究室によるデータベース化したもの) によると、2003 年度 NPO 全体の収入額の平均は 1 5 8 0 万円、しかし、中央値を見ると、2 6 8 万 6 千円であり、2 7 0 万円程度の比較的小規模な団体が半数を占めることになる。p 24。

<sup>77</sup> 小川真理子 (2009 b) p 158。

こうしてみてもAシェルターは決して小さなシェルターではない。

BシェルターとCシェルターの財源は500万円以下である。Bの場合は、財源の50%以上が持ち出し金である。この持ち出し金は、スタッフの人件費を算出した金額であり、実際にはもっと多いと代表は言っていた。小さなシェルターでは、Bのようにスタッフに対する時給や日当が支払えないのが現状である。

行政からの補助金、DV保護事業やその他の事業の行政からの委託費をみると、圧倒的に多いのがDシェルターの9,686千円である。Dシェルターの県は、行政が民間団体との協働を積極的に進めている県であり、DV被害者支援事業においても例外ではない。一時保護委託事業の額も多いが、補助金の中には、シェルターの家賃補助はもちろん、一時保護移送費や被害者の医療支援費などのように被害者への直接的な支援費があるばかりでなく、シェルターの夜間警備体制、通訳雇い上げ費用、託児支援費、夜間電話相談費、ボランティア養成支援費などのようなシェルター全体を強化する費用も含まれている。

また、Dシェルターの委託費が780万円に対し、他のシェルターの委託費をみると、Aシェルターが300万円、Bシェルターは72万円、Cシェルターは220万円である。特にBシェルターにおいては行政からの委託費がない。こうしてみると、Dシェルターが行政から多くの委託費を受け取っているかが見て取れる。

他団体からの助成金は、Aシェルターが圧倒的に多い。この助成金は、多くの団体が応募するなかで、新規事業を起こすアイデアや事業企画を立て、実行できる団体だけが選ばれるもので、競争率も高い。こうしてみると、Aシェルターは新規事業に対してのアイデアが豊富で、企画力やアピール力があることを示している。

次に、会費と寄付金についてみると、会費の額が多いのは、Aシェルターであり、次いでCシェルターである。寄付金が多いのはDシェルターであり、次いでAシェルターである。これらは、事業に賛同する人をどれだけ集められるかという、その団体の底力を表していると考えられる。つまり、DV被害者支援事業に対してのアピール力があるかどうかである。この点からAシェルターとDシェルターは、事業に対するアピール力が優れているといえる。

最後に、民間資金－会費、寄付金、民間助成金の割合と、公的資金－行政からの委託金や補助金の財源に占める割合についてみてみよう。

(表 9) 民間資金型と公的資金型				
シェルター名	Aシェルター	Bシェルター	Cシェルター	Dシェルター
(会費+寄付金+民間助成金) / 収入合計×100	26.29	19.38	27.70	19.05
(行政委託金+行政補助金) / 収入合計×100	11.90	15.74	64.04	64.31

(表 9) は、田中弥生 (2006) p56 に倣って民間資金型と公的資金型かを調べたものである。田中は、民間資金型を、会費と寄付金及び民間助成金の合計の割合が 80%以上のものをいい、行政委託金と行政補助金の合計の割合が 80%以上の団体を公的資金型と名づけている<sup>78</sup>。その他のものを中間型といている。

今回調査した 4 つの団体は、田中のいう民間支援型と公的資金型のいずれでもなく、中間型といえる。敢えていうなら、C シェルターと D シェルターが公的資金型に近い。C シェルターと D シェルターは委託費の割合が高いという点において、この二つのシェルターは、行政への依存は高いといえる。しかし、この二つのシェルターは財政規模で大きな違いがあり、同じ公的資金型という範疇では括れない。

A シェルターと B シェルターの事業規模は大きく違うが、委託費や助成金の割合が低いことから、行政からの依存度が低いといえる。しかし、スタッフの善意に依存している B シェルターに対して、A シェルターは事業収入の規模や割合が大きく、財政的に行政から自立しているといえる。

## (2) 行政からの委託事業の決定権

次に、行政から委託費が出る場合、民間シェルターが入所者に対する決定権はどうなっているかをみてみよう。というのは、たとえ行政からの委託費が大きな割合を占めていても、委託事業の対する決定権が民間シェルターにある場合、そのシェルターは比較的行政から自立していると考えられるからである。

シェルターへの入所決定はどこにあるか、入所中の生活や支援の決定は誰がするのか、退所時期や退所先の決定は誰がするのかについて調査した。

(表 10) は、シェルター入所者の処遇に対する決定主体についてまとめたものである。

<sup>78</sup> 田中弥生 (2006) p56。

(表 10) シェルター入所者の処遇に対する決定主体				
	A シェルター	B シェルター	C シェルター	D シェルター
入所決定	A が面接をして決定する	B はほとんど受け入れる。(委託者に関しては県)	配偶者暴力支援センター	基本的に受け入れる。処遇困難者に関して県へ
入所中	A と被害者で決定 入所期間は入所者の事情により臨機応変に対応	B と被害者で決定 (委託者に関しては県が決定)	C と被害者で決定	D と県と被害者で決定
退所決定	A と被害者で決める。	B と被害者(委託に関しては県が決定)	配偶者暴力支援センターが決定	D と県と当事者で決定

まず、一時保護入所者の処遇に対する決定権についてみると、Aシェルターは、行政からの委託関係にはないので、入所退所は当事者と A シェルターで協議して、独自で判断している。

B シェルターは、県との一時保護の委託契約はあるが、委託者自体はなかった。そのため、入所退所は被害者と B シェルターとで協議している。しかし、B シェルターと県が契約している一時保護委託の場合には、被害者の入所や退所に関する決定権は県にある。

C シェルターのある県では、県東部・西部・北部の子ども家庭支援センターが配偶者暴力相談支援センター機能を持っている。C シェルターは県東部に位置するので、東部子ども家庭支援センター内の相談員が協議して、民間シェルターに適している人を一時保護委託にする。それを C シェルターは無条件に受け入れる。C シェルターへの委託は行政の責任上において行われる「措置<sup>79)</sup>」という考え方で行われるので、決定権はすべて県にある。

C シェルターが所在する県東部は、公的シェルターが遠いため、県はDV被害者を民間の C シェルターに委託していた。しかし、今年度、行政からの委託が極端に少なくなったので、経営的にも厳しい。委託者が少なくなったことについて、C シェルターの代表者は「公的シェルターが充実してきて、民間シェルターの役割が小さくなったのではないか。」といい、さらに、「公的シェルターの入所が厳しくなり、入所できない。そのような人が、

<sup>79)</sup> 職権 (受益) 処分としての行政行為 大橋洋一 (2004) p 143。

民間シェルターに流れ込んできて、委託費がでないまま、民間シェルターで支援せざるを得ないという<sup>80</sup>。

Dシェルターは、警察から直接入所依頼があり、スタッフが直接迎えに行く。配偶者からの暴力被害者のみならず、家庭内暴力被害者、デートDV被害者もすべて委託対象者となり、委託費が出る。これは、Dシェルターのある県独自の施策である。入所中も県とDシェルターと被害者との話し合いで物事が進められており、県がすべてDシェルターに丸投げではないことがわかる。

こうしてみると、どこの団体も行政とは対等であろうと模索している。しかし、Cシェルターのように一時保護の入所から退所までの最終決定権は県にあるところもある。民間シェルターが行政から一時保護委託を受けて、入所させた被害者に対して退所時期や退所先に対しての決定権を持ってないということは、行政と対等であるとは言えない。

## 5. 政治的交渉能力と政策提言能力

次に(表 11)にみるように、民間シェルターの政治的交渉能力と政策提言能力についてまとめた。政治的交渉能力とは、行政に対して、市民の意見が反映される場やシステムを作るために、行政に働きかけることをいい、政策提言能力とは、行政がつくる政策に対して建設的な意見を述べ、市民の意見を政策に反映させることと定義する。これは、文字通りDV 施策に対する民間団体の発言力の強さを表す。

---

<sup>80</sup> 例えば、DV を受けて夫と別居し、実家に戻った後、実家ともうまくいかなくなり、実家を出ざるを得なくなった場合、公的シェルターに一時保護を求めても、生命の危険性や緊急性がないため、公的シェルターでの一時保護は認められない。

(表 11) 政策提言能力、政治的交渉能力

	A シェルター	B シェルター	C シェルター	D シェルター
行政との関係	行政から信頼されている。	審議会委員であるので、審議に加わることができる。	協議会で発言する	連携会議などで発言する。
審議会、	男女共同参画審議会委員	男女共同参画審議会委員		DV 被害者懇話会委員
連携会議	メンバー	メンバー	メンバー	メンバー
異議申立	連携会議で(公 式的)	連携会議(公式的) →形式的 即その場で(非公 式的)	連携会議(公式的) →形式的	連携会議や審議 会(公式的)

A~D まですべてのシェルターが、「配偶者支援に関する連携会議（以後、連携会議）」のメンバーである。この連携会議は、男女共同参画課や公的シェルター、こども未来課、福祉課、住宅課などの関係課や県警察本部生活安全課、裁判所、検察庁、弁護士会、医師会、看護師協会、人権擁護委員会、民間支援団体など他団体が集まって、情報交換や意見交換をする会議である。この連携会議に出席することで、行政の方針がわかることと、施策についての意見を言うチャンスがあること、さらに、他団体に対しても対応の不備を指摘することができること、関係課や関係団体との連携を取ることができるという意義がある。さらに、A、B、Dのシェルターは、男女共同参画審議会の委員でもある。審議会は知事の諮問機関であり、条例によって設置されている。審議会では、県知事の諮問によって、施策の検討を行う会である。そういう点において、協議会である連携会議より審議会委員の発言の重みは大きい。

A シェルターは、Aのある県や市から一目置かれている。それは、男女共同参画社会の実現を目指して全国の都市で毎年開催される日本女性会議を、1997年にAのある市が開催したことに由来する。当時、全国でも珍しい、市民と行政による実行委員会形式で行った。その時、民間の市民団体は、企画力、他団体とのネットワーク力、運営力、動員力において、行政に力を見せてきた。A シェルターの代表は、実行委員会の総務を引き受けたとい

う実績がある。さらに、彼女は県の男女共同参画施策に提言をしてきた実績をもっている  
ので、県や市は代表者の実績に対して一目置いている。こうして、A シェルターは行政と  
の対等なパートナーシップを培ってきたと考えられる。

Dシェルターは、県男女共同参画条例の苦情処理委員会に、公的シェルターの不備を指  
摘したことによって、知事の信頼が得られ、今日のDシェルターの地位を築くことができ  
た。このように、AシェルターとDシェルターは、これらの自立的力量の上に立つために、  
行政との太いパイプを軸に、民間シェルターと行政との信頼関係が構築され、意思疎通  
がうまくいっている例である。つまり、AとDシェルターは、行政との対等性を確保して  
いるといえる。

AシェルターとDシェルターに対し、BシェルターとCシェルターでは、状況が異なる。  
しかしながら、Bシェルターは、ケースや事あるごとに対応が悪い関係部署に積極的に苦  
情を訴え、改善してもらえるように交渉をしている。Bシェルターは、非公式な場で、関  
係部署に改善要求を出して、少しでも被害者に対して、スムーズな支援が行われるよう努  
力している。その積み重ねで、県や警察の被害者に対する対応は少しずつ改善されつつあ  
るが、公式の場でのパイプがないため、行政からの民間シェルターに対する理解が得にく  
い。

Cシェルターは、県全体のDV被害支援連携会議には委員として出席しているが、県東  
部地域の連携会議に参加できなかった。Cシェルターにとって身近な地域での連携会議に  
出席できないということは、東部県民局がCを無視していると長い間考えていた。そこで、  
東部連携会議に参加させて欲しいと交渉に行ったら、すんなりと認められたという。この  
Cシェルターの例は、行政に対して不満に思っていることについて、公式に交渉や話し合  
いを申し入れることで、解決に繋がる可能性があることを示唆している。つまり、行政が  
民間シェルターの活動を積極的に知ろうとしないということは、行政の怠慢ともいえるし、  
対等な協働の相手と見ていないともいえる。しかし、一方で、協働の相手である民間シェ  
ルターは、民間シェルターの事業展開を行政に分かるようにアピールしていたのか、行政  
からの信頼を勝ち得るような政策提言を継続的にしていたのだろうか、という疑問が残る。

AシェルターやDシェルターは、一朝一夕に行政との対応で良好な信頼関係性を築けた  
わけではない。BやCシェルターのようにより具体的なケースや要望において辛抱強く行  
政と交渉するという実績を積んでいくことで、行政と民間との意思の隔たりを埋めていく  
ことができるであろう。また、行政に対する発言のチャンネルを有効に活用し、直接、交

渉の場を持つことで、政策提言能力や交渉能力を強めることができることがわかった。

## 6. NPO 団体として自立をめざした新しい試みと人材育成

次に、民間シェルターが自立的な力をつけるためには、どのような人材を抱えることができるかが、重要な要素であると考えます。また、持続的に活動を続けていくためにも、次世代の人材育成は不可欠である。そこで、人材育成について調べた。

NPO 団体が行政と対等に協働を行うためには、一人の優秀な代表者がいるだけで十分ではない。NPO が力を発揮するためには、組織としての力を涵養し、組織として継続的に、企画力や政策提言能力を持つことで、行政と対等な協働ができると考える。そこで、民間シェルターがどのような人材を抱えているか、どう人材を育てているかが、一つのポイントとなる。ここでは、民間支援団体の人材育成を、民間団体の支援スタッフの育成と、県民全体の意識を上げて、間接的スタッフや支援を獲得するという二つの方向がある。

A シェルターは県からの委託で、県が主催するサポーター養成講座のコーディネイト事業をしている。県内に広がっているサポーターをコーディネイトし、県北部、県東部にも DV 被害者支援グループを作っている。さらに県北部地域では、民間シェルターを立ち上げる事業を手伝っている。この事業は、県の委託費で賄われており、県が人材の育成に力を入れていることを示している。このような事業は、他県には見当たらない。

B シェルターは、DV被害者支援に関する講師を招いて研修講座を開催しているが、行政からの財政支援はない。それにもかかわらず、研修講座では、行政の相談員も含めた研修を行い、Bシェルタースタッフの人材養成と同時に、公的シェルターの人材養成もしている。

C シェルターは、DV防止対策として、県内 3 箇所での啓発事業を県から委託されて、行っている。また、C シェルターのスタッフが、C の市の DV 相談員として採用されている。これは、C シェルターが人材養成を行った結果である。このように C シェルターでは、人材が確実に育ち、成果を出している。

D シェルターでは、ボランティア養成支援事業として、年 4 回ボランティア養成講座を行っている。さらに、デートDV防止シンポジウムを行っている。公的な助成によって、人材養成講座を開いている。

このように、3 つの県では、人材育成や啓発にそれなりの予算を組んでいることが分か

る。一方、Bが属する県では、人材育成や啓発事業を行っているであろうが、民間に委託されていないので、民間シェルター側からでは、人材育成や啓発事業の実態がわからない。Bの県においては、DVシェルター以外の事業でも、民間との協働事業は行われていない。

## 7. 民間シェルターと行政との協働 —結論にかえて—

これまでに議論を要約しよう。まず、民間シェルターの事業内容をみると、調査したすべての民間シェルターで、相談から一時保護、退所後の自立支援、啓発事業など、切れ目なく多様な事業を展開していた。法律に縛られる公的シェルターとは違い、家庭的な雰囲気での一時保護や、退所後の自立支援事業は、民間シェルターがその都度、被害者の具体的な実情に対応する中で、学び創り出してきたものである。なかでも、男性被害者を受け入れることは、民間シェルターならではの取り組みであり、民間シェルターがどのような視点で取り組んでいるかによって決まる。つまり、女性の権利擁護を重視するか、男女を問わず人権擁護を重視するかによって、男性被害者を受け入れる、受け入れないも決まる。

次に民間シェルターの財政的基盤についてみた。これは、民間シェルターが自立的に事業を展開するにあたって、経営的能力を測るものさしとなる。調査から導き出せたことは、一時保護事業や相談事業で事業収益を上げることはできず、かえって、人件費がかかる。それらを、会費や寄付金で賄うことも難しい。そこで、重要になるのは、行政からの補助金や委託費、民間団体からの助成金を得ることである。当然のことながら、補助金、委託費が潤沢に受けられるシェルターは、事業規模が大きくなり、補助金や委託費を受けられないシェルターは、事業規模が小規模に留まらざるを得ない。

今回の調査を通じて、事業規模が大きいシェルターは、民間、公的なものを問わず補助金や委託費または助成金を受け取ることによって、事業が安定し、多様な事業が展開でき、自立的で対等な行政との協働もできていることが分かった。また、他の民間団体や企業からの助成金が多いところは、事業の先駆性や独自性が評価されたと考えられる。一方、これに対し、事業規模が小さいシェルターは、補助金、委託費、他団体からの助成金を得る力量に欠け、行政との協働を行うだけの信頼関係も築けていないことが分かった。行政や他団体からの信頼を獲得できる政策提言能力やアピール力が弱いのである。

重要なことは、公的資金への依存が高いから政治的交渉能力が低いとか、行政の下請けになっているとはいえなかった。むしろ、財政基盤の大きさが、行政との対等性を高める

鍵になっていた。しかし、さらに進んで、財政基盤の大きさや自立も大事だが、NPO としての政策提言能力や外部に向けてのアピール力が財政基盤を強くするのに必要不可欠であることが、今回の調査を通じて明らかになった。

民間シェルターは、現状に甘んじることなく、積極的に公式の場で行政や他の民間団体と協議できるシステムをつくる努力をする必要がある。さらに、そこで政策提言をし、民間シェルターの力をアピールし、交渉する力を養う必要がある。その上で、助成金などを積極的に獲得し、財源の確保をすることである。これらを通じてはじめて、民間シェルターは行政との対等な「協働」を確立させるための主体的基盤を構築できるのである。

第5章では、筆者がその設立から運営に関わってきたある民間シェルターと行政との関係を例にとって、民間シェルターが、行政に対してどのようにその力量をアピールし、政策提言行ってきたかを具体的に分析する。この分析を通じてと民間シェルターと行政との「協働」は相互に影響し合いながら構築され、発展していくものだとすることを考察する。

【設問表】委託事業についてのアンケート

あなたの法人、及び団体の名称をお願いします。

団体名	記入者名
-----	------

1. 行政（県や市）とあなたの法人や団体との関係について伺います。

あなたの団体や法人と行政との関係をどう思われていますか。

<input type="checkbox"/> 行政に認められている （心情的に思う） <input type="checkbox"/> 認められている（制度として思う） <input type="checkbox"/> 無視されている	それは、どうしてですか。
--	--------------

行政に認められるために、これまでにどのような努力をされてきましたか。具体的に御記入ください。

2. 委託事業について伺います。

あなたの団体が受託している委託事業内容を教えてください。また、それは、県や市のどのような項目や細目から出ているのですか。08年度の委託費を御記入ください。

県・市	事業名	項目・細目	委託費（08年度）

委託事業について、委託をしている県や市とあなたのシェルターは対等であると思えますか。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対等であると思う</li> <li>・ 対等とは思えない。</li> <li>・ 下請け感がある。</li> </ul>	それは、どうしてですか。 ・ 決定権がある。                      ・ 決定権がない
---	---

3. DV 民間シェルターを県の制度の中でどのように位置づけてありますか。

① あなたの県での民間シェルターは、DV 基本計画にどのように位置づけられていますか。

ますか。

ア DV 基本計画にはどのように書かれていますか。

--

イ 基本計画は実効性があると思いますか。どうしてそう思われますか。

<ul style="list-style-type: none"><li>・あると思う</li><li>・ないと思う</li><li>・わからない</li><li>・その他</li></ul>	理由
---	----

ウ 公的シェルター及び行政と民間シェルターの役割分担はどのようになっていますか。

<ul style="list-style-type: none"><li>・ 決まりごとがある</li><li>・ 特に決まっていない</li><li>・ その他</li></ul>	どのような決まりごとがありますか。具体的にお願ひします。
--	------------------------------

エ 委託で入所者を受け入れる場合

決まりごとはありますか。 <ul style="list-style-type: none"><li>・ ある</li><li>・ ない</li></ul>	どのような決まりごとがありますか。入所から退所までのルートはどうなっていますか。 入所を決定について 入所中の生活について 退所の決定、退所先の決定 その他、課題がありましたら御記入ください。( )
---	---

オ 委託の場合入所者を断る裁量がありますか。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ある</li> <li>・ ない</li> <li>・ 委託は</li> <li>・ ない</li> </ul>	<p>入所を断る場合、どのような内容ですか。(委託がない場合、断る場合はなんですか。下記から選んでください。(いくつでも))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 入所容量を超えている。</li> <li>・ 対応不可能な事例 <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/>精神的ダメージが大きい</li> <li><input type="checkbox"/>身体的障害があり、対応できない</li> <li><input type="checkbox"/>暴力団ややくざ関係者である</li> <li><input type="checkbox"/>アルコール依存、薬物依存がある</li> </ul> </li> <li>・ その他 ( )</li> </ul>
---	---

カ 平成 20 年度 (2008 年度) の入所者は何名ですか

入所件数 ( ) 件、うち委託件数 ( ) 件
入所者数 (同伴者児も含める) ( ) 名 うち委託者数 ( ) 名
委託費が有る場合は、委託費を記入ください ( ) 円

4. 委託以外のシェルター事業展開において、行政の支援 (補助金、) はありますか。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ある</li> <li>・ ない</li> </ul>	ある場合、どういった支援ですか。
--	------------------

5. 後継者育成についてお尋ねします。

① あなたの団体で、現在、被害者支援をしているスタッフの年齢構成と人数を教えてください。

年代	20代	30代	40代	50代	60代	70代以上
人数						

② もし、代表であるあなたが倒れた場合、あなたの法人や団体はどうかと思われ  
ますか。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ つぶれると思う</li> <li>・ 後継者が継いでくれる</li> <li>・ わからない</li> <li>・ その他</li> </ul>	理由
---	----

③ 後継者育成について県や市は対応を考えていますか。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 後継者育成を考えている</li> <li>・ 後継者育成を考えていない</li> <li>・ 分からない</li> <li>・ その他</li> </ul>	理由
---	----

④ 後継者育成をあなたはどのように考えておられますか

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 考えていない</li> <li>・ 人材養成講座を開いている</li> <li>・ どう育てるかを思案中である</li> <li>・ その他</li> </ul>	方法や理由
--	-------

6. ネットワークの形成についてお尋ねします。

① あなたの団体や法人は、行政機関よりほかに、他団体とどのようなネットワークを形成していますか。丸をつけてください。(いくつでも)

<p>警察、弁護士及び弁護士会、医師会や医師、臨床心理士、障害者団体、市民活動センター、シングルマザーの会、全国女性シェルターネット、県内の DV 被害者支援団体、民生委員 その他 ( )</p>
--

② 行政機関との連携でああなたの法人や団体とのネットワーク上の特徴がありましたら、教えてください。

--

③ 県や市の DV 被害者支援ネットワーク会議のメンバーですか。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ メンバーである (県、市)</li> <li>・ メンバーではない (県、市)</li> </ul>	何か問題点がありますか。あれば御記入ください。また、それは有効ですか、あまり意味がないですか。
---	---

7. 行政や警察、裁判所など公的機関での課題が発生した時、あなたの団体ではどのような対応されますか。

<ul style="list-style-type: none"><li>・ ケースごとに問題が発生した時に、すぐ抗議する。</li><li>・ 後日、ネットワーク会議などで課題を提供する。</li><li>・ ケースごとの協議の会合を持つ</li><li>・ 特に対応していない</li><li>・ その他 ( )</li></ul>	どうしてですか。
---	----------

ご記入いただきまして、ありがとうございました。

## 第5章 山口県におけるドメスティック・バイオレンス施策と 民間シェルターとの協働

### 1. 問題の所在

これまでの章でジェンダー政策における市民参画型政治について検証してきた。市民参画型政治では、行政と市民との「協働」が重要なキーワードとなる。そこで、前章では、山口県以外の中国地方の民間シェルター側からみた行政との協働について調査した。その結果、財源が多い民間シェルターでは、行政との対等な協働ができていた。行政からの補助金や委託費が多い民間シェルターも、行政からの信頼感も強く、対等な協働関係にあった。逆に、財源の少ない民間シェルターでは、行政との対等な協働が築けていなかった。その原因として、行政側の課題として、民間との協働による公的サービスを充実させようとする意識が低かった。さらに、民間シェルター側の課題として、政策提言能力を十分に発揮されていないことがあげられる。

そこで、本章では、山口県と民間シェルターとの「協働」について、時間的経過をみながら、民間シェルター自身が持つ行政との「協働」への意識の変化と、それに連動する行政側の意識の変化をみた。その結果、行政にどのように働きかけて行政と NPO との「協働」を実りあるものにしようとしたかを、より詳細に実態に即して考察する。その場合、後房雄（2009）が紹介している 2003 年に実施された事業委託についての NPO センターの調査<sup>81</sup>項目に沿って考察する。

その調査項目は、①ミッションへの影響、②財政面、③組織・マネジメント、④社会的影響、⑤アドボカシー（政策提言）の 5 項目<sup>82</sup>である。行政からの委託を受けた場合、

---

<sup>81</sup>後房雄（2009） p 129。

<sup>82</sup> NPO センターの調査結果は次のようになっている。①では、マイナスの効果より NPO 活動をかえって促進させる効果があった。②では、財務の複雑化と同時に、組織面での財務が専門化された。③では、NPO 団体が事業や財政規模の拡大によって組織面でも急速に成長している。組織の内部的強化として、有給常勤職員、専門職や管理職の必要性、幅広い協力者や支援者の確保があった。④では、信用度が高まった、知名度が高まる、自治体からのコミット、参画要請が増えた、社会的発言力が高まったというプラス効果があった。⑤調査した団体の活動内容を平均すると、活動の 2 割をアドボカシーに向けている。アドボカシー活動の比重が高かったのは、市域安全、人権、平和、まちづくり、環境、NPO の団体だった。

下請け化という問題より、プラスの効果がでていると、後は分析結果を示している。

## 2. 山口県におけるDV施策

### (1) 「山口県配偶者からの暴力の防止及び被害者保護基本計に関する基本計画」

まず、山口県のDV施策を、「山口県配偶者からの暴力の防止及び被害者保護に関する基本計画（改正版）（以後、DV基本計画）」2009年改正からみてみよう。

(表12) 「山口県配偶者からの暴力の防止及び被害者保護に関する基本計画」2009年改正  
民間団体と連携についての記載部分を一部抜粋

・一時保護についての具体的取組 p 17

関係機関・団体等と連携した適切な一時保護の実施

a：同伴する子どもが男子中学生など、男女共同参画相談センターで一時保護することが適当でないと判断される場合には、社会福祉施設や民間シェルター等への一時保護委託や、児童相談所の一時保護における保護など、関係機関・団体と連携し対応を行います。

・関係機関・団体との連携・協働についての具体的取組 p 23

A：ボランティア団体、NPOなど県民活動団体の持つ自主性・主体性を尊重しつつ、情報提供や意見交換を通じて、その活動を支援するとともに、配偶者暴力対策に関する効果的な施策の推進に取り組めます。

b：財団法人やまぐち女性財団と連携し、配偶者暴力対策を推進する民間支援団体等の自主的な活動への支援を行います。

(表12)は、男女共同参画基本計画に沿って作成されたDV施策についての基本計画である。一時保護についての具体的取り組みを見ると、関係機関・団体と連携した取組が記載され、民間シェルター等への一時保護委託も記載されている。さらに、関係機関・団体との連携・協働についてみると、市民団体とその自主性・主体性を尊重し、情報交換や意見交換を通じて、その活動を支援することや、効果的な施策の推進に取り組むことが述べられている。こうしてみると、山口県もDV被害者支援及び防止に取り組もうとする意欲はあるといえる。

では、山口県と民間支援団体との協働は具体的にどのように展開されているのか、また、山口県は民間支援団体に対してどのような支援をしているかについて、民間シェルターを通じてみてみよう。2010年4月1日現在において、山口県には民間シェルターは1団体しか存在しない。

(2) 中四国地方の中でも少ない民間シェルターへの補助金及び委託費

(表 13) 中四国地方の民間シェルターへの補助金、委託費および一時保護委託件数 (千円)					
	A シェルター	B シェルター	C シェルター	D シェルター	山口民間シェルター
県市補助金	1300	721	180	3979	52
委託費	1860	0	2220	9686	213
計	3160	721	2400	13665	265
一時保護委託件数	0	0	7	33	1
委託契約有無	委託契約無	委託契約有	委託契約有	委託契約有	委託契約有
出展 2008年度各民間シェルター決算書より					

(表 13) は、中四国地方の民間シェルターへの補助金、委託費、及び一時保護件数を県別に比較したものである。この表からみると、A~D の4つの民間シェルターへの補助金、委託費、委託件数と比べても、山口県が民間シェルター1団体に出している補助金、委託費は、極端に少ないことがわかる。第4章では、行政からの補助金・委託費が少ない、さらに財政規模が小さい民間シェルターと行政とは、対等な協働ができていないという結論に至った。その結論からみると、山口県と民間シェルターとは対等な協働関係になっていないことになる。この極端に少ない補助金や委託費は、行政はもちろん、民間シェルターも「協働」に対する意識が低いといえる。つまり、民間シェルターは、行政に対して事業成果をアピールしていないのではないかと、さらに、行政との話し合いの積み重ねがないということになる。なぜ、このような実態になったのかを探るために、民間シェルターの設立の経緯と、事業展開、さらに、NPOとしての意識について掘り下げが必要である。

3. 山口県における民間シェルターの事業展開

## (1) 山口県における民間シェルターの事業内容

### ① 設立の経緯

平成 14 年に男女共同参画社会をめざす市民団体<sup>83</sup>は、文部科学省の女性エンパワメントのための男女共同参画学習促進事業によって、5 ヶ月間 10 回にわたる DV 連続講座を開催した。その受講者のなかの約 20 人の有志によって、「女性への暴力ホットライン」を開設し、電話相談を開始した。

平成 16 年、緊急に一時保護が必要な被害者を支援したケースから、シェルターの必要性を実感した。そこで、一軒の家を一年間借りるだけの資金の見通しを立てて、家を借り、一時保護施設としてのシェルターを開設した。それと同時に、継続性をもち、組織的にも確立した団体になること、さらに、DV 被害者支援を事業として確立させるために NPO 法人となった。実際に NPO 法人格を取得したメリットは、定款ができ、ミッションが明確になったこと、理事会や定期総会を開き、収支報告・事業報告・予算を立て、事業報告をすることで、組織的に強化することができた。経理面では、NPO 会計として、収支計算書、貸借対照表、財産目録まで作成することで、経理能力がついた。しかし、NPO 法人格を取得したデメリットは、毎年県に事業報告を出すことが義務づけられていることである。つまり、その事業報告書の中にある理事、社員名簿も公表されることになる。それによって、支援スタッフの安全が守られないという不安が残っている。

### ② 民間シェルターの事業内容

民間シェルターの事業内容は(表 14)のように、相談事業、一時保護事業、自立支援事業、広報啓発事業をおこなっている。

この民間シェルターの特徴は、一人の相談者に対して、DV の相談、配偶者の元からの脱出、シェルター入所、入所中の支援、さらに、シェルター退所後の自立支援までの一連の流れの中で総合的な支援をしていることである。さらに、シェルター退所後も長い付き合いをしているケースもある。

---

<sup>83</sup> 北京 JAC 山口のメンバーが中心となって実行委員会を作った。

(表 14) 平成 21 年度事業内容 2009 年 4 月 1 日～2010 年 3 月 31 日 総会資料		
事業	内容	件数
相談事業	電話相談 単独電話	120 件 (月～水 13:00～16:00)
	全国共通DVホットライン	98 件 (月 2 回)
	内閣府DVホットライン	10 件 (3 日間)
	面接相談	11 件
	メール相談	25 件
	入所していない人への同行支援(裁判所、弁護士事務所等)	9 件
一時保護事業	山口県からの委託	延べ 28 日 1 家族 1 人
	委託外	延べ 76 日 2 家族 2 人
	入所者への同行支援(行政、裁判所等)	22 回
自立支援事業	DV 被害者のための自助グループ	12 回
	ふらっとプログラム <sup>84</sup>	1 回
	就職支援としてのパソコン教室	64 回
広報啓発研修事業	機関紙発行	2 回 1 回 500 部
	他団体等が主催する講演会の講師	3 回
	スタッフが他団体の研修会に参加	5 回 述べ 21 人
	学会で発表	3 学会 3 報告

そこで、特に、県から委託が行なわれている一時保護事業についてみる。一時保護事業とは、DV被害者が加害者の元から逃げ出して、自立できるまでの身の安全を確保することをいう。このシェルターでの支援の方針は、「安全と安心が保持されること、被害者が退所後に安定した生活ができるように、法律面や精神面でのサポートをする。被害者と支援者が一緒に食事を作ったり、食べたり、しゃべったりできる家庭的な雰囲気、被害者の心が回復することを待つ、支援者は被害者自身が持っている力を発揮できるよう支える。」ことである。こうして、シェルターに入所した人が、夫の元に帰らなくても生活ができるように、経済的にも、精神的にも自立することができるよう支援をしている。

<sup>84</sup> 内閣府がシェルター退所後の支援モデル事業として、全国女性シェルターネットに委嘱した事業。

この民間シェルターと山口県男女共同参画相談センターは、委託契約を結んでいる。しかし、県の相談センター経由で委託契約者が入所することは、これまでに一度もない。しかし、配偶者からの暴力被害者が、直接民間シェルターに入所した場合、県の相談センターの所長が面接した上で、一時保護委託が決定されるという契約を結んでいる。このような契約を結んでいる民間シェルターは多くはない。筆者の調査の範囲では、鳥取県以外になかった。

一時保護のシェルターに入所した人たちをみると、公的シェルターに入所する場合は、警察や市の相談窓口から移送されるので、被害者が公的機関まで辿り着けさえすれば、公的シェルターに入所するルートが開くことになる。それに対して、民間シェルターは、リーフレットの配布、ホームページなどで、機会あるごとに広報もしているが、行政機関から紹介はないので、被害者まで民間シェルターがあることがなかなか届かない。それでも入所した人たちは、ホームページで検索することができる、リーフレットを入手するてだてがあった、誰かから紹介されたというような人たちで、何らかのアクションを起こす力のある人たちということになる。

そういうわけで、この民間シェルターへの入所者数は非常に少ない。さらに、行政の委託条件<sup>85</sup>に合う人はさらに少なくなる。よって、一時保護委託費でシェルターを維持することは、この民間シェルターにおいては、不可能である。そこで、会費、寄付金や他団体からの助成金で賄うことになる。建物を管理維持するだけが精一杯で、シェルター入所者へのサポートをしたスタッフの人件費までは出ないのが現状である。

## (2) 民間シェルターの厳しい財政状況

(表 15) は 2009 年度における民間シェルターの事業の収支計算書である。この団体の財政規模は、300 万円～500 万円である。年によって財政規模の差が生じるのは、企業や民間団体からの助成金が獲得できた年と獲得できなかった年があり、収入は 100 万円単位で違いが生じ、収入は極めて不安定である。ちなみに、この年は、企業からの助成金が獲得できなかった年である。会費・寄付金の割合が 37%である。県や市の安定した補助金、委託費が少ないので、財政収入が少ない。DV 被害者支援事業では、シェルター利用料金 1

---

<sup>85</sup> 配偶者からの暴力被害者であること、身体的暴力があつて、緊急性があることが条件である。精神的な暴力だけの被害者、夫以外の家族からの暴力、同居していない人からの暴力（デート DV）などは委託の対象にならない。対象外の人には自費での入所となる。

日 1500 円であり、同行費など多額の金額を請求できないからである。講演会の講師料金も高額は取れない。支出では事業費よりも管理費の方が多い。

このような事情から経営が厳しいといえる。その結果以下のような弊害が生じてくる。人件費がでない。さらに、常勤職員を置くことができない。スタッフは、アルバイトやパート職員になるなど、他でなんらかの収入を得ることになる。そうすると、サポートスタッフの気持ちは、収入を得ることができる仕事や、家庭のほうを優先させるようになる。サポートをしようという気持ちが、二の次になり、緊急時に支援者が足りない、責任逃れが生じ、サポートを本気で考える人が少なくなり、組織自体が弱体化していく。このような悪影響から、ボランティアで支援をしようとする人を気持ちだけで長期に繋ぎとめることが難しいというのが現状である。

(表 15) NPO 法人シェルターの収支計算書 (2009 年 4 月 1 日～2010 年 3 月 31 日)			
(% )単位千円			
収入		支出	
	単位円		単位円
会費	663,000(21.95)	事業費	1,064,367 (40.00)
寄付金	481,500(15.90)	相談事業	603,549
県補助金	52,000(1.72)	自立支援事業	140,970
市補助金・委託	0(0)	研修予防啓発事業	83,817
委託費	213,100(7.05)	シェルター事業	180,039
助成金(他団体)	938,953(31.08)	その他事業	55,992
事業収入	654,580(21.67)	管理費	1,597,057 (60.00)
雑収入	19,157(0.63)	予備費	0 (0.00)
計	3,022,290(100.00)	計	2,661,424 (100.00)
施設充実費	予備費として積み立て 2,005,000		

### (3) 民間シェルターの県から委託事業を受けることに対する意識の変化

この民間シェルターは、発足当初、できるだけ自力で事業を行いたいと考えていた。それは、県と事業委託をすることで、困難事例が民間に回されるのではないかと、という不安

を抱いていた。さらに、県の下請けをしたくないという意識も働いていた。県も民間シェルターに対する評価も低く、民間シェルターに一時保護委託をすることを考えていなかった。実際に、公的シェルターが満室になることはなかった。しかし、DV法の改正や全国的な民間シェルターと行政との関係が変わってきたということもあり、2006年、県から一時保護事業委託の申し入れがあり、契約を結んだ。

しかし、先にも述べたが、県から民間シェルターに委託者が来ることはなく、民間シェルターを探し当てる力が有る人だけが入所できた。民間シェルターに関心を持つ医師たちからの紹介で入所したひと、ということで県から薬が必要な人は入所を断られて入所した人などは、困難事例である。が、入所者は少ないので、1ケースに時間をかけて、丁寧に対応してきた。民間シェルターとしては、「これが民間シェルターの役割だ」と割り切っていた。実際、1ケースを自立に漕ぎ付けると、精神的休養も必要であったので、これ以上の受け入れは体力的に無理だと判断していた。

配偶者暴力支援者連携会議のメンバーにもなり、DV施策や関係機関の対応についての発言の機会もあり、警察や関係団体との連携もできた。警察内部ともそれなりの連携ができたと思っていた。しかし、2008年ごろから他のシェルターと深く交流を始めてみると、「補助金がない。一時保護委託件数がない」と感じるようになった。民間シェルターのあるA市も2007年に政令指定都市以外では全国的にも珍しい「配偶者暴力相談支援センター」を設置したが、一時保護委託もせず、配偶者暴力連携会議に民間シェルターの参加をもとめなかった。このように、民間シェルターは相手にされなかった。

2009年に中国四国地方の民間シェルターの調査をした。それをみると、山口県の民間シェルターに対して、行政からの補助金や委託費は非常に少ないことを知った。そこで、県や市との民間シェルターとの協働について疑問が湧くようになり、補助金や委託費が少ない民間シェルターは、行政への働きかけが足りない、政治的交渉能力が低いと、自覚することができた。

そこで、財政規模が小さいことを打開するための方策として、これ以上自主財源を増やすことは不可能である。これまで、行政からの援助がない分を、民間団体からの助成金で賄ってきた。しかし、助成金を通る度に、新規事業を展開せねばならないという負担と、これ以上の財源を獲得することは難しい状況にある。また、民間シェルターのスタッフについてみると、所属意識が低く、被害者へのサポートへの満足感がない、そのため、自分がしていることに対する自信や自己肯定感がない。さらに、賃金が払えないことで、有能

なスタッフが、生活のために他で仕事につき、スタッフとして支援に割く時間が無くなっていくので、恒常的人手不足が生じている。それを打開する方策を考えざるを得ない時期にきていた。

#### 4. 山口県における民間シェルターと行政との協働

##### (1) 民間シェルターへの補助金

(表 13) で、中四国地方の民間シェルターの補助金、委託費をみた。年度の違いはあるが、他の県では、行政から民間シェルターへの補助金は家賃補助という名目が多かった。特別な D シェルターを除いても他のシェルターでは、100 万円程度の補助金があった。一方、山口県は夜間警備委託費 5 万円程度である。さらに、一時保護委託も少ないうえに、他の事業の委託もほとんどなかった。

山口県の DV 基本計画でも民間との連携や協働を謳っているが、民間シェルターとの連携は資金面での連携は全くないといえる。

##### (2) 配偶者暴力相談支援連携会議の実質化

平成 16 年から県の相談関係団体の連携会議が開催され、そのメンバーとして出席している。

この会議は、毎年 7 月（6 月議会後）、3 月（3 月議会後）の年 2 回程度である。ただ、具体的な施策やパンフレットを作成する場合には、関係団体の意見を聴取するために、年 3 回から 4 回開催されることもある。

参加者は、男女共同参画課の課長、主査、DV 担当係員、県 DV 相談センター、県子ども家庭課、県住宅課、県警察本部生活安全課、弁護士会、家庭裁判所、地方裁判所（家庭裁判所、地方裁判所）、検察庁、人権擁護委員会、看護協会、医師会、病院協会、民間支援団体 2 団体で、構成されている。

検討内容は、県の DV 被害者支援方針や、配偶者暴力支援センターの事業報告、裁判所における保護命令の受付件数及び発令件数、警察での DV 相談件数及び支援件数などの報告があり、民間シェルターは、民間団体の事業内容や、被害者の声の代弁をしてきた。つ

まり、実際に行政窓口や警察官の対応、裁判所の対応などで困ったことなどを話してきた。

平成 21 年度 3 月からは、民間団体の事業報告をする時間が設定され、平成 22 年度から参加団体が発言の場が設定されるようになった。こういう点において、情報交換が行われ、担当課とも顔見知りになることができ、連携会議は、協働にとって、有効な会議である。しかし、これだけで、連携ができていくということとはできない。もう一步、財政面で踏み込む必要がある。そこで、民間シェルターはどう対応したかについて、次に述べよう。

### (3) 民間シェルターによる協議会開催の働きかけとその効果

これまで山口県配偶者暴力相談支援連携会議に参加してきた。この会議で発言はしてきたが、山口県と民間シェルターだけでの話し合いはしてこなかった。課長や相談センターの所長が代わるたびに、民間シェルターまで挨拶に出向くこともあった。議会では、議員に質問をしてもらったこともあった。民間シェルターの代表者が個人的に課長や担当係員と話をすることはあったが、団体の意見として、男女共同参画課との協議の場を正式に申し込んだことも、設定したこともなかった。そこで、山口県は民間シェルターに対して、民間シェルターの事業内容や、財政状況、さらに、中四国地方の他県が民間シェルターに出している補助金などについて知らないのではないか、という疑問が湧いた。知ろうとしなかった山口県の姿勢も問題であるが、民間シェルター側が行政に知らせていないという問題もあることに気がついた。

そこで、県に民間シェルターの実情を知ってもらうために、民間シェルターは、県男女共同参画課との協議会を開催したいと申し入れた。そうすると、県男女共同参画課は協議会を開催することを容易に承諾した。困難性は全くなかった。県としても民間シェルターを理解する必要性をうすうす感じていたようだった。時期的には、予算編成前ということも効を奏した。

協議会は、平成 21 年 10 月 29 日の 13:30~15:30 に女性教育文化会館で開催された。参加者は、山口県男女共同参画課から課長、主査、係員、男女共同参画相談センターつまり配偶者暴力相談支援センターの所長、主幹および相談員、民間シェルター代表理事を含む相談員 3 人が出席した。参加者は想定以上に多かった。

協議の内容であるが、まず、民間シェルター側から民間シェルターの事業内容を説明した。特に委託をしている一時保護事業ではどのように細かい支援をしているかを述べ、さ

らに、その後の自立支援事業をすることで、シェルター退所者が孤独感や孤立感を持たないようにするために行っている自助グループや退所後の支援内容について述べた。この自立支援事業こそが、民間が担うべき事業であろうと述べた。さらに、内閣府主催事業である「ふらっとプログラム<sup>86</sup>」と全国DVホットライン<sup>87</sup>に参加したことを報告した。

次に、山口県男女共同参画課の課長は、「民間シェルターとの協働はできていると思う。」と言った。そこは、民間シェルター側は県からの資金援助もないことは、協働にはならないのではないかと、認識の違いがあることを述べた。さらに、県側は、公的シェルターが行っている自立支援事業について、内閣府が支援している事業で、シェルター退所後1年間は家庭訪問をすることや、自助グループ開催していることを説明した。

民間シェルターは、他県の民間シェルターを調査した結果を示した。各県から民間シェルターに出している補助金の内容および補助金の額を比較したものを示し、説明をした。それに対して、県は財政的に厳しく、予算が削減されているなかで、民間シェルターに補助金を出したいと思っても、出すことは難しいという説明があった。

そこで、民間シェルターと県との「協働」とはどのようなことをさすのか、という話し合いになった。「一つの事業を県と民間とで話し合いながら協働で行う。」ということで、意見の一致をみた。では、DV被害者支援において、県の役割と民間の役割は何か。DV被害者の一時保護では、困難ケースは県の役割であること。危険なケースは、民間が担うべきではないことは意見が一致した。しかし、県として民間に委託するようなケースがなかなかない、ということをおはのべた。具体的に、県がどのようなケースを多く扱うかという実態を把握していなかったため、民間シェルター側としては、この場は引き下がった。

具体的に協働事業として3年前に、DV啓発事業を県と協働で行ったことがあった。その事業は、民間が具体的に事業を企画し、県は後援団体や広報を担当した。参加者も多く成功に終わったことがある。この啓発事業は、双方が一緒に体験したことがあるので、民間と行政との協働が成立しやすいという合意をした。県は、来年度の啓発事業にDV事業も含めて公募形式で企画してみたいと発言した。さらに、DV被害者自立支援事業は、民間が適していると考えれば民間シェルターは述べた。県としては、「今後予算編成で、何が

---

<sup>86</sup> 内閣府から全国女性シェルターネットに委託された事業である。その傘下にある全国8箇所、DV被害者に対する自立後のケアとして連続講座を行った。中国ブロックでは、岡山を中心に、中四国の民間シェルターもこの事業に参加した。

<sup>87</sup> この事業も内閣府から全国女性シェルターネットに委託された事業である。全国の民間シェルターに呼びかけて、午前10時から午後10時までの電話相談を3日間行った。全国各地からかかってくる電話を、10回線の電話が交代で受信して相談を受けた。

できるか検討をしてみたい。」と発言した。さらに、「このような協議会は、大変有効であった。継続していきたい。」という合意で協議会を閉じた。一時保護事業については、協働が形式的委託だけで終わったので、もう少し追及すべきであったという反省はある。

① 山口県男女共同参画政策予算とDV施策予算の変化

山口県の男女共同参画に関する予算を平成19年から平成22年までの推移をみたものが(表16)である。

(表16) 山口県男女共同参画に関する予算 (単位千円)				
年度 項目	平成19年度 (2007)	平成20年度 (2008)	平成21年度 (2009)	平成22年度 (2010)
男女共同参画推進事業	12,000	11,000	8,800	5,172
男女共同参画総合調整費	3,070	3,090	3,163	2,610
DV対策事業費	12,000 (17.06%)	11,000 (16.04%)	9,500 (14.67%)	10,453 (17.30%)
男女共同参画相談センター (女性相談所)事業費	31,715	31,868	31,730	30,852
女性保護施設運営費	11,556	11,621	11,599	11,441
男女共同参画予算合計	70,341	68,579	64,792	60,528
男女共同参画関連事業数	176事業	188事業	197事業	*194事業
関連事業当初予算	15,949,589	16,911,618	21,270,000	*21,470,000
(出展 山口県男女共同参画課)				

過去4年間の山口県の男女共同参画に関する予算をみると、女性保護施設運営費や男女共同参画相談センター事業費の減額が少ない。それは、必要経費で最低限の費用であるから削減するわけにいかないのであろう。それに対して、男女共同参画推進事業費は、大幅に減額されている。平成22年度は、平成19年度の6割減になっている。予算を徹底的に減額していることがわかる。これらとは対照的に、DV対策事業費は、男女共同参画推進事業と同じように減額が続いたが、平成22年度は平成21年度より増額している。県がDVに対しての取り組みを何とか維持しようとしていることが分かる。このDV対策事業費

の中に、DV啓発事業、自助グループ事業費が新規時事業として盛り込まれた。これは、民間シェルターと県との協議会を開催した結果が現れているといえる。

#### A 宇部市との協議

これまで、県との関係を見てきたが、民間シェルターがある A 宇部市と民間シェルターとの関係はどのようになっているかを見てみよう。

2008 年 A に宇部市は男女共同参画課が行っていた DV 相談業務を「配偶者暴力被害者支援センター」にした。配偶者暴力支援センターというのは、DV 保護法によって設置された DV 相談業務をするセンターである。これまでは、山口県は、DV 防止法によって、婦人相談所を配偶者暴力支援センターにしていた。2006 年の DV 防止法改正で、市にも配偶者暴力支援センターを置くことができるようになった。そこで、A 宇部市室の配偶者暴力支援センターこれは、は、県内の配偶者暴力相談支援センターは県の男女共同参画相談センターについて、2 箇所目である。このように、A 市の相談業務は進んでいるが、民間シェルターに対しての支援はなく、連携はなかった。その理由を 09 年当時の男女共同参画課長は、「民間シェルターは県と連携しているから A 市と連携する必要はないと考えていた（09 年度の課長談）。」と言っていた。さらに、

市の幹部は市職退職者による民間支援団体をつくって、相談業務を下請け化させようという動きがあり、09 年に民間支援団体が発足した。

2009 年 7 月に新市長が就任した。市長は財政赤字対策として、市の業務からの民間への事業委託を積極的に行うことをマニフェストにあげて実行しようとしている。徹底的な競争による事業委託であり、市の職員がすべき仕事と民間団体に委託すべき仕事を徹底的に分担するというものである。民間シェルターと市長の意向とは、ある面で一致しているといえるが、民間団体も経費削減のために削られた経費ではやっていけないので、市長の意見にすべて賛成というわけではない。新たにがされた。これは、

民間支援団体は、2009 年 12 月 12:00~13:00 新市長との新企画「市長と語ろうべ弁ミーティング」で、新市長との話し合いを持った。この会は、あくまでも市民の声を聞くことを主眼にしているため、市長からの直接の答弁はないという設定であった。民間シェルターは、DV シェルターの事業内容について説明し、中四国地方の他市での民間シェルターとの協働の取り組みの調査報告をした。要望として、A 市の DV 連携会議への参加ができるようになることを要望した。市長は、「今後、配偶者暴力支援センターの相談

事業の委託を考えている。さらに、市の男女共同参画センターを指定管理者制度によって、管理運営していく予定である。これらはすべて公募によって、競争で行う予定であるので、民間シェルターも積極的に応募してほしい。市の連携会議は参加を認めるよう働きかける。」と答えた。

さらに 2009 年 9 月議会で、市議に民間支援団体との協働や財政支援についての質問をしてもらっている。この時の回答は特に新たな回答はなかった。2010 年の 3 月議会の予算委員会の審議で、民間支援団体の相談業務委託及び財政支援を含めて質問をもらった。そこでは、民間団体に相談業務委託をする場合は、他の民間支援団体<sup>88</sup>と平等な扱いをして欲しい。自立支援 20 万円の配分についても、平等の扱いをして欲しいと申し入れてもらった。回答は、要望どおりであった。

#### 民間シェルターへの委託費の増大

県の委託事業では、自助グループ委託事業がある。これは、国の「緊急雇用創出事業」で、解雇された失業者に雇用を与える事業の一環の一つとして自助グループを民間シェルターに委託することになった。つまり、事業費 1,762,945 円の半額以上は人件費に使い、一人の雇用をすることを条件としている。

次に、男女共同参画協働事業にDV防止啓発事業が含まれるようになった。これまで 2 団体に委託することから 3 団体に拡大された。男女共同参画の啓発事業に DV 防止の啓発事業が組み込まれた。公募があり、応募し、事業内容についてプレゼンテーションをし、選考されて、民間シェルターに委託が決定した。

次に A 宇部市の委託事業をみると、A 宇部市の配偶者等暴力相談事業の一部委託がある。それは、相談員を個人採用ではなく、民間の団体に委託するというものである。その内容は、常勤相談員及び婦人相談員週 3 日勤務の残りの 2 日分を補充するというものである。この事業委託について、A 市は公募を行った。民間シェルターはそれに応募し、選考としてのプレゼンテーションを求められた。そこで、民間シェルターは、団体についての説明と事業計画、相談に対する考え方、及び相談体制について選考委員に話をした。選考委員からも質問があった後に選考会議が開かれ、委託が決定した。さらに、事業内容を市と協議し、契約をし、委託事業を実施することになった。委託期間は、2010 年 7 月 1 日から

---

<sup>88</sup> 宇部市では、DV 被害者支援をする団体が 2009 年にもう一団体が設立された。市の委託や指定管理の受け皿として、市の管理職だった女性が定年退職後に一般社団法人として立ち上げた。

2011年3月31日まであり、総事業費3,222,000円である。

さらに、自立支援としての補助金、1団体10万円が示され、申請をすることになっている。市から補助金が出るとしたら、これまでにないことである。

では、平成22年度の民間シェルターの獲得予算はどのようになったのであろうか。平成22年度の民間シェルターの予算は、(表17)のとおりである。

(表17) NPO法人シェルターの収支予算書		平成22年8月1日現在	
(2010年4月1日～2011年3月31日)		単位 円 (%)	
収入の部		支出の部	
会費	700,000(7.81)	事業費	8,099,945(81.41)
寄付金	400,000(4.46)	相談事業	3,822,000(38.42)
県補助金	53,000(0.59)	自立支援事業	3,574,945(35.93)
市補助金・委託	3,222,000(35.97)	研修予防啓発事業	350,000(3.51)
県委託費	1,762,945(19.68)	シェルター事業	303,000(3.05)
助成金(他団体)	1,900,000(21.21)	その他事業	50,000(0.50)
事業収入	920,000(10.27)	管理費	1,789,000(17.98)
雑収入	1,000(0.01)	予備費	60,106(0.61)
計	8,958,945(100.00)	計	9,949,051(100.00)
施設充実費	積立 2,015,000		

2010年度NPO法人シェルター定期総会収支予算書に新規獲得事業を筆者が加筆

新たに加わった事業がいくつかある。啓発事業で県との協働事業250,000円で、単年度事業である。次に、自立支援事業の自助グループの委託1,512,945円(人件費含)は、2010年6月1日から2010年3月31日で、単年度事業である。宇部市の相談業務一部委託事業3,220,000円(人件費含)―2010年7月1日から2011年3月31日までの単年度事業である。さらに自立支援事業10万円が予定されているが、これは9月1日現在、決定ではない。他団体の助成事業として、独立行政法人福祉医療機構から自立支援事業に1,900,000円(人件費含)：助成を受ける。これも単年度事業である。

こうして、前年度まで予算の収入300万円規模から、平成22年度の予算での収入が900万円の事業規模に膨らんだ。単年度事業ばかりなので、収入が安定しているとはいえないが、ひとまず、相談員の人件費を出せるようになり、県と市での協働事業は始まった。

#### (4) 民間シェルター委託事業の評価

2010年度事業が具体的に始まって、NPOとしての民間シェルターは、どう変わったか、変わらなかったについて、後房雄(2009)のNPO調査項目の評価基準に則って分析する。具体的には、①ミッションへの影響、②財政面、③組織、マネージメント、④社会的影響、⑤アドボカシー(政策提言)の5点についてみていく。最終的に、事業が終了した後の分析結果とは異なるかも知れないが、2010年9月段階での委託事業状況を評価する。

まず、ミッションへの影響についてみてみよう。本来のNPO事業内容に沿った委託事業なので、この委託事業を受けることでNPOのミッションが大きく変わるわけではない。むしろ委託事業を受けることでこれまでやっていた事業が拡大したといえよう。そればかりでなく、これまで民間シェルターだけで細々に行っていたDV被害者相談事業が、市のDV相談室という行政の業務の一貫として認められるようになった。ここでは、相談員としての仕事の内容は基本的に変わるわけではないが、相談員一人の事業に係わる時間が増え、扱う件数が大幅に増えた。しかも、これまで相談員には交通費程度しか支払うことができなかったが、市の相談業務を委託することで人件費を出せるようになった。これは、NPOとして質的に飛躍した。その結果、NPOを支える相談員の多くが、やりがいを感じるようになり、これまで培ってきた経験をさらに専門性の高いものとして向上させようとしている。ただし、人員不足のため、時間的な余裕がなくなり、相談員の疲れが出てくる恐れがある。よって、相談員の人材養成を行う必要がある。

次に、財政面での効果についてみる。民間シェルターの財政規模が2010年度には、前年度の3倍に膨らんだ。これまでの民間シェルターの相談員の人件費については、先にも述べたように、他団体の助成金でなんとか相談員の交通費のみを出せる程度で、人件費まではとても賄いきれなかった。それに対して、2010年度は、相談業務の委託費によって、相談員の全員の人件費を出すことができるようになった。さらに、人件費ばかりでなく、相談員の専門性を磨くための研修費は必要不可欠であるので、これまで全国各地で行われる研修の交通費を出すことができるようになった。これは、ボランティアという域を出て、専門性を磨くことができるようになった意味は大きい。

しかし、これらの委託事業はすべて単年度事業であり、恒常的に事業委託があるわけではないので、財政的不安定さは否めない。したがって、今年度こそ財政規模が3倍に膨れ

上がったが、来年度以降の財政状況は不明である。これを安定的にしていくことがこのNPO団体の課題である。

さらに、組織、マネジメントについて検討してみよう。労務災害保険に加入することで、スタッフが受け取る人件費は税務署に申告することになり、手続きも複雑にはなったが、社員を雇うNPOとして組織的に強化されたといえる。組織面でみると、スタッフの人件費が出ることで、DV被害者支援に積極性がでた。委託事業が増えたことで、相談員一人ひとりの活躍の場が増えた。それに伴いそれぞれの相談員が、仕事に満足を持てるように、個人の持つ能力を引き出すためマネジメント能力も必要となった。これと同時に相談技術を高める訓練やしきみ、今後の人材養成を行う仕組みも検討が必要になってきた。

次に、委託を受けることによる社会的影響についてみる。宇部市から2010年9月から2012年9月までの2年間、宇部市人権施策推進審議会委員を、民間シェルターから1名推薦依頼書がきた。これまで市から全く相手にされなかった団体であったが、人権施策推進課から認められたと評価していいだろう。このような会議で、政策提言能力を發揮する場を提供されたと考えられる。このようなことは予想しなかったことであった。その他の社会的影響は、まだ見えない。自助グループ自体は、大々的に公表することはできないが、少しずつ参加者が増えており、その社会的浸透度が増していることは評価できる。

県や市の男女共同参画に関する事業では、行政は民間シェルターと積極的に協働事業をすることを模索しはじめている。例えば、DV防止講演会を協働事業で開催している。このように民間シェルターの力を借りなければ実現不可能なこともあることがわかった。

最後に、アドボカシー（政策提言）能力についてみよう。宇部市の相談業務に当たって、被害者が加害者から逃れて安全な生活ができるようにするためには、庁内の各課<sup>89</sup>や警察や裁判所、社会保険事務所などとの連絡調整をして、被害者の生活支援や法律による安全確保<sup>90</sup>をしなければならない。被害者が関係課に行った時にスムーズに手続きが進むように、前もって交渉や連絡を入れている。このように、相談業務は、被害者に代わって、男女共同参画課や関係課との交渉の日々である。日々の積み重ねることで、被害者支援の前例をつくることによって各課の意識が変わり、それが政策提言に繋がると考えられる。一日一日の細かい関係部署との連携は小さいことではあるが、政策提言能力が試される日々である。例えば、被害者と警察との相談を密にする、こども福祉課や教育委員会、児童相

<sup>89</sup>例えば、被害者が、生活保護を受けられるようにする、年金手帳の番号を変更する手続き、国民健康保険に加入する手続きなどがある。

<sup>90</sup> 保護命令の申請書を書く手伝い、必要な書類を集める作業の手伝いなど。

談所との連携を密にし、被害者の生活支援、その他の支援を引き出す必要がある。

支援の現場から様々な課題が見えてくる。今後の市や県との連携会議などで民間シェルターからの課題の整理と提案ができることが期待される。地方自治体においてこそ、政策提言から政策実行をとおして見えてくるものを再度政策提言していく役割がある。

こうしてみると、後房雄（2009）が述べている NPO 調査結果と同じような内容になった。しかし、委託事業が単年度単位であることや、委託事業を継続することができるか、経費の削減に対してどう対応していくか、行政の下請け化にならないようにするための政策提言をどのように行っているかは、今後の課題となろう。

## 5. 結論

市民は、行政との協働はできないと思い込んでいないか。第 4 章での C シェルターの例にみるように、「東部地域 DV 被害者支援関係連携会議に入れないので、私たちは県から無視されている」という感覚は、行政との協働ができていない NPO 団体や民間シェルターでは有りがちなことである。しかし、C シェルターは、東部地域の県民局に連携会議に加えて欲しいと要望した。そうすると、容易に了解を得た。つまり、これからわかるように市民は行政との協働をするために積極的な行動が必要である。

また、山口県の民間シェルターの例でも、「民間シェルターと県男女共同参画課との協議会を開催して欲しい」と県に要望したら、了解を得て実行された。宇部市の市長と民間シェルターとの懇談会で「民間シェルターも市の協議会に参加させて欲しい」と要望したところ、すぐに了解された。ここからも、市民（民間シェルター）が行政に積極的に働きかける重要性がわかった。

こうしてみると、市民が正当な手続きを経て、行政に具体的に何をすればよいかについて合理的な提案ができれば、多くの場合行政もそれに対応してくれることが分かった。特に行政が予算の獲得が必要な場合には、獲得した予算について市民が事業を引き受けるという保証があることが前提条件になる。このように、本論文では行政と市民との協働によって事業を行った事例を具体的に示した。

まず、行政と市民との協働において、最も警戒しなければならないことに、市民が行政の下請けになるという問題がある。市民が行政の下請けとならないためには、合理的な政策提言ができるかどうかにかかっている。合理的な政策提言には、市民が課題を発見し、

政策提言能力をつけるためには、現場で取り組む中での問題発見能力や整理分析することができた上で、情報を得る力が必要である。次に必要なことは、問題解決の方案を練り、行政を説得させる力を持つことである。それには、市民性と公共の利益を鮮明にしたうえで、勇気を出して、行政との協議の場を設定することを要求し、そこで協議する。さらに、実態や問題点を丁寧に説明し、その解決方を模索する、その中で行政と協働できることを模索し、検討する。さらに、行政と市民が協議の場を設定することで、「協働」という接点を見つけ出すことである。行政と民間シェルターとの協議会を制度化していくことを行政に約束させる、こうした積み重ねのなかで、行政と市民との対等な協働が構築されていくのではないだろうか。

こうしてみると、市民参画型政治では、行政と市民は常に緊張関係にあり、双方が意見を交換し、交流を深め、切磋琢磨することが必要とされる。特に、市民側の課題として、市民自身が市民性を盾として市民自身が行政と対等な姿勢で、行政と協議をしていくこと、協議会を開催するというシステムを作ること、行政を説得できるだけの事業展開をすること、政策提言能力を身につけることである。

一方、行政側の課題としては、現代社会において、市民との協働なしには行政事業は行われないと深く認識すべきである。つまり、財政面から市民の協力は無視できないし、市民は多様な価値に即しているからである。行政は市民を管理監督することではない。その際、市民と行政との役割分担意識をもつことであり、市民や民間団体がより活動がしやすくなるような財政支援、システムづくりをすることが協働の第一歩である。行政が担当する部分は、市民の声、現場の声を反映した施策づくりである。

市民参画型政治とは、行政と市民が、双方の提案に対して、譲歩と妥協を繰り返しながらお互いを動かす、すすめていくことであろう。

## 結 論

日本の高度経済成長は、経済発展至上主義の下で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年代以降日本は右肩上がりの経済発展は望めなくなった。急速に進展するグローバリゼーションの結果、労働市場を初めとする様々な規制緩和が進んだ。それによって、高度経済成長を支えてきた従来型の家族システムや社会システムは破壊され、様々な格差が拡大し、社会的に排除される人々が急速に増大していった。

こうした状況下では、排除された社会的弱者を再び社会に包摂する新たな社会的システムの構築が急務である。それは、例えば、社会保障の充実であったり、ジェンダー差別を含む人権問題であったり、環境問題であったりする。これらの問題に対処するためには、官僚主導政治では限界があり、生活者としての市民の声を反映し、市民と行政が協働して問題解決にあたるような市民参画型政治の導入が不可欠である。つまり、政治様式としては、トップダウンの政治からボトムアップの政治への変革が求められる。

一方、グローバリゼーションは規制緩和と併行して、国内外の様々な分野の変革を推進した。その一つにジェンダー政策の展開があげられる。国連世界女性会議が1975年に開催され、以後、回を重ねるごとに各国政府だけでなく、NGOや市民運動をも巻き込んだ世界的なジェンダー政策の展開へと発展していった。こうした国際的な流れに呼応して、日本の中央政府レベルでもジェンダー政策として男女共同参画政策が推進されるようになった。国内行動計画が策定され、国内法の整備や機構改革が行なわれてきた。この一つの帰結として、男女共同参画政策推進の法的根拠となる男女共同参画社会基本法（以後、基本法と呼ぶ）が1999年に制定された。さらに、この法律の制定時には市民団体が試案を作ったり、地方自治体レベルでも基本法に先駆け市民運動に主導されて男女共同参画条例（以後、条例と呼ぶ）を作ろうとする動きも出た。また、こうした市民団体の動きに対して、国も公聴会を各地で開き、パブリックコメントを求め、意見聴取を行なった。ここにも市民参画型政治の兆候を見ることができる。

本論文では、男女共同参画政策は、市民参画型政治の導入なくしては、成り立ち得ないことを実証した。それが最もよく現れたのが、宇部市男女共同参画条例の制定過程と男女

共同参画基本計画の策定過程である。行政主導による男女共同参画条例制定過程では、本来の男女共同参画社会基本法の理念と異なる内容の条例が制定された。しかし、その後の男女共同参画基本計画策定過程では、市民が主体的にそれに参画することによって、基本法の理念に沿った内容へと逆転させたのである。このことから、市民参画型政治としての男女共同参画政策を成り立たせるためには、市民が男女共同参画政策をきちんとモニタリングし、問題提起し、さらに、行政側が市民の意見を政策に反映させるシステムを制度化することが重要であることがわかった。また、この過程では、行政活動の透明性が保証されるとともに、行政の説明責任が十分に果たされなければならない。

しかし、市民参画型政治は、一過的な **movement** に留まるものではない。すなわち、市民参画型政治とは、市民運動で得られた成果を、政策実行過程に市民が参画することで、より具体的かつ実態のあるものとして継続させていくことまで含むのである。しかし、これは個々の市民では担うことができない。この際、継続的に政策提言をし、政策実行にまで関わっていく専門性やアドボカシー能力を持った市民団体の組織化が必要不可欠となる。その代表格ともいえるのが、「新しい公共宣言」の中でも、新しい公共を担う主体として目されている NPO である。田中弥生（2009）も、「お任せ民主主義」からの脱却への一翼を担うのが NPO であると主張しているように、NPO に焦点をあてるという本論文の意味づけをしてくれる。そこで、市民参画型政治を具現化する原動力としての行政と市民団体＝NPO との協働のあり方を考察することによって、市民参画型政治とは何か、そして、そのあるべき姿を追求することができる。

そこで、市民参画型政治のあるべき姿を探るために、NPO と行政との協働について、DV 施策をめぐる NPO と地方自治体との関係性に焦点をあてて考察した。最初に地方自治体の DV 防止基本計画の分析を通して、地方自治体と NPO との協働関係を行政側がどのように認識し、それをどのように実践しているかをみた。その結果、実効性のある自治体の基本計画には、DV 被害者支援をする NPO との協働が明記されており、地方自治体が NPO を協働の対等なパートナーとして認識し、その声を政策に反映させる制度をきちんと構築しようという姿勢が見て取れた。こうした、地方自治体＝行政側の姿勢こそが市民参画型政治の成否を決する一つの重要な条件となるのである。行政と NPO の協働とは、単なる行政による財政支援に留まるものではない。

次に、NPO と地方自治体との協働関係の実態をみるために、中四国の民間シェルター4箇所に対する深層面接調査を通じて考察した。先行研究によると、NPO が行政の委託事

業を受けることで、行政からの下請け機関になることが危惧されている。そこで、民間シェルターと行政との対等な協働関係を築いているか、対等性がないなら課題は何かを知るために、行政への財政的依存度、行政からの委託事業に対する NPO の意識、政治的交渉能力、政策提言能力について調査をした。結論として、財政力のある民間シェルターは、独自の事業展開をしている民間シェルターと、行政から積極的な財政的支援を受けている民間シェルターとがあった。このシェルターは、これまでの行政への交渉や政策提言などを積み重ねてきた歴史から行政からの信頼性が高かった。こうしてみると、財政的規模が大きい民間シェルターは、行政と対等な協働関係を維持でき、行政へのアピール力や政治交渉能力・政策提案能力が高かった。民間シェルターが行政と対等な協働を構築するためには、行政にその存在の意義を充分アピールすることができるかどうか、さらに、民間シェルターが持つ専門性を生かした政策提言能力を行政に示すことができるかどうか、という政治交渉能力にかかっていることを調査の分析から示した。

また、先行した NPO が力をつけ、行政の対等なパートナーと認められることによって、行政自身も政策の立案や施行の過程で、NPO 団体や市民の参画が不可欠であることを認識するようになる。さらに、後発の NPO は、先行した NPO の運動や経験から学習することによって、専門性を高め、政策を評価し、立案する能力が磨かれていく。このように行政と市民団体が互いに切磋琢磨することにより、市民参画型政治のレベルが上がり、日本の政治風土を革新していくのである。

最後に、筆者がその運営に関わっている民間シェルターと山口県や A 市との協働について、具体的事例を引きながら考察した。この民間シェルターに対する行政からの財政支援が非常に少ないということが、他の民間シェルターとの比較から判明した。しかし、その財政的窮状にもかかわらず、この民間シェルターは、県との協議会を開催し、DV 問題等をめぐる協働のあり方について行政と話し合い、山口県における DV 問題の実情を伝える場を設定するのに成功した。そこでは、民間シェルターの活動実績やそのさらなる意義を県に伝えるとともに、DV 対策に対して行政側の抱えている問題点もはっきりさせた。これによって、民間シェルターと山口県双方の意向の一致点を引き出すことを得たのである。その結果、山口県財政において、DV 予算が大幅に増加して計上され、民間シェルターへの事業委託や民間支援団体との協働事業が以前より実効性をもって行われるようになった。

また、A 市においては、民間シェルターは A 市長との協議の場を持った。そこでは、民間シェルターが培ってきた力を市行政との協働によってどのように発揮できるかが協議さ

れた。市長は、市の逼迫した宇部市の財政状況を鑑みて、市民団体に事業委託をしたり、男女共同参画センターの指定管理者制度へ移行させることによって、市民団体と協働しながら DV 対策や男女共同参画施策を行うことが得策であると考えていた。こうして、民間シェルターは、宇部市による相談業務の委託事業の募集に応募し、コンペを経て、相談業務の委託を受けることになったのである。こうしてみると、山口県や宇部市と民間シェルターの関係の推移から、民間シェルターの財政力の弱さは政治交渉能力の高さで補えること、また、それによって、行政から財政的支援を引き出せること、さらには、行政から財政的支援を受けたからといってそれが即、行政に対する従属だとはいえないことが発見された。

DV 民間シェルター、つまり、NPO と行政との関係性の分析を通してわかったのは、行政が NPO などの民間団体と協働を行おうとするならば、行政がその潜在力も含めて NPO の力量を正しく認識し、対等なパートナーシップを築こうと努力しなければ、実効性のある協働は成り立たないということである。NPO を単なる行政の下請け団体と過小評価し、財政削減目的だけに利用しようとするなら、協働から得られる結果はむしろ逆効果となってしまう。さらに、もう一つの協働の主体である NPO もまた、行政との対等な協働を担うためには、その強固な自立性や主体性の確立が急務である。それは、自立的財政基盤に留まらず、独自の事業展開、それを可能にするための自立的判断力の醸成である。

このように、本論文では、男女共同参画政策を通して、市民参画型政治の構築に必要な条件を考察してみた。とくに、NPO の政策提言能力、さらに、NPO と行政との対等な協働という視点から分析した。NPO が政策提言能力を発揮するためには、市政のモニタリングをすること、問題提起を行うための状況分析能力とそれを具体的に政策へつなげる政策立案能力を醸成すること、それらを政策に反映させる道筋やシステムを自ら作り出す努力をすることが重要であることがわかった。

また、NPO と行政との対等な協働を構築するためについて必要なこととしては、次のようなことがいえる。まず、NPO と対等な協働をしていこうとする行政内部での意識改革、言い換えれば「NPO を単なる行政の下請団体と侮り、上から命令したり、指示を出したりするのを当然とする」ような意識の払拭である。一方、NPO 側にも、財政面でも精神面でも行政に依存するような姿勢から脱却し、市民としての主体性や自立性を確立することが不可欠であることがわかった。こうして、男女共同参画政策では、市民参画型政治が行われることで、実効性のある施策が展開できる蓋然性が高いということを検証した。

今後、ますます行政側が、逼迫する財政問題解決の一つの方途として、地方自治の様々な分野で民間への事業委託や指定管理者への移行を進めていこう。男女共同参画政策においてもそれは例外ではないことは先にみたとおりである。これは同時に、市民や NPO が自分たちの持つ力を政策に反映させることができるチャンスでもある。彼らが、その自主的・主体的力量をいかに高めていくかによって、今後の市民参画型政治の行方が占われることになる。

日本の地方自治政治は、未だ、官主導で経済成長を牽引し、支えてきた慣性のなかにある。したがって、地方自治体の多くは、政策を立案し、実行していく中で、市民と協働し、その力を活用していこうという発想の転換が十分にできておらず、これが日本の地方自治停滞の大きな原因となっている。地方自治の限界に突き当たった今こそ、「新しい公共」を担う一翼として、NPO を始めとする市民団体が積極的に地方自治に参画していくことによって、旧態依然とした地方自治政治を変えていく原動力となりうるのではないだろうか。

## 一次資料及び参考文献

### 1. 一次資料

- 宇部市連合婦人会編『宇部市連合婦人会史』（1985）
- 記念誌実行委員会『婦・団・協 創立5周年記念誌』（1992）
- 宇部市教育委員会『宇部市婦人ボランティア・セミナー 15周年誌』（1993）
- 宇部市教育委員会『宇部市婦人センター 10周年記念誌』（1993）
- 『宇部市議会 定例会議事録』（1998－2003）
- 宇部市総務部男女共同参画課『宇部男女共同参画プラン』（2001）
- 宇部市市総務部男女共同参画課『うべ男女共同男女共同参画推進プラン』（2001）
- 『宇部市男女共同参画推進審議会答申 議事録』（2001年10月～2002年1月）
- 『宇部市男女共同参画推進条例』2002年施行
- 宇部市『宇部市男女共同参画に関する意識調査』（2004）
- 『宇部市男女共同参画推進審議会報告書』（2004年9月－2005年3月）
- 「宇部市男女共同参画基本計画策定委員会開催状況」（2004－2005）
- 宇部市市民生活部『男女共同参画基本計画』（2005）
- 内閣府『男女共同参画意識調査』（2004）
- 山口県『女審三十年の軌跡』（1982）
- 山口県『山口県男女共同参画に関する意識調査』（2005）
- 山口県『山口県男女共同参画白書平成19年版』（2007）
- 産経新聞 2002年7月13日
- 『日本時事評論』（2001－2003）
- 山口県男女共同参画推進条例 平成17年改正
- 山口県男女共同参画基本計画 “きらめき山口ハーモニープラン（改訂版）平成19年改正
- 山口県配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する基本計画（改正版）平成21年
- 内閣府DV被害調査 平成21年度
- 山口県DV被害者調査 平成21年
- 民間シェルター2009年度及び2010年度定期総会資料

## 2. 参考文献

- 安部彩(2008)『子どもの貧困ー日本の不公平を考える』岩波新書
- 後房雄 (2009)『N P Oは公共サービス絵お担えるか一次の 10 年への課題と戦略』  
法律文化社
- 上野千鶴子他(2006)『バックラッシュ』双風社
- エドワーズ博美 (2002)「脱・家族崩壊社会への胎動ーフェミニズムの害に目覚めたアメリカ」『正論 10 月号』
- 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
- 大沢真理 (1993)『企業中心社会を超えて』時事通信社
- 大沢真理 (2002)『男女共同参画社会を作る』日本放送出版協会
- 大沢真理編(2004)『21 世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法<改訂版>』ぎょうせい
- 大沢真理 (2007)『現代日本の社会保障システムー座標とゆくえ』岩波書店
- 大沢真理 (2010)『いまこそ考えたい生活保障のしくみ』岩波書店
- 大西祥世 (2004)「自治体における男女平等オンブズパーソン制度」  
『都市問題』95 巻第 2 号 p 31-43
- 大橋洋一(2004)『行政法 第 2 版』有斐閣
- 大森弥 (2006)『官のシステム』東大出版会
- 岡本明子(2002)「内閣府男女共同参画会議の恐るべき戦略ー目指すは全体主義国家!？」『正論 10 月号』314-323 頁
- a
- 小川真理子 b (2009)「B-1 分科会 DV 防止・被害当事者支援の施策をどうつくるか」『第 11 回全国シェルターシンポジウム 2008in 岡山分科会報告集』全国シェルターシンポジウム 2008 1 in おかやま実行委員会 (資料 p 157-160)
- 「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』ゆうひかく選書
- 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

- 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 197～202
- 葛西リサ（2008）「ドメスティックバイオレンス被害者の住宅確保の困難さ」『社会政策』  
1 巻 1 号 p 115～125
- 斉藤周（2003）「前橋市での男女共同参画推進条例制定とバックラッシュの動き」『女性学  
Vol11』 p 28－36
- 新藤宗幸（2005）『行政ってなんだろう』岩波書店
- 新藤宗幸（2005）『政治とは何だろう』岩波書店
- 新藤宗幸・安部斉（2006）『概説日本の地方自治第二版』東京大学出版会
- 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
- 竹中恵美子（2004）『竹中恵美子が語る労働とジェンダー』ドメス出版
- 田中弥生（2006）『NPO が自立する日 行政の下請け化に未来はない』日本評論社
- 田中弥生（2009）『NPO 新時代 市民創造のために』明石書店
- 堂本暁子（2003）『堂本暁子の DV 施策最前線』新水社
- ドメスティック・バイオレンス国際比較研究会編（2000）『夫・恋人からの暴力ー国境の  
ない問題・日本と各国のとりくみ』教育資料出版会
- 内閣府男女共同参画局編（2004）『逐条解説 男女共同参画社会基本法』ぎょうせい
- 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
- 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  
年度版』ぎょうせい
- 橋本ヒロ子（2004）「男女平等条例制定の状況とその成果」『都市問題』第 95 巻第 2 号  
p 13－30

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

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

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』

明石書房

船橋邦子(2003)「条例制定をめぐる『攻防』から見えてきたもの—今後を展望するために—」『女性学 Vol11』 p 37-49

松下啓一 (2009)『市民協働の考え方・作り方』萌書房

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

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

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

吉田和男 (1999)『官僚崩壊—新しい官僚像を求めて』日本評論社

山口利昭(2002)「快挙！社会良識を守る男女共同参画条例制定—「男・女らしさ」「家族」

尊重を望んだ宇部市民の勝利」『正論 10月号』 p 324-333

山下泰子・橋本ヒロ子・斉藤誠(2001)『男女共同参画推進条例の作り方』ぎょうせい

横山文野 (2002)『戦後日本に女性政策』勁草書房 Bancroft L.& Silverman J.G. (2002) *The*

*Batterer as parent Addressing the impact of Domestic Violence on Family*

*Dynamics* Coomaraswamy R. (2003) *Integration of the human rights of women and*

*the gender perspective Violence against women and addendum 1*

( ) : ( ) ( )

## 謝辞

私のライフワークとして行ってきた NPO 活動を学問的な視角から捉えなおしたいという思いで、山口大学博士課程東アジア研究科の長期履修生として 6 年間在籍しました。研究で得られた成果はすぐに NPO 活動に活かすことができ、大変実り多く充実した日々を過ごすことができました。これは、東アジア研究科の諸先生方の温かいご指導なしにはなしえなかったことだと思います。とくに、指導教員の横田伸子教授からは、学問研究の楽しさを教えていただき、政治学、社会学、ジェンダー論など学際的な視野から幅広くアドバイスをいただきました。論文執筆においては、絶えず襲ってくる閉塞感や限界感に対して、絶え間ない励ましをいただき論文完成までこぎつけることができました。

副指導教員の柳沢旭教授からは、つねに温かい励ましの言葉をかけていただきました。また、塚田広人教授には、論文の一字一句にいたるまで手直しいただき、文章を書くことの緊張感と醍醐味を教えていただきました。さらに、植村高久教授には、論文の根幹にかかわるアドバイスをいただきました。諸先生方の御指導・御鞭撻に対して、ここに記して、深く感謝申し上げます。