

平成 18 年度厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

「DV 被害者に対する自立支援システムに関する調査研究」分担研究報告書

分担研究者 町野朔 上智大学大学院法学研究科  
研究協力者 柑本美和 城西大学現代政策学部  
研究協力者 東雪見 成蹊大学法学部

研究要旨

本研究では、DV 被害者の自立支援には、併せて子どもの保護を図ることも不可欠であるとの観点から、①被害者自身の保護と自立、②子どもを同伴している被害者の場合は、併せて子どもの保護、を達成するために、法制度はどのように整備されるべきかについて検討を行った。

①の被害者自身の保護と自立については、中期滞在型の施設整備が不可欠であり、そのためには、婦人保護施設のあり方を含めて、国と地方公共団体は早急に検討を行う必要があること、

②の子どもの保護は、緊急一時保護の際、さらに、被害者の自立支援過程の 2 段階で、それぞれ検討される必要があることを明らかにした。その上で、緊急一時保護の際には、DV 被害者と子どもが共に保護される環境整備が必要であり、また、被害者の自立支援過程においては、被害者の安全・自立支援を阻害しないような、面接のあり方等を検討する必要があると結論付けた。

A. 研究目的

2004 年 12 月に改正された「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（以下、DV 法という）は、国と地方公共団体に対し、配偶者からの暴力防止のみならず、被害者の自立支援を含めた保護の責務を課した（第 2 条）。そして、実効的な保護を行うために、各地方公共団体に対して、配偶者からの暴力防止及び被害者の保護のための施策の実施に関する基本計画策定義務を課した（第 2 条の 3）。このよう

に、DV 法は、被害者の保護の先にある、被害者の自立支援を明確化した点に大きな意義がある。しかし、被害者の自立支援は、本人の支援を行うだけでは不十分である。昨年度の研究で結論付けたように、子供同伴の被害者が多数に上る実情を考えれば、被害者の自立支援は子供をも視野に入れたものでなければならない。つまり、被害者の自立支援は以下の二つの観点からなされる必要がある。第一は、被害者自身の保護と自立であり、第二に、子供同伴の被害者

については、併せて子どもの保護を図ることである。今年度は、この二点について、法律的な観点から検討を行った。

## B. 研究方法

本年度の研究は、昨年度までに実施した国内関係機関での調査結果（東京都の関係機関での聞き取り調査、千葉県の関係機関での聞き取り調査、そして青森県の関係機関での聞き取り調査）、よりよいDV被害者の自立支援システムのあり方を比較法的な視点から検討するために訪れた、アメリカ合衆国カリフォルニア州サンフランシスコ市/郡での訪問調査の結果、さらに、アメリカ、イギリスにおけるDV対策に関する文献調査の結果を踏まえて行った。

## C.およびD. 研究結果と考察

### (1) 被害者自身の保護と自立について

DV法第3条第3項は、配偶者暴力相談支援センターの業務として、被害者（被害者がその家族を同伴する場合にあっては、被害者及びその同伴する家族も含む）の一時保護を行うことを掲げている。そして、この一時保護は、婦人相談所が自ら行うだけでなく、厚生労働大臣が定める基準を満たす者に委託して行うことも可能である（第3条第4項）。委託先としては、母子自立支援施設、婦人保護施設、民間シェルターなどが考えられる。

このような、婦人相談所の一時保護施設で行われる保護の期間は、実務上、原則2週間とされており（但し、法律上の根拠は不明である）、あくまでも緊急避難的な保護に過ぎない（一時保護委託先に関する基準は、「厚生労働省告示第254号 配偶者からの

暴力の防止及び保護に関する法律第3条第3項の規定に基づく厚生労働大臣が定める基準」に掲げられている）。被害者の本格的な自立支援をこの短期間で行うことは物理的に不可能であり、もし、法の掲げる「自立支援を含めた、適切な保護を図る責務」をまっとうするのであれば、国及び地方公共団体は、本格的な自立支援のための措置が講じられるような、中期滞在型の施設を考える必要がある。しかし、DV法自体には、そのような施設を設置する義務主体は規定されていない。現行法上は、DV法第5条の「都道府県は、婦人保護施設において被害者の保護を行うことができる」という規定により、婦人保護施設にその役割を求めることが考えられる。

ただ、以下の各点から、婦人保護施設を、現在のままDV被害者のための中期滞在型施設とすることは困難であるように思われる。まず、売春防止法（以下、売防法という）第36条は、「都道府県は、要保護女子を収容保護するための施設（以下「婦人保護施設」という。）を設置することができる」としているに過ぎないため、全国的には婦人保護施設を設置していない地方自治体も存在する（平成18年4月1日現在、全国47都道府県のうち、設置しているのは40都道府県であり、うち公営が23箇所、民営が27箇所である）。平成17年度の厚生労働省の統計によると、全国の婦人保護施設の入所定員1,463人に対し、1日あたりの平均入所者数は665人（同伴家族も含む）である。数字上、明らかな施設不足は生じていないが、東京都に5施設設置されている一方、7県には1施設もないなど、地域的な偏りが見られる。

また、東京都の5つの婦人保護施設で平成15年度から17年度にかけて行われた調査では、入所者の約半数が精神科の治療を必要とし、就労を含め単身自立が困難な者が多数を占めると報告されている。さらに、東京都の4箇所の婦人保護施設では「母子分離」を利用条件としているため、18歳未満の養育年齢の児童がいても同居は認められていない（やむを得ず施設に子供を預けている母親の約65%は、子供との同居を望んでいる）。

売防法上の一時保護施設は、「性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子（以下「要保護女子」という。）」の一時保護を行うために、各都道府県の婦人相談所に設置が義務付けられた施設である（売防法第34条第4項）。また、婦人保護施設は、施設に収容して必要な生活訓練、教養指導、職業訓練、授産、就職の助成等を行う必要がある者のための施設とされている。DV法第3条第3項により一時保護施設において、また、DV法第5条によって婦人保護施設で、DV被害者およびその同伴する家族の保護を行えるようになったが、売防法自体には、DV被害者への対応や、児童への対応に関する規定は置かれていない。厚生労働省は、売防法上の、「要保護女子」の定義を変えずに、婦人保護事業の対象者を通知によって拡大したに過ぎないのである。

だが、一時保護施設や婦人保護施設の現状に鑑みれば、施設設置の根拠法である売春防止法自体を現実に即したものとすることが必要であるように思われる。厚生労働省が発表した平成17年度の一時保護に関する統計によると、要保護女子として一時

保護された6,449名のうち、主訴が「夫等の暴力」による者は4,438名にのぼり、一時保護の約7割がDVを理由とした入所となっている（売春関係を主訴とする者は、在所者の2.8%に過ぎない）。また、婦人保護施設についても、在所者の約35%がDVを理由に保護され、売春関係を主訴とした者は在所者の2.6%に過ぎない。このように、入所者の殆どは、本来の売防法の対象者ではなくなっている。一時保護施設や婦人保護施設を、DV被害者とその同伴家族の緊急保護、中長期にわたる保護のための施設と、法律上も位置づけることにより、例えば、DV被害者への実際的な職業訓練の実施、施設への子どもの同伴、さらに、同伴児童のための保育士・指導員の配置や学業支援など、法の目的を達成するための施策の実施が、より容易になるであろう。

但し、婦人保護施設をDV被害者の中期滞在型施設と位置づけるには、現入所者への対応も併せて考える必要がある。在所者の半数が精神科の治療を要しているという調査結果を重く受けとめ、精神科の治療を要する者は治療に適した施設へ、また高齢者は高齢者施設へ移すべきである。婦人保護施設の中には、DV被害者への保健医療的サービスの一環として、非常勤の心理療法担当職員を配置しているところもあり、精神的回復の一助となっていることは否定できない。しかし、精神科医が常駐しているわけではなく、また、知的障害者や高齢者の介護を専門的に行っているわけではない婦人保護施設が、そのような難しいニーズを抱える者を収容していくことは極めて困難である。

さらに、婦人保護施設は、「婦人保護施設

の設備及び運営に関する最低基準」(平成 14 年 3 月 27 日 厚生労働省令第 49 号)で、「入所者の自立を支援するため、入所者の就労及び生活に関する指導及び援助を行わなければならない」(第 12 条)として、自立支援を目的とする施設であることが明確にされている。しかし、既に述べたように、現在の婦人保護施設の入所者には、就労も含め自立困難な者が多く、入所者の高齢化も進んでいる。婦人保護施設を自立支援施設と位置づけるのであれば、やはり、自立可能性の高い者を入所させるべきではないだろうか。その方が、就労支援策などの導入もスムーズであるように思われる。

現在、民間シェルターの中には、独自にステップハウスという中期滞在型の施設を併設し、被害者の自立支援に向け、離婚調停の準備を手伝ったり、パソコン教室を開催したり、その他職業訓練を行ったりしているところがある。しかし、自立支援を含む被害者の保護は、本来、国と地方公共団体の責務である。緊急一時保護を超える、自立支援のための中期滞在型施設が必要とされていることが明らかな以上、国と地方公共団体は、民間団体の善意に依存することなく、婦人保護施設の今後のあり方も含めて、どのような対策を講じるべきかを早急に検討する必要がある。

## (2) 子供の保護

DV 法は、平成 16 年の改正において、接近禁止命令の対象を被害者本人だけでなく、被害者と同居している未成年の子にも出せることとした(第 10 条第 2 項)。この子供への接近禁止命令は、子供を使って被害者の生命または身体に危害が加えられること

を防止するためのものであり、子どもの保護を直接の目的としているわけではない。しかし、これまで忘れられてきた「子ども」を、DV 法の保護の対象としたことについては評価しうる。

ただ、配偶者等暴力支援センターに相談を持ちかけた DV 被害者を対象に、都が行った調査では、子どもも虐待の対象となっているケースが約半数を占めたように、実状としては、同一家庭内で DV と児童虐待が併発していることが多い。また、内閣府の調査では、配偶者から何らかの DV を受けていた被害者の約 3 割が、「子ども(18 歳未満)は DV を知っていた」と回答している。さらに、そのように回答した被害者の 7 割近くが、そのことが子どもの心身に影響を与えたと感じている。以上のことから、DV が発生している場での子どもの保護が極めて重大な課題であると言える。

我が国の場合には、まず、緊急一時保護の際の子どもの保護について検討する必要がある。

我が国で、2004 年 10 月 1 日から施行された改正「児童虐待の防止等に関する法律(以下、児童虐待防止法という)」(平成 16 年法律第 30 号)では、児童虐待の定義に、「児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力を行うこと」(2 条 4 項)が追加された。そのため、母親が DV を受けていれば、その子どもは被虐待児童となり、児童福祉法による保護の対象となりうる。しかし、ここで問題なのは、法律上は、母親は DV 法の保護対象であり、子どもは児童虐待防止法、児童福祉法の保護対象となるという点である。これは、まさに、DV については

DV法、子どもの保護については児童虐待防止法、児童福祉法が規定し、これらの諸法律において両者の関係が十分に配慮されているわけではないことに起因している。そのため、DV法による一時保護の際に、児童福祉法上の施設である母子生活支援施設（児童福祉法第38条）が一時保護委託先として用いられなければ（DV法第3条第4項）、年長男児は被害者の同伴家族であるにもかかわらず、婦人相談所の一時保護所や民間のシェルター、婦人保護施設での保護は認められないという事態が生じうる。例えば、千葉県サポートセンターの一時保護所では、原則的に男子の受け入れは小学生以下のみであり（中学生になると体格ががっしりとしてくること、入所者の中には男性に対して嫌な思いをしている人がいることなどを理由とする）、東京都女性相談センターの一時保護所でも、実際のところ、小学生の男子までは受け入れ可能だが、中学生以上は、母子を分離させ、子どもは養護施設に入所させている（なお、青森県では、女性相談所と児童相談所が同じ建物内の1階と2階に設置されている。そのため、例え、保護施設が別であっても、親子の行き来は極めてスムーズに行われているという）。

DVは、被害者本人ばかりでなく、その子どもにも深刻な身体・精神健康の不良をもたらす。石井朝子主任研究員が行った民間シェルター入所女性に関する調査によれば、その子どもは男女を問わず、「攻撃性」と「不安と抑うつ」の症状が一般対象群に比べ有意に高いとの結果が得られている。さらに、奥山真紀子分担研究員が行った母子生活支援施設での調査では、子どもの多動性などの精神的症状の問題が指摘されて

いる。母親と共に避難生活を送っている子どもに、こうした精神的症状が顕著に見られることを考えれば、母親と分離され、多数の他人の中での共同生活を余儀なくされる、施設へ送致された子どもの状況は容易に推測できる。DV被害者の保護と子どもの保護は切り離すことのできない問題である。今後は、DV被害者の保護と子どもの保護とをともに図れるような法の仕組みを考えることが必要であろう。

さらに、こうした緊急一時保護を超え、被害者の自立支援過程における子どもの保護も検討する必要がある。

昨年度の研究では、カリフォルニア州サンフランシスコ市/郡のFamily CourtのDV事件審理の視察、同裁判所の判事やmediatorとの意見交換を通じ、Family Courtには、加害者に接近禁止を命じるだけでなく、加害者プログラムへの参加勧告、さらに、子どもの監護権の決定及び面会指定を行う権限をも有しているとの知見を得た。このカリフォルニア州のように、アメリカでは、①離婚後も元配偶者である加害者からDVが継続され、むしろ、離婚後に暴力の激しさが増す、②DVと虐待の併発率は5割に上る、といった調査結果を踏まえ、2003年の時点で、既に、全米46州とコロンビア地区で、監護権をどちらの親に認めるかに関し、DVの有無・程度を考慮に入れるよう求める規定が監護権法に置かれていた。監護権が決定されると、非監護親には訪問権が付与される。しかし、子どもの安全を第一に考慮し、裁判所が、「監督付き訪問」(supervised visitation)を命じたり、監督付き訪問開始の条件として加害者

処遇プログラムを命じたりしている。

同様の制度はイギリスでも開始されている。かつて、イギリスでは、「親子の面会を認めることが、常に、子供の最善の利益である」と考えられてきたため、面会を許可するか否かの判断に際して、DV が子供に与える影響は適切に考慮されてこなかった。しかし、子どもとの面会許可申請ケースの19%でDVが問題となっていることを明らかにした大法官府(Lord Chancellor's Department)<sup>(1)</sup>の調査結果などを踏まえ、暴力的な親と子供との安全な面会確保のために、裁判官が面会申請ケースの判断に際して参照できる「DVが存在する場合の面会に関する良き実務のためのガイドライン(Guidelines for Good Practice on Parental Contact in cases where There is Domestic Violence)」が、「家族法に関する大法官諮問委員会児童法小委員会(Children Act Sub-Committee of the Lord Chancellor's Advisory Board on Family Law)」によって発表された。ガイドラインには法的拘束力がないため、ガイドラインに沿った運用が行われるか否かは裁判官の裁量次第である。しかし、裁判所に対し、面会の際の監督の有無(supervised contact)、面会センター(contact center)の利用、面会を許可するための条件の設定(例えば、加害者更生プログラムの受講など)、面会許可と non-molestation 命令同時言い渡しの可能性、面会の期限設定等を考慮するよう促したことは、子どもの安全保護にとっても、さらに、被害者がDVの恐怖から解放され、自立の道を安心して歩めるという点でも、大きな意義を有していると思われる。

(1)大法官府(Lord Chancellor's Department)は、2003年6月に Department of Constitutional Affairs に名称が変更された。

## E. 結論

本年度の研究では、昨年度までの各地でのインタビュー調査の結果を踏まえ、被害者の自立支援には、①被害者自身の保護と自立、②子ども同伴の被害者の場合には、併せて子どもの保護を図ることが必要と考え、それらを達成するために法制度はどう整備されるべきかについて検討を行った。

まず、被害者の自立支援のためには中期滞在型の施設が不可欠である。民間シェルターの中にはステップハウスと呼ばれる施設を併設し、被害者の自立支援のための各種サポートを行っているところもある。しかし、DV法第2条に規定されているように、自立支援を含む、被害者の適切な保護を行う責務は、本来、国および地方公共団体にある。民間シェルターへの財政的支援は言うまでもなく、今後の婦人保護施設のあり方を含め、国と地方公共団体は主体的に中期滞在型施設についての検討を行うべきである。

次に、子ども同伴の被害者の場合には、緊急一時保護の際、そして自立支援の過程を通じて、子どもの保護を行うことも必要となる。まず、緊急一時保護の際には、被害者自身のみならず、同伴児童に生じる精神的な不安をも考慮し、できる限り被害者と子どもが共に過ごせるような環境を用意する必要がある。DV被害者の保護はDV法で、被虐待児の保護は児童虐待防止法、児童福祉法という現行法の枠組みが、その実現を困難にしているのであれば、法の

整理も踏まえた検討を行うべきである。

また、DV 被害は離婚によって、あるいは事実婚の解消によって終了するとは限らない。子どもとの面接を盾に、引き続き DV が継続される可能性があるため、DV 被害者やその子どもにとって、離婚に際しての DV の考慮、その後の面接のあり方は極めて重要である。例えば、サンフランシスコ市 / 郡では、病院内に Rally Family Visitation Service を設置し、DV 親と子どもとの面会を、被害者と子ども双方にとって安全な環境で実現させている。DV が離婚・事実婚解消の原因となっているような場合には、児童相談所などに面接センターを設置し、スタッフ同席の下でのみ面接を許可するといった措置も検討する必要がある。

#### F. 参考文献

法務省刑事局『売春防止法解説 検察提要三』(法務省刑事局 1963)

戒能民江「DV 防止法の成立」戒能民江編『ドメスティック・バイオレンス防止法』(尚学社・2001)

東京都生活文化局『配偶者等暴力被害の実態と関係機関の現状に関する調査報告書』(東京都生活文化局・2004)

南野知恵子他編『詳解改正 DV 防止法』(ぎょうせい・2004)

武藤裕子「婦人保護施設の存在意義と今後一利用者の変化をとおして」国立女性教育

会館研究紀要 vol.9 Aug. (2005)

柑本美和「ドメスティック・バイオレンスを目撃した子どもたち—法的対応のあり方とその課題」警察政策第7巻(2005)

柑本美和「イギリスにおける DV 加害者対策—加害者更生プログラムを中心として」トラウマティック・ストレス第3巻1号(2005)

戒能民江「改正 DV 防止法における「自立」支援」戒能民江編『DV 防止とこれからの被害当事者支援』(ミネルヴァ書房・2006)

DV 法を改正しよう全国ネットワーク編著『女性達を変えた DV 法』(新水社・2006)

かながわ女のスペースみずら編『シェルターから考えるドメスティック・バイオレンス』(明石書店・2006)

東京都社会福祉協議会婦人保護部会 婦人保護施設あり方検討会編『平成 18 年度 婦人保護施設あり方検討会報告書』(東京都社会福祉協議会婦人保護部会 婦人保護施設あり方検討会・2006)

内閣府編『平成 18 年版 犯罪被害者白書』(佐伯印刷・2006)

内閣府男女共同参画局編『男女間における暴力に関する調査』(内閣府男女共同参画局・2006)

Amy Levin and Linda G.Mills, Fighting for Child Custody When Domestic

Violence Is at Issue: Survey for State  
Laws, SOCIAL WORK vol.48 (2003).

HOME OFFICE, SAFETY AND  
JUSTICE: THE GOVERNMENT'S  
PROPOSALS ON DOMESTIC  
VIOLENCE(2003)

G. 研究結果

特になし