

も く じ

| | | | |
|-----|--------------------------|-------|----|
| 1 | はじめに | 清末愛砂 | 1 |
| | | 福嶋由里子 | |
| 2 | 調査報告 | | |
| 2.1 | 台湾 | 福嶋由里子 | 4 |
| 2.2 | シンガポール | 清末 愛砂 | 7 |
| 2.3 | 北海道（室蘭市・札幌市） | 清末 愛砂 | 10 |
| 2.4 | 京都・大阪 | 福嶋由里子 | 12 |
| 3 | 比較分析結果 | 清末 愛砂 | 15 |
| | | 福嶋由里子 | |
| 4 | 日本のDV被害者保護政策に対する提言 | 清末 愛砂 | 18 |
| | | 福嶋由里子 | |

1. はじめに

本報告書は、2011年度～2012年度厚生労働科学研究補助金（政策科学総合研究事業【政策科学推進研究事業】）による助成を受けて実施した「日本・シンガポール・台湾のDV防止と被害母子支援に関する比較法研究」（研究課題番号：H23-政策-若手-012、補助金額合計：2,518,000円）の研究成果をまとめたものである。本研究にあたっては、DV被害者のうち、特に外国籍被害者の状況に注目しながら、台湾、シンガポール、北海道、大阪、京都で聞き取り調査を中心とするフィールドワークを行い、そこから得られた情報をもとにして今後の日本におけるDV被害者支援体制の充実化に向けての提言を示すこととした。

聞き取り調査は、主には外国籍を含むDV被害者支援を行っている行政機関や民間支援団体、およびDV問題や外国籍配偶者の在留許可の更新や在留資格の変更の手續等に詳しい弁護士や行政書士、入国管理局、学識経験者を対象とした。インタビューから知り得た情報は研究目的以外には使用しないことを調査先に伝え、その旨を十分に理解していただいたうえで、聞き取りを実施した。以下では、本研究の概要の詳細を示す。

1.1 研究の目的

本研究の目的は、外国籍住民の増加が予想されるなかで、日本に先駆けDV被害者支援に取り組んできたシンガポールと台湾の政策を比較しながら、日本のDV被害者支援政策における外国籍女性とその子どもに対する法的保護のあり方を検討し、今後の課題に関する政策提言を行うことにある。

これまで台湾や韓国のDV法に関する研究は日本でも進められてきたが、シンガポールの法政策に関する研究はなされてこなかった。また、台湾に関してもDV法の研究は紹介されているものの、外国籍母子に対する支援策と実態に関しては包括的な研究はなされていない。

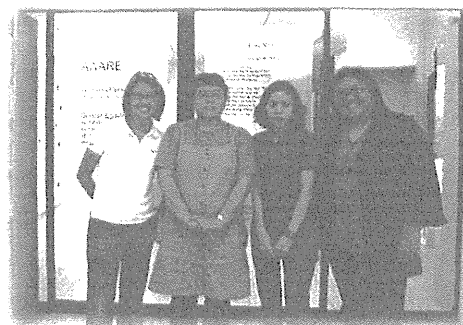
したがって、経済的にも日本との共通点が多いこれらの地域のDV被害者保護制度、および外国籍母子に対する法的保護のあり方を検討することを目指す本研究は、グローバル社会における日本のDV被害者保護政策のあらたな展開を促進するものとなりうる。

1.2 訪問先一覧

【台湾：台北市、新北市、新竹縣 2012年2月12日～16日】

- 内政部家庭暴力及性侵害防治委員會
- 内政部入出國及移民署
- 臺北市政府社會局
- 臺北市家庭暴力性侵害防治中心
- 臺北市萬華婦女家庭服務中心
- 臺北市新移民小呼暨婦女家庭中心

- 中華民國基督教女子青年會
- 中華民國南洋台灣姊妹
- 新竹市基督教女子青年會
- 新竹縣外國籍配偶者家庭服務中心
- 夏曉鵬教授（世新大學社會發展研究所所長）



【シンガポール 2012年2月29日～3月7日】

AWARE への訪問

- Chan Wing Cheong 准教授（国立シンガポール大学法学部。家族法、刑事法。弁護士）
- PAVE（Promoting Alternatives to Violence）
- AWARE（Association of Women For Action and Research）
- シンガポール国立図書館

【北海道・大阪・京都】

- 室蘭市保健福祉部子育て支援課
- 北海道胆振総合振興局保健環境部環境生活課
- 北海道環境生活部くらし安全局道民生活課男女平等参画グループ
- 札幌入国管理局
- NPO 法人ウィメンズネット・マサカーネ
- NPO 法人女のスペース・おん
- 芝池俊輝氏（弁護士）
- 滝沢俊行氏（行政書士）
- 京都市男女共同参画課
- 京都府家庭支援総合センター
- 大阪入国管理局
- 大阪府女性相談センター（大阪府配偶者暴力相談支援センター）
- 大阪市民政局男女共同参画課
- 一般財団法人京都 YWCA APT
- 姫田格氏（行政書士）
- 雪田樹理氏（弁護士）

【その他の関連調査】

- Good Shepard Taiwan、Garden of Hope Foundation 主催「第一回アジア女性シェルター会議」への参加（台湾、2012年9月）
- 第15回全国シェルターシンポジウム2012 in はんなん・近畿実行委員会、NPO 法人全国女性シェルターネットワーク主催「第15回全国シェルターシンポジウム2012 in はんなん・近畿」への参加（大阪府阪南市、10月）

- ヒューマンライツ・ナウ、NPO 法人全国女性シェルターネット主催（UN Women 日本事務所ほか後援）「アジア太平洋地域ディレクター招聘シンポジウム『国際スタンダードに基づく DV 法等の改正に向けて』」への参加（大阪市、12 月）

1.3 業績一覧

【論文発表】

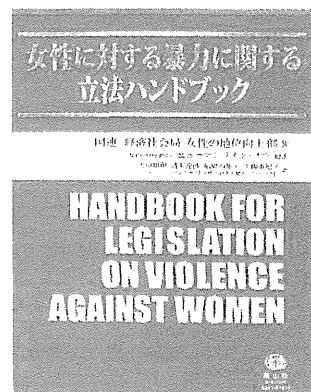
- 清末愛砂「シンガポールにおける女性の地位向上のための家族法の改革に関する批判的考察」、『亜細亜女性法学』第 14 号、亜細亜女性法学研究所（韓国）、2011 年、183-204 頁
- 清末愛砂「シンガポールにおけるファミリー・バイオレンスに関する法制度の改革と今後の課題」、『亜細亜女性法学』第 15 号、亜細亜女性法学研究所（韓国）、2012 年、93-123 頁

【学会・研究会発表】

- 清末愛砂・福嶋由里子「台湾における外国籍配偶者の DV 被害者に対する支援政策とその課題」、2012 年度日本女性学会大会、2012 年 6 月、大正大学
- 福嶋由里子「外国人女性に対するドメスティック・バイオレンス被害者の法的保護と支援体制の拡充に向けて」、2012 年度「女性・戦争・人権」学会研究大会、2012 年 10 月、立命館大学朱雀キャンパス
- 清末愛砂「シンガポールにおけるファミリー・バイオレンスに関する法制度」、大阪大学大学院国際公共政策研究科床谷文雄研究室主催「養子・里親研究会」、2012 年 12 月、甲南大学

【書籍】

- 国連経済社会局女性の地位向上部著、特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウ編訳（訳者：雪田樹理、清末愛砂、福嶋由里子、生駒亜紀子）『女性に対する暴力に関する立法ハンドブック』（信山社、2011 年）



【成果報告会】

- 「日本・シンガポール・台湾の DV 防止と被害母子支援に関する比較法研究」報告セミナー、2013 年 2 月 22 日、ドーンセンター（大阪府立男女共同参画・青少年センター）、後援：複合差別研究会、「女性・戦争・人権」学会
 - 報告者：清末愛砂、福嶋由里子
 - コメンテーター：元百合子（大阪女学院大学元教授）
李月順（関西大学非常勤講師）

2. 調査報告

2.1 台湾

台湾では、1998年6月に制定された「台湾家庭暴力防治法」（台湾家庭暴力防止法。以下「台湾DV防止法」とする。1999年6月施行、2007年3月改正）に基づきDV被害者の保護や加害者の処罰および更生に向けた取組みが進められている。同法に基づく法的救済制度は、外国籍配偶者にも適用される。

外国籍DV被害者の支援については、「外籍及大陸配偶者照顧輔導措施」（外国籍および中国大陸出身配偶者のための支援および相談に関する施策）（2003年施行）により設置された、外籍配偶家庭服務中心（外国籍配偶者のためのファミリーサービスセンター）を拠点に包括的な施策が展開されている。また、2007年12月に改正された「入出国及移民法」（出入国および移民法）（2008年8月施行）により、DVが原因で在留許可の更新や在留資格の変更手続に支障が生じる場合、保護命令が発令されている場合は在留が認められることとなった。さらに、同改正ではDVが原因で裁判離婚が確定した場合は、台湾に戸籍を有する未成年の実子の監護権を取得していなくとも在留が認められることとなり、在留許可の喪失を恐れて加害者の下に留まる被害者を救済する施策が導入された。

本研究による文献資料調査および現地における聞き取り調査等を通して、台湾における諸政策の施行状況について、さまざまな意見を収集することができた。

台湾におけるDV施策の推進を担う内政部家庭暴力及性侵害防治委員會や移民省といった中央政府の担当官、また臺北市政府社會局や臺北市萬華婦女家庭服務中心（台北市萬華女性家庭サービスセンター）といった地方レベルにおいてDV被害者支援に携わる担当者からは、台湾DV防止法の特徴および被害者支援体制の運営状況等について詳細を聞くことができた。また、新竹市基督教女子青年會、新竹縣外国籍配偶者家庭服務中心等の民間支援団体からは、国際結婚の動向やDV被害の実情について文献調査からは見えてこない具体的な情報を得ることができ、またDV予防から被害者の自立に至るまでの、包括的な支援の流れについて知ることができた。さらには、夏曉鵬教授や、中華民國基督教女子青年會、中華民國南洋台灣姊妹といった民間団体からは、台湾における女性運動の流れやその多様性について貴重な情報を得ることができた。以下では、文献調査や聞き取り調査で得られた情報をもとに、台湾におけるDV被害者支援体制のうち、特に外国籍被害者に対する取組みについて報告する。

2.1.1 台湾におけるDV関連法

台湾のDV施策に関する基本法である「台湾DV防止法」は、配偶者間（元配偶者および内縁関係にあるもの、または元内縁関係にあったものを含む）の暴力のみならず、直系血族または直系姻族であるもの（以前に直系血族または直系姻族にあったものを含む）や、四親等内の傍系血族又は傍系姻族であるもの（以前に四親等内の傍系血族又は傍系姻

族であったものも含む) に対する暴力も対象にしており、子や高齢者への暴力等を含むファミリー・バイオレンスに幅広く対応するものとなっている。

被害者支援機関としては、台湾 DV 防止法により設置された家庭暴力性侵害防治中心(家庭内暴力及び性的侵害防止センター)がある。現在、全国に 13 か所設置されている。家庭暴力性侵害防治中心は自治体における被害者支援の拠点として、被害者へのカウンセリング、虐待児との面会支援、加害者教育等、事案の内容に即した支援を提供している。また各地の警察、医療機関、就労支援機関、教育機関および民間団体等と連携し、中長期的な視点にたった支援を行っている。また、同法により無料の専用相談電話(113 番)が開設され、被害者からの相談を 24 時間受け付ける体制が取られている。

内政部家庭暴力及性侵害防治委員会によると、2011 年における年間通報件数(113 番、家庭暴力性侵害防治中心、警察、病院等を含む)は 117,162 件であった。そのうち、配偶者間の暴力(元配偶者、内縁関係にあるもの、元内縁関係にあったものを含む)が最も多く、56,734 件であった。

保護命令としては、緊急保護命令、暫定的保護命令、通常保護命令の 3 種類があり、司法府の統計によると、2011 年における各保護命令の年間申立て件数は、緊急保護命令 15,326 件、暫定的保護命令 7,139 件、通常保護命令 200 件であった。また、保護命令では、DV 行為の禁止や接近禁止にとどまらず、治療費やカウンセリング料の支払い、子どもの面会交流に関する取決め等、被害内容や加害者との関係性に応じて多様な措置を講じることが可能となっている。

2.1.2 台湾における外国籍配偶者の現状と DV 被害者支援策

台湾では、1980 年代後半から、少子高齢化の進行や国際結婚斡旋業者の増加等の影響を受け、台湾人男性と外国籍女性との婚姻件数が増加する傾向にある。内政部の統計によると、2012 年 12 月末現在、外国籍配偶者の総数は 473,144 人であり、主な出身国は中国(香港、マカオを含む) 319,286 人(67.5%)、ベトナム 87,357 人(18.5%)、インドネシア 27,684 人(5.9%)である。

政府関係者や民間支援団体での聞き取り調査においては、斡旋業者を通じて外国籍女性と結婚する台湾人男性の主な特徴として、学歴が低いこと、低所得であること、結婚時の年齢が台湾人女性と婚姻した台湾人男性よりも高いこと等が挙げられた。一方、国際結婚斡旋業者がターゲットとする女性の特徴としては、学歴、所得、年齢が台湾人男性に比べて低いことが共通項として挙げられた。

また、外国籍配偶者が直面する問題としては、社会における偏見や言語や文化の違いにより生活への適用が難しいこと、地域社会で孤立しやすいこと、家族内での地位が低く、夫や義父母による暴力が発生しやすいこと、出産や育児に関する不安が高いこと、就労の機会が限定され経済的自立が難しいこと等が指摘された。

外国籍配偶者が直面するこのような問題の改善にむけて、政府は 2003 年に「外籍及大陸

配偶者照顧輔導措施」を策定し、外国籍配偶者の包括的な生活支援に着手した。本施策は、外国籍配偶者が地域社会における生活での困難を解消するために策定されたものあり、主な取組みとしては、生活適用のための支援、出産・子育てに関する支援、就労支援、外国籍配偶者に対する教育支援、外国籍配偶者の子に対する教育支援、人身の安全、国際結婚斡旋業者に対する管理強化、多文化理解のための啓発事業等が挙げられる。

これらの施策の実施は、外籍配偶照顧輔導措施に基づき設置された「外籍配偶家庭服務中心」が担っている。外籍配偶家庭服務中心の運営は各地の民間支援団体に委託されており、委託費は「外籍及大陸配偶者照顧輔導措施」により設置された「外籍配偶照顧輔導基金」（外国籍配偶者のための支援および相談基金）により拠出されている。また、本施策により「外籍配偶諮詢專線」という外国籍配偶者専用の多言語相談電話も設置され、外国籍配偶者が母国語で安心して相談できる環境が整備されている。

外国籍 DV 被害者の保護については、本施策の人身安全保護施策の一環として行われており、前述の家庭暴力性侵害防治中心と外籍配偶家庭服務中心が連携して被害者の相談に対応している。外国籍被害者からの相談があった場合は、家庭暴力性侵害防治中心から地域の外籍配偶家庭服務中心に配置されている DV 相談担当者に照会され、その後、外籍配偶家庭服務中心が拠点となり、被害者のニーズに合わせて相談から自立までの一連の支援を担うこととなる。

本調査のなかで訪問した新竹縣外籍配偶家庭服務中心では、新竹縣在住の外国籍配偶者を対象とし、多言語での電話相談や社会福祉士による生活および就労支援等が実施されていた。また、來台 3 年以内のすべての新移民に電話調査を実施し、必要に応じて社会福祉士が家庭訪問をし、就労、医療、育児等に関する情報の提供、法律相談、心理カウンセリング等、外国籍配偶者のニーズに沿った生活支援を行っている。DV については、外国籍 DV 問題の専門相談員として、新竹縣政府社會處から社会福祉士が 1 人派遣されている。

このように台湾では、国際結婚の増加にともない外国籍配偶者が直面する問題が明らかになったことを受け、外国籍配偶者に対する包括的な支援策が展開されるようになった。このような包括的な生活支援を基盤とすることにより、DV 被害者の支援に関しても、初期段階の相談や一時保護に留まらず、被害者の自立までを視野に入れた在留の安定化や就労支援等、中長期的な支援が各行政部門の連携のもとで実施されている。また、個々の事業については、特別の基金を創設し、すでに各分野で実績のある民間支援団体に委託することにより、地域のニーズに即したサービスの提供が可能となっている。

一方、問題点としては、支援の地域間格差や、財政難による支援提供者不足、関連機関とのネットワークのばらつき等の運用面に課題に加え、営利を目的とした国際結婚斡旋業者に対する規制の難しさ、国籍取得条件の厳しさ等が、民間支援団体や研究者への聞き取り調査において指摘された。

2.2 シンガポール

多民族の都市国家であるシンガポールでは、1961年に制定された総合的な家族法「女性憲章」(Women's Charter)の第7編「家族の保護」(第64条から第67条)に沿って、DVを含むファミリー・バイオレンスの被害者の保護政策が実施されている。同国の総人口約518.7万人(2011年当時。貿易産業省統計課の統計による)のうち、約139.4万人が永住権者を除く外国人である。同編はシンガポール国籍者のみならず、永住権者やそれ以外の外国人にも適用される。また、同憲章は基本的に非ムスリムを対象とするものであるが、同編はムスリムにも適用される。以下では文献調査と聞き取り調査で明らかとなった同国のファミリー・バイオレンス政策や外国籍配偶者の現状とDV問題について報告する。

2.2.1 シンガポールにおけるDVに関する法政策の歴史

シンガポールでは1980年に「女性憲章」が改正された際に、DV関連条項が盛り込まれた。アジア地域でDV政策が進んでいなかった1980年代初頭に旧宗主国であるイギリスの「DVおよび婚姻手続法」(Domestic Violence and Matrimonial Proceedings Act)をモデルにしながら、DV関連条項が導入されたことは大きな評価に値する。1996年には、DVを含むさまざまな形態のファミリー・バイオレンスに対応することができる現行の形へと改正され、暴力の定義や法が適用される家族の範囲の拡大、および保護命令の違反者に対する処罰規定の明確化に向けての改善がなされた。

2.2.2 ファミリー・バイオレンスの定義および適用される家族の範囲

ファミリー・バイオレンスは女性憲章第64条によって、①意図的ないしは承知のうえで、家族の構成員に対して傷害のおそれをいだかせること、あるいはそうしようとする事、②傷害を引き起こすことになると知りながら、あるいは当然知っていたであろうにもかかわらず、そのような行為によって家族の構成員に傷害を負わせること、③家族の構成員の意思に反して、その者を不当に監禁あるいは拘束すること、④家族の構成員に対して激しい苦痛をもたらすことを意図して、あるいはそうなるであろうことを知っていながら、その者に対して継続的な嫌がらせを行うこと、と定義されている。

したがって、シンガポールでは身体的暴力のみならず、監禁や拘束、心理的暴力としての嫌がらせも暴力に含まれるため、たとえば継続的な嫌がらせが家族内で行われた場合に被害者は救済対象となる。しかし、嫌がらせの定義が明確ではないために、保護命令の申立てがなされた場合、それが認められるかどうかは裁判所の判断によることになる。

女性憲章第64条は第7編「家族の保護」が適用される家族の範囲についても、①自身の配偶者あるいは元配偶者、②養子縁組した子や継子を含む自身の子、③自身の父や母、④自身の配偶者の父や母、⑤自身の兄弟姉妹、⑥裁判所の意見にもとづいて自身の家族の構成員として認められた他の親戚や制限行為無能力者、であると規定している。規定上、事実婚の者や性的マイノリティのカップルは救済対象には含まれないという問題がある。

2.2.3 ファミリー・バイオレンスの被害者のための救済手段およびその他の支援策

DVを含むファミリー・バイオレンスの被害者に対する法的救済手段としては、女性憲章第65条に基づいて、①保護命令(第65条1項)、②緊急命令(第65条2項)、③住居からの退去命令(第65条5項)、④義務的カウンセリング命令(mandatory counselling order、第65条5項)、⑤保護命令、住居からの退去命令、義務的カウンセリング命令が効果を発するのに必要とされる指示を示した付随的命令(第65条5項)が規定されている。

義務的カウンセリング命令はシンガポール特有のものである。同命令は加害者、被害者、および両者の子どもを対象とするものであり、社会家族開発大臣(Minister for the Ministry of Social and Family Development)が認めた機関や裁判所が指定した機関によるカウンセリングを受けることを命令するものである。ファミリー・バイオレンスにおいては、子どもが暴力の目撃者となる場合や暴力に巻き込まれる場合が頻繁にあるため、カウンセリングの対象となることは意味がある。しかし、カウンセリングによって被害者と加害者が離婚や法定別居ではなく、「和解」に持ち込まれる可能性を生み出す手段にもなり得るため、被害者の視点を重視したアプローチがとられる必要があるだろう。

被害者がこれらの命令を得るときには、家庭裁判所に申立てを行うことになるが、身体的な障がい等がある、あるいは加害者からの暴力に対する恐怖心のあまり直接申立てに行くことができない場合には、特定の民間支援団体やシャリーア・コート(イスラーム法廷)と同裁判所をつないだビデオ・リンクを利用して申立てを行うことができる。

女性憲章第7編「家族の保護」には上述の各種の命令違反に対する処罰が規定されている。故意に保護命令、緊急命令、居住地からの退去命令、および付随的な命令に違反した場合には、2,000シンガポールドル(1シンガポールドル=約75円。2012年2月現在)を超えない範囲での罰金ないしは6月を超えない範囲での禁固刑、あるいはその両方が科せられる(第65条8項)。再犯や累犯に対してはさらに重い処罰が規定されている。暴力そのものに対しては、刑法に基づき処罰がなされる。

家庭裁判所内の「家族の変革と保護部門」(Family Transformation and Protection Unit)のスタッフやカウンセラーは法的救済手段の申立人に対し、申立書の作成や病院からの診断書の取り寄せのための手助け、加害者がいる家から自分の荷物を運び出す際の警察との調整等の支援を提供しており、同部門は被害者のためのワンストップセンターとしての機能を果たしている。また、下級裁判所のなかには通訳部門(中国語部門、マレー語部門、インド系言語とその他の言語に関する部門)が設置されている。保護命令に関する多言語のパフレットも裁判所や民間支援団体の事務所等の各所で配布されている。

ファミリー・バイオレンスの被害者は、ボランティア福祉団体として登録している民間団体が社会家族開発省や全国ソーシャルサービス評議会(National Council of Social Services)からの支援を受けて各地で運営しているファミリーサービスセンターやDV被害者のための民間支援団体で相談やカウンセリングを受けることもできる。また、4か所に開設されているDV被害者のための民間シェルターも利用することができる。

法的助言を受けたい場合は、下級裁判所内のリーガル・クリニックのほか、民間の女性団体 AWARE (Association of Women for Action and Research) 等が開設しているリーガル・クリニックを利用できる。

2.2.4 シンガポールにおける外国籍配偶者の現状と DV

多民族の移民国家であるシンガポールでは国際結婚の割合が非常に高く、2008 年になされた婚姻登録によると 10 人に 4 人 (婚姻登録所およびムスリム婚姻登録所の統計による) が国際結婚を選んでいる。シンガポール男性と婚姻する外国籍女性は、主には①高学歴で高度な技術や専門知識を有する女性、②国際結婚斡旋業者を通して比較的高齢のシンガポール男性と婚姻した女性の 2 パターンに分けることができる。①は資源が少ない小規模の都市国家シンガポールが必要とする優秀な人材である。そのために DV によって離婚することになっても、仕事を見つけやすく、就労許可の取得も容易である。既に永住権を取得している場合もある。家庭生活においては言語問題が少なく、DV の被害を受けた場合でも、法的救済手段に関する情報にアクセスし、その内容を十分理解できる状況にある。

②はベトナム、中国、東マレーシア、インドネシア、インド出身者が多い。これらの女性はシンガポールに関する知識も少なく、夫やその家族との間、およびその他の日常生活において言語問題から生じるコミュニケーション・トラブルに頻繁に直面している。法的地位に関しては①と比べると非常に不安定である。これらの女性がシンガポールに来る際には、通常 6 か月ないしは 1 年の「短期訪問許可」(Social Visit Pass) が発給される。その後、「長期訪問許可」(Long-Term Social Visit Pass) への切り替えとなるが、いずれにしても訪問許可であるために、就労は認められていない。そのため、経済的に夫に依存せざるを得ない。長期に滞在しているにもかかわらず、永住権や国籍の取得が認められていないケースもある。そのうえ、在留許可の更新の際には、夫が保証人となる必要があるため、DV 被害に対する法的な救済手段が存在していることを知っていても、在留許可の更新の際に夫から協力を得ることができなくなることを恐れるあまり、沈黙を強いられている場合もある。また、法的救済手段があることを知らない女性たちも多い。シンガポールの場合、DV 被害者が暴力から逃れるために加害者の元から離れようにも、国土が狭いことから安全な場所を探しにくいうえに、外国籍女性の場合、出身国の家族から離れているために、家族からの支援を求めようにも物理的に難しく孤立しやすい。

シンガポール政府は 2012 年 4 月に就労を可能とする「長期訪問許可・プラス」(Long-Term Visit Pass Plus) を導入した。シンガポール人配偶者との間にシンガポール国籍の子どもが 1 人以上いる、あるいは 3 年以上の婚姻生活があり、かつシンガポール人配偶者による支援が保証されている場合にこの訪問許可の取得が可能となる。新制度は、これまで経済的に完全に夫に依存せざるを得なかった訪問許可所有者の経済状況を改善する手段にはなり得るが、DV 被害者を救済する抜本的な手段とはなり得ない。日本や台湾のように在留許可の更新や在留資格の変更の際に、DV 被害が考慮されるような保護政策が必要とされている。

2.3 北海道（室蘭市・札幌市）

北海道では札幌市に外国籍住民が集中しており、同市は行政の中心でもあるため、北海道のDV施策、特に外国籍DV被害者のための施策を知るためには外すことができない地区である。室蘭市を選んだのは、民間支援団体が積極的な活動を展開していること、また北海道庁の胆振総合振興局があることから、道南地区の民間支援団体と道庁との連携状況やDV被害者保護施策における道内の地域格差を知ることができると判断したからである。

室蘭市保健福祉部子育て支援課、胆振総合振興局保健環境部環境生活課、北海道環境生活部くらし安全局道民生活課男女平等参画グループ（以下、道民生活課男女平等参画グループという。）では、室蘭市、胆振地区と北海道全体のDVの状況や行政の取り組みについて、また札幌入国管理局では、外国籍DV被害者の在留許可の更新や在留資格の変更時の考慮点や職員を対象とする研修等について聞き取りを行うことができた。

「ウイメンズネット・マサカーネ」（室蘭市）や「女のスペース・おん」（札幌市）では、DV被害者の支援状況を民間の立場から聞かせてもらうと同時に、民間の視点から北海道におけるDV被害者保護施策の課題について語っていただいた。外国人法律支援ネットワークの芝池俊輝弁護士からは外国籍住民の法律相談の案件の傾向や北海道在住の日本人配偶者を有する外国籍女性が置かれている状況等を教えていただくことができた。行政書士の滝沢俊行氏からは、2012年7月以降の新しい在留管理制度が外国籍住民に与える影響や日本人配偶者を有する外国籍女性の在留許可更新時の問題等を話していただいた。以下では、聞き取り調査からみえる北海道における外国籍DV被害者の現状と課題について報告する。

2.3.1 北海道におけるDV被害者支援策における行政と民間の連携

日本の都道府県のなかで突出して広大な面積を有する北海道は、DV被害者の一時保護に関して、行政と民間との連携（民間委託）が最も進んでいると評価されている。しかし、そこにはDV被害者保護に関する行政の意識の高さが反映されているというよりも、地理的要因が大きく関係している。北海道には配偶者暴力相談支援センターが19か所（道設置16か所、札幌市設置2か所、旭川市設置1か所）設置されている。また、8団体のDV被害者のための民間支援団体がネットワークを作り、連携しながら活動している。しかし、これだけの数の配偶者暴力相談支援センターが設置されようとも、北海道各地に住んでいるDV被害者をカバーすることは難しい。また、スタッフを増員して、さらなる被害者支援を行うよりは、民間支援団体に委託し実際の支援業務を担ってもらう方がコストを抑えることができる。このような事情から、行政としては地元にしかりと根を張りながら被害者のために動いている民間支援団体に頼らざるを得ない。また、その方が効果的な保護施策を実施することができる。配偶者暴力相談支援センターには、2010年度に3,125件、2011年度に3,435件のDV相談が寄せられた一方で、シェルターを提供している民間支援団体には2010年度に4,556件、2011年度に5,749件もの相談が寄せられている（道民生活課男女平等参画グループのデータより）。このデータからも民間支援団体による活動の浸透度をみることができる。

2.3.2 北海道における外国籍DV被害者

DV被害者支援が進んでいるといわれる北海道であるが、外国籍DV被害者の施策については課題が多い。外国籍住民が少ない北海道では、行政が把握している外国籍配偶者のDVケースは極めて少なく、2011年度の相談件数はゼロであった。しかし、DV被害がほとんど起きていないということを意味しているわけではない。民間支援団体は少数であるが外国籍配偶者に対するDVケースを扱っており、札幌入国管理局はDV被害者の在留資格に関する手続を2011年に2件、2012年（2012年10月当時）に1件扱っている。道民生活課男女平等参画グループによると、民間支援団体や道立の女性相談援助センター（配偶者暴力相談支援センターの一つ）が一時保護をした外国籍配偶者（フィリピン、タイ、韓国、中国）の数は、2010年度に6人（道立の女性相談援助センター）、2011年度に4人（民間委託）であった。

2.3.3 北海道における外国籍DV被害者保護施策に関する行政の課題

道としては配偶者暴力相談支援センターで外国籍配偶者からのDV相談は受けつけているが、外国籍DV被害者のための通訳者を事前に確保しておらず、正式な予算化はしていない。通訳が必要となった場合、本庁の国際課ないしは民間支援団体に通訳派遣依頼をすることになる。一方、入国管理局は通訳者（20か国語、50人）を確保できている。

道民生活課男女平等参画グループは内閣府作成のDVに関する多言語のカードやリーフレットを配布したこともあったが、現在ではそうしていない。また、多言語による独自のカードやリーフレットも作成しておらず、現在のところ、独自のものを作成する計画はない。胆振総合振興局保健環境部環境生活課は内閣府が作成した多言語によるカードやリーフレットを保管しているものの、実際には活用していない。

道内では「女性相談援助関係機関等連絡会議」（事務局：道民生活課男女平等参画グループ）が設置されており、関係機関の連携が図られている。札幌入国管理局は自ら打診して、同会議の構成メンバーとなった。同入国管理局は新規採用者対象の研修においてもDV問題を取り上げているほか、道や札幌市主催のDV関係の会議等にも参加している。滝沢氏への聞き取り調査においては、入国管理局の審査が時間を要することや新しい在留管理制度が外国籍配偶者にとって不利であることが言及されつつも、法務省の外国籍DV被害者の在留許可に関する一連の通達が一定の救済効果を発しているとの指摘がなされた。

民間支援団体からは超過滞在のDV被害者に在留特別許可が発給されるということが外国籍配偶者の間で知られていないため、超過滞在になると被害者が逃げ隠れる傾向があることが指摘された。民間支援団体や芝池氏が指摘しているように、フィリピン女性はネットワーク化が進み、情報交換がある程度できるものの、それ以外の外国籍配偶者は特に農村地区等で孤立している状況にある。したがって、これらの女性たちに正確な情報が確実に伝わる手段を確保する必要がある。また、一時保護後の被害者の自立支援にかかる経費を民間支援団体が自己負担している現状があることから、今後は自立支援に対しても行政が民間委託を含む財政支援を積極的に行ってほしいという要望も出されている。

2.4 京都・大阪

行政および民間レベルにおいて外国籍 DV 被害者支援において実績があり、近年、DV 被害者支援施策に関する新しい動きが見られた京都と大阪を国内の調査対象地として選び、DV 被害者支援に携わる関係機関において聞き取り調査を実施した。以下では、それらの聞き取り調査で得られた情報をもとに、各機関の取組みや共通する課題を報告する。

2.4.1 行政における DV 被害者支援施策の現状および特徴

【京都】

京都では、DV 被害者支援を担う行政機関である、京都府家庭支援総合センターおよび京都市男女共同参画推進課において聞き取り調査を実施した。

京都府家庭支援総合センターは、家庭内における暴力や引きこもり等の様々な問題に対応するワンストップセンターとして、2010年4月に新設された。本センターの設置にあたり、京都府児童相談所、京都府婦人相談所、京都府身体障害者更生相談所および知的障害者更生相談所が統合された。さらに同年5月には、京都府精神保健福祉総合センターのひきこもり相談の機能が本センターに付加され、相談機能の拡充が図られた。

本センターの相談業務は、大きく総合相談と専門相談に分けられる。専門相談は、こども相談、女性相談、障害相談、ひきこもり相談の4分野である。DVに関しては、女性相談部門が担っており、相談および一時保護事業等を実施している。2010年度におけるDV相談は4,607件、一時保護は111件、保護命令書作成件数は20件であった。

京都市では、DV対策の中核的施設として、2011年10月に京都市ドメスティック・バイオレンス相談支援センターが新設された。本センターの運営は、被害者の自立支援に実績のある民間の母子生活支援施設に委託されており、DV相談機能と自立支援体制の拡充が図られている。主な業務は、相談事業、心理カウンセリング、緊急一時保護や自立生活促進のための支援、保護命令に係る情報提供、保護施設に関する情報提供等である。緊急一時保護に関する支援は、民間の母子生活支援施設等と連携して実施している。滞在費は市が負担している。2011年10月3日から2012年9月30日の相談件数は1,868件であった。

【大阪】

大阪では、DV被害者支援を担う行政機関である大阪府女性相談センターおよび大阪市民局男女共同参画課において聞き取り調査を行った。

大阪府女性センターは、婦人相談所および配偶者暴力相談支援センターの両機能を担う機関である。2009年度以降、DV被害者支援の拡充を図るため、専門職所長の配置や、相談から自立までの一連の支援を担う担当ケースワーカー制、および市町村等関連機関との連携強化のための企画調整機能の導入等が行われた。2010年度におけるDV相談件数は2,585件、一時保護件数は495件、保護命令申立てに関わる書面請求件数は115件であった。

大阪市は、2011年8月に大阪市配偶者暴力相談支援センターを設置し、DVに関する専門相談、一時保護に関する調整、保護命令に係る支援、自立支援、啓発・研修事業を担っている。また、市内各区の保健福祉センターに配置されたDV担当係長と連携し、被害者の安全確保から自立支援に係る業務の円滑化を図っている。一時保護に関しては、市内の母子生活支援施設、社会福祉施設および大阪府女性相談センターと連携して行っている。また、DV被害者の保護や自立支援のための「夕陽丘基金」の利用を通して、被害者に対する経済的支援の充足を図っている。2011年8月から2012年12月における相談件数の総数は、1,472件であった。

2.4.2 京都・大阪における外国籍DV被害者の支援体制と課題

【京都】

京都府家庭支援総合センターにおける外国籍DV被害者への支援としては、多言語のDV啓発カード（日本語、英語、中国語、韓国語、タガログ語）による情報提供および通訳の手配、書面の翻訳等がある。これらの多言語による支援は、民間団体の協力を得て提供されている。本センターにおける2011年度の外国籍被害者の一時保護件数は7件（フィリピン5人、中国1人、メキシコ1人）であった。

京都市においても、男女共同参画課が民間支援団体との連携を通して、多言語啓発リーフレット（英語、韓国語、中国語、タイ語、タガログ語）の作成や通訳派遣等の外国籍被害者に対する多言語による支援を提供している。京都市DV相談支援センターにおける外国人からの相談件数（2011年10月3日から2012年9月30日）は8件（韓国4件、フィリピン、タイ、米国、ポーランド各1件）であった。

京都府および京都市と協力関係を築いている民間団体の京都YWCA APT（Asian People Together）は、外国籍DV被害者に対する多言語による支援を行っている。当団体は、多言語（英語、タイ語、タガログ語、中国語）による電話相談（週2回）をはじめ、事案に応じて裁判や各種行政手続に関する情報提供、通訳派遣、翻訳、同行支援を行っている。また地域の小学校における国際理解教育や外国籍の親を持つ子どもの相談支援を提供している。また同団体は、京都における上記のDV施策関連機関等において、外国籍DV被害者への対応に関する研修も実施している。2011年11月から2012年11月における相談件数は92件（フィリピン31人、中国6人、ペルー6人、フランス4人、タイ3人、韓国2人、インド2人、その他28人）であった。結婚・離婚およびDVに関する相談件数は18件であった。

その他の外国籍被害者支援につながる先駆的な取組みの一つとしては、京都府行政書士会が2010年に設立した「京都外国人夫婦と親子に関する紛争解決センター」が挙げられる。同センターは、裁判手続によらず外国人の家族問題の迅速な解決を目指して設立された。同センターは、一方当事者または双方当事者が近畿2府4県に居住する外国人を対象とし、婚姻、離婚、親子に関する問題を幅広く取り扱っている。外国人の家族問題を専門に扱う

ADR 機関として認可を受けたのは、同センターが全国初である。

【大阪】

大阪府および大阪市では、「大阪府外国人情報コーナー」の「トリオホン」制度を活用し、専用電話を通して、外国籍相談者、通訳者、女性相談センター等の相談員が相互に通話できる体制をとっている。トリオホンは 8 か国（英語、中国語、韓国・朝鮮語、ポルトガル語、スペイン語、ベトナム語、タガログ語、タイ語）に対応しており、利用は無料である。

大阪府では、一時保護所を利用する外国籍被害者を対象とした多言語（英語、タイ語、タガログ語、韓国語、中国語、スペイン語、ポルトガル語）の「生活のしおり」を作成し、配付している。大阪府女性センターにおける 2010 年度の外国籍配偶者からの DV 相談件数は 51 件（韓国 9 件、中国 14 件、台湾 1 件、フィリピン 19 件、タイ 3 件、ブラジル 1 件、その他 4 件）、一時保護は 32 件（韓国 6 件、中国 8 件、フィリピン 13 件、タイ 2 件、その他 3 件）であった。

大阪市は DV 被害者に対する多言語による情報を提供しているほか、財団法人大阪市女性協会に通訳業務を委託している。被害者の必要に応じて通訳者を手配する。また、審尋の際の書面の翻訳費用等については、「夕陽丘基金」を利用することが可能である。大阪市配偶者暴力相談支援センターの 2011 度における通訳者派遣件数は 12 件（中国語 6 件、韓国語 4 件、タガログ語 1 件、ベトナム語 1 件）であった。

大阪入国管理局では、在留許可審査で DV 被害者であることが確認されれば、2008 年の法務省通達に沿って審査を進めるとともに、被害者に対する心理状態等に配慮し、女性職員による意見聴取を実施するなど、人道的な対応が心がけられている。また、外国籍 DV 被害者への対応に関する職員研修も実施されている。対応可能言語は 38 か国語である。

2.4.3 外国籍 DV 被害者支援に関する主な課題

行政機関においては、主な問題点として、一時保護所退所者が中長期的に滞在できる保護施設や住居が不足していること、就労の機会や職種の選択肢が限定される傾向にあること、府域内の市町村において被害者支援体制にばらつきがあること等が挙げられた。外国籍被害者支援については、相談の内容や件数に見合った通訳・翻訳費の確保が難しいこと、DV に対して理解のある通訳者が限られていること等が指摘された。

外国籍被害者に携わる弁護士や行政書士、民間支援団体からは、一時保護所や母子生活支援施設における規則が理解できず、職員や他の入所者との間で衝突が生じ、不安定な精神状態のまま退所してしまうものが一定数いること、また、裁判手続等にかかる通訳・翻訳費が高額であり、法テラスや行政による扶助制度を利用しても十分ではないこと等が指摘された。また、外国籍被害者の子が受ける精神的負担について、その問題性は認識されているものの、専門的な支援が不足していること等が指摘された。

3. 比較分析結果

台湾、シンガポール、日本の3地域で実施した聞き取り調査から得られた情報を分析した結果、これらの地域に共通する傾向や施策、およびそれぞれの地域で導入されている独自の施策を見出すことができた。ここではそれらの主なものを整理して、紹介する。

3.1 共通点

- 少子高齢化が進んでいるこれらの3地域では、国際結婚斡旋業者を通じた国際結婚が増加する傾向にある。そこには営利目的の<斡旋料>が介在しており、不均衡な関係が作られやすい。また、カップルが知り合う期間が極めて短く、言語の違い等もあり、婚姻後にDVやコミュニケーション問題を含むさまざまな夫婦間の問題が生じやすい。
- 国際結婚斡旋業者が外国籍の女性配偶者の出身国（中国、ベトナム、フィリピン、タイ、インドネシアなど）とこれらの女性たちの婚姻先の地域との経済格差を利用して営利目的の斡旋を行っており、なかには人身取引に相当するものがみられる。また、外国籍の女性配偶者のなかにはこれらの経済格差を利用して、出身国にいる家族への経済的支援を考えている者もいるが、実際には言葉の壁や在留資格による制限を受け、就労が困難な状況に置かれている場合もある。さらには男性配偶者が送金や出身国にいる家族との連絡を禁止するなど行動の制限を行うパターンもみられる。
- 国際結婚斡旋業者を利用する男性はこれらの地域で結婚相手を見つけにくい社会的状況（たとえば、過疎地出身者、低所得者、低学歴者、比較的高齢である者等）におかれている場合が多い。特に過疎の農村地区では、家業の存続のために跡継ぎを必要としており、そのために国際結婚斡旋業者を通じた結婚を選択せざるを得ない男性もいる。婚姻後に、男性配偶者やその家族が外国籍の女性配偶者に対して「嫁」として育児や介護を担う役割を強く求め、さらにはその地域の価値観に同調することを強要する傾向もみられる。
- 外国籍の女性配偶者が直面している日常生活における主な問題としては、言語の壁、情報へのアクセスが困難であること、文化や制度の違いによる社会的適応の難しさ、DVを含むファミリー・バイオレンス、在留許可の更新や在留資格の変更の際に男性配偶者から協力を得ることができない等が挙げられる。
- 3地域ともDV法あるいはDV関連条項を含む家族法が制定されており、在留許可の有無を問わず、外国籍配偶者が法的救済手段を利用できる。また、公的および民間のリーガル・クリニックを利用し、法的助言を受けることができる。しかしながら、上述の問

題により、外国籍配偶者が実際にそれらのサービスを利用することは難しい。

- 3 地域とも、DV 被害者支援を担っている行政機関や民間支援団体において、程度の差はあるものの外国籍 DV 被害者への支援の必要性は認識されている。しかし、台湾やシンガポールよりもはるかに土地が広い日本においては、各都道府県内の外国籍住民の割合には大きな差があり、外国籍住民が少ない自治体では外国籍 DV 被害者支援策は優先課題として考えられていない。
- 台湾と日本では、外国籍の DV 被害者が在留許可の更新や在留資格の変更の際に、DV 被害が考慮されている。

3.2 政策上の特色

【台湾】

- 外国籍配偶者を有する家族を支援するための包括的な施策が導入されており、その実施にあたっては特別な基金が創設されている。それを使って、行政が各地の民間支援団体に委託し、「外籍配偶家庭服務中心」（外国籍配偶者のためのファミリーサービスセンター）を運営している。
- 外国籍配偶者の生活適用の促進や、外国籍配偶者を有する家族を支援するための包括的な施策が導入されており、各事業の実施は各自治体に設置された外国籍配偶者のためのファミリーセンターが担っている。このセンターの運営は、すでに外国籍配偶者支援に実績のある民間団体に委託されている。またこの運営費は、内政部の外国籍配偶者支援に関する特別基金により拠出されている。
- 外国籍 DV 被害者の支援は、台湾 DV 防止法により設置された各地の DV センターと外国籍配偶者のためのファミリーサービスセンターの連携のもとに実施されており、外国籍被害者が抱える問題の特性に配慮した救済措置を講じることができる体制が整備されている。
- DV により旅券を男性配偶者に取り上げられたり、在留許可に関する諸手続に必要な書面の準備が困難な場合においても、保護命令や DV センターへの相談記録など DV の被害を証明するものを提示することにより、在留許可の更新や在留資格の変更を進めることができる等、DV 被害に配慮した措置が講じられている。

【シンガポール】

- 家庭裁判所内の「家族の変革と保護部門」が DV を含むファミリー・バイオレンスの被

害者保護のためのワンストップセンターとなっている。そこには専用のスタッフやカウンセラーが配置されており、被害者に情報提供や助言がなされている。

- 下級裁判所のなかに通訳部門が設置されている。
- DV 加害者や被害者、および両者の子どもを対象とする義務的カウンセリング制度が導入されている。
- 2012年4月より、就労が許可されていない「短期訪問許可」や「長期訪問許可」の保有者である外国籍配偶者が、一定の条件を満たすことができれば、就労が可能である新しい在留資格である「長期訪問許可・プラス」を申請することができるようになった。そのため、外国籍配偶者が就労によって所得を得ることができるようになった。

【日本】

- 法務省通達（2003年11月17日の「出入国管理及び難民認定法第62条第2項に基づく通報義務の解釈について」〔通知〕、2004年12月15日の「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に関する基本的な方針について」、2008年7月10日の『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』及び『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に関する基本的な方針』に係る在留審査及び退去強制手続に関する措置について）〔通達〕に沿って、外国籍 DV 被害者の在留許可の更新等に関する配慮が進められている。
- 行政による民間委託には地域差がある。調査対象であった北海道は広大な面積を有するという地理的要因により、行政が各地の民間支援団体に頼らざるを得ない状況におかれている。したがって、結果的に行政と民間との連携が進んでいる。

次章では、これらの分析結果をもとにして、日本における今後の DV 被害者、特に外国籍の DV 被害者のための保護政策の充実化に向けての具体的な提言を示す。

4. 日本のDV被害者保護政策に対する提言

本研究の成果として、日本における今後のDV被害者保護政策の充実化に向けて、今後取り組みが必要と考えられる点について、以下のように提言する。これらの提言の多くは、すでにDV被害者支援の分野において実績のある民間支援団体や研究者等によって指摘されてきたものと重複する点が多い。しかし、本調査の結果、これらの点が改善されていないことが明らかとなったため、それらを再度強調する意味を込めて、本研究に基づく提言としたい。

【提言1】

国際結婚をしている家族に対する包括的な支援（福祉、医療、教育、就労等）の拡充を行うこと。たとえば、既存の子育て支援機関や就労支援機関等に外国籍配偶者とその家族を対象とするファミリーサポートセンター機能を導入していくための予算措置および事業を実施すること。また、保健師や社会福祉士等、家庭を訪問する業務に従事する者に対しては、外国人母子のニーズに即した支援が提供できるよう、専門的な研修が提供されるべきである。

【提言2】

DV被害者のための法的救済措置や被害者の自立に有益となる情報等を多言語化すること。また、それらの情報を被害者に確実に伝達する方法を確保すること。

【提言3】

DV被害者支援を専門とする通訳を実績のある民間支援団体と連携しながら養成し、さらには養成された通訳者の活用方法についてもこれらの民間支援団体と協議すること。また、支援情報が届きにくい地区への通訳派遣制度についても積極的に検討すること。

【提言4】

定住している外国籍住民のためのニーズを把握するための包括的な生活実態調査（統計を含む）を全国的に実施すること。

【提言5】

一時保護所や母子生活支援施設等に滞在している外国籍DV被害者のニーズや言語および文化的な違いに配慮した対応ができるような工夫（たとえば、職員研修や多言語によるカウンセリング体制の整備等）を行うこと。また、支援における留意事項や関連機関の役割等を明確に示した、外国人被害者支援の手引き等を作成するとともに、この支援の手引きを用いて、配偶者暴力相談支援センターや関連機関において職務関係者に対する研修を実

施すること。

【提言 6】

外国籍 DV 被害者の日本における自立支援に向けての就労支援（職業訓練、就労に繋がり得る語学研修等）を実施するとともに、教育機関と連携しながらの外国籍 DV 被害者の子どもへの支援体制を構築すること。

【提言 7】

DV 被害者の自立支援のための活動を行っている民間支援団体に対して、人件費を含めて財政援助を行うこと。

【提言 8】

外国籍 DV 被害者に配慮した、滞在許可に関する現在の方針を維持し、これらの情報を当事者や支援者に広げる努力をすること。

【提言 9】

国際結婚斡旋業者に対する規制や暴力の加害歴がある男性による斡旋業者の利用を制限するための法政策の導入に向けて検討を進めること。

【提言 10】

国連経済社会局女性の地位向上部（現 UN Women）による”Handbook for Legislation on Violence Against Women”（女性に対する暴力に関する立法ハンドブック）のなかで示されている基準を満たす政策を実施すること。