

DV 被害者支援から見えてきたもの

——支援の現状と課題

戒 能 民 江

2001年に制定されたDV法は、女性運動と女性議員の連携が生み出したジェンダー立法の典型例であり、DV被害の顕在化や性暴力など女性に対する多様な暴力の再発見、若年女性のような制度の狭間にある女性たちへの関心の喚起など、DV法が日本社会に与えたインパクトは大きい。他方で、複合的な困難を抱えたDV被害者への支援の困難や制度整備の不十分さなどが明らかになるにつれて、被害者支援の行き詰まりが指摘されるようになった。DV法は、保護命令と通報制度以外、DV被害者に対する独自の支援策を規定していない。被害者の自立支援システムは売春防止法上の婦人保護事業を転用したものであり、措置制度や他法・他施策優先原則に典型的なように、婦人保護事業における行政裁量中心の支援制度と運用は、一時保護のハードルの高さとともに、婦人保護事業における被害者の権利主体性と市民的自由の保障の阻害要因となっている。婦人保護事業は、日本における唯一の公的な女性支援事業であるが、女性の分断と根深い性差別思想が根底にある売春防止法上の婦人保護事業体制からの脱却なしには、女性支援のニーズに真摯に向き合うことはできない。ジェンダー視点に立った新たな女性支援法制の構築が必要である。

キーワード：DV法、DV被害者支援制度、婦人保護事業

1. はじめに

2001年4月に「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」（以下、DV法）が制定されてから16年経過した。制定後に、2004年、2007年、2013年と3度の改正を重ねたDV法は、日本社会に何をもたらしたのか。確かに、DVという言葉は多くの人に知られるようになり、被害の顕在化が進んだ。相談件数はうなぎのぼりに増加し、2015年度には全国で年間11万件を超えるに至った。また、DVに取り組むことで、従来、見過ごされてきた若年女性の性的搾取や性暴力、障がいのある人やLGBTの暴力被害、子どもの性虐待被害とその影響など、女性や子どもおよび性的マイノリティの人権課題が注目されるようにな

ってきた。その一方で、地域における DV 相談件数の減少傾向や支援体制の限界を指摘する声もあり、被害者支援そのものの問い直しの時期に来ていると思われる。本稿は、ジェンダー立法としての DV 法制定・改正過程の意義と成果を明らかにしたうえで、DV 法の被害者支援の行き詰まりをもたらす制度的要因を分析し、被害者支援制度が売春防止法上の婦人保護事業を基盤に置いていることの問題性について考察する。なお、本稿において、ジェンダー立法とは、「社会のジェンダー構造に起因する課題の解決を目的とした、ジェンダー視点に立った法制度の構築」を指すこととする。

1. DV 法制定の意義と成果

(1) ジェンダー立法としての DV 法

1) 議員立法として制定された DV 法

DV 法は 2001 年 4 月に制定後、同年 10 月に一部施行（保護命令など）され、2002 年 4 月に全面施行に至った（配偶者暴力相談支援センター（以下、DV センター）開設）。

DV 法は、参議院共生社会に関する調査会（以下、共生社会調査会）における超党派議員による議員立法である。共生社会調査会は、1998 年 7 月の参議院議員選挙で女性議員が躍進したこと（女性議員比率が 17% へ上昇）を背景に、同年 8 月に発足した。調査会とは、参議院の 6 年任期という特性を活かして、中期的スパン（3 年）で総合的な調査活動などを行い、調査結果から立法が必要な場合は、法律案の提出を行うことができる参議院独自の委員会である。丁度、男女共同参画社会基本法（1999 年制定・施行）の審議が進められていた時期でもあり、共生社会調査会は、3 年間の調査テーマを「男女等共生社会の構築に向けて」に設定した。具体的には、女性に対する暴力および政策決定過程への女性参画についての調査を行うこととした（南野知恵子ほか・2008）。設置 2 年後の 2000 年 4 月には、DV 法の単独立法化を具体的な目標に掲げた「女性に対する暴力」プロジェクトチーム（以下、PT）が設置された。PT は超党派の議員で構成され、30 数回にわたる関係省庁や専門家、支援機関、当事者へのヒアリングや議論を重ねたうえで、DV 法案を取りまとめた。2000 年 12 月に原案が公表され、2001 年 2 月には法案要綱が公表された。

同 PT が DV 法の立法化に踏み切ったのは、メンバーの一人であった堂本暁子によれば、法務省、厚生省（当時）、労働省（当時）などの関係省庁が煮え切らない態度をとり続け、総理府（当時）男女共同参画審議会（当時）「女性に対

する暴力専門部会」の中間取りまとめ（2000年4月）でも、新規立法は行わず、現行法制度を活用するという消極的な姿勢に終始したことが決定的であったという（堂本暁子・2003）。

「中間取りまとめ」で注目すべきは、法制化の必要性を検討する際に、「わが国の法体系における位置づけ」と「男性に対する暴力との関係」へ配慮すべきとした点である。前者は、保護命令制度導入をめぐる立法過程での最大の争点となり、後者は、男も暴力の被害者だという「どっちもどっち」論あるいはDV冤罪論として、繰り返しDV法批判に使われてきた¹⁾。

しかし、2000年7月の最終答申は方針転換し、DVについては、現行法活用にとどまらず、一步踏み込んで、「新たな法制度や方策を含め、早急に幅広く検討」することを打ち出した。これは、2000年6月のニューヨーク「女性2000年会議」で、DV法立法化と法整備を各国に求めた「成果文書」が採択されたことが影響している。ただし、2000年12月「男女共同参画基本計画」では、まず現行法活用を行い、それでも対応が困難だったら、はじめて法制化を含めて幅広く検討するとして、「中間取りまとめ」へ逆戻りしている。結局、政府はDV法立法化への消極的姿勢を最後まで崩さなかったと言える（戒能民江・2001）。政府の消極的姿勢がDV法の運用に後々まで影響を与えてきたことは否めない。

このような政府の消極論に見切りをつけて議員立法に踏み切ったからこそ、DV法が成立したといえる。だが、他方では、閣法（内閣が提案する立法）でないことが理由と思われるが、省庁がさほど積極的ではなかった上に、DV法運用の中心となるべき内閣府と厚生労働省間の調整も難しく、したがって、都道府県レベルでも、男女共同参画ラインと福祉ラインの連携がうまくいかないというジレンマにも直面した。

2) ジェンダー立法としてのDV法

DV法は、日本におけるジェンダー立法の数少ない成功例と言える。DV法がジェンダー立法であることを論証するために、筆者は、①立法により解決すべき課題、②立法目的、③立法の担い手と立法過程の3点の検討が必要であると考えるが、本稿では、③の立法の担い手と立法過程に注目して論じる。この点こそ、DV法がジェンダー立法である最大の所以と言える。

三浦まりは、ジェンダー立法の担い手として、社会運動、国家・行政、政党・政治家および女性投票者をあげている（三浦まり・2012）が、DV法の場合は、弁護士など法曹実務家と研究者をそれに加えることができる。三浦の議論に倣って整理するならば、日本のDV法立法過程では、女性運動が大きな役割を果たし

たと言える。1980年代以降の民間シェルター運動を中心とする女性運動が先陣を切って動いたことが、DVの社会問題化につながった²⁾。その後、女性運動は、NGO／NPO活動経験のある女性議員（たとえば、小宮山洋子など）を国会へ送り出し、共生社会調査会におけるリーダーシップもそれらの女性議員たちによって担われることとなった。このように、女性を中心としたNGO／NPOの立法運動が積極的に展開したことが、DV立法過程の特徴の一つである³⁾。日本の女性運動は、DV立法過程において、従来の要求型・抗議型運動から脱して、立法機関に立法を促し、対案を具体的に提示するという政策提案型の運動にシフトしたと言える。また、共生社会調査会の審議を支えた議院事務局や法制局のフェモクラット（フェミニストの官僚）の存在も無視できない。

DV法がジェンダー立法であることの意義をもっともよく表したのが、2004年のDV法第一次改正過程である。その基軸に据えられたのが、共生社会調査会の女性議員たちと全国女性シェルターネットなどの女性運動との連携・協働である。女性運動の問題提起に女性議員が応えたダイナミックな法改正のプロセスは、今振り返っても劇的なものであった⁴⁾。

DV法制定直後、全国女性シェルターネットを中心に「DV法を改正しよう全国ネットワーク」（以下、「改正しようネットワーク」）が結成された。同ネットワークは、被害当事者本位の実効性ある改正をめざして何度も議論を重ね、DV法施行後のDV被害の実態および支援の現状と問題点を当事者の体験に基づいて示すことによって、法改正の論点の明確化に努めた。一方、参議院では共生社会調査会が存続することになり、2003年にDV法のフォローアップを行うために「DV法見直し」プロジェクトチームが設置され、DV法附則に規定された、法制定3年後の見直しに向けて審議を進めた。また、男女共同参画会議「女性に対する暴力専門調査会」においても、DV法改正課題の整理を行った⁵⁾。

DV法改正をめざして「改正しようネットワーク」が編み出したのが、関係省庁、国会議員、支援団体や当事者が国会内で一堂に会して議論する「意見交換会」の開催（1年間に7回実施）である。意見交換会はDV法改正をめざす戦略として極めて有効であったが、その特徴は2点にまとめられる。第一に、毎回支援現場の経験を基に質問事項を用意して、事前に省庁から回答を提出してもらい、意見交換会の場で質疑を行ったことである⁶⁾。第二に、意見交換会では被害当事者が積極的に発言し、当事者参画による政策形成が行われたことである。当事者自身が被害の実態とDV法や関連諸制度の不備、司法・行政の運用の問題点をリアルに語ることで、改正の道筋が具体的に明らかになるとともに、当事者の問いかけは、議員や省庁担当者には、「意識改革」を迫るものとなった。

その結果、2004年のDV法第一次改正では、極めて重要な改正が実現した。第一に、「配偶者暴力」の定義(1条1項)を「心身に有害な影響を与える言動」まで拡大し、精神的暴力も含まれることとなった。第二に、保護命令(10条～22条)が改善され、同伴する(一緒に逃げてきた)子どもにも保護命令(接近禁止命令)の効果が及ぶことになった。子どもの接近禁止命令の導入は、子どもの連れ去りや誘拐の危険にさらされていた被害当事者や支援者の声が議員を動かした結果である⁷⁾。法改正後、子どもへの接近禁止命令の申立が増加したことからもわかるように、立法過程への当事者参画によって、当事者のニーズに応える改正を引き出すことができた。第三に、行政の自立支援の責務が明記された(2条)。DV法制定当初は、国および地方公共団体の責務は、DVの防止と被害者の「保護」に限定されていたが、2004年改正で「被害者の自立支援」の責務が付加され、国には「DV基本方針」⁸⁾、都道府県には「DV基本計画」の策定が義務づけられた(2条の2、3)。「危ないからすぐ逃げなさい」と勧められても、自立=生活再建の展望がなければ、被害当事者に苦難を強いるだけである。意見交換会では、被害当事者や支援団体から自立支援条項への要望が次々と出され、それらは、法改正後に公表された国の「基本方針」や「相談の手引き」にも反映されている。

さらに、意見交換会で外国人や障がいのある被害者の経験が語られ、DV法に複合差別的視点が導入されたことも特記すべきである。DV法は国籍や障がいの有無を問わず適用されるが、外国人や障がいのある人に特有の困難やニーズを十分理解した支援が行われてきたとは言い難く、また、二次被害が憂慮される状況であった。DV法第一次改正により、職務関係者は「国籍、障害の有無にかかわらず」人権尊重などの配慮義務を負うこととなった(23条1項)。

3) ジェンダー視点から見たDV法の限界

DV法には社会的認識の変革を促すための「メッセージ効果」が認められる。しかし、ジェンダー規範の構造的転換という意味では、DV法には限界がある。筆者の基本的なDV法認識は、DVという婚姻秩序のほころびを繕い、婚姻秩序を維持するための国家介入のしくみととらえるところにある。たとえば、2013年改正で対象範囲を「生活の本拠を共にする交際」相手まで拡大したものの、あくまでも「準用」であること、つまり、DV法の本来の対象は「配偶関係」であることを堅持している。さらに、準用の要件を「婚姻生活における共同生活と同じ共同生活」に限定しており、対象は「婚姻」つまり異性愛の夫と妻に限定され、原則として、同性関係は含まれないということになる⁹⁾。

また、DV法は保護命令違反罪以外、加害者の法的責任を問わず、加害者をい

わば放置していることの弊害は大きく、DV法の大きな限界と言える。被害者の前には、今までの生活や人間関係を捨てて逃げる選択肢しか用意されておらず、加害者の責任が不問に付されるところか、DV 冤罪論やDV 偽装論は後を絶たない。日本のDV法は、国連「女性に対する暴力」特別報告者クマラスワミの言う、DVの「ジェンダーに特殊な犯罪」性（ラディカ・クマラスワミ・2000）¹⁰⁾を明確にするとところまでは至らなかった。

（2）DV法のインパクトと成果

DVは、従来、夫婦げんかや痴話げんかの程度を越したものと考えられ、重大な人権侵害とは位置づけられてこなかった。DV法の法律名（タイトル）からも明らかな通り、DVは国家が「防止」すべき政治課題となり、暴力の被害を受けた人は、初めてDV「被害者」として、国家の「保護」の対象となった。私的領域に対する国家の介入に抑制的であるのが近代法の原則であるが、その近代法の「法は家庭に入らず」原則を打破し、国家が私的領域に積極的に介入しなければ、DV被害者は「暴力被害から解放されない」という考え方を提示したのが、DV法である。DV被害者の保護とDV防止のための公的介入として、DV法は裁判所による保護命令、警察による援助および安全確保、配偶者暴力相談支援センターの一時保護などの支援を規定した。このように、DV法は、司法と行政による緊急時の保護（安全確保）のしくみを定めたところに特徴がある。

DV法の制定が日本の社会に大きなインパクトを与えたことは間違いない。第一に、被害の顕在化が進んだことをあげなければならない。全国のDVセンターへの相談件数は、施行時の3万6千件（2002年度）から11万件以上（2015年度）に増加し、警察への相談や被害届出等の件数も当初の1万4千件（2002年）から7万件に迫る（2016年）など右肩上がりでも上昇し続けている。DV法の制定・施行により、DV被害を受けたときに相談や避難をしてもよいことが周知され、DV被害者が支援を求めることが全国的に可能となった。まだ氷山の一角にすぎないかもしれないが、DV法制定により被害の掘り起こしが進んだことは確かである。

第二に、DV問題に取り組むことで、多様な女性に対する暴力が再発見された。DV被害者支援を通して、夫の性暴力や子どもへの性虐待被害の深刻さが顕在化し、女性や子どもの人権法制の未整備と性暴力や性搾取についての偏った社会認識が課題として浮上した。

全国女性シェルターネットの調査（特定非営利活動法人全国女性シェルターネット・2009）によれば、DVの多くは性暴力を伴い、夫からの性暴力被害によって、

DV 被害者は夫以外の親族の男性などからのさらなる性暴力被害にさらされやすくなる。同時に、DV のある家庭における子どもへの性虐待は6%前後と推定される結果となった¹¹⁾。しかし、夫の強姦も強姦罪の例外ではないことが日本の刑法には明記されておらず、夫から強姦被害を受けても、警察への被害届が受理されるかどうか、はなはだ疑わしい。刑事告訴も同様である。さらに、子どもへの性虐待については、現行刑法上「近親姦」は規定されておらず、被害者が13歳以上の場合には、裁判で加害者の「暴行脅迫」の有無やその程度によって強姦有罪か無罪かが判断されるために(刑法177条)、被害者の抵抗の有無や程度が問われることになる。ただし、2017年6月に成立し、同年7月に施行された改正刑法では、18歳未満であれば、親等からの子への性交が暴行脅迫を伴わなくても犯罪となる「監護者性交等罪」などが新設されるとともに、被害者あるいは法定代理人などが告訴しない限り起訴されない「親告罪」(刑法180条)が撤廃された(非親告罪化)。従来、被害者等が告訴しない限り検察は起訴できないというしくみが変わられ、被害者の心理的負担の軽減が図られた。

また、売春防止法に規定された婦人保護事業の一機関である婦人保護施設はDV法の一時保護の受け入れ先でもあるのだが(5条)、女性たちへの支援を行う中で、DVや虐待の背後に売買春問題が潜んでいること、買春の場での性暴力被害や性感染症、精神疾患の罹患、自殺企図など、買春の暴力性に気づくこととなる(東京都社会福祉協議会婦人保護部会調査研究委員会・2010)。売春防止法は売春(不特定多数への対価を伴う性交)および買春を禁止しているが(3条)処罰せず(ただし、売春の勧誘は5条違反として処罰される)、さらに、「風俗営業適正化法(風営法)」の「性交類似行為」によって買春が実質上合法化されている。援助交際やJKビジネスについて直接の法規制がなく、買春は社会的非難の対象にもなっていない。このように、日本では、性暴力や性搾取被害が放置されてきた¹²⁾。

第三に、制度と制度の狭間にある女性たちや社会的マイノリティとされてきた女性たちの問題が置き去りにされている状況が表面化した。DV法の外国人および障がい者の人権擁護と安全確保・秘密保持規定(23条1項)にもかかわらず、外国人女性や障がいのある女性は複合差別にさらされており、実際には、支援を受けにくい状況に置かれている。外国人女性の場合、在留資格の不安定さや言語コミュニケーションの困難、食事や慣習の違いなどの多文化ストレス、情報アクセスの困難などの特有の脆弱性がある(戒能民江・2015)。また、車いすや介助が必要な障がいのある女性は施設の構造上対応できないこと(階段があり、車いすでは介助者なしには利用できないなど)や職員不足を理由に一時保護所の利用

を制限されがちであり、また、精神障害や精神疾患の程度によっては、集団生活が無理であると判断され、入所措置が行われない場合が多い。

2. DV 被害者の現状

(1) 明らかにされていない DV 被害者の実態

DV 被害者の実態は十分に明らかにされていない。現在、国が定期的を実施し公表している主な統計・調査としては、内閣府の「男女間における暴力に関する調査」(1999 年以降、3 年に 1 度実施) および「配偶者からの暴力に関するデータ」(毎年)、厚生労働省「福祉行政報告例」中の婦人保護関係 (毎年)、警察庁「ストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等への対応状況について」(毎年)がある。なお、内閣府男女共同参画局 HP の「配偶者暴力被害者支援情報」の DV に関するデータでは、都道府県別の相談件数および「日本語を十分に話せない」人や障がいのある人からの相談件数も掲載されている (毎年)。

内閣府「男女間における暴力に関する調査」で特記すべきは、DV によって「命の危険を感じた経験」のある成人女性が 4.6% (20 人に一人) を占め、DV が命の問題であることが数字で示されたことである (1999 年、なお最新の 2014 年調査では 2.7%)。この調査結果は社会に衝撃を与え、DV 対策の緊急性が認識されるきっかけとなった。

このように全国的な DV 実態調査が定期的に行われているものの、なお不十分である。誰から、どういう状況でどのような暴力被害を受けたのか、被害による心身の健康や生活への具体的な影響、子どもの DV 被害とその影響、被害後の生活や心身の状況、家族関係の変化など、従来の調査では十分浮かび上がってこない「被害当事者の困難」を明らかにする必要がある。

その意味で貴重なのが、内閣府の「DV に関する事例調査」(2001 年) および「配偶者からの暴力の被害者の自立支援等に関する調査」(2007 年) である。後者は現在のところ、DV 被害者の被害後の状況を把握できる唯一の国の調査であり、総務省「配偶者からの暴力の防止等に関する政策評価書」(2009 年) とともに、自立支援制度の再検討にあたり、参照すべき有意義な調査である¹³⁾。

(2) 被害者が直面する複合的困難

DV 被害を受けて一時保護所を利用する女性は、全国で年間 4000 人に満たない (3722 人 2015 年度)。DV センターへの相談件数が 10 万件を超えることを考えると極めて少ないうえに、一時保護件数自体、DV 法施行後ほとんど変動がない。ぎりぎりまで家にとどまり、これ以上夫の許にいと命が危ないといふとこ

ろまで追い詰められた被害者がようやく入所にこぎつけていると考えられる。しかし、一時保護所に入所した女性たちの状況は明らかにされておらず、一時保護所の支援内容や運営上の課題について国は実態を把握していないと思われる。そこで、筆者は共同研究班を組織して、全国の一時保護所について、利用者調査と一時保護所の運営・組織および支援内容調査（以下、本調査）を実施した¹⁴⁾。

DV法3条3項3号に規定されているとおり、DVセンターの業務には、「被害者の緊急時における安全の確保及び一時保護を行う」ことが含まれる。ただし、一時保護所はDV法制定によって新設された施設ではなく、1956年制定の売春防止法4章「保護更生」に規定された「婦人保護事業」を法的根拠としていることに注意が必要である。全都道府県に設置を義務づけられた婦人相談所の業務として「一時保護を行うこと」が規定されており（売春防止法34条3項3号）、一時保護所は全都道府県に必ず設置されている（同法34条5項）ところから、DV法はこの一時保護所を有効活用した。既存の施設を活用し、予算も人員も新たな負担をそれほどせずに、DV被害からの公的避難所を整備したことになる。DV法には、一時保護委託を除けば、一時保護期間や支援内容などについて何ら定めはない¹⁵⁾。

かねてから、一時保護を申請してもなかなか認められない、一時保護のハードルが高いという、婦人相談員や民間シェルターの声を聞いてきたが、統計上も一時保護利用の停滞は明らかである。その理由は何か、一時保護所の組織・運営上の問題があるのではないかという疑問が生じる。また、利用者の状況も支援の実態も見えてこない。どの地域で被害を受けても、すべての人が公平に支援を受けられるように、地域間格差を解消することがDV法制定の目的の一つであったはずだが、地域間の格差は逆に広がっていると思われる。

本調査で浮かび上がってきた被害者の状況は厳しいものであった¹⁶⁾。一時保護所でも民間シェルターでも、女性たちはさまざまな加害者から暴力被害を受けており、DV法の「配偶者暴力」概念の範疇に収まりきれない実態が把握された¹⁷⁾。成人した子どもや実親、夫の親やきょうだい、その他の親族など加害者は多様である。

DV被害者に関して、本調査から得たもっとも重要な知見は、DV被害者が直面している「複合的困難」である。一時保護入所時に抱えていた生活課題を一時保護所に聞いたところ、DV、離婚問題、うつなどの精神疾患や精神障がい、疾病、身体障がい・知的障がい・発達障がいなどの障がい、生活困窮・貧困や借金などの経済的困難、子どもの問題、社会的孤立などの困難がいくえにも重なりあった姿が明らかになった。本調査では、同時に、子どもや夫の状況も聞いている

が、子どももさまざまな暴力被害を受け、虐待被害、心身の障がい、発達や学力の遅れ、不登校、引きこもり、きょうだい関係の悪化など複合的困難を抱えていた。また、夫の約半数に何らかの心身の疾患や障がいが見られた。異性関係やギャンブル、アルコール依存、薬物依存という従来から言われてきた伝統的要因よりも、むしろ失業や不就労（働かない）が多く、貧困や社会的孤立など、DVの背景にある社会的要因や社会階層を考慮した被害者支援の必要性を示している。

本調査でくっきりと浮かび上がったのは、入所者の2割に「精神疾患あるいはそのおそれ」があるという調査結果が示すように、DVがもたらす精神的ダメージの深刻さと、貧困や社会的孤立、子どもの問題など複合的困難が重なりあう状況の過酷さである。それは、被害当事者だけではなく、子どもにも現れている。子どもも父親からの虐待を受け、不適切な養育環境の下で、障がいやその疑いのある状態に置かれていた。調査結果からは、経済的困窮から教育が十分受けられないことなど、将来にわたる生活困難の連鎖が懸念される。DV被害は、現代社会の周縁に追いやられた人びとの生活や心身をさらに傷つけており、DV問題には、女性活躍促進政策の裏側に隠された現代社会の矛盾が凝縮されている。

3. DV法の被害者支援システム

(1) DV法の支援システムの特徴

果たしてDV法は、このような複合的困難に適切に対応しているのか。そもそも2001年DV法制定過程における立法者の関心は緊急時の安全確保体制の整備にあり、保護命令制度の導入が最優先の課題であった。そこでは、トータルな被害者支援システムの構築は将来的課題に残されてしまった。また、複雑で困難な事例ばかりで支援が追いつかないという現実、立法者の予測をはるかに超えるものであったかもしれない。一方、日々現場で苦闘する支援者からは、徐々にDV法による支援の限界が指摘されるようになった。

DV法の被害者支援システムの特徴は、次の4点にまとめることができる。

第一に、DV法における被害者支援は行政主導型である。DV法は、DV防止と被害者の保護および自立支援は国および地方公共団体の責務だと規定する（2条）。それに伴い、国の基本方針および都道府県の基本計画策定義務が定められた（2条の2、3）。行政が防止から安全確保、自立支援までの全過程について、責任をもって被害者支援にあたるのがDV法に明記されたことになる。行政の一貫した支援の責務について、国の基本方針は「被害者の立場に立った切れ目のない支援」と表現している。

また、行政主導性は、被害者支援の実施機関は都道府県や市区に置かれたDVセンターおよび都道府県や市区に所属する婦人相談員であって、民間団体は一時保護の委託先に過ぎず、DV法の支援システムの枠外であることにも現れている。

行政主導型支援のメリットは、全都道府県にDVセンターが必ず設置され、全国どこでも支援が受けられることである（支援の公平性）¹⁸⁾。また、加害者からの追跡というDVの特質（危険性）への対応として、遠隔地に逃げる「広域避難」が可能となる。もちろん、行政には予算・人員の確保とともに多様な資源があり、それは行政による支援の強みである。

他方、行政が支援を主に担うことへの懸念もある。行政では担当職員の交代は避けられず、経験や知見が蓄積しにくく、専門性の確保は難しい。とりわけ、被害者の当事者性についての理解は容易ではないと考えられる。組織としての支援体制の整備が遅れ、研修・教育が不十分な現状では、なおさら、担当者の熱意や努力など、個人的な偶然性に左右されやすい。また、徹底した研修がなければ、人権意識は十分に醸成されず、被害者への偏見や差別、DVに対する誤った認識、女性差別や個人的な思い込みなどに左右されることになる。被害当事者の立場に立った、適切な支援が行われないばかりか、二次被害の温床になりかねない。

第二に、DV被害者に対する独自の支援システムがない。すでにふれたように、DV法は保護命令中心の「緊急時対応型」であり、総合的な支援システムの構築は想定されていない。とりわけ、生活再建・自立支援については、自治体の政策に任されていると言ってよい。生活再建・自立支援は、精神的ケアなど心身の健康の回復から始まり、離婚手続きや生活保護申請、就労や住宅の確保、子どもの保育や就学（転校）、子どもの精神的ケア、親子関係の修復など多岐にわたり、地域のネットワーク型支援が不可欠である。だが、自治体では都道府県と市区町村の役割分担や連携が適切に行われているとは言い難く、社会資源の有無を含めて、都道府県や市町村の温度差は著しく、地域間格差は依然として解消されないままである。

第三に、DV独自の支援システムの不在は、現行法制度の活用やそれらを組合わせて支援せざるを得ないことを示す（他法活用型）。たとえば、一時保護は売春防止法の婦人保護事業に依拠し（売春防止法34条3項3号）、生活再建支援では、生活保護法（生活保護）や母子寡婦福祉法（母子寡婦福祉資金貸付など）、児童福祉法（母子生活支援施設）、高齢者福祉法（高齢者福祉施設）などの社会福祉制度や就労支援制度などを組合わせて支援することになる。関連法制度の活用にとどまらず、若年女性やLGBTなど、法整備が遅れている分野では民間団体など専門機関・団体との連携・協力が不可欠である。

問題は、このような他法活用型では、関連分野の現行法制度がDV被害を想定しておらず、加害者からの追跡などの危険への対応や被害者の精神的ケアなど、DVの特質を考慮した支援が難しいことである。また、他法活用型では、現行法制度の世帯単位主義との矛盾が露呈する。DV被害者支援が世帯（家族）からの退出による安全確保と個人を主体とした生活再建を必要とするのに対して、生活保護法、住民基本台帳法、健康保険法など、お金、すまい、医療といった生活再建に欠かせない場面で活用すべき現行法の多くは世帯単位主義をとっており、そのままでは被害者支援の基本理念と衝突してしまう。たとえば、いまでも、多くの被害者は住民票を異動させない。加害者からの住民票請求により移転先の住所が判明し、追跡される危険を恐れていることである。そこで、行政は、加害者からの請求には応じないという支援措置を用意して、被害者や子どもの安全を守っている。このように、世帯単位主義を維持しながら、DVの特質を考慮した運用改善で対応するほかない。

(2) DV被害者支援と婦人保護事業の壁

DV法に基づく被害者支援の最大の課題は、支援制度の枠組み自体にある。すでに述べたとおり、被害者支援制度が売春防止法の婦人保護事業（売春防止法4章保護更生に基づく事業を婦人保護事業と呼んでいる）の「転用」によって成り立っており、制度的にも思想的にもDV被害者支援に大きな影を落としている。

1) 一時保護の停滞と措置制度

市区の婦人相談員やDVセンター、民間シェルターがもっとも苦勞しているのが、一時保護所入所のハードルの高さである。全体として一時保護を利用する女性の数はDV法施行後一貫して停滞していることは、すでに述べた。DV被害者の多くは自力で避難場所を確保しており、一時保護のニーズは減少したと言えるのだろうか。実際は異なると思われ、入所を断られた、門前払いをされたという声がしばしば聞こえてくる。それが事実だとしたら、DV法の理念や趣旨に反する事態が生じていることになる。

DV法の被害者支援は保護命令および通報制度(6条)以外に独自の制度はなく、DVセンターによる支援(第2章3条～5条)は、売春防止法に規定された婦人保護事業を転用している。DV法は、既存の人員や施設を活用してできた「省エネ立法」であり、だからこそ、議員立法でDV法が成立しえた。だが、一時保護も生活再建支援も婦人保護事業の制度や原則、そしてその背景にある売春防止法の思想¹⁹⁾からいまだに脱却できないまま、DV被害者支援をはじめとした事実

上の女性支援事業を担っている。そこにこそ問題があるのであり、抜本的な制度改革が必要である。

一時保護のハードルがなぜ高いのか、さまざまな理由が考えられるが、婦人保護事業の基本的な考え方とそれに基づく制度上の制約が主要因と考えられる。なかでも重要なのは、行政による措置制度と運用における「他法・他施策優先」原則である。

措置制度とは「福祉サービスの利用にあたって、行政機関が、サービスの実施の要否、サービスの内容、提供主体等を決定して、行政処分としてサービスを提供する仕組み」である（河野正輝ほか・2015）。措置制度は、私人間であれば対等当事者間の「契約」となるものを、行政と私人の間では「行政行為」と構成され、「依存・従属的な職権主義的關係性に基づき、（恩惠的に）サービスが提供」されることになる（河野正輝ほか・2015）。

もちろん、国家が費用を負担し、国家責任を明確化するというメリットがあることは疑いない。措置制度は、迅速な対応が必要な時に、行政の職権で援助の必要性を判断し、公費負担により対応するしくみであり、第二次世界大戦直後の福祉改革で「救済」ニーズに迅速に 대응するために創設された。典型例として児童福祉法の一時保護（33条、児童相談所の一時保護所に保護）があげられる。婦人保護事業の一時保護については、通達などどこにも措置という言葉はないが、行政による判断と公費負担のしくみになっていることからわかるように、措置と同義の「行政行為」、「行政処分」であると解釈されている。

国の予算が必ず確保され、全国どこでも避難所を利用できることは、DV被害者支援にとって欠かせないが、問題は、一時保護の決定過程における行政裁量の余地が大きく、行政の判断過程や一時保護所での支援内容が「ブラックボックス」化していることであり、利用する当事者の権利保障の視点に欠けることである。

辛うじて、一時保護を認める場合の判断基準については、国の「DV基本方針」に記述があるが、当事者に利用の意思があることを前提としており、要件として、保護の緊急性や短期間の援助の有効性、心身の健康回復の必要性をあげている。だが、基準の有無や内容についての国の調査はなく、基準がある場合も緊急性や福祉の支援の必要性などバラバラである。実質的な基準としてもっとも一般的だと思われるのは、「一時保護退所後の行く先の見通しがあること」であるが、被害者や支援者にとって苛酷な要求ではないだろうか。また、「被害者が望まない」ことを一時保護が少ない理由にあげることも多いが、DV被害の心身への影響を考慮すると、被害者への適切な支援がない限り、短時間での意思決定は難しい。さらに、入所にあたっては、退所後の見通しも立たないまま、行動の自由を制限

されるような厳しいルール（通勤・通学はできない，携帯は預かる，喫煙禁止，荷物検査，外出規制など）の順守を求められるばかりでは，入所を断念するのも無理からぬ話である。

社会的養護など他の福祉領域とは異なり，婦人保護事業では運営基準や自己評価，第三者評価などが整備されていない²⁰⁾。婦人保護事業が女性差別的で人権保障理念に欠ける売春防止法を根拠としていることこそ，権力的な行政裁量の行使を許容しているのではないか。少なくとも，第三者評価など，チェック機能を早急に整備して行政裁量をコントロールすべきである。

利用者の権利保障は，DV 法における被害当事者の権利主体性を問うものである²¹⁾。「婦人保護事業ハンドブック」²²⁾には，一時保護を認めないという行政処分の結果に不服がある場合は，行政不服審査法に基づき，都道府県に不服申立てができると「一般論」が記述されており，利用希望者が一時保護申請書を提出することや入所を認めない場合の「一時保護不承認通知書」があると書かれているが（婦人保護制度研究会・1986），そのような「手続き上の権利保障」が実際に守られているか，寡聞にして知らない。

一時保護は，本来，被害者やその子どもの生命と安全を守る砦であり，被害者支援の中核である。DV 法が，「行政の判断にその生を委ねる者」（岡野八代・2015）²³⁾である DV 被害者の「自律能力」を回復し，高めることを目的とする法であるならば，決定手続きへの「参加権」（岡野八代・2015），最低限，異議申立てを認めるべきである。「保護，更生，収容」（売春防止法）などの措置や措置決定など，「依存・従属的な職権主義的關係性に基づき」恩恵的に支援を行う措置制度は，新藤宗幸によれば，「憲法の生活権の保障に反するイメージ」であり，措置制度のような「集権的パラダイムからは，生活権保障の「自己決定の論理」は生まれにくい。」（新藤宗幸・1996）。

利用者の権利保障の観点から言えば，すでに触れた一時保護所の規則も問題になる。集団生活を維持し，利用者の安全を確保するために本当に必要かどうか，検証が必要である。喫煙の問題は喫煙所をつくるなどの物理的対応で解決可能であり，携帯については危険度によって柔軟に対応を変えることができる。一時保護所は，被害回復を経て生活再建をめざす出発点であり，地域での市民生活への通過点である。集団生活による支援がどの利用者についても常に必要なかという支援のあり方の再考とともに，憲法上の「市民的自由の保障」を重視すべきである。

2) 婦人保護事業の「他法・他施策優先」原則

一時保護のハードルを高くしているもう一つの要因は，婦人保護事業の「他法・

他施策優先」原則である。同時に、この原則は、先に述べた複合的困難への対応を難しくしている。

「他法・他施策優先」とは、高齢者や障がい者、18歳未満の若年女性など、他の法律や施策が別にある場合は、その法律や施策を優先的に適用し、他に法律も専門機関もない場合に、はじめて婦人保護事業の対象となるという考え方であり、DV ケースにも適用される。法律に明記されているわけではなく、厚生労働省の通達²⁴⁾という下位規範に書かれているに過ぎないが、運用上の原則として確立していると言ってよい。

運用上の「他法・他施策優先」原則は婦人保護事業独自のものと推測されるが、婦人保護事業の福祉領域における位置づけの低さをよく表している。1960年代後半以降、日本社会の変容に伴い、離婚問題など婦人相談所へは幅広い内容の相談が寄せられるようになった。一方で、売春防止法で禁止された「性交」以外の「性交類似行為」という抜け道を用意した風俗営業適正化法によって、売買春は風俗産業に吸収されていき、売春事例があたかも減少したかに扱われ、婦人保護事業不要論が声高に叫ばれた。そもそも当初から弱体であった婦人保護事業は存続の危機に瀕することとなる。そこで、危機をのりこえるために考えられたのが、通知行政による婦人保護事業の対象拡大であった。しかし、厚生省(当時)は、女性だからと言って、すべて婦人保護事業で対応することには無理があるという理由で、女性がかかえる問題を「解決すべき他の専門機関がない」ときだけ婦人保護事業の対象とすることとした。

たしかに、複雑な困難事例が増加するなかで、人員予算ともに圧倒的に不足し、専門職の配置もないまま、すべてに婦人保護事業が対応するのは負担が大きすぎる。しかし、だからといって、「他機関につなぐことが最優先され」²⁵⁾て、一時保護から排除する結果をもたらしてはならない。また、「他法・他施策優先」原則は、婦人保護事業の暫定的・消極的姿勢を招きやすい。

DV 被害の背後には複合的困難があり、DV から逃げればただちに解決への道が開かれるわけではない。近年の困難事例の増加は、集団的対応から個人的対応へと、支援のあり方をも変えていく。また、精神障がい・疾病、知的障がい、高齢者や外国人、LGBT など多様な DV 被害者に対して、専門機関や民間団体との連携・協力なしには、適切な支援は行えない。

「他法・他施策優先」原則を再検討し、形式的な入口規制で排除・分断するのではなく、地域における諸機関間の連携・協力による支援のコーディネート機能を、DV センターや婦人相談員が果たすべきである。

4. DV 法と婦人保護事業の相克

DV 法と婦人保護事業の相克を表面化させたのは、2002 年の DV 法全面施行に伴う、DV 法の婦人保護事業の根拠法化である。婦人保護事業の対象範囲が DV 被害者まで拡大するとともに、婦人相談所にはもう 1 枚、DV センターの看板が掛けられるようになった。その後、急速に進んだのが、婦人相談所の「DV センター」化であり、支援は DV 被害者優先となり、運営も危険回避重視の対応へとシフトしていった。DV 法の根拠法化は、DV 法にとっては既存の資源の有効活用であり、他方で、解体の危機にさらされてきた婦人保護事業が生き残るための、まさに「救世主」であったのだ。双方の利害が合致したかのように見えるが、支援現場にもたらした混乱は大きい。支援も運営も DV に特化したかの如く、危険回避、秘密保持、行動規制が第一義的になり、それ以外の女性のニーズに応える支援との両立は難しくなり、支援スタッフの負担は重くなるばかりである。

しかし、一時保護の 7 割を占める DV 被害者の多くは複合的困難に直面しており、支援を必要とする女性たちを DV とそれ以外とに単純に分けることは難しく、意味がない。けれども、皮肉なことに、DV 被害者支援が婦人保護事業の「転用」によって行われ、その結果、婦人保護事業が DV 対応に特化することで、DV 被害者の困難や暴力を生み出し再生産する社会のあり方や構造的矛盾が、逆に見えにくくなってしまった。近年、婦人保護事業の内部から、このような被害者支援のひずみは戦後婦人保護事業体制の問題であると認識されるようになってきた。DV 法に基づく被害者支援のあり方は、DV 法批判を超えて、性差別と女性蔑視思想に支配された売春防止法の婦人保護事業体制が 60 年も放置されてきたことの重大さと女性支援の政治性を私たちに気づかせてくれたと言える。そのことこそ、ジェンダー立法としての DV 法の最大の「成果」だったのではないか。

おわりに

前述の内閣府「男女間暴力調査」によれば、DV 被害を受けた女性で、相手と別れた女性は 1 割しかいない。圧倒的多数を占める、家に留まって生き抜こうとする女性や、逡巡しながら避難と家に戻ることを何度も繰り返す女性への支援は無きに等しい。暴力から脱出しても、子どもとの関係に悩み続ける親や、十分なケアを受けることができず、被害者としての独自の権利を持たない子どもたちへの支援がすぐにでも必要である。DV 法の下で、私たちは、被害者が逃げることに疑いも持たず、被害者の重すぎる負担をそのままに、加害者の責任を問わない

日本社会の矛盾に立ち向かってこなかった。

DV 法の見直しだけでは限界がある。真摯に女性の支援ニーズに向き合うために、戦後 60 年以上にわたって支配し続けた、売春防止法に法的根拠を有する婦人保護事業体制から脱却し、人権保障理念を明確に打ち出した、包括的な女性支援法制²⁶⁾を新たに構想する段階に来ている。²⁷⁾

(かいのう たみえ お茶の水女子大学)

[注]

- 1) 法案の名称について最後まで議論があった。PT における法案の取りまとめの段階まで「配偶者からの女性に対する暴力の防止及び被害者の保護に関する法律案」とされていたが、男女平等の観点から異議が唱えられ、「女性に対する」という文言が削除されたという。また、法体系との関係も、保護命令違反に刑事罰を科すことについて、民事と刑事を峻別する民刑分離原則に反するなど、保護命令制度反対論が法務省などから強力に展開された。戒能民江 2001, 21 および戒能民江 2012 『DV 防止法』ジェンダー法学会編『講座ジェンダーと法第 3 巻暴力からの解放』11-13 参照。
- 2) ゆのまえ知子「日本における先駆的反 DV 運動－公営「駆け込み寺」要求運動と「夫の暴力」の可視化」(戒能民江 2001, 162-186) は、1975 年～1980 年代初めに展開した反 DV 運動と 1992 年の「夫(恋人)からの暴力」調査研究会の調査以降の第二次反 DV 運動との間に断絶があったこととその理由について考察している。ゆのまえは、第二次反 DV 運動の特徴の一つを民間シェルターの本格的展開に求めている。1995 年当時の民間シェルターについては、横浜市女性協会 1995 『民間シェルター調査報告書 I 日本における女性の緊急一時保護に関する民間シェルターの取り組み』を参照。民間シェルター全般については、小川真理子 2015 『ドメスティック・バイオレンスと民間シェルター 被害当事者支援の構築と展開』世織書房を参照。
- 3) 詳細は、戒能編著 2001, 21-24 を参照。
- 4) 共生社会調査会のメンバーであった福島みずほ議員は、この法改正過程を議員立法ならぬ「市民立法」と名付けた。福島みずほ 2006 「法律はいろんな人を応援するもの」DV 法を改正しよう全国ネットワーク編著 2006 『女性たちが変えた DV 法－国会が「当事者」に門を開いた 365 日』新水社, 64。なお、2004 年 DV 法改正については同書がくわしい。
- 5) 内閣府男女共同参画局『配偶者暴力防止法の施行状況等について』2003 年
- 6) 意見交換会のアイデアが実は国会議員から示唆されたことなど、詳細は遠藤智子 2006 「永田町当番日記」DV 法を改正しよう全国ネットワーク 2006, 9-36 を参照。本書には、臨場感あふれる描写で第 1 回の意見交換会の様子が採録されている。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, 107-108 も参照。
- 7) たとえば、外国人の元夫に二人の子どもを連れ去られた女性の経験について、杉本菜七「離婚による子の連れ去り」前掲注 6 戒能 2006, 29-41 を参照。彼女と子どもたちの苦難は現在も続いている。
- 8) 内閣府・国家公安委員会・法務省・厚生労働省「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針」。原則として DV 法改正毎に改訂される。
- 9) ただし、保護命令の発令が認められた裁判例が 2 例あるとされる。LGBT 支援法律家ネットワーク出版プロジェクト編著 2016 『セクシュアル・マイノリティ Q&A』弘文堂, 131。

- 10) 国連特別報告者ラディカ・クマラスワミは「DV とは、私的領域内で、一般的には親密さ、血縁関係ないしは法を通じて関係のある近親者の間で発生する暴力」と定義し、用語は明白に中立的であるが、DV は男性から女性に対して行われる、「ほとんど常にジェンダーに特殊な犯罪」と言い切る。クマラスワミはさらに、DV が女性抑圧の「社会の本質的要素の役割」を果たすことに言及する。なぜならば、女性に対する暴力は「支配的なジェンダー・ステレオタイプに由来」し、かつ、それを支えるからであり、家庭という空間において、暴力は「常に女性を統制してきた」からであるとする。
- 11) 本調査結果についての、精神科医の白川美也子の解説によれば、DV 家庭における子どもの性虐待件数は通常の2倍以上にあたるとしている。
- 12) 男女共同参画会議女性に対する暴力に関する専門調査会は先頃報告書「若年層を対象とした性的な暴力の現状と課題～いわゆる「JK ビジネス」及びアダルトビデオ出演強要の問題について」を公表した（2017年2月）。同時に、政府は「いわゆるアダルトビデオ出演強要問題・「JK ビジネス」問題等に関する緊急対策」として、相談窓口の整備、関係機関、民間支援団体等との連携などの施策を展開することとなった（2017年3月31日通知）。
- 13) 内閣府「自立支援調査」の特徴は、被害当事者から直接回答を得ているところにある。
- 14) 厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）「DV 対策など、女性支援施策の効果的展開に関する調査研究」（研究代表者戒能民江）平成21年度～平成23年度。研究成果は、戒能民江・2013にまとめた。
- 15) DV 法自体は、一時保護の要件（どういふ時に入所が認められるか）や機能（一時保護の役割、どのような支援が行われるか）について規定せず、国のDV基本方針に委ねている。また、DV 法が被害者支援の基盤として転用している売春防止法も同じく、下位規範である「婦人保護事業実施要領」に規定する。詳しくは、戒能民江・2013、210頁以降
- 16) 本調査の利用者調査は、一時保護所の職員に回答を依頼している。外国人利用者も調査の対象とした。本調査では、全国女性シェルターネットワークに所属する民間シェルター（全国50か所）の利用者調査も行ったが、民間シェルターについても同様である。
- 17) 婦人保護事業の統計においても、一時保護理由の7.9%が「子・親・親族」からの暴力被害である（2015年度）。ただし、一時保護は元々婦人保護事業なので、加害者との関係性にかかわらず一時保護に受け入れることができる。
- 18) ただし、支援内容や支援の質、支援のための資源の違いが地域によってあまりにも違いすぎるため、どの都道府県に逃げるかで「命が助かる」かどうかの差が生じている。首長の姿勢と民間団体の有無が被害者支援施策を左右していると言ってもよいほどだ。都道府県ごとの相談件数、一時保護件数の格差は、DV 法制定後もほとんど縮小していない。
- 19) 売春防止法の思想および売春防止法自体の改正の必要性については、稿を改めて論じたい。
- 20) 2014年度に「婦人相談所ガイドライン」が、次いで2015年度に「婦人相談員相談・支援指針」が策定された。いずれも婦人保護事業60年の歴史ではじめてである。ただし、ガイドラインには法的強制力がなく、現場では、十分に周知・活用されているとは言い難い。今まで、指針も、体系的な研修もないまま、被害者支援を担ってきた婦人相談員の不安は大きい。今まで、指針も、体系的な研修もないまま、被害者支援を担ってきた婦人相談員の不安は大きい。とくに、近年は、婦人相談員の勤続年数の両極化が顕著であり、雇止めなどで、2～3年で辞める場合も多い。なお、これらの指針策定は、2013年の厚生労働省「婦人保護事業等の課題に関する検討会」の中間報告で提案されたものである。なお、婦人保護施設では外部評価を実施しているところもある。さらに、2017年3月、婦人保護事業の研修体系調査検討報告書が刊行された。研修の必要性の認識が高まることを期待したいが、費用負担や講師の人材など課題は多い。
- 21) 本論文とは異なる問題意識とアプローチで「被害者の支援を受ける権利」の構築をめざすのが、

- 手島昭子 2013 「DV 被害者の権利主体性－「支援を受ける権利」試論」法執行研究会編『法はDV 被害者を救えるか－法分野協働と国際比較』商事法務, 90-120。
- 22) 「婦人保護事業ハンドブック」は、2002年にDV法が婦人保護事業の根拠法となった時に改訂されて以来、一度も改訂されていない。同ハンドブックは運用の指針であり法的文書ではないが、運用実務にかかわる重要な事柄が記載されている。だが、行政不服審査のように、実態と指針が乖離しており、ここからも利用者の権利保障が重視されていないことがうかがえる。
- 23) 岡野は「福祉受給者はすでに私的領域への介入を許しており、自ら依存的存在となり、保護されるべき私的領域が存在しないと考えられてしまう」とも述べる。
- 24) 厚生省社会局長通知「婦人保護事業実施上の取り扱い指針」1970で初めて明記された。この原則は現在もなお維持されている。
- 25) 厚生労働省「婦人保護事業等の課題に関する検討会」課題2. 婦人保護事業の対象となる女性の範囲について、の注4参照。
- 26) 女性支援法構想については、戒能民江・2013, 228-230で触れた。全国婦人保護施設等連絡協議会では、2015年に「売春防止法改正実現プロジェクト」を設置し、「女性自立支援法（仮称）」制定に向けての議論を重ねている。同プロジェクトには、全国婦人相談所長会および全国婦人相談員連絡協議会もオブザーバーとして参加しており、婦人保護事業の3機関がそろって議論することは画期的である。
- 27) 本稿提出後、DVおよび女性支援法構想について、いくつかの注目すべき変化がみられる。第一に、全国のDVセンターへの相談件数が初めて減少したこと（2015年度111172件から2016年度106387件）である。また、一時保護件数も大幅に減少し、2015年度には初めて1万件を割った（9694件）。いずれも、内閣府「配偶者からの暴力に関するデータ」（2017.9.15）による。第二に、自民、公明各党に「婦人保護事業見直しプロジェクト」が設立されることになった。ただし、自民党については、2017年総選挙後の動向が明らかではない。また、2017年10月に発覚した「座間事件」は、SNSへの対応の検討が、暴力防止および被害者支援にとって急務であることを示した。

[引用文献]

- 堂本暁子 2003 『堂本暁子のDV施策最前線』新水社, 111頁, 129頁など。
婦人保護制度研究会編 1986 「婦人保護事業ハンドブック」DV法施行により2003年改訂, 84頁。
戒能民江編著 2001 『ドメスティック・バイオレンス防止法』尚学社, 11, 19
戒能民江編著 2013 『危機をのりこえる女たち－DV法10年, 支援の新地平へ』信山社,
戒能民江 2015 「複合的な生活困難の連鎖を断ち切る－女性の人権保障をめくって」日本の科学者
50号, 12-17
河野正輝ほか編 2015 『社会福祉法入門第3版』有斐閣, 38-40
三浦まり 2012 「ジェンダー平等の担い手論」ジェンダー法学会編『講座ジェンダーと法第4巻ジェンダー法学が切り拓く展望』日本加除出版, 171
南野知恵子ほか監修 2008 『詳解DV防止法2008年版』ぎょうせい, 4
岡野八代 2015 「「ケアとジェンダー」を問う意義」ジェンダーと法12巻, 20
ラディカ・クマラスワミ（クマラスワミ報告書研究会訳）2000 『国連人権委員会特別報告書女性に対する暴力』明石書店, 17-19
新藤宗幸 1996 『福祉行政と官僚制』岩波書店, 113
東京都社会福祉協議会婦人保護部会調査研究委員会 2010 『婦人保護施設実態調査報告書2008年

度～2009年度』

特定非営利活動法人全国女性シェルターネット2009『DV 家庭における性暴力被害の実態』12-13, 32

What's Wrong with Women's Support Services: Current Issues of Domestic Violence Laws in Japan

KAINO Tamie

(Ochanomizu University)

The Domestic Violence Act of 2001, an essential first step in addressing the issue of domestic violence in Japan, was enacted further to female MPs' legislative activities in solidarity with the women's movement. A typical piece of gender legislation, the Act raised awareness of the various kinds of suppression and violence against women, addressing in particular the serious threat of domestic violence to the younger generation of women and empowering survivors, a majority of whom tend to bury their experiences. Although gender equality and female empowerment are far from being achieved in Japan, culturally DV Act 2001 has had a significant impact on Japan's traditional patriarchal society. However, to whatever extent the Act is successfully implemented, not a few hard steps on the way to its goals remain and amendments are needed. With the exception of the provision on protection orders, the Act has no proper provisions for a support system. The Act's system of self-reliance for survivors of domestic violence is a "conversion" of the women's support service (WSS) of the Anti-Prostitution Law. The administrative discretionary character of the WSS is said to be a high barrier for the rights-oriented and civil liberties protection appeals of DV victims. The WSS is the only public women's support system in Japan, but it is characterized by the division of women as well as deep sexual discrimination. Without liberation from the WSS, we cannot expect a serious response to the needs for women's protection. It is essential to establish a new gender system of support for women.

Keywords : Domestic Violence Act, Women's Support Service