

DVの根絶に向けた支援体制の再構築

桑島 薫

名城大学経営学部准教授

第4回世界女性会議（1995年北京にて開催）で「女性に対する暴力」が各国社会の取り組むべき重要な課題として行動綱領に盛り込まれて以来20年が経った。日本でも男女共同参画社会基本法（1999）、配偶者暴力防止法（2001、以下DV防止法と略記）で人権侵害かつ男女共同参画社会の実現を阻むゆえに根絶すべきものとして規定されている。国の男女共同参画基本計画関係予算を見ると、「女性に対するあらゆる暴力の根絶」に対する予算は過去5年間、年々増えており、2015年度は1,153億円で前年度比12.6%増となっている。今次の第4次男女共同参画基本計画でも引き続き重点分野として位置付けられ、ストーカー対策をはじめ、配偶者間暴力のみならず、交際相手からの暴力、若年層への予防啓発が盛り込まれた。これらを含め、一見すれば施策の充実と「被害者情報の保護」「切れ目のない支援」「加害者更生」を柱とする体系立った計画という印象を与える。

くわじま かおる

東京大学、博士（学術）。専門は、文化人類学、ジェンダー研究。（財）横浜市女性協会を経て、2016年4月より現職。著書に『民間女性シェルター調査報告書Ⅱ：アメリカにおける民間女性シェルターの事例とドメスティック・バイオレンスへの取り組み（アメリカ調査編）』（共著、1995年、（財）横浜市女性協会）、『婦人保護施設と売春・貧困・DV問題』（共著、明石書店、2013年）、「プロセスとしての『自己決定』—暴力被害女性の一時保護支援の場から』『超域文化科学紀要』第16号（東京大学大学院総合文化研究科超域文化科学、2011年）。

にもかかわらず依然、DV被害は後を絶たない。そのうえ、DVは相談しにくいという傾向を持つ。内閣府が3年毎に実施する全国調査の結果を見ても、配偶者からの身体的暴行、心理的攻撃、経済的圧迫、性的強要のいずれかあるいは複数の暴力被害について女性の44.9%、男性の75.4%が「だれにも（どこにも）相談しなかった」と回答している¹。

「逃げる」被害者は可視化されるが、「逃げない」「逃げられない」潜在的被害者は支援につながらない。この状況にこそ、実は親密な関係における暴力の根本の課題が潜んでいる。つまり、DV防止法は改正を重ねてはいるものの、親密な関係における暴力の根本にあるものに対応しきれていないまま、今日に至っているのである。踏み込んで言えば、なぜ法整備や対策の拡大にもかかわらず、効果が上がらないのか。従来の、逃げる被害者をかくまい、自立へという一方向的なDV政策の問題や支援現場が抱える課題を、DVの社会問題化から約20年経た今こそ、「暴力の根絶」という観点から議論すべき時にあるのではないか。なぜなら第4次基本計画が目指す「あらゆる分野における女性の活躍」の根本に人権を守るという基本姿勢が貫かれているのかという重大な政策課題と考えるからである。以下、日本のDV政策の特徴を見た後、DVの「親密な関係性」を念頭に置いた政策の方向性について述べたい。

一時保護から自立支援への流れを中心とする現行のDV政策

DV防止法は、もともと、配偶者間暴力に限定した形で被害者支援と暴力の防止を中心に制定されたが、その後、3度の改正を経て、法の対象範囲、保護命令、通報や配偶者暴力相談支援センター等その他の分野という3つの方向で拡充を行ってきた(桑原 2014:10)。

まず、加害者への処罰規定については、配偶者間暴力は「犯罪となる行為をも含む」ものの、DV防止法に基づく加害者の処罰規定は、保護命令違反を除いて、ない。DVは、暴行や脅迫、傷害といった行為に分割され、刑法やストーカー規制法などの個別の法律による規制が行われるにとどまっている²。第4次基本計画でも引き続き、加害者の処罰の徹底と更生プログラムのあり方について検討が盛り込まれているが、その実績を総括するまでには至っていない。

一方、DV被害者支援に関しては、被害者を私的領域から逃がして救済する支援ルートが整備されてきた。具体的には、各都道府県が設置する婦人相談所その他の適切な施設³に被害者支援を一括する配偶者暴力相談支援センター機能をもたせ、婦人相談員には被害者の相談や保護などの援助活動を、婦人保護施設には被害者の一時保護施設の役割をそれぞれ付与した。

既存の福祉制度やサービスを活用することで迅速な行政的展開が可能となり、制度上は、DV被害者は一時保護施設に入所後、必要に応じて、福祉事務所において生活保護、母子生活支援施設、児童扶養手当、母子・寡婦貸付、公営住宅、婦人保護施設、障害者自立支援など自立に向けた様々な制度利用を申し込むことができる。「DV被害女性には一旦、福祉に入ってもらおう。そうすれば後はシステムティックに流れる」(筆者インタビュー4)とある男女共同参画課の副課長が説明するように、行政の言う「自立」へと向かうルートは、一時保護の後に母子施策や生活保護といった福祉制度の「型」(大西 2006: 264)に被害者の生活をほめ

込んでいくプロセスといえる。

ただし、実際の制度運用は施策の実施主体となる地方公共団体の裁量に任されており、都道府県と市町村とのすみ分けもある。たとえば、単身の女性は都道府県の、母子は市町村の対応となるだけでなく、それぞれの施策において自治体間で対応にばらつきがある。「当事者の問題が、どの法律、どの規則、どの要綱の要件に合致しているかをさがして、何らかの型にあえばよいのだが、どの型にもあてはまらなければ、行政は助けてくれない」(大西 2006: 264)。筆者のインタビューでも、ベテランの婦人相談員は、「行政でせいぜいできるのは一時保護と生活保護」にすぎず、「生保つけて一丁あがり」となる現状の行政支援の限界への苦言が聞かれた。

保護から自立への「切れ目のない被害者支援」が謳われつつも、この福祉的支援ルートにおける課題は多い。被害者支援の観点から、自立支援の重要性(戒能 2006)、関係機関の実質を伴った「連携」の重要性(小川 2015)、支援に合致した社会保障制度の必要性(片桐 2014)といった指摘がなされている。

相談窓口の職員の対応の不親切さや、実際に担当につながるまで幾度となく電話をかけ直し、その都度被害の事情の説明を求められることや、住宅入居の優遇制度も配偶者暴力相談支援センターの証明書が必要になるなど相談窓口へのアクセスそのものへの敷居は高い。さらに暴力から逃れ、離婚した後も、長引く不安や、PTSDといった症状に悩む被害者も少なくない。特にDV防止法に基づく支援ルートは、母子施策を中心としているため、被害者の生活再建を通じて、被害者の社会への再統合を目指す福祉であり、被害者保護の後に「自立」「自己決定」へ向けて「駆り立て」る福祉(児島 2002)に陥る可能性も懸念される。

さらに、日本のDV対策は逃げた後に重点を置いた政策であるため、離婚をして、夫の知らない別の場所で日常生活を再開しようとする「暴力から逃げきった人」にとっては生活再建のための手当やサービスを用意しているが、「逃げようとしないう」あ

るいは「逃げても戻る」多くの被害者にとって、手薄なものになっている。そのためDV防止法についても「逃げきる人」のための法律であり「家も仕事も捨てて逃げ、新しい土地で新しい生活を始める。そういう決意をしたら支援しますよ、という法律」だと分析する被害者支援団体の運動家もいる。日本のDV政策にみられるのは、問題を私的領域から公的領域へと移行させ、その上で公的手続きによって救済するという、公私二分に基づいた構図である。

言い換えれば、被害者は私的領域を出られるという前提のもとに考案されたものであって、その前提に当てはまらなければ被害者は救われず、対象となる被害者は限定されることになる。しかも被害は女性に限ったことではない。暴力を振るわれた女性が自分の子どもに暴力を振るう場合もあれば、加害者の長年にわたる過去の被暴力経験もあり、加害-被害の二項で単純に捉えられないケースもある。さらに、同性間の暴力やセクシュアル・マイノリティとされる人々の間での暴力について関心を払っていく必要性も指摘されている(北仲 2010)。DVが生じる多様な関係性への認識がなければ、さらに政策が対象とする「被害者」は限定されることになる。

親密な関係性にこそ暴力は潜在

重要なのは、以上のような政策の方向性によってこぼれる側面—親密な関係性にこそ暴力は潜在しているということである。しかもDVは、目の前の一時点で起きている暴行事件ではなく、家族や夫婦、恋人同士といった親密な関係の継続期間、すなわち関係の歴史そのものである。そもそも親密な関係とは濃密な感情に媒介されており、その関係性はある種の代替不可能な排他的な関係となっている。

それゆえに、加害者は、脅迫したり懇願したり謝罪したりと、あらゆる手段を使って相手を「親密」な関係に閉じ込めようとする。男女のパートナー関係においては、女性が自分以外の男性と口をき

ただけで暴力を振るうこともある。女性が友人や実家に連絡することを禁じ、携帯電話のメールを監視し、職場にも頻繁に電話をするストーカー行為に出ることも珍しくない。女性が自分に従わなかったり、関係を断ち切ろうとしたりすると男性は一層の暴力を振るい、二度と逃げられないように脅す。加害者は女性に対し「バカ」「死ね」などと罵り続け、一晩中正座をさせて説教をする、毎日反省文を書かせるなどの行為を通じて、女性が夫しか頼れないよう仕向けていくのである。

このような暴力を繰り返された女性は自信をなくし、夫に頼るほかないと思ひ込むようになる。なかには、耐えかねた妻が出て行こうとすると自殺すると騒ぎ立て、あるいは泣いて謝罪し、彼女を引き留める男性もいる。懇願された女性の中には、夫には自分が必要だと思う者も現れる。このようにして被害者は「逃げ出せない」環境に閉じ込められるのである。

従来、DVはプライベートな関係、すなわち私的領域の暴力であり、司法や警察、行政が介入すべきか否かという公私二元論に基づく議論がなされてきた⁵。それに対して医療人類学者の宮地尚子は、「公的」な領域に対置される「私的」な領域を親しい二者の「親密的領域」と一者の「個的領域」とに分け、「公的」「親密的領域」「個的領域」の三項で考えることを提案している(宮地 2005, 宮地・菊池2014)。親密的領域とはカップルや家族のような恋愛や性愛、親愛などに媒介される人間関係で、個的領域とは、被害者が一人の人間としてその存在が脅かされることなく自由でいられる場と空間を指し、ゆえにDVとは相手の個的領域を奪って親密的領域にしていこうとする暴力と支配だと定義している(宮地 2005: 126-127, 宮地・菊池2014: 5-6)。今の社会は親密的領域の暴力をどこかで許しているのではと危惧し、DV対策が甘く、危険だと警鐘を鳴らす(宮地・菊池2014: 6)。また、法分野からも、DVケースを法制度で扱う際の現状における限界や問題を整理していくうえで、家庭という私的領域への介入か不介入かという二元論を超えて、「親密圏」という概念へ着目することを提

案している（井上 2014：61-62）。

このような「親密性」概念の補助線を引くことで、「逃げ（られ）ない」DVの根本的な問題への理解が可能になり、親密な関係に潜在する暴力の根絶というDV政策本来の目的へと立ち返ることができる。それは、一時保護—福祉行政の連携—自立支援という現在の単線型DV政策から、いかにして非暴力的かつ非支配的な親密な関係を築いていくのか、すなわち家族や恋人といった「親密性」をめぐる社会規範や価値観の転換を含む複線型へのDV政策への転換を促すものになろう。

DV政策の方向性と 第4次男女共同参画基本計画

女性に対する暴力の根絶という目標にとって、家族や夫婦や恋人といった関係に前提されている「親密」なあり方が、暴力を生む温床となり得ないかどうか、一人ひとりが常に吟味することは重要な課題であり、時間のかかる社会全体のプロジェクトでもある。しかし、こうした親密な関係性の相対化を政策の一部が担うことは不可能ではない。

とりわけ「逃げ（られ）ない」DVへの対策という観点からいえば、「相談」という実践が実は最も地道で効果の上がる方法としてある。30年の経歴を持つ元婦人相談員が語るように、「実は、保護する前に十分当事者の話を聴くことで解決できることがたくさんある。ベテランの相談員ほど保護の件数は少ない」のである。

従来、法や制度を執行する社会福祉などの本来業務の周辺に位置づけられていた相談を、理論化し、一つのジャンルとして確立していく試みも始まっている（須藤 2005:34）。人間の生活を分断化し、福祉の手当てやサービスを提供するだけでは、結局、親密な関係における暴力は潜在し続け、一向に根絶には向かわない。関係性における問題を総合的に捉える力量とそれを支える支援体制が期待されている（土井良 2016：39）。

相談は、DV被害、即一時保護、福祉サービスへ、というシステムティックな対応の入り口としてあるのではなく、相談こそが被害者支援の中心に据

えられなければならない。また、加害者の多くを占める男性の相談をしっかりとめることでDV減少につながるという指摘もある（市川 2016:167）。実際、「被害者支援の一環」として実施されているDV加害者更生プログラムの例もある（信田 2014:32）。同時に、相談につながるためには、当事者が、自身に起こっていることがDVだと認識する力を社会全体で養っていかねばならない。

だが、実際には先述したように、これら相談の質や体制においては、自治体間の格差は広がっている。また、都市部では民間の一時保護シェルターや被害者支援の活動が蓄積されている自治体もあるが、多くは厳しい財政状況の中での活動となっている。

一方、こうした民間団体のない自治体では、自治体職員による信頼のおける質の高い相談体制が整備されているとはいいがたい。そもそも緊縮財政下で相談員が不足しているだけでなく、非正規雇用、低処遇という雇用条件も目に見えて悪化している。

全国の男女共同参画センター 257施設の調査によると、全国の相談員843人のうち94%が非正職員で、相談員の82%が時給1000円以下で働きながら、平均して年間302件の電話相談と105件の面接相談をこなしているにも関わらず、4つのうち1つのセンターで相談員は業務として研修を受けられない状況に置かれている（横山 2016）。

その観点から見れば第4次基本計画は「逃がす」ための方向性を維持しつつも、新たな政策の方向性としてある相談体制の底上げという点があまり明確には見えてこない。相談という営みが核となり、そこでの実践の積み重ねが、親密な関係性を相対化する触媒となり、DV政策の方向性を再考する契機とするためには、支援のハブとして包括的な対応ができる相談員の雇用条件、研修制度、人手不足やバーンアウト対策が必要である。このままでは各自治体の事情や特徴を理由に、自治体間のばらつきが出るだけでなく、自分がどの自治体に所属するかという偶然性に被害者支援が依拠する懸念も生じる。

以上のように、現行のDV政策は、親密な関係に

おける暴力の根源そのものへの視点が欠落したまま、DV被害によって表面化する問題の対処を中心に整備されてきた。加害者と被害者という枠組みの中で、単に切り離すような枠組みでは、より総合的な力を発揮し得る相談の可能性をも狭めかねない。このまま政策の拡充が進んだとしても、加害者の相談の強化や関係性の質的な好転の可能性も含め、多面的に検討できる相談の実践への評価がなされるとは言えない状態にある。改めて相談の必要性に目を向け、技量を持った相談員の育成と支援体制づくりが急務である。相談の経験知の中から「家族」や「愛情」の相対化を社会に提起することで、支配や暴力のない親密な関係をいかに築くべきかについての社会的な議論が喚起されるのではないだろうか。■

《注》

- 1 内閣府男女共同参画局「男女間における暴力に関する調査（平成26年度調査）」（http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/h26_boryoku_cyousa.html）
- 2 警察庁「平成26年中のストーカー事案及び配偶者からの暴力事案の対応状況について」（<http://www.npa.go.jp/safetylife/seianki/stalker/26STDV.pdf>）
- 3 2004年改正で、市町村による配偶者暴力相談支援センターの設置が努力義務となった。2015年11月9日付で、全国261箇所（うち市町村設置は88箇所）ある。（http://www.gender.go.jp/e-vaw/soudankikan/pdf/center_to.pdf）
- 4 2007年～2009年にかけて、DV政策の実務担当者へのインタビュー調査を行った。
- 5 「特別企画 検証・「民事不介入の揺らぎ」」『法学セミナー』（No. 550）、2000年参照。

《参考文献》

- 市川季夫（2016）「第7章 男性相談の現状と課題―男だつて悩むし相談したい」須藤八千代・土井良多江子編著『相談の力―男女共同参画社会と相談員の仕事』明石書店、161-180。
- 井上匡子（2014）「DV対策の現状と理論的課題―企画趣旨と問題整理」『法律時報』86（9）：57-62。
- 大西祥世（2006）『女性と憲法の構造』信山社。
- 小川真理子（2015）「DV被害者支援の現在と未来―行政・民間の支援実践を通して」We Learn 747：6-9。
- 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。
- 片桐由喜（2014）「DV被害者支援における社会保障法制の課題と展望」『法律時報』86（9）：57-62。
- 北仲千里（2010）「あらゆる性別を包括するドメスティック・バイオレンス政策への課題」『ジェンダー & セクシュアリティ』5：95-108 国際基督教大学ジェンダー研究センター。
- 桑原博道（2014）「法律はDVから女性を守れるか―DV防止法改正と問題点について」『保健の科学』56（1）：10-14。
- 児島亜紀子（2002）「誰が「自己決定」するのか―援助者の責任と迷い」『援助するということ』有斐閣。
- 須藤八千代（2005）「第2章 相談の原点」須藤八千代他編著『相談の理論化と実践―相談の女性学から女性支援へ』新水社、29-50。
- 土井良多江子（2016）「第2章 総合力としての相談」須藤八千代・土井良多江子編著『相談の力―男女共同参画社会と相談員の仕事』明石書店、37-50。
- 信田さよ子（2014）「DV加害者へのアプローチ―DV加害者更生プログラムの実践経験から」『保健の科学』56（1）：31-34。
- 宮地尚子（2005）「支配としてのDV 個的領域のありか」『現代思想』9月号、青土社、121-133。
- 宮地尚子・菊池美名子（2014）「ドメスティックバイオレンス（DV）はなぜ起こるのか―人文社会科学的側面からの考察―」『保健の科学』56（1）：4-9。
- 横山麻衣（2016）「第8章 相談員の労働環境―男女共同参画センター全国調査結果から」須藤八千代・土井良多江子編著『相談の力―男女共同参画社会と相談員の仕事』明石書店、181-204。

