

# 配偶者暴力防止法の今後

～ 制定後 10 年目を迎えて～

第三特別調査室 つつい たかし  
筒井 隆志

## 1. はじめに

配偶者暴力防止法（以下「DV防止法」という。）が成立してから、本年6月で丸9年が経過した。本法は、平成12年6月ニューヨークで開催された国連特別総会「女性2000年会議」において採択された「北京宣言及び行動綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ」において各国に要請された「あらゆる形態のドメスティック・バイオレンスに関する犯罪に対処するため、法律の制定及び適切な制度の強化」を受ける形で、参議院共生社会に関する調査会（以下「共生調査会」という。）が発議したものである。

配偶者間の暴力（以下「DV」という。）は、被害者の生活支援の費用、警察・司法の費用、労働力の喪失、受傷に対する医療費等により、社会に大きな損失をもたらす。カナダのCRVWC<sup>1</sup>は、女性への暴力により 社会保障/教育分野で23億6,900万ドル、

警察・裁判の分野で8億7,200万ドル、労働の分野で5億7,700万ドル、健康・医療の分野で4億800万ドル、総計42億2,600万ドル（単位はすべて米ドル）が失われ、国が87.5%、個人が11.5%を負担していると報告している。わが国における同種の推計はないが、人口がカナダの約4倍であることを考慮すれば、DVによる社会的費用の合計は1兆円をはるかに超えている可能性もある。このように、配偶者間暴力は、社会にとって大きな病巣となっている。

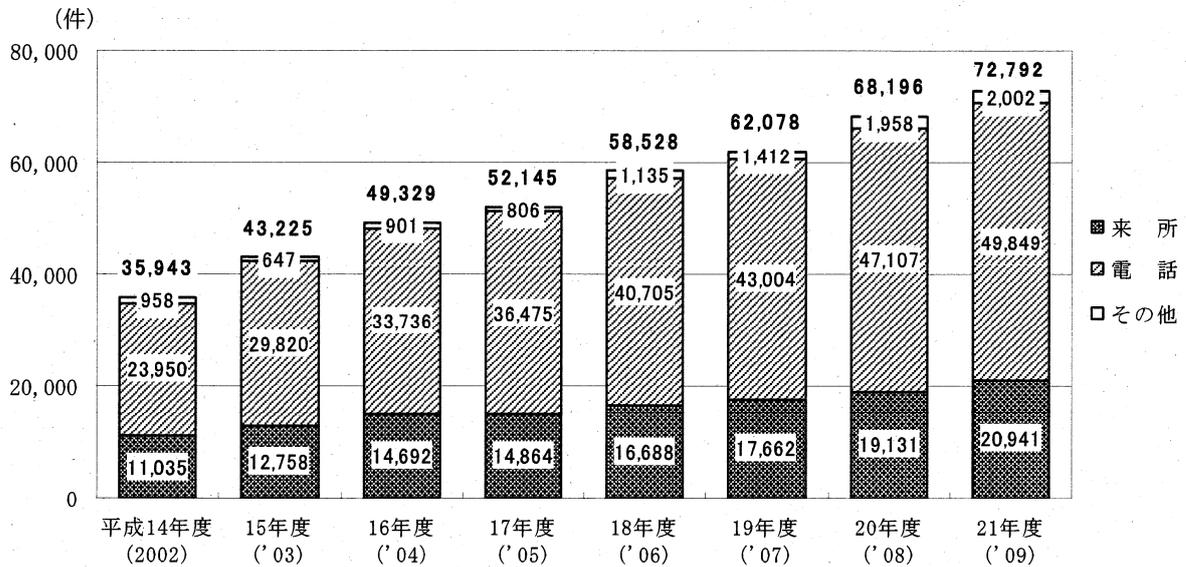
DVへの対応としては、まず相談し、その後一時保護、保護命令発令と進むことを反映して、DVの現状についての説明には、図1の配偶者暴力相談支援センターにおける相談件数、図2の婦人相談所における一時保護件数、図3の保護命令件数の既済件数等がよく用いられる。いずれの数値も総じて増加傾向を示していることから、わが国におけるDVは、現在も増加傾向にあるものと推定される。

米国においては、DVはわが国より遙か以前から問題視されており、多くの研究が蓄積されている。研究の方向を大別すると、DVを社会的な病理的現象と考えるものと、配偶者間の力関係（勢力関係）に着目したものの2つの流れがある。前者は、DVを主に貧困等によって生じる社会的現象としてとらえ<sup>2</sup>、貧困、失業、離婚、薬物・アルコール依存などの要因の政策的改善が論点となり、加害者の再教育・カウンセリングとともに、加害者の経済状態の改善のための就業支援が重視される。後者は暴力における人種、夫婦の学歴

<sup>1</sup> Centre For Research on Violence Against Women and Children.

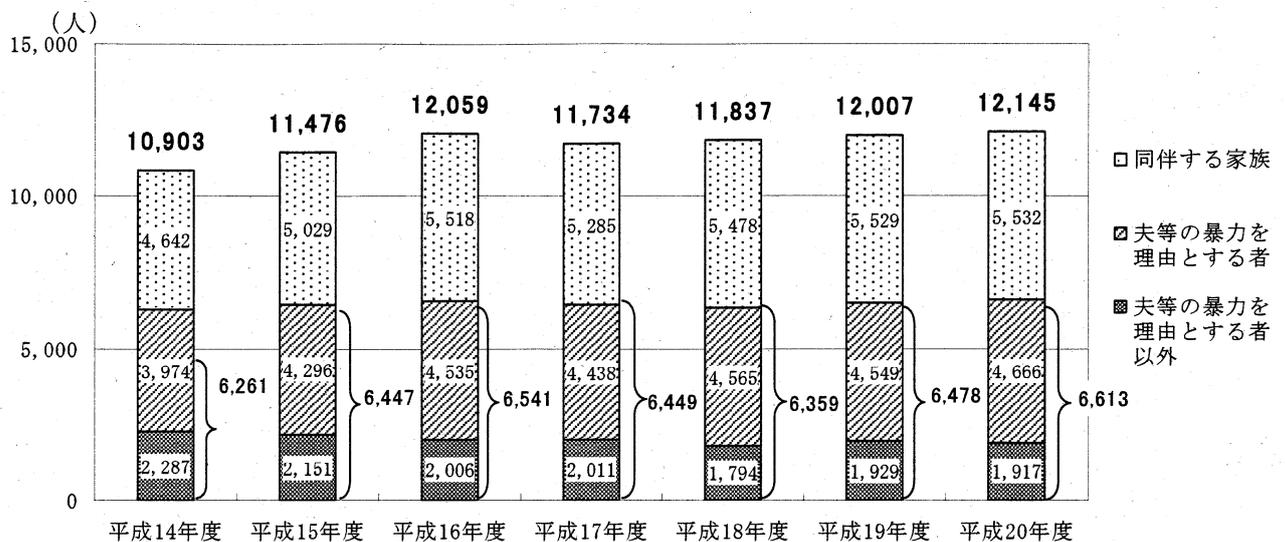
<sup>2</sup> DVや犯罪に関して多くの論文があるノースカロライナ大学のヘレン・タウチェン教授らは、今から約20年前に、DVの発生は女性の収入に有意に負、男性の収入に有意に正の効果を持つ、子の数と6歳以下の子の存在はDVに有意に正の効果を持つという分析結果から、DVが貧困と関係性が高いことを実証している。欧米にはこのような系統の論文は数多いが、わが国では同種の論文はほとんどない。

図1 配偶者暴力相談支援センターにおける相談件数推移



(出所) 内閣府調べ <[http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv\\_dataH2205.pdf](http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv_dataH2205.pdf)>

図2 婦人相談所における一時保護件数



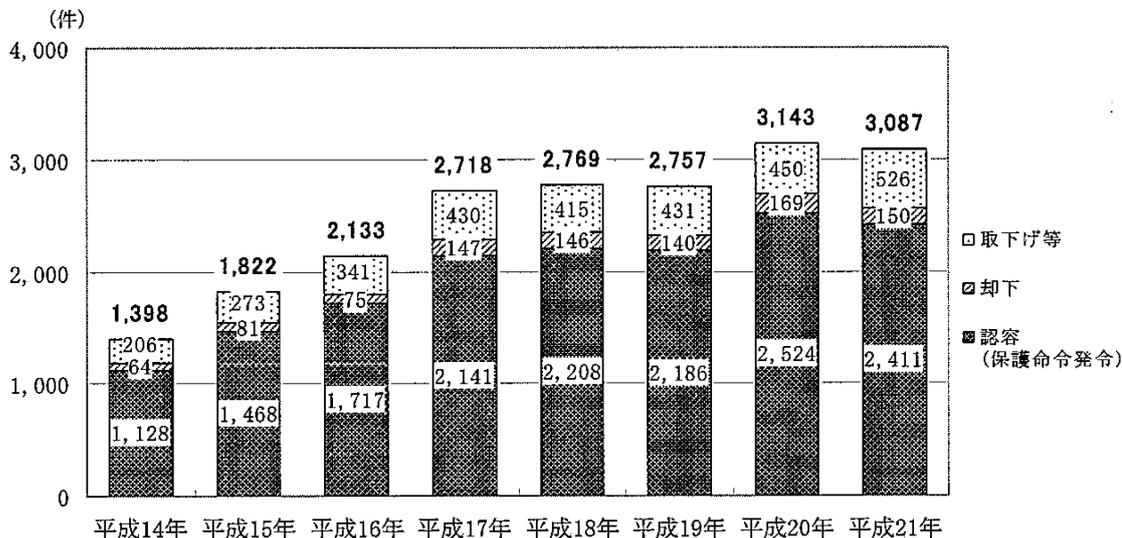
(出所) 厚生労働省調べ <[http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv\\_dataH2205.pdf](http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv_dataH2205.pdf)>

と就業ステータス、居住地域等の分析が主な論点となっている。

本稿は、制定後 10 年目に入ったDV防止法について、その間の歩みを概括するとともに、他の虐待防止法との関係性も考慮しつつ、今後の方向性を考えていくことを目的とする。2 節において、制定時、1 次改正 (平成 16 年) 及び 2 次改正 (平成 19 年) の概略を整理し、3 節においては、同じ家庭内の虐待防止法である高齢者虐待防止法、児童虐待防

止法との違いにも触れる。4節ではDV防止法の今後を考えるとともに、加害者更生プログラムについても考察したい。

図3 配偶者暴力防止法に基づく保護命令事件の既済件数



(出所) 最高裁判所提供の資料より内閣府作成

< [http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv\\_dataH2205.pdf](http://www.gender.go.jp/e-vaw/data/dv_dataH2205.pdf) >

## 2. 配偶者暴力防止法の成立からこれまでの経緯

### (1) 法成立の経緯

1985(昭和60)年7月の「『国連婦人の10年』ナイロビ世界会議」以降、女性に対する暴力の問題が国際的に重要な課題として取り上げられるようになった。このような動勢を受けて、わが国においても、平成8年12月に策定された「男女共同参画2000年プラン」において、女性に対する暴力が人権問題として位置付けられた。その後、平成12年12月に策定された「男女共同参画基本計画」においては、女性に対する暴力のうちの夫・パートナーからの暴力については、「各種施策の充実や既存の法制度の的確な実施や一層の活用を行うとともに、新たな法制度や方策などを含め、幅広く検討する」という基本的方向が示された。

しかしながら、国としての実態調査が平成11年9月に初めて実施されたことにも見られるように、わが国におけるDVは社会問題として顕在化しておらず、諸外国に比べ社会的にも法制的にも取組は十分とはいえなかった。

このような状況の下、特に女性の国会議員の中から配偶者間の暴力に関する立法化の声が高まり、議員立法による新規立法の可能性が模索された。この動きを受けて、平成12年4月26日に参議院独自の機関である共生調査会の理事会の下に「女性に対する暴力に関するプロジェクトチーム」が設置され、シェルター関係者、婦人相談所関係者、弁護士、学識経験者等からそれぞれ意見聴取、中央省庁等から説明を聴取し、メンバー間で討議を

重ねるなど、立案に向けて計 30 回にわたる調査・検討が行われた<sup>3</sup>。

平成 13 年 3 月 28 日、草案についてプロジェクトチームとしての合意を得、4 月 2 日共生調査会で草案の趣旨説明が行われた後、「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案」は全会一致で調査会提出法律案として発議され、4 月 4 日参議院本会議において全会一致可決、同日衆議院法務委員会付託、4 月 6 日同委員会で趣旨説明、質疑、採決を行い、全会一致で可決され、同日の衆議院本会議において全会一致をもって可決成立した。本法は、新設された「配偶者暴力相談支援センター」等予算措置が必要な規定に関しては平成 14 年 4 月 1 日に、その他の規定については平成 13 年 10 月 13 日に施行された。

## (2) 新規立法時の概要

平成 13 年の新規立法時点における、DV 防止法の主な内容は以下の通りである。

### 国・地方公共団体の責務

国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止し、被害者を保護する責務を有する。

### 配偶者暴力相談支援センター

都道府県は、婦人相談所その他の適切な施設において、当該各施設が配偶者暴力相談支援センター（以下「支援センター」という。）としての機能を果たすものとする。支援センターは、被害者への相談・カウンセリング・一時保護等を行うものとする。

### 通報

被害者を発見した者は、支援センター又は警察官に通報するよう努めなければならない。医療関係者についても、支援センター又は警察官に通報することができる。

### 保護命令

被害者が配偶者からの更なる暴力により生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいときは、裁判所は、被害者の申立てにより、当該配偶者に対し、6 月間の被害者への接近禁止又は 2 週間の住居からの退去を命ずるものとする。この保護命令に違反した者は、1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に処する。

### 広報・啓発及び職務関係者への研修、民間団体への援助

国及び地方公共団体は、配偶者暴力防止等の活動を行う民間団体に対する必要な援助、国民の理解を深めるための教育及び啓発等に努めるとともに、職務関係者に対し、被害者の人権、配偶者からの暴力の特性等に関する理解を深めるために必要な研修等を行う。

### 見直し規定

本法は、施行後 3 年を目途として、施行状況等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられる。

以上のように、制定当時の DV 防止法は専門機関としての支援センターを設立するとともに、保護命令制度を新たに導入することを主な内容としていた。ただ、保護命令を裁判所における各種命令と同等のものとする、決定や手続き・資料収集などに時間がかかり、簡易・迅速性に欠けるという点が問題となった。また、保護命令違反の罰則を刑罰にする

<sup>3</sup> この辺の事情については、沢田（2008）90 頁に詳しい。

か過料にするかについても議論となったが、最終的に現在の形に落ち着いた<sup>4</sup>。

この他、加害者といえども人権は尊重されるべきであるとの判断の下、生活の基盤となる住居からの退去は私権の行使等に著しい損害を及ぼすおそれがあるため、退去命令の期間を2週間としたこと、ストーカー規制法、刑法との整合性を保つため、被害者については配偶者からの身体的暴力を受けた者に限定したこと等、わが国の法体系に合致するよう配慮された法案であった。このように制定当時のDV防止法は、あくまでも配偶者の暴力により生命・身体に危険が切迫している被害者の保護を第一の目的とした、人権救済的な性格の強いものであったといえよう。

### (3) 1次改正の概要(平成16年)

#### ア DV防止法の効果

DV防止法の制定は、特に女性に対する暴力に対して大きな効果があった。このことはDV防止法制定前でも夫の暴力による一時保護を受け入れていた、婦人相談所の一時保護件数においても明らかである。全国の婦人相談所への一次保護件数において入所理由が夫の暴力関連である数は、平成4年度調査時に867人、平成7年度は1,044人、平成8年度は1,232人であり、法が成立した平成13年度は2,680人、完全施行後の平成14年度は3,974人と急増している。

法律の制定以降件数が増加するという現象は、児童虐待等他の虐待にも共通するものである。潜在化していた問題が法制定によって表に出た結果であると説明されるが、これまで表にでなかった暴力の実態を掘り起こしたという点で、DV防止法の制定は大きな効果を上げたといえよう。特にそれまで人口に膾炙していなかった、DVという語を一般化させた効果は大きい。図3のように、法制定以降も保護命令の件数は確実に上昇しており、毎年2,000人以上の人が公的に暴力から保護されているという事実は大きな意義がある。

#### イ 改正を求める要望・意見

このように大きな効果を上げたDV防止法であるが、特に現場において被害者の救済業務に従事している婦人相談所職員やシェルター関係者を中心に、法は不十分であるという意見が根強くあり、法改正を念頭に置いた意見が多く公表されていた。これらの要望事項に概ね共通する点は以下の通りである。

##### 保護命令の対象範囲の拡大

DV防止法において保護命令の対象とされているものは、配偶者及び婚姻の届出はしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者からの暴力に限定されていた<sup>5</sup>。法制定時には、離婚後の元配偶者については、既に他人となっているという整理から、刑法・ストーカー規制法により対応すべきであるとして除外された。また、恋人(婚姻をしていない者)に関しては、そもそも他人であるためDVという概念には当てはまらないとされた。しかしながら、現実には離婚後の元夫や交際中の恋人は、配偶者

<sup>4</sup> この間の事情は、南野他『詳解DV法』に詳しい。

<sup>5</sup> センターによる相談対応、保護命令以外についてはこのような制限はない。

同様被害者の特別な利害関係者としてしばしば加害者となるため、元夫や恋人からの暴力についても保護命令の対象とされるべきであるという意見が多く見られた<sup>6</sup>。

さらに子についても保護命令の対象とすべきであるという意見も強かった。これは、被害者と共に暮らしている子を加害者が連れて行った場合、その子を連れ戻すためには被害者が面会することを余儀なくされることを防止するためである。なお、被害者の関係者保護の観点から、被害者の親・兄弟・支援者・施設関係者等広く保護命令の対象とすべきであるという意見もあった。

#### 保護命令申立て手続きの簡素化

保護命令は加害者の基本的人権の制限であるから、客観性・公平性の担保が必要であり、その申立てには、警察職員やセンター職員に対する相談・保護の事実の記載が必須要件となっている。もし何らかの理由でその書類の添付ができないときは、公証人役場において認証を受けた宣誓供述書の添付をもって代えることが可能であるが、このような手続きは煩瑣であり、被害者の負担となるため簡素化が必要である、また、公証人役場に行った場合の手数料(11,000円)の負担の軽減化が必要である等の議論があった。

#### 保護命令対象者への接触の制限

保護命令はあくまでも被害者への直接の暴力を防止することを目的としていることから、電話・手紙・FAX・電子メール等については制限を加えていなかった。しかしながら、被害者への圧力の防止を第一に考えるという立場からは、当然このような手段による接触も法規制の対象とする必要性が指摘された。

#### 暴力の定義

刑法における暴行においては身体的な暴力が要件であり、法の運用においてPTSDは加えられているが、暴行の事実が証拠として残りにくい精神的暴力については暴力の範疇から除外されてきた。DV防止法も基本的にはこの整理を踏襲しているが、精神的暴力(暴言)、性的暴力、金銭的暴力(生計費を渡さない)等についてもDVに含め、保護命令の対象とすべきであるという要望が出されていた<sup>7</sup>。

#### 自立支援の明確化

被害者の自立に関する支援は要改正事項として強く求められた柱の一つであった。

#### 外国人被害者の保護

被害者の中には日本人男性と結婚した外国人女性も多く含まれ、不法在留の状態に

---

<sup>6</sup> DV防止法は、「特別な関係にあるカップル」について、接近禁止命令等一般のカップルとは異なる私権の制限を行うことができることを定めた法律である。現実に交際相手からの暴力(いわゆるデートDV)が多発しているといわれているが、(現在・過去において)婚姻関係にないカップルに法の対象を拡大することには、少なくとも以下の2点の問題がある。1点目は特別な関係にあるか否かの判定である。夫婦ならば特別な関係にあるといえるが、恋人間は基本的に他人であり、夫婦同様の親密なつながりがあるかどうかの判定は難しい。2点目は行政コストの問題である。一度婚姻をした者については特定が可能であるが、恋人まで含めると事実上対象が不特定多数となり、行政コストが莫大なものとなる。他人間の暴力については既存の刑法という枠組みがある以上、屋上屋を重ねることについての合意の形成はハードルが高いと思われる。

<sup>7</sup> 制定時のDV防止法においても、支援センターにおける支援に関しては精神的暴力をも対象とする等、一定の配慮はなされている。

ある者も少なくないことから、外国人被害者への法律の保護を明記すべきという意見は当初から出されていた。

#### 加害者更生プログラム

特に米国において、加害者更生プログラムが一定の実績を挙げているという事実を踏まえ、日本でもその導入が図られるべきであるという意見があった。ただし、日米では制度が異なるため、刑の執行の代替措置としての強制受講や刑務所における導入は難しい。なお、同プログラムに効果がないとの指摘も見られる。

#### ウ 改正への過程

上記のような要望・意見等を背景に、平成 15 年 2 月 12 日、共生調査会理事会の下に、各会派から 1 名ずつ推薦された調査会委員で構成する、「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」の見直しに関するプロジェクトチームが設置された。同チームにおいては、学識経験者、関係者等から意見を聴取し、また中央省庁等から説明を聴取し、メンバー間で討議を重ねるなど、法改正に向けて計 24 回にわたる調査・検討が行われた。このような過程を経て取りまとめられたDV防止法改正案は、平成 16 年 3 月 25 日共生調査会で草案の趣旨説明が行われた後、調査会提出法案と決定し、3 月 26 日参議院本会議において多数可決、5 月 21 日衆議院法務委員会付託、5 月 26 日同委員会で趣旨説明、質疑、採決を行い、全会一致で可決され、翌 27 日衆議院本会議において全会一致で可決成立した。

#### エ 改正の内容

改正の具体的内容は表 1 の左列に示す。1 次改正において、わが国のDV防止法は成立時点における目の前の危機を回避する人権救済的な性格が強いものから、被害者の自立支援を推進する方向が強化されたといえる。具体的には以下の点である。

第 2 条において、国及び地方公共団体の責務について、「配偶者からの暴力を防止し、被害者を保護する」から「配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る」に改め、被害者の自立支援を明文化した。

第 3 条第 3 項第 4 号において、配偶者暴力相談支援センターの業務として、「被害者が自立して生活することを促進するため、就業の促進、住宅の確保、援護等に関する制度の利用等について、情報の提供、助言、関係機関との連絡調整その他の援助を行う」ことを規定した。

第 8 条の 3 において、福祉事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法その他の法令の定めるところにより、被害者の自立を支援するために必要な措置を講ずるよう努めると定めた等である。

また、自立支援を加害者と離れて自立するためのものと考えらるなら、以下の条文も同様の方向性にあるといえる。

第 10 条第 1 項第 2 号において、被害者と共に生活の本拠としている住居からの退去命令の期間を 2 週間から 2 か月に延長したこと。

第 18 条において、退去命令の再度の申立てを認めたこと。

表1 DV法 1次改正、2次改正の内容一覧

改正点	1次改正	2次改正
<p><b>第1章 総則</b></p>	<p>・「配偶者からの暴力」の定義の拡大 定義において、配偶者からの暴力を、「配偶者からの身体に対する不法な攻撃であって生命又は身体に危害を及ぼすもの」から、「配偶者からの身体に対する暴力又はこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」に拡大し、精神的暴力・性的暴力も含むものとした。</p> <p>・国及び地方公共団体の責務 国及び地方公共団体の責務について、「暴力を防止し、被害者を保護する」から「暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る」に改めた。</p>	
<p><b>第1章の2 基本方針及び都道府県基本計画等</b></p>	<p>・基本方針及び基本計画 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のため、主務大臣は基本方針を、都道府県は基本方針に則して基本計画を定めなければならないとした。</p>	<p>・市町村の基本計画の策定 配偶者からの暴力防止・被害者保護のための施策の実施に関する基本計画の策定を市町村の努力義務とする。</p>
<p><b>第2章 配偶者暴力相談支援センター等</b></p>	<p>・配偶者暴力相談支援センターによる自立支援の明確化等 被害者が自立して生活することを促進するため、就業の促進、住宅の確保、援護等に関する制度の利用等について、情報の提供、助言、関係機関との連絡調整その他の援助を行うこと等をセンターの業務として明記した。</p> <p>・市町村による配偶者暴力相談支援センターの業務の実施 市町村についても、その設置する適切な施設において、当該各施設が配偶者暴力相談支援センターとしての機能を果たすようにすることができるものとする。</p> <p>・民間団体との連携 配偶者暴力相談支援センターは、その業務を行うに当たっては、必要に応じ、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護を図るための活動を行う民間団体との連携に努める。</p>	<p>・配偶者暴力相談支援センターに関する改正 市町村の適当な施設において配偶者暴力相談支援センターとしての機能を果たすようにすることを市町村の努力義務とするとともに、同センターの業務として被害者の緊急時における安全の確保を明記する。</p>
<p><b>第3章 被害者の保護</b></p>	<p>・警察本部長等の援助 警察本部長等は、被害者から被害を自ら防止するための援助の要請があったときは、必要な援助を行う。</p> <p>・福祉事務所による自立の支援 福祉事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法その他の法令の定めるところにより、被害者の自立を支援するために必要な措置を講ずるよう努める。</p>	
<p><b>第4章 保護命令</b></p>	<p>・保護命令の対象者の元配偶者への拡大 離婚後の元配偶者から引き続き受ける身体に対する暴力により、生命又は身体に重大な危害を受けるおそれが大きい場合は保護命令の対象とする。</p> <p>・子への接近禁止命令 被害者が同居している未成年の子に関して配偶者と面会することを余儀なくされることを防止するため、裁判所は、被害者への接近禁止命令と併せて、被害者の子への接近禁止命令を発することができる。ただし、被害者の子が15歳以上のときは、その同意がある場合に限る。</p> <p>・被害者と共に生活の本拠としている住居付近のはいかひの禁止 退去命令において、被害者と共に生活の本拠としている住居からの退去に加え、当該住居の付近のはいかひについても禁止した。</p> <p>・退去命令の期間の拡大 退去命令の期間を、2週間から2月間に拡大する。</p> <p>・退去命令の再度の申立て 退去命令の再度の申立てを認めることとし、退去命令を再度発する必要があると認めるべき事情があるときに限り、これを発する。ただし、加害者の生活に特に著しい支障を生ずると認めるときは、これを発しないことができる。</p>	<p>・保護命令制度の拡充 保護命令の対象となる被害者について、「被害者からの身体に対する暴力を受けた」という条件に「生命等に対する脅迫を受けた」ことを加える。 保護命令が禁止する行動について、はいかひに加え、電話、メール等を追加する。 被害者の親族等への接近禁止命令 被害者の親族等の同意がある場合に限り、裁判所は被害者への接近禁止命令と併せて、被害者の親族等への接近禁止命令を発するものとする。</p> <p>・配偶者暴力相談支援センターの長への保護命令の発令等に関する通知 保護命令の発出において、被害者が支援センターに相談した場合は、裁判所はその旨を当該センターの長に通知する。</p>
<p><b>第5章 雑則</b></p>	<p>・職務関係者の義務 職務関係者は、被害者の国籍、障害の有無等を問わずその人権を尊重しなければならない。</p> <p>・見直し規定 本法は、施行後3年を目途として、施行状況等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられる。</p>	

成立当時の退去命令の期間が2週間とされたことは、加害者を生活の本拠としている住宅から一定期間退去させることにより、被害者を保護することが主目的であったといえる<sup>8</sup>。しかしながら、延長された2か月という期間は被害者の本格的な転居を念頭に置いていると思われる<sup>9</sup>。この点に関しては、衆議院法務委員会における質疑において、プロジェクトチームの座長を務めた南野参議院議員（自民）は、退去命令の2か月の延長の根拠について、「...2週間という現行法の退去命令の期間では、被害者は住居から転居せざるを得ず、かつ、その期間は身辺整理、転居先の確保などを行うための期間としては十分でないという指摘がございました。そこで、今回の改正におきましては、こうした指摘も踏まえ、退去命令の期間を2か月に拡大したという理由でございます<sup>10</sup>。」と答弁している。

退去命令の期間の延長と再度の申立てを可能とした結果、理論的には加害者は半永久的に家から退去させられることが可能となった。このように、DV防止法は一次改正において、制定時の人権救済的な目的から、被害者の自立を支援し仮に被害者が加害者と別れても生活していけるようにすることを目的とするものに進化したといえる。

#### （４）2次改正の概要（平成19年）

##### ア 改正への過程

前述の関係団体等の要望事項は、幾つかの点において1次改正で実現を見た。特に退去命令の期間の延長と再度の申立てを認めたことや自立への道が開かれた点は画期的といえる。しかしながら、特別な関係にない者への保護命令対象の拡大、物理的な暴力以外への暴力の範囲の拡大、被害者支援を行う関係団体への財政支援等<sup>11</sup>についての改正は見送られた。

改正法にも3年後の見直し規定が入ったため、平成19年の改正を念頭に入れた各種の活動が活発になった。平成19年当時、制定時及び1次改正時に改正案を発議した共生調査会が存在しなかったため、内閣府男女共同参画会議の女性に対する暴力に関する専門調査会のDV防止法改正の提言（平成19年3月）を受けて当時の与党のプロジェクトチームが改正要綱案をとりまとめた。

DV防止法改正案は、平成19年6月19日、参議院法務委員会で草案の趣旨説明が行われた後、全会一致で委員会提出法律案と決定、6月20日参議院本会議において全会一致可決、7月3日衆議院法務委員会付託、7月4日同委員会で趣旨説明、質疑、採決を行い、全会一致で可決され、翌5日衆議院本会議において全会一致をもって可

<sup>8</sup> 南野他『詳解DV防止法』167頁参照。

<sup>9</sup> 南野他『詳解改正DV防止法』251頁には「（前略）2月の期間があれば、その期間内に身辺整理や転居先の確保等の準備作業を行うことが可能と考えられます。」という文言がある。また改正法第18条は、退去命令再発出の条件として「（前略）命令の効力が生ずる日から起算して2月を経過する日までに当該住居からの転居を完了することができないこと」等を挙げている。

<sup>10</sup> 第159回国会衆議院法務委員会議録第30号（平16.5.26）

<sup>11</sup> 法第26条は制定時点から国及び地方公共団体の責務として、被害者の保護を図るための活動を行う民間の団体に対し、必要な援助を行うよう努めることを規定しているが、必要な援助の具体的な内容についての規定はない。

決成立した。

#### イ 改正の内容

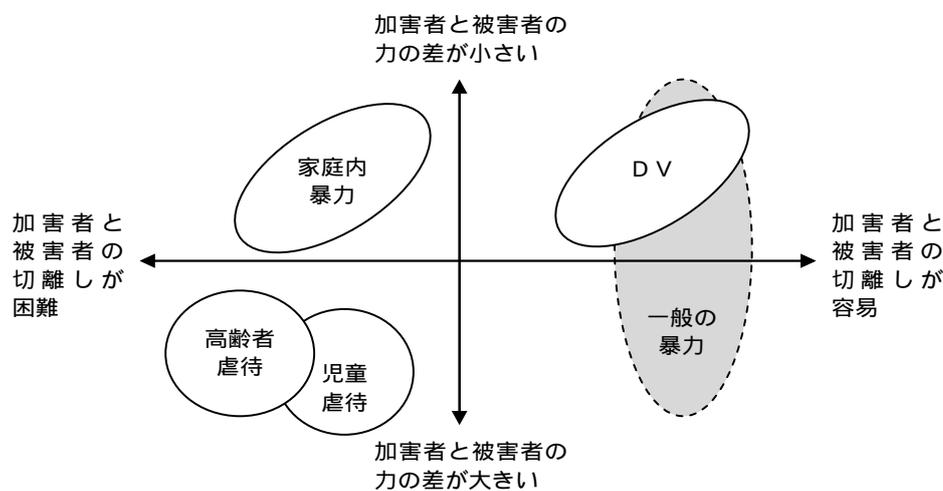
改正内容は表1の右列に示す。条文が大幅に追加された1次改正と異なり、2次改正は、保護命令が禁止する事項を具体的に8項目にわたって列挙した等加害者・被害者関係に関しては技術的な改正にとどまっている。しかしながら、市町村への基本計画策定と支援センター設置を努力義務化したことは、原則的に県の仕事とされてきたDV対策に基礎自治体の関与を求めたもので、DV行政の分担の一部手直しといえる<sup>12</sup>。なお、3年後の見直し規定は削除された。その後、平成22年に再度の改正の動きが一部にはあったものの、実現には至らなかった。

### 3. 高齢者虐待防止法、児童虐待防止法との比較

#### (1) 高齢者虐待と児童虐待

DVは家庭という密閉された空間の中における暴力である。家庭内での暴力には、DVの他に親の子に対する暴力である「児童虐待」、子の世代から高齢の親への暴力である「高齢者虐待」、子の世代から(一般的に高齢でない)親に対する暴力である「家庭内暴力」などがあり、いずれも往々にして深刻な状況になることがある。高齢者虐待、児童虐待については、従来からある老人福祉法、児童福祉法に加えて、それぞれ虐待防止法が制定され、

図4 家庭内暴力の類型



(筆者作成)

関係機関による取り組みが行われている<sup>13</sup>。DVに関する制度は、これら家庭内における

<sup>12</sup> 1次改正で市町村も支援センターの設置が可能となったが、努力義務ではない。

<sup>13</sup> 児童虐待における具体的な行政機関の行動は、児童福祉法に規定されている。具体的には、虐待を受けている子が存在するときは、福祉事務所長の措置(第25条の7、第25条の8)、児童相談所長の措置(第26条)、児童の各種施設への入所(第27条、第27条の2)、保護者からの隔離措置(第28条)等により、虐待を受けている子を親から引き離すことが規定されている。このような行政機関の家族への介入は、子は能力が限られているため、当事者としての選択の合理性が疑われること、親子間の契約の執行が十分行われない可能性がある

他の種類の暴力に対する施策とも、一定の整合性を保つことが求められよう。

図4は、当事者双方の経済力・交渉力・体力等力の差と、加害者と被害者の物理的・制度的な切離しの困難性によって、各種の暴力を分類したものである。DVは加害者、被害者ともに経済力・判断力を備えた大人であるため、他の暴力に比べ当事者間の力の差が小さく、かつ加害者と被害者の切離しが容易であるため一般の暴力に近い<sup>14</sup>。他方、児童虐待、高齢者虐待は当事者間の力の差が大きく、加害者と被害者の切離しも容易ではない。それに加えて、被害者にとって加害者と切り離されることが必ずしも幸福であるとはいえない面がある。

児童虐待、高齢者虐待において、加害者を通常の手続きで処罰した場合、多くの場合加害者は強制的に家から引き離されることになる。被害者は1人では生活ができないため、他の居所がなければ住み慣れた家から離れ施設に入所することになるが、高齢者虐待の場合、それを嫌って虐待の事実を隠蔽する傾向があることが報告されている<sup>15</sup>。他方児童虐待の場合は、被害者は親から切り離されることによる精神的ダメージが大きいと思われる。子は基本的に親に愛されたいと思っており、親から見捨てられることは耐えられないであろう。たとえ虐待をする親でも、基本的に子は親が好きであり、親に見捨てられれば生きていくことができない。また、自分を受容してくれるのは親しかいないという思いこみもあり、親が暴力をふるうのは自分が悪い子だからだと自分を責め、親をかばうケースも多いといわれている。加えて施設に入所すれば高等教育機関への進学が難しくなるなど、子どものキャリア形成に影響がでることは否定できない。

以上のように、高齢者虐待、児童虐待において、被害者の加害者からの切離し(=家族の解体)は必ずしも最良の結果をもたらさない可能性がある。また加害者側についても、行政の介入による家族の解体は、反対に虐待行動に対するインセンティブを与えることになりかねない。この結果、人権救済的な意味では加害者と被害者の切離しは有効であるとしても、恒常的な切離しについては十分に検討される必要があろう。高齢者虐待防止法、児童虐待防止法はともに親子の再統合に向けた当事者への指導、助言を条文として持って

---

ること等により、対等な契約関係を成立・機能させるため必要であって必然性・合理性を持つといえる。

高齢者虐待については、平成14年度厚生労働省が医療経済研究機構に委託した「家庭内における高齢者虐待に関する調査」(調査対象は全国の介護保険事業所、医療機関、保健所・保健センター等)によれば、虐待と考えられた事例において、被虐待者の平均年齢81.6歳、女性が4分の3をしめ、要介護度3以上が過半数を占めている。虐待者の続柄は息子32.1%、嫁20.6%、配偶者20.3%、娘16.3%となっている。また虐待の種類では心理的虐待が6割、介護・世話の放棄及び身体的虐待が半数となっている。このように、高齢者虐待は多くが後期高齢者で要介護度が高い人を対象に肉親の手によって発生している。一般的に介護疲れが原因とされており、虐待者も被害者であるという点で児童虐待と共通した側面を持つ。老人福祉法は第10条の4第4項において、「65歳以上の者であって、身体上又は精神上の障害があるために日常生活を営むに支障があるものが、やむを得ない事由により介護保険法に規定する訪問介護を利用することが著しく困難であると認めるときは、その者につき、政令で定める基準に従い、その者の居宅において第5条の2第5項の厚生労働省令で定める便宜を供与し、又は当該市町村以外の者に当該便宜を供与することを委託すること」と規定している。やむをえない理由には虐待を受けている場合も当然含まれるが、措置として利用できる特別養護老人ホーム等の空きと当該高齢者の合意が必要なこと、年金等の財産の管理権が虐待者の元に残るため金銭的な虐待については改善されない等が問題点として指摘されている。

<sup>14</sup> ただし、女性をどの程度社会的弱者として考えるかによって位置は変わってくる。

<sup>15</sup> 注13「家庭内における高齢者虐待に関する調査」参照。

いるが<sup>16</sup>、両法ともその根底に再統合の可能性を模索するという考え方があると思われる。加害者が行政等の支援によって問題行動を克服し、親子の関係が再構築されることは、何より被害者の幸福につながるとされるし、行政コスト削減にもつながるであろう。

## (2) DV

DV防止法は特に1次改正以降、暴力があれば別れて自立するという方向に進んでいる。夫婦関係は自ら選択したものであるから、愛情がなくなれば関係を解消するのが自然であるが、一般的に女性側が結婚・出産のため失ったものは男性よりはるかに大きく、特に経済的な基盤の喪失は重大である<sup>17</sup>。DVにおいても、経済的な理由から、生活の目処も立たずに離婚をするくらいなら暴力に耐えた方がよいと考える場合も多いであろう。特にDV防止法施行前は、女性側の泣き寝入りが多かったと思われることから、法が自立支援に重点を置いた内容となっているのは、このような事情についても勘案した結果といえよう。

しかしながら、家庭内の事情は百人百様であり、たとえ暴力があったとしても愛情が冷めてはいないこともあろう。「暴力はあるが別れるほど酷くはない」または、「暴力が止まれば別れたくない」というケースである。他方、子の将来や家業等の事情で別れられない場合も考えられる。このように、暴力があっても、「加害者と別れて自立する」ことが被害者にとって本当に幸せではない場合があり、暴力 自立という公式を一律に当てはめることは難しい。

図4のように、同じ家庭内の暴力であっても、高齢者虐待・児童虐待とDVは明らかに範疇が異なる虐待であるといえるが、DVにおいても公的機関による当事者(特に加害者)への指導・助言により問題が解決する可能性も排除できないと思われる。そのような観点に立てば、DV防止法が自立支援に重点を置き、加害者の反省を促す機会を制度的に設けていないことは、高齢者虐待防止法、児童虐待防止法が関係の再統合に向けた当事者への指導、助言を条文にもつことを勘案すると、未だ十分ではないといえよう<sup>18</sup>。

## 4. DV防止法の今後

### (1) DVの規制の方法

ある行動を社会的に規制するためには、法律(刑事法・刑事特別法)で規制する、当該行動は社会的に望ましくないという規範を形成する、当該行動を物理的に不可能にする、当該行動における金銭や労力の負担(コスト)を重くするという4通りの方法があるとい

<sup>16</sup> 高齢者虐待防止法は、第6条に市町村による養護者に対する相談、指導及び助言を、第14条第1項に、「養護者の負担の軽減のため、高齢者及び養護者に対する相談、指導及び助言その他必要な措置を講ずる」旨規定している。また、児童虐待防止法第11条は、児童福祉法第27条第1項第2号による児童虐待を行った保護者に対する指導は、「親子の再統合への配慮その他児童虐待を受けた児童が良好な家庭環境で生活するために必要な配慮の下に適切に行われなければならない」と規定している。

<sup>17</sup> 子育てのため職や昇進の機会を失った、結婚が以前より難しくなった等。一般的にこれらは回収不可能な埋没原価と考えられる。

<sup>18</sup> 注17のように高齢者虐待防止法、児童虐待防止法は加害者側への指導に関する条文を持っているが、DV防止法にはない。同法第3条、第4条は相談、指導を記述しているが、第3条第3項では、「被害者に関する各般の問題について」の相談、「被害者の心身の健康を回復させるため」の指導、第4条では「被害者の相談に応じ」必要な指導を行う、とその相手や内容は被害者に限定され、加害者側は対象となっていない。

われる<sup>19</sup>。この類型は、DV対策においても当てはまるといえる。

#### ア 法による規制

DV対策は、公的機関による家庭内での暴力に対する規制である。多くの国においてDV対策の法体系が整備されているように、今日では法による規制の必要性についての異論は少ないであろう。ただ、法律等で全面的に規制すれば、その規制に伴う副作用が無視できず、特にDVのような機微に触れる可能性のあるものについては、この点への配慮が必要であろう。

配偶者間の暴力については、通常の暴力と同様刑法で対応することが最も効果的である。ただ、往々にして子どもの将来に差し支える等の理由から被害者が必ずしも事件化を望まないことがあり、刑法犯として逮捕された後で、米国、英国、ドイツ、韓国等服役の代替措置として加害者更生プログラム受講や社会奉仕を選択できる国も多くなっている<sup>20</sup>。通常、加害者更生プログラムの経費は加害者持ちであり、仕事を休んで長時間の講座を受講しなければならず（韓国の保護処分においては、社会奉仕・加害者更生プログラムの受講命令は100時間以内となっている）加害者の負担は大きい。なお、加害者更生プログラムに関しては、わが国においても、1次改正の際に加害者の更生のための指導の方法等に関する調査研究の推進が法に盛り込まれているが（第25条）その後制度化に向けた大きな進展はない<sup>21</sup>。

#### イ 社会規範の形成

DV防止法の制定及び各種広報啓発活動は、DVは反社会的な行為であるという社会的規範の形成には大きな効果があったと思われる。ただし、社会的規範の形成は直接のサンクションがないだけに、モラルや体面を気にしない人には効果は期待できない。

#### ウ 物理的に不可能とする

法律での直接の規制以上に、物理的にDVを不可能にすることは有効であり、加害

<sup>19</sup> このような考え方は米国の法学者の著作においてある程度一般的に見られる。例えばハーバード・ロースクルールのレッキング教授の『コモンズ』等。

<sup>20</sup> 米国では逮捕された者の多くが服役の代替措置として加害者更生プログラムを受講するといわれているが、韓国においてもDV事件において刑事処罰の対象とせず、刑事罰を科さない「保護処分」制度が原則として加害者に適用されている。保護処分において、社会奉仕・受講命令と相談委託は加害者更生プログラム受講が必須であり、受講命令と保護観察をあわせて科せられた者が7割に及んでいる。詳細は内閣府男女共同参画局「東アジアにおける配偶者からの暴力の加害者更生に関する調査研究報告書」参照  
<<http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/2007houkoku.html>>

<sup>21</sup> 政府参考人として調査会に出席した、板東久美子内閣府男女共同参画局長（当時）は、以下のように発言している。「加害者の更生、加害者に対する対応につきましては、内閣府の方でも調査研究をずっと続けておりまして、例えば海外における様々な事例を分析をしたり、それから国内におきましても、幾つかの自治体においてお申し込みをしまして加害者更生のプログラムの試行とその検証というのをやらせていただいたところがございます。加害者更生につきましては、諸外国も含めて現実に効果の点では必ずしも十分な効果は上げられていないのではないかというような点もございまして、この問題は確かに御指摘のとおり非常に重要な問題であるかと思えますけれども、なかなか方法論としても難しいところがございます。我々としても調査研究を更に進めていきたいというふうに思っておりますし、またそれぞれのセンターなどにおける加害者対応についても様々な課題があるというふうにお聞きしておりますので、そういったところについても、どういった在り方を考えていくべきかということについて更に研究していきたいというふうに思っております。」（第169回国会参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会会議録第8号5頁（平20.6.4））

者と被害者を切り離すことが最も効果的である。各国のDV対策において採用されている保護命令制度は、被害者を一時的又は恒常的に加害者から強制的に引き離すことを目的としている。一般的に被害者が加害者の元を離れる場合の制約条件としては、子どもの存在、金銭、住居の3つが大きいことから、被害者への経済力の付与、宿泊施設の整備等は制約の軽減に寄与する。

一般的に、特定の政策目的を達成するために、どの程度の規制が望ましいかについては、意見が分かれるところである。全面的に規制すれば、その規制に伴う副作用が無視できない。DVに関する規制の副作用としては、政策コストの上昇、他の虐待法や一般の母子世帯とのバランス、既存の法体系との整合性、家族の解体などが考えられる。

現実に各国におけるDV対策は、犯罪としての処罰と並行してDVのコストを高くすることにより(加害者の判断によって)発生を防止することが意識されているといえよう。加害者は暴力の代償として各種の負担が課せられるだけでなく、DVが公になれば社会的な評判は下落し、色々な面で不利益が生じることになる。したがって、DVについては、被害者の保護と並んで加害者に「配偶者に暴力を振るえば損である」という自覚を持たせることが、規制の副作用を抑制する上でも効果的といえよう。

## (2) DVの諸類型と対応策

DV研究の先進国である欧米では、前述のようにDVのとらえ方に社会的な病理的現象と考える見方と、カップル間の力関係(勢力関係)に着目する見方の2つがあるが、これはある程度現実のDVの様相を反映したものと考えられる。

社会的な病理的現象は、貧困等社会的・個人的なストレスに起因する、どちらかというところ衝動的なDVであり、カップル間の力関係(勢力関係)を有利にするためのDVは、戦略的に行われるDVといえよう。このほかに暴力それ自体が目的であるという個人の病理的現象であるケースもあろう<sup>22</sup>。DV対策は、このそれぞれにおいて当然異なるべきである。

### 個人の病理的現象の場合

暴力それ自体が加害者の満足度を高める場合には、家族関係の再構築は有効な手段とはならない。したがって、加えられている暴力が のタイプに属するなら、被害者の保護と自立支援が必要である。

### 社会的な病理的現象の場合

暴力が、貧困等による個人的なストレスに起因する場合は、先行研究の結論は加害者の就業機会の確保等による経済的なステータスの改善がDVの抑制に有効であるというものが多し。もちろんDVの加害者に優先的に仕事を与えることはできないが、加害者に就労等の支援を行うことによってストレスを軽減し、併せて反省の機会を与えることにより、DVの軽減化や家族の再統合への道筋をつけることが可能となろう。

---

<sup>22</sup> しばしば報告されている加害者の執拗な追跡行為も、多くの場合この類型に入ると思われる。

カップル間の力関係（勢力関係）の有利化を目的とした場合

DV防止法で保護施設や自立支援策を充実することにより、被害者の離婚へのハードルは確実に低くなる。このことは当然加害者側も理解しているため、夫婦間の力関係を有利にしようと欲した場合でも、加害者が暴力を振るう利益と離婚の危険性を比較衡量した結果、暴力の行使を思いとどまる可能性は高いと思われる。

このように、<sup>23</sup> の場合においては、加害者の経済状況の改善や暴力の行使を思いとどまらせる適切なインセンティブを与えることにより、加害者の合理的な判断によるDVをやめさせるという手段が可能であろう。したがって、<sup>24</sup> のパターンではないという見極めがつけば、対応手段の選択の幅は格段に広がってくる。例えば、自立支援により被害者側の経済力が強化されることで、「いつでも離婚できる」という安心感から、対等な立場で新たな夫婦の力関係を構築することも可能となろう。DVにも様々なタイプがある以上、DV対策についても自立支援から加害者更生プログラムまで、多様なメニューが用意されるべきである<sup>23</sup>。

### （3）付言（加害者更生プログラムに関して）

DV対策のメニューにおいて、わが国でこれまで比較的重要視されてこなかったものが、「加害者側の意識の改革」であり、この点に関して、大きな意味を持つものが加害者更生プログラムであろう。加害者へのインセンティブと並んで、自ら学ぶことにより、自らの判断によって暴力行為をやめるよう誘導する方法は、より志向されてよいと思われる<sup>24</sup>。注21の板東内閣府男女共同参画局長（当時）発言のような、加害者プログラムを、その実施以前から効果を疑問視するようでは、法に盛り込んだ意義がないといわざるを得ないであろう。

もちろんわが国の法制度の仕組みに合わせ、加害者更生プログラムの位置づけは、外国とは異なったものである必要がある。更にプログラムが実効性を持つために、以下の諸点についても配慮すべきである。

暴力があっても、別れるか別れないかは被害者の意思による所が大きい。したがって、加害者更生プログラムのプロセスは、被害者の加害者とは別れたくないという意思が存在して、初めて実行に移される必要がある。

支援センターの行う相談機能を加害者についても制度的に拡大し、被害者だけでなく加害者も、暴力がエスカレートしないうちに、気軽に相談でき、解決のための支援を受けることを可能とすべきである。

多くの加害者は、自身の暴力的な性向についての自覚はあると思われる。そのような性向を自覚し、改善しようと考えている加害者については、自発的に加害者更生プログラム

<sup>23</sup> 以上の議論は、あくまでも<sup>24</sup> については加害者が合理的に行動することが前提となっており、DVを行う加害者の行動には合理性はないという前提に立てば結論は変わってくるであろう。

<sup>24</sup> 問題は、加害者更生プログラムの位置づけである。加害者更生プログラムは、『Selected Estimates of the Costs of Violence Against Women』によれば、男性が権威主義的で破壊的な関係でしかない「権力と支配」の行動パターンから抜け出し、「平等な関係の基礎を築く」行動パターンへ移行できるよう手助けすることを目的とし、その目的に沿った様々なプログラムが用意されている。

を（負担や秘密の漏洩の心配がなく）受講できるような体制を構築する必要がある。

上記以外の裁判所や行政機関による命令による加害者更生プログラム受講の方途についても、検討していく必要がある。

#### 【参考文献】

CRVAWC 『Selected Estimates of the Costs of Violence Against Women』(1995年)

内閣府男女共同参画局「東アジアにおける配偶者からの暴力の加害者更生に関する調査報告書」(平成20.7)

ローレンス・レッシング 『コモンズ』(翔泳社 平成14.11)

南野知恵子他 『詳解DV防止法』(ぎょうせい 平成13.10)

南野知恵子他 『詳解改正DV防止法』(ぎょうせい 平成16.12)

エレン・ペンス、マイケル・ペイマー編 『暴力男性の教育プログラム』(誠信書房 平成16.3)

沢田知樹「日本のDV法は後進的か? : 米国DV法と対比して考える」(平成20.1)

<<http://ci.nii.ac.jp/naid/110007172025>>