

# 欧州評議会イスタンブール条約

## — DV及び女性に対する暴力への対応 —

森 秀勲

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 条約作成の経緯及び締結状況
3. 主な規定
  - (1) 条約の目的及び適用対象
  - (2) ジェンダーの視点
  - (3) 暴力の防止
  - (4) 被害者保護及び支援
  - (5) 実体法及び手続法等の整備
  - (6) 監視メカニズム
4. イスタンブール条約の意義と我が国への示唆
5. おわりに

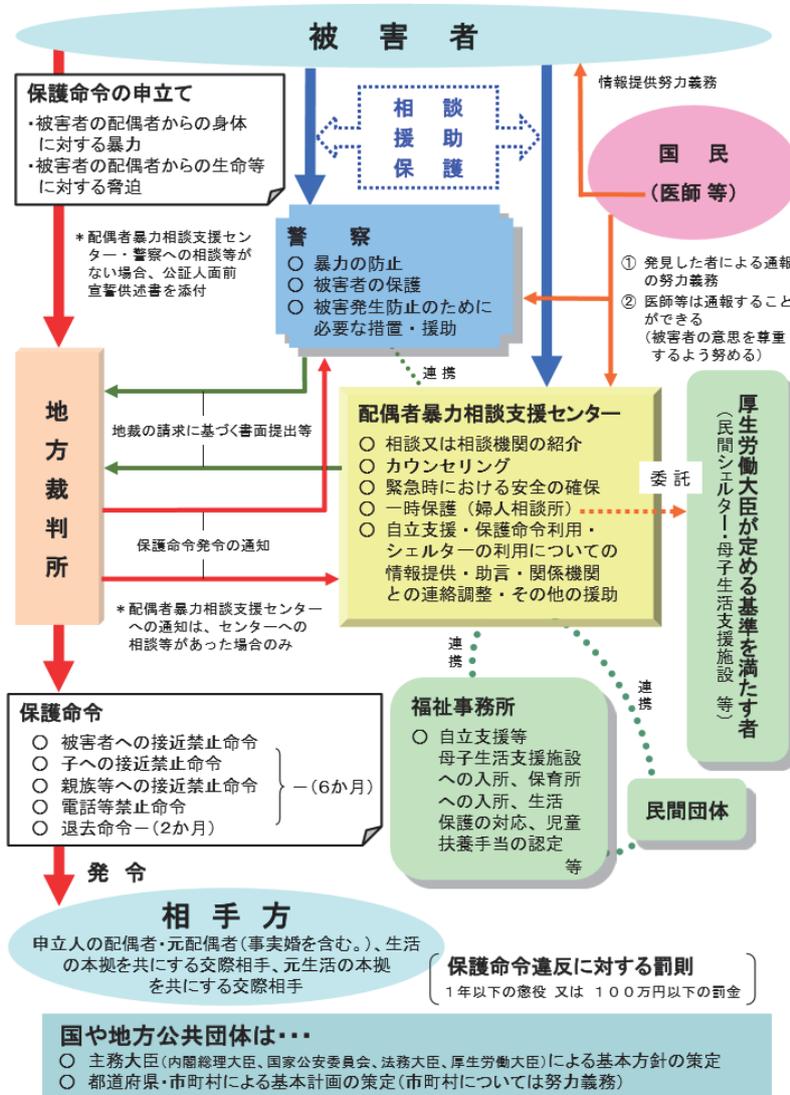
### 1. はじめに

現在、新型コロナウイルス感染症対策としての外出禁止措置等の影響により、長時間の在宅やストレス等を原因として世界各国でドメスティック・バイオレンス（以下引用部分等を除き「DV」という。）が深刻化しているが、本稿は、DVの防止及び被害者の保護に関する施策の在り方について検討を行う際の一つの材料として、2011年に欧州評議会<sup>1</sup>で採択された「女性に対する暴力及びドメスティック・バイオレンスの防止に関する欧州

<sup>1</sup> 欧州評議会は、1949年にフランスのストラスブールに設立され、人権、民主主義、法の支配の分野で国際社会の基準策定を主導する汎欧州の国際機関である。加盟国は、EU全加盟国、英国、旧ユーゴ諸国、ロシア、ウクライナ、トルコを含む全47か国、オブザーバー国は、日本、米国、カナダ、メキシコ及びパチカンの全5か国である（外務省ホームページ「欧州評議会（Council of Europe）の概要」（平成28年2月25日）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ce/gaiyo.html>〉を参照。以下、ウェブ情報の最終アクセスは2020年6月23日）。

評議会条約」<sup>2</sup>（以下「イスタンブール条約」<sup>3</sup>又は単に「条約」という。）の内容を紹介するものである。

図表 1 我が国のDV防止法の概要（チャート）



（出所）内閣府男女共同参画局「配偶者暴力防止法の概要」4頁「配偶者暴力防止法の概要（チャート）」 <[http://www.gender.go.jp/policy/no\\_violence/e-vaw/law/pdf/140527dv\\_panfu.pdf](http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/law/pdf/140527dv_panfu.pdf)>

<sup>2</sup> 英語での名称は“Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence”。欧州評議会ウェブサイト <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>> なお、イスタンブール条約を簡潔に紹介した資料としては、男女共同参画推進連携会議 企画委員会主催による情報・意見交換のための会合（第53回）「欧州評議会 女性に対する暴力及びドメスティック・バイオレンス防止条約について - クリス・グリーン氏を招いて - 聞く会」（平24.5.15）におけるグリーン氏作成資料 <<http://www.gender.go.jp/kaigi/renkei/ikenkoukan/53/pdf/siryoy1-2-2.pdf>> を参照。

<sup>3</sup> 署名式が行われたトルコのイスタンブールにちなんで「イスタンブール条約」と呼ばれる（今井雅子「欧州評議会「イスタンブール条約」『国際女性』No. 29（2015）84頁）。

我が国の「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」（平成13年法律第31号。以下「DV防止法」という。図表1参照）は、DV<sup>4</sup>に対処するため、平成13年に参議院の調査会による議員立法として制定された<sup>5</sup>。同法の制定後、平成16年及び19年に保護命令制度の拡充等を内容とする改正が行われたが、平成25年に生活の本拠を共にする交際（婚姻関係における共同生活に類する共同生活を営んでいないものを除く。）をする関係にある相手からの暴力及びその被害者についてこの法律を準用すること（及びこれに伴う題名改正）を内容とする改正が行われて以降、大きな改正は行われていない。

そうした中で、第198回国会（常会）において令和元年6月19日に成立した児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律（令和元年法律第46号）は、DVに関連して、児童虐待防止対策とDV対策との連携強化を図るための規定を置くほか、同法附則第8条において、通報の対象となるDVの形態及び保護命令の申立てをすることができるDV被害者の範囲の拡大、DV加害者の地域社会における更生のための指導等の在り方について、施行後3年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとするを規定した。

イスタンブール条約は、欧州評議会という地域的な枠組みで作成された条約である一方、世界の様々な国・地域において女性に対する暴力及びDVに対処する上で活用可能なツールを網羅する内容となっている<sup>6</sup>。本稿では、DV防止法の保護命令制度に対応する緊急的な接近禁止命令（条約第52条）など、関連する規定を中心に紹介することとする。

また、この条約が対象とするDVに限らない女性に対する暴力に関連し、近年、我が国では、平成29年の刑法の一部改正による強姦罪の構成要件・罪名及び法定刑の見直し等の大きな動きがあり<sup>7</sup>、また、現在、性犯罪・性暴力対策が大きな課題となっていることから<sup>8</sup>、あわせて、性暴力の犯罪化規定（条約第36条）や性暴力被害者に対する支援（条約

<sup>4</sup> 本稿において「ドメスティック・バイオレンス」（DV）とは、DV防止法第1条第1項で定義する「配偶者からの暴力」を基本とするが、後述するようにイスタンブール条約ではより広い定義を採用していることもあり、文脈によっては高齢者虐待や児童虐待など配偶者からの暴力に該当しない行為を含む場合がある。

<sup>5</sup> DV防止法は、平成12年から13年にかけて参議院共生社会に関する調査会において調査・検討が重ねられた後、第151回国会において、平成13年4月2日に同調査会提出法律案として提出され、同月6日に衆議院本会議において可決・成立した（制定当初の題名は「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」。制定経緯については、筒井隆志「配偶者暴力防止法の今後～制定後10年目を迎えて～」『立法と調査』No. 310（2010.11）75～77頁参照）。

<sup>6</sup> 例えば、本稿では取り上げないが、条約では、女性器切除（FGM）や強制結婚、名誉殺人のように、欧州以外の地域やその出身者の間で生じることが多い形態の暴力についても犯罪化等の規定を置いている（第37条、第38条、第42条）点で、この条約が欧州という一地域にとどまらず、世界の多様な社会・文化を越えて共通する女性に対する暴力・DVという課題に世界全体で取り組む基盤となる可能性を持っていると考えられる。

<sup>7</sup> 強姦罪の構成要件等に係る改正規定を含む、刑法の一部を改正する法律（平成29年法律第72号）は、第193回国会（常会）において平成29年6月16日に成立した。刑法の性犯罪規定の見直しについては、小沢春希「強制的性交等罪の構成要件緩和」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』1076号（2019.12.17）、内田亜也子「被害の実態に即した性犯罪施策の課題（1）」『立法と調査』No. 424（2020.6）を参照。

<sup>8</sup> 刑法の一部を改正する法律（平成29年法律第72号）附則第9条において、施行後3年を目途に性犯罪に係る事案の実態に即した対処を行うための施策の在り方について検討を加えることを政府に求めた。政府は、令

第25条) など、女性に対する暴力全般に関わるいくつかの規定を取り上げる。

さらに、我が国はこの条約の作成に参画していないが、この条約は欧州評議会の要請等を条件として、交渉に参加しなかった非加盟国にも加入の機会が与えられているので、この点についても最後に触れることとする。

## 2. 条約作成の経緯及び締結状況

欧州評議会は、1990年代以降、暴力からの女性の保護を促進するための一連のイニシアティブを実施してきた<sup>9</sup>。2002年には欧州評議会閣僚委員会が「暴力からの女性の保護に関する勧告」<sup>10</sup>を採択し、2006年から2008年にかけて欧州全体においてDVを含む女性に対する暴力と闘うためのキャンペーンを実施した。その中で、欧州評議会加盟各国議会がジェンダー (gender)<sup>11</sup>に基づく暴力の最も深刻で広範な形態の防止、保護、起訴に関する法的拘束力のある基準を求める多くの決議や勧告を採択し、また、調査研究や報告書の発表が行われた。これにより、欧州における女性に対する暴力とDVをめぐる問題の大きさが示される一方、各国の対応にばらつきがあることも明らかになった。

欧州評議会は、女性に対する暴力とDVの被害者が欧州のどこにいても同じレベルの保護を受けられるようにするためには、調和のとれた法的基準が必要であるとの認識から、女性に対する暴力とDVを防止し、対処するための包括的な基準を設定する必要があると判断した。2008年12月、この分野の条約草案を作成するための専門家グループ「女性に対する暴力・ドメスティック・バイオレンスの防止・対策に関するアドホック委員会」が欧州評議会閣僚委員会によって設置され、同アドホック委員会は、9回の会合を開き、2010年12月に条約の草案をまとめた。

条約は、2011年4月7日に欧州評議会の閣僚委員会で正式に採択され、5月11日に閣僚委員会のイスタンブール会合で署名開放された。同条約は、2014年4月22日にアンドラが10番目の批准国となったことにより発効要件を満たし、同年8月1日に発効した。2020年6月23日現在の締約国は34、署名済みで未批准の国・機関は12である<sup>12</sup>。

---

和2年6月11日に「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」(令和2年6月11日 性犯罪・性暴力対策強化のための関係府省会議) <[http://www.gender.go.jp/policy/no\\_violence/seibouryoku/pdf/policy\\_02.pdf](http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/seibouryoku/pdf/policy_02.pdf)> を決定し、令和2年度から4年度までの3年間を性犯罪・性暴力対策の「集中強化期間」として、①刑事法に関する検討とその結果を踏まえた適切な対処、②性犯罪者に対する再犯防止施策の更なる充実、③被害申告・相談をしやすい環境の整備、④切れ目のない手厚い被害者支援の確立、⑤教育・啓発活動を通じた社会の意識改革と暴力予防について、取組を進めていく方針を示した。

<sup>9</sup> 以下の記述は、欧州評議会ウェブサイトより“Historical back ground” <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/historical-background>>及び“The Negotiations” <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/cahvio>>を参照して作成。このほか、条約作成の背景については、今井雅子「欧州評議会「女性に対する暴力及びドメスティック・バイオレンス防止条約」『国際女性』No. 25 (2011)が詳しい。

<sup>10</sup> 欧州評議会ウェブサイト“Recommendation Rec(2002)5” <<https://www.coe.int/en/web/genderequality/recommendation-rec-2002-5-and-other-tools-of-the-council-of-europe-concerning-violence-against-women>>

<sup>11</sup> この条約における「ジェンダー」の定義については、後掲注15を参照。

<sup>12</sup> 欧州評議会ウェブサイト“Chart of signatures and ratifications of Treaty 210” <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>>

図表2 イスタンブール条約の構成

第1章	目的、定義、平等及び差別の禁止	一般的義務
第2章	統合された政策及びデータ収集	
第3章	防止	
第4章	保護及び支援	
第5章	実体法	
第6章	捜査、訴追、手続法及び保護措置	
第7章	移住及び庇護	
第8章	国際協力	
第9章	監視メカニズム	
第10章	他の国際文書との関係	
第11章	条約の改正	
第12章	最終規定	

(出所) 筆者作成

### 3. 主な規定

以下、条約本文及び欧州評議会が締約国による条約実施の参考のために作成した条約の説明書(Explanatory Report)<sup>13</sup>を要約する形で、本条約の主な規定を(1)条約の目的及び適用対象、(2)ジェンダーの視点、(3)暴力の防止、(4)被害者保護及び支援、(5)実体法及び手続法等の整備及び(6)監視メカニズムの順に紹介する<sup>14</sup>。

#### (1) 条約の目的及び適用対象

この条約は、あらゆる形態の暴力から女性を保護し、女性に対する暴力やDVを防止、訴追、撤廃すること等を目的とし(第1条)、「女性に偏って(disproportionately)影響を与えるドメスティック・バイオレンスを含む女性に対するあらゆる形態の暴力」に適用されるものと規定している(第2条1)。

この条約において「女性に対する暴力」とは、「人権侵害及び女性に対する差別の一形態として理解されるものであり、公的又は私的な生活において生じているかにかかわらず、

<sup>13</sup> Council of Europe “Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence” (2011.5.11) <<https://rm.coe.int/16800d383a>> (以下“Explanatory Report”という。)

<sup>14</sup> 以下、イスタンブール条約の日本語訳は、「欧州評議会 女性に対する暴力およびドメスティック・バイオレンスの防止およびこれとの闘いに関する条約(2011年)」(平野裕二仮訳) <[https://img.atwikiimg.com/www26.atwiki.jp/childrights/attach/36/7/CoE\\_女性に対する暴力・DV条約.pdf](https://img.atwikiimg.com/www26.atwiki.jp/childrights/attach/36/7/CoE_女性に対する暴力・DV条約.pdf)>、今井雅子(2011)・前掲注9、同(2015)・前掲注3等における訳語を参考に筆者が仮訳したものである。

女性に対する身体的、性的、心理的、経済的な危害若しくは苦痛（そのような行為の脅しを含む。）、強制又は恣意的な自由の剥奪をもたらし、又はもたらす可能性のあるジェンダーに基づくあらゆる暴力行為をいう」と規定されている（第3条（a））<sup>15</sup>。

「ドメスティック・バイオレンス」とは、「加害者が被害者と同じ住居を共有しているかどうか、又は共有していたかどうかにかかわらず、家族・家庭単位内において又は過去若しくは現在の配偶者・パートナー間において起こる、身体的、性的、心理的、経済的なあらゆる暴力行為をいう」と規定されている（第3条（b））。これらの「暴力」「バイオレンス」の定義は、身体的な暴力のみならず、性的、心理的、経済的な行為を含むものとなっている。これに対し、我が国のDV防止法では、例えば、保護命令の対象となるのは「配偶者からの身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫」と規定されており（第10条第1項）、保護命令の相手方は配偶者に限られ、また、精神的・性的な暴力が含まれない。

この条約上のDVは、生物学的・法的な家族関係にかかわらず、家族又は家庭単位の構成員間で行われる身体的、性的、心理的又は経済的な暴力を対象としており、①配偶者など親密なパートナー間で行われる暴力のほか、②親子など世代間で発生する暴力（高齢者虐待や児童虐待）という二つのタイプの暴力が含まれている。また、ジェンダー中立的な定義であるため、男女双方が被害者・加害者のいずれになった場合も包含している<sup>16</sup>。

なお、「ドメスティック」という言葉は、そのような暴力が起こり得る場所を限定しているように見えるかもしれないが、パートナーとしての関係が終わった後も暴力（身体的な暴力に限られない。）は継続することが多いことの認識から、被害者と加害者の共同居住は要件とされない<sup>17</sup>。

## （2）ジェンダーの視点

条約はその前文において、女性に対する暴力を防止する上で女性と男性の間の法的及び事実上の平等を実現することが重要な要素であること、女性に対する暴力は歴史的に女性と男性の間にある不平等な力関係の現れであり、そうした力関係が男性による女性への支配や差別、女性の十分な活躍の妨げにつながってきたこと、そして、女性に対する暴力がジェンダーに基づく暴力としての構造的性質を持つことを指摘している。

これを受け、条約の目的の一つとして、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に寄与し、女性のエンパワーメントを含む男女間の実質的な平等を促進することが掲げられている（第1条1（b））。

また、第6条は、締約国は、この条約の規定の実施及び影響の評価にジェンダーの視点を盛り込み、男女の平等及び女性のエンパワーメントに関する政策を促進し効果的に実施

---

<sup>15</sup> この条約において、「ジェンダー」は「ある社会が女性と男性にとって適切と考える社会的に構成された役割、行動、活動及び属性」と定義されている。また、「ジェンダーに基づく女性に対する暴力」とは「女性であることを理由として女性に向けられた暴力又は女性に偏って影響を与える暴力」と定義されている（第3条（c）、（d））。

<sup>16</sup> Explanatory Report, para. 41

<sup>17</sup> Explanatory Report, para. 42

することを約束する、と規定している。

### (3) 暴力の防止

第3章(第12条～第17条)は、暴力の防止について規定している。ここでは、暴力防止の一般的義務と加害者向けプログラムに関する規定を紹介する。

#### ア 一般的義務

第12条は、女性に対する暴力等の防止に係る一般的義務について規定している。

締約国は、自然人又は法人によるこの条約の範囲に含まれるあらゆる形態の暴力を防止するために立法措置その他の措置を講じなければならない(第12条2)。

また、締約国は、女性の劣等性という観念又は女性と男性の固定観念化された役割に基づく偏見、慣習、伝統その他のあらゆる慣行を根絶するため、女性及び男性の行動の社会的及び文化的パターンの変化を促進するために必要な措置を講じなければならない(第12条1)。これは、女性及び男性の既存の行動パターンが、偏見、ジェンダーの固定観念及びジェンダーに偏った慣習や伝統の影響を受けていることが多いとの見方に基づいており、そうした考え方や態度の変化を促進するために必要な措置をとることを求めるものである。この規定は、一般的な義務として、締約国がとるべき具体的な措置については言及せず、その裁量の範囲内に委ねている<sup>18</sup>。

#### イ 加害者に対する予防的介入及び治療プログラム

予防的介入及び治療プログラム(第16条)は、①DVの加害者に対して更なる暴力を防止し、暴力的な行動パターンを変えるために、対人関係において非暴力的な行動をとるよう指導するプログラム及び②性犯罪者の再犯を防止する治療プログラムの立ち上げ・支援に必要な立法措置その他の措置を講じることを義務付けるものである。①については、この種の介入には、熟練し訓練を受けたファシリテーター(世話役)が必要であり、さらに、これらのプログラムは単独で設定されるのではなく、女性支援サービス、法執行機関、司法機関、保護観察サービス、また、必要に応じて児童保護・児童福祉施設と密接に協力することが不可欠であるとされている。②は、再犯を防止し、加害者の社会復帰を成功させるという観点から、刑務所の内外を問わず、有罪判決を受けた性犯罪者を治療するために特別に設計されたプログラムである。欧州評議会加盟国の間では、多くの異なるモデルやアプローチが存在するので、このようなプログラムをどのように運営するかは、締約国とサービス提供者に委ねるのが最善であると考えられている<sup>19</sup>。

### (4) 被害者保護及び支援

第4章(第18条～第28条)は、被害者の保護について規定している。これらの中から我が国のDV防止・被害者保護施策に参考となりそうな規定(被害者に対する支援サービス、シェルター、電話ヘルプライン、性暴力被害者に対する支援等)について取り上げることとする。

<sup>18</sup> Explanatory Report, para. 85

<sup>19</sup> Explanatory Report, paras. 104, 105

## ア 一般的義務

被害者の保護に関する一般的な義務として、第18条1は、締約国に、全ての被害者を更なる暴力行為から保護するために立法措置その他の措置を講じなければならないと規定している。そして、同条2は、この条約の範囲に含まれるあらゆる形態の暴力の被害者及び目撃者を保護・支援するに際して、司法、検察、法執行機関、地方及び地域の当局を含む全ての関連する国家機関並びに非政府組織その他の関連する組織及び団体の間に効果的な協力を提供するための適切なメカニズムが存在するよう確保するために、国内法に従い、必要な立法措置その他の措置を講じなければならないと規定している。

関係機関同士の協力が重視されているのは、条約の対象となる暴力の形態は、多数の機関が協調し足並みをそろえて対処するのが最善であるという信念に由来するとされる。例えば、犯罪現場で被害者と最初に接触することが多い法執行機関は、被害者を専門的な支援サービス、シェルターや非営利団体が運営することが多いレイプクライシスセンター（被害者に妊娠検査、緊急避妊、性病・怪我の治療、心理的ケア等を行うセンター）などに紹介できる必要がある。被害者を任されたこれらの支援サービスは、医療ケア、心理学的・法的カウンセリングなどを提供することで被害者をサポートし、被害者が次のステップ（しばしば司法機関への対応を必要とする。）に進むための支援も行う<sup>20</sup>。

## イ 被害者に対する一般的・専門的支援サービス

被害者に対する支援サービスの提供については、一般的な支援サービス（第20条）と専門的な支援サービス（第22条）とを区別する。一般的な支援サービスとは、社会、保健、雇用等に関し公的機関が提供する支援を指し、長期的な支援を提供するものであり、被害者のみの利益のためだけに設計されたものではなく、広く国民のために提供されるものである。対照的に、専門的な支援サービスは、女性に対する暴力やDVという特定の形態の被害者の緊急のニーズに合わせた支援を提供することに特化しており、一般の人々には開放されていない。これらのサービスは、政府当局が運営又は資金提供している場合もあるが、専門的な支援サービスの大部分はNGOによって提供されている<sup>21</sup>。

一般的な支援サービス（第20条）については、締約国は、被害者が暴力からの回復を容易にするサービスを利用できるようにするために、立法措置その他の措置を講じなければならない、これらの措置には、必要に応じて、法的及び心理的カウンセリング、経済的支援、住宅、教育、訓練、就職支援などのサービスが含まれるべきであると規定されている。また、特に、被害者と最初に接触することが多い保健医療及び社会サービスについては、サービスが適切に提供されるとともに、専門家が被害者を支援し、適切なサービスに紹介するための訓練を受けていることを確保することが義務付けられている。

専門的な支援サービス（第22条）については、締約国は、この条約の適用範囲に含まれる暴力行為の対象となった被害者に対して、適切な地理的分布の下で、即時、短期及

<sup>20</sup> Explanatory Report, para. 114

<sup>21</sup> Explanatory Report, para. 125 なお、多くの欧州評議会加盟国では、DV被害者や女性に対する様々な形態の暴力の被害者のためのサービスの圧倒的多数がNGOや市民社会組織によって運営されており、これらの組織は、シェルター、法律相談、医療・心理カウンセリング、ホットラインやその他の必要不可欠なサービスを提供してきた長い伝統を持っている（Explanatory Report, para. 68）。

び長期の専門家による支援サービスを提供・手配するために、立法措置その他の措置を講じるとともに、全ての暴力の被害者である女性及びその子に対して、専門的な女性支援サービスを提供・手配することを義務付けている。専門的な支援サービスが提供する支援の種類には、シェルターや安全な宿泊施設の提供、即時の医療支援、レイプや性的暴行 (sexual assault) の場合の法医学的証拠の収集、短期・長期の心理カウンセリング、トラウマケアなどがある<sup>22</sup>。

## ウ シェルター

第23条は、シェルターについて、締約国は、被害者、特に女性及びその子供のための安全な宿泊施設を提供し、かつ、被害者に積極的に手を差し伸べるために十分な数の適切で、容易にアクセス可能なシェルターの設置を提供するために立法措置その他の措置を講じなければならないと規定している。シェルターの目的は、被害者、特に女性及び子供が自宅で安全でなくなった場合に、被害者のための安全な宿泊施設への即時の、できれば24時間体制でのアクセスを確保することであり、仮設住宅やホームレスのためのシェルターのような一般的なシェルターだけでは十分ではないとされている。「十分な数」については、欧州評議会ドメスティック・バイオレンスを含む女性に対する暴力と闘うためのタスクフォース最終活動報告書 (EG-TFV(2008)6) (以下「EG-TFV報告書」という。) <sup>23</sup>では、すべての地域で利用可能な、人口1万人につき1家族分の場所を確保した専門の女性用シェルターに安全な宿泊施設を設けることを推奨しているが、サポートの数は実際の必要性に応じて決定されるべきであるとされている<sup>24</sup>。

## エ 電話ヘルプライン

第24条は、電話ヘルプライン (電話相談サービス) について規定している。締約国は、この条約の適用範囲に含まれる全ての形態の暴力に関して、相談者に対し、秘密に又は匿名性を考慮して、助言を提供するために、全国的な24時間体制 (年中無休) の電話ヘルプラインを無料で設置するために、立法措置その他の措置を講じなければならない。ヘルプラインは、被害者が助けや支援を求めるための最も重要な方法の一つであり、緊急時に相談や支援を求め、シェルターや相談所、警察などにつながることができるヘルプラインは、この条約の適用範囲に含まれる全ての形態の暴力に関する支援及び助言サービスの基礎となるものであるとされている<sup>25</sup>。

## オ 性暴力被害者に対する支援

第25条は、性的な暴力の被害者への支援に関して、被害者のための医学的及び法医学的検査、トラウマ支援及びカウンセリングを提供するのに十分な数の被害者のための適切で容易にアクセスできるレイプクライシスセンター又は性暴力相談センターの設置を規定するために必要な立法措置その他の措置を講じることが義務付けている。レイプを

<sup>22</sup> Explanatory Report, para. 132

<sup>23</sup> “Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV) Final Activity Report” (Council of Europe, September 2008) <[https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/final\\_Activity\\_report.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/final_Activity_report.pdf)>

<sup>24</sup> Explanatory Report, paras. 133, 135

<sup>25</sup> Explanatory Report, para. 136

含む性暴力によるトラウマに対しては、訓練を受けた専門のスタッフによる特に繊細な対応を必要とするほか、この種の暴力の被害者は、起訴に必要な証拠を収集するための法医学的検査と医療ケア、心理学的なカウンセリングやセラピーが必要となり、事件発生から数週間から数か月かかることが多いとされている。「十分な数」について、前述のEG-TFV報告書は、人口20万人に1センターの割合で利用できるようにすべきであり、地理的な広がりの中で都市部と同様に農村部の被害者が利用できるようにすべきであると勧告している<sup>26</sup>。

#### (5) 実体法及び手続法等の整備

第5章「実体法」(第29条～第48条)は、女性に対する暴力及びDVにかかわる様々な行為類型の犯罪化(第33条～第41条)、被害者の民事上の救済措置及び賠償請求権の確保(第29条、第30条)等について規定している。また、第6章「捜査、訴追、手続法及び保護措置」(第49条～第58条)は、あらゆる形態の暴力からの捜査、起訴、手続法及び保護に関連する問題を幅広くカバーする様々な規定を定めている。これらのうち性暴力の犯罪化、緊急的な接近禁止命令、禁止命令及び保護命令について取り上げることとする。

##### ア レイプを含む性暴力

第36条は、レイプを含む性暴力の犯罪化を確保するための立法措置その他の措置を講じることを義務付けている<sup>27</sup>。具体的には、身体の一部又は物体を用いて、他人の身体に対し、その同意なく、膣、肛門又は口腔内への性的な性質の挿入を行うこと等を処罰対象とすることを求めている(同条1)。

また、同条3は、国内法により認められた過去又は現在の配偶者又はパートナーに対して行われた行為にも同条1の規定が適用されることを確保するよう義務付けている。この規定は、この条約に基づき各国で定められた性暴力及びレイプに関する刑事犯罪規定が、加害者と被害者との関係にかかわらず全ての非同意的な性行為に適用され、現在又は元の配偶者やパートナーに対して犯された場合にも例外とならないことを確保しようとするものである<sup>28</sup>。この点については、第43条においても「この条約に基づいて定められた犯罪は、被害者と加害者の関係の性質にかかわらず適用されなければならない。」と規定している。

なお、同条における「同意」は、関連する事情に照らして評価された本人の自由意思の結果として自発的に与えられるものでなければならないと規定している(同条2)。締約国は、自由に与えられた同意の欠如という概念を含む刑事法制を整備することを求められているが、法律上の文言や、自由に与えられた同意が存在しないとみなされる要因をどのように規定するかについては、締約国の裁量に委ねられている<sup>29</sup>。

<sup>26</sup> Explanatory Report, paras. 138, 142

<sup>27</sup> 平成29年の刑法改正により強姦罪は強制性交等罪に改正されたが(第177条)、本稿では“rape”の訳語として、文脈によって「強姦」と「強制性交等」とに訳し分けることになじまないため、統一的にカタカナの「レイプ」を用いている。なお、条約第36条に対する各国の対応等については、小沢春希・前掲注7参照。

<sup>28</sup> Explanatory Report, para. 194

<sup>29</sup> Explanatory Report, para. 193

## イ 緊急的な接近禁止命令

第52条は、緊急的な接近禁止命令 (emergency barring order) について定めている。締約国は、差し迫った危険がある場合には、DVの加害者に対し、十分な期間、被害者又は危険にさらされている者 (以下「被害者等」という。) の住居から退去することを命じる権限及び加害者が被害者等の住居に立ち入り、又は接触することを禁止する権限を、自国の権限のある当局 (the competent authorities) に付与するために立法措置その他の措置を講じなければならない (同条1)。また、同条の規定に基づき行われる措置は、被害者等の安全を優先しなければならないと規定されている (同条2)。本条は、「差し迫った危険」に際しての緊急的な措置を定めるものであり、さらに、「被害者等の安全を優先しなければならない」として、非対称的關係にある被害者等の安全確保を最優先する規定振りとなっている。これに対し、我が国のDV防止法上の保護命令は、対等な当事者間の手続を前提としており (同法第14条)、発令手続に平均で10日以上かかっている<sup>30</sup>。

DV被害者の安全を保証する最も効果的な方法は、緊急の危険が迫っている状況では、被害者と加害者の間に物理的な距離を置くことである。そのためには、多くの場合において、被害者と加害者のどちらかが一定期間、共同住居から離れるか、加害者が被害者の住居から離れることが必要である。しかし、被害者は、扶養している子を伴っていることが多く、身辺整理がほとんどできない場合が多いため、条約の起草者たちは、不特定の期間、シェルターなどに避難する負担を被害者に強いることなく、被害者が自宅にとどまることができるようにすることが重要であると考えた。そこで、本規定は、加害者の退去を確実にするため、DV加害者に対して、被害者の住居から退去させ、被害者宅に帰宅したり被害者に連絡を取ったりすることを禁止する権限を、自国の権限のある当局に付与する義務を定めている。このような命令の期間の長さについては締約国の決定に委ねることとしたが、欧州評議会加盟国における例は、更新の可能性の有無にかかわらず、10日から4週間の範囲である<sup>31</sup>。

## ウ 禁止命令及び保護命令

第53条は、この条約の適用範囲に含まれるあらゆる形態の暴力の被害者に対し適切な禁止命令 (restraining order) 又は保護命令 (protection order) を利用可能とするために立法措置その他の措置を講じることを義務付けている (同条1)。また、禁止命令又は保護命令が、①即時的な保護のため、被害者に不当な金銭上又は行政上の負担を課すことなく利用できること、②一定期間又は変更若しくは解除されるまで発令されること、③必要に応じて一方の当事者の申立てにより発令され、即時的な効力を有すること、④他の法的手続とは関わりなく、又は他の法的手続に加えて利用可能であること及び⑤その後の法的手続で発令することができることを確保する必要がある (同条2)。

<sup>30</sup> 内閣府『平成27年版男女共同参画白書』70頁 <[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h27/zentai/pdf/h27\\_genjo3.pdf](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h27/zentai/pdf/h27_genjo3.pdf)> によると、DV防止法が施行された平成13年10月から平成26年12月末までの間に保護命令が発令された事件の平均審理期間は12.7日となっている。

<sup>31</sup> Explanatory Report, para. 264

これらの命令は、前条の短期的な緊急の接近禁止命令を補完するものであり、その目的は、加害者による特定の行動を禁止、制限又は指示することによって、(DVに限らず)この条約の範囲に含まれる暴力のいずれかの形態の危険にさらされている人を保護するための迅速な法的救済手段を提供することである。これらの命令は、各国で禁止命令、接近禁止命令、退去命令 (eviction order)、保護命令、差止命令 (injunction) など様々な名称で呼ばれているが、締約国の国内法ではこれらを併用していることにも留意し、それぞれ相違はあっても、暴力の発生を防止し、被害者を保護するという同じ目的を果たすものであるとして、包括的なカテゴリーとして禁止命令及び保護命令という用語を使用することにしたとされている<sup>32</sup>。

さらに、これらの命令が発せられる法制度の選択は締約国に委ねられており、民法、刑事訴訟法、行政法のいずれに基づくものであるかについては、各国国内の法制度、そして何よりも被害者を効果的に保護する必要性に依存するとされている<sup>33</sup>。

## (6) 監視メカニズム

締約国による条約の実施状況を監視する機関として「女性に対する暴力及びドメスティック・バイオレンス対策に関する専門家委員会」(Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence; 以下「GREVIO」という。)が設置されている(第66条)。GREVIOは、締約国委員会(締約国の代表で構成)によって選挙される10~15人の委員(任期4年)で構成される(現在は15人)。

締約国による条約の実施状況を監視するため、国別の評価手続が行われる(第68条)。締約国は、GREVIOが作成する質問票に基づき、条約を実施するために講じた立法措置その他の措置に関する報告書を欧州評議会事務総長に提出する。GREVIOは、NGO、国内人権機関、他の欧州評議会の機関等からの情報を参照し、必要に応じて締約国への訪問を行い、最終的に、当該締約国がこの条約の規定を実施するためにとった措置に関する報告書及び結論を採択し、当該締約国及び締約国委員会に送付する<sup>34</sup>。

また、各国議会も監視に関与する仕組みが用意されている(第70条)。締約国は、上記

<sup>32</sup> Explanatory Report, para. 268

<sup>33</sup> Explanatory Report, para. 269 我が国では、DV以外の女性に対する暴力について本条の禁止命令・保護命令に類似する制度としては、ストーカー行為等の規制等に関する法律(平成12年法律第81号)において公安委員会が発令する禁止命令等(第5条)がある。

<sup>34</sup> 各国の評価状況は“Country-monitoring work”(Council of Europe) <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>>で確認することができる。現在は、第1期(2016~2023年)の評価手続が進行中である <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable>>が、一例として、最初に評価手続が実施された国の一つであるオーストリアに対しては、2016年9月に同国政府からGREVIOに報告書が提出、2017年7月に同国に対するGREVIOの報告書が採択された後、同年9月にこれに対する同国政府のコメントが提出された。最終的に、締約国委員会が2018年1月に同国によるイスタンブール条約の実施状況に関する勧告を採択した。同国の評価手続においては、一例として、被害者に対する専門的支援サービス(第22条)等に関して、GREVIOは、広範な支援サービスの存在と連邦・地方政府による財政支援を称賛する一方で、サービスがDV被害者に偏っていて、同国を構成する9の州のそれぞれにDV被害者の保護センターがあるのに対し、性暴力・レイプの被害者に特化した相談サービスが5箇所しかないこと等を指摘した。これに対して、オーストリア政府は、ジェンダーに基づくあらゆる形態の暴力の被害者への包括的な支援サービスの必要性を認めつつ、限られた財政・人員ではあるが、努力を継続する旨回答している。

のGREVIOの報告書を自国の議会に提出する。また、欧州評議会議員会議（加盟国議会から選出される議員で構成）がこの条約の実施状況を定期的に把握するよう要請されるものと規定している。

#### 4. イスタンブール条約の意義と我が国への示唆

以上、本稿では、我が国におけるDV及び女性に対する暴力に関連する施策の在り方を検討する際の参考として、欧州評議会のイスタンブール条約の主な規定を紹介してきた。これらの規定を生かすのは最終的には各締約国であるが、各国における条約の履行を促す仕組みとして鍵となるのが前述の監視メカニズムである。現在、34の締約国のうち、GREVIOが国別の評価手続を終えて報告書の採択に至ったのは13か国、締約国からの報告を受けて評価手続中の国が8か国である。こうしたプロセスを繰り返していくことを通じて、各国の施策の水準が底上げされていくものと考えられる。

我が国にとっても、イスタンブール条約の規定振りや運用を参考にすることによって、DVや女性に対する暴力に対する取組をより強化するために欧州における制度や手法を活用できるという意義がある。例えば、条約の緊急的な接近禁止命令（第52条）は、被害者の安全を優先する制度を求めるものであり、我が国における保護命令制度の強化を図る上で、大いに参考になると思われる。

なお、この条約には、第一に欧州評議会の加盟国、条約作成に参加した非加盟国及びEUが署名・批准する資格を有している（第75条）が、条約作成に参加しなかった非加盟国に対しても、欧州評議会閣僚委員会が加入を要請することにより締約国となる道が開かれている（第76条）<sup>35</sup>。現在まで欧州評議会の非加盟国でこの条約に加入した国はないが、我が国が加入を検討するとすれば、緊急的な接近禁止命令の整備義務（第52条）に対応するためのDV防止法上の保護命令制度の点検や、性暴力の犯罪化（第36条）における同意の欠如要件への対応方法、監視メカニズム（第66条～第70条）に対応する体制の構築など様々な国内制度の精査が必要となると思われる<sup>36</sup>。他方で、仮に我が国がこの条約に加入することになれば、女性に対する暴力及びDVに関連する様々な施策に条約上の根拠が与えられるほか、監視メカニズムにより定期的に施策のチェックが行われることを通じて、女性に対する暴力及びDVへの取組の更なる強化につながり得るのではないだろうか。

#### 5. おわりに

2020年4月5日、アントニオ・グテーレス国連事務総長は、新型コロナウイルス感染症の流行に伴う都市封鎖と隔離により、DVが世界規模で急増していることを指摘し、全て

<sup>35</sup> この条約と同じく欧州評議会で採択された「刑を言い渡された者の移送に関する条約」（1983年採択、1985年発効）については、2003年に我が国は同様の加入規定に基づいて同条約に加入した。

<sup>36</sup> イスタンブール条約に対する見解を求める質疑に対する政府（内閣府特命担当大臣、外務省）の答弁は、女性に対する暴力の防止に関する国際的な動向や外国の取組を注視しつつ、関係省庁が連携して必要な取組をしていくとの趣旨の表明にとどまっている（第197回国会衆議院内閣委員会議録第7号14頁（平30.11.28）、第197回国会参議院厚生労働委員会議録第8号28頁（平30.12.6））。

の政府に対し、新型コロナウイルス感染症対策において女性に対する暴力の防止と救済を重要項目とするよう要請した<sup>37</sup>。こうした事態を受け、例えばフランスでは夜間窓口の開設や電話相談対応者の増員、被害者の公営住宅への避難等の措置をとっている<sup>38</sup>。我が国でも、新型コロナウイルス感染症対策として、全国共通の電話番号から相談機関を案内するこれまでの「DV相談ナビサービス」に加え、同月20日から新たな相談窓口として、電話・SNS・メールによる相談に24時間対応する「DV相談+（プラス）」の運用を開始するなどの対応を行っている<sup>39</sup>。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、世界の人々は、凶らずも、外国の別の場所にも同じように苦境に立たされている被害者たちがいること、そして、世界が同時に共通の課題に直面していることを改めて認識させられることになった。各国における取組は、それぞれの社会の実情によって一定の差異が生じるとしても、他国の取組を観察し、必要に応じて自らの政策を見直していくことが、今後ますます必要となっていくのではないだろうか。

(もり ひではる)

---

<sup>37</sup> 内閣府男女共同参画局総務課「新型コロナウイルス感染症の流行が女性・女兒に与える影響に対する国際的な取組の動向」『共同参画』(令和2年6月)4～5頁

<sup>38</sup> 「新型コロナ 欧州ストレスDV増 外出禁止、相談窓口拡充 仏警察出動、5割増」『毎日新聞』(2020.5.11)

<sup>39</sup> 内閣府男女共同参画局推進課暴力対策推進室「新型コロナウイルスに関連したDV対策の取組について」『共同参画』(令和2年6月)2～3頁、「新型コロナウイルス感染症対策に係るDVへの対応状況」(令和2年6月15日男女共同参画会議(第60回)(持ち回り開催)資料)〈[http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo\\_kaigi/siryu/pdf/ka60-s-3-1.pdf](http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/siryu/pdf/ka60-s-3-1.pdf)〉を参照。DV相談体制については、内閣府男女共同参画局「DV相談について」〈[http://www.gender.go.jp/policy/no\\_violence/dv\\_navi/index.html](http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/dv_navi/index.html)〉、同「DV相談体制の拡充」〈[http://www.gender.go.jp/policy/no\\_violence/dv\\_navi/pdf/dv\\_soudan\\_plus.pdf](http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/dv_navi/pdf/dv_soudan_plus.pdf)〉を参照。DV相談プラスの活用状況については、4月20日の開始からの1か月間で、電話相談が2,487件、SNS相談が864件、メール相談が1,048件寄せられたとの答弁が行われている(第201回国会参議院内閣委員会会議録第11号(令和2.5.28))。なお、令和2年度第2次補正予算によりDV相談プラスの実施期間を当初想定した8月末から令和3年3月末まで延長する等、体制強化・拡充が図られることになった。