

## 外国人 DV 被害者への保護および支援拡充に関する要望

2023. 5. 23 NPO 法人 移住者と連帯する全国ネットワーク 山岸素子

### 1. 在留資格のない DV 被害者の保護の徹底について

2021 年 3 月にスリランカ女性のウィシュマサンダマリさんが名古屋入管収容施設で亡くなりました。ウィシュマさんは同居する同国人パートナーから暴力を受け、2020 年 8 月には交番に出頭して保護を求めたものの、在留資格がない状態であったため入管法違反として逮捕され、翌日、入管収容施設に収容されました。その後、入管でも DV 被害を繰り返し訴えましたが、被害者としての救済や支援を受けることなく、体調が悪化して入管収容施設内で亡くなりました。ウィシュマさんのように DV 被害を訴えながら適切に保護されず、死亡に至るような事件が二度と再び起きないように、私たち移住連を含む 5 団体は、DV 防止法 23 条（職務関係者による配慮等）に「国籍にかかわらず」に加えて「在留資格の有無に関わらず」の規定を入れるとなどの法改正や運用上の改善を求めて要請をしました。（参考資料①）

今回の法改正においては、在留資格の有無に関わらず被害者を保護することを明記する条文改正はありませんでしたが、衆議院内閣委員会における改正法案審議において、堤要委員の質問に対して「在留資格の有無を問わず、日本在住の外国人被害者も法が対象とする被害者に含まれている」「外国人被害者の保護等について運用上さらに何が必要か精査の上、基本方針の活用を含め、必要な対応を図りたいと考えている」との副大臣答弁がありました。ぜひ具体的に、運用上の改善を進めていただくようお願いいたします。

#### ① 入管庁における DV 被害者対応について

ウィシュマさんの事件をふまえた入管庁における DV 被害者対応については、令和 4 年 1 月に入管庁における DV 措置要領が改定され、入管庁内での DV 被害者対応の周知徹底や研修の充実などの改善策が講じられていることを歓迎します。入管庁での DV 被害者対応については、事情聴取や認知のプロセスに入管内部だけでなく、外部専門家の配置や配偶者暴力防止支援センターなどの外部専門機関との連携をさらに強化する運用が必要と考えます。

#### ② 警察における DV 被害者対応について

在留資格のない DV 被害者が、DV 被害からの保護を求めて警察に出頭した場合の対応については、平成 20 年 1 月 11 日の警察庁生活安全局生活安全企画課長通達「配偶者からの暴力の防止および被害者の保護のための施策に関する基本的方針の告示について」において、はじめて都道府県警察に対して被害者に在留資格がない

場合の配慮について説明された文書が発出されたと承知しています。

最近では、令和2年3月のDV防止法改正についての通知や事務連絡において在留資格のないDV被害者の対応に関する政府の方針についての周知がされているとのことですが、今回のウィシュマさんのような事件の再発を防ぎ、保護を徹底するために、今般の法改正にあたって策定される新たな基本方針においては、在留資格のないDV被害者保護をさらに徹底する運用改善が必要と考えます。

新たな運用の方針について、人身取引被害者の対応が参考になるのではないかと考えます。2022年11月の移住連と関係省庁による協議においては、「人身取引被害者の対応については、人身取引の被害者が通常自己の意に反して付随犯罪（不法在留や資格外活動など）に従事させられていること、また被保護者の受け入れが可能である旨を保護機関が回答するなど、保護機関での保護が見込まれるときは、それによって罪証隠滅また逃亡の恐れが低下するなどの事情を考慮した上で、逮捕の必要性について検討を行い、特段の事情がある場合を除き逮捕を行わないようにすること、また保護機関に対し保護を依頼することを都道府県警察に示している」旨の警察庁からの回答がありました。

## 2. 多様な在留資格をもつDV被害者の保護の徹底および支援拡充について

近年、外国人DV被害者の在留資格は多様化し、在留資格のない被害者のほかにも、被害者の在留資格による一時保護や支援の困難さが課題となっています。たとえば、被害者が就労資格を持つ外国人の配偶者である場合、在留資格は「家族滞在」となりますが（「家族滞在」の在留外国人数は227,857人（2022年末法務省統計）、被害者が日本人配偶者や永住者の配偶者のような従来のケースとは異なり、夫から逃れて別居などしている場合、在留期間の終了後は帰国という選択肢しかないため、帰国できない事情を抱える被害者は、危険であっても配偶者の暴力から逃れられないという実態があります。多様な在留資格で滞在する外国人DV被害者への支援拡充のため、以下を要望します。

### ① 被害者の公的シェルターにおける一時保護および最低限の生活保障について

支援現場においては、被害者が在留資格を喪失している場合や「家族滞在」の在留資格の場合は、DV防止法における一時保護の対象ではあるものの、その後の自立支援に必要な福祉的支援のめどがたたないことを理由に、公的一時保護を断られるケースが多くみられます。

2022年11月の移住連と関係省庁との協議においては「在留資格がない方も緊急に保護を要することが認められれば一時保護の実施が可能である旨は通知している。さらに婦人相談所ガイドラインにおいて、自立のめどがたたないことを理由に一時保護をしないという運用は行ってはならない旨を明記している」との回答がありました。しかしながら現状では、多くの支援窓口において上記通知やガイドラインに沿った対応がなされていません。

すべての被害者が在留資格を理由に保護を断られることがないよう、DV法の基本方針や基本計画において、在留資格を問わず被害者を保護する方針を改めて具体的に明記することが必要と考えます。

家族滞在の在留資格の被害者の場合は、28時間の就労制限があり、生活自立が困難な状況にあります。このような外国人被害母子に対して、母子生活支援施設に優先的に入所できるようにするなど、安心して暮らせる住まいを提供してください。また、在留資格の種類により、現状では生活保護などの社会福祉制度の適用制限がある被害者が、最低限の生活保障をえられるよう、関係社会福祉制度の運用改善をしてください。

## ② DV 被害者への安定した在留資格の保障について

外国人女性への DV 被害の防止と被害者保護のため、被害者の安定した在留資格が必要であることは、人種差別撤廃条約委員会や女性差別撤廃条約委員会などから繰り返し、勧告が出されてきました。

しかしながら現状では、DV 被害から逃れるために配偶者との別居や離婚をした女性が日本で定住する道筋が非常に狭く、結果として、帰国できない事情を抱えた外国人女性が DV 被害を耐え忍ぶ傾向があります。

例えば、日本人と結婚した外国人女性が DV 被害に遭い、別居し、離婚調停や裁判で係争中となった場合、短期滞在などの不安定な在留資格への変更となり、就労もできない在留資格の不安定さゆえに、子どもの親権争いが不利になる場合もあります。その結果、親権が父親側になった場合、被害女性が日本に滞在することが困難になる場合もあります。

「家族滞在」などの在留資格により同国人の配偶者に在留資格を依存している外国人女性の場合、日本人と国際結婚した女性よりさらに不安定な在留資格であるため、命にかかわるような深刻な暴力を受けていても一時的に避難しても、また夫のもとに戻るという傾向も見られます。(参考資料②)

このような事態を防ぎ、外国人 DV 被害女性が適切な保護と救済を受けられるようにするため、DV 被害を受けた外国人が「特定活動」(就労可)や「定住者」などのより安定した在留変更が可能となるよう、現行の在留資格制度を見直し、DV 被害者が就労できる安定した在留資格を付与することが必要と考えます。

さいごに、今般の法改正にあたって上記に記した関係諸制度の運用の見直しが進むよう、基本方針・基本計画に、在留資格の有無や種類にかかわらず、すべての外国人 DV 被害者が適切な保護を支援が受けられるよう必要な措置を講じることを明記していただけますよう強く要望します。

2021年10月25日

内閣府特命担当大臣(男女共同参画) 野田聖子 殿  
内閣府男女共同参画局長 林 伴子 殿  
内閣府男女共同参画局 女性に対する暴力に関する専門調査会  
会長 小西聖子 殿

### 要 請 書

本年3月入管施設での死亡事件をふまえ、  
外国人DV被害者に対する適切な保護の徹底と対策の改善を求めます

(団体名)NPO 法人 移住者と連帯する全国ネットワーク  
人身売買禁止ネットワーク(JNATIP)  
NPO 法人 全国女性シェルターネット  
公益財団法人 日本キリスト教婦人矯風会  
認定 NPO 法人 ヒューマンライツナウ

今年3月6日、33歳のスリランカ女性ウィシュマ・サンダマリさんが名古屋出入国在留管理局(以下、「名古屋入管」)の収容施設で命を落としました。

法務省出入国在留管理庁(以下「入管庁」)が8月10日に公表した、「令和3年3月6日の名古屋出入国在留管理局被収容者死亡事案に関する調査報告書」(以下「報告書」)の内容から、入管庁の対応が非人道的であり、必要な医療措置を怠ったことが明らかになりました。私たちはかけがえのない命を奪った入管庁の不適切な対応に強く抗議するとともに、とりわけウィシュマさんがドメスティック・バイオレンス(以下、「DV」)被害を訴え、救いを求めていたにもかかわらず、適切な保護を受けられなかったことは見過ごすことのできないきわめて重大な問題であると考えます。そこで、以下、今回の対応及び「報告書」の問題点について指摘し、外国人DV被害者への保護の徹底と対策の改善について要望を述べます。これについて内閣府「女性に対する暴力に関する専門調査会」において議論し、対策を提案していただくこと、そして内閣府男女共同参画局が関係各省庁と連携協議し、確実に対策を進め、必要な制度改正等を行っていただくことを、ここに要請いたします。

#### 問題点1. 名古屋入管におけるDV被害者対応の問題

ウィシュマさんは、交際していた男性からのDVに遭い、救いを求めて警察に相談したDV

被害者であるにもかかわらず、被害者として保護されずに収容されました。

法務省入国管理局長名で通知された「DV事案に係る措置要領」(平成 20 年 7 月 10 日制定、平成 30 年 1 月 29 日改正、以下、「措置要領」)によれば、「在留審査又は退去強制手続きにおいて DV 被害者又は DV 被害者と思料される外国人を認知したときは、DV 事案の内容等について事情聴取を行うなどし、その事実関係を可能な限り明確にする」(第3の1(1))とされ、さらに「DV被害者と確認された外国人については、配偶者暴力相談センター又は警察官へ通報することを希望するか否かの意思確認を行い、通報することを希望した場合は、その者が居住する地域等に所在する配偶者暴力相談センター又は警察官へ連絡する」(第3の3(1))、DV被害者である容疑者に対して退去強制手続を進める場合は、原則として仮放免し、「必要に応じ、婦人相談所に対して身体の一部保護等について協力を求めるものとする。」(第5の2)とされています。ところが、名古屋入管では、ウィシュマさんからDVを受けているとの訴えがあったにもかかわらず、DV 措置要領にもとづく対応を一切怠りました。その結果、事情聴取を行い DV の実態を明らかにすることもなく、配偶者暴力相談支援センターまたは警察官に通報もせず、仮放免申請にも応じませんでした。しかも重大なことに、名古屋入管の職員は措置要領の存在も、内容も知らなかったと言います(「報告書」)。もし、「措置要領」通りにDV被害者として婦人相談所等に保護されていれば、彼女は死なずに済んだはずで。

## 問題点2. 警察の初期対応の問題

「報告書」によると、令和 3 年 1 月 4 日にウィシュマさんが提出した仮放免許可申請書には、仮放免を求める理由として「警察に出頭し、彼氏から暴力がふるわれていたことを話した」との記載がありました(報告書 57 ページ)。その段階で警察が入管ではなく、配偶者暴力相談支援センターと連携し、彼女を婦人相談所等で保護していれば、このような事態は防げました。

本件のような悲劇を二度と繰り返さないため、警察の対応、入管の対応が徹底して検証されるべきです。

## 問題点3. 「報告書」のDV判断

「報告書」では、「措置要領」をふまえ、職員は聴き取りを行うべきだったとはしていますが、「仮に同手続を履践していたとしても、必ずしも、A 氏(ウィシュマさん)が DV 被害者と認められるべきであったか否か明らかでない」「A 氏に対する退去強制処分を見直したり、DV被害者として退去強制手続き上特別の取り扱いをするべき事案とまでは言えないと考えられる」と結論づけています(「報告書」92 ページ)。ウィシュマさんは中絶を強要され、身体的な暴力を受けたと訴えており、収容中も加害者から手紙で脅されたことが明らかになっています。元交際相手も身体的暴力をふるったことを認めている本件は、明確なDV被害事例です。ところが報告書は、被害

者が抵抗したことや、元交際相手の二通目の手紙において攻撃性が薄まっていたことを理由に、DV被害者であること自体を認めません。また、詳細な事情聴取もなく、「A氏には、DV被害の影響により在留期間の更新等ができずに不法残留になったといった事情はうかがわれなかった」と結論づけています。報告書の結論は、DV被害者として保護すべき場合を著しく狭く捉えており、DVに対する認識不足も甚だしいというほかありません。

この調査結果は強い非難に値するものであり、DVの知見の乏しい入管庁にDV被害者の対応を委ねるならば、多くの被害者は被害者と認定されないままこれからも収容されるであろうことが明らかになりました。

法務省の統計によると、全国の地方入管におけるDV被害者の認知数は、毎年わずか2桁台にとどまります(2019年は82件)。これまでその理由として、支援情報が届いていないこと、相談窓口の対応力の不足などが挙げられてきましたが、より重大な問題として、入管のDV理解が極めて乏しいことが今回の事件で明らかになりました。

救いを求めたDV被害者が保護でなく収容されることも、仮放免をされないまま長期拘束され命を落とすことも二度と繰り返されてはなりません。

そこで私たちは以下のとおり要請します。

## 第1 DV防止法改正

今般、女性に対する暴力に関する専門調査会および調査会の「配偶者暴力防止法見直し検討ワーキング・グループ」において議論されている「配偶者からの暴力の防止と被害者の保護に関する法律」第5次改正に下記の内容を盛り込むこと

1. 同法第6条1項について、「身体的暴力に限る」とする括弧書きを削除すること
2. また入管については、第6条の2として新設すること
  - 「1 出入国在留管理局の職員は、その職務を遂行するにあたり、配偶者からの暴力の被害者であると申告をした者あるいは被害者と思料される者を発見したときは、その旨を配偶者暴力相談支援センターに通報する。
  - 2 通報を受けた配偶者暴力相談支援センターは、直ちに配偶者からの暴力の被害を申告した者あるいは被害者と思料される者と面談し、婦人保護施設等において被害者を一時保護する。出入国在留管理局の職員は、配偶者暴力相談支援センターの業務の遂行に協力しなければならない。」
3. 第8条については、努力義務規定ではなく「講ずる」と改正すること  
また、第8条中に下記の規定を新設すること

記

警察官は、配偶者からの暴力の被害者と思料される在留資格のない者を発見したときは、被害者の保護のための措置を講ずるものとする。

4. 第9条の機関に「出入国在留管理局・収容施設」を入れること
5. 第23条に「在留資格の有無に関わらず」と入れること

## 第2 関係省庁に対して

### 1 警察に対して

警察は外国人から相談を受けた際は、DVに関する訴えがあれば、在留資格の有無に関わらず、入管ではなく配偶者暴力相談支援センターに通報し、対応を求めるよう、通達等を改めて発出し、確実に実施すること

### 2 法務省出入国在留管理庁(以下、「入管庁」)に対して

#### (1) 報告書におけるDV被害者対応の再検討

「報告書」は、明らかにDV被害に関する知見のないまま作成されており、このまま容認することはできません。DV被害に関する専門家が関与し、本件のDV被害者対応の問題点を改めて検証することを求めます。

#### (2) 入管庁は、DV被害に関する措置要領について、下の三点を含む根本的な改定に速やかに着手すること

- ① 入管庁は当該外国人がDV被害者か否かを認定する知見を有していないのであるから、DV被害者に対する誤った判断により被害者保護に欠ける事態を防ぐために、DV被害を申告し、又は思料される外国人については一切の裁量の余地なく、速やかに配偶者暴力相談支援センターに通報することを明確にすること
- ② 配偶者暴力相談支援センターが被害申告を認知した場合は、DV被害者として取り扱うこと
- ③ 以上を明確にするため、措置要領の第3の1(4)「DV被害者であることを認知した」、同3(1)DV被害者と確認された」、第5の1「DV被害者であると判明した」、同3「DV被害者であることが判明した」、第6「DV被害者またはDV被害者と思料される外国人」、その他「DV被害者」との記述は、「DV被害を申告した外国人またはDV被害者と思料される外国人」とすること。

#### (3) 措置要領が本件における現場職員に一切周知徹底されていなかった原因を調査・究明するとともに、全国の施設における周知・実施状況を調査し、改善策をとりまとめ、研修方法の改善に関する方針を公表すること

### 第3 入管法の改正

「出入国管理及び難民認定法」(入管法)は、原則収容主義の撤廃、収容期間の法定、収容に関する司法審査の導入、出入国在留管理と難民保護・外国人の在留支援の分離など、国際人権基準に基づく抜本的な改正を行うこと

加えて、DV被害者への適切な対応のため、以下の内容を改正に盛り込むことを求めます。

- ・DV相談に適切に対応するため、地方局等は、警察、婦人相談所、配偶者暴力相談支援センター、NGO団体等と連携を図り、また、DV被害者の保護等について相互に協力するよう努めるものとする。

- ・配偶者暴力相談支援センターが配偶者からの暴力の被害者であると認めた者については、出入国在留管理局はその判断に従い、必要な被害者保護の措置を講ずる。

以上



## 参考資料② 多様な在留資格を持つ DV 被害者の例

### 【「家族滞在」の在留資格で滞在する中国人女性】

神奈川県内在住の中国人女性。夫と小学生の子どもと生活している。夫は 2004 年に留学生として来日し、専門学校卒業後、現在は、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格で在留している。妻と子は「家族滞在」の在留資格。

夫とは実家同士が近所で知り合い、中国で結婚。子の出産後、2013 年 3 月ごろに来日した。直後から暴力がはじまり、今に至る。

夫が家で暴れるため、近隣の 110 番通報も頻繁にあり、警察の通告で児童相談所も関与している。また、区役所にも複数回、相談しているが、「在留資格の制限で生活保護等の福祉制度が使えないため、シェルター等への保護は難しい」と対応してもらえない。

暴力が原因のケガにより救急搬送されたこともある。また、子はこのままでは殺されると泣きながら民間の支援団体に訴えて来たこともある。さらに、中国の実家同士が近隣のため、帰国も困難である。

### 【「技能実習」から「家族滞在」となったベトナム人女性】

愛知県内の鉄工所で技能実習生として働いていたベトナム人女性。同じ職場で「技能・人文知識・国際業務」の在留資格で働いていた同国の男性との交際が始まり、妊娠。結婚の手続きをして、女性は家族滞在に。それぞれの社員寮から出て同居を始めて間もなく、夫からの DV がはじまり、臨月を迎えたころ、夫は、一人で元の社員寮に戻ってしまった。異国の地で初めての出産を一人で終えると、夫は頻繁に子どもに会わせろと女性のもとに押しかけるようになった。恐怖を感じて警察に通報したところ、夫は勾留され、警察から釈放されるまでに家を出るように言い渡された。助けを求めた同僚だった日本人女性から支援の輪が広がり、民間シェルターから母子生活支援施設し、子どもは保育園に入所した。現在、離婚調停中。技能実習生として来日後独学で日本語の習得に努め、日本語能力試験の 1 級に合格。帰国するのではなく、「技人国」の在留資格に変更し、子育てをしながら日本で滞在したいと考えている。

### 【10 年を超える非正規滞在のペルー人女性】

静岡県内の仮放免のペルー人女性（非日系）は、非正規滞在をする中で出会った日系ブラジル人との間の子どもを妊娠中、警察の職務質問で入管に収容される。出産を前に仮放免許可を受け、その間に男性との婚姻手続き、第 2 子の妊娠出産を経て、家族 4 人で正規に日

本で滞在できる日を待ち望んでいた。結婚してしばらく経ったころからはじまった DV は耐えるしかないと思っていたが、ある時 2 人の息子たちへの父親からの性的虐待が発覚して、子どもたちは何としてでも守らなくてはと、子ども 2 人を連れて家を出た。定住者の資格を持つ子どもたちは市役所へ行けば助けてもらえる、最寄りの行政の福祉窓口に行き、母子で緊急一時保護された。これを機に様々な個人、団体の支援とつながることができた。弁護士の尽力で子ども 2 人は生活保護の受給ができ、母親名義のアパートで現在母子 3 人の生活を続けている。離婚と子どもたちの単独親権を求めて現在係争中である。

### 【「家族滞在」のネパール人女性からのアピール】

私は、2010 年にネパールから日本にきました。レストランではたらく夫は、モノをなげたり、ひどいことを言って、私を苦しめました。家にいられなくなって、助けをもとめたこともあります。しかし「シェルターには 1 週間しかいられません。1 週間たったら、ネパールに帰ってください」と言われました。

外国人がそうだんに行くと、まず「自分の国に帰ってください」と言われます。私の国では、女性がひとりで生きていくことはとてもむずかしいです。自分の親はなくなっている、たよれる家族はいません。私には帰るところがないから、日本で助けてほしいのです。

福祉事務所で、DV 被害者なので夫と同居できないことを、記録してもらいました。しかし「家族滞在」ビザの延長をしに入管に行くと「夫と同居していないので、ビザは出せません」と言われました。弁護士や相談員の助けがないと、ひとりでは、なにもできません。

DV 被害者というだけでは、日本にいることはできない、「特定技能」という資格をとるしかないといわれました。私は夜間中学に行き、日本語を勉強しました。ネパールで中学校も卒業していない私には、勉強はとても大変でした。何度もくじけそうになりました。試験には合格しましたが、まだ特定技能のビザはもらえていません。DV 被害者が試験を受けなくても日本で働いて、安心して生きられるビザを出してほしいです。