

第3 配偶者暴力防止法及び関連する施策に関する課題

第3 配偶者暴力防止法及び関連する施策に関する課題

I 保護命令関係

1 保護命令の対象となる配偶者からの暴力に脅迫行為も加えること

○ 現状と課題

配偶者からの身体に対する暴力を受けた被害者が更なる配偶者からの身体的暴力によりその生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいことが保護命令申立ての要件となっている。

配偶者暴力防止法の大きな柱の一つである保護命令が、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金という刑罰で担保されていることを考慮すると、その対象となる行為を明確にする必要性があることから、外延が不明確である精神的暴力については、保護命令の対象である暴力に含まないこととされている。

● 今後の方向性

刑法（明治40年法律第45号）第222条に規定される脅迫のうち、生命又は身体に対し害を加える旨を告知して人を脅迫する行為については、保護命令の対象である暴力に含めることを検討すべきである。

身体的暴力は振るわれていない又は振るわれているが回数は少ない場合であっても、将来、生命又は身体に対し害を加える旨の脅迫が行われる場合、被害者が感じる恐怖感は大い。配偶者からの暴力の問題を考える際には、こうした被害者の恐怖感の払拭に十分配慮する必要がある。

また、生命、身体に害を加える旨の脅迫は、通常、暴行、傷害と密接に関連して行われることが多く、暴行、傷害のみを切り離して対象とすることは配偶者間の暴力の本質を見誤ることになりかねない。

さらに、精神的暴力は、その外延が不明確といわれるが、脅迫罪は、その要件が刑法で規定されており、範囲は明確であるといえる。

なお、保護命令の迅速な発令を担保するため、加害者の範囲（例えば、過去に傷害罪や暴行罪に及んだ者に限る）や脅迫行為の態様（例えば、凶器等を伴うような脅迫行為に限る）について、条件を付すこと等も考えられる。

2 接近禁止命令により禁止される行為に電話等による接触も加えること

○ 現状と課題

接近禁止命令により禁止されるのは、被害者の住居（当該配偶者と共に生活の本

抛としている住居を除く。)その他の場所において被害者の身辺につきまとい、又は被害者の住居、勤務先その他その通常所在する場所の付近をはいかいすることであり、電話、ファックス、手紙、メール等、直接、被害者の身体に接触しない行為は禁止されていない。内閣府による被害者を対象とした調査の結果によると、追跡された経験のある被害者のうち、電話、メール、手紙による追跡を受けたという被害者が約6割いたことが明らかになっている(資料36参照)。

そのため、被害者は、加害者からのこうした行為により、多大なる恐怖を味わいながら生活をするという状況にある。

● 今後の方向性

通常、電話、ファックス、手紙、メール等による加害者からの接触により、被害者は多大な恐怖を感じている。また、脅迫行為は電話等によって行うことも可能であり、これを禁止する必要もある。

他法を参照すると、ストーカー規制法は、「個人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生の防止」及び「国民の生活の安全と平穩に資すること」をその目的とし、加害者からの電話及びファックスも規制の対象としている。

保護命令制度とストーカー規制法の禁止命令制度は、将来の危害防止のため、公的機関が一定の義務を課す命令を発し、その命令を刑罰によって担保する点で共通性もあるが、加害者に住居から退去させることを内容とする命令まで発することから、行政機関ではなく司法機関の判断が適当とされたものである。

そうであれば、接近禁止命令については、ストーカー規制法による規制と同様に考えることは可能であり、保護命令の趣旨に、「被害者の生活の安全と平穩に資すること」を加え、電話、ファックス、手紙、メール等による接触を禁止すべきである。ただし、これは、生命や身体に対する危害の防止を対象としている現行の保護命令制度の趣旨を大きく変更するものであることにも留意しなければならない。

なお、電話等による接触について、ストーカー規制法により対応できる場合があるとしても、被害者にとっての制度の使いやすさや裁判の効率性の観点から、一つの制度の中での解決を図れるよう、配偶者暴力防止法においても対象とすべきであるとする。

3 保護命令の対象を親族及び支援者等に拡大すること

○ 現状と課題

接近禁止命令により禁止されるのは、被害者本人へのつきまとい等であり、被害者の親族及び支援者等に対するつきまとい等は禁止されていない。

保護命令制度の趣旨は、更なる暴力により被害者の生命又は身体に重大な危害が

加えられることを防止することとされており、直ちに被害者の生命又は身体への危害のおそれを増大させるものではない親族及び支援者等への接触は禁止されていない。

しかし、親族及び支援者等が加害者から生命又は身体に危害を加えられた事案も発生していることに鑑みると、被害者の親族及び支援者等を保護する必要性も高い。

● 今後の方向性

接近禁止命令により保護する対象に親族及び支援者等を加えることを検討すべきである。

被害者が加害者の元から逃げた場合であっても、加害者が被害者の行方を追って被害者の実家等に押し掛けると、親族及び支援者等へ被害が及ぶことを恐れて、結果的に、加害者の元に戻らざるを得ない、又はこうした事態を考え、加害者の元から逃げるのがためらわれるといった事態が考えられる。

こうした加害者の行為は、被害者に対する接近禁止命令の趣旨を減殺するものであり、親族及び支援者等を危険にさらすことにもなるため、何らかの方法で、加害者による親族及び支援者等への接触を禁止することが必要である。

なお、親族及び支援者等の保護について、ストーカー規制法により対応できる場合があるとしても、被害者にとっての制度の使いやすさや裁判の効率性の観点から、一つの制度の中での解決を図れるよう、配偶者暴力防止法においても対象とすべきであると考ええる。

4 保護命令を発したときは、裁判所は配偶者暴力相談支援センターに通知するものとする

○ 現状と課題

被害者（申立人）の保護を図るほか、刑罰によって担保される保護命令の実効性を確保するという観点から、裁判所が警察に対して直接通知することによって、警察に対し、その管轄区域内に保護すべき被害者（申立人）が存することを了知させるため、配偶者暴力防止法では、裁判所は保護命令を発したときは、申立人の住所等を管轄する警察に通知するものとされている（法第15条第3項）。

これに対して、支援センターに対しては、保護命令が申立人に告知され、申立人から支援センターに対して連絡をとることも可能であることを踏まえ、裁判所から通知はされないこととなっている。

保護命令の申立書に、支援センターに対し、配偶者からの身体に対する暴力に関して相談し、又は援助若しくは保護を求めた事実についての記載がある場合には、

裁判所は当該支援センターに対し、申立人が相談し又は援助若しくは保護を求めた際の状況及びこれに対して執られた措置の内容を記載した書面の提出を求めるものとする（法第 14 条第 2 項）。また、裁判所は、必要があると認める場合には、当該支援センターに対し、さらに説明を求めることができるとされている（法第 14 条第 3 項）。しかし、書面の提出や説明を行った支援センターが、当該被害者について保護命令が発令されたかどうかを把握できないのでは、被害者に対する安全かつ適正な処遇や継続的な支援に支障を来すおそれがある。

● 今後の方向性

配偶者からの暴力を受けた被害者を警察と連携・協力しつつ、安全かつ適正に処遇し、自立に向けて的確かつ継続的に支援するためには、保護命令が発令されたかどうかを支援センターが把握する必要があることに加え、被害者自身が支援センターに連絡をとれる状況にあるとは限らないことを考慮すると、保護命令の申立書に記載されている支援センターに対して、裁判所から保護命令の発令に係る通知がなされるようにすべきである。

5 保護命令の迅速な発令

○ 現状と課題

現行の保護命令制度は、迅速な裁判に資するよう、支援センター又は警察からの書面提出の制度等が規定されているが、平均して発令までに 10 日以上かかることから、危険が差し迫った被害者は、危険を避けるために一時保護を利用するなど、加害者から逃げるしかないと追いつめられてしまう場合もある。諸外国では、簡単な手続で、一時的に被害者を危険から守るためのいわゆる「緊急保護命令」の制度を導入しているところもあり、こうした制度を導入してほしいとの要望もみられる。

● 今後の方向性

現行法の下において、被害者が、更なる配偶者からの暴力により、その生命又は身体に重大な危害を受けるおそれが明白な場合で、被害者の安全を確保するには審尋等の期日を開いているいとまがない等、「その期日を経ることにより保護命令の申立ての目的を達することができない事情」があるときは、審尋等を経ないで命令を発することが可能である（法第 14 条第 1 項ただし書）。

すなわち、実務上、保護命令の申立ての当日に裁判官による申立人面接を実施し、その時点で発令要件を容易に認定でき、かつ、前記のような緊急の事情が認められる場合には、その日のうちに命令を発し、速やかにその効力を発生させることも可能である。

緊急の事情が認められる場合には、審尋等を経ないで命令を発するなど、状況に応じ適切に対処することにより、引き続き、保護命令の迅速な発令を期待する。

II 被害者の保護・自立支援関係

1 自立支援の充実等

○ 現状と課題

平成 16 年の改正によって、配偶者暴力防止法において、配偶者から暴力を受けた被害者の自立支援について明確化が図られたところである。被害者に対する自立支援の現状については、一部の地方公共団体において積極的な取組が実施されるなど、進展がみられるところではあるが、地方公共団体による取組に差があることや、被害者のニーズに合致したきめ細かな対応が十分ではないこと等、問題点が指摘されているところである。

● 今後の方向性

(自立支援全般)

国としては、地方公共団体における被害者の保護・自立支援の取組状況について、定期的な把握に努め、好事例については、地方公共団体に積極的に情報提供すること等により、各地方公共団体の取組を促し、また、地方公共団体が自らの取組を検証する機会を提供していく必要がある。また、全国あまねく適切に施策が実施されるようにする観点から、配偶者暴力防止法に基づき、国が示している配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）（法第 2 条の 2）は、策定後 3 年を目途に見直すことになっているが、その見直しに当たっては、地方公共団体の取組の全体的な状況を踏まえ、各地方公共団体における取組を一層推進させていく方向で見直しを行う必要がある。

内閣府による被害者を対象とした調査の結果から、配偶者から暴力を受けた被害者の自立を支援するに当たっては、多くの被害者が生活費の確保、就業機会の確保、住宅の確保、子どもの就学の問題等、複数の課題を同時に抱えていることが明らかになったところである（資料 36 参照）。こうした被害者の状況に留意して、被害者のニーズに合致したきめ細かな支援を行うためには、それらの課題に関わる多岐にわたる関係機関との連絡・調整を同時平行して行い、総合的に一貫した支援を行うよう努めなければならない（次項「2 自立支援のための調整機能の充実及び関係機関の連携・協力の強化」を参照）。また、被害者一人ひとりの置かれている状況によってニーズも異なるので、一人ひとりの被害者のニーズに配慮した支援を行

うという視点が肝要である。加えて、被害者に対してきめ細かで継続的な自立支援を行うためには、民間の団体と連携・協力しながら支援することが有効な場合が多いことにも留意する必要がある（「IV2 民間の団体との連携」を参照）。また、被害者の支援を担う人材が配偶者からの暴力の特性や被害者のおかれた立場を十分理解していることは、きめ細かでニーズに合致した自立支援を行っていく上での基盤となるので、研修の充実や人材の養成に注力しなければならない（「VI1 研修の充実及び人材の養成」を参照）。

（生活費の確保）

内閣府による被害者を対象とした調査の結果によると、加害者と離れて生活を始めるに当たって、困ったこととして、被害者が挙げた項目のうち、最も多かったのが「当面の生活をするために必要なお金がない」（54.9%）であった。また、同調査の結果から、被害者の3人に2人は1か月当たりの収入が15万円未満であるという実態が明らかになった（資料36参照）。

母子寡婦福祉制度において、離婚が成立していない被害者が長期にわたって「遺棄されている」状態が継続すると見込まれる場合には、母子寡婦福祉資金の貸付制度を利用することができるなどの取扱いの周知を図る必要がある。

なお、現状では少数の都道府県にとどまっているが（第2-2(2)参照）、都道府県の中には、被害者に対し、自立に要する費用の補助や貸付を行っているところもみられるところである。今後とも、地域の実情に応じたきめ細かな取組が一層推進されることを期待する。

（就業の促進）

配偶者から暴力を受けた被害者に対して、母子家庭等就業・自立支援センター、ハローワーク等の関係機関が連携し、自立できるよう、一人一人に応じたきめ細かな就労支援を行う必要がある。

特に、配偶者から暴力を受けた被害者は、親族の協力が得られにくい等により、身元保証人を得られず、就職やアパートなどの賃借の際に影響を受けることが多い。こうしたことから、平成19年度より国において、被害者が安心して就職やアパート等を賃借できるよう、身元保証人を確保するしくみを創設する予定である。

（住宅の確保）

配偶者から暴力を受けた被害者の公営住宅への入居については、国土交通省の通知において、事業主体の判断により優先入居の取扱いを行うことができることが明らかにされているとともに、収入認定や保証人の要否について、被害者の実情を勘

案して弾力的に運用するよう事業主体に配慮を求めている。また、入居者資格のない者も含めて被害者が公営住宅を目的外使用することができるようにするとともに、円滑な入居を可能とするため、目的外使用の手続きを簡素化している。今後とも、事業主体において、地方公共団体の福祉部局等の関係機関との緊密な連携を図り、被害者の自立支援のため、公営住宅の優先入居や目的外使用の制度が一層活用されることが必要である。

(住民基本台帳の閲覧等)

住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付や健康保険の被扶養者から外す際の取扱い等において、被害者を保護する観点から、加害者が被害者の住所を探索することを防止するため、被害者から申出があった場合は、加害者からの住民基本台帳の一部の写しの閲覧の申出又は住民票の写し等の交付の請求を拒否するなどの措置がとられているところであるが、このような措置につき、引き続き徹底した取組みを行っていくべきである。

外国人登録原票はそもそも原則非公開であり、外国人登録原票の写し又は登録原票記載事項証明書の交付については、当該外国人の代理人又は同居の親族以外は国の機関又は地方公共団体、弁護士等しか請求できないこととなっているため、通常、被害者と別居している加害者は同居の親族として外国人登録原票の写し等を請求することはできないが、引き続き、このような取扱いの徹底を図る必要がある。

(男性の被害者に対する対応)

男性の被害者からの相談件数が全体に占める割合は0.7%（平成17年度）に止まっているものの、その割合は近年増加傾向にある。しかし、男性の被害者からの相談やその一時保護を受け入れる体制が整っている支援センターは一部に限られ、男性の被害者に対する受入れ体制は未だ整備されているとはいえない（第2-3(3)参照）今後は、男性の被害者が支援を受けやすい環境の整備に配慮していく必要がある。

(医療関係者による通報)

内閣府による被害者を対象とした調査の結果によると、配偶者からの暴力により、怪我をしたり、精神的に不調をきたしたことがある被害者のうち、医師の診療等を受けたことがある被害者は7割近くであることがわかった。また、被害者は様々な診療科を受診している実態も明らかになった（資料36参照）。配偶者暴力防止法においては、医師その他の医療関係者は、その業務を行うに当たり、配偶者からの暴力によって負傷し又は疾病にかかったと認められる者を発見したときは、そ

の旨を支援センター又は警察官に通報することができるとされている（法第 6 条第 2 項）。また、被害者に対し、支援センター等の利用について、その有する情報を提供しよう努めなければならないとされている（同第 3 項）。地方公共団体の中には、医療関係者に対し、配偶者暴力防止法の趣旨や通報先について周知を行っているところも少なくない（第 2-2(4)参照）。

しかし、現状では、医療関係者が配偶者からの暴力による被害者を発見した場合、通報や情報提供等が適切に行われていない事例もみられるところである。

医師その他の医療関係者に対して、配偶者からの暴力の特性、被害者の置かれた立場、配偶者暴力防止法の趣旨や内容等について、さらに周知の徹底を図る必要がある。

（保育所の入所）

児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 24 条においては、保護者からの申込みに基づき、市町村が保育に欠ける児童について保育を実施することを規定しているが、市町村は、保育所に対する申込者が当該保育所の定員をこえる等やむを得ない事由がある場合、児童を公正な方法で選考することとし、その選考方法として優先度の点数化等を行う際、優先する要素を明確にすることとしている。

母子家庭等の児童については、保育所入所の必要性が高いものとし、優先的な入所等への配慮について地方公共団体に対し、引き続き周知を図っていく必要がある。なお、求職中であっても保育所への申込みは可能であることについても引き続き周知を図っていく必要がある。

2 自立支援のための調整機能の充実及び関係機関の連携・協力の強化

○ 現状と課題

被害者の保護・自立支援を図るためには、支援センター、都道府県警察、福祉事務所等都道府県又は市町村の関係機関その他の関係機関が共通認識を持ち、相談、保護、自立支援等様々な場面において、緊密に連携・協力しつつ取り組むことが必要であり、配偶者暴力防止法においては、関係機関は、被害者の保護を行うに当たっては、その適切な保護が行われるよう、相互に連携を図りながら協力するよう努めるものとする（法第 9 条）。

国は、都道府県が実施する被害者支援に関する関係機関とのネットワーク事業等によって、連携の強化を図っているところである。また、関係機関の協議会等を設置している地方公共団体は少なくない（第 2-2(3)参照）。

しかし、現状において、関係機関の連携が不十分なことにより、更なる被害（二

次的被害）が発生したり、各関係機関が有する情報が共有・蓄積されず、被害者一人ひとりの状況を踏まえた支援ができなかったりするなど、問題点が指摘されているところである。

● 今後の方向性

被害者が自立して生活しようとする際、就業機会の確保、住宅の確保、生活費の確保、子どもの就学の問題等、複数の課題を同時に抱えることが多く、しかも被害者一人ひとりの状況は異なる。そうしたことから、それらの課題に関わる多岐にわたる関係機関の間の連絡・調整は複雑な過程を伴うので、総合的な一貫した自立支援を行うためには、調整の中心となる支援センターについて、中核的な役割を担い連絡調整を行うコーディネート機能や、様々な課題について支援を受けることができるワンストップ機能の強化を図っていくべきである。

また、既に関係機関の協議会等を設置している地方公共団体においては、そうした場を活用して、具体的な事案について実践的、継続的に協議を行うなど、さらに関係機関の連携を深め、活性化する必要がある。他方、関係機関の協議会等が未だ設置されていない地方公共団体に対しては、そうした協議会等の設置を促進していかなければならない。加えて、被害者の利便性を高め、関係機関の連携を強化することを目的として、関連する手続の一元化や統一化を促進していく必要がある。

これらの取組を通じて、被害者等の状況やニーズに応じて、関係機関が緊密に連携し適切に対応することができるよう、地域におけるシステム作りを進めていく必要がある。

加えて、児童虐待や犯罪被害者等に関する関係機関等、配偶者からの暴力と関わりが深い関係機関と配偶者からの暴力に関する関係機関との連携、あるいは統合により、関係機関間のネットワークの効率化、活性化を図ることについても検討していく必要がある。

3 広域的な連携

○ 現状と課題

配偶者からの暴力に関する事案においては、加害者の追跡が激しく当該都道府県では被害者の安全が図れないと判断される場合もしくは他の都道府県の母子生活支援施設等を利用することが有効かつ適切と見込まれる場合など、被害者本人の希望のもとに、管轄外の施設を利用する場合があり、また生活保護の要件を満たす者においては生活保護の適用を行っているところである。そうした場合の広域的な対応について、各都道府県民生主管部（局）長あての通知

- ・ 「配偶者からの暴力の被害者への対応に係る留意事項について」（平成 16 年

12月28日付け雇児福発第1228001号)

- ・「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一部を改正する法律」の施行等に伴う生活保護制度における留意事項について」(平成16年12月10日付け社援保発第1210001号)

において、実施責任及び費用負担のあり方について示しているところである。

しかし、現状をみると、被害者を他の都道府県の施設へ入所させる場合や生活保護を適用する場合の実施責任及び費用負担の取扱いが、都道府県によって異なることから、都道府県間の調整に時間を要し、被害者の保護が迅速に行われない事案が生じている。

● 今後の方向性

他の都道府県の施設の利用や生活保護を適用する場合の実施責任及び費用負担の取扱いについて、被害者の立場に立って広域的な連携が円滑に進められるよう、国としても地方公共団体に対して働きかけを行っていく必要がある。

また、内閣府による都道府県を対象とした調査の結果、約3分の1の都道府県が広域的な連携を図るため、あらかじめ、婦人相談所一時保護所の広域相互利用にかかる申し合わせ等、近隣の地方公共団体との取り決めを行っていることが明らかになった(第2-2(3)参照)が、国としても、こうした広域的な連携が強化・拡大されるよう、地方公共団体に働きかけていく必要がある。

4 外国人、障害者、高齢者である被害者の保護・支援

○ 現状と課題

配偶者暴力防止法は、障害者である被害者や、在留資格の有無等を問わず外国人である被害者等も当然その対象としており、職務関係者がこうした被害者の人権をも尊重しなければならないことはいうまでもないところであるが、その点が必ずしも十分徹底されていないとの指摘もあったことから、平成16年の改正により、「被害者の国籍、障害の有無等を問わず」と確認的に明記されたところである(法第23条第1項)。

国では、配偶者からの暴力被害者支援に関するパンフレットの多言語による作成・配布・ホームページへの掲載、点字資料の作成・配布、被害者の母国語通訳に必要な費用等の手当、外国語による入国・在留関係諸手続等の相談への対応等を実施しているところである。また、高齢者、障害者等の特性に合わせた施設整備に要する経費について、その一部を補助している。加えて、相談の手引において、外国人、障害者、高齢者である被害者への対応の際の留意事項の周知を図っているところである。

しかし、現状をみると、外国人、障害者、高齢者である被害者に対して配慮に欠けた対応やこうした被害者が保護や自立支援を受けにくい状況が依然としてみられるところである。

● 今後の方向性

配偶者暴力防止法は、外国人、障害者、高齢者である被害者を当然その保護・支援の対象としていることを踏まえ、適切な対応・配慮がなされるよう、職務関係者に対する研修の実施や手引の配布等を通じて、そうした被害者に対する対応における留意事項を周知・徹底していかなければならない。また、被害者が外国人、障害者、高齢者であることによって、保護や自立支援を受けにくいということにならないよう、支援情報の提供、相談窓口の対応、施設整備等の面において、それぞれの被害者のニーズに応じた施策の充実を図る必要がある。

5 子どもに対する支援体制の充実

○ 現状と課題

配偶者からの暴力と子どもに対する暴力は密接に絡んでいる。平成 16 年の児童虐待防止法の改正によって、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うことは児童虐待に当たることが明確化された。また、配偶者に対して暴力を振るう加害者の中には子どもに対しても暴力を振るう者もいるし、配偶者からの暴力を受けた被害者の中にも、子どもに対して暴力を振るう者もいるという現状がある。

国においては、婦人相談所一時保護所に同伴乳幼児の対応を行う指導員や心理療法担当職員を配置しているところである。さらに、被害者である母親が児童に対して虐待を行っている事実がある等母子分離の必要がある場合、その他児童の心理的ケアが必要な場合等、児童相談所と連携し、適切な保護等の対応を図るほか、精神保健福祉センター、保健所において、被害者を含む心のケアが必要な方々に対して、精神保健に関する相談支援を無料で行っている。また、教育現場においては、児童虐待等の早期発見・早期対応のため、「子どもと親の相談員」を配置するとともに、子どもたちの心の相談にあたるスクールカウンセラーの配置等を行っているところである。

しかし、現状では、子どもが、配偶者からの暴力による被害を含め、生活上の変化等、種々の大きな影響を受けていることを十分踏まえていない対応もみられるところである。

● 今後の方向性

被害者に同伴する児童の被害の回復に当たっては、配偶者からの暴力の被害者で

ある母親と児童の双方に対し支援を行う必要性が指摘されており、また、他方で、被害者である母親から虐待を受ける事例も報告されている。このような現状から、婦人相談所においては、一時保護等の際に同伴児童について虐待に関するアセスメントを実施するとともに、母親からの虐待に関する通告の対応や、母親と児童に対する支援の役割分担等について児童相談所と具体的に取り決めるなど、地域の実情に応じた児童に対する適切な支援体制を構築するよう、地方公共団体に周知を図る必要がある。

また、子どもと日常的に接することが多い教育関係者に対して、児童虐待に関する留意事項に加えて、配偶者からの暴力の特性、子どもや被害者の置かれた立場、配偶者暴力防止法の趣旨や内容等について、研修や会議の場を通じ、周知の徹底を図り、配偶者から暴力を受けている被害者の子どもに対して適切な対応が図れるようにする必要がある。また、婦人相談所は学校と連携を図り、一時保護所等に入所している同伴児童に対する学習支援や出席の取扱いに関する調整等教育面での配慮に努める必要がある。

配偶者からの暴力が子どもに与える影響は深刻である。配偶者の暴力に曝されている子どもはそうでない子どもに比べて問題行動を起こす可能性が高いともいわれている。また、男女とも配偶者等への加害経験のある人が加害経験のない人よりも両親の間の暴力を見て育った人の割合は多いという調査結果もある。このような子どもが成人するに至ってからの長期的な影響も含めて、配偶者からの暴力により子どもがどのような影響を受けるのかについても総合的、継続的に調査検討し、その調査検討結果を被害者の保護・自立支援策や子どもの支援策に反映させていく必要がある。

6 被害者の安全の確保

○ 現状と課題

内閣府による被害者を対象とした調査の結果によると、保護命令を申し立てていない被害者にその理由を訊いたところ、「相手の反応が怖かった」と回答した被害者が最も多く、約3分の1を占める（資料36参照）。保護命令発令中に加害者が被害者を殺害したという事案も発生していることにも鑑みると、被害者の恐怖心を払拭するためにも、また、保護命令制度の実効性を高めるためにも、被害者の安全の確保を図ることは喫緊な課題といえる。

● 今後の方向性

被害者の安全の確保については、支援センター、警察等の関係機関及び被害者の保護において大きな役割を果たしている民間シェルターが連携を図って対応すべ

き重要な問題である。特に、保護命令が発令された場合には、保護命令制度の実効性を確実に高めるため、支援センター、警察等関係機関及び民間シェルターが、被害の防止に向け、事案に応じた適切な対応を行うことができるような実質的な連携・協力体制の構築に努めなければならない。具体的には、被害者の居場所や実情に関する情報を共有し、事案によっては、緊急的な対応を含め、加害者の追及に対する被害者の保護に関する取組み方針や、被害者の安全確保のための助言や加害者に対する指導警告等、各関係機関や民間シェルターの役割分担を共に検討する場を設ける必要がある。

また、保護命令が出ているにもかかわらず、探偵業者等を利用して被害者の居場所を突き止めようとする加害者の行為を防止するための方策を検討する必要がある。

III 配偶者暴力相談支援センター関係

1 婦人相談所の体制等の充実

○ 現状と課題

婦人相談所は、被害者及びその同伴する家族の一時保護を含め、支援センターとしての機能を果たしている（法第3条第1項、第3項及び第4項）。

国においては、都道府県及び市の婦人相談員の配置に要する費用や婦人相談所における夜間・休日電話相談、弁護士による法的な援助等について予算措置し、被害者の相談体制の充実を図るとともに、一時保護所において心理療法担当職員の配置、夜間警備体制の強化、同伴児童のケアを行う指導員の配置等保護体制を強化しているところである。

しかし、婦人相談所がその機能をさらに発揮できるような体制の整備・充実等について、地方公共団体から要望が出されているところである。また、一部の地方公共団体において、相談を受けても一時保護につながらないと被害者の支援はしにくいこと等から、婦人相談所以外の支援センターにおいても、配偶者暴力防止法における一時保護あるいは一時保護委託権限を持てるようにできないかとの要望がある。

● 今後の方向性

被害者の支援を適切に実施するためには、相談や一時保護の他、その後の支援の必要性を総合的に判断し、かつ適切な支援を調整する必要があることから、婦人相談所においては、被害者の状況を把握し支援する相談員、判定員、医師等の専門ス

タッフの適正な配置をさらに図っていく必要がある。また、被害者及び同伴する家族の一時保護にあたっては、被害者等の安全確保や関係機関との連携、支援する職員等の体制強化を今後とも図っていく必要がある。

また、婦人相談所以外の都道府県が設置する配偶者暴力相談支援センターについても、地域のニーズに応じた、体制等の充実が図られることを期待する。

加えて、市町村が地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)に基づき、都道府県と市町村との協議により、条例に基づいて婦人相談所を設置し、都道府県婦人相談所の一時保護権限の委任を受けることは可能であることから、その旨を関係地方公共団体に周知する必要がある。

2 市町村における支援センターの設置に対する支援

○ 現状と課題

被害者の利便性を考慮すると、支援センターとしての機能を果たす、より身近な施設が存在することが望ましいことから、平成 16 年の改正により、市町村は当該市町村が設置する適切な施設において当該施設が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とされた(法第 3 条第 2 項)。

平成 18 年 11 月 1 日現在、4 市が支援センターを設置している。また、支援センターの設置に向けた検討を行っている市もみられる。国は、予算の範囲内において、市長の委嘱する婦人相談員が行う業務に要する、市が支弁した費用について、その 10 分の 5 以内を補助することができるとされている(第 28 条第 2 項第 2 号)。また、国は、相談員等を対象とした研修の実施や専門的な知識や経験を有するアドバイザーの派遣等により、市町村における被害者相談業務が充実するよう支援を行っているところである。

● 今後の方向性

今後とも、研修の実施、専門家の派遣、情報提供等により、市町村における被害者相談業務の充実等について、支援を行っていかねばならない。併せて、被害者に身近な施設としての市町村の支援センターの果たす役割の重要性に鑑み、配偶者からの暴力の状況、被害者のニーズ、地方公共団体における取組の実態等を踏まえ、都道府県と市町村の役割分担のあり方も含めて、市町村における支援センターの設置に対する支援のあり方について今後検討していく必要がある。

IV 民間の団体に対する援助・連携関係

1 民間の団体に対する財政的援助等の支援（民間の資金の活用を促進するためのしくみの構築を含む）

○ 現状と課題

配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護については、この問題に取り組む民間の団体も大きな役割を担っており、配偶者暴力防止法においては、国及び地方公共団体は、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の団体に対し、必要な援助を行うよう努めるものとされている（法第 26 条）。

地方公共団体が行う民間シェルターに対する助成については、特別交付税措置を講じており、この財政措置の対象となった民間シェルターの数及び助成の全体額は年々増加しているところである。また、国は、民間団体の職員を含む、被害者を直接支援する職員に対する専門研修についての補助や研修の実施、専門的な知識や経験を有するアドバイザーの派遣等により、民間の団体における被害者支援業務が充実するよう支援を行っているところである。

● 今後の方向性

民間の団体は、被害者側の立場に立って、被害者とともにその抱える課題にきめ細かく対応し、被害者の実情やニーズを伝え、重大な人権侵害である配偶者からの暴力の問題について社会に警鐘を鳴らすという重要な役割を果たしてきた。行政としても、民間の団体がその力を十分発揮できるよう、特に、民間の団体がそのノウハウやネットワークを活かして行ってきた相談、情報提供、同行支援、通訳の手当等、被害者に対するきめ細かで持続的な自立支援を地域の中でさらに充実していくことができるよう、今後とも必要な援助を行うよう努めなければならない。被害者を支援する民間の団体に対する寄付の促進等、民間の資金の活用を促進するためのしくみの構築についても検討を行っていく必要がある。また、民間の団体のスタッフの養成への援助や民間の団体に対する専門的な知識や経験を有するアドバイザーの派遣等についてもさらに充実を図っていくべきである。

2 民間の団体との連携

○ 現状と課題

配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護については、この問題に取り組む民間団体も大きな役割を担っており、被害者の多様な状況にきめ細かに継続的に対応するためには、民間団体と関係機関が適宜連携を取りながら対応する必要がある。配

偶者暴力防止法においても、支援センターは、必要に応じ、民間の団体との連携に努めるものとされているところである（法第3条第5項）。

特に、民間シェルター等のうち、厚生労働大臣が定める基準を満たす者については、一時保護委託が行われており、その際、委託した婦人相談所は委託先の民間シェルター等と被害者の支援について連携するとともに、通訳や心理療法担当職員の派遣等の支援を行っている。なお、一時保護委託に要する費用については国が2分の1を負担している。さらに、国は、都道府県が実施する民間団体を含む被害者支援に関する関係機関とのネットワーク事業等によって、連携の強化を図っているところである。加えて、地方公共団体においては、緊急一時的な保護、中間的な施設における保護、同行援助等の自立支援、研修等における専門的な知見の活用、広報啓発等、様々な面において民間の団体と協力して取組を進めている例がみられる。

● 今後の方向性

今後とも、民間の団体と支援センターを中心とした関係機関とが必要に応じて機動的な連携が図れるよう、両者が情報を共有し、日常的に緊密な関係を構築していくことを促進する必要がある。また、地方公共団体と民間との連携の好事例の収集・普及を含め、地方公共団体と民間との連携のあり方についての調査検討を進めていかなければならない。

V 加害者に対する対策関係

1 加害者更生

○ 現状と課題

配偶者暴力防止法においては、国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に資するため、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に努めるものとされている（法第25条）。

内閣府においては、「加害者更生プログラム」について、諸外国における実態や平成16年度に国内で実施した試行の結果を踏まえ、平成17年度から、「配偶者からの暴力の加害者更生に関する検討委員会」において、加害者更生プログラムの可能性と限界について検討し、その結果を「配偶者からの暴力の加害者更生に関する検討委員会報告書」（平成18年6月）に取りまとめたところである。

同報告書においては、①一部の民間団体等で実施されている自発的な参加者を対象とする任意参加のプログラムについては、現時点において国が直接・間接に実施するなどの本格的な関与を行う状況にない、②刑事手続の一環等、何らかの法的な

「義務付け」による実施については、任意参加による実施と比較して、参加者の確保、被害者の安全確保について有利な点があると考えられる。種々の法的或いは実際上の問題が生じ得ることから、慎重な検討が必要な問題であるが、今後、実施の適否や実施する場合の具体的なあり方について、本格的な検討が行われることが望まれるとしている。

● 今後の方向性

こうした検討結果や他の犯罪加害者を対象とする処遇プログラムの動向等を踏まえ、今後も引き続き、受刑者や保護観察に付された者を含めた配偶者からの暴力に関する加害者に対する指導等の実施に向けた調査検討を政府全体として行う必要がある。なお、受刑者や保護観察に付された者に対しては、現行制度下の処遇においても、加害者の問題性に応じて、配偶者からの暴力の特性等に配慮した処遇を実施することが望まれる。

2 配偶者からの暴力に係る犯罪に適正に対処するための施策の推進

○ 現状と課題

配偶者からの暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害である。しかし、配偶者間における傷害や暴行の検挙件数と、全国の支援センターに寄せられる相談件数、一時保護された被害者数、保護命令発令件数等を比べ合わせると、配偶者からの暴力が一般的に潜在化しやすく、配偶者からの暴力の多くが犯罪として表面化していないことがうかがわれる。また、配偶者からの暴力については、加害者が自らの行為が被害者等へ与える影響を認識していないことも多く、以前に配偶者に対して暴力を振るっていた者が、当該配偶者と関係を解消した後、別のパートナーとの関係においても同様に暴力を振るうことは少なくない。

● 今後の方向性

加害者に対しては、加害者更生についての調査検討を進めるとともに（前項「1 加害者更生」を参照）、保護命令に違反した加害者に対しては厳正に対処することは当然であるが、配偶者からの暴力が犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害であることについて、加害者に認識させるという観点から、効果的な意識啓発を行っていく必要がある。同時に、被害者にも自らが受けている暴力が重大な人権侵害であるという認識を持ってもらう必要がある。この前提として、職務関係者にこのような認識が浸透して、加害者に対して適切な措置がとられる必要があり、その意味でも、職務関係者の研修の充実を図っていかなければならない（「VI1 研修の充実及び人材の養成」及び第 1-10 を参照）。

3 面接交渉^(注)の制限等

○ 現状と課題

面接交渉については、民法（明治 31 年法律第 9 号）上明文の規定はないが、子どもが親と面接交渉の機会を持ち、親からの愛情を注がれることは、子の健全な成長、人格形成のために必要なことであること等から、面接交渉の実施により子の福祉が害される等の事情がない限り、子の監護について必要な事項（民法第 766 条第 1 項前段）として父母の協議で面接交渉について定めることが可能であり、父母の協議が調わない等の場合には、家庭裁判所がこれを定めることができるものと解されている（同条第 1 項後段）。

したがって、配偶者の暴力等を理由に父母間に深刻な対立がある場合であって、①面接交渉を行うと、子が父母間の緊張関係の渦中に巻き込まれて精神的な動揺を受けるおそれがある子福祉を害すると認められる場合や、②面接交渉を子の健全な成長、人格形成のために行うのではなく、もっぱら配偶者を支配する手段として使用するおそれがあると認められる場合等には、子の福祉の観点から、面接交渉は制限を受けるものと解される。

● 今後の方向性

面接交渉については、関係機関の職員を対象とした研修において、配偶者からの暴力に関する問題について理解の徹底が図られるよう努める（「VI1 研修の充実及び人材の養成」及び第 1-10 を参照）とともに、面接交渉に関する被害者、児童に対する安全への配慮や、支援センターにおける心理的サポートのあり方等についても検討していく必要がある。なお、児童虐待防止法においては、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うことは、児童虐待であると規定されており、児童に著しい心理的外傷を与えるような配偶者からの暴力の加害者の面接交渉を認めるか否かの判断は、子の福祉という観点から慎重に行うべきと考えられる。

^(注) 面接交渉とは、子どものいる夫婦が離婚した場合等に、子どもを養育・監護していない方の親が子どもに面接し又は文通等を行うことをいう。

VI その他

1 研修の充実及び人材の養成

○ 現状と課題

職務関係者においては、配偶者からの暴力は外部からその発見が困難な家庭内で行われるため潜在化しやすく、しかも加害者に罪の意識が薄いという傾向にあり、被害が深刻化しやすいという特性等を十分理解した上で、被害者の置かれた立場に配慮して職務を行うことが必要である。そこで、配偶者暴力防止法においては、国及び地方公共団体は、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及び啓発を行うものとする（法第23条第2項）、また、国及び地方公共団体は、被害者の保護に係る人材の養成及び資質の向上に努めるものとする（法第25条）。

関係省庁においては、様々な研修プログラムが実施されているところであり（第1-10参照）、相談機関の職員等を対象に研修や講習会等を実施している、あるいは参加させている地方公共団体は多い（第2-2(4)参照）。

しかし、配偶者からの暴力の防止や被害者の保護の現状をみると、職務関係者の対応が不十分であったり、更なる被害（二次的被害）が発生したという事例も未だ後を絶たないところである。また、配偶者から暴力を受けた被害者に同行支援する場合や、通訳等を行う場合、配偶者からの暴力についての知識や経験が必要とされるが、そうした知識や経験を有する人材が不足しているという現状もみられる。

● 今後の方向性

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は、現場における混乱を防止し、また、被害者が安心して適切な保護、自立支援を受けることができる環境の整備につながる。配偶者からの暴力については、多くの関係機関が関わるが、そうした関係機関における職務関係者が研修を受け、本問題について共通の認識を得ることは関係機関の連携・協力の強化にも資する。

したがって、今後とも、配偶者からの暴力の特性や被害者の置かれた立場を十分に理解した上での対応が徹底されるよう、研修内容の充実、研修機会の拡大に努めて行かなければならない。研修の場においては、秘密の保持や個人情報の管理の徹底、加害者に対する適切な対応方法等も含め、配偶者からの暴力についての実践的な知識や留意点、関連する法制度について、幅広く情報を提供する必要がある。また、ロールプレイ等を用いて、実際の業務に直結する研修を行うことも重要である。加えて、相談の手引の定期的な見直しによる内容の充実や行政一般の窓口向けの簡易な手引の作成等によって、職務関係者に対する支援の拡充を図っていく必要がある。また、職務関係者ばかりでなく、何らかの形で配偶者の暴力に関わる可能性のある職員に対しても、可能な限り広く研修を実施し、二次的被害の防止に努める必要がある。今後とも民間の団体との連携も図りつつ、被害者の多様なニーズにきめ細かに対応できる人材の養成に努めていく必要がある。

これらに加えて、被害者の支援に直接携わる相談員等は、相談業務の中で過度の不満や負担感があったり、心身の健康に影響を受けた経験があったりする場合も多いので、その心身のケアや勤務体制における配慮等の支援を行っていかねばならない。

2 広報啓発の充実

○ 現状と課題

配偶者からの暴力の防止の観点からは、男女の人権を尊重し、個人の尊厳を傷つける暴力は許さないという意識を社会全体で共有していくことが必要である。配偶者暴力防止法においては、国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力の防止に関する国民の理解を深めるための教育及び啓発に努めるものとしてされているところである（法第 24 条）。

広報啓発については、関係省庁において（第 1-11 参照）、また、多くの地方公共団体において（第 2-2(4)参照）、実施されているところである。

しかし、内閣府による被害者を対象とした調査の結果によると、実施されている支援策や保護命令の制度を知らなかったと回答した被害者も一定割合存在し、支援策等についての広報が十分とはいえない実態がある（資料 36 参照）。

● 今後の方向性

広報啓発活動を展開するに当たっては、関係機関と連携・協力しつつ、それぞれの広報啓発の目的を十分踏まえた上で、その対象や方法・広報媒体を戦略的に選定し、内容をきめ細かに設定すべきである。また、事後の効果測定、評価についても必要に応じて実施していく必要がある。特に、配偶者から暴力を受けた被害者を対象とした広報については、具体的な支援情報の確実な提供とともに、被害者が安心して支援を受けられるよう、その不安の払拭や自立に向けての長期的な展望の提示等にも配慮する必要がある。また、被害者が相談を受けやすいように、相談を受け付ける電話番号を全国統一のものとするなど、被害者の立場に立った工夫を重ねるべきである。加えて、外国人である被害者に対しては、母国語でも支援を受けることができること等支援へのアクセスに関する情報提供にも配慮して、外国語による広報を行っていく必要がある（「II4 外国人、障害者、高齢者である被害者の保護・支援」を参照）。

3 予防啓発

○ 現状と課題

配偶者からの暴力の防止に資するよう、学校・家庭・地域において、人権尊重の意識を高める教育や男女平等の理念に基づく教育を促進することが必要である。

国では、暴力の発生を未然に防ぎ、女性に対する暴力の加害者及び被害者となることを防止する観点から、効果的な予防啓発プログラムを開発することを目的に、一部の地方公共団体に調査研究を委嘱し、各地域の実情に合わせたプログラムの開発を行っているところである。

● 今後の方向性

今後とも教育の現場や企業等とも連携しつつ、暴力によらない問題解決の方法が身につくよう、効果的な予防啓発の実施について検討する必要がある。

4 恋人等からの暴力

○ 現状と課題

内閣府の調査によると、10 歳代から 20 歳代のときに交際相手から身体的暴行、心理的攻撃、性的強要のいずれかをされたことが「あった」人の割合は女性では 13.5 %、男性では 5.2%であった（第 1-12(1)参照）。恋人等、配偶者以外の者からの暴力については、現在、ストーカー規制法の対象となっているが、配偶者暴力防止法の対象となっていない恋人等について、現状においても婦人相談所において被害者が保護されるケースもみられる。

● 今後の方向性

配偶者暴力防止法の対象となっていない恋人等について、どのように保護していくかを、特に、事実婚と恋人の概念が曖昧化している現状にも留意しつつ、さらに議論することが必要になっている。また、若者の間の暴力の防止のための予防啓発について併せて検討を進めることも必要である（「VI3 予防啓発」を参照）。

5 ストーカー規制法、児童福祉法、児童虐待防止法、高齢者虐待防止法等との役割分担の整理及び連携

○ 現状と課題

現在、主に使われている法律は、配偶者間であれば、配偶者暴力防止法（場合によっては、ストーカー規制法）、恋人等の配偶者以外であれば、ストーカー規制法、子どもに対するものであれば、児童福祉法及び児童虐待防止法、高齢者に対するものであれば、高齢者虐待防止法(平成 17 年法律第 124 号)となっている。これらの法律が対象とする行為には類似性が見受けられるが、担当する機関や制度は異なっており、連携がとれているとは言い難い部分もある。

● 今後の方向性

家庭内における暴力という括りの中で、配偶者からの暴力、子どもに対する暴力、高齢者に対する暴力をどのように位置付けていくかも重要な課題となる。また、これらの暴力等に係る被害者に対する整合性のある機動的な対応の担保という観点から、各法律の施行状況を踏まえつつ、長期的には関係法律の役割の整理を行っていくべきである。また、配偶者からの暴力の被害者は、犯罪被害者等基本法における犯罪等の被害者に含まれることから、同法に基づく犯罪被害者等の権利利益の保護の進展にも留意する必要がある。