

# 参考資料 1

(DV対策の今後の在り方  
(令和3年3月  
女性に対する暴力に  
関する専門調査会))



# D V 対策の今後の在り方

令和 3 年 3 月

男 女 共 同 参 画 会 議  
女性に対する暴力に関する専門調査会



## 目 次

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| はじめに                                 | 1  |
| I これまでの取組等                           | 3  |
| 1 これまでの取組                            | 3  |
| (1) DV防止法の制定及び改正の経緯                  | 3  |
| (2) 内閣府における最近の取組                     | 4  |
| 2 近時のDV対策をめぐる動き                      | 5  |
| (1) 婦人保護事業の見直し                       | 5  |
| (2) 新型コロナウイルス感染症問題下における対応            | 6  |
| II 各論点におけるDV対策の現状                    | 7  |
| 1 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲 | 7  |
| (1) 通報の対象となる暴力の形態（DV防止法第6条）          | 7  |
| (2) 保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲（DV防止法第10条）  | 8  |
| (3) 諸外国の制度や取組                        | 10 |
| (4) ストーカー規制法 について（DV防止法との比較の観点から）    | 13 |
| 2 加害者更生のための指導及び支援の在り方                | 14 |
| (1) これまでの加害者更生をめぐる動き                 | 14 |
| (2) 令和元年度調査研究                        | 16 |
| (3) 令和2年度試行実施結果等                     | 16 |
| 3 DV対応と児童虐待対応の連携                     | 18 |
| (1) 令和元年のDV防止法の改正                    | 18 |
| (2) 最近の取組                            | 18 |
| (3) 地方自治体の取組                         | 19 |
| 4 被害者の保護・自立支援や民間シェルターとの連携について        | 23 |
| (1) 関係省庁における現状の取組                    | 23 |
| (2) 地方自治体の取組                         | 26 |
| 5 逃げられない／逃げないDV対応について                | 28 |
| (1) 現状                               | 28 |
| (2) 諸外国における対応（民間団体との連携を中心に）          | 29 |
| 6 予防教育                               | 30 |
| 7 その他                                | 31 |

|   |    |
|---|----|
| (1) 面会交流                                    | 31 |
| (2) 被害者の多様な支援                               | 31 |
| III 今後の課題                                   | 32 |
| 1 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲の拡大について | 32 |
| (1) 暴力の形態について                               | 32 |
| (2) 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲について  | 33 |
| 2 通報や保護命令の在り方について                           | 33 |
| 3 加害者更生のための指導及び支援の在り方について                   | 35 |
| (1) 加害者プログラムの意義・実施について                      | 35 |
| (2) 加害者対応と児童虐待対応との連携について                    | 36 |
| (3) その他の取組について                              | 36 |
| 4 DV対応と児童虐待対応の連携について                        | 36 |
| (1) 関係機関間連携の在り方について                         | 36 |
| (2) 情報共有の在り方について                            | 37 |
| (3) その他                                     | 37 |
| 5 被害者の保護・自立支援や民間シェルターとの連携について               | 37 |
| 6 逃げられない／逃げないDV対応について                       | 38 |
| (1) 逃げられないDV                                | 38 |
| (2) 逃げないDV                                  | 39 |
| 7 予防教育                                      | 39 |
| 8 その他                                       | 39 |
| (1) 広報・啓発                                   | 39 |
| (2) 面会交流                                    | 40 |
| (3) 被害者の多様な支援                               | 40 |
| (4) 支援力の強化                                  | 41 |
| (5) 調査研究等                                   | 41 |
| (6) 関係機関間連携                                 | 42 |
| (7) 男性・LGBT被害者                              | 42 |
| (8) その他                                     | 42 |
| おわりに  | 43 |

はじめに

女性に対する暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害である。その予防と被害からの回復のための取組を推進し、あらゆる暴力の根絶を図ることは、男女共同参画社会を形成していく上で克服すべき重要な課題であり、国としての責務である。

政府では、第5次男女共同参画基本計画(令和2年12月25日閣議決定)に基づき、配偶者等からの暴力、性犯罪・性暴力、ストーカー行為、売買春、人身取引、セクシュアルハラスメント等あらゆる暴力の根絶に向け、その予防と根絶のための基盤づくりを強化するとともに、暴力の形態や被害者の属性等に応じた幅広い取組を総合的に推進しているところである。

配偶者からの暴力は、外部からその発見が困難な家庭内において行われるため、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る。このため、周囲も気付かないうちに暴力がエスカレートし、被害が深刻化しやすいという特性がある。

配偶者からの暴力の被害者は、多くの場合女性であり、女性に対して配偶者が暴力を加えることは、個人の尊厳を害し、男女平等の実現の妨げとなっている。また、配偶者からの暴力は、子供に対しても重大な影響がある。このような状況を改善し、人権の擁護と男女平等の実現を図るためには、配偶者からの暴力を防止し、被害者を保護するための不断の取組が必要である。

そうした中で、「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6月26日法律第46号。以下「児童福祉法等一部改正法」という。)の附則において、「政府は、附則第1条第1号に掲げる規定の施行<sup>1</sup>後3年を目途に、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第6条第1項及び第2項の通報の対象となる同条第1項に規定する配偶者からの暴力の形態並びに同法第10条第1項から第4項までの規定による命令の申立てをすることができる同条第1項に規定する被害者の範囲の拡大について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」(附則第8条第1項)、「政府は、附則第1条第1号に掲げる規定の施行後3年を目途に、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第1条第1項に規定する配偶者からの暴力に係る加害者の地域社会における更生のための指導及び支援の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」(附則第8条第2項)と規定されたところであり、これらについて検討することが求められている。

また、DV被害の実態としては、内閣府が平成30年3月に公表した「男女間にお

---

<sup>1</sup> 公布の日(令和元年6月26日)

ける暴力に関する調査報告書」<sup>2</sup>により、「配偶者からの暴力の被害経験」について示されており、「これまでの配偶者からの暴力の被害経験」については、26.2%の方が「あった」と答えており、概ね4人に1人が、配偶者からの暴力を受けたことがあると答えている。この結果を男女別に見ると、女性は31.3%、男性は19.9%となっており、女性の約3人に1人で被害経験があり、女性の方が被害経験者の割合が高くなっている。さらに、女性の約7人に1人は何度も被害を受けているという結果となっている。

配偶者暴力相談支援センター<sup>3</sup>（以下「支援センター」という。）における相談件数は、平成14年度では35,943件であったが、年々増加して平成26年度には102,963件と10万件を超えた。その後、約10万から約11万件と高止まりで推移しており、直近の令和元年度では11万9,276件と過去最高になっている。

また、内閣府における令和元年度のDV相談件数等の調査によると、子供と同居している相談者のうち、約6割が児童虐待もあったという結果となった。DVと児童虐待が同じ家庭内において同時に発生していると思われるケースもあり、被害の防止・救済の取組の実効性が上がるよう、DV対策と児童虐待対策を相互に連携協力して進めていくことも必要となっている。

さらに、新型コロナウイルス問題に伴うDVの増加・深刻化が懸念されている中、全国の支援センターと「DV相談プラス」<sup>4</sup>に寄せられた相談件数を合わせると、令和2年4月から令和3年1月は、前年同時期と比べて約1.5倍となっている。

上記のような児童福祉法等一部改正法の附則検討条項やDV被害の現状等を踏まえ、当専門調査会では、令和2年2月から令和3年2月にかけて8回にわたり、学識経験者、地方公共団体、民間団体、関係省庁等からそれぞれのDV対策に係る取組や課題等についてヒアリングを実施するなどして議論を重ね、この度、本報告書において、その現状と課題について整理を行った。

本報告書によりこの問題への理解が深まるとともに、ここに掲げた各課題について対策が検討・実施されることを期待する。

---

<sup>2</sup> 内閣府において、平成11年度から3年に1度実施している一般統計調査。全国の20歳以上の男女5,000人を対象に、無作為抽出により調査を実施。内閣府HP参照

([https://www.gender.go.jp/policy/no\\_violence/e-vaw/chousa/h11\\_top.html](https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/chousa/h11_top.html))

<sup>3</sup> 令和2年11月1日現在で、全国で296か所設置されており、相談者の状況に応じた相談や相談機関の紹介、被害者及び同伴者の緊急時における安全の確保及び一時保護、自立して生活することを促進するための情報提供その他の援助などを行っている。

<sup>4</sup> 新型コロナウイルス問題に対応するため、内閣府が令和2年4月から開設した新たな相談窓口

## I これまでの取組等

### 1 これまでの取組

#### (1) DV防止法の制定及び改正の経緯

##### ア 制定

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。）は、配偶者からの暴力が、犯罪となる行為であるにも関わらず、被害者の救済が必ずしも十分に行われてこなかったこと、配偶者からの暴力の被害者の多くが女性であり、個人の尊厳及び男女平等を侵害する行為であること等にかんがみ、配偶者からの暴力の防止並びに被害者の保護及び自立支援を図るため、超党派の議員立法により、平成13年4月に制定され、同年10月に施行された（支援センター等に関する部分は平成14年4月施行）。

DV防止法の制定により、配偶者からの暴力に係る通報、相談、保護、自立支援等の体制が整備され、保護命令の制度、都道府県の支援センターによる相談や一時保護等の業務が開始された。

##### イ 改正

平成16年5月には、配偶者からの暴力の定義の拡大、保護命令制度の拡充、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。）の策定及び都道府県におけ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の実施に関する基本的な計画（以下「都道府県基本計画」という。）の策定等を内容とする法改正が行われ、同年12月に施行されるとともに、基本方針が策定された。その後、順次都道府県基本計画が策定された。

平成19年7月には、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を更に推進するため、保護命令制度の拡充、市町村（特別区を含む。以下同じ。）におけ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の実施に関する基本的な計画の策定及び支援センター業務の実施について市町村の努力義務とすること等を内容とする法改正が行われ、平成20年1月に施行された。

平成25年6月には、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被害者についても、配偶者からの暴力及びその被害者に準じて法の適用対象とすることを内容とする法改正が行われ、平成26年1月に施行された。この改正により、法律の題名が「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」に改められた。

令和元年6月には、児童虐待防止対策及び配偶者からの暴力の被害者の保護対策の強化を図るため、児童福祉法等一部改正法との一括法として児童虐待と密接な関連があるとされる配偶者からの暴力の被害者の適切な保護が行われるよう、相互に連携・協力するよう努めるべき機関として児童相談所を法文上明確化するとともに、その保護の対象である被害者にその同伴する家族も含めることとする法改正が行われた。

## (2) 内閣府における最近の取組

内閣府におけるDV対策に関する最近の取組は以下のとおり。

### ア 「DV被害者等セーフティネット強化支援パイロット事業」

多様な困難に直面しているDV被害者等への支援については、柔軟でニーズに沿った相談・支援を提供する民間シェルターの果たす役割が更に重要となることから、内閣府では、民間シェルター等と連携して先進的な取組を進める都道府県等に交付金を交付し、その効果検証等を行うパイロット事業を令和2年度から実施している。

### イ 加害者対応

DV加害者への対応については、令和元年度に、地域社会内における加害者プログラムを含む加害者対応と連動させた包括的な被害者支援体制の構築に向け、有識者検討会を設置し、民間団体へのヒアリング調査や海外文献調査等を実施し、地域社会内における加害者プログラムに関する課題やDV加害者プログラムの試行実施に係る基本的な考え方等についてとりまとめた<sup>5</sup>。

### ウ 相談窓口の短縮番号化

最寄りの支援センターにつながる全国共通電話番号である「DV相談ナビ」について、利用者の利便性を高めるため令和2年10月より、従来の10桁から「#8008（シャープ・はち・ゼロ・ゼロ・はち）」という短縮番号化を行い、「はれれば」の語呂合わせで周知を図っている。

### エ DV対応と児童虐待対応の連携

- 令和元年の「女性に対する暴力をなくす運動」<sup>6</sup>の機会に、両者の連携の重要性、DVの特性や子供への影響を周知するための広報啓発活動を

<sup>5</sup> 内閣府「配偶者暴力被害者支援における機関連携及び加害者対応に関する調査研究（～地域社会内におけるDV加害者プログラムの試行実施に向けて～）」（令和2年3月）

<sup>6</sup> 平成13年6月5日男女共同参画推進本部決定。毎年11月12日から11月25日（女性に対する暴力撤廃国際日）までの2週間、「女性に対する暴力をなくす運動」として、関係団体と連携、協力の下、女性に対する暴力の問題に関する取組を一層強化するための広報活動を実施している。

## 実施

- 現場における連携促進のため、DV対応にあたる相談員等に対する研修項目に、児童虐待の特性やそれらの関連性をテーマとした内容を加えるとともに、研修の対象として、新たに児童相談所の職員を追加
- DVと児童虐待対策の連携に関する事例集<sup>7</sup>を作成し、自治体窓口や相談機関等に周知する等の取組を行っている。

## 2 近時のDV対策をめぐる動き

関係省庁における取組を含めた近時のDV対策をめぐる動きは以下のとおり。

### (1) 婦人保護事業の見直し

婦人保護事業は、昭和31年に制定された売春防止法（昭和31年法律第118号）に基づき、売春を行うおそれのある女子を保護する事業として発足した。

しかし、その後、支援ニーズの多様化に伴い、家庭関係の破綻や生活困窮等の問題を抱える女性に事業対象を拡大してきた。また、関係法令により、平成13年からはDV被害者、平成16年からは人身取引被害者、平成25年からはストーカー被害者が、それぞれ事業対象として明確化され、現に支援や保護を必要とする女性の支援に大きな役割を果たすようになった。

このような経緯から、関係者からは、制定以来抜本的な見直しが行われていない売春防止法の規定を含め、婦人保護事業のあり方を見直すべきとの問題提起がなされている。

こうしたことを踏まえ、平成30年7月に、厚生労働省子ども家庭局長が有識者等の参集を求めて「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」が設置された。同検討会では、今後の困難な問題を抱える女性への支援のあり方について検討がなされ、令和元年10月11日に中間まとめが出されている。

同中間まとめでは、「第3（3）新たな制度の下で提供される支援のあり方」として、例えば、

- ・ 若年女性への対応など、専門的な支援の包括的な提供
- ・ 施設入所だけでなく通所やアウトリーチなど伴走型支援、未成年の若年女性に対する広域的な情報共有や連携、同伴する児童についての支援対象としての位置付けの明確化

---

<sup>7</sup> 「DV・児童虐待事案における配偶者暴力相談支援センターと関係機関との連携について（アンケート調査結果から）」（令和2年9月 内閣府男女共同参画局）

等が掲げられている。

また、「第4 今後の対応について」において、婦人保護事業の見直しに関する「新たな制度の構築に向けて、第3の基本的な考え方に沿って、検討を更に加速し、DV防止法の既存の法体系との関係にも留意しつつ、具体的な制度設計等が進められ、できるだけ早く実現することを強く期待する。」旨が示され、更に検討が進められているところである。

## (2) 新型コロナウイルス感染症問題下における対応

新型コロナウイルス感染症問題に伴う生活不安やストレスにより、DVの増加や深刻化が懸念されている状況においては、被害者が適切に相談窓口につながり、支援や保護を受けられること等が重要であることから、以下の取組を行っている。

### ア DVに関する相談・支援体制の維持・充実

感染症拡大防止策が講じられ、行政機能の一部縮小が行われる中であっても、DV被害者の相談や保護の機能は、継続される必要がある。

このため、内閣府と厚生労働省は、令和2年4月3日、地方公共団体に対して、DVの相談対応から保護に至るまでの支援の継続的かつ迅速な対応を依頼する事務連絡<sup>8</sup>を発出するとともに、全国共通電話番号を活用したDVの相談窓口である「DV相談ナビ」の周知を行った。

一方で、既存のDV相談対応体制では十分な対応ができない可能性もあることから、同年4月7日に決定した「緊急経済対策」<sup>9</sup>に、「配偶者暴力の深刻化に対応するための相談体制の拡充」が盛り込まれ、内閣府において、同年4月20日から新たな相談窓口として、「DV相談+（プラス）」を開設した。

DV相談プラスでは、多様なニーズに対応できるよう、24時間の電話相談対応、WEB面談対応、10の外国語での対応のほか、配偶者が常に家において電話ができない環境にある場合もあることからSNS・メール相談も行っている。また、相談にとどまらず、各地域の民間支援団体と連携し、必要な場合には、同行支援や保護等まで対応している<sup>10</sup>。

### イ 特別定額給付金の対応

---

<sup>8</sup> 「新型コロナウイルス感染症への対応に係るDV被害者に対する適切な支援について」（令和2年4月3日 内閣府男女共同参画局推進課暴力対策推進室、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課母子家庭等自立支援室事務連絡）

<sup>9</sup> 『『新型コロナウイルス感染症緊急経済対策』について』（令和2年4月7日閣議決定）なお、特別定額給付金の給付方法をめぐり、4月20日に変更され、改めて閣議決定されている。

<sup>10</sup> 電話相談の24時間化は4月29日の夜から、外国語相談はチャットでの相談を原則として、5月1日からの運用開始。

「緊急経済対策」では、一人10万円の特別定額給付金が支給されることになり、世帯主が受給することとなったが、DV等で避難している方については、事前申出により、住んでいる自治体から、同伴者の分を含め、給付を受けられるようになった。

また、迅速に手続が行われるよう、その要件の一つとして婦人相談所が発行する配偶者からの暴力の被害者の保護に関する証明書に加え、今回の給付金の申出事務の用途に限定した「特別定額給付金用配偶者暴力被害申出受理確認書」の提出も可能とし<sup>11</sup>、この確認書は、市町村のDV担当部局や民間支援団体も発行できるようになった。

## II 各論点におけるDV対策の現状

### 1 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲

#### (1) 通報の対象となる暴力の形態（DV防止法第6条）

（配偶者からの暴力の発見者による通報等）

第6条 配偶者からの暴力（配偶者又は配偶者であった者からの身体に対する暴力に限る。以下この章において同じ。）を受けている者を発見した者は、その旨を配偶者暴力相談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。

2 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、その旨を配偶者暴力相談支援センター又は警察官に通報することができる。この場合において、その者の意思を尊重するよう努めるものとする。

3～4 （略）

DV防止法第6条第1項は、配偶者からの暴力を受けている者を発見した者は、その旨を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と定めている。また、同条第2項は、医師その他の医療関係者は、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、支援センター又は警察官に通報することができる」と定めている。

本条を含むDV防止法第3章において「配偶者からの暴力」という場合には、同法第1条第1項で定義されている「配偶者からの暴力」<sup>12</sup>のうち、配偶者又

<sup>11</sup> 「配偶者からの暴力を理由とした避難事例における特別定額給付金関係事務処理について」（令和2年4月22日 内閣府男女共同参画局推進課暴力対策推進室事務連絡）

<sup>12</sup> 配偶者からの身体に対する暴力（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をいう。）又はこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動（以下「身体に対する暴力等」と総称

は配偶者であった者からの身体に対する暴力に限ることとされている。

通報の努力義務の対象をこのような身体に対する暴力に限定し、精神的暴力や性的暴力を含めないことにしたのは、法制定時の議論において精神的暴力や性的暴力に関することについて公的機関が介入するようにすることは、夫婦のプライバシーの保持という面で問題なしとしないと考えられたことによる<sup>13</sup>。

(2) 保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲（DV防止法第10条）

（保護命令）

第10条 被害者（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（被害者の生命又は身体に対し害を加える旨を告知してする脅迫をいう。以下この章において同じ。）を受けた者に限る。以下この章において同じ。）が、配偶者からの身体に対する暴力を受けた者である場合にあつては配偶者からの更なる身体に対する暴力（配偶者からの身体に対する暴力を受けた後に、被害者が離婚をし、又はその婚姻が取り消された場合にあつては、当該配偶者であった者から引き続き受ける身体に対する暴力。第十二条第一項第二号において同じ。）により、配偶者からの生命等に対する脅迫を受けた者である場合にあつては配偶者から受ける身体に対する暴力（配偶者からの生命等に対する脅迫を受けた後に、被害者が離婚をし、又はその婚姻が取り消された場合にあつては、当該配偶者であった者から引き続き受ける身体に対する暴力。同号において同じ。）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大きいときは、裁判所は、被害者の申立てにより、その生命又は身体に危害が加えられることを防止するため、当該配偶者（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を受けた後に、被害者が離婚をし、又はその婚姻が取り消された場合にあつては、当該配偶者であった者。以下この条、同項第三号及び第四号並びに第十八条第一項において同じ。）に対し、次の各号に掲げる事項を命ずるものとする。ただし、第二号に掲げる事項については、申立ての時ににおいて被害者及び当該配偶者が生活の本拠を共にする場合に限る。

一 命令の効力が生じた日から起算して六月間、被害者の住居（当該配偶者と共に生活の本拠としている住居を除く。以下この号において同じ。）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

する。）をいい、配偶者からの身体に対する暴力等を受けた後に、その者が離婚をし、又はその婚姻が取り消された場合にあつては、当該配偶者であった者から引き続き受ける身体に対する暴力等を含むものとする。

<sup>13</sup>「詳解 DV防止法（2008年版）」（2008年 株式会社ぎょうせい発行）P105

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してはならないこと。

二 命令の効力が生じた日から起算して二月間、被害者と共に生活の本拠としている住居から退去すること及び当該住居の付近をはいかいしてはならないこと。

2～5 (略)

#### ア 保護命令の制度概要

保護命令制度とは、DV防止法によって創設された制度であり、被害者の生命又は身体に危害が加えられることを防止するため、裁判所が、被害者からの申立てにより、身体に対する暴力や生命等に対する脅迫を行った配偶者に対し、一定期間、被害者又は被害者の子や親族等へのつきまとい等の禁止や、被害者と共に生活の本拠としている住居からの退去等を命じ、その命令違反には刑罰が科されるという制度である。

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を受けた被害者の申立てに基づき、裁判所（地方裁判所）が配偶者に対して保護命令を発する。

保護命令の種類としては、①被害者への接近禁止命令、②被害者への電話等禁止命令、③被害者の同居の子への接近禁止命令、④被害者の親族等への接近禁止命令、⑤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5種類がある。

保護命令に違反すると、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金が科される。

#### イ 被害者の範囲

本条を含め、DV防止法第4章において「被害者」という場合には、第1条第2項で定義されている「被害者」<sup>14</sup>のうち、「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を受けた者」に限ることとされている。

DV防止法制定時においては、保護命令制度が、ある者が将来的に他の者を害するおそれを司法機関が判断し、個人の行動の自由を刑罰をもって予防的に制限する制度であり、その対象となる行為を明確にする必要があること等の考慮から、被害者を「身体に対する暴力」を受けた者に限定していた。しかし、生命・身体に対する脅迫を受けた被害者については、脅迫の時点では、身体に対する暴力を受けていなくとも、その後配偶者から身体に対する暴力を受ける一定程度の可能性が認められ、その保護の必要性が被害者等か

<sup>14</sup> 配偶者からの暴力を受けた者をいう。

ら強く求められていること等を受け、平成 19 年の改正で、「生命等に対する脅迫」を受けた被害者についても一定の要件を満たす場合には保護命令の対象とされている<sup>15</sup>。

#### ウ 保護命令の発令件数

平成 14 年から令和元年における保護命令事件の、各年毎の終局件数総数については、1,398 件であった平成 14 年から平成 22 年には 3,114 件となったが、同年以降減少傾向にある。平成 27 年までは 3,000 件前後の終局件数総数があったが、その後減少し、令和元年では 1,998 件となっている。

終局件数総数のうち、認容件数（認容され、保護命令の発令に至った件数をいう。以下同じ。）については、1,128 件であった平成 14 年から平成 22 年には 2,434 件となり、平成 27 年までは 2,500 件前後であったものの、その後減少し、令和元年では 1,591 件となっている。

一方で、終局件数総数及び認容件数はいずれも減少しているが、終局件数総数のうち約 8 割については、保護命令の発令に至っており、この傾向は、法律施行時からほぼ変わっていない。

また、近年の審理期間<sup>16</sup>については、平成 22 年から令和元年までの間における認容件数の平均審理期間で 12.7 日となっている。

### (3) 諸外国の制度や取組

#### ア ニュージーランド

##### ○ 保護命令の内容

暴力の禁止、接触禁止、住所の秘匿、退去命令、家具の使用・持出し命令、銃器の提出命令、暴力防止プログラムへの参加

##### ○ 保護命令の効力と手続

- ・ 警察も独自に Police Safety Order を発行できる。
- ・ 申立人の緊急保護の必要性が高ければ、家庭裁判所により、一時保護命令がその日のうちに発令される。一時保護命令の有効期間は 3 カ月間である。相手方が一時保護命令に異議申立をしない場合、その一時保護命令は最終的なものとなる。
- ・ 最終的な保護命令は、取り消されるまで永久的に有効である。申立人は、いつでも保護命令の取消を裁判所に申し立てることができる。
- ・ 申立人が許可すれば、同居することも可能である（接触禁止の部分のみを取り消すという形をとる。）。

<sup>15</sup> 「詳解 DV防止法（2008年版）」（2008年 株式会社ぎょうせい発行）P130～131

<sup>16</sup> 保護命令の申立てから発令までの間にどれだけの期間がかかったかを表す数値

## イ 英国

### ○ 第三者の通報義務規定の有無やその対象

第三者が通報すると、緊急の対応が可能となり、公衆の安全に責任を有している警察となるのが一般的と思われる。警察は被害者の同意がなくてもDV保護警告等の措置をとることができる。

### ○ 保護命令制度の形態

緊急時の保護命令として、警察が裁判所の手続なしに出すことができる「DV保護警告」及び加害者に手続的保障がなされ裁判所が出す「DV保護命令」がある。DV保護命令は、警察が申し立てることができるものであるが、民事手続である。裁判所が出す様々な民事手続上の禁止命令として、「虐待禁止命令」、同じ家屋において加害者と被害者の住宅の占有部分を定める「占有命令」、「接近禁止命令」があり、DV保護警告及びDV保護命令は、その民事手続と警察の保護のギャップを埋めるものとして導入されている。

### ○ 通報や保護命令制度の対象となる暴力の形態

肉体的虐待に止まらず、性的虐待、精神的虐待、経済的虐待を含み、支配的態度や威圧的態度の全てが保護命令の対象となる。

## ウ 韓国

### ○ 第三者の通報義務規定の有無やその対象

児童の教育と保護を担当する機関の従事者等一定の者は、家庭内暴力犯罪の事実を知る時、正当な事由がなければ、即時に捜査機関に通報しなければならないとされ、正当な理由なく通報しなかった場合、300万ウォン以下の過料に処すとされている。また、児童相談所、DV相談所、保護施設、性暴力被害相談所及び保護施設に勤める相談員とその機関長は、相談を通じて家庭内暴力犯罪の事実を知る時、被害者の明示的な反対意見がなければ、即時に通報することとされている。

### ○ 保護命令制度の形態

通常保護命令と臨時（一時）保護命令の2種類がある。

保護命令には、以下の形態が含まれ、併科が可能である。

- ・ 被害者又は家族構成員の住居又は占拠している部屋からの退去等隔離
- ・ 被害者又は家族構成員の住居・職場等から100米以内への接近禁止
- ・ 被害者又は家族構成員への電信通信を利用した接近禁止
- ・ 親権者である加害者の被害者に対する親権行使の制限

通常保護命令の期間は6月を超えてはならず、被害者保護のために必要

と認める時には職権や被害者又は法定代理人の申立てにより2月間を単位に、最長2年まで延長することができる。また、判事が必要と認める時には臨時（一時）保護命令も発することができる、その期間は通常保護命令の決定時までとするが、状況に応じて判事の職権により期間を短縮することもできる。ほかに、警察には、保護命令の形ではないものの、被害者保護のために緊急臨時措置を取ることができる権限が与えられている。

○ 通報や保護命令制度の対象となる暴力の形態

家庭内暴力犯罪に該当する行為は、通報や保護命令制度の対象となり、具体的には、傷害と暴行、遺棄と虐待、逮捕と監禁、脅迫、強姦と猥褻、名誉棄損、住居侵入、権利行使の妨害、詐欺と恐喝、（財物）損壊等が該当する。

よって、身体的、精神的、財産的、性的被害、コントロールを伴う行為が対象となる。

エ 台湾

○ 第三者の通報義務規定の有無やその対象

医療従事者、ソーシャルワーカー、教育関係者、保育関係者、警察、移民関連業務従事者及びその他家庭内暴力防止関連業務に従事する関係者は、執務中、家庭内暴力の疑いがある場合、24時間以内に現地の主管機関に通報しなければならない。これに違反した場合、地方自治体の主管機関により6,000元以上30,000元以下の過料を科す。

○ 保護命令制度の形態

通常、一時及び緊急の3種類があり、通常保護命令を除くその他は審尋を経ずに発令することができる。

通常保護命令の形態は、以下の通りである。

- ・ 被害者や面前 DV 被害を受けた未成年者又はその他家族構成員に対する暴力の禁止
- ・ 被害者や面前 DV 被害を受けた未成年者又はその他家族構成員に対する嫌がらせ、接触、尾行、通話、通信又はその他必要のない連絡行為の禁止
- ・ 被害者や面前 DV 被害を受けた未成年者又はその他家族構成員の住む居所からの退去命令（必要時、当該不動産への使用・収益または処分行為を禁止することができる）
- ・ 接近禁止命令（被害者や面前 DV 被害を受けた未成年者またはその他家族構成員の住居、学校、職場等の特定場所への接近禁止）

- ・ 自動車等日常生活上・職業上・教育上の必需品の使用権の決定、未成年子の養育事項の決定、未成年子との面会交流の決定、被害者の居所の賃貸料又は未成年子の養育費への支払命令
- ・ 被害者又は特定の家族構成員の医療費・サービス料・シェルター入所料又は財物損壊費用への支払命令
- ・ 加害者更生プログラムの受講命令、弁護士費用の支払命令、被害者及び未成年子の戸籍・学籍・所得等情報へのアクセス禁止、その他必要な保護命令

さらに、通常保護命令の有効期間は 2 年以下であり、1 回の延長は 2 年以下とし、延長回数については特に制限はない。緊急保護命令と一時保護命令の発令は、4 時間以内に書面で行われ、通常保護命令の発令により失効する。

- 通報や保護命令制度の対象となる暴力の形態

家族構成員の間で行われる身体的、精神的又は経済的嫌がらせ、コントロール、脅迫又はその他不法な侵害行為が対象となる。

#### (4) ストーカー規制法<sup>17</sup>について（DV防止法との比較の観点から）

##### ア つきまとい等やストーカー行為を行った者に対する措置

つきまとい等の行為者が更に反復して当該行為をするおそれがあるときは、以下の措置を講ずることができる。

- 警察本部長等による警告
- 都道府県公安委員会による禁止命令等

##### イ 禁止命令等の状況（平成 28 年改正）

禁止命令等に関して、平成 28 年の改正で大きく 4 つの見直しがなされている。

- 警告前置の廃止

改正前においては、被害者の意思の尊重等から、まずは行政指導である警告を行って行為者、加害者の自省を促し、警告に従わなかった場合に初めて罰則で担保された禁止命令を発するべきとされていた。

しかし、被害者への危害を防止するために迅速かつ効果的な禁止命令発令の必要性から、事前の警告がなくても禁止命令を発令できるととされた。

- 緊急禁止命令等の新設

改正前は、禁止命令を発する場合には、必ず聴聞を行わなければな

<sup>17</sup> 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）

らないとされていた。

しかし、被害者の身体の安全等が害されることを防止するための緊急の必要性がある場合など、緊急事態にも対処できるように、事前の聴聞を行うことなく禁止命令を出すことができ、事後に意見聴取を行うとする制度ができた。

○ 禁止命令等に有効期間を新設（１年）

改正前は、禁止命令の有効期間は定められていなかった。

しかし、構成要件の明確性の観点から、終期を明確にするため、１年の効力ということで期間が設けられた。当該期間については、延長することも可能となっている。

○ 罰則の強化

改正前は、ストーカー行為については、６月以下の懲役又は５０万円以下の罰金、禁止命令違反については、１年以下の懲役又は１００万円以下の罰金となっていた。

改正により、ストーカー行為については、１年以下の懲役又は１００万円以下の罰金、禁止命令違反については、２年以下の懲役又は２００万円以下の罰金となっている。

ウ 禁止命令等見直し後の運用状況等

○ ストーカー規制法に基づく警告は、平成２９年から減少し、令和元年も２，０５２件（前年比－３９９件、－１６．３％）と減少している。

○ 禁止命令等は、平成２９年から急増。令和元年も１，３７５件（前年比＋２１８件、＋１８．８％）と増加し、法施行後最多となっている。

○ 令和元年の禁止命令等のうち、警告なしは１，２４２件であり、禁止命令等の実施件数の約９割を占めている。

## ２ 加害者更生のための指導及び支援の在り方

### (１) これまでの加害者更生をめぐる動き

加害者更生については、DV防止法において、「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、被害者の心身の健康を回復させるための方法等に関する調査研究の推進並びに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」（第２５条）と規定されている。

内閣府においては、「配偶者からの暴力の加害者更生に関する調査研究」として平成１４年度から調査研究を行った。さらに、この結果をもとに平成１６年度

には地方公共団体の協力を得て、試行的実践と検証を含めた調査研究を実施し、その結果を平成 17 年度に「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」として取りまとめた。当該報告書では、「国が任意参加による加害者更生プログラムについて本格的な関与を行うことは、現時点においては、その条件が整っていないと言わざるを得ない」との報告がなされた。

一方、海外における加害者への取組を参考とした民間団体における加害者に対する取組はここ数年で進展するとともに、暴力の被害者自身の「パートナーに暴力をやめてもらいたい」といったニーズへの対応の必要性に関する認識の高まりと相まって、被害者支援の一環として新たな枠組みの中での加害者対応が求められるようになった。

このような動きの中、内閣府でも平成 27 年度に実施した「配偶者等に対する暴力の加害者更生に係る実態調査研究事業」において、地方公共団体及び民間団体（加害者プログラム実施団体及び被害者支援団体）を対象とする調査を実施し、加害者更生に係る取組へのニーズや取組の実態等の把握を行った。その結果をもとに取りまとめられた「配偶者等に対する暴力の加害者更生に係る実態調査研究事業報告書」では、「加害者プログラムは、配偶者からの暴力の被害者のみならず、「面前DV」等の虐待を受けている被害者の子供の安全・安心の確保につながる支援策の一つとして、活用が期待される」との報告がなされた。

こうした流れの中で、「女性活躍加速のための重点方針 2020」では、加害者プログラムを含む加害者対応に関する取組が「被害者（子供も含む。）の安全・安心を確保するための手法としても有効であるとの認識」に立ち、「暴力を容認しない社会環境の整備に向けた啓発を実施する。また、危険度に応じた被害者支援及び加害者対応の促進のため、リスクアセスメントに関する検討を行うとともに、加害者更生プログラムを地方公共団体と連携して試行的に実施し、DV の加害者の地域社会内における更生のための指導及び支援の在り方について検討を加える。」こととされている。

また、児童福祉法等一部改正法の附則において、「政府は、附則第 1 条第 1 号に掲げる規定の施行後 3 年を目途に、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第 1 条第 1 項に規定する配偶者からの暴力に係る加害者の地域社会における更生のための指導及び支援の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」（附則第 8 条第 2 項）と規定されたところであり、令和 4 年 6 月を期限とした積極的な検討を求められている。

さらに、第5次男女共同参画基本計画（令和2年12月25日閣議決定）においては、加害者更生の取組として、「被害者支援の一環として、加害者の暴力を抑止するための地域社会内でのプログラムについて、試行実施を進め、地方公共団体において民間団体と連携してプログラムを実施するためのガイドラインの策定など本格実施に向けた検討を行う。」とされている。

## (2) 令和元年度調査研究

諸外国においては、平成27年度における内閣府調査<sup>18</sup>にも示されているとおり、国や地方公共団体の被害者支援等に関する基本計画において、地域社会の安全を確保するための必要な対策として位置付けられており、地域の司法、行政、民間の連携のもと、加害者と同居する被害者の安全・安心の確保、離婚後の安全な面会交流の実施の支援等、暴力の危険度や被害者の状況に応じたプログラムが提供されている。

また、加害者をプログラムに参加させる手段として、裁判所によるプログラム参加を義務付ける命令のほか、参加を拒否したり、途中で参加をやめたりした場合に制裁を科すといった条件付きの命令や、警察や地域の被害者支援団体による法的拘束力を伴わない勧告等がある。

一方、日本国内においては、プログラム実施にかかる法的規定や指針等はなく、現状では、海外における加害者への取組を参考とした民間団体が、任意参加者を対象としてプログラムを実施している。

このような民間団体における参加者の任意に基づくプログラムは、一定の成果を挙げ地域的な広がりも進んできているが、暴力に無自覚な加害者の動機付けや参加意欲の持続が困難であり、地域社会内において加害者プログラムを広めるに当たっては、加害者を強制的にプログラムに参加させる法制度の整備が必要であるとの意見もある。一方で、個人を強制的にプログラムに参加させることについては、法律に基づく行為が必要であり、その前提として、対象となる加害者の範囲、全国一律での実施体制の確保、プログラムの内容や実施方法、効果等を十分に検討・検証する必要がある。

そこで、内閣府では、令和元年度に有識者により構成される検討会を設置し、民間団体へのヒアリング調査及び海外文献調査を実施しながら、地域社会内における加害者更生プログラムに関する現在の課題等の調査研究を進め、令和2年度以降の試行実施の礎の構築を図った。

## (3) 令和2年度試行実施結果等

---

<sup>18</sup> 「配偶者等に対する暴力の加害者更生に係る実態調査研究事業」報告書（平成28年3月内閣府男女共同参画局）

令和2年度においては、これまでの調査研究の結果を踏まえ、DV加害者プログラムを被害者支援のための加害者プログラムと位置づけ、現行法制度の枠内で実施可能なDV加害者プログラムの在り方や枠組みの整理を行うとともに、自治体を実施主体として、これまでの取組でノウハウを蓄積してきた地域の民間団体と連携し、試行的にDV加害者プログラムを実施した。

試行実施では、現行法制度の枠組みで自治体が加害者プログラムを実施する場合の民間団体をはじめとする多機関との連携の在り方、DV加害者プログラム期間中におけるパートナーの安全確保、更にプログラム受講者の暴力の危険度判定の測定方法等を中心に、有識者により構成される検討会を設置し調査を行った。

なお、これまで内閣府が行った調査研究においては、「加害者更生プログラム」との名称を用いてきた。これは、内閣府が行う調査研究がDV防止法の規定を根拠としていることによるものであり、児童福祉法等一部改正法においても、「配偶者からの暴力に係る加害者の地域社会における更生のための指導及び支援の在り方」と、同様の表現が用いられている。

プログラムにより更生させることが可能かどうかを含む効果に関する検証は今後の調査に委ねられているものの、プログラム受講によって定期的に第三者が介入することにより、暴力が停止する状態が続く等抑止につながり、それが持続することがあるという点が指摘されている。このような抑止的な機能の発揮が期待されうるという次元の効果を想定し、実施をしていくべきではないかという意見も挙げられた。一方で、「更生」という表現を用いることで、特に被害者に過度の期待を抱かせることにつながるのではないか、その結果、パートナーの更生を信じて避難のタイミングを見誤り、暴力の危険性が増すのではないかという懸念も指摘されたことから、令和2年度の試行実施においては「更生」という言葉を含まない、「DV加害者プログラム」という名称が用いられることとなった。

DV加害者プログラムの試行実施では、現行法制度の枠内で、自治体が活用可能なガイドラインや、実施団体及びプログラムの最低基準の策定の必要性に加え、関連機関のヒアリングから、DV被害者対応の中心的役割を担う機関、多機関を繋ぐ被害者及び加害者両方のケースワーカーの必要性も検討会の議論において指摘された。更に試行実施の参加者の事例から見えてきた児童虐待とDVの連携の可能性も示唆された。

これらの結果も踏まえ、令和3年度は、DV加害者プログラムの試行の実施自治体を増やし、現行法制度の枠内における加害者対応の在り方について、更

に検討を進めていく。

### 3 DV対応と児童虐待対応の連携

#### (1) 令和元年のDV防止法の改正

(配偶者暴力相談支援センター)

第三条 (略)

2 (略)

3 配偶者暴力相談支援センターは、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のため、次に掲げる業務を行うものとする。

一・二 (略)

三 被害者（被害者がその家族を同伴する場合にあっては、被害者及びその同伴する家族。次号、第六号、第五条、第八条の三及び第九条において同じ。）の緊急時における安全の確保及び一時保護を行うこと。

四～六 (略)

4・5 (略)

(被害者の保護のための関係機関の連携協力)

第9条 配偶者暴力相談支援センター、都道府県警察、福祉事務所、児童相談所その他の都道府県又は市町村の関係機関その他の関係機関は、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。

前述のとおり、令和元年6月の児童福祉法等一部改正法によりDV防止法も改正され、児童虐待と密接な関連があるとされる配偶者からの暴力の被害者の適切な保護が行われるよう、相互に連携・協力すべき機関として児童相談所を法文上明確化するとともに、その保護の対象である被害者にその同伴する家族も含めることとする法改正が行われた。

#### (2) 最近の取組

##### ア 厚生労働省

厚生労働省では、令和元年度、DVや児童虐待の関係機関相互の連携体制強化を図り、支援の充実に資することを目的として、DVや児童虐待を確知した機関が適切な連携を図るため、各機関の連携方法について事例収集、分析等を通じて、DV・児童虐待を包括的にアセスメントするためのツールや

ガイドラインを作成した<sup>19</sup>。

## イ 内閣府

内閣府では、令和元年度、支援センターにおいてDV事案に対応する際、児童虐待に対し、児童相談所等関係機関とどのように連携しているかについて調査を実施した。当該調査により、連携状況、好事例等を把握した上、支援における課題等について、有識者検討会における検討を踏まえ、とりまとめを行った<sup>20</sup>。

同とりまとめにおいては、DV対応と児童虐待対応の両者間には、考え方や手法が異なる場合があり、それが効果的な連携を妨げる場合があることについて指摘した上、連携の必要性として、

- ・ DVと児童虐待は、どちらも家庭内で起こる暴力である点
- ・ DVが行われている状況下では、子供への虐待の制止も困難となる点
- ・ DVは、直接子供への虐待行為がなくとも、心理的虐待となる点

が示され、DV対応担当（支援センター、婦人相談所、福祉事務所、男女共同参画センター、市区町村のDV担当者等）と児童虐待担当（児童相談所、児童福祉担当部署、児童家庭支援センター、福祉事務所等）の現場での具体的な連携が必要とされている。

## (3) 地方自治体の取組

### ア 北海道

#### ○ 事案への対応

- ・ 道立女性相談援助センターでは、DVと児童虐待が発生したと思われるケースの場合、相談者の意思を確認し、同意を得た上で、相談者の在住市区町村との情報共有を図っている。
- ・ 状況に応じて、警察や児童相談所、被害者の居住する市区町村の担当職員と調整し、DV所管課の職員が面談などを実施している。

#### ○ 担当者研修・人事交流

- ・ DV所管部局・児童虐待所管部局等の職員を対象とするセミナー、地域連絡会などを開催している（例えば、DV所管部局の担当者が児童相談所の職員研修に聴講生として参加して同じ認識を持つ、あるいは、反対に、そういった児童相談所などの研修に講師として招かれるなどを通じて相互の取組を進めている。）。

---

<sup>19</sup> 厚生労働省「DV対応と児童虐待対応の連携強化に関する調査研究報告書」（令和2年3月）

<sup>20</sup> 内閣府「DV・児童虐待事案における配偶者暴力相談支援センターと関係機関との連携について（アンケート調査結果から）」（令和2年9月）

- ・ 人事交流についても、DV相談の支援部門の職員と児童相談所の相談支援部門の職員との人事交流が行われている。
- 児童虐待対応機関との情報共有
  - ・ 児童相談所に虐待通告された子供を、支援センターがDV被害者の同伴児童として一時保護した場合、双方で対応を協議し、基本的に入所中に児童相談所の職員が支援センターに来所し、保護者や児童との面接を行っている。また、同伴児童の中に中学生以上の男子がいる場合については、児童相談所に一時保護を依頼している。
  - ・ DV被害者の一時保護から退所に向けた自立支援、退所後の支援などについて、転入先市区町村と連携している。また、要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）への情報共有を行っている。

## イ 名古屋市

### (ア) DVと児童虐待が重複して発生している事案への対応の現状

#### a 事案への対応

- DV対応機関（支援センター）で児童虐待を把握した場合
  - ・ 面前DVの状況や、子供自身への暴力の有無の確認を行うなど、児童虐待の観点を意識した相談対応を行っている。
  - ・ 子供への虐待を把握した場合は、相談者に対して通告の義務について説明したうえで児童相談所へ通告をすることとしている。
- 児童相談所でDVを把握した場合
  - ・ 通告を受け付けた全てのケースについて、社会福祉事務所でのDV相談歴を確認している。
  - ・ 警察等から面前DVの通告があった際には、社会福祉事務所のDV相談対応担当につなげている。
- 社会福祉事務所において重複する事案を把握した場合
  - ・ DVと児童虐待双方を担当する係長級職員の配下にそれぞれの対応相談員が配置されていることから、情報の共有を行い連携した対応を行っている。

#### b 担当者研修（DV対応機関と児童虐待対応機関の担当者研修）

社会福祉事務所のDV、児童虐待それぞれの担当職員と、支援センター職員、児童相談所職員を対象として、平成28年度より合同研修を実施している。合同研修では、双方の機関が関わった実際のケースを参考に事例を用意し、事例検討を行うことで、ケースの見立てや支援スタンスの違いなど相互理解を深めている。

(イ) 児童虐待対応機関との情報共有

a 要対協への参画の状況、ケース会議の開催状況

- ・ 支援センターは要対協の構成員とはなっていないが、所管部長が市の代表者会議に参加している。
- ・ 社会福祉事務所においては、DVと児童虐待双方を担当する係長級職員が要対協の事務局となっていることから、当該職員は要対協の全ての会議に参加している。
- ・ 社会福祉事務所において、DV対応を行う相談員が実務者会議に参加している割合は13.6%であるが、参加していない86.4%についても、係長級職員が参加している、事前の打ち合わせには参加している、日常的に情報共有ができているなどの理由が多く、一定の関わりを持つことはできている。
- ・ そのほか、児童相談所で通告を受理したケースについては、社会福祉事務所に受理票を全件送付することで情報共有を行っているため、社会福祉事務所ではDVの有無を含め児童相談所の虐待ケースを把握できる仕組みとなっている。

b 連携にあたっての課題

- ・ 児童相談所において、DV被害者を発見した際にはDV相談窓口を案内しているが、DV被害者に当事者としての認識がないなどによりDV相談につながらないことも多い。また、児童相談所の職員は多忙なため、DV相談に確実につなげるまでの支援はできていない。
- ・ DVと児童虐待が併存しているケースにおいて、子供の安全の確保のため、DV対応担当がDV被害者に対して積極的な関わりを求められる場合があるが、DV対応担当は被害者の意思を尊重した支援をするため受け身となり、連携した支援が進まないことがある。
- ・ 支援センターのDV相談において児童虐待を発見した際には、相談者に通告の義務を説明して通告すべきであるが、相談者が児童相談所への通告を極度に恐れ、個人を特定する情報提供をかたくなに拒む場合については通告ができない。
- ・ 支援センターから児童相談所へ通告をする場合、単に児童虐待の事実を通告するだけでなく、DV対応機関としての支援方針を添えて通告するよう求められることが多いため、通告の敷居の高さを感じている。

- ・ 支援センターはDV相談対応を行う専門機関ではあるが、婦人相談所の一時保護の依頼や母子生活支援施設への入所決定等、具体的な支援について社会福祉事務所で行うこととなっていることから、支援センターと児童相談所との連携した支援はできていない。
- ・ 面前DVケースについて、DVか児童虐待かどちらの担当職員が主体となってどのように関わるべきか支援の進め方等が定まっておらず、単なる情報共有にとどまってしまう場合が多い。

## ウ 野田市

### (ア) DVと児童虐待が重複して発生している事案への対応の現状

#### a 事案への対応

- ・ 面前DVの発生は、被害者からの相談において認識する場合と児童虐待事案で児童や保護者からの聞き取りで認識する場合がある。
- ・ 被害者からの相談において、児童虐待や面前DVを認識した場合、直ちに児童虐待担当ケースワーカーも同席し状況を把握する。また、児童が同伴していれば被害者の同意のもとその場で児童にも聞き取りを実施する。児童が保育所、幼稚園、学校等に通っている場合は、所属機関において児童虐待担当ケースワーカーが安全確認を実施する。
- ・ 児童虐待事案で担当ケースワーカーが児童や保護者からの聞き取りでDV発生を認識した場合は、被害者と個別に面談を実施し状況を確認する。
- ・ 被害者への対応は、被害者とDV担当者が面談を実施し、被害者の状況を把握し、被害者の要望に沿った支援を実施する。
- ・ 児童虐待の対応は、面前DVのため要対協で精神的虐待として進行管理する。児童虐待担当ケースワーカーがその家庭と面談し、DV担当者と情報を共有し対応する。

#### b 担当者研修・人事交流

担当者研修は、児童虐待とDV被害の関連性が強く、同時に発生していることが多い実情を踏まえ、野田市要対協の関係機関等を対象に、DVや児童虐待の防止に向け専門的な知識及び支援能力の更なる向上を図るため、令和元年度から野田市DV・児童虐待研修会を民間団体に委託し開催している。

### (イ) 児童虐待対応機関との情報共有

- ・ 野田市の要対協では、月1回の実務者会議、適宜開催する個別ケース

検討会議、毎週水曜日に庁内関係機関で定例会議を実施しており、DV担当者も出席し、児童虐待とDV被害が同時に発生しているケースについて情報を共有し、他機関と連携している。

- ・ ケースによっては、児童虐待担当ケースワーカーが家庭訪問する際に、加害者が不在であることが確実な場合にDV担当者も同行するなど、被害者の家庭環境、生活状況の確認も実施している。

#### 4 被害者の保護・自立支援や民間シェルターとの連携について

##### (1) 関係省庁における現状の取組

###### ア 厚生労働省の取組

婦人保護事業関連施設と、ひとり親家庭の支援施設など婦人保護事業以外の厚生労働省所管事業を組み合わせ、DV被害女性、ストーカー被害女性、性暴力被害女性、人身取引被害女性等の自立に向けた支援を実施しており、必要に応じ、関係省庁等とも連携して対応している。

###### (ア) 関連施設等<sup>21</sup>

被害女性の自立に向けた支援を行う関連施設等としては、例えば、以下のようなものがある。

###### ○ 婦人相談員

全国に1,512人おり、婦人相談所や福祉事務所に配置され、DV等に係る相談・情報提供等を行う。

###### ○ 婦人相談所

各都道府県1か所（徳島県のみ3か所）あり、DV等に係る相談・カウンセリング・情報提供を行う。支援センターとしても位置付けられている。

###### ○ 一時保護所

婦人相談所に併設され、各都道府県に1か所あり、DV被害等女性、同伴児童に係る短期間<sup>22</sup>の一時保護を行う。適切な保護が見込まれる場合、民間シェルター、老人福祉施設、障害者支援施設等へ一時保護委託をすることもある。中長期的な支援が必要な場合、婦人保護施設への入所措置決定を行う。

###### ○ 婦人保護施設

39都道府県に47か所あり、DV被害女性等に係る生活支援、心理

<sup>21</sup> 婦人相談員、婦人相談所及び婦人保護施設の数、平成31年4月1日現在

<sup>22</sup> 保護の期間は、概ね2週間程度

的ケア、自立支援等、中長期<sup>23</sup>の支援を行う。

- 福祉事務所（婦人保護事業以外の厚生労働省所管事業）  
生活保護、母子生活支援施設入所、保育所入所、子育て短期支援事業、母子家庭等日常生活支援事業、児童扶養手当の支給等を行う。
- 母子生活支援施設（婦人保護事業以外の厚生労働省所管事業）  
母子を保護するとともに、生活支援、子育て支援、心理的ケア、自立支援等を行う。
- 母子家庭等就業・自立支援センター（婦人保護事業以外の厚生労働省所管事業）  
職業相談、就業支援講習会の開催、就業情報の提供等を行う。
- ハローワーク（婦人保護事業以外の厚生労働省所管事業）  
マザーズハローワーク等における子育て中の女性等への就職支援サービスの提供を行う。
- 児童相談所（婦人保護事業以外の厚生労働省所管事業）  
心理的虐待等を受けた子供への心理的ケア、子育て相談等を行う。

(イ) 婦人相談所における一時保護の現状

一時保護は、公的機関や民間団体が行っているが、そのうち、婦人相談所による一時保護の現状は以下のとおりである。

○ 一時保護の理由<sup>24</sup>

平成 30 年度に一時保護した女性は 4,052 人。そのうち、一時保護の理由として「夫等からの暴力」が 2,814 人（69.4%）、「子・親・親族からの暴力」が 398 人（9.8%）、「交際相手等からの暴力」が 179 人（4.4%）となっており、この 3 つで全体の 83.7%を占める。

また、平成 30 年度の一時保護の状況を「18 歳未満」、「18 歳から 20 歳未満」、「20 歳から 40 歳未満」、「40 歳以上」の年齢別で見た場合、「20 歳から 40 歳未満」が 2,200 人で 54.3%と最も多く、その保護の理由としては、「夫等からの暴力」が 74.6%、次いで「住居問題・帰住先なし」が 9.0%となっている。

○ 一時保護者数（一時保護委託を含む。）の推移<sup>25</sup>

平成 14 年度は 10,903 人だったが、平成 16 年度には、12,059 人となり、その後概ね横ばいが続いたが、平成 27 年度以降は減少してお

---

<sup>23</sup> 概ね 1 カ月以上

<sup>24</sup> 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ

<sup>25</sup> 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ

り、平成 30 年度では 7,588 人（一時保護された女性 4,052 人、同伴家族 3,536 人）となっている。

○ 一時保護に至らなかった理由

厚生労働省が平成 29 年度に実施した調査<sup>26</sup>によると、一時保護に至らなかった理由として一番多かったのは「本人の同意が得られなかった」であった。その内訳としては、「仕事や学校を休みたくない」95.9%が最も多く、「携帯電話やスマホが使えない」89.8%、「外出が自由にできない」83.7%、「同伴児が転校又は休校しなくてははいけない」75.5%と続いている（複数回答）。

イ 内閣府の取組

DVを始めとする複合的困難により、社会的に孤立し、生きづらさを抱える者に対する支援については、民間シェルター等の団体が重要な役割を担っているが、財政面、人的基盤等において厳しい状況にある。

こうした民間シェルター等に対する支援の在り方については、平成 31 年に開催された「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会」において、現状や課題について議論がなされた。これらを踏まえ、内閣府では、令和 2 年度から、民間シェルター等による被害者支援が更に充実するよう地方公共団体と民間シェルターが連携して行う先進的取組を促進するため「DV被害者等セーフティネット強化支援パイロット事業」（以下「パイロット事業」という。）を実施している。

具体的には、

- メール・SNS 等を活用した相談等、多様な被害者を受け入れるための体制整備
- 心理専門職によるメンタル面のケアや関係機関と連携して行う支援のコーディネート等、被害者の特性やニーズに応じた専門的・個別的支援
- 自立に向けたプログラムや退所者に対するアウトリーチ支援等、退所後も支援の切れ目を生じさせない総合的な支援

等の取組を都道府県等に対する交付金により促進している。

また、「女性活躍加速のための重点方針 2020」においては、「民間シェルター等における被害者支援のための取組の促進」として、パイロット事業の実施により得られるニーズに応じた支援のノウハウの蓄積や効果検証、課題の

---

<sup>26</sup> 「婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究」（平成 29 年度先駆的ケア策定・検証調査事業）

把握等を行うこと、及び社会福祉法人によるDV被害者等への一時的な避難場所の提供について、事例の把握や検討を進めることとされていることから、内閣府では、上記パイロット事業の実施状況を踏まえ、DV被害者等を支援する民間シェルター等の先進的な取組の内容、効果、課題等について調査研究事業として検討を行っている。

令和2年度の調査研究事業<sup>27</sup>においては、民間シェルター等に対する実態調査により、全体として財政基盤が脆弱であること、また、そのために7割近くの職員を非常勤やボランティアによるスタッフで運営せざるを得ない状況であること等が把握された。一方、パイロット事業による交付金が活用され、民間シェルターがそれぞれの強みを生かした様々な取組を行うことで、支援の幅が広がり、多様なニーズへの対応が可能となっていることも事例調査により確認されている。また、社会福祉法人に対する調査では、地域貢献の一環として、DV被害者等への支援を実施する社会福祉施設があり、こうした施設が地域における支援の受け皿として、重要な役割を果たしていることも示されている。

## (2) 地方自治体の取組

### ア 北海道

#### ○ 公的シェルターの運営状況

- ・ 北海道には、道庁と婦人相談所を兼ねる道立女性相談援助センター、道内14の振興局全てに支援センターを設置している。
- ・ 道立の施設のほかに、札幌、旭川、函館に市立の支援センターが設立され、合計で道内20か所のセンターでDV相談に対応している。
- ・ そのほか、警察や民間シェルター、市の婦人相談員、あるいは法務局等で相談に応じ、相談内容を踏まえ、被害者のニーズ等に応じ、一時保護又は自立支援を相談機関が連携して実施している。
- ・ 一時保護は、道立女性相談援助センターが相談機関から入所の依頼を受けた後に保護の可否を判定して、全道の保護施設への入所に至る。一時保護入所に至る経路別では、警察関係が40%と一番多く、次いで本人自身からの訴え、支援センターからの依頼、市の婦人相談員、他の相談機関からの依頼といった順になっている。

#### ○ 民間シェルターとの連携・委託状況

- ・ 被害者支援の枠組みの構成員としては、道や市などの公立の組織とともに、民間の機関であるシェルターが大きな役割を果たしている。

<sup>27</sup> 内閣府「民間シェルター等による配偶者暴力被害者等の支援の充実のための調査研究事業」

民間シェルターが受けている相談受理件数は、北海道全体の約4割を占めており、一時保護人数に至っては、全体の約6割となっている。

- ・ 北海道のDV被害者支援においては、全道8か所の民間シェルターと道や市町村、警察などが相互に補完し合い、協働、連携により活動を推進している。

○ 公的シェルターの抱える課題、民間シェルターとの連携に関する課題

- ・ 民間シェルターは、活動財政基盤の脆弱性、後継者がいないといった恒常的な課題がある。
- ・ 社会ニーズなどの多様化が進み、DV被害者についてもその多様化が表面化しつつある。
- ・ 一時保護についても、外国人等様々なニーズがある中で、いち早く対応を検討し、課題解決に向けて活動する強みが民間シェルターにはある。
- ・ 高齢者や障害者の一時保護も増加しており、限られた資金や人的資源で活動している民間シェルターにとって負担の大きい事案も多く、一時保護期間が長期化する一因となっている。

○ 民間シェルターへの財政的支援

- ・ DV被害者相談に要する経費あるいは一時保護退所後の自立支援活動に向けた補助を実施している。

イ 名古屋市

○ 公的シェルターの運営状況

- ・ 名古屋市は公的シェルター（一時保護所）の運営はしていない。
- ・ 被害者の安全の確保として、母子生活支援施設の居室を一時的に利用提供する「母子等緊急一時保護事業」や、緊急に保護を必要とする被害者に対して一時的に民間宿泊施設での宿泊を提供する「緊急宿泊事業」を実施している。

○ 民間シェルターとの連携、委託状況

- ・ 民間シェルターは、公的な一時保護所の厳しい条件（通信機器の使用や外出の禁止など）になじみにくい方が社会福祉事務所等からつながれて利用されているほか、被害者自身が直接民間シェルターに相談することで利用されている。

○ 公的シェルターの抱える課題、民間シェルターとの連携に関する課題

- ・ 公的な一時保護所は、社会福祉事務所からの依頼により利用できるが、受け入れの調整に時間がかかることが多いほか、厳しい条件を示され

て受け入れを断られる場合もある。

- ・ 民間シェルターのスタッフは、DV防止法などが整備される前から活動されている方が多いため高齢化が進んでおり、後継者が育っていない。

○ 民間シェルターへの財政的支援

- ・ 民間シェルター2か所に対して補助金を交付している。  
(補助対象経費は、建物等の賃借料、光熱水費、消耗品・備品相当経費、受け入れ補助、および自立支援・定着支援事業実施経費。)

ウ 野田市

○ 公的シェルターの運営状況、民間シェルターとの連携、委託状況等

- ・ 平成14年6月に市が独自にシェルターを整備し、シェルター入所者への生活支援等の一部を民間団体に委託し、原則2週間の入所期間内で入所者が自立できるよう、民間団体と市が連携して支援している。
- ・ 民間団体が入所者に対応する時間は、原則午前9時から午後7時までで、入所者の心のケアや食材、日用品等の物資調達、自立するための賃貸借物件の調査、求職活動等を市と連携して支援している。

○ 公的シェルターの抱える課題、民間シェルターとの連携に関する課題

- ・ 民間団体への管理運営委託料を市の一般財源で捻出しているため、厳しい財政状況の中でシェルターの持続が課題となっている。
- ・ 民間団体の支援員の高齢化及び人員の減少も課題である。
- ・ 民間シェルターは活用していないため連携に関する課題はない。

○ 民間シェルターへの財政的支援

- ・ 市のシェルターがあり、民間シェルターは活用していないため、財政的支援はない。

5 逃げられない／逃げないDV対応について

(1) 現状

内閣府が平成30年3月に公表した前述の「男女間における暴力に関する調査報告書」によると、これまでに配偶者から何かしらの被害を受けたことのある人について、その行為を受けたとき、相手との関係をどうしたのかを聞いたところ、相手と別れた人は、わずか約1割にとどまり、多くの人々が関係を継続していることが分かっている。

これに関連して、相手と「別れたいと思ったが、別れなかった」理由を聞いたところ、「子供がいる(妊娠した)から、子供のことを考えたから」が65.5%

と最も多く、次いで「経済的な不安があったから」が 42.4%などとなっている。性別にみると、男女とも「子供がいる（妊娠した）から、子供のことを考えたから」（女性 66.8%、男性 60.4%）が最も多く、次いで、女性は「経済的な不安があったから」（48.9%）、男性は「世間体が悪いと思ったから」、「相手には自分が必要だと思ったから」（33.3%）が多くなっている。

(2) 諸外国における対応（民間団体との連携を中心に）

ア ニュージーランド

○ 民と官の連携がスムーズ

- ・ 民への信頼も厚く、現場の支援者の声や市民の活動が、法や政策に反映されている（ボトムアップ）。
- ・ 女性支援団体と警察との連携が非常に密である。「顔の見える関係」であり、心理的・物理的にも近い。
- ・ 企業も巻き込んだ形（被害者への有給休暇の追加付与）がある。

イ 英国

被害者の安全保護の検討を中心とした多機関連携と、加害者による更なる加害を防止する多機関連携により、私事としての当事者の申立てを必要とせず、関係機関による保護及び援助が可能となっている。

○ 多機関連携アプローチ（被害者向け）

被害者のリスクを総合的に判断する「多機関連携リスクアセスメント会議（MARAC）<sup>28</sup>」があり行政機関を含む関係機関が情報を共有し、協力し合う体制が取られている。また、本人の利益を代表するために、MARACにはDVアドバイザーが出席し、個別の被害者の状況を丁寧に汲み取ることができるよう図られている。MARACでは、ケースに応じた必要な住居の提供や更なる危険の回避などが図られる。

○ 多機関連携アプローチ（加害者向け）

加害者を中心として検討する「多機関連携公的保護アレンジメント会議（MAPPA）<sup>29</sup>」においては、加害者が更に加害を起こさないように関係する諸機関が対応を検討する。MAPPAでは、個別の加害者に関する情報を共有して被害の再発防止や新しい被害が発生しないように、保護観察のあり方も含めて、必要な措置が検討される。例えば、加害者に提供されるプログラムや、DV情報開示の必要性について検討される。ここで保護の対象となるのは、過去の被害者だけでなく、被害者になるおそれのある

---

<sup>28</sup> Multi-agency Risk Assessment Conference

<sup>29</sup> Multi-agency Public Protection Arrangements

リスクある者が含まれる。

#### ウ 韓国

##### ○ 民間団体との連携

国や地方自治体は家庭内暴力の予防・防止及び被害者の保護・支援のために関係機関と公務員を配置しなければならないとされる。ここでの関係機関は、相談所、緊急電話センター及び保護施設等であり、主にこれらの機関で被害者保護の対応をしている。国や地方自治体以外の団体が相談所を設置・運営する場合、地方自治体の長に届け出る必要がある。保護施設の場合、認可が必要。緊急電話センターは、国や地方自治体によって直接設置・運営することもあるが、場合によっては指定の機関又は団体に委託することもできるとし、その際には行政は必要な経費の支援を行わなければならないとしている。

#### エ 台湾

##### ○ 民間団体との連携

台湾の被害者支援は、初期のリスク判断や緊急保護命令を取るまでを主に公的なDVセンターのソーシャルワーカーと警察が担当し、中長期的な支援が必要なケースは民間委託を通じて包括的（治療、訴訟、就職、生活再建、未成年就学、住宅等の支援）に行っている。ほかに、裁判所に家庭内暴力相談窓口が設置され、委託を受けた民間団体のソーシャルワーカーが常駐している。裁判所内のソーシャルワーカーの設置は、被害者に寄り添う形で訴訟支援ができ、特に裁判官と被害者との間のコミュニケーションの手助けとなることで、裁判がスムーズに行われることがあるといわれる。これは、被害者に寄り添って支援を行ううちに、ソーシャルワーカーは被害者の精神的状態および意思の確認等をより正確に把握することができるからである。

## 6 予防教育

政府では、毎年11月12日から11月25日（女性に対する暴力撤廃国際日）までの2週間、関係団体との連携、協力の下、女性に対する暴力の問題に関する取組を一層強化するための広報活動を実施している。令和元年度においては、DV対応と児童虐待対応の連携の重要性、DVの特性や子供への影響を周知するための広報啓発活動を実施した。

##### ○ デートDV

デートDVへの対応については、将来のDVや児童虐待を防止するためにも、

若年層に対する教育、予防啓発の充実を図ることが重要である。デートDVに関しては、令和2年6月に取りまとめられた「性犯罪・性暴力対策の強化の方針<sup>30</sup>」において、「生命（いのち）を大切にする」、性犯罪・性暴力の「加害者にならない」、「被害者にならない」、「傍観者にならない」ための「生命（いのち）の安全教育」に取り組み、中学や高校において、デートDVを教材とした指導や相談窓口の周知を図ることなどについて、関係省庁と連携して進めるための検討がなされている。

また、令和3年より、毎年入学・進学時期である4月を「若年層の性暴力被害予防月間」とし、若年層の様々な性暴力被害の予防や性暴力被害に関する相談先の周知、周りからの声掛けの必要性などの啓発を行い、若年層が性暴力の加害者、被害者、傍観者にならないことの啓発を徹底することとしている。

## 7 その他

### (1) 面会交流

面会交流とは、離婚等により子供と離れて暮らしている父母の一方が子供と定期的、継続的に会って話をしたり、一緒に遊んだり、電話や手紙などの方法で交流することをいう。なお、民法第766条第1項においては、「父母が協議上の離婚をするときは、子の監護をすべき者、父又は母と子との面会及びその他の交流、子の監護に要する費用の分担その他の子の監護について必要な事項は、その協議で定める。この場合においては、子の利益を最も優先して考慮しなければならない。」と規定されている。

面会交流は、離婚等により離れて暮らす親子間で適切な交流を図ることが子供の利益につながることから、父母の取決め又は裁判手続において決定された内容に基づき認められるものであり、DVなどがあって子供の利益に反する場合には認められない。また、面会交流を実施する場合には、安全・安心な環境のもとで行うことが重要である。

### (2) 被害者の多様な支援

被害者支援においては、まずは相談窓口につながるということが重要である。そのため、内閣府では、多様なニーズに対応できるよう、24時間対応の電話相談に加え、SNS・メール相談、外国語対応やWEB面談での対応を行う「DV相談プラス」や最寄りの支援センターにつながる全国共通電話番号である「DV相談ナビ」等の相談窓口についての周知を図っている。

被害者支援については、民間支援団体のネットワークとも連携して、保護、さ

---

<sup>30</sup> 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決定

らには、その後の自立支援等の長期的な支援まで、切れ間なく行われることが重要である。

また、被害者支援の充実のためには、相談員の専門性を向上させ相談に適切に対応することや、支援センターをはじめとする関係機関の連携が必要であることから、内閣府では、DV対応にあたる相談員等に対する研修を実施している。さらに、同研修では児童虐待対応との連携を促進させるため、研修項目に児童虐待の特性やそれらの関連性をテーマとした内容を加えるとともに、研修対象として、児童相談所の職員も追加している。

### Ⅲ 今後の課題

これまでのヒアリング結果等を踏まえ、以上のとおり、DV対策について、その現状や関係機関の取組等を整理した。今後も引き続き、これらの問題に適切に対処し、DV被害者支援の更なる充実を図るために、以下の課題を指摘する。

関係する府省庁においては、各課題について検討を行い、着実に実施することを期待する。

#### 1 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲の拡大について

##### (1) 暴力の形態について

暴力の形態等については、身体的暴力のみならず、精神的暴力、性的暴力等が考えられるところ、以下、精神的暴力、性的暴力についてそれぞれ検討する。なお、通報の対象となる暴力の形態及び保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲の拡大について検討する際は、上記の暴力が複合的に重なる形態が少なくないことについても留意する必要がある。

##### ア 精神的暴力

精神的暴力は、人を不当に貶めるのみならず、逃げられない、被害を被害と思えなくするという点で、被害者の心理、行動に深刻な影響を与え、自由な考えや行動を繰り返しコントロールされ続けた結果、心身に不調を来たすこともある。このような場合に、それが精神的な疾患や不調として医師の診断書等により客観性が担保されれば、暴力による「疾病」として扱えるものと考えられる。

なお、精神的暴力については、「PTSDを生じさせる場合も、身体への傷害に当たる」旨の最高裁判決<sup>31</sup>があるものの、当該判決は特別な事例であり、判

<sup>31</sup>最決平成24年7月24日刑集66巻8号709頁。不法に被害者を監禁し、その結果、被害者が、医学的な診断基準において求められている特徴的な精神症状が継続して発現していることなどから外傷後ストレス障害（PTSD）を発症したと認められる場合、同障害の惹起は刑法にいう傷害に当た

例として機能しているものではなく、裁判実務としては運用できていないとの指摘があるところである。

## イ 性的暴力

性的暴力については、語られていないだけで、トラウマ体験の核として存在することもある。また、避妊に協力しないなど望まない妊娠につながる場合はもとより、幅広い年齢層の女性が配偶者から性的暴力を受けており、性的な求めに応じない場合には、身体的な暴力を振るわれる事例が多いとの指摘もある。

性的暴力は、結果として望まない妊娠をもたらすものであり、予期せぬ望まない妊娠によって命が脅かされることは、身体的暴力と同視して同等に扱うべきである。

## (2) 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲について

これまで、「保護命令が刑罰によって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ことが必要であるが、精神的暴力や性的暴力については、その外延が不明確にならざるを得ない」との議論があった。しかし、この場合の行為は精神的又は性的暴力そのものではなく保護命令違反行為であって、刑罰もそこに対して科されているものである。命令違反の内容は、条文上明確になることから、外延が不明確になるということは、保護命令の対象について非身体的暴力を含まない理由にはなり得ない。また、これらの論点は、本質的には非身体的暴力をDV防止法上どのように扱うかの問題であるとし、非身体的暴力については法益侵害の程度、被害者に与えるダメージは身体的な暴力と変わるものではなく、むしろ長期間にわたってそれが持続することによって回復をより困難にさせるものであることから、身体的な暴力と同様に扱うべきである。

また、通報により、警察が早期に介入した方がより被害者の安全を守れると考えられることから、通報及び保護命令の申立ての対象に係る暴力については、いずれも精神的暴力や性的暴力等の身体的暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動まで含める方向で法改正すべきである。

なお、保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲を拡大するに当たっては、精神科における精神的な暴力被害についての診断技術向上や、自立後の中長期的な精神的ケアについても同時に考えていく必要がある。

## 2 通報や保護命令の在り方について

通報や保護命令制度の在り方についても検討を進めることが期待され、そのため

---

り、監禁致傷罪が成立する。

には、通報が被害者支援や加害抑止につながっているかや、保護命令件数が減少傾向にある理由についても分析する必要がある。

保護命令については、「生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きい」<sup>32</sup> ときに発令されることになっているが、この文言により保護命令の却下につながるおそれもあることから、「重大な」の文言の削除や規定振りの変更などについても検討していくことが考えられる。

また、現行の保護命令制度では、大きく接近禁止命令と退去命令の2種類しかないが、得られる選択肢が少な過ぎて活用しにくくなっているのではないか。例えば、暴力禁止命令や刑事事件で有罪判決を受けた加害者に対する長期の保護命令、加害者プログラムの受講命令等、新たな種類の命令創設や、加害者退去を原則とすることについても検討を進めることが求められる。もっとも、保護命令制度は、一時的に被害者を加害者と接触させないようにすることにより、被害者の生命又は身体の安全を確保することを目的とするものであり、実体法上の権利義務関係を変動させるものではないことから、保護命令制度の枠組みで前記のような新たな制度を創設できるか否かについては慎重に検討する必要がある。

さらに、緊急的な手続との関係では、例えば、現場に臨場した警察が暫定的な命令を発し、その後、被害者が裁判所に保護命令の申立てをするなど、保護命令が発令されるまでの間に、暫定的な効力を有する命令の発令についても検討していくことが求められる。もっとも、現行法上、裁判所の判断により相手方を審尋することなく緊急的な保護命令の発令をすることは可能となっているところ（DV防止法第14条第1項ただし書）、前記のような新たな制度を創設する場合には、既存の制度との整合性を検討する必要がある。

他法令との比較の観点では、ストーカー規制法では、平成28年の改正により、禁止命令違反の罰則について「2年以下の懲役又は200万円以下の罰金」に引き上げられているが、DV防止法の保護命令違反については、「1年以下の懲役又は100万円以下の罰金」のままであることから、保護命令違反についても罰則を加重することの検討を進める必要がある。また、保護命令の期間についても、ストーカー規制法上の禁止命令と合わせて1年とし、再度の申立てではなく、延長を可能とするような制度に変えることが考えられる。さらに、運用上の問題として、交際相手に付きまとわれている場合等において、生活の本拠を共にする交際相手からのDV被害者の保護命令申立てについては、同居期間が短いなど生活の本拠を共にしていたと認めにくいときでも、ストーカー規制法による警告より保護命令の方が今後の支援に適していると認められる場合は、より柔軟な取扱いについても検討が行われる

---

<sup>32</sup> DV防止法第10条第1項柱書

必要がある。

加えて、DVを見聞きした人には通報する努力義務があるが、暴力が深刻化する前の早い段階で被害者に相談先を教えるなどの大切さについての広報啓発、被害者やDV被害を発見した人が声を上げやすい環境づくりや、直ぐに助けを求められるプラットフォームづくりについても検討が求められる。また、医師を始めとする第一発見者になりやすい職種の方々に、本人の承諾があれば通報が守秘義務違反にならないことについての周知も必要である。

### 3 加害者更生のための指導及び支援の在り方について

#### (1) 加害者プログラムの意義・実施について

政府においては、加害者の脱暴力への更生指導については、まずは現行法の枠内で行うことに取り組むべきである。例えば、自治体と協力して男性相談体制を整備することや自治体で開設された男性相談を窓口にして、加害者のプログラムへの参加を推奨していくこと、持続的に脱暴力を支えるための「サークル」の創設、児童虐待と関連している事案については児童相談所から保護者支援プログラム<sup>33</sup>への参加を指示すること等が考えられる。また、加害者も何が加害行為か分かっていないことが多いことから、支配とは何か、何が加害行為になるかを知ってもらうためにも加害者プログラムに参加してもらうことも必要である。

加害者更生プログラムに関しては、更生を目的とすることは難しいことが考えられるため、「更生」という言葉はふさわしくないのではないかと。ただし、被害者の安全確保の観点から加害者をプログラムに通わせることによって関与し続け、更生とまでは言わなくとも脱暴力化を促し、地域においてコントロールするという意味合いであれば、実行していく意義はあると考えられる。また、例えば、面会交流をする上で、父親プログラムのようなものがあり、それを児童相談所と連携しながら行っていくことにより、加害者に関与し続けることには意味があるものと考えられる。さらに、脱暴力に向かう可能性のある人たちに対して男性相談の網を広くかけるなど、体制をとって実施していくことも必要であると考えられる。

加害者プログラムの実施に当たっては、誰が行うのか、そのリスクアセスメントは誰が行い、どのような手法が良いか、いかにプログラムまでつなげるか、途中で脱落することのないようプログラム受講の意識付けをどう維持するか等について、地方公共団体との連携も含めて検討していく必要がある。その際、子供がいない場合に、どのように関係機関が情報共有をするかについての体制整備も必

---

<sup>33</sup> 厚生労働省「保護者支援プログラムの充実に関する調査研究報告書」（平成30年3月）参照

要となる。プログラムについては、様々な背景事情を持った加害者がいることから、加害者の多様性に応じたものを行っていくことが考えられる。また、リスクアセスメントに基づく加害者対応を実施するためには、日本で使えるリスクアセスメントツールを開発して、それが本当にリスクを予測できるかどうかということについての妥当性の検証を行っていくべきである。

#### (2) 加害者対応と児童虐待対応との連携について

DVの加害者対応については、DVと児童虐待が同じ家庭で同時に発生していることもあることから連携して取り組むことが重要であり、その際、児童虐待の加害親をDV加害者プログラムにつなげていく視点も必要になる。

被害者支援と加害者対応は、車の両輪として実施していく必要があるものであり、被害者支援についてのケースワークが必要なように、加害者対応についてもケースワークが必要となり、児童相談所において行われているケースワークにDVの視点を更に強化してマネジメントしていくことが考えられる。

なお、その検討に際しては、児童相談所で行われている保護者支援プログラムとの連携についても検討していくことが考えられる。

#### (3) その他の取組について

刑事施設内の改善指導などによって、再暴力の発生を抑止することが必要である。

また、DVを主訴とした男性相談の在り方に関する検討を進め、相談者を効率よく加害者プログラムにつなげるための方策等についても検討を進める必要がある。

さらに、DV対応において、被害者支援をする者と加害者対応をする者の間で、両者の情報共有の仕組みを整えることが必要である。

### 4 DV対応と児童虐待対応の連携について

#### (1) 関係機関間連携の在り方について

DVと児童虐待は、同一家庭内で同時に発生しているケースが多いことから、児童相談所又は支援センターのいずれが先に関与するかは、把握の端緒の問題に過ぎないはずであり、どちらが先に関与することになったとしても、同じ支援が受けられるよう連携を強化するため、DV対応と児童虐待対応の関係部署・機関の合同研修・相互研修を行うことが必要であると考えられる。

また、両者の連携に関する全国の好事例、DVや児童虐待の被害者となる性的マイノリティの一時保護や支援に関する好事例等の共有をすることも必要である。

#### (2) 情報共有の在り方について

児童虐待防止法<sup>34</sup>においては、通告先は、福祉事務所若しくは児童相談所とされているが、児童相談所への通告のみが「通告」でそれ以外は「情報提供」等の異なったニュアンスで理解されることもあるため、国において考え方を整理して自治体に伝えることが必要である。

支援センターは、児童虐待を発見した際の通告義務があるが、逆に児童相談所を含む関係機関に対して相談者の家族の状況や他機関での支援の経緯を照会する権限がない。このため、要対協以外の場面におけるDV対応と児童虐待対応の情報共有の在り方について法整備も含めた整理が必要である。

DVと児童虐待は重なりが大きいものであると認識し、一緒にアセスメントを行う仕組みが必要であり、その際、母親も被害者であることやその家庭の状況を全て包括して評価する必要がある。なお、支援センターから児童相談所への通告について、リスクアセスメントを行わずに全件通告を行うのは適当ではない。

### (3) その他

現行のDV防止法において、子供は、被害者が「同伴する家族」として位置づけられているだけであり「被害者」とはされていない。DV防止法の枠内で子供に対する施策を出していくためにも、子供についても「被害者」として位置づけていくべきである。

## 5 被害者の保護・自立支援や民間シェルターとの連携について

中長期的な支援には、市町村の取組強化が重要であることから、市町村の支援センターの設置を更に促進する必要がある。また、例えば、既に一部の市町村で行われているように、今後は民間支援団体に支援センターの機能の一部を委託していくということも考えられる。

民間支援団体を地域における支援の中にきちんと位置付けた上で、財政的支援ができるような枠組みも考えていく必要がある。また、婦人保護施設や母子生活支援施設等の既存施設を有効に活用するとともに、財政の安定した民間シェルターが全都道府県に1つは準備されることが望まれる。

さらに、民間シェルターの持つ様々なケースに柔軟に対応できるという強みを生かし、例えば、中学生以上の男子を母子一体で保護するために委託するという形で活用していく一方、支援センターも、公的機関として本来持つべき機能を見直していくべきと考えられる。

この他、保護されている間や保護された後に、どのような生活が待っているのかということがなかなか描けないところが公的機関による一時保護につながりにく

---

<sup>34</sup> 児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）

くなっているのではないかと考えられることから、相談内容に応じた今後の支援の見通しを示すとともに、民間シェルターと同様に、公的機関においても柔軟な受入れができるよう対応を検討することも必要であると考えられる。

また、婦人相談所の一時保護件数が減少している一方で、各自治体の工夫で他の施設を活用して一時保護を行っている場合もあるため、一時保護の全体像についても把握していくことが必要である。

## 6 逃げられない／逃げないDV対応について

逃げられない／逃げないDV対策においては、経済的困窮・困難を含めた様々な問題を抱える家庭の支援として包括的な捉え方が必要であり、その被害者支援においては、市町村の果たす役割が大きいことから、支援拠点としての市町村の支援センターの設置促進は、重要であると考えられる。

また、「逃げない」に関しても、「逃げられない」に関しても、その背景は様々であり、ここでは、本人の選択によるものを「逃げない」、それ以外の被害者の内外の要因によるものを「逃げられない」として分けて論ずる。なお、「逃げられない」の中には、解離性障害等によって適切な判断ができなくなっているような重篤な場合も含まれる。

DV防止法は、もともと、被害者が逃げ、一時保護をし、保護命令で安全を確保するという枠組みとなっており、一時保護と保護命令が主要な支援内容であるが、ここ数年、それらの減少傾向が続いており、機能しなくなってきていると指摘されている。このため、一時保護と保護命令については、より使いやすいものにしていくための検討を進めていく必要がある。

### (1) 逃げられないDV

逃げるという決意をするまでに、加害者からの力とコントロールにより、苦しくて考えることもできないという状況に陥ることもあることから、力を奪われている状況を改善するための支援が必要であり、逃げる・逃げないを被害者に選択させる前に、まず、精神的なサポートを充実させ、本人が自分のために意思決定できるような流れをつくっていくことが必要である。精神的なサポートは、その後の中長期的な生活を考えたときにも欠かせないことから、ソーシャルワークとの両輪で支援していくべきである。

また、子供の有無により対応方法も変わると思われるが、まずは、子供の安全を最優先に考え、家事・育児支援等の被害親の疲弊、孤独感の軽減や就労支援等のスモールステップを通じて、被害者自身の回復につながるよう支援することが必要である。

## (2) 逃げないDV

被害者が逃げることを前提とする支援は、就業継続を困難にし、支援そのものへのアクセスをためらわせる原因になると考えられる。また、一時保護と保護命令の件数が減ってきている現状も踏まえ、現行の制度に留まらず、被害者が逃げずに安全確保できるような制度も組み入れていく必要がある。他方で、被害者が身の安全を確保するために、やむを得ず逃げる選択をしている場合もある。

こうした状況を踏まえ、今後は、仕事の問題も含め、被害者の多様な要望に応えられるような柔軟な対応力が現場には求められていると考えられる。

また、まずは一旦別居して自尊心の回復を試み、加害者には加害者プログラムを受けさせるなどの介入についても検討を進め、被害者自身がその場を離れるか留まるかを選択できる制度設計も必要であると考えられる。中・低リスク事案に関しては、加害者を自宅から退去させた上で加害者プログラムに通わせることにより行動をコントロールしつつ、被害者のことは地域で見守るといった、被害者が逃げなくても済むような支援も考えられる。DV被害者が逃げずに安全確保できる選択肢として、退去命令期間を6月や1年に延長することも考えられる。

逃げる決意をするまでの安全確保のため、支援センターに性的暴力について相談した場合に、妊娠防止等の支援をすることも考えられる。

さらに、逃げないDV事案の中には、家族を再建することが可能なこともあるため、そうしたケースに対してもDVの深刻化を防ぐためにカウンセリングを積極的に行うなど、介入していくことが必要である。

## 7 予防教育

DV被害者に対しては、本人にとって最も良い選択をしてもらうことが基本であり、そのためには、DVの加害者、被害者、傍観者にならないための教育が肝要である。また、ユネスコがまとめている「国際セクシュアリティ教育ガイダンス」も参考にするなど、年齢や発達段階に応じた教育を進める視点も重要である。

## 8 その他

### (1) 広報・啓発

これまでは、被害者に気づきを促して相談を呼び掛けるやり方が主だったが、加害者に対して、例えば、どういう行為がDVに該当するか等についてのメッセージを発信したり、第三者が傍観者にならず、DVを見過ごさないよう呼びかけることも重要である。第三者に対する呼びかけについては、DVを発見する可能性のある医療職等の資格取得や更新研修の中に、DVに関する項目を組み込んで

いくことも考えられる。

## (2) 面会交流

面会交流を行う際には、リスクの十分なアセスメントが必要である。

また、例えば、被害者や子供への精神的な影響が甚大な場合、子供の利益を最優先する観点から、心身が回復するまで面会交流の実施を保留するなど、ケース・バイ・ケースでの柔軟な対応の検討が必要である。

## (3) 被害者の多様な支援

### ○ 精神的ケア

様々なニーズを持つ被害者に対して、支援メニューを増やせるよう、支援者の対応能力の底上げと多職種連携、アウトリーチ手法の活用など、被害者が人とのつながりを中長期に続けて、回復プログラムを行えるような仕組み作りが必要である。また、DV被害者の医療面を含めた精神的ケアができる体制を作ることが必要であり、精神的なケアは、それがなければ自立ができないという自立のための前提として捉えるべきであり、支援のメニューの中に取り入れていかなければならない。

### ○ 経済的支援

DV被害者の支援においては、経済的自立につなげていくことが重要であるが、以下の点は、各種制度に関し、課題として指摘されている点である。

DV被害者が、母子父子寡婦福祉資金貸付金<sup>35</sup>を申請する際や、公営住宅入居時に連帯保証人を必要とされることがある。公営住宅の入居では、保護命令が発令されている、離婚すれば入れる等の条件が付される場合もあり、被害者には利用しづらい側面がある。また、生活保護を受給するに当たり、公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する場合等を除き、原則として自動車の保有が認められないため、生活保護を受けない選択をしている被害者も少なからずいるとの指摘もあり、被害者が利用しやすい制度としていくことが求められる。また、被害者支援を行っていく上では、DV対応担当部署だけでなく、他施策について、より専門的に行っている部署とも連携していくことが必要である。

加害者等との間で繰り返し生じる法的手続により、経済的に疲弊していくDV被害者もあり、例えば、より金額の低い法テラスの民事法律扶助<sup>36</sup>を使った

---

<sup>35</sup> 配偶者のない女子又は配偶者のない男子であって現に児童を扶養しているもの等に対し、その経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進することを目的とするもの。母子及び父子並びに寡婦福祉法（昭和39年法律第129号）の規定に基づき行われている。

<sup>36</sup> 経済的な余裕のない者への無料法律相談及び弁護士・司法書士費用等の立替え制度。

としても、その後の生活に負担になることがあるため、負担の免除の幅を広げるための施策なども求められる。

○ 性的DV被害者への支援

性的DVについては、潜在化しやすい面もあることから、支援を強化していく必要がある。性的DVの被害者支援にあたっては、支援センターと性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センターとが連携して対応することが必要である。

緊急避妊薬については、その存在や効果を知らないことから入手に至らないことや、被害者が医療機関を受診しなければ処方されないので、入手自体にハードルを感じる場合もある。そのため、緊急避妊薬に関する教育を充実させるとともに、入手しやすくすることが必要である。

○ 再婚家庭（同棲も含む）への支援

DVや児童虐待の一つの要因として、再婚後の継親・継子関係の構築の問題もあると考えられることから、再婚家庭の支援についても検討していくことが考えられる。

(4) 支援力の強化

被害者の一時保護や自立支援を行う婦人保護事業について、厚生労働省の「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」における検討結果を踏まえ、新法の制定を含めた抜本的な改正により、被害者や支援を必要とする女性たちに対し、自治体と民間の連携によって切れ目ない支援をしていくことが期待される。

また、DV被害者支援を長期的かつ継続的に行っていくためには、支援をする側への支援も必要である。支援員の次世代育成を進め、世代交代を図りながら支援の質を上げていくためには、賃金をはじめとする待遇改善等についても検討を進めていく必要がある。支援にあたっては、地域間格差を生じないように、支援センターの支援能力やコーディネート能力等の向上も求められる。

さらに、現行のDV被害者支援の縦割りを廃した体制の構築についても検討することが期待される。

(5) 調査研究等

DV被害を受けた経験のある者が親となって加害を行うリスクもあるなど、虐待やDVは次の世代への暴力のリスクを高め得るという意識が必要である。また、DV等の心理的暴力の見聞きであっても子供に対して大きな影響があることの認知がまだ不十分である。

また、DVによる死亡事例の検証を通じたDVの深刻化へのリスクや、一時保

護を含む支援センター等での支援が再暴力被害を防止したかについての検証を行うべきである。

#### (6) 関係機関間連携

被害親と子供の支援を同時並行で行うことや、情報共有を行えるよう守秘義務規定の見直しを図るなど、現場における連携をスムーズにすることが必要である。

有資格者の積極採用等を通じたDV被害者支援にあたる専門職に加え、各関係機関をつなぐコーディネーター役も必要である。

また、支援センターの相談員や関係者が少人数で本人を交えたケース会議を行うことで、被害者に多様な支援の選択肢を提供しながら、自己決定を促す取組を行うことも考えられる。

DV被害者支援に対しては、一元的にケースワークをする部署が必要であるが、基礎自治体の福祉部署は、多くの場合がDV対応と児童虐待対応の両方を行っていることから、例えば、支援センターが被害者の一元的な相談窓口として機能した上で、相談内容に応じた具体的なケースワークについては基礎自治体が担うことが考えられる。

さらに、DVと児童虐待が密接に関連している観点から、学校との連携の在り方を整理して、学校と外部機関がつながりやすいようなスキームも改めて見直すとともに、DV対応や児童虐待対応に関する教職員への啓発も重要である。

#### (7) 男性・LGBT被害者

男性被害者に対する支援の配慮について一部では取組が見られるが、今後検討すべき点は多い。また、LGBTのパートナー間におけるDV被害への配慮を含め、多様な被害者に対する配慮についても、今後の検討課題である。

#### (8) その他

研究分野と連携を強化し、専門知識を公共政策としてDV対策に生かしていくような恒久的な仕組みを検討していくべきである。

DVの第一発見者となり得る医師、看護師、医療スタッフに対しての研修制度が十分ではないため、DVが生命に関わる問題だということをどのように教育すれば良いか、その方法を構築していくことが求められる。また、司法関係者に対する研修も必要である。

おわりに

これまでのヒアリングや議論等を踏まえ、DV対策の今後の在り方について現状と課題の整理を行った。

この整理を踏まえ、関係する各府省庁において、児童福祉法等一部改正法の附則検討条項に関する対応をはじめ、様々な取組が更に進むことを期待する。

もとよりDVの問題は、国だけではなく、様々な関係者が相互に連携して対応する必要があり、社会全体としても様々な取組を進めることが必要であり、今回取りまとめた内容がそれらに寄与するものとなることを期待する。

当専門調査会としても、引き続き、この問題に注視するとともに、女性に対するあらゆる暴力の根絶に向けて、引き続き、調査・検討を行ってゆく所存である。