

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
の改正を求める意見書

2020年（令和2年）10月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、ドメスティック・バイオレンス（以下「DV」という。）の被害者の保護及び支援の実効性を高めるため、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（平成十三年法律第三十一号）（以下「DV防止法」という。）の改正を求め、以下の事項を提言する。

- 1 DV防止法に法の目的を定める条文を新設し、次の事項を明記すること。
 - (1) DVが社会における性差別に由来する力の格差の下で生じるという構造的な問題であること。
 - (2) 何人も婚姻・家族との生活において、暴力の恐怖にさらされることなく安全で平穏に生きる権利、その権利が侵害された場合の被害から回復する権利を有すること、及び被害者の保護や支援に際しては、被害者の意思が尊重されるべきこと。
 - (3) 国及び地方自治体が、DVの防止、被害者の保護及び支援のために講じる措置は、上記被害者の権利に対応する責務であること。
- 2 DV防止法1条1項の「これ（身体に対する暴力）に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」の類型を具体的に例示し、心理的（精神的）暴力、性的暴力のほか、経済的な暴力や、社会的隔離がこれに該当することを明示すること。
- 3 身体的暴力と非身体的暴力の区別的な扱いを廃し、DV防止法第三章の暴力を同法1条1項で定義する暴力と同義とすること。
- 4 DV防止法1条2項に規定する「被害者」を「配偶者からの暴力を受けた者及びその者と同居していた当該配偶者以外の者」と定義すること。
- 5 保護命令制度（DV防止法10条）に関し、次のように改正すること。
 - (1) 保護命令の申立権者を同法1条1項の暴力を受けた者に拡大すること。
 - (2) 保護命令の発令要件中、同法10条1項本文が規定する「身体に対する暴力」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とき」との文言を、「暴力」により、「その生命又は身体に危害を受けるおそれ大きいとき」と修正すること。

- (3) 現行の退去命令制度とは別に、被害者が従前の住居での生活を保持できる制度を別途構築すること。
 - (4) 保護命令（接近禁止命令）の発令期間を、ストーカー行為等の規制等に関する法律（以下「ストーカー規制法」という。）の禁止命令（同法5条）と同一の期間（1年）とし、期間の延長の制度を設けること。
 - (5) 多様な被害の実情に応じ、新たな種類の保護命令の創設などを検討すること。
 - (6) 保護命令違反に対する罰則をストーカー規制法における禁止命令違反の罰則と同一（2年以下の懲役又は200万円以下の罰金）とすること。
- 6 国及び地方自治体による被害者への保護及び支援に関し、DV防止法に次の規定を設けること。
- (1) 一時保護については、婦人相談所の措置という枠組みにとらわれず、被害者の意思を尊重するとともに、市町村や民間の支援団体の判断で柔軟に保護できるように明記すること。
 - (2) 被害者の自立支援が国の責務であることを更に具体化し、被害者の支援についての地域間格差を是正するため、国が、地方自治体における支援コーディネーター（婦人相談員）の配置基準や研修制度、待遇等を含め、支援の最低基準を定め、そのための財政的措置を保障する義務を明記すること。
- 7 同性間におけるDVにもDV防止法の規定が準用されるように、同法28条の2に規定する「生活の本拠を共にする交際をする関係にある相手」の後に「（暴力を受けた者と相手の性別が同一の場合も含む。）」との文言を設けること。
- 8 義務教育課程及び高等学校等において、DV防止教育を行い、授業時間が必ず確保されるようカリキュラムが組まれるべきことをDV防止法中に明記すること。

第2 意見の理由

DV防止法の制定及び施行とその後の改正は、配偶者間において身体的暴力を始めとする様々な形態の暴力が存在し、それが法的な介入を要することを明らかにした。

しかし、同法の制定及び施行から20年近くが経過した現在でもDV被害は深刻で、警察への相談件数は右肩上がり増加傾向が続いている。それにもかかわらず、一時保護の件数、保護命令の発令件数ともに大きく減少している。諸外国と比較しても、例えば、英国（イングランド・ウェールズ 人口約5600万人）

における、2017年4月から2018年3月の発令件数は、虐待禁止命令2万6332件、占有命令2308件、緊急保護命令4878件である。また、台湾（人口約2360万人）における2018年の保護命令発令件数は4万1685件である。それに比し、日本における保護命令発令件数は2018年はわずか1700件であり、我が国におけるDV被害者保護は著しく劣っていると云わざるを得ない。

また、離婚後も自立できず、深刻な貧困状態に置かれている被害者は少なくない。このことは、DV防止法が予定している、DV被害者を一時保護し、更なる被害を防止しつつ被害者の自立を促すという枠組みが十分に機能していないことを物語っており、その原因を明らかにし、法制度の改善を図るのは喫緊の課題である。

加えて、児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）2条は、DVの目撃を心理的虐待と明記し、近年、面前DVに絡む児童虐待通報件数は激増しているが、DV防止法には、DVにさらされる子どもについての視点がなく、子どもの深刻な被害に焦点を当てた保護、支援は行われてこなかった。昨年、相次ぐ児童虐待死事件と、その背景にDVがあったことを受け、「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」（以下「2019年改正法」という。）が制定され、児童虐待とDV対策との連携強化のため、被害者が子どもを同伴する場合、子どもも「被害者」として、配偶者暴力相談支援センターと福祉事務所・児童相談所が相互に関係機関として連携しつつ保護等を行うことが明記されたが（DV防止法3条3項、9条、児童虐待防止法4条）、被害者に同伴されなければ対象にならない点で不十分である。

上記2019年改正法は、法律の施行から3年を目途に、DV防止法で通報の対象となるDVの形態（DV防止法6条1項、2項）、保護命令の申立てができるDV被害者の範囲の拡大（DV防止法10条1項から4項まで）、DV加害者の更生のための指導及び支援について、更なる検討を加え必要な措置をとるよう定めた（2019年改正法附則8条）。これを受け、内閣府でも、DV防止法の改正に向けた議論が始まっている。

一方、厚生労働省が設置した「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」は、2019年10月11日に中間まとめを発表し、困難な問題を抱える女性を対象とする支援制度を、売春防止法ではない新たな枠組みとして構築していくべきであり、DV防止法等の既存の法制度との関係にも留意しつつ、具体的な制度設計を急ぐべきであるとした。今後、DV被害者を含め、支援を要

する女性の支援法制の検討が進むことが期待されている。

このような現状を踏まえ、当連合会は、DV防止法を、被害者の安全を守り、自立を支援する法律として十分に機能させるために、同法の問題点を、その理念・目的に立ち返って検討し、その改正を求めるものである。

第3 改正等の内容

1 DV防止法に法の目的を定める条文を新設し、次の事項を明記すること。

(1) DVが、社会における性差別に由来する力の格差の下で生じるという構造的な問題であること。

① 現行法の問題点

DV防止法には、DVという問題が社会の性差別構造に由来する力の格差の下で生じる構造的な問題であるとの認識が明示されていない。「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」(1993年12月国連総会決議)は、「女性に対する暴力は、男性が女性を支配および差別し、女性の完全な発展を妨げる結果となった男女間の不平等な力関係を歴史的に明らかに示すものであること、および、女性に対する暴力は、女性が男性に比べて従属的地位に置かされることを余儀なくさせる重大な社会的構造の一つであることを承認(米田眞澄訳「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」国際女性8巻8号(1994)135頁以下)」するとしている。これは、DVが、社会における女性差別及び男性による女性支配の結果であるとともに、これらを維持する装置でもあるということを意味する。すなわち、現代社会には、性別役割分担、就業・昇進・賃金差別など、根強い性差別が存在し、それが婚姻など親密な関係に反射して夫婦間に力の格差を生み、力を用いた支配を引き起こす。これがDVである。そして、家族関係において、多くの女性がDVによって支配され、無力化されることが、社会における性差別を下支えするという連鎖を起こしているのである。

したがって、DVを防止し解消するには、社会に存在する性差別との関係を正しく認識することが不可欠であり、その解消を進めることが重要である。家庭における暴力を、上記の社会構造と切り離して認識してしまうと、DVが社会における根強い性差別を反映したものであることを見過ごし、DVを一部の夫婦間で起こる特殊特異な事象として棚上げし、被害の深刻さを理解せず、被害者に責任転嫁する二次被害さえも引き起こしてしまう。

② 提言の内容

性差別に敏感な視点でDVの存在を見抜き、被害の実態を正しく捉えた上で、被害者の保護や支援を行っていくため、DV防止法に、法の目的や理念を定める条文を新設し、DVが社会における性差別に起因し、それを維持する関係にあるとの認識を明示すべきである。

(2) 何人も婚姻・家族との生活において、暴力の恐怖にさらされることなく安全で平穏に生きる権利、その権利が侵害された場合の被害から回復する権利を有すること、及び被害者の保護や支援に際しては、被害者の意思が尊重されるべきこと。

① 現行法の問題点

DV防止法は、その前文で、DVを「犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害」とし、「経済的自立が困難である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」としているが、DVによって、被害者のいかなる人権が侵害されているのかを具体的に示していない。

何人も婚姻・家族との生活において、暴力の恐怖にさらされることなく、安全で平穏に生きる権利(暴力からの自由)を有している。DVによりこの権利を侵害された被害者は、当然、その被害から回復する権利を有する。そして、安全な環境で、被害を回復し、自立を果たすためには、被害者が自ら必要な支援を選択することができるなど、その意思が尊重される法制度の整備が必要である。

しかし、現行DV防止法は、被害者を保護の客体とし、被害者の人権を保障するという視点が弱い。そのため、暴力の定義を始め、一時保護や保護命令といった被害者保護の中心となる制度から自立のための支援制度に至るまで、被害者の上記権利に対応していない。そして、そのことが、DV防止法に基づく支援の貧しさに帰結し、被害者にとって必要かつ十分な支援が行き届いていると言い難い状況が続いているのである。

② 提言の内容

被害者が、被害から逃れ、安全な環境で、心身に受けたダメージ(被害)を回復し、自立を果たすためには、被害者の権利を中核に据え、そのニーズに適った法制度を構築すべきである。そのためには、DVが侵害する人権を明示した上で、法が介入する暴力の形態、並びにその防止や回復の目標を明確にし、実効的な施策を整備・推進することが必要である。

条文を新設し、何人も婚姻・家族との生活において、暴力の恐怖にさらされることなく、安全で平穏に生きる権利、その権利が侵害された場合には、被害から回復する権利を有すること、保護や支援に際し被害者の意思が尊重されるべきことを書き込むべきである。

(3) 国及び地方自治体が、DVの防止、被害者の保護及び支援のために講じる措置は、上記被害者の権利に対応する責務であること。

① 現行法の問題点

現行DV防止法は、DVの防止、被害者の自立支援を含めた適切な保護を、国及び地方公共団体の責務と定めている（同法2条）。しかしながら、前記のごとく、DV防止法の枠組みによる一時保護、保護命令、支援制度は十分に機能しているとは言い難い状況にある。その原因は、これらの制度が、被害者の人権を保障するという出発点に立って設計されておらず、規制対象や救済の範囲と方法が、被害者の人権保障上の必要性和無関係に限定されているためであると考えられる。

② 提言の内容

国の施策は、被害者の権利（前記（2））を中心に据えて立案されなければならない。これにより、被害者のニーズに適う、被害者に寄り添った内容の制度設計が可能となり、被害者の保護、支援の制度として、円滑に機能することにも繋がる。

条文を新設し、国及び地方自治体が、DVの防止、被害者の保護及び支援のために講じる措置は、被害者の権利擁護の視点を中心に構築・整備すべきことを明示すべきである。

2 DV防止法1条1項の「これ（身体に対する暴力）に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」の類型を具体的に例示し、心理的（精神的）暴力、性的暴力のほか、経済的な暴力や社会的隔離が暴力に該当することを明示すること。

① 現行法の問題点

DV防止法は、1条1項で、身体的暴力だけでなく、「これに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」も「暴力」とであると定義しているが、具体的にどのような暴力がこれに当たるかが必ずしも明確とはいえない。立法者らの解説によれば、暴力の類型として、心理的（精神的）暴力や性的暴力は、同条項の暴力に該当するとされているものの、経済的な暴力や社会的隔離が該当するか否かは示されていない。このため、身体的暴力以外の暴力がDVと認識されず、被害者でさえ、被害を認識できない場合が少なくない。

一方、前述の国連総会決議「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」1条は、この宣言の適用上、「女性に対する暴力」を「(前略)女性に対する身体的、性的若しくは心理的危害または苦痛(かかる行為の威嚇を含む)、強制または恣意的な自由の剥奪となる、または、なるおそれのあるものをいう(米田・前掲)」と定義し、欧州評議会「イスタンブール条約」(2014年8月発効)は、「女性に対する暴力」を「女性に対する身体的、性的、精神的もしくは経済的な危害もしくは苦痛をもたらすか、またはもたらす可能性のあるジェンダーに基づくあらゆる行為(かかる行為の脅迫、強制もしくは自由剥奪を含む)(今井雅子訳「欧州評議会「イスタンブール条約」」国際女性29巻1号(2015)84頁以下)」と定義している(3条(a))。

② 提言の内容

暴力にさらされず、安全で平穏に生きる権利を脅かす人権侵害行為は、いずれもDVとして規制の対象とすべきであり、そのことが明らかにされる必要がある。

DV防止法1条1項の「これ(身体に対する暴力)に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」の類型を具体的に例示し、心理的(精神的)暴力、性的暴力のほか、経済的な暴力や社会的隔離が暴力に該当することを明示すべきである。

3 身体的暴力と非身体的暴力の区別的な扱いを廃し、DV防止法第三章の暴力を同法1条1項で定義する暴力と同義とすること。

① 現行法の問題点

非身体的暴力も被害者の支配に向けて、その精神や心理を傷つけ、自律性を損ね、PTSDや鬱など、回復に時間を要するダメージを与えるものであり、身体的暴力に比し被害が軽度なわけではない。危険性においても有害さにおいても、DV加害の形態を非身体的暴力と身体的暴力とに区別する理由はなく、規制や保護の対象を身体的暴力に限定したり、非身体的暴力を身体的暴力より軽視したりするべきではないⁱ。また、住民基本台帳法及び住民基本台帳事務処理要領に基づき実施されている支援措置にお

ⁱ 平成31年1月に小学校4年生女兒が虐待により死亡したいわゆる野田事件に関する、外部委員による野田市児童虐待死亡事例検証報告書

(https://www.city.noda.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/025/003/houkokusyo2020.pdf)において、虐待の背景にDVが存在したことに関し、「心理的DVは身体的DVより軽いものと考えられがちであるが、心理的DVによって支配された母は子どもを守ることができなくなる点で、外から見えやすい身体的DVよりも、子どもにとっての危険度は増大すると考えなければならない。」との言及がなされている(57頁)。

いて、相談機関として警察が意見を付することがあるが、支援措置の対象となる暴力が身体的暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動であるのに対し、DV防止法上の警察の援助等（同法8条、8条の2）が身体的暴力に限定されていることで混乱も生じている（名古屋高裁2019年1月31日判決・判例時報2413・2414合併号41頁（2019年））。

被害の通報や警察の援助を身体的暴力の場合に限る理由は見出し難く、DV防止法第三章が暴力を身体的暴力に限定している点は、被害者の権利擁護の観点からは、極めて問題である。被害の発見、被害者の適切な保護及び支援を阻んでいるものと言わざるを得ない。

② 提言の内容

非身体的暴力の被害者に対しても、身体的暴力の被害者と同様の早期発見、適切な保護や支援が必要である。

身体的暴力と非身体的暴力の区別的な扱いを廃し、現行DV防止法第三章の暴力を同法1条1項で定義する暴力とすべきである。

4 DV防止法1条2項に規定する「被害者」を「配偶者からの暴力を受けた者及びその者と同居していた当該配偶者以外の者」と定義すること。

① 現行法の問題点

DVは、被害者と同居する者にとっても、安全で平穏に生活する権利を侵害される出来事である。ところがDV防止法は、DV加害のある家に同居する者、とりわけ、未成年の子どもが心身に重大な被害を受け、安全・平穏な生活を送る権利を侵害される事実を見落としている。

未成年の子どもは大人に守られ、世話されて生存・成長する存在である。安全には非常に敏感で、保護を頼る大人には強い結びつき（アタッチメント）を形成しているため、保護親へのDVは子ども自身の心身の安全と平穏を損ない、その健康と発達を脅かす。それゆえ児童虐待防止法2条も、これを心理的虐待と明記しているが、こうした子どもの被害に速やかに対処することは、その子の権利の回復に不可欠であるばかりか、将来のDV連鎖の防止にも繋がる。

また、子ども以外の同居する親族が巻き込まれ、被害を受けるケースもあり、その安全も守られる必要がある。

② 提言の内容

DV被害者と同居する者も安全で平穏な生活を送る権利を侵害されるのであるから、その侵害から保護を受け回復する権利に応じた保護と支援

が受けられる必要がある。

DV防止法が定義する被害者を「配偶者からの暴力を受けた者及びその者と同居していた当該配偶者以外の者」と定義し、かかる子ども等がDVの間接被害者ではなく、「直接の被害者」と捉えるべきことを明記すべきである。このように定義することで、「同伴する家族」と定める現行の法3条3項3号とは異なり、暴力を受けた者が避難していない場合でも、同居する者が個別に保護を受けることができるようになる。

なお、このような改正がなされた場合、現在の被害者保護態勢では不十分であり、態勢拡充は不可欠であるし、児童相談所等との機関間連携の一層の促進も求められる。

5 保護命令制度（DV防止法10条）に関し、次のように改正すること。

(1) 保護命令の申立権者を同法1条1項の暴力を受けた者に拡大すること。

① 現行法の問題点

現行DV防止法は、保護命令の申立てができる者を、DV被害者のうち、過去に身体に対する暴力又は生命や身体に対する脅迫を受けた者に限定している（同法10条1項本文）が、前記のとおり、非身体的暴力が身体的暴力に比し被害者に与えるダメージが軽いわけではなく、非身体的暴力を受け続けることで心身に深刻な障がいを受けている被害者も少なくない。そのような被害者が、加害者と再び接触すれば、更に重篤な症状に陥るおそれを招き、被害の回復が遠のくことは避けられない。また、保護命令の趣旨は、暴力の恐怖にさらされず、安全で平穏に生きる権利を保障すべく、裁判所命令によって被害者の心身の安全を守ることにある。支配の一手段に過ぎない身体的暴力のみを取り出し、別扱いすべき理由はなく、非身体的暴力の被害者も、加害者の接触から守られるべきは当然である。

② 提言の内容

現行の保護命令制度は、被害者の保護に著しく欠けており、被害者の安全で平穏に生きる権利を十分保障し得る制度となっていない。

DV防止法10条1項本文を改正し、保護命令の申立権者を同法1条1項の暴力を受けた者に拡大すべきである。

(2) 保護命令の発令要件中、同法10条1項本文が規定する「身体に対する暴力」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とき」との文言を、「暴力」により、「その生命又は身体に危害を受けるおそれ大きいとき」と修正すること。

① 現行法の問題点

DV防止法10条1項本文は、保護命令の発令に際し、「身体に対する暴力」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」ことを必要としている。

しかしながら、前記のとおり、非身体的暴力も被害者の心と身体を傷つけ、自律性を損ね、PTSDや鬱など、回復に時間を要するダメージを与え、身体的暴力に比し被害が軽度なわけではない。それどころか、被害者自身が暴力被害を受けていることを認識しづらいため、被害が長期化し、深刻化することもある。非身体的暴力を一律保護命令の対象から除外することは、DV被害者の保護の観点から適切ではない。

ところで、当連合会は、DV防止法の改正に合わせ、2003年9月5日付けで『配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律』の見直しに関する意見書を、2006年12月8日付で「配偶者暴力防止法及び関連する施策に関する意見」を出した（DV防止法は、その後、2013年、2019年にも改正されたが、当連合会としての意見は述べていない。）。これらの意見では、保護命令の対象となる暴力の範囲の拡大を求めつつも、刑事罰によって担保される保護命令の性質を踏まえ、「生命、身体、自由、名誉を侵害し、又は刑法上の暴行、傷害、強姦、強制わいせつ、脅迫、強要、逮捕監禁、名誉毀損、侮辱等に該当する行為を『暴力』と定義し、保護命令の対象にすべき」とした。これらの意見によると、自尊心を傷つける暴言や、延々と説教して寝かせないなどの典型的な非身体的暴力（身体的暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動）は、侮辱、強要等として保護命令の対象となる行為に該当する可能性があるものの必ずしも判然としなかったし、長時間無視し続ける等の行為は、対象と考えられにくかった。

しかしながら、この間、この分野での知見も広がり、モラル・ハラスメントという言葉の浸透とともに、非身体的暴力被害の大きさが社会に認知されるようになった。2018年3月に5歳の女儿が虐待により死亡したいわゆる目黒事件においても、前記野田事件（7頁注i）同様、母親が父親から日常的に長時間の説教を受ける等の非身体的DVを受け、支配下に置かれ、母親が子どもを守ることができないという背景が存在していたことが報道されている。また、子どもの脳に関する研究ではあるものの、暴言虐待が身体虐待以上に脳を萎縮させるといった結果も公表されるなど、非

身体的暴力への評価は近年大きく変化している。

諸外国においても、保護命令の対象となる暴力の範囲は身体的暴力に限定されていない。例えば、ニュージーランドでは、家庭内暴力には殴る蹴るだけでなく、精神的に傷付けるために器物を損壊する、恥辱を与え続けることによりその人の人生を支配しようとする、いじめ、あるいは性的ないたづらをする、その人を支配するためにお金や時間、車の使い方、又は友達との付き合いをコントロールすることが含まれるとする。英国でも暴力は身体的暴力に限定されず、ひどく困らせたり執拗に悩ませたりする行為も「虐待」とし、虐待禁止命令の対象とされている。判例では、早朝や深夜自宅に又は職場に電話を架ける行為、脅しの手紙を渡し駅へ行く道を邪魔した行為も認められた。さらに非身体的暴力も刑事罰の対象としている。そのほか、フランスでは精神的DVも保護命令の対象になるだけでなく、刑事罰の対象とされた。

被害者の生命身体の安全を確保し、安全で平穏に生きる権利を保障するためには、繰り返される暴言や長時間の説教で寝かせない等の非身体的暴力から逃れた被害者が、加害者に連れ戻され、再び暴言や説教による睡眠剥奪等の暴力にさらされないためにも、保護命令を利用できるようにすべきである。危険性においても有害さにおいても、DV加害の形態を非身体的暴力と身体的暴力とに区別する理由はなく、保護命令の対象を非身体的暴力の一部に限定すべきではない。

また、現行法の「その生命又は身体に重大な危害を受けるおそれがあるとき」との要件は、将来の事実に対する見通しの要件であることに留意すべきである。立法者の解説によれば、ここで「生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ」とは、「被害者に対し、殺人、傷害等の被害が及ぶ恐れがある状況をい」とされている（南野知恵子ほか監修『詳解DV防止法』267頁（ぎょうせい、2008年））。しかし、生命身体に対する危害のおそれがあるならば、法の趣旨である家庭内の平穏の確保という利益は十分に侵害されていると評価されるべきであるし、むしろ、ここで将来の可能性について「重大な」という限定をつけ、事案へのあてはめを行わなければならないとすれば、現実の運用において、その重大性の判断は区々となり、同じく家庭の平穏が害されている場合であるにもかかわらず、事案によって、また、裁判官の判断によっては、法の適用が否定される事態を発生させかねず、妥当ではない。生命・身体への「重大な」危害のおそれ

まで要求することは要件として過大であり、全体としての法の趣旨に反するというべきである。

この点、保護命令に必要な暴力を身体的暴力に限定せず、保護命令の発令要件である「重大な危害」を「危害」に変更しても、刑事罰の適用範囲が不明確となることはない。

なぜなら、DV防止法29条の規定する罰則は、保護命令が発令され接近の禁止などが命じられている場合に、かかる裁判所の命令に違反したことを構成要件としているからである。保護命令の発令の範囲と、当該命令の違反である罰則の適用の範囲は、その規律対象を全く異にしている。

なお、精神的な暴力を始めとする非身体的な暴力の事案においては、通常、申立ての際、当該暴力の結果、「その生命又は身体に危害を受けるおそれ大きいとき」であることを立証し、裁判官を説得するために、医師の作成にかかる診断書等一定の信用性の高い証拠の提出が行われることになると想定されるので、今回提案する法改正によって、発令の範囲が無限定に拡大するような事態は考え難い。

② 提言の内容

保護命令の発令要件中、同法10条1項本文が規定する「身体に対する暴力」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とき」との文言を、「暴力」により、「その生命又は身体に危害を受けるおそれ大きいとき」と修正すべきである。

(3) 現行の退去命令制度とは別に、被害者が従前の住居での生活を保持できる制度を別途構築すること。

① 現行法の問題点

現在の保護命令制度は、被害者がそれまでの生活を捨てて逃げることを原則にデザインされている。被害者が生活環境を変えることなく、安全で平穏な生活を保持できる制度とはなっていない。退去命令は、効力期間が2か月と極端に短く定められ、引越し準備期間のごとく解されている。再度の退去命令も法文上は認められているものの、被害者がその責めに帰することのできない事由により期間内に転居を完了できないこと等、その要件が厳しい上、加害者の生活に特に著しい支障を生ずると認めるときは発令しないことができるとされている(DV防止法18条)。再度の退去命令が発令される可能性は著しく低い。

しかし、DVを行った加害者ではなく、DVによって権利を侵害された

被害者が常に生活の本拠を去らなければならないという枠組みは、家を出るといふ甚大な不利益を被害者にのみ負担させるものであって不合理である。被害者の権利擁護の観点からは、被害者が居住環境を変えずに生活を継続できる選択も可能とすべきであって、そのためには、原因を作出した加害者が、生活の本拠を去る制度の整備が必要である。英国、フランス、ニュージーランド等諸外国においても、被害者の生活保持のために加害者を退去させる命令が発令されている。

一方で、被害者が従来に住居に留まるのが危険で転居せざるを得ない場合や、被害者が転居を希望する場合もあり得るため、現行の退去命令制度も維持する必要がある。

② 提言の内容

現行の退去命令を短期退去命令とし、それとは別に、効力期間が1年で、延長も可能な長期退去命令を設けるなど、被害者が居住環境を変更することなく生活を営むことができる制度を別途構築すべきである。

- (4) 保護命令(接近禁止命令)の発令期間を、ストーカー規制法の禁止命令(同法5条)と同一の期間(1年)とし、期間の延長の制度を設けること。

① 現行法の問題点

現行法上、接近禁止命令の効力期間は6か月である(DV防止法10条)。再度の申立ては可能ではあるものの、これほど短期間で改めての申立てを要求することは、被害者にとって過大な負担であるし、命令の効力で接近しなかったことが危険性を否定する事情と評価されるなど、再度の発令のハードルは高い。

この点、行政命令であるストーカー規制法の禁止命令(同法5条)は、期間が1年と長い上、1年ごとに聴聞を経て更新できるとされている。裁判所による審理を経て、より慎重な判断がなされる保護命令の効力期間をストーカー規制法の禁止命令より短くする合理的理由は見出し難く、効力の延長を禁止命令より厳格に制限する合理的理由も見出し難い。

② 提言の内容

被害者の権利を保護するため、保護命令を、少なくともストーカー規制法の禁止命令と同程度に拡充すべきであり、保護命令の効力期間を1年とし、期間の延長の制度を設けるべきである。

- (5) 多様な被害の実情に応じ、新たな種類の保護命令の創設などを検討すること。

① 現行法の問題点

現行DV防止法が定める保護命令は、その種類が、接近禁止命令と退去命令しかない。しかし、被害の内容も、被害者の置かれた実情も様々である。暴力を受けて110番通報したものの加害者との同居を継続する被害者もいれば、生活困窮の不安から加害者との別居を躊躇する者もいる。また、刑事事件として立件された加害者から長期の法的保護を求める者もいる。

被害者の権利の侵害状況は様々であるから、その状況に見合った法的保護が必要である。そのために、例えば、暴力禁止命令や、家事審判までの暫定的婚姻費用支払命令（ただし、民事的執行力だけで違反罰則はないものとする。）、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制度の創設などが検討されるべきである。さらに、国連女性差別撤廃委員会（CEDAW）から緊急保護命令発令の司法手続を迅速に行うよう勧告がなされているところでもあり（2016年3月7日第7回及び第8回報告に関する総括所見23（d））、申立てから保護命令発令までの期間のみ効力を生ずるような暫定的な保護命令の導入も検討の必要がある。保護命令の申立権者の拡大が発令までに時間を要することとなる懸念もあり、そのような保護命令の必要は大きい。

この点、英国やフランス、ニュージーランド、アメリカ、韓国、台湾など多くの諸外国において、上記のような多様な種類の保護命令や、即時に発令される代わりに短期間の期限の緊急保護命令が導入されており、暴力の危険度合いや被害者のニーズにあった命令が活用されている。

② 提言の内容

被害者に対し、適切な法的保護を提供し得るよう、新たな種類の保護命令の創設など、被害の実情に応じた保護命令制度の見直しを行うべきである。

- (6) 保護命令違反に対する罰則をストーカー規制法における禁止命令違反の罰則と同一（2年以下の懲役又は200万円以下の罰金）とすること。

① 現行法の問題点

法律の制定時、保護命令違反の罰則は、ストーカー規制法の禁止命令に対する罰則等を勘案し、禁止命令違反と同様の「1年以下の懲役又は100万円以下の罰金」とされた（DV防止法29条）。その後、2017年の改正により、ストーカー規制法の禁止命令違反の罰則は、「2年以下の懲

役又は200万円以下の罰金」と引き上げられている。

裁判所の命令である保護命令違反を行政命令である禁止命令違反に比べて軽く扱う合理的理由はないし、立法時の議論からも、保護命令違反の罰則を、禁止命令違反の罰則に合わせて変更することが必要である。

② 提言の内容

保護命令違反の罰則を引き上げ、ストーカー規制法の禁止命令違反の罰則と同一の「2年以下の懲役又は200万円以下の罰金」とすべきである。

6 国及び地方自治体による被害者への保護及び支援に関し、DV防止法に次の規定を設けること。

(1) 一時保護については、婦人相談所の措置という枠組みにとらわれず、被害者の意思を尊重するとともに、市町村や民間の支援団体の判断で柔軟に保護できるように明記すること。

① 現行法の問題点

一時保護は、配偶者暴力相談支援センター(以下、「配暴センター」という。)の中でも都道府県の婦人相談所の業務とされており、措置制度と同様の行政処分であるとされている。しかし、婦人相談所の婦人保護事業は、刑事法である売春防止法4章を根拠とするもので、被害者の権利擁護の視点を欠く。その上、措置では決定過程における行政裁量の余地が大きいため、行政の判断過程や一時保護所での支援内容がブラックボックス化し、利用する当事者の権利擁護の視点到欠の結果となっている。DV防止法にも一時保護期間や支援内容等につき、何ら定めがない。

一時保護所への入所にあたり、退所後の見通しも立たないまま、行動の自由を制限する厳しい規則(通勤・通学はできない、携帯電話は預かる、荷物検査、外出規制等。)の遵守を求められるため、入所を躊躇する被害者も多い。

民間の支援団体は、DV被害者の支援に重要な役割を果たしているが、DV防止法上は一時保護の委託先としての位置付けしかなく、国及び地方自治体の民間の団体に対する財政的な援助は、努力義務でしかない。市区町村の婦人相談員や配暴センター、民間の支援団体は、一時保護の調整権限を持っておらず、都道府県の婦人相談所の決定に従うほかない。

② 提言の内容

一時保護は、緊急時のDV被害者保護を担う、極めて重要な制度である。被害者のニーズをより把握しているのは、市町村の配暴センターや婦人相

談員、民間の支援団体である。被害者の権利擁護の観点からは、これらの機関に一時保護の調整機関としての権限を付与すべきである。

今後、厚生労働省で検討が進んでいる、被害者の権利擁護を中核に据えた、DV被害者を含む、困難な事情を抱える女性のための支援法制が、売春防止法4章に代わって整備されることが期待される。

しかし、当面、婦人相談所の措置という枠組みを維持するのであれば、その枠組みにとらわれず、一時保護にあたっては、被害者の意思を尊重するとともに、市町村や民間機関の判断で柔軟に保護できるように明記すべきである。

- (2) 被害者の自立支援が国の責務であることを更に具体化し、被害者の支援についての地域間格差を是正するため、国が、地方自治体における支援コーディネーター（婦人相談員）の配置基準や研修制度、待遇等を含め、支援の最低基準を定め、そのための財政的措置を保障する義務を明記すること。

① 現行法の問題点

DV防止法2条は、被害者の自立支援を国及び地方自治体の責務であると規定するが、独自の中長期にわたる総合支援システムは創設しなかった。同法は、配暴センターをDV被害者に対する相談支援の中核組織と位置付けているが、都道府県の配暴センターは福祉的機能を持たず、その支援は緊急時対応が中心で中長期支援までは対応できていない。被害者が緊急時を脱した後の生活再建、自立支援に必要な具体的な措置については、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法等の現行法制度を利用して支援を行うことを福祉事務所等の努力義務とするのみで、地方自治体の政策に任せてしまっている（同法8条の3）。同法には、地方自治体の政策における援助基準の定めはなく、被害者に対する援助について一定の水準を満たすことも求めていない。基本方針でも、被害者の生活支援は、福祉事務所の自立支援員が中心になって行うよう求めているにすぎない。

地方自治体によっては、市区町村に配暴センターを設置し、婦人相談員を配置し、関係機関との連携を積極的に図り、中長期的にも同行支援などのきめ細かな支援体制を構築し、DV被害者のためのワンストップセンター的な役割を果たしているところもある。それでも、配暴センターの支援方針、婦人相談員の熱意、経験や知見、専門性の有無によって支援の濃淡に相当のばらつきがある。まして、配暴センターを設置せず、婦人相談員もいない市町村では、非常勤の職員に自立支援員と婦人相談員を兼務させ

るなど、緊急時を脱した被害者が得られる支援は乏しい。このように、地域間の支援体制には大きな格差が生じている。

DV被害者が自立を果たすまでには、複数領域にわたる丁寧できめ細かな支援が長期間必要である。DVによる心身へのダメージはしばしば重篤で、健康被害、特に鬱や複雑性PTSDなど人格の変成に至るような影響を受けていることもある。加害者による経済的・社会的活動への制限や、DVからの避難に伴う社会的経済的資源の喪失などにより、新たな環境への適応に支障を生じていることも少なくない。また、DV被害者が直面する課題は、多岐にわたる。例えば、婚姻費用の請求や離婚、子どもの監護紛争といった法的課題、精神疾患、疾病等の医学的療養の課題、生活困窮や借金などの経済的課題がある。保育所や転校、生活保護申請等の行政手続も行わなければならないし、子どもの精神疾患や不適応への対応が求められることもある。身体障がい・知的障がい・発達障がいなどの障がいを抱える者もいるし、外国人の場合には在留資格などの問題もある。しかしこれらに直面する被害者が、DVにより精神的ダメージを受けていれば、自身でこれらの課題に取り組む負担が非常に大きく、手厚い支援がないとあきらめてしまうことになる。

被害者が、多方面から適時適切な支援の提供を受けるためには、被害者の立場に寄り添って相談を受け、必要な支援を選び出し、コーディネートする支援機能が必須である。そして、適切な支援、関係機関との連携のためには、DVについての深い理解とDV被害者特有の心理状態を踏まえた対応、就労、住居、福祉制度に関する知識や連携先との緊密な信頼関係などが求められる。しかし、現在、このような支援コーディネーターとしての役割を担う婦人相談員は、売春防止法を根拠とする職制であり、ほとんどが非常勤で身分の保障がない。そのため、被害者の保護・支援に不可欠な経験や知見が蓄積しにくく、専門性の確保も困難である。経験や知識が不足した相談員では、被害者に適切な支援を提供できないだけでなく、二次被害を与える危険さえある。

したがって、被害者がDV被害から回復する権利を保障するためには、支援コーディネーター（婦人相談員）の配置基準等、被害者に対する中長期支援の内容や水準の最低基準を法律に明記するとともに、婦人相談員については、専門性の確保に必要な安定した待遇の保障を行うべきである。また、そのためには一定の予算の裏付けもまた必要となることは必定であ

り、国による財政的援助が不可欠であって、財政的措置の保障についても明記すべきである。

② 提言の内容

被害者の自立支援が国の責務であることを更に具体化し、被害者の支援についての地域間格差を是正するため、国が、地方自治体における支援コーディネーター（婦人相談員）の配置基準や研修制度、待遇等を含め、支援の最低基準を定め、そのための財政的措置を保障する義務を明記すべきである。

- 7 同性間におけるDVにもDV防止法の規定が準用されるように、同法28条の2に規定する「生活の本拠を共にする交際をする関係にある相手」の後に「(暴力を受けた者と相手の性別が同一の場合も含む。）」との文言を設けること。

① 現行法の問題点

近時、性的な指向についての多様性を容認することを求める声の高まりを受け、あらゆる人権問題につき、性別に基づく格差・差別に加え、性的少数者である同性カップル等に対する差別の問題が社会的にも意識されるようになった。DVについても、必ずしも、男女間にだけ発生するものではなく、同性間においても発生するという立法事実が認識されるに至っている。

しかし、DV防止法は、婚姻制度を前提として組み立てられており、同性間のDVには、同法は適用されない。同法28条の2では、「生活の本拠を共にする交際をする関係にある相手からの暴力」への準用が規定されているが、同条の同性間のDVへの適用についても否定的な見解が強い。そのため、現状では、同性間のDV被害者に対しては、民間の支援機関による支援しか期待できず、同法の枠組みでの保護や支援の水準には遠く及んでいない。同性間でのDV被害者の保護と支援体制の整備は喫緊の課題である。

② 提言の内容

同性婚が認められていない現行法を前提とした場合（なお、同性婚を認めるべきことは、2019年7月18日付け当連合会「同性の当事者による婚姻に関する意見書」参照）、性的少数者のための抜本的な改正は難しい。しかし、少なくとも、婚姻制度以外の形態によって、「生活の本拠を共にする交際」をする者は、生物学上の男女の間に限定される必然性はない。

したがって、同性間におけるDVにもDV防止法の規定が準用されるよ

うに、同法28条の2に規定する「生活の本拠を共にする交際をする関係にある相手」の後に「(暴力を受けた者と相手の性別が同一の場合も含む。)」との文言を設けるべきである。

- 8 義務教育課程及び高等学校等において、DV防止教育を行い、授業時間が必ず確保されるようカリキュラムが組まれるべきことをDV防止法中に明記すること。

① 現行法の問題点

DVの防止のためには、将来、加害者にも被害者にもなり得る可能性のある子ども達に対し、早期にDV防止に向けた教育を行う必要がある。近年、民間活動や学校現場の取組として、中学・高校生などに向けた「デートDV防止」講座が広がりを見せている。

DVのメカニズムの理解は、DV加害の抑止や、DV被害の早期認識と相談にもつながる。直接暴力を振るわれている場合だけでなく、DVにさらされている環境からの早期離脱にもつながり得る。DVの連鎖を断ち切る一助ともなり得る。DVという力による支配形態が、婚姻など親密なパートナーとの関係形成のはるか以前から学習されていることを踏まえれば、早期教育は、DVを防止する上で高い効果も期待される。英国においても中等教育課程でかかる教育が義務化されている。

② 提言の内容

DV防止法は、国と地方公共団体に対し、DV理解を深めるための教育啓発を行う努力義務を課しているが(同法24条)、これを具体的に進めるために、義務教育課程及び高等学校において、DV防止に向けた授業を行うことを義務づけるべきである。

第4 最後に

DV防止法は、DVに焦点を当てた唯一の法律であり、DV被害者の安全を確保し、その自立を支援するため重要な法律である。DV防止法の機能不全は、国や地方自治体によるDV被害者支援が十分に機能していないことを示している。DV防止法の改正により、法の実効性を高め、その機能を健全化することは、被害者支援にとって必要不可欠である。

暴力の恐怖にさらされず、安全で平穏に生きる権利は十分に保障されなければならない。

DV被害者に対するより適切な保護や支援がなされ、被害者が安全で平穏に日々の生活を送ることができるよう、DV防止法につき、意見の趣旨記載の改正

を求めるものである。

以上