

平成 22 年 4 月 18 日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2005～2008 年度

課題番号：17510229

研究課題名（和文）女性の身体をめぐる政策形成過程・政策推進過程の研究

－暴力の防止に関する政策を対象として－

研究課題名（英文）The process of policy making for women's health.

The policy on anti-violence against women.

研究代表者 中山まき子 (NAKAYAMA MAKIKO)

同志社女子大学・現代社会学部・教授

研究者番号：90253236

研究成果の概要：

本研究では、ジェンダー課題／格差の解決をめざす日本の政策-とくに夫婦・恋人等の中で生じる暴力を防止する政策（以降、DV 防止法と略）-を対象に、同政策の「形成過程・推進過程」を記録・分析し、これらの過程でジェンダー課題がどのように認知され、バイアスは正の方策が組み込まれてきたか否かを国・地方自治体政策の両面から、資料分析及び聞き取り調査を用い究明した。DV 防止法という政策形成は、(1) 超党派の女性国会議員の結束に基づく議員立法として制定され、法案作成・制定・改正の様々な段階で、当事者を含む極めて多方面からのヒヤリング・実態把握・意見交換が実施されたという特徴がある。(2) しかし、内容不十分のまま立法化され規定が組みこまれた。二回の改正という政策推進過程では、超党派女性国会議員・官僚・民間／当事者・当事者支援者らが連携し多くの意見交換・改正内容の検討が行われた。だが法の内容は被害者救済・支援の視点が不十分で、ジェンダー課題の十全な解決は先送りされた。(3) 改正後の法律には自治体の基本計画策定が設けられ、法の普及と体制づくりが目指されたものの、政策推進には自治体間で格差がある。調査対象とした二自治体は、十分な議論を経て基本計画が策定されたが、具体的取り組み－現場組織やシステムの改革、マンパワーの充当、専門家の養成／配置など－において差が見られ、行政担当者や現場に配置された人材の女性政策課題に対する理解の差、自治体首長の同理解の差などに関連していると考えられる。以上、政策形成・推進過程で女性／当事者／被害者支援者から実態やジェンダー課題が公的に明示され議論されても、日本ではバイアスは正や改善に結びつく道程は遠いこと。また、施策の実施・推進に具体性が明示されない限り、運用面で自治体間格差が生じることが分析された。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2005 年度	1,000,000	0	1,000,000
2006 年度	700,000	0	700,000
2007 年度	900,000	270,000	1,170,000
2008 年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
総計	3,500,000	540,000	4,040,000

研究分野：複合領域

科研費の分科・細目：ジェンダー・ジェンダー

キーワード：ジェンダー、暴力、政策形成、

1. 研究開始当初の背景

本研究では、ジェンダー課題／格差の解決をめざす日本の政策-とくに夫婦・恋人等の中で生じる暴力を防止する政策（以降、DV 防止法と略）-を対象に、同政策の「形成過程」・「推進過程」を記録・分析し、同過程でジェンダー・バイアスがどのように認知され、バ

イアスは正の方策が組み込まれてきたか否かを解明することを目的としている。

「政策形成過程」に関する先行研究として、城山らは『中央省庁の政策形成過程』（1999）分析を著し、行政府で行われる政策形成のブラックボックスに初めて光を当てた。同研究

は中央省庁行政職員も研究に参画し、日本の政策形成プロセス、形成に関わる行動様式、形成の類型化などを分析した。各段階の特徴として「創発、共鳴、承認、実施、評価」のプロセスやシステムが整理され、意志決定過程の分析枠組例が提供された。ただ城山らの研究は「行政府」に焦点を当てており、「議員立法」のような「立法府」を組み込んだ政策形成過程及びジェンダー分析の視点はない。大澤真理(1999-)は、社会政策の総過程をモデル化し、モデルのジェンダー化研究を試みた。またモデルを用い日本の社会福祉政策や、ネパール・タイで実施した社会政策プロジェクト分析を示した。大澤の研究は国の政策を捉える上で有効である。ただ「国の政策と地方自治体の政策」という二相の関係や連関を分析するに際しては、最善のモデルとは言い難い点を筆者は指摘してきた。

本研究は筆者が実施した「厚生省母子健康センター(母子保健法第3章第22条の規定施設)設置事業」研究に続いて、DV防止政策を対象とした政策の形成・推進過程の研究であり、また政策の国から地方自治体への波及状況、連関性、そして内在するジェンダー課題を分析しようとする試みで、筆者が開拓した方法や視点を活かした究明となる。

次に、DV防止法に関する研究開始当初の背景を述べる。日本のDV防止法(法律第31号)は、アジア圏では遅れ、H13(2001)年4月に制定され、その後H16(2004)年に第1回改正が、H19(2007)年7月に第2回改正が行われた。本研究は第1回と第2回の改正の狭間に開始(H17年度、2005.4-)され、第2回の改正後に研究を終えた。H17(2005)年度以前のDV防止法に関連する諸研究・文献として、(1)国連人権委員会・国連主催の国際会議/成果文書等に「女性に対する暴力」が重要な政策課題として組み込まれていく過程

の分析・明示・諸議論(クマラスワミ報告書研究会他)、(2)「暴力」の定義・考究等(フォーコー、マッキノン、バトラー他)、(3)米国、韓国、比国、台湾等のDV防止法の紹介や国際比較(渡辺和、小島、庄司他、吉川、戒能、原、他)、(4)民間シェルターやホットラインによる現状報告・被害者の証言・救済の諸法など(信田、スーザン、麻鳥・鈴木、小西他)、(5)日本弁護士連合会の報告書、(6)行政・女性センターなどのDV調査報告書(内閣府、神奈川県、千葉県他)が著されてきた。これらは、国連等の動向を受け21世紀に入り一気に著された。(7)日本のDV防止政策の形成過程を記録した文献として、政策推進者である堂本暁子(2003)による克明な記録がある。ただ同書はDV防止法が制定される過程の記録であり、後2回の改正記録を含まない。以上、DVに対する研究・調査報告等は少なくないものの、日本の同政策の形成・推進過程の記録は2005年当時わずかであった。

(8)その後2回にわたる法改正の記録は為政者側から(南野他)とNGO側(DV法を改正しよう全国ネットワーク編、2006)から著された。(9)原・中山(筆者)・渡辺はフィリピンのDV防止法制定という政策形成過程を現地調査し日比比較研究を示してきた。

2. 研究の目的

本研究は1の冒頭に示した内容を主目的とし、具体的目的は次の通りである。DV防止の政策形成・推進過程で、(1)DV防止法を誰が政策課題と捉え、どのように法制化の道筋を開拓してきたのか、(2)政策課題はいかなる人々の意見や議論を経て法案として作成されたのか。(3)法制化過程で何が議論され、加筆修正がおこなわれたのか。(4)制定された法律はどのような特徴と課題があるか、(5)二度の改定/政策推進過程にはどのよ

うな特徴があるか。

政策推進過程研究として、国の推進過程とともに、2つの地方自治体を対象に、国の政策を当該地方自治体はどう授受してきたか否か・国の政策を受け地方自治体はどのような政策を形成・推進し問題解決が目指されているかを明らかにする。

以上を通して、国が実施する女性政策及び地方自治体への波及の様態や特徴をとらえ、政策の諸過程に内在するジェンダー・バイアス、女性政策の特徴や課題の解明を目指す。

3. 研究の方法

本研究では次の研究方法を用いた。

第1に、文献・資料(国の国会審議の記録、行政文書・審議会議事録など政策形成過程関連文書等)の収集と解説。第2に、DV防止法策定に関与した議員、審議会委員に対する聞き取り調査。第3に、国のDV防止政策を受け地方自治体のDV防止基本計画の策定に関与した行政担当者、審議会委員、NGO等への聞き取り調査と資料収集。第4に、民間シェルターを立ち上げた人々への立ち上げ記録を収集・分析する。なお、当初は精力的な聞き取り調査の実施を計画したが、諸事情から現地訪問調査が頻繁にできず、電話による聞き取りや資料収集等で補填した内容もあり精緻さは今後の課題である。

4. 研究成果

(1) DV防止法の政策形成過程

日本の暴力防止の政策化は、日本各地でDV被害者を直接に救済／支援してきた民間シェルターや女性団体、弁護士などからの強い要請が長期間続いた。法制化の具現を牽引したのは、1998年8月に参議院に設けられた「共生調査会」であり、国連決議が追い風(女性2000年会議・成果文書2000)とな

った。立法府内の共生調査会の推移、内閣府男女共同参画会議の議事録、議員の聞き取り、同「暴力等検討部会」記録等から、政策形成過程(第151回国会までの2年8ヶ月程)を時系列で詳細に整理すると、法律策定過程全体は4期に区分することができた(割愛)。以下、全期の特徴を述べる。

①DV防止法制定の端緒は、ジェンダー視点を有する女性国会議員が、参議院の制度を有効活用し、DV防止を議題とする「共生調査会」を提案し、複数の女性国会議員が超党派でこの議題を重視・賛同したことによる。②本政策は女性国会議員たちが、調査会の立ち上げから具体的な法案作成まで一貫して推進を担ったという特徴を有する。③また、同会は「ボトムアップ・意見交換を旨とする政策形成」を丁寧に進めたことも特徴的である。すなわちDV課題・問題等について極めて多方面から精力的にヒヤリングを実施し、男女両国会議員の理解の輪を広げた(ヒヤリング／意見交換対象者例：外国調査を実施した研究者、欧米の取り組みに詳しい日米諸専門家、弁護士、精神科医、被害者支援の民間シェルター運営者、警察庁、法務省、最高裁判所、労働省、厚生省、文部科学省、被害当事者)。④その結果、日本の現状、問題、さらに議員立法化のための道筋について会参加の議員が共有し理解に努めている。⑤途中、一部男性議員の反対で防止策は政策提言に留まったものの、超党派の女性議員たちは諦めず「小委員会」立ち上げ・議案作成にこぎ着け地道な継続を続けている。⑥会の合意形成には理解の輪が広がるよう工夫がなされた(6会派からメンバーが参集し、加えてオブザーバー資格で各党から1名必要に応じ座長の承認を得て、この問題に造詣の深い議員が参加出来るようにした)。⑦立法府議員は法制局がまとめた新法

骨子案を退け、先の多面的ヒヤリングを礎とした DV 防止法原案（保護命令を含む）を自らまとめ、記者会見し国会提出にこぎ着け、行政任せにしなかった。⑧困難を極めた保護命令の導入に際し、前例となる説得的な法文を探して提示し保護命令を組み込む道を拓いた。⑨以上の総まとめとして、衆議院の質疑応答に際し、法案の趣旨、運用の具体、保護命令の必要性や既存法では不足している理由、法の対象の限定性、被害者の定義、財政、支援センターとその機能など多義に渡り共生調査会メンバーの大多数が次々と答弁（2時間）を担っている。

以上、本議員立法の策定には、女性国会議員／同議員からヒヤリングを受けた人々たちの継続性ある意欲と熱意が注がれ、実態理解を伴っていたという特徴が抽出できる。

(2) DV 防止法推進過程-第 1 回改正過程

改正過程は「DV 法改正プロジェクト・チーム」（超党派の女性国会議員を中心に構成）と民間シェルター NGO 等が連帯・協力し改定に向けた政策推進が行われている。DV 法制定時に取り入れられた「ヒヤリング・意見交換会」が改正前から頻繁に開かれ、プロジェクト・チーム国会議員が仲立ちをして、関係省庁等との頻繁な意見交換会を実施していた。意見交換を通して、全国女性シェルターネット「DV 法を改正しよう！全国ネット」を軸に、テーマ別、省庁別の意見交換会が行われ、被害者・被害当事者の声が再々届けられた。このように推進過程は、「議員・官僚・民間のシスターフッド」・「市民参加での法律作り」と表される特徴を有する。

(3) DV 防止法推進過程-第 2 回改正過程-

第 2 回 DV 防止法改正も、第 1 回改正時に続き、民間および当事者の声を法律に反映させることが目指された。先の「シスターフッド」が活用され大きな改正運動が展開され、複数の具体的・実質的改正が行われた。例えば、①保護命令制度の充実（生命・身体に対する脅迫を受けた被害者も保護命令申し立て可能。被害者に対する電話・電子メール等の禁止。被害者の親族等も接近禁止命令の対象。）②退去命令・近所への徘徊禁止等、2 ヶ月に延長、③子どもが保護命令の対象とされる。④接近禁止 6 ヶ月（本人、同居する子ども）、⑤市町村への基本計画策定と支援センター整備が努力義務化。⑥被害者の自立支援が施策に盛り込まれるなど。

ただ、同政策の推進に「議員・官僚・民間」が有機的に関わってもなお現在の DV 防止法には問題点が多いことが指摘されており、日本の根本的なジェンダー視点の水準の低さという問題点があげられる。

(4) 地方自治体の推進事例比較-

DV 防止法では都道府県で基本計画を策定することが義務づけられた。事例研究を行った二自治体（A 自治体・B 自治体）は中央官庁からの通知に基づき、専門委員会を設け専門性の高い人材を審議委員／専門部会委員として配し、DV 防止の基本計画を複数回の審議を経て作成している点は共通している。法律に自治体が行うべき役割が明記された意義をここに確認することができる。

しかし、政策推進に関し、二つの自治体間格差は大きい。A 自治体は配偶者暴力相談支援センターを県内に 16 カ所配

置した。他方、B自治体は規定通り1カ所の配置に留まっている。事例分析からは、両者のさらなる違いが抽出された。①A自治体は行政部署（男女共同参画関連部署）にDV専門担当者を複数配し担当者に対しDV防止政策の先進国／地への視察や研修を実施している。B自治体では男女共同参画担当課職員の複数業務の一つと位置づけ専門性を研鑽する方策は設けていない。②当該部署の年間予算・執行結果はA自治体では積極的に公表され誰でもインターネットで点検することができる。B自治体は公表していない。③A自治体では同事業の実施・進捗状況を担当部署が複数年にわたり比較・検討し改善しその過程を公表している。B自治体は公表していない。④A自治体では事業を評価する専門部会を設け、外部委員を要綱に定め配し、同委員が実施した評価が公開されるシステムを作り実施している。B自治体では、「外部委員による評価」の設置自体が政策に組み込まれず、監視機構がない。⑤A自治体では行政担当者が諸関係機関の連携を具体的に進め定期的に問題が議論されている。B自治体では、関連機関の連携は基本計画に定められているが、定期的な意見交換や検討会等は行われていない。⑥A自治体では、諸機関を対象に「被害者の視点」に立脚した具体的「対応マニュアル」が作成され遍く配布された。B自治体では本調査期間中にはマニュアル策定は行われていない。

以上、審議会による熱心な議論等を踏まえ自治体としての具体性を持つ基本計画が策定されることは重要ではある。しかしそのことがDV防止の推進に繋がるとは言い難いことがわかる。基本計画

に加え、行政担当者／管理職のジェンダー視点に基づく事業理解、さらに事業を推進する上での「透明性、事業に対する第三者を組み込んだ実ある省察と改善行動」が本政策を推進させる鍵となり、自治体間格差を生じさせると考えられる。また、現場の具体的取り組みが充実するためには、首長の政策遂行意欲・事業に対する十全な理解の有無が差を生じさせる要因の一つになっている。

なお、B自治体では政策推進の核となる支援センターに保護を求めた女性が、裁判所から保護命令が出され離婚調停の申し立てを行っていた最中に、夫によって惨殺される事件が発生した。事件はDV法-とくに保護命令-に対する期待や有効性を揺るがせ、事件後に県内女性を中心にステップハウスが設けられた。民による新たな選択肢の提供は、公的政策の限界を補完し、あるいは慎重な／慎重過ぎる官の政策の推進を牽引する力になる可能性が見られる。

(5) 総合的考察

日本のDV防止法の政策形成・推進過程は、「超党派による議員・さまざまな官僚・多様な立場にある民間」が加わり議論・意見交換が行われ形成・推進されてきたことがわかった。それでもなお先送りされた法律内容の課題は多い。例えば、①被害女性の被害回復、能力回復の保障、生活支援などの広範囲な人権保障のために必要な包括的権利や義務、その措置や制度の規定がない。②デート関係や性的関係などのカップルに法律は適応しない。③暴力行為の分類による罰則規定がない。④被害者を支援するなど関係者に対する安全確保規定がない。⑤何よりDVが犯罪と規程されていない。⑥保護命令という救済措

置の規定やバリエーションが不十分過ぎる。

⑦ 基礎的自治体の基本計画策定は努力義務で政策推進の格差は広がる、他。

以上、政策形成・推進過程で女性／当事者／被害者支援者から実態やジェンダー課題が公的に明示され議論されても、バイアス是正や改善に結びつく道程は遠い。また、施策の実施・推進に具体性が明示されない限り、運用面で自治体間格差が生じ続ける。

このように日本の女性／当事者に対する暴力防止・根絶のための政策は当事者参画による意見交換がなされ問題や課題が明確でも、具体的政策やその取り組みに課題解決が反映されにくい／組み込まれ難いという特徴と問題点が分析された。今後はジェンダー視点に基づく公的な評価指標や監視機構の構築、具体を施策に組み込む方途の開発等が政策推進に必要不可欠であり、さらに基本となるジェンダー視点の周知・底上げが課題と言えよう。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計 2件)

- ・ 中山まき子 「リプロダクティブ・ヘルス／ライツ概念とその推移」『リプロダクティブ・ヘルス／ライツと女性に対する暴力』(原他編著)、Publication Series 22, お茶の水女子大学 21 世紀 COE プログラム「ジェンダー研究のフロンティア」, pp. 69-101、2007
- ・ Hiroko HARA, Makiko NAKAYAMA, Miho WATANABE Policies for the Elimination of Violence against Women and their Children in the Republic of the Philippines—Case Studies in Metro Manila and Davao City. Frontiers of Gender Studies. OCHANOMIZU UNIVERSITY The 21st Century COE Program. Publication

Series 16. 1-69、2006

[学会発表] (計 2件)

- ・ Nakayama Makiko, Politics of Childbirth in Japan、International Symposium “Fertility and Social Stratification: Germany and Japan in Comparison German Institute for Japanese Studies Tokyo、働く女性の仕事館、2008. 11
- ・ 中山まき子 「シンポジウム：男女共同参画推進の現場から」、国際ジェンダー学会 2006 年度年次大会、国立女性教育会館、2007. 9

[図書] (計 3件)

- ・ 中山まき子 「性と生殖」『文化人類学事典』丸善株式会社、4-5、2009
- ・ 中山まき子 「生涯を通じた女性の健康と女性／子どもに対する暴力の根絶」『ジェンダー白書6-女性と健康-』(北九州市立男女共同参画センター・ムーブ編)、明石書店、98-113、2008
- ・ 原ひろ子、中山まき子、渡辺美穂、「フィリピン共和国における女性とその子どもに対する暴力防止法とリプロダクティブ・ヘルス／ライツ」『国家／ファミリーの再構築-人権・私的領域・政策-』(戒能民江編)、作品社、148-175、2008

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中山 まき子 (NAKAYAMA MAKIKO)
同志社女子大学・現代社会学部・教授
研究者番号：90253236

(2) 研究分担者

無

(3) 連携研究者

無