

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 25 日現在

機関番号：34431

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2014

課題番号：25780085

研究課題名(和文)DV被害者支援における実効的な警察機能・役割の検討

研究課題名(英文)What is the role of the police to prevent the victims from domestic violence?

研究代表者

松村 歌子 (MATSUMURA, UTAKO)

関西福祉科学大学・健康福祉学部・講師

研究者番号：60434875

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、ドメスティック・バイオレンス(以下DVという)被害者の支援の現状と課題、特に被害者支援における警察の役割について、諸外国の法制度と比較・検討するものである。

例えばアメリカでは暴力に対してNoを突きつけることが社会の共通認識となり、逮捕強制政策をとる州も多い。DVを家庭のもめ事としてではなく、公衆衛生や刑事司法など社会に直面する問題として捉え、警察の一貫した対応、被害者の安全確保や加害者対応、被害の予防や暴力防止教育、自立支援や心のケアなど、多岐にわたりワンストップで組織的な支援が行われている。DV事案において、警察はどのような役割を担っているのだろうか。

研究成果の概要(英文)：This study is focused on the system that support the domestic violence(DV) victims and consider what is the problem to support the victims. Under the DV law, the police shall endeavor to take any necessary measures in order to prevent the victims from suffering harm from spousal violence, such as stopping the violence or providing protection to the victims, etc. Then, what is the role of Police to prevent the victims from DV?

In the United States, DV is thought as the problem that not as a personal trouble, but public health. Many States adopt No Drop Policy. Now, the police is required the consistent correspondence to ensure the safe of victims, arrest abusers, guide or caution abusers and/or provide victims with information on self-defense and countermeasures. Family Justice Center provides free services for DV victims and victims can get all the services they need to safely escape abuse. Such kind of mechanism (one stop service) is also performed by foreign countries already.

研究分野：ジェンダー法、英米法

キーワード：ドメスティック・バイオレンス 保護命令 被害者支援 民間支援団体 警察 ワンストップサービス

1. 研究開始当初の背景

家族は、経済的利害得失を離れた安全で安らぎを得る場とされ、法は極力介入を差し控えるべきであるとされてきた。しかし、内閣府をはじめとする様々な実態調査により、このような親密圏において、身体的暴力をはじめとする様々な形態の暴力が家族の一員により日常的に加えられている事実が明らかになってきている。周囲から隔絶された状況下では、家族は現代社会において最も危険な場所の一つとなっていることが指摘されている(小島妙子、2002)。

2001年には「配偶者からの暴力防止及び被害者の保護に関する法律(DV防止法)」が成立し、日本におけるドメスティック・バイオレンス(以下DVと称す)対策が本格的にスタートした。DV防止法に基づき、被害者の申立てにより加害者に対して接近禁止命令及び退去命令を発する権限を裁判所に与え、命令違反行為を犯罪とする法制度が創設され、被害者の安全確保の仕組みが構築された。各自治体はDV被害者支援制度を整備し、相談業務や女性や子どもの一時保護、暴力防止のための啓発活動、当事者のニーズ把握、被害者の生活支援を行うなど、行政の役割は大きい。しかし、被害の実態把握や複合的な被害の実態把握がなされるにつれ、支援の種類や質・量において自治体間の格差が大きいこと、保護命令制度の発令状況、警察の対応状況などに地域格差が大きいことが明らかになってきた(手嶋昭子、2010)。

日本のDV防止法はアメリカの法実践を参考に作られたものである。1970年代からDV対策に取り組んでいるアメリカでは今や全ての州で差止命令(injunction)によりDV被害者に法的保護を与える州法(DV防止法)が制定されている。州ごとに規制対象とするDVの定義が若干異なるものの、一定の親密な間柄にある者に対する虐待行為を対象とし、裁判所が、虐待禁止、接近禁止、退去、子の仮の監護権の付与、養育費の支払い、カウンセリングへの参加義務付け、武器の没収など多岐にわたる命令(protection order)を出す。命令違反行為は軽罪に当たり、警察が法執行を担っている。警察の怠慢を追求する訴訟を契機に警察の政策が改められ、被害者の安全性確保のため警察官の逮捕権限は拡大される傾向にある(松村歌子、2005)。さらに、1994年の女性に対する暴力防止法(Violence Against Women Act)により、他州の発した命令にも「十分な信用と信頼」が付与され、州を越境して行われる違反行為を連邦犯罪とするなど、実効性の確保がなされている。しかし、緊急保護命令については、相手方に何らの通知をせず、審尋の機会も与えないで発令するもので

あり、個人の自由・財産に対する重大な制約であるとして、裁判官は発令に消極的な傾向にある(松村歌子、2003)。

加害者側の防御権の尊重や行政の中立性の考慮を重視しすぎ、保護命令の発令及び命令違反の逮捕等の適正な運用がなされなければ、DV防止法の目的を没却しかねない。また、市民にとって身近な相談先である警察は、被害者の保護、暴力の制止、被害発生防止のための必要な措置を講じるなど、重要な役割を果たしているが、適切な情報提供や保護を行わない警察の対応に失望して以後の相談を止めてしまい、本人や周囲の人間に重大な結果が発展する事例や、都道府県間の連携不足で重大な結果に発展した事例もある。DV事案は保護の必要性の判断が難しく、現場の警察官の間でも混乱が生じている。地域や担当者による支援の格差を減らすためには、法制度を整備又は運用を明確にし、現場の警察官の裁量を減らしていく必要がある。

そして、DV防止法はあくまでも「配偶者等からの暴力の防止」と「被害者の保護」であり、「暴力の禁止」や「加害者の処罰や更生」を定める法律ではない。女性は就業していても結婚や出産を機に退職し、家庭に入ることが多いが、親密な間柄にある者から暴力を振るわれ一時保護されたとき、また、離婚を決定したとき、女性は無職でかつ貯蓄も僅かであることが多い。暴力が原因で家を出た女性にとって、最も重要な問題は、更なる暴力を振るわれないようにすること、安心・安全に長期間暮らせる住居を見つけることである。DV被害者の支援にあたって、DV事案への警察の適切な介入、被害者への情報提供、被害者の安全確保と加害者の逮捕・起訴、矯正プログラムの受講など更なる暴力を防止するための措置、刑事手続における被害者の自己決定権の保障など、警察に求められている機能・役割は多い。

アメリカを初めとして、アジアで先進的な取り組みをしているマレーシアや台湾の法実践を調査し、その問題点や解決法を検証することは、日本のDV防止法の今後の法改正や法運用について検討するにあたり有意義である。

2. 研究の目的

DV防止法を適正に執行するために、警察に求められている機能・役割とは、被害者保護機能を充実させ、都道府県間での連携体制の構築、被害者支援団体をはじめとする諸機関との連携、加害者への保護命令発令の事実及び内容の告知を通じて加害者への教育機能を果たすほか、加害者の適切な逮捕を行なうことであろう。

本研究では、アメリカにおける被害者支援の現状についての調査に加えて、アジア初のDV防止法を制定したマレーシア及びDV被害者支援活動において先進的な取り組みを行っ

てきた台湾における被害者支援の現状についての調査を行った。法制度の内容、暴力の形態、暴力の社会的背景、被害者支援団体の組織化の経緯、行政や民間による支援サービスの現状、DV 事案への警察の関与状況、及び被害者支援において果たすべき警察の機能・役割を調査することで、日本の被害者支援において警察に求められている機能・役割を検討し、もって日本における DV 防止法の法制度上の課題と運用面での課題を明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

アメリカ、マレーシア、台湾における調査により、DV 防止法とその運用体制と課題、適正手続の保障、警察官の逮捕権限の拡大の必要性・有効性、保護命令の有用性について検討する。また、国内においても、自治体や被害者支援団体への聞き取りを通じて、DV 防止法、保護命令制度の課題及び改善点について検討を行う。

調査を通して、これらの国（地域）における被害者支援が抱える問題の実情、被害者支援運動の到達点、被害者支援において果たすべき警察の機能・役割を検討する。

4. 研究成果

(1)アメリカ - 逮捕強制政策及びワンストップサービス

アメリカのニューヨーク州の Family Justice Center を 3 箇所訪問し、組織の概要や他機関との連携、警察の逮捕政策、安全確保の仕組み、自立支援の制度等について調査した。特に、ニューヨーク市では、行政の側で、相談の受理から対応までを一元的に取扱う窓口を設置するというワンストップサービスのモデルが導入されており、警察官や弁護士、検察官、カウンセラー、ソーシャルワーカー、ロースクールのリーガルクリニックの学生など、被害者支援に必要と思われる人材が一堂に会していた。このような取組みは、ニューヨーク市における殺人事件件数の減少なども含め、公的機関による DV 事案の早期認知及び認知後の多面的対応に大きな成果を上げているという。

DV 事案は保護の必要性の判断が難しく、現場の警察官の間でも混乱が生じやすい。地域や担当者による支援の格差を減らすためには、アメリカのように法制度を整備し、現場での警察官の裁量を減らすことが必要である。ただし、両者がケガをしている場合は、よりケガが少ない方を加害者と判断して逮捕することもあるので、必ずしも DV 加害者が逮捕されるわけではない。アメリカの多くの州では、逮捕強制政策をとり、暴力に対して No を突きつけていることが社会の共通認識となりつつある。DV を単なる家庭のもめ事や夫婦げんかと捉えるのではなく、公衆衛生

や刑事司法など、社会に直面する問題として捉え、警察の一貫した対応、被害者の安全確保や加害者対応、被害の予防や暴力防止教育、自立支援や心のケアなど、多岐にわたり組織的な支援が行われている。このようなワンストップの仕組みは、今や全米に留まらず諸外国にも広がっている。

(2)マレーシア - 刑法と連動した DV 防止法

アジアで最初に包括的な DV 防止法が制定された国であるマレーシアの DV 施策と支援の現状について調査を行った。マレーシアでは、1994 年に、Domestic Violence Act of 1994 が制定、1996 年から施行されている。内容は、家庭内暴力の定義、保護命令、損害賠償、カウンセリング、保護命令に関する手続について規定するものであり、イギリス法がモデルとなっている。

マレーシアの支援団体は、個別ケースの支援活動（電話相談、面談、カウンセリング、住居・就職支援、法的アドバイス、同行支援、エンパワーメント）が中心の団体、個別ケースの支援を行いながらも、広報啓発、政策提言、社会への問題提起、法曹教育、子どもたちへの教育、ジェンダー平等や社会正義を促進する団体など、活動の棲み分けがなされている。支援団体の財政的基盤については、そのほとんどが寄付で賄われている。社会福祉制度が不十分なマレーシアでは、市民同士で助け合う慣習があること、支援団体が税金控除の登録団体であることから、積極的に個人が寄付をする動機づけになっている。

マレーシアでは、DV は犯罪ではなく、家族の問題と捉える人が今なお多い。暴力の原因の一つはジェンダーステレオタイプにあり、女性に対して従属の役割を押し付けたいと考える男性は多い。男性の権力性を維持するために暴力が使用され、男性による権力の行使、男性が優位にある、家父長制の要素により暴力が起きている。

マレーシアの DV 防止法は、国民の半数以上を占めるムスリムを含むすべての者への適用が可能な法にするために、刑法・刑事手続法（連邦法）と連動する形で制定されている。そのため、正式な保護命令（Protection Order）の対象となるためには、刑法の構成要件に該当する必要がある。明確な暴行・傷害等の証拠がなければならぬし、警察が捜査を開始する必要がある。

警察には、11 課（Department 11）と呼ばれる子どもと性暴力の事案を取扱う専門部署がある。かつて警察は DV 問題を家族の問題として取り上げないことが多かったが、2012 年改正により、全件受理しなければならなくなった。この 11 課の専門捜査官は、特別な訓練を受けており、子どもの問題、大人の性暴力、DV、レイプ、セクハラ、Baby Dumping（赤ちゃんポスト）の問題を取り扱っている。しかし結局のところ、警察がうまく機能するか否かは結局本人の資質による。というのも、DV

防止法が刑法と連動しているために、DV 事案に起訴しうる犯罪が含まれていなければ保護命令を申請することができない。警察官の多くは、家庭の問題に介入することに消極的で、DV 事案の捜査を開始せず、加害者と被害者を調停するだけで終わってしまう者もいる。DV 防止法 2012 年改正（2013 年施行）から、IPO に警察の逮捕権限がつくようになった。それでも、消極的な警察官であれば、保護命令を申請しない女性も多いだろう。女性のエンパワーメントと警察官研修・意識改革が必要である。

また、統計についても、2010 年以降、警察の公的な記録としては DV 受理件数の公表はなくなってしまった。メディアによる報道が、DV 問題についての理解や法律の制定促進につながっているため、民間支援団体はメディアへの働きかけを積極的に行っている。

保護命令の発令までにかかる期間は、暫定保護命令（IPO）だと都会で概ね 24 時間、裁判所や福祉局の職員数などによっては、2 週間かかることもある。IPO の有効期間は、裁判所に起訴されるまでの概ね 2~6 ヶ月間であり、IPO の期限が切れてから、PO が発令されるまでタイムラグが生じてしまうことが問題である（PO は 1 年間有効）。

加害者は刑事法により治安判事裁判所で処罰されるが、IPO は民事手続に基づく保護命令であり、被害者の申立てにより、裁判所から、居住の問題、雇用先や学校などに接近禁止、補償（被害の回復にかかる費用）の問題などについての命令が出される。また、加害者更生プログラム、精神的暴力など裁判所が出す命令に様々なオプションがある。

(3)台湾 - 家庭暴力防治法の運用と課題

台湾では、1997 年に性侵害犯罪防治法、1998 年に家庭暴力防治法、2005 年にセクシュアル・ハラスメント防治法、家庭暴力防治法（児童、高齢者虐待、DV など同居家族のあらゆる虐待を対象とする。2007 年、2015 年に改正）が制定されている。台湾の法制度は、アメリカ法がモデルとなっており、各県市が DV センター設置し、24 時間対応をしている。民事保護命令（緊急・暫定・通常）や家庭暴力罪、加害者更生プログラムも規定されている。

第三次家庭暴力法改正では、同居していない交際カップルまでに範囲を拡大、DV を目撃した子どもの保護、加害者がさらなる暴力をふるうリスクを判断し、保釈前後に被害者に通知、基金の創設、暴力の定義に「経済的」を追加、ストーカー対応、各機関連携、調査研究、保護命令の延長と何度でも出せるように、取り調べに同行できる範囲の拡大、被害者と未成年のネットなどでのプライバシー保護、就労支援・自立支援が規定されている。

調査では、実際のケース対応、官民各機関の連携の様子、DV センターと警察の役割、緊急性の判断、ソーシャルワーカーの役割と身

分保障、シェルター入居後の被害者への精神的ケア、職業訓練、自立支援について、聞き取りを行った。法が制定され、警察の役割が明確になることで、消極的な態度を取る警察官も今なおいるものの、警察官自身の態度が大きく改善したと言う声を良く聞いた。

ただし、台湾 DV 防止法における職権的に通常保護命令の延長申請を認める条項など、加害者の適正手続の保障の問題が生じることが予想されるため、実際の運用について追加的調査を行う必要がある。

台湾では、様々な支援のプロセスが、「ソーシャルワーク」として捉えられており、当事者が情報を得て、社会的資源を活用し、自分の状況を改善できるための援助を同行・同席なども含めて行っている。2007 年の法改正以降、司法の場にも SW がいるセンターが創設され、裁判所も変わりつつある。このような法改正に至ったのも、現場の経験を踏まえた民間の不断の働きかけや世論喚起などが大きな要因であり、民間と行政の連携が重要であり、業務を担う上でも、世論を動かすという面でも民間の存在は大きい。

(4)まとめ - 諸外国の取組みから見て

DV 被害者支援についての課題は、支援者側の問題、行政の運用面（法執行面）の問題、法制度の問題に大きく分けられる。

国内調査では、法はあっても行政側にノウハウがない、DV についての理解が不足している、ヒト・モノ・カネの不足、支援者が精力的に活動していても、支援者の後継者不足や財政の問題、自立支援対策が不十分、加害者への対策が不十分、デート DV への対応が不十分、保護命令発令の要件が限定的で使いにくいなど、どの地域でも同じような声が上がった。

日本では DV 被害者への支援をソーシャルワークと捉える発想が弱く、「心のケア」や、公的な機関では「施設に入れること」「措置」と捉える傾向が強い。民間団体がボランティアで「切れ目のない支援」を目指していても、ヒト・モノ・カネの不足から援助を受けられない人が多いことが想定される。

諸外国の民間支援団体はいずれも、被害者の意思の尊重、被害者中心、エンパワーメント、ジェンダー平等など、個別ケース支援の際の理念があり、それは日本のシェルター運動とも共通している。さらに、個別ケースの支援活動だけでなく、同時に社会への問題の提起や、啓発活動を大きな柱の一つとしていくことが大きな違いといえる。DV や性暴力、性的搾取の被害者支援には、「ソーシャルワーク」が不可欠である。日本の支援者の多くは、手元のケースの支援に手一杯で、社会教育や政策提言には手が回らない、手を回したくてもヒト・モノ・カネが不足しているのが現状ではないだろうか。マレーシアの民間団体のように活動の棲み分けをし、マスメディアを活用した広報啓発活動をする団体も必

要であろう。

アメリカでは、加害者に責任を取らせる刑事司法を採用しており、公的機関によるDV事案の早期認知及び認知後の多面的対応、すなわち、逮捕強制政策の採用と、警察官の役割の明確化、ワンストップサービスによる被害者支援によって、重大犯罪率の低下という成果がもたらされていた。また、被害者支援において定型の書式を用いて適切な対応を取っていれば警察官はその後の訴訟から免責されるなど、明確な対応が取られている。

また、マレーシアでは、宗教的な背景から刑法と連動した形でDV防止法が制定されており、被害の届け出と警察の捜査開始が保護命令の発令の要件となるため、個々の警察官が独自に被害者への指導・調停をしている実態があり、保護命令が余り活用されていないし、被害の認知状況や通報状況などについての行政の統計資料もほとんどないという点は今後変えていかなければならない点であるものの、マレーシアでの被害者支援の中心的存在は民間支援団体であり、マスメディアを活用した広報啓発活動や社会教育機能、政策提言能力など見習うべき点は多い。

<引用文献>

小島妙子、ドメスティック・バイオレンスの法～アメリカ法と日本法の挑戦、信山社、2002

手嶋昭子、DV被害者支援における自治体間格差～法政策と実施のギャップを一例として、法社会学72号201-223頁、2011

松村歌子、アメリカにおけるドメスティック・バイオレンスへの取り組み～カリフォルニア州を中心に、司法福祉学研究3号74-85頁、2003

松村歌子、DV事件における警察の対応と損害賠償請求訴訟、法と政治56巻1・2号202-139頁、2005

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計8件)

松村歌子、DV・ストーカー事案における警察の役割の変遷と課題、第5回総合福祉科学学会抄録集8頁、査読なし、2015

大川尚子、岡村波留奈、赤澤まい、松村歌子、長見まき子、藤原和美、平田まり、八田武志、倉恒弘彦、子どもに対する客観的健康評価～疲労、睡眠と自律神経機能との関係について、第5回総合福祉科学学会抄録集9頁、査読なし、2015

松村歌子、若者のデートDVの特徴と予防啓発教育の必要性、第61回近畿学校保健学会講演集64頁、査読なし、2014

松村歌子、解雇規制についての検討、総合福祉科学研究5号1-15頁、査読あり、2014
ISSN: 1884-9288、記事登録ID: 025374292

大川尚子、平田まり、倉恒大輔、長見まき子、野口法子、藤原和美、松村歌子、水鳥正

二郎、星井道代、鹿野裕美、吉田俊子、倉恒弘彦、東日本大震災被災地域における教職員に対する健康評価、日本疲労学会誌9巻2号21-29頁、査読あり、2014

松村歌子、学校における暴力防止教育、第4回総合福祉科学学会抄録集26頁、査読なし、2014

松村歌子、ウィギンスケース合衆国最高裁判所判決、司法福祉学研究13号136-156号、査読なし、2013

ISSN: 1346-9436、記事登録ID: 024863858

松村歌子、職場のいじめとジェンダーの関連性について：アメリカにおける議論の紹介を手がかりに、法と政治64巻1号1-42頁、査読あり、2013

ISSN: 0288-0709、記事登録ID: 024745201

〔学会発表〕(計12件)

松村歌子、DV・ストーカー事案における警察の役割の変遷と課題、第5回総合福祉科学学会、2015年3月5日、関西福祉科学大学(大阪府柏原市)

大川尚子、岡村波留奈、赤澤まい、松村歌子、長見まき子、藤原和美、平田まり、八田武志、倉恒弘彦、子どもに対する客観的健康評価～疲労、睡眠と自律神経機能との関係について、第5回総合福祉科学学会、2015年3月5日、関西福祉科学大学(大阪府柏原市)

松村歌子、マレーシアのDV施策、神奈川大学法学部主催シンポジウム、2014年11月4日、神奈川大学(神奈川県横浜市)

松村歌子、マレーシアのDV防止法の概要、第17回全国シェルターシンポジウム、2014年11月2日、宇部市渡辺翁記念会館(山口県宇部市)

松村歌子、ファミリー・ジャスティス・センターにおける被害者支援の取り組みと課題、第15回日本司法福祉学会おおさか大会、2014年8月3日、追手門学院大学(大阪府大阪市)

松村歌子、若者のデートDVの特徴と予防啓発教育の必要性、第61回近畿学校保健学会、2014年7月5日、関西福祉科学大学(大阪府柏原市)

松村歌子、The Evaluation and the possibility of introducing Family Justice Center Model to Japan、アジア犯罪学会第6回年次大会、2014年6月28日、大阪商業大学(大阪府東大阪市)

松村歌子、ニュージーランドにおけるDV施策のあり方、日本女性学会2014年度大会、2014年6月15日、立正大学(東京都)

大川尚子、平田まり、長見まき子、野口法子、藤原和美、松村歌子、柴田順子、吉田俊子、倉恒弘彦、学校教職員に対する客観的健康評価(第1報)、第10回日本疲労学会、2014年5月31日、グランフロント大阪(大阪府大阪市)

松村歌子、学校における暴力防止教育、第4回総合福祉科学学会、2014年3月5日、関西福祉科学大学(大阪府柏原市)

松村歌子、ウィギンス判決の影響と弁護人の調査義務の範囲、日本司法福祉学会第 14 回なごや大会、2013 年 8 月 3 日、ウインク愛知（愛知県）

大川尚子、倉恒弘彦、松村歌子ほか、東日本大震災被災地域における教職員に対する健康評価、第 9 回日本疲労学会、2013 年 6 月 8 日、秋田県総合保健センター（秋田県）

【図書】(計 1 件)

森長秀編著、宇山勝儀、草鹿晋一、衣笠葉

子、森永秀、森田隆夫、平野美紀、瀧川修吾、川村岳人、松村歌子（執筆順）、光生館、法学入門、2015 年 3 月、217-242 頁

6 . 研究組織

(1) 研究代表者

松村 歌子 (MATSUMURA, Utako)

関西福祉科学大学・健康福祉学部・講師

研究者番号： 60434875