

## 日本における女性の人権政策課題

戒能民江  
お茶の水女子大学 教員

### 1. 「女性の人権」と女性に対する暴力

プロジェクトA「政策と公正」では、ジェンダー公正と多文化・多民族共生に基づく公共政策モデルの提案をめざしている。本稿は、サブプロジェクトA-1「アジアにおけるジェンダー政策とその評価に関する研究」で課題としてきた日本における女性の人権政策について、「女性に対する暴力」を中心に考察する。

#### 1-1 女性の人権と女性に対する暴力

「女性の人権」Women's Human Rights という概念は、日本政府の公的文書にはほとんど登場しない。1996年12月公表の「男女共同参画2000年プラン—男女共同参画社会の形成の促進に関する平成12年（西暦2000年）度までの国内行動計画」(以下、2000年プラン)で、「施策の基本的方向と具体的施策」として「Ⅲ女性の人権が推進・擁護される社会の形成」が掲げられているが、「女性の人権」の定義そのものは示されていない。「2000年プラン」の「女性の人権」の項で最初に登場するのが「女性に対するあらゆる暴力の根絶」である。施策の基本方向として「あらゆる暴力の根絶」をかかげている点は注目されるが(Ⅲの7)、社会構造的視点に欠けるなど、タイトルと政策内容には齟齬がある(戒能2001)。

「2000年プラン」の作成指針となったのが、同年7月に発表された「男女共同参画ビジョン—21世紀の新たな

価値の創造—」(以下、ビジョン)である。「ビジョン」は、男女共同参画とは、「人権尊重の理念を社会に深く根づかせ、真の男女平等の達成を目指すものである」とし(「はじめに」)、男女共同参画社会の理念と目標のなかで、男女共同参画社会形成の基礎的理念に「人権の確立」を掲げた(「第1部男女共同参画社会への展望」)。そこでは、「女性に対する差別や暴力が根絶され、女性が社会のあらゆる分野で自立し、自らの存在に誇りを持つことができると同時に、一人の人間として敬意が払われる社会の形成は、人権の確立なしにはありえない」とする。「第2部男女共同参画社会への取組」では、政策課題である「性別にとらわれずに生きる権利を推進・擁護する取組の強化」で、メディアにおける人権、リプロダクティブ・ヘルス/ライツ、男女平等教育・学習とともに、「女性に対する暴力の撤廃」が冒頭に掲げられている。「ビジョン」は、1993年国連「女性に対する暴力撤廃宣言」を引用しながら、「家庭内など私的領域における暴力」および「国内の外国人女性に対する暴力」に対して注意を喚起している点で注目される。

「ビジョン」は全体として、国際的な動向に即して女性の人権の視点を打ち出そうとする姿勢が明確である。特に、女性に対する暴力の顕在化、問題化への途が、暴力の被害者に寄り添いながら歩んできた女性NGOによって切り拓かれた事実を正当に評価するなど、画期的な政策提言になっている。

なお、「ビジョン」では、「人身売買」という概念は登場しないものの、国境を越えた買春行動に対する内外の女性の人権保障の視点からの取組み課題を指摘した。また、女性の人権保障という「新たな観点」で買春問題を検討する必要性から、男女共同参画審議会(当時)と売春対策審議会の「統合」を示唆している。1997年、男女共同参画審議会に「女性に対する暴力部会」が新設されたが、その背後に売春対策審議会の解消と吸収があったことは、その後の女性の人権政策の展開の歪みを考える上で示唆的である。「女性の人権」の視点から売春防止法を再検討する好機であったにもかかわらず、売春対策審議会の古い体質や売春を行う女性への差別的視線が「女性に対する暴力部会」に持ち込まれることによって、買春の社会構造的把握に基づく政策検討の機会を失ってしまったのではないか。現在もなお、「女性の人権」の視点からの婦人保護事業の再構築は未解決のまま残されている。

1999年制定「男女共同参画社会基本法」(以下、基本法)においては、「女性の人権」から、「男女の人権の尊重」へと表現が変化している。性別にかかわりないことを強調するのなら「人権の尊重」で十分である。「2000年プラン」から

の後退にはかならない。

「女性の人権」といったとき、辻村みよ子が言うように(辻村2005)、「人権の基礎に普遍的な人間の尊厳をおきつつ身体的自由などジェンダーに基づく人権侵害が問題となる権利」と捉え、権利内容の精査を行っていく必要がある。筆者は、男女平等権を女性の人権の中核としておくのではなく、「日本国憲法13条の個人の尊厳や幸福追求権」を中核にして女性の人権論を構築するという辻村の見解に賛成であるが、女性の人権論が必ずしも「過渡的使命」にとどまるとは考えない。

日本では、結局、1980年代以降、男女雇用機会均等法、ストーカー規制法、児童ポルノ・買春禁止法、DV防止法などの個別立法を行うことで、「女性の人権」を具体化していく方法を取った。しかし、DV防止法は「配偶者からの暴力」を目的にかかげ、「男女共同参画社会基本法」と同じく(「男女の人権」)、性中立的な枠組みを設定しており、「女性の人権」立法であることを前面に出していない。DV防止法では、わざわざ「前文」を置いて、立法者である参議院共生社会調査会のプロジェクト・チーム(超党派で構成)がDVとは「女性に対する暴力」であることを書き込み、「女性の人権立法」であることを示さなければならなかった。このことは、日本における「女性の人権」の法的状況をよく現している。

## 1-2 国際社会における「女性の人権」と「女性に対する暴力」

1993年開催のウィーン世界人権会議は「ウィーン人権宣言」(以下、宣言)と「行動計画」を制定した。「宣言」は、その前文で「女性差別と女性に対する暴力に対する深い関心」を示し、「女性と少女の人権が普遍的人権の不可欠な部分である」ことを宣言した。「行動計画」では、「女性の平等な地位と人権」の項目で、女性に対する暴力の撤廃を課題としてあげた。公私を問わない女性に対する暴力の撤廃とともに、「軍隊慰安婦」問題を組織的強姦および性的奴隷制と位置づけたことが注目される。女性に対する暴力の撤廃については、1993年12月、国連「女性に対する暴力撤廃宣言」として結実した。このように、ウィーン会議で人権のジェンダー化が行われた背景には、「女性の権利は人権である」というスローガンを掲げた女性運動の展開と、ウィーン会議における「女性の人権法廷」でのサバイバーによる告発があった。

人権のジェンダー化を実現させた要因として、1979年女性差別撤廃条約の採択と、その後の世界女性会議を中心とした女性の人権動向が指摘できる。たとえば、1980年コペンハーゲン世界女性会議「行動計画」は、女

性に対する暴力が「人間の尊厳に対する耐え難い侵害」であることを述べている。

このような動きを後押ししたのは、私的領域における暴力としてのDVの問題化(顕在化)であり、紛争下での女性に対する暴力の噴出であった。アムネスティ・インターナショナルは、1995年「世界の女性と人権」報告書で、「女性は90年代の見えざる犠牲者である」と書いている。1992年ボスニア・ヘルツェゴビナ、1994年ルワンダと、兵士による集団強姦が行われ、国家によって強姦が「武器」として使われた。「意識的に女性に対する暴力を行うことが軍事戦略に組み込まれた」のである(アムネスティ 1995 = 1995)。1990年代、紛争の激化のもとでの組織的な女性に対する暴力の実相が明らかにされていくことにより、女性に対する暴力を世界的に問題化し、国家や国際機関の「不作為責任」を問うことが、国連の緊急課題として浮上した。

### 1-3 「軍隊」における暴力の発見

1990年代における「女性の人権」運動の意味について、憲法学の若尾典子は重要な問題提起を行っている。1970年代にBattered Women's Movementが展開し、私的領域における女性に対する暴力が問題化され始めた。その後、1990年代に「女性の人権」運動へと発展したのは、女性に対する暴力を「家族」内だけではなく、「軍隊」に発見したからだとして若尾は指摘する(若尾2005)。1991年、韓国の「軍隊慰安婦」であった金学順さんが始めて名乗りでるとともに、同じ年の暮れに金さんたちは東京地裁に提訴した。1993年にはフィリピンの「軍隊慰安婦」被害者46人が同じく提訴した。これらの裁判は、「軍隊」の女性に対する暴力(性奴隷制)を白日の下にさらし、日本国家の責任を問うものである。人権概念がもともと持っていた「公権力の濫用から国民を守る」という意味で、「軍隊」の女性に対する暴力は、公権力による人権侵害そのものである。1990年代以降、「女性の人権」概念が強く要請されることになった理由は「軍隊」の女性に対する暴力の発見にこそあるのだ。これは現在もなお、沖縄の現実である。1995年北京世界女性会議のさなか、沖縄では少女に対する集団強姦事件が起きた。沖縄のアクティビスト高里鈴代は、女性に対する暴力根絶の闘いは、軍隊の否定まで行き着くと述べている(高里1996)。

このように、「女性の人権」概念の生成過程を参照することによって、「女性の人権」概念が女性に対する暴力からの解放・根絶を中核としていることが明らかになる。

DV防止法の立法化については、当初、政府は消極的であり、現行法の活用論が支配的であった。しかし、

2000年6月ニューヨークで開かれた国連特別総会「女性2000年会議」で、各国にDV防止法立法化を求めた「成果文書」が採択されたことで、参議院共生社会調査会による議員立法に弾みがついた。だが、2000年当時、国連の安全保障理事会決議が、一歩進んで武力紛争の影響をジェンダー視点から分析し、平和構築に対する女性の貢献にも言及していたことは、日本ではほとんど知られていない(JAWW2004)。

## 2. 日本におけるDV防止法にみる国家の「不作為」と「過誤」

### 2-1 DV防止法制定の意義

DV防止法は2001年4月、女性議員を中心とした議員立法で制定され、2004年5月に改正された。DV防止法は、日本では全く新しい制度である保護命令を導入し、各都道府県に「DV被害相談支援センター」を設置した。

DV防止法は、「親密圏」に人権論を導入することで、公私二分論のもとでは不可視化されてきた「親密圏」における暴力を顕在化させた。1993年「女性に対する暴力撤廃宣言」は、「法は家庭に入らず」原則によって正当化されてきた国家の「不介入」という「不作為責任」を明らかにし、あらゆる手段を講じて迅速な対応をすべきことを国家や国際機関に求めた。DV防止法制定によって、被害者の安全を守るための手段である保護命令の導入と都道府県でのDVセンターの設置義務化が行われ、「法は家庭に入らず」原則が打破された。つまり、DV防止法制定は、近代法の「国家からの自由」という人権原則を修正し、暴力を受けないで平穏のうちに生活するという個人の自由の実現のためには、「親密圏」に対しても国家の積極的介入を要請したのである。

DV防止法制定は、政治学の岩本美砂子によれば、「社会の深いところで両性間の権力のバランスを変える」可能性を持つものであり(岩本2005)、また、政治理論研究の斉藤純一によれば、家族を「法化」することにより、「家族から退出(exit)する自由」を付与し、(家族内弱者に引用者)「発言の自由」を保障する政治的な条件を形成する可能性を持つ(斉藤2003)。

### 2-2 不処罰の循環を超えて

DV防止法には、同時に、そのような「地殻変動」に至る可能性をできるだけ封じ込めようとする「しかけ」が用心深く組み込まれていることに注意したい。本稿では「不作為」と「過誤」をキーワードに検証する。

DV防止法は、「前文」でDVが「犯罪ともなる行為を含

む重大な人権侵害」であると定義したが、本文の規定は加害者の法的責任についてほとんど無関心である。わずかに、第25条で、「加害者の更生のための指導方法」についての調査研究の推進が規定されるのみである。

DVの犯罪化により、DV加害者の刑事責任を明確にすることは、一人ひとりの被害者の安全を守ることと被害からの回復のために不可欠である。女性に対する暴力の被害者の多くに言えることだが、被害の事実が認められ、被害者として受け止められることが被害からの回復への第一歩なのである。「事実」が承認されて初めて、尊厳を持つ人間としての自己尊重感と自己統制感の回復へと向かうことができる。それは同時に、加害者としての責任を明確に問うことを意味する。だが、現行DV防止法においては、保護命令違反行為を行った場合に間接的に犯罪になるにすぎない。

現実にはどのようなことが起きているのだろうか。ある女性は夫に「殺すぞ」と脅かされ続けた。保護命令の発令後、家に戻った彼女を迎えたのはDV夫であり、彼女に刃物で切りつけてきた。彼女の身体には深い傷が残った。だが、検察はその夫に対して「保護命令違反」では逮捕したが、「傷害罪」については「嫌疑不十分」として不起訴としたのである。彼女の「被害」は「被害」ではないのか？

日本軍の戦時性暴力、性奴隷制を裁く「女性国際戦犯法廷」(2000年12月、東京)では、「不処罰の循環」が問われた。松井やよりの整理によれば、1990年代以降、戦争犯罪や重大な人権侵害についての加害者不処罰が克服され、加害者の刑事責任が追及されるようになってきた(松井2000)。旧ユーゴヤルワンダ刑事法廷では、指揮官を含めて、集団強姦の加害者が、人道に対する罪やジェノサイドの罪に問われた。国連人権委員会差別防止・少数者保護小委員会特別報告者ゲイ・マクドゥーガルは、『武力紛争下の組織的強姦、性奴隷制および奴隷制類似慣行に関する最終報告書』(1998)で、「武力紛争中の性暴力や性奴隷制の行為について、今も続く不処罰の循環を終わらせるために」、政治的な意思をもって、性暴力や性奴隷制の行為を特定し、証明すること、加害者の法的責任を問うことを保証し、法的枠組みを実際に適用すること、被害者への民事・刑事双方の補償救済を補償することが不可欠だとする(マクドゥーガル1998=2000)。性奴隷制と同じ構造が平時の暴力としてのDVにもあるのではないか。加害者「不処罰」を意識的に保持している国家の「不作為」責任が問われなければならない。

DV防止法に加害者責任が「書かれていない」ことの裏返しとして、DV防止法にはふたつの問題点がある。ひ

とつは、警察が被害者の自主的DV防衛に対して援助を行うというスキームである。「被害者が自ら防止したいとき、加害者との話し合いのテーブルを警察が用意します」という制度だが、この「自衛措置」は政策の「過誤」にほかならない。被害者がDVの恐怖にさらされながら、加害者と交渉し、暴力をやめるように説得することは不可能である。もうひとつは「退去命令」の再度申立要件である。退去命令の有効期間は2ヵ月であるが、再度申立ができる。再度申立をした場合に、「加害者の生活に著しい支障を生じさせる」と認められれば、裁判官は再度の「退去命令」発令を行わなくてよい。この規定も被害者の恐怖感を無視しており、不処罰の循環の帰結である。

### 2-3 政策のジェンダー・バイアス

各都道府県に設置を義務づけたDVセンターは、新設された制度・施設ではなく、売春防止法に規定された婦人保護事業である「婦人相談所」に「DVセンター」機能を付け加えただけである。しかし、いまや「婦人相談所」はDVセンターとしての機能に特化しつつあり、DV優先の対応が当然視されている。そこでは、DVの被害者と「婦人保護事業」の対象である女性を同じ婦人保護施設で保護すると、「『普通』の女性が多い」DV被害者にとってよくないという議論がまじめに行われることがある。婦人保護施設にはホームレス状態の女性や精神障害を持つ女性が入居しているからである。売春防止法の「女性を『指導』する」とか「女性を『更生』させる」という差別的思想を温存したまま、DV防止法は女性を分断し差別する構造を内包しているのである。

2004年のDV防止法改正は被害者が自らの経験を発言することによって、法改正を被害者中心の法改正へと方向づけていった。その一番の狙いは、被害者の生活再建への支援であった。改正DV防止法は、被害者の安全を守るだけでなく、被害者の「自立支援」を国および地方自治体の責務とした。だが、ここでも国家の「不作為責任」があらわとなる。国は自立支援の責務を抽象的な責務にとどめようとしており、いまだに、政府による「自立支援」のための、なんらの政策提案も行われていない。「不作為」を貫こうとしているかのようである。

日本では母子家庭の増加と貧困化が同時に進んでいる。2003年「全国母子家庭等調査」によれば、母子家庭は5年前と比べて28%増加した。母子家庭の平均年収は212万円であり、両親家庭の平均年収の36%にすぎない。パートタイマーや臨時雇いが大半を占めている。日本の母子家庭の就労率は高いが、収入は低い。ところが、日本の母子家庭政策は、社会福祉学の湯澤直美によ

れば、従来の所得保障中心型から、就労支援を促進する「自立促進」型へと政策を転換した。それとともに、母子家庭の女性に対していっそうの「自助努力」を要請している(湯澤2004)。DV防止法が規定した国および地方自治体の「自立支援」責務は母子福祉政策によって「空洞化」されかねない。

DV防止法改正での焦点のひとつが、従来、一貫してDV被害者支援を担ってきたNGO・NPOへの財政支援であった。だが、今回の法改正でも民間団体への財政支援は規定されなかった。財政支援を行っている自治体が少ない上に、補助金額も少ない。被害者支援にあたるNGO・NPOはほとんど女性によって担われており、被害者へのケアやサポート、心理カウンセリングなどの支援は「女のただ働き」で成り立っている。これは「婦人相談員」も同じであり、極めて低い給与水準である。女の「不払い労働」が放置されたまま、行政の支援システムに動員されていくことを危惧する。

被害当事者の政策形成過程への参加は、外国籍女性や障害のある女性など、被害者の多様性を顕在化させた。NGOと当事者の粘り強い働きかけの結果、改正DV防止法には「被害者の国籍や障害の有無を問わず」人権尊重を配慮すると規定され、移住女性や障害のある女性の人権尊重がうたわれた。だが、ここでも、行政の「過誤」と「不作為」によって法規定が「空洞化」している現実がある。2004年川崎市で次のような事件が起きた。ある外国籍女性が乳幼児ふたりを連れて、DVから逃げて交番に助けを求めたところ、警察は、暴力よりも彼女が在留資格を失っていることをまず確認し、彼女は入管法違反の現行犯で逮捕されてしまった。夫が協力しないので、在留資格の更新ができず、在留資格を失ってしまう外国籍女性が多い。法制度上の問題だけでなく、文化的・社会的差別があり、外国籍女性への暴力は、在留資格や法的地位についての差別に加えて、言語や情報の問題、夫の家族からの差別や抑圧、文化や国家への蔑視、経済格差など、力の差に基づく暴力が行われ、被害が深刻であることが、NGOによって指摘されている。人身売買の被害者への支援政策を視野に入れながら、ガルトウングの言う「構造的暴力」の観点から女性に対する暴力研究を行わなければならない(ガルトウング1969 = 1991)。

## おわりに

先般、政権党の「新憲法草案」が公表された。憲法改正

の眼目は9条にある。自民党案では、9条1項はそのままであるが、9条の2として「自衛軍」の保持が規定されている。また、第3章人権では、国民の責務として「公益及び公の秩序に反しないように」自由と権利を行使する責務があるという人権制約条項が新たに規定されている。「男女平等と個人の尊厳」を規定した憲法24条はそのままでの内容にとどまったが、ジェンダー不平等な家族を基盤にして軍事国家へと転換していく国家構想が動き始めている。このような時代の「女性の人権」政策に何が求められるのか、国家権力のジェンダー分析は、本研究の残された課題である。

## 引用文献

- アムネスティ・インターナショナル、1995 = 1995『アムネスティ・レポート 世界の女性と人権—紛争と変革のなかで』明石書店
- Galtung, J., 1969, *Violence, Peace and Peace Research*, Journal of Peace Research, No.3 (= 1991、高柳先男他訳『構造的暴力と平和』中央大学出版部)
- 岩本美砂子、2005「日本のドメスティック・バイオレンス防止法(2001年)制定をめぐる政治過程」三重大学社会科学学会法経論叢23巻1号
- JAWW(日本女性監視機構)、2004『日本NGOレポート2004—北京十10に向けて』
- 戒能民江編著、2001『ドメスティック・バイオレンス防止法』尚学社
- 松井やより、2000「刊行によせて」VAWW-NET Japan編『加害の精神構造と戦後責任』緑風出版
- マクドゥーガル・ゲイ・J、1998 = 2000『戦時・性暴力をどう裁くか—国連マクドゥーガル報告全訳』凱風社
- 斉藤純一編著、2003『親密圏のポリティクス』ナカニシヤ出版
- 高里鈴代、1996『沖縄の女たち—女性の人権と基地・軍隊』明石書店
- 辻村みよ子、2005『ジェンダーと法』不磨書房
- 若尾典子、2005『ジェンダーの憲法学』家族社
- 湯澤直美、2004「日本における母子世帯の現代的態様と制度改革—ワークフェア型政策の特徴と課題—」立教大学コミュニティ福祉学部紀要6号