

ドメスティック・バイオレンス被害者支援を行う民間シェルターと行政との「連携」の問題点と可能性

—民間シェルター及び自治体関係者への調査を通して—

小 川 真理子*

A Study of the Problems and Possibility of Cooperation between Administrative Agency and Private Shelters Supporting Domestic Violence Victims in Japan : Through Survey of Administrative Officers in charge of Domestic Violence and Private shelters

OGAWA Mariko

abstract

What is 'cooperation' between administrative agency and private shelters supporting DV victims? This paper clarifies firstly the changes of 'cooperation' between administrative agency and private shelters by looking at before and after enforcement of DV law, secondly, the importance of 'cooperation', thirdly the dilemma of 'cooperation'. Then considers what 'cooperation' should be surmounting the dilemma. I conducted a questionnaire to private shelters and had an interview both administrative officers in charge of DV and private shelter representatives then examined survey results.

After DV Law, 'cooperation' between them becomes smooth. Since DV Law proscribes about 'cooperation', administrative agency comes to tackle DV problems based on the law. But the problem is the 'cooperation' system is not established and still many administrative agencies have little understanding of DV. So it causes secondary damage to DV victims. From survey, private shelters try to keep a strained and equal relationship to the local government. Although it is difficult for them, there is a good example that one private shelter maintains 'cooperation' with administrative agency by keeping equal relationship. That seems like a new type of 'cooperation' since it is different from an old style which government always has an authority.

Keywords : Domestic Violence, Private Shelter, Administrative Agency, Cooperation, Equality

1. 問題の所在

ドメスティック・バイオレンス¹ (以下、「DV」と略す)の被害者を支援するためには、関係諸機関による「連携」が不可欠だとされている。「連携」はDV被害者支援を進める中で、その必要性に迫られたことから始まった(Hague Kelly Muller, 2001, pp.14-15)。イギリスやカナダ等のDV防止取組先進国では、「連携」を一般にmulti-agency approachといい、地域単位において複数の関係機関が「連携」しDVケースに対応することを指す。一方、日本のDV法²においても、行政と関係機関との「連携・協力」が規定されている(9条)。行政

キーワード：ドメスティック・バイオレンス、民間シェルター、行政、連携、対等性

*平成19年度生 ジェンダー学際研究専攻

と民間が「連携」することは、DV被害者支援に何が欠け、どこを改善すればよいかについて明らかにし、行政と民間シェルターの役割を明確にする。そうすることで、DV被害者への支援サービスをより利用しやすいものへと変革する可能性がある。

1990年代初めの民間シェルターの多くは女性運動の中から生まれたが、当時はまだ法的な支援制度も、DV概念すらない中での手探りの支援だった。民間シェルターは、相談業務をスタートした民間女性グループの元へ駆け込んできたDV被害女性をかくまったことから始まった。民間シェルターは、DV被害者を支援するうちに、DV問題が社会に認識されておらず、被害女性たちが沈黙を余儀なくさせられていることを知る。また、被害女性がDVから逃れ、新たな生活を再建していく為には、警察や福祉事務所等の関係機関や医療機関、司法との「連携」をとらなければならないことを経験から学んでいく。DVは長い間、私的領域の問題として不可視化されてきたが、女性が女性の声に耳を傾け支援していく民間シェルターは、DV被害者の声を公的領域へと橋渡しし、可視化させてきた。

2001年のDV法制定後は、全都道府県に配偶者暴力相談支援センター（以下、「DVセンター」と略す）機能が設置され、公的機関が中心となりDV事案に対応することになった。緊急時にDV被害者を保護する一時保護所は、法律に設置根拠のある公的シェルターが量的には圧倒的に多い³が、民間シェルターも全国に105ヶ所と年々増加している（2007年現在）⁴。DV法施行後、DV被害者支援体制は地域間格差は残るものの整備が進んだ。しかし、DV被害者支援における行政と民間の「連携」体制は十分ではない。総務省行政評価局が2008年に実施した調査報告書⁵によると、DV被害者の「保護」を行う場面で行政と民間の「連携」が不十分だと答えた民間シェルターは71.0%、同じく不十分だと答えた行政の相談、保護担当職員は35.3%であった。この理由は「被害者に対する様々な視点からの対応が進んでいないから」や「関係機関の間で被害者の保護を行う為の必要な情報の共有が進んでいないから」、「通報、相談、保護、自立支援に関する円滑な対応が進んでいないから」という理由が行政、民間双方で高い割合を示した。また、行政は「連携」の必要性について「被害者が何度も説明しなくてもいいよう」な情報の共有を求め、また、民間シェルターは行政に「連携をただ叫ぶのではなく、具体的に連携することをもう少し考えて欲しい」と要望し、両者共に「連携」に問題があることを指摘する。

2. 本稿の目的

本稿では、DV被害者支援をめぐる民間シェルターと行政との「連携」に焦点をあて、民間シェルター及び都道府県のDV担当者への調査結果を基に、次の点を明らかにしていく。第1に、DV法制定を境にした行政と民間の「連携」の変化、第2に、両者の「連携」のDV被害者支援における意義の明確化、第3に、DV被害者支援における行政と民間の「連携」が抱えるジレンマやそれを克服するような「連携」のあり方について検討する。

「連携」は、行政と民間の「協働」や「パートナーシップ」と同義で用いられることが多いが、本稿における「連携」は、西山（2007）を参照すると「互いに緊張を保ち対等の関係性を持ちながら」、公＝行政と私＝民間シェルターがDV被害者の保護・支援をすること、これに加え「連携」の意義とはDV被害女性の声を被害者支援の各場面（通報・相談・保護・自立支援）のプロセスに組み込むことである。日本では、これまで公共概念は、「公共の福祉」や「公共事業」等のように、個の利益より公共の利益を優先するという考え方から国家による公共が推進されてきた。そして公は行政が担い、国民や住民は私と位置づけられる関係が固定してきた。日本の公私関係は、タテ型上下関係に留まってきたが、「新しい公共性」概念の下では、このような「旧い公共性」に対峙して「協働」していくことが求められる（右田 2005, pp.14-15）。また、本稿では「行政」を、主に都道府県及び市町村、警察、婦人相談所、福祉事務所、DVセンター、保健機関、児童相談所等の行政の関係機関とする。「民間」とは、民間の女性が運営する民間シェルターを指す。

3. 先行研究

DV被害者支援における民間シェルターと行政との「連携」の先行研究は数少ないがその中で、女性が女性を支援する点に着目した民間シェルターの実態調査が実施されている。

DV被害者支援を先駆的に行ってきたイギリスでは、DV被害者支援を行う際、関係機関の「連携」を指す multi-agency approach が採用されている。Multi-agency approach のキャンペーンはまず自治体レベルで展開され、国はそれを取り上げ、イギリス全土の自治体に推進を促した。関係機関が「連携」するメリットは、関係機関の間に生じる対抗的關係や困難を克服すること、協働を通じて方針をたて実践することにより問題への対応の質をより向上していくことにある。この為、サービスの利用者はより効果的でニーズに適った支援サービスを楽しむことができる。この「連携」の意図するところは前向きなものであるが、関係機関の「連携」は、複雑な関係性を孕み多くの落とし穴がある為、「連携」の効果は制限される場合があるという。イギリスでは、「連携」が進まない要因として、DV被害者の保護・支援に必要な「連携」についての戦略的な計画が欠落していること、関係機関が対応できる範囲が法により制限されていること、財源の問題、そして、各関係機関の役割と責任が明確になっていないこと等があげられている。このように「連携」の効果には不安定要素があるものの、各関係機関が一体となり連携体制を構築した際には、極めて大きな効果をもたらすという。Multi-agency approach は、その多くが成功しており、イギリス全土の数百の自治体において採用されている。このような地域における取組は、DV被害者支援において重要な役割を果たしている (ibid., p.14-15)。しかし、「連携」型ネットワークには、当初、DV対応の専門家であり実践者である民間シェルターが中心に位置付けられることはなかった。だが、民間シェルターやDV被害女性の声が支援サービスや政策に反映され、それが関係機関の「連携」に活かされなければ「連携」の結果に繋がらないという認識が共有されるようになり、民間シェルターの位置づけは変化した。その後、イギリスでは、DV被害者フォーラムが開催され、DV被害者自らがDV政策への提言を行ったり、民間シェルターが協議する場が設けられ、女性の声がDV対応に届けられるようになった (ibid., p.16-17)。

日本では、横浜市女性協会による民間シェルター実態調査が1994年と1999年に実施されている。従来、行政によるDVへの対応は、売春防止法上の婦人保護事業が同法を拡大解釈した通達行政により事実上行われてきたが、民間シェルターは行政の取組とは別に独自の視点から取組を行ってきた。1994年実施の初の民間シェルター実態調査（調査対象7ヶ所）によると、当時、民間シェルターの多くは、国籍、年齢等で差別することなく、公的機関では受け入れていなかった暴力被害の女性や外国人女性等への支援を行っていた。この時期は、民間シェルターが、警察や福祉事務所、婦人相談員等との協力関係構築の必要性を認識し始めた段階であり、実際に「連携」をしているシェルターは僅かであった（横浜市女性協会、1995）。次に民間シェルター実態調査（調査対象17ヶ所）が実施されたのは1999年である。1995年第4回世界女性会議（北京会議）から4年を経て日本でもDVへの社会的関心が高まり人権侵害という認識が広がり始め、民間シェルターも全国で約20ヶ所に増加した。国や地方自治体の実態調査もこの頃開始された。調査結果では、17ヶ所中6ヶ所が行政のDV連携会議に参加していたが、「連携」内容についての記述はない（シェルター・DV問題調査研究会議調査4担当 2000、pp.19-66）。民間シェルター実態調査からは、法制度や支援システムが整わない中でのシェルター活動の困難や各地域でのシェルターの必要性、シェルターの運営等が問題点として明らかにされたが「連携」の考察はほとんどない。また、イギリスの先行研究では、「連携」のメリットとデメリットが示されたが、具体的な「連携」内容や行政と民間の「連携」に対する認識等の考察はされていない。また、なぜ「連携」にDV被害女性の声が届くことが必要なのかも考察されていない。

4. DV被害者支援における「連携」とは

(1) DV被害者支援における「連携」の意図すること

DV被害者支援の「連携」とはどのような場面において必要なのか、ある事例を紹介したい。なお、個人が特定されないように筆者が加工している。

〔通報〕 Aさんの夫の暴力は、結婚前から始まり、子どもが生まれてからも続いた。Aさんだけでなく子どももうるさいと叩いたりした。ある日逆上した夫に首を絞められた。Aさんは、僅かばかりのお金と免許証だけを持ち小学生の子どもを連れて逃げた。警察に行き事情を話すと、婦人相談所に連れて行ってくれた。

〔相談・一時保護〕 婦人相談所では、個室に案内されて落ち着くことが出来た。婦人相談所で2週間一時保護

を受け、これまでの事や今後の生活について相談した。その間も夫の追跡は続いており、恐怖を感じて、公的施設では居場所が分かってしまう為別の場所で生活したいと思い、婦人相談所に相談すると、別地域の民間シェルターを紹介され一時保護を受ける。

〔自立支援〕 民間シェルターに入所した後は、民間シェルターのスタッフが中心となりAさんを支え、警察、裁判所、教育委員会、学校、福祉事務所等の協力を得て、保護命令申立、離婚調停、住居や職探し等をひとつひとつ乗り越え、生活は落ち着きを取り戻した。

DV被害者支援における行政の対応は、ひとつボタンを掛け違うとDV被害者に二次被害というさらなる耐えがたい苦痛を与える。DV被害者支援における「連携」は、「通報」、「相談」、「一時保護」、「自立支援」のすべての場面で必要である。関係機関は、各場面でDV被害者に的確な対応をし、互いに連絡をとりながら適切な施設へ繋いでいくことが望まれる。

本事例では、各手続きや住居や職探し等すべてに民間シェルターが同行し、Aさんを支え、Aさんの代弁をしながら交渉を行っている。また、本事例では「連携」が上手く機能したと言えるが、実際は異なる。たとえば、DV法施行前は、DV被害者が警察に夜逃げ込んでも「もう遅いから」と諭され帰されたり、「夫婦喧嘩ですから」と夫に言われれば、警察はすぐに引き下がっていた。相談をした関係機関の職員の心ない対応により傷つけられたDV被害者もいる。生活保護申請では、福祉事務所職員から「夫のもとに戻った方がいい」等と言われ手続きをしてもらえない例も聞く。DV法施行後もDVへの認識の低さから不適切な対応は未だに後を絶たない。このような行政の対応は、声を上げたDV被害者を二重の意味で沈黙させる。DV法前文では、DV被害者の多くは女性であり、経済的自立が困難な女性に暴力を行使することは、個人の尊厳を害し、男女平等の実現の妨げとなるという。DVは男女間の不平等な力関係の現れであり、女性を男性に比べ従属的な地位に強いる社会構造が背景にある。社会的劣位に置かれている女性が、さらに暴力被害を受けることは二重に女性を貶める。DV被害者への社会的な理解と対応がなければ、DV被害者はますます声をあげることが難しくなる。だからこそ、民間シェルターは、行政と「連携」する時、DV被害女性の声を代弁し、DV被害者の声を被害者支援の各場面に必要な「連携」のプロセスに組み込むことを求めている。

(2) DV被害者に対する行政の対応—DV法制定以前

民間シェルター「女性の家HELP」のニューズレター⁶によると、DV対応には行政との交渉・協力関係は欠かせないが、実際には、行政の対応の限界や要望がかみ合わない等支援が円滑に進んでいないことが記されている。たとえば、1998年当時、福祉事務所では「暴力から逃げてくる女性と子どもは対応が面倒だから受け入れたくない」という意識があり公的機関では消極的な対応が目立った。1998年に始まった全国シェルターネットワークシンポジウムでは、「行政関連機関との協力連携」の分科会を開き、福祉や警察等関係機関との「連携」の必要性を訴えた。2000年の同シンポジウムでは、DV被害者の安全の為には、緊急時の危機介入の際、関連機関との「連携」が不可欠であり、介入ネットワークには多領域の機関が入る必要性があると指摘した。DV被害者は、精神的、体力的に弱められているので、自立する為には長い時間と多種多様な法的処理と行政との折衝が必要になるからである。また、DVは、この時点では、公的な問題にはなっていなかったため、適切な対応や「連携」は行われていなかった。

(3) DV法における民間シェルターと行政との「連携」の変遷

DV法はその前文で、DVが「重大な人権侵害」であると明記した。また、行政のDV防止責務を明らかにし、被害者の安全確保の法的手段として保護命令制度を新設した。同法は、被害者保護の為の関係機関の連携協力を義務付け（9条）、DV対応に欠かせない関係機関の「連携」による被害者の支援体制作りへの足がかりができた。また、民間シェルターも「一時保護の委託先」及び「行政の援助の対象」として初めて法的な存在として位置づけられた（戒能 2006、pp.102-103）。

一方で、DV法の問題点として、関係機関の連携協力による対応システムを制度化しないままDV対応が進められてきたことやDV施策の立案・施策の責任機関が設置されず、中央省庁間の連携協力が不十分なまま同法

が施行された為、都道府県レベルで男女共同参画行政と福祉行政との関係に齟齬を来たす(戒能 2006、p.112)。こうした中、参議院共生社会調査会「DV法改正プロジェクト・チーム」とNGOとの連携・協力の下に、2004年に第一次改正が行われた。改正DV法は、DVセンターが民間団体との「連携」に努め(3条5項)、関係機関との連携調整を行うことを規定した(3条3項)。国は都道府県「基本計画」の指針となるべき「基本方針」を定め、都道府県には「基本計画」策定が義務付けられた。国の「基本方針」(2004.12)では、関係機関の連携協力に関して、被害者の保護及び自立支援を図る為には、DV法に掲げられた機関をはじめ関係機関が共通認識を持ち、様々な段階において緊密に「連携」して取組む必要があるとした。また、被害者と身近に接する立場にある市町村の主体的な取組の重要性に触れ、市町村と関係機関は「連携」を図り協力するとした。2007年の第二次改正法は、市町村の基本計画策定を努力義務化した。同時に政府は「基本方針」の改定を行い、DV被害者支援の都道府県・市町村の役割の明確化を図った。

5. 民間シェルターと行政の「連携」—アンケート調査を通して

2006年に筆者は、2000年以降の民間シェルターの実態、DV法制定後の民間シェルターの量的、質的变化の把握を目的として民間シェルターの実態調査を行った。調査の実施方法は次の通りである。①調査票を郵送/メールで配布。②実施時期は、2006年7月～9月。③配布数は51ヶ所(全国の民間シェルター)、調査票の有効票は27票、回収率は52.9%。④調査項目は、民間シェルターの設立の経緯や運営方法、行政との「連携」等について民間シェルター代表(女性)が回答した⁷。

(1) アンケート調査結果

① 民間シェルターの連携先(行政関係機関)

民間シェルターは、福祉事務所19ヶ所(70.4%)、婦人相談所18ヶ所(66.7%)、警察18ヶ所(66.7%)、女性センター17ヶ所(63.0%)、児童相談所17ヶ所(63.0%)、DVセンター16ヶ所(59.3%)、保健機関(11ヶ所、40.7%)、教育委員会(10ヶ所、37.0%)等と「連携」しており、他に母子生活支援施設、入国管理局、法務局等がある。本調査からは、民間シェルターの連携先の数が大幅に増え支援ネットワークの拡充が窺われる。行政と「連携」していない民間シェルターは活動歴が短く資金も利用者数も少ないが、行政以外の機関と「連携」をしている。

② 民間シェルターの連携先(行政関係機関以外)

本調査では、DV被害者支援において民間シェルター間のネットワークの重要性が示されている。多くの民間シェルター(25ヶ所、92.6%)が全国女性シェルター・ネットや他の民間シェルターと「連携」している。他に、弁護士会や精神科医、フェミニスト・カウンセリング機関、医師会、地域の住民や教会との「連携」も見られた。民間シェルター同士の「連携」が多いのは、加害者の追跡を避け、遠方へ移動するDV被害の特性を踏まえた広域連携の体制が民間シェルター間で確立していることを表している。

③ 行政との連携会議

都道府県のDV連携会議では、民間シェルター18ヶ所がメンバーである。連携会議のメンバーになることは、民間シェルターが行政と話合う場が保障されることを意味する。都道府県レベルの連携会議は、年2回開催される自治体が一番多く(9ヶ所)、次いで年1回(6ヶ所)、年3回(5ヶ所)となった。都道府県レベルの連携会議は、意見交換と情報共有が中心であり、民間シェルターが行政へ要望を伝える機会となっている。形式的な顔合わせの会合が多い中、具体的なDVケース事案の検討を行い、関係機関の緊密な「連携」を図る自治体もある。県レベルのメンバーの民間シェルターは多く、連携会議は形式的であると開催頻度が少ないことがわかった。

(2) アンケート調査結果の考察

民間シェルターへのアンケート調査結果からは、DV法制定前後に始まった民間シェルターと行政との連携体制に大きく変化が見られる。同法施行前の1999年調査時と異なり、DV法施行後は、多くの民間シェルターが関係機関と「連携」している。本調査では、自治体の連携会議のメンバーになっている民間シェルターは全体の

半数を上回っており、地域のDV被害者支援ネットワークに少なくとも形式上は位置づけられていると解釈できる。DV法では、関係機関の連携協力を義務づけているが、現場では、民間シェルター側から「DV連携会議の設置を自治体に要請」したり、「DV事案に関する連絡や報告を怠らないよう気をつけ」る等細心の注意を払って、行政との「連携」を築こうとしている様子が窺われる。DV法でうたっている「連携」の中身とは、多くの民間シェルターにとって、DV法施行以降も民間シェルター側から必死に行政へ働きかけて築くものであり、両者の「連携」はスムーズに構築されているとは言い難い状況がある。

6. DV被害者支援における行政と民間の「連携」—インタビュー調査

(1) インタビュー調査の概要

アンケート調査で得られた民間シェルターの抱える問題に、民間シェルターがどのような意味づけを付与しているのかを考察する為に、了承を得た一部の民間シェルター代表にインタビューを実施した⁸。また、鳥取県、神奈川県、千葉県のDV担当者に民間シェルターとの「連携」の現状と問題点、貢献についてインタビューを実施した⁹。3つの自治体を選定した理由は、積極的にDV施策を展開している自治体が少ない中、これらの自治体は民間団体等市民の意見を吸い上げ、施策に活かしながらDVへの取組みを推進している点に注目したからである。調査方法は、個別面接聴取法及び半構造化面接方式を採用した。

(2) インタビュー調査結果 —行政側からみた民間シェルターとの「連携」とDV法制定前後の変化

① 鳥取県のDV施策と民間シェルターとの「連携」

鳥取県では、1999年に3つの県域毎に警察、民間団体等の関係機関でDV連絡会を立ち上げ、互いの活動範囲等を確認し現状と問題点を協議した。

2001年鳥取県では、知事を座長に「女性と子どもを守る懇談会」を立ち上げ、この中で民間団体やDV被害者の声を知事が直接聞くことになった。これを契機に県の援助が加速され、一時保護の家賃助成が始まる。また、一時保護時にDV被害者が怪我をしている時は県が医療費を単独で補助し、その後は、生活保護で補うこととなった。鳥取県では現在2つの民間シェルターがあるが、初期の頃はDVから逃れてきた母子は、母子生活支援施設の保護に任されていた。行政内部から関係施設にまかせ切りの状況はよくないのではという声もあり、関係施設や民間シェルターが関係機関の連絡会の開催を働きかけて理解を求めた。福祉の場でのDV対策の必要性が認識されながらも、法的根拠がない為中々着手できなかった。同県のDV担当者は民間シェルターは県にとってなくてはならない存在というが、その理由は、一時保護後の社会的資源がないと相談が受けられない為、民間シェルターがその受け皿となっているからだという。また、同県では、全国で最も多くのDV予算（6500万円／2006年当時）が組まれている。DV担当者は「本県のDV関連施策は、被害者支援にあたる現場の声に答えようとした結果生まれてきた」と語り、民間団体との協働関係が施策推進の原動力であるという。

② 神奈川のDV施策と民間シェルターとの「連携」

神奈川県では、民間の力が自治体のDVへの取組を強力に後押ししてきたとあってよいだろう。同県では、DV法施行前は、福祉事務所から「婦人相談所」を通さずに直接民間シェルターへ一時保護を依頼して保護するという形をとってきた。公営／民間の別、シェルターの規模や食事の形態等の違いを考慮し、福祉事務所が利用者に適した施設を選択して一時保護依頼をしていた。神奈川県では、DV法施行前から発生地主義¹⁰、いわゆる「神奈川県方式」を導入している。また、2001年には県、県内市町村及びNPOの三者協働事業としてシェルターが設立された。施設は、県が県所有の建物を提供し、施設運営、スタッフ等の人材面は民間シェルターが行い、施設運営経費は県と市町村が分担した。神奈川県では、NPOの実績をベースに県が建物の提供、経費を負担するだけでなく、市町村を説得して不足経費を負担しようという、全国でも画期的な「県・市町村・NPO協働によるシェルター」を県内市町村の参加と協力により設立した。これは、全国に先駆けて官民協働方式のモデルケースを示したといえる。2002年以降は、DV被害者の一時保護を担当する部署が一部福祉事務所以外¹¹に移っているが、その市の担当部署が一時保護依頼書を婦人相談所に提出し一時保護を受けており、生活保護も必要な時には同じ市の福祉事務所が実施責任を負う¹²。県レベルの連携会議への民間シェルター代表の参加や「かなが

わDV被害者支援プラン」(基本計画)策定にも民間シェルターの声が大きく反映されるしくみを取りいれている。

③ 千葉県のDV施策と民間シェルターとの「連携」

千葉県のDV施策は、DV法制定と同時に始まった。DV法制定時に国会議員であった千葉県知事の強力なリーダーシップの下、DV施策を進めてきた。同県は、DV法の理念をより具体化した形でDV施策を展開してきたと特徴付けられる。千葉県では、まずハード面で、婦人相談所をDVセンター機能をもつ「千葉県女性サポートセンター」として生まれ変わらせ、一時保護の部屋を3部屋から21部屋に、スタッフ数も13人から24人と増やし24時間体制の電話相談を開始した。だが、2002年開設当時は満室状態であった同女性サポートセンターの利用者は徐々に減少している為、民間シェルターへの一時保護委託は極めて少ない。ソフト面では、裁判所から婦人相談員までを含む「家庭等における暴力対策ネットワーク会議」を2001年に設立した。県内民間団体のネットワーク「ちばDVサポートネット」を立ち上げ、また、「DV被害者支援活動団体連絡会議」を年に数回開き、民間団体と協議する場を設けている。さらに、県が原資を提供して「NPO法人DV被害者支援活動促進のための基金」を設立し、民間に運営を任せている。県下には、公設民営シェルターが1ヶ所あり、建物は自治体で管理し運営は民間団体に委託している。千葉県DV防止・被害者支援の基本計画を策定する検討委員会では民間団体とも協議を重ね、公営シェルター等を利用しているDV被害者の声も施策に反映させている。

(3) 民間シェルター側からみた行政との「連携」—DV法制定前後の変化

民間シェルターが行政との「連携」に困難を感じる要因として、行政職員のDV認識の不徹底が指摘された。DV法施行前から「連携」の関係作りをしてきたある民間シェルター代表によると、民間シェルターがDV関係者の連絡会議を開くよう働きかけたことから両者の「連携」が始まったという。その後も民間シェルターは自治体の男女共同参画課課長にDV対応のワーキングチームを作るよう要請した。インタビュー調査を行った3つの民間シェルターは、関係機関との「連携」は以前に比べて「上手くいっている」と回答したが、詳しく聞いてみると、最初の段階では民間シェルターが、行政に何度も働きかけ、行政を動かし連携関係を築いたことがわかる。DV法施行前からDV被害者支援を行っていた民間シェルター代表は、警察との「連携」について「シェルター開設当時から警察に何度も聞きながらDV被害者を支援した。その後、警察へ逃げ込んできたDV被害者の一時保護を警察から直接依頼されるようになり信用を得た」と語る。DV法施行前、民間シェルター代表は、県庁の生活保護課にメールで民間シェルターの利用状況を連絡し続けた。県の男女共同参画条例策定時には、条例への苦情処理制度導入を働きかけ、それが導入・施行されると同時に申立を行い、それを契機に、まだDV法施行前だったにもかかわらず、DV被害者に生活保護基準に該当する家賃が県から補助されたという。別の民間シェルター代表は、敢えて「嫌われ者」になっても関係機関の連絡会議で二次被害等不適切な対応があった時は厳しく指摘してきたという。

7. 鳥取県、神奈川県、千葉県における「連携」の類型

(1) 鳥取県、神奈川県、千葉県における「連携」の類型

従来の行政と民間の「連携」は、政府や地方自治体という官が担ってきた公共サービスを、民間が請負い提供するという関係であった。本調査の各自治体は、市民の意見を吸い上げ施策に反映させる等、民間との「連携」に努めていると考えられるが、実際にどのように「連携」が保たれているのかをみるために類型化を試みた。鳥取県では、民間シェルターが推進員制度(オンブズマン制度)を利用してDV対応への苦情申立をしたことを契機に、知事が支援の現場に足を運ぶことでDVへの理解が進み、予算や支援内容など積極的な取組へと繋がった。鳥取県は「行政・民間調和型」の「連携」といえる。神奈川県は、婦人保護行政の長い歴史と複数の実績ある民間シェルターの存在がDV施策に大きく貢献した。民間シェルターは積極的にDV施策へ提言をし支援体制作りの一翼を担ってきた。同県の「連携」は「民間リーダーシップ型」と呼べるだろう。千葉県は、DV法制定過程に関わった知事が積極的に支援体制作りをしてきた「行政リーダーシップ推進型」といえる。

千葉県の「連携」は、行政が主体的にDV施策を進め、民間が呼応する形で「連携」を維持しており、従来の行政と民間の「連携」の形に近い。鳥取県は、民間シェルターがオンブズマン制度を利用して行政を巻きこむ戦

略を取っているが、県が設置した第三者による苦情処理機関「鳥取県男女共同参画推進員」による「苦情申立の審査」を通過しなければ、申立されたDV問題について両者が「連携」をとる形にならなかった。それゆえ、鳥取県は、行政の現場主義と民間の戦略的実践が融合した、行政と民間が調和的に「連携」を維持する折衷型といえよう。神奈川県は、民間シェルターが実績を作りDV被害者支援の提案を自ら行い、それに行政が協力して「連携」が形作られてきたことから民間の主導による「連携」といえる。

(2) 鳥取県、神奈川県、千葉県における「連携」の批判的検討

本調査では、鳥取県、神奈川県、千葉県が各々特徴のある「連携」をしており、一見、どの自治体でも「連携」はスムーズに行われているようにみえる。行政側は、DV被害者支援には「民間シェルターはなくてはならない存在」と位置づける。と同時に、行政は「組織が大きいのので意思決定した後、実行するまでに時間がかかる」こと等を「行政の限界」の理由としてあげる。それゆえ、行政にとって、民間シェルターの「迅速性」、「柔軟性」、「ノウハウ」は重要であるという。

NPO研究者の田中弥生は、民間の非営利団体において行政の「下請け化」が進んでいると指摘する。田中が行った日本の約2000のNPOに対するアンケート調査によると、「NPO自体が、みずから公を担うというよりも事実上行政の下請けになって」おり、「しかも、それは行政からの業務委託が大部分を占めている」状態であるという（田中 2006、p. 5）。鳥取県の民間シェルターへの財政的支援は全国で最も多いと言われているが、同県の一時保護件数は、2002年には92人に急激に増加し、2003年は131人とピークに達した。だが、2004年以降は徐々に減少し最近では70~80人台に落ち着いている。一方で、県内には公的な一時保護所は1ヶ所（定員12人、3部屋）のみで受入れ人数は限られており、社会福祉施設（5ヶ所）や民間支援団体（2ヶ所）へ一時保護委託をしている。一時保護委託件数は、各年の一時保護件数に対し7割を越えている。インタビュー調査をした鳥取県西部には、一時保護所がひとつもないことから、民間シェルターはなくてはならない存在というが、「下請け化」とまでいかななくても、民間シェルターが行政の補完役となっていることは否めない。千葉県では、知事主導によりDV施策の枠組みや民間団体との「連携」体制を形づくってきた経緯があるが、DV被害者支援のハード面、ソフト面の充実により、民間団体への委託は少ない。民間団体も比較的活動歴が短く、小規模の為これから力をつけていく段階にあり、両者間に「緊張」と「対等性」の関係性をもつ「連携」が保たれているとは言い難い。一方で、神奈川県の「連携」は、活動歴の長さの実績を兼ね備えた民間シェルターに負うところが大きい。同県の民間シェルター代表は、これまでのDV被害者支援を振り返り「行政との関係には20年近い緊張関係があり、その間自分達も実績を作ってきた。」と語る。だから行政に対して提言もできるし、行政も財政的な援助を行ってきたという。同シェルターには、即時性と柔軟性を武器にDV事案に対応する「固有の独自性」の主張と自ら提案し実現する「対等性」の意識が窺われる。この点で神奈川県の「連携」は民間主導型であり、他の2つの自治体と比べて、「官」による「上からの公共性」の形を崩す可能性を秘めた革新的な「連携」の形と位置づけられる。民間シェルターが「対等性」という時、官民の上下関係だけではなく、男女の上下の関係性も含むと考える。これまでDVはジェンダー問題ゆえに、それを扱う民間シェルターの活動も理解されにくく、行政との交渉や「連携」する際にも対等な関係とは程遠かった。民間シェルターが、行政との「連携」に望むのは、DV被害女性の声を行政機関の対応に浸透させることである。しかし、肝心なのは、「対等性」の確保とは、民間シェルター側だけの問題ではない。行政側も従来の行政中心のやり方を変えるだけでなく、ジェンダー問題としてのDVと女性の社会的状況を認識した上で、民間シェルターとの「対等性」を意識した「連携」の姿勢を保つことが望まれる。

8. 行政と民間の「連携」にみるDV被害者支援のジレンマと可能性

(1) 行政と民間の「連携」の理想と現実のギャップ

本調査結果からいえば、民間シェルターと行政の「連携」は「一時保護」の場面では前進している。これは、DV法による被害者保護の法的しくみの整備が要因と考えられる。同法前は、民間シェルターが働きかけても、行政は、一部の実績のある民間シェルター以外とは連携を図ろうとはしない傾向があった。2004年実施の全国

女性シェルター・ネットによる自治体の「ドメスティック・バイオレンス（DV）被害者の自立支援に関する調査報告書」によると、先駆的な自治体では、民間シェルターがDV被害者のニーズに応じて編み出した同行支援（生活保護申請、保護命令申立等への同行他）等を積極的に取り入れ、その有効性を認めている。一方で、職員不足や加害者との遭遇時の同行者の安全確保等、行政としての関わりに限界を感じる意見も少なくない。「連携」に齟齬をもたらすひとつの要因は、DV法上の「連携」の位置づけが、曖昧で具体性を欠くことがある。これはDV施策の基本的な問題であるが、現状では、「連携」への認識が関係機関で共有されていないことや「連携」のしくみが未整備であることに起因する。民間シェルターもしくみ作りを有効に展開しているとは言えないが、これは、DV被害女性の声が「連携」に組み込まれていないことを意味する。現在、国は各自治体に「基本方針」に沿ってDV被害者支援に伴う行政と民間の「連携」の具体的な内容を盛り込んだ「基本計画」の策定を求めている。国は、行政と民間が共通の理解をもてるような具体的な「連携」のあり方を示すべきである。

(2) 日本における民間シェルターと行政の「連携」の可能性

DV被害者支援における「連携」の意義とは、DV問題を個人的な問題として封印してしまうのではなく、ケース毎に行政、司法、医療機関等と「連携」することで、DV被害者が総合的な支援システムに繋がることである。このような連携体制は、被害者の基本的人権を支えるだけでなく、マイクロレベルの問題をさらに大きな社会的問題として捉えなおすことを可能にする。それはまた、私的な問題が公的な領域で扱われることに繋がる。

しかし、民間シェルターの多くは小規模であり、無償ボランティアに近い働き方で活動を行っており、個々の民間シェルターが行政と対等な関係を構築していくことは容易ではない。その為、DV法施行前の民間シェルターの行政への働きかけは、従来、「官」＝行政が中心となって「上からの公共性」を進めてきた日本では、当然の流れといえる。民間シェルターが、行政との「対等性」を確保し、自律的に活動していく為には、独自の案を行政に提案し財政的支援を取り付けるという政治的交渉能力や発言力が必要になる。他方、行政も民間との関係を保つ為には従来の旧態依然とした態度を改善するような意識改革が必要である。同時に、DVやジェンダー問題に対する意識改革も必要である。これまで民間シェルターは、なぜ行政に必死に「連携」を働きかけなければならなかったのか。それは、DVがジェンダーに基づく暴力であるがゆえに家庭の中に囲いこまれ、社会的に認知されず、被害者支援に必要な行政との「連携」が築けない状況にあったからである。神奈川県「連携」に特徴的なのは、民間シェルターが女性団体として「自律的に実力をつけたい」という思いで積み重ねてきたシェルター活動の実績が行政をつき動かしてきたことにある。そこには、DV被害女性の声をDV施策に反映させ、DVの背景にある社会構造上の女性の不平等な立場を行政に理解させ変革したいという民間シェルターの思いが込められている。神奈川県「連携」は、行政と民間が従来の二項対立的な関係ではなく、無批判に共存する関係でもない、緊張関係と「対等性」を維持しながらの「連携」を実践している点で新しい行政と民間の形を作り出す契機になると考えられる。

9. 今後の課題

本稿では、行政と民間シェルターの具体的な「連携」の実態を考察することができなかった。これは今後の課題としたい。また、行政と民間の「連携」を公私の二分論の下で考察することが今後の課題としてあげられる。上野は、市民社会論の公私の枠組みを、公／私／民／共の4つのセクターに区別した。公私は従来の区分だが私から市場を独立させ民とした。次に、公共を公と共に分けるが、これは日本では公は官の意味合いが強い為で、共は官からパブリックを取り戻す動きであるという。共領域は、初めからあるわけではなく作って育てるものである（上野 2003, p.22）。横田は、日本では「公」の名において「公権力＝国・行政によって『共』領域が作られ操作されるのは当然であるとの錯覚が支配的になってしまっている」と指摘し、「ポイントは、『私』である市民の形成であり、市民による下からのヘゲモニーである」という。その為には、「市民」が『共』領域を形成し、拡げていく」ことが必要だという（横田 1989, p.125）。DV被害者支援の民間シェルターと行政の「連携」とは、共領域をつくる試みのひとつであり、「新しい公共性」を拓く可能性を孕む。神奈川県事例に見たように「新しい行政と民間の連携」の理論的検討も今後の課題である。

【謝辞】

アンケート調査にご協力くださった民間シェルターの皆様、インタビューにお答えいただいた鳥取県、神奈川県、千葉県のDV担当者の皆様と民間シェルター代表の皆様は心より感謝申し上げます。

注

- 1 親密な関係にある男性から女性に対する身体的、精神的、性的暴力
- 2 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
- 3 婦人相談所は各都道府県に1ヶ所以上、婦人保護施設は全国に50ヶ所、母子生活支援施設は全国に297ヶ所（2007年）
- 4 内閣府『平成20年版男女共同参画白書』
- 5 『「配偶者からの暴力の防止等に関するアンケート調査」結果報告書』平成20年8月
- 6 女性の家HELPネットワークニュースNo.44（1998）
- 7 アンケート調査の詳細については（小川 2008）を参照されたい。
- 8 北海道（2006年9月12日）、鳥取県（2006年9月14日）、千葉県（2006年10月31日）、神奈川県（2006年11月13日）。代表は全員女性。
- 9 鳥取県（男性1名、2006年9月14日）、千葉県（男性2名、2006年11月7日）、神奈川県（女性2名、2006年11月13日）の各DV担当者へ聞き取り。
- 10 一時保護の実施責任はDV被害者等一時保護の原因が発生したところ、すなわち、自宅のあるところや自宅での暴力であっても、被害女性が助けを求めて駆け込んだ警察署やその他相談機関の所在地を所管する福祉事務所が負うこと（みずら 2006、p.183）。
- 11 各市町村によって異なるが、男女共同参画課や市民相談室等（神奈川県県民部人権男女共同参画課から聴取。2008年12月15日）。
- 12 三者協働システム以前の神奈川県の取組（みずら 2006、p.182以下）。

【引用文献】

- Hague G., Kelly L., Muller A., 2001. *Challenging Violence Against Women, The Canadian Experience*, Policy Press
- 上野千鶴子 2003 「私の市民論」『Volo10月号』大阪ボランティア協会
- 右田紀久恵 2005 『自治型福祉社会の理論』ミネルヴァ書房
- 小川真理子 2008 「日本におけるDV被害者を支援する民間シェルターの現状—民間シェルターへのアンケート調査の考察を通して」お茶の水女子大学F-GENSジャーナル編集委員会編『F-GENSジャーナルNo.10』
- 戒能民江編著 2006 『DV防止とこれからの被害当事者支援』ミネルヴァ書房
- かながわ女のスペースみずら編 2006 『シェルターから考えるドメスティック・バイオレンス』明石書店
- シェルター・DV問題調査研究会議調査4担当 2000 『シェルターにおける援助に関する実態調査』(財)横浜市女性協議会
- 田中弥生 2006 『NPOが自立する日』日本評論社
- (財)横浜市女性協会 1995 『民間女性シェルター調査報告書1 日本における緊急一時保護に関する民間シェルターの取り組み 日本国内調査編』
- 横田克己 1989 『オルタナティブ市民社会宣言』現代の理論社

【参考文献】

- 西山志保 2007 「ガバナンスを導く協働（パートナーシップ）の可能性NPOと行政の公共サービスをめぐるせめぎあい」『社会政策研究7 特集市民活動・NPOと社会政策』東信堂
- 戒能民江 2002 『ドメスティック・バイオレンス』不磨書房
- 戒能民江編著 2007 『国家／ファミリーの再構築』作品社