

第2期東京都男女平等参画審議会

第4回総会 議事録

1 日 時

平成16年7月27日(火) 午後6時から午後7時55分まで

2 場 所

都庁第一本庁舎33階 特別会議室S6

3 会議次第

- (1) 「配偶者暴力に関する被害実態の把握・分析及び対策について」
報告(案)について
- (2) その他

4 出席委員

渥美東洋会長、加茂登志子委員、妹尾栄一委員、中島元彦会長代理、波田あい子委員、番敦子委員、前田雅英委員、松原康雄委員(部会長代理)、森野美徳委員、山崎美貴子委員(部会長)、野上じゅん子委員、馬場裕子委員、武井雅昭委員

5 配布資料

資料 配偶者暴力に関する被害実態の把握・分析及び対策について 報告(案)

6 議事録(全文)

午後6時00分開会

田村参事

本日は、お忙しい中、また、夜間の開催にもかかわらずご出席くださりましてありがとうございます。時間になりましたので、これより、東京都男女平等参画審議会第4回総会を開催させていただきます。

議事に入ります前に、本日の出席状況について報告いたします。本日出席の委員は13名でございます。庄司委員、白石委員、広岡委員、樺山委員、串田委員、星野委員、武中委員は欠席でございます。

東京都男女平等参画審議会運営要綱第2に定める総会の開会に必要な定足数に達しておりますことをご報告申し上げます。

また、区長会代表の委員の交代がありましたので、新たにご就任いただきました委員をご紹介します。武井委員でございます。

武井委員

港区長の武井でございます。よろしくお願いいいたします。原田前区長に引き続きまして、この審議会委員を務めさせていただきます。よろしくお願いいいたします。

田村参事

引き続き、前回の総会以降、職員の異動、組織改正等がございましたので、初めて出席させていただいております職員を紹介させていただきます。

山内生活文化局長でございます。

山内生活文化局長

山内でございます。よろしくお願いいいたします。

田村参事

高島都民生活部長でございます。

高島都民生活部長

高島でございます。どうぞよろしくお願いいいたします。

田村参事

松本男女平等参画担当課長でございます。

松本男女平等参画担当課長

松本でございます。よろしくお願いいいたします。

田村参事

それでは、進行を渥美会長にお願いいいたします。よろしくお願いいいたします。

渥美会長

渥美でございます。本日は、暑くてお忙しいところ、ご出席を賜りましてありがとうございました。

議事に入る前に、審議会及び議事録の公開・非公開について確認をしておきます。東京都男女平等参画審議会運営要綱には、「審議会の会議は公開で行うものとする。ただし、審議会の決定により一部非公開の取り扱いをすることができる」旨の規定があります。ご意見がなければ、本日の総会は公開で行います。よろしゅうございますか。

(「異議なし」と声あり)

渥美会長

それでは、議事に入ります。お手元の会議次第に沿って進めます。

本日の議題は、昨年3月から皆さんに加わっていただいて調査し、審議してまいりました「配偶者暴力に関する被害実態の把握分析及び対策について」報告(案)についてであります。報告(案)について、ご審議ご確認をいただいて、それについての決定の上、生活文化局長にご報告する予定です。

本報告書の取りまとめに当たっては、専門部会及び起草委員会の委員の皆様、大変お手数をおかけいたしました。この場を借りて感謝申し上げます。まず、この「報告」(案)に至るまでの経過を、事務局から簡単に報告いたします。それでは、報告願います。

田村参事

では、報告書の28ページお開きいただけますでしょうか。審議会の開催状況の表がございます。昨年3月11日の第1回総会におきまして、調査・審議事項の確認をいただきましたあと、審議会の進め方をご検討いただき、専門部会を設置いたしました。専門部会では、現場でご活躍の方々から幅広くご意見を伺い、また、東京都が実施いたしました配偶者暴力防止法施行後の被害者の実態や関係機関の支援の現状などの調査結果などから、配偶者暴力についての現状の把握、課題の整理等を行いました。これらを論点整理としてまとめ、昨年10月の第2回総会でご検討いただきました。その後、起草委員会を設置し、総会及び専門部会の検討結果を「中間報告」として取りまとめ、平成16年3月の第3回総会におきましてご承認をいただきました。この「中間報告」につきましては、冊子を作成、配布するとともに、生活文化局のホームページに掲載するなどの方法により、広く都民及び関係者の方々にもお知らせし、ご意見をいただきました。その後、専門部会におきましてお寄せいただいたご意見、配偶者暴力防止法の改正などを踏まえた議論を行い、おまとめいただきましたものがお手元の「報告」(案)でございます。

以上でございます。

渥美会長

ありがとうございました。

委員の皆様方には、短期間にご無理なお願いを申し上げます。惜しみないご協力をいただきまして、改めて御礼申し上げます。

それでは、本総会で決定いたします「報告」(案)の概要につきまして、説明をお願い

いたします。まず、専門部会の山崎部会長から、中間報告（案）の概要についての報告をお願い申し上げます。

山崎委員（部会長）

それでは、最終報告の検討に当たりまして、専門部会の考え方をご説明させていただきたいと思っております。

先ほどございましたように、12回の専門部会、5回の起草委員会を踏まえたところでございますが、中間報告に対しまして、都民の皆様方からのご意見がたくさん寄せられました。それから、その後、配偶者暴力防止法という法律、児童虐待防止法という法律の一部改正がございました。その動きを踏まえまして、取組みの方向と具体的な施策のあり方についてまとめさせていただきまして、最終報告の形にさせていただきました。

いろいろな議論を重ねてまいりましたが、報告の中心は5つの方向性を提示したことでございます。その具体的な施策のあり方でございますが、これは第2章の4ページから始まっておりますが、ここに5つの具体的な方向性を示させていただきますとともに、そこに「具体的な施策のあり方」を提示させていただいております。そして、その上で、第3章で、「施策を効果的に実現するために」について示させていただいております。

この報告の中では、特に相談から自立に至るまでの継続的な被害者への支援策のあり方、今まで主体的な支援及びそこに到達することが余りなかった子どもに対する支援策について検討をさせていただき、具体的には、被害者とその子どもの段階に応じた、総合的で体系的な支援のための基本プログラムを作成することをさせていただきまして、それを具体的に提言する形をとりました。

それと同時に、それらの支援を行う仕組みづくりの問題につきましては、都と区市町村、いろいろなNPO等でございますが、そうした民間団体、多様な機関が支援を行う際の連携のネットワークの構築について検討して、それをより適切な支援が行われますようにということで、地域に密着したネットワーク、あるいは、広域的な支援を行うネットワークの効果的な取組みを提言しております。資料8として、26ページにそれを図解で提示してございます。

そうしたことを踏まえまして、この報告書で具体的な提案をしております。事務局から、具体的な中身の説明をしていただこうと思っておりますが、この12回の専門部会及び5回の起草委員会には、会長及び会長代理は1回の欠席もなく私どもの議論にお付き合いくださいまして、積極的なご意見をいただきましたことも心から感謝申し上げます。

また、事務局の皆様方が大変細かい調査を、今回は5領域にわたって行っております。また、被害者自身の調査もさせていただいております。そうした取り組みや取りまとめにつきまして、事務局の皆様方が本当に夜遅く、時には家に帰れないくらいまでの時間も使っていただいて、一緒に作業に移っていただいご支援をいただきましたことにつきまして、あわせて感謝申し上げます。ありがとうございました。

渥美会長

ありがとうございました。では、引き続き、事務局からの説明をお願いします。

田村参事

では、私から、山崎先生のお話にもございましたが、具体的な内容についてご説明させていただきます。

まず、1ページの第1章ですけれども、これは、中間報告のまとめの中で十分ご議論いただいたところですので、1ページのところは省略させていただきます。

2ページの下のところ、中間報告以降の配偶者暴力の状況ということで、15年度の配偶者暴力の状況がどうなっているかということを書き込んであります。相変わらず配偶者暴力が増えている、相談も一時保護も保護命令も増えているという状況は変わらないということでございます。

第2のところですが、これは中間報告以降、法制度等の改正がございましたので、そのことについて書いてございます。委員の先生方には、法改正等の資料についてはお送りしておりますので、内容はわかりかと思っておりますけれども、一応説明させていただきます。

まず第1は、配偶者暴力防止法の一部改正になります。12月2日に施行となります。主な内容としては、「配偶者からの暴力」の定義を「心身に有害な影響を与える言動」まで拡大する、被害者が同伴する子どもへの接近禁止命令も可能にする、区市町村において配偶者暴力相談支援センター業務が実施できるなどの幾つかの項目がござい。次が、児童虐待防止法の一部改正です。配偶者暴力のある家庭の子どもについても、「暴力の目撃」が虐待に当たるということが改正されました。住民基本台帳の閲覧・交付についても制限されることになりました。それから、配偶者からの暴力被害者の公営住宅への入居についても、一部道が開けたということでございます。

続きまして、4ページをお開きください。4ページからが本報告の本題でござい。具体的な取り組みについての項目でござい。これは、5つの方向性についてそれぞれまとめております。まず方向性の1ですが、「被害者の安全と安心を確保し、生活を再建す

るための継続した支援を行う」ということです。被害者は、子どもを連れた30代、40代の人が多いということで、精神的にもダメージが多く、経済的な自立が困難だという現状を受けて、どういう支援が必要かということについて検討したわけですが、左のほうは中間報告で書いてございましたので、これも省略させていただいて、右の5ページの「具体的な施策のあり方」のご説明をさせていただきます。

まず第1が「被害者の相談から自立にいたる段階に応じた総合的・体系的な支援のための基本プログラムの作成」でございます。「東京都は、被害者の段階に応じた支援策を体系化し、各支援機関の機能と役割を明確にしたネットワークを早期に構築するとともに、ネットワークのあり方などを具体的に示した基本プログラムを作成する」ということでございます。その後、印を一つ置いたところですが、「被害者支援にかかわる機関は、基本プログラムから被害者の個々の状況に応じて個別の支援プログラムを作成する必要がある。都は、この支援プログラムの作成について研修等を行う」という提案をしております。続いて6ページをご覧ください。6ページの上のところ、被害者が相談に来て自立するまでを被害者支援の流れに沿って書いたものでございまして、そこにどんな支援が必要かということを示しております。次に2「身近な相談窓口の充実」です。やはり第一次的な対応機関として、区市町村の身近なところでの相談機能の充実が必要であるということでございます。次に、その身近な相談窓口だけではなくて、3で言っていますように、専門性が高い支援、広域的な支援が必要な被害者、例えば精神的ケアが必要であるとか、厳しい追及に遭っている被害者など、そういう人たちに対する支援が必要であるということでございます。そういう専門的な支援について、やはり東京都としての役割があるであろうということでございます。4番目が「一時保護体制の充実」でございます。やはり安全を確保する上では一時保護が欠かせませんので、この一時保護についても、民間施設等の連携などによって多様なニーズに応じた一時保護が可能となるような体制を充実するということを述べております。次に、5番で「自立に向けた取組みの充実」です。さまざまな施策があるわけですが、それを配偶者暴力の被害者に活用しやすくするというところで、国土交通省、都営住宅への入居、就労の意味でのしごとセンターの相談に対する理解、自助グループの育成などについて記載されております。6番目では、それを支えるのは何より人材ということで、やはり人材を育成する必要があるということでございます。7番目に、情報提供についても充実するということもございます。

「今後も検討が必要な課題」ということで、まだ残されている課題としては、都内、他

府県との広域的連携と、国への要望としては、国の負担、補助の対象、そういう問題については、まだまだ残された課題となっております。

引き続き8ページをご覧ください。方向性の2でございます。「配偶者暴力のある家庭等の子どもへの支援を行う」ということで、先ほど山崎先生からもありましたが、まだ子どもへのケアが十分に行き届いていないということがございます。しかし、その行き届いていない子どもに対する配偶者暴力の影響が非常に大きいこともございまして、右の9ページの「具体的な施策のあり方」の中で、子どものケアに関するプログラムの作成が必要であろうということです。プログラム作成に当たっては、やはり子どものケアを行う機関と、被害者支援を行う機関との連携による作成が必要であろうと述べております。さらに、「虐待防止ネットワークとの協働体制の構築」でございます。虐待防止ネットワークのほうは、比較的どこの区市町村でも整備されてきておりますが、その虐待防止ネットワークとの協働体制を構築する必要があるということでございます。

「今後も検討が必要な課題」としては、離婚時の監護権とか面接交渉権の問題が残されています。これは法的な問題として挙げております。

次に10ページをお開きください。方向性の3でございます。「被害者の安全確保、被害の防止など被害者支援の視点からの加害者対応について検討を進める」でございます。加害者への対策としては、取締りの徹底が重要ですが、やはり加害者更生のための対策も今後の大きな課題であると認識しております。しかしながら、加害者への取組みは新しい分野であって、海外の状況及び実効性などについて、意見や知見などもまだまださまざまあるところでございます。これについても、東京都として、加害者対策について何らかの形で検討を進める必要があるのではないかということでございます。ただし、右の11ページにもありますが、残されている問題としては、海外等では、司法制度に則った加害者更生プログラムがございまして、今度の配偶者暴力防止法の改正の中でも、司法制度に則った加害者対策が打ち出されていけませんので、その辺についての問題がまだ残っているということでございます。

次に12ページをお開きください。方向性の4でございます。「早期発見・未然防止のために社会全体で取り組む」でございます。配偶者暴力というのは、家庭内の私的空間で起こるために発見しにくい。また、周囲の理解が得られない場合には、それが潜在化してしまうということで、被害が長期化してダメージが大きくなる場合がございます。ですから、やはり地域の中で配偶者暴力に対する理解を深めて支援していく必要があるということで

ございます。その方向性の3点目のところですが、「地域で家庭を支えるための支援を行う」ということで、社会から孤立している家庭に暴力が起こりやすいと言われている。子育て相談、各種の保健事業などを通じた子どもや家庭への援助、子育てグループなど地域活動への参加の促進など暴力の発生を未然に働きかけも行うということでございます。

「具体的な施策のあり方」として、さまざまな場面での働きかけが必要であろうということ、関係機関への啓発はもちろんですが、民生委員・児童委員、主任児童委員、人権擁護委員等の理解を深めていくということ。それから、相談に来るのを待っているだけではなくて、訪問相談などの場で、積極的に外へ出かけていく活動も必要ではないか。さらに、3番目には「事業者等への働きかけ」ということで、配偶者暴力は家庭内の問題だけれども、職場においても、能力発揮に支障が生じるなどの影響が出る場合があるということ、事業者に対してもこういう問題について関心を持っていただきたいということで、研修等も進めていきたいということでございます。

続きまして、14ページ、方向性の5でございます。今まで、1から4まで、さまざまな対策について述べてきましたけれども、そういう対策を進める上で、体制の整備が重要であろうと考えておりまして、方向性の5としては、「支援関係機関のネットワークを構築し、連携を進める」ということを述べております。特に、配偶者暴力防止法では、支援センター業務が都道府県業務になっているということで、支援をめぐる区市町村との関係、役割分担が整理されていないところがあります。配偶者暴力防止法が改正されて、区市町村でも支援センター業務ができるようになることもありまして、区市町村と役割を分担しながら被害者支援をより効果的に進めていきたいと考えております。「支援関係機関の有機的ネットワークを構築する」ということで、機関単独ではなくて、さまざまな機関が連携して広域のネットワーク、地域のネットワークをつくっていかうということと、「身近な地域で支援を行う区市町村の基本的役割」として、人的資源、物的資源など区市町村はかなり持っているわけですが、その中で、その資源を生かした形での支援を進めて区市町村でも役割を果たすことが必要ではないかということでございます。それから都としては、広域自治体として、配偶者暴力相談支援センターを中心にした広域的、先駆的、専門的な施策を推進する役割を果たす必要があるだろうということでございます。

「具体的な施策のあり方」としては、都レベルの広域的な連携と、区市町村レベルの地域連携のネットワークを構築していくということでございます。調査をしましても、連絡会議等が区市のすべてにできているわけではなくて、まだ少ないこともありまして、早急

に区市にも連絡会議等の設置が求められております。それに伴いまして、区市等地域での連携の中心になります機関、ネットワークの核になる機関として、区市町村における配偶者暴力相談支援センター機能を整備していくということを、15ページの下で述べております。どういう形の支援センター機能を持つかということは、区市町村の状況に応じて、女性センターがやるとか、福祉事務所、子ども家庭支援センター等の連携の中で支援センター機能を充実してほしいということでございます。それから、区市町村の支援センター機能の整備に当たって、東京都としては、技術的支援などの連携協力を行っていく必要があるということでございます。次に、では、東京都の配偶者暴力相談支援センターは何を行うのかということになりますけれども、やはり専門的・広域的機能の充実を図る必要があるだろうと。被害者の中には、さまざまに困難な問題を抱えていて精神的なケアを非常に必要とする方とか、追及が厳しい被害者とか、さまざまな方がいらっしゃいます。そういう中で、専門性の高い支援を東京都は積極的に充実していく必要があるということでございます。さらに、「都のバックアップ機能を強化し、区市町村の取組みを支援する」ということで、今まで東京都としては、バックアップ機能として、研修とか連絡会議などを持っておりますけれども、さらにそれをレベルアップして、専門性の高い研修とか講師養成研修などを体系化して行う必要があるとか、配偶者暴力に関する調査研修を実施して、先駆的な取組みにつなげるような検討を行う必要があるということを述べております。

以上が、第2章、今回の中心的な中身でございます。

次に第3章ですが、審議会として「施策を効果的に実現するために」ということでまとめております。審議会としては、この問題について、保健、医療、福祉、司法など多角的な視点から幅広く検討を行ってきました。緊急に幅広く政策としてやらなければならないことがあるのですけれども、優先度について検討を行って、緊急に取り組むべき課題については早急に実施するよう努めてほしいということでございます。

それから、これは、言ってみますと、連携によってどう進めるかということが重要なので、連携の強化を図る必要があるだろうということでございます。さらに今後とも被害者支援の現場や被害者の実態を十分に踏まえて施策展開を図るとともに、支援ニーズを適格に把握すること、新たな課題にも柔軟に対応することを望むと。それが審議会からの意見となっております。

以上でございます。

渥美会長

ありがとうございました。

今、概要・方向の説明が山崎部会長からなされ、この報告書の具体的な内容についてアウトラインが田村参事から報告されました。

皆様方から、ご意見、ご質問を若干賜りたいと思います。ございましたら、どうぞ。

森野委員

報告そのものについては、皆さん一生懸命に取り組んでおられて、よくまとまったかと思いますが、1点だけ、質問といいますか、補足的に説明しておいていただきたいことがあります。これから、区市町村の配偶者暴力相談支援センターの業務などを一生懸命に拡充していくようにしたいということですが、こういった制度は、配偶者暴力防止法の改正等により拡充されているかと思いますが、その財源的な裏付けをどのようにしていくか。7ページで、国の負担及び補助の対象とすることを要望するという話ですが、今現在、例の三位一体改革で、今年度は1兆円、さらに3兆円の補助金や負担金を削減しようという議論をしているときに、負担補助の対象をさらに国に要望していくという時代ではないと思います。そのこのところを、これだけでいいのか。要するに、報告書はこれでいいと思いますが、最終的に事務局として、その部分のこの報告を、都としてより実りあるものとするに当たって財源的な裏付けをどう考えているのかということをご説明いただければと思います。これは、必ずしも東京都としてどうするかということだけではなくて、むしろ国としてやるべきものがあるのかもしれないし、区市町村に対しての財源をどうするかについては、またどこがどう負担するのかも含めて、ちょっと補足説明をしていただけませんか。

渥美会長

事務局への質問ですから、事務局からお答え願います。僕も補足をさせていただきますけど。

田村参事

森野委員からお話がありましたように、三位一体の改革が進められている中で、新たな補助金を国がなすことはなかなか難しいのではないかというお話がありました。その件につきましては、私どもとしては、国への提案要求という形で、毎年要望しております。この法律では、特別地方交付税の交付金で手当てすることに仕組み上はなっております。ただし、東京都は富裕団体なので、これについて予算がつかない。ほかの地方自治体については、この法律によって、事業をやったときにつく団体もあるのですが、東京都はつかな

い形の仕組みになっている中で、東京都が区市町村に対して、この配偶者暴力相談支援センターをやるといったときに、それでは補助金がすんなり東京都単体で出せるかというと、それは非常に難しいと考えております。ですけれども、私どもとしては、これはやはり区市町村がやるべき事業であるという認識は持っております。東京都がやる事業であると同時に、被害者が自分で生活していく地域の中で、その地域の住民を責任を持って支援していくのは区市町村の業務であろうと考えております。ただ、そうはいつても、区市町村も今はその辺はなかなか厳しいだろうと思っておりますので、私どもとしては、支援センターを立ち上げる上でのノウハウ、職員に対する資質の向上、連携の強化、さまざまな場面で区市町村を支援していくということでやっていけたら思っております。今のところ、具体的な財源とか、区市町村にお金が出せるのかということについて、詳しい話はできないのですけれども、そのような形で考えております。

渥美会長

原田区長の後に参加していただいた武井区長に、その点を伺います。

武井委員

今の財源のご質問をしていただきまして、区の立場としてもこの問題に限らず非常に關心があるところです。今のお話の中でも、区の財政構造というのは、ほかの市町村とは違っておりまして、交付税の直接対象にもなっておりません。東京都が地方交付税の対象になっても、富裕団体であるから交付されないという事情がある。ただ、区には交付税制度が直接適用されておりませんので、大都市という形の概念の中でくくられる。そうすると、国からは来ない。では、都がどうするかという中で、財源はどのようなだろうかという問題ということは、いろいろな施策で常に出てまいります。

ただ、一方で、今の参事のお話にもありましたように基礎的な自治体として、住民に責任を持つ行政をやっていかなければならない立場から言いますと、配偶者暴力相談支援センターというものを設置すること、あるいは、ここにありますセンター機能の整備ということで、機能に着目していきたいと考えております。と申しますのは、この配偶者暴力の問題は、先ほどの児童虐待の問題とか、あるいは、地域の中でも孤立した家庭での子育ての問題とか、いろいろな問題にかかわってくるものだと思っております。そういう意味で、一つ一つ整理すれば、配偶者暴力相談支援センター機能に位置づけられるかと思っておりますけれども、そのことが独立しているということではなくて、いろいろな福祉政策の中の一つとしてそれが浮き上がってくる形になるのではないかと思っております。そういう意味で

は、区が行っている男女平等参画であるとか、人権問題であるとか、いろいろな分野とかかわる問題ですので、そういう中でほかの施策とも連携しながら取り組んでいくべきものだと思っております。

渥美会長

ありがとうございました。

この報告書の中心にあるのが「連携と協働」ですが、「連携と協働」というのは、一面で、資源のむだ使いの防止、重複している予算の効率的な運用ということが念頭にございます。それを念頭に置いて報告書も作成されました。国は基本指針についての責任がありますし、国がその指針に基づいて行動すべき場合、都が基本計画を立てて実施を基礎自治体に求める場合、それらの場合に人手が出てくる、あるいは、系統立った訓練や教育、会議が開かれる。それらの場合に、連携あるいは協働作業を行うと、当然ながら、そこに人を送り、その人の背後に予算をつけるというか、人件費等々の費用を持ってくる。それが有機的に使われることを念頭に置いて、ここでも、連携とか協働ということを考えました。今までの予算配分の仕方とは相当違った発想をとっていただければ、資源のむだ使いを省くことができる。その点は、効果的に、種々の制度を動かす上で連携するとか協働することも大切ですが、他方で、三位一体で議論されているだけではない、もっと納税者の立場を考えて、先ほどの武井区長のお話を借りますと、機能的に充実させることを考えていく上で、実質的には、国の予算、都の予算というものが底辺で使われるように運用することは不可能ではない。実際、これは多くの国々で行っていることです。それらも考えられて対処願いたいというのが、この提案の密かな意思でございます。

ほかに何かご質問、ご意見はございませんか。

前田委員

非常によくできた報告案をつくっていただいて、ありがとうございました。連携ということが重要であることはご指摘のとおりだと思いますが、今度、都は、青少年の問題に力を入れて新しい組織をつくられると。この中にも、配偶者の暴力がある家庭等の子どもへの支援がかなり重要なポイントとして取り上げられていると思いますが、先ほど港区長がご指摘のように、あらゆる施策につながっていて、特にこのところは非常に重要なつながりがあると思います。配偶者暴力の加害者になるような人たちを少なくしていくという意味でも、少年時代からの育ち方、家庭、そういうものを、迂遠に見えるかもしれませんが、それをきちんとしていく。それをきちんとしていくものは、法律で処罰するとかそうい

うことではなくて、地域の力でいい家庭をつくっていくということだと思います。「いい家庭」にはまたいろいろ議論があって、立場の問題とかいろいろあるかもしれないのですが、ここで示された具体的な施策は、ある意味でコンセンサスが得られる合理的なものだと思います。「安全・安心まちづくりの施策」もその基盤は、家庭が基本だと思います。渥美先生の前でちょっと申し上げにくいのですが、私が最近の数字で調べてみましたところ、小学校高学年、それ以下ということですが、罪を犯す触法少年について、これは表面だけとらえて報道されては困るのですが、母子家庭の少年が犯す割合は普通の家庭の3倍であると。ただ、もっと悲惨なのは、母親がいない父子家庭は普通の家庭の9倍である。もちろん、父子家庭、母子家庭が悪いとかいうことを申し上げたいわけではないのですが、大きなレベルで見ますと、やはり家庭がきちんとしていることが大事で、ここでも指摘されていますが、奥さんに暴力を振るうような人をどう改善していくかということは、国のレベルでもいろいろ議論するのですが、まず、罪を犯さない、そして、人に思いやりがある家庭をつくっていく。そのための施策として、先ほど森野先生がご指摘のように予算の問題は大きいと思いますが、こういう報告案としては、一步そちらの方向に進めていくことを都民に向けて宣言していくといいですか、出していくことは非常に有意義なことだと思います。

ただ、一つだけお願いがあります。私は国の男女共同参画会議のほうもやらせていただいているのですが、都は非常に先進的なところで、その先進性を出す意味でも、今後また検討その他でぜひ都に期待したいのは、加害者対策の問題です。加害者に対してどういうことをしていくか。被害家庭の援助に加え、加害者対策に対して都のほうでも何らかの、これだけ人的なネットワークというか先生方の力もありますので、ぜひそちらの方を今後とも検討されて、一步でも前へ出ていただければありがたいと思っております。

渥美会長

ありがとうございました。先ほどちょっと触れられましたが、さまざまな考え方があるけれども、加害者対策についても諸般の事情は十分に検討した上で、一步一步着実に進みたいという意向はこの中に若干含まれてはおります。それと、青少年問題は迂遠だと言われましたけれども、本当に基礎的なことですので、ご指摘されたことはそのとおりだと思います。

さらにご質問、ご意見はございませんか。

馬場委員

今回の報告は、DVが起こった後の対策については本当にすばらしくまとめてくださっていると思いますが、私は、最初的时候から指摘をさせていただいているように、なぜDVが起こるのかということ、結果として報告にもう少し盛り込んでいただけたらありがたいと思います。DVが起こってから、それに対してどう対処していくかということではなくて、発生しない、DVが起こらないようなことということのも、これだけの資料、調査をなさって調べた上での報告であれば、そこをもう少し述べていただけたらありがたかったと思います。

今、私も思うのですが、ここにも述べられている二次被害の問題、今、前田委員さんからもお話がありました子どもの問題、加害者のほうもそうですが、基本的には、やはり男女平等政策、きちんと男女がともに家庭でも社会でも担っていくのだと。平等であることが基本にあって、その上で暴力は犯罪であり、家庭というものが男女平等の上に成り立っていることを、基本的にもう少し強く社会の中で認識していただくことが、このDVの解決になるのではないかと私は考えております。相談センターでの二次被害を起こさない、今の子どもたちに対しても教育の中でこのことをきちんと認識することによって、大人になっても加害者にならない、被害者になることを少しでも防ぐことができる。そんなことが期待されるのではないかと考えておりますので、ぜひ、男女平等施策を東京都としてもっと進めるべきであるという提言をぜひお願いしたいと思っております。

渥美会長

ありがとうございました。その点については、皆さんの長い間の検討の中で、馬場委員がご指摘なさってくださったものを十分検討させていただいたつもりでございます。6ページにあります全体の流れもそれを前提にしてつくっておりますし、さらに、今、直接ご指摘なされた予防の点も、各家庭、各発達段階に応じて種々の違いがございますから、細かくはそれぞれ個別具体的な問題に対応するとして、12ページ以降にも具体的に指摘しておりますけれども、早期発見や未然防止についての対処を一つの重要な方向として挙げさせていただきました。その中で各区市町村が対応していきながら、どのような方向がそれぞれの地域で出てくるか。各家庭はどういう方向に進んでいくかは、これはまたそれぞれの家庭、それぞれの地域の文化の生み出すところであって、一定の方向を指し示すことはできませんけれども、まずい結果を生み出さないようにするために、できるだけサポート援助ができるような仕組みをなるべく早い段階から考えるという趣旨はこの中に盛り込まれております。今、馬場委員がおっしゃられたようなことは、実施に当たって、当然、

都が進められていくときに指摘もしてくれるでしょうし、それを自覚して現場の方々がご努力いただいて、いい方向が生まれてくればという願望を込めてこの案は出来上がっております。

ほかに何かございませんか。

馬場委員

12ページの最後の、「地域で家族を支えるための支援を行う」の初めのところに、「社会から孤立している家庭に暴力が起こりやすいといわれている」となっておりますが、前回のときにもご指摘があったように、逆に、暴力が起こって社会から孤立する。つまり、DVが発生することを抱え込んでしまって、被害者が社会へ出て行ってそういうことを言うことを加害者が嫌がる。だから、これはこう言い切っているのかなと思いました。

渥美会長

こういう現象はさまざまです。原因は一つではありません。社会問題というのは、そう簡単に解き明かせるものではありませんで、いろいろな要因が絡んでいて、そのいろいろな要因をなるべく早く発見すること。それから、皆さんで力づけをすることができるのであれば、力づけをすること。それから、孤立している状態を解消するためにみんなが努力すること。そういう趣旨で書かれておりました、特別に、今、馬場委員がおっしゃられたようなものを排斥するとか、そういう考え方で掲げているものでは全くございません。

馬場委員

これだけを読むと、孤立している家庭に暴力が起こりやすいと。私の認識は反対で、暴力が起こるから孤立していくのではないかという心配があります。

渥美会長

結果的に、社会文化的な状況としては、最終的にはみんなとの連携があって、みんなの間で協力があって、援助があって、力づけがあるというところでは問題は起こりにくいですし、少なくなります。社会から孤立する要因には複雑な要因があります。その複雑な要因の中で孤立した状態になると問題があるので、それを孤立させないように努力しようという趣旨です。早期発見です。ご指摘のようなことは、当然配慮しておりました、それを意図して、特に、もう孤立してしまっているもの、その原因を問わずに全体を考えましたので、中で暴力が行われたために社会的な断絶が起こってくるという場合もあり得る。それをなるべく早い段階からそれに対処するにはどうしたらいいかということを考えるし、また、孤立しないような社会条件をどうやってつくり上げるかというのは、それこそこれ

から区市町村の方々が取り組まれる場合の一番大切な視点の一つであろうと思います。馬場委員が言われたように、それを特別に除外して考えたわけではございません。

ほかにございませんか。

番委員

今、馬場委員のほうから言われてみると、確かに、ここは、孤立している家庭が原因であるかのように読めてしまう可能性があると思います。私たちは、専門部会ではそういうつもりで検討したわけでは全くないのですけれども、そう読めてしまうという感じがします。だから、今言ったご意見を入れるのであれば、渥美先生がおっしゃったこともそうですし、例えば「社会から孤立している家庭に暴力が起こりやすい、あるいは、DVによって孤立させられている家庭もある」とか、そこもちょっと入れるとか、何か工夫してはいかがでしょうか。その程度の直しはしてもいいような気がします。できるだけ、被害者とかその家庭を特別視したような形にはしたくないんです、確かに。一般的な問題、構造的な問題という発想で私たちはみんな捉えているので、そこはそういう読み方がされてしまう可能性があるということであれば、そこは文章的な問題だと思うので、少しご検討いただくのがよろしいかと思いますが、いかがでしょうか。

渥美会長

特別に誤解を招きやすいでしょうか。そうであるとすれば、最終的に発表いただけるときに、また、今日お渡しするときにその趣旨を申し上げて、我々が言おうとしている内容を、よりわかりやすく説明することについてはやぶさかではありませんけれども、いかがでしょうか。

田村参事

この方向性の4のところはもとも、早期発見がなぜ必要かというところから始まっています。早期発見・未然防止がなぜ必要かということから始まっている話でございます。その最初のところにもありますように、暴力を受けた被害者は社会から孤立されてしまって、社会から暴力が見えなくなって潜在化されているという問題意識から発しているものでございます。そのために、発見する必要がある、本人が気付くような形で何かの手を差し伸べなければならない、そういうことのために、この早期発見・未然防止ということを出しております。馬場先生がおっしゃった意味のことは、もっと全体を貫いて、特に「被害者支援」の第1番目の方向性の1で書いているところでもありますので、ここは、早期発見ということと言う場合には、早期発見がなぜ必要かということの理由付けとしては、

被害者が暴力によって孤立させられてしまうのだというところです。そのためにこういう仕組みが必要だというところであって、最後の「地域で家族を支えるための支援を行う」のところは、それとはまた別に、もう少し未然防止の観点から考えていただいております。暴力が起こってしまった家庭が孤立するという話ではなくて、それ以前の状況として、未然防止のために、社会から孤立させないようにした方がいいのだ、家庭を社会から孤立させてはいけないのだというところです。ですから、そういう趣旨をこの場ではおくみ取りいただきたいと思います。

渥美会長

いかがでしょうか。

野上委員

DVで入所施設を利用されている方のお話をお聞きしますと、いろいろな調査やアンケートなどには、なかなか本当のことが言えないことが多いと言っておりました。職員に気を使うこともあって、正直に答えにくいという話をお聞きいたしました。

そして、二次被害というか、DVに対して理解があまりないような施設もあって、そういう施設に入所した被害者の方から、追いつめられて、パニック障害になったり、摂食障害を起こしたり、うつ状態に陥ってしまったりと何重の意味にも苦しいという声をお聞きすることがあります。

その点、私は、16ページの4の2番目の 印に、「都が行う職務関係者の研修を充実する」と書かれておりますけれども、これは大変すばらしいことだと思います。「より専門性の高い研修、講師養成研修、課題別研修等、目的と対象を明確にした研修体系を構築し、人材の養成と資質の向上に向けた取組みを強化する」、ここがしっかりとできると、今後、DVに悩んでいらっしゃる方を支えてくべき職員の資質の向上に寄与するものであると期待しております。

以上でございます。

渥美会長

ありがとうございました。それについては、またさらに実施する際の種々の配慮について、後ほどご意見を賜ります。以上で、「配偶者暴力に関する被害実態の把握・分析及び対策について 報告（案）」を、正式に報告書として決定したいと思います。その決定をしていただきますと、この「案」が消えて、生活文化局長に報告をさせていただくこととなりますが、皆さん、いかがでございましょうか。よろしゅうございますか。

(「異議なし」の声あり)

渥美会長

ご異議ないようですので、これによって、1年数カ月間ご議論いただき、ご努力いただきました審議を終えて、「配偶者暴力に関する被害実態の把握・分析及び対策」について、文化局長に報告したいと思います。

「配偶者暴力に関する被害実態の把握・分析及び対策」について、報告を提出いたします。よろしく願いいたします。

山内局長

どうもありがとうございました。

(報告書手交)

渥美座長

それでは、次に、生活文化局長から挨拶をいただけることになっておりますので、ご挨拶を賜ります。

山内局長

生活文化局長の山内でございます。一言ご挨拶を申し上げたいと思います。

ただいま渥美会長より、「配偶者暴力に関する被害実態の把握・分析及び対策」についての報告をいただきました。渥美会長、山崎部会長をはじめ委員の皆様には、昨年3月以来、約1年半の長きにわたって、また、本日も、このご報告をいただくに当たって、本当にご熱心に議論をいただきまして、心より御礼を申し上げます。

今回の男女平等参画審議会におきましては、まず配偶者暴力に関する実態の把握・分析をお願いいたしまして、幅広い視点から課題を整理していただいた上で取組みの方向性、具体的な施策のあり方についてご報告をいただきました。報告にもございますように、配偶者暴力の被害者支援には、相談から自立に至るまでの多様な関係機関による総合的な取組みが必要でございます。これは本日の議論の中でも聞かせていただきましたけれども、そういうお話が出ていたと拝見いたしました。

被害者支援のための資源や施策を体系化しまして、切れ目のない総合的な支援の仕組みづくりを行うこと。暴力にさらされた子どもへの支援や未然防止に向けた取組みを行うこと。さらに、それらを実効あるものとするための都と区市町村、民間の連携ネットワークの構築などについて貴重なご意見をいただきました。

都の配偶者暴力相談支援センターにおける相談件数、一時保護件数とも年々増加の一途

をたどり、状況はますます深刻であると言わざるを得ません。本日のこのご報告を踏まえまして、より効果的な配偶者暴力対策を推進してまいり所存でございます。

委員の皆様方には、今後とも、配偶者暴力にかかわる問題のみならず、幅広く都政に関する課題におきましてもご理解を賜りますようお願い申し上げます。

簡単ではございますが、挨拶とさせていただきます。本日は誠にありがとうございました。

渥美会長

我々の努力について言及いただきまして、ありがとうございました。

皆さんの多くのご努力によりまして、この問題は極めて重要な問題であり、あらゆる人々が世の中で、対等に尊敬し合いながら生きる基盤をつくる上で努力を重ねていかなければならないことを自覚しつつ、その中の一つの問題である配偶者暴力間の暴力について、今後我々の提言が都の施策の中で十分に生かされることを心から希望いたします。どうもありがとうございました。

生活文化局長と都民生活部長は、所要のため退室されます。

どうもありがとうございました。

山内局長

どうも失礼いたします。

(局長及び都民生活部長退席)

渥美会長

それでは、引き続いて、先ほど野上委員からも貴重な意見を賜りましたが、これを実施するに当たってどういうことを考えたらいいいのか、将来にどんなことをさらに予定したらいいのか等について、若干の時間を割いて皆さんのご意見、ご感想、事業の実施等についてのお話をいただければありがたいと思います。

何かございますか。

特に起草委員ではなかった方々、小委員会の委員ではなかった方々の中から、いろいろと大所高所からご意見を賜ればありがたいと思います。森野委員、野上委員、馬場委員、この実施に当たって配慮すべき点について、ご指摘を賜ればありがたいと思いますが、いかがでしょうか。

森野委員

さっき財源問題の話をしたしましたが、今回、この議論そのものが、この法律自体が地

方公共団体の責務であることを強調している法律であることを前提に議論してきました。ただ、責務を定めながら、財源的裏付けがない法律をいっばいつくっているという、国権の最高機関が定めていながら、それをやるための財源をどうするかについて、率直に言って無責任な法律をつくっているという今の立法府の現状について、やはり疑問をきちんと投げかけることは必要だろうと思います。

報告は報告で結構ですけれども、今後のこの問題について、今回の配偶者暴力防止法の改正を実際に実施に移していくに当たって、現場で実際に区のレベルでも熱心に取り組んでいるところも出てきているだけに、区市町村の努力も踏まえて、東京都としてDV問題について国に何か申し上げるときには、そういった立法プロセスの問題点について、きちんと指摘すべきだろうと思います。

もう1点は、それに加えて、さはさりながら、やはりこれは東京都が独自に取り組む部分については、特財調のほうできちんと見ていくとか、その辺の財源的な裏付けは、本当に必要ならば都独自で単費でやってもいいことです。それについてははっきり明言してほしかった。私が言いたいのはそういうことです。連携、連携とって、最終的に、例えば中島理事長がいる社会福祉事業団の養護は、施設にそういう子どもを預からなければいけないとか、そういうところを、だれがその財源を見るのかという問題があるわけですから、やはりそういうこともきちんと議論していただきたいと思います。

3点目としては、今日の提言の最後のところに、「都の関係部局の連携を強化する必要がある」と。東京都の審議会等では、必ずそういうことを強調するのですけれども、私、東京都とは30年近く付き合っていますけど、各局の連携がきちんとできているのを見たためしがほとんどないです。しかし、これは本当に影響があることで、先ほども、福祉、保健の分野、住宅も含めて、事後の対策としては、本当に全庁的な対応が必要なものですから、これはぜひ生活文化局が関係各局に今回の提言の趣旨を正確に伝えて、より実効性があるものにしていただきたいと思います。建前論ではなくて、ちゃんとやるんだらうなと。きちんとネジを巻いておいてくださるように期待しています。

以上です。

渥美会長

恐らく、この会議に参加して審議された方々は皆さんそういう気持ちを持っておられると思います。非常に重要な問題であることは間違いなく、それについて、政府及び地方自治体が真剣に対応し、それで住民が真剣にそれに対応する。必要なことは皆さんが心の中

に描きながら、この報告をつくり上げたと思います。ぜひその点を考えていただきたいというのが、皆さんの一致した考え方だろうと思います。

前田委員、何かありますか。

前田委員

先ほど申し上げましたので、ございません。

馬場委員

3ページで述べられている、配偶者暴力防止法の一部改正ということで、のところで、「都道府県には基本計画の作成が義務付けられる」ということでございます。この辺が、今のお話の今後の答申の後、都がどういう計画を具体的に立てられるのかということと関連してくるのですが、これは私どもも見守るという状況になるのでしょうか。審議会としては今後どうなるのかということです。

それから、せっかくこれだけの調査をしてくださって、これが政策の充実につながっているのかどうかということは、継続して必要なものは毎年とか調査を続けていただくと、その効果のほどが見えてくるのではないかと思いますので、先ほどのご意見と一緒に、予算等大変でしょうが、継続しての調査を一定の期間、ぜひしていただきたいと思っております。

渥美会長

ここに書きましたように、この考え方の中には、当然、全体がきちんと連携・協働していくことを求めていますので、ある施策が行われてその施策の効果があったか、なかったか、害があったのか等については、当然評価をしなければなりません。評価がない一方的な処理の仕方では、こういう社会問題の解決はないですから。当然そういうことを、この基本方針の中に具体化しなければいけないんですよ。それを求めて書いておりますので、きちんと議会の中で見守っていただきたいと思います。

あと、専門委員の先生方、それ以外の先生方から、この点はこういう配慮をぜひすべきであるというようなご意見がございましたら、ぜひご指摘を賜っておきたいと思いますが、いかがでしょうか。

妹尾委員

専門部会の方に入っていたので、この文章自体は、いろいろ意見を言って、希望を取り入れてもらったのですけれども、もし時間が許せばということで、加害者更生のところですけれども、11ページに、「都は国に要望する」と書いてありますよね。要するに、司法

制度の変革というか改革がないと、善意だけでは加害者更生のプログラムを実行していくことは難しいと言われていています。それで、唐突ですけれども、渥美先生と前田先生にぜひお聞きしたいのですが、要するに、法律家の目から見て、このような法制度の改革はどのくらい高いハードルなのかということです。先生たちがお書きになった教科書を勉強して、司法試験に合格し、上級職試験に合格しているわけですから、先生たちの見立てはすごく大事だと思います。

渥美会長

まず前田委員どうぞ。

前田委員

それは現状では困難といいますが、先ほど東京都の先進性ということを申し上げましたが、実は、国のほうでも、刑事の矯正局長などとも相談しながら、一步でも前に進めたいと。その前提には、従来の刑事の考え方を変えて、人間のいろいろなことに少し介入していくといいますが、その方向で動き始めると思います。現状を変えるというのは常に議論があるし、法律というのは、渥美先生に怒られるかもしれないけれども、基本的に保守的なところがあって今まではこうやってきたから、それを前提に次もこうなるだろうということがあるのですけれども、新しい科学の知見などを入れながら、ここを少し変えてみようということは十分にできるし、現に、それを変えていく、ハードルを越えていく最大のポイントは、現実にこれだけ困っていてここをこう直せばうまくいくという具体的な指摘だと思います。理論とか前提というのは、これもまた先生の前で口はばったいことを申し上げてはいけないのですが、学者が動かしてきたものとか理論が動かしてきたものというのは非常に少なく、現実に困っているから動いてくるという部分が大きいと思います。その意味でも、先ほどいろいろなご指摘があって、現に、施設でこういう二次被害を受けているとかいうご指摘は非常に重いと思います。そういう中で、具体的に何ってみると、加害者側も悩んでいる面もある。それをどう考えていくか。それを矯正する、上から力づくで変えるというのは、人権侵害で悪いことだと一方的に言っていていいかということ、そうでもなくなってくるのではないかと。パターンリスティックな考え方もいろいろあり得ると思います。この場で急にお答えできるようなことではないのですが、法律の考え方は、低いとは言わないですが、それを変えて、本当の意味で加害者の側が変わっていけるだけのものが出てこない、DV問題の真の解決はないという考え方を私は持っています。お答えになっていなくて申しわけないです。渥美先生からお願いします。

渥美会長

今までの日本の法律学は、法律解釈学が中心でした。ですから、一般の傾向を示しているとは必ずしも言えません。私は、最初は解釈学で学生時代を過ごしましたがけれども、当初から、解釈学の枠を越えた法律学の方向を指し示してきたつもりであります。番先生がおられますけれども、そのプラクティスが実際に動かします。今、前田先生がおっしゃいましたように、現実は何があって、それが法がねらっている目標にきちんと向かい合っているかどうかを常に検討しなければならないはずですが、ところが、そうではなくて先例はどうなっているか、法律にはどう書かれているか。それも、全体の分脈で考えないで対処してきたのが、今までの法律学の傾向ですし、しかも、悪口を言う方々の表現になる、私は使いませんが、いわゆる官僚法学の大きな欠点だったわけです。ところが、それではもう世の中は動かないというのは、どこの国でもはっきりしてきまして、特に先進諸国ではそうです。こういう問題も含めて、犯罪という我々の領域に一番近いものであっても、これは法律の問題であるよりも社会問題である。その社会問題を解決するために、法がどういう方向を指し示して、どういう枠組みをつくって、どういうルールを設定するかということが基本であると。ですから、法が目的ではなくて、目的は社会問題の解決にある。手段が法に先行するようなことがあることは誠におかしいという自覚は、多くのところが持つようになりました。

今、前田委員がご指摘になりましたように、我々の堅い法運用の領域にありましても、刑事局が中心になるというよりも、むしろ、矯正や保護の面を充実していこうという考え方が出ておりまして、そういう方向に向かって、人事のかなり大きな交流もここ2～3年は出てまいりました。さらに、新しい提案も国レベルでは出てまいりましたし、さらに、警察の動きも日常生活の安全の確保に中心を置いていく。そのようなところに中心が置かれて、現在「犯罪の抑止」という言葉を使っていますけれども、犯罪の予防と減少は、法律の条文をもって一生懸命にやっても解決しませんで、具体的な施策が大切になります。日本も、一步一步そういう方向に向かって進んできていると思います。

妹尾先生のご指摘ですが、どういう段階でどのような処理をするかを考えてみますと、自分自身が加害者であることを自分で認めた者について、ただ単に刑事事件として立件して責任を問うだけではなくて、その者について適切なそこから離れて健全な社会人として行動できるプログラムを用意する。そういう別の道へ付託していく制度をすでにこの問題に直面している、数から言えば三十数カ国がそういう道へ進んでおりまして、恐らく日本

もそれに遅れるわけにはいかないという動きが出てくると思います。先ほど申しましたけれども、本当に真剣にこういう現象を少なくしていったって、男女も含めてすべての者が協力・協働して世の中で生きていくにはどうすればいいかということを実際に考える問題ですから、それに応えるものではない法運用は正しくないものであると考える傾向は最近では強くなっている。少なくとも、私が学生や研究者のはしりであった半世紀ぐらい前とはずいぶん変わっていると思います。

ほかに何かございませんか。

山崎委員

ただいまのこととの関連ですけれども、渥美会長にお尋ねしたらいいのか、あるいは、どなたにお尋ねしたらいいのかわからないのですが。保護観察官という制度がございますね。保護観察官が来年から非常に増える、法律上そうなったと伺いました。精神保健福祉士とか臨床心理士とかいう方をそういうところに配置されて、その後のフォローをして、そして援助してくださるという制度が今年から始まったと伺っています。それらの制度は、この領域の方々の後のフォローにもつながっていくと伺いますが、かかわっていただけるものでしょうか。例えば、今、法改正の中でも、養育費の取り立てという問題については、かなり前に出てまいりましたね。前倒しで賃金を抑えることができるころまで来まして、これはすごく大きな、今までにはない前進ではないかと思っただけなのですが、それがうまく行くかどうか。取り立てても、払っていただけない方のほうが多いので。しかし、一方で、この新しい制度は、実際に機能していくようになったら、この領域にかかわれるのかどうかをお尋ねしたいと思っただけです。

渥美会長

直接のつながりは、法律のねらいからいってありませんが、今、山崎先生がおっしゃったように新たな法律ができて、他害の恐れがある精神障害者について特別な方策を講ずる法律ができました。それに従って、保護観察官の増員とその背景を従来よりも変えていく方向が生まれました。同時に、他方で現在、世界でまれに見る5万人を超える保護司という制度が日本にはあります。正確に「保護司」という名称を得てからは50年たって、この間、50周年の記念をしたのですが、実際にこれができるのは、全更会というか、そういうものとして動くようになったのは、明治維新直後の富士山麓で、有名な清水の次郎長が始めた作業から続いているわけです。この分野の方々のご努力を今度、保護局で犯罪の被害者対策にまで及ばせようではないかということで、保護司の定員5万人を3倍くらい

に増やそうと。訓練を十分にしながら、そちらに人々を充てていこうという計画が現在立てられております。それに従って、どういう十分な協力をすればいいかということが大きなテーマになっております。

日本ではまだ、起訴猶予になったような人々や不処分になった人々について、すぐに保護観察をするという制度が諸外国に比べるとありません。ところが、今言いましたような被害者対策ということである程度広げていって、その後、手続が改正されてくれば、起訴されなかった人、不処分に終わった方々、そういう人々とその被害者についても何らかの方策を具体的に用意していくという展望は、ようやく生まれてまいりました。

法律上は、ほかの国と違いまして今も申しましたことを繰り返しますと、警察でそのまま警告で放された者、起訴猶予になった者、少年であれば不処分になった者、簡易送致になった者などについて、その者がみずから保護処分を受けたいという意思を持っている場合でも、被害者との間の連絡を取りながら自分も更生したいと考える場合でも、制度を動かすことができません。その点は、法律制度の改正が求められますが、それに至るまでの間、地道なそういう方向へ進むような努力がされ始めました。

これは、先ほど前田委員におっしゃっていただいたように、犯罪が起こって処罰するよりも前からいろいろな施策を十分にくんでいくことが、犯罪非行法運用の一つの方向として少しずつ示されてきておりまして、今申し上げましたことも、山崎部会長が若干ご指摘くださったものも、そういう方向を向いているものの一つでございます。妹尾委員がご指摘になられたような、制度改革まで日本はまだ行っておりませんが、なるべく早くそういう方向に進んでいってくれればいいだろうと思っております。

前田先生、何かありますか。

前田委員

渥美先生がおっしゃるとおりですけれども、本当にDVにつながる動きになるのではないという期待をしております。保護局というのは、犯罪を犯した人の側に立って、いかに社会から冷たい目で見られている犯罪者、刑務所から出た人を社会に受け入れてもらうように働きかけるか、働ける場をつくるか、みたいなことだけでしたが、被害者のことを考えなければいけないということで、DVの被害者の問題につながって、この領域はやはり専門性の高い方もいらっしゃるし家庭のこともしっかりと考える、その意味でのつながりはあると思います。そして、渥美先生がおっしゃった、5万人の保護司のつながりも持っていらっしゃる。その意味では、さっきの連携になるのですが、いろいろな問

題に広がって連携が繋がっていく可能性があると思います。今、法務省としても必死で保護観察官を広げて研修を始めています。その中で、DVの議論が一部出始めています。法務省は法務省でタコツボで、矯正局と保護局は必ずしも仲がよくありません。ただ、その中で、やはり実質に合った形で動きだしてはしています。先ほどご指摘があったように、まだハードルが高くて、遅いと言われれば遅いのですが、私は、可能性がある芽ではないかと思っております。非常に大事なご指摘だと思いますが、形になるまでには、ちょっと時間がかかるかなという感じもいたしております。

渥美会長

番委員、どうぞ。

番委員

その話だけを聞くと非常にいいように聞こえるのですけれども、殺人事件の被害者、性被害の被害者など、私は実際にたくさんの被害者に接しており、日弁連で人権大会を行うときにもたくさんの被害者にヒアリングしました。被害者は、そんなに簡単にサポートしてくれる人をみんな受け入れません。保護司さんはまずいです。日弁連の犯罪被害者支援委員会は、保護司さんを使って法務省が被害者支援をやろうとしていることに対して大反対しています。被害者は、弁護士でも、加害者の弁護人をする弁護士は信じないんですよ。「先生は加害者をやるんですか」と言って。それは特別ではなく、かなりの被害者がそう思っています。だから、弁護士の中では、被害者支援をやっている弁護士は、あえて、加害者の弁護人を一切やらないことにしている弁護士もいます。中には、自分のポリシーで両方やる人もいます。私は実際に忙しくて、このごろはなかなか刑事事件をやれない状況ですけれども、そこら辺は非常に気を使います。日本の被害者は、今までの状況が悪すぎたので非常にナーバスになっている。そこを、法務省はお金がかからないからといって、保護司さんが5万人いるからと活用しようとしても、そう簡単なものではないと思います。

修復的司法についても国連アジア極東犯罪防止研究所で、保護司さん、あるいは、保護観察官をファシリテータとする試みがあるけれども、それも、保護司さんの中でもかなり選別して、教育してということをおっしゃっていましたがけれども、それもまず難しいだろうと言われております。だから、山崎先生がおっしゃるように、そういう方たちに加害者対応してもらいたいと思います。保護司さんは、やはり加害者側の人間であって、被害者はそれに対して非常に敏感に反応します。それから、加害者ばかりと向い合っていた方の目は、やはり加害者の更生等に重点が置かれてしまって、被害者の本当のところになかなか

入り込めないということがあるので研修はかなりやらないと、逆に被害者がそっぽを向くと思います。ですから、法務省はいろいろ考えて、新しいものをやろうということはよくわかるのですが、安易な発想は非常にまずいと私たちは思っています。

それと、必要から生まれたという渥美先生のお話は本当にそのとおりで、刑事司法もドラチックに変わる可能性も出てきますし、被害者問題から言えば刑事手続に参加という話も出てきて、今、法務省も検討をしているという状況です。加害者対策については、私はそれほど大きな効果は期待してはいないのですが、少なくとも、今、自分がやったことについて保護命令が出て、まだ悪いと思っていない人がほとんどです。でも、しっかり国として例えば教育をすとかいうことで、少なくとも悪いことだ、やったらみんなから責められるぐらいの制度はつくってほしい。そういう意味では、加害者対応をちゃんとし、被害者が少しでも安全に安心して暮らせるようにしていただければと思っています。

渥美会長

おっしゃるとおりで、今、そういう議論が実際に行われるところまで来ました。かつてですと、そんな議論は全くなされなかったんです。プログラムが立てられて、それが効果があるのかないのか、逆効果を生むのかの調査もきちんとしなければいけません。番先生がおっしゃいましたように、自分たちが今まで十分でなかったことを、ただやればいい、やって効果がなかったらどうなるかということも真剣に考えなければならぬという議論もなされるようになってまいりました。だから、動き始めております。動き始めているときに、連携、相乗効果といいますか、地域でのしっかりとした動きが、いわゆる法の運用、司法の運用に逆に影響を及ぼしますので、このような施策が地道に展開されることは非常に大切だと思います。今までは、堅くておおよそ動かない、解釈論だけで何も動かない、社会問題としての自覚なんかほとんどない、というようなことから脱却しつつある。そこでぜひ、都の事務局の方々も、議員の先生方も、ほかの先生方も、こういうものを基礎にして、世の中の社会問題を扱う仕組みである法、それ自体の運用についても影響を及ぼすことができるように御尽力賜ればと思います。

ほかに何かございませんか。

波田委員

現場のニードが、スローではあっても法を変えていくんだ、という希望が持てるというか、そういうお話を聞きながらそういう方向に活性化させていく人々というのはだれだろうと思います。そうすると、この報告書の中には「区市町村」という言葉がたくさん出て

きますが、区市町村のだれですかということです。例えば港区の職員の方々なのか、住民なのか、だれなのか。「区市町村」とはだれなのか。私は、このことに問題を一番感じ、被害者を身近に見て動き始めた民間の人たち、そういうグループの集まりだと思います。そういう一人ひとりの集まり。実際にそういうことが配偶者暴力防止法をつくるきっかけになってきたわけですから、この流れは、いずれも、どこでも、何のことでも一緒ですよ。実は、配偶者暴力防止法ができてからこの間、必ずしも民間の支援団体の動きが活発化したかという、どちらかといえば停滞したと言える部分があります。それはなぜなのかということは、私としては幾つかありますけれども、そういうことが起こってしまう。むしろ、活性化させていかなければいけないところが鎮静化してしまうようなことがある。そういうことで、「区市町村」というときに、ネットワーク、ベースになる区市町村にいる、実際にさまざまな形で被害者支援を行う人々、そういう人をどう活性化させていくのか。お考えといたしますか、パースペクティブといたしますか、お持ちなのかを、この際、田村参事にお答えいただきたいと思います。

田村参事

私ども行政の立場として、常に行政で「区市町村」と当たり前のことのように言っていますけれども、やはり区市町村の中には、行政だけではなくて民間もいるし、事業をやっている方、いろいろな立場の方がいます。もちろん被害者もいらっしゃる中で、我々は、どのように被害者支援を行っていくのが一番いいのかということはこの間ずっとご議論いただいてきているわけです。その中で、今言われているのは、発見から本当の自立に至るまでの継続的な支援をしていく必要があるだろうと。それをやっていくときに、例えばそういう支援がどんな段階で、どういう支援が必要で、その支援はだれが担うのかということを考えていったときに、今の状況の中で言えば、東京都と区市町村、民間の人たちが、どうやって連携して被害者支援をやっていくかというところに行くわけです。だから、そういう中で、東京都は東京都の立場として被害者支援の中で何ができるだろう、区市町村なら区市町村は何ができるだろう、民間は民間で何ができるだろうということを、改めてこの審議会の中で問題点を整理して考えてきたというのが、この1年半ぐらいの状況だったろうと思っています。

結論として、やはり行政体としては、東京都と区市町村と民間との役割分担をして仕事を進めていく必要があるだろうと。行政体というか審議会のご意見として、その辺の役割分担をきちんとして、しかも、その支援を継続させて自立まで結びつけていく必要がある

だろうということを、私どもは審議会から受けたと思っております。

ですから、審議会のそういうご意見を受けて、それで東京都としてきちんとこれから、基本計画の作成もありますし、予算要求もございますので、その中で、区市町村なり、民間団体のご意見なども聞きながら、これをどうやって審議会の貴重なご意見を受けて施策化していくかが私どもの仕事だと理解しております。

先ほど、法律ができてから民間のほうが悪くなったというお話もありました。それは、逆に、支援センターのほうに集中してしまって、民間よりも支援センターのほうに被害者の問題が集中してきて、民間のほうに一時保護等が逆に行かなくなっているような事態があるという話も聞いています。そういう点では、民間と東京都、区市町村が、どうやってそれぞれのよさを生かした形で被害者支援を進めていくかということ、今後とも私どもは問題意識を持って考えていきたいと思っております。抽象的なお答えですみません。

渥美会長

ほかにございませんか。なるべく皆さんの、将来の施策に向かってのご提言を賜っていただいたほうがよろしいと思っております。

松原委員

私自身は児童福祉ということで、そういった立場から今回は参加させていただきました。当初から、あるいは中間報告、そして今日の報告まで、ずっと一貫して子どもの問題を取り上げてきていただいて、5つの方向性の中に入れていただいたことについては、東京都としていい着目をしていただいたということで評価をしております。ただ、児童虐待の問題のほうでも、子どものケアをどうするかというところで、実際のプログラムについて試みが始まっている段階ですので、なかなか簡単には問題解決にならないだろう。そういう中で、この報告書で指摘をされているように、やはり連携が、表面的な文字だけの連携になってしまうと、こういう配偶者暴力がある家庭にいる子どもたちのケアまで行き届かないのではないかと考えておりますので、ぜひ、この方向を示されたものを実現していく努力をしていただきたい。同時に、やはり子どもも被害者であることを強調したいですし、そういう中で、ちょっと抽象的な言い方をすれば、子どもを客体化しない。子どもも一人の人間として権利主体という存在として位置づけて、さまざまなケアプログラムを考えていただきたいですし、親と子の関係も考えていただけたらと思っております。

渥美会長

子どもの問題は非常に重要な問題なので、その視点を十分に、子どもの立場に立って、

子どもが責任ある心やさしい成人になるようなプログラムを実際に定着させるように配慮しなければならぬという、非常に重みがある発言がございました。

加茂委員、一言どうぞ。

加茂委員

私は実務ばかりやっているの、こういった会に参加させていただいて、法律のこととか行政のこととかを学んだ気がして、自分自身、非常に実になったと思っております。やはりいろいろな枠組みは、ここまでやればいいというところはわかっているけれども、実際の実務が動いていないのが大きな問題だろうと思います。連携の問題は、今、松原先生もおっしゃいましたけれども、被害者もケアが必要で子どももケアが必要で、加害者に対しても何か対策が必要だということがわかっていても、じゃ、どこがやるのかというところが難しいだろうと思います。

例えば、一時保護の場所にしても、私は女性センターに行っているのですが、決してDVの人だけを保護しているわけではないという現状があって、その中で、そこどう折り合いをつけながら、先のほうは、目標だけはどんどん遠くなるみたいなところがあって、そこをどう埋めていったらいいのかというところを、ぜひ具体的に今後も話し合うような場所をつくっていただいたらいいのではないかと思います。

私は、どのようにしたらお金が出るのかなとつくづく思うのですが、逃げてきてすぐの人がどこからお金が出るか、そこから問題になってどこからお金を出すにしても、福祉が出すのかとか、そうではなくてこの人は多少お金を持っているからそこから出すのかとか、その辺を議論しているだけでも1週間なんてアッという間に過ぎてしまいますので。例えば、そういうところだけでも少し手当をするようなところがあれば、ずいぶん早くいろいろ進むのにとったりもします。

それから、DVのことを手がける医者も非常に少なく、てんてこ舞いしてしまうのですが、これも、例えば研究費なり何なりがいろいろなところからつくようなことがあれば、かかわっていく人間は増えていくだろうと思います。どのようにやっていいのか、私もわからないところがありますけれども、今後もぜひ、その辺も含めてご議論いただけたらと思います。

渥美会長

ありがとうございます。最後に、中島会長代理、どうぞ。

中島会長代理

今回の報告でさまざまな提案をしているわけございまして、これを行政が受けて実際に具体化していくということでございます。私の意見として、希望したいことがございます。まず、生活文化局自体でできることとして、5ページの、ネットワークの早期構築と基本プログラムの作成は、施策の優先順位があると思いますが、これはぜひ優先的に取り上げていただきたいと思います。それから、人材の育成ということで、16ページに書いてありますが、これも今の研修体系の中で、これは各局にまたがると思いますが、今までこういう観点の研修は非常に少ないと思いますので、ぜひ積極的にやっていただく優先順位の高い施策ではないかと思っております。最後に、松原先生が専門家のお立場でおっしゃいましたが、子どもに対するケア、特に心のケアは非常に重要だと思えます。この審議会に入りまして、部会でいろいろ伺った中で、DVは世代を越えて伝播するという話がありました。これは経験則とかいろいろな面であるのですが、こういうお話を伺いまして、私もハッと目が覚めた思いがしたのですが。DV家庭のお子さんが、結果的に次の世代に伝播することになれば、この悪循環を断ち切るためにも、お子さんの心のケアは非常に重要なことだろうと思えます。今、「自己責任」という言葉がはやっていますが、少なくとも子どもさんの責任は一切ないです。その責任のないことが将来に伝わっていくことは絶対に防がなければいけないし、馬場先生がおっしゃったように、将来に対する非常な抑止力になると思えます。こういう点に税を使うことについては、私は、納税者の立場からいっても全く異論のないところだと思えます。これは非常に難しいので、現実には今までは非常に遅れている分野ですね。例えば児童相談所の一時保護所とか、子どもがやっている養護施設でお預かりしたケースについて言えば、徐々に始まっていますが、今の被虐待の一時保護の中で、そういうケアは現実にはされていないだろうと思えますので、こういうものを含めて早急にプログラムを立ち上げていただきたいと思います。これは、生活文化局だけではできない仕事です。今回新しく8月から健康保健局という、2つの局が合体した強力な組織ができるわけですので、そことも協力して早急にそのプログラム等についてご検討いただきたいと思います。これはお願いでございます。

以上でございます。

波田委員

時間のないところで恐縮です。子どもの心のケアは非常に大切であることは十分痛感しているのですけれども、大人も子どもも大切なわけですよ。もちろん、子どもの心のケアをすることと、大人の心のケアすることとは、技術的には大変違いますし、テクニカル

にいろいろ違うことがありますけれども。つまり、被害者の心のケアという意味では、子どもも女性も全く同じです。そこを区別するのは、技術的には非常に大切ですが、そこを余りにも区別しすぎますと、女性の側の心のケアの問題が薄れてしまう可能性があることをしばしば思うので、そのことを一言付け加えさせていただきたいと思います。

渥美会長

大変長い間、昨年3月から始まりまして、現場の研修もありましたし、皆さん方から貴重なご意見、現場でのお話等々を伺いながら、このような報告に落ち着きました。私は本来まとめ役をすべきであるにもかかわらず、多くの意見を申し述べさせていただいたり、わきまえず皆さんが進んでいらっしゃる方向について疑問を呈してみたりしてまいりました。それにもかかわらず、皆さんのお力添えを賜って、ゆっくり拝見しましたが、相当立派な報告書ができたと思い、皆さんの長い間のご努力に心から感謝申し上げたいと思っております。ここに参加しておられる皆さんは、本当に基礎的に重要な人間の原点がどう動くかということをお考えになりながら議論に参加してこられたと思いますので、皆さん方は当然のことながら、私も、この問題について、一人の人間としても問題解決をするために少しでも力になるような努力を積み重ねたいと思っております。

長い間ご熱心に議論をしてくださって、本当にありがとうございました。

それから、事務局でよくまとめ上げられて、皆さんの叱責もありましていろいろ大変でしたけれども、最後に大変よくまとめ上げていただいて、ありがたかったと思っております。「官製」の制度にならないように、みんなが力を込めて問題解決することができるように、ぜひお力添えを賜りたいと思います。

1年以上の間ご協力を賜りまして、本当にありがとうございました。

以上をもって会合を閉じさせていただきます。ご苦労さまでした。（拍手）

田村参事

最後になりますけれども、事務局からご連絡させていただきます。

本日決定いただきました報告書は、これから印刷して区市町村などの関係機関に配布いたします。また、生活文化局のホームページにも報告の全文を掲載いたしますので、またご覧いただきたいと思います。

長時間、どうもありがとうございました。

午後7時55分閉会