

DV を防止する法制度のあり方 ～英国における法整備の展開から～

高田恭子*

知的財産学部知的財産学科 准教授
(2020年12月7日受理)

How the DV Prevent Legal System should Function:
From Analyzing the Development of Justice System in the UK
by
Kyoko TAKADA
Faculty of Intellectual Property

Abstract

Domestic violence has been acknowledged as a social issue that needs to be solved. In the UK, a comprehensive government-led policy to end violence against women was implemented in 2010; in July 2020, the House of Commons passed the new Domestic Abuse Bill, which is designed to prevent domestic violence, stipulate its definition and protect victims more efficiently. This article analyzes the developments of this system in the UK and considers how the legal system for preventing domestic violence should be implemented in Japanese society.

キーワード ; DV防止法, DV被害者保護, ジェンダー, ファミリー・バイオレンス, 英国法

Keyword ; DV Protection Law, DV Victims Protection, Gender, Family Violence, UK Law

* 大阪工業大学知的財産学部 准教授

1 はじめに

日本では、2001年にDV防止法（「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」H13年法律第31号）が制定され、その後、対象となる暴力の範囲の拡大や保護命令制度の拡充などを目的とする改正が行われてきた。しかし、他国と比較して対象となる暴力の範囲が狭く、緊急保護命令がないなど、被害者を救済する制度として十分に機能しているとは言いがたい。また、加害者がさらなる被害を生じさせないようにする防止策がないことから、加害者から避難した後も、身を隠して生活することが余儀なくされている被害者およびその家族も多い。コロナ禍においてDV被害の相談件数は急増しており、社会問題として、ドメスティック・バイオレンス（DV）の防止および被害者保護を行う必要性が、改めて認識されている¹。

翻って英国では（本稿にいう英国は、イングランドおよびウェールズを指す）、DVの定義を法に規定し、より実効的な被害者保護とDVの防止を実現することを目的とした新しい法案が2020年7月に衆議院を通過し、英国における通常の立法過程からは、その成立はほぼ確実なものとなっている。英国は、欧州諸国の中では比較的保守的で、伝統的家族観を維持している国であるといわれている。一方で、歴史的経緯から、インド・パキスタン系のアジア民族、アフリカやカリビアン諸国の民族も多く、人種差別を許さない平等な社会を目指し、多様な文化を認めつつ、社会的弱者（ヴァルネラブルな人、vulnerable people）を社会に包摂するための政策が取り組まれてきた²。近年では、LGBT（レズビアン・ゲイ・バイセクシャル・トランスジェンダー）など性的指向や性自認に基づく差別問題にも積極的に取り組むなど、平等政策をさらに展開している³。女性差別撤廃条約（女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約）や批准を目指すイスタンブール条約（ヨーロ

ッパ評議会「女性に対する暴力およびDV防止条約」など、国際法上の要請もあり、国の政策として、女性および子どもに対する暴力（Violence Against Women and Girls, VAWG）の撲滅を目指して、総合的にDV保護法制が整備されてきた⁴。英国は伝統的家族観が比較的強いとされる社会ではあるが、社会の平等、社会的弱者の社会包摂、ジェンダーに起因する暴力の問題を解決するために、社会の中の家族観を維持しつつも、法制度のみならず実践のレベルで、DV防止や被害者救済を実現するためのさまざまな工夫や取り組みがなされてきている。英国の取り組みにおいてとりわけて重要だと思われるのが、暴力は社会的弱者に、より深刻にネガティブな影響を与えることを確認し、その被害からの救済には、経済的回復を含めて、社会セキュリティの観点から考慮されなければならないと、包括的に検討がなされてきたことである。本稿では、このような英国における法制度の展開について分析し、DVを防止し被害者を保護する日本における制度のあり方を考察したい。

2 英国におけるDV防止法制の展開と政策

英国において、家庭内の暴力は古くから認識されていたが、法は家庭に入らないとする公私二分論に基づく不介入を原則としていた。歴史的には、離婚を認めなかった英国において、夫からの暴力被害に苦しむ女性が裁判所に助けを求め、裁判所が夫との別居を認めたことにDV被害者である妻の保護が始まる⁵。その後、妻が、夫の暴力からの保護を裁判所に申し立てることを可能にする1878年婚姻法（the Matrimonial Causes Act of 1878）が成立した。暴力のみを理由とした離婚は認められなかったが、裁判所から別居命令を取得することによって、夫の暴力から逃れることができる途が制度的に開かれた。不貞に加えて暴力や虐待を証明することができること離婚できたが、その女性は夫の支配から逃れること

¹ コロナ禍において女性に与えた深刻な影響の一つがDV問題である。深刻な被害状況を受け、「女性に対する暴力の根絶」に政府（内閣府）は予算を前年度比約2.7倍を要求している。朝日新聞2020年9月30日朝刊「性暴力・DV被害者支援2.7倍」。

² Home Office “Diversity and Inclusion Strategy 2018–2025: Inclusive by Instinct”, 2018.

³ 全国LGBT調査を実施するほか、政府平等室

（Government Equalities Office）が、ガイドラインをはじめとする平等権の実現に向けた政策を実施している。英国では、小学校を含む学校教育においてLGBT教育が実施されることが決定しており、2020年9月よりそれが義務化されている。

⁴ VAWG政策については本稿2.に示す。

⁵ 英国家族法の歴史的変遷については、拙著「「家族」の法的境界と新しい家族法原理の可能性：英国における家族司法制度改革の分析から」ジェンダー法研究5号（2018年）、pp.1–50。

ができたとしても、子どもに対する権限は何も取得することができなかった。1873年子の監護法 (the Custody of Infant Act 1873) によって、父に浪費など特別な事情がある場合に限定されるが、母が、16歳以下の子どもについて監護あるいは面会を裁判所に申し立てることを可能にした。ようやく、1937年婚姻法 (the Matrimonial Causes Act 1937) が制定され、離婚理由として遺棄や虐待が認められた。夫の暴力から妻を保護するための裁判所による保護命令を制度化したのが、1976年ドメスティックバイオレンスおよび婚姻手続に関する法律 (the Domestic Violence and Matrimonial Proceedings Act 1976) である。同法は、夫婦や同棲する者に、虐待禁止命令 (non-molestation order) や退去命令 (ouster injunction)⁶を可能にした。現在、これらの命令は、1996年家族に関する法 (the Family Law Act 1996) の第2編に規定されている。このように、歴史的には、婚姻法の領域で、夫から妻への暴力を理由に離婚を認めたり、裁判所命令で暴力を制限するという形で始まる。このような英国に大きな影響を与えたのが、女性運動と国際法上の国の責務である。

英国は、1986年に女性差別撤廃条約に批准している。その国際法上のDV被害者保護の要請と、女性運動の働きかけを受けて、DV被害者の保護と支援について、法改正と運用の改善がなされてきた。政府の「女性に対する暴力の撲滅 (Ending Violence Against Women, EVAW)」を目指した政策として、2003年に発表された労働党政権下の「安全と正義：ドメスティック・バイオレンスに対する政府政策」⁷があ

り、保守党連立政権に移行後には、2010年から2015年の「女性に対する暴力撲滅政策」⁸、2016年から2020年の「女性に対する暴力を終わらせる」⁹により政策として展開している。

2003年の政府政策は、2002年の刑事政策に関するホワイト・ペーパー「すべての者に正義を」¹⁰を受けた政府の政策提言であるが、背景には、家族法領域における面会交流事件を巡るDV問題がある¹¹。離婚の増加と養育費取立の強化に伴って、主に父親となる別居親から、面会交流の実現を求めてインパクトのあるキャンペーンが展開されており、政府は面会交流実施の実現を約束していた。一方で、面会交流の機会にDV加害者である父親が母子を殺害する事件が多数発生しており、主に母親となる同居親は、DVの危険性から面会交流に強い抵抗を示していた¹²。そのようなことから、子ども(と母親)の安全をどのように図るかという視点で、効果的な裁判所命令および別居親との面会交流を同居親に命じる交流命令 (Contact Order) の際のリスクアセスメントや、DV加害者に加害者プログラムの提供を可能にする法整備がなされた。

より実効的な被害者の救済が検討されたのは、その後の政策となる。大きく制度整備されたDV防止政策について、2010年からのEVAW政策を第1期、2016年からの政策を第2期とすることができる。第1期は、暴力の回避 (prevent)、保護の提供 (provide)、連携 (partnership)、リスクの軽減 (reduce the risk) をキーワードにして、DVの防止を図り、DV被害者を保護するための基本的な制度整備が目指された。裁判所の手続きを経ずに現場の判断で対応することが

⁶ 本命令は、正確には差止めあるいは禁止命令 (injunction) に該当する。

⁷ Home Office, *SAFETY AND JUSTICE: The Government's Proposals on Domestic Violence*, Cm 5847, 2003.

⁸ HM Government, *Call to End Violence against Women and Girls: strategic vision*, 2010. 同文書では、DV被害者がイングランドおよびウェールズに100万人おり、毎年、30万人以上の女性が性的に侵害され、6万人の女性がレイプされ、英国全体で、少なくとも4人に1人の女性が家庭内の虐待にあう経験をしていると指摘する。

⁹ HM Government, *Ending Violence against Women and Girls*, 2016.

¹⁰ Secretary of State for the Home Department,

Justice for All, Cm5563, 2002.

¹¹ 英国における面会交流制度の展開については、拙著「面会交流の法的性質 -英国における司法手続きの分析から-」立命法369・367号、2017年、pp. 384-286。

¹² The Guardian 2005年12月10日の記事によると、2004年に少なくとも120人の女性が、いわゆる元パートナーや夫により殺害されており、DV被害対策の必要性が強く主張されていた。また、Women's Aidの2004年の報告によると、交流命令を受けた元パートナーや夫による女性殺害が5件報告されている (Women's Aid, "Twenty-nine child homicides Lessons still to be learnt on domestic violence and child protection," 2004, p. 6)。

できる緊急保護命令に該当し警察が出せる DV 保護警告(Domestic Violence Protection Notice, DVPN), 刑事事件を取り扱う郡裁判所 (Magistrate Court) による DV 保護命令 (Domestic Violence Protection Order), 関係機関の連携を図るための多機関連携リスクアセスメント会議 (Multi-Agency Risk Assessment Conferences, MARACs), DV 加害行為に対する刑事罰の設定¹³, DV 加害者の情報を DV 被害者や関係する者に開示する DV 情報開示スキーム (Domestic Violence Disclosure Scheme) がこの間に導入されている。

第2期は、イスタンブール条約の批准も視野に入れて、より包括的で効果的な被害者救済およびDV予防を目指して、既存制度の強化と効果的で実効的な運用の実現がその内容となっている。警察による介入が被害者の保護およびDVの予防に効果的であるとして、警察司法の運用改革がなされている。担当警察や刑事司法に関するガイドラインの改善やDV保護警告、DV保護命令などの積極的運用の奨励、多機関連携の実効的な運用が目指されている。第2期政策の結実が、DVの定義を規定し、DV対策の実施を監督し今後の改善について検討する委員会の設置を可能にするドメスティック・アブ्यूズ法案 (Domestic Abuse Bill) である。前述の通り、同法案はその成立を目前としており、DV防止および被害者救済について制度運用を監督し評価、検討するための長官 (ドメスティック・アブ्यूズ長官, Domestic Abuse Commissioner) の設置が法律上義務づけられることになる。法によりDV防止および被害者保護を図る組織が設置されることで、一過性のものでなく、政権交代などの影響を受けずにDV防止が図られる体制が整備されることになると思われる。では、次に、ドメスティック・アブ्यूズ法案の内容も加味して、英国におけるDVによる被害の保護および防止を図る制度の詳細をみていきたい。

3 英国におけるDV保護法制の内容

3.1 保護の対象となるDVの定義・範囲

英国では、ドメスティック・バイオレンス

(domestic violence) の言葉が使われていたが、いわゆる「暴力 (violence)」だけが対象であるような狭い印象をあたえると批判されてきたことから、ドメスティック・アブ्यूズ (domestic abuse, DA) が法律用語として用いられるようになった。これまで、対象となる暴力の定義は、2012年に政府が設定したものを関連機関が引用する形で用いられてきた。政府のガイドラインを含むさまざまな関係する文書においては、DAとは、肉体的虐待に止まらず、性的虐待、精神的虐待、経済的虐待を含み、加えて、支配的態度 (controlling behaviour) や威圧的態度 (coercive behaviour) をも含むものとされている。しかしながら、法に規定されてはいなかったため、ドメスティック・アブ्यूズ法案 (Domestic Abuse Bill, DAB) に、ドメスティック・アブ्यूズの定義規定が置かれることとなった。立法趣旨によると、法案に規定された定義は、これまで、法の適用を受ける政府および関連機関が共有し用いてきたものであるが、法に規定されることで、市民を含めたすべての人に正しく理解され、また、ドメスティック・アブ्यूズは許容されないものであると社会に示すことができることと説明されている¹⁴。では、ドメスティック・アブ्यूズ法案においてどのように規定されているか確認したい。

まず、DAの対象となるのは、16歳以上のDAをする者 (加害者) とDAの対象となる者 (被害者) である (DAB s.1)。16歳未満の者は、対象とせず、児童虐待の問題としてより慎重に取り扱うことを確認している。16歳未満の者は、加害者である場合も被害者である場合も、1984年児童法 (Children Act 1984) により子の福祉を最も重視するものとして取り扱われる。次に、加害者と被害者が個人的関係 (personally connected) にあることとされ、その個人的関係とは、以下の関係である (DAB s.2)。

- 現在あるいは過去に婚姻関係にある
- 現在あるいは過去にシビルパートナー関係にある
- 婚姻することに合意をしている (合意が解消された場合を含む)
- シビルパートナーシップに合意している (合意

¹³ 2015年重犯罪法 (Serious Crime Act 2015) 第76条で、親密な関係にあたり同居する家族関係にある間の管理的態度および威圧的態度 (controlling or coercive behaviour) について

5年以下の投獄および科料の併科を可能にしている。

¹⁴ Fact Sheet: Domestic Abuse Bill 2020: Statutory Definition of Domestic Abuse.

が解消された場合を含む)

- お互いに親密な関係 (intimate personal relationship) にある
- 子どもを巡り親の関係にある
- 親族関係にある

英国は同性婚を認めているが、同性カップルには、シビルパートナーシップ登録が別途認められている。親密な関係 (intimate personal relationship) として、婚姻やシビルパートナーシップを前提としないカップルもその対象となる。また、同居の有無をその内容としていない。子どもを巡り親の関係にあることには、当該親が生物学上の親である場合に限定されず、親の責任 (parental responsibility) を有している場合も含まれる。

法が対象とする DA とは、「ある者 (A, 加害者) からある者 (B, 被害者) に向けられた (toward) 態度が、虐待的態度 (abusive behaviour) である」(DAB s.1 (1) (2)) と規定する。ここでは、行為や行動、態度を含む広い行為態様を現す「態度 (behaviour)」が用いられている。また、被害者に「向けられている」とは、直接的には他の者に対する行為であったとしても、被害者に向けられていることになる場合があると規定し (DAB s.1(5)), たとえば、直接的には子どもに向けられていても、その親に対してなされている場合などが例としてあげられている。

態度が虐待的であるとは、次のいずれかに該当する場合である (DAB s.1(3))。

- 肉体的あるいは性的虐待
- 暴力的 (violent) あるいは脅迫的 (threatening) 態度 (behaviour)
- 支配的 (controlling) あるいは威圧的 (coercive) 態度 (behaviour)
- 経済的虐待
- 精神的 (psychological), 心理的 (emotional) あるいはその他の虐待 (abuse)

虐待の定義について、民間団体から強く要望が出されていたのが、経済的虐待について具体的に規定することであった。経済的虐待については、次のように規定されている (DAB s.1(4))。「経済的虐待とは、被害者の次にかかげる能力に悪影響

(substantial adverse effect) を与えることを意味する。」

- 収入を得たり、金銭その他の財産を使ったり維持する能力
 - 商品やサービスを取得する能力
- 経済的虐待の例として、立法趣旨では、次の行為が経済的虐待に該当すると説明されている¹⁵。
- 家族の収入を単独で管理する行為
 - 被害者が公的助成を申請することを妨げる行為
 - 被害者が教育や研修を受けたり、働くことを妨げる行為
 - 携帯電話や公共交通機関、設備、食べ物への被害者のアクセスを許諾しなかったり管理する行為

以上で説明した定義規定の内容は、政府や関係機関が今まで用いてきたものであるが、規定として落とし込まれることにより、より明確に定義づけられたように思われる。

3.2 保護命令の種類と手続き

DV 加害者に対する保護命令として、警察が裁判所の手続きなしに出すことができる「DV 保護警告 (Domestic Violence Protection Notice, DVPN)」(DAB による改正後は、DA 保護警告 (Domestic Abuse Protection Notice, DAPN)) および加害者に手続的保障がなされる裁判所が出す「DV 保護命令 (Domestic Violence Protection Order)」(DAB による改正後は、DA 保護命令 (Domestic Abuse Protection Order, DAPO)) がある。DV 保護命令は、警察が申し立てることができるものであるが、民事手続きである。裁判所が出すさまざまな民事手続き上の禁止命令として、「虐待禁止命令 (Non-molestation Order)」(FLA1996¹⁶ s.42), 同じ家屋において加害者と被害者の住居の占有部分を定める「占有命令 (Occupation Order)」(FLA 1996 s.33) および「接近禁止命令 (Restraining Order)」(PHA 1997 s.3A¹⁷) があり、DA 保護警告および DA 保護命令は、その民事手続きと警察による保護のギャップを埋めるものとして導入された。裁判所命令への違

は、一般不法行為を構成するほどではない暴力や嫌がらせ行為などに補償を与えたり、裁判所による禁止命令を可能にする法律で、夫婦などの親密な関係にある者に限定せず適用することができる。

¹⁵ 前掲注 (13)

¹⁶ 1996 年家族法 (the Family Law Act 1996)

¹⁷ 1997 年ハラスメント保護法 (the Protection from Harassment Act 1997)。この接近禁止命令

反は、犯罪行為自体には該当しないが、逮捕され勾留される行為となる。ドメスティック・アブ्यूズ法案 (DAB) では、命令違反を刑法違反に該当する行為となるよう変更し、その実効性を強化する。以下において、DAB におけるその内容を確認する。

DA 保護警告は、被害者保護の必要がある場合に警察巡査長 (a senior police) が出すことができ (DAB s. 18(1))、当該警告に加害者が違反した場合には、警察はその加害者を令状なしに逮捕することができる (DAB s. 22 (1))。警察は、その逮捕から 24 時間以内に裁判所に DA 保護命令を申し立てることになる (DAB s. 22(2))。DA 保護警告は、18 歳以下の者に出すことはできない (DBA s. 18(3))。DA 保護警告の要件は、虐待的態度があると信じる合理的理由 (reasonable grounds) があり、被害者を保護するのに警告が必要だと信じる合理的理由があることである (DAB s. 18(3)(4))。DA 保護警告は、加害者が被害者に接してはいけないことを内容とし¹⁸、加害者と被害者の住居が同じ場合には、加害者にその住居への立ち入り禁止、住居からの立ち退き、被害者と一定の距離近づいてはいけないなどを内容とすることができる。DA 保護警告を出したあと、警察は 48 時間以内に DA 保護命令を裁判所 (群裁判所, Magistrate Court) に申し立てる。そこで加害者は手続的保障を受けることになる。

DA 保護命令は、警察のほか、被害者本人、規定が認められた者 (たとえば、全国 DV センターや地方公共団体など) が申立権を有している。全国 DV センター (National Centre for Domestic Violence) の話では、被害者の相談から 24 時間以内に保護命令の獲得が可能であるという。DA 保護命令は、裁判所が、虐待が加害者から被害者に向けられていると確信し、被害者を虐待から保護し、あるいは虐待の危険から保護するのに DA 保護命令が必要であると認めた場合に出される (DAB s. 28)。裁判所は、加害者に対して、被害者保護に必要と考える内容を特定して命じることができる、その要求¹⁹や内容に制限はない (DAB s. 31)。DA 保護命令への違反は、正当な理由がない限り刑法上の違反行為となる。DA 保護命令に違反した者について裁判所は逮捕令状を出す (DAB s. 36)、

保護命令違反であることが認められる場合には、警察は裁判所の令状なしに逮捕することができる (Police and Criminal Evidence Act 1984 s. 24(3))。

DA 保護命令が守られているかについて、裁判所命令に従っているかどうかを監督する者が、その違反行為について報告することになっているが、その監督を補佐することができるように、加害者に、警察に対してどこにいるのか、どこに居住しているのか通知する義務を与え (DAB s. 37)、その照会に応じない行為を犯罪行為と構成している (DAB s. 39)。

民事手続きの中心は、虐待禁止命令 (Non-molestation Order) や占有命令 (Occupation Order) であるが、これらの禁止命令 (Injunction Order) の申立てについては、各被害者保護団体が無料で情報提供および申立ての支援を行っている。なお、現在の保守党政権下において法律扶助の範囲が大幅に狭められたが、DV 事案は、法律扶助の対象である。

最もよく出される命令が虐待禁止命令である。ここにいう虐待 (molestation) とは、暴力や脅迫、ハラスメント、嫌がらせ、介入行為のいずれも該当するが、申立人やその子どもを具体的に妨げるような意図的行為で、裁判所の介入を許すほど深刻なものとされる²⁰。虐待禁止命令の具体的内容と期間は、個別の事案に応じて定めることができる (FLA 1996 s. 42(6)(7))。虐待禁止と一般的に示すことのほか、電話等によるアクセスの禁止や、住居や職場から一定の距離内に入ってはいけないなど具体的に示すこともできる。期間も、一定の期間を示して定めることができるほか、次の命令までという形で設定することも可能である。

占有命令は、申立人 (被害者) に住居の占有権を宣言したり、相手方 (加害者) に住居の占有を禁止したり、相手方に住居の一部の占有を禁止する (FLA 1996 s. 33(3))。使用できる場所を制限することで、DV 被害者と加害者が同じ住居に住んでいる中で、その安全性を図ってる。

この虐待禁止命令と占有命令は、それ自体を単独で民事裁判所に申し立てることもできるし、離婚手続きや子の養育に関する手続きなど、さまざまな家

¹⁸ ここで「接する (contact)」とは、実際に会うことのみならず、電話やメールなどで連絡を取ることも含まれる。

¹⁹ この要求には、禁止や制限が含まれる。

²⁰ Nigel Lowe and Gillian Douglas, *Bromley's Family Law 11th ed.*, Oxford, 2016, p. 179.

事手続きの中で申し立てることもできる。また、裁判所が実際に命令を出すかわりに、相手方(加害者)にその保護の内容を約束させ裁判官の前で宣誓(Undertaking)させることもできる(FLA 1996 s. 46)。被害者やその子どもに暴力行為が行われていたり、現に暴力を用いて脅迫しているような場合には宣誓を受け入れてはいけないとされているが(FLA 1996 s. 46(3A))、この宣誓は一定の効果があり、裁判所は命令を出すための虐待等の判断をせずに済むので、実務において多く用いられている²¹。

ドメスティック・アビューズ法案による保護命令制度についての主な改正を確認しておきたい²²。第1に、DV被害者を保護するための裁判所命令を、特定の裁判所に限定せず、関係するすべての裁判所が保護命令について取り扱うことができるようにしたことである。たとえば、主に刑事事件について取り扱う群裁判所に限定されず、家庭裁判所に対してもDA保護命令の申立てが可能となる。第2に、これまで、DV保護命令違反について、逮捕、勾留は可能だが、刑法に違反する行為ではないとされていたところ、DA保護命令違反を犯罪行為としたことである。第3に、DV保護命令の上限は28日であったが、特定の期間や特定の事項の期間として設定することは求めつつも、その期間の上限を撤廃したことである。しかしながら、電子的追跡を内容とする保護命令は12ヵ月を上限とする。第4に、前述の電子的追跡を保護命令に加えることができるようになった。加害者が裁判所の命令に従っているかをモニターするために電子機器をつけて追跡することをその内容としている。第5に、規定にある諸命令が被害者保護に適切ではない場合に、他の特定の内容を命令(Tailored Order)することを可能にした。たとえば、加害者向けプログラムの受講をDA保護命令として命じることができる。

司法実務の現場では、DVについて判断をする裁判官の理解不足について指摘されることが多い。そこで、保護命令を取り扱う裁判官に、関係する専門家

(裁判官を含む)として、適切な研修プログラムを受講する義務を課している。この研修プログラムは、裁判官大学(Judicial College、裁判官に研修プログラムおよび研修を与える教育・研修機関)が提供する。

加えて、被害者は申請された保護命令について費用を負担する義務はなく、あとで請求されることがないこと、警察などが、被害者が関わっていないところで保護命令を申し立てた場合でも、被害者がその費用を負担する必要がないことについて確認している。

3.3 多機関連携アプローチ

夫婦間、カップル間で生じるDVを、私事として放置してはいけない。法的義務として、地方当局を含めた公的関係機関は保護のための適切な措置をとる義務を負っている(the Care Act 2014)。その場合、成人セーフガーディング会議(Safeguarding Adults Board)が設置されて関係機関と連携しながら対応が検討される。また、英国は、すべての者が無料で医療サービスを受けることができる医療制度となっており(National Health Service)、いわゆるホームドクター制度(General Practice, GP)をとっている。GPを含む医療関係者は警察に通報することも含めて被害者を適切に保護する義務を負っている²³。公的機関や医療機関、あるいは被害者自身から救済を求めた場合も含めて、DVが事案として取り上げられる際には、担当者が1人で対応するのではなく、できるかぎり関係する者たちの間で情報を共有し、相互に問題解決や被害者保護に向けて検討しなければならないとガイドラインに定められている²⁴。そこで重要な役割を果たすのが、関係する多機関が情報共有し、安全を図るための対策や計画を検討する枠組みとなる。

まず、被害者を中心にしてリスクを総合的に判断する「多機関連携リスクアセスメント会議(Multi-agency Risk Assessment Conference, MARAC)」であ

²¹ Ibid. p.195.

²² Fact Sheet: Domestic Abuse Bill 2020: Domestic Abuse Protection Order.

²³ 2014年ケア法(the Care Act 2014)に基づく義務があり、厚生省(Department of Health & Social Care)がガイドラインを作成している。また、「成人セーフガーディングツールキット(Adult Safeguarding Toolkit)」が開発されている。

²⁴ たとえば、警察がDVを取り扱う際のガイドラインに、「DV保護警告およびDV保護命令ガイダンス(Domestic Violence Protection Notices (DVPNs) and Domestic Violence Protection Orders (DVPOs) guidance)」があり、その中でも、保護命令事件は多機関連携アプローチの対象で、関係機関との情報共有および多機関連携会議で取扱うことを定めている。

る。ここでは、行政機関を含む関係機関が情報を共有し、協力しあう体制が取られている。また、被害者の保護計画からその後のレジリエンスに向けた支援内容について助言するための DV アドバイザー (Independent Domestic Violence Advisor, IDVA) が被害者個人につく。深刻な事案の場合には、MARAC に、この DV アドバイザーが本人の利益を代表するために出席する。このように、個別の被害者の状況を丁寧に汲み取ることができるよう図られている。MARAC では、ケースに応じた必要な住居の提供やさらなる危険を回避するための方策などが検討される。ドメスティック・アビューズ法案では、地方当局に被害者およびその子どもに避難所 (refuge) や住居を提供しなければならない義務を課している。

加害者を中心として検討する「多機関連携公的保護アレンジメント会議 (Multi-agency Public Protection Arrangements, MAPPA)」においては、加害者がさらに加害を生じさせないように、関係する諸機関が対応を検討する。MAPPA では、個別の加害者に関する情報を共有して、保護観察のあり方も含めて、必要な措置が検討される。たとえば、加害者に提供されるプログラムや、DV 情報開示 (Domestic Violence Disclosure Scheme) の必要性についても検討される²⁵。また、MAPPA は常に MARAC と情報共有を図ることとされている。

被害者の安全保護の検討を中心とした多機関連携と、加害者によるさらなる加害を防止する多機関連携、そして児童虐待問題として子どもの保護を図る多機関連携があり、情報共有と総合的な被害者救済が検討される仕組みとなっている。

3.4 避難場所・住居の確保

日本では、一時避難として法律に設置根拠のある施設に、売春防止法に基づく婦人保護施設等と、民間が運営するシェルターとがあるが、英国では、複数のチャリティ団体が一時保護としてのシェルター

を提供している²⁶。シェルターに住む場合には、政府の住宅手当 (Housing Benefit) を受けることの基準を満たすため、住宅手当申請のための支援が行われる。また、シェルターに緊急避難をしたために、もともと借りている住居の家賃がさらにかかる場合には、1 ヶ月を上限にシェルターと家賃の二重の費用について手当が支給される。

次に、避難者に新しい住居が必要となる場合、地方当局には、被害者とその子どもに安全な住居を提供する義務があり²⁷、DV を理由として公共住宅が提供される際には、生涯賃借権 (life time tenancy) が設定され (DAB s.54)、被害者と子どもが安心して生活できる環境が整備されることになる。この生涯賃借人制度の導入にあたり、かかる経費について議論があったが、政府は、DV 被害者が労働を含む安定した新しい生活を送ることによる利益の方がそのコストを上回ると説明している。

3.5 離婚法における DV 被害者の保護

被害者と加害者が婚姻関係にあったり、加害者との間に子どもがいる場合には、住居や財産のことを含めて、離婚手続きが DV 問題として検討されなくてはならない。

英国では、現在、離婚を裁判所に申し立てる前に家事調停か他の裁判外紛争処理 (ADR) を試みなければならない、調停等をすべきかを検討するための調停情報およびアセスメント会合 (the Mediation Information and Assessment Meeting, MIAM) が開催される (FPR 2010 s.3.3, CFA 2014 s.10²⁸)。MIAM では、DV の危険、当事者間の不均衡、児童虐待の恐れがある場合は調停を実施してはいけないと判断されるので、そのような事案は裁判手続きに進むことになる。

DV がある場合に、離婚において問題となるのが、子どもとの面会交流の取扱いである。子どもの安全確保にむけて適切に危険をアセスメントするための制度が模索され、2008 年に、家事手続法 (FPR) の実

²⁵ Ministry of Justice, HM Prison & Probation Service “Domestic Abuse Policy Framework” Re-Issue Date: 2 April 2020, pp. 23-24.

²⁶ イングランドおよびウェールズに 500 以上のシェルターがある。主な提供団体は Refuge であり、Refuge は、DV 研修プログラムの提供など、さまざまな DV 被害者支援を提供している。そのほか、

Refuge は、実態調査やそれに基づく報告書や提言書を公表し、DV 政策における政府のパートナーとして重要な役割を果たしている。

²⁷ The Secure Tenancies (Victims of Domestic Abuse) Act 2018.

²⁸ 2010 年家事手続法 (the Family Procedure Rules 2010)、2014 年子どもおよび家族に関する法律 (the Children and Families Act 2014)。

施規則「DV および危険がある場合の子どもの養育事項および交流命令に関する実施規則 (Practice Direction 12J: Child Arrangement and Contact Orders: Domestic Violence and Harm)」が規定され、漸次改正されている。本実施規則では、面会交流に関する家事手続きにおいて DV の恐れがある場合には、裁判所は、子ども・家庭裁判所助言支援機関 (Children and Family Court Advisory and Support Service, Cafcass) その他の協力のもと、DV 被害者およびその子どもの安全を図られなければならない (PD12J a. 9 and 10)。そして、裁判所は、セーフガード²⁹による子の利益保護を命じなくてもよいという確信がない限り、面会交流についての調査を Cafcass に命じなければならない (PD12J a. 11, CA 1989 a. 7)。

離婚手続きにおいて問題となるもう一つが住居である。賃貸住宅の場合に、裁判所は、借借人の地位を一方から他方に移転させる命令を出ることができる (Matrimonial Causes Act 1973 s.24, Civil Partnership Act 2004 s72 and sch.5, FLA 1996 s.53 and sch.7)³⁰。このような裁判所の権限は、子どものためにも行使することができる (CA 1989 sch.1)。婚姻やパートナーシップ関係にあるカップルの家屋の権利について、DV や DV の危険が理由で他方が家を去った際に、裁判所は、被害者のために、その家屋の借借人の地位を与え、家屋の権利を有する DV 加害者の占有権を終了させることができる³¹。

3.6 被害者へのアウトリーチと DV 情報開示スキーム

DV に被害者が気づいていなかったり、DV の危険のもとにありながら自身の保護を図ることができていない被害者には、正しい情報を提供し、被害から逃れ適切な支援を受けるように働きかける必要がある。DV は徐々に深刻化していくために、早期に被害者自身が気づき、適切な行動を取ることができるように

図る必要がある。3.3 に示したように、地方自治体や医療機関関係者に、被害者保護についての義務が課せられているが、被害者に向けたアウトリーチとして、政府の公式ホームページ (HP) で DV についての正確な知識と手続きについて情報提供がある。政府 HP では、前述の情報に加えて、相談可能な機関として、被害者保護を図っている民間団体の情報が掲載されており、信頼できる団体について政府が情報提供するので、市民は安心してアクセスすることができる。支援を提供する各民間団体は、HP 等で情報提供するとともに、無料で相談をすることができるホットラインを整備している。ホットラインは、民間団体から提供されているが、公的助成を受けて運用されている。ホットラインは、さまざまな被害者がアクセスしやすいように、女性にむけたもののほか、男性被害者のホットライン、LGB 被害者のホットラインがそれぞれ別に整備されている。インターネットで「ドメスティック・アビューズ」などを検索すると「広告」として検索トップに公的助成を受けたホットライン情報が掲載されるが、このような配慮が検索サービスにおいて提供されているのではないと思われる。さまざまな公的機関において、ホットラインをはじめとするリーフレットが置かれている。

DV 被害者支援を長年実施し、実績のあるウィメンズ・エイド (Women's Aid) の HP においても被害者がすべきこととして強調されているのが、安全を確保しその後取るべき行動の計画を立てることである。DV の被害が大きい場合には、被害者の判断能力にネガティブな影響を与えている可能性があり、それを適切に支援する必要がある。その際に支援をする有資格の者が、DV アドバイザー (Independent Domestic Violence Advisor) である。DV アドバイザーの資格は、決められた研修を受けて登録することによって取得する。国が認証した研修をいくつかの団体が提供しており³²、MARAC をはじめとした場面

ブ関係だけでなく、事実婚カップルにも適用される (FLA 19996 sch.7)。

³¹ Housing Act 1985 sch.2 part.1, Housing Act 1988 sch.2 part.2.

³² ウィメンズ・エイドやセイフライブズ

(SafeLives) が認証を受けた研修コースを提供しており、DV を取り扱う専門家にもレベルを設定してプログラムを提供している。2015 年までは研修

²⁹ 「セーフガード」あるいは「セーフガーディング」と表記し、子ども等の安全を図る法制度の枠組みをさす。拙著「『家族』の法的境界と新しい家族法原理の可能性：英国における家族司法制度改革の分析から」ジェンダー法研究 5 号 (2018 年)、pp. 33-36。

³⁰ この借借人の地位を移転させる命令 (transferring tenancy) は婚姻やパートナーシッ

で被害者を代表することも含めて、事案が確認されたときから、短期保護、中期計画、そして長期の安全確保まで、連携機関との協力のもと、情報提供や保護計画の策定などの支援を行う。

DV 被害の予防として期待されているのが DV 情報開示スキーム (Domestic Violence Disclosure Scheme) である³³。この DV 情報開示スキームでは、加害者についての刑事手続き上の取扱い、加害者の住所や性犯罪歴などについて、被害者等が情報開示を請求することができ、また、警察は必要と判断する場合に、加害者情報を過去に被害にあった者や新たに加害者と関係する者に開示することができる。このスキームは、DV に加えて性犯罪の情報の取扱いについての 2004 年 DV・犯罪および被害者法 (the Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004) 第 3 編、および、犯罪を予防し阻止するために関係者の間で情報を共有することを認めた判例に基づいて、実務上の可能なスキームとしてガイドライン化したものである。そのため、DV 情報開示制度として法整備されているのではないが、効果的な運用が求められている³⁴。

ガイドラインによると、本スキームは、尋ねる権利 (Right to ask) と知る権利 (Right to know) から構成されている。

尋ねる権利 (Right to ask) は、DV 被害者および被害者と関係のある第三者が警察に申立て、警察が面談をした後に、開示の可否がその保護の観点から検討される。DV 事案の場合、すでに他の機関が関与している場合が多いので、関係する諸機関と協働して、安全のための情報開示の必要性和情報を保護すべき要請とを照らし合わせて、その開示の可否について検討がなされる。この手続きは、関係を心配する親族や友人などからの申立てによって、潜在的被害者に、親密な関係になっている者の危険性について知らせることも可能である。また、被害者が、加害者の受刑の状況や現在の住所などを知り、安全に備えることを可能にする。

に公的助成が行われ、専門家養成が積極的に行われた。2017 年実務家調査では、DV アドバイザーは全国で 897 名となっており、アウトリーチに携わる者や加害者ケースワーカーを含め、フルタイムの DV 関係実務家は合計で 2609 人とされている。Office for National Statistics, *Domestic abuse victim services, England and Wales: November 2019*.

³³ DV 加害者情報開示スキームについては、藤本圭

知る権利 (Right to know) は、警察が自主的に開示について検討し、潜在的被害者に、安全性に影響を与えるであろう情報が開示される。その端緒は、DV 事案の捜査で危険性を察知した場合のほか、DV 保護に関連する各機関(民間団体を含む)や捜査情報、日常の巡警などにより被害者や加害者について知ったことであり、そのリスクの判断は、前者のものも含めて、必ず MARAC や MAPPA など、地元の多機関連携会議に諮りその可否が判断される。

3.7 加害者へのアプローチ

DV 事案では、必ずしも被害者と加害者が別居するとは限らないし、子どもがいる場合には、被害者もその子どもも、加害者と関わり続けることになる。そこで重要となるのが、加害者が自身の DV を認識し、暴力を止めることができるようになることである。全世界で、加害者に向けたプログラムが構築されているが、英国では、政府を含めたさまざまな機関がプログラムを開発しており、それらのプログラムを法務省に管轄がある矯正支援認証および助言機関 (the Correctional Services Accreditation and Advice Panel, CASAAP) が認証している。認証されたプログラムは、監獄・保護観察機関 (Her Majesty's Prison and Probation Service, HMPPS) が、受刑者や保護観察中の者に提供している。HMPPS 自体もプログラム (Kaizen) を開発して CASAAP の認証を受けている。また、リスクの低い加害者で、試験的ではあるが効力が見込まれる非認証のプログラムも、適切であると判断した際には、HMPPS より提供が可能である。

刑事手続きでは、多機関連携会議である MAPPA が計画を示し、HMPPS がプログラムの受講を義務づけることになる。ドメスティック・アビューズ法案では、特定の保護命令として、加害者にプログラムの受講を内容に含むことができ、それに従わないと DA 保護命令違反となる。

民事手続きにおいては、子ども・家庭裁判所助言

子「日弁連推薦留学生報告 (第 20 回) 英国における女性に対する暴力根絶への取組～DV 抑止施策を中心として」自由と正義 vol. 70, No. 9 (2019) pp. 55-61 を参考のこと。

³⁴ 本稿の DV 加害者情報開示スキームについては、Home Office “Domestic Violence Disclosure Scheme (DVDS) Guidance”, 2016 に基づく。

支援機関 (Children and Family Court Advisory and Support Service, Cafcass) が、ドメスティック・アブ्यूズ加害者プログラム (the Domestic Abuse Perpetrator Program, DAPP) を開発しており、子どもに関する民事事件では、裁判所が受講を命ずることができる。また、DAPP 以外にも民間が開発し、定評のあるプログラムを、民事手続きの中で裁判所は命じることができる。子どもがいて、面会交流などにおける安全性が危惧される場合には、裁判所の決定の前に、交流促進プログラム (contact activities) として裁判所が加害者向けプログラムの受講を設定する。その際には、Cafcass の担当スタッフ (有資格のソーシャルワーカー) がその受講について監督する。プログラムは、Cafcass が直接提供するのではなく、Cafcass の予算において他の機関が提供している³⁵。

4 考察

本章では、日本における制度のあり方を考察したい。英国における DV 防止政策と保護制度の分析から、重要と思われる事項について提示したい。

第1に、保護命令の制度を柔軟に設計する必要性である。なによりも、保護命令自体が犯罪に対する罰ではなく、被害者の保護という最も重視すべき人権保護の観点から必要なツールであると改めて捉え直し、その実効性を確保することである。日本の保護命令では、身体的暴力のみが対象となっており、それも生命や身体に重大な危害を受けるおそれが大いときという非常に高い要件が課せられている。多くの諸外国で認めている緊急保護命令 (英国では警察が裁判所の許可なく行える DA 保護警告) は必須であり、対象となる者 (加害者) の手続的保障は、その後の裁判所の手続きで行えばよい。何よりも、暴力という深刻な人権侵害が行われている中での緊急の保護を誰が担うのかを考え、制度設計すべきであろう。また、被害者が逃げ隠れしなくても安心して生活することができるように計らい、制度構築されなければならない。英国での虐待禁止命令 (Non-molestation Order) や同じ家屋に居住する場合の占有命令 (Occupation Order)、裁判所が介入して被害者を保護するために加害者に加害者プログラムを受講させることができる保護命令 (DA 法案により新設

された Tailored Order) が参考になろう。

第2に、関係する多機関が連携して事案にあたるのが重要である。英国における MARAC や MAPPA がそれに該当するが、被害者保護を実現するためには、ワンストップの窓口のみならず、どこに支援を求めても、総合的な保護が図られる制度が重要になる。そのためには、各機関に被害者保護の責任があることを確認し、被害者の適切な保護という同じ目的や目標のもとで協力する体制を整える必要がある。日本では、縦割り式、あるいは所管ごとになる傾向があり、必要な協力関係が難しいと聞くことがある。筆者が英国にて実地調査をする際に、ヒアリング先で幾度となく、日本の現状を伝え、多機関連携を機能させるためにどうすればよいか、またどのような工夫をしてきたのか質問をするが、被害者保護という同じ目的の多機関連携の枠組みがあってもそれが機能しないのかが分からないと返される。多機関連携により被害者保護を図る同じ目的があれば協力関係が築けるといっているのである。文化的な要因により行動の傾向に差があるのかもしれないが、日本においても、属人的ならず多機関連携を機能させるために、要保護児童対策地域協議会のような法に基づく多機関連携ケース会議を設置することが求められよう。また、DV 被害者の救済や支援は、民間団体が中心となって展開してきた経緯があるため、関係する民間団体との協力関係を構築する必要があるだろう。

第3に、DV の定義を広く捉えることにより、新たな DV 被害を生まない社会を構築することである。DV は、親密な関係性の中で生じ、支配関係から、より見える形の暴力へと深刻化していく。DV には、精神的暴力や経済的暴力のほか、支配的態度 (controlling behaviour) や威圧的態度 (coercive behaviour) も含まれるとするのが、イスタンブール条約をはじめとする世界標準的な理解である。英国のように、法に定義を導入することが望ましく、保護命令の対象も、当然にすべての暴力形態を含むとするのを前提に、命令の必要性が具体的に検討されることが望ましい。DV は必ずしも男性から女性に対してなされるのではなく、男性が被害者になる場合や同性カップル間にも生じること、DV は被害者の社会的スティグマではなく加害者の問題であり、誰もが直面する社会的リスクであるということが周知さ

³⁵ 高田恭子「英国面会交流制度の展開」『面会交流支援全国協会調査研究報告書 No. 1』面会交流支援

全国協会, 2020年, pp. 1-5.

れなくてはならないであろう。暴力のない安全で安心な生活が保障されるために、DV が何かについて、関係する機関および関係者が認識を共有するだけではなく、すべての人が正確に理解し、DV を予防することができる社会の構築が望まれよう。

第4に、DV 被害者と加害者との間に子どもがいる場合に、より慎重に安全性を確保する必要があることに留意しなければならない。DV がある家庭において、DV 被害者自身が安全性を確保することが難しい中で、子どもの安全を図ることは極めて難しい。日本では、離婚をはじめとする民事手続きにおいて、裁判所が責任を持って安全性を判断する制度的枠組みがない。英国では、子どもに関する取り決めをする際に DV の恐れが認められた場合には特別な手続きに入り、Cafcass スタッフによるリスクアセスメントのほか、加害者プログラムの必要性など、裁判所の責任でその安全性を確かめることになる。英国の家族法領域における DV への対応は、面会交流事件を巡って、別居親の面会交流実施確保の要求と同居親の安全性確保の要求の中で展開してきた。DV があつたとしても、安全の確保と子どもの安心を確保することが優先されるが、アイデンティティの確立をはじめ、子どもには親と継続的に関わることの利益がある場合も多い。子どもの権利保障としても、DV 対策の要請があるのである。また、さまざまな手続きにおいて、子どもがいるケースでは、リスクアセスメント項目として子どもの安全性確保の事項が加わることになる。

第5に、加害者へのアプローチの必要性である。加害行為は許されないが、加害者の多くは、幼少期の暴力被害経験をはじめ、感情のコントロールなどさまざまな問題を抱えている。加害者がパートナーや他の家族と対等で健全な関係を築くことができるようになるための支援が必要である。具体的には、まず、加害者に DV 加害者であるということを自覚させることである。保護命令や、離婚手続きなど、DV が考慮されるべき場面で、被害者ではなく、裁判所や関係機関の責任において DV を認定することが重要である。そして、信頼できる加害者向けプログラムが提供されなくてはならない。個人で信頼できるプログラムを選択することは難しい。国など公的機関がプログラムを認証し、ある程度の公的助成が図られることが望まれよう。

第6に、被害者に連続的で総合的な支援が提供される必要がある。被害者を加害者から逃げさせれ

ばそれで救済したことにはならない。長期的な安全性を確保し、その後のレジリエンスも含めて支援内容を検討する DV アドバイザーのような助言者の設定や、カウンセリングをはじめとするさまざまなプログラムが公的助成のもとで提供されることが望ましい。

最後に、英国を含めて、かつては、DV 被害者を保護し DV を防止する制度は、どの国も日本とさほど違いはなかった。この20年から30年の間で整備されてきたものなのである。韓国や台湾においても、さまざまな保護政策が実現されており、日本がアジアの国だから特別というわけでもない。本稿で比較対象とした英国と歴史や文化が異なるとしても、人権侵害となる暴力を撲滅していくための制度設計は大いに参考となる。親密な関係における暴力の問題は、誰もが抱える社会的リスクなのだと認識して、制度改革に向き合うことが重要である。

謝辞 本稿は、科研19K01412「多様な家族と面会交流制度のあり方-社会調査に基づき考察する子どもの権利-」（研究代表者：高田恭子）および科研19H01432「親の別居・離婚における子の権利保障システムの構築」（研究代表者：二宮周平）の研究成果の一部である。