

## DV 防止法を議員立法で作って…

小宮山 洋 子

### はじめに

私は、15年間議員をしていて、最初の5年間は参議院議員だった<sup>1)</sup>。当時参議院ではいろいろな仕事ができ、任期は6年間で3年ごとに改選になるが、その3年間で1つのテーマを追求する調査会という仕組みがあった<sup>2)</sup>。それは、衆議院の調査会と異なり、1つのテーマを超党派で連携して行うものだった。委員会室<sup>3)</sup>のテーブルを囲み、党派の壁を超えて、和気藹々とはいかなくても、人権に関わるものなどの議員立法を話し合ってきた。私が当選した1998年ごろには、本来の参議院のあるべき姿がまだあったと思う。現在は、衆議院のカーボンコピーになってしまって、しかも、けんかの仕方を知らないので、衆議院以上にドタバタしている残念な状況になってしまっているが、かつての参議院の調査会のような仕組みが国会の中にやはり必要かと考えている。

### 1. 参議院「共生社会調査会」に、超党派のDV防止法を作るためのPTを作る

参議院の調査会の中に共生社会調査会が98年にできた。その共生社会調査会の中で、何をやるか話し合い、最初は男性議員が自然との共生やいろいろ案を出していたが、ちょうど女性に対する暴力の問題が、国際的な人権会議などいろいろな場で問題になっており、日本もお金を出して女性に対する暴力のための基金をつくったり、国際的な流れがあったというのが女性に対する暴力に取り組むひとつの契機となった<sup>4)</sup>。当時、まだ内閣府ではなく総理府が調査をしたところ、20人に1人が命に関わる暴力を家庭の中で受けていることが明らかになった。それは、「そんな家の中のことを国会の場など公のところでしゃべるのはとんでもない」という様なことを言っていた男性議員たちに大きな衝撃を与えた。女性に対する暴力の問題をやろうということに決まった。議員立法がうまくいくには、

各党にキーパーソンが居ることが重要になる。その党を引っ張っていき、超党派のところでは決めたなら、党の中で手続きを通して成立させられるような力を持った人が居なければならない。恵まれていたのは、座長が自民党の南野知恵子さんで、副座長が当時野党第一党だった民主党の私で、それから弁護士でもあった大森礼子さんが公明党、共産党が林紀子さん、社民党が福島瑞穂さん、それから当時は無所属でいらした堂本暁子さんであったこと。このメンバーでDV防止法が成立した年、2001年の10月に『詳解DV防止法』<sup>5)</sup>が出版されている。堂本さんは先輩だが、福島さんはじめ自分で言うのもなんだが私も含めて、ちょうど市民派と言われる人が98年の選挙で当選した。そのメンバーが共生社会調査会にいたということも、DV防止法ができるきっかけになった。その6人がメインになって、プロジェクトチームを作り3年間かけて、一から作った。

## 2. 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)の成立にむけて

### (1) 3年間の立法過程

DV防止法制定に向けて、1回3時間位のワーキングチームを合計30回開いた。そのときに議員だけではなく、関係省庁の一線で働く人たち、課長や参事官などに周りに居てもらった。普段は私たちがやり取りしているが、必要なところでアドバイスをもらっていた。とにかく話を聞いてもらい、これが重要な問題だということをおぼえてもらう必要があった。このシンポジウムにも関係者の方がいらっしやと思うけれど、支援をされているNGOの方にも来ていただいたり、クローズにして当事者の方からも話を聞いたりした。そういう中で検討をした。先ほどの戒能さんのお話の中で指摘があったように、売春防止法(以下、「売防法」と略す)などの婦人保護法制度の枠組みでやらざるを得ない状況があり、新しい仕組みは作れないという状態だった。そのことが今に引きずっている問題もある。女性の人権に関わる、こういう法律作るということはおそらく初めてのことだった。しかも議員たちが率先してやろうという形は。ほんとうに手探りで“一から”という感じだった。

どんなことを話し合ったかということ、定義や適用範囲にしても、暴力の範囲はいわゆる精神的暴力や性暴力を含めるのかどうかということや、配偶者の範囲で、事実婚、元配偶者、恋人を含めるのかどうかなどについて話し合いを重ねた。被害者の保護のための具体的な施策として、配偶者暴力相談支援センター(以下、「DVセンター」と記す)をとにかく作ろうということだったけれど、相談や緊急に一時保護したり、カウンセリングをしたり、自立支援をしたり、いろいろなことを

するセンターを作るのに、本当は新たな施設を作れば、売防法から脱することができたかもしれない。しかし、現実問題として3年間の間に作りあげなければならぬということがあり、そのときに、新たな施設ではなくて、今ある婦人相談所などの既存施設の活用、婦人保護の施設を使うということになった。現行の婦人保護事業、婦人相談員の位置付けをどうするかということも話したが、そこから脱することができなかったということが今日の問題につながっている部分だ。また、今もまだまだ足りない、民間シェルターへの援助の話もした。

## (2) 保護命令制度の創設にかかる議論

現在、保護命令もたくさん年間で出ている<sup>6)</sup>。けれども保護命令をちゃんと加害者に罰則を加えるかたちで接近禁止などを作れるかどうか、とても大きなテーマとしてあった。理由は、関係省庁の人たちの「日本の法制というのは刑事と民事が非常に明確に分かれていて、そんな民事のところに罰則を付けるようなことはできない」というところから始まったからだ。そこがなかなか大変なところだった。ただ罰則を付けないと、それは実効性に大きな問題があり、ここは相当議論した。結果的に罰則付きの接近禁止の保護命令制度ができたのは、その周りにいて参加して聞いてもらった役所の人たちが、当事者の方やいろいろな実情を知る人などに話を聞くことで、これは作らなければならないという、ある意味仲間意識というのか一員としての意識を持って、関係省庁の担当者がそれぞれの省庁で働いてくれたからである。特に法務省の参事官が感度のいい人で、最後は法務省の中や反対をしていた裁判所を自分で走り回って合意を取り付けてくれたということがあった。先ほど申しあげた超党派の意識を持った議員が集まったということ、関係省庁の中の、ポジションと言うよりも第一線でこの問題に関わっている人たちに参加をしてもらったということ。今私は政治を離れたので現状はわからないが、法制局というところが法文を作るには必要なのだが、参議院の法制局と衆議院の法制局で違った。また内閣が出す閣法法案は内閣の法制局が担っている。その法制局長官がいろいろと、政権の都合で変えられたりして、現在は、これまでなかったことが起きているが。その法案を審査をし、助言をしたり法文として作りあげたりする法制局の中でも、当時は参議院の法制局は法制局ブローパーの人が多くて、参議院の意識もあって、議員に協力的であったということがある。その何が欠けても、なかなかうまくできなかったと思う。よいかたちで法案づくりができた。

保護命令のために、民事法制上の手続きとして位置付けた場合どうなるか、刑事法制上の手続きと位置付けた場合の問題点とか、そういうことの十分な検討が

必要ということで、相当話した結果、現在のようなかたちができる。それから、発令の主体は裁判所か行政機関なのか、命令の類型、内容は接近禁止の他に何かいるのか、命令違反に対する制度など多くのことを話しあった。一般の人たちや医師の通報義務をどうするか、その場合に刑法の守秘義務との関係をどうするかについても話し合った。その他に、国とか地方公共団体の役割など。私は、長野県に仕事を辞めた後移住して4年目だが、教育県と言われてはいるけれど、女性管理職比率をみても長野県は3.4%と山形県と並んでワースト3など、男女共同参画は進んでいない。そこで今ソフトに日々戦っているところである。ほんとうは一番身近な地方公共団体が意識を持っていろいろ具体的な政策を進める必要があるわけだが、その責務、教育啓発とか調査研究、それからDVセンターと福祉事務所や警察など関係機関との連携の問題などで。私がやり残している、残された課題だと思っているのが、加害者更生プログラムだ。被害者の支援は必要だが、それだけではなく加害者のほうを何とかしないとまた同じことが繰り返される。ただこれは、配偶者からの暴力防止法というDV防止と、私も関わってきた児童の虐待防止、それから高齢者虐待防止。今虐待防止についてバラバラに3つの法律があるわけだが、加害者更生プログラムは、そこを共同でひとつの仕組みがつかれないかということや、ずっと言い続けてきたが、なかなかそこがうまくいっていないということがある。

最初は女性に対する暴力防止と言っていて、プロジェクトチームの名前もそうだったのだが、特にアメリカなどではフライパンで夫を殴り殺した妻もいるとかいろいろ話が出てきて、女性から男性が暴力を受けた場合も対象だろうということで、「配偶者からの暴力防止法」という名前にし、法律が2001年に成立した。この中で、今申しあげた経緯、適用範囲、それから被害者保護のための具体的な施策としてDVセンターを設置する、保護命令制度を創設する、通報規定を作る、それから警察の措置、そうしたことを決めた。ほかに国や地方公共団体の責任などを規定をするという法律をとにかく作ることができた。それで、これを作るに当たって先ほど各党のキーパーソンになる議員たちが集まるということ、それから各省庁の一線で働いている人たちと一緒に仕事をするということや、法制局などの話をしたのだが、もう一つある。このDV防止法を作る過程で大きかったのは、今日も来られている、支援をしているNGOの皆さん、それから戒能さんをはじめとした学者の方、そういう方たちと何度も議員会館で集会を開いたり、アドバイスをいただいたり、協力して働く、“協働”作業ができたということ。これは議員だけでやっていたら、やっぱり省庁の抵抗とか縦割りとかいう中でうまくいかなかったと思う。DV防止法というのは、私が参議院に居た5年間の中で

は一番大きな仕事だったと思っている。

### (3) DV 防止法の第一次改正 (2004), 第二次改正 (2007), 第三次改正 (2013) のポイントと残された課題

DV 防止法成立時はまだまだ足りないところがあるのはわかっていたので、3年後の見直し規定を付けた。2001年に作り、その3年後の2004年の第1次改正で、定義が拡大されたり、保護命令の対象が拡大されたりという改正が行われた。そしてさらにその3年後の2007年の第2次改正で保護命令の拡充を行なった、市町村の基本計画の策定、それからDVセンターに関する改正などの改正が行われた。

ただ、この第2次改正のとき、残念なことに、それまで入っていた3年後の見直し規定がなくなってしまった。そういう枠を作っておかないと、議員たちも忙しいので、優先順位がどうしても下がってしまう。見直し規定がちゃんと作れなかったということもあって、第3次改正は2007年から6年経った2013年になった。ここで交際相手からの暴力、その被害者に対して支援の対象が拡大された。ただ、同居していないと対象外とか、まだその辺りで課題が残っているというふうに思っている。残されている課題としては、DV防止法をどう見直していくかということについて、一つはデートDV、今対象が一部広がっているが、対象者の枠を広げようという動きと、もう一つ性暴力防止法にしようという動きと、それは市民の皆さんの活動の中でも2つに分かれている。性暴力防止法のための大きな会議が千葉県であり、そこに私も招かれたが性暴力防止をどういうふうにするのかというのが一つの課題である。それからもう一つは先ほど申しあげた加害者更生プログラムをどのように作るのかである。これは日本の中ではほんとうに、手付かずとはいわないが、刑務所から出てきた人たちを見守る仕組みはあるけれど積極的に更生をさせるというプログラムは行なわれていない。DV防止法制定過程においても諸外国のものも少し調べたりしたが、アメリカなどでもなかなかうまくいっていない。州ごとにアメリカは法律が作られていることが多いのだが、「こうやれば効果がある」という州と、「全く効果はない」という州とかバラバラで、どれを取り入れたら日本でうまくいくのか。例えば日本で実施する場合にどこの省庁または自治体とか、誰が責任を持ってどういう人たちがそれに当たるのか、その方法はどうするのかなど本当に基本のところからない状態である。加害者更生プログラムを担う専門職が日本ではあまりにも少なすぎる。DV防止法を3年間で作らなければという中で、そこはちょっと置いといてとなったのが、もう15年も経ってまだそのままなのである。

一つ言いたいのは、参議院も戦いの場になってしまったと言ったのだが、今の安倍政権はいろいろ不満があると思うが安定しているし巨大である。政権が安定しているときほど議員立法は通りやすい。チャンチャンバラバラやっていて、政府の法案も通らないときに、議員が出てきたものなど審議できるかということがあるので、与野党がねじれてるときはなかなか通らなかった。それゆえ、こういうときだからこそ、それを逆手に取って、各党のキーパーソンをつかまえて必要な改正をしていくというのは、皆さま方の力の出どころかなというふうには思っている。それから残された課題もたくさんあるが、戒能さんのお話にもあったように、その人が主体的に自立をしていくための支援の仕組みも施設も財源も、全部足りない。だからシェルターはじめ保護を行なうところで、保護された後の受け皿としてステップハウスを拡充するなど、次への自立するための仕組みというのがきちんとできていない。それも（DV 防止法）を作ったときから意識があったのだが、ほぼ実現しないままきまてしまっている。それから先ほどお話にあった権利が認められていないというのは婦人保護施設や婦人相談所など売防法の仕組みを結局使わざるを得なかったところにあって、皆さんからのご指摘をいただいて厚生労働大臣の最後のころに仕組みは作ることができた<sup>7)</sup>。きっかけはつくったけれども申し訳ないことに、ガバナンスその他、多々いろいろな問題点があって、政権が3年3カ月しか続かなかった。そこで作ったことというのは、次への種まきにはなったかと思うが、その先には進められなかった。またそれを広げていっていただけるといいというふうには思っている。

### 3. 女性や子どもの人権を守る制度を作るために、厚生労働大臣・副大臣として関わったこと

#### (1) 「セクシュアル・ハラスメント」の労災基準の見直し

主催者から DV 防止法を議員立法で作った立場からの残された課題、被害者支援のための課題に加えて、副大臣、大臣を問わず厚生労働省で務めさせていただいたので、その中で女性の人権や子どもの人権を守るために取り組んだことがあれば、併せて紹介をしてくださいということがあったので、そうしたことも話させていただく。

ひとつは女性の人権について。これも戒能さんに多大なお力添えをいただきながら、セクシュアル・ハラスメントの労災基準の見直しを行った。副大臣のときだったが、今の基準だとなかなか労災の認定というのは、そもそも過労死にしろ何にしろ難しいのだが、中でもセクシュアル・ハラスメントについては、しっかりと基準がないというか、曖昧なかたちのままなのでなかなか認められなかった。

それをいろいろな方にお力添えをいただいて、その認定の基準について、例えばセクシュアル・ハラスメントの心理的な負荷を強くちゃんと評価することとか、継続していろいろな身体的な接触などを行われた場合、それをしっかりと勘案するなど。また、行為が発生してからおおむね6カ月間という評価期間があったのを、ずっとそれ以前から、開始時からの行為を一体として判断するようにということ等々の、なるべくセクシュアル・ハラスメントがきちんと労災認定されるための基準、被害者の側の人権が侵された度合いがきちんと測れるような基準の見直しを行なった。それに加えて、窓口でのちゃんとした対応、これもまた地域間格差もあるかもしれないが窓口の対応というのが結構よくないため、そうしたところもきちんとしたり、プライバシーの保護などいろいろな面での改正をした。これはやはり女性がそういう省庁の中の決定権を持った立場に居ないとできないことである。もちろん男性でも感度がいい人が居ればいいのだが。副大臣も大臣のときもとにかく忙しかった。寝る時間も3～4時間しかそのころなかった。お昼ごはんも5分ぐらいで食べるとかいう中で、こなさなければいけないことをこなしながら、自分がやりたいことを、ぜひこれをやるという意志を持った人がいれば、副大臣も大臣もとても多くの仕事が実はできる。そういう中でセクシュアル・ハラスメントの労災基準の見直しをしたということが、ひとつあった。

## (2) 児童虐待防止における親権停止制度創設等の民法改正、児童福祉法改正等

児童虐待防止についても、DV防止法を参議院で作ったところ、同じころに衆議院の青少年問題特別委員会で児童虐待防止法が、議員立法で成立した。私が参議院議員としての5年目に、私が住んでいた世田谷から出た衆議院議員が暴漢に刺されて亡くなったという事件があって、その後の補欠選挙で衆議院に変わった。衆議院に変わってからは、今度は児童虐待防止法の見直しを2回中心になって行った。その中で、支援をしている方や関係者の方たちと何度もワーキングチームを開いて、いろいろなお意見をいただきながら、一緒にこれも進めた。今の世田谷区長をしている保坂展人さんや、この間まで文部科学大臣をしていた馳浩さんやそういう人たちと超党派で一緒に児童虐待防止法の見直しをした。支援をしている方たちから一番ずっと要望が強かったのは、日本はとにかく親権、親の権利が強すぎて、子どもの権利条約に批准したのに子どもの権利を守る基本的な法律がない国である。だから、児童福祉法も、子どもを保護の対象としか見ていないのを、これはNHKの解説委員をしていたころ、児童福祉審議会等で権利をちゃんと盛り込みましょうという議論があったのだが、結局それは実現できていないということがあった。そうした中で親権の一時停止や一部停止をしてほしいとい

うのが関係者からの一番大きな要望だった。ただ、それについては法制審議会と法務省がなかなか動かなくて、児童虐待防止法改正のときに、附則のところきちんとそれを進めるようにと書いても書いても駄目だった。

私が厚生労働大臣をしていたときに、親権の一時停止を実現するための児童福祉法の改正を民法改正と併せて行う法務委員会と厚生労働委員会の合同審査があり私が答弁者として関わるといような巡り合わせになった。それで一時停止ができるようによくなった。その法改正をして、ただこれも地域格差があるのかもしれないが、長野県に4年前に住むようになった1週間後に、もう呼吸さえ困難になったような赤ちゃんを保護して預けられた里親さんから親が改心をしたからもう返すということで、1週間後に赤ちゃん取り上げられるという相談を受けた。長野への引越し直後だったが、子どものことならということで、佐久にある児童相談所へ行ったり、知事に話をしたら、「それは副知事案件だ」ということで、副知事と関係者と話し合った。私は「第3の人生は心豊かに生きたい。争いはあまりしたくない」と思っていたが、1回だけ、副知事室で、児童相談所の所長や児童虐待の担当の県の職員の前で机をたたいて怒った。というのは、私たちが一生懸命子どもたちのために法改正をしたのに、現場はそれを理解していないのか、意識をしようとすらしめない。自分たちが今までやってきたことしかやらないという感じだったので、それは違うでしょうと強く思ったからだ。虐待をした親というのは、さっき申しあげたように、こちらも更生プログラムがきちんとできていない。これも児童虐待防止法改正できちんと入れたかったのだが、ソーシャルワーカーなどの専門職の数がドイツなどに比べてほんとうに少ない。それで実現しなかった。虐待した親に返す、家族の再統合は、それは大事かもしれないけれど、再統合したら子どもがまた虐待される場合もあるのに、とにかく再統合ありきで、親のほうを向いて行政は仕事をしているということがある。法改正プラス地域で地道に活動をしないといけないと思った。

もうひとつだけ言うと、虐待を受けた子どもが半数以上いるのが今の児童養護施設である。そういう社会的擁護のところは一番手を差し伸べなければいけないのに、声が小さいからずっとほおっておかれた。副大臣として子ども政策の担当もしていたので、ちょうどタイガーマスクがランドセルを施設に贈ることがあったときに「それはいいことだけれども、もっと行政ができることもあるでしょう」と言ったら、感度のいい家庭福祉課長が居て、3日間で乳児院や児童養護施設、自立支援施設などの関係者と、それからそこで育った人を集めて検討会を作ってくれた。毎回私も検討会に出席して、36年ぶりに児童養護施設の基準の改正をした。18歳まで居るのに高齢者施設の3分の1しか面積基準がなかった状態だ



った。そういうことは法改正しなくても変えられるので、変えられるところから変えた。また、子ども・子育て支援の政策として、「社会保障と税一体改革」の中で、子ども・子育て支援に今までになくちゃんと予算を付けるようにした。今の政権は、子ども・子育て支援の充実の財源にもなる消費増税の2%を先送りしてどうやって実現してくれるのという感じだが、子ども・子育て支援の柱の一つに社会的擁護の充実、しっかりと支援の充実というのをに入れて、職員の配置基準を小学生は子ども6人に対して1人だったのを、4人に対して1人にするなどのことが実現できるようになった。

## おわりに

政治家を辞めて、長野に住んでからは、ボランティア活動をいろいろやっている。児童養護施設を大きな施設ではなくて、グループホーム化しようということも、厚生労働大臣のとき方針を決めているのだが、できたばかりの佐久市のグループホームに、私は今、月に1回晩ごはんを作りボランティアとして行っている。ボランティアをする中で新しい縁が生まれている。今申しあげたように課題はたくさんあるのだが、とにかく今ある法律を、まず自治体を含めて有効に使えるように働きかけることと、改正についてはやはり意識のある議員、意識を持って仕事する議員をまず選挙で選んでほしいと思う。座っているだけなら本当に死ぬまででも居られる。中には両脇抱えられないと立ち上がれない、しゃべれない人が議員やっているとということもある。でもそういう人も、誰かが選んでいなければ議員になってないわけである。

議員を選ぶことは、とても大事なことである。DV防止法を作ったときなどいろいろなところで私もやってきたように、やはり市民の皆さんたちと協働で仕事をする。もちろん議員は議員の仕事をするけれども、情報を提供していただいたり一緒に考えたり、その際、学者の方や支援活動をされてる方たちと、どうやって力を合わせてやっていけるかということが大切になる。現在の国会での「一強多弱」。よくないことが多いが、先ほど申しあげたように議員立法には好機かもしれないので、それをチャンスにして、少しでも女性や子どもの人権が、更に守られるようになっていけばいいなと思っている。ちょうど時間となったので終わりにしたい。

(こみやま ようこ ジャーナリスト、元厚生労働大臣)

[注]

- 1) 小宮山洋子氏は、1998 年参議院議員に当選後、2003 年より衆議院議員を務め、2010 年に厚生労働副大臣、2011 年に厚生労働大臣、2012 年に内閣府特命担当大臣（少子化対策）を歴任されている（注：編集委員会補足）。
- 2) 調査会とは、参議院共生社会調査会であり、参議院独自のやり方をしている（衆議院にも調査会はある）。
- 3) 参議院は委員会室、衆議院は委員室という。
- 4) 1990 年代に入ると、国連は女性に対する暴力をジェンダー問題として明確に位置づけ取り組んできた。1993 年 12 月には「女性に対する暴力撤廃宣言」が採択され、1995 年の第 4 回世界女性会議（北京女性会議）の北京行動綱領において、女性に対する暴力は最重要課題とされた（注：編集委員会補足）。
- 5) 南野知恵子、小宮山洋子、大森礼子、林紀子、福島瑞穂、堂本暁子監修 2008『詳解 DV 防止法』ぎょうせい。
- 6) 2016 年度の保護命令発令件数は、2,082 件（内閣府男女共同参画局 2017「平成 29 年度版男女共同参画白書」）（注：編集委員会補足）。
- 7) 第 1 報告の戒能民江氏は、DV 被害者に対する独自の支援システムが確立していないなど権利保障が不十分であり、その要因として、DV 被害者支援制度が婦人保護事業の「転用」によって成り立っている点などについて言及された。このことに関連して、小宮山氏は、婦人保護事業の見直しを行なう検討会の設置などに尽力したことを述べた（注：編集委員会補足）。