The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	外国籍女性に対するDV : 改正「DV防止法」の問題点
Author(s)	福嶋, 由里子
Citation	国際公共政策研究. 2004, 9(1), p. 103-118
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/10623
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

外国籍女性に対するDV
－改正「DV防止法」の問題点－

Domestic Violence against migrant women
－Remedies for problems of Law for the prevention of Spousal violence and the Protection of Victims－

福嶋由里子

Yuriko FUKUSHIMA

Abstract

On May 27, 2004, the bill on the amendment of Law for the prevention of Spousal violence and the Protection of Victims was passed. This new bill remedied several problems, such as the limitation of the protection order. However, it ignored the difficulties with female migrant victims who face the barrier of the Immigration Control Law and language. In this article, I briefly illustrates the problems of domestic violence against female migrants and points out the lack of the legal protection system. Furthermore, the author examine what legal remedies are needed to remove these barriers and proposes some alternative remedies.

キーワード：DV、外国籍女性、在留資格、法的救済制度、NGO s

Keywords：DV, female migrants, immigration status, legal remedies, NGOs.

はじめに

2004年4月27日、衆議院本会議で「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一部を改正する法律案」(以下、「改正法案」とする。)が可決された(以下、「改正DV防止法」とする)[1]。主な改正点としては、「配偶者からの暴力」の定義の拡大[2]、保護命令制度の拡充[3]、市町村における支援センター業務の実施、被害者の自立支援の明確化が挙げられる。

この「改正法案」の作成[4]は、参議院共生社会に関する調査会「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」の見直しに関するプロジェクトチーム(以下、PTとする。)が中心となって行われた[5]。また、内閣府男女共同参画局「女性に対する暴力に関する専門調査会」(以下、「専門調査会」とする。)は、PTの見直し作業に併せて、「配偶者からの暴力及び被害者の保護に関する法律」(以下、「DV防止法」とする。)の改正すべき点を発表した[6]。

「DV防止法」の改正の動きが政府内で本格化するにつれて、被害者支援を行っているNGO等がPTや関連省庁に向けて要望書を提出するなど、「DV防止法」施行後の問題点を改正案に反映させるよう活発な行動を行った。今回の「改正DV防止法」で実現した「配偶者からの暴力」の定義の拡大や、保護命令制度の改善については、このような現場の声が反映された結果であり、NGO等の行動は一定の効果をもたらしたと言える。

しかし、「DV防止法」制定当初から見直しの必要性が訴えられていた外国籍女性被害者[7]

1)「改正DV防止法」は、2004年11月施行予定である。

2)「配偶者からの暴力」とは、「配偶者からの身体に対する暴力又はこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動」を指すとし、元配偶者から離婚後に受ける暴力及び言動もこれに含めるとした。

3)改正された点としては、保護命令の対象を元配偶者にまでに拡大すること、接近禁止命令を被害者の子どもにも適用すること、退去命令の禁止事項として「被害者と共に生活の本拠としている住居」も含めること、退去命令を2ヶ月に拡大したこと、退去命令の再度申し立てに必要な要件の緩和が挙げられる。

4)法律の見直しは制定から3年後とされており、本体なら2004年10月となるが、同年7月に参議院議員の通常選挙があり、その後に改正作業に取りかかるのでは十分な議論ができないという意見が法律の制定に関わった議員から出されたため、見直しの作業が当初の予定より早まったとされている。第18回男女共同参画会議女性に対する暴力に関する専門調査会議事録(2003年2月21日)、内閣府男女共同参画局女性に対する暴力に関する専門調査会、www.gender.go.jp(2004年5月30日現在)

5)このPTは、2003年2月12日に設置され、改正案提出まで計19回の会合が開催された。PTでは、「改正法案」を作成するにあたって、関係省庁やNGOからヒアリングを行った。PTのメンバーは、「DV防止法」の法律案の作成に携った議員を中心に構成された。

6)2003年6月6日に調査会が発表した「「配偶者暴力防止法」の施行状況について」の中で、「DV防止法」の見直しに関する論点を、「当面の課題」(優先的に改正が必要と思われる点)、「中期的課題」(制度の充実が課題になっており、その内容についてある程度の具体定なイメージはあるが、時間的に制約されているので、今回の改正は難しいと思われる点)、「長期的課題」(現時点では、法律にどのように盛り込めばよいかイメージが明確ではないが、長期的には検討が必要であると思われる点)と3段階に分けて整理している。

7)本稿において外国籍女性とは、現在日本人男性と婚姻関係、事実婚関係にあるものを指すこととする。日本人男性と婚姻関係にある外国籍女性の主な出身国は、中国(10,750人)、フィリピン(7,630人)、朝鮮・韓国(5,353人)、タイ(1,536人)となっている。平成14年度「人口動態調査」上巻、婚姻.第9.18表「夫妻の国籍別にみた年次別婚姻件数」、厚生労働省統計データベース、http:/wwwdbtk.mhlw.go.jp/toukei/data/010/2002/toukeihyou/0004220/t0083778/mg180_001.html(2004年5月30日現在)

に関する問題については、具体的な改善策は示されず、職務関係者に国籍を問わず人権を尊重して職務に当たることを呼びけるに留まった。

外国籍女性は、在留資格の有無や言葉の違い等により、日本人女性の被害者が直面する問題に加え、外国籍女性であるが故に抱える困難が存在し、支援が届きにくいのが現状である。外国籍女性被害者の支援を行っている全国のNGOにより構成された「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」“女性に対するプロジェクト”（以下、「女性プロジェクト」とする。）は、外国籍女性特有の問題点を指摘し、PTや関連省庁に対し改正に向けての具体案を提示していた。しかし、今回の改正においては、「女性プロジェクト」からの要請は反映されず、外国籍被害者の問題は未解決のまま残る結果に終わった。

そこで、本稿では、外国籍女性が直面する特有の問題を検証し、問題点の所在を明らかにした後、外国籍女性の被害者の支援を行っているNGOが「DV防止法」の改正に向けて行ってきた要望を概観し、今後見直しが必要と思われる諸制度について考察を行う。

1．外国人女性に対するDVの特徴と問題点[8)]

一般的にDVの形態としては、身体的暴力、精神的暴力、経済的暴力、性的暴力があるとされている。これらの形態は日本人女性、外国籍女性に共通して見られるが、暴力の要因や内容については、外国籍女性には日本人と異なる特徴がある。また、外国籍女性に対するDVとして、日本人女性には見られない特有の形態があるとされている。さらに、救済を求める際にも、外国籍女性であるがゆえに直面する固有の問題が存在する。ここでは、外国籍女性に対して行われるDVの特徴と、支援を求める際に生じるの問題点に焦点をあて、外国籍女性に対するDVの実態を明らかにしていく。

(1) DVの形態

外国籍女性に対する暴力の形態としては、上記の4種類に加え、「文化的暴力」と呼ばれるものがあると言われている。また、特に精神的暴力、経済的暴力、性的暴力には、日本人女性にはない特徴がみられる。以下、上記の4つの暴力について、日本人女性に対するものとの相違点を見ていく。

① 精神的暴力

外国籍女性に特有なものとしては、「誰のお陰で日本にいられると思っているんだ」、

8）この節で扱う内容は、主に、実際に外国籍女性被害者の支援を行っている民間の相談機関やシェルターに行ったインタビューに基づく。インタビュー先は次の通りである。2002年8月10日「女性の家HELP」（外国籍女性に対する相談・シェルター）、8月19日「CHARM」（外国籍住民のための医療相談機関）、9月10日「APT」（外国籍住民のための電話相談）。

「逃げたら入国管理局に通報するぞ」といった、外国籍女性の在留資格の不安定さを利用した言葉による脅しがある。このような言葉を、日本人の配偶者や事実婚関係にある男性から日常的に繰り返されることにより、有効な在留資格を有している者でさえも、退去強制処分になることを恐れ、加害者のもとに留まる傾向がある。

② 経済的暴力

経済的暴力とは、加害男性が生活費を全く渡さない、または小額の使用しか認めないことにより女性の行動を制限する行為を指すが、外国籍女性特有のものとしては、母国の家族等への送金及び国際電話の禁止が挙げられる。

DVを受けている外国籍女性の中には、家族を経済的に支えるため、日本に仕事を求め入国するものがいる。しかし、日本人男性との婚姻関係を結ぶと、仕事を辞め、日本人男性から家計に入れられる生活費の一部を、母国への仕送りに当てる場合が多いといわれる[9]。このような外国籍女性の行動に対し、男性側は理解を示さず、生活費を一切渡さない、母国との連絡を取ることを禁ずるという行動に取ることが多いとされる。

③ 性的暴力

外国籍女性に対する性的暴力は、外国籍女性が日本への入国した経緯や、日本において従事していた職業の内容が要因となる場合があるとされている。

日本に在留する外国籍女性の中には、「興行」という資格で入国し[10]性関連産業に送りこまれるものがいる[11]。このような経緯で日本において仕事をするようになった女性たちと、婚姻または事実婚関係を結ぶ日本人男性は、女性たちの仕事場に客として来店した者であり、実際に生活を共にする中で、日本人男性側は、外国籍女性たちが従事していた仕事を理由に、外国籍女性に対する性的暴力を正当化する傾向がある。

---

9)「第2回男女共同参画会議女性に対する暴力に関する専門調査会議録」内閣府男女共同参画局、http://www.gender.go.jp。京都YWCA・APT編『人身売買と受入大国ニッポン』明石書店、2001年、73－75頁。

10)「興行」という在留資格を有している外国籍女性の主な出身国は、フィリピン（45,547人）、中国（2,762人）、ルーマニア（2,291人）、朝鮮・韓国（1,777）、ロシア（1,591人）、ウクライナ（1,031）、である。「平成14年度末現在における外国人登録者統計について」「国籍（出身別）在留資格（在留目的）別外国人登録者数」法務省入国管理局、2003年5月。http://www.moj.go.jp/PRESS/030540-1-11.html(2004年5月31日現在)。

11) 相談機関にDVの被害を訴えてくる外国籍女性で、「興行」ビザで入国したものは、母国で、仕事を斡旋する業者、または親戚、知人などに、「日本で働くと自国より3～5倍の給料がもらえる」、「日本のレストランでウエートレスとして働かないか。」や、「メイドの仕事がある。」と言われ来日することが多く、そのほとんどは日本側の売春斡旋組織などに引き渡され、性風俗関連の営業を行う店で働かされていた経験をもつ。また、日本で働かされる際には、最初に多額の借金が課され、その返済のために売春を強要されることが多い。京都YWCA・APT編『人身売買と受入大国ニッポン』明石書店、2001年、48頁。平成11年度の「警察白書」によると、外国籍女性の売春の実態については、「風俗営業、店舗型性風俗特殊営業、酒類提供飲食店営業等に従事する外国人女性の中には、現地のブローカー及びこれと結び付いた国内のブローカーにだまされて我が国に連れてこられ、ブローカーや経営者等に入国費用等の名目で多額の借金を背負わされた上、旅券を取り上げられ、売春を強要され、また、賃金を搾取されるなどの被害に遭う事案が目立っている。」と指摘し、このような事犯に対しては、背後の組織の摘発に重点をおいた取締りを強化するとしている。『警察白書』平成11年、警察庁、http://www.pdc.npa.go.jp/hakusyo/h11/h11index.html（2004年5月31日現在)。

④ 文化的暴力[12)]

外国籍女性の出身国の文化を否定するような加害者側の言動を指す。例えば、「母語を一切話すな」、「おまえの作る料理はくさい、まずい」と言ったり、外国籍女性の出身国の慣例行事などを家で行うことを禁止すること等が挙げられる。

この暴力の要因としては、日本語が話せないこと、日本とは違う文化や習慣に対する無理解、女性の出身国に対する軽蔑等があるとされている。

日本人男性が、外国籍女性を日本の文化や言語の習得のために日本語教室などに通わせる場合もあるが、外国籍女性が他人と交流関係を築くのを嫌い、外に出かけることを制限している場合は、日本人男性自身が日本語や日本の習慣等を外国籍女性に教育することにより、服従関係を作り出すということもしばしば見られる。

(2) 外国籍女性が直面する問題

外国籍女性が救済を求める際に、直面する大きな問題としては、在留資格に関する問題と、言葉の問題がある。

① 在留資格に関する問題

DVの被害に遭っている外国籍女性で、在留資格が有している者の多くは、「日本人の配偶者等」[13)] という資格で滞在している[14)]。現行の入管行政のもとでは、この在留資格を更新する際には男性配偶者の協力が必要とされている[15)]。しかし、外国籍女性と日本人男性がDV関係にある場合、女性への支配の一環として男性側が資格更新への協力を拒否することが多い。その結果、外国籍女性は資格の更新ができず、在留資格を失うことになる。一度、在留資格を失うと、たとえ日本人の配偶者との婚姻関係が続いていたとしても、支援センターでの保護が見合わされるといった問題が発生してくる。また、生活保護等の公的資金援助の受給権を失うため、加害男性から逃れ、自立して生活することが非常に困難となる。

---

12) 2002年8月19日「CHARM」インタビュー、「第2回男女共同参画会議女性に対する暴力に関する専門調査会議事録」内閣府男女共同参画局、http://www.gender.go.jp。(2004年5月31日現在)。

13) 「日本人の配偶者等」の身分を取得できるものは、「当該外国人が、日本人との間に、両性が永続的な精神的及び肉体的結合を目的として真しな意思をもって共同生活を営むことを本質とする婚姻という特別な身分関係を有する者として本邦において活動しようとすることに基づくもの」とされている。「在留資格変更申請不許可処分取消請求事件」(最高裁判所平成11年(行ヒ)第46号平成14年10月17日第1法廷判決破棄自判)、最高裁判所http://courtdomino2.courts.go.jp/.(2004年5月31日現在)。「日本人の配偶者等」の資格資格で滞在している女性の主な出身国は、ブラジル(90,732人)、中国(53,126人)、フィリピン(45,510人)、朝鮮・韓国(21,868人)、タイ(12,838人)である。「平成14年度末現在における外国人登録者統計について」「国籍(出身別)在留資格(在留目的)別外国人登録者数」法務省入国管理局、2003年5月。http://www.moj.go.jp/PRESS/030530-1-11.html(2004年5月31日現在)。

14) かながわ・女のスペース・"みずら"編『シェルター・女たちの危機－人身売買からドメスティック・バイオレンスまで"みずら"の10年』明石書店、2002年、273頁。

15) 外国籍女性が「日本人の配偶者等」の在留資格を更新する際に要求される男性配偶者の協力とは、入国管理局の窓口出頭時の同伴、また、同伴が不要とされる場合は、その男性配偶者の在職証明、所得証明の提出である。

このように在留資格をいったん失った者でも、日本人の実子を実際に養育している場合は、在留特別許可制度により「定住者」という在留資格が新に付与されることがある[16]。しかし、在留特別許可申請中は在留資格なしと見なされるため、許可認定が出るまでは「DV防止法」による制度やその他の公的支援の利用が制限され、不安定な状況に置かれるという問題がある[17]。

② 言葉の問題

言葉に関する問題としては、まず、「DV防止法」をはじめ、被害者の救済に関する情報の多くが、日本語のみでしか提供されておらず、外国籍女性被害者が必要な情報を入手しにくいという点が挙げられる。

また、在留資格制度など、外国籍女性被害者特有の問題に、多言語で対応できる相談機関や保護施設が限られていることや[18]、DVのしくみや被害者の心理的状態に理解がある通訳者や翻訳者が少ないことにより、被害者が2次被害を受ける場合もある。

これまで、外国籍女性のDV被害者に対する支援は民間が中心になって行ってきたが、財政的に活動維持をしていくのが困難であり、DVの被害者の支援にあたる通訳者等の養成を十分に行えないのが現状である。

2.「DV防止法」制定から改正までの動き－外国籍女性について－

外国籍女性は、これまで見てきたように在留資格や言葉の障壁によって、DVの被害から逃れにくい、また支援が届きにくいという問題がある。このような問題に対し、「DV防止法」はほとんど配慮していなかった。「DV防止法」が、外国籍女性被害者へ適切な対応を取らなかった要因としては、「DV防止法」制定過程における政府の外国籍女性の扱い方が大きく関係していると考えられる。

そこで、まず「DV防止法」制定過程において、なぜ外国籍女性のDV被害者が見落とされたか、1995年以降[19]の政府内の議論を中心に検証する。そして、「DV防止法」の問題点や、改正に向けての動きを見ていく。

16) 1996年7月30日の法務省入国管理局長通達「日本人の実子を扶養する外国人の親の扱いについて」により、日本人の実子を監護、養育する外国籍の親に対しては、「定住者」の在留資格を与え、在留を認める方針が示された。しかし、法務大臣の裁量で決定されるため、申請が受理されたからといって確実に許可が下りるわけではない。

17) 母親である外国籍女性には、公的支援が与えられないが、「日本人の実子」に対しては、生活保護や、住宅扶助、医療扶助等の給付が認められている。しかし、「日本人の実子」のみに対しての給付金によっては、民間シェルターの利用料を払うぐらいの余裕はあるが、シェルターを退所して自立生活を始めるには、不十分な額である。女性の家HELP「ネットワークニュース」No.51、2002年5月、2頁。

18) 主な言語は、英語、中国語、韓国語、タイ語、タガログ語、スペイン語。外国籍女性の被害者の支援を行っている民間団体は約10団体、そのうちシェルター機能を持っているものは5団体である。

19) 外国籍女性に対する暴力について、国の基本的施策のレベルで言及されたのは、1995年に北京で開催された「第4回国連世界女性会議」以降である。

(1) 「DV防止法」制定までの動き

「DV防止法」制定以前において、外国籍女性に対する暴力に言及した国の施策としては、1996年の「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」とする）と、2000年の「女性に対する暴力に関する基本的方策について」（以下、「答申」とする）がある。

しかし、この２つの施策の中では、外国籍女性に対する暴力については、売買春問題にのみ関連付けて述べられており、DVに関する項目では言及されていなかった。よって、DVの被害者の中には外国籍女性が存在しているという視点が欠落したものとなっていた。

また、外国籍女性に対する暴力が売買春に限定されたことにより、被害者対応としては、従来の「売春防止法」に基づいた更生指導等を行うこと[20]が確認されるにとどまったため、暴力の被害者として保護するという配慮が欠けたものであった。

さらに、「出入国管理及び難民認定法」（以下、「入管法」とする。）では、日本に在留している期間中に売春に従事した外国人は、退去強制処分の対象とされる[21]ことにより、たとえ外国籍女性が売買春の被害者として婦人相談所に保護されたとしても、入国管理局の収容施設への送還の間、一時的な保護が行われることが可能であったに過ぎなかった[22]。

言葉の問題については、「2000年プラン」の中では、外国籍の女性に対する暴力への対応策として、通訳を配置した相談所を充実させること[23]や、入国管理局の職員などに対し、外国籍女性の基本的人権を尊重した対処ができるよう研修を実施すること[24]とされていたが、「答申」では述べられておらず、外国籍女性に対する言葉の支援は進められなかった。

このような流れを経て、2000年には参議院共生社会に関する調査会において「DV防止法」の法律案の作成作業が始められたが、この作業においても、外国籍女性被害者に対しては、現行の「売春防止法」下での対応を踏襲することが確認されるのみであった。よって外国籍女性被害者に対しては有効な救済策が何も示されないまま、「DV防止法」が成立した形となった。

---

20)「売春防止法」の下で行われる被害者の保護は、「婦人保護事業実施要綱」に基づき「更生指導」、「生活指導」が目的とされている。シェルター・DV問題調査研究会議　調査３担当　戒能民江、納米恵美子『シェルターを核とした関係援助機関の活動連携実態および法制度・運用に関する調査』(財)横浜女性協会、21頁。

21)「出入国管理及び難民認定法」第24条。

22) 厚生省社会局生活課長通知「婦人保護事業の実施に係る取り扱いについて」1992年６月29日。

23)「被害女性に対する相談・保護・救済策の充実」として、外国籍女性に関しては、「通訳を配置した人権相談所の充実及び周知の徹底に努める」とされた。「2000年プラン」７．（２）．ア。

24) 各研修の場、特に入国管理局や入国警備官等の職場において、外国籍女性の基本的人権の尊重を図るため、人権教育の充実を図ることとされた。「2000年プラン」７．（２）．イ。

(2) 「DV防止法」改正までの動き

2001年10月に施行された「DV防止法」は、国籍条項を特に設けていないことから、立法の主旨として外国籍女性を全く無視しているものではなかった。また、男女共同参画局も、法の施行にあたっては、被害者の中には日本に在留する外国籍女性が含まれることを留意すべきであるという見解を示していた[25]。

しかし、実際に「DV防止法」の下で被害者の支援に携る公的機関においては、外国籍女性に対するDVの特徴や、在留資格及び言葉の問題に対する配慮がなく、外国籍女性被害者に十分な対応ができなかったことにより、「DV防止法」は外国籍女性被害者の救済にあまり効果を示さなかった[26]。

このような状況を踏まえ、「DV防止法」施行直後から、「女性プロジェクト」は、外国籍女性の被害状況をまとめ、継続的に関連省庁や地方自治体に改正に関する要望をおこなってきた。

以下、「DV防止法」改正に向けて、「女性プロジェクト」が行ってきた調査や要望内容を概観し、一連の要請行動がどの程度「DV防止法」の見直し作業に影響を与えたのか検証する。

① 「女性プロジェクト」の動き

「女性プロジェクト」は、まず、全国にある外国籍女性被害者の支援を行っているNGOから事例を集めると共に、全国一斉のDVホットライン[27]を開催し、事例に基づいた具体的な問題点の取りまとめを行った。その後、2002年12月に、「DV防止法」施行後初めての省庁交渉を行った[28]。関連省庁との交渉は、「DV防止法」の見直し作業が進む中、他の民間団体とも協力し、「改正法案」が提出されるまでに何度が実施された[29]。

また、2003年2月、参議院PT及び内閣府の「専門調査会」において、「DV防止法」の

---

25) 内閣府男女共同参画局、男女共同参画会議女性に対する暴力に関する専門調査会「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」の円滑な施行について、2001年10月3日。www.gender.ne.jp（2004年5月31日現在）。

26) 2002年10月までに終局した保護命令申し立て事件1257件のうち外国籍女性は33件（2.2%）と極めて少ない。また、大阪府女性相談センターの場合、外国籍女性からの相談件数は、2001年98件（4.8%）、2002年100件（3.7%）、2003年74件（2.7%）であり、一時保護件数は、2001年20件（5.7%）2002年17件(3.6%)、2003年22件（4.3%）であった」)。

27) 全国一斉ホットライン（正式名称「移住（外国人）女性のための暴力・DV全国一斉ホットライン」）は、これまで3回実施されている（2002年9月、2003年3月、2004年3月）。
参加団体数15団体以上、対応言語は（英語、中国語、タガログ語、スペイン語、ポルトガル語）、2002年度、2003年度の相談件数の合計は105件（フィリピン53人、中国16人、南米13人、タイ5人）。このホットラインは、単に省庁交渉のための準備という意図で行われたのではなく、ホットラインの開催を通じて、外国籍女性のDV被害者に相談できる場所があることを知らしめることを目的としていた。

28) この交渉へは、省庁側から20名（内閣府男女共同参画推進課、法務省人権擁護局調査救済課、入国管理局入国在留課、官房秘書課、厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課、社会援護局保護課、保険局国民健康保険課）、NGO側からは11名参加した。

29) 全国のDV関連の民間団体により組織される「DV防止法を改正しよう全国ネットワーク」が主催した「DV防止法改正にむけた関係省庁意見交換会」に出席し、関連省庁に対して、外国籍女性に関する問題点の改善を求めた。意見交換会は、2003年5月～9月まで4回行われ、政府側から法務省、警察庁、厚生労働省、内閣府などが出席した。

見直し作業を当初の予定より早めることが決定されたことを受け、「改正法案」の作成を行っていた参議院のPTに対し数回要望書を提出し、また、PTの会合に参考人として数回出席し、外国籍女性に関する問題の改正について意見を述べた[30]。

「女性プロジェクト」は参議院のPTや関連省庁等、政府に対する働き掛けと平行して、各都道府県に対しても、外国籍女性被害者に対する対応の改善を求め、書面によるアンケート[31]及び意見交換会等を実施した。次に、具体的な要望の内容についてみていく。

② 要望書の内容

関連省庁に対する主な要望としては、在留資格のない外国籍女性に関する通報義務の免除、生活保護や医療扶助等の適用、「日本人の配偶者等」の更新手続要件の緩和、特別在留許可審査期間の短縮が挙げられる。

参議院のPTに対する要望については、PT内の議論の進捗状況に応じて一部変更がなされたが、最終的な内容としては、「DV防止法」の対象として、国籍や在留資格を問わないすべての外国籍女性が含まれること明記すること、配偶者暴力相談支援センター（以下、「支援センター」とする。）の業務として、被害者が言語的、文化的に利用可能な情報の提供やその他の支援を付け加えること、在留資格を喪失している被害者の保護にあたる際には、「入管法」の通報義務を免除すること、そして被害者の自立支援を担う民間団体への財政支援の拡充を図ることの４点に絞られた[32]。

一方、都道府県に対する要望としては、外国籍女性被害者に対する通訳翻訳制度の確立、予算化、支援センター等、DV被害者関連諸機関の職員に対する研修の実施、支援センター等における多言語相談体制の整備、被害者に対する多言語による情報提供などが挙げられる。

③ 政府、地方自治体の反応・交渉の成果

まず、省庁交渉の成果としては、在留資格のない被害者の保護について、行政機関に課されている通報義務が緩和されたことが挙げられる。法務省入国管理局は、在留資格のない女性に対しては、当該行政機関において通報義務により守られるべき利益と、各機関の職務の追行という公益を比較し、通報すべきか否かを個別に判断できるとする通達を出した[33]。

30）参議院のPTにおいては、2003年７月４日、７月30日、2004年１月７日に参考人として発言。

31）主なアンケート項目は、自治体の総合計画の中における外国籍女性に対する暴力の位置付けや、支援センターにおける外国籍女性からの相談への対応、関連機関との連携等についてであった。

32）修正過程で省かれた要望項目は、外国籍女性の保護に関する関係機関の連携強化、職務関係者による外国籍女性被害者の文化的・社会的背景等への十分な配慮、外国籍女性をはじめとするマイノリティー女性の置かれている状況等への理解を深めるための教育及び啓発活動の推進、外国籍女性等に対する暴力の実態や保護制度に関する調査研究の推進、外国籍女性のDV被害の防止と被害者の保護や自立支援に関連する法制度の見直し、出入国管理及び難民認定法に関する見直し、在留資格のない被害者に対する生活保護、医療扶助、法律扶助の実施等であった。

33）法務省入国管理局長通知「出入国管理及び難民認定法第62条第２項に基づく通報義務の解釈について」、2003年11月17日。この通知の中では、在留資格のない女性に関し、一律的に通報義務を課すことは緩和されたが、外国籍女性のDV被害者に関しては、「正規に在留できる状態を回復するためには、入国当局に出頭の上、退去強制手続の中

これまでも支援センターでは、在留資格のない女性に対しては、個々の状況を考慮に入れ、必ずしも入国管理局への通報を行ってきたわけではない[34]。よって、今回の法務省の通達は、現状の追認であると言うことができるが、入国管理局長により書面で確認されたことは意義があり、今後、全国の支援センター等において、在留資格のない被害者に対し、より積極的な支援が行なわれることが期待できる。

しかし、在留資格に関して「女性プロジェクト」が要請していた、「日本人の配偶者等」の更新手続要件の緩和や、特別在留許可審査期間の短縮については、入国管理局側から現状維持が示されるのみに終わった。また、省庁交渉の一環として厚生労働省に対して行われていた、在留資格のない被害者に対する生活保護の適用についても、現状維持が確認されたのみであった。

次に、参議院PTに対して行っていた「DV防止法」の改正に関する要望については、2004年3月25日に提出された「改正法案」では、ほとんど反映されない結果となった。「女性プロジェクト」は、国籍や在留資格を問わず外国籍女性被害者が「DV防止法」の対象であることを明記することや、在留資格がない被害者に対する配慮を具体的に示すことを一貫して求めていたが、「改正法案」では、DV被害者の保護や捜査、裁判等に職務上関係のある者に対して、その職務を追行するにあたって被害者の国籍を問わず人権を尊重し、十分な配慮をすることが確認されたに過ぎなかった。[35]

このような結果となった要因としては、PTの見直し作業期間中に、男女共同参画局の「専門調査会」が発表した「DV防止法」の課題[36]の中で、外国籍女性の保護については、「中期的課題」と位置付けられ、今回の改正法案に盛り込むことは難しいという見解が出されたこと、また、「女性プロジェクト」が行った省庁交渉において、省庁側が従来の対応を改善する姿勢を示さなかったことが考えられる。

「改正DV防止法」において、外国籍女性被害者について、職務関係者は国籍に関係なく人権を尊重した対応を行わなければならないと法律に明記されたことは、「DV防止法」に比べ一歩前進した点と捉えることもできる[37]。また、在留資格のない外国籍女性に対し

で、法務大臣から在留特別許可を受けるしか方策はないので、仮に支援センターにおいて、通報しない場合であっても、在留資格を回復させるため、入国当局への出頭を勧めることが望ましい」とされた。

34) 特に、2002年10月2日に行われた支援センターの全国会議において、内閣府から、在資格がない被害者からの相談に対しては、「通報することにおいての公益上の要請が著しく大きい場合」は通報を行うべきであるが、「被害者の人権の観点から入管法に基づく通報を行わなくとも違法にはならない」という文章が発表されて以降、支援センターの相談業務に関しては、通報は考慮されている。しかし、保護業務に関する扱い方は、従来の「売春防止法」に基づいた対応に従うとされていた。

35) 「改正法案」では、第23条「配偶者からの暴力に係る被害者の保護、捜査、裁判等に職務上関係のある者は、その職務を行うにあたり、被害者の心身の状況、その置かれている環境等を踏まえ、被害者の国籍、障害の有無等を問わずその人権を尊重するとともに、その安全の確保及び秘密の保持に十分な配慮をしなければならない」とされた。現行の「DV防止法」の第23条に下線部の文言が付け加えられたのみとなった。

36) 注6参照。

37) 「専門調査会」が出した「今後の課題」の中では、外国籍の被害者が法律の保護の対象となることは当然であるが、あえて法律に外国籍女性にも保護が及ぶことを明文化することも検討していく必要があるという見解が示されていた。

て、各省庁が現行の体制を崩さない見解を示している状況では、この一文に止めるのが限界であったと考えられる。

しかし、少なくとも、「女性プロジェクト」が改正点として挙げていた、支援センターの業務として外国籍女性の被害者に対する多言語での情報提供や相談等が、明文化されることが望ましかった。

一方、都道府県交渉に関しては、支援センターにおける外国籍女性の相談及び保護にかかる通訳費の予算化や民間の支援団体との協働で多言語リーフレット作成する動きが実際に見られるなど、移住連女性プロジェクトの要望行動はある程度の効果をもたらしたと言える。

3.「DV防止法」－今後3年間の取組み－

「女性プロジェクト」による一連の要望活動により、法務省から在留資格のない被害者に関する通報義務を緩和する通達が出されたこと、また都道府県レベルにおいて、外国籍女性の言葉の問題に配慮をした対応を始める動きがあるなど、「DV防止法」制定当初に比べ、在留資格や言葉の問題に関して、一定の改善がみられる。

しかし、在留資格の問題に関しては、在留資格を持たない被害者に対する生活保護等の公的援助の給付について関連省庁から改善策が出されなかったことにより、たとえ、法務省の通達によって公的支援機関に対する通報義務が緩和され、被害者が在留資格の有無に関わらず公的機関に相談を行いやすくなったとしても、在留資格がない被害者は、公的保護施設への入所や民間シェルターの継続利用、また保護施設等から出所し自立して生活することが困難となる状況は変わらない。

在留資格を有している被害者については、「DV防止法」やその他の公的支援を受けることはできるが、被害者が「日本人の配偶者等」の資格を持っている場合、資格の更新や変更時に夫の協力が必要とされていること、また日本人配偶者との別居している事実が確認されると資格の更新が認められにくいことなどにより、在留資格を失うことを恐れ、救済を求めたり、自立に向けての行動が取りにくいという問題が残っている。

言葉の問題に関しては、都道府県や地方自治体において、外国籍女性に配慮した施策の検討などが進められる傾向にはあるが、「DV防止法」やその他の支援策についての啓発に止まる傾向にあり、被害者の相談や保護時の通訳・翻訳体制などについては、具体的な案が示されていない。

在留資格の有無を問わず、すべての外国籍女性被害者がDVから抜け出し、安全な生活が保障されるためには、在留資格制度の運用面の見直しや、言語に関する支援体制の強化

が必須である。以下、これらの点について考察する。

(1) 在留資格について

まず、「日本人の配偶者等」の在留資格を有している者が、DVにより夫の協力を得るのが困難な場合は、夫の協力を得ずに在留資格の更新や変更が可能となるような、在留資格制度の運用面の変更が必要である。また、在留資格がない被害者については、相談だけではなく、被害状況に照らし合わせ必要な保護が保障される制度が検討されるべきである。

DVを受けている外国籍女性が直面する在留資格の問題については、諸外国においても見られたが、1990年代以降、DV被害者に配慮した在留資格制度の見直しが各国で行われていった[38]。

例えば、アメリカにおいては、在留資格をアメリカ国籍または永住権をもっている男性配偶者の協力を得ずに自己申請できる制度（the self-petitioning）や、退去強制手続に付されている被害者に対し、退去強制処分を取消す制度(the cancellation of removal)[39]が創設された。被害者がこれらの制度に申請する際は、婚姻に至るまでの経緯[40]、素行の善良性（the good moral character)[41] 及びDVの被害を証明する書類等[42]を移民帰化局(the Immigration and Naturalization Service）に提出することが条件とされた。また、被害者に対してDVについての調査を行っている期間は、適切な相談機関や保護施設の情

38) オーストラリアでは1991年、アメリカでは1994年及び2000年、イギリスでは1999年にDVにより在留資格更新時に必要とされる男性配偶者から協力を得られない外国籍女性に対し、DVの被害者であることが認められた場合には、在留資格を配偶者の協力を得ずに更新できるよう、在留資格に関する法律が改正された。Easteal,P, Broken promises :violence against immigrant women in Australian, Alternative Law Journal,Vol.21.No.2.,p53-p57, p63, Living without fear-An integrated approach to tackling violence against women, the Cabinet Office, 2001,http://www.cabinet-office.gov.uk/women-unit (last visit 29/03/2004), Sitowski, Lori Romeyn, Congress Giveth, Congress Taketh Away, Congress Fixed Its Mistake? Assessing the Potential Impact of the Battered Immigrant Women Protection Act of 2000, *Law and Inequality*, Vol.19, No.259, 2001, p270.

39) この2つの制度は、1994年に制定された「女性に対する暴力に関する法律」(The Violence Against Women Act of 1994)（以下、VAWA1994とする）によって設けられたが、被害者に退去強制後の生活の困窮度を証明することを求める等、厳しい申請条件のため限られた外国籍女性被害者しか救済できなかった。しかし、VAWA1994の有効期限が切れる2000年に制定された「移住女性に対する暴力に関する法律」(The Battered Immigrant Women Protection Act)（以下、BIWPAとする）では、VAWA1994に規定されていた申請条件の一部緩和が行なわれ、外国籍女性被害者が申請する際の負担を軽減された。Kwong, Deanna, Removing Barriers for Battered Immigrant Women: A Comparison of Immigrant Protection Under VAWA Ⅰ&Ⅱ,*BERKELEY WOMEN'S LAW JOURNAL* ,2002, p145-p152.

40) BIWPA § 1503(b)(1).

41) 主に、婚姻期間中の犯罪、麻薬、売春歴、アルコール中毒等の有無が審査される。犯罪歴に関して、VAWA1994では、DVを受けている外国籍女性 が取った自己防衛行為や、男性配偶者がDVにより外国籍女性に強要した窃盗や売春などが犯罪行為とみなされ、しばしば申請が不許可とされていたが、BIWPAではDVであることが確認できればこのような行為は申請不許可の対象とはしないことされた。Wernick, Allan, *U.S. Immigration & Citizenship*, Prima Publishing, 2002, p107.Sitowski, Lori Romeyn, Congress Giveth, Congress Taketh Away, Congress Fixed Its Mistake? Assessing the Potential Impact of the Battered Immigrant Women Protection Act of 2000, *Law and Inequality*, Vol.19, No.259, 2001, p279.

42) 被害の状況を証明する文書としては、裁判所が発行した保護命令の写しや、警察の調書、また医師等の診断書等が有効と考えられている。Petition to Classify Alien as Immediate Relative of United States Citizen or as a Preference Immigrant; Self-Petitioning for Certain Battered or Abused Spouse and Children, 61 FR 13061.

報を提供し、被害者に暫定的な滞在を認める資格を認めることとした（U visa）[43]。

これらの取組みにより、DVを受けている外国籍女性が、在留資格の有無に捉われることなく救済を求める手段が確保されたことは画期的であった。しかし、移民帰化局による審査基準が審査官の裁量に任され明確ではないため、在留資格のない外国籍女性、退去強制処分となることをおそれ、制度の利用を躊躇する傾向があるとされている。

このように、運用面において問題点は残っているが、外国籍女性被害者が直面する在留資格の問題を解決する策としては、日本において外国籍女性被害者の救済制度の一環として在留資格制度の見直しをする際に参考にすべき点があると考える。次に、今後、日本において、どのような取組みが必要であるか見ていく。

① 在留資格自己申請制度

現在、「日本人の配偶者等」の資格を持っているものは、夫の協力が必要とされているが、DVの被害により夫の協力が得ることが難く、更新手続に必要な条件が満たせないと判断される場合は、夫の協力なしに在留資格の更新が可能となるよう、更新手続の運用面での改正が必要である。

また、「日本人の配偶者等」の資格の更新を申請した場合、入国管理局では審査の段階で配偶者との同居の事実が重視されるが、DVの被害者においては、保護命令期間中や、「支援センター」等のシェルターに入所している場合、配偶者と居住を共にしていない状況が考えられる。よって、DVの存在が認められる、別居の事実のみをもって申請不許可としないよう、留意されるべきである。

② 在留特別許可申請者に対する保護制度

在留特別許可の申請中は、在留資格なしと見なされるため、現在では、公的支援施設での保護、また生活保護等の公的経済援助を受けることは難しい。また、在留特別許可の審査期間が1年～3年かかることから、在留資格のない外国籍女性は、審査結果がでるまで長期間DVから逃れにくい状況が続くという問題がある。

これらの問題を改善するためには、まず在留特別許可審査の期間の短縮を行うとともに、保護命令の申立てや公的保護施設への入所条件、また在留特別許可申請時に希望した在留資格の基準を満たすと判断されるときは、公的支援施設への入所を認め、DV被害者の安

43) U visaは、法執行機関が、DVや人身売買、性犯罪等の犯罪者をより多く摘発できるよう、被害者からの情報提供、調査協力を促進するために設けられた制度である。在留資格のない被害者に対しては、捜査に協力することを前提に、相談機関や保護施設の情報を与えられるとともに、法務省長官の裁量により仮の滞在資格が認められる。しかし、現在は移民帰化局における正式な審査基準が制定されていないため、正式なU visaは発行されおらず、仮のU visaが発行されている。この仮のU visa保持者は、審査基準が制定された場合、永住権を取得する権利を得られる。The Victim of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 § 1513(a)(2)(A),(B).The Immigration Nationality Act (INA) § 101(a)(15)(U),8U.S.C. § 1101(a)(15)(U)(2001).

全が確保されるべきである[44]。

在留特別許可申請中のDV被害者に対する生活保護や医療扶助の適用については、一連の省庁交渉において、従来の対応を変えない姿勢が示されるのみに終わり、今後すぐに改善される可能性は少ないと考えられるが、個々の事例に照らし合わせ柔軟な対応が取られるべきである。

(2) 言葉の問題

外国籍女性被害者が、言葉の違いにより法的救済制度に関する情報を入手しにくい、また相談や保護、自立に向けての手続を迅速に進めることが難しいといった問題を解決するためには、「DV防止法」や、「DV防止法」に基づく支援制度、その他各種相談機関の情報の多言語化が早急に行なわれる必要がある[45]。また、同時に相談時や各種行政手続を行う際の、通訳・翻訳体制の整備が検討されるべきである。

外国籍女性の被害者に対し先駆的な取組みを行っている諸外国においては、DVに関する相談を取り扱う公的機関に通訳者の登録体制が置かれている場合[46]や、外国籍女性被害者の支援を行っている民間団体と協力し、必要に応じて通訳や翻訳を依頼するという形が取られている[47]。

一方、日本においては、各都道府県に設置された「支援センター」には、外国籍女性被害者に対する言語面の支援体制は整備されていない。また、民間の支援団体については、外国籍女性が話す言語に対応できる通訳者は存在するが、DVの被害者に対応できる者は少ない。DV被害者の支援にあたる通訳者は、単に外国語の能力だけではなく、DV被害者が置かれる心理状態や加害者の特徴等、DVに関する知識や、「DV防止法」や在留資格制度等の法制度の知識も要求される。

---

44) 熊本県、東京都、埼玉県においては、在留特別許可申請中の外国籍女性被害者に対し、生活保護の給付や公的保護施設への入所を許可している。移住労働者と連帯する全国ネットワーク情報誌「Migrants'ーネット」2001年6月号39号、5頁。

45) DVに関するパンフレットを多言語化している自治体（神奈川県、大阪府、和歌山県、京都府）もあるが、内容が外国籍女性に配慮していないものもあるなど、問題点がある。

46) アメリカ合衆国では、National Domestic Violence Hotline（NDVH）が、被害者支援の母体となっている。NDVHは、毎日、24時間対応で、無料の電話相談をおこなっている。相談は、英語とスペイン語を除く139言語で対応が可能な体制がとられている。NDVHには、各言語で対応できる相談員が登録されている。被害者が、NDVHに相談をかけてくると、NDVH側は、被害者が居住している地域において登録している通訳者を探し、被害の聞き取りを行う。また、NDVHには、全米のシェルターや、被害者支援団体が、4000以上登録されているため、DVの被害者は、一度NDVHに相談することができれば、支援について、一連の情報を得ることができる。NDVHに登録する通訳者は、一定期間の研修が義務付けられている。NDVH Press Release, "National Domestic Violence Hotline Answer 700,000th Call for Help", National Domestic Violence Hotline, http://www.ojp.usdoj.gov/vawa (last visited May.31, 2004)

47) イギリス政府は、2003年12月に、民間のシェルターと相談機関と共同で、24時間対応の全国DVヘルプラインを開設した。NGOの協力を得たことにより、100言語以上対応できるようになった。ヘルプラインの運営資金は政府が負担し、3年間で約1億2千万円の予算が組まれている。The Crime Reduction, http://www.crimereduction.gov.uk/domesticviolence40.html(last visited May.30,2004)

よって、日本では、まず「支援センター」が、外国籍女性被害者の支援の実績がある民間団体等と提携し、外国籍女性からの相談に応じられ体制と整えるとともに、DV被害者の支援を行う通訳者の養成を行い[48]、DVに対応可能な通訳者の確保を進めるべきであると考える。

おわりに

衆議院で可決された「改正DV防止法」では、都道府県に対し「DV防止及び被害者の保護のための施策の実施に関する基本計画」（以下、「基本計画」とする。）を策定することが義務付けられた[49]。また、これまで「支援センター」の機能は、都道府県が設置する婦人相談所やその他の適切な施設に置くこととされていたが、「改正DV防止法」では、市町村においても当該市町村が設置する施設において、「支援センター」の業務を行うことができるとされ、さらに「支援センター」の業務を行うにあたっては、必要に応じてDV被害者の支援を行っている民間団体との連携に努めることが明記された[50]。

この「改正DV防止法」を受けて、まず、各都道府県は、「基本計画」を作成するにあたって、外国籍女性被害者への対応についての項目を設け、外国籍女性が抱える言葉の問題に対応する体制の整備や、通訳・翻訳者の養成事業の実施に向けて検討を進めるべきである。

具体的には、現在各都道府県にある「支援センター」や、今後新に「支援センター」として機能する市町村の施設が通訳・翻訳支援の中心的機関となり、地域で外国籍女性被害者への支援を行っているNGO等と共同で、相談や保護、その他自立に向けての諸手続を行う際の、通訳・翻訳者派遣制度等が整備されることが望ましい。また、DV被害者に対応できる通訳・翻訳者を確保するため、行政が主導となり養成事業を実施すべきである。

このように言葉の問題に関しては、「改正DV防止法」によって改善に向けての取組みが進めやすい状況にあるが、在留資格の問題に関しては、今後、在留資格制度やその他の関連法制度において、外国籍女性の被害者に配慮した改正が行われない限り解決は難しい。

在留資格の問題については、まず「入管法」に基づく在留資格制度において、一定の要件を満たせば、在留資格の自己申請を許可する方針や、在留特別許可申請中の外国籍被害

48）外国籍女性被害者を支援する通訳者の養成を目的に行われた講座としては、外国籍女性のDV被害者支援を行っているNGO「くろーばー」が主催した「外国人DV被害者支援通訳者養成講座」がある。講座では、民間シェルターのスタッフや、「支援センター」の相談員、弁護士、行政書士等を講師とし、DV被害者支援の実態、「DV防止法」や離婚に関わる法制度、公的保護施設や社会保障制度、在留資格制度、電話及び面接相談のロールプレイの6講義が行われた。

49）「改正法案」第2条の3。

50）「改正法案」第3条の2、第3条の5。

者に仮の滞在を認める等、DV被害者に配慮した運用ついて、早急に検討が行われるべきである。

2003年8月に発表された国連女性差別撤廃委員会からの日本政府に出された最終コメントにおいては、配偶者の資格を更新する際に、男性配偶者との同居が重視される制度が、外国籍女性が援助を求めたり、別居や離婚などの行動を取る妨げとなっている点が指摘され、在留資格の更新不許可等の措置は、当該女性に与える影響について十分評価した後に講じられるよう、勧告が出されている[51]。

よって、在留資格の自己申請制度を設ける際は、この国連の勧告に従い、外国籍被害者が保護施設等に入所しており、日本人の配偶者と同居していない状況にある場合は、外国籍女性の保護を優先し、別居の事実のみにより更新の申請を不許可とはしない運用がなされることが必要である。

これまでの動きを見てみると、「DV防止法」が制定された2001年から今回の改正までの期間は、外国籍女性のDV被害者の存在や、外国籍女性が直面する特有の問題を顕在化させ、行政府に対し外国籍女性に配慮した法整備の必要性を訴える期間であったと言える。今後は、2007年に予定されている改正に向け、実際に外国籍女性が直面する在留資格や言葉の問題について関連法の見直しや新制度の設置など、具体的な取組みが進められ、外国籍女性の救済に関する法制度の拡充が進められるべきである。

51) Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-ninth session, Draft report, Consideration of reports of States parties, Japan, Forth and Fifth periodic reports, 18 July 2003, http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw29/ConComm/JapanE.pdf
(last visited, May.31,2004)