

第2 政策の概要

1 政策の背景事情等

(1) 配偶者からの暴力の実態把握の取組等

配偶者からの暴力については、相談するほどのことではない、自分が我慢すればよいなどといった考えから誰にも相談しないケースが多く被害が潜在化しやすいことや、「夫婦げんかは犬も食わぬ」、「法は家庭に入らず」といった社会認識もあり、近年まで家庭内の問題として取り扱われ、被害の実態も十分把握されていなかった。その後、平成9年に東京都により都民を対象に女性への暴力に関する調査が実施されたのを始め、11年には内閣府（当時は総理府）による初めての全国的な調査が行われるなど、配偶者からの暴力の実態を把握するための取組が行われている。

内閣府は、平成11年及び17年に全国の20歳以上の男女4,500人を対象に「男女間における暴力に関する調査」を実施しているほか、14年に「配偶者等からの暴力に関する調査」を実施している。

平成17年の調査によれば、図表2-(1)-①のとおり、これまでに結婚したことのある人のうち、配偶者から、「身体に対する暴行」、「精神的な嫌がらせや恐怖を感じるような脅迫」又は「性的な行為の強要」のいずれかを受けたことがあるかたずねたところ、「何度もあった」とする人は女性11%、男性3%、「1、2度あった」とする人は女性23%、男性15%で、合計すると、女性33%、男性17%は配偶者から何らかの被害を受けたことがあると回答している。

図表2-(1)-① 配偶者からの被害経験

(単位：%)

被害経験の有無	総数	女性	男性
被害経験がある	26.1	33.2	17.4
何度もあった	7.0	10.6	2.6
1、2度あった	19.1	22.6	14.8
まったくない	72.0	64.8	80.9
無回答	1.9	2.0	1.7

(注)1 内閣府の資料（男女間における暴力に関する調査（平成17年））に基づき当省が作成した。

2 当該調査は、全国の20歳以上の男女4,500人を対象に無作為抽出によるアンケート調査を実施したものである。「配偶者」には、婚姻届を出していない事実婚、別居中の夫婦及び元配偶者を含んでいる。また、本問に対する回答者総数は、2,328人（女性1,283人、男性1,045人）である。

また、過去5年以内に配偶者から何らかの被害を受けたことがあった人に、受けた行為についての相談先をたずねたところ、図表2-(1)-②のとおり、「どこ(だれ)にも相談しなかった」が60%と半数以上を占め、「友人・知人」が23%、「家族や親戚」が22%、「警察、相談機関等」が9%であった。

図表2-(1)-② 配偶者からの被害の相談先(複数回答可)

(単位：%)

相 談 先	割 合
友人・知人	23.4
家族や親戚	22.3
警察、相談機関等(警察、医療関係者、民間の専門家や専門機関、配偶者暴力相談支援センター、法務局・地方法務局、人権擁護委員、男女共同参画センター・女性センター、その他公的機関等)	9.3
その他	1.5
どこ(だれ)にも相談しなかった	59.5
無回答	3.3

(注) 1 内閣府の資料(男女間における暴力に関する調査(平成17年))に基づき当省が作成した。

2 本問に対する回答者総数は、269人(女性179人、男性90人)である。

なお、その後、内閣府は、平成20年10月から11月に「男女間における暴力に関する調査」を実施し、21年3月に公表している(注)。

(注) 当該調査の結果については、内閣府ホームページ「配偶者からの暴力被害者支援情報」(<http://www.gender.go.jp/e-vaw/index.html>)参照

上記のほか、警察庁は、配偶者からの暴力の検挙件数を、最高裁判所は、家庭裁判所における夫からの暴力を動機とする婚姻関係事件(離婚調停等)の申立て状況を、次のとおり把握している。

(配偶者からの暴力の検挙件数)

配偶者からの暴力(殺人、傷害及び暴行)により検挙された件数(平成19年)をみると、図表2-(1)-③のとおり、2,471件で、その90%(2,232件)が夫から妻に対する暴力となっている。

図表 2 - (1) - ③ 配偶者からの暴力（殺人、傷害及び暴行）の検挙件数(平成 19 年)

(単位：件、%)

区 分	殺人	傷害	暴行	合計
検挙件数	192 (100)	1,346 (100)	933 (100)	2,471 (100)
うち夫から妻に対する暴力	107 (55.7)	1,255 (93.2)	870 (93.2)	2,232 (90.3)

(注) 1 警察庁の資料に基づき当省が作成した。

2 配偶者には内縁関係にある者を含む。

(夫からの暴力を動機とする婚姻関係事件の申立ての状況)

家庭裁判所に申立てのあった婚姻関係事件（離婚調停等）のうち、妻が申し立てたものについてその動機をみると、図表 2 - (1) - ④のとおり、「暴力を振るう（夫からの暴力）」が、昭和 55 年 37%、平成 19 年 29%となっており、配偶者からの暴力が法律で規制される以前から相当の割合を占めている。

また、「精神的虐待」は、昭和 55 年 17%から平成 19 年 25%へと増加傾向にある。

図表 2 - (1) - ④ 妻からの婚姻関係事件申立ての動機別の割合(重複)

(単位：%)

区 分	暴力を振るう	精神的虐待	(参考) 性格が合わない
昭和 55 年	37.1	16.7	41.4
平成 2 年	34.7	19.6	46.5
12 年	30.8	23.0	46.2
19 年	29.1	24.5	45.5

(注) 1 最高裁判所の資料(司法統計年報)に基づき当省が作成した。

2 最高裁判所は、14 個の選択項目の中から申立ての主な動機を 3 個まで挙げる方法で調査している。本表は、14 個の選択項目の中から、配偶者からの暴力に関する「暴力を振るう」及び「精神的虐待」と、参考までに最も件数が多い「性格が合わない」を計上した。

(2) 法制定の経緯等

配偶者からの暴力を含む女性に対する暴力の問題は、国際的にも重要な課題として位置付けられてきた。昭和 60 年の「国連婦人の 10 年」ナイロビ世界会議で採択された「婦人の地位向上のためのナイロビ将来戦略」、平成 5 年の国連総会で採択された「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」、7 年の第 4 回世界女性会議で採択された「北京宣言及び行動綱領」などにおいて、女性に対する暴力の撤廃に向けての宣言や行動が打ち出されてきた。さらに、12 年の国連特別総会「女性 2000 年会議」で採択された「北京宣言及び行動綱領実施のための更なる行動とイ

ニシアティブ」では、各国が採るべき行動の一つとして、ドメスティック・バイオレンスに関する犯罪に対処するための法律を制定する等の措置を採ることが要請された。

我が国においては、男女共同参画審議会（現在は男女共同参画会議）から、平成11年5月及び12年7月に、女性に対する暴力に関する基本方策についての答申（注1）が出された。また、平成12年12月には、男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）第13条の規定に基づく男女共同参画基本計画が閣議決定され、女性に対するあらゆる暴力を根絶するための取組の一つとして夫・パートナーからの暴力への対策の推進が取り上げられた。

（注1）「女性に対する暴力のない社会を目指して」（平成11年5月27日）及び「女性に対する暴力に関する基本的方策について」（12年7月31日）

関係府省においては、女性に対する暴力に関する国民意識の啓発、配偶者からの暴力への警察の対応の改善、専用相談電話「女性の人権ホットライン」の設置等の取組も行われた。

このような政府による取組のほか、民間団体による夫等からの暴力の被害者を支援する先駆的な取組として、「民間シェルター」（配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等を図るための活動を行う民間の団体）等が設立され、被害者の支援に大きな役割を果たしてきた。

このような中で、参議院の共生社会に関する調査会に女性に対する暴力に関するプロジェクトチームが平成12年4月に設置され、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案が取りまとめられた。同法案は、同調査会の提出法案として第151回国会に提出され、13年4月に成立し、同年10月から一部施行された（平成14年4月から全面施行）。

法においては、配偶者からの暴力に係る通報、相談、保護、自立支援等の体制を整備することにより、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護を図ることを目的とし、配偶者暴力相談支援センター（注2）の整備や保護命令制度（注3）の創設等が規定されている。

（注2）都道府県は、当該都道府県が設置する婦人相談所等において、被害者に対する相談、指導、一時保護、情報提供等の配偶者暴力相談支援センター（以下「支援センター」という。）としての機能を果たすようにするものとする（法第3条第1項及び第3項）。

（注3）保護命令とは、被害者が更なる配偶者からの暴力により、生命又は身体に重大な危害を受けるおそれ大きいときには、裁判所が、被害者の申立てにより、一定期

間、加害者を被害者から引き離すために発する命令であり、退去命令及び接近禁止命令がある（法第10条。その後、平成16年及び19年に保護命令制度の拡充が行われている。詳細については、項目第3の6①参照）。

平成16年6月には、配偶者からの暴力の定義の拡大、保護命令制度の拡充、国による基本方針の策定と都道府県における配偶者からの暴力の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的な計画（以下「都道府県基本計画」という。）の策定の義務付け等を内容とする法改正が行われ、同年12月から施行された。これを受け、基本方針は平成16年12月に策定され、都道府県基本計画は、19年4月現在すべての都道府県で策定されている。

さらに、平成19年7月には、保護命令制度の拡充、市町村における配偶者からの暴力の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的な計画（以下「市町村基本計画」という。）の策定及び支援センター業務の実施について市町村の努力義務とすること等を内容とする法改正が行われ、20年1月から施行された。また、改正法の施行に合わせて基本方針も改定された。

2 施策の概要

配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のために国及び地方公共団体が講ずることとされている施策については、法及び基本方針にその大要が示されており、大別して、通報、相談、保護、自立支援及び関係機関の連携の5つの施策に整理することができる。

なお、このほかに裁判所による保護命令制度があるが、当該制度は裁判所の所管であることから、本評価の対象とはしていない。

これら5施策の概要は次のとおりであり、施策の体系は図表2-(2)のとおりである。

(1) 配偶者からの暴力の発見者による通報

配偶者からの暴力を受けている者を発見した者は、その旨を支援センター又は警察官に通報するよう努めなければならないとされている（法第6条第1項）。

また、医師その他の医療関係者は、その業務を行うに当たり、配偶者からの暴力の被害者を発見したときは、その旨を支援センター又は警察官に通報することができるとともに、発見した被害者に対し支援センター等の利用についての情報を提供するよう努めなければならないとされている（法第6条第2項及び第4項）。

このため、国及び地方公共団体は国民及び医療関係者に対する通報制度の周知・啓発に努めることとされている（基本方針第2の1(1)）。

また、通報を受けた場合には、支援センターは、被害者に対し、支援センターが行う業務の内容について説明及び助言を行うとともに、必要な保護を受けることを勧奨するものとするとしている（法第7条）。警察官は、通報等により配偶者からの暴力が行われていると認めるときは、暴力の制止、被害者の保護その他の配偶者からの暴力による被害の発生を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされている（法第8条）。

国が講じている施策の具体例としては、国民に対する通報制度の啓発（リーフレット等の作成・配布、講演会等の開催等）、地方公共団体が行う医療関係者等に対する研修事業への補助等がある。

(2) 被害者からの相談

被害者からの相談の受付・対応を行う機関としては、支援センター、警察、法務省の人権擁護機関（法務局、地方法務局等。以下「人権擁護機関」という。）等がある。

支援センターは、被害者に関する各般の問題について、相談に応ずること又は婦人相談員若しくは相談を行う機関を紹介することとされている（法第3条第3項第1号）。

警察官は、通報等により配偶者からの暴力が行われていると認めるときは、暴力の制止、被害者の保護その他の配偶者からの暴力による被害の発生を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされている（法第8条）。

人権擁護機関では、人権相談所や「女性の人権ホットライン」といった専用電話を設け、被害者からの相談を受け付けるほか、被害者から人権侵犯による被害を受け又は受けるおそれがある旨の申告等があった場合は速やかに救済手続を開始することとされている（基本方針第2の2(1)ウ）。

国が講じている施策の具体例としては、国民に対する相談制度の広報・啓発、相談担当者の研修、「女性の人権ホットライン」の充実、支援センターにおける休日や夜間の電話相談事業等への補助等がある。

(3) 被害者の保護

支援センターは、被害者に関する通報又は相談を受けた場合には、必要に応じ、

被害者に対し、同センターが行う業務の内容について説明及び助言を行うとともに、必要な保護を受けることを勧奨するものとする（法第7条）。

被害者の一時保護は、支援センターとしての機能を果たしている婦人相談所が、自ら行い、又は厚生労働大臣が定める基準を満たす者に委託して行うものとする（法第3条第3項第3号及び第4項）。

また、都道府県は、婦人保護施設において被害者の保護を行うことができるとされている（法第5条）。単身で保護された被害者については、婦人相談所一時保護所を退所した後、必要な場合は婦人保護施設への入所等の措置を執り、被害者に同伴する子どもがいる場合は母子生活支援施設への入所等の措置を執ることとされている（基本方針第2の2(3)ウ）。

国が講じている施策の具体例としては、一時保護の委託や婦人相談所一時保護所及び婦人保護施設への心理療法担当職員の配置等に要する経費の負担等がある。

(4) 被害者の自立支援

支援センターは、被害者が自立して生活することを促進するため、就業の促進、住宅の確保、援護等に関する制度や被害者を居住させ保護する施設の利用等について、情報の提供、助言、関係機関との連絡調整その他の援助を行うこととされている（法第3条第3項第4号及び第6号）。

このほか、法及び基本方針に基づき、関係機関が支援を行うこととされている主な事項は次のとおりである。

① 就業の促進

公共職業安定所や職業訓練施設においては、被害者の自立支援のために適切な対応を講ずるよう努めることが必要であるとされており（基本方針第2の2(4)ア）、現在、被害者に対する職業紹介、職業訓練等が行われている。

② 住宅の確保

国及び地方公共団体は、被害者が自立して生活することができるように、受け皿となる住宅の確保に努めることが必要であるとされており（基本方針第2の2(4)イ）、現在、地方公共団体においては、被害者の公営住宅への優先入居や被害者が若年単身である場合に対応した目的外使用等の措置が講じられている。

③ 同居する子どもの就学

平成16年の法改正により、被害者と同居する子どもについても接近禁止命令の発令が可能とされたことから（法第10条第2項）、支援センターは、保護命令

制度の趣旨及び概要について、教育委員会及び学校に周知を図ること、また、教育委員会や学校は、被害者の子どもの転校先や居住地等の情報を適切に管理することが必要であるとされており（基本方針第2の2(4)カ）、現在、地方公共団体においてそれらの措置が講じられるとともに、住民票の記載がなされていない場合であっても子どもが住所を有することに基づいて就学を認める扱いがなされている。

④ 住民基本台帳の閲覧等の制限

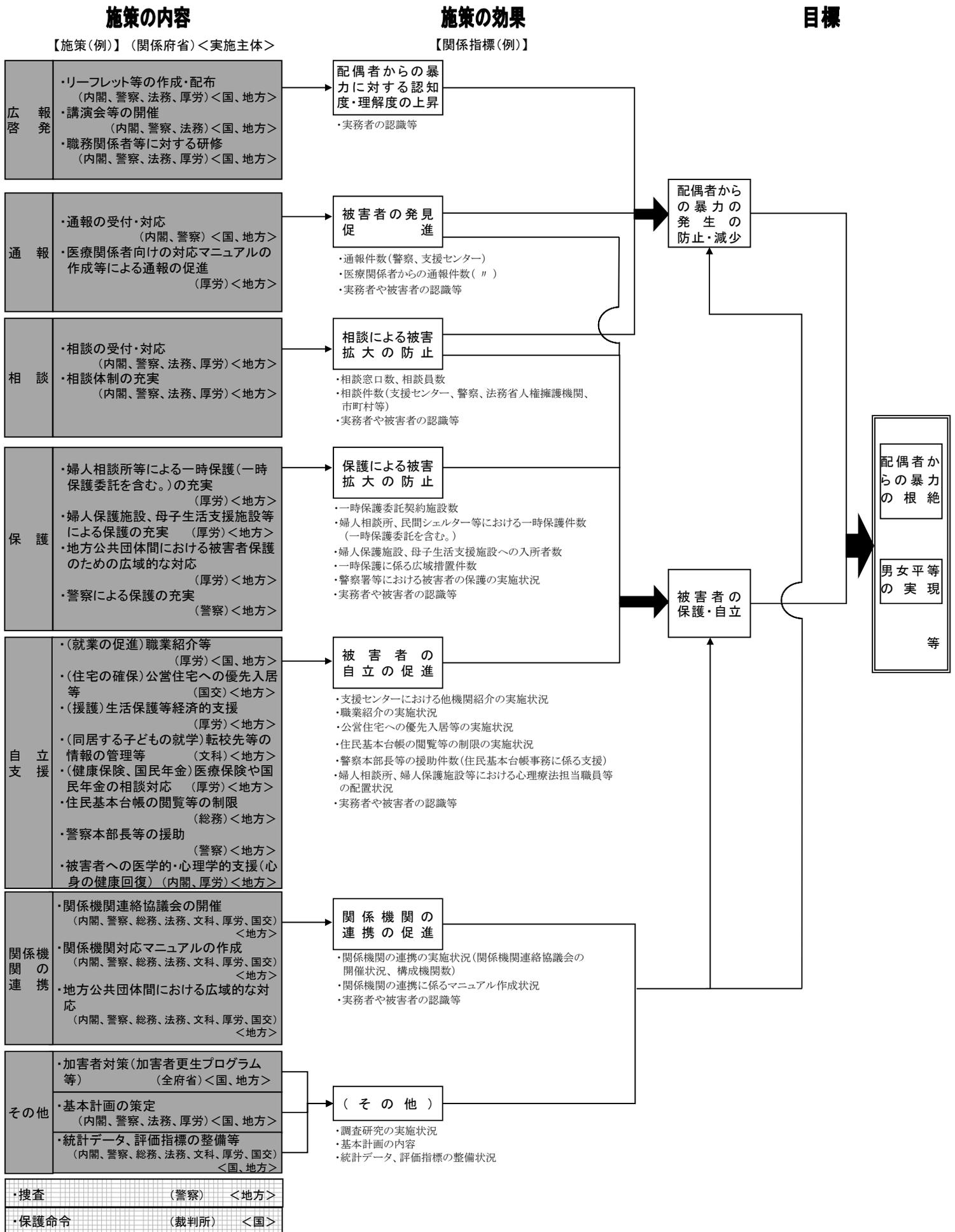
被害者を保護するため、住民基本台帳の一部の写しの閲覧、住民票の写し等の交付及び戸籍の附票の写しの交付について、不当な目的により利用されることを防止することとされており（基本方針第2の2(4)キ）、現在、地方公共団体においては、被害者からの申出により、加害者からの請求については交付しない又は閲覧させない等の措置が講じられている。

(5) 関係機関の連携

支援センター、都道府県警察、福祉事務所等都道府県又は市町村の関係機関その他の関係機関は、被害者の保護を行うに当たっては、その適切な保護が行われるよう、相互に連携を図りながら協力するよう努めるものとする（法第9条）。

このためには、支援センターを中心とした関係機関の協議会の設置、被害者の保護及び自立支援のモデルケースを想定し、マニュアル等の形で関係機関等の相互の協力のあり方をあらかじめ決めておくことが有効である等とされており（基本方針第2の3）、現在、地方公共団体においては、関係機関連絡協議会等の設置、関係機関対応マニュアルの作成、近隣の地方公共団体との間における広域的な対応等の措置が講じられている。

図表2-(2) 配偶者からの暴力の防止等に関する政策における施策の体系図



(注) 1 本体系図は、「配偶者暴力防止法の施行状況等について」(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(平成19年3月))等に基づき当省が作成した。

2 「<実施主体>」の「<地方>」は、地方公共団体を示す。

3 〇部分部分が評価対象範囲である。□部分は、犯罪捜査、裁判所の審理等に関わる施策であり、今回の政策評価の対象としていない。

3 施策推進のための国の行政コストの概要

国の配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護を図るための各種施策の関係予算をみると、図表2-(3)-①のとおり、平成20年度は合計約79億円となっており、法が全面施行された14年度と比べて3%増加している。

図表2-(3)-① 国の配偶者からの暴力関係予算の推移（府省別）

（単位：百万円、%）

年度 府省名	平成14 (a)	15	16	17	18	19	20 (b)	増減率 (b/a-1) ×100
内閣府	40	42	45	63	63	65	79	97.5
警察庁	554	374	368	297	264	320	315	▲43.1
法務省	19	18	13	13	17	18	16	▲15.7
文部科学省	4,495	3,994	4,425	4,631	4,630	5,481	5,275	17.4
厚生労働省	2,503	2,544	2,556	2,081	2,086	2,122	2,175	▲13.1
合計	7,611	6,972	7,407	7,085	7,060	8,006	7,860	3.3

- (注) 1 女性に対する暴力関係予算の資料（内閣府）及び各府省の資料に基づき当省が作成した。
 2 関係予算は、人件費を含まない。
 3 関係7府省のうち、総務省及び国土交通省は、特段の予算措置を講じていない。
 4 詳細は、資料6参照

平成20年度予算について府省別にみると、文部科学省が約53億円と最も多く、次いで厚生労働省が約22億円、警察庁が約3億円等となっている。

ただし、文部科学省の予算は、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に係るものだけでなく、いじめ、不登校、暴力行為、児童虐待などの児童生徒の問題行動等に対応するための経費等を含むものとなっており、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の配置に係る経費が9割以上となっている。

また、厚生労働省は、上記約22億円のほか、i) 婦人相談所の職員に対する専門研修や休日・夜間の電話相談事業等を行う児童虐待・DV対策等総合支援事業（平成20年度予算は23億2,900万円の内数）及びii) 母子生活支援施設における広域入所及び夜間警備体制の強化の支援と母子家庭等の就業・自立支援事業等を行う配偶者からの暴力による被害を受けた母子家庭に対する支援（平成20年度予算は計798億4,300万円の内数）に係る予算措置を講じている。

平成20年度予算の主な内容について、府省別にみると、次のとおりである。

〔資料7参照〕

- ① 内閣府は、地方公共団体等連携強化促進経費が3,600万円、女性に対する暴力をなくす運動等啓発費が2,500万円及び女性に対する暴力の防止等に関する調査研究等経費が1,800万円となっている。地方公共団体等連携強化促進経費の主な内容は、地方公共団体の相談担当者等を対象とするセミナーの開催経費、支援センター等へのアドバイザー派遣事業経費、被害者自立支援モデル事業等となっている。
- ② 警察庁は、相談・カウンセリング対策の充実の経費が1億5,800万円、相談情報及びストーカー事犯情報管理システム経費が1億1,300万円、被害者保護のための施設整備等の経費が2,500万円等となっている。
- ③ 法務省は、人権擁護委員に対する人権侵害による被害者の相談に適切に対処するための研修の実施経費が1,100万円及び全国の法務局・地方法務局に設置されている女性の人権問題に関する専用相談電話「女性の人権ホットライン」の運用経費が500万円となっている。
- ④ 文部科学省は、児童生徒の心のケア等を行うスクールカウンセラーや子どもと親の相談員等を学校に配置する等のための経費が33億6,500万円、暴力行為や児童虐待など児童生徒の問題行動等へ対応するスクールソーシャルワーカーの活用方法等についての調査研究経費が15億3,800万円などとなっている。
- ⑤ 厚生労働省は、婦人保護施設への常勤の心理療法担当職員の配置や同施設の夜間警備体制の強化の経費（補助金）が12億8,700万円、被害者に対する一時保護委託や婦人相談所一時保護所への心理療法担当職員の配置等の経費（負担金）が8億7,000万円等となっている。

また、施策区分別にみると、図表2-(3)-②のとおり、毎年度「相談」に係る予算が最も多く、平成20年度予算で36億6,800万円、次いで「保護」が21億7,500万円、「自立支援」が9億600万円、「広報啓発」が5億7,000万円、「関係機関の連携」が3,600万円等となっている。

図表 2 - (3) - ② 国の配偶者からの暴力関係予算の推移（施策区分別）

（単位：百万円）

年度 施策区分	平成 14	15	16	17	18	19	20
広報啓発	588	412	462	592	479	561	570
相談	5,028	4,351	4,551	4,497	4,468	5,359	3,668
保護	2,503	2,544	2,556	2,081	2,086	2,122	2,175
自立支援	779	826	851	789	789	820	906
関係機関の連携	—	—	—	19	19	19	36
その他	23	20	187	193	273	267	1,745

- (注) 1 女性に対する暴力関係予算の資料（内閣府）及び各府省の資料に基づき当省が作成した。
 2 関係予算は、人件費を含まない。
 3 一つの施策が複数の施策区分に該当する場合は、予算額を重複して計上した。
 4 「通報」については、特段の予算措置が講じられていない。
 5 詳細は、資料 8 参照

(効率性の検討)

配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する政策の効率性については、政策に係る費用（行政コスト）は上記のとおり把握できたが、費用対効果を分析する手法が確立されておらず、また、諸外国の参考となる例も把握できなかったことから、評価できなかった。