

Safe Communityを目指したDV民間女性シェルターと 配偶者暴力相談支援センター：新型コロナウイルス感染症の対応

須賀 朋子

酪農学園大学

A private Domestic Violence Shelter for Women and Intimate Partner Violence Counseling Support Center for Safe Community: Response to COVID-19

Tomoko Suga

Rakuno Gakuen University

抄録

日本では、ドメスティックバイオレンス（DV）被害者を救済、保護、支援をしていくために、2つの組織（民間シェルターと、公共の配偶者暴力相談支援センター）がある。まず、日本中の民間シェルターが結束して、1998年に全国女性シェルターネットワークが立ち上がった。その後、2001年にDV防止法が制定され、都道府県に1カ所以上の配偶者暴力相談支援センターを設置することが義務づけられ、287か所（2019年4月現在）あり、民間シェルターは110か所（2019年4月現在）である。新型コロナウイルス感染症で、外出が自粛されるようになってから、日本でもDVが増え、配偶者暴力相談支援センターに寄せられたDVの相談件数は、2020年の4月は1万3272件で、昨年4月の相談件数の1.3倍になった。また、全国女性シェルターネットが、内閣総理大臣等に要望書を提出したことにより、DV相談の拡充（SNS相談、Web面接、外国人相談）や、民間シェルターの積極的活用方針と、金銭面でのDV被害者支援策がだされた。

本稿では、全国女性シェルターネットの働きにより、新型コロナウイルス感染症の下で、日本のDV支援策が前進したことを記述した。この前進が、新型コロナウイルス感染症が収束後も、政府からDV支援が受けられるように働きかけていく必要がある。

キーワード：DV、シェルター、新型コロナウイルス

Key words：DV, shelter, COVID-19

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症は、中国の武漢で発生し、世界中に広がり続けている。2020年6月15日現在、日本での感染者数は17,502人、死者925人、（その他、横浜港に到着したダイヤモンド・プリンセスクルーズ船感染者712人、死者13人）である¹⁾。2020年4月7日に東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡に、緊急事態宣言が発令され、企業の在宅勤務、スーパーや薬局を除く、店舗への休業要請が出された。この緊急事態宣言は4月16日に、日本全国に拡大され、ゴールデンウィーク明けの5月7日まで、休業要請、在宅勤務、外出自粛が求められた²⁾。4月16日から5月7日までの3週間で、経済は悪化し、失業、倒産が報告され、新型コロナウイルス感染症が原因による、経済難での自殺や、家庭内での暴力（DV）の報告が相次いだ。配偶者暴力相談支援センターに寄せられたDVの相談件数は、2020年の4月は1万3272件で、昨年4月の相談件数の1.3倍になった³⁾。また、配偶者暴力相談センターへの相談とは別に、4月20日から「DV相談プラス」という、電話、メー

ル、SNSで24時間の相談体制を整えたところ、5月19日までの1か月間で4,400件のDV相談があった³⁾。日本だけでなく、DVは世界中で増え、イタリアでも、COVID-19による都市封鎖により、緊急のシェルター、ホットライン電話相談、インターネット相談に要する大量の人員補充が必要となった⁴⁾。そこでイタリア政府は、各シェルターに、€15,000（174万円）、各暴力相談センターに€2,500（29万円）の緊急支援費が、割り当てられた⁵⁾。

本稿では、COVID-19の影響で増えたDVの問題に、民間シェルターの団体である、全国女性シェルターネットがいち早く対応し、政府に要望書をだした。そして、政府の対応が変化し、被害者への支援が進展したことを論じていく。

2. DV被害者を保護、支援している組織

日本には、NPO法人全国女性シェルターネットに加盟している、民間シェルターと、公共の施設である配偶者暴力相談支援センターの2種類の組織がある。

1) NPO法人全国女性シェルターネットと民間シェルター

NPO法人全国女性シェルターネットとは、女性に対する暴力の被害女性と子供を支援する、日本各地の民間のシェルターがつながり、相互に支えあい、情報を共有し、社会に発信しているネットワークのことである。1998年に結成され、2003年にNPO法人として登録された組織である⁶⁾。民間シェルターは、2019年（平成31年）4月1日現在で、日本全国に110施設があるが（表1）⁷⁾、有志が立ち上げているため、地域によって、数にばらつきがあり、民間シェルターが存在しない県も13県（青森、岩手、秋田、山形、茨城、富山、長野、三重、奈良、和歌山、愛媛、佐賀、鹿児島）ある。民間シェルターがある県で、地方公共団体からの財政的支援がある地域は27都道府県（北海道、宮城、福島、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、新潟、福井、岐阜、静岡、愛知、京都、大阪、兵庫、鳥取、島根、広島、山口、徳島、高知、福岡、熊本、大分、宮崎）であるが、財政的支援がない地域も7県（石川、山梨、滋賀、岡山、香川、長崎、沖縄）ある。地方自治体からの財政的支援がない、7県は、民間企業からの寄付等で、すべて運営していることになる。地方公共団体からの財政的支援がある、27都道府県も、財政的には、とても厳しい状況で、民間からの寄付や支援などで、厳しい運営を行っている状況である。北海道、東京、神奈川県、鳥取県のように、民間シェルター数も多く、地方自治体からの財政的支援も多い地域は、DV支援の輪が浸透しているが、民間シェルターの数も少なく財政的支援も少ない地域は、DVという問題すら、浸透をしていないことが多い。北海道のように人口の割に、民間シェルターが多い地域は、本州から避難してくる人を援助することも多い。

2) 配偶者暴力相談支援センター

配偶者暴力相談支援センターは、2001年に制定されたDV防止法⁸⁾の3条に定められたもので、都道府県や市町村が設置する婦人相談所や、その他の適切な施設が、配偶者暴力相談支援センターの機能を果たすように定められた。さらに第3条に配偶者暴力相談支援センターの役割が示され、①被害者の相談に応じること、②被害者の心身の健康を回復させるため、医学的又は、心理学的な指導を行うこと、③被害者の緊急時における安全確保と一時保護、を義務づけている。

配偶者暴力相談支援センターは、都道府県に必ず1か所は設置されているが（表1）、1カ所のみ（三重、和歌山）では、避難するにあたり、加害者に場所が特定されてしまい、危険もつきまとう。また、交通が不便であるため、相談や避難をするにも、大変な状況が考えられる。北海道は面積が広いので、配偶者暴力相談支援センターが20か所あり、これは市長村（札幌市、函館市など）もセンターを配置しているためである。

3. 新型コロナウイルス感染症で増えているDV

新型コロナウイルス感染症による外出自粛により、家庭内でDVが深刻化し、全国女性シェルターネットには、多くの被害者から「助けて！」という声が寄せられている。被害者からの生の声は「夫が在宅勤務になり、子どもも休校となったため、ストレスがたまり、夫が家族に身体的な暴力を振るうようになった」、「前々からDVで、母子で家を出ようと準備していたが、夫が、仕事が無くなり、ずっと家にいるようになり、家族を監視し始めたので、避難すらできなくなって、絶望している」⁹⁾などが被害者からの訴えの主な原因である。

このような状況を受けて、全国女性シェルターネットが2020年3月30日付けで、内閣総理大臣 安倍晋三氏、内閣府特命担当大臣（男女共同参画）橋本聖子氏、厚生労働大臣 加藤勝信氏宛てに「新型コロナウイルス感染症対策状況下におけるDV・児童虐待に防止に関する要望書」⁹⁾を提出した。緊急要望を行ったことにより、政府の対応が好転し、後日の施策に影響があったため、全文を掲載することとする。

「①緊急の状況下においても、DVや虐待の相談窓口を閉じないでください。増加することを予測して、電話相談の回線、DVシェルター、児童を保護する施設などを増やす等の体制整備をしてください。SNSでの相談を実施する場合、直接支援経験のあるスタッフや、民間シェルターなどによって行われるべきです。また、相談窓口は開いていることを周知すること、避難を求めてきた人がいたなら、どこが相談を受けても、直ちに一時保護につながるよう、支援につなぐ体制を共有し、命にかかわる事態を防いでください。②新型コロナウイルス感染症の期間中は、都道府県の一時保護等の措置業務が滞ることを想定し、（現在、北海道では行われているように）被害者が市町村や民間シェルターに逃げ込んだら、自動的に一時保護を開始できるようにしてください。そして、民間団体が市町村や当事者から、直接一時保護を求められて受け入れる場合は、団体が一時保護委託先であるなしに関わらず、国や都道府県が経費を負担すべきです。また、一時保護期間が2週間としている都道府県が多いですが、新型コロナウイルス感染症対策の状況をふまえ、柔軟に期間延長をするようにして下さい。③経済的困窮に陥る母子家庭などが増えることが考えられます。もし、低所得者への救済策として一時給付金などを導入される場合、住民票を移さないまま、DVを理由に家を出ている配偶者や子どもにはそうした援助金が受け取れない危険性があります。本来ならば個人単位で救済されるべきです。しかし、世帯単位での給付を行う場合でも、住民票上の世帯主でなくても、少なくとも、以下のような条件（DVの相談証明がある人、DV法の保護命令が出ている事件の被害者、住民基本台帳の閲覧制限等の支援措置がとられている人、児童相談所、警察、配

表1 配偶者暴力相談支援センター、民間シェルターの数と民間シェルターの援助金の額（H31/4/1）

	北海道	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	茨城
配偶者暴力相談支援センター(n)	20	9	12	3	6	5	9	3
民間シェルター (n)	8			2			1	
* 地方公共団体から民間シェルターへの財政的援助額 (円) H30年度	19,207,600			2,400,000	100,000		994,000	948,000
	栃木	群馬	埼玉	千葉	東京	神奈川	新潟	富山
配偶者暴力相談支援センター(n)	5	6	20	19	18	5	3	2
民間シェルター (n)	1	4	5	2	12	9	3	
* 地方公共団体から民間シェルターへの財政的援助額 (円) H30年度	8,228,000	2,000,000	5,350,000	2,174,000	24,126,040	57,454,376	7,800,000	640,000
	石川	福井	山梨	長野	岐阜	静岡	愛知	三重
配偶者暴力相談支援センター(n)	2	8	2	3	9	4	2	1
民間シェルター (n)	1	1	1		1	3	4	
* 地方公共団体から民間シェルターへの財政的援助額 (円) H30年度		628,500			2,667,000	1,800,000	8,078,000	
	滋賀	京都	大阪	兵庫	奈良	和歌山	鳥取	島根
配偶者暴力相談支援センター(n)	3	4	13	17	2	1	3	2
民間シェルター (n)	1	2	3	2			6	1
* 地方公共団体から民間シェルターへの財政的援助額 (円) H30年度		2,834,000	9,254,000	3,064,000			23,885,500	2,056,000
	岡山	広島	山口	徳島	香川	愛媛	高知	福岡
配偶者暴力相談支援センター(n)	4	4	2	5	1	3	1	12
民間シェルター (n)	2	2	1	1	1		2	5
* 地方公共団体から民間シェルターへの財政的援助額 (円) H30年度		2,277,000	248,000	1,805,000			1,000,000	4,000,000
	佐賀	長崎	熊本	大分	宮崎	鹿児島	沖縄	
配偶者暴力相談支援センター(n)	2	4	3	2	1	16	6	
民間シェルター (n)		2	9	1	1		9	
* 地方公共団体から民間シェルターへの財政的援助額 (円) H30年度			1,654,000	1,788,030	500,000			

* 婦人相談所からの一時保護委託費は除かれた、都道府県及び市町村が実施した財政的援助の額

偶者暴力相談支援センター、自治体の男女共同参画推進センターの相談窓口、民間団体などが相談を受けており、それらの機関が住民票所在地ではない所に移住しているDV被害者であることを証明する人)を満たすDV被害者が申し出た場合、援助金などを給付する特別な措置を行ってください。(また、銀行口座のない人への給付についても柔軟に対応してください。)④生活を支えるためには、現金給付だけでなく、生活保護基準よりも下回る収入状況の人には、生活保護を適用して下回る金額を支給する方がより安定的に救済できると思います。生活保護の適用の拡大をしてください。また、生活保護と就労収入で生計を維持している世帯の収入認定についても、事務的ではなく柔軟な対応をしてください。⑤シェルター等の利用者やスタッフに感染者がでた場合、メディアで詳しく報道されると、秘匿にしているシェルターの場所が知られてしまう危険があります。各自治体の発表の報道をみると、かなり詳しい個人情報が出ているようです。DVシェルター関係者の発表内容や報道への配慮をしてください。」と要望をした。

4. 政府の対応

1) 2020年4月3日

全国女性シェルターネットの要望書⁹⁾を受けて、2020年4月3日付けで、内閣府男女共同参画局推進課暴力対策推進室と、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課母子家庭等自立支援室から、都道府県の男女共同参画課と婦人保護施策課に、「新型コロナウイルス感染症への対応に係るDV被害者に対する適切な支援について」¹⁰⁾という通知がだされた。内容は、新型コロナウイルス感染拡大を防ぐために行われている外出自粛や休業等の状況下においては、生活不安やストレスによるDV被害等の増加、深刻化が懸念されていることを鑑み、電話相談や、各都道府県の相談窓口の継続の必要性が示された。また、DV被害者が民間シェルターに、突然、避難してきたとき、配偶者暴力相談支援センターに保護の要否の判断を経ることなく、速やかに被害者の安全を確保する旨が記された。民間シェルターは被害者を保護した後に、配偶者暴力相談支援センターに連絡を入れ、民間シェルターに委託をするかどうかの判断をして良いことが報告された。今までは、日本のDV被害者の保護制度は、もし、DV被害者が、民間シェルターに助けを求めるために、逃げてきたら、ある県では被害者が実費で滞在費(大人1,500円～2,500円/日、子ども1,000程度/日、大人が1か月滞在だと1万5,000円～2万円程度)¹¹⁾を支払うのであれば、即、一時保護をすることができた。しかし、ほとんどの女性は、着の身着のままの状態では逃げきて、所持金が無い場合が多い。そのような母子を、民間シェルターが一時保護をする場合、都道府県の配偶者暴力相談支援センターの手続きが必要になってくる。理由は、都道府県が所管している一時保護施設が空いていれば、無料で提

表2 民間シェルターへの一時保護委託費(北海道)

1人あたり日額単価	14日以内	14日超
暴力被害者	7,830円	7,670円
就学前児童	4,690円	4,690円
就学時から18歳未満	2,480円	2,480円
同伴者(18歳以上の子、同居親など)	2,100円	2,100円

供できるので、都道府県としては、そちらを利用してほしいためである。都道府県が所管している一時保護施設(配偶者暴力相談支援センター)が、満室の時だけ、民間シェルターに委託して、保護をしてもらっていた。配偶者暴力相談支援センターは、規則が厳しい(外出不可など)、必ず2週間で退所しなければならないため、民間シェルターを希望する被害者は多い。2週間では、自分の身の振り方を考えることが難しく、DV夫の下に、やむを得ず、戻ってしまうことも多い。配偶者暴力相談支援センターが、民間シェルターに保護を委託した場合は、DV被害者は無料で滞在でき、都道府県が、民間シェルターに、滞在委託費を支払うことになっている。以下は、北海道の契約例¹²⁾で(表2)、都道府県が許可、いわゆる民間シェルターにDV被害者の保護を委託すれば、7,830円/日が収入となり、民間シェルターを維持していくための財源となる。DV被害者個人からの実費となれば、2,500円/日の収入であるため、財源が不足をしている民間シェルターとしては、できるだけ、行政からの委託を受けて、保護をしたいのが実情である。しかし、行政としては、税金で賄うため、できるだけ安く収めたいのが本音である。また、都道府県によって違いはあるが、北海道の場合は、民間シェルターに2週間以上、被害者が滞在をしても、状況に応じて、滞在費の負担を北海道が支払うことになっている(表2)。DV被害者は、2週間では自分の身の振り方の決断が難しいため、滞在延長が可能な民間シェルターに保護されたほうが、落ち着いて生活を続けることができる。

このような制度の下で、日本のDV被害者の一時保護が行われてきたが、新型コロナウイルス感染症の下では、都道府県の配偶者暴力相談支援センターの判断を仰がなくても、避難してきた被害者を、即、日本全国どこかの民間シェルターで一時保護をしても良いことになった。新型コロナウイルス感染症防止のうえで、賢明な方針である。

2) 2020年4月17日

全国女性シェルターネットの要望書⁹⁾を受けて、さらに、2020年4月10日に、橋本聖子内閣府特命担当大臣(男女共同参画)が、「新型コロナウイルス感染症への対

応に係るDV被害者に対する相談窓口の設置について¹³⁾の演説で、1億5千万円を計上することを表明し、4月17日の文書で、具体的なDV支援の拡充の内容が示された。日常的に運用されていた「DV相談ナビ」(0570-0-55210)に加えて、①～⑥の内容の支援が拡大されることになった。①24時間対応の電話対応「DV相談プラス」0120-279-889、SNS相談(正午から午後10時)、②メール相談(24時間対応)、③WEB面談、④外国人向け相談(英語、中国語、韓国語、タガログ語、ポルトガル語、スペイン語、タイ語、ベトナム語)のSNS相談の設置、⑤全国の女性シェルターネットの人材を活用して、DV被害者の同行支援、⑥保護(婦人相談所のほかに、民間シェルターとホテル)で、これらの支援のために経費が計上された。

3) 2020年4月22日

日本では新型コロナウイルス感染症緊急経済対策として、国民全員に10万円が支給されることになり、これを「特別定額給付金」と名づけた。この制度は、世帯毎に、家族の人数分、振り込まれるシステムになっているため、DVや虐待で、家族から避難をしている人が、受け取れるべき10万円を受け取れるか、問題となった。そこで、総務省から、2020年4月22日付けで「配偶者からの暴力を理由とした避難事例における特別定額給付金関係事務処理について¹⁴⁾」で、地方自治体、民間シェルター等でDV相談を受けた証明書と、本人確認ができる書類を提示すれば、現在、避難している場所で、10万円を受け取ることができ、加害者側が2重に受け取らないよう、手続きを進めることができることが通知された。

4) 2020年5月1日

「親族からの暴力等を理由とした避難事例の取り扱いについて¹⁵⁾」という文書が総務省からだされ、特別定額支援金10万円が、配偶者からの暴力だけでなく、親からの虐待や、子からの暴力(高齢者虐待)等で避難している人も、DV被害者と同じように、事前手続きをすることにより、受け取れることができることが通知された。

5. 総括

新型コロナウイルス感染症下で、DV被害者を安全に避難させるために、シェルターの存在は重要である。また、日本には、民間が運営しているシェルターと、公共のシェルター(配偶者暴力相談支援センター)の2種類があることがわかったと思われる。新型コロナウイルス感染症下で、DVが増加し、被害者を守っていくためには、配偶者暴力相談支援センターと民間シェルターの連携は大切である。また、民間シェルターが無い県もあり(表1)、そのような県の被害者は、他県の民間シェルターに避難することもある。さらに、加害者から距離をとるために、遠方の都道府県の民間シェルターに避難

をする必要があることも多い。配偶者暴力相談支援センターは、居住地の人のみの利用になるが、民間シェルターは、遠方の人、シェルターでの避難生活が2週間以上必要な人、配偶者暴力相談センターを2週間で退所後、アパートで自立をするには、危険が多いとき、民間のシェルターを頼ってくるのである。このような利用方法があることから、民間シェルターは、日本のDV被害者支援に、重要な場所である。

民間シェルターの結束団体である、全国女性シェルターネットが、2020年3月30日付けで「新型コロナウイルス感染症対策状況下におけるDV・児童虐待に防止に関する要望書⁹⁾」を内閣総理大臣等に提出したことは、DV・児童虐待の予防に大きな進展をもたらしたと思われる。5月1日までに、受け入れられた内容は、「新型コロナウイルス感染症が緊急事態であっても、公共のDV相談窓口を開けること、電話相談、WEB相談、SNS相談の拡充、外国人相談の開設、被害者の保護、同行支援、民間シェルターとの連携、特別定額支援金10万円の個別受け取り」であった。新型コロナウイルス感染症で社会が危険にさらされているなかで、このように要望が反映され、1か月という短い期間で方針がだされたことはセーフコミュニティの形成につながったと思われる。

また、今までは、配偶者暴力相談支援センターの要否の判断が無ければ、被害者を一時保護ができなかったが、新型コロナウイルス感染症の下では、緊急保護が民間施設でも公共施設でも日本全国で可能となったことは大きい。これらの方針が、新型コロナウイルス感染症が収束後も継続していくように働きかけていく必要がある。

謝 辞

本研究は科研費若手調査18K18294で実施いたしました。

COI

論文投稿に関連し、開示すべきCOI関係にある企業などはない。

引用文献

- 1) 厚生労働省発表 2020年6月15日現在 (アクセス2020/6/15)
- 2) 内閣府「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策について」2020年4月7日付け https://corona.go.jp/news/pdf/kinkyujitai_sengen_0407.pdf (アクセス2020/5/19)
- 3) 朝日新聞デジタル 2020年5月22日 <https://www.asahi.com/articles/ASN5Q5V09N5QULFA01S.html> (アクセス2020/5/23)
- 4) Mazza, M., Marano, G., Lai, C., Janiri, L. & Sani, G.

- (2020) Danger in danger: Interpersonal violence during 新型コロナウイルス感染症 quarantine. *Psychiatry Research* 289, 113046.
- 5) Dipartimento per le Pari Opportunita (イタリア政府) <http://www.pariopportunita.gov.it> (アクセス2020/5/19)
 - 6) 全国女性シェルターネット <http://nwsnet.or.jp/> (アクセス2020/5/19)
 - 7) 内閣府男女共同参画局 (2020) 「DV等の被害者のための民間シェルターの現状について」 <http://www.gender.go.jp/kaigi/kento/shelter/siryo/pdf/1-6.pdf> (アクセス2020/5/19)
 - 8) 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律 (2001) (平成13年法律第31号、最終改正：令和元年法律第46号)
 - 9) 内閣府 (2020) 「新型コロナウイルス感染症対策状況下におけるDV・児童虐待に防止に関する要望書」 <http://nwsnet.or.jp/statement/20200330.pdf> (アクセス2020/5/19)
 - 10) 内閣府 (2020) 「新型コロナウイルス感染症感染症への対応に係るDV被害者に対する適切な支援について」 http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/pdf/20200410_1.pdf (アクセス2020/5/19)
 - 11) 内閣府男女共同参画局 (2019) 「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会 (第2回) 2019/3/12北仲構成員資料」 <http://www.gender.go.jp/kaigi/kento/shelter/siryo/pdf/2-1.pdf> (アクセス2020/5/19)
 - 12) 北海道男女共同参画局 (2020) 民間シェルター委託費 <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/dms/djb/dv/boryokukonzetu2.htm> (アクセス2020/5/19)
 - 13) 内閣府 (2020) 「新型コロナウイルス感染症感染症への対応に係るDV被害者に対する相談窓口の設置について」 http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/pdf/20200410_1.pdf (アクセス2020/5/19)
 - 14) 総務省 (2020) 「配偶者からの暴力を理由とした避難事例における特別定額給付金関係事務処理について」 http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/pdf/20200422_1.pdf (アクセス2020/5/19)
 - 15) 総務省 (2020) 「親族からの暴力等を理由とした避難事例の取り扱いについて」 <https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000627576.pdf> (アクセス2020/5/19)