

## 民間シェルターの活動実態と被害者支援 —行政との連携・協働関係に着目して—

岩瀬久子

奈良女子大学大学院人間文化研究科

### Today's Practices at the Private Shelters to Support Domestic Violence Victims: More Effective Partnership with Administrative Sectors is Needed.

Hisako IWASE

Nara Women's University Graduate School

#### 要約

本研究の目的は、DV (domestic violence) 被害者支援を行っている民間シェルター・支援団体の活動実態を把握し、国のDV基本方針、都道府県のDV基本計画に明記されている行政と民間との連携・協働がどのように行われているのか、という実態を明らかにすることである。特にDV被害者支援にとって重要な行政からの「委託」と「政策立案への参画」に着目した。インタビュー調査の結果、民間シェルターは、婦人相談所の補完的役割として「行き場のない女性と子どもたち」のセーフティーネットとして存在しているだけでなく、現場から見えてきた問題を社会的問題として認識されるように活動を行っていることが明らかになった。しかし、「委託」事業においては、行政からは安価な下請けとみなされており、両者の対等な関係は程遠い状況であった。また、「政策立案への参画」についても形だけの「参画」になっており、現場の声が活かされているとはいえない状況が明らかになった。今後、行政が提示する連携・協働とは何か、「委託」とは何かを再考する必要がある。

キーワード：シェルター・支援団体、NPO、連携・協働、委託、

#### Abstract

The object is firstly to clarify issues and needs in domestic violence (DV) shelters by drawing an outline of their today's practices through semi-structured interviews, and secondly, to show whether or not the relationship between private and administrative sectors in this area of activities are in concerted with the National DV Ground Policy and the DV Ground Programs, that were enacted in the government and prefecture level, respectively.

The interview results showed that a very important role of the private DV shelters was evident as an effective social safety-net for the most deprived women and children who had even no place to go. And focused on practices trusted from the authorities and the participation to policy making, both of which are considered as key issues for an improvement in DV support, it was revealed that local governments were reluctant to subsidize to the private activities and even recognized their activities as an inexpensive substitute for their task, and moreover, the participation to policy making process was utterly nominal, and was not functioning.

The relationship between administrative and private sectors, such as trusting, co-ordination and co-operation in the area of DV support, is to be defined more precisely and to be improved for further development.

Key Words : shelter, supporting organization, NPO, co-ordination and co-operation, trust

## I 問題の所在と研究課題

女性たちの手で始められた“駆け込み寺”である民間シェルターは、国のDV (domestic violence) 政策が始まる以前から存在し20年余りの歴史を有する。1980年代半ばから90年代前半に創設された初期のシェルターは、公

的シェルターである婦人相談所（売春防止法成立の1956年に設置）などの一時保護施設に受け入れられない、「行き場のない女性」の緊急保護の場として設立されたが、その保護の対象となる女性の多くは人身売買などでわが国に連れてこられた外国籍女性であった<sup>1)</sup>。その後シェルターの増加によって大きな契機となったのは、女性に

対する暴力が重点課題となった第4回世界女性会議（北京会議:1995）に参加した女性たちが帰国後、日本でシェルターを設立し始めたことである。さらに日本各地に散らばっているシェルターがネットワークを組み、全国シェルターネットとして1998年より毎年シンポジウムを開催している。それはシェルター・ムーブメントという運動体として、2001年の「配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（以下、DV防止法）の成立や2度のDV防止法の改正（2004・2007）に向けてその活動を展開し、その成果をあげてきた<sup>2)</sup>。

一方公的シェルターである婦人相談所は、1956年に公布された売春防止法により各都道府県に設置された「売春などにより転落した女子の更生」のための保護施設であったが（婦人保護事業実施要領）、2001年のDV防止法の制定により2002年4月より配偶者暴力相談支援センター（以下、DV相談センター）として、DV被害女性の相談と一時保護機能を担うことになった。

2008年4月現在DV相談センターは全国に180箇所あり、その内一時保護施設である婦人相談所は47箇所ある。それに対して民間シェルターは2007年11月現在全国で105箇所存在する。1994年に初めて行われた調査<sup>3)</sup>では民間シェルターは全国で7箇所把握されているが、DV防止法が制定された2001年には35箇所になり2007年には105箇所と大幅に増加している<sup>4)</sup>。このように増加しつつある民間シェルターは、非営利組織（以下、NPO）として女性や子どもたちの人権のための活動を行なっているが、その活動の実態は社会的には認識されているとはいえない。それは、DV被害者支援を行うには危険が伴うのと同時に守秘性が問われるため、その所在地を明らかにせず、支援活動そのものを水面下で行っているからである。そのためにその存在を把握することは、困難であるといえる。しかし、改正DV防止法では民間支援団体との連携を規定（第3条5項、第26条）し、さらに各都道府県で策定されている「配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護に関する基本計画」（以下、DV基本計画）においては民間支援団体との連携・協働が重要課題のひとつに取り上げられ、民間シェルターの役割が必要不可欠となってきている。

このような背景のもとにいくつかの地方自治体では先駆的な取組がなされ、民間シェルターと連携・協働をしているところもあるが、多くの民間シェルターは、人材不足と財政的困難に直面しながら活動を行なっている<sup>5) 6)</sup>。その民間支援団体の活動は、行政ではカバーできない支援であり、国の法や制度からもれ落ちてしまうDV被害者たちのセーフティーネットとなる役割を果たすものである。

では、民間支援団体と行政との関係にみられる連携・協働とはどのようなものなのか。そもそも行政が意図する民間との連携・協働とは何であろうか。DV被害者支援を行っている民間支援団体にとって、行政との連携・協働がなくてはDV被害者支援は行えないが、同様に行政にとっても民間支援団体の持つ経験と実践が不可欠である。そのためには民間支援団体の役割と行政との関係性を明らかにすることは、DV被害者支援施策にとって重要課題であるといえる。

本稿では、DV被害者支援の経験と実践で独自の支援策を展開している民間支援団体の活動を検証し、そこにみられる行政との連携・協働の関係性を明らかにすることで、その意義と課題とは何かを民間支援団体のインタビューから検討する。

## II 対象と方法

### 1. 調査対象

上記のような問題関心に従って、DV被害者支援に携わる民間支援団体のスタッフに対して筆者が行ったインタビュー調査から検討を行う。調査対象となるのは、民間シェルター3箇所とシェルターをもたない民間支援団体1箇所の4箇所である。（以下、特に区別しないときは、民間シェルター・支援団体を民間支援団体とする。）

民間支援団体は、設立・運営主体の違いからそれぞれの活動に特色があると考えられるが、所在地は明らかにされておらず連絡先などがパンフレットやインターネットのホームページに記載されているだけである。そのためどのような形態の民間シェルターが存在するかを把握するのは困難である。このような状況のため、筆者の男女共同参画センターの相談員という関係からつながりのある民間シェルターと民間シェルターが主催したシンポジウムに筆者が参加した折、主催者と参加者である民間支援団体スタッフに依頼し、インタビュー調査を行なった。

インタビュー調査を行なった4団体は、まず、行政から委託を受けていることから「委託」という観点から行政との連携・協働関係を検証することができること。所在地が関東、東海、関西にあり、都道府県によって行政の取組も異なると考えられることから地域間の差異が見られると推測できること。特に「委託」という概念がどのように捉えられ、行われているかを検証することは、地域間格差があるとされるDV被害者支援にとって重要であると考えられる。

具体的にはインタビューした民間支援団体は、近畿地区にある民間シェルター1箇所、関東地区の民間シェル

ター1箇所、東海地方の民間シェルター1箇所と民間支援団体の1箇所である。それぞれの代表に半構造化面接を行なった。時間は約1時間から3時間である。インフォーマントの了解を得て録音をした。調査期間は2006年9月～2008年9月である。調査枠組みとして質問項目を次の5項目に設定した。「シェルターを始める契機」、「どのように活動が展開されていったのか」、「活動内容」、「自治体との連携・協働について」、「今後の活動について」を中心に話してもらった。

## 2. 分析方法

NPOと行政の協働とは、「行政とNPO・ボランティアとが、相互の存在意識を認識し尊重し合い、相互にもてる資源を出し合い、対等の立場で、共通する社会的目的の実現に向け、社会サービスの供給等の活動をする事<sup>7)</sup>とされ、多くの地方自治体ではNPOとの協働に関して、『NPOとの協働の指針』を策定している。『NPOとの協働の指針』には、連携・協働の形態として、①政策立案への参画、②事業企画の提案、③事業共催、④実行委員会・協議会、⑤委託、⑥補助・助成が挙げられている。その取組みについては、行政の専門誌においても行政とNPOの連携・協働の特集を組んでおり、協働のあり方に関する研究も数多くなされているが<sup>8) 9) 10) 11) 12) 13)</sup>、協働という名に潜む危うさを指摘するものもある<sup>14) 15) 16)</sup>。

本稿では、はじめに行政とNPOとの連携・協働論からNPOの特性である迅速性・柔軟性、先駆性・批判性に着目し民間支援団体の活動を概観することでその存在意義を明らかにする。次いで、協働の形態のうち特にDV被害者支援に関わりのある「政策立案への参画」と「委託」のふたつの視点から分析を行う。この2点を選択する理由は、行政が提示する協働の形態のなかで被害者支援に最も関係性が深いと考えるからである。「政策立案への参画」では、行政の政策・施策には民間支援団体が参画することで現場の声が反映され、法改正や制度が改革される必要があると考えるからである。とりわけ民間先行型の分野では、DV問題に限らず行政が民間の経験から学ぶ要素が大きく、政策立案の立場における当事者や民間支援団体の意見や示唆は不可欠となる。

「委託」においては講座やセミナー等の啓発事業に関わる「委託」や一時保護の「委託」などが考えられるが、特に一時保護の「委託」では、民間シェルターは被害当事者に直接関わるために、その「委託」のあり方は実質的にDV被害者支援にとって良くも悪くも大きな影響を及ぼすと考えるからである。

## III 結果

### 1. 民間支援団体の概要

【A】2002年に設立された近畿地区にある民間シェルター  
民間シェルターを始めたきっかけは、自身が夫と死別し母子家庭になったときに、母子が自立できる手助けが出来ないと「女性たちが語り合う」場所を提供し手作りのものをつくっていたが、そのなかにDVで離婚した女性がいたからであるという。そうしたことから民間シェルターを友人たちと設立。その後支援のあり方をめぐり個人で運営することになった。個人で運営しているが他市の民間シェルターと連携し情報なども得ている。状況に応じてシェルター間で相互のDV被害者の受け入れを行なっている。他府県の婦人相談所の委託を早い時期から受け、さまざまな事例に対応している。しかし、生活再建に向けては民間シェルターが独自に築き上げた地域の社会資源とのネットワーク（自治体の福祉関連部署や教育委員会、医療機関、弁護士、不動産屋など）を活用して行なっている。生活再建後もシェルター利用者からの相談があり、必要に応じて対応している。

【B】個人で行っている関東地区の民間シェルター

Aと同様にDV防止法ができたころに、自宅に隣接したシェルターを開設した。運営は一人で行っているために、行政からの委託が主で、ソーシャルワーク活動は行なわず、一時保護期間中のDV被害者の身の安全を図りつつ日常生活の世話と精神的サポートを行なっている。生活再建の支援は行政の女性相談員が行なっている。DV被害者とは退所後の接触はほとんどなく一時保護のみである。関東地域のシェルターのグループに属しているので、グループとして勉強会や社会活動に参加している。

【C】12年の歴史をもつ東海地区の民間シェルター

女性問題を学んでいた女性たちの集まりで、北京会議(1995)に参加したことでDV被害者支援をしたいとシェルターを開設することになった。準備期間を経て、翌年の1996年にシェルターを開設し、その後電話相談を始める。現在専従スタッフ1名と8名のスタッフや複数のボランティアがいる。電話相談を主な活動としているが、シェルター活動としては、DV被害者とその子どもの一時保護、同行支援などを行っている。市民活動として外国籍被害女性の支援のためのサポーター養成講座を開催したり、“DV基本計画を活かす会”としてDV基本計画策定や改正に向けて現場からの声を届けるための活動を行なっている。自治体からの委託を受けてDV講座を開催している。県の婦人相談所から一時保護の委託を受け

ている。また、所在地の市より年間50万円の補助を受けている。

#### 【D】東海地区の民間支援団体

2009年に民間シェルターの開設をめざしている。現在は電話相談を毎週木曜日の午後にメンバーの自宅の一室で行っている。講座などは行政から委託を受けて開催している。2008年1月にNPO法人化。その他にもサポーター養成講座など委託事業を行っている。メンバー17名のうちDV被害当事者は4名である。民間シェルターのない県であり、その県で始めて設立されたDVに関する民間支援団体であることから県からの委託がありDV被害者の同行支援を行っている。

## 2. 民間支援団体の活動実態

### (1) 民間支援団体の活動内容の概要

民間シェルターのDV被害者支援活動の主な役割は一時保護である。一時保護される女性や子どもたちは、何らかの事情で婦人相談所には受け入れられなかったり、自ら民間シェルターを選んだ「行き場のない女性たち」である。一時保護期間中の安全な場の提供と心身の回復に向けての支援、次のステップとして新たな生活再建への道への支援を行っている。一時保護期間中には、時には医療機関や警察署、保護命令申請のための裁判所への同行、生活保護申請のための福祉事務所や教育委員会など関連機関との連携や同行支援を行っている。また、生活再建に向けては地域の社会資源と連携をはかることでDV被害者が地域で生活をしていくときにより安心して生活ができるよう支援をし、時には自立後の相談も行っている<sup>17)</sup>。AやCのような活動は一般的な民間シェルターの支援のあり方といえる。しかし、行政の支援体制がシステム化されている地域では、Bのように一時保護はDV被害者の話をじっくり聴くことで心のケアを行い、食事の提供をすることで心身の回復をはかることが主な仕事になっている。この地域では、AやCが行なう同行支援や生活再建に向けての活動は、行政の女性相談員が行なっているという。Cの場合も近年女性相談員が配置されたことにより、以前のように関連機関等への同行は少なくなってきたが、どこまでするのかという線引きが難しいという。

AやBのように個人で行っているところは、もっぱらDV被害者個人に対する支援となっているが、Cのように専従スタッフがいるシェルターでは電話相談を開設し、複数で対応している。電話相談はシェルターがなくてもできる活動であることから、Dのような支援団体も電話相談を行っているが、電話相談だけでは緊急時に対応で

きないことから民間シェルターの開設を2009年に予定している。このように相談を受けるということは、一時保護を必要とする緊急事態にも対応できる体制が必要とされる。また、Dは独自の活動としてサバイバーのグループをサポートしている。これは、メンバーにDVサバイバーが数名いることから、自分たちの体験を「語る場」が欲しいということで開設されたサポート・グループである。

CやDのように複数のメンバーがいる民間支援団体は、DVの啓発活動として講座やシンポジウムを開催しているのも特徴である。CはDV防止法制定より3年前の1998年から、「女性への暴力」に関する講座を開催している。Dも最初の活動は県主催の男女共同参画推進のためのボランティア活動から、フォーラムでDV問題の分科会を受けもっている。このように多くの民間支援団体が行政よりも先駆けてこうした活動を行っているが、民間支援団体の啓発活動は「現場から見てきた課題」を提起し社会に向けて常に発信し、行政に対しても課題提起を行っているのが特徴である。

以上がインタビューをした民間支援団体の活動の概要であるが、次節ではこうした民間支援団体がNPOとして活動していることに着目し、NPOの特性とされる迅速性と柔軟性、先駆性と批判性という視点から検討する。

### (2) 民間支援団体の迅速性と柔軟性

NPOの特性であるとされる迅速性とは、機動性に富み、即決、即断でできることから直ちに実行することとされる。また、柔軟性とは、さまざまな価値観で社会サービスを提供し、個性的で地域に密着した小さなニーズにも対応できることとされる<sup>18)</sup>。

AはDV防止法制定後にできた民間シェルターであるが、シェルターを立ち上げた最初の利用者は、18歳の息子を伴った「行き場のない外国籍女性」であった。公的シェルターである婦人相談所は、男子は小学生までしか受け入れができないこと、児童相談所の受け入れも18歳までと年齢制限があることで入所ができないため、行き場を失った母子であった。言葉も十分でないこの母子を受け入れ、行政に相談に行ったときのことをAのNさんは次のように語る。

「外国の方だったけど、K駅でうろうろしていてもう死うかと思った人が来られたけれど、市役所に相談に行ったら、「死ねば！そんな人死なはったらよろしいやろ。自分の好き勝手にしたはって！」といわれた。それはおかしいと思ひ母子相談員のところに行つたわ。そして府県庁のところに言いに行つた

わ。それから言われなくなったけど。」

と行政職員の外国籍女性に対する受け止め方の問題やDV問題が理解されていないことが窺える。DV防止法が制定された初期のころにはこうした行政の対応は多く、二次加害といわれるものであった。同伴男子に対しては年齢制限があるため、公的支援システムの限界が存在し、事例のような「行き場のない女性とその子ども」は、民間シェルターが、セーフティーネットという受け皿になり、迅速で柔軟な対応をしている。

同様にBも公的シェルターである婦人相談所というセーフティーネットからこぼれ落ちた「行き場のない女性」たちを一時保護している。Bのところに来る女性たちは単身者が多く、精神障害者や自己破産をした人とか、「真正DVでない人」が来るという。BのKさんは耳慣れない「真正DVでない人」という言葉を使っている。それは次のような人たちのことを指している。

「今すぐにも、っていう人ではないDV被害者が増えているの。そんなにひどい暴力ではない人たち。例えば、捨てられて行く所がなくなった人とか、自己破産して追い出されたとか、夫がうつ病でワーワー騒ぐので耐えられないとか、病院に入っていたけれど、その間に大家さんに追い出されたとかが結構多くって。母子だと母子自立支援施設とかがあるけれど、あそこはシェルターをもっているんですよ。母子だとそこに入れるけれど、単身の人の入る場所がないんですよ。」

このようにDVだけではなく多様な問題を抱えた「行き場のない女性」たちの存在が語られる。緊急性のあるDV被害者の受け入れは婦人相談所で行われるようになり、DV被害者の対応に重点が置かれるようになった一方、Kさんが述べる「真正DVでない女性たち」が排除される傾向がある。このような排除された女性たちの受け皿となっているのが、民間シェルターの特徴といえる。この排除された女性たちには、ファミリー・バイオレンスである息子や娘からのひどい虐待から逃げてきた女性や親からの虐待、時には性的虐待で逃げてきた女性たちも含まれるが、これらは高齢者虐待防止法や児童虐待防止法にも保護されない年齢の女性たちである。

### (3) 民間支援団体の先駆性と批判性

民間支援団体の特性として先駆性・批判性がある。先駆性は社会の問題解決に対して、前例や公平性にとらわれず、先進的な試みに取り組むことができることである。

批判性は社会のモニター装置として、課題を発見したり、問題を指摘し、改善策を提出していくこととされる<sup>19)</sup>。

民間シェルターは、1980年代半ばに人身売買で連れてこられた「行き場のない外国籍女性」のための一時避難場所として創設された経緯があるが、そのことから先駆性をみることができる。その後20年を経て日本は、グローバル化による国際結婚や移住労働者の増加と社会は変化してきており、その背後には多くの外国籍のDV被害者が存在すると考えられる。

例えば、Cはその設立時期からみても分かるように、女性問題に敏感で関心の深い女性たちの集まりで設立されたシェルターである。その特色は、外国籍女性の支援に力を入れていることである。それは2002年9月21日に全国で初めて行われた移住労働者と連帯する全国ネットワークの女性-DVプロジェクト主催による「外国籍女性のためのDVホットライン」に参加したときから始まる。そのときのことをSさんは次のように語る。

「そのときは、ほとんど電話はかかってこなかったけど、(チラシに)載せたことで徐々に増えていったの。例えばフィリピン女性によるフィリピン女性のための民間支援団体(FMC)があるんですが、そこが広報してくれたこともあるのかな。」

と他の社会資源と結びつくことでネットワークを広げている。そのグループと連携がとれたことで外国籍女性の相談が増えていったという。

「…それ以降徐々にフィリピンやタイ、中国人、南米の方の相談が多くなった。相談自体はフィリピン、タイが多いのですが、シェルターの受け入れはフィリピンとかタイとか南米の方からも多くなりました。外国籍に特化したというわけではないけれど、大体6分の1くらいが外国籍からの相談という状況で、…割合としてはかなり占めるようになったというのがありますね。というのにはちゃんとした相談先がないということがありますから。」

と外国籍被害女性の増加にも関わらず受け皿の乏しさを指摘する。つまり未だに可視化されない問題として行政の対応が遅れているからである。言葉の問題だけではなく在留資格に深く関わり、オーバーステイを心配する隠れた外国籍被害女性は公的機関に相談することを躊躇する。そのために潜在的な外国籍被害女性は数多く存在すると推測されるが、行政には手も足も出ないこうした法律や制度から排除された外国籍被害女性の支援に早く

から取組んでいるのが、Cのような民間支援団体である。そうしたなかで、Cは外国籍被害女性のための通訳の養成講座を行なったが、そのときのことを次のように語る。

「去年通訳養成講座をやったのは、日本語のスキルをあげるのはかなり難しいってことが分かりました。フィリピンの方にそれを望むのは難しいって分かったの。彼女たちはすでにサポートはやっています。役所についていくこともやっています。でも彼女たちの足りないことは、日本の公的な福祉制度の理解が十分でない。日本のDV防止法のことについては十分理解できているとはいえないという現実が見えてきました。今の状態でベストなのは、当事者の寄り添いができる通訳の方と日本のDVが分かっている私たちのような民間支援団体のスタッフが要りますね。人が要りますね。今のDV対応をしようと思ったら、手厚くしようと思ったら。…孤立した当事者がもっている不安を軽減させることができる人が要るんです。…私たちが望むのは、私たちがお願いした通訳にもお金がおりるようになって欲しいと思っています。」

と外国籍のDV被害者支援には、通訳は不可欠であることが分かる。しかも被害者の気持ちに寄り添える通訳が必要である。さらにDV問題に詳しい民間支援団体のスタッフという支援体制が整ってこそ被害者支援が行えるといえる。しかし現状は、「委託」でシェルターに入所したDV被害者には、婦人相談所が契約した通訳者を依頼することはできるが、通訳者の都合に合わせなければならず、とても不便であり、その通訳者がどこまでDV被害者の気持ちに寄り添え、DV問題に理解があるかは、疑問であるという。また、その通訳は「委託」以外の被害者には使えず、直接シェルターに入所した被害者には、ボランティアの通訳に頼らざるを得ないという。被害者は、シェルターが公か民かは問わずに助けを求めてくるにも関わらず、受けられる支援が異なってしまうことになるのである。このような人権問題に関わる通訳は、民間が依頼しても有償ですべきであるとCさんは主張する。

### 3. 民間支援団体からみる行政との連携・協働

ここでは、行政が提示する連携・協働とは何か、一方民間支援団体の人たちはどのようなことを行政に期待し、連携・協働を行おうとしているのかを見ていくことにする。

#### (1) 行政との「委託」にみる連携・協働

Aは他府県の婦人相談所からの「委託」を受けDV被害

者の一時保護を行っているが、独自に開発した地域の社会資源とネットワークを活用して生活再建に向けてまでの支援を行っている。Bは行政から委託を受けたDV被害者に対する心身のケアを主に行い、生活再建へのステップは行政の女性相談員が行っている。こうした「委託」のあり方は各行政に委ねられているために地域間格差が生じている。BのKさんは、行政との「委託」に関して他の民間シェルターの話だがと、前置きして次のように述べる。

「行政ってね、シェルターって気のいいおばさんが生きがいを持ってやっているとと思っているの。その上にあぐらをかいているの、行政はね。私たちは行政をカバーする仕事だけど、預けっぱなしになっているの。精神障害のある人を婦人相談所は入れないから、そうした人を送り込んだりするの。ある民間シェルターでボヤ騒ぎがあったけど、それも精神障害のある人だったの。そういうときに責任の所在は行政にあるはずだけど、あいまいなままになっている。はっきりしないでうやむやにされている。そういう怖さはありますね。」

と行政の「委託」のあり方に疑問を投げかける。同様にCのSさんも疑問を感じている。

「県の婦人相談所は高齢者と精神的に不安定な人は受け入れないの。心理判定員なんかいるのに何で受け入れないのって、おかしいよね。そんな人たちを民間に受け入れさずってどういうことかって思う。…どういう状態の人でもきちんと受け入れる様な体制をつくっておくべきだよ。」

と婦人相談所の対応の問題を指摘する。民間で支援するには難しい女性たちを「委託」という名のもとで民間シェルターに委ねている問題と、「委託」の内容が不明確なため行政責任の曖昧さがみえてくる。「委託」に対する批判としてよく耳にする「行政にとってNPOは単なる安上がりな下請け機関である」という構図がそこには読み取れる。

同様に、講座に関する「委託」について、Cは県が他の支援団体と「委託」して行った「自立支援協力員養成講座」の効果について疑問視する。

「…一時期流行でね、養成したけれど実体がないの。ボランティアを養成しても名ばかりでボランティアなんですよ。DV専任の担当員を設置した

ほうがいいのではないかと行ったけれど全く無視されてしまった。養成するために140万円くらいの予算で丸投げしたの。次の年もフォローアップ研修をしたけれど、養成しただけで実際には使えていないの。」

と行政の施策のあり方は、実態に即した対応が取れていないという。さらにこの養成したボランティアに対する責務に対して行政の態度が不明確であると指摘する。

「…どういう風に活用していいのかわからないし、何を願っているかわからないし、研修の内容も分かっていないって聞いている。…相談員の養成でないので相談は受けない、裁判所への同行支援だと聞いたけど、危険も伴うでしょ、それって300円のボランティア保険で大丈夫って思うのね。それで安全なかって思いますよね。極端に言えば命に関わる問題も生じますよね。責務が生じますでしょ。それをボランティアにさせるって。」

とその効果と責任所在に疑問を投げかける。Dも同様に行政の「委託」でボランティア養成講座を開催したが、その後の活用が不明でどこかに受け皿があるわけではなく、受講した人が地域に戻ったときに地域でどのように活動できるかという疑問が残ると答えている。しかし、こういった効果が不明確な「委託」ばかりではない。例えば、Dは県からの委託事業で同行支援を行っている。県で初めての民間支援団体ということもあり県から委託された事業であるが、どのように取り組んでいるのかをみていくことにしよう。

「最初に県とうちのメンバーと当事者の3人で顔合わせをします。これからどういう支援を彼女が必要なのかを話し合います。そこがスタートです。後は、県は何も言ってこないのです。私たちがそのつど必要だと思う支援を判断しながら、彼女のニーズがあったり、こちらからこんなことが出来るよって提案したりしていきます。私たちと彼女の間でずっと支援をしていきます。状況が変わったときとか、私たちが判断できないときだけ県の方に連絡するだけです。…そのなかの支援というのは私たちに任されています。」

とかなり民間支援団体の自由裁量に任されており、DV被害者のニーズに添った支援が行われていることが窺える。同行支援に関わる財政的援助に関してKさんは、

次のように説明をしてくれた。

「予算は年度初めに決まり、今年度はこのお金のうち、って向こうから来るわけです。そのなかでやっていて超えたら超えただで出ないんですが、余れば返します。本当は余らないようにすればいいのですが、窓口でうちに繋げてくる県の方で、当事者とみられる人には支援が必要だろうと、当事者もその支援を受けたいというときにそこから始まるわけで、こっちで勝手にここと繋がっている人を支援することは出来ないんです。」

と支援できる範囲は、県から依頼されたDV被害者に限定される。しかし、その具体的な支援のあり方については、かなりな自由裁量であるという。例えば、母親が就職したがしばらく保育所に入所できない子どもがいたため、スタッフがローテーションを組んで毎日当事者の家に行って子どもの世話をしていたという。同行支援だけではなく子どもの世話までDV被害者の自立に向けての支援を行っている。このようなきめの細かい支援を行うことが出来るのは、民間支援団体だからといえる。「委託」事業の進めかたや役割分担が、行政側はアウトラインを定めるにとどまり、具体的内容については受託先のNPOと協議しながら行われているからだといえる。そこには対等性がみられる。その前提としてDのある東海地区のある県では、DV基本計画に具体的施策として「実効性のある自立支援体制づくり」が盛り込まれており、同行支援が明記されていることが大きい。

## (2) 行政との「政策立案への参画」にみる連携・協働

民間支援団体の「政策立案への参画」には、「改正DV基本計画」の検討委員会やDV被害者支援のためにネットワーク会議への参加などがある。これらの会議に参加しているCのSさんは次のように述べる。

「参加させていただいているときは、いろいろ意見を言わせてもらっていますが、目の上のたんこぶ的、またあいつが言っているわって感じます。出るからには有効活用していくのが本当ですよ。」

と声を上げていても行政側に受け止める意思が感じられないという。さらに、

「私なんか行政が主催で、意見交換の場を設けて意見を吸い上げるのが当たり前と思っている。民間だけでは無理でしょ。法的な制度をいかに使いまわ

すか、そうすると行政と敵対関係よりはもらえる情報はきっちりもらったなかで、何ができるかということで具体的にこちらから提示していくってというのが、連携・協働と思っているんですけど、でも上手くいっているかどうかという形だけでの連携・協働だけなんです。計画なんて形だけでつくれるんです。だけど、行政を全く無視した状態でできないで、とても課題かなって思っている。」

とにかに行政との連携・協働関係を構築していくかに苦慮している様子が窺える。県のDV被害者支援のためのネットワーク会議は年1回開催されるが、形骸化しており事業報告だけで活発でない指摘する。しかし、新たな展開として県が出した『NPOと行政の協議の場づくり基本ガイドブック』<sup>20)</sup>に多少の期待をかけている。

「県ではNPOとの協働という指南書がでたの。今までは対等な形の事業委託っていうのはなくて、行政が事業を打ち出して、それを下請けという関係が多かった。それが、対等・平等な関係ができるような指南書がでたの。協議の場が必要って書いてある。ある意味で県というのはつくるのが上手なの。マニュアルをつくるのが上手いのね。私は反対に県が出したものを使うという形で、県が私たちに出したものを聞く場をもってもらいましょって考えていますけれどね。」

このように政策提言の場への参加とNPOの指針・方針や具体的施策である「NPOとの協働」など行政が作成した計画などを活用することで、連携・協働が図れる可能性に期待する。

#### IV 考察

NPOの特性である迅速性・柔軟性、先駆性・批判性という観点から民間支援団体の活動を検証し、連携・協働の形態である「委託」と「政策立案への参画」から検討してきた。その結果、民間支援団体の特性である迅速性・柔軟性、先駆性・批判性では、たえずDV被害者と接し、被害者が置かれている状況を理解している民間支援団体であるがゆえに、多面的で先駆的な支援が行政よりも先行して行われていることが明らかになった。縦割り行政といわれ、法や制度に縛られている行政が行う支援との差異は、ボランティアで行われることでDV被害者の個々のニーズにフレキシブルに対応ができることにある。DV被害者の個々のニーズに応えることは、安心・安全

な場の提供だけではなく、生活再建をも視野に入れた支援を行なうことである。そのためには地域の社会資源を開発し、連携をとりネットワークを広げているのである。こうした民間支援団体の特性を重視し、活用していくために改正DV防止法やDV基本計画では、民間支援団体との連携・協働が重要課題として取り上げられているのである。その連携・協働の1つの例がDV被害者の一時保護に関する「委託」である。しかし、この委託事業をNPOとの協働という視点でみていくといくつかの課題が表出してきたのである。

NPOとの協働は、1998年に「特定非営利活動促進法(NPO法)」が制定されて以来、NPOの公共サービス提供という新しい概念が市民社会にも浸透し、福祉、環境、まちづくり、教育などさまざまな分野で成果を出しているといわれる<sup>21)</sup>。しかし、DV被害者支援という女性や子どもの人権問題に関わる民間支援団体と行政との連携・協働は、比較的新しく、まだその関係性は検証もされておらず、内容も不明確である。特に一時保護に関わる「委託」は、被害者のみならず支援者の生命にも危険が及ぶ可能性のある支援でありながら、行政責任の所在があいまいで、安価な下請けとなっていることが事例から明らかになった。つまり「委託」という概念がそもそも連携・協働にふさわしいあり方とはなっていないのである。事例から分かるように、婦人相談所が受け入れ困難な女性を民間に「委託」し、委託料(一泊約7500円)は払うから、シェルター・スタッフの働きはボランティアでまかなえ、という構図がそこにはある。危険が伴い、女性や子どもの生命を守るDV被害者支援は、ボランティアで行なうには限界があり、本来は公的機関が行わなければならないものである。行政の弱点を補っている民間支援団体の実践と経験を利用するだけではなく、その専門的知見を活用するためには、本来の「協働」が必要なのである。

現状の問題としては、DV被害女性と子どもの生命・人権を守る仕事は、ボランティアという無償労働に頼っていることに限界がある。シェルター運営費の補助がないまま、その工面に悩みながらシェルター・スタッフは、心身ともに疲れ果て燃え尽きてしまう危機にさらされている。さらに収入の見込みのないNPOで働く現在の実態は、スタッフ確保の面で大きな課題をもたらし、とりわけ若年層スタッフが育っていけないという問題がある。シェルター・スタッフの高齢化も問題となってきている。「気のいいおばさんたちの生きがい」も限界にきているのである。行政からの補助が得られず、その活動が無償労働という問題からまずは、協議の場で話し合う必要があるだろう。



このように民間支援団体からみた行政との連携・協働という概念は、行政主体であり民の活用が公益とは成り得ても民間支援団体の利益にはなっていないことである。このことは結局、中長期的には公益をも損ないかねないであろう。そのためにも「委託」に対する再評価、再検討が必要とされる。さらに各都道府県が策定している「DV基本計画」における具体的施策においては、Dのある東海地方のある県のように明記することで、その実行性を図るべきであろう。

「政策立案への参画」においても「参画」ではなく、単なる「参加」であり対等な形の意見交換という場にはなりえていない現状も変革していかなければならない。中村<sup>22)</sup>は、現時点において、行政とNPOとは、「協働事業のパートナー」といった関係にはまだなっていないと指摘するが、本研究においてもほぼ同様の事態が明らかになったといえる。

本来の協働というパートナーシップは、行政自身も認識しているように安上がり・下請けという意識ではなく、NPOの自主性も尊重した効果的な事業が可能となるような事業の仕組みとする必要がある<sup>23)</sup>。例えば、画期的な事例として取り上げられている神奈川県方式の協働がそうであろう。神奈川県・県内市町村・民間シェルターみずらの3者協働シェルターが2001年より開設され、現在4箇所のシェルターを運営しており、横浜市からの補助がある<sup>24)</sup>。このように行政と対等な関係で行なわれる「委託」事業は、財政の心配をすることなく本来のDV被害者支援を継続的に行うことができる。

NPOの先駆的な研究者であるサラモン<sup>25)</sup>は、従来の官民の協働概念に対して新たな「ボランタリーの失敗」概念を提示し、政府こそが非営利セクターに内在する固有の限界を補うための派生的機関であると位置づけることが、両者のパートナーシップを説明する上で決定的に重要であると主張する。それが「第三者政府」<sup>26)</sup>論であり、行政の役割は自ら社会問題の解決の主体として様々なサービスや規則活動を行うという形から、社会問題を解決するために活動する様々な活動主体を誘導したり支援したりして目的を達するという形へ転換することである。つまり、政府はあくまでNPOに目標を実行させるために連携・協働を行なうべきであり、行政主導の枠組みにはまった、対等性・平等性に欠けたものではないということである。神奈川県方式が唯一とはいえないものの、それはサラモンの述べる「第三者政府」論の好例として他の自治体にとって大いに参考になるであろう。

## V おわりに

本稿では、民間シェルターの活動実態に着目し行政との連携・協働のあり方を検討してきた。その結果、DV問題は女性の人権問題であるとされながら、その取り組みは未だに官尊民卑であり、DV被害者だけではなく被害者支援を行う女性たちの人権に十分配慮したものとはいえないものであった。DVという女性や子どもたちに対する人権問題を無償労働で、「気のいいおばさんたち」が支えているということに対して行政の関心は薄い。そこには協働を行なう上での前提条件が整備されていないのである。さらに公的シェルターである婦人相談所の限界・課題が論議されていない。例えば、次の統計<sup>27)</sup>では、婦人相談所を含むDV相談センターの相談件数は、2002年度は35,943件、2007年度は62,078件と増加の一途をたどっているのに対して、婦人相談所（一時保護委託含）のDVを理由とする一時保護人数は、2002年度3,974人、2003年度4,296人、2006年度4,565人と微増である。また、DV以外を理由とする一時保護件数は、2002年度が2,287件であったのが、2006年度では1,794件と493件も減っている。「真正DVでない人」が排除されている可能性がある。これらの数字に含まれない民間シェルターが受け皿となったDV被害者とその子どもたちが、どのくらい存在するのかは明らかではないが、民間シェルターが一時保護を求めてきた「行き場のない女性と子どもたち」を受け入れ、社会のセーフティーネットとなっていることは確かである。

阿部<sup>28)</sup>は人権保障領域における公的責任を、民に押し付けることなく、強化・推進するべきである。民が担うのは人権の「擁護」までであり、人権の「保障」は公によってなされるべきであると述べる。DV防止法が女性の人権という視点で成立し、政策が展開されてきた経緯から勘案しても行政の責任は重要である。人権もさることながら、事は命に関わる性質を内包しており、「委託」支援のあり方は公的支援の観点からさらに厳しく再検討されるべきであろう。安易な民間頼りではなく専門家としての民間支援団体の経験と実践を尊重した対等な立場の連携・協働がなされてこそ、DV被害者支援は行えるといえる。民間支援団体は、専門性を有しており、その専門性を活用し、DV被害当事者にとって必要な支援は何かと共に考えていくプロセスこそが協働の第一歩であるといえる。官と民のせめぎ合いではなく、被害当事者の立場に立った支援が求められているのである。そのためにも民間支援団体の活動に対して財政的補助も不可欠といえる。

参考文献

1. 須藤八千代他. 日本のシェルター活動に対する行政の取り組みと課題. 民間女性シェルター調査報告書Ⅰ, 財団法人 横浜市女性協会, 1995 :96-98
2. 近藤恵子. 女性の自立を支える新たなしくみづくり DV被害者支援における民一官の役割—月刊自治研, 2006 ; 48 : 52-55.
3. 桜井陽子. はじめに～民間女性シェルター調査の目的とねらい～. 民間シェルター調査報告書Ⅰ, 財団法人 横浜市女性協会, 1995 : 4
4. 内閣府男女共同参画局ホームページ  
<http://www.gender.go.jp/index.html> 2008. 9. 25参照
5. 亀井かな. DVの基本計画を一被害者保護支援のための民間シェルターから望むこと—. 労働運動研究復刊第11号, 労働運動研究所, 2005 ; 395 : 44-48.
6. いくの学園. 「私」を大事にしてこそ, サポートができる. いくの学園は「みんなのいえ」, いくの学園, 2008 ; 62-63.
7. 東京都. 行政とボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会『「協働の推進指針」策定への提言. 2000.
8. 田中建二. 行政・NPOの関係論の展開 (1) パートナーシップ・パラダイムの成立と展開. 名古屋大学法政論集. 1999a ; 178:143-176.
9. 田中建二. 行政・NPO関係論の展開 (2) 完 パートナーシップ・パラダイムの成立と展開, 名古屋大学法政論集. 1999b ; 179:343-385.
10. 吉田忠彦. 政府からNPOへのアウトソーシングのための評価, 近畿大学商経学叢 ; 2003 ; 50-1 : 71-83
11. 小川宏樹. 市民と行政が協働するための仕組みづくりに関する研究. 岐阜市立女子短期大学研究紀要, 2006 ; 55 : 161-166.
12. 小島廣光. 協働の窓モデル. 北海道大学経済学研究, 2006 ; 55-4 : 11-30
13. 西山志保. ガバナンスを導く協働 (パートナーシップ) の可能性—NPOと行政の公共サービスをめぐるせめぎあい. 社会政策研究, 2007 ; 7 : 108-129.
14. 陣内雄次. NPOと自治体行政の協働—その可能性と課題—. 宇都宮大学教育学部紀要, 2003 ; 91-98.
15. 阿部 敦. 新しい公共がもたらす“官益” 市民社会—官民協働に向けた前提条件からの考察—. 堺市. 大阪公立大学共同出版会, 2006 ; 27-33.
16. 粉川一郎. NPOにおける人材・財政・情報の諸課題. 月刊自治フォーラム ; 2007 ; 571 : 16-22
17. 岩瀬久子. DVサバイバーの生活実態と支援問題—介入支援から生活再建支援へ—. 現代の社会病理, 2008 ; 23 : 104.
18. NPOのインターフェイス みなとNPOハウス  
<http://npo-interface.tv>, 2008. 9. 28参照
19. NPOのインターフェイス みなとNPOハウス  
<http://npo-interface.tv>, 2008. 9. 28参照
20. 愛知県県民生活部社会活動推進課, NPOと行政の協議の場づくり実行委員会. NPOと行政の協議の場づくり基本ガイドブック, 2008
21. 深尾昌峰. 豊かな社会への行政依存脱却. 京都新聞オピニオン・解説, 2008. 5. 30
22. 中村陽一. 自治体とNPOの「連携」による21世紀社会デザインとその課題. 自治フォーラム, 2007 ; 571 : 9.
23. 香川県政策部. NPOとの協働の手引き ～NPOとの協働を進めるために～: 政策部県民参画課 県民活動推進グループ, 2003 : 12.
24. かながわ女のスペースみずら編. シェルターから考えるドメスティック・バイオレンス 被害女性と子どもの自立支援のために. 東京都 : 明石書店, 2006 ; 245-246.
25. L. M. サラモン. 市場の失敗・ボランティアの失敗・第三者による政府. NPOと好況サービス 政府と民間のパートナーシップ. 京都市 : ミネルヴァ書房, 1995=2007 ; 39-58.
26. 田中建二. 行政・NPO関係論の展開 (2) 完—パートナーシップ・パラダイムの成立と展開. 名古屋大学法政論集, 1999b ; 353.
27. 「STOP THE暴力」パンフレット 平成20年度改訂版 内閣府男女共同参画局, 2008.
28. 阿部 敦. 「新しい公共」がもたらす“官益” 市民社会—官民協働に向けた前提条件からの考察—. 堺市 : 大阪公立大学共同出版会 ; 2006 ; 24-25.