

DV被害者住宅支援の格差是正に向けた展望と課題

- 支援の全国的把握と先進モデル・神奈川方式の提示 -

主査 葛西 リサ*¹

委員 大泉 英次*²

本研究では1)民間シェルターによるDV被害者向け住宅確保支援の全国的状況、2)生活保護をDV被害者支援の軸に据え行政との連携のもと極めて合理的な支援を展開する神奈川県の事例について明らかにした。DV防止法制定以降、行政と民間との連携による支援が盛んに言われてきたが、未だ多くの民間シェルターが無償で被害者を擲り上げ、限られた選択肢の中、民間主導で自立支援を行っている事実が確認された。他方、神奈川県は民間、県、市町村の役割を明確にし、県内同一のルールのもと合理的な支援を実現していた。但し、生活保護を活用しても行き場の定まらない重篤なケースが多く確認され、これに対する支援整備を急務の課題として挙げた。

キーワード : 1)ドメスティックバイオレンス, 2)民間シェルター, 3)公的保護施設, 4)DV法, 5)自立支援, 6)中間施設, 7)配偶者暴力相談支援センター, 8)アフターケア, 9)住宅確保, 10)居住貧困

THE HORIZONS AND CHALLENGES IN ORDER TO CORRECT DIFFERENCES OF ASSISTANCE FOR DOMESTIC VIOLENCE SURVIVORS

The situation of assistance for DV survivors In Japan and a case study of Kanagawa Prefecture

Ch. Lisa Kuzumishi

Mem. Eiji Oizumi

This study aims to understand 1) the situation of assistance for domestic violence survivors by non-profit organization in Japan, 2) the case study of Kanagawa Prefecture which utilizes welfare to assist DV survivors who are homeless. After the establishment act on the prevention violence and the protection victims the partnership between the public sector and non-profit organization has been created. However many non-profit organizations protect survivors for free and support their housing problem by themselves. In Kanagawa prefecture the roles of non-profit organizations, prefecture and city are clear, and a common assistance system is established. Many survivors can't be independent because of mental illness even though they live on welfare.

1.1 研究の背景と目的

逃避するDV被害者の多くが居住貧困に陥る。この最大の要因は暴力の生活から逃避した被害者のための居住保障の具体案が法律に明記されていないことにある。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(以下DV法)が施行されて今年で9年目に突入する。この間、公民の支援現場では被害者の住宅確保支援が大きな課題となっており、これについての早急な対応を求める声が高まっている。だが2度の法改正を経てもなお住宅確保支援に関する具体案がそこに盛り込まれてはいない。このため、ほとんどの自治体が既存の住宅政策の枠組みをもって支援を展開しているが、これが十分に機能しているとは言い難く、多くの被害者が多大な住宅問題に直面している。選択肢がない中で試行錯誤しつつ短期間に当事者の行き先を確保しなければならない支援者たちもまた日々大きな苦悩を抱えている。DV被害者支援は都道府県ひいては市町村によって取り決めが異なる

場合が多く、その調整に疲弊するという声も多い。こういった問題は何の社会資源も持たない民間シェルターの現場において特に強く表れているといえる。民間シェルターによるDV被害者支援は1990年代頃から活発化した。これらは、DVという言葉がなかった時期においては暴力に悩む女性たちに隠れ家を提供し、そこで彼女たちを癒し、独自のネットワークを駆使して彼女らの自立を後押しするという、個人的ではあるが、極めて重要な役割を担っていた。DV法制定により被害者支援の責務が行政に課せられた後も公的施策の綻びを繕う形で、あるいは行政と連携する形で民間レベルの活動は発展し、現在約100カ所の民間シェルターが国内に存在すると言われている。このように支援の経験、ノウハウを有し我が国のDV被害者支援を牽引してきた民間シェルターではあるが、その多くが財源・人材不足という問題を抱え、不安定な運営状態の中での支援活動を強いられている。その支援者たちが最も困難な課題として挙げているのが被

*¹ 大阪市立大学都市研究プラザ 博士研究員

*² 和歌山大学経済学部教授

害者の住宅確保である^{注1)}。こういった問題に対応するために自治体レベルでの取り組みが確認されるようになってきた。その中でも神奈川県は行政と民間シェルターとの協働体制のもと DV 自立支援の中核に生活保護を据え、県内共通のルールのもと極めて合理的な支援を展開している。これにより、当事者支援はスムーズになり、支援現場の苦悩も軽減されていると推測される。そこで本研究では、1) 民間シェルターによる DV 被害者住宅確保支援の実態について全国的に整理し、問題を浮き彫りにした上で、2) 生活保護を活用した神奈川県の DV 被害者住宅確保支援について検討することを目的とする。

1.2 既存研究と本研究の位置づけ

住宅政策の分野において、DV 被害者の問題を扱った研究には葛西^{1),2)} (2008、2010) やハウジングアンドコミュニティ財団^{3),4)} (2007) などがある。葛西は DV 被害者の住宅確保プロセスと既存施策の乖離について指摘している。また、DV 被害者向け家賃補助制度を創設している鳥取県を事例として制度の有効性と課題について検討している。ハウジングアンドコミュニティ財団は、民間シェルターかながわ女のスペース“みずら”や女のスペース・にいがたの住宅支援活動の実態について触れている。また、公、民の一時保護施設内環境を建築空間的観点から検討したものには上野^{5),6),7),8)} (2002a, 2002b, 2002c, 2004) の一連の研究がある。このほか、小川^{9),10)} (2008a, 2008b) は、国内 27 カ所の民間シェルターを対象にその財政状況やスタッフの専門性などのシェルター組織の特徴、NPO 法人格取得による影響、関係機関との連携の実態について分析している。DV 被害者の自立支援実態に関する官庁統計には総務省行政評価局¹¹⁾ (2008) がある。これは DV 被害者支援に関わる地方公共団体の相談、保護等担当職員、公営住宅、住民基本台帳等担当者、民間支援団体の担当者の現行支援に関する意識や広報活動、研修実施の有無、関係機関との連携の有無などの実態を把握したものであるが、具体的な支援の実態に関する分析はなされていない。これらに対して、DV 被害者の住宅確保支援に着目しそれが民間の現場で如何に解決されているのかという点を全国的に明らかにすること、更には、DV 施策先進地域である神奈川県の住宅確保支援の実相について具体事例を用いて検討するといった点が本研究のオリジナリティであると考えられる。

1.3 研究の方法

研究目的 1、民間シェルターによる DV 被害者住宅確保支援の実態については 22 都道府県、26 市に所在する 27 の団体に質問紙調査を行い基礎資料の作成をした。細かな支援の流れなどについては、団体代表との複数回

の電話やメールにやりとりにて把握した。2006 年度の内閣府の発表によると全国の民間シェルター数は 102 カ所であり、民間シェルターのある地域は 31 都道府県となっている。但し、この発表後に活動を休止したところが 1 県、閉鎖が 2 県あり、逆に開設が 3 県、内閣府が確認できていないが団体が 1 県あった。よって国内 32 都道府県に民間シェルターが存在することとなる。この内、調査の協力が得られたのは 22 都道府県に所在する 27 カ所の団体であった。研究目的 2、生活保護を活用した神奈川県の DV 被害者住宅確保支援の実態については、インタビュー調査、参与観察調査により明らかにしている。県内の支援策の全体像やその成り立ちについては民間シェルターかながわ女のスペースみずら阿部裕子事務局長に対してインタビュー調査を実施した。また、支援の具体的な流れを把握するために、2009 年 2 月、6 月、8 月、10 月、2010 年 6 月に神奈川県川崎市にある民間シェルター花みずきにおいて参与観察調査を実施した。

2. DV 被害者支援の流れと住宅確保問題

DV 法の施行により、都道府県は「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に関する基本的な方針」の制定や配偶者暴力相談支援センター（以下支援センター）の設置が義務づけられた。これらにより自治体によって格差はみられるものの被害者の相談、保護事業については一応に整備されてきた。具体的な支援の流れは支援センターをはじめ、警察、福祉事務所など多数の機関が相談窓口として機能しており、そこに寄せられた情報を支援センターが統括する。被害者が一時保護を求める場合には支援センター管轄の一時保護室のほか、各自治体が DV 法に則り委託契約を結んでいる施設にて保護を行うこととなる。この委託先の 1 つとして民間シェルターは位置づけられる。運よく保護に繋がっても、その後の行き先の確保に苦勞を要するケースは非常に多い。自治体の中には被害者向け家賃補助制度を創設するなどして問題に立ち向かっているところもあるが、こういった事例はごくわずかである。2006 年の内閣府の報告によると、自立支援策として「公営住宅の入居に際し優先入居等の措置を実施している」と挙げたのは都道府県 44 カ所 (93.6%) 政令指定都市 13 カ所 (86.7%) 中核都市 17 カ所 (47.2%) である。他方「国の制度による支援以外に自立に要する費用の補助又は貸付を行っている」という回答は都道府県 6 カ所 (12.8%)、指定都市 2 カ所 (13.3%)、中核都市 0 カ所という結果であった。ほとんどの自治体で公営住宅優先入居等の措置を講じてはいるが、実際にこれが利用できているかは甚だ疑問である。これは前掲の総務省行政評価局 (2008) において、公営住宅担当職員の「公営住宅の空き物件が非常に少なく、公営住宅への優先入居等の対応ができない」

といった意見からも明らかであろう。このほか、公営住宅の空き家を一定期間有料で供給する自治体もあるが、それらは防犯対策やアフターケアが不十分であるなどといった問題が指摘されている^{注2)}。暴力により住まいを追われ、財産や人間関係を失い、居住貧困に陥る被害者の状態はあまりにも不条理である。以下では、こういった状況の中で苦悩を抱えつつも、試行錯誤を重ねながら被害者に寄り添い自立を支援する民間シェルターの活動実態について考察する。

3. 民間シェルターによる住宅確保支援

3.1 対象団体の概要

本研究対象は、北海道（2 団体）、東北地方（1 団体）、関東地方（7 団体）、中部地方（5 団体）、近畿地方（2 団体）、中国地方（4 団体）、四国地方（2 団体）、九州地方（4 団体）の計 22 都道府県に位置する 27 団体である。DV 法以前に設立されたのは 12 団体、以降の設立が 15 団体である（図 3-1）。団体の運営資金は 301～500 万円未満が最も多い（8 団体）。1,000 万円以上が 4 団体存在するものの 100 万円未満も 2 団体存在し大きな開きが見られる（図 3-2）。

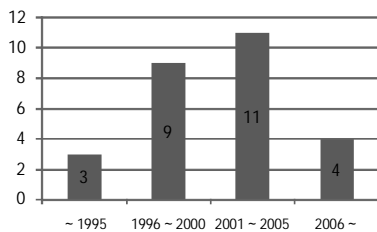


図 3-1 団体の設立年度

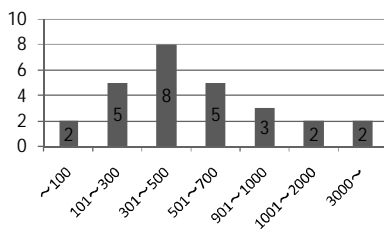


図 3-2 団体の運営資金（2009 年度）

3.2 被害者の保護と行政との関係

DV 法第 26 条には国及び地方公共団体は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活動を行う民間の団体に対し、必要な援助を行うよう努めるものとする規定されている。これを受けて、近年、行政と委託契約^{注3)}を結び被害者支援を行う民間シェルターが増えつつある^{注4)}。公的施設での保護を基本とする自治体が多いものの、施設が満床である場合や加害者にその場所

が知られていて危険な場合^{注5)}の理由から民間シェルターにその保護を依頼（委託）するという。本来、委託契約を結んでいる民間シェルターが被害者を保護すると、DV 法に基づく委託料^{注6)}が支払われるが、それのみでは当事者の衣食住を賄うこともままならず、ましてや、支援者に対する手当を支払うことは難しい。多くの団体が企業や個人からの寄付金、行政からの補助金を獲得しつつ支援を継続してはいるが、その運営は極めて厳しいと推察される。こういった状況にあっても 5 団体が行政との委託契約を結んでいなかった（表 3-1）。それは「事務処理の煩雑さを回避するため」や「契約を結ぶことで民間主導の支援ができない」といった理由からである。契約に基づき被害者を保護した場合、多くの事務作業が発生する。これに時間を割くことで支援が手薄になると予測し、あえて契約を結んでいないという意見もあった。このほか委託契約を締結することで、被害者の処遇決定が行政主導となりがちになるのではないかと危惧する声もある。いずれにしてもこれらの団体は利用料^{注7)}を徴収することでなんとか支援を継続していた。

しかし、行政との委託契約を締結していても 20 の団体が利用料を設定していた。これは、行政との契約を交わしていても条件によっては委託費が支払われない場合があるからであり、その条件から漏れたケースに対し利用料を課さなくてはならないからである。まず、DV 法に基づく被害者以外、例えば、親や子からの虐待被害者やストーカー被害者は多くの場合、委託の対象にはならない。確かに、国庫補助や県独自の施策として DV 法規定外の暴力被害者をも委託の対象に含めている県（1 団体）もあるが、こういった取り組みはほかにない^{注8)}。DV 法規定外の暴力被害者の多くは公的支援の枠組みに当てはまらず、結果的に柔軟に対応可能な民間シェルターに救済を求めてくることが多い。本調査では 24 団体がこういった被害者の保護を行っていた。但し、委託契約を交わし DV 被害者を保護したからといって委託費が支払われるとは限らない。表 3-1 を見ると、委託契約を締結している 22 団体のうち「DV であれば委託」（DV 法に基づく被害者を保護した場合確実に委託費が支払われる）と回答したのは 5 団体のみであった。11 団体は委託費支払いの条件があるとしている。それは被害者の保護に際して支援センター 民間シェルターへの依頼というルートでなければならないというものである。つまり、民間シェルターが行政を通さず、被害者を直接保護（以下直入という）した場合には委託費は支払われないというものであった^{注9)}。また、4 団体は委託契約を締結していても、ほぼ保護依頼がないと回答していた。これは、安全性の面から考えても公が DV 被害者の保護を網羅すべきであり、あくまでも民間シェルターはその補完的役割という考えが根強いためであろう。

最後に、表中の「特殊ルール」であるが、ある自治体は DV 法に基づく委託費は支払っておらず、その代わりに、DV 被害者を保護した民間シェルターに対し、1 世帯あたり 1 日 1,500 円を（2 週間、21,000 円）を上限に支払うという独自の交付要項を定めていた。この額で被害者を引き受けしまうと採算が合わないどころか赤字となってしまうため、同団体では 1 世帯あたり 1,500 円の利用率を設定せざるを得ないという状況であった。このほか「行政からの委託依頼はないが直入のケースについては報告すれば委託扱いとなることもある」という特殊な取り決めも確認された。

表 3-1 民間シェルターの委託状況

	総計	契約なし	委託あり	委託の内容			
				DVであれば委託	条件あり	依頼なし	特殊ルール
団体	27	5	22	5	11	4	2
	100%	18.5%	71.5%	22.7%	50.0%	18.2%	9.1%
都道府県	22	5	17	4	8	3	2
	100%	22.7%	77.3%	23.5%	47.1%	17.6%	11.8%

本調査では 25 団体が電話相談事業を行っていたが^注 10)、その段階で保護を求めてくる当事者は少なくないという。この時（直入が委託扱いになる団体を除く）ほとんどの民間シェルターが、まずは行政機関に救済を求めるようアドバイスするという。これは、彼女らが DV 被害者であるということが公的機関にて可視化されることで、法律に則った支援が享受できるという理由からである。民間シェルターに直入することで、無料で得られるはずの支援に利用料が発生する。この事は経済的に困窮する被害者にとって不利と言わざるを得ない。また、公的機関に DV 被害者であるという証明を残しておくことで、裁判などの際に有利となるといったこともある。しかし、それでも「緊急性がない」や「他に頼るべき所がある」などといった理由で公の網から漏れ落ち、再度民間シェルターに救済を求めてくる被害者は後を絶たないと言う。結果、厳しい運営状況の中、多くの民間シェルターが委託費の支払われないケースを引き受けているのである。

表 3-2 は委託状況別に委託割合（委託件数 ÷ 保護総数 × 100）を示したものである。「委託なし」や「依頼なし」の委託割合は 0～4.2% と低い。逆に「DV であれば委託」の委託割合は最も高いが 100% ではない。これは、うち 1 団体（委託割合 60.7%）が DV 法規定外の被害者を積極的に引き受けていることや、DV 被害者であっても、あえて委託ルートに乗せずに保護することがあるためである。委託決定の権限はあくまでも支援センターにあり、直入しても公的保護が望ましいと判断されることもある。中には、長期にわたり特定の団体に相談を継続しており、そこに信頼関係が生まれたからこそ逃避して

きたという被害者もいる。同団体はこういったニーズを持つ被害者について、経済力のある（利用料の支払い等）場合に限り保護をしていた。委託ルートに乗せないということは、社会資源の利用に際して不利になることを意味する。よって、住宅や当面の生活費などが自力で確保できていない被害者についてはこのような受入は難しいのである。また、委託のための条件があると回答した団体については委託割合が開きが見られた。委託割合が低い団体は DV 法規定外の被害者を一定数引き受けたり、公的保護から漏れ落ちた DV 被害者を放置できずに受け入れたりという傾向にあった。このほか、逃避しても就労継続したいと希望する被害者を委託ルートに乗せず保護しているという事例も確認された。公的保護施設あるいは委託ルートで保護すると、安全確保のために通勤や通学を禁止されることとなる。しかし、キャリアを断続してしまうことで再就職困難となり自立が難しくなる事例も少なくない。本調査では 10 団体がこの問題を回避しようと通勤、通学ができる環境を提供していた。このような被害者については利用料を課すことで対応するほかないのであるが、これが支払えない者も少なくない。5 団体は民間シェルター在所中に生活保護の利用が可能であり、これを活用することで利用料の不払い問題に対応していた。中には、自立後に分割払いにしたり、基金を作りそこから貸し付けたりといった努力をしているところもあったが、徴収することが難しいとの声も多かった。

表 3-2 委託状況別委託割合（2009）

	0%	～30%	～50%	～70%	～90%	～100%	平均	計
契約なし	5						0%	5
委託あり	DV であれば委託			1		4	76.8%	5
	条件あり		1	3	4	3	56.5%	11
	依頼なし	3	1				4.2%	4
	特殊ルール*			1		1	65.0%	2
計	8	2	4	5	4	4	45.5%	27

注；委託費割合 = 委託件数 ÷ 保護総数 × 100

- ・「DV ケース委託」= DV 法に基づく被害者を保護した場合については確実に委託費が支払われるということをする。
- ・特殊ルール*の 1 団体は DV 法に基づく委託ではなく県独自のルールに基づいた契約である

3.3 被害者自立支援の手法

経済的に困窮し多くの課題を抱える被害者の自立を後押しするにあたり社会資源の利用は必須となる。民間シェルターではこういった資源の利用やそのための手続き、行政との役割分担などはどうなっているのだろうか。

被害者の自立支援については「民間主導で支援する」（16 団体）が最も多く、次いで「行政との役割分担、一定のルールがある」が 8 団体、「行政主導で支援をする」が 3 団体であった（表 3-3）。一般に都道府県は DV 被害者の一時保護決定の権限をもち市町村は自立支援に

向けての具体的な社会資源の提示を行う。しかし、この社会資源の窓口をどこに求めるかは民間シェルターによって異なる（表 3-4）。本調査では、1）従前居住地（被害者の住民票が所在する市町村）、2）飛び込んだ地（最初に保護を求め飛び込んだ市町村）、3）保護所地（その民間シェルターのある市町村）、4）自立先の市町村、5）ケースによって異なるという 5 つのタイプが確認された。

表 3-3 DV 被害者支援の主体

	民間主導	ルール有 行政との役割 分担	行政主導	計
契約なし	5	0	0	5
委託あり	DVであれば委託	1	1	5
	条件あり	3	2	11
	依頼なし	3	0	4
	特殊ルール*	2	0	2
計	16	8	3	27

基本的に委託契約を結んでいない 5 団体の全てが民間主導で被害者支援を担うとしていた。うち 2 団体は貯蓄がある、親類等の支援が得られるなど比較的自立が容易な被害者を選別、保護しており、社会資源に頼らず（行政と連携する必要なく）被害者支援ができていたと回答していた。残り 3 団体は委託契約を締結していないため都道府県とは関わらないが、シェルターの所在する市（保護所地）と連携することで被害者支援を行っていた。

続いて、委託契約を結んでいてもその半数が民間主導で支援を実施するとしていた。これらの団体は被害者を保護し、数週間にわたる日常生活観察をもとに、彼女らにとって望ましい自立の在り方を描き、その実現のために必要な社会資源を市町村と交渉しつつ確保していくというのである。また、委託契約の場合と直入の場合では行政の関わり方が異なるという声も聞かれた。つまり、委託しているケースについては公的責任において支援するが、民の責任において保護した直入ケースについて民間主導で支援をするほかないということである。いずれにしても、本来、都道府県と市町村が協議しつつ行う支援を民間シェルターが一手に引き受けているというのがこのタイプと言えるだろう。但し、それを求める窓口は表 3-4 に示すように多様であった。中には、自立支援に関する一定のルールがなくケースによって協議の手法が異なるという事例もあった。

続いて「ルール有」については被害者を保護した段階で、どこがどういった支援を担うかがある程度ルール化されており、担当窓口と民間シェルター、更に委託元の支援センターが協議しつつ当事者の処遇を決定していくというものである。DV 被害者を支援するにあたり、解決しなければならない課題は住宅をはじめ、生活保護、育児、住民票の問題など多岐にわたる。DV 被害者支援

システムが遅滞している地域では、問題の解決に際し、支援者あるいは被害者自身が各関係窓口に出向き何度も同様の説明をしなければならないという問題が生じている。こういったことがないよう一定のルールのもと、役割分担を明確化することにより支援の合理化を図ろうというのがこのタイプの特徴と言える。なお、うち 1 団体（1 市）では「DV 被害者相談共通シート」を関係する 10 課が回覧しつつ被害者に対する社会資源を提示していくという取り組みを実践していた^{注 11)}。いずれにしても、被害者の行動や言動を観察する立場にあるこれらの民間シェルターは行政側が提示してくる処遇に対し妥当か非妥当かを指摘しつつ、被害者にとって望ましい自立というものを後押ししていくという。

最後に「行政主導」の被害者支援を行うという地域では、配暴センターが各市町村（ここでは従前居住地）と協議し、被害者の処遇を決定していく。日々の生活観察から、行政側が行う処遇決定と当事者の状態にズレを感じることもあるが、そういった民間の意見は反映されない点がこのタイプの特徴である。当事者主権を理念とし被害者のニーズに寄り添ってきた民間シェルターにとって、この点は大きなジレンマとなっていた。

表 3-4 団体、地域別社会資源を求める窓口

	従前居住地	飛び込んだ地	保護所地	自立先	ケースによる	計
ルール有	2	4	1	0	0	7
民間主導	5	0	7	1	3	16
行政主導	3	0	0	0	0	3

（不明 1）

注；従前居住地 = 住民票の所在する市町村、飛び込んだ地 = 最初に相談に駆け込んだ市町村、保護所地 = 民間シェルターのある市町村、自立先 = 新たに住所を構える市町村

また、都道府県内で自立支援をする際、「利用できる社会資源やその手続き、または対応が市町村によって異なると感じるか」という質問に対して 18 団体が「全く異なると感じる」と回答していた。他方「多少感じるがある程度統一されている」（2 団体）「ほぼ統一されている」（2 団体）という結果であった。このほか、保護所地の市町村としか対応しないために他の市町村のことは分からない（2 団体）、支援センターが調整するので民間の現場にはその違いがわからない（1 団体）であった。更に、都道府県外との調整については、上記の 1 団体を除く全てが「支援方針や手法が異なると感じる」と回答していた。

3.4 DV 被害者向け住宅支援と民間の取り組み

経済的に困窮する被害者への住宅確保支援は多くの困難が伴う。冒頭でも述べた通り、DV 被害者向け公営住宅優先入居制度はあるが、条件的にも入居は難しく、母子生活支援施設などの中間施設も被害者のニーズに必ず

しも合致するものではない。

本調査では、DV 被害者向けに家賃補助制度を創設した事例（1 県、1 市の計 2 団体）が確認された。このほか、DV 被害者向けの中長期型ステップハウスを供給している都道府県、市町村は多いが定期的なケアなどソフト面の支援がないことが課題の 1 つとなっている。本研究では 2 団体がこういった公的ステップハウスの管理運営を担っていると回答していた。更に、1 市では特定の民間シェルターを退所した被害者向けにステップハウスが 6 カ所^{注 12)}、公営住宅が上半期 2 戸、下半期 2 戸が供給されていた。これらいずれも入居に際しての保証人は不要であった。また、次節で取り上げる神奈川県では生活保護を DV 被害者支援の中心に据え、合理的な住宅確保を実現している。しかし、こういった取り組みはほんの一部であり、多くの団体が限られた選択肢のなか、被害者の住宅確保支援のために疲弊している。入居時期や立地がフレキシブルに選択できる民間借家がもう少し容易に利用できればという声はよく聞かれるが、これを如何に保障していくのかということが課題である。本調査では 6 団体（6 市）が住宅確保の際に生活保護を積極的に利用できると回答していた（表 3-5）。

表 3-5 生活保護と住宅確保

	積極的に利用可能	まあ利用可能	難しいが利用可能	利用不可能	計
団体	6	7	5	8	26
市町村	6	7	4	8	25

（不明 1）

続いて、可能な限り他の選択肢を検討するが困難なケースについては生活保護が利用できると回答したのは 7 団体（7 市）である。このほか、生活保護を利用するのは極めて難しいが他に選択肢のない場合には行政と交渉し利用することもあると回答したのは 5 団体（4 市）であった。最後に、生活保護は利用できないという回答は 8 団体（8 市）から得られた。つまりほぼ半分の団体が生活保護の利用以外の方法で被害者の住宅確保を支援しているということになる。こういった団体では単身の場合には住み込みや婦人保護施設、母子の場合には母子生活支援施設への入所をさしあたり検討するという。地域によっては満床になっている施設も多く、場合によっては都道府県外への移送も視野に入れることもあるという。限られた選択肢の中では当事者の行き場を確保することが至上命題にならざるをえず、当事者の希望を優先するということが難しい。ここにストレスを感じている支援者は非常に多い。シェルター退所後に住宅を確保し、そこを住所地として生活保護を申請することは可能である。団体の中には、極めて私的な支援であるが、懇意にしている家主の好意で、敷金、礼金不要の住宅を家賃後払い

で提供してもらい、そこを住所地として生活保護の受給条件を整備しているという事例もあった。

生活保護を利用しての住宅確保が難しい、あるいは不可能という団体において、被害者の行き場確保は切実な問題であり、それを解決するために、民間レベルの取り組みがいくつか確認された。まず、全国シェルターネットワーク^{注 13)}が管理する PMJ 基金（生活再建基金）の貸付^{注 14)}である。同ネットワークに加盟している民間シェルターの被害者であれば利用することができる。本調査でもこの基金を利用し当事者の住宅確保を支援したという事例が多く確認された。

また、4 団体が中長期滞在型のステップハウスを確保していた。ほか、4 団体はシェルターの利用期間を柔軟に設定することで短期～中長期（2 週間程度～1 年程度）対応にし、被害者の行き場を確保していた。これらに滞在中に就職し、ある程度の貯蓄をしてから定住先を確保するのである。

このほか、1 団体は 4 箇所の「契約ステップハウス」を確保していた。これは、団体が懇意にしている不動産業者や家主に交渉し、1 年を限度として敷金、礼金不要の住宅を市場家賃以下で提供してもらうというもので、被害者と家主とが直接契約するというものである。生活が安定すると予測される 1 年後に市場家賃に再設定され、それを支払うことで居住継続は可能となる。業者や家主にとっては団体が後ろ盾になっているという安心感と空き家問題を解消できるというメリットがあるようである。通常のステップハウスは一旦確保してしまうと、入所者がなくても賃料が発生する。この問題をなんとか回避できないかと思案し上記の着想に至ったと言う。こういった努力を重ねながら多くの民間シェルターは厳しい運営状況の中、被害者の住宅確保支援を担っているのである。

4. 神奈川県の取り組み

ここでは、神奈川県の DV 被害者支援の概要について、神奈川県女のスペースみずら（以下みずら）の阿部裕子事務局長に対するインタビュー調査をもとに整理する。

4.1 神奈川県の DV 被害者支援の成り立ち

1985 年、ミカエラ寮が日本初の民間シェルターを神奈川県横浜市内に設立した^{参 12)}。確かに、それ以前にも、個人的、あるいは教会や寺院が行き場を失った女性への支援を行っていたというケースは存在したであろう。但し、地域社会に根付き、行き場を失った女性たちの社会資源として認識された民間主導のシェルターの開設はこれが初めてだったと言われている^{参 13)}。いずれにしても、DV という言葉が浸透していなかったこの時期においては、有配偶女性が保護を求め、自立のための社会資源を得ることは極めて困難であった。これをきっかけに、

1990年代以降、みずらや女性の家サーラなどが次々と開設されることとなる¹³⁾。行き場を失った女性たちが多く発見される中において、そのための受け皿を十分に持ち合わせていなかった行政は民間シェルターにその保護を依頼してくることとなる。1998年には行政からシェルター家賃に対する補助金¹⁵⁾が支払われるようになるが、光熱費や食費などその他の支出を如何にして賄うかということが問題であった。利用料を設定してはいたがこれを支払える被害者は極めて少なかったという。結果、経済的に困窮した被害者には民間シェルターにて生活保護を受給してもらい、そこから利用料を支払ってもらおうという仕組みが出来上がる。このように、民間シェルターへの補助金事業や生活保護制度を用いたDV被害者支援は、DV法以前から既に確立されていたのである。但し、このシステムは横浜市に限ってのものであった。これが神奈川県全土に浸透していくには、DV法の成立をはじめ多様な要因があったと推察される。そのうち、みずらなど、民間支援団体からの県に対する積極的な働きかけも、県、市町村、民間の連携体制が整備された一因だったのではないだろうか。1990年代後半に入り、民間シェルターでは保護件数が年々増加し慢性的な空室不足という問題に直面していた。みずらは県に対してシェルターの更なる拡充の必要性を強く訴えた。その結果、2001年4月に公設民営の「三者協働シェルター」¹⁶⁾が設立されることとなった。三者協働シェルターとは、県がハードを確保し、運営費については保護を依頼してきた自治体が(1ケース、1世帯につき)65,000円を支払い、民間が当事者支援を担うことを前提としたものである。2009年現在、みずらは県内に3カ所のシェルターを運営しており¹⁷⁾、うち1つが三者協働シェルターである。このように、県、市町村がそれぞれの責任を分担し、民間のシェルター運営に絡むという形式は極めて珍しい¹⁸⁾。三者協働シェルター開設の翌年、DV法が施行され、県内のDV被害者支援の役割分担を検討するにあたり、神奈川県は保護から2週間はDV法に則った支援を行い、それ以降の支援は従来通り市町村が担うという方向で取り決めが行われたのである。

4.2 DV支援の実施機関と支援の流れ

神奈川県では経済的に困窮する被害者はシェルター在所中に生活保護を受給でき¹⁹⁾、それを利用して自立を図ることがシステム化されている。では、居住地が定まらない被害者の社会資源の窓口はどこになるのか。神奈川県には被害者が保護を求めて駆け込んだ公的機関のある地域を「発生地」とし、その市町村が支援の実施機関となるというルールがある。よって、生活保護が適用される場合にはそこにある福祉事務所が責任を担うのである。例えば、Aさんが県外から友人を訪ねて神奈川

県を訪れ、そこで思い立って友人宅近くの警察所に保護を求めたとする。その場合、その警察署のある市あるいは町村が実施機関となってAさんを支援するのである。Aさんと実施機関との係わりはAさんが一時保護を終えるまで続く。Aさんが生活保護を利用して実施機関の管轄外にてアパート設定をする場合には実施機関から新たな居住地を管轄する福祉事務所にケースの移管が行われる。このほか、生活保護を利用しない場合についても、本人の希望や離婚裁判、借金問題など残された課題などを考慮してしかるべき関係機関に繋ぐという場合もある。

続いて、支援の具体的な流れを見てみよう(図4-1)。例えば、被害者がB市の警察署に飛び込んだ場合、そこからケースが支援センターに報告される。なお、全国状況では民間シェルターへの直入というケースがみられたが、神奈川県においてはそういったルートはなく、相談機関支援センターへ通報各一時保護施設へ割り振りという流れが基本である。みずらも直入というルートで被害者を保護していた時期もあった。しかし、ケアの手段を持たない民間が被害者を抱え込むことで、行政の責任と当事者の権利が社会的に可視化されなくなるという理由からそのルートを廃止している。電話相談時に保護を希望する当事者については、居場所を確認しそこから最も近い相談機関を紹介することとしている。前節で公的保護から漏れ落ちるという問題が指摘されていた。その理由として阿部氏は保護してほしいという明確な意思を発していない当事者が多いという点を挙げる。そういった場合には保護依頼の方法について再度アドバイスを行う。また、仮に、行政の対応不備により保護から漏れ落ちてしまったケースについては、しかるべき機関に適切な対応を求めることもあるという。そういった積み重ねを経て行政窓口を通じての保護というルートを確立してきたのである。

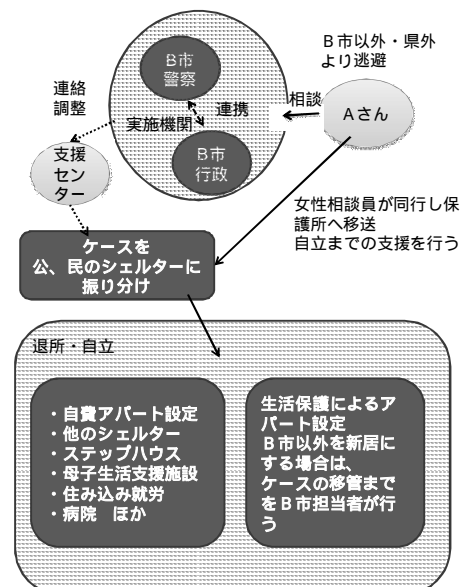


図4-1 保護から自立へのフローチャート

支援センターは、安全性、空き状況、被害者の適正などを考慮しつつ保護先の選定を行う。DV問題と一口に言っても、その背景は様々であり、外国籍、妊婦、障がい、薬物中毒、借金といった問題が根底で複雑に絡み合っている場合が多い。このほか、集団生活に向かない、あるいは単独の生活に不安や孤独を感じるなどといったニーズもあるだろう。県内には、公、民、大規模、小規模シェルターがあり、それぞれの持ち味を活かしつつ、こういった特殊なニーズに対応している。

当事者の保護から数日の間に、関係機関、具体的には、県、実施機関、当事者を保護している施設（以下受入施設とする）そして被害者が一堂に会した「ケースカンファレンス」が受入施設において開かれる。会の開催は被害者の意思の尊重、処遇決定過程の透明性という点においてメリットが大きいという。そのなかで、生活保護受給の検討も行われる。経済的困窮ケースについては、保護後すぐ生活保護の医療扶助（医療単給）を受給することとなる。保護から2週間（ケースによって2~3日の超過は認められる）はDV法に則った支援がなされ、民間シェルターには委託費が支払われる。ケースカンファレンスにおいて、経済的に困窮しているが、独立して生活することが望ましいと判断された場合には生活保護を利用してのアパート設定が可能となる。保証人がいない場合についても生活保護を利用し保証協会保証料を支払う。実施機関（ここではB市）以外へ定住を希望する場合には実施機関から新居のある福祉事務所へケースの移管が行われる。このように、生活保護の利用によって住宅確保に係る一切の費用や問題がクリアされているのである。但し、生活能力が低いなど、独立して居を構えることが不可能な場合や、生活保護を利用しても借家の確保が難しい被害者など、なかなか行き場が定まらないケースも少なくない。特に、神奈川県では母子生活支援施設は常に満床であり、当事者は入所までの間、待機期間を経る場合が多い。このように、2週間を超えてもなお、行き先が定まらないケースの支援については、DV法（県の支援）に基づく支援を終了し、実施機関の責任のもと支援が継続されることとなる（表4-1）。そういったケースは最初に保護された受入施設に留まり、引き続き退所に向けての準備を行うこととなる。その場合、経済的に余裕のあるケースについては自費、余裕のないケースについては生活保護の中から利用料を支払うこととなる。但し、その額はDV法に基づく委託費用よりも安く設定されている^{注20}。民間の現場では「DV法に基づく委託費でも運営が厳しい」という声がよく聞かれる。よって、2週間目以降の当事者を引き受けることによってさらに運営が厳しくなるといった問題もあると懸念される。こういった問題を解消するために県は中長期型のステップハウス^{注21}を整備しソフト面の支援を民間支援

団体に委託するなどして居住の受け皿を確保しているが、そのみでは対応が難しいようである。よって、多くの被害者が一時保護施設に残留することとなる。神奈川県^{注14}（2009）によると、DV法による支援終了後（2週間後）の被害者の居場所は引き続き一時保護施設が4割と最も高く、次いで親類・知人宅（18%）、それに民間借家の15%が続く^{注22}。全国的に見て、委託契約を締結している民間シェルターの多くが、2週間を目安とした支援を要求される傾向にある。しかし、上記の数字を見る限り、生活保護が柔軟に利用できる神奈川県ですら、その期間で次の行き場を確保することは無理があるとわざるを得ない。よって、民間シェルターの中には中長期滞在型のステップハウスを確保することでこの問題に対応しているところもある。ステップハウスへの入居に際しても、生活保護を利用することができる。

表4-1 保護期間、根拠法、支援の主体

	2週間	2週間以降
	根拠法	DV法 保護施設はDV法に規定された委託費により被害者を支援
支援の主体	県+実施機関(市町村)	実施機関(市町村)

5. 民間シェルター花みずきのDV被害者支援

神奈川県川崎市にある民間シェルターNPO法人ウィメンズハウス花みずき（以下花みずき）を事例として、DV被害者支援の具体的な流れを確認する。

5.1 団体の概要

1999年に設立された花みずきは神奈川県川崎市に拠点を置く、暴力被害者及び社会的に不利益を被った女性たちのための支援組織である。2006年に、団体の信用性を高めるという目的からNPO法人格を取得している。

医療現場において女性の健康や子育てに関する相談事業に携わっていた代表の大塚加代子氏はそこで、暴力を受けた女性や子どもたちの問題に直面し、DV問題に特化した事業の必要性を強く感じるようになったという。民間シェルターの設立にあたっては、DV問題に深い理解を示し、被害者支援の在り方を模索していた民間団体国際ソロプチミスト^{注23}川崎・百合、地域に根差した女性向け緊急一時保護施設の設立の必要性を認識していた川崎市関係者ととも準備委員会を立ち上げ、支援の方法やハードの確保、運営の在り方など多岐にわたる議論を重ねている。事業内容は 電話・面接相談事業（週3回、面接相談は有料）、シェルター運営（緊急対応事業）、ステップハウス運営（自立支援事業）、

定期的な研修、講演会などの啓発事業などである。これらの事業をコアスタッフ5名（専従2名、非常勤3

名)と数十名のボランティアスタッフで担っている。2009年度の運営経費は約900万円である。そのうち5割が公民からの補助助成である。事業収入の殆どが委託費であり収入総額の3割を占める。また、総支出額の6割が人件費である。全国の多くの民間シェルターが人件費を捻出できない中であって、花みずきの状況は恵まれていると映るであろう。しかし、大塚氏いわく、その報酬は仕事の対価としては非常に低賃金であり、それも委託費のみでは到底補填できるものではない。むしろ持ち出し事業であるという。一時保護といっても居場所を提供するのみならず、生活支援、自立支援などは多くの時間と労力を要する。更に、入所者がいない場合には収入はないが、家賃支払いは発生する。このほか、花みずきでは委託費が支払われないDV法規定外のケースも積極的に受け入れている。こういったため、花みずきでは公民問わずあらゆる助成金にアプライしつつ、事業を継続してきたのである。

5.2 ハードの確保とその状況

花みずきが確保している物件は、1)事務所、2)短期専用(2週間前後)のDVシェルター、3)DV法規定以外のケース専用の福祉住宅、4)単身者向けのステップハウスの4カ所である(表5-1)。これにかかる経費は年間約300万円であり、総支出額の3割に相当する。

表5-1 花みずきが確保している物件

	事務所	DVシェルター	福祉住宅	ステップハウス
規模	2K	2DK	2DK	1LDK
家賃	80000円	60000円	50500円	53700円
対象とハードの機能	相談事業、ケースカンファレンスの開催、外部関係者との接触等	DV法に基づく当事者専用 短期利用型	DV法以外の居所無ケース専用、母子などの子育て世帯のステップハウスとしても利用	DV保護期間を経た単身者専用で、かつ自炊等の生活能力の高い者向け
セキュリティ機能			×	
利用期間		短期専用	2~3ヶ月	最長1年
利用料		住居費(1日あたり)		住居費(1ヶ月あたり)
		単身18000円、母子23000円		住居費、53700円
		利用料(1日1人あたり)		光熱費、10000円
		大人(中学以上)1500円 子ども(小学生)1000円、 乳幼児、750円		

事務所は、週に3回実施している電話相談(面接相談)や当事者受け入れの窓口やケースカンファレンスの開催、外部関係者との面談等幅広く活用されている。規模は2DKであるが、それぞれの部屋に防音機能をもたせ、相談内容、あるいはケースカンファレンスの内容が聞こえないよう配慮されている。

DVシェルターの間取りは2DK、キッチン防火のためIH対応を基本としている。家賃は6万円であるが、立地、規模、設備等を勘案すると、市場価格の半分程度である。これは、団体関係者から低価格で提供してもらっ

ているためである。DVシェルターは危険回避のため3年を目処に転居しており、現在、4カ所目の物件である。匿名性が重視されるDVシェルターではあるが、不特定多数の人間が利用することでその保障が難しくなる。セキュリティシステムを導入してはいるが、そこに常駐スタッフがおらず、それが故に安全の確保にはより一層の配慮が必要となるようである。

近年、生活保護を利用しても自立が難しいケースは増加傾向にあるという。また、緊急一時保護期間終了後、継続してケアを希望する被害者や仕事が確保できてもその継続に自信がないといった被害者もいる。こういった要望に応えるために同団体では2004年にステップハウスを確保した。間取りは1LDK(単身専用)であり、最長1年間滞在できる。但し、団体事務所から遠く、緊急な対応が難しいため、その対象を自立度の高い被害者に限定している。物件は団体会員が所有する集合住宅の1室である。家賃は利用者負担となるため、市場価格の半分程度(生活保護基準)に設定されている。かつ、その支払いは入居があった場合にのみ、月払い(あるいは日払い)で支払うという取り決めになっている。よって、花みずきの負担は実質ゼロとなる。入居費用は1ヶ月あたり63,700円であり、経済的に余裕があるケースは自費で、余裕のないケースは生活保護による支払となる。

更に、2009年、2DKの福祉住宅(セキュリティなし)を確保した。導入の目的は1)DV法規定外ケースのための受け皿を確保すること、2)主に母子世帯に対し自立に向けての生活体験の場を提供することである。

DV法規定外の保護依頼は少なくなく、花みずきではシェルターに空きがあるなどの場合、積極的にそういった女性を引き受けている。しかし、そういったケースを引き受けてしまうと、本来のDV被害者支援がおろそかになる。また、DVシェルターは危険回避のために、通勤や通学は禁止されるほか、不用意な外出は極力さけるといった窮屈な生活が基本となる。このような生活を危険性のないケースに強いることで、自立に向けての支援がしにくいという問題があった。このほか、DV専用のステップハウスは単身者向けであり、母子世帯の受入が難しい。「制限の多いシェルターを出て、普通に近い生活環境で暮らしてみることで、実生活にスムーズに移行できるケースも多い」と言う理由から母子世帯向けの生活訓練の場の確保を実現している。ハードを複数戸確保することで、支援の幅は広がるが、これを実現するためには自己資金のみでは難しいという現実がある。

5.3 保護から自立までの流れ

花みずきの開所時間は平日の9時から17時である。県は毎朝県内の保護施設の空き状況を確認し、保護依頼が発生した場合には、これをもとに保護先を選定するの

である。花みずきにも毎朝この確認電話が入る。この時、受け入れの可否や受け入れる際の条件、例えば、単身のみか、母子も可能かなどを伝える。受け入れ態勢が万全ではない場合にはその日の保護は不可とする。受け入れ可能という回答を出した場合には、17 時までには県から保護依頼の電話が入るルールとなっている。保護依頼が入るとすぐに、スタッフ会議を開きケース検討を行う。ここで、保護するか否かの決定を出す。この段階で、受け入れが難しいという決断を下すこともある。こういった判断について大塚氏は「無理して受け入れることでシェルターは疲弊してしまう。うち（花みずき）が拒否してもどこかが絶対に引き受けてくれるという安心感がある。」と語る。県内には規模や設備、そして専門性の異なる施設がそれぞれの資質を活かした支援システムを整備していることは、上で述べた通りである。こういった基盤があるからこそ特定の支援団体に負担が集中するという問題が回避されているのである。花みずきが「受け入れ可」と回答すると、その日のうちに当事者が来初する。当事者と面接をし、シェルターの規則やスタッフが常駐していない事実を伝え、被害者の入所の意思を確認する。入所が決定すると、数日のうちに事務所に当事者を含めたケースカンファレンスが開催される。これは、今後の処遇方針の検討の場であるが、そこで花みずきは数日間の生活観察を踏まえての所見を述べる。特に母子世帯の場合には、子どもとの接し方や養育能力について注意して観察し、母子のみの生活が望ましいのか、あるいは見守りのある施設入所が望ましいのかの意見を述べることとなる。生活能力が高く、すぐに自立した生活を送ることが可能な当事者については、住宅確保に向けての積極的な議論を行い、その翌日からアパート確保の準備を始めることとなる。新居住地を設定したのち、当事者自ら不動産業者に足を運び、物件の選定を行う。めばしい物件を見つけると、仮契約の段階までこぎつけ退所となる。退所当日は、実施機関の女性相談員、生活保護担当職員が同行しアパート契約を行い、その後入居という運びとなる。

また、DV 法規定外のケースについては 1) 自治体（市町村）からの直接依頼である点（支援センターを通す必要はない）、2) 委託費ではなく住居費と利用料を当事者が負担する（生活困窮ケースは生活保護を利用）という点が DV ケースと異なる。

大塚氏は「シェルター開所当時は、実施機関（市町村）によって対応が異なることもあったが、現在は実施機関がどこであろうと、同水準の支援を得ることができる。」と評価している。この点は、当然のことのように思われるが、DV 被害者支援について都道府県及び市町村が連携し足並みをそろえることが如何に困難かは全国状況で確認したとおりである。神奈川県においては、

保護から自立までのルール、つまり、どこが、何を、どこまで担うのかという役割分担が県全土に浸透していることで、極めて円滑な支援が実現できているのである。

5.4 退所先から見る住宅確保の問題

近年では生活保護を利用してスムーズに住宅が確保できるケースは少なくなってきているという。まず、花みずき過去 5 年間の入所者特性を見てみよう。保護件数は年々減少している（表 5-2）。これについては、1) 委託件数自体が減少したことに加え、2) スタッフの体制が不十分であり入所を制限したこと、3) 緊急一時保護事業の運営が厳しく縮小を意識したことなどが挙げられる。DV 委託割合については年度によって大きなばらつきが見られる。2008 年度は DV 委託割合が極端に高くなっている。これは上記のような理由から利用者数を制限し、更にその対象を委託費の支払われる DV 被害者に絞ったためである。

2009 年には DV 法規定外ケース専用の福祉住宅を開設したために DV 委託割合は半減している。但し、DV 法規定外ケースといっても決して暴力とかかわりがないわけではない。大塚氏によると、DV が原因で住まいを失った、あるいは保護された当初は DV 扱いだったが、行先が確定せず、保護施設を転々として花みずきに辿りついたなど居住不安に陥った根底に暴力があるケースは少なくないという。しかし、緊急保護期間終了後に入所してきた、あるいは危険性がないといったために DV 規定外として扱われるのである。

表 5-2 花みずき入居者の状況

	保護件数			利用日数	平均利用日数
		うち母子割合	うちDV委託割合		
2005	25	32.0%	48.0%	398	15.9日
2006	24	25.0%	41.7%	342	14.3日
2007	21	23.8%	57.1%	252	12.0日
2008	15	60.0%	80.0%	233	15.5日
2009	16	43.8%	37.5%	272	17.0日

平均利用日数については 14 日前後となっているが、実情は次の行先へ移動するまでの移行期に数日利用するといったものから、退所先が決まらず数か月滞在する者まで幅広い。続いて、それらの者の退所先を示したのが表 5-3 である。年度によって、ばらつきはみられるものの民間借家を確保するものの割合が相対的に高く、そのほとんどが、生活保護を利用している。但し、いくら生活保護を利用して自立先が決まらない被害者も多い。それは特に民間借家市場から排除されがちな高齢者、小さな子供を抱えた母子、そして重篤な精神疾患を抱えるケースなどである。よって、危険性がないと判断された場合には親類や知人宅へ移動するということもある。2007 年度は民間借家へ移動した割合が 2 割弱と低くな

っているが、これは私的なルートによる住宅確保の割合が高かったことや、病院へ移動するという深刻なケースがあったためである。また、ステップハウスの利用者は年に1~2名である。

表 5-3 花みずき入居者の退所先

	民間借家		中間施設		他シェルター、ステップハウス	知人、親族	住み込み	その他	未退所	総計
	自費	生保								
2005	13	2	11	5	2	4	0	1	0	25
	52.0%	8.0%	44.0%	20.0%	8.0%	16.0%	0%	4.0%	0%	100%
2006	10	1	9	2	2	4	2	2	1	23
	43.4%	4.3%	39.1%	8.6%	8.7%	17.4%	8.7%	8.7%	4.5%	100%
2007	4	2	2	4	4	7	0	2	0	21
	19.0%	9.5%	9.5%	19.1%	19.0%	33.4%	0%	9.5%	0%	100%
2008	5	0	5	1	4	2	1	1	1	15
	33.3%	0%	33.3%	6.7%	26.7%	13.3%	6.7%	6.7%	7.0%	100%
2009	8	2	6	4	3	0	0	0	1	16
	50.0%	12.5%	37.5%	25.1%	18.8%	0%	0%	0%	6.1%	100%

出典：花みずき提供資料より作成

その他には、病院（入院）などが含まれている。

6. 結論

DV 法成立後、行政と委託契約を締結し支援を展開する民間シェルターが増えつつある。被害者支援は基本的に公的責任としながらもそのみでは対応できない状況があるためである。しかし、委託の条件や被害者の自立支援に向けての手続き、公民の役割分担などは団体（地域）によって大きく異なっていた。例えば、民間シェルターが被害者を直接保護した場合には委託扱いにならないという事例が多く見られた。しかし、民間シェルターが被害者を直接保護する背景には公的保護の網から漏れ落ち、どこにも救済を求めることができない多くの被害者の存在がある。このほか、様々な理由から公的保護を望まないケースもある。同時に、民間シェルターには公的支援の対象になりにくい DV 法規定外の暴力被害者も救済を求めてくるという。民間シェルターではこういったケースを放置できずに低料金の利用料を課すことで吸収せざるを得ない状況となっていた。また、被害者の住宅確保を含む自立支援については都道府県、市町村との明確な役割分担、一定のルールを有し合理的に進めるといった団体（地域）もあったが、多くの民間シェルターが、自ら市町村窓口交渉し社会資源の提示を求めるといった手法を取っていた。こういった際、市町村、あるいは都道府県により対応が異なり、その調整に疲弊するという声も聞かれた。そういった努力を経てもなお、被害者の住宅確保は解決しがたい問題の1つとなっている。中間施設や公営住宅の供給といった既存の施策では対応不可能な問題が多いことから、都道府県、市町村レベルで支援を構築し問題解決に努めるという事例もあったがそれはほんの一部であった。本調査では半分の団体が、被害者の住宅確保に際しては生活保護が利用できず、選択肢の少ない中での支援を迫られていた。こういった問題を民間ならではのアイデアやネットワークで乗り越

えようとする事例も複数確認された。このように、我が国の民間シェルターは、公的支援の狭間に放置され社会的に可視化されない女性や子どもたちの最後の砦として極めて重要な役割を果たしていると言える。しかし、そういった取り組みに対しては正当な対価が支払われておらず、それ故に活動の継続性の担保が難しいという団体は少なくなかった。被害者の保護を公的に網羅できないのであれば、直入か否かなどといった保護のルールを議論する前に、被害者自身の事情にもっと目を向け、適切な支援を如何に提供するかというところを問うべきである。また、民間シェルターの現場で多く確認される DV 法規定外の被害者についても、法律の対象を広げるのか、生活保護などの公的支援で対応していくのかなど積極的な検討が望まれる。

他方、DV 支援先進地域と目される神奈川県では公民の一時保護施設と行政（県と市町村）が協働し「発生地主義」を基本とした極めてシステマティックな支援体制を組んでいた。これにより被害者は県内どこに保護を求めても緊急一時保護から自立までほぼ同水準の支援が得られるのである。また、DV 法規定外の被害者については生活保護を利用し救済するというルールがあった。このほか、神奈川県では経済力のない被害者が自立するにあたり、生活保護を利用できるが、それをどこが担うかについても明確な取り決めがあり、そのルールが県内全土に浸透していた。こういったシステムによって支援現場における住宅確保支援に関する労力やストレスは格段に軽減されていた。今後、こういったモデルに学びつつ、それぞれの地域がその独自性に根差した DV 被害者支援策を構築していくことが期待される。

但し、神奈川県ではこういった支援体制を構築してもなお救済することのできない重篤なケースが多く、これに如何に対応するかが喫緊の課題となっていた。こういった問題は全国の民間シェルターが同様に抱えているものでもあり、その多くが被害者のアフターケアに多大な労力を費やしていた。長期にわたる暴力により心身ともに傷ついた被害者が「普通」の生活を取り戻すことは容易ではなく、これを支える仕組みが今まさに求められているといえる。今後は、本成果を踏まえつつ地域移行後の DV 被害者の住生活実態とニーズ、そして彼女らの生活を支える支援の在り方を総合的に検討したいと考える。

<注>

- 1) 参考文献 11) によると、公、民の支援者ともに「自立支援として不十分なもの」（全 11 項目）として「住宅支援」を 1 位に上げている。
- 2) 参考文献 1) によると 2007 年 6 月現在、兵庫県内に 10 ヶ所、大阪府内に 2 ヶ所、岡山市には 3 ヶ所のステップハウスが確保されているが、いずれも定員が満たされていない。大阪市では 2005 年にステップハウスの提供を開始したがこれまでの利用者は 1 名であり現在は 2 戸とも空室のみである。
- 3) 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第

三条第四項の規定に基づき厚生労働大臣が定める基準（厚生労働省告示第二百五十四号、平成十三年七月二十三日）によると、1）地方公共団体、社会福祉法人その他の法人又は被害者の保護の実績に関し相当の活動実績を有する者であること。2）被害者の一時保護の用に供する施設として特定した施設（以下「委託一時保護所」という）の安全及び衛生の確保並びにプライバシーの保護に配慮した設備を有していること。3）次に挙げる運営が可能な体制であること。イ）入所者を二週間以上継続して入所させること。ロ）入所者に対して食事（調理のための設備を有する委託一時保護所においては、食材を含む）及び被服を提供すること。ハ）入所者の処遇について、婦人相談所と連携を図ること。ニ）夜間を含め、速やかに入所者と連携を取ること。四）事前に都道府県と報告徴収等について定めた委託契約を締結していることとしている。

⁴⁾ 小川 2008 によると、民間シェルターと委託契約を結んでいる都道府県は 18 力所である。

⁵⁾ 被害者や同伴者がインフルエンザなどの伝染病にかかっている、喫煙者である（施設に喫煙スペースがないなど）、同伴男児の年齢が高い、被害者が集団生活に馴染まないなど。

⁶⁾ 1 日あたり被害当事者 7,650 円、同伴の就学前児童 1 人につき 4,450 円、就学時から 18 歳未満の同伴者 1 人につき 2,420 円、18 歳以上の同伴者 1 人につき 5,030 円とされている。

⁷⁾ 1 日 1,500~2,000 円と設定しているところがほとんどである。このほか、子ども料金を設定している団体も多い。

⁸⁾ DV 被害者の委託費についてはシェルター退所まで期限なく支払われるが、DV 法以外の暴力被害者については 2 週間が限度となっている。

⁹⁾ うち 2 団体は直入というルートを設定しておらず常に行政を介しての保護という形式をとっていた。

¹⁰⁾ 残り 2 団体は市町村の相談窓口職員が立ち上げた民間シェルターであり、相談事業は市町村窓口で実施し、民間のシェルターでは、保護、自立支援のみを行っていた。

¹¹⁾ シートには氏名や住民票所在地、家族構成など必要最小限の情報が記載してあり、各担当課は対応した日付と担当者名、相談ニーズについてチェックをするルールとなっている。

¹²⁾ 3 か月ごとの更新で、頭金は不要。家賃は月々発生する。

¹³⁾ 1998 年に全国の情報交換ネットワークとして結成、2003 年に法人格を取得した。現在、国内 100 力所に所在する 60 の団体が加盟している。

¹⁴⁾ 2008 年 4 月より貸付スタート。原資としてフィリップモリスジャパンが 1,000 万円を融資している。活再建資金、転宅費、子どもの養育費用、医療費、起業費、就労に向けた支度費用、その他必要と認める費用の無利子融資を行う。1 件当たりの融資額 30 万であるがその上限下限は設けないとされている。利用にあたっては、全国シェルターネットワークに登録するシェルター代表の同意及び本人作成の返済計画が必要とされている。

¹⁵⁾ この補助金は 2009 年調査時点で 770 万円となっている。

¹⁶⁾ 三者協働シェルターの契約を結んでいる団体はみずらの他に 1 力所である。

¹⁷⁾ みずらが運営する民間シェルターは 3 つあり、第 1 シェルターは自費運営（2 世帯）、第 2 シェルターは三者協働シェルター（6 世帯）、第 3 シェルターは神奈川県内にある自治体からの建物提供によるもので、緊急一時保護を終えた被害者向けの中長期シェルター（15 世帯）である。

¹⁸⁾ 2009 年度の神奈川県における行政（県、市町村含む）の民間支援団体に対する財政援助の額は 64,774,000 円であり第 2 位の東京都（11,231,000 円）を大きく引き離している。

¹⁹⁾ 民間シェルターを住所地とはしない。従前居住地あるいは役所を住所地として申請することもあるという。

²⁰⁾ 川崎市にある花みずきでは住居費単身 1800 円、母子 2300 円、施設利用料単身 1500 円、子ども 1000 円を徴収している。総支払額は単身の場合 3300 円、子が 1 人いる場合には、4800 円となる。また、同市にある民間シェルターでは施設利用料を大人 1 人あたり 2000 円、小学生 1000 円、乳幼児 500 円と設定し住宅費として一世帯あたり一泊 1700 円を徴収している。

²¹⁾ 2007 年度より開始した事業である。委託を受けたみずらの報告によると、地域に設置された県のステップハウスで生活する当事者宅に定期的に訪問し実施機関との日常的な連絡調整をとつつ以下のような支援を実施している。医療機関の情報

提供と同行、子育て支援（一時保育先施設の提供、子どもの予防接種などの情報提供と手続き）、望まれる場合の金銭管理、就労支援、アパート設定の支援、法的支援（離婚調停など）、希望のある場合退去後の面接相談、外国籍ケースの母国語通訳手配などである。

²¹⁾ このほか帰宅 14%、施設 6%、病院 1%、その他 6%である。

²²⁾ 管理職、専門職についている女性の世界的組織であり、人権と女性の地位を高める奉仕活動をする組織である。本部はイギリスのケンブリッジにあり、4 つの連盟に分かれている。

<参考文献>

- 1) 葛西リサ;ドメスティックバイオレンス(DV)被害者の住宅確保の困難性,社会政策創刊号, pp115-127, ミネルヴァ書房,2008
- 2) 葛西リサ;2010, A 県における DV 被害者向け自立支援費の利用実態に関する研究-民間シェルターM の活動を事例として-日本建築学会計画系論文集, 第 75 号, pp1525-1532
- 3) 財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団;民間賃貸居住支援に関する全国調査報告書,2007
- 4) 財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団;あんしん賃貸支援事業居住支援体制に関する調査報告書(その2)財団法人,2009
- 5) 上野勝代、張 潤欣;ドメスティックバイオレンスに対する公的シェルターに関する研究、日本建築学会大会学術講演会梗概集, pp425 - 426, 2002
- 6) 張 潤欣、上野勝代;ドメスティックバイオレンスに対する民間シェルターに関する研究、日本建築学会大会学術講演会梗概集, pp427 - 428, 2002
- 7) 張 潤欣、上野勝代;ドメスティックバイオレンスのシェルターに関する研究、日本建築学会近畿支部研究報告集. 計画系, pp169 - 172, 2002
- 8) 金田和、上野勝代、公平実那;ドメスティックバイオレンス防止法施行後のシェルターに関する研究、日本建築学会大会学術講演会梗概集, pp1421 - 1422, 2004
- 9) 小川真理子;ドメスティックバイオレンス被害者支援を行う民間シェルターと行政との「連携」の問題点と可能性、お茶の水大学人間文化創成科学論叢第 11 巻 pp499 - 508, 2008、
- 10) 小川真理子;日本における DV 被害者を支援する民間シェルターの現状 民間シェルターへのアンケート調査の考察を通じて、お茶の水大学 F-GENS journal No10, pp206-216, 2009
- 11) 総務省行政評価局;配偶者からの暴力の防止等に関するアンケート調査結果報告書,2008
- 12) 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、明石書店、2002
- 13) 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,明石書店,2006
- 14) 神奈川県県民部人権男女共同参画課;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計画、かながわ DV 被害者支援プラン、2009

謝辞

本研究の遂行にあたっては全国の民間シェルター代表をはじめスタッフの方々に多大なご協力を頂きました。日々、深刻な現場に身を置き被害者支援に奔走されている中、昼夜問わず断続的に生じるこちらの疑問、質問に根気よく対応していただきました。また、調査の現場では新たな課題をたくさん与えていただきました。今後はそれを吟味しつつ、より形あるものにしていきたいと思えます。本当にありがとうございました。