

民間シェルター・DV相談支援分野の労働問題

Labor Problems in Women's Shelters and Domestic Violence Consultation and Support

小川真理子 (東北大学)

Mariko OGAWA (Tohoku University)

キーワード

民間シェルター、DV相談支援、行政、財政支援、労働問題

要 旨

本稿では、民間シェルター・DV相談支援分野における労働問題について明らかにすることを目的とする。DV被害者支援における「相談」「一時保護」「生活再建」という支援の流れの中で、支援者が、どのような立場で、いかなる待遇で働いているかに焦点をあてる。政府による支援団体への財政支援との関係では、諸外国の先進事例を参照する。日本では憲法 89 条の「公の財産の支出又は利用の制限」との関連で政府による財政支援は見送られ続けてきた。安定した立場と適正な労働条件で働いている支援者は少なく、他の仕事と兼務しながら、多くは非常勤やボランティアとして支援活動に携わっている。30 年以上も日本の DV被害者支援をリードしてきた民間シェルターは、高齢化による人材不足と財政上の困難のため運営は逼迫している。本稿では、調査研究の結果を踏まえ、民間シェルターの社会的位置づけと公益性の確保、支援者の待遇改善に向けて提言を行う。

はじめに

ドメスティック・バイオレンス (以下、「DV」と略す) の被害者への支援を先駆的に行ってきた民間シェルターは、1985 年に最初のシェルターが設立されてから 30 年以上、日本の DV被害者支援をリードしてきた (小川 2015)。民間シェルターは全国に約 107 ヲ所 (2019 年) 点在しているが、安全管理上場所は非公開でその活動実態はほとんど知られていない。内閣府の調査では、約 8 割以上の民間シェルターが財政的問題や人材

不足等の運営上の問題を抱えている（内閣府男女共同参画局 2019a）。

日本で初めて実施された民間シェルター調査（1995）では、当時設立されていた7カ所の民間シェルターへのヒアリング調査を行っている。同調査では目的の第1に、民間シェルターの運営面での課題を明らかにすることを挙げている。民間シェルターは「少ない予算、少ないスタッフ、手に入れにくいスペースを、高い志、長い労働時間でカバーしつつ、関係者の善意に頼って手探りで運営しているというのが現状」であり、公的機関からの支援が乏しく、財政面、人材確保の面でも苦労を重ね、待たなしで押し寄せるシェルター利用者に対応していると記している（横浜市女性協会 1995）。

1997年には、8カ所の民間シェルターが集会を開き、1998年に第1回全国シェルター・シンポジウムを開催した。各地から集まった約20の民間シェルターには、全国にシェルターを増やしていこうという共通認識のもと、全国女性シェルターネット（以下、「全国シェルターネット」と記す。現・特定非営利活動法人全国女性シェルターネット）を設立した。支援者は互いの状況を意見交換する中で、民間の立場からの支援の限界を痛感し、DV防止と被害者保護の立法化に向けて運動を開始した。

全国シェルターネットは、DV被害当事者はじめ他の民間NGOや超党派の国会議員、研究者、弁護士、臨床専門家等とともに、法制定過程に参画した。NGOの中で最も早く法案を出したのは、自由人権協会（JCLU）の「ドメスティック・バイオレンス禁止法案」（2000年8月）である。危機段階の法的対応等に加えて、民間シェルターへの助成金を義務づける規定を盛り込んだ。2000年9月には、全国シェルターネット及び札幌DV防止法研究チームが「ドメスティック・バイオレンス防止法市民案」を作成し、NGOへの公的な財政支援⁽¹⁾を明記することを要望している（戒能 2001）。

全国シェルターネットは、「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防止法」と記す）の第2次改正過程においても「民間シェルターへの財政支援実現に向けた要望書」（2003年）を政府に提出し、DV被害者が「シェルターを出てからの心身の回復をサポートする活動に長い時間がかかること」を述べ、「安定的な財政基盤のもとに充実した事業が展開できるような財政措置」を要望している。2004年12月、第2次改正DV防止法施行とともに公表された政府の「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針」（以下、「基本方針」と記す）では、民間団体の支援活動を「被害者保護のための豊富なノウハウを有し積極的に被害者保護に取り組んでいる団体も多くある」と高く評価した（戒能 2006）。しかし、政府の財政支援に対する消極的な姿勢は変わらず、その後も見送られ続けてきた。その間、民間シェルターの設立当初からの財政的基盤の脆弱さと人材不足は変わらず、そ

の多くは小規模で無償ボランティアで支援を継続している（小川 2015）。

民間シェルターへの支援に関して新たな動きが見えたのが 2019 年 2 月である。政府は、「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」（以下、「民間シェルター等を支援する検討会」と記す）を立ち上げた。民間シェルター等の支援活動を地道に行ってきた民間団体を支援するという趣旨で初めて設立された画期的な検討会である。政府は、民間シェルターの実態調査や視察を行い、同検討会での議論を踏まえ、2019 年 5 月に『「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」による報告書』を公表した。報告書では、民間シェルターの果たす役割の大きさや、厳しい財政面、人的基盤について言及し、「財政的な問題解決に向けた検討がなされることが期待される」としている。加えて、民間シェルターを「重要な社会資源」と位置付け、基盤力強化等支援の拡充を明確にしている（内閣府男女共同参画局 2019b）。このような動きを受け、政府は民間シェルターを運営する NPO 法人等に史上初めて財政支援の拡充を打ち出した。

2020 年 3 月には「基本方針」が改正され、「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団体では、相談業務、同行支援、自立支援など大きな役割を担っている」等と記し、あらためて、民間団体の活動を高く評価していることが強調された（内閣府他 2020）。そして、2020 年 4 月に民間シェルターに対する関連費用が予算化されたのである。

政府の民間シェルターへの対応は画期的であったが、シェルターの運営は差し迫った状態である。支援者の高齢化に伴い、低い賃金あるいは無償のボランティアという労働形態は支援活動の継続を困難にしている。支援者の多くはシェルターでの働きに見合う賃金を得ておらず、経済的自立を希望しても実現していない。運営上の困難は深刻であり、明日にもシェルター閉鎖の危機に直面するところは少なくない。そこで、本稿では、これまで支援論や制度論では議論されてこなかった民間シェルター・DV相談支援分野の労働問題に焦点をあて、その現状と課題を明らかにすることを目的とする。また、諸外国の民間シェルターへの財政支援や、コロナ禍においても支援活動を続ける民間シェルター支援者の労働状況を明らかにし、日本の民間シェルター等の支援者の労働問題に対する示唆を提示する⁽²⁾。

1 DV防止法上の民間シェルターの位置づけ

2001 年の DV 防止法制定から 20 年が経つ。その間 DV 防止法は 4 度改正し、日本では行政を中心とした DV 被害者の保護の枠組みが整えられてきた。DV 防止法では、民間シェルター・DV 相談支援分野の労働問題

「国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る責務を有する」(2条)と規定し、行政の責務を明確にしている。

一方、草の根の女性たちが設立した民間シェルターもDV防止法において初めて、被害者を「一時保護」する委託先(3条4項)及び行政機関の連携先(3条5項)、被害者の保護のために関係機関が連携協力する際の「その他の関係機関」(9条)、行政の援助の対象(26条)として法的に位置づけられた。財政支援との関連では、26条によってDV防止と被害者の保護支援の活動を行う民間団体への援助を定めている。

26条 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。

だが、26条の「必要な援助」が何を指すのかは明らかではない。26条の規定は努力義務にとどまっており、これまで一度も変わっていない。ただし、衆院法務委員会答弁によれば、民間団体への必要な援助とは、DV防止及び被害者保護の情報提供と「財政的な援助を行うこと」が考えられているとされる(戒能2001)。

男女共同参画基本法に基づく第5次男女共同参画基本計画(令和2年12月25日閣議決定)においては、「被害者支援等を行う民間団体の支援を進めるとともに、地域において、被害者の安全の確保及び秘密の保持に十分配慮しつつ、ICTの活用等も含めた効果的かつ効率的な関係機関間及び民間シェルターや自立支援施設など民間団体等との間の緊密な連携を進めるための施策を推進する」こと、また、「被害者等のための民間シェルター等が行う先進的な取組の推進や調査研究の実施など、被害者支援の充実を図るとともに、一時保護解除後の被害者等に対する民間シェルター等を通じた自立支援、定着支援等の取組を行う」等民間団体との連携を通じた支援の拡充が具体的に明記されるとともに、民間団体に対する支援に取り組むことも明記されている。しかしながら、日本のDV被害者支援は公的機関中心に構成されており、民間シェルターはやむなく制度の枠外で支援活動を行っている状況がある。

2 DV研究及び民間シェルターへの財政支援に関する研究

(1) 日本のDV研究及び民間シェルターへの財政支援に関する研究

日本のDV研究は、1990年代初めの民間グループによるDV調査を契機に始まり、その後自治体や国による調査等によりDVの実態が明らかにされることで、DV防止法立法

化への機運を高める役割を担った。日本におけるDV研究は、DV防止法が4度改正されたこともあり、それへの対応の必要から依然として、法制度・政策研究が中心に行なわれているといえる。DVの法学的研究を先駆的に行ってきた戒能は、研究を通して常に民間シェルターへの財政支援を提言してきた(戒能 2001、2002、2006、2013)。また、初の民間シェルターの総合的研究では、民間シェルターの最重要課題の一つとして財政難、人材不足による組織の脆弱化について論じている。スタッフの高齢化が年々進み民間シェルターの組織的脆弱性が待ったなしの状態になっており、財源不足が人材育成を困難にし問題を先送りせざるを得ない状況に陥っていることに警鐘を鳴らしている(小川 2015)。シンガポールと日本の東京都、福岡県とのDV被害者支援を比較検討した研究においても、①DV被害者支援において重要な役割を担っている相談員の待遇が不安定であること、②独自の支援を行う民間シェルターへの政府や自治体からの財政支援に継続性がなく、補助金も潤沢でないため、③民間団体及び民間シェルターへの財政支援を行うよう提言している(小川・小口・柴田 2020a、2020b)。

日本におけるDV研究の蓄積は決して多いとは言えない。法学研究では、DV防止のための法制度の構築や公的機関のDV対応の整備等について、また民間シェルター研究では支援論が研究の中心となっており、支援者の労働問題を論じる機会は少なかった。それゆえ、本稿では、特に民間シェルターの労働問題に焦点をあてて実証的に検証していく。民間シェルターの労働問題に関する研究は、DV被害者支援そのものを前進させることにも繋がる。次に、国内外の民間シェルターの組織・運営と財政支援の研究をとりあげ、検討していく。

(2) 民間シェルターの財政支援に関する研究

DV防止取組先進国であり、比較的研究蓄積の多いイギリス、カナダ、アメリカの民間シェルターと財政支援に関する研究を検討し、日本の取り組みを考察する際の論点を確認する。

イギリスでは、DV被害者支援を行う民間団体の全国規模の連合体である「ウイメンズ・エイド」(Women's Aid)が、DV関連諸機関間の調整役を45年以上にわたり担い⁽³⁾、支援ネットワークの中心的な存在として機能している(Hague & Malos 2005 = 2009)。シェルター運営は民間NGOが行い、政府、自治体は財政支援を行うというように(戒能 2002)、民間と政府・自治体が機能分化している(小川 2015)。しかし、民間シェルターの財政基盤は安定しているわけではない。2015年にウイメンズ・エイドが実施した調査では、回答した民間シェルター108カ所における、2015/16年の1年間の

平均収入のうち、最も多いのは地方自治体による助成金（45.9%）である。次に多いのが財団等（13.1%）、続いて政府（11.2%）であった。しかし、助成金を受けていないシェルター（10.2%）や、助成金が削減されたと回答する団体も半数近くあり、シェルターにとって今後最も重要な課題は、財源をいかに確保、維持していくことにあると記している。同時に、財源確保に伴う資金提供者への報告や、複数の助成金申請書類の作成等の事務負担が大きいこと、また、こうした事務や手続きは小規模なシェルターにとって、特に大きな負担となっていることを指摘している（Women's Aid 2017）。

カナダ・オンタリオ州に位置する 68 ヶ所の民間シェルターのディレクターへのインタビュー調査を行った研究においてもイギリスと同様の分析がされている。シェルター支援者は、地方自治体からの財政援助に対して、膨大な会計処理及び報告義務等に応じなければならず過重な負担となっていることに言及している（Wathen et al., 2015）。

アメリカの研究では、民間シェルターは組織を維持するために国や自治体から財政援助を受けているが、常に、行政に取り込まれること（cooptation）と組織の自律性との間でせめぎあいがあると指摘する。国や自治体の財政援助を受けることにより、行政が望む組織体制や援助方法を取り入れなければならないことに対して、民間シェルターはジレンマを抱えながら活動している（Rodrigues 1988, Tierney 1982）。全米 8 州 215 の民間シェルターを対象とした初の大規模調査（2008）では、民間シェルターの支援内容の把握とともに、資金作りについても議論が必要であることが示された（Lyon & Lane, Menard 2008）。同調査は民間シェルターが利用者のニーズに適った支援を提供しているか、という視点からの研究であり、組織・運営の視点からは考察されていない。

イギリス、カナダ、アメリカの研究は、1970 年代から最近に至るまで、民間シェルターが DV 被害女性のエンパワーメントにとって重要な役割を果たしていると分析している（Dobash, R.E.& Dobash, R.P. 1979, Ferraro 1983, Rodrigues 1988, Srinivasan & Davis 1991, Janovicek 2007）。他方で、アメリカの研究では、政府等の財政援助は受け入れるべきではないという批判がみられた。民間シェルターは草の根の女性たちが自発的にスタートしたボランティア組織であるが、民間シェルターが政府の財政援助を受けてまで、有償のフルタイムスタッフを雇用するようになったのは、ボランティア組織の条件である「①自発性、②先進性、③無償性」（田中・浅川・足立 2003:186）のうち、③の無償性では、民間シェルターの運営も支援活動も立ち行かなくなる状況を転換させるためであったと捉えられる（小川 2015）。

日本の民間シェルター研究の蓄積は少ないが、DV防止法制定以前に 2 つの実態調査研究が行われている。先述した日本初の民間シェルターの実態調査を行った横浜市女

性協会によれば、1994年当時は、公的な緊急一時保護機能は、売春防止法に位置付けられた女性相談センター、婦人相談所、婦人保護施設、児童福祉法に基づく母子寮（後の母子生活支援施設）、生活保護法による宿泊提供施設等に備えられていた。しかし、緊急一時保護が現実には必要とされながらも、それを位置付ける概念が当時は欠落していた。1990年代初め、シェルターとは新しい言葉であり、法律や条例で設置された施設より包括的な機能を果たしていると分析している。また、当初シェルターが外国人女性の保護という役割を果たしてきた事実が、一層日本社会におけるシェルターの意味を示している。不法滞在、不法就労の外国人女性を保護するという役割は、日本人が社会資源として利用してきた、日本人のための、法律に基づく緊急一時保護機能という認識を根底から揺るがすことになった。行政の対応は法的根拠の上に成り立つものであり、緊急保護状況を生む女性への暴力からの保護には限界があった。このような状況を鑑み、当時開催されたフォーラム分科会では、婦人相談所の一時保護所の見直しと民間シェルターへの財政的支援の提案について記している（横浜市女性協会1995）。

5年後に、同じく横浜市女性協会によって民間シェルター実態調査（調査対象17カ所）が実施された。1995年第4回世界女性会議（北京女性会議）から4年を経て、日本においてDVへの社会的関心が高まり、人権侵害という認識が広がり始めた頃である。民間シェルターは全国で約20カ所に増加していた。1999年時調査では、民間シェルターを「女性たちの手による市民活動」（横浜市女性協会2000:3）と位置付け、民間シェルターの支援活動の広がりをその地域の社会資源との関係から考察し、財政支援についても言及している（横浜市女性協会2000）。

DV防止法施行後に、初めて民間シェルター全国調査を実施し多角的視点から考察した研究では、民間シェルターの組織・運営において財政上の問題、スタッフの不足がシェルター創成期より課題となっていることを指摘し、行政による財政支援の拡充を要望し、提言を行っている（小川2015）。だが、支援者の労働問題、法制度と財政支援の関係等については十分に検討されていないため、本稿を進めるにあたり論点として検討していく必要がある。

3 日本の公的DV相談支援の課題と雇用形態

(1) 日本の公的DV相談支援の課題

DV被害者の相談や支援を行うためには、組織や関係機関の整備、システムの構築が必要となる。その際、最も重要なのは、「基本方針」でも述べているように、「配偶者からの暴力は、その防止から、通報や相談への対応、保護、自立支援等多くの段階にわ

たって、多様な関係機関等による切れ目のない支援を必要とする」ことである（内閣府他 2020）。ここでは、関係諸機関が、どのように DV 被害者支援に関わっているのかについて、「発見・相談」「一時保護」「自立支援」の 3 つの場面から確認する。

第 1 に、DV の「発見・相談」場面であるが、DV 防止法 6 条では、DV 発見者の通報努力義務を規定している。医師その他の医療関係者に対しても、躊躇することなく通報できるように、守秘義務が通報を妨げるものになってはならない旨を定めている（DV 防止法 6 条 4 項）。「相談」に関しては、DV 防止法 3 条に次のように規定している。

3 条 3 項 配偶者暴力相談支援センターは、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のため、次にかかげる業務を行うものとする。

3 条 3 項 1 号 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。

「相談」をはじめ DV 被害者支援における中心的な役割をもつ配偶者暴力相談支援センター（以下、「DV センター」と記す）の機能が適切な施設に設置され、公的機関による相談窓口は拡充されている。DV センター機能の設置は、2001 年 DV 防止法により都道府県のみ義務づけられていたが、2007 年の DV 防止法第 2 次改正により、市町村に対しても努力義務と規定された。また、第 3 次男女共同参画基本計画（2010）では、女性に対するあらゆる暴力を根絶するため、市町村の DV センターの数を 2015 年までに 100 ヶ所に増やすことが成果目標と定められた（内閣府男女共同参画局 2013）。2020 年 11 月 1 日現在、DV センター機能をもつ施設は全国に 296 ヶ所あり、そのうち 123 ヶ所は市町村によるものである。自治体以外では、警察や民間シェルター、民間団体等も相談対応を行っている。相談は、電話相談、来所相談がある。緊急性が高い場合は、警察等関係諸機関に連絡、調整を行い被害者を一時保護する。電話・来所相談において、一時保護の必要性があると婦人相談員等が判断した場合は、一時保護施設の入所措置権限をもつ婦人相談所へその旨を報告する。婦人相談所では、一時保護施設入所に際して関係者で検討する。一時保護が決定した際は、DV 被害者の安全を最優先にして、適切な施設において一時保護を行う。

第 2 に、「一時保護」の場面である。一時保護は、DV 防止法 3 条、5 条において次のように規定されている。

3条3項3号 被害者（被害者がその家族を同伴する場合にあっては、被害者及びその同伴する家族（中略））の緊急時における安全の確保及び一時保護を行うこと。

3条4項 前項3号の一時保護は、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。

5条 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。

公的機関による一時保護は、婦人相談所に併設されている一時保護所（公的シェルター）及び婦人保護施設で行い、一時保護の委託先としては、母子生活支援施設、民間シェルター、児童福祉施設、障害者支援施設、老人福祉施設等がある。一時保護の最終的な入所決定（措置権）は婦人相談所長が行う。

第3に、「自立支援」の場面である。DV被害者の「自立」に関してDV防止法では、国及び地方公共団体の責務を明確にし、次の通り規定している。

2条 国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る責務を有する。

本稿ではDV被害者の「自立」や「自立支援」について述べる際に、法律用語等で使う場合を除いて、「生活再建」という言葉を使う。その理由は、「自立支援」には「自立」を強要するニュアンスが含まれるという指摘（戒能編著2006）や、被害者は支援を受けたからといって簡単に「自立」できない状況（小川2015）があるからである。一時保護後、DV被害者は婦人保護施設や母子生活支援施設等の公的機関に移送されたり、民間シェルターやステップハウスに入所したり、あるいは、民間アパートや公営住宅等へ転宅したりする。加害者の元から逃れ、見知らぬ土地へ移り住む者もいる。新たな土地に移り住んだ被害者の生活を再建するために、地域の婦人相談員、関係機関等の連携は重要になる。都道府県、市町村、DVセンター、婦人相談員、児童相談所、福祉事務所、警察、学校、保育所、医療機関、民間団体、裁判所、弁護士事務所等の関係機関は、住宅の確保、就労支援、就学、保育、生活保護、児童手当等の手続き、心のケア、司法手続き等に関する情報提供や支援をDV被害者とその子どもに行う。

上記の3つの場面において、切れ目のない支援をすることが求められているが、実際には一時保護を境に、一時保護される前の支援と一時保護後の支援の間には切れ目

ができて⁽⁴⁾いる。行政の支援は一時保護中心であり、一時保護前の支援と一時保護後の支援等が断絶しており、制度と運用に齟齬をきたしている（小川・小口・柴田 2020a、2020b）。

（2）DV被害者の相談支援にかかわる公的・民間部門における雇用形態

ここでは、DV被害者支援の際の3つの場面である「相談」「一時保護」「生活再建」において、公的機関の職員、相談員、また、民間シェルターの支援者がどのような雇用形態のもと、支援に従事しているのかを整理する。

「相談」の場面では、婦人相談所等の公的な機関では、常勤、非常勤の職員や婦人相談員がDV被害者の相談に対応する。けれども、実際に対応している多くは非常勤の相談員である。また、相談業務を民間シェルター等に委託するケースもある。婦人相談所等に所属する婦人相談員、生活支援員、心理判定士等も非常勤職員として働き、シフト制やローテーションを組みながら対応していることが多くある。民間シェルターでは、専従／非専従、常勤／非常勤、有償／無償ボランティア等スタッフの呼称や待遇は各シェルターにより様々であるが、専従スタッフという立場であっても、賃金はなく、交通費のみ支払われる有償ボランティアや無償ボランティアの場合もある。

「一時保護」の場面では、公的機関では、婦人相談所の常勤、非常勤職員が対応しているが、原則として、処遇会議等を経て婦人相談所所長（常勤）が一時保護を決定する権限がある。「一時保護」は、婦人相談所一時保護所の他、母子生活支援施設、民間シェルター等に一時保護を委託する場合もある。民間シェルターでは、婦人相談所から一時保護の委託の依頼を受けた時や、直接入所の依頼があった際には、一時保護に関してシェルターの代表や中心的なスタッフ等が検討し保護を決定している。DV被害者の一時保護や支援に関する検討会議は、週に1回またはケースが持ち込まれた際に行うシェルターが多いが、緊急の場合は個別に判断して、後でシェルター内で共有するというシェルターも多い。民間シェルターの雇用形態は、「相談」の場面とほぼ同じである。

最後に「生活再建」の場面である。DV被害者は一時保護後、移送先の婦人保護施設や母子生活支援施設等では常勤、非常勤職員が対応する。母子生活支援施設では、入所者のうち約半数をDV被害者が占め、マンパワーの質・量の早急な確保が課題となっている。民間シェルターでは、一時保護後も被害者に寄り添い、様々な支援を中長期的に行っている。裁判所や福祉事務所、病院等への同行支援については自治体から委託されることもある。また、民間シェルターの雇用形態は、「相談」「一時保護」の場面とほぼ同じである。

上記の通り、公的機関では、常勤、非常勤職員が相談支援に対応している。直接DV被害者に対応するのは非常勤の相談員が多いが、一時保護の検討会議は常勤職員が参加し、先述の通り、一時保護の決定は常勤の婦人相談所所長が行う。民間シェルターは、すべての場面において代表やスタッフが対応しているが、待遇は様々である。多くの民間シェルターでは少人数のスタッフがあらゆる場面で対応している。

(3) DV相談支援分野の職員、相談員の労働問題

DV対応を担っている相談員の多くは非正規で、数年で雇い止め、または、更新を繰り返す場合もある。DV被害者支援をする中で、心身を消耗してしまう燃え尽き症候群（バーンアウト）になることもある。危険と背中合わせで支援に従事しているにもかかわらず、賃金が見合っておらず、心のケアもないという指摘もある。また、公的機関の正規職員は短期間で異動になることが多く、非正規の相談員と同様に知識やスキルを蓄積する時間が少なく、DVに対する知識やケアを学習する機会も少ない。それゆえ、相談があった際に、傾聴と表面的な情報提供に留まるケースもある。全国シェルターネットワーク⁽⁵⁾によると、スタッフの力量が十分でない地域があることが指摘されている。この要因は、①売春防止法の婦人保護事業の理念による位置づけの不適切さの影響、②非正規職員は雇用条件が悪く、正規職員は短期間で異動がある、③正規職員、非正規職員ともに研修が不足している、等がある。①については、DV被害者支援が、売春防止法を法的根拠とした婦人保護事業を転用する形で行われていることに起因している。婦人保護事業の詳細に関しては、紙幅の関係上他稿に期したい。②と③は、DV被害者への支援に直接影響を与える問題である。

(4) 民間シェルターへの財政支援と雇用の実態

日本の民間シェルターへの財政支援と雇用の実態について内閣府の資料（2019）及びアンケート調査（2019a）から確認する。民間シェルターは全国に107カ所あるが、各地に点在しており、設置されていない自治体は13ある。地方公共団体から民間団体への財政支援は47都道府県中、30の自治体で行われ、17の自治体は行っていない。民間シェルターが設置されていても財政支援を行っていない都道府県は6である（内閣府2019）。「財政的援助額」の平均は一団体につき約200万円である。しかし、都道府県により「財政的援助額」は異なり、雇用面からみると、常勤職を一人雇用することも難しい状況が浮かびあがる（69頁表1参照）⁽⁶⁾。

次に内閣府調査（95施設対象）によると、常勤職員がいる施設は6割（57施設）に

とどまり、非常勤職員がいる施設は約7割(65施設)、ボランティアがいる施設も約7割(68施設)となっている。また常勤職員が「0人」の施設(35施設)では、非常勤職員も「0人」の施設が4割(14施設)あり、これらの施設ではすべてボランティアによって支援が行われている。また1施設あたりの平均常勤職員数は2人、平均非常勤職員数は4人、平均ボランティア数は5.3人である。全体として非常勤職員とボランティアがシェルター施設を運営している傾向がみられる(70頁図1、表2参照)。

内閣府調査では、約9割の施設が、DV被者の一時保護、相談、情報提供、生活支援等を行っているが、8割以上が財政的問題、施設・設備の問題、スタッフの不足の問題、約7割がシェルターの安全性、秘匿性の問題を抱え、約6割がスタッフの専門知識の不足、約5.8割が関係機関との連携不足を課題として捉えていた(70頁表3参照)。

民間シェルターが組織として抱える問題は、財源不足やスタッフ不足等の組織的脆弱性があげられる。民間シェルターの多くは、少数のスタッフが相談から一時保護、生活再建等を兼務している。民間シェルターの財政基盤は、会員として活動に協力する女性たちや篤志家、賛同者等によって支えられている。行政の補助金や民間企業の助成金を獲得して支援を続けているものの、申請は単年度のが多く、支援者は申請書の準備に多大な労力をしいられる。民間シェルターの多くは必要な運営資金を十分確保できず、財政基盤の脆弱さはスタッフ不足に繋がり、少数のスタッフに過重な負担がかかる状況がある。それは、利用者のニーズに適った支援を思うように提供できないという形であらわれている。シェルター運営の維持の危うさという問題や十分な研修を積んだ専門スタッフ、次世代スタッフを確保できないという問題の背後には、民間シェルターにおける慢性的な資金不足の問題が横たわっている。

5 アメリカ・カナダ・シンガポールにおける民間シェルターの財政支援

DV防止取組先進国と位置付けられているアメリカ、カナダ、シンガポール⁽⁷⁾の調査結果を踏まえて、各国の法制度と民間シェルターの組織・運営、行政による財政支援に焦点をあて提示する。これら3ヵ国と日本との大きな違いは、3ヵ国では公的機関が運営するシェルターが存在しないことである。調査地の概要を71頁表4にまとめた。

(1) アメリカ

アメリカでは、1994年に「女性に対する暴力防止法」(Violence Against Women Act, VAWA)が成立している。同法は連邦法であり、DV被害者支援に対して、国として対応すること、また、DV問題への取り組みの重要性を示している。女性に対する暴力

表1 地方公共団体の民間団体に対する財政的援助額・民間シェルター運営団体数
(都道府県)

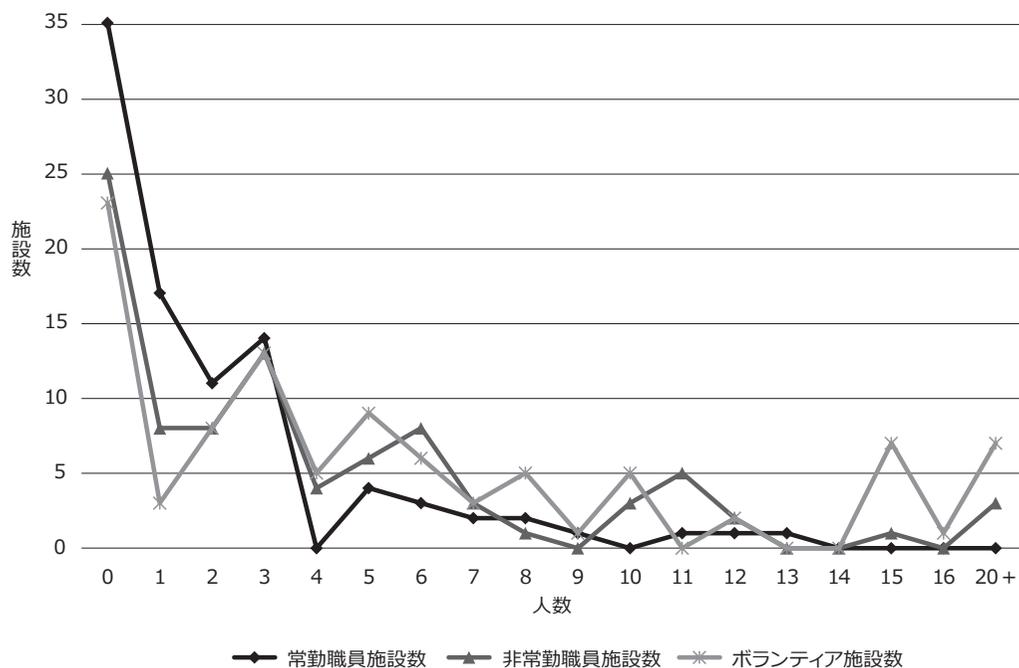
No.	都道府県	財政的援助額 (円)	民間シェルター 運営団体数	No.	都道府県	財政的援助額 (円)	民間シェルター 運営団体数
1	北海道	19,207,600	8	25	滋賀県	—	1
2	青森県	—	—	26	京都府	2,834,000	2
3	岩手県	—	—	27	大阪府	9,254,000	3
4	宮城県	2,400,000	2	28	兵庫県	3,064,000	2
5	秋田県	100,000	—	29	奈良県	—	—
6	山形県	—	—	30	和歌山県	—	—
7	福島県	994,000	1	31	鳥取県	23,885,500	6
8	茨城県	948,000	—	32	島根県	2,056,000	1
9	栃木県	8,228,000	1	33	岡山県	—	2
10	群馬県	2,000,000	4	34	広島県	2,277,000	2
11	埼玉県	5,350,000	5	35	山口県	248,000	1
12	千葉県	2,174,000	2	36	徳島県	1,805,000	1
13	東京都	24,126,040	12	37	香川県	—	1
14	神奈川県	57,454,376	9	38	愛媛県	—	—
15	新潟県	7,800,000	3	39	高知県	1,000,000	2
16	富山県	640,000	—	40	福岡県	4,000,000	5
17	石川県	—	1	41	佐賀県	—	—
18	福井県	628,500	1	42	長崎県	—	2
19	山梨県	—	1	43	熊本県	1,654,000	9
20	長野県	—	—	44	大分県	1,788,030	1
21	岐阜県	2,667,000	1	45	宮崎県	500,000	1
22	静岡県	1,800,000	3	46	鹿児島県	—	—
23	愛知県	8,078,000	4	47	沖縄県	—	9
24	三重県	—	—		全国	198,961,046	107

出所) 内閣府資料より筆者作成。

注1) 平成30年度に配偶者からの暴力及びストーカー行為等の防止並びに被害者の保護を行う民間団体に対し都道府県及び市町村が実施した財政的援助の額(見込額)を内閣府で取りまとめたものであり、婦人相談所からの一時保護委託費は除く(平成30年11月1日現在)。

注2) 都道府県、政令指定都市が把握している民間シェルターを運営する団体について、内閣府で調査の上取りまとめたものである(平成30年11月1日現在)。

図1 常勤職員、非常勤職員、ボランティアの数



出所) 内閣府調査より筆者作成。

表2 1施設あたりの常勤・非常勤職員、ボランティアの平均人数

	常勤職員	非常勤職員	ボランティア
1施設あたりの平均人数	2	4	5.3

出所) 内閣府調査より筆者作成。

表3 抱えている問題や課題(複数回答)

問題・課題内容	施設数	割合(%)
総数	95	
財政的問題	81	85.3
施設・設備の問題	80	84.2
スタッフの不足	80	84.2
安全性、秘匿性の問題	67	70.5
スタッフの専門的知識の不足	58	61.1
関係機関との連携不足	55	57.9
その他	43	45.3
問題なし	1	1.1
無回答	1	1.1

出所) 内閣府男女共同参画局 2019a より抜粋。

表 4 調査地の概要

調査地	アメリカ	カナダ	シンガポール
総人口 (2019 年)	約 3 億 2571 万	約 3660 万	約 560 万
総面積	約 963 万 1373km ² (日本の約 25 倍)	998 万 4670km ² (日本の約 27 倍)	719.9km ² (東京 23 区とほぼ同じ)
法律	連法制 女性に対する暴力防止法 (Violence Against Women Act, VAWA)	連邦制 刑法典	女性憲章 (Women's Charter)
財政援助に 関する規定	有	無	無
調査地	カリフォルニア州ロスア ンゼルス市 カリフォルニア州の人口 約 4000 万人で、全米最 大。 ロサンゼルスは全米第 2 の都市。	オンタリオ州トロント市 オンタリオ州の人口 約 1300 万人。 トロントはカナダ最大の 都市。	シンガポール ※シンガポールは国がそ のまま首都となる都 市国家のため地方自 治体は存在しない。 調査地区はベドク、ニュ ータウン、クイーンズタ ウン、トユアス。
調査地の特徴	全米の中でも最も早い 時期 (1970 年代) から DV の被害を受けた女 性を保護・支援する民 間シェルターが設立さ れた。	1990 年代半ばに DVC (Domestic Violence Court) プログラムを 先駆的に開始。 困難に直面する女性を 支援する民間団体が複 数存在。 DV 事件を専門に扱う 裁判所及び DV 専門の 司法関係者が DV ケー スに対応。	1996 年に女性憲章が 改正され、DV を含む FV が法の適用対象と なる。
総民間シェルター数	約 2,000 カ所	約 400 カ所	4 カ所
調査参加団体 調査参加者数	民間シェルター・ステッ プハウス A 1 カ所、N = 2 (スタッフ 2・常勤職)	民間女性支援団体 B 1 カ所、N = 2 (代表、 スタッフ各 1・常勤職)	民間シェルター C、D、 E、F 4 カ所、N = 10 (代表 5、スタッフ 5・ 常勤職)
総スタッフ数	100 (常勤 50、その他 非常勤、ボランティア、 インターン)	60 (常勤 30、その他、 非常勤、ボランティア)	6~20 (常勤)、その他 ボランティア
運営費	10 億円	3.5 億円	5 千万円~4 億円
運営費に占める 補助金の割合	3 割	5 割	6 割~9 割

防止法では、DVに対する連邦政府の基本的な方針やシェルター等への財政支援についても明記され、総合的なDV被害者への対応が示された画期的な法である。具体的には、全米レベルのDV対応ホットライン（無料）の提供、地域における警察、被害者支援組織、関係機関の連携を促進するための助成、NGOのホットラインへの助成や若い世代へのDV啓発教育への助成、警察、検察、裁判所への教育、研修助成、シェルターへの財政支援等が規定されている。女性に対する暴力防止法はその後も改正され、改正ごとにDV対応のため各方面への財政支援が増額され、DV政策は一層強化されてきた。その結果、全米のシェルター数は、2,000を超えている。

カリフォルニア州ロサンゼルスは、アメリカの中でも、最も早い時期から、DV被害を受けた女性を支援するシェルターが設立されている地域である。民間シェルターAの運営母体は、1979年に日本人を初めとするアジア系アメリカ人・移民・低所得層への支援サービスの提供を目的として設立された。設立初期の段階から日系のDV被害を受けた女性への支援が必要になり、シェルター及びステップハウスを整備した。支援に直接携わるスタッフは、ソーシャルワーカーの資格を有し福祉的な支援をベースにDV被害者に対応している。カリフォルニア州及びロサンゼルス市からの財政支援は、運営費の3割を占め、その他の運営費は寄付金、事業費等からであり、年間の運営費は約10億円である（2018年時点）。スタッフは約100名で、半数は常勤職員、残り半数が非常勤職員、ボランティア、また、大学生、大学院生からなるインターンである。

(2) カナダ

カナダは、アメリカと同様に連邦制を採用している。連邦レベルでは、ファミリー・バイオレンス（以下、「FV」と記す）に特化した法律は制定されておらず、カナダ全土に適用される刑法典で対応している。FVとは、DVをはじめ、親子、兄弟姉妹間の家族間暴力を含むより広い概念である。州レベルでは、刑法典による被害者保護を補うものとして、FV防止に対する制定法を持っている州、DV防止に対する制定法を持っている州、またどちらも持たない州がある。どちらの法律も持たない州は、家族法等の複数の法律を改正してDV被害者対応を行っている。連邦レベルでの特別法がない中でも、カナダの連邦政府は、各省庁と連携をとりワーキンググループを設置し、DV対応を行う関係諸機関、民間団体に財政支援を行っている。

オンタリオ州トロント市に位置する民間女性支援団体B⁽⁸⁾は、1980年代に医療関係者によって、精神疾患等を抱える女性の支援を行うことを目的として設立された。1981年から、DV被害女性をはじめ、あらゆる困難に直面した女性に一時的な居場所を提供して

いる。この団体は女性運動の中から誕生したという背景があるため、女性の権利擁護を目標の一つとして掲げている。オンタリオ州やトロント市からの財政支援は、運営費の5割を占めており、年間の運営費は約3.5億円である(2018年時点)。スタッフは約60名、常勤職員が半数を占め、残り半数が非常勤職員やボランティアである。

(3) シンガポール

シンガポールでは、1961年に成立した女性憲章(Women's Charter)に基づき、DVを含むすべてのFV被害者を保護するための法律を定めている。同法には、財政援助に関する規定は定められていないが、シンガポール政府は、FV被害女性とその家族に対して、安全な場所を提供するため一時保護施設としての民間シェルターに財政援助を行い、被害者の安全計画を策定している。政府の財政支援を受けた組織的な被害者支援を展開する民間シェルターはC、D、E、Fの4つであり、同国内にはシェルターはこの4カ所のみである。政府からの財政援助は、各シェルター運営費の6割から9割となっている。各シェルターの運営費は、約5千万円～4億円である(小川・小口・柴田2020a)。

(4) 小括

民間シェルター・民間女性支援団体の財政援助との関連の共通点は、先述した通り、公的機関がシェルター運営を行っていないため、民間が中心となって支援を担っていることである。アメリカとカナダでは、財政支援を受けることに付随して、報告義務や会計処理等の書類作成等の業務が過重なものになっており、支援との間にジレンマを抱える状況が垣間見えた。これは先行研究で指摘されていた通りであったが、アメリカ・カナダの調査結果からは、各団体に会計部門が組織されており、経理や会計に特化した専門スタッフや運営スタッフが煩雑な業務に適切に対応している様子が看守された。シンガポールでは、政府の民間シェルターへの財政支援が相対的に高い割合であり、3ヵ月毎に運営報告等のモニタリングを課している。シンガポールの民間シェルター代表の中には、前職が政府のFV対応担当者、また、政府よりシェルター設立を依頼された民間女性評議会の代表、会社を経営するビジネスマンと女性支援を行う支援者が設立し共同代表になっているシェルター等そのバックグラウンドは多様である。モニタリングは課しているものの公的シェルターをもたないシンガポール政府は、民間に「FV被害者支援をしていただいている」という姿勢で連携関係を築いており、両者はFV被害者の保護と支援を保証するという同じ目的に向けて協力関係を築いている。

法律と財政支援の関係性を見ると、アメリカでは根拠法に財政支援が規定されている。

一方、カナダとシンガポールでは法規定がない中でも政府は財政支援を行っており、法的な根拠がなくても民間団体への財政支援の必要性が共通認識となっていることが看守される。調査地では、民間と行政の連携が緊密であり、行政が、民間団体の行う支援を理解し信頼していることが窺われる。カナダ、シンガポールと同様に日本においてもDV防止法に財政支援は規定されていないが、先述した通り、2020年に民間シェルター等への予算化が実現した。次節では、憲法89条（以下、「89条」と記す）とNPOの財政支援の関係を踏まえ、どのような経緯を経て民間シェルターへの財政支援が予算化されたのかを検討する。

6 憲法89条とNPOへの財政支援

これまで民間シェルターは、「本来政府が行うべきことを代わりにしている」という認識に基づき、政府や行政に財政支援を求めてきた。しかしながら、公金や公の財産は、公の支配に属しない慈善、教育、博愛の事業に対し支出してはならないという憲法上の問題（89条）から民間シェルターの財政支援は見送られ続けてきた（小川2015）。

89条は、以下のように定められている。

89条 [公の財産の支出・利用の制限]

公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

89条に関して明治憲法には同様の条項はなく、戦後憲法で初めてこの条項が組み入れられた。この条項は、国家が財政面での政教分離の徹底、税金の濫用の防止等を目的とする規定として定められたものとされ、宗教団体や慈善、教育に関する民間の団体（公の支配に属しない団体）の事業に、公金を出してはならないと定めたものである（下澤2011）。しかし、この89条の立法趣旨や条項の「公の支配」の意味に関しては、論者によって見解が分かれ、議論がされてきた（松下1998、前田2006、荒井2007、坂本2007、下澤2011）。

「公の支配」の解釈に関しては、厳格説から緩和説に移行しているが、さまざまな矛盾の中にある。多くの論争が起こった私学助成に関する議論では、当初の立法趣旨において国または公共団体の特別の監督、国が教育等の事業に対して発言権と監督権を有していれば、「公の支配」に属しているとされた。当時は、私学学校令が効力を有し

ていたこともあり、私学助成は合憲とされ、公金支出は可能であると結論付けられていた⁽⁹⁾。しかし、その後私学学校令が廃止されると、GHQ 司令部は私学助成について憲法上の疑義を呈するようになり、政府は解釈の変更を余儀なくされる。政府は「公の支配」の意味を厳格に解釈した。国や地方公共団体は教育事業に関する人事、内容及び財政等について具体的に発言、指導する等の決定的な支配力を持つとされ、公金支出を禁止した。他方、厳格説に対しては、私的な教育事業等の自主性を制約する恐れがあるという批判がなされた（前田 2006）。その後、私立学校法（1949 年）の制定により、私学助成の法的可能性が明確にされ、憲法上の疑義は解消されたと解するようになる。また、私学振興助成法（1952 年）が制定されたことにより、実務の面でも「融資形式」での私学振興策が講じられるようになり、政府解釈も緩和された。緩和説は、国や地方公共団体が財政的援助をなす際に、その援助が不当に利用されることのないよう監督することをもって「公の支配」に属するものとする見解である。すなわち、「公の支配」は、私的教育事業等の人事、組織、予算等までを直接支配することではなく、業務・会計報告を求める等して公費が適正に使用される等の監督体制が行われていれば、これに該当すると解釈されている。

私学助成に関する議論は、社会福祉団体及び公益団体の補助金、助成金の場合にも議論されることが多く、NPO への財政的援助にも影響力を持っているといえる。

地方自治学者の松下啓一によれば、1998 年に施行された、特定非営利活動法人法（以下、「NPO 法」と記す）による NPO 法人も 89 条の慈善、博愛、教育活動の団体に該当する。松下は、私学助成のような「緩和説」、また国の法的規制に服していればよいという「法的支配説」では不十分であるとし、89 条の趣旨である、国家による市民団体への干渉排除・自主性確保の面と、もう一つの趣旨である、公費濫用を防ぐための監督の 2 つを両立させることが望ましいとする。また、89 条だけではなく、他の条項と合わせて体系的、総合的に解釈することも必要であるとする（松下 1998）。

89 条に関しては、改正をめぐる議論や現代の日本社会に適合的に再解釈すべきである等の議論もあるが、「民間シェルター等を支援する検討会」⁽¹⁰⁾の第 1 回目の会議においても 89 条について言及された。同検討会の趣旨は、民間シェルターの直面する厳しい状況（脆弱な人的・物的・財政的基盤、関係機関との連携不足、情報不足、安全性・秘匿性等）を踏まえ、民間シェルター等の抱える課題を整理するとともに、民間シェルター等に対する支援の在り方について検討を行うことであった。政府の提示した趣旨の通り、民間シェルターの運営上の困難等を踏まえた上で、政府は初めて、民間シェルター等への支援を行うことを明言した。ここでいう支援とは、実質的な財政援助を意味し

ており、89 条に言及したのは、89 条に留意しつつ財政援助の方策を検討する必要があったからといえる⁽¹¹⁾。

「民間シェルター等を支援する検討会」は計 4 回の会議で議論を重ね、2019 年 5 月に公表された報告書の中で、あらためて、民間シェルターを公的シェルターにはない柔軟な対応ができる「重要な社会資源」と位置付けた。また民間シェルターの基盤強化と対応力向上に向けて、心理専門職等によるメンタル面のケア、児童虐待対策との連携、メールや SNS 等による相談対応等の他、民間シェルター等が行う先進的な取組を試行的に実施し、ノウハウの蓄積・普及にかかる調査研究を行うこと等も盛り込まれた（内閣府男女共同参画局 2019b）。2019 年 6 月には、「女性活躍加速のための重点方針 2019」⁽¹²⁾ 及び「経済財政運営と改革の基本方針 2019」⁽¹³⁾ において、あらためて民間シェルター等における被害者支援のための取組の促進が明記され、国として民間シェルターの支援に本格的に舵を切ったことが明確に示された。その後、概算要求、財政当局との調整を得て、2020 年 4 月に初の民間シェルターの支援関連予算 2.5 億円が実現した。加えて、新型コロナウイルス感染症の外出自粛に伴う DV 増加への対応として、DV 相談体制等の拡充のため補正予算 1.5 億円を計上、24 時間体制の DV 相談窓口「DV+」が新設された。

政府は、将来的に安定的な雇用が可能となる公的補助につなげる前提で、官民連携のもと、民間シェルター等による先進的な取組みを支援するパイロット事業を開始した。2020 年 10 月には民間シェルター等による DV 被害者の支援の充実のための取組にかかる調査研究事業も実施されている⁽¹⁴⁾。次節では、2020 年に行った補足調査も含めて民間シェルターの支援者のシェルターでの仕事に対する解釈を考察する。

7 民間シェルター支援者はなぜ支援活動を継続するのか

(1) 支援者のシェルターでの仕事に対する解釈

民間シェルター支援者は、シェルターの仕事についてどのように捉えているのか、支援者は、民間シェルターの仕事は「お給料」が発生する仕事ではないと認識している。

お給料をもらっているわけではなくて、かろうじて交通費はでますけれど。他に仕事を持っていて、公的な相談員のお仕事をしているスタッフは、お給料をもらっても、「つらいよね」と。でも、シェルターの支援活動していると「元気になるよね」と話しています。（支援者 A）

子育て世代の若いスタッフは、お給料がもらえる所、法テラスや女性センターに勤めたりしている。今シェルターで活躍してもらってるのは、仕事を退職した人です。それから、DVサバイバーの人も自分たちで会費を払ってシェルター主催のDV講座等に参加している。そういう人たちに次世代のスタッフになってもらいたい。そういう人たちが相談業務をしたら時給を出すようにしたり、シェルターのボランティアにも時給がでるようにしたい。食べてはいけなけれど……。(支援者 B)

支援者の中には、他の仕事をしながらシェルターの支援活動を担っている者も少なくない。また、支援者の高齢化が進み、他の仕事を退職後、シェルターの仕事を継続している者も複数存在する。「このままでは若い仲間をスカウトできない」(支援者 C)、「若いスタッフは経済的な保証がないのでシェルターで働けない」(支援者 D)、「若い人材を長期の展望をもって雇用したり、参加をしてもらうことは難しい」(支援者 E)等、特に若い世代の支援者にとってシェルターでの仕事は生活の保障の見通しが立ちにくく、シェルターの仕事を続けたいと思ってもできない状況がある。無償ボランティアを前提とした働き方は、シェルターの支援活動が限定的・周辺的な労働に留まる原因になる。

行政の財政支援と民間シェルターの支援活動の無償性の問題もある。全国的に一時保護委託が減少している中、行政と一時保護委託契約を締結している民間シェルターは、委託がない場合でもシェルターを維持しなければならない。その間家賃、光熱費、さらに人件費等も民間の負担になる。DV防止法上では、一時保護委託権限は行政にあり、民間シェルターは、数ある「一時保護委託先」の一つでしかない。行政と民間の力関係の差が垣間みえるが、現状では、女性たちの使命感に支えられて持ちこたえているものの、支援活動は常に継続の危機に晒されている。

(2) 支援者はなぜ支援活動を継続するのか

それでは、労働条件や待遇面が十分ではない中、なぜ支援者は、DV被害者への支援を継続してきたのだろうか。支援者は、「熱意」や思いを持って支援活動を「やり続けて」きたことが看守された。

民間シェルターの活動をやりたいと熱意をもった人間がやっていると思う。みんな途中でやめない。それから活動していると5年、10年とずっと一つのことをやり続けているのでノウハウと情報を蓄積しています。だからどんなことがあっても慌てないです。ここに到達するのに、それぞれのスタッフが別々の職業を持っていて、ご

飯を食べるためだけではなく、仕事の専門性も持っているわけだから、それが全部活かしているということですね。(支援者 A)

民間シェルターの支援活動は必要だと思うのでやっています。本当は必要のない日が来るのが理想です。公的機関に相談に行ってDV被害者が二次被害を受けてきたりするんです。必要悪とまでは言わないけど、まだまだ必要なんだと思います。(支援者 B)

「女性の人権を守りたい」(支援者 C)、「女性の人権や不平等の問題は、一朝一夕に解決できないが、日々の支援の積み重ねがそこにたどり着く道筋だと信じて継続したい」(支援者 D) 等の言葉から、まさに支援者の志や熱意に支えられて支援活動が成り立っている状況が看守される。「シェルター開設当初から無給、ボランティアでスタートしたので支援活動を労働と捉えるセンスがなかった」と語る支援者 D は、長らくシェルターの維持費に収入が追いつかず、労働対価の基準は全員パート賃金並みであったが、昨今ようやくどちらも賄えるようになったという。他方、支援者 E は、民間支援団体の設立当初から、「報酬を出すべき」だと思い「無償ですべき活動ではない」という考えを持っていた。自治体からの委託事業を受託し、専従職員数名と労働契約をかわしているが、自治体との委託契約は1年毎に契約をし直すため、安定した雇用とは言い難いという。

民間の支援者の立場からは公的相談員の非正規化は、DV被害者支援に影響を与えるものと捉えているのだろうか。

民間シェルターの立場からは非正規・正規が問題ではなく、非正規だから相談員の専門性を発揮できず、仕事がうまくいかないことがあれば問題だと考える。正規、非正規の前に女性相談という分野の仕事をどう評価するかがポイントではないか。民間シェルターの連携相手として(中略)、専門性のある相談員として遇されていれば民間シェルターの力になってもらえる。民間シェルターとしては女性相談員が支援機関の中で力が発揮できれば相談者にとってよいことであるし、民間シェルターとの連携もうまくいくのではないかと思う。(支援者 D)

支援者 C も雇い止めがなくなり、長く関わることができれば、相談支援の専門性が高まるのでよいと捉えているが、実際には相談員の非正規化は進んでおり、会計任用制度

の導入は公的相談員の待遇を不安定なものにしている。

最後に、2020年4月以降のコロナ禍における支援と労働状況について聞いた。シェルターでは4、5月は支援活動を休止したが6月から再開しているという。コロナ禍においてDV電話相談や一時保護委託は増加傾向にある。これは国際的な動向とも一致している。消毒、検温等しながらの同行支援や自立支援、居場所づくりや各種プログラムを細心の注意を払って実施し、参加者は普段と同様に参加している。しかし、別のシェルターでは、休止している間にプログラムに参加できなかった被害者から「参加できなくてとてもつらい」という声を複数聞いたという。新型コロナウイルスの影響によりDV被害者の離婚調停がストップしたり、就職活動ができなかったり等の支援につながりにくいケースが増加した。このような中、全国シェルターネットの働きかけにより、特別給付金におけるDV被害者の救済措置が迅速に行われ、生活費に役立てることができたことは大きな意味があったという。

8 民間シェルター・DV相談支援分野における支援者・相談者の労働問題と待遇改善

本調査結果からは、日本の民間シェルターの支援者は、安定した、適正な労働条件とは程遠い働き方をしていることが看守された。DV相談支援分野の相談員においても同様のことがいえる。支援者の待遇は、本調査で参照した海外の先進事例とは比べ物にならないほど遅れている。この要因として第1に、DV防止法がこれまで民間シェルターや民間団体の役割等を明確に規定してこなかったことがある。このことは、女性たちの無償の支援活動に対する行政による搾取とも言うべきことを意味している。DV相談支援の場において、緊急性のある被害者、困難な状況にある被害者を目の前にして、自身の労働条件を持ち出してケアを提供するか、しないかを選択する支援者はいないであろう。

上野は「NPOだから低料金でよいというわけではなく、低料金にしか設定されていないからNPOの参入が期待されるのだ」（上野2006:120）と指摘する。DVというジェンダーに特有な問題に取り組む民間シェルターの「労働」=民間シェルターの「支援活動」は「無償」のままよいとしてきた行政の姿勢がこの指摘から浮かび上がる（小川2015）。

第2に、支援体制における民間シェルターの位置づけである。海外のシェルターでは、セキュリティスタッフが常駐する等堅牢な安全対策を行っているが、日本では、セキュリティ面も不十分である。この一例からも推測できるように、支援者・相談員のセキュリティ、安定した雇用・労働条件について何ら対策が取られないまま、支援体制の枠外に位置付けられてきた。海外事例で民間シェルターが支援体制の中心に位置づけられている

こととは対照的である。

他方、政府が89条に留意しながらも、民間シェルター等の支援の方向性を打ち出したことは大きな前進だといえる。また、将来に向けて安定的な雇用を生み出す前提として、民間団体の先進的なパイロット事業の調査研究事業を開始していることも評価できる。しかし、創成期から30年以上も政府の財政援助を受けずに走り続けてきた民間シェルターの存続は差し迫った状況である。早急に支援策を強化することが望まれる。また、民間シェルターへの継続的な財政援助の枠組みを構築し、支援者の正当な待遇、人材育成、専門性の確保の促進することが肝要である。さらに、DV被害者が最初にアクセスする相談窓口の相談員の待遇改善、ならびに、直接DV被害者に接しニーズを把握している相談員が自治体の意思決定過程へ参入し、被害者の声を届け反映させていくことも重要である。支援者や相談員が、自分の仕事に邁進できるように、労働条件の見直しは必須である。

加えて、松下が提案したようにNPOに対する公的助成は、「公の支配が成立していること」が重要である。ここでいう「公の支配」の成立とは、不当な干渉をせず、私的自由を侵害しないように配慮されていること、および公費の濫用防止システムが確保されていることである。同時に「NPOの役割、公的助成の目的、効果等を総合的に勘案して公的助成を行うことが妥当であること」を満たすことが必要である(下澤2011)。

一部の自治体ですすでに行われているように、都道府県、市町村のDVセンターの機能を民間シェルターに付与する等、シェルターがその働きに見合うような社会的・法的な位置づけを確保する必要がある。また、一部のシェルターでは、意思決定機関に運営委員のような形で、利用者、政治家、専門家、大学教員等を加え、シェルターの運営方針等に関して意見や助言をもらう等より開かれた場で議論できるよう工夫している。民間シェルターの公益性の確保は、民間シェルターの支援者やDV相談支援分野における待遇問題にもつらなることである。民間シェルターが「重要な社会資源」であり、DV被害者支援において「重要な役割を担っている」ことを明確にしている政府の方針とも合致する。民間シェルターの位置する自治体には民間シェルターの位置づけを見直し、支援者の待遇改善に向けて積極的に後押しをしていくことが肝要である。

これまで、行政の財政援助と民間シェルターの支援者の労働問題について考察した研究はほとんどないため、本研究には一定の意義があるものとする。しかし、本稿の調査研究は必ずしも代表性を有しておらず、支援者の労働問題に関して総合的な考察となっていない。これらについては今後の課題とし、調査を継続し掘り下げていきたい。

【付記】

本研究は、科学研究費補助金（特別研究員奨励費）「DV被害者支援と民間シェルターにおける米・加・日の比較研究」（H.29.4-H30.3）課題番号：16J11798 の研究成果の一部である。

【注】

- (1) 本稿では、財政支援を、財政援助、財政的援助とも表記する。法律や政府の文書では「援助」を使用するため、文脈を考慮して使用する。
- (2) 本稿では、国内の民間シェルター 5 ヶ所、3 つの自治体、婦人相談所、男女共同参画センター等の関係諸機関（N=10）及びアメリカ、カナダの民間シェルター 2 ヶ所（N=4）に 2017 年 2 月から 2019 年 2 月に聞き取り調査を実施した。聞き取りの所用時間は約 1 時間から 1 時間半であった。調査方法は、個別面接聴取法、半構造化面接方式で行なった。被調査参加者に倫理的配慮について説明を行い聞き取りを実施した。補足調査として、2020 年 9～12 月に国内の民間シェルター・民間支援団体 3 ヶ所（N=3）にコロナ禍における支援及び労働状況についてアンケート調査を行った。本稿では、DV被害者の保護・支援を行う支援者のプライバシーと安全を守るため、個人や団体が特定されるおそれのある情報については公表していない。同様に、行政・関係機関職員の今後の職務への影響を配慮し、個人が特定されるおそれのある情報は公開していない。本稿の調査地は、国内は東北、関東、九州地区であり、海外は、アメリカ・カリフォルニア州及びカナダ・オンタリオ州である。加えて、2018～2019 年に共同研究を行ったシンガポール調査の内容についても一部提示している。
- (3) Women's Aid HP <https://www.womensaid.org.uk/about-us/>（2021 年 2 月 28 日取得）。
- (4) 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）における北仲構成員提出資料。
- (5) 同上。
- (6) 財政的援助は、平成 30 年度に配偶者からの暴力及びストーカー行為等の防止並びに被害者の保護を行う民間団体に対し都道府県及び市町村が実施した財政的援助の額（見込額）を内閣府で取りまとめたものであり、婦人相談所からの一時保護委託費は除く。民間シェルター運営団体数は、都道府県、政令指定都市が把握している民間シェルターを運営する団体について、内閣府で調査の上取りまとめたものである（ともに平成 30 年 11 月 1 日現在）。
- (7) シンガポールの調査結果及び考察の詳細に関しては、小川・小口・柴田の共同研究である（2020a、2020b）を参照されたい。
- (8) この民間女性支援団体は、ドロップイン・センターの形態をとっている。ドロップインというのは、「ふらりと立ち寄り場所」という意味があるが、DV被害女性やホームレスの女性をはじめ、さまざまなバックグラウンドの女性達がいつでも立ち寄り、短期間滞在したり支援を受けられる。また、アウトリーチ支援も積極的に行っている。アウトリーチ支援が必要な女性の平均年齢は 60～72 歳で、こうした女性達のもとへ支援者が出向き支援を行っている。
- (9) 憲法制定議会（1946 年）による解釈である（荒井 2007）。
- (10) 同検討会は大臣の私的懇談会の形態をとり、DV等の被害者の安全の観点から秘匿性が求められる民間シェルター等の状況や検討会メンバーの自由闊達な意見聴取を確保するため会議は非公開とされた。
- (11) 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 1 回）における戒能構成員提出資料。
- (12) 令和元年 6 月 18 日すべての女性が輝く社会づくり本部決定。
- (13) 令和元年 6 月 21 日閣議決定。
- (14) 内閣府「民間シェルター等による配偶者暴力被害者等の支援の充実のための調査研究事業」の

検討会を経て、「令和2年度民間シェルター等による配偶者暴力被害者等の支援の充実のための調査研究事業」報告書が公表されている。https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/chousa/r02_shelter.html (2021年3月25日取得)。

【引用・参考文献】

- 荒井英治郎 (2007) 「憲法第 89 条をめぐる政府解釈と私学助成」『教育行政学論叢』第 26 号、pp.1-17
- 小川真理子、小口恵巳子、柴田美代子 (2020a) 「日本とシンガポールにおける DV被害を受けた母子への支援と法制度に関する一考察」『アジア女性研究』第 29 号、pp.37-54、公益財団法人アジア女性交流・研究フォーラム
- 小川真理子、小口恵巳子、柴田美代子 (2020b) 「DV被害を受けた母親と子どもへの支援に関する実証的研究——日本とシンガポールの実践を通して」『KFAW 調査研究報告書』公益財団法人アジア女性交流・研究フォーラム
- 小川真理子 (2015) 『ドメスティック・バイオレンスと民間シェルター——被害当事者支援の構築と展開』世織書房
- 小川真理子「私見卓見 DV被害者支援「後進国」脱せよ」日本経済新聞、2020年5月13日(水)付朝刊
- 「夫(恋人)からの暴力」調査研究会 (1998) 『ドメスティック・バイオレンス〔新装版〕』有斐閣
- 戒能民江 (2002) 『ドメスティック・バイオレンス』不磨書房
- 戒能民江編者 (2001) 『ドメスティック・バイオレンス防止法』尚学社
- 編著 (2006) 『DV防止とこれからの被害者支援』ミネルヴァ書房
- 編著 (2013) 『危機をのりこえる女たち——DV法 10 年、支援の新地平へ』信山社
- 戒能民江、堀千鶴子 (2020) 『婦人保護事業から女性支援法へ——困難に直面する女性を支える』信山社
- 北仲千里、井上匡子、清末愛砂、松村歌子、李妍淑 (2016) 「台湾とマレーシアにおける DV被害者支援の現状と課題——何が制度を機能させるのか」『アジア女性研究』第 25 号、pp.37-55、公益財団法人アジア女性交流・研究フォーラム
- 坂本正路 (2009) 「憲法 89 条におけるキリスト教社会事業の自由権」『キリスト教と世界』(19)、pp.81-112
- 下澤嶽 (2011) 「憲法 89 条と NGO——NGO への資金助成 違憲性を越え、新たなビジョンを求めて」『静岡文化芸術大学研究紀要』Vol.11、pp.93-97
- 田中尚輝・浅川澄一・安立清史 (2003) 『介護系 NPO の最前線』ミネルヴァ書房
- 内閣府・国家公安委員会・法務省・厚生労働省 (2020) 「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針」
- 内閣府 (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1回)資料6『DV被害者のための民間シェルターの現状について』(内閣府提出資料) <https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/shelter/siryopdf/1-6.pdf> (2021年2月26日取得)
- 内閣府男女共同参画局 (2019a) 『『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』による報告書』参考資料3「DV等の被害者のための民間シェルター等に関するアンケート調査結果」<https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/shelter/siryopdf/s3.pdf> (2020年12月15日取得)
- (2019b) 「『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』による報告書」<http://www.gender.go.jp/kaigi/kento/shelter/siryopdf/honbun.pdf> (2020年12月15日取得)

—— (2013)『市町村の配偶者暴力相談支援センターの設置促進のための手引』https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/torikumijirei/pdf/sokusintebiki.pdf (2021年2月25日取得)

南野知恵子他監修(2001)『詳解DV防止法』ぎょうせい

松下啓一(1998)「NPOに対する公的助成と憲法89条」『都市問題』第89巻第6号、pp.97-112

前田徹生(2006)「憲法89条後段『公の支配』の意味」『桃山法学』第8号、pp.39-78

横浜市女性協会(1995)『民間女性シェルター調査報告書I 日本における緊急一時保護に関する民間シェルターの取り組み 日本国内調査編』(財)横浜市女性協会

横浜市女性協会(2000)『シェルター・DV問題調査研究会議調査4報告書「シェルターにおける援助に関する実態調査——問題解決の主体としての女性をとりまく社会資源とシェルターが行う援助を考察する」』(財)横浜市女性協会

〈新聞〉

河北新報「コロナ禍DV被害相談が増加 弱い立場暴力向く恐れ」2020年7月6日(月)付朝刊
毎日新聞「増えるDV 保護は低調」2017年4月21日(金)付朝刊

Beechey, V., 1987, *Unequal Work*, London, Verso (= 1993、高島道恵・安川悦子訳『現代フェミニズムと労働』中央大学出版部).

Dobash, R.E. & Dobash, R.P. 1979, *Violence against Wives: A Case against the Patriarchy*, New York, The Free Press.

Ferraro, K.J., 1983, "Negotiating Trouble in a Battered Women's Shelter", *Urban Life*, Sage publication, Inc. 12 (3) : 287-306.

Janovicek, N., 2007, *No Place to Go: Local Histories of the Battered Women's Shelter Movement*, Vancouver, UBC Press.

Hague, G., Malos, E., 2005, *Domestic Violence :Action for Change*, Third Edition, Cheltenham, New Clarion Press (= 2009、堤かなめ監訳『ドメスティック・バイオレンス——イギリスの反DV運動と社会政策』明石書店).

Lyon, E., Lane, S., Menard, A. (2008) *Meeting Survivors' Needs: A Multi-State Study of Domestic Violence Shelter Experiences*, Washington, DC: National Institute of Justice.

Rodriguez, N. M., 1988, "A Successful Feminist shelter: A Case Study of the Family Crisis Shelter in Hawaii", *The Journal of Applied Behavioral Science*, 24: 235-250.

Srinivasan, M. & Davis, L. V., 1991, "A Shelter: An Organization Like Any Other?", *AF-FILIA*, 6 (1) :38-57.

Tierney, K. J., 1982, "The Battered Women Movement and the Creation of the Wife Beating Problem", *Social Problems*, 29 (3).

Women's Aid, 2017, *Meeting the Needs of Women and Children: Findings of the Women's Aid Annual Survey 2016*, Bristol, Women's Aid Federation of England.