

第1部 基本的考え方

1 都・国の取組

- 都は、平成12年3月に制定した東京都男女平等参画基本条例において、「性別による権利侵害の禁止」として、家庭内等における配偶者暴力の禁止や、あらゆる場におけるセクシュアル・ハラスメントの禁止等について定め、その対策に取り組んできました。
- その後、配偶者暴力対策については、平成13年4月に「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」が制定され、配偶者暴力の防止や、被害者保護に係る国や地方自治体の責務が初めて明示されました。
- こうした流れを受け、都では平成14年度に男女平等参画のための行動計画で「家庭内等における暴力の防止」を重点課題のひとつに掲げるとともに、配偶者暴力相談支援センターを設置しました。また、平成16年の法改正によって都道府県による基本計画の策定が定められたことを受け、平成18年3月には「東京都配偶者暴力対策基本計画」（以下「基本計画」という。）を策定しました。
- その後、平成19年度の法改正及び国の「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（平成20年1月）」では、区市町村における基本計画策定及び配偶者暴力相談支援センター機能整備が努力義務とされるとともに、被害者の自立支援に関する関係機関の連携強化などが掲げられました。
- このため、都は、法改正の趣旨等も踏まえて平成21年3月及び平成24年3月に基本計画を改定しました。
- 平成25年には、3度目の法改正により、生活の本拠を共にする交際相手からの暴力について法が準用されることとなり、法の名称が「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」（以下「配偶者暴力防止法」という。）に改められました。こうして、都は、平成29年3月に3度目となる基本計画の改定を行いました。
- 令和元年6月には、児童虐待防止対策と配偶者からの暴力の被害者保護対策の強化を図るため、相互に連携・協力すべき機関として児童相談所を法文上明確化するとともに、その保護の対象である被害者に同伴する家族も含めることとする法改正が行われ、都は、関係機関の連携のもと、総合的、計画的に施策を推進してきました。

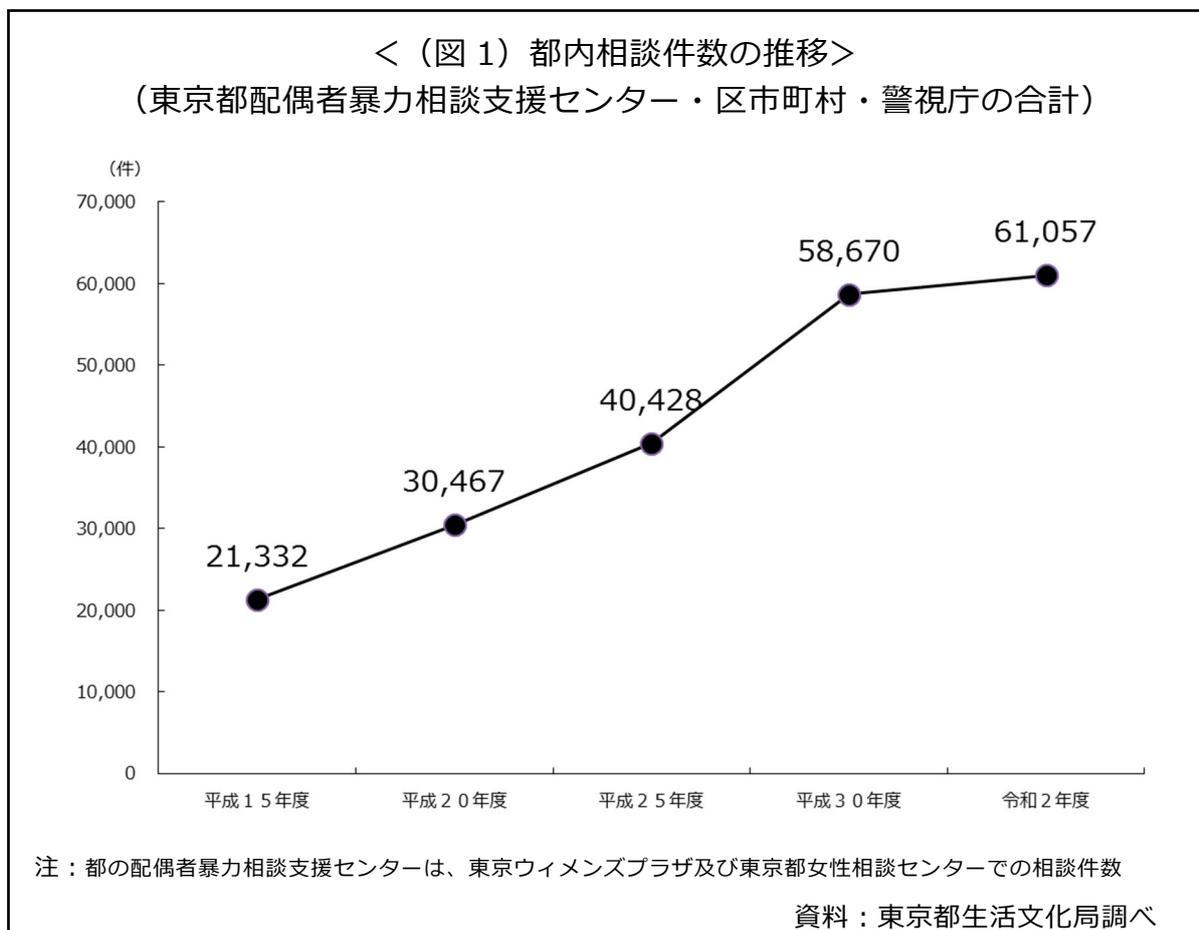
- 一方、男女間の暴力の防止に向け、配偶者暴力対策以外の取組も進んできています。
- ストーカー行為に関しては、平成12年11月に「ストーカー行為等の規制等に関する法律」（以下「ストーカー規制法」という。）が施行され、被害の未然防止・拡大防止に大きな役割を果たしてきました。しかしその後も、被害者の命が奪われるなどの深刻な被害が発生したことから、被害の実情等を踏まえ、平成25年の法改正では電子メールを送信する行為が、平成28年12月の法改正ではSNS等でのメッセージの連続送信や個人のブログへの執拗な書き込みをする行為が規制対象に加わりました。
- さらに、令和3年5月の法改正では、GPS機器等を用いた位置情報の無承諾取得等をする行為や、被害者の住居や職場等以外の実際にいる場所における見張り等の行為、連続して手紙等の文書を送る行為が規制対象に加わるなど、対策の強化が図られています。
- また、いわゆるリベンジポルノに関しては、平成25年10月に起きたストーカー殺人事件で、加害者が女性の性的画像をネット上で拡散したことが社会問題になりました。これをきっかけに同様の行為を規制するよう求める声が高まり、平成26年11月に「私事性的画像記録の提供等による被害の防止に関する法律」（いわゆる「リベンジポルノ法」）が制定されました。
- 性犯罪・性暴力への対策として、都では、平成27年7月に、性犯罪・性暴力の被害者に対し、被害直後から相談・医療・精神的ケア等の支援をワンストップで行うための取組を、民間支援団体等との連携により開始しています。
- 国においては、令和2年6月に、「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」を策定し、令和2年度から4年度までの3年間を、性犯罪・性暴力対策の「集中強化期間」として、刑事法の在り方の検討、被害者支援の充実、加害者対策、教育・啓発の強化に取り組んでいます。
- 都では、性犯罪・性暴力を含む犯罪等により被害を受けた方々に対する支援の姿勢を明確に示すとともに、社会全体での取組を一層進めるため、令和2年3月に「東京都犯罪被害者等支援条例」を制定しました。さらに、令和3年2月には、「第4期東京都犯罪被害者等支援計画」を策定し、性犯罪等被害者支援の取組の充実・強化、配偶者暴力・児童虐待等被害者に対する支援など、被害者等が安心して暮らすことができる支援の提供に取り組んでいます。

- このように、配偶者暴力をはじめとする男女間の暴力や性暴力、ストーカー行為等の防止に向けた対策は着実に前進してきましたが、今なお積極的に取り組むべき課題、また、法改正や社会情勢の変化、新型コロナウイルス感染症等により生じた新たな課題などへの取組が求められます。

2 暴力をめぐる現状認識

- 配偶者暴力をはじめとする男女間の暴力や性暴力、ストーカー行為等は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害です。
- 配偶者暴力は、外部からその発見が困難な家庭内において行われるため、潜在化しやすく、しかも加害者に罪の意識が薄いという傾向があります。このため、周囲も気付かないうちに暴力がエスカレートし、時には生命に危険が及ぶこともあるなど被害が深刻化しやすい特性があります。
- 配偶者暴力の被害者は、多くの場合女性であり、経済的自立が困難である女性に対して配偶者が暴力を加えることは、個人の尊厳を傷つけるだけでなく、男女平等参画社会の実現を妨げるものです。
- 令和2年度の内閣府「男女間における暴力に関する調査」（以下「内閣府調査」という。）によると、女性の約4人に1人がこれまでに配偶者から身体的暴行、心理的攻撃、経済的圧迫、性的強要のいずれかを受けています。
- また、配偶者暴力は、配偶者間にとどまらず周囲の者に及ぶ場合があります。特に同居する子供への影響は深刻です。子供が直接暴力を受けていない場合でも、家庭内で配偶者暴力を目撃することにより児童に著しい心理的外傷を与える言動も児童虐待に当たります（児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。））。これらを含めた児童虐待は、子供の人権を著しく侵害し、その心身の発達及び人格の形成に重大な影響を与えるものです。
- また、交際相手からの暴力については、女性の16.7%、男性の8.1%が被害を受けています。交際相手と同居した経験がある人では、女性の39.2%、男性の36.7%が被害を受けています。
- このように、重大な被害や影響を広範にわたって及ぼす配偶者等からの暴力を防止し、被害者の安全確保をすることは、被害者本人を含め誰もが安全で安心して暮らせる社会の実現のために重要です。

- また、性暴力被害については、その被害に遭ったことによる著しい身体的・精神的ダメージに加え、周りに相談できずに一人で抱え込む傾向があります。内閣府調査によれば、無理やりに性交等をされたことがある人は、全体で約4%、女性は約7%、男性は約1%であり、そのうち相談しなかった人は、女性が約6割、男性が約7割です。その理由として一番多いのが、「恥ずかしくて誰にも言えなかった」となっています。また、精神的ダメージにより、PTSDなどの症状が発生する確率が高い傾向にあります。被害を受けてから少しでも早く、相談機関につなげ、精神的負担を軽減し、適切な措置が行われる必要があります。
- ストーカー行為による被害についても、事態が急展開して重大事件に発展する恐れがあるため、的確に危険性や切迫性を判断し、検挙と被害者保護の双方を迅速に行うことが重要です。また最近では、SNSの普及等を背景に、女性の性的画像をネット上で拡散させる犯罪行為も増えており、若年層を中心に啓発を進めることが課題となっています。
- また、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、外出自粛や休業等による生活不安やストレスから、配偶者暴力や性暴力の増加・深刻化が懸念されています。こうした状況を踏まえ、取組を進める必要があります。



3 暴力のない社会の実現に向けて

- 配偶者等暴力、性暴力、ストーカー行為やセクシュアル・ハラスメント等は、その形態の如何を問わず男女平等参画社会の実現を阻害する要因となります。これら加害行為は、極めて自己中心的な目的で行われることが少なくありません。一方、被害に遭った者は、恐怖や不安を与えられるばかりか、その身体や心の回復に長い時間がかかる場合も多く見られます。深刻な人権侵害であるこれらの加害行為を防止し、人権を守るためには、都は、区市町村、民間団体、警察など関係機関と力を合わせて取り組まなければなりません。
- また、違法な性・暴力表現への対策、スマートフォンの普及に伴うSNS等の利用によるトラブルや被害に対する対策に取り組むとともに、メディア等において人権の尊重を確保することも重要です。
- 女性も男性も各人が、互いの特質を十分に理解し合い、人権を尊重しつつ相手に対する思いやりをもつことは、男女平等参画社会形成の前提であり、あらゆる暴力の根絶につながっていきます。
- 人権尊重の観点から、それぞれの被害者の状況に配慮した支援を行っていく必要があります。
- 都は、こうした考え方に基づき、このようなあらゆる暴力の根絶に向け、これまでの施策を引き続き着実に推進するとともに、今後求められる施策を積極的に推進していかねばなりません。
- 配偶者等暴力対策の実施に当たっては、性暴力やストーカー行為の防止、性・暴力表現への対応など、近接する課題にも視野を広げ、合わせて取り組むことで、配偶者等暴力対策の実効性をより高めることが期待できます。

4 配偶者暴力対策を進めるに当たっての中心的視点について

- 配偶者等暴力対策においては、暴力の特性を踏まえ、被害者が暴力から逃れ、将来に向けて安全で安心できる生活が送れるよう、状況に応じ、かつ被害者本人の意思を尊重した支援を行うことが必要であり、そのためには、様々な機関の緊密な連携が欠かせません。また、配偶者等暴力の未然防止に向けて、社会全体で取り組むことが必要です。
- また、基本計画は配偶者暴力防止法に基づく計画であり、同法及び基本方針の趣旨を踏まえ対策を推進していく必要があります。

- これらのことから、今回の計画改定に当たっては、特に、配偶者等暴力対策について、施策実施の中心となる視点を以下のとおり設定し、着実に取り組んでいくことが重要です。
- さらに、配偶者暴力防止法が制定されてから20年が経ち、その間、都内では、都はもとより、区市町村においても配偶者暴力相談支援センターなど専門相談窓口の整備が進むなど、被害者やその子供を対象者とした様々な取組が、関係機関の連携により行われてきました。令和元年度には、児童虐待と密接な関連があるとされる配偶者等暴力被害者の適切な保護が行われるよう、相互に連携・協力すべき関係機関として児童相談所が法文上明確化されました。このように配偶者等暴力対策には、多岐にわたる対応と緊密な連携が必要な段階に入ってきていることも考慮に入れ、「都の配偶者暴力相談支援センターの充実」と「区市町村・民間団体等の支援及び連携」を両輪としながら、今後の取組を積極的に推進していく必要があります。

（1）暴力の背景の正しい認識と暴力を許さない社会の形成に向けた啓発

- 配偶者等暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害であり、暴力を生み出す背景についても広く認識し、暴力の防止に向けて、社会全体で取り組まなければなりません。
- また、児童虐待や高齢者虐待など家庭で生まれる様々な暴力との関係にも配慮しながら取組を進めることが求められます。
- さらに、暴力を許さない社会形成のためには、広く都民に対して啓発を行っていく必要があります。特に、若いうちから暴力を伴わない人間関係を構築する観点からの教育・啓発を行っていくことが重要です。

（2）都と区市町村等関係機関、民間団体の相互連携と役割分担

- 被害者やその子供への支援は、多くの機関や団体がそれぞれの場面に応じて、連携しながら適切に対応していく必要があります。
- 特に、被害者の生活再建までを視野に入れ、身近な地域できめ細かい支援を迅速、円滑に進めるためには、区市町村の役割が重要です。平成19年度の法改正後14年が経過し、都内では配偶者暴力対策基本計画を策定した区市町村は50団体、配偶者暴力相談支援センターを整備した区

市町村は17団体となっています。今後も、都と区市町村がそれぞれの役割を明確にしつつ、相互に補完し、協働して取り組んでいく必要があります。

- 一方、民間団体は、被害者支援等について先進的に取り組んでいる実績があります。特に、シェルター運営や同行支援など、被害者に寄り添った支援を行っています。都は、民間団体がその特性や経験を十分に発揮できるよう支援し、また連携を図りながら被害者支援を行う必要があります。

(3) 被害者等の安全確保と本人の意思を尊重した継続的な支援

- 配偶者等暴力を早期に発見し、被害者の安全と安心の確保を図るとともに、被害者が暴力によるダメージから立ち直り、精神的、経済的に自立するための継続的な心のケアや就労など、本人の意思を踏まえた多岐にわたる生活再建のための支援とその仕組みづくりを進めていくことが必要です。
- また、被害者に子供がいる場合には、身体的暴力や精神的暴力などの虐待が及んでいることも多いことから、状況に応じて児童相談所等との連携により、迅速かつ適切な対応を行う必要があります。
- 被害者が、暴力から逃れ本人の意思に沿った自立に至るまでには、相談から保護、生活再建まで、様々な機関からの支援が必要になります。被害者や家族の安全を確保することを最優先に、被害者の視点に立った切れ目のない支援を行うためには、より一層の支援体制の強化を図る必要があります。

5 基本計画の数値目標について

- 基本計画は、都の施策を総合的かつ計画的に推進するためのものです。その実効性を確保するためには、PDCAサイクルの観点から、具体的な数値目標を設定し、その達成状況を把握していくことが重要です。数値目標の設定に際しては、どのような数値目標が配偶者等暴力対策の推進に資するのかということ、多角的に検討の上で設定することが必要です。

❖ 配偶者暴力に関する用語の使用について

「ドメスティック・バイオレンス」、「配偶者」、「配偶者等」、「配偶者暴力、配偶者等暴力の形態」の文言については、以下のとおり、取り扱う。

※ドメスティック・バイオレンス

「DV」と略されることが多く、「配偶者や交際相手などの親密な関係にある、又はあった人から振るわれる暴力」という意味で使われます。ドメスティック・バイオレンスを直訳すると、「家庭内の暴力」となり、親やその他の親族が子供に対して振るう暴力など、高齢者や子供などに対して家庭内で振るわれる暴力を含めて使用される場合もあります。

※配偶者

配偶者暴力防止法が定めている「配偶者」には、婚姻の届出をしていないいわゆる「事実婚」の場合や、離婚後（事実上離婚したと同様の事情に入ることを含みます。）も引き続き暴力を受ける場合も含みます。また、平成25年度の配偶者暴力防止法の改正により、生活の本拠を共にする交際相手や元交際相手からの暴力を受ける場合も、法が準用されるようになりました。

※配偶者等

上記配偶者に加え、生活の本拠を共にしない交際相手など親密な間柄にあるパートナーも含みます。

※配偶者暴力、配偶者等暴力の形態

「なぐる」、「ける」といった身体への暴力だけでなく、「人格を否定するような暴言をはく」、「無視する」、「わざと相手が大事にしているものを壊す」、「生活費を渡さない」などの精神的暴力や、「性的行為を強要する」、「避妊に協力しない」などの性的暴力も含まれます。