

## 【研究ノート】

## ニュージーランドにおける家庭内暴力被害者に対する立法及び支援の動向～ Domestic Violence Act 1995 から Family Violence Act 2018 へ～

矢 作 由美子

文教大学教育研究所 客員研究員

## I はじめに

ニュージーランドは、総面積が日本の約3分の2で、総人口は、約460万人強の国である。中央政府が多くの分野の行政サービスを担う構造となっている。ニュージーランド政府は、女性のための政策を進めるに当たり、1873年に「女性雇用保護法」(Employment of Females Act 1873)を制定し、女性の法定労働時間(8時間制)や女性の深夜労働の禁止等に関する規定を設けるなど、極めて早い段階で女性労働者の保護政策にも着手してきた国である<sup>(1)</sup>。そして、1893年、国政に対する女性選挙権を認めた世界で最初の国として知られてきた<sup>(2)</sup>。まさに男女共同参画先進国として、ニュージーランドの10ドル紙幣には、その活躍を称えて活動家のケイト・シェパード女史と女性参政権への戦いの象徴であるとしてカメラの花が描かれている。現在、ニュージーランドのジェンダー・ギャップ指数は世界第9位(2017年)で、1984年には、政府機関の一つとして女性政策省(The Ministry of Women's Affairs)が創設されている。女性政策省の任務は、政策の枠組みとしての行動計画を示してきた。特に、「福祉」分野における安全、健康、社会的な問題として、女性に対する暴力の防止を含めて、政府は、重点項目にそって、取り組む意思を示してきた。

また、ニュージーランドは、南半球の福祉国家といわれ社会立法上の数々の先駆的な法律を幅広く制定している国でもある<sup>(3)</sup>。特に、性別や既婚・未婚の別、人種や信条などに基づく、教育、雇用など幅広い分野での差別を禁止する法整備を進め、1977年人権委員会法(Human Rights Commission Act)が成立した。

児童福祉分野では、1926年に、世界初の児童手当制度(The Family Allowance)が導入され被害者支援でいえば、1963年に「被害者補償制度」(The Criminal Injuries Compensation Act)が世界に先駆けて実現した国でもある。

ニュージーランドは、居住する人々の民族構成をみると多様で、その構成は、欧州系が約74%、先住民のマオリ系は人

<sup>1</sup> ハグリー エリック トーマス、清末 愛砂、永井真也「オーストラリアおよびニュージーランドにおける社会政策の現状から学ぶ：公共サービス、言語教育、ジェンダー平等の観点から」『室蘭工業大学紀要』63巻、2014年、p.192

<sup>2</sup> [http://www.gender.go.jp/international/int\\_syogaikoku/int\\_relationship/nz/pdf/NZ-sankaku.pdf](http://www.gender.go.jp/international/int_syogaikoku/int_relationship/nz/pdf/NZ-sankaku.pdf)：(内閣府男女共同参画局HP参照)平成19年9月に開催された内閣府男女共同参画局主催「日本・ニュージーランド ジョイントシンポジウム」資料「ニュージーランドにおける男女共同参画」より

<sup>3</sup> 公的機関において男女の賃金格差をなくす1960年公的機関賃金平等法(Government Service Equal Pay Act)1972年には、民間企業においても男女の別に基づく差別が取り除かれる同一賃金法(Equal Pay Act)が、1987年に産前産後の休業制度(Maternity leave)や、2002年には、有給育児休業制度導入(paid parental leave)、さらに、1987年育児休業及び雇用保護法(Parental Leave and Employment Protection Act)、産前産後休業制度の導入、1990年雇用均等法(Employment Equity Act)、賃金だけでなく雇用機会も平等に取り扱われることを規定し、2002年育児休業及び雇用保護(有給育児休暇)改正法(Parental Leave and Employment Protection (Paid Parental Leave) Amendment Act)、12週間の有給育児休暇の創設(2004年に13週間、2005年に14週間に延長、2007年に20時間無償幼児教育制度を導入)

口の約 14.9%を占めている。しかし、近年では、アジア系が 11.8%と、太平洋系 7.4%と、全体的に人口が増え続けている。文化的には、二文化主義をとっている国で、マオリと英国を中心としたヨーロッパ系移民の両文化を尊重しながら政策を行うなど、マオリ振興省 The Ministry of Māori Development (テ・プニ・コーキリ Te Pūne Kōkiri) が設置されている。ニュージーランドの主要言語は英語であるが、1987年にマオリ語法 (Maori Language Act) が制定されて以来、マオリ語も公用語となっている。したがって、官公庁や政府発行物は、概ね英語とマオリ語が併記されており、教育現場でも英語とマオリ語の両方を児童・生徒は学ぶことになっている。

こうした二文化主義をとるニュージーランドにおいて、ニュージーランド警察本部での聞き取り調査の中で、「クライストチャーチ市を襲った大地震によって、家族内暴力 (DV) の事件件数が 50%以上増加している」ことや、「家庭内暴力事件の対応に日々追われている」といった深刻な現状にあることも伝えられた。

現在、ニュージーランドにおける Domestic Violence (以下「DV」と略称する。) 施策は、Family Violence (以下「FV」と略称する。) 施策へと転換し、Domestic Violence Act 1995・1999 から、Family Violence Act 2018 へと改正が行われた。まさに、家庭内暴力制度の立法上の基盤を強化することを目的とした、新たな法律の近代化が示されている。そして、DV 法改正は、国としての将来の姿勢を示したもので、家庭内暴力への取り組みは、家族や子どもの幸福を向上させるための最優先事項の取り組みである。

そこで本報告は、ニュージーランドにおける DV 法改正案からの政策過程の流れを紹介するとともに、実際の現場の状況を把握するために、2018年2月にニュージーランド警察本部の担当課を訪問し得られた資料を含めて紹介する。さらに、2018年の FV 新法は、2019年に施行となっており、大きく厳罰化の流れへと傾向が変化している。したがって、加害者に対する厳しい姿勢で臨むニュージーランドの政策過程の現状分析レベルにとどまるものであり、中間報告であることをお断りしておく。

まずはニュージーランド警察本部での聞き取り調査を踏まえて、DV 被害者支援における実効的な警察の機能・役割から、「ファミリーバイオレンス・多機関対応システム (FVIARS)」についてと、先進的な DV 施策を進めてきたニュージーランドの施策や警察活動の実践等を紹介する。続いて、段階的な警察が行う保護命令制度の一部である警察安全命令 (Police Safety Order) の導入の可能性についてわが国の新たな DV 施策の提言として紹介していく。

## 1. 言葉の定義

言葉の定義でいえば、“intimate partner” といった語を用いているニュージーランド政府は、その意味を、暴力の行為者を、婚姻中の相手に限定されないよう、交際相手を含んだより広い概念の意味で用いられている。それは、ニュージーランドが生殖補助医療制度の先進国であり、その利用者資格についても、婚姻形態・性的指向を問わずこれを認めている国で、代理懐胎の実施もまた認められている。その為、パートナーの概念、親権の概念も多様に認められていることから、個人の家族形成に関する権利を最大限に尊重する姿勢を採っている国といえる<sup>(4)</sup>。

Intimate partner violence (以下、「IPV」と略称する。) については、女性政策省のホームページには、以下のような説明をしている。IPV は、“Family violence” (家庭内暴力) の一形態である (「Intimate partner violence is a form of family violence.」)。「Family violence」は、IPV、児童虐待、高齢者虐待/ネグレクト、兄弟姉妹間の暴力、親に対する子どもからの暴力が含まれている (「includes IPV, child maltreatment, elder abuse/neglect, violence among siblings, and children’s violence against parents.」) と説明している。

<sup>4</sup> 梅澤彩「ニュージーランドにおける 養子縁組法と生殖補助医療法 - 日本への示唆として -」『立命館法学』5・6号、2016年、pp.54-

また、Stewartによれば「Intimate Partner Violence」（以下、「IPV」と略称する。）に基づく再暴力のツールについては、「親密なパートナー間における暴力により支配・コントロールする意図的な行為の総称で、IPVの種類は、殴る・蹴る・押す・突き飛ばす・平手打ちにする・髪を引っ張る・火傷をさせる・首を絞めるなどの身体的暴力、脅迫・侮辱・暴言・威嚇・女性の行動をコントロールする、女性を孤立させる、無視するなどの精神的暴力、性行為を強要する・中絶を強要する・避妊に協力しないなどの性的暴力が含まれる (Stewart, 1994)」という<sup>5)</sup>。

従って、FVの概念は、人権を侵害するような多様な形態の虐待・暴力を包括するものであって、家族のメンバーあるいは、同性も含む親密な関係である私的領域で行われる暴力・虐待と、児童虐待や高齢者虐待なども視野に入れたものである。

つまり、【Family violence (家庭内暴力)】 > 【IPV (広い概念)・児童虐待、高齢者虐待、兄弟姉妹間、親に対する子どもの暴力】という関係式で、IPVの暴力の定義は、個人の健全な発達を阻害する身体的、性的及び心理的な暴力、社会的孤立、経済的虐待など、その他の形態の不適切な取り扱い (maltreatment) を含むと考えられる。例えば、文化的、宗教的な違いによって、IPVのタイプや暴力の様相は様々であるが、弱者に対するコントロールと支配のパターンに変わりはない。さらに、家族内という狭い範囲での「Domestic Violence」という言葉の捉え方から、「Family Violence」へ、そして、さらに今回の調査により「Family Harm (家庭内での危害)」へと、政策過程で言葉の変遷がみられた点は強調しておきたい。

## II 暴力からの安全の確保と削減のための施策の動向

ニュージーランド政府は、国連が示す女性に対するあらゆる形態の暴力の撤廃に関する宣言 (Declaration on the Elimination of All Forms of Violence against Women) に基づき、Violence against womenの定義を示し、それに沿って、人権および女性の地位に関する女性差別撤廃条約など、国際的責務を履行してきた国の一つである。特に、女性政策省は、暴力からの安全性の確保を推進してきた。しかし、ニュージーランドは先進国の中でもDVの発生割合が最も高い国の一つとされている。特に、長年の課題が、「親密なパートナーからの暴力」(Intimate partner violence (IPV)) と、性暴力からの安全の確保の問題である。女性政策省のホームページには、2018年度の重要課題として、3つの戦略的政策（「経済的な自立」「幹部への登用」「暴力被害の削減」）が示されている。その内の一つに「家庭内暴力及び性暴力からの安全向上」を推進し、「暴力被害の削減」を目指していくことが示されていた。それは、「すべての女性と少女に、あらゆる形態の暴力とハラスメントがなくなるようにする」(ensuring all women and girls are free from all forms of violence and harassment) ことを目指すと記されていた。

ニュージーランド政府は、Domestic Violence Act 1995年を制定し、1999年に一部改正を行っている。1999年の改正では、Domestic Violence Act (1995) で規定されていた保護命令制度の在り方の見直しが図られた。理由としては、1995年の家庭内暴力法では、家庭裁判所における保護命令の付与を通じて、家族を暴力行為から保護するように設計されていたが、しかし保護命令を必要としている家族が、取得手続に時間がかかり保護されなかったということがあった。日本でも同様に地方裁判所で保護命令の取得手続は、最速で1週間といわれており、通常10日前後の時間を要するために家族が保護されなかったとい声がかかる。

そこで、ニュージーランド政府は、でDomestic Violence Actを改正(2010年7月1日施行)し、そのギャップを埋めるために、現場で警察の安全命令 (Police Safety Order : 以下、「PSO」と略称する。) を発行することが可能となった。

PSOは、暴力を振るう人から家族を保護するように設計されたもので、発生した事件と従来からある保護命令の発行と

<sup>5</sup> Stewart, D. E. (1994). Incidence of postpartum abuse in women with a history of abuse during pregnancy. Canadian Medical Association journal, 151(11), 1601-1604.

の間のギャップを埋めるものとなった（具体的なことは以下で説明をする）。

2005年には、「Family Violence に対する行動に向けての対策委員会」（Taskforce for Action on Violence within Families）が設置された。さらに、2007年7月には、女性政策省に性暴力対策課が配置されるなど、現在に至るまで、政府機関とNGOが協力して、Family Violence と Sexual Violence の根絶するための取組を続けている。

特に、2007年9月からは、「Family Violence に関するアクション・キャンペーン」が実施されてきた。NPO団体の「It's Not OK」（<http://www.areyouok.org.nz/>）では、被害者への手助けになる情報提供や、広報活動を積極的に行っている。「It's Not OK」のメッセージには、「ニュージーランドの人々の間では、“家庭内暴力” というものは、平均よりも貧しい家庭、社会経済的に低い階層の女性にのみ、起こりうるもの」という認識を改めるよう、テレビ広告や雑誌等で広く訴える戦略をとっている。例えば、高級住宅情報誌「HOME Magazine」などにおいて、「DVはどんな裕福な家庭にでも起こりうるもの、今まさに起こっていること」という真実を伝え、斬新なプロモーションが行われるようになった。政府の調査等でも、実際は高所得層にもDVの被害は数多くあり、「大勢の国民がDVの問題についてまったくの誤解をしている」と伝えている。

「It's Not OK」の戦略は当たり（Family Violence is Not OK: Paradise Hill Case Study FCB NZ : <https://adgang.jp/2015/08/105384.html>）、雑誌等を使ったユニークな取り組みで、いくつものTV番組で“DVの真実”とともに取り上げられた。ネット上でも見ることが可能で、「文化的構造的要因の観点を含めて、女性への暴力は一般的であり、特別な対象者の話でない」ことを、映像等を通じて訴えている。以下で一つの内容を紹介する。

「郊外の高級地にある新築のデザイナーズ住宅を掲載する」という企画で、住宅の名称は「Paradise Hill」とある。キャッチコピーは「息をのむ景観と家族のプライバシーの両立」というものだった。「その物件は他の物件と同様に、目次にも記載があり、一見すると通常の住宅・物件紹介のコンテンツと変わりがなかった。さらに紹介ページをめくっていく、写真の中におかしな箇所がいくつか発見できる。例えば、棚の上に手の指でつけたであろう“血の跡”らしきものがあつたり…リビングにある花瓶が割れていたり、ダイニングの椅子が倒れていたり…テーブルが無残に壊れている写真とともに、趣旨が明らかになってくる。」という内容だ。

こうした斬新な広報の流れの背景には、女性政策省の実施した実態調査等によるものである。殺害された女性被害者の多くが、男性パートナーや元パートナーによって殺害される率をはるかに高く、家庭内や親しい間柄で発生することが分かってきた。また、ニュージーランドでは、2010年・2011年にカンタベリー地域での大地震が発生し、災害時の女性の脆弱性を表す指標の一つに、女性を取り巻く雇用の悪化と、女性への暴力が増えたことが顕在化してきた。

2016年9月、当時の政府（国民党）は、“Safer Sooner reforms”のスローガンを掲げ、より早期の安全改革を進めるために、新たな法案（「The Family and Whānau Violence Legislation Bill」）を示した。この時に、“domestic violence”から“family violence”へと、広く捉える視点へと法案の名称も変更がされた。そして、1995年に制定されたDomestic Violence Actの見直しが進められ、前政権時の2016年5月に、新たな法案（The Family and Whānau Violence Legislation Bill）として議論がされてきた。

2017年10月26日、9年間ぶりに前政権（国民党）から現政権（労働党・NZファースト党連立政権）に代わったことから、「The Family and Whānau Violence Legislation Bill」は、継続審議に持ち越される形で、「The Family Violence (Amendments) Act Bill」\*旧政権からの継続）として法案が出された。

そして、2018年10月30日に、同時に、「The Family Violence 2018 Bill」と「The Family Violence (Amendments) Act Bill」の法案は、共に全体委員会に提出され、The Family Violence Act 2018と、The Family Violence (Amendments) Actとして、2018年11月12日、2法は成立した。その経過については、以下で説明していく。



### Ⅲ Domestic Violence Act 1995 から The Family Violence Act 2018 へ

#### 1. The Family Violence Act 2018 (2法) の政策過程の概要

The Family Violence Act 2018 と、Family Violence (Amendments) Act 2018 の法案の2法は、以下の様な経過をたどり成立した。元々は、前政権（国民党）の下で作成された「Family and Whānau Violence Legislation Bill」は、1本の法案だった。議会において2018年9月11日の第2読会を通過し、全議会委員会に2018年10月30日に付託された。政府は、改正案の段階から、被害者への焦点を強化し、法律を明確にした上で、政府と地域社会が共働していく仕組みづくりに着手していった。そして、暴力の影響を受けた被害者、そして子どもたちの健康に大きな手助けとなるよう考えられている。また、早期の介入の必要性とあわせて、加害者がより深刻な Harm（「危害」）を加えるリスクの評価のためのメカニズムを提供することとなった。

そして、家庭内暴力に対応する機関や支援団体等の支援者は、安全を最優先に考えて情報を共有することが重要であり、政府と共に協働作業の方法を検討した上で、共に責務を負うということを政策過程の段階から示されてきた。被害者に対しては、できるだけ早く介入し、彼らが望む支援にアクセスするための支援と、被害者の安全を確保すること。また、家族内暴力のサイクルを断ち切り、被害者が世代間連鎖していくことのないよう、加害者になるのを防ぐ予防策も含めて努めていくことが政策過程の目標となっていた。

本年、政権が変わったことで1つの大きな変更点としては、「Family and Whānau Violence Legislation Bill」の内容の一部が、現政権（労働党・NZファースト党連立政権）では、「Family Violence Bill 247-3A」という名称の法案と変更になったが、実質的な継続審議として取り扱われた。そして、「The Family Violence Bill」は、2018年11月6日に第3読会を通過した。この法案は、名称を、「Family Violence Act 2018」として2018年11月12日に議会で可決された。

また、その関連法案として同時に、「Family Violence (Amendments) Bill 247-3B」が提出され、実質的な継続審議として取り扱われてきた。2017年10月26日、現政権（労働党・NZファースト党連立政権）へと政権交代後も継続審議され、最終的には、家庭内暴力の問題は重要課題と位置づけに変わりはない。したがって、前政府（国民党）が提示した、「家族内および（Whānau マオリ語：家族の意味）暴力法案」（The Family and Whānau Violence Legislation Bill）は、現政権に引き継がれる形で継続審議され、別だてで、「The Family Violence (Amendments) Bill 修正法案」が提出され、同時に2法案が議会を通過し、2018年11月12日、新たに（1）「The Family Violence Act 2018」と、（2）「Family Violence (Amendments) Act 2018」（「2018年家庭内暴力（修正条項）法」として、可決成立した。これら2法は、2019年7月1日施行になっている。

#### 2 The Family Violence Act 2018 と The Family Violence (Amendments) Act 2018 の概要

##### （1）The Family Violence Act 2018 の概要

The Domestic Violence Act 1995 から、新たな The Family Violence Act 2018 へと法案が置き換えられた。この【法律の目的】は、家庭内暴力を防止し、(a) 家庭内暴力はすべての形態において容認できないとの認識の上で、(b) 加害者が家庭内暴力を行おうとするのを止め、防止する。そして、(c) 子どもを含む被害者を家族の暴力から守ることが規定されている（第3(1)）。

The Family Violence Act 2018 は、家庭内暴力の特質性と、影響について、より良い指導を政策立案者に与えるとともに、家庭内暴力を担当する部署（課等）が、被害者および家庭内暴力を犯した人々に対してより一貫した対応をとることが求められ、そしてまた、以下の様な改善策をとることがみられた。

The Family Violence Act 2018 の概要としては、家庭内暴力を受けている人々への一貫した家庭内暴力対応システムの変革の基礎を築くものである。

新たな FV 法は、①被害者を保護し、人々が家庭内暴力を犯すのを防ぐために警察の安全命令が変更となり、最大で「10 日間」被害者を保護できるようになった。②家庭内暴力の情報共有を支援するための法規定を導入すること。③ dowry abuse（持参金）の乱用が家庭内暴力の一形態であることを認識すること。④介護者と要介護者が一種の家族関係になり得ることを明確にすること。そして、⑤司法長官の承認を得て、NGO が自分自身で申請することができない人のために保護命令を申請することを認める。⑥家庭内暴力を犯した人々に、より広範な奉仕活動に参加するよう指示するよう裁判所に権限を与えること。⑦保護命令（一時的保護命令を含む）を解除するかどうかを決定するときに、裁判所に一定の基準を考慮するよう要求すること。⑧たとえ彼らが現在被害者と同居していなくても、被害者の子供を保護命令に加えることを裁判所に権限を与えること、というものである。

【家族に関する暴力の意味】については、(1) この法律では、家族に関する暴力は、人との関係では、(a) その人に対する暴力行為を意味し、そして (b) その人が家族関係であるか、または家族関係にあった他の人物によって、あるいは、(2)・・・暴力とは以下のすべてまたはいずれかを意味します。(a) 身体的虐待、(b) 性的虐待、(c) 心理的虐待に対する暴力のすべて、またはいずれかである暴力行為が該当すれば保護の対象となっている。

## (2) The Family Violence (Amendments) Act 2018（修正条項法）

“The Family Violence (Amendments) Act 2018” は、暴力犯罪の裁定における被害者の安全を第一に考慮し、刑事司法制度を大きく変えることとなった。今回の改正法により、新たな法律を含め量刑の変更など、刑事法制と民事法制の両方で家庭内暴力への対応を向上させる流れとなった。当然、関連法規も改正となった。

2018 年 12 月 3 日に施行された第 1 部（2000 年保釈法の改正）、第 3 部（1961 年犯罪法の改正）、および第 5 部（2006 年証拠法の改正）一部改正となった。特に、「首を絞める・窒息させる」、「強制的な結婚や組合活動」、そして「家族への暴力行為」、「被害者の安全を保釈決定時に優先させる」、「ビデオによる証拠を提示する」などである。

裁判所は、保釈判決を下す際には、子どもを含む被害者の安全を最優先事項とした法改正については、例えば、加害者の保釈を決定する前に、裁判所はまずその決定が被害者に与える影響について検討するとした。また、The Family Violence (Amendments) Act では、「致命的でないが首を絞める」、または「窒息させる」犯罪行為に対しても、新たに重大な違法行為とし、最大 7 年の懲役刑を科す新たな法律の改正に含まれた。特に、この点については、現場の警察官も着目していただけに、結果として、曖昧な部分が明確に法律に明記されたことで、警察が恣意的にならないように、危険性の判断基準等、スケールを図りながら現在、対応している。

さらに、保護命令の違反をしたものは、判決を考慮する際の特別な加重要因とするとした。そして、裁判所職員が事件に関連する潜在的なリスクを認識できるように、犯罪に付与しうる「家庭内暴力の印」として導入することとなった。

## (3) 画期的な改正～ DV 被害者に年間 10 日間の有給休暇保障～

RNZ News や AFP 通信等のネット配信による国際ニュースでも報じられたように、「2018 年 7 月 25 日、ニュージーランド議会は、DV 被害者に対し、年間最大 10 日間の有給休暇を認める法案が可決され、来年 4 月から実施予定」である。この改正法案が成立したことは、日本にも瞬時にニュースとして流れていた。いくつかの配信された記事を見ると、成立に向けて尽力した緑の党のジャン・ローギー（Jan Logie）議員が次のようなコメントを出している。「10 日の有給休暇を付与することは、被害者が、暴力行為を止め、失業の心配をせずに助けを得ることができるようになり、」・・・「これは被害者、雇用主、社会にとっての勝利だ」と述べている。現在、DV 被害者への有給休暇を導入しているのは、他に、フィリピンが 2004 年に、DV に苦しむ人々へ 10 日の有給休暇を付与している（AFPBB News ネット参照：<http://www.afpbb.com/articles/-/3183775>）。それらの情報によると、ニュージーランドでは DV の発生率が先進国の中でも高く、フィリピンの他、

カナダの一部の州、オーストラリアで無給で5日間の休暇が保障されているが、国として、有給休暇が認められるのは先進国で初めてである。

対象は、被害者本人やDVを受けた子どもの保護者で、加害者から逃げるための引っ越しや、裁判所での手続きなどを可能にするために有休を保障するほか、柔軟な働き方を申請する権利も保障するとしている。こうした動きは、今後の被害者の職場支援の在り方を変革する画期的な改正という見方が出たであろう。

#### IV ニュージーランド警察本部担当者へのインタビュー調査結果

2018年2月23日、ニュージーランド警察本部において担当者2名と会いインタビュー調査を実施した。以下は、その時の聞き取り調査から得られた内容をまとめたものである。

##### 1 家庭内暴力に対する警察の意識

ニュージーランド警察は、「家庭内暴力は犯罪である」とした厳しい姿勢でのぞんでいる。「誰であれ、他者に物理的、性的、あるいは精神的危害を加えることは違法である」との認識であった。わが国の場合、精神的危害（モラルハラスメント）については、証拠を示すことが難しいだけに警察も積極的姿勢とは言い難い面がある。しかし、ニュージーランド警察の意識は、精神的暴力（危害）についても、明確に家庭内暴力として認識している。警察の「Family Harm（家庭内危害）」については、「親密な関係において、暴力、脅しなどを使って、相手をコントロールもしくは束縛することを指している。「親密な関係とは、夫婦、兄弟姉妹、親子、フラットメイト等、およそ同じ住所を共有している関係を示している。具体的には、身体的、精神的、性的、社会的（携帯電話を監視する、友人との約束をキャンセルさせるなど）、経済的、文化的（宗教的な批判、異文化などの違いを理由に相手を罵倒する、パスポートを隠す、英語能力をばかにする、相手の文化を批判するなど）等の精神的暴力を含む。」と理解されている。

実際に、担当警察官は、日々DV対応に追われているのが現状がある。警察に被害届の出された家庭内暴力のうち、「最も多いのは女性や子どもに対する暴力」で、「警察に届け出た被害者の約85%は女性」といわれている。警察は、家庭内暴力を見聞きする子どもたちが深い傷を負うことを認識している。当然、子どもたちを被害から守るために行政及び民間支援団体と積極的に連携を取っている。そして、警察は、「差し迫った家庭内暴力の恐れがあるときだけでなく、周囲に相談できる人がいない場合など、以下の様な流れで警察まで【111番】に通報してほしい。」と話していた。

市民に対する情報提供としては、「警察安全命令:Police Safety Order (PSO)」がある。また、併せて、被害者への説明としては、「保護命令(Protection Order)」の発令を申請することができることなど、必要に応じて、弁護士または民間支援団体等のサポートグループへの援助や、連絡先を伝えている。

そして、現場に駆けつけた警察官は、専用のスマートフォンを所持し、その場でオンラインにつながっている質問項目に沿って、瞬時に質問に回答できるようになっている。その時のやりとりの内容は、「連携先にも照会される」とのことであった。日本ではスマートフォンを一台購入するだけでも財源に悩まされている国との違いを感じるだけでなく、チェックリスト機能の内容を含めて参考となる点が多かった。

##### 2 警察へのDV通報の流れ ～聞き取り調査から～

① 「通報の流れ」については、以下の流れとなっている。

ニュージーランドの場合、まずは、【☎111】ダイヤル（警察、救急車、消防の統一番号）で通報する。そして「警察へつなげてほしい」とコールセンターのオペレーターに伝える。そして、コールセンターから通報されたケースに

よって振り分けられ⇒【警察】の動きが始まる。

ニュージーランド警察は、これまで、家庭内暴力（DV）を、Family Violence と呼んできたが、1年前からは、「Family Harm（家庭内危害）」とっている。ちなみに、ニュージーランドの家庭裁判所は Domestic Abuse と呼んでいる。

警察は、被害者からの聴取には、【Family Violence Information Disclosure Scheme (FVIDS)】（家庭内暴力情報開示スキーム）を使っている。また、「評価フレームワーク」については、カナダ・オンタリオ州の「家庭内暴力リスクの評価」を採用してきたが、「その内容を修正してニュージーランド警察で独自の作成したものを利用している。」との話だった。スマートフォンには、簡単な質問事項のアプリソフトに従い、「YES」or「NO」で回答していく方法をとっている。「その時の回答は、協力関係にある団体とも共有できる仕組みになっている」と話していた。今回の新法の成立により、「警察の安全命令 Police Safety Order (PSO)」が発行されたときに、加害者と、被害者がそれぞれに必要なサービスやプログラムにつながる機会がより増えた。さらに、より統合的かつ調整された対応を確実にするために、社会サービス提供者と支援機関・民間団体との間で情報を共有して行くことが求められている。

ただし、今回の調査時が2018年2月であったことから、新法の法案成立前の審議中であったことから、警察としては、「Police Safety Order (PSO) の対象の行為条件として、『首をしめることを含める』かが重要である」とくり返し話していたが、以下の内容が新法に加わった。

● Family Violence (Amendments) Act 2018 では、以下の条文、24において、Amendments to Crimes Act 1961 を改正し、189A が加り（首を絞めつけまたは窒息）、「7年を超えない期間、故意または無意識のうちに通常の呼吸、血液循環、またはその両方を妨害する責任を負う」とした。

(a) 他の人の鼻、口、またはその両方を覆うことをする。

(b) 他の人ののど、首、またはその両方に圧力を加える、またはその両方に圧力を加えること。

## ② 警察の安全命令 Police Safety Order (PSO)

「family harm」は、親密な関係において、「暴力、脅しなどを使って、相手をコントロールもしくは束縛すること」を指す。そして、親密な関係とは、「夫婦、兄弟姉妹、親子、フラットメイト等、およそ同じ住所を共有している関係」を指している。具体的な行為については、身体的、精神的、性的、社会的（携帯電話を監視する、友人との約束をキャンセルさせるなど）、経済的、文化的（宗教的な批判、異文化などの違いを理由に相手を罵倒する、パスポートを隠す、英語能力をばかにする、相手の文化を批判するなど）等の精神的暴力を含む。

新法により、Police Safety Order (PSO) は、家庭内暴力の危険性があると警察が判断した場合に、発行するもので、これまでは、通常1～2日（最長5日）の効力を持つとしてきたが被害者が安全対策を講ずるのに十分な時間を確保できるように、警察の安全命令の最大期間を「5日間から10日間に延長」された。

非難所の連携先としては、今回訪問した、「Women's refuge」という団体などが紹介される。この段階で、「同居していても加害者は効力期間中、家を出なければいけない。」この時の様子について、警察官は、「加害者は頭を冷やす意味もあり、ホテルに泊まろうが、知人宅に泊ろうが家から出される。」と話していたのが印象的であった。PSOは、被害者の同意がなくても発行される。そして、PSOは、上級以上の警官によってのみ発行されるのが基本である。手順については以下の様な説明を受けた。

●ダイヤル111→証拠が十分な場合は→逮捕・刑事手続きへ⇒\* Protection order only となる。

●ダイヤル111→証拠が不十分な場合は→Police Safety Order (PSO)：1日～5日（現在10日まで）

●判断→①何もしない、②新しく PSO 再発行、③正式な保護命令へ（Apply protection order）

また、「保護命令 Protection Order」は、嫌がらせをする相手と婚姻・家族関係にある、または世帯の一員、内縁関係に



ある場合、家庭裁判所に保護命令を申請する。まず3ヵ月有効の temporary protection order が発行される。その間、加害者が家裁に控訴しなければ、final order となり被害者が取り消すまで効力は持続する。さらに、【\* Restraining Order】は、1年間に2度以上他人から嫌がらせを受けた場合、地方裁判所に接近禁止命令を申請できる。そして、【\* Property Order : Protection Order】を申請する人は、家庭裁判所に申請することにより今まで住んでいた家の居住権、或いは Furniture Order により今まで所有していた家具の使用権を決めてもらうことができる。

保護命令に従わない場合、警察は当該虐待者を逮捕することができ、地方裁判所での裁判のうえ、場合によっては罰金の支払か、あるいは、服役を命じられる。

#### ④ 5F - Family Harm への警察アプローチについて

Family Harm (以下、「FH」と略称する。)に対する「警察アプローチ」については以下の手順で進めている。

● Front Counter (受付) と Reporting officer and Team (通報を処理する職員とチーム) がある。彼らは5つのポイントの眼をもって判断している。

⑥ ● Action Quality Family Harm Investigation ・ ・ ・ ⑥

【① SAFVR + ② Ask Dynamic questions = ③ Total Concern for Safety ⇒ ④ Family Harm Graduated Response Model ⇒ ⑤ Complete Frontline Safety Plan】

警察は、通報を受けると、5Fの眼をもって Family Harm の捜査 (5F・Family Harm Investigation) に出動する。捜査に際しては、Family Harm を、家族内で生じる諸問題を包括的な見地から取り扱う。潜在化している Family Harm も、他の相応した諸機関とのパートナーシップのもとで取り扱うことになっている。5Fの眼とともに、警察は、Family Harm のより広い背景 (事情) を把握するために、【目を見開く (Eyes Wide Open)】初動捜査に焦点をあてている。捜査の結果、警察は、安全に対する総合的な懸念 (関心) の所在を決定して、現場最前線の安全計画を作成する。その手順は、加害者と共に適切な行動をとるためである。また、初動に続く少なくとも72時間の間で、リスクにさらされている人々や子ども (tamariki) の安全を改善するためである。

より上質の Family Harm (危害) 捜査をするためには、十分な情報を得た上で意思決定ができるようにすることである。そして、多機関連携先 (Multi Agency partners) から速やかにアクセスを得ることが必要である。また、警察によってつくられる現場での最前線の安全計画は、多機関チームにより、被害者、子ども (tamariki) および加害者のための長期の安全計画を打ち立てるための基礎となる。

【5F Family Harm Investigation (5つの眼危害捜査)】は、「Static Assessment of Family Violence Recidivism (FVの再犯率の統計評価: 略称はSAFVR) を用いて実施している。SAVRは、ニュージーランドの状況に適合するよう、ニュージーランド警察によってデザインされたものである。なお判断基準については、「一連の変数を回帰分析して、ニュージーランドの人々にとって最も見込みのある変数: 【家族内暴力 (FV)】、【指標犯罪/事故のコード】、【指標犯罪の時の年齢/事故】、【攻撃者としての犯罪】; 【過去1年間の間の家族内暴力の発生回数】、【以前の犯罪の回数】、【法務省の有罪の記録】; 【性別】、【30日以上拘禁判決】) などから判定していく。

これらの2年間の実際のデータを使用して、統計モデルをテストし、その予測値を確認したものである。このようにして作成された「SAFVR」という名前のリスク尺度は、人が次の2年間で家族内暴力を犯す確率を計算するものである。この尺度では、リスクを「高い」「中くらい」「低い」という分類結果が示され、警察が家族危害で出動する際に使われている。

また、リスク尺度であるダイナミックな一連の質問 (Dynamic questions risk measure) は、SAFVRとともに、Family Harm (危害) 捜査の一部として被害者に対して実施されている。この一組になった質問は、よく調査されて作成されたものであり、家族暴力リスクの強い指標となっている。この一組の質問内容は、家族危害エピソードについての10個の質問から構成

されている。それに付加される2つの質問は、親密なパートナー間の暴力に関する質問である。また、もし子どもが両親と一緒に住んでいるならば、さらに4つの質問が用意されている。もし、これらの質問に肯定的回答を与える回答者は、「(疑わしい攻撃者や支配的攻撃者)」のリスクにさらされる可能性を示している。この一組からなる質問により、リスクにさらされる人（通常は、被害者、第1次的被害者）と tamariki が顕在化している。

#### ⑤ 警察と Family Violence のネットワーク

ニュージーランドには約48の地域での Family Violence ネットワークが存在している。現在では、Family Violence Interagency Response System (FVIARS) は、全国に63カ所に広がっている。FVIARS グループは、家庭内暴力と対峙して働いている様々な政府機関や地域機関・団体で構成されており、機動力ある活動をしている。また、FVIDS とは、New Zealand Police have introduced a Family Violence Information Disclosure Scheme のことで、以下の様な連携の流れに沿って行われている。

●ファミリーバイオレンス・コーディネーターが存在している。ネットワークは、現在は、6つの家族安全チームをつくっている。連携先には、警察、Oranga Tamariki 省、Women's Refuge、Family violence NGOs、Corrections（矯正局）、行政等である。

多機関の実践モデルとして、「ファミリーバイオレンス・多機関対応システム」によって動いている。また、2006年に、ニュージーランド警察は、当時の「CYF」と、「Women's Refuge」でかわした覚書(Mou)に基づいて連携協力をしている。また、「親密なパートナーとの間の脆弱性を評価するフォーム」については、警察がリスクアセスメントしているので、改めて、「FVIARS process」の一部としてのリスクアセスメントはしてない。ネットワークの各チームは、被害者へ対応する場合、①フォローアップの為に、NGOへの紹介、②被害者が何を望んでいるのか（ニーズ）に焦点を当てたミーティングをする。（例えば、避難するか、保護命令を受ける）、そして、③警察が被害者を訪ねることができる。④非公式の多機関安全プランがある。⑤非公式なケースレビュー（再調査もできる）がある。

## V ニュージーランド政府の子ども・家族関連の大きな変化

### (1) 「Oranga Tamariki 省」の創設

今回の調査でニュージーランドの児童福祉行政の根幹が大きく変わった。Oranga Tamariki 省ができたことである。児童福祉領域については、中央政府社会開発省「Ministry of Social Development」の管轄の下で、児童・家庭支援等のサービスが提供されてきたが、今回の調査で、行政の再編の動きがあった。これまで、社会開発省（MSD：Ministry of Social Development）には、5部門の1つにCYT（Child, Youth, and Family：子ども・若者・家族局）が組織図として示されてきたが、2015年4月に専門家諮問委員会が設立された。その委員会の最終報告書の提言を受けて、政府は、ケア・保護・青少年司法制度の大胆かつ緊急な改革が必要であることに合意した。そこで、2016年4月に創られたIIC（「Investing in Children」）プログラムでは、脆弱な子どもたちへのより良い結果を達成するために必要な根本的な転換を導くプログラムが提供されている。さらに、2017年4月1日、新たにOranga Tamariki-Ministry for Children「Oranga Tamariki 省」が創設された。「オランガ」は、「ウェルビーイング」で、「Tamariki」は、「子ども」たちと解され、ファナウ(Whanau)と呼ばれる大家族(家族、親戚、遠い親戚など幅広い意味での家族)が存在し、それぞれを大切にしたい。Oranga Tamariki 省である。さらに、ニュージーランドの児童または若者を支援することを目的として発足したIIC（「Investing in Children」）プログラムを重視しており、特に、子ども、青少年家族、子ども行動計画、地域社会投資、社会開発省の各部門から構成され、これらすべてのサービスを1つの省庁に集約させた意味は大きく、わが国の厚生労働省への示唆できるものといえる。

## (2) 家族法関係

今回、民事手続の関連でいえば、「Order Preventing Removal」は、子供を自分の許可なしにニュージーランドから連れ出せないよう家庭裁判所に申請しなければならないとした。親（後見人）による共同養育の原則からで、例えば、「国を越えれば、ハーグ条約が適用されている。また、2004年児童養育法（Care of Children Act 2004）は、父母の共同生活が破綻している場合の子の利益の保障について規定しているが、この法律の基本原則は、「子の福祉と最善の利益が常に最優先に考慮されなければならない」と明記されている（2004年児童養育法第4条）。2004年児童養育法第2章第4節「国際的な子の奪取」（養育第94条ないし第124条）では、子の返還を求める申立等が規定されているが、2014年4月1日、日本においては、ハーグ条約が発効されており、この条約の締約国は、他の締約国に不法に子を連れ去られたとの監護権者からの申立てを受けた場合、子が元々居住していた国に迅速に返還されるようにするための措置をとる義務を負っており、親権をめぐる父母間等の争い等は、子の返還後に、子が元々居住していた国の裁判所において決着することが想定されている。この点については、新法の関係で改正後の状況は、今後の調査課題としていきたい。

また、従来からニュージーランドを紹介する上で「ファミリー・グループ・カンファレンス（Family Group Conference）は、「1989年児童・青少年及びその家族に関する法」（Children, Young Persons, and Their Families Act 1989）第19条）に基づいてるが、今回、Oranga Tamariki 省の関係者等からの聞き取りでも、以前にくらべ、余り活用されているという印象が感じられなかった。特に話の中で、「マウイの人たちは、都会に出てしまい、従来の家族観の機能が薄れているということもあり、今後のニュージーランドの制度設計に、大きく Family Group Conference が中心的に紹介されていくことは減る」ことが予想される。

しかし、FV法2018の成立により、厳罰化傾向が進む中で、今後揺り戻しとして、修復的司法の理念を尊重する Family Group Conference が、見直されることを期待していきたい。

## 付言

本報告は、京都産業大学社会安全・警察学研究所が、科学技術振興機構・社会技術研究開発センター（JST・RISTEX）によって採択された研究開発プロジェクト（親密圏内事案への警察の介入過程の見える化による多機関連携の推進）の研究成果の一部を中間報告するものである。ニュージーランドでの現地調査は、2018年2月16日～同年2月26日にかけて、ウエリントンとオークランドで実施した。