



特定非営利活動法人 ヒューマンライツ・ナウ
Human Rights Now

モンゴル・女性に対する暴力に関する 調査報告書



2013年10月

info@hrn.or.jp

【目次】

第 1 章 はじめに	1
1.1 調査目的	
1.2 調査方法	
1.3 訪問先	
第 2 章 モンゴル基礎状況	2
2.1 モンゴル基本情報	
2.2 モンゴルの政治体制—社会主义体制から市場経済体へ	
第 3 章 訪問先の調査報告	3
3.1 全国暴力反対センター	
3.2 モンゴル女性法律家協会	
3.3 モンゴルジェンダー平等センター	
3.4 持続可能な発展のためのジェンダーセンター	
3.5 全国ジェンダー平等委員会	
第 4 章 モンゴルのDV根絶法の制定過程とその概要および履行状況	11
4.1 モンゴルにおけるDVの被害状況	
4.1.1 加害者の属性	
4.1.2 被害者の属性	
4.2 DV根絶法の制定過程	
4.3 DV根絶法の概要	
4.4 DV根絶法の履行状況	
第 5 章 ジェンダーに起因する他の暴力の問題	15
5.1 モンゴルにおける人身取引の特徴	
5.2 中国におけるモンゴル人被害者	
5.3 モンゴルにおける家事労働者	
5.4 ジェンダー平等センターにおける人売買被害者支援活動	
5.5 ジェンダー平等センターのシェルターにおける保護	
5.6 ジェンダー平等センターによる自立支援の流れ	
5.7 政府の取組み	

- 6.1 DV根絶に向けた取組み
- 6.2 人身取引
- 6.3 モンゴル政府に対する勧告
- 6.4 日本政府に対する勧告

第1章 はじめに

1.1 調査目的

モンゴルでは、2004年に「DV根絶法」が制定され、被害者支援がなされている。同法では、DVが家族および親戚によって行われる他者の人権および自由を侵害する行為と定義され、DVは身体的暴力だけでなく、精神的、性的、経済的暴力を含むとされている。そして、DV加害者に対しては、自宅から退去することや被害者に接近しないこと、加害者にアルコールや薬物の治療を受けさせることを命じができるとの規定もある。しかし、2008年の女性差別撤廃委員会による評価では、モンゴルにおいてDVが増加しているにもかかわらず、DVが家庭内の問題と捉えられ、DV根絶法に基づく申告は低いとされている。本調査の目的は、モンゴルにおけるDVの被害状況やジェンダーに起因する暴力等を調査し、DV根絶法の履行状況を検証することにある。

1.2 調査方法

特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウ「女性に対する暴力プロジェクト」に所属するメンバー6人が、2012年9月12日から14日までモンゴルのウランバートルに滞在し、DVの現状およびDV関連法政策に関する現地調査を実施した。DV根絶法の制定過程に携わった政府機関やNGO、およびジェンダー平等のための活動や人身売買の被害者の支援を行っているNGOを訪問し、制定過程での議論や履行状況、実際の被害者支援活動の内容等について聞き取りを行った。また現地調査に先立ち、調査チームによる研究会を複数回開催した。そのなかで、研究者を招くなどし、モンゴルの現行憲法、家族法、DV根絶法および関連法の条文等を学び、モンゴルにおける法規範の基礎情報の習得に努めた。

1.3 訪問先

日付	訪問先
9月12日	<ul style="list-style-type: none">● 全国暴力反対センター (National Center Against Violence)● モンゴル女性法律家協会 (Mongolian Women Lawyers' Association)
9月13日	<ul style="list-style-type: none">● モンゴルジェンダー平等センター (Mongolian Gender Equality Center)● 人権発展センター (Center for Human Rights and Development)¹
9月14日	<ul style="list-style-type: none">● 持続可能な発展のためのジェンダーセンター (Gender Center for Sustainable Development)● 全国ジェンダー平等委員会 (National Committee on Gender Equality)

¹ ヒューマンライツ・ナウの今後の活動の連携のために表敬訪問した。

第2章 モンゴル基礎状況

2.1 モンゴル基本情報

モンゴルの正式名称は「Монгол Улс（モンゴル・オルス）」であり、モンゴルは民族名でオルスは国を意味する。モンゴルは、東アジア北部に位置し、中国とロシアに接する内陸国である。面積は、156万4,100平方キロメートルであり、日本の約4倍である。人口は、約281万人であるが、その半分近くの約128万人は首都のウランバートルに居住している。主な民族はモンゴル民族であり、全体の95%を占める。コンピュータ等を日常的に使用する都市住民と、伝統的な遊牧生活を続ける地方の遊牧民の生活スタイルは大きく異なる。

モンゴル全体はほぼ同じ気候区分に属し、亜寒帯もしくはステップ気候である。年間の平均降水量は東京の1/4以下であり、乾燥している。気温は年較差が非常に大きく、夏は40°C近くまで上がり、冬は-30°C以下まで下がる。一日の中での気温変化も大きく、日中は汗ばむ陽気でも、夜には0°C近くまで下がる事も珍しく無い。

モンゴルの主要産業は、工業、牧畜業、流通業、軽工業などである。経済状況は、民主化以降、日本を始めとする各国や国際機関の指導、助言及び支援により市場経済化に向けた構造改革を推進し、1994年に初めてプラス成長に転じた。その後も順調に経済が発展してきたが、2008年、世界的な金融・経済危機の影響を受け、2009年にはマイナス成長となった (-1.3%)。その後、2010年に入り、鉱物資源分野の順調な発展に加え、鉱物資源の国際相場の回復が内需の拡大を後押ししたことにより、2010年の経済成長率は6.4%、2011年には17.3%とV字回復を果たした。名目GDPは、約85億ドルであり、一人あたりのGDPは2562ドルである。

世界経済フォーラムが発表した2012年度のジェンダー・ギャップ（男女間格差）指數は、135か国中44位である。経済活動の参加と機会のスコアが他国に比べて高く、政治への関与のスコアが低い。

2.2 モンゴルの政治体制—社会主义体制から市場経済体制へ

モンゴルの歴史を振り返ってみると、1911年に清朝が辛亥革命によって倒れたことに乘じて、独立を宣言したが、当時ロシアの権益の下にあった。1917年にロシア革命が勃発すると、その影響はモンゴルにも及んだ。1921年に人民革命がおこり、1924年「モンゴル人民共和国」として、ロシアに次いで第二次の社会主义国家となり、旧ソ連邦の政治経済体制が導入されることとなる。モンゴルはその後70年間共産党の統治下にあった。この時代に制定された法律はおおむね共産党の専制制度とイデオロギーを支えるためのものであった。1980年代末の旧ソ連邦崩壊、社会主义国の変革の影響を受け、モンゴルでは大変革が起り、政権を握っていた共産党が破れ、新しい民主化運動が指示を得て、独裁政権が終了した。

1992年に新憲法が成立した。従前のものと比べて、より多くの民主的統治の原則が取り入れられ、人民の権利と自由が保障され、モンゴルの自発的・民主的・政策的・経済的改革のスタートラインとなった。個人所有が認められ、「モンゴル国」となり、民主国家として新しいスタートを切った。また、従来の社会主義体制から市場経済体制へと変わった。

市場経済に移行した結果、経済混乱と社会問題を生み出すこととなった。古い中央集権的統制経済は崩壊し、多くの国営企業は閉鎖され、新しい自由競争経済で生き残るために、小さな企業として再構成されることとなった。この問題が、失業・犯罪インフレ・貧困の増加を招いた。貧富の格差が広がり、現在人口の3分の1が貧困層である。

2003年より土地所有法が施行され、首都郊外の幹線道路沿いの土地は企業用地として囲いこまれ、資源が国内産業の振興には使用されず、安価に国外に流出することとなった。貧富の差が拡大し、生活手段をもたない家族が農村からウランバートルに出て行き都市農民となった。これらの人々の間では、親の失業やアルコール依存症等により家庭が崩壊し、子どもがマンホールの下で暖をとつて暮らす「マンホール・チルドレン」となるような問題も生じている。

第3章 訪問先の調査報告

3.1 全国暴力反対センター

【設立過程】

全国暴力反対センターは、1995年に設立されたDV被害者の支援活動を行っている民間団体である。設立当時、モンゴル社会は社会主義から資本主義への移行にともない、社会の変化が生じていた時期にあった。そのためにDV被害者はどこに助けを求めていいのか分からぬ状態に置かれていた。DV問題に取り組んでいる民間団体は女性法律家協会以外には存在しておらず、民間の女性団体自体も少なかった。女性法律家協会によるDV問題への取り組みを通して、DV被害者に対する直接的な支援を行うための組織があらたに必要であることがわかり、そのことが全国暴力反対センターへの設立につながった。別組織の立ち上げにあたり財政的な支援が必要であったため、民間団体に直接的な資金援助をしているオーストラリア政府に打診した。同政府からモンゴル社会におけるDV状況に関する情報が必要であると言われたが、当時はモンゴル政府も民間団体もデータを有していなかったため、民間団体が実際に扱ったことがあるケースを基にして計画書を作成し、提出した。その結果、同政府による援助を受けることができ、1995年にDV被害者の支援を行う団体としての全国暴力反対センターを立ち上げることができた。また、オーストラリア政府からの援助を基に、2年間のパイロット・プログラムとしてシェルター運営をすることになったことが契機となり、現在もシェルター運営を続けている。

【組織体制】

全国に 16 か所の支部があり、また 5 か所でシェルター（各定員 20 人）を運営してきた。しかし、現在、ウランバートルにある 2 か所（女性用のシェルターと 14 歳以上の 10 代の子どものためのシェルター）のシェルターのうち、1 か所の住所を加害男性に知られ、窓等を破壊されたため、現在はそこを閉めて、1 か所に統合している。支部は本部のように事務所形式をとっておらず、パートタイムのスタッフが個別に活動を実施している。

有償のスタッフを 17 人雇用しており、それ以外にボランティアが 100 人ほどいる。ボランティアの多くは学生である。ソーシャル・ワーク、法律、カウンセリング等を学ぶ学生が全国暴力反対センターで研修を受けることもあり、そのなかの希望者がボランティアになることもある。

【活動内容】

活動は主には DV 被害者に対する直接支援と政府や社会に対するアドボカシーの二つの柱から成り立っている。直接支援としては、被害者に対するカウンセリング、裁判の際の弁護士の紹介、裁判所への同行、ホットライン（法的助言を含む）の開設、シェルターの提供、被害者の自立支援を行っている。2006 年までは 24 時間のホットラインを開設していたが、経済的に継続が厳しくなり、現在では朝 9 時から夕方 6 時までの受付となった。ホットライン業務を担当するスタッフが 1 人いるが、実際に電話を受けて被害者の話を聞くのは弁護士である。一週間あたり、5 人から 7 人がホットラインに電話をかけてくる。

アドボカシーとしては、社会一般に対する DV 防止のためのキャンペーンや DV 法の制定に向けての意見表明をしてきた。キャンペーンでは実際に起きたケースを基にアピールをしたり、マスメディアを通して実施する等の工夫をしている。また、DV 根絶法の改正に向けての政府のワーキンググループに参加しているほか、警察大学の卒業生を対象とする研修のなかで行われている DV 問題に関するクラスへ講師を派遣している。DV に関するセミナーやトレーニングの内容に関する相談を警察から受けることもある。

【運営資金】

DV 被害者に対する直接支援のためのサービスは無料で提供している。2010 年までは契約に基づいて、社会福祉・労働省からシェルター運営費の 10%が支払われていたが、2011 年以降はシェルター入居者一人当たりに対する定額の援助という形式に変更された。また、国家予算のなかにはシェルター運営に対する財政援助は計上されていないが、実際には契約に基づいて、一定の割合の援助を受けている。

有償スタッフの人事費はプロジェクトを実施することで、海外の援助団体から提供される資金によってまかなっている。したがって、継続してプロジェクトの計画書を作成する必要がある。

【他の運営上の課題】

加害者によるシェルターに対する破壊行為、加害者による脅迫やストーカー行為が起きているため、スタッフやボランティアの安全性を確保できていない問題がある。今後はスタッフやボランティア用の安全規定 (Safety Code) を作成する必要がある。

3.2 モンゴル女性法律家協会

【設立過程】

モンゴルは 1990 年初頭社会主義体制から市場経済体制へと政治体制が移行し、1992 年に新憲法が制定された。

モンゴル女性法律家協会は 1992 年に設立された。市場経済へ移行し、個人所有が認められるようになり、法的紛争が起こってきた。また、その頃に、DV が問題化されるようになった。モンゴル女性法律家協会が設立された背景には、市場経済体制への移行と関係があろうと考えられる。

【組織体制】

モンゴル女性法律家協会は、裁判官、検察官、弁護士、警察官、公証人等で構成される団体である。会員は約 1,200 人存在し、その内弁護士は約 500 人であり、裁判官は約 200 人で、これはモンゴルの全裁判官の 70% を占めている。検察官は約 100 人、その他警察官や公証人である。男性からの加入希望があり、2008 年より男性はサポーターとして登録できることになった。2012 年現在約 50 人の男性が登録されている。

モンゴル女性法律家協会は、21 か所の県、9 か所の区、そしてウランバートル市に支部を設置している。多くの支部があるため、短時間で調査ができるというメリットがある。同協会事務局には 2 人のフルタイム・スタッフと、パートタイムのスタッフが存在する。事務局長は弁護士でもある。

現在、モンゴル女性法律家協会会长が首相の第一アドバイザーとなっており、法務省の副大臣の任務についている。また、同会長が政府の DV 根絶法の改正に向けての政府のワーキンググループに入っているため、どのような状況でワーキンググループが進んでいるかについて、報告をしてもらえる。

【活動内容】

モンゴル女性法律家協会の活動は、従来法律相談が中心であった。1990 年以降、モンゴル社会において DV が問題化されるようになったため、2000 年に法律相談をとりやめ、DV 対策に取り組むこととした。全国暴力反対センターと協力して調査を行い、データを作成した。また、DV 防止キャンペーンも実施し、DV 根絶法の制定に向けて動いてきた。

現在の活動の中心は、人権を守る法律を適用するメカニズムを明確にすることと、法律のモニタリングにある。また、活動内容を政策の作成に移行しており、主に 2004 年制定

の DV 根絶法の改正に向けて検討中である。あわせて弁護士および裁判官に向けての DV 関係のマニュアルの作成を検討中である。

2012 年度の活動として、DV 問題が原因で犯罪を起こした服役中の女性の事件を調査し、女性を釈放する機会があるかどうかの検討を行っている。また、新しい活動として、女性に関わる問題だけでなく、社会問題全体、たとえば、医師の誤診による医療過誤の問題等を取り扱うことを計画している。

【運営資金】

設立当初は運営資金そのものを海外援助に頼ってきたが、1997 年以降はプロジェクトごとに海外からの資金援助を受けるようになった。アジア財団からは DV 防止法の制定時から援助を受けており、国連人口基金からは、DV 防止法施行の進捗状況を調査するためのプロジェクトに対して資金援助を受けている。

【今後の課題】

モンゴル女性法律家協会は、以下の課題の達成に向けて現在、健闘中である。

- ①政府に対して、予算を求める運動をすすめる。
- ②DV 根絶法を改正する動きに取り組む。
- ③DV 問題を扱う団体とのネットワークをつくる。
- ④海外の団体との交流をはかる。

3.3 モンゴルジェンダー平等センター

【設立過程】

モンゴルジェンダー平等センターは、全国暴力反対センターの元職員により 2002 年 1 月 4 日に設立された。設立当初は、主に DV 家庭において性暴力被害を受けた子どもへの支援を行う予定であった。しかし、設立の翌年に人身取引被害者から相談を受けたことをきっかけに、人身取引被害者の支援に力を入れるようになった。

【組織体制】

ウランバートルと国境地域において、人身取引被害者のためのシェルターを保有しており、事務局はウランバートルのシェルター内にある。有給職員は全体で 10 人おり、その内訳は事務局長 1 人、シェルター担当（ウランバートル市内 3 人、国境地域のシェルター 1 名）、ホットライン担当 1 人、カウンセリング担当 1 人、法律相談担当 1 人、トレーニング・予防啓発担当 1 人、英語通訳・翻訳 1 人である。ウランバートル市内のシェルターは、3 人が 24 時間交代で勤務している。

【活動内容】

主な活動分野は、人身取引被害者支援、ジェンダー平等に関する啓発教育、性暴力被害者支援、移民支援である。

人身取引については、被害者の一時保護から自立支援まで幅広いサービスを提供している。主な支援内容は、電話相談、帰国支援、シェルターでの保護、心理カウンセリング、法律相談、経済援助、職業訓練、起業支援等である。

2003 から 2012 年の間に支援した人身取引の被害者は 468 人であり、このうちの 60% の被害者に対し帰国支援をした。帰国支援した被害者の 40% は、中国からの帰国者である。その他の帰国支援者は、マカオ、香港、マレーシア、カザフスタン、韓国、トルコ、ウクライナにおいて被害にあっていったものである。帰国支援は、国際移住機構（IOM）、モンゴル警察、被害者の送り先国の警察等と連携することにより実施している。帰国支援者数のなかには、モンゴル国内における人身取引（地方からウランバートル等）の被害者も含まれている。その割合は 20% である。

また、モンゴルジェンダー平等センターは、警察大学や国境防衛大学において、人身取引被害者支援に関する研修を行い、被害者への二次被害の予防に務めている。さらに、国内の教育大学、医療大学、ソーシャル・ワーカーの養成を行っている大学と協力し、被害者支援に関わる各関係者（行政機関職員、警察、法曹関係者、心理カウンセラー、ソーシャル・ワーカー、警察等）を対象とした支援マニュアルも作成している。

ジェンダー平等に関する啓発教育については、主に国内の大学生や中高生を対象に実施している。これまでにモンゴルジェンダー平等センターの講義を受講した大学生は約 8,000 人、中高生は約 25,000 人である。大学での講義は、モンゴルジェンダー平等センターが、大学側にジェンダー関連の授業をカリキュラムに組み込むことを要請したことにより実現した。ジェンダー平等に関する啓発教育は、政党や経済界のリーダーたちにも提供している。また、モンゴルジェンダー平等センターは、政府関係者や政治家等に働きかけ、「ジェンダー平等法」の制定に向け尽力した。

性暴力については、電話により被害者からの相談を 24 時間受け付けている。家族や親族から性暴力を受けている被害者の多くは、相談することを躊躇する傾向にある。性暴力に関するその他の取組みとしては、売春経験者のための自助グループがある。モンゴルジェンダー平等センターは、売春経験者のための自助グループ運営マニュアルを作成し、自助グループのリーダーに対し研修を実施している。現在、ウランバートルのほか、国内の 4 つの県において自助グループが活動を行っている。

移民支援は、2009 年から取組んでおり、主に海外で不法就労をしているモンゴル人労働者を対象とした帰国支援を行っている。その他、国際結婚に関する問題に対応するため、韓国人男性との結婚に関心があるモンゴル人女性や、すでに韓国人男性と結婚したモンゴル人女性のための電話相談も行っている。

【運営資金】

モンゴルジェンダー平等センターの運営は、主に国際機関等の資金援助により成り立っている。主な資金提供先は、国際移住機関、スイス開発協力庁、アジア財団、地域振興カナダ基金、国連機関、米国議会、韓国政府である。モンゴル政府からの援助は少ない。

人身取引被害者保護事業に関しては、2007年より国際移住機関から継続的に資金援助を受けている。予防啓発活動は、アジア財団からの助成により実施している。しかし、資金は事業単位で支給されるため、支援事業が途切れることがある。

【その他の運営上の課題】

資金不足により、活動が制限される場合がある。特に、ジェンダー平等に関する啓発教育については、経費に占める外部資金の割合が15%にとどまるため、自己資金の状況によっては、活動の継続や展開が難しい場合がある。移民支援については、モンゴル人出稼ぎ労働者への支援に加え、モンゴル国内の建設現場等で働いている中国人労働者に対しても支援を行いたいが、資金不足のため実現していない。その他、性暴力被害者支援についても、支援内容の拡充を図りたいが、現在の資金状況では難しい。

3.4 持続可能な発展のためのジェンダーセンター

【設立過程】

「持続可能な発展のためのジェンダーセンター」は、女性に関する情報を持ち、調査研究を行う組織を作る目的で1995年に「女性情報研究センター」という名称で設立された。同センターは、1996年から2000年にかけて女性の状況を明らかにする調査を行い、報告書としてまとめた。また、調査結果をもとに、政府に対して、女性の状況を改善するためのアドボカシーを行った。民主化が行われると多数の女性が失業者となり、失業した女性たちは非公式セクターで働き、家庭生活やモンゴルの経済を支えることになるが、政府は女性を守り、支援する政策を講じてこなかった。そのために、女性たちが社会で活躍していることを認めさせると同時に、女性が抱える問題を明らかにし、女性が自分で問題を解決していくこと、および他のNGOが活動しやすいように支援することを目標として掲げた。1997年と1998年に多くの女性に関する機関が設立されるようになった。女性情報研究センターは、女性に関するNGOを集め、同センターが集めた情報を公開するセミナーを開く等の活動を行った。2000年になると、女性のNGOの数が37にまで増え、女性情報研究センターは女性NGOを社会に定着させ、NGOの活動を通じて、女性が自主的に問題を解決できるようにするという目的を果たすことができたと判断し、次のステップとして、ジェンダーと発展という問題に取り組むために「持続可能な発展のためのジェンダーセンター」へと名称を変えた。

【組織体制】

ウランバートルに事務所があり、フルタイムの職員が 5 人いる。また、ゲル地区にも「コミュニティ発展センター」があり、2 人の職員がいる。現在は、計 7 人のスタッフで運営をしている。センターで 5 年から 6 年勤務をしてから、他の機関に異動する人が多い。現在の女性に関する NGO のスタッフの殆どは同センターの元職員で、なかには国会議員なった女性もいる。したがって、同センターでは、モンゴル社会へ進出する女性の育成に貢献していると評価できる。

【活動内容】

持続可能な発展のためのジェンダーセンターは、5 年ごとに活動計画を立てている。現在の名称に変わってからの活動は、政府の発展計画とその実行過程において、男性と同じように参加する権利を女性に与えるよう働きかけることにある。2002 年、政府が 1996 年に作った「女性の人権に関するナショナルプログラム」を改正し、「ジェンダー・ナショナルプログラム」を立案したが、その過程に同センターは関わりを持った。以前は、女性に関する問題は厚生大臣の指導の下だけで扱われてきたが、同センターの働きかけにより、首相の下にジェンダー平等委員会が設立され、政府が法律や計画を作成する過程に参加できるようになった。

当初、女性関連の NGO が意見を述べ、政府がそれを取り入れて、優れた法律や計画を作れば、すべての問題が解決されるだろうと考えていた。しかし、実際にその過程に参加したが、期待した結果に達することができなかった。このことを教訓にし、2005 年からは活動の場を地域に移し、地域住民と一緒に活動することを目標にした。その理由は、市民の意識を高め、生活のなかで実践されなければ、どんな法律や計画を作っても机上の空論に終わり、具体的な結果は出ないと分かったからである。ゲル地区の状況を調査し、政策に反映させる活動をしている。ゲル地区を選んだ理由は、ウランバートルに住んでいる人の 60% がゲル地区に住み、貧困層が多いからである。ゲル地区のコミュニティ発展センターでは、血圧測定や心理カウンセリング等を行い、住民にどこに病院があるか等の情報提供を行っている。移住のなかで苦労するのは女性で、たとえば、新しい地域に移ると生活がなかなか上手くいかず、夫がお酒飲んで暴れ、DV が起こる場合がある。また、子どもを保育園に入れることができず、家での仕事も増える。同センターでは、悩んでいる女性を対象にカウンセリングをしたり、ものづくりを教えたりしている。

【運営資金】

女性情報研究センターの設立に際しては、オーストラリア国際開発庁が援助をしてくれた。ほかには、セーブ・ザ・チルドレン・ファンド、国連開発計画/貧困緩和プログラム事務局 (UNDP/PAPO)、ソロス財団、アジア財団、ロータリークラブ・ウランバートル、エレル株式会社、アイシス・インターナショナル・マニラ、カナダ基金モンゴル、世界銀行、ユニフェム、国際労働機関／国際電気標準会議 (ILO/IEC) 等の国際機関や個人が資金を

援助してくれる。同センターの活動に共感してくれる個人がいると、一緒に活動を行う。一年に平均 5 万ドル程度の援助がある。入札に参加して政府の仕事（調査等）を請け負うことはあるが、政府から経済的支援は受けていない。

3.5 全国ジェンダー平等委員会

【組織体制】

2005 年に厚生労働大臣のもとに設立され、翌 2006 年に組織替えされ、首相直轄の委員会となった。

全国ジェンダー平等委員会の会長は首相であり、委員は 25 人である。委員は、政府と NGO から同率で選出されることが規定されており、NGO から 12 人が選出されている。政府からは、各省、統計局、人権委員会から選任されており、役職により委員が選任されるため、男女同数の委員となることは難しい。

事務局スタッフは 8 人である。

【活動内容】

モンゴルでは、北京会議以後の 2002 年にジェンダー・ナショナルプログラムが策定され、2004 年に DV 根絶法が制定され、次いで 2007 年に「DV を根絶するためのナショナルプログラム」が策定され、2011 年 2 月にジェンダー平等法が制定された。これらがモンゴルにおける女性の人権に関する法的枠組であり、これらに加えて、国家開発総合政策や MDGs、国際条約が法規範として適用される。

全国ジェンダー平等委員会の主な活動は、ジェンダー・ナショナルプログラムと、DV に関するナショナルプログラムの実施である。

2004 年に DV 法が制定されたが、法を作る国会議員も受け入れる社会とともに DV に関する意識が低かったため、十分ではない。そのため、ナショナルプログラムで足りない部分を補っている。

一つは、法律で規定されなかった被害者保護の仕組みを明確化した。具体的にはジェンダー平等委員会のほか、法務省、保健省、厚生労働省の大臣が連携して被害者保護にあたることである。たとえば、DV 被害者が病院に運ばれたら、治療を受けるとともに、警察がその場に来て状況を確認できるような、一か所で被害者が支援を受けるシステムである。

もう一つは、法務省と厚生労働省の大臣が中心となって進めている、加害者の更生プログラムである。2011 年に更生プログラムが作られたばかりであり、ほとんど実施されていない状況であるが、現在、一つの区の警察を拠点に、加害男性に対して、自発的な参加によるカウンセリングを提供する取組みをしている。

当面の活動の目標は、多数の回線のホットラインを作り、相談を受ける体制を多く作ること、国によるシェルターを設立することである。警察や医療と連携したシェルターの設立を目指している。

DV のほかに注目している女性に対する暴力は人身売買である。若い女性が買春目的の人身売買の被害者となったり、臓器売買の目的による人身売買のケースもあるが、国際結婚の形態による人身売買を最も注視している。

第4章 モンゴルのDV根絶法の制定過程とその概要および履行状況

4.1 モンゴルにおけるDVの被害状況

本項では、モンゴル警察情報研究センター（Information & Research Center, Mongolian National Police）が2012年11月9日に発表したデータに基づき、モンゴルにおけるDVの被害状況について報告する。2012年前期10か月における刑事犯の認知件数は18,852件であり、このうちDV関連の犯罪は458件（前年比134件【41.4%】増）であった。全体の犯罪認知件数に占めるDV関連の犯罪の割合は2.5%であり、前年度より0.5%の増加がみられる。DV関連の犯罪の多く（72.3%）は、首都で認知されたものである。

また、同期間における行政犯の認知件数は、667,808件（前年比120,413件【22%】増）であり、このうち、DV関連の行政犯は379件（0.06%）であった。

4.1.1 加害者の属性

2012年前期10か月における刑事犯の検挙者総数は16,404人であり、そのうちDV関連の犯罪で検挙された人員は444人（2.7%）であった。また、DV関連の犯罪容疑者の30.6%が酒に酔った状態で暴力行為を行ったと報告されている。DV関連の犯罪容疑者の年齢は、20代前半から40代後半と幅広く、年代別の内訳は、18歳未満（3人）、18-24歳（53人）、25-29歳（98人）、30-34歳（104人）、35-39歳（83人）、40-44歳（51人）、45-49歳（26人）、50-54歳（20人）、55歳以上（6人）である。これらの人員を職種別にみてみると、無職（221人）、会社員（84人）、自営業（71人）、国家公務員（25人）、遊牧民（25人）、NGO職員（10人）、学生（7人）、生徒（1人）であった。

また、同期間における行政犯の検挙者総数は629,955人であり、そのうちDV関連の行政犯として検挙された人員は379人であった。DV関連の行政犯として検挙された人員の年代別の内訳は、18歳未満（1人）、18-24歳（40人）、25-29歳（62人）、30-34歳（64人）、35-39歳（78人）、40-44歳（70人）、45-49歳（33人）、50-54歳（19人）、55歳以上（12人）である。これらの人員を職種別にみてみると、無職（251人）、遊牧民（38人）、自営業（31人）、会社員（27人）、国家公務員（10人）、NGO職員（6人）、その他（16人）であった。

4.1.2 被害者の属性

2012年前期10か月におけるDV関連の犯罪（刑事犯）の被害者として認知された数は460人であり、その多く（85.9%）が女性であった。被害者は、20代後半から30代前半に

集中している。被害者の年代別の内訳をみてみると、18歳未満（3.9%）、18-24歳（16.1%）、25-29歳（24.4%）、30-34歳（22.2%）、35-39歳（15.6%）、40-44歳（7.6%）、45-49歳（5.4%）、50-54歳（2.4%）であった。暴力の種類を多い順から挙げると、身体的暴力（283件）、精神的暴力（95件）、性的暴力（8件）、経済的暴力（4件）であった。DV被害を受けていた期間は、1年未満が最も多く175件で、次いで1-3年が45件、3-5年が10件、5-8年が1件であった。暴力の頻度をみてみると、1年に1-2回が189件、4か月間に1-2回が26件、月に1回が6件、2週間に1回が3件、毎日が1件であった。また、被害者と加害者の関係から被害者をみると、妻が最も多く194人、次いで内縁関係者（50人）、夫（14人）、実父母（5人）、義母（6人）、実兄（3人）、実弟または妹（6人）、実子（7人）、継子（8人）であった。被害者を職種別にみると、無職（201人）、自営業（86人）、会社員（82人）、国家公務員（33人）、学生（17人）・生徒（16人）、遊牧民（19人）、NGO職員（5人）、住所不定者（1人）であった。DVによる死者は14人、負傷者は376人であった。

前述の期間中にDV関連の行政犯の被害者として認知された数は167人であった。その年代別の内訳は、18歳未満（3人）、18-24歳（17人）、25-29歳（22人）、30-34歳（35人）、35-39歳（24人）、40-44歳（25人）、45-49歳（13人）、50歳以上（28人）となっている。これらの人員を職種別にみてみると、無職（90人）、会社員（21人）、自営業（14人）、遊牧民（13人）、国家公務員（8人）、学生（3人）、その他（18人）であった。

4.2 DV根絶法の制定過程

モンゴルでは、1999年に「家族法」において、家族の構成員による暴力の禁止およびDVを理由とする離婚の申立てに対する速やかな決定に関する重要な修正がなされた。これらの修正の背景には、全国暴力反対センターによる働きかけがあった²。しかしながら、家族法の修正や他の既存の法律はDVに対する抑止効力がなく、またDV被害者に対する救済手段が十分ではないなど、大きな効果を望むことができなかつた³。

その後、2004年5月にDV根絶法が制定され、2005年1月より施行されている。同法の制定背景においても、1990年代からDV問題への取り組みを行ってきたモンゴル女性法律家協会や全国暴力反対センター等の女性団体による政府に対する熱心なアドボカシー活動があつた。同センターでの聞き取りによると、立法過程では「なぜこのような法が必要なのか」と反対の意を示す男性中心主義的な政治家もいたという。

全国暴力反対センターは、これらの女性団体による働きかけに基づく同法の制定は結果的にモンゴルにおける政策の改革に向けてのNGOと政府による対話モデル、およびその立

² National Center Against Violence, *NCAV Report 2010-2011*, Ulaanbaatar, 2012, p.6.

³ Stop Violence Against Women (a Project of the Advocates for Human Rights), *Violence Against Women in Mongolia*, <http://www.stopvaw.org/mongolia> (Retrieved on 10th May 2013).

法過程への市民の参加を確立させることにもなったと評価している⁴。

以下では、DV根絶法の概要とその履行状況、および今後の課題をみていくことにする。

4.3 DV根絶法の概要

DV根絶法の下でのDVとは、第5条1項1号によって「第3条に記載されている人物によって行われる他の者の人権及び自由を侵害する行為若しくはその未遂、又は危害を引き起こす脅威を与える若しくはそれに等しい行為」であると定義されている。また、第6条でDVには、身体的、精神的、性的、経済的暴力を含むとされている。

第3条は同法が適用される範囲を示しており、1項で「家族法のなかで規定される家族の構成員及び親戚」、2項で「正式には公的機関に登録はしていないが現に一緒に住んでいる人々や家族法に基づき家族の監護や世話をを行っている人々」と規定されている。したがって、DV根絶法は法的に監護権等を認められている者のみならず、事実婚のカップルにも適用できるものである。また、第3条と第5条の定義により、同法でいうDVとは配偶者間の暴力のみならず、他の形態のファミリー・バイオレンスも含むものと解することができよう。

加害者に対する各種の禁止命令を規定している第16条に基づき、被害者は①加害者が家から退去するように求めること（1項1号）、②第15条1項3号に記載されているシェルターや他の場所にいる被害者に接触することを禁じること（同2号）、③共有財産の利用や処分を禁止すること（同3号）、③監護権を有する幼児との接触を一時的に禁止すること（同4号）、④加害者のふるまいに影響を与える義務的トレーニングを受けさせること（同5号）、⑤必要に応じて、関連法のなかで規定されている行政手続にしたがい、アルコールや薬物依存の義務的な治療を受けさせること（同6号）を裁判所に申し立てることができる。

被害者から上記の禁止命令に関する申立てがなされた場合、第17条1項にしたがって、裁判所は被害者の申立てのほか、警察や弁護士（advocate）もしくは権限を与えられた代理人からの要求、および添付された証拠に基づいて、これらの禁止命令を発令しなければならない。また、同条2項の下で、これらの命令は申立てから24時間以内に発令されなければならないとされている。同条6項によると、裁判所は、被害者を繰り返し虐待したり、脅威を与えたり、力を行使する等の行為があった場合（同条6項1号）、性的関係の強要あるいはそのようにしようとした場合（同2号）、心理的な損害を与えるために、親戚や同僚から被害者を隔離する場合（同3号）、家族の世話に対する義務を意図的に回避、もしくは子の養育に深刻な被害を与えるようなケースが事前に生じている場合（同4号）等の状況を鑑みて、禁止命令を発令することになっており、その有効期限に関しては、状況に応じて一年を超えない範囲とされている（同条3項）。

加害者は禁止命令が発令された場合、その決定に対し抗告する権利が与えられているも

⁴ 同上。

の、抗告によって裁判所の決定による効力が停止されることはない（同4項）。また、禁止命令の発令をもって、DVに関する行政罰に係る捜査、刑事事件としての起訴、民事事件としての提訴が妨げられることもないとされている（同条5項）。

政府の権限と警察の義務についてもDV根絶法のなかに明記されている。政府は、第7条の下で①DVを根絶・防止するための政策とプログラムを採用し、実施すること（同1項1号）、②そのようなプログラムに必要な費用を国家予算から配分すること（同1項2号）、③シェルターのための最小限の必要事項を定義すること（同2項2号）、④社会福祉担当の国家中央機関と共同で、加害者のふるまいに影響を与えることを目的とする義務的トレーニングを承認し、実施できるようにすること（同3項2号）等の権限を行使することになっている。

警察は、第9条の下で、①DVに関する申立てを受けとると、DVの現場を訪問し、被害者や申し立てられた加害者、および証人から聞き取りをし、記録を取ること（同1項1号）、②禁止命令の申立書の提出に関する権利やその手続を被害者に説明すること（同1項2号）、③行政罰や刑事罰の可能性について、加害者に説明すること（同1項3号）、④必要に応じて、被害者を病院やシェルターへ送ること（同1項4号）、⑤必要に応じて、他の関連法で規定されている行政手続にしたがって加害者を勾留すること（同1項5号）、⑥禁止命令の申立書を関連機関や担当の役人宛に提出すること（同1項8号）等の義務を課せられている。

以上が、DV根絶法に基づくDVを含むファミリー・バイオレンスの定義、同法の適用範囲、被害者の法的救済手段である禁止命令の内容、および裁判所の権限や警察の義務の概観である。次項では、主には全国暴力反対センターでの聞き取り調査の結果に基づき、同法の履行状況について報告する。

4.4 DV根絶法の履行状況

モンゴルに対する2008年の女性差別撤廃委員会による総括所見は、DV根絶法の制定、およびDVを根絶するためのナショナルプログラムの採択を含む、モンゴル政府によるDVや女性に対する暴力に対する取り組みを歓迎しつつも、DVが高い頻度で生じていることに対して深い懸念を示している（パラグラフ25）⁵。また、同所見はDVがモンゴル社会や法執行官の間においてもいまだに個人的な問題であると考えられており、DV根絶法の下での起訴率が低い（同法制定以来、20件しかない）ことにも懸念を示している（同パラグラフ）⁶。

全国暴力反対センターによると、2004年から2010年までに発令された禁止命令はわずか40件しかなかった。禁止命令を求めて被害者が警察に申立書を提出すると、警察側が最初に同命令の必要の有無を判断し、あわせてソーシャル・ワーカーも同命令の必要の有無を判断するという。その後、通常の裁判所での手続に入る。DV根絶法上、裁判所は申立てか

⁵ CEDAW, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Mongolia*, 7th November 2008, CEDAW/C/MNG/CO/7.

⁶ 同上。

ら24時間以内に同命令を発令することになっているが、実際的には2か月から3か月かけてようやく発令される状況にある。24時間以内の発令について、警察や裁判所の職務記述書のなかに何も書かれていなかったため、このような事態が生じている。また、裁判所自体がDVの意味をそもそも理解していないという問題もある。

DV根絶法の制定前は、被害者が警察に訴え出たとしても相手にされなかつたが、同法の下では被害届を受理しなければならなくなり、現在では以前に比べると警察への通報件数は増加している。しかし、同法に基づく手続方法を知らない被害者が多く、結果的に全国暴力反対センターを頼ってくる被害者も多い。

警察は被害届が出されると、加害者を行政法に基づき72時間程度勾留することができるが、多くの場合、勾留理由はDVではなく、社会の安定を乱したという行政上の理由に基づくものとなっている。警察にとって、刑事事件の容疑者としての逮捕よりも、行政勾留の方が利用しやすいことから、結果的に行政勾留が被害者から加害者を引き離すための手段として用いられている。また、加害者が刑法上の犯罪行為を行った場合、刑事手続に基づいて刑事処罰を受けることになるが、その行為が犯罪を構成しないがそれに近い状態の場合（たとえば、傷害罪とはいえないが、それに近いもの等）は行政罰の対象となる。実際に加害者は刑事罰を受けることは少なく、通常は行政罰という形で処分されているケースが多い。

さらには、裁判所から禁止命令が発令されようとも、裁判所命令の実施に関する法律のなかで、DV根絶法の実施方法や執行機関について何も記載がないために、警察自体が同命令の執行機関として認識されておらず、警察は同命令を無視できる状態が続いている。そのことがDV根絶法上の規定と実際の履行状況との間に大きなギャップを生む原因となっている。

DV根絶法は今まで改正されていないが、第一次改正に向けた動きはすでに始まっている。同法改正のためのワーキンググループが政府内に設置されており、全国暴力反対センターもそのメンバーとして改正作業に関わっている。現行の法は制定自体に重点がおかれたため、シンボル的な法とならざるを得なかった。改正にあたっては、禁止命令の迅速な発令と緊急命令の導入のために、同法第17条を修正する必要がある。あわせて加害者責任や加害者への処罰を明確にするために、加害者責任について規定している第19条の改正も求められている。さらには裁判所命令の実施に関する法律のなかに、DV根絶法の施行が含まれるようにするための修正が必要である。

第5章 ジェンダーに起因する他の暴力の問題

5.1 モンゴルにおける人身取引の特徴

モンゴルにおける人身取引は、1990年 の市場経済移行後に深刻化した。経済の市場化により農牧業で生計を立てることが困難となった遊牧民の多くは、職を求めて国内外の都市

部へ流出した。このような人の流れの発生に伴い、職業斡旋を装って、貧困層の地方出身の若者を集め、性的搾取や労働搾取を目的に性関連産業や採掘現場等に送り込む人身取引ブローカーが出現した。現在モンゴルは、国境を越えた人身取引の送り出し国、経由国および受け入れ国となっている。

モンゴルにおける主な人身取引の形態の一つとしては、貧困層の若い女性たちを、国内外の都市部の性関連産業に送り込むというものがある。ブローカーにより集められたモンゴル人女性たちは、中国、マカオ、韓国、香港、シンガポール、日本、マレーシア、イスラエル、トルコ、スイス、ハンガリー等に送られ、現地のホテルやバー等において、借金と引き換えに売春を強要されている。

またブローカーは、給与の高い職業を紹介すると偽り、地方からウランバートルに移住してきた若い女性たちを集め、市内のマッサージパーラー、ホテル、バー、カラオケクラブ等において売春に従事させている。家族で移住してきた場合は、親が子どもに売春を強要する場合もある。また、モンゴル国内の採掘現場近くのパブ等に、女性たちを送りこむブローカーもある。

さらには国際結婚斡旋業者を通じて韓国人男性と結婚した若いモンゴル人女性が、結婚後に隸属的な立場におかれ、借金返済のために労働を強いられたり、暴力を受けたりするケースも増加している。

トルコ、カザフスタン、チェコ、ポーランドでは、モンゴル人の移住労働者が労働搾取の被害者となっている。モンゴル人の若い女性たちが、海外のサークル団に曲芸師として送られ労働搾取されるケースも報告されている。またモンゴルは、北東アジアにおける強制売春や、中国やロシアにおける強制労働被害者の経由国という側面もある。

以下、人身取引被害者の支援を行っているジェンダー平等センター（以下、センターという。）における聞き取り調査から得られた情報を基に、モンゴルにおける人身取引の現状や被害者支援の内容等を紹介する。

5.2 中国におけるモンゴル人被害者

中国には人身取引を行う大規模なブローカーがあり、モンゴル人と連携して貧困層の若いモンゴル人女性を、中国の都市部の性関連産業に送り込んでいる。モンゴル側の協力者は、女性の勧誘、募集、輸送、引渡し等、人身取引のあらゆる行程に関与している。モンゴル国内でブローカーと協力して対象者の勧誘を担うものは、中国で商売をした経験があるもの、売春に従事していたもの、結婚しているものであり、その大半が女性である。

勧誘担当のモンゴル人女性たちは、長身で美人の若い女性たちに近づき、中国ではモデルの仕事をしながら大学に通うことができると声をかけ、ブローカーに引き渡す女性たちを集めている。

またブローカーは、中国の大学への進学支援に関する虚偽の広告を新聞に掲載し、若い女性たちを募集している。広告には、大学入学に必要な経費（ビザやパスポートの取得費、

入学費、交通費等)を一切負担することなく中国の大学に進学することができ、もし気に入らなければモンゴルに帰国することも可能であると書かれてある。応募は男女問わず可能であるが、審査の段階で女性に絞られる。

また近年は、親戚や知人がブローカーとなり、中国に女性を送るというケースも増加している。親戚や知人からの勧誘ということで、警戒心が薄れ、騙されるケースが多い。

このような手口で募集された若いモンゴル人女性たちの大半は、中国到着後にパスポートを取り上げられ、建物の2階以上の部屋に監禁される。抵抗すれば、罰として食事が与えられなかつたり、暴力を振るわれたりする。また架空の借金が課され、返済のために売春を強要される。借金額は送られた都市によって異なり、北京は10,000元(約15万円)、二連(Erlian)は3,000から5,000元(約47,000から79,000円)、マカオや香港は3,000から5,000米ドル(約29から49万円)程度である。

一日の返済額が決められており、売春による一日の売り上げが返済額に満たない場合は利子が課される。また食費や光熱費も売上げから支払わなければならないため、数年後には借金額が膨れ上がり、完済することは極めて難しい。

5.3 モンゴルにおける家事労働者

現在モンゴルは、労働搾取を目的としたフィリピン人家事労働者の送り先国となっている。フィリピン人の場合、モンゴル国内の滞在期間が21日以内の場合はビザが不要である。ブローカーはこの制度を利用して、フィリピン人家事労働者をビザ不要の短期滞在者としてモンゴルに送り込んでいる。モンゴル人がブローカーに支払う家事労働者紹介料は、4,500から5,000米ドル(約44から49万円)である。モンゴル人に雇われたフィリピン人家事労働者は、外出を禁止され、長時間労働を強いられ、なかには雇い主から虐待を受けるものもある。21日以上滞在する場合はビザを取得する必要があるが、雇い主やブローカーがビザの申請手続に協力することではなく、フィリピン人家事労働者は非正規滞在状態に陥る。2011年には、フィリピン人家事労働者の1人が、雇用主のもとで自殺するという事件があった。

センターが支援した人身売買被害者468人のうち、4から5人がフィリピン人の家事労働者であった。センターのシェルターでは、これまで4人のフィリピン人家事労働者を保護し、フィリピンへの帰国支援をした。フィリピン人被害者に対する情報提供は、教会を通じて行われている。被害者本人が教会に来ることが難しい場合は、牧師や友人が対象者に電話等で支援に関する情報提供を行っている。

5.4 ジェンダー平等センターにおける人身売買被害者支援活動

センターは、IOM等の国際機関や、モンゴルや被害者の送り先国の警察、モンゴル大使館、モンゴル中央情報局等と連携して被害者の帰国支援を行っている。これらの機関と連携することにより、被害者の居場所に関する正しい情報を迅速に共有し、被害者の安全確

保に向けた行動を取ることが可能となっている。またセンターは、人身取引被害者のためのパンフレットを作成し、鉄道会社と協力して、中国行きの切符を購入した人に配布したり、国境の移民局に配置している。

被害者や被害者の家族からセンターに電話が入ると、被害者が滞在している国のモンゴル大使館や移民局に連絡し協力を要請する。センターから連絡を受けた大使館や移民局は、警察と連携して被害者の居場所の特定や安全の確保を行う。ただし、警察に連絡することが、被害者の安全を脅かすことに繋がると判断された場合は、他の方法により被害者の安全確保が図られる。被害者の安全確保や支援策については、センターの法律家チームが協議して決めている。

支援活動の開始当初は、中国の警察から協力を得ることは難しかったが、センターがモンゴルの警察に働きかけ、モンゴルの警察を通じて中国側に協力要請を行ったところ、中国の警察と連携して支援活動を行うことが可能となった。現在は、被害者の存在が明らかであれば、センターから中国側の警察に直接連絡を入れ、被害者の救出を要請することができる。

警察と連携して被害者保護活動を始めた当初は、なぜ自ら好んで売春を行っている女性を救済しなければいけないのかと考える警察関係者が多く、被害者が警察から二次被害を受ける場合も多かった。

そこでセンターは、2005年に専門調査団（刑事警察1人、捜査警察1人、国際刑事警察官1人、大学の教員1人、センター長）を立ち上げ、北京、香港、マカオ、二連において人身取引被害者の現状について現地調査を行った。警察関係者が、人身取引の被害者たちが売春を強要されている状況を把握したことにより、警察関係者の意識が徐々に変化し始めた。その後、調査参加者が、所属機関の各レベルで報告会を開催し、現場の状況を伝え続けたところ、行政や司法関係者の意識も変わっていった。

現在、センターは人身取引被害者に対する二次被害予防のため、警察大学や国境防衛大学における人身取引被害者支援に関するトレーニングや、移民局、警察、法曹関係者を対象とした被害者支援のためのマニュアルの作成等に取り組んでいる。

5.5 ジェンダー平等センターのシェルターにおける保護

センターは、人身取引被害者専用のシェルターを国内2か所（ウランバートルと国境沿いの町）で運営している。

ウランバートルのシェルターの定員は6人で、1か月あたり平均して4人が利用している。年間を通して、60から70人の利用者がいる。このシェルターには、6か月間の滞在が可能であるが、これまでの利用者の平均滞在日数は101日である。シェルターには、トレーニングルーム、寝室（2部屋）、事務室（4部屋）がある。

国境地域（Zamiin Und）にあるシェルターは、「トランジットセンター」と呼ばれており、帰国した被害者が、ウランバートルのシェルターに移動する前に1週間滞在すること

ができる。

また、帰国を希望している被害者のなかには、帰国後の滞在先がないものや、滞在先はあるが、帰国後の生活に不安を感じているものも多い。そこで、センターは、2008年に被害者の多い中国の二連にシェルターを設置し、入所者に対して、帰国後の不安を軽減するため情報提供等を行っている。

5.6 ジェンダー平等センターによる自立支援の流れ

被害者からセンターに連絡が入ると、まずソーシャル・ワーカーによる聞き取りが行われ、支援計画が作成される。その際、家族の状況を調べ、家族が被害者を受け入れることが可能である場合は、被害者を家族のもとに戻している。被害者が家族のもとに戻った後も、センターは継続して支援を提供している。主な支援内容は、衣服の提供、心理カウンセリング、医療機関の紹介、進学や就労支援、裁判支援、社会復帰支援等である。

社会復帰支援については、被害者の状態に応じて計画が立てられる。計画の実施状況に関する調査は、開始後3か月後および6か月後に行われる。一つのケースは3年で終了する。

また被害者の自立支援の一環として、1年間に10世帯を限度に、一世帯当たり200万トウグルク（約13,000円）を支給している。住む場所がない場合は、ゲルを購入して提供する場合もある。

被害者に対する資金援助は、被害者とその家族の関係を円滑にする効果もある。被害者の家族の多くは貧困層に属するため、帰国した被害者を養うことが難しい。また、被害者を捜索するため、すでに多額の費用を費やしているため、被害者が無事に家族に戻ったとしても、被害者に対する家族からの風当たりが強い場合も多い。センターは、このような問題を緩和するため、帰国した被害者を受け入れた家族に対し資金援助を行っている。このような資金援助の財源は、地域振興カナダ基金やスイス開発協力庁が拠出している。

その他、起業のための資金援助も行っている。これまで10世帯に3年間の資金援助を実施し、これらの実績をもとに起業ハンドブックも作成した。

5.7 政府の取組み

1990年代以降、人身取引の被害者が増加したことを受け、政府は刑法の改正や特別法の制定を通して、人身取引対策を強化している。

2006年には、「人身売買および商業的性的搾取からの女性や子どもの保護に関する国内行動計画」を策定し、予防から被害保護に関するさまざまな取組みを行っている。

2012年1月には、人身取引についてより包括的な取組みを行うこと目的とした、「人身取引根絶法」が制定された。またこの特別法の制定に合わせて刑法第113条が改正され、強制売春、児童買春、臓器の摘出等を目的とする人の獲得または売買が処罰の対象となつた。

しかし、民間支援団体や米国国務省を含む国際機関からは、被害者認定のためのシステムが欠如していること、被害者支援のための財源が不足していること、目撃者の保護体制が欠けていること、労働搾取を目的とした人身取引の被害者が保護の対象外となっていること等の問題点が指摘されている。

第6章　まとめ [勧告]

6. 1 DV根絶に向けた取組み

以上、みてきたように、モンゴルでは、モンゴル女性法律家協会や全国暴力反対センター等の女性団体の熱心なアドボカシー活動により、2004年5月にDV根絶法が制定され、2005年1月より施行されている。DV根絶法は、暴力の定義について身体的、精神的、性的、経済的暴力を含むものと広く定義し、適用される人の範囲もファミリー・バイオレンスを含む広い規定となっており、さらに加害者に対する各種禁止命令の内容も接近禁止のほか財産の処分や監護権、加害者更生や治療命令に関するものを含んでおり、国際的に求められている水準にかなり近い内容となっている。また、禁止命令の申立権限を被害者のみならず警察や弁護士等にも付与し、裁判所による禁止命令の24時間以内の発令を求め、警察の義務について具体的に規定する等している点も評価することができる。

しかしながら、今回の調査により、DV根絶法に従った履行がほとんどなされていない実情が明らかになった。法施行から2010年までの6年間に発令された禁止命令はわずか40件であり、しかも発令までに2から3ヶ月も要している。また、警察はDV根絶法を適用するよりも、社会の安定を乱したという理由により、行政上の勾留や行政処分によって対応している。

法の履行がなされていない要因として、裁判所命令の実施に関する法律のなかにDV根絶法の実施や法執行機関に関する規定が設けられていないという立法上の問題があり、調査を実施した2012年は、その点の法改正に向けた法案作りがなされている最中であった。この点の法改正が行われるならば、法律上の障害は解消され、DV根絶法に従った履行が可能となるはずである。

しかしながら、今回の調査のなかで、DV根絶法の制定過程等の議論において、国会議員の理解が得られにくかったこと、また、警察や裁判所等の関係者の理解が十分でないこと、社会全体の理解も進んでいないこと等を各訪問先で見聞してきた。法律上の障害を取り除くだけでは解決しない、社会の実情であることが浮かび上がってきた。

したがって、法の整備を進めると同時に、法の履行関係機関の組織的、継続的な教育研修をはじめとする、社会全体の教育啓発等の取組みを実施していくことが求められている。

また、全国暴力反対センターを中心に、民間の女性団体等による被害者保護の取組みが熱心に行われており、全国暴力反対センターと警察や政府内の全国ジェンダー平等委員会との一定の連携がなされているが、民間団体は常に資金面での困難を抱えている状況にあ

った。

2007 年に DV を根絶するためのナショナルプログラムが策定され、2011 年にはジェンダー平等法が制定されており、今後は民間団体への財政的支援、および公的シェルターの整備を含めた被害者保護施策の充実、そして加害者更生に関する取組みの充実等を進める必要があり、DV 根絶や被害者保護に向けて残された課題はまだまだ大きい。

6.2 人身取引

モンゴルでは人身取引が大きな社会問題となっている。民間団体であるジェンダー平等センターが海外からの資金援助を受けて、人身取引被害者の保護や支援活動を行っている現状がある。

政府も人身取引対策を強化するようになっており、2012 年 1 月には人身取引根絶法が制定されているが、被害者認定のためのシステムの欠如や財源の不足、目撃者の保護体制、労働搾取を目的とした人身取引の被害者が保護対象となっていないこと等の問題が指摘されており、人身取引対策においても残された課題は大きい。

6.3 モンゴル政府に対する勧告

- ① DV 根絶法の完全な履行が可能となるよう、裁判所命令の実施に関する法律の法整備を早急に実施すること。
- ② DV 根絶法の履行に携わる警察、裁判官等の関係機関の組織的、継続的な教育研修を実施すること。
- ③ DV や人身取引の被害者保護のための公的施設およびシステムを整備すること。
- ④ DV 根絶法に基づく加害者に対する治療を含めた加害者更生に向けた取組みを充実させること。
- ⑤ DV や人身取引の被害者保護および支援活動に携わる民間団体に対する資金援助を拡大し、支援従事者の安全を確保すること。
- ⑥ DV 根絶法および人身取引根絶法の実施状況に基づき、課題を克服するための法の見直しを行うこと。法の見直しは、国連の「女性に対する暴力に関する立法ハンドブック」の規定する国際スタンダードに則って行うこと。

6.4 日本政府に対する勧告

外交政策において、モンゴルの女性に対する暴力やジェンダー施策を重要な問題の一つとして位置づけ、日本とモンゴルの両国における DV や人身取引施策等の発展のために必要な措置を講じること。

この報告書の執筆に関わったのは、ヒューマンライツ・ナウ
「女性に対する暴力プロジェクト」の以下のメンバーである。

【調査メンバー】

雪田樹理 後藤弘子 清末愛砂 福嶋由里子 後藤安子 高坂明奈

2013年10月



特定非営利活動法人 ヒューマンライツ・ナウ
Human Rights Now

〒110-0005 東京都台東区上野 5-3-4

クリエイティブ One 秋葉原ビル 7 階

電話:03-3835-2110 Fax:03-3834-1025

E-mail:info@hrn.or.jp