

2023年9月2日

「困難な問題を抱える女性への支援」施策の実施に関する自治体基本計画への提言

NPO 法人 全国女性シェルターネット

「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」（以下、「女性支援法」と呼ぶ）及び国の同法「基本方針」では、ようやく「人権の擁護」「男女平等」、「女性が安心して、かつ自立して暮らせる社会の実現」といった基本的な理念が掲げられ、また、居所なし、生活困窮やDV被害者だけでなく、性暴力被害者、若年女性、その他複合的な困難をかかえるさまざまな女性を支援する等、支援対象を拡げることが明確にされました。私たちは同法の導入を歓迎し、施行後の変革に期待しています。加えて、相談者の意志を尊重しつつ、「その発見、相談、心身の健康の回復のための援助、自立して生活するための援助等の多様な支援を包括的に提供する」と、被害者中心主義を明確にしながら包括的な支援内容を示していることも、歓迎すべきことです。そして、その支援活動において私たち民間団体が対等な協働者として位置づけられたことも、画期的なことと考えています。

しかしながら、これまでの売春防止法の規定の影響や、低予算での運営、市町村と都道府県に支援プロセスが分断されていることなどの背景から、現在の都道府県婦人相談所の運営は、この法が目指す支援活動とはかなり隔たりがあり、また地域間の格差があるというのが現状です。そこで、都道府県や市町村での基本計画策定にあたり、以下のことを明確に盛り込むことを提案します。

1. 相談支援センターのスタッフと体制の抜本的強化

法に掲げられているようにさまざまな被害者を包括的に支援するためには、女性相談支援センターの相談対応力の抜本的強化が必要である。支援の中核センターとして、センターの相談支援員がケースワークできるためには、以下のことを行うよう、計画に記載していただきたい。

①相談支援員の増員

1人配置ではなく毎日、必ず同一日に、同一の相談窓口の空間に複数配置。ケースにはチームで判断し、対応。例：都道府県内に駐在所等複数の都道府県の相談支援センターの相談室を置く場合は、それぞれに毎日2人以上配置。

②いわゆる「直来なし」ルール^(*)を廃止する。初期相談段階から、女性相談支援センターの相談支援員が相談者に面接して面談でケースを受けて、市や警察、民間の支援員などと協働してケースのアセスメントを行い、支援計画を立てること。

注*「直来無し」ルールとは、被害相談をする人が直接都道府県の婦人相談所に来所して面談し、そこから緊急シェルターに保護するなどの支援は行わず、市区町村の婦人相談員から都道府県に送り込む場合や、警察から来るケースなどに限って受け入れ一時保護するという方針のこと。いくら電話やSNS相談を受けても、その支援機関がその相談者に面談を提案しないというのは、一般の利用者の理解を得られるものではなく、不親切。

- ③センター本部事務所以外の、都道府県内各地に複数の相談室を設置し、都道府県のセンターに相談者が直接アクセスしているのと同質の環境を作ること。
- ④多様な施設を確保または創設すること。多様な相談者が利用できるようにするために、秘匿性の高い緊急シェルターが各都道府県に一つだけあればよいのではなく、場所を秘匿しないオープンな、例えば実家代わりに利用できる一時滞在場所や「居場所」、そしてペットや同伴家族と一緒に利用できるような部屋などを確保すること。
- ⑤センターは提示できる支援メニューを整備し、支援メニューをきちんと利用者に提示する。
- ⑥一時保護の基準などについて、これまでの批判が出ていたことは「しない」と明記する
例：「所持金あり」「身体的暴力なし」「すべてを捨てて他県に行く決心はしていない」等の理由で一時保護を拒否せず、保護を望んだ相談者は原則保護すると明確に表明する。

⑦相談支援員の支援力量の向上

相談者の困難な状況の理解や法制度などの知識を学ぶだけでなく、相談支援員としての基本的な態度や相談支援における留意点、ソーシャルワークの実際、社会資源等、体系的な相談員としての基礎的な研修を実施すること。女性相談支援員に必要な資質が備わっていない場合の対応として、基礎的な研修を受講するまでは現場への配置は控えるべきであることも明記し、新任の支援員の研修には、モニタリングやOJTを盛り込み、その後現場に配置すること。

国の「基本方針」の支援内容や「アセスメント」の記述は、加害者から離れた後に施設入所した被害者の心身の状況のアセスメントや希望を聞くことなどに偏っているきらいがある。DV・虐待・性暴力など加害者が存在するケースでのアセスメントは、まずは加害行為の悪質度や危険度のアセスメント及び加害者に対してどのような方法で対応できるかのアセスメントが必要であり、そのような判断能力を相談支援員及び支援チームは持つ必要があることを明記する。

2. 市区町村 基礎自治体の支援力の強化と連携体制の確立

複合的な困難を抱えた当事者は、専門の相談窓口だけでなく、他の窓口からつながることが想定され、また、福祉・生活全般の支援の担い手は基礎自治体であるため、市区町村の支援力の強化を行うことが必要である。

- ①DV 専門の相談窓口（配暴センター等）だけでなく、区役所の現場にも相談対応できる職員を配置すること（研修、OJT は必須）。
- ②国の基本方針にもあるように、その相談支援員を庁内で孤立させず、相談者をたらいまわしさせることの無いよう協力する体制を作り、共通シート、マニュアル等を整備すること。
- ③カウンター越しで話を聴くのではなく、相談内容が他者に洩れず、安心できるような相談室の空間を整備すること。
- ④都道府県のセンターは、どのように区市町村とケースワークについて連携するか、被害者の負担を軽減し、また支援が切れて取りこぼされるケースが発生しないように、マニュアルやデータベース等を整備すること。

3. これまで支援が届きにくかった人を支援できるようにするための体制整備

例えば、

- ①土日夜間でセンターが開いていない時間での緊急の保護対応のための対策を講じる。
（土日夜間も対応する職員を置く、一時保護決定までの間の当面の避難のための民間委託や、代替施設、ホテル予算確保など）
- ②「DV 防止法」で被害者と定義されないデート DV（生活の本拠を共にしている関係以外）の一時保護を含む支援も確実に行うこと。
- ③外国籍の女性、高齢者や病気・障害をもつ人をどのように支援できるか、ノウハウをもつ団体との連携や施設の準備、マニュアル整備、通訳や介助者などの予算確保などを行うこと。

注：国の「DV 基本方針」より

「外国人、障害者、高齢者、性的マイノリティなど様々な配慮を必要とする被害者にも対応できるよう、あらかじめ多様な一時保護委託先を確保しておくことが望ましい。」「障害を理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることによる、障害者の権利利益の侵害の禁止。合理的配慮の提供など、被害者の立場に配慮して職務を行うことが必要である。」

4. 性暴力ワンストップセンターの計画への組み込み

性虐待・性暴力の被害当事者は、困難を抱える女性であり支援対象であることが今回初めて法に明記された。本来なら、性暴力ワンストップセンターは、DVの場合の配偶者暴力被害者支援センターと同じ重さ、同じ質と量で困難を抱える女性のための主たる機関として自立支援法で位置づけられるべきである。

このことをふまえ、既存の性暴力被害者のためのワンストップセンターの支援との役割分担や協働関係を基本計画において明確化すること。

①性暴力被害者のためのワンストップセンターを単なる連携機関とするのではなく、ワンストップセンターの強化も施策に含めていく。法に掲げている性暴力被害者の支援を、現在、性暴力ワンストップセンターは行っている。それを無視し、あいまいにしたまま、地域での支援を進めることは実際困難であり、また、被害当事者に混乱を与え、自治体として最善の支援が提供できないことになる。

②女性相談支援センターの支援員と、都道府県が設置や共同運営等で関与する性暴力ワンストップセンターの支援員の待遇や権限に差が出ないようにすること。

5. 相談員の名称と権限や待遇の同質化を図る

女性支援法の対象範囲が、旧来の売春防止法でいう「婦人相談所、婦人相談員、婦人保護施設」となっているが、婦人相談員とは、自治体が「婦人相談員とする者」である。都道府県や市区において、片方の部署にいる支援員は「婦人相談員（新法施行後は女性相談支援員）」であり、別の部署で同様の相談業務にあたっている職員が「婦人相談員（女性相談支援員）」ではない、というのは説明がつかない。全員を女性相談支援員とすることが理にかなっている。4.の性暴力被害者のためのワンストップセンター、市区の配暴センターや男女センター、人権センターなどその他の相談窓口等、自治体が設置する機関でDVや性暴力、家族からの虐待等々の困難を抱える女性への相談支援にあたるスタッフの権限と待遇を同一にすること。

6. 相談記録、統計の改善、統一化

これまでのところ、DVについての相談統計は把握・公表されてきていたものの、その詳しい内訳等は、自治体によりばらつきがある。また、DV以外の相談については、婦人相談所や婦人相談員「処理件数」等数項目の統計しかなく、相談を把握するために最適なケースの類型別統計、相談者の属性や相談経路、行った支援内容などを把握分析できる情

報が不十分である。各自治体は、国と歩調を合わせながら、相談実態や支援活動を把握できる指標を反映した統計記録を作成し、公表すること。

このような統計的な集計や分析を行うためには、「のべ対応件数」だけでなく「実ケース数（おおよそ実人数と同じ）」の統計記録を作ることが必要であり、それは、電話や SNS 等と切り離れた面談を行ったケース数として記録を作り、統計をまとめることが妥当である。

7. 民間団体の真の活用と対等を前提に協働体制を築く

地域による偏在があるが、地域には、さまざまな民間支援団体が活動している。DV や性暴力の被害者を初期段階のアウトリーチから、包括的な支援を行う団体もあり、自立や回復支援を中心に担っている団体もある。特定の分野、対象者、問題について専門的な知識やノウハウを持っている団体もある。センターや市区町村は、それら団体と協働して支援活動を行っていただきたい。

当然ながら、それは、ボランティアでの活動や単なる下請けとして利用するという事ではない。特に市区町村では、これまで民間に活動を委託する予算を確保しておらず、無償ボランティアでの支援を期待することが多く行われてきた。また、民間から行政につないだ相談ケースをその後も協働で支援することを拒むことや、婦人相談所の支援方針を一方向的に押し付ける（けれども民間の側からみると、その支援方針の方が適切ではないと思われる）ことがあるという批判があった。法施行後は、このようなことの無い、真に対等な民間との連携を積極的に行うこと。

以上