

運用面等における改善事項の検討（案）

現状・課題

(現行)

- 「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」の施行に対応した婦人保護事業の実施について」(平成14年雇児発第0329003号雇用均等・児童家庭局長通知) (抜粋)

<対象者の範囲>

エ 家庭関係の破綻、生活の困窮等正常な生活を営む上で困難な問題を有しており、**かつ、その問題を解決すべき機関が他にな**
いために、現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者

(主な意見)

- 高齢や障害など、他の施策による認知症の支援や介護が必要な女性が、夜間休日に受け入れられないということで、婦人相談所の一時保護所の利用を求められることがある。不十分な体制ながら、他政策の補完機能を求められているということも現状としてある。また、婦人保護施設に入所した後に、障害者サービスや高齢者サービスにつなげる必要が出てくると、施設所在地のサービス窓口をお願いするが、なかなかスムーズなサービス利用が難しいということがある。婦人保護事業として支援をしていくと、地域の福祉のネットワークの中に入っていけないという、そのような壁があるのが現状である。
- 支援の現場では、連携の強化という姿勢はあるものの、他法他施策を優先されて、高齢者だから、18歳未満だからと、ひとつの属性で切り捨てられて、婦人相談員として、ひとりの女性に寄り添いづらいことが多々ある。必要があれば支援しようとする窓口と、それから、対象者を狭く取る窓口に分化して、実際の業務とのねじれ現象、窓口格差、地域格差が大きくなるのではないか。
- すべての女性相談のほうなのか、女性相談の中でも課題の重さ軽さがあって、それであれば、障害者施策、高齢者施策でもやっていただけないのか、逆にそちらのほうにも女性問題についての理解をもっと促していただけないのではないか。やはり障害を持った方、高齢の方のDV被害の方も非常に多い。なかなか支援できていないというのは、それはやはりそういう分野の方にもご理解いただくことが必要で、そのことも含めて他法他施策の問題と、高齢の方への対応については、改めて深めていただきたい。
- 実は私のほうは、この規定を逆に捉えており、現場の係長などにも、福祉事務所、最後の受け皿という矜持を持って、この規定をもってやってくれというような話し方をしている。現場では、実際に他法他施策があっても、意識の問題とか縦割りというような部分でうまく事が運ばないという例もある。切れ目のない支援を行っていくためには、どちらかが相互に乗り入れをする、本来の守備範囲を超えてカバーしていくということが必要になるので、どの範囲まで見直しをするかというところはあるが、やはり最後の受け皿となるという意識に訴えるような定義が必要なのではないか。

「他法他施策」の変遷

- 「昭和45年度婦人保護事業費の国庫負担及び補助について」（昭和45年厚生省社会局長通知）（抜粋）

婦人相談所又は婦人相談員がその受け付け時点において転落のおそれなしと認めた婦女子については、当該婦女子が正常な生活を営むのに障害となる問題を有しており、**かつ、その障害となる問題を解決すべき機関が他にないと認められる場合に限り**、転落未然防止の見地から当該障害となる問題が解決されるまでの間、婦人保護事業の対象者として取り扱って差し支えないこと。

- 「婦人保護事業の実施に係る取扱いについて」（平成4年厚生省社会局生活課長通知）（抜粋）

要保護女子の範囲について

ウ 売春を行うおそれは当面ないが、その者が家族関係の破綻、生活の困窮、性被害等正常な社会生活を営む上で困難な問題を有しており、**かつ、その問題を解決すべき機関が他にないために**、放置すれば将来売春を行うおそれが生ずることとなると認められる場合に、未然防止の見地から保護、援助を要する者

- 「婦人保護事業の実施に係る取扱いについて」（平成4年厚生省社会局生活課長通知）（抜粋）※平成11年4月一部改正

婦人保護事業の対象者の範囲について

ウ 家庭関係の破綻、生活の困窮等正常な社会生活を営む上で困難な問題を有しており、**かつ、その問題を解決すべき機関が他にないために**、現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者

- 「『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』の施行に対応した婦人保護事業の実施について」（平成14年厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）（抜粋）

婦人保護事業の対象者の範囲について

エ 家庭関係の破綻、生活の困窮等正常な生活を営む上で困難な問題を有しており、**かつ、その問題を解決すべき機関が他にないために**、現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者

現状・課題

(現行)

- 「婦人相談所が行う一時保護の委託について」(平成23年雇児発0331第20号雇用均等・児童家庭局長通知) (抜粋)

<対象者の範囲>

- (1) DV防止法第3条第4項に基づき保護した配偶者からの暴力の被害者
- (2) 売防法に基づく要保護女子であって、次に掲げる要件のいずれかに該当する者
 - ① 人身取引被害者 ② 恋人からの暴力の被害者 ③ 支援を行うことが特に必要であると認められる妊産婦 ④ ストーカー被害者
 - ⑤ 性暴力・性犯罪被害者 ⑥ 婦人相談所において定員を超えて保護を行わなければならない場合

(主な意見)

- 一時保護所については、プライバシーに配慮したユニバーサルな環境を整えていくことも必要。例えば民間団体等の資源がある地域によっては、民間委託による一時保護先の確保に重点をシフトしてはどうか。民間のほうが利用者のニーズに柔軟に対応できるので、こうしたニーズに対して、民間が行政からの委託の受け皿となるようさらに取り組みを進めることで、行政のスリム化と民間団体の財政的安定の両方を図ることが可能ではないか。
- 若年に専門性のある民間のシェルターや障害を持っている方、高齢の方。緊急保護で様々な方をお受けする中では、なかなか設備的に難しい。認知症を持った方への支援にしても、身体的な障害を持った方の支援にしても難しい。そのところを、まず緊急的には婦人相談所が受けるけれども、そのあと、様々な専門性を持ったシェルターのほうで、一時保護委託が出来たらと思う。
- 一時保護委託の中にホームレスとか、これに入らない人は、一時保護委託できない。その一時保護委託できないところを一時保護委託できるようにして、民間シェルターなどスマホが持てるところに委託できるような、そのようなフレキシブルな一時保護の形を考えてほしい。
- 一時保護委託の制限については、毎回お伝えしているが、これはすぐにでも通知で出していただけるものではないかと考えているので、是非ご検討いただきたい。
- 支援に関わる民間支援団体についての財源の確保、公的な補助ということについては、きちんと整理をしていただき、一時保護の委託制度を抜本的に見直す必要がある。

婦人相談所における一時保護委託の変遷

昭和32年 4月

売春防止法に基づき、婦人相談所に要保護女子の一時保護を行う施設を設置。
(平成19年 4月～**定員を超える場合は一時保護委託が可能**となった。)

平成14年 4月～

DV防止法に基づき、**暴力被害女性及び同伴家族**の一時保護を行うこととされた。
また、**民間シェルター等への一時保護委託が可能**となった。

平成16年12月～

人身取引対策行動計画に基づき、婦人相談所及び一時保護委託先施設において、
人身取引被害者の一時保護を行うこととなった。(平成17年度より一時保護委託を実施)

平成23年 3月～

第3次男女共同参画基本計画を踏まえ、**恋人からの暴力の被害者を一時保護委託の対象**に追加。

平成23年 7月～

母子生活支援施設において、妊娠段階から出産後まで一貫して母子の支援を行うことが可能となる
よう、支援を行うことが特に必要であると認められる**妊産婦を一時保護委託の対象**に追加。

平成28年 4月～

「ストーカー総合対策」(平成27年3月)や第4次男女共同参画基本計画(平成27年12月25日)を
踏まえ、**ストーカー行為や性暴力・性犯罪の被害女性を一時保護委託の対象**に追加。

現状・課題

(現行)

- 「婦人相談所ガイドライン」(平成26年3月31日策定) (抜粋)

4 一時保護 (2) インテーク(保護当初の対応)

携帯電話を含めた電子機器については、その機能により、DVやストーカー等の加害者が、利用者である被害者の居場所を特定し、追跡する危険もあることから、**利用の仕方(制限)について、よく説明し理解を得るようにする。**

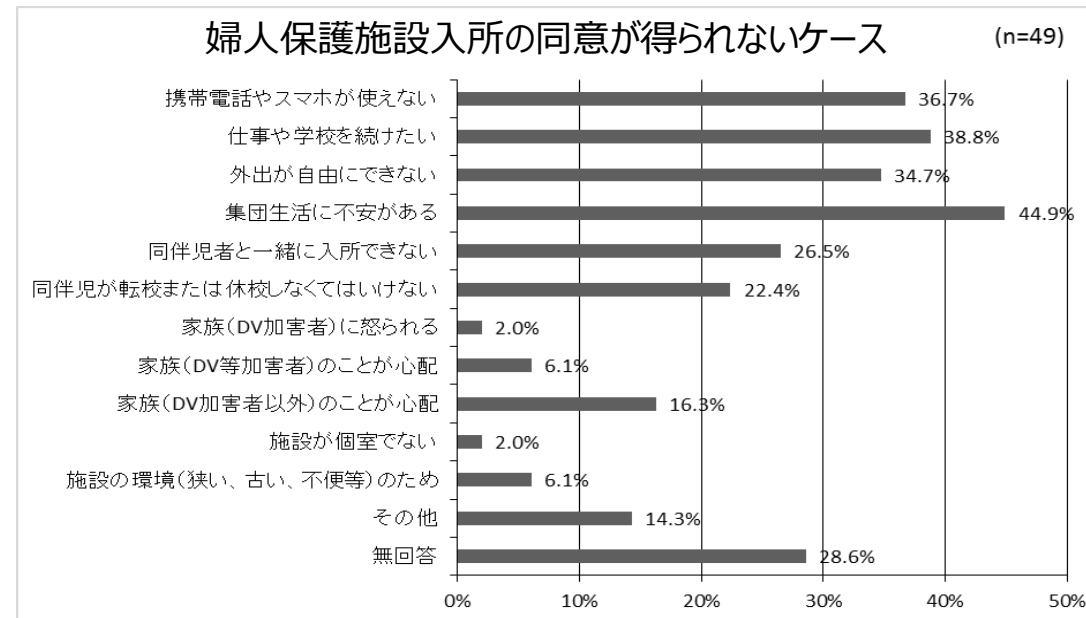
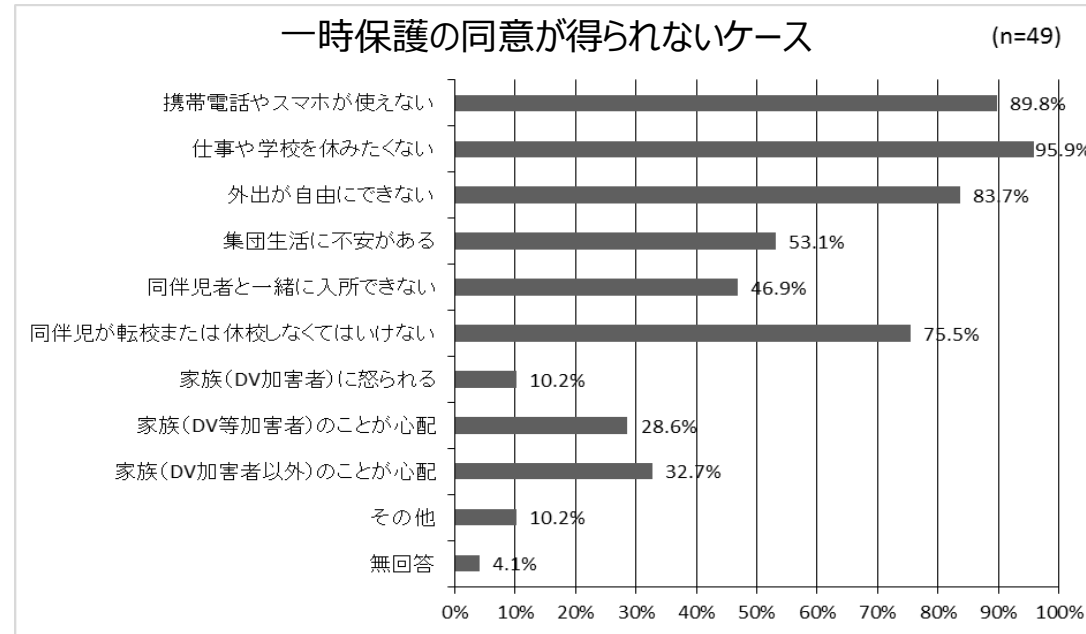
特に若年女性の中には、スマートフォンなど通信手段としての電子機器の制限を理由の一つとして入所を拒むケースも多いが、仮に制限しない場合に起こりうる危険等を分かりやすく丁寧に説明し、理解を得る努力が必要である。

- 婦人保護施設については、電子機器の取扱いに関して明文化されたものはなく、施設によって取扱いがまちまちである。婦人相談所一時保護所に併設されている婦人保護施設は、必然的に使用を制限せざるを得ない状況である。

(主な意見)

- スマホを持っているだけで、どれだけ追跡が可能で、追跡をされたら他の人も、その人がどこにいるかある程度考えられてしまう。その危険性というのは、やはりDVの被害女性を支援している私たちにとっては本当に厳しい問題。だから、なかなかスマホを持たせるのは厳しい。
- 婦人相談所は、一方で配偶者暴力相談支援センターの役割も持っているので、そのDVの方への支援、そしてこの若年女性に対する支援の両方を併せ持って支援させていただいてる。是非、そのあたりの観点も含めた上で、通信機器の使用制限というのを考えていただきたい。
- 一時保護の同意が得られないということは、つまり使いたいと思われていないということであり、ルールや国の運営方針の見直しが必要。
- 若年女性が一時保護所につながらない理由として、「集団生活、スマホの使用禁止、外出禁止」が多く挙げられている。(H29厚生労働省調査研究)

【参考】同意が得られない理由



現状・課題

(現行)

- 「婦人保護施設退所者自立生活援助事業の実施について」(平成3年社生第80号社会局長通知)
 - ・ 婦人保護施設を退所した者に対して、自立した生活を送るうえで種々の問題を有しており、自立生活のための相談、指導等の援助を行う。
 - ・ 平成29年度は8施設において事業を実施。
 - ・ 平成31年度予算案における改善事項として、「年度当初において10人以上」の要件について「年度当初において5人以上」に緩和。
- 「婦人保護施設入所者の地域生活移行支援について」(平成24年雇児発0405第23号雇用均等・児童家庭局長通知)
 - ・ 婦人保護施設において、施設入所者が施設付近の住宅において地域生活を体験等するための支援を行い、退所後の地域社会への円滑な移行及び自立に向けた支援を行う。(いわゆるステップハウス)
 - ※ 民間住宅を活用して実施する場合の賃借料を措置費で支弁。対象者についても措置費の対象の取扱い。
 - ・ 平成29年度は5施設において事業を実施。

(主な意見)

- 民間シェルターは、女性支援のワンストップサポートセンターでもあるというふうに考えている。具体的にシェルターとか、それから中間的な支援施設、ステップハウスを持ち、また、お仲間の中には、特別な子どもシェルターを維持しているところもある。最近若い女性のためのシェルターを密かに運営しているところもある。そういうシェルターを使った緊急サポートを中軸にして、相談から回復支援までの継続的なサポート、つまり時間軸としてはかなり長い。人によっては5年、10年、15年というふうにお付き合いするような継続サポートをしているということが、多分民間シェルターの特徴ではないか。
- DV防止法ができてから、法に基づいた一時緊急保護の委託事業というのを請けるようになったが、そういう委託契約事業は、ほとんど今数字が上がっていない。その代わりにというのはおかしいが、まるでお金の付かない回復支援事業について県のセンターから出てきた人を引き受ける、あるいは何度も何度も公的な機関で相談を受けた人が、最終的に民間シェルターのステップハウスを使って、そこから長い自立の道を歩み出す、あるいは大変な困難を抱えた、特に重いPTSD症状を抱えた方、障害をお持ちの方、外国人女性の方、最近特に若い女性や子どもたちが、民間シェルターに雪崩れ込むようにやって来る。さらに、そういう方々が公的なシェルターや相談機関を経ることなく、直接民間シェルターに入ってくるケースが増加している。

現状・課題

(現行)

- 「婦人保護事業実施要領」(昭和38年厚生省発社第34号厚生事務次官通知)

⇒ DV防止法の施行に伴うDV被害者の支援について盛り込んだ改正(平成16年)を最後に、その後見直しを行っていない。

⇒ 実施要領において、「転落の未然防止」、「社会環境の浄化」等といった用語が使用されている。

(主な意見)

- 売春防止法を改正しないと実施要領の改定はできないのか。根本的な改正まで道のりが長いとしたら、できることからやっていくというスタンスを取りたいと思う。そうすると措置の問題とか、一時保護についてはそういう規定が、明確な文言が実施要領にもないので、それは新たな基準を作るということになる。
- 実施要領はいろいろ変えなければいけない部分があると思うが、特に第一の目的というのは、元々売春防止法ということで、要保護女子の転落の未然防止と保護更生を図るという、この文言がやはり最初に入っている。実態にそぐわない、あるいは婦人保護事業はそもそも何なのかというところに問わなければいけない非常に重要な部分だと思う。この部分は特に丁寧な検討が必要で、ここをベースに考えていかなければいけない。この目的は何を置くのかというところを、特にこれはドラスティックに変えていく必要があるのではないか。
- 婦人保護事業実施要領という最も重要な通知があり、その第1の「婦人保護事業の目的」のところで相変わらず、これは60年経っても社会環境の浄化と配偶者からの暴力防止と書かれているわけです。それはもう迅速に改定すべき点であろうと思っております。とりわけ人権尊重を謳う日本国憲法の下にこの検討会が行われているわけですから、誰も、そういう改定に異議はないのではないかと。
さらに「要保護女子」という言葉は、これは思想的にも、それから支援の実態からいっても、人権保障の理念からかけ離れたものであるということと、こういう考え方が、支援が必要な女性たちを支援から遠ざけてはいないだろうかという点も考える必要がある。先の、平成24年度の検討会では、もうそこでこういう差別的な文言は、真っ先に取り外しましょうということで合意されていると思っており、例えば収容とか指導とか保護更生とか、そういう文言を、まず除くということはすぐにでもできることではないか。

現状・課題

(現状)

- 婦人保護施設の利用率は、全国的にみて年々低下傾向にある。（充足率 昭和60年：42.7%→平成28年：22.5%）
- DV被害者等、秘匿性確保の必要がある女性を入所させているため、一般的な意味における施設の周知が困難な状況。
⇒ 入所理由：夫等からの暴力被害：42.9% 「夫等」、「子・親・親族」、「交際相手等」の暴力被害：58.5%

(主な意見)

- 必要としている若い人たちが婦人保護施設を利用できるようになってほしいと思っても、そもそも役所、福祉事務所に相談に行くまでに高いハードルがあり、婦人保護施設を利用するには、まずは役所に相談して、さらにその後、婦人相談所の女性シェルターに入らなければならない。一時保護を経由しなければならないということで、携帯禁止などのルールもあり、婦人保護施設の見学もできないということなどから、入所までたどり着けないというようなことが残念ながらほとんどということになっている。
- この検討事項の中にもぜひ、措置とか入所の制度の見直し、相談員の福祉事務所での運営の問題なども含めて話し合っていきたいと願うが、特に婦人保護施設が見学とかお試し入所ができるようになったり、せっかく施設の方々との関係もありますから、私のよく知っている人が寮長をしているから、そこに見に行ってみないなんていう形で一緒に見学ができるなど、そういうふうに入所の仕組みを見直すための時間もとっていただきたい。

現状・課題

(現行)

- 売春防止法 第36条の2 (婦人相談所長による報告等)

婦人相談所長は、要保護女子であつて配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童について、児童福祉法(昭和24年法律第164号)第23条第2項に規定する母子保護の実施が適当であると認めたときは、これらの者を当該母子保護の実施に係る都道府県又は市町村(特別区を含む。)の長に報告し、又は通知しなければならない。

- 「妊娠期から妊娠・出産・子育て等に係る相談体制等の整備について」(平成23年雇児総発0727第1号、雇児福発0727第1号、雇児母発0727第1号雇用均等・児童家庭局総務課長、家庭福祉課長、母子保健課長連名通知)

妊産婦については、婦人相談所から母子生活支援施設への一時保護委託が可能であり、出産後は、通常の入所に切り替えることにより、妊娠段階から出産後まで一貫した母子の支援を行うことができる。

(主な意見)

- 婦人保護施設というのも非常に縁遠くて、これはボトルネックがどこにあるかという話はあるが、やはり県を通して間接的にしか関われない。相談員も、入所者にコンタクトを取るのも、施設へ直接は連絡が取れない。県を通してでないと話ができないというような感じがあって、非常に縁遠い。むしろ母子生活支援施設のほうが、市独自事業として何かあれば、4割受けてもらっているんで、本当にそちらのほうが身近なつながりがあるというのが実感。
- 婦人相談所と母子生活支援施設の関係は、委託を請けることは可能だが、それほど繋がりがよくない。婦人相談所だけではなく児童相談所ともあまり繋がらない。なぜなら、母子生活支援施設は市町村事業であり、婦人相談所や児童相談所は都道府県事業だから。ここが繋がらない理由のひとつで、なんとかこれを繋げていきたいと思っている。行政機関同士の連携、それから、相互認識の不足・欠如ということでは、我々も自らPRをしていきつつ、関係機関との連携も図っていききたいと思っている。