

「困難な問題を抱える女性への支援のための施策に関する基本的な方針」
についての議論の論点について

「はじめに」部分について

1. これまでの経緯

- 困難女性支援法の成立に至る経緯として、以下の点等を記載してはどうか。
 - ・ 困難な問題を抱える女性への支援が、長らく昭和 31 年(1956 年)制定の旧売春防止法に基づき、「要保護女子の保護更正」を目的として行われてきた経緯から、困難に直面した女性への福祉、自立支援等の視点に欠けてきたこと
 - ・ その後、配偶者暴力防止法やストーカー行為規制法等により、婦人保護事業の対象者が拡大し、事業を利用する女性達が直面する問題の多様化・複合化等が進んできた一方で、法体系が抜本的に見直されることなく、旧売春防止法に根拠を置くことの制度的限界が生じてきたこと
 - ・ こうした中で、若年女性への対応、性被害からの回復支援、自立後を見据えた支援など、多様化した困難を抱える女性達を対象に、相談から保護・自立支援までの専門的支援を包括的に提供できるよう、また、行政・民間団体を通じた多機関が協働し、支援が行き届きにくい者も対象とし、早期かつ、切れ目ない支援を目指す等の観点から、困難女性支援法が議員立法により成立したこと

2. 方針のねらい

- 基本方針のねらいとして、以下の点等を記載してはどうか。
 - ・ 困難女性支援法においては、性的な被害等による困難を抱える女性が、自らの意思を尊重されながら、その置かれた状況に応じたきめ細やかで、支援対象者に寄り添いつながり続ける支援を実施すること等を求めていること
 - ・ 困難女性支援法のもとで実施される女性支援事業に関しては、女性自立支援センター(旧婦人相談所)、女性相談支援員(旧婦人相談員)、女性自立支援施設(旧婦人保護施設)を支援の中心としつつ、民間の特色を活かしてそれぞれの支援を展開している、民間団体と行政が対等な立場で協働して支援を行うことが求められること
 - ・ 基本方針は、困難な問題を抱える女性への支援に関する基本的な事項、困難な問題を抱える女性への支援のための施策の内容に関する事項、都道府県等が策定する基本計画の指針となるべき基本的な事項について、法の趣旨や困難な問題を抱える女性の実態等を踏まえて定めることにより、困難な問題を抱える女性の福祉の増進及び自立に向けた施策が総合的かつ計画的に展開され、個々の支援対象となる女性に対して効果的に機能することを目指すものであること

3. 方針の対象期間

- 基本方針(及びそれに基づく都道府県等の基本計画)の対象期間は、令和6年度から令和 11 年度までの5年間でよいか。
法改正があった時は、新たな方針を策定するとすべきではないか。

(全国共通の計画期間とした方が、全国的に見た施策の進捗が見えやすくなる。一方で、下記のような関連分野の計画期間とは必ずしも一致しない。)

(参考)

- ・ 配偶者暴力防止法に基づく基本方針
都道府県基本計画及び市町村基本計画の計画期間は各自治体任意
- ・ 第5次男女共同参画基本計画
(基本認識) 令和2年12月25日～令和12年度末
(施策の基本的方向及び具体的な取組)
令和2年12月25日～令和7年度末

「第1 困難な問題を抱える女性への支援に関する基本的な事項」部分について

- 以下の事項について、基礎的データに基づき、現状を記載してはどうか。
 1. 女性相談支援センター(旧婦人相談所)の状況
 2. 女性相談支援センター(旧婦人相談所)の利用者の状況や推移
 3. 女性相談支援員(旧婦人相談員)の状況
 4. 女性相談支援員(旧婦人相談員)が実施する相談支援の現状
 5. 女性自立支援施設(旧婦人保護施設)の現状
 6. 女性自立支援施設(旧婦人保護施設)の入所者の現状
- その際、特に、以下の観点を盛り込むこととしてはどうか。
 - ・ 支援対象者は、暴力(夫や家族等から)を理由とする者が過半数を占めるなど、婦人保護事業創設時点から、状況が抜本的に変化していること
 - ・ 婦人保護施設への入所者の半数近くが、何らかの障害や疾病を抱えており、心理的・医療的側面からの支援が極めて重要であること
 - ・ 児童をはじめとする同伴家族がいる場合も多く、同伴家族にも配慮した支援が必要であること
 - ・ 一方で、婦人相談所や婦人保護施設の利用が年々減少しており、その背景は、支援を必要とする女性そのものの減少ではなく、困難な問題を抱える女性が、これらの支援策の存在を知らないこと、支援側において支援対象として十分に把握できていないことや、同伴児童と一緒に入所できなかったり、携帯電話の使用制限がある場合など支援を受ける側のニーズに合わないこと等もあると考えられ、支援を必要とする者に確実に支援が届く体制をつくることが重要であること
 - ・ 民間団体が独自にSNS等も活用しつつアウトリーチ、シェルター等の様々な支援策を展開しており、こうした民間団体の支援活動の特徴を活かし、行政と民間団体が連携しながら女性支援を推進していくことが必要であること

「第2 困難な問題を抱える女性への支援のための施策の内容に関する事項」関係について

1. 法における施策の対象者及び基本理念

(対象者)

- 法第2条では、対象となる困難な問題を抱える女性について、「性的な被害、家庭の状況、地域社会との関係性その他の様々な事情により日常生活又は社会生活を円滑に営む上で困難な問題を抱える女性(そのおそれのある女性を含む)」と規定している。法では、女性は、その性別を理由として性暴力や性虐待、性的な搾取等の困難により遭遇しやすい状況にあることや、予期せぬ妊娠等の女性特有の問題が存在すること、また、これらに雇用形態や経済力等の男女間格差が複合することにより社会的経済的困難を抱えやすい状況にあることを踏まえて規定されたものであり、年齢、障害の有無、国籍等を問わず、本法による支援の対象者となりうる旨を記載してはどうか。
- 「困難な問題を抱える女性(そのおそれのある女性を含む)」とは、現に、性暴力や性虐待、性的な搾取等の被害や、予期せぬ妊娠等の問題を抱えている状況だけでなく、現時点においてはそうした状況下になくても、適切な支援がなければ問題を抱える状況になる可能性があることを含むものである旨を記載してはどうか。
- 性自認が女性であるトランスジェンダーの者については、トランスジェンダーであることに起因する人権侵害・差別により直面する困難に配慮し、その状況や相談内容を丁寧に聞き取り、関係機関等とも連携しつつ、他の支援対象者にも配慮しつつ、可能な支援を検討することが望ましい旨を記載してはどうか。

(基本理念)

- 法第3条の基本理念の概略に触れた上で、特に以下の点等を記載してはどうか。
 - ・ 支援対象者が目指す自立は、経済的な自立のみを指すものではなく、個々の者の状況や希望、意志に応じて、必要な福祉的サービス等も活用しながら、安定的に日常生活や社会生活を営めることを含むものである。支援に関わる者は、本人の意思決定を支援しながら、本人の意思を最大限に尊重しつつ、本人が希望する自立の姿をともに目指す必要があること
 - ・ 支援対象者の多くが精神や身体を傷つけられていることも踏まえつつ、意思や希望を表出することが難しい状況に置かれていることも多いことに配慮し、本人の回復を支えながら、本人の意思に寄り添った支援を行うことが必要であること
 - ・ とりわけ、売買春等の性的な搾取・性虐待・性暴力の被害により、尊厳を著しく傷つけられた女性には、これらの搾取等の構造から離れ、安心できる安定的な生活を確立し、心身の回復を時間をかけて図っていくことが必要であること
 - ・ こうした困難な問題を抱える女性は、過去の経験の影響等によって持続的な信頼関係の構築が難しかったり、性的な搾取等の構造に再度取り込まれやすい状況にあったりする等の様々な困難を抱えており、安定的に支援を提供し続けることが困難である場合があるが、そうした場合に支援が途切れても繰り返しながら支えていく姿勢をもって、支援に当たることが重要であること
 - ・ また、性的な搾取による被害が「性非行」として捉えられやすい若年女性(児童である場合や妊産婦を含む)については、その背後にある虐待、暴力、貧困、孤立、障害などの問題を十分に踏まえつつ、児童相談所等の関係機関と連携しつつも、

困難な問題を抱える女性に対する支援として、制度の狭間とすることなく対応する必要があること

2. 国、都道府県及び市町村の役割分担と連携

(国の役割等)

- 国は、困難な問題を抱える女性への支援に係る施策の企画・立案、効果的な施策の展開のための調査研究、施策の普及・啓発、関係者の研修、施策の実施に必要な予算の安定的な確保等に努めるとともに、都道府県や市町村(特別区を含む。以下同じ。)の基本計画、施策や取組について情報提供を行う等、都道府県及び市町村に対する支援を行う等の役割を有する旨を記載してはどうか。
- また、基本計画が未策定の市町村等に対して、助言等を行い、その策定を促すことや、都道府県及び市町村による事業の実施状況のばらつきに応じ、都道府県及び市町村に国の補助事業の積極的な活用を促す等の支援を行う役割を有する旨を記載してはどうか。
- さらに、国及び地方公共団体の役割として、困難な問題を抱える女性への支援を行う民間団体が運営を継続するにあたっての支援や、女性支援を行う意向のある団体の立ち上げに関する支援等を検討し、実施する旨を記載してはどうか。

(都道府県の役割)

- 都道府県は、困難な問題を抱える女性への支援に関して中核的な役割を果たす機関として、法第8条第1項の定めに従い、基本方針に則して基本計画を策定すること等を通じ、地域の実情に応じて、計画的に、地域のニーズに応じた施策を検討・展開していくことが必要であること、法第3条の規定の趣旨を踏まえ、困難な問題を抱える女性への支援の積極的かつ計画的な実施及び周知並びに支援を行う者の活動の連携及び調整を図る役割を有する旨を記載してはどうか。
- また、地域内の女性支援に関する体制が十分な状況であるかを検証し、女性相談支援センターの設置、女性相談支援員の配置、女性自立支援施設の設置、及び困難な問題を抱える女性への支援に関する活動を行う民間団体と協働して、困難な問題を抱える女性がそれぞれの意思を尊重され、抱えている問題及びその背景、心身の状況要に応じた最適な支援を受けられる体制を整備する役割を有する旨を記載してはどうか。
- さらに、広域的な観点から、市町村が実施する困難な問題を抱える女性への支援が円滑に進むよう、市町村における基本計画の策定状況や各種施策の取組状況等についての情報提供、市町村のニーズを踏まえた包括的な支援を展開する等、市町村に対する支援を行うとともに、市町村の取組状況を把握し、格差が生じないように必要な取組(女性相談支援員の配置状況の見える化や、未配置市町村に対する女性相談支援員の配置等)を促していく役割を有する旨を記載してはどうか。

(市町村の役割)

- 市町村は、支援対象者にとって最も身近な、支援の端緒ともなりうる相談機能を果たす機関であるとともに、困難な問題を抱える女性の支援に必要となりうる児童福祉、母子福祉、障害者福祉、高齢者福祉、生活保護等の制度の実施主体であることから、支援に必要な制度を所管する庁内関係部署と連携の上、適切な支援を実施する役割を有するものであること、また、民間団体を含め支援に携わる関係機関間の連携・調整を図り、必要な場合は適切に都道府県につなぐ役割を有する旨を記載してはどうか。
- また、法第8条第3項の定めに従い、基本方針に則して基本計画を策定するよう努めるとともに、市町村内に女性相談支援員を置くよう努め、困難な問題を抱える女性への支援に関する活動を行う民間団体と協働しての女性支援を積極的に担う役割を有する旨を記載してはどうか。

(都道府県・市町村に共通した役割)

- 都道府県及び市町村は、単独で又は共同して、困難を抱える女性への支援に従事する他その他の関係者により構成される支援調整会議を組織するよう努めるとともに、国による調査研究や研修等、予算事業等も活用しつつ、施策の普及・啓発、支援人材の確保・養成や資質の向上、民間団体の援助に努めるべき旨を記載してはどうか。

3. 支援の基本的な考え方

- 困難な問題を抱える女性への支援は、法第3条に規定する基本理念に基づいて、女性本人の心身の安全・安心の確保等に留意しつつ最大限にその意思を尊重し、本人の立場に寄り添って、アウトリーチによる発見から相談へつないでいくことが重要であること。また、ひとり一人のニーズに応じて、施設等への通所、入所、生活支援や被害からの回復支援を行い、地域生活への移行や自立支援まで、地域の関係機関等が連携・協働して包括的な支援を実施する旨を記載してはどうか。
- 支援に際しては、次の点に十分留意する旨を記載してはどうか。
 - ① 支援対象者が目指す自立は、経済的な自立のみを指すものではなく、個々の者の状況や希望、意志に応じて、必要な福祉的サービス等も活用しながら、安定的に日常生活や社会生活を営めることを含むものであり、「本人の自己決定」及び「自己選択」が重要な要素である。支援にあたっては、当事者が自己決定できるよう十分な情報提供に基づく、丁寧なソーシャルワーク支援を行い、利用者に寄り添い一緒に考えていく姿勢が求められる旨を記載してはどうか。
 - ② 多様で複合的な困難を抱える支援対象者の自立に向けての支援は、自立を困難にしている諸要因を理解し、問題解決に向けて包括的に対応していく必要があり、行政機関のみでは対応が届きにくい支援を行っている民間団体との協働が重要であることを記載してはどうか。
 - ③ 当事者の属性や課題にかかわらず、幅広く相談を受け止め、支援対象者と寄り添い、つながり続ける支援を行うことによって、当事者へ継続的な支援を提供

するとともに、関係各機関につなぐ支援が重要であることを記載してはどうか。

- ④ 各関係機関や民間団体等が十分連携を図りながら継続し、寄り添いながら支援を行うことが重要であるが、支援が途切れても繰り返しつながり支えていく姿勢をもって、支援に当たることが重要であることを記載してはどうか。
- ⑤ 特に、行政機関に支援を求めることができない、あるいは求めない女性の存在に留意し、アウトリーチ等を積極的に行う民間団体とも連携した支援対象者の早期発見への取組を進めることが必要である旨を記載してはどうか。
- ⑥ 支援に関わる者は、支援対象者のプライバシーの尊重に万全を期するものとし、正当な理由なくその業務を通じ知り得た個人の情報を漏らしてはならない旨を記載してはどうか。

4. 支援に関わる機関・団体等

(1) 女性相談支援センター

- 法で明記された女性相談支援センターの役割を記載した上で、
 - ・ 支援対象者が抱える問題やその背景、心身の状況等を適切に把握し、本人の意思を最大限に尊重しながら、その時点において最適と考えられる支援を検討し、実施することが必要であること
 - ・ 関係機関と連携して支援を行う際の主たる調整機能を果たす必要があること
 - ・ 支援方針を決定するためのアセスメントと、可能な場合は当事者が参加した個別支援の計画の策定を行う必要があること、また、アセスメントを行う際は、関係機関からの情報収集や分析、センター内のケース検討会議や支援調整会議等を活用した状況分析や支援内容の検討が行われることが重要であること等を記載してはどうか。

(一時保護について)

- 一時保護の要件等については後述(5の(4))
- 一時保護は、「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律第9条第7項の規定に基づき厚生労働大臣が定める基準」(令和5年告示第〇号)(※今後制定)を満たす者に委託して実施することも可能であるため、多様な支援対象者のニーズを満たすためにも、同基準を満たす者への一時保護委託を積極的に検討することが重要である旨を記載してはどうか。

(2) 女性相談支援員

- 市町村の女性相談支援員は、支援対象者にとって最も身近に相談できる支援機関に属する者として、支援への入り口の役割を果たすとともに、支援対象者に寄り添いながら、支援に必要となりうる児童福祉、母子福祉、障害者福祉、高齢者福祉、生活保護等の制度の実施機関に所属する者として、庁内関係部署と連携して適切な支援につなげる役割を有し、支援対象者と寄り添い、継続した支援を行うものであること、また、一時保護や女性自立支援施設の利用等を要する者に関しては、都道府県との連絡調整を行うものである旨を記載してはどうか。

- 都道府県の女性相談支援員は、困難な問題を抱える女性への支援の中核を果たす機関に属する者として、市町村との連絡調整や、一時保護、女性自立支援施設等の利用も含めた支援対象者への支援内容の調整、関係機関との連携等を担うものであることを記載してはどうか。

- また、女性相談支援員の任用に当たっては、その職務を行うのに必要な能力及び専門的な知識経験を有する人材の登用に特に配慮する必要がある旨、また、女性相談支援員は、支援対象者と継続的な信頼関係を構築することが極めて重要であり、長期的な支援が必要なケースも多数存在することに留意することが必要である旨を記載してはどうか。

また、女性相談支援員が非常勤職員であること等の理由により、支援に必要な情報等へのアクセスが制限されていたり、支援に活用すべき他部署のサービス・給付等との連携が図りづらい状況に置かれることは、女性相談支援員の役割を果たすにあたって支障となるため、その役割を十分に果たすことができるよう、必要な情報等へのアクセスや関係部署のサービス・給付等との連携等について、当該支援員が所属する部署の長が十分に配慮すべき旨を記載してはどうか。

- 女性相談支援員は、社会福祉に関する知識や、相談支援に関する専門的な技術・経験を持ち、登用後も研修や勉強会等を通じて継続的に支援のための能力向上に努めることが望ましいこと、個別の相談者が抱える障害や疾病、暴力や虐待被害等の経験等にも配慮しつつ、相談者の意思を勘案した支援ができるようアセスメントを行うものである旨を記載してはどうか。また、女性相談支援員がこうした研修等による能力向上を図ることが可能となるよう、女性相談支援員の職場環境の整備と適切なサポートが重要であることを記載してはどうか。

(3) 女性自立支援施設

- 女性自立支援施設は法において必置とはされていないが、さまざまな課題を抱えて他に居場所を見つけることが困難であるような者を含め、困難な問題を抱える女性が落ち着いた環境で個々の自立に向けた準備をするための重要な機関であり、各都道府県に設置されることが望ましい旨を記載してはどうか。

- 女性自立支援施設への入所決定は都道府県(女性自立支援センター)が行うが、施設への入所決定前に、支援対象者本人が施設を見学し、事前説明を受ける機会を設けるとともに、入所前に何らかの支援を受けていた経緯のある者については、当該支援(入所前の民間団体による支援を含む)の内容を都道府県において十分に把握した上で、当該支援の提供主体と積極的・継続的に連携することを検討することとするほか、入所前、及び入所後においても、支援対象者の意向を丁寧に確認し、施設内で支援対象者が適切な支援を受けられているかどうかも含めて、入所決定を行った都道府県(女性自立支援センター)が継続的に確認する必要がある旨を記載してはどうか。

- 女性相談支援センターにおける一時保護を経なくとも、女性自立支援施設への入所が可能となるよう、都道府県において入所に関する手続を整備する旨を記載してはどうか。

(4) 民間団体等

- 困難な問題を抱える女性に対し、訪問や巡回、居場所の提供、ソーシャルネットワークサービス等を活用した相談支援やアウトリーチによる早期発見、女性相談支援センターや児童相談所、医療機関や警察等の支援に関係する機関への同行など、各団体の特色を活かした活動により、行政機関のみでは対応が行き届きにくい支援を行っている民間団体との協働が重要である旨を記載してはどうか。
- 民間団体は、都道府県等と対等な立場で協働し、互いの活動を補完しながら、困難な問題を抱える女性への支援を行う存在として捉えるべきものであり、都道府県等は、当該団体の自主性を尊重しつつ、当該団体がそれまでの活動の中で築いてきたネットワークや支援手法などを最大限に活用できるような支援体制の構築を検討することが必要である旨を記載してはどうか。
- 人材確保が困難であることや運営資金の確保が難しい団体があることや、民間団体が少ない地域もあることから、国及び地方公共団体は、民間団体が運営を継続するにあたっての支援や、女性支援を行う意向のある団体の立ち上げに関する支援等を検討し、実施することが必要である旨を記載してはどうか。

(5) その他関係機関

- 女性が自らの住所地から離れた場所で保護されるケースもあることから、支援を行う地方公共団体相互間の緊密な連携を図ることが必要である旨を記載してはどうか。
- 地方公共団体及び女性相談支援センター、女性相談支援員、女性自立支援施設は、児童相談所、児童福祉施設、保健所、医療機関、職業紹介機関、職業訓練機関、教育機関、都道府県警察、日本司法支援センター、配偶者暴力相談支援センター、市町村の障害保健福祉部局、障害に係る相談支援事業所等、必要な関係機関の間で、十分な連携が図られるよう、配慮する必要がある旨を記載してはどうか。
- 民生委員、児童委員、保護司、人権擁護委員等は、女性相談支援センターや女性自立支援施設等による支援が適切と考えられる者を発見した場合は、積極的に女性相談支援センターと連携することが望ましい旨を記載してはどうか。