

Ⅲ 調査結果からみた分析及び課題について

1 相談体制および一時保護へのつながりについて

支援を要する女性が身近な相談窓口である市町村につながっていないこと、さらに、保護を必要とする女性がいても、本人・市町村窓口・女性相談センター・一時保護施設へとつなぐ構造の中に一時保護につながりにくい複数の要因があることが明らかとなった。つまり、相談や保護が必要なケースが潜在的にあるにもかかわらず、必要な支援につながらず、社会資源としての一時保護制度が十分に活用されていないといえる。

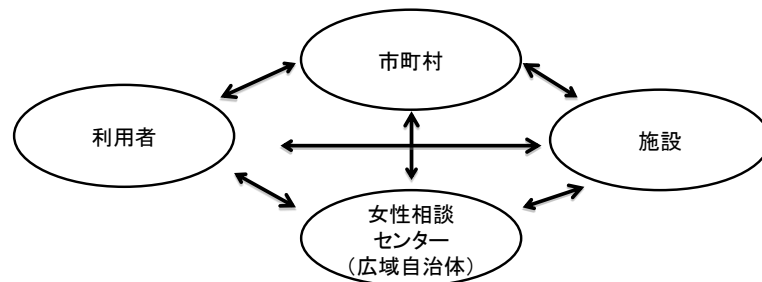


図. 女性保護施設利用の促進・阻害要因の関係

(1) 相談体制(市町村)

住民にとって身近な行政窓口である市町村の相談窓口に必要な相談がつながっていない状況がある。

①利用者側の要因

相談につながりにくい本人側の要因として、相談できることや相談窓口の認知がなされていないこと、DV等暴力被害者においては、支配構造の中で無力化されるとともに、自身に起こっている問題を認識しにくいために相談行動を起こしにくい側面も影響している。また、かろうじて相談につながったとしても、相談者のニーズと提供される支援とのミスマッチが生じた場合は、継続的に相談を受ける行動につながりにくい。

②市町村側の要因

市町村側の要因としては、市町村における女性相談やDV相談を受ける窓口の設置及び相談員の配置が十分ではないこと、また庁内連携状況についても市町村間の格差がある。売春防止法に規定されたDV防止法で活用が期待されている婦人相談員の配置状況は約2割にとどまっている。また、相談員や担当者の経験やバックグラウンド(雇用形態や職種等)がさまざまであること、担当者が他の業務を担いながら緊急対応や相談に応じていること、研修体制やSV機能が整っていないこと、相談員や担当者をバックアップする組織的体制がとられていないことなど、相談員や相談窓口の支援の力量や対応力に差が生じやすい状況にある。また、庁内連携システムが十分に機能していない場合は相談員や担当者が孤立し、相談者が一旦、相談につながっても必要な支援の提供につながらず支援の枠組みからもれることになる。

(2) 一時保護のつながり(市町村)

市町村にとっては、女性相談センターへ一時保護依頼をすることそのもののハードルが高いことが明らかになった。女性相談センターと市町村間で一時保護中の支援内容や実態が十分に共有できていないなかで、市町村の担当者から本人に対する一時保護の説明は、「外出できない」や「携帯電話の禁止」¹等の物理的な制約が強調される傾向がみられ、また担当者によっては、加害者の追跡のリスクと安全確保への強い憂慮から「遠方に逃れる覚悟を問う」「二度と帰ってこない意思の確認」などの厳しい条件提示がなされている場合があることもわかった。このように禁止や厳しさが前面に出る一時保護に関する情報提供は、説明を受けた本人からみれば、現状から踏み出すことにポジティブなイメー

¹ 実際には、携帯電話については、一旦預かるものの、安全を確認したうえで所持してもらおう場合もある。外出についても、一定のルールのもと近隣への外出を認めている。

ジが抱けないなかで、一時保護を躊躇することにつながっていると考えられる。市町村が上記のような説明を行う背景には、一時保護の依頼窓口である女性相談センターとの関係が要因の一つとなっているといえる。女性相談センターに一時保護を依頼したが、保護につながらなかった経験や障がい者虐待や高齢者虐待など他法との関連の検討、一時保護後の今後の見通し、十分な服薬量の所持確認、生活保護の申請可能性など、一時保護の受け入れに多くの条件への対応が求められた経験から、依頼自体が敷居の高いものとなってしまい側面もみられた。

(3)一時保護決定機関(女性相談センター)

一時保護を決定する女性相談センターとしては、依頼を受理した職員は本人に直接会わない中、依頼時の電話による情報のみで一時保護の可否や一時保護する場所を判断する必要がある。依頼時の情報が十分でないと女性相談センターが考えた場合は、判断する根拠がもてず、再度の聞き取り等を求めることが生じていた。また、その日からの施設での生活において、本人が集団生活を行えるのか、あるいは他の入所者との安定的な関係を維持できるかということを考え、入所中のなんらかのトラブルのおそれにつながる情報があると、受け入れ施設の検討に苦慮することに繋がっている。また、「障がい者を有する方」「高齢者」などである場合、他法他施策による支援と婦人保護事業による支援の、いずれの利用が優先されるのかが曖昧なために、混乱が生じている。このため、上記のような状況が起こる可能性が予測される場合は他法での対応の検討をまず求めることに繋がっている。この背景には、市町村のDV等の相談を受ける窓口と障がい担当や高齢担当との庁内の連携の課題、女性相談センターと市町村の障がい担当や高齢担当との役割分担のあいまいさや一時保護後の支援における協働が進んでいないことも反映している。

さらに、女性相談センターが受入れ施設の検討に慎重になる背景には、委託先施設等との関係がある。精神が不安定なケースや子どもの養育が困難な母子などが一時保護になった場合、他の利用者や施設機能に影響を及ぼすリスクを想定することとなる。委託先を変更することは、利用者の負担になることに加え、市町村等の協力を得にくい場合は、対応に苦慮することになる。

(4)医療との連携(薬の必要性・緊急時の受診)

スムーズな保護を阻害する要因として医療面の課題がある。常時服用している薬の一時保護中の服薬量を確保できないまま一時保護になる場合は、心身への影響が大きいと想定されることから、一時保護を安定的に行うために薬の持参や確保が望まれる。しかし、緊急時のゆえにスムーズに受診できる医療機関が少ないこと、費用の問題、生活保護制度に頼らざるを得ない状況の中で、手続きに時間を要する等の受診の困難さがあることから、市町村、女性相談センター、施設とも困り感を有していた。市町村からみれば、ようやく一時保護の決心に至ったこの時期を重要視し、一時保護開始後に何とかしてほしいと考え、女性相談センターや施設からは、一時保護直後の適切な医療機関への受診は困難であるため、依頼元で薬の確保をしてほしいと考えるという双方への要望のぶつかり合いが生じていた。また、一時保護開始後、生活環境や心理状態の変化の影響もあり、本人の病状の悪化や、依存物質からの離脱症状、生活スキルの一時的低下などを来すこともあるが、それに対応する施設や女性相談センターをバックアップする体制や医療の受入れシステムがない、一時保護となった後は市町村の協力が得にくいなどの背景があるために、施設や女性相談センターが対応に苦慮する事態に直面してきた。この経験から、医療対応の可能性が高いなど心身の状態に不安のある人の受け入れに慎重になっていることが明らかになった。

2 一時保護中・施設入所中の支援について

一時保護や施設入所中の支援について、丁寧な支援・ケースワークをする一方で、福祉事務所や市町村の連携の課題や複数課題を抱える等の困難ケースに対する抵抗感などにより、女性相談センター及び施設は、孤軍奮闘している実態がある。

(1)一時保護中の支援(施設や保護形態による支援内容の違い)

決定機関の違いや一時保護になる場所により、一時保護中に受けることができる支援内容が異なる実態がある。とりわけ、府の女性相談センターが決定する一時保護と市独自事業での一時保護との差

異がみられた。市独自の一時保護において母子も受入れている施設では、子どもの遊び場がないなどの建物構造や学習や保育を保障する職員体制がないなどの状態にあり、子どもにとっては過酷な状況であることが受入れ施設からも聞かれた。

また、ケースワークや相談支援のあり方についても府市では体制が異なっている。女性相談センターが決定する一時保護および一時保護委託では、ケースワークを女性相談センター職員が担っており、ケースワーカーによる継続的な面接や、心理教育的な支援が提供されるなどケースワークの一定の標準化が図られていた。しかし、面接や施設の観察から得られた本人に関する情報を統合して、本人の状況と抱える問題構造を分析するアセスメントにおいて課題が見いだされた。

また、食事について、給食の提供があるところと自炊のところ、現金支給があるところとないところ、カウンセリング等の心理的ケアについて、専門職員の配置があるところと受ける体制がないところ、裁判所等の手続きや受診の際の同行支援が得られるところと得られないところ等、施設により多様さがみられた。

一時保護中の相談支援に婦人相談員等市町村職員が積極的に関わる場合や、配偶者暴力相談支援センター機能をもつ市町村のDVケースの支援は、比較的連携が図りやすく、支援の展開がスムーズであるということもうかがえた。府と市の一時保護体制の整理と検討、加えて、女性相談センターが決定する一時保護においても市町村・女性相談センター・施設とどのような役割分担や協働において一時保護中の支援を有効に行っていくことができるかについて、大阪府の実情も踏まえ検討していくことが課題である。

(2)福祉事務所(生活保護・障がい・高齢・児童など)との連携

一時保護中のスムーズな支援に関わる大きな要素として福祉事務所との連携がある。所持金の少なさからも明らかになったように、医療機関での受診や住宅設定には生活保護制度の利用が不可欠であるが、福祉事務所によって対応のスピードや判断内容に差がみられた。また、一時保護中の大きな支援課題である退所後の生活の場の設定では、母子生活支援施設や救護施設など入所が必要と思われる場合においても、決定や措置の機関となる福祉事務所の対応や判断の差が大きく、とりわけ、母子生活支援施設入所においては予算を確保していない等の理由で利用を選択できないケースがあることがうかがえた。さらに、障がいサービスや高齢福祉の支援、障がい者虐待や高齢者虐待の対応が併行して必要な場合も多くあるが、市町村の関わりがスムーズに得られない場合がある。福祉事務所の連携協働がスムーズに得られない場合は、支援の方向性が見いだせず、女性相談センターと施設で対応に苦慮する実態がうかがえた。

(3)帰宅するケースの支援

一時保護から帰宅するケースが、全体において一定数みられた。帰宅については、市町村によっては非常にネガティブなものと捉えられていることがうかがえた。また、一度帰宅したことで再度の一時保護の依頼や受入れがされにくい場合などもみられた。しかしながら複数回の一時保護を行っているなかで支援の積み上げがなされていく事例もみられた。帰宅を希望するケースや暴力被害者等で加害者との関係で離別の決意を固めきれていない利用者が一時保護につながってくることは当然の事であり、DV等暴力被害者支援に向けて正しい認識を共有し、帰宅するケースへの支援や連携方策、帰宅後の市町村等地域での支援方策や相談が継続される体制が検討されることが必要である。

(4)施設への入所

母子生活支援施設や救護施設への入所に際しては、一時保護を経由する場合と一時保護を利用しないで直接入所となる場合の2つのルートがある。一方、女性自立支援センターにおいては、女性相談センターの一時保護を経てからの入所が要件となる運用がなされている。

施設を利用することは、入所中に、包括的な支援が提供されることがメリットであるといえる。例えば、暴力被害者においては関係から離脱し生活を再生するもっとも大変な時期に、安全が確保された生活を得ることができるとともに、相談できる相手(職員)を得つつ諸手続きを行い、就労を開始し、離婚や借金問題など法的な課題の解決を図る場などとして自立に大きく寄与することとなる。しかし、先述したように措置や利用の決定機関が積極的に施設利用を提示しない場合がみられること、施設の説明においても禁止や厳しさが協調されること、複数の選択肢が提示され利用者が自ら選択で

きるような方法があまりとられていないことなどにより、施設利用につながりにくくなっていることがうかがえた。救護施設においては、満床や健康診断等で入所に時間がかかることや個室でないために本人が入所を希望しないこと、母子生活支援施設においては決定する市町村担当部署の考え方の影響、女性自立支援センターにおいては女性相談センターの一時保護が前提となることや入所後の市町村との関係の位置づけがあいまいであり、必要になっても福祉的な支援が受けにくいなど、それぞれ保護を必要とする人が施設利用につながりにくいことが課題としてみられた。

加えて、利用者側の要因として、ルールや集団生活への抵抗感や拒否感、ネット上に広がる施設イメージの悪さ等もあり施設利用を選ばない側面や生活の場を変化させることへの受入れ難さがみられた。これは、施設への入所だけではなく、一時保護の選択にも同様の傾向がみられた。

入所施設側の要因としては、集団での生活を維持するためのルール設定、施設特有の集団性と個別性に配慮した支援方法論の未確立、中長期に及ぶ施設利用の中で顕在化する利用者の課題への対応の困難さ、人的配置の厳しさ、自立のための連携の課題、支援スキル向上のシステムの課題などがみられた。

(5) 支援ノウハウ

利用につながってきている入所対象者や利用理由として、女性自立支援センターでは暴力被害者、母子生活支援施設では母子での自立のための入所、救護施設では精神科病院から退院後の人や障がいを持つ方など、各施設の特徴や得意とする支援ノウハウが反映されているものであった。しかしながら、それらの支援ノウハウは異なる施設種別間での共有はなされていない。また利用者の主訴の背景にあるであろう複合課題についての認識やその課題に対する支援、すなわち女性自立支援センターにおける障がい対応や医療的ケア、救護施設や母子生活支援施設における暴力被害経験やトラウマ等の心理ケア等については、利用者に対する多角的な視点に基づいたアセスメントおよび支援上の課題であることが示唆された。

(6) 若年女性、妊婦の保護

社会的に支援が必要とされている若年女性や妊婦の入所件数がそれほど多くはなかった。女性自立支援センター等施設を活用した受け入れと、市町村等との連携を前提とした切れ目のない支援と、支援方策の検討が課題である。

(7) 母子・子どもの支援

多くの子どもが同伴児童として一時保護となり、一部の施設では入所となる現状から、子どもへのケアや支援および児童相談所や市町村家庭児童相談室との連携、また、子どもの福祉の観点から子どもの分離保護が必要と認められるときの対応などの整理も課題である。

なお、一時保護中の母子や子どもの支援について、母子の関係を整理する面接を実施する等、女性相談センターにおいて取組みが一定進められているところである。さらに取組みを進め、支援ノウハウを蓄積、普及していくことも求められる。

(8) 施設間連携

一時保護から施設入所や入所施設の変更などの施設間の移動もみられる。しかしながら、現状では施設間の移動を想定したアセスメントや支援方針等を引き継ぐ等の連携方策については未整備である。

3 一時保護及び施設退所後の支援、地域における支援

一時保護はもちろんのこと、施設入所した場合においても、長期間の施設利用が前提となるのではなく、一定の課題解決が図られた後、地域に退所することとなる。また、DV等暴力被害者においては施設利用の有無に関わらず支援が必要となる。いずれも新たに暮らすことになる市町村へのつなぎ・連携、新たな居住地となる市町村での支援が切れ目なく提供されることが不可欠かつ重要であるが、十分ではない現状がうかがえた。

(1) 支援のつなぎ

一時保護や施設からの退所にあたっては、法制度や個人情報保護の観点から、入所中に得た本人やその子どもに関わる支援に必要な情報が退所先の市町村に伝えられているとは言い難い。また、一時保護から施設入所、入所施設の変更がなされた場合にも施設間の連携が行われているとは言い難い。施策横断的かつ縦断的に支援に必要な情報を引き継ぐシステムがないのが現状である。個人情報保護の観点も踏まえつつ、情報共有や連携について課題整理が必要である。

なお、好事例として女性相談センターにおいて、本人の同意や参加のもと「生活応援連携シート」や児童に関する情報提供様式がすでに作成されている。今後、これらを連携促進ツールとして広く共有し活用していくことと、さらに新たな市町村間の連携様式等の検討も必要であろう。

また、DV等暴力被害者においては、地域を超えて避難することを余儀なくされることが通常であり、施設利用の有無にかかわらず元の居住地と新たな居所となる居住地の連携と情報の秘匿が被害者やその子どもの安全確保や自立支援にとって不可欠である。しかし、市町村ごとに相談体制や婦人相談員等専門相談員の配置状況にばらつきがあり、市町村間の連絡や連携が困難な実態にある。

(2) 施設のアフターケア体制

一時保護や施設から地域に退所になる場合のアフターケア体制について、施設側の要因としては、アフターケアの人員不足やシステムの未整備があげられた。職員として思いはあるものの、実際には余力がないという実態や、アフターケアを行うことで市町村が施設の対応に頼ることとなり逆にうまくつなげなくなるのではないかという意見もみられた。支援をつなぐための有効なアフターケア体制の検討が必要といえる。

(3) 市町村におけるコーディネート機能

市町村において、継続して相談に応じ、多岐にわたる手続きや行政サービスの活用をコーディネートする専門の相談員の配置や相談体制が十分でないといえる。また、市町村の整備状況の格差は大きく、市町村の相談員が他市町村に支援をつなごうとしてもつなぎ先の窓口がないことに困る状況もみられた。また、相談員が配置され相談体制が整えられていたとしても、DV等暴力被害者や複合的課題への対応が必要となるケースへの支援は高度な支援スキルが求められることから支援者の研修体制やSV体制の整備も必要となる。また、子どもへのケアや見守りに対する支援や連携、障がい者や高齢者サービスへのつなぎなど福祉的支援との連携課題もうかがえた。さらに、DV等暴力被害者への継続的な心理的なケアの提供はまだ十分ではないといえる。