

## IV 大阪府における保護を必要とする女性への支援のあり方

DV等暴力被害者への支援、女性や母子家庭への貧困対策、社会資源として相談窓口や施設の有効活用の観点も踏まえ保護を必要とする女性への支援の在り方を、市町村、女性相談センター、施設、全体の4つのファクターから提言する。

### 1 市町村

市町村においては、継続した相談に応じ、福祉部局の中で、また福祉部局との連携において支援を行うとともに、一時保護等婦人保護事業の窓口となる専門相談員がどの市区にも配置されることが必要である。併せて、配置された専門相談員が孤立せず有効な相談が行えるよう組織として相談業務を支える仕組みが必要である。

#### (1) 婦人相談員の配置等による相談対応体制の整備

DV被害者のみならず様々な保護や支援を要する女性の相談を受ける体制や、地域を超えて居住地を変えざるを得ないDV等暴力被害者の支援と連携の中核を担う相談窓口がどの市区町村にもあることが重要である。具体的には、婦人相談員を全市区に配置すること、婦人相談員の配置規定がない町村については、庁内で中核を担う担当者を配置し、そしてその相談員間の連携において切れ目のない支援を実現することが必要である。

#### (2) さまざまな状況にある相談者への対応

多くの場合、一度の相談で相談者が抱える課題が解決するものではなく、とりわけ、課題が複雑であったり、孤立している状況にあったりする場合など相談や支援が継続されることが重要である。また、保護を要する状況に思っても施設による一時保護や入所を希望しないケースや、一旦一時保護となっても帰宅する暴力被害者もあり、市町村での継続した支援がなされることが必要である。

また、一時保護や施設入所中の支援に市町村や福祉事務所の多様な関わりが不可欠であることから、市町村は連携協働し支援を実施することが必要であり、連携を前提とした「一時保護」の活用が検討できる。

さらに、DV等暴力被害から避難してきたケースや一時保護や施設から退所してきたケースが、新たに生活する地域において、新たな生活をスムーズに始めるための支援を受け、継続した相談を受けることができる体制が必要である。加えて、身近な市町村において心理的ケアや法律相談等支援メニューがあることが望ましい。

#### (3) 研修の充実やSV機能による相談対応力の向上

配置された婦人相談員等専門相談員の資質の向上や、組織としてフォローする体制を構築することが重要である。そのための研修に関して、婦人相談員についてはDV等暴力被害者がかかえる複合的問題に対応する相談の力量や、庁内・庁外の複数の部署との有効な連携を実現するコーディネート力量の獲得をめざすアドバンスコースや個別のケースへの実践的な対応力を向上させる事例検討など、またそれ以外の担当職員については初動相談や相談体制の構築に寄与するための基礎コースなど対象者や目的に合致した研修の実施が必要となる。併せて、生活保護、高齢福祉、障がい福祉、母子相談等担当者への研修を実施し、DV等暴力被害への理解を促進する。また、暴力被害が絡む相談や複合的課題を有するケースや社会的養護が求められるケースへの対応は高度な専門性が必要となることから、定期的もしくは随時スーパービジョン(SV)が受けられるシステムの検討も必要といえる。

#### (4) 相談窓口の周知、基本情報の普及

保護を要する女性は、課題を抱えていても相談窓口につながりにくい状況にあることから、さらなる相談窓口の周知やアウトリーチ型の相談、DV等暴力被害者への必要な情報が届く方策の検討が必要である。

### 【これまでの部会での委員意見】

- |  |
|--|
| ①一番良いのは職員が様々な部署を経験すること。経験により何でもできるようになるというのは、女性相談員に限らず、行政でも民間企業でも同じこと。   |
| ②いかに、職員のマンパワーを向上させることができるのか。<br>粛々と研修をするということだけで終わらず、実質的なマンパワーを上げる仕組みを作るかを真剣に考えていかなければならない。  |
| ③こういう方には居宅生活が合っているのではないかと、こういう方には施設生活が合っているのではないかとという整理が、もう少しできて、担当者の認識のバラつきが埋められるようなことができればと思った。  |
| ④保護を求めて来られる方は、何も知らずに窓口に飛び込んでこられる。それなのに、繋がった窓口の違いで、保護単価が違って、受けられる支援も違ってくるということについて考えていく必要がある。   |
| ⑤施設の支援の内容や得意分野を整理し、共有する方法は研修という方法もあるし、顔が見える関係を築けるような、情報共有していく仕組みが必要。今も研修は行われているが、その中身やあり方を見直していくことも必要ではないか。  |
| ⑥施設での支援と居宅での支援のどちらにも、はまらない人に対して、どう支援をしていくか、地域で支援を入れながらやっていくべきだと思うが。  |
| ⑦共通シートや研修などを通して、それぞれの支援を行う機関の立場から、取りこぼしてしまいがちなポイントや、次につなぎにくくなっているポイント整理することで、要保護女性の課題を見極めて、必要な支援を行える機関へつないでいくための一連の流れを明確にできないものかと思う。               |
| ⑧市町村の婦人相談員が見極める力をつけるだけでなく、女性相談センターや広域行政として、市町村の見極めを支える必要がある。   |
| ⑨一時保護を行う時のような機会を通じて、市町村の婦人相談員が判断をしていくための指導を、女性相談センターがしていっていいのではないかと。女性相談センターの判断を示すというよりも、なぜその判断が必要かということ、女性相談センターが市町村の婦人相談員に指導していくことも必要なのではないかと思う。 |

## 2 女性相談センター(一時保護の決定、女性自立支援センター等における一時保護の実施等)

保護を要する女性のニーズと提供される一時保護の枠組みにミスマッチが生じている。また、一時保護の支援の詳しい情報が女性相談センターあるいは施設から市町村職員に充分伝わっていないことによって、その情報を提供された女性の側に一時保護の偏ったイメージが喚起され、一時保護への抵抗感を生じさせている側面も伺えた。その結果、保護を必要とする人の社会資源として活用されていない状況がみられた。時代に応じた一時保護の対象や枠組みの再検討、市町村に向け一時保護の共通理解の熟成を図ることが必要となる。

### (1) 一時保護対象枠組みの再検討

「緊急性」「危険性」「他の行き先がない」等の枠組みを基本にしつつも、それらに当てはまらない場合も自己決定や自立支援の一助を担う社会資源としての一時保護の活用、それらの対応を可能とするための条件の整理の検討が必要である。一時保護の新たな利用目的としては、暴力被害者においては、レスパイト的保護・「今日」のリスク回避・安全環境の中で考える時間をもつクールダウンのための保護・実家等の行先があってもスムーズな自立への踏み出しのための保護などが考えられる。また、対象者としては、若年女性、特定妊婦、産褥期の支援、母子の育児支援のための一時保護なども積極的に考慮されるべきであろう。一時保護の依頼時においては、依頼を受けるスタンスと丁寧な対応が求められる。併せて、多様な利用者への支援力の強化が必要である。

### (2) 一時保護のルール枠組みの再検討

一部の施設では食堂等が大人数での共有となっており、その環境になじみにくい当事者にとって一時保護への躊躇感を生んでいることが明らかとなった。一時保護所や女性自立支援センターの他、多様な

特徴をもつ一時保護施設があることを強みと捉え、その機能と特性を生かした対象者とのマッチングも必要である。安全や秘匿性も求められるところであることを踏まえつつも今後の自立生活構築に向け人的資源や情報とつながるツールである携帯電話使用や外出等の枠組みをどう設定し、どう説明し示すのか再検討する必要がある。

### (3) 支援についての市町村担当者との共有・連携

前述したように、一時保護において実際になされている支援が、市町村に共有されていないことが保護を必要とする人への一時保護の説明不足にも影響していたことから、一時保護中の支援や枠組みについての共通認識の熟成を図る必要がある。禁止や厳しさなど負の側面が前面にたっている現状から、一時保護を利用することの良さやメリットを伝えられるように支援を俯瞰し、必要に応じ支援体制の見直しを図っていく必要がある。また、個別ケースにおいては市町村との連携協働のもとで支援を行うことが必要であること、障がい者虐待や高齢者虐待などの他法が関係するケースも多いことから女性相談センター・施設・市町村の連携システムが検討整理されることが必要といえる。さらに、支援や連携がうまくいった事例を個人情報に配慮した形でまとめ、発信、共有していくことも有効といえる。

### (4) 無料低額診療等医療との連携方策の検討

一時保護開始時に薬確保のための具体的な方法が提示できることが、スムーズな一時保護の決定や一時保護中の安心の確保にとって必要である。無料低額診療等を活用しやすい方策の検討、生活保護制度との課題整理や調整により必要な医療を受けることができる運用の検討が急がれる。また、緊急に保護を要する妊婦の受診についての検討も必要である。

### (5) 市独自の一時保護制度との棲み分けと支援の均質化

市独自の一部の保護施設において、母子での一時保護となった子どもに適した保護環境や学習支援等の保障がなされていないことは課題であるといえる。市独自の一時保護制度の意義と今後の施策の継続性も勘案しつつ、著しい支援の差が生じないように支援の質の底上げ、もしくは対象者種別や主訴に応じた相互利用が図れるように検討する必要がある。

#### 【これまでの部会での委員意見】

- |  |
|--|
| ①長期まではいかなくても、中期的な目標を市町村も含めて共有することができているのか。共通認識を持つ必要がある。  |
| ②どうしようかなという入口のときに、そこまでしないといけないのならやめとくわ、という状態を許容するのか、しないのか。そういう人を支援にこぼれ落ちているというのか、ご本人さんの自主性を重んじているのであって、こぼれ落ちているわけではないと言い切ってしまうのか。  |
| ③女性相談センターへ一時保護を依頼する基準等が、地域の社会的資源の違いからくるものなのか、担当者個人の認識のばらつきから来るものなのか、何か基準を設けるなり、マニュアルを整理するなり、する必要があるのでは。  |
| ④本人の覚悟、本人の意思が優先ではあるが、意思決定できない、判断できない人もかなりいるので、取りこぼしてもいいケース、取りこぼしてはいけないケースを見分けることが必要だと思う。いったんは動けませんといった人でも、DVの危険度や心身の影響など、必要があれば粘り強く、生活環境を変える必要があることを伝えていく。このあたりを見分ける力が必要だと思う。全ケースに行う必要はないし、待ってもいいケースもあると思うが、取りこぼしてはいけないケースを見分ける力が必要。 |
| ⑤どこが見るかという問題にもなってくるが、あくまでも女性保護の中で子どもの担当を決めていくこともあると思うし、それが現実的だと思うが、一方で、面前DV自体が虐待で、それから直接的な虐待も結構ある。   |
| ⑥今回、決めたいことの一つは、要支援課題が多い人のネーミング。重複要支援課題保持者、というような要支援課題が多い方というカテゴリーを持つことで、目を向けるようにしたい。   |
| ⑦ルールというよりは、要支援課題が多い人の中で、おおまかにでもカテゴライズできれば、寛解的なレベルをイメージできるようになり、ばらつきは防げると思う。  |

⑧人によって判断にばらつきがあると思うので、その考え方を統一する仕組みが必要。インタークだけでなく、入所中の支援、アフターケアも含めた共通シートが必要だと考える。
⑨たとえば、スマートフォン一つをとってみても、実験的にスマートフォンを解禁してみるとか。そもそもなぜ、スマートフォンがダメなのか。安全面の話だというのが、経済的困窮のある人は、危険ではないし、スマートフォンがあった方が自立につながる面もある。
⑩調査をしていて思ったのだが、スマートフォンを持って行ける施設であるとか、スマートフォンの使用について実験してみたらいいのではないかと思った。確かに大変なことではあるので、すぐに解禁するわけにはいかないと思うが。
⑪スマートフォンを導入して、加害者に場所を知られたり加害者が来ても、跳ね返せるか、そういう状況を受け入れてやっていけるかどうか。
⑫たとえば、新規に契約をし直した、新しいスマートフォンを使用するとすれば、どうか。SNSを使わない、前のアカウントは使用せず、新しく取得したアカウントを使う、というアプリなら使用して良い、そういうルールを設けて、実験的にスマホを認めるのはどうだろうか。今や、企業もスマートフォンを通じて発信している。部屋探しも、ちょっとした日雇いのアルバイトなどの仕事も、スマートフォンで情報を探す。たとえば希望する仕事を見つけて、相手方に何か連絡をしたら、返事が来るので、連絡をとれる必要がある。それを断ち切ると、自立につながらない。だから、スマートフォンの使用をあきらめず、何かいいやり方がないか考えていきたいと思いますという提案をしたい。
⑬スマートフォンを制限することで、本来、保護が必要な人を取りこぼすぐらいなら、スマートフォンも使えるんだよ、とした方がいいのではないか。たとえば、メール機能だけならいいのだろうか。
⑭施設もたくさん数があるので、スマートフォンが使える施設と使えない施設を分ける。利用者の方によって危険性も違うと思うので、スマートフォンが使える施設を決めて、必要な人はそこに入所してもらう。そういうことはできないだろうか。
⑮何故スマートフォンが使用できないのかという理由や、インケアの段階ならこういうルール、アフターケアにつながっていく施設ならこういうルールというように、援助のプロセスによって、こういう段階では自分の責任で使用できるようになるといったことを、市町村の担当者がきちんと理解した上で説明しているのかという懸念がある。
⑯婦人相談員と保護が必要な女性がきちんと関係が築けており、なぜスマートフォンが使えないのか、どうなったら使えるようになるのかがきちんと説明されると、納得した上で、一時保護や入所につながる。市町村の相談員の説明の仕方の問題もあるが、施設からも正しい情報を市町村に発信することが必要。なんとなくスマートフォンはダメなんだよ、ぐらいの認識を市町村が持っている、という伝え方になってしまう。婦人相談員の力量もある。長く相談を続けている人はもちろん、初めて相談に来られた方にも、アセスメントをしながら、丁寧に説明する力量が求められていると思う。

### 3 施設(一時保護・入所)

女性相談センター及び施設のケースワークや支援で生じている困難な状況や課題を解消するために、困難ケースへの対応力の強化や困難な事象を解決できる関係機関等との連携方策の検討などが必要である。

#### (1) 複合課題ケースへの対応力の強化

一時保護・入所では複合する課題を抱える利用者や生活の中で多様な支援を必要とする利用者を対象としている。女性相談センターや施設におけるそのような複合課題ケースへのアセスメント力を高めること、そしてそのアセスメントに基づく支援が提供されることが必要である。そのためには、精神・発達・学習障がいなどを有する人への支援・トラウマへの対応・施設特有の集団力動も踏まえた支援などに関する研修は不可欠であり、支援力の向上を図ることが必要である。

#### (2) 精神科病院との連携の構築

利用者が不安定になった際や自傷他害行為等による施設での継続支援や対応が困難な際に、受診や入院対応できる病院があることが必要であるため、緊急時に連携できる病院の確保が必要である。

### (3) 社会的養護を補完する場として施設機能の活用

ひとり親家庭の貧困、女性の貧困、社会的養護で育った若年者の生活環境の不安定さ、支援を要する特定妊婦などが可視化されつつあり、社会的課題をして対応が求められるもののその支援方策は限られている状況にある。これらの者がもっとも支援を必要とする時期に短期的に女性自立支援センターが受入れ社会的養護を補完する機能を果たすことは意義がある。妊婦、産褥期の母子、若年女性などの受入れの検討とそれぞれの特性に応じた支援方策を検討することが必要である。受入れに関しては、社会から切り離すのではなく地域で暮らすための準備や課題整理、立て直し期間として捉え、市町村の継続した関わりを前提する必要がある、連携方策や役割分担の検討が必要である。また、被害再発防止や母子支援等の専門プログラムが開発され、一時保護中や施設入所中において実施されるとともに府内に普及されることが望ましい。

### (4) 母子・子どもへの支援

実際に多くの子どもが女性とともに一時保護や入所につながっていることから、子どものケア・支援、母支援、母子関係への支援が行われることが必要である。また、児童虐待の観点から児童相談所や市町村の家庭児童相談室と連携を行うこと、その連携方策の検討が必要である。

母子生活支援施設においては、障がいや有し手厚い支援が必要な母子を受け入れ、包括的に支えるための方策、例えば障がいサービスの積極的な活用の検討も必要となる。

### (5) 暴力等被害経験への心理ケアの提供

女性自立支援センターや母子生活支援施設においては暴力被害経験のある者の割合が高く、救護施設においても潜在していると思われる。どこの施設を利用してもカウンセリング等心理的ケアを受けられること、また退所後の継続や地域での心理ケアの充実の検討も課題といえる。

### (6) 施設間の相互理解を促進する仕組みの検討

それぞれの法律に規定されるなかでそれぞれの施設が運営されている。現在、一部で自主的なネットワークが構築されてはいるものの互いの施設の機能を知り合い、支援ノウハウを共有する機会は限られている。個別ケースにおいては一時保護から入所、施設間での移動や措置変更などが起こりえ、その際の連携を促進することも必要である。女性保護を実施している各施設がお互いの施設機能を理解し、支援ノウハウを交換したり、共有したりできる仕組みを検討する必要がある。

### (7) 婦人保護事業を活用した短期的な入所支援

市町村が措置や入所の権限を持たない婦人保護事業における一時保護や女性自立支援センターの入所において、市町村の役割の検討が必要であろう。一時保護や施設入所中は、女性相談センターや施設での支援を主軸としながらも、入所前の居住地の市町村が退所まで関わるシステムとする。また、市町村が施設保護を活用しての支援が必要と考えるケースにおいては、本人の意思のもと、緊急性や危険性の要件を満たさなくとも自立のための短期的な入所支援を女性相談センターへ依頼できるようにする。市町村・女性相談センター・女性自立支援センターの3者の密接な連携と協働により、女性や母子のリスクが高まる時期のセイフティネットとして一時保護や女性自立支援センターを活用できる意義は大きいことから、検討がなされることが望ましい。

#### 【これまでの部会での委員意見】

①いくつも課題があると思うが、ヒアリングの結果を見ていると、集団生活がどうして難しいのか、十分に理解されたり、説明が尽くされたりすると、支援に際してトラブルが起こりにくくなるのではないかと。

②母子生活支援施設へのトラウマ等支援のテコ入れが必要かなと思う。

③施設ごとの支援の内容や得意分野を整理し、共有することができれば、その人にあった施設に支援をつなげることが容易になるのではないか。

## 4 婦人保護事業の全体をとおして

### (1)切れ目のない支援と支援の均質化

市町村、女性相談センター及び施設のファクターから提言をしたが、在宅・一時保護・入所等、いずれのステージにおいても、市町村による切れ目のない支援と、女性相談センターによるDVに関する専門的支援が重要となっている。さらに、府内全体で支援を均質化し、女性や暴力被害者のセイフティネットが形成されることが必要である。

婦人相談員が対応する対象者や相談の守備範囲は広いことから、婦人相談員が市域に配置されることにより、DV被害者だけでなく性暴力やストーカーの被害者を含め広く暴力被害者への相談体制が整うこととなり、また、女性の貧困や母子家庭の貧困においては一つのセイフティネットとなり得る。

また、保護を必要とする女性の支援を有効なものとするためには、都道府県だけでなく市町村間でつなぎ合うという担当市町村における途切れない仕組み作りと、保護機能を有する専門的支援機関としての女性相談センター・女性自立支援センターの機能強化が必要である。

全市区に婦人相談員の配置を図ることを前提に、ステージごとの支援の濃淡も認めつつ相談・保護・入所・次の地域へのつなぎまで婦人相談員を核として市町村の関わりが途切れない仕組みと連携システムの検討が必要である。

女性相談センターや女性自立支援センターには、より専門的な見地からのアセスメント、それに基づく個別支援の提供、各種専門プログラムの開発・実施、保護中のアセスメントや支援ノウハウを地域につなぎ直すことなどの役割が求められる。さらなる専門性の深化と今まで蓄積してきた支援スキルを府内の市町村等へ還元することが求められる。

支援の質が担保されるためには、婦人相談員等支援者のための研修等人材養成と、DV等暴力被害者の支援方策の検討、対象に応じた支援や連携のガイドラインが整理されることなどが表裏一体として必要といえる。

### (2)支援に必要な体制や環境整備

これまでの調査・検討部会を通し、適切な支援を行うためには、福祉の他法他施策の実施主体である市町村や婦人保護事業の中核となる女性相談センター、直接処遇を行う施設のそれぞれが適切に機能すること、さらに三者の認識の共有や連携、そしてそれぞれの役割分担の明確化が重要であることがわかった。

これらには、地方自治体で対応するのみではなく、支援に必要な体制や環境整備のための法整備や財政措置も必要である。市町村の相談及び庁内連携機能を高めるためには、婦人相談員の全市区町村への必置義務化が重要であり、また、婦人保護施設が実施する退所後に限定したアフターケア事業はあるが、施設退所後の支援を有効なものにするため、人員配置や対象者の拡大など制度の見直しが必要である。また、婦人保護施設や一時保護所において、適切な支援を行うため暴力被害等によるトラウマや利用者が抱える複数の課題に対応する職員配置基準等の見直しも必要である。

さらに、円滑な保護支援のためには、実施主体が曖昧な原因となっている、高齢者、障がい者、児童、生活困窮者等の他法他施策との基本的な考え方の整理や、市町村及び女性相談センター及び施設の「切れ目のない支援」のため、それぞれの役割を明確に位置付けていくことが重要である。

時代の変容とともに求められる保護・支援ニーズが変化するなか、多様な課題を抱える女性に適切な支援を行うため、必要な法改正やこれに伴う財政措置などを含め、今後の国の動きに期待したい。

#### 【これまでの部会での委員意見】

①子どもから見たら虐待のリスクが残っているということで、転出先の自治体の要保護児童対策地域協議会にケースをあげておく必要がある。中にはどこかの段階で要保護児童対策地域協議会から降ろすようなケースもあるのかもしれないが、定住する自治体の要対協にはケースをあげておいてもいいと思う。実現するためには、要保護児童対策地域協議会の設置主体である市町村の賛同が必要ではある。

②一番良いのは様々な部署を経験することで、これにより多様な連携ができるようになるというのは、婦人相談員に限らず、行政でも民間企業でも同じこと。

③法律を変えるには時間がかかるが、連携の課題整理と連携の取組などは、比較的早く変えられるところかなと思うので、ぜひ、そのあたりの整理と、実施ができるような方法で議論が進んでいくといいと思った。