

困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会

中間まとめ

令和元年10月11日

困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会

目 次

第1	婦人保護事業の現状と課題	1
第2	婦人保護事業の運用面における見直し	2
第3	婦人保護事業の見直しに関する新たな制度の基本的な考え方	3
	(1) 困難な問題を抱える女性を支援する制度の必要性	
	(2) 新たな枠組みの必要性	
	(3) 新たな制度の下で提供される支援のあり方	
	(4) 国及び地方公共体の役割の考え方	
	(5) 民間団体との連携・協働のあり方	
	(6) 教育啓発、調査研究、人材育成等	
	(7) 関連する他制度との連携等のあり方	
第4	今後の対応について	6
別添	これまでの本検討会での主な意見	7
	関係資料	15

困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会は、厚生労働省子ども家庭局長が有識者等の参集を求めて平成30年7月に設置して以来、令和元年10月までに計9回開催し、困難な問題を抱える女性への支援のあり方について、検討を進めてきた。

この間、本検討会では、婦人保護事業の現状と課題を踏まえ、そのあり方について、構成員からのプレゼンテーション等も交え、精力的に議論を行い、今般、中間まとめとして、「婦人保護事業の現状と課題」、「婦人保護事業の運用面における見直し」及び「婦人保護事業の見直しに関する新たな制度の基本的な考え方」に関して基本的な認識を取りまとめた。

第1 婦人保護事業の現状と課題

- 婦人保護事業は、昭和31年制定の売春防止法に基づき、「性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子」（要保護女子）の「保護更生」を図るための事業として始まったが、その後、社会経済状況等の変化を踏まえて、支援ニーズは多様化してきた。
- 平成13年に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（平成13年法律第31号）が制定され、DV被害者を婦人保護事業の対象として法定化し、ストーカー被害者や人身取引被害者、家族関係の破綻や生活の困窮等、正常な社会生活を営むうえで困難な問題を有する者等についても、婦人保護事業の対象として運用するなど、婦人保護事業は、制定当初の想定を超えて、現に様々な困難な問題に直面している女性の保護・支援に大きな役割を果たしてきた。
- しかしながら、根拠法である売春防止法の規定については、制定以来、基本的な見直しは行われておらず、法律が実態にそぐわなくなっているのではないかと、また、「婦人」、「保護更生」、「收容保護」といった用語を見直すべきではないかとの問題提起がなされてきた。
- こうした背景を踏まえ、平成24年6月には、厚生労働省の調査研究事業の一環として「婦人保護事業等の課題に関する検討会」が設置され、同年12月には、同検討会における議論の整理が取りまとめられた。

当該取りまとめを踏まえ、運用上の改善を図るための対応として、以下の取組が、順次、進められてきた。

- ・平成 25 年度 「婦人相談所ガイドライン」の策定。
- ・平成 26 年度 「婦人相談員相談・支援指針」の策定。
- ・平成 28 年度 「婦人保護事業研修体系に関する調査・検討」

- しかしながら、平成 29 年度に厚生労働省が行った「婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究」の結果においては、婦人保護事業における運用面の改善が十分には図られていないことや、売春防止法が根拠法であることに起因する制度的な課題が存在することが、改めて浮き彫りとなった。
- 更に、事業開始当初は、婦人保護事業の対象として想定されなかった、性暴力・性被害に遭った 10 代の女性への支援といった支援ニーズへの対応についても、長らく求められてきており、近年では、AV 出演強要、JK ビジネス問題への対応が必要となっている。
- こうした婦人保護事業を取り巻く現状や課題を踏まえ、厚生労働省子ども家庭局長が有識者等の参集を求めて平成 30 年 7 月に設置した「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」では、婦人保護事業の運用面における見直し方針や、困難な問題を抱える女性への支援のあり方について、検討を進めてきた。

第 2 婦人保護事業の運用面における見直し

- 第 5 回検討会で行った中間的な論点整理を踏まえ、厚生労働省は、令和元年 6 月 21 日に「婦人保護事業の運用面における見直し方針について」を取りまとめ、公表した。
- 具体的な内容としては、全体で 10 項目の見直しを行うこととされている。
 - 1 他法他施策優先の取扱いの見直し
 - 2 一時保護委託の対象拡大と積極的活用
 - 3 婦人保護施設の周知・理解、利用促進
 - 4 携帯電話等の通信機器の使用制限等の見直し
 - 5 広域的な連携・民間支援団体との連携強化

- 6 SNSを活用した相談体制の充実
- 7 一時保護解除後のフォローアップ体制等の拡充
- 8 児童相談所との連携強化等
- 9 婦人保護事業実施要領の見直し
- 10 母子生活支援施設の活用促進

- 厚生労働省においては、これらの運用面における見直しを通じて、すべての過程における支援が、より当事者本位なものとなるよう、速やかに取り組むこととされている。令和元年7月18日には、他法他施策優先の見直しや、一時保護委託の対象拡大と積極的な活用、母子生活支援施設の活用促進等の見直しに関する通知が発出された。また、令和2年度概算要求や、必要な見直しに向けた調査研究に、今後とも取り組むこととされており、引き続き取組を進めることを求める。

第3 婦人保護事業の見直しに関する新たな制度の基本的な考え方

(1) 困難な問題を抱える女性を支援する制度の必要性

- 女性は、男性に比べ、性差に起因して社会的に様々な困難な問題に直面する場面が多い。このことによって、心身面及び社会的な面で複合的な課題を抱えることが多い。
- 女性がこのような状況にあることは、国際的な共通認識であり、各国において、専門的な支援サービスの提供をはじめとした、様々な対応が取られてきている。また、我が国においても、婦人保護事業が様々な困難な問題に直面している女性の保護・支援に大きな役割を果たしてきた。
- 人権の擁護と男女平等の実現を図ることの重要性に鑑み、様々な困難な問題に直面する女性を対象とした包括的な支援制度が必要である。

(2) 新たな枠組みの必要性

- 婦人保護事業の根拠法である売春防止法の規定については、制定以来、基本的な見直しは行われておらず、法律が実態にそぐわなくなっている。
- また、女性が抱える困難な問題は、近年、複雑・多様化、かつ、複合的なもの

のとなっており、売春防止法を根拠とした従来の枠組みでの対応は限界が生じている。

- このような認識のもと、女性を対象として専門的な支援を包括的に提供する制度について、法制度上も売春防止法ではなく、新たな枠組みを構築していく必要がある。
- 新たな枠組みにおいては、新たな理念を示すことはもとより、それにとどまらず、DV防止法等の既存の法体系との関係にも留意しつつ、具体的な内容を含む法制度を目指して検討を進めていくことが求められる。
- このような困難な問題を抱える女性を支援する新たな枠組みの構築によって、売春防止法第4章は廃止されることとなると考えられる。併せて、同法のその他の規定の廃止等も含めた法制面の見直しを検討すべきと考えるが、そのことによって新たな枠組みの実現に時間を要するのであれば、まずは、新たな枠組みの構築に向けて、急ぎ、取り組んでいくべきである。

(3) 新たな制度の下で提供される支援のあり方

- 売春防止法に基づく「要保護女子」としてではなく、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、時代とともに多様化する困難な問題を抱える女性を対象として、相談から保護・自立支援までの専門的な支援を包括的に提供できるようにすることが必要である。
- 行政・民間団体を通じた多機関における連携・協働を通じて、支援が行き届きにくい者も対象とし、早期かつ、切れ目のない支援を目指すことが必要である。
- 現行の婦人相談所（一時保護所）、婦人相談員及び婦人保護施設については、困難な問題を抱える女性への支援の中核的な機関として現に有する機能や専門性を活かし向上させつつ、必要な支援を担える仕組みや体制にしていくことが必要である。その際、第2で掲げた運用改善の徹底を行いつつ、それを踏まえながら、利用者の実情に応じて柔軟な支援が実施できる仕組みとして位置付けていく必要がある。併せて、それぞれの名称については、その役割にふさわしいものに見直す必要がある。

- 多様なニーズに対応し、一人ひとりの意思を尊重しながら、その者の持つ潜在的な力を引き出しつつ、本人の状況や希望に応じた伴走型支援を目指し、施設入所だけでなく、通所やアウトリーチなど、本人のニーズに応じて必要な支援が行えるような制度としていくことが求められている。また、未成年の若年女性を対象とした支援においては、当該若年女性の住所地と支援を行う機関等が所在する都道府県等が異なる場合などにおいても、児童相談所等の関係機関が広域的な情報共有や連携のうえ支援していくことが必要である。
- 同伴する児童についても、関係機関との連携の下で、児童福祉法に基づく支援を含め適切な支援が受けられるよう、支援の対象としての位置付けの明確化を図る必要がある。

(4) 国及び地方公共団体の役割の考え方

- 困難な問題を抱える女性に対する必要な支援がどの地域でも受けられるよう、支援の実施に関する国及び地方公共団体の役割や位置付けを明確にすることが必要である。
- その際、困難な問題を抱える女性に対する支援を提供する体制が、基本的な方針のもと、都道府県と市町村のそれぞれの役割や強みを活かし、地域の実情に応じて計画的に構築されることが必要である。この点に関しては、地域コミュニティの状況や支援ニーズ、民間団体などの社会資源の状況は地域によって異なっていることから、このような地域の多様性も考慮して、必要な施策を推進していく必要がある。

(5) 地方公共団体と民間団体の連携・協働のあり方

- 困難な問題を抱える女性への保護・支援においては、民間シェルターをはじめ若年女性からの相談等に対応して多様な支援を行う民間団体の特色や経験、強みを活かしながら、地方公共団体等と民間団体の連携・協働により推進していくことが必要である。

(6) 教育啓発、調査研究、人材育成等

- 国及び地方公共団体は、困難な問題を抱える女性への支援に関する教育及び

啓発に努めることが必要である。

- 国及び地方公共団体は、困難な問題を抱える女性への支援方法等に関する調査研究の推進や、支援等に従事する人材の養成、確保及び資質の向上に努めることが必要である。

(7) 関連する他制度との連携等のあり方

- 地域共生社会の推進に向けて、DV防止法、児童福祉法、児童虐待防止法のほか、障害者関係、生活保護法、生活困窮者自立支援法の法制度を含め、他法に基づく他制度やそれらに基づく支援との連携や調整等を推進していくための仕組みづくりが必要である。
- また、困難な問題を抱える女性は、法的なトラブルを抱えていることもあることから、こうした場合には、問題を解決するための法制度や手続、専門的な相談窓口につながるよう連携することも重要である。

第4 今後の対応について

- 婦人保護事業については、上記のとおり、第2の運用面の見直しを引き続き進めていくとともに、さらに、新たな制度の構築に向けて、第3の基本的な考え方に沿って、検討を更に加速し、DV防止法等の既存の法体系との関係にも留意しつつ、具体的な制度設計等が進められ、できるだけ早く実現していくことを強く期待する。
- また、本検討会では、新たな制度の基本的な考え方をまとめる際に構成員から様々な個別具体的な意見が示された。これらを含めた「これまでの本検討会での主な意見」は別添のとおりであるので、今後の具体的な検討においては、これらも十分に考慮してもらいたい。さらに、今後の検討状況を踏まえ、現場のニーズに沿った支援制度とするために、本検討会の活用を含め、構成員をはじめとする関係者の意見を聴取してもらいたい。

これまでの本検討会での主な意見

■新たな制度における具体的な施策内容関係

(困難な問題を抱える女性を支援する制度の必要性、新たな枠組みの必要性)

- 新たな制度について、理念法として単なる考え方を示すに留まらず、実体法として、実施機関や国の財政負担など、制度運用に当たり実効的な法体系とする必要がある。

(新たな制度の下で提供される支援のあり方)

- 現行の婦人相談所、婦人相談員及び婦人保護施設については、その機能の見直しや、それぞれの機関ごとの関係性を見直し、女性支援の専門機関としての強化等を図る必要がある。婦人相談所を女性相談支援センター、婦人相談員を女性支援員として新たに位置付けるなど、総合的に規定し直す必要がある。
- 婦人保護事業について、これまでの収容型、施設入所型のサービスだけではなく、例えば、通所であったり、アウトリーチであったり、ハードルを下げた形での通所型サービスが受けられるようにお願いしたい。また、本人のニーズに応じて法律を横断し、多少重複があったとしても、本人のニーズに照らした適切なサービスが受けられるような制度設計をお願いしたい。
- 若年女性を既存の制度につないでも、その後の生活に向けた話し合いや、諸手続きを終えるまでの数週間さえ過ごすことができずに、本人が退所を選んでしまうことがある。若年女性が安全に暮らせる場所や回復に向けた支援に至らないのは問題であり、大きな課題である。解決策として、一時的な居場所や一時保護所とは異なる若年女性中心の短期施設、現行制度の枠を乗り越えた制度設計が必要である。
婦人相談所の一時保護所を経なくても、本人が希望すれば婦人保護施設の利用などができるようにしてほしい。
- 婦人保護施設が若年女性の一時保護にもっと活用されるべきである。若年女性が婦人相談所により一時保護されている間、それまでに長く関わってきた民間支援団体の支援者と面会もできなくなるのは問題である。公的支援の改善が図られないと、連携・協働といっても、理念だけで実態は伴わないものになる。公的な一時保護は、女性のニーズに合わせた棲み分けが必要である。
- 婦人保護施設が若い女性にも使いやすい、ゆるやかなものになって、民間団体でアウトリーチして出会った若い女性たちの、次の生活の場として使えるようにならないと、アウトリーチをモデル事業などで強化しても、その先の支援ができない。
- 同伴児童への対応が的確にできておらず、特に、同伴児童の心理的ケア、心理判定が不

十分であるので、そうした視点から同伴児童を支援対象の主体として捉えるべき。

- 同伴児童への対応に関し、DV被害者の方の多くは、安全安心な環境になると精神疾患を発症したり、鬱になるなどして、子どもの世話ができなくなる場合があることから、子どもがどうやって母親とともに回復していけるのか、具体的に制度を作っていく必要がある。
- 20歳未満の若年女性については、法律の狭間にあることが支援の困難さを増幅させており、通常の婦人相談員の資源やスキルでは対応が困難である。若年女性については、抱える問題の内容によって狭間が解消されるような支援のあり方を検討する必要がある。
- 公的機関の問題として、開所時間や一時保護に至るまでの時間等の問題で、使いたいと思っても利用することを諦めてしまう若年女性が後を絶たない。もっと手前で、早期の段階で若年女性にアウトリーチしていく必要があり、ハードルを下げて、間口を広げて出会っていくことや、気軽に立ち寄れる居場所づくりを行う必要がある。
- 対象女性が広がれば、ニーズと支援は多様になるのは当然のことであり、保護、收容の程度も多様性がある。隠れたところにあるような婦人保護施設ではなく、秋葉原、渋谷、新宿などに、ここに逃げ込んでおいでというようなものがないと、人身取引や性搾取の被害者は行かないのではないか。また、一時的に入ったら、その後の居場所について民間団体を含めた受け皿を設けて対応するなど、入口を広く、受け皿を深くという施策としていく必要がある。
- 「困難な問題を抱える女性」とはどのような女性なのか、支援する側が的確に捉えられるように、具体的なキーワードを示す必要がある。都会でも地方でも、地域にかかわらず、「支援しなければいけないんだ」と思ってもらえるように示す必要がある。
- 未成年の若年女性を対象とした支援においては、親権の問題をどうやって解決していくのかをはっきりしないと、今後の実際の支援の現場で困ってしまうことがある。
- 若年女性を民間団体が支援する際に、連帯保証人になれないという問題が生じている。児童養護施設の施設長などが利用できる、連帯保証人になった場合の更なる保証制度について、類似の制度を若年女性を支援する民間団体にも検討することが必要ではないか。
- 専門性とはどういうことかということ踏まえつつ、それぞれの実施機関にきちんと専門職を配置していく。資格的なところも含めて考えていくべきで、今までにそういった専門職が置かれていないという問題がこの領域はあるので、そこについての検討をする必要がある。
- 性暴力被害者への中長期支援について、「性暴力被害者回復支援センター」を設立するなど国による責任を持った対応をお願いしたい。また、被害者支援の連携を考えたときに、コーディネートの機関が、統合的に被害実態を分析して、今後の方向性を見出して

いく必要がある。

(国及び地方自治体の役割の考え方)

- 国、都道府県及び市町村の役割について、法的な位置づけや役割を明確にしていくことをお願いしたい。市区町村は住民に近い部門、都道府県は広域的なサービスを担っており、自立支援については市区町村の方が様々な選択肢を持ち合わせている。お互いの強みを活かした効率的な役割分担を考えていく必要がある。
- 市民により近いレベルの市区町村に配置されている婦人相談員は、本人の主訴をしっかり聞き取って必要な解決すべき課題を見極め、婦人保護事業だけでなく、他の福祉的な施策を色々組み合わせて、被害者支援を行っているので、そうした方向での役割分担を考えていく必要がある。
- 行政内部における課題でもあるが、婦人保護事業に関する理解が高いとはいえない状況がある。他制度の事務を担う福祉専門職から組織的な協力が得られにくいという状況もあるので、業務の専門性、困難性、重要性を示していくことが必要である。
- 避難してくる女性等は居住地が不安定であり、支援の実施自治体が、一時保護の相談を受理した自治体か、前居住地の自治体か、入所施設所在地の自治体か等、明確にできない場合もあり、支援が滞ることがある。婦人保護施設においては、一時保護後の支援主体を明確にするため、住所地特例の考え方が必要ではないか。

(地方公共団体と民間団体の連携・協働のあり方)

- 民間団体との連携・協働を公的な機関の側から推進するのではなく、民間団体を女性支援の重要なプレーヤー、パートナーとして位置付けし直す必要がある。婦人相談所の仕事を、まるごと民間団体が受託することがあってもいいのではないか。
- 民間団体の中には、体力的にも財政的にも困難だという声もあるので、民間団体による支援が持続可能なものになるという視点も重要である。
- 若年女性への支援を行う民間団体は、アウトリーチや、個別の女性との長期的・日常的関りの中で、必要に応じ危機介入し、そのとき必要な支援につなげるなど、公的支援ではなされにくい部分、つまり伴走型支援を担う使命がある。公・民の対等な関係性と、役割分担を明確にしたうえで連携・協働の形を作っていくことが大切で、民間が公のミニチュアになっては本来の意味が果たせなくなる。
- 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必要があり、例えば、民間団体等の資源がある地域においては、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。また、今後、高齢者、若年女性、外国人など、シェルター機能は特化・専門化されていくことが想定されるので、支援に特色を持った、スキ

ルや経験のある支援団体に役割を渡すことが重要ではないか。

(教育啓発、調査研究、人材育成等)

- 婦人相談員は、その多くが非常勤職員という立場であり、支援する立場の者が不安定な雇用の下で支援しないといけないため、いい支援につながっていかない。また、経験を積むことができない。明日は、あるいは来年は雇ってもらえるのかと思いながら経験を積んでいくのは無理なところもある。制度的に、雇用が安定した形で、専門職として安心して働けるようにする必要がある。
- 困難な問題を抱える女性を支援する分野の人材確保において、人が集まってくれているかというときとそうではない。他の職業と比べると人材確保が難しい中、その人たちを専門家として育てていかななくてはいけないという難しさがある。雇用の安定や専門家としてこの職業に就いたら成長していけるなど、そういったところを打ち出せるような体制づくりに今回の議論が貢献していくことが重要ではないか。
- 婦人相談員について、その専門性を向上させることや、身分保障を図ることが重要である。また、婦人保護施設の職員の配置基準や資格基準について、多様化する困難を抱える女性への支援という観点から、見直しを図ることが必要である。
- 婦人保護分野の職員として働きたいという学生に会うことができない。現場の職員も、どのように対応したらよいかと戸惑いながら動いている状況もある。専門的な根拠に基づいて的確な支援、援助を行っていくためには、専門性の強化、職員の専門職としての位置付けが必須である。
- 社会福祉士や介護支援専門員等、福祉専門職の資格教育課程の教育内容・カリキュラムにおいて、婦人保護事業や女性福祉の重要性を取り上げ、地域福祉施策のネットワークにおける理解や周知を向上させる必要があるのではないか。

(関連する他制度との連携等のあり方)

- 地域共生社会の実現に向けた取組の一環として、困難な問題を抱える女性への支援のあり方についても位置付け、縦割りではなく、包括的な支援を進めていくべきではないか。例えば、性的被害を受けた女性が知的障害や精神障害を持っているという例は数多く見られるが、その立ち直りには、女性支援、障害者福祉の両面からの支援が不可欠である。
- 一時保護の約半数は同伴児童がいる中、同伴児童への対応やケア、児童相談所や市町村の児童担当課との連携強化は喫緊の課題である。婦人相談所に、一時保護した児童に対する対応や連絡調整に関わる職員（ケースワーカー、児童心理士）等の更なる体制強化が必要ではないか。
- 人に着目した支援をどう展開するかが重要で、婦人相談所、市や福祉事務所、児童相談

所のつながりが重要である。関わる切り口、場面が、それぞれの福祉法によって散りばめられ分解されているので、そこをどうつなげて、どう情報共有して、一貫したその女性の支援ができていくかということが非常に大切ではないか。

- 母子生活支援施設は市町村事業、婦人相談所、児童相談所は都道府県事業であるなどの理由により、一時保護委託の仕組みがあってもつながっていないという実態もある。それぞれがつながるシステムの構築が必要であり、例えば、婦人保護施設や母子生活支援施設、一時保護所の空き状況などが、各機関で見えることができるようになれば、そのときその人にふさわしい場所で支援できるのではないか。

■売春防止法の見直し

- 売春防止法にある女性蔑視や差別に対し、根本を改正するところが本筋であるので、将来的な課題として、売春防止法の抜本的な見直しを図ることが必要である。その際、売春をしている女性を犯罪者として分断するのではなく、支援の対象として位置付けるという観点が必要である。
- 売春防止法が現存する限り、第2章の刑事処分、第3章の補導処分が残ることになるため、売春防止法そのものについて早急に改正してほしい。また、第5条及び第3章の執行停止をお願いしたい。
- 売春防止法の第4章を廃止して新たな支援法を作るときに、本来は支援すべき女性が罰を受けていくということがないように、その他の規定も残さないようにしていただきたい。売春防止法第2章の刑事処分の規定も、第3章の補導処分の規定も、第4章の規定と一緒に廃止の方向で持って行っていただきたい。
- 業者が売春防止法違反で逮捕されて若い女性が救出されている実態もあるが、一番支援が必要な行き場のない若年・障害などの女性が、同法の第5条違反で逮捕される。支援を行おうと思っても、補導や保護を恐れて支援につながらないが、これは、性虐待のある家から逃げていたとしても、「性非行」として扱われる実態があるためである。この考え方の根は売春防止法にあり、改正が必要と考える。
- 売春防止法そのものの改正を目指すあまり、足踏みをさせられて、婦人保護事業の見直しが頓挫してしまうのは避けていただきたい。新しい制度では、少なくとも、現状の売春防止法における「性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子」という要保護女子の定義による括りをやめる必要がある。将来的な売春防止法の改正も視野に入れつつ、まずはここから変えていくというような形に何とか工夫をお願いしたい。
- 現状の売春防止法に基づく要保護女子の定義に該当する女性についても、困難を抱えた女性であることには間違いがないため、当該女性が、新しい制度に基づく事業の対象であることについても明確化すべく工夫をお願いしたい。

※14 頁に掲載の「困難な問題を抱える女性への支援の将来イメージ」について

- ・ 当該資料は、堀構成員、新保構成員、大谷構成員、戒能構成員及び村木構成員から、第9回検討会に、新たな制度の今後の具体的な検討に資するための参考資料として提出されたものである。
- ・ 本資料については、提出者からも、基本的な考え方を超える内容が含まれているものであり、中間まとめとは別に参考資料として取り扱っていただきたい旨の発言があり、議論が行われ、他の構成員から次のとおり当該資料について意見があった。

■「困難な問題を抱える女性への支援の将来イメージ」に対する主な意見

- 「発見・気付き」については、相談ができない方、自分から役所に出向けない方が、特に支援が必要な方であるので、そういった方を、例えば民生委員、児童委員や児童相談所、学校等がそれぞれの活動の中で女性の様子を見て、この人に何か支援が必要なのではないかと感じた方がつないでいただくことが非常に大事であり、それが早期に支援が必要な人に気が付いていくことになるので、「発見・気付き」には、かなり広い範囲を考えて位置付けていけるといいのではないか。
- 新規政策と書かれているところにアウトリーチが入っていない。今はアウトリーチは民間がやっている状態で、モデル事業としての活動となっているが、将来イメージの中にアウトリーチも入れて貰わないと、良いものができたとしてもつながらないということになってしまうのではないか。
- 一時滞在所について婦人相談所を通さないと使えないように見えるが、アウトリーチの次のステップとして位置付けられるといいのではないか。発見・気付きの段階で、まずは、名前を言わなくても、また理由を話さなくても、泊まれる場所が必要である。その場合に、一時滞在所の費用を応能負担で求めるのは現実的には無理だろうと考える。
- 一時滞在所について、応能負担を求める契約型とする案となっているが、支援対象者は所持金がほとんどないような状態の方が多い。所持金の有無にかかわらず必要なサービスは提供されるべきであり、自己負担を求めることが支援を受けることを躊躇させたり、所持金の有無によって対応が振り分けられるようなことが起こると、支援の谷間に落ちてしまう方が発生することが懸念される。
- 一時滞在所や短期型入所施設については、福祉的な支援の場所としての機能分化に当たると考えるが、利用者主体で考えると、状況に応じてその都度引越しをしなければいけないのは、かなりリスクが高い。例えば精神的に不安定な方であれば、その環境の変化自体がダメージになってしまうことも起こり得る。高齢者の場合には、環境の変化自体が認知症の発症や新たな問題を抱えることにもつながりかねない。こうした対応を行う場合は、支援する側の横のつながりがとても重要になってくるのではないか。
- 支援の中核となる婦人相談員、婦人相談所の相談対応職員、婦人保護施設職員につい

て、専門的な研修体制において専門職として育成することをきちんと位置付けることが必要ではないか。

- 単に箱を作るだけではなく、様々なサービスを提供する民間団体が増えてくる中で、人材面でどういう方が将来イメージに参画してくるのかを考えていくことが重要。精神的に不安定で医療機関につなぐことが難しい利用者や、ハローワークに行くまでにたどり着かない利用者などが、民間団体が作るシェルターに一時滞在するといった状況の中で、将来イメージに参画してくる様々な専門職の方の役割も明記していく必要があるのではないか。
- 利用者が選択できるような仕組みを作っていくには、支援者が選択肢を示す必要があり、最初にどこにつながるかによって差が出ないようにすることが非常に大事。市町村から婦人保護施設につなぐような場合に、市町村と県がうまく調整できるかという懸念がある。特に広域での調整ということになれば、さらにハードルが高くなるので、利用者が選択できる、利用者にとってどこがいいかということを選択することができるようにするためには、そういった様々なハードルをなくす方向で考えていかなければいけない。

困難な問題を抱える女性への支援の将来イメージ

第9回 困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会
 令和元年10月4日
 堀・新保・大谷・戒能及び村本構成員提出資料
 参考資料1



〔 關係 資料 〕

- 1 検討会開催要綱・構成員名簿
- 2 検討会開催経過
- 3 参考資料

「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」開催要綱

1. 趣旨

婦人保護事業は、昭和31年に制定された売春防止法に基づき、売春を行うおそれのある女子を保護する事業として発足した。

しかし、その後、支援ニーズの多様化に伴い、家庭関係の破綻や生活困窮等の問題を抱える女性に事業対象を拡大してきた。

また、関係法令により、平成13年からはDV被害者、平成16年からは人身取引被害者、平成25年からはストーカー被害者が、それぞれ事業対象として明確化され、現に支援や保護を必要とする女性の支援に大きな役割を果たすようになった。

このような経緯から、関係者からは、制定以来抜本的な見直しが行われていない売春防止法の規定を含め、婦人保護事業のあり方を見直すべきとの問題提起がなされている。こうしたことを踏まえ、今後の困難な問題を抱える女性への支援のあり方について検討する。

2. 検討事項

- (1) 対象とする「女性」の範囲・支援内容について
- (2) 他法他施策との関係や根拠法の見直しについて
- (3) 婦人相談所、婦人相談員、婦人保護施設の役割や機能について

3. その他

- (1) 本検討会は厚生労働省子ども家庭局長が別紙の構成員の参集を求めて開催する。
- (2) 本検討会には、構成員の互選により座長をおき、検討会を統括する。座長は座長代理を指名することができる。
- (3) 本検討会には、必要に応じ、別紙構成員以外の有識者等の参集を依頼することができるものとする。
- (4) 本検討会は、原則として公開とする。
- (5) 本検討会の庶務は、厚生労働省 子ども家庭局家庭福祉課が行う。
- (6) この要綱に定めるもののほか、本検討会の開催に必要な事項は、座長が子ども家庭局長と協議の上、定める。

困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会 構成員名簿

(五十音順、◎座長、○座長代理、敬称略)

- | | |
|-----------------|------------------------------|
| 大谷 恭子 | 弁護士（アリエ法律事務所） |
| 戒能 民江 | お茶の水女子大学名誉教授 |
| 加茂 登志子 | 若松町こころとひふのクリニック PCIT 研修センター長 |
| 近藤 恵子 | NPO 法人全国女性シェルターネット理事 |
| ○ 新保 美香 | 明治学院大学社会学部教授 |
| 菅田 賢治 | 全国母子生活支援施設協議会会長 |
| 高橋 亜美 | アフターケア相談所ゆずりは所長 |
| 橘 ジュン | NPO 法人 BOND プロジェクト代表 |
| 田中 由美 | 大阪府福祉部子ども室家庭支援課長 |
| (第1回～第6回：前河 桜) | |
| 仁藤 夢乃 | 一般社団法人 Colabo 代表 |
| 野坂 洋子 | 昭和女子大学人間社会学部助教 |
| ◎ 堀 千鶴子 | 城西国際大学福祉総合学部教授 |
| 松岡 康弘 | 名古屋市子ども青少年局子育て支援部子ども福祉課主幹 |
| (第1回～第6回：水野 健二) | |
| 松本 周子 | 全国婦人相談員連絡協議会会長 |
| 三木 明香 | 婦人相談所長全国連絡会議会長 |
| (第1回～第6回：和田 芳子) | |
| 村木 太郎 | 一般社団法人若草プロジェクト理事 |
| 横田 千代子 | 全国婦人保護施設等連絡協議会会長 |

(オブザーバー)

内閣府、法務省、警察庁

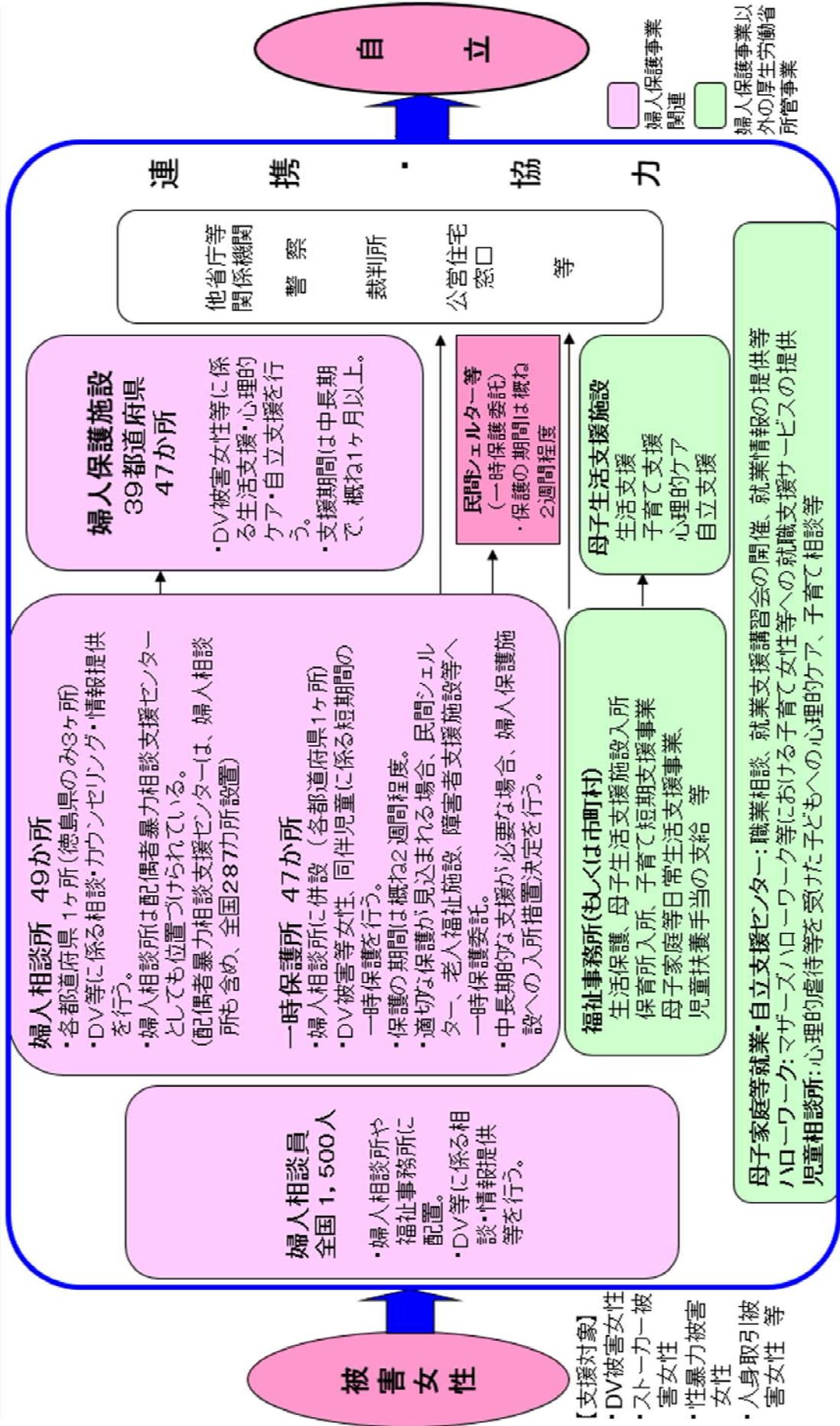
困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会 開催経過

回数・開催日	議題等
第1回 (平成30年7月30日)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 座長の選任について ・ 今後の進め方等について ・ 婦人保護事業の現状について ・ その他
第2回 (平成30年8月23日)	<p>○困難な問題を抱える女性への支援のあり方について (構成員からのプレゼンテーション等)</p> <p>(1) 和田構成員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 婦人相談所 <p>(2) 松本構成員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 対象とする「女性」の範囲、支援内容について ・ 他法他施策との関係や根拠法の見直しについて ・ 婦人相談所・婦人相談員・婦人保護施設の役割や機能について <p>(3) 横田構成員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 婦人保護施設 <p>(4) 仁藤構成員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ Colaboの活動 <p>(5) 前河構成員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 大阪府における保護を必要とする女性のセーフティネットの再構築に向けた取組み <p>(6) 水野構成員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 名古屋市における女性福祉の取組みと検討事項に関わる課題

回数・開催日	議題等
第3回 (平成30年9月4日)	○困難な問題を抱える女性への支援のあり方について (構成員からのプレゼンテーション等) (1) 近藤構成員 ・民間シェルター (2) 菅田構成員 ・母子を支えること 実践と課題 (3) 高橋構成員 ・若年女性からの相談と支援 ～アフターケアの現場から～ (4) 橋構成員 ・若年女性を取り巻く現状 (5) 村木構成員 ・若草プロジェクトの活動
第4回 (平成30年10月24日)	・これまでの検討会における主な意見
第5回 (平成30年11月26日)	・今後議論する論点について
第6回 (平成31年2月27日)	・運用面等における改善事項の検討
第7回 (令和元年5月28日)	・婦人保護事業の運用面における見直し方針について
第8回 (令和元年8月30日)	・これまでの議論の整理 (たたき台)
第9回 (令和元年10月4日)	・中間まとめについて

婦人保護事業の現状

○婦人保護事業関連施設と、ひとり親家庭の支援施策など婦人保護事業以外の厚生労働省所管事業を組み合わせて被害女性の自立に向けた支援を実施。必要に応じ、関係省庁等とも連携して対応。



(注)婦人相談員、婦人相談所及び婦人保護施設の数は平成30年4月1日現在。配偶者暴力相談支援センターの数は平成31年4月1日現在。

婦人保護事業の運用面における見直し方針について

令和元年6月21日
厚生労働省子ども家庭局

婦人保護事業は、これまで、DV、性暴力、貧困、家庭破綻、障害等、様々な困難を複合的に抱える女性の支援を行ってきた。

2018年7月からは、「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」（以下「検討会」という。）を開催し、婦人保護事業の見直しを進めている。

これまでの検討会での議論等を踏まえ、当面の対応として、他法他施策優先に関する取扱いの見直しや一時保護委託の積極的活用等をはじめ、婦人保護事業の運用面の改善について、次の各事項に速やかに取り組むとともに、2020年度予算に向け、その具体化を図る。

その際、地方自治体に対しては、今回の改善等を通じて、相談から心身の健康の回復や自立支援に至るまで、すべての過程における支援が、より当事者本位なものとなるよう、それらの趣旨を丁寧に説明し、理解を深めるとともに、その後の状況に応じて、必要な対応を行う。

さらに、制度のあり方については、同検討会において引き続き議論を行い、本年8月を目途に議論の結果を取りまとめる。

1 他法他施策優先の取扱いの見直し

- 婦人保護事業の対象となる女性の範囲については、平成14年の局長通知（※）で示しているが、このうち、「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する者」については、「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」としている。この結果、婦人相談所や婦人保護施設等において支援を受けるべき女性が他法他施策の事業に回され、婦人相談所の一時保護や婦人保護施設による支援に結びつかないといった実態がある。

このため、通知改正を行い、一人ひとりに寄り添った支援ができるよう、関係機関との十分な連携・調整の上で、必要な他法他施策も活用しながら、婦人保護事業による支援が適切に提供されるようにする。

※「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）

2 一時保護委託の対象拡大と積極的活用

①一時保護委託の対象拡大等

- 婦人相談所が行う一時保護については、一定の要件に該当する者について適切な保護が見込まれる場合には一時保護の委託が可能であり、保護が必要な若年被害女性などへの本人の意向も踏まえた適切な支援を進めるため、民間支援団体に対する一時保護委託の積極的な活用が図られるよう周知徹底する。
また、定員を超えた場合のみ一時保護委託が可能である対象者についても、本人の意向、状態及び状況等を踏まえた一時保護委託が可能となるよう対象者の拡大を図り、より適切な支援が行えるようにする。
- 一時保護委託の対象者の拡大に当たっては、一時保護を委託された施設が、必要に応じて婦人相談所の医学的又は心理学的専門機能を活用することができるようにするとともに、入所者の処遇等について、婦人相談所と一時保護を委託された施設との間でケース会議を開催するなど緊密な連携が図られるよう周知徹底する。

②一時保護委託契約施設における一時保護開始手続きの再周知

- 被害者が一時保護委託契約施設に、直接一時保護を求めた場合に、婦人相談所への来所を求めている実態があるが、この場合、当該施設において、速やかに被害者の安全を確保したうえで、婦人相談所が一時保護の要否の判断等を行うこととしていることについて改めて周知し、被害者の負担軽減が図られるよう徹底する。

3 婦人保護施設の周知・理解、利用促進

- 様々な困難を抱える女性への支援を担う婦人保護施設の役割及び支援の内容についての理解の促進を図るため、厚生労働省ホームページやソーシャルメディアにおいて婦人保護施設の機能や取組等に関する情報提供を行うなどにより、市区町村の相談機関等をはじめ、一層の周知に取り組む。
さらに、婦人保護施設の利用に当たっての分かりやすいパンフレットの作成等により、婦人保護施設への理解を広げる。
また、婦人保護施設での支援や生活を入所前にイメージが持てるような方法等について検討する。
- 民間シェルター等の一時保護委託先からの婦人保護施設への直接入所措置について、柔軟な運用を促す。
- 支援を必要とする若年妊婦等について、婦人相談所や児童相談所に対し、婦人保護施設への一時保護委託の積極的な活用を促す。

4 携帯電話等の通信機器の使用制限等の見直し

- 携帯電話等の通信機器については、位置検索機能やSNSによる情報発信機能等により、DVやストーカー等の加害者が、被害者の居場所を特定し追跡することから、利用について一律に制限されていることがある。一方で、被害女性の自立に向けた求職活動や、学校・職場への復帰に際しての連絡等においては、携帯電話等の通信機器の使用が必要であることから、携帯電話等の通信機器の取扱い等に関する調査研究を実施した上で、安全性も考慮した新たな運用方法について検討し、一律に制限される取扱いを見直す。
- また、外出規制などの集団生活上の制限についても、その実態を把握の上、合理性、妥当性の観点から、留意点を整理する。

5 広域的な連携・民間支援団体との連携強化

- 全国知事会の下、都道府県間で申合せがなされている、配偶者からの暴力の被害者の一時保護に係る広域連携を実効性のあるものとなるよう推進する。また、若年女性からの相談等に対応して多様な支援を行う民間支援団体が、当該若年女性が居住する地域の婦人相談所、婦人相談員に、ケースを円滑につなぐことができるよう、当事者本位の視点から、婦人相談所等と民間支援団体との情報の共有等による広域的な連携や必要な支援のあり方について、「若年被害女性等支援モデル事業」の実施状況も踏まえ検討する。

6 SNSを活用した相談体制の充実

- 若年層のコミュニケーション手段の中心となっているSNSを活用した相談体制を導入することにより、それを入り口として若年層をはじめとした困難を抱えた女性が支援に円滑につながるよう、SNSを活用した相談窓口の安全な開設、人材育成及び運用方法、若年層特有の課題やその背景についての十分な理解を前提とした相談後の関係機関との連携等について調査研究を実施し、相談体制の充実を図る。

7 一時保護解除後のフォローアップ体制等の拡充

- 一時保護退所後の支援の充実を図るとともに、保護命令期間経過後の支援の実態について把握し、必要な支援方策について検討する。
- また、婦人保護施設等退所後のアフターケアや、入所中の心身の健康の回復及び自立の促進を図るため、現在行っている「婦人保護施設退所者自立生活援助事業」、「DV被害者等自立生活援助モデル事業」、「地域生活移行支援事業」等の更なる充実や民間支援団体を活用した事業の委託などについて検討する。

8 児童相談所との連携強化等

①DV対応と児童虐待対応との連携強化、体制強化

- 第198回国会（通常国会）に提出した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案」には、婦人相談所、婦人相談員は児童虐待の早期発見に努めるとともに、児童相談所等はDV被害者の適切な保護について協力するよう努めることとするなど、DV対策と児童虐待防止対策との連携強化の規定を盛り込んでいる。これを踏まえ、婦人相談員等の要保護児童対策地域協議会への積極的な参加について、地方自治体に協力を求める。
- 「児童虐待防止対策の抜本的強化について」（平成31年3月19日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）に基づき、DV被害者に同伴する子どもの支援の充実を図るため、婦人相談所に児童相談所等の関係機関と連携するコーディネーターを配置するほか、同伴児童も含めて適切な環境において保護することができるよう、心理的ケアや個別対応を含めた体制整備を進めるとともに、専門職の配置基準や基準単価の見直し等について検討する。また、DVと児童虐待の特性・関連性に関する理解を促進し、DV対応を行う機関と児童虐待への対応を行う機関のそれぞれの情報を包括的にアセスメントするリスク判断の手法や、各機関の連携方法を含めた適切な対応の在り方について、ガイドラインを策定する。

②婦人相談員の処遇について

- 婦人相談員の処遇については、平成29年度及び平成30年度に実施した手当額の拡充をはじめとして、その実態や専門性を踏まえ、適切な対応について検討する。併せて、研修の充実等による専門性の向上を図る。

9 婦人保護事業実施要領の見直し

- 当面の対応として、売春防止法等の規定に基づく用語を除き、支援の実態にそぐわない用語や表現について、検討会での議論を踏まえた適正化のための整理を行う。

10 母子生活支援施設の活用促進

- 配偶者のない女子及びその者の監護すべき児童について、母子生活支援施設による支援が適当な場合は、婦人相談所長は、売春防止法第36条の2の規定により、児童福祉法に基づく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ことについて改めて周知する。
- また、妊婦については、婦人保護施設での対応のほか、婦人相談所から母子生活支援施設への一時保護委託を行い、出産後は、通常の入所に切り替えることが可能であることについても改めて周知し、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を促すとともに、その状況について把握する。
なお、一定期間の養育ののち母子分離となり退所した場合は、その後の母子への支援も重要であるため、必要に応じて婦人相談所及び児童相談所等の連携が図られるよう周知する。