

東京都配偶者暴力対策基本計画の
改定にあたっての基本的考え方について

中間のまとめ（案）

平成 28 年 9 月 2 日

東京都男女平等参画審議会

はじめに

- 東京都は、平成 16 年に改正された「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」に基づき、平成 18 年 3 月に、「東京都配偶者暴力対策基本計画」を初めて策定しました。
- その後、平成 19 年度の法改正を踏まえた計画改定を経て、平成 24 年 3 月には、平成 24 年度から平成 28 年度までを計画期間とする現在の基本計画を策定しました。
- 都は、この基本計画に基づき、暴力を容認しない社会の実現に向けて、暴力の未然防止と早期発見の推進、多様な相談体制の整備、安全な保護のための体制整備など着実な施策の推進を図ってきました。
- 現行計画策定後、平成 25 年には、法改正により、生活の本拠を共にする交際相手からの暴力について法が準用されることとなり、法の名称が「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」に改められました。また、法に基づく国の基本方針も改定されました。
- 現行計画は平成 28 年度末で計画期間が終了することから、この法改正や国の基本方針も踏まえ、改定を行う必要があります。
- 本審議会では、平成 28 年 6 月に、知事から「東京都配偶者暴力対策基本計画」の改定に当たっての基本的考え方について諮問を受け、審議を行ってきました。
- 審議に当たっては、現基本計画の進捗状況や昨年 12 月に閣議決定された国の第 4 次男女共同参画基本計画などを勘案し、約 2 か月にわたって議論を重ねてきました。
- このたびこれまでの議論を踏まえ、中間のまとめを取りまとめました。本審議会としては、この中間のまとめに対して、広く都民、事業者の皆様などからご意見を寄せていただき、これからの議論の参考としたいと考えております。
- 今後は、皆様から寄せられたご意見を踏まえ、本審議会においてさらに議論を進め、答申する予定です。この中間のまとめに関し、各方面から有意義なご意見が寄せられることを期待するものです。

東京都男女平等参画審議会会長
佐々木常夫

目 次

第1部 基本的考え方

1 都・国の取組	1
2 暴力をめぐる現状認識	2
3 暴力のない社会の実現に向けて	3
4 配偶者暴力対策を進めるにあたっての中心的視点について	4
5 基本計画の数値目標について	5

第2部 基本計画に盛り込むべき事項

I 配偶者暴力対策

（「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」第2条の3にいう
都道府県基本計画）

1 暴力を許さない社会形成のための啓発と早期発見	7
（1）暴力を許さない社会形成のための教育と啓発の推進	7
（2）早期発見体制の充実	10
2 多様な相談体制の整備	13
（1）都の配偶者暴力相談支援センター機能の充実	13
（2）身近な地域での相談窓口の充実	16
（3）被害者の状況に応じた相談機能の充実	19
3 安全な保護のための体制の整備	21
（1）保護体制の整備	21
（2）安全の確保と加害者対応	23
4 自立生活再建のための総合的な支援体制の整備	26
（1）総合的な自立支援の展開	26
（2）安全で安心できる生活支援	28
（3）就労支援の充実	30
（4）住宅確保のための支援の充実	31
（5）子供のケア体制の充実	32
5 関係機関・団体等の連携の推進	34
（1）広域連携と地域連携ネットワークの強化	34
（2）民間団体との連携・協力の促進	36
6 人材育成の推進と適切な苦情対応	37
（1）人材の育成	37
（2）二次被害の防止と苦情への適切かつ迅速な対応	38
7 調査研究の推進	39
II 性暴力被害者に対する支援	41
III ストーカー被害者に対する支援	43
IV セクシュアル・ハラスメントの防止	45
V 性・暴力表現等への対応	47

第 1 部 基本的考え方

1 都・国の取組

東京都は、平成12年3月に制定した東京都男女平等参画基本条例において、「性別による権利侵害の禁止」として、家庭内等における配偶者暴力の禁止や、あらゆる場におけるセクシュアル・ハラスメントの禁止等について定め、その対策に取り組んできました。

その後、配偶者暴力対策については、平成13年4月に「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」が制定され、配偶者暴力の防止や、被害者保護に係る国や地方自治体の責務が初めて明示されました。

こうした流れを受け、東京都では平成14年度に男女平等参画のための行動計画で「家庭内等における暴力の防止」を重点課題のひとつに掲げるとともに、配偶者暴力相談支援センターを設置しました。また、平成16年の法改正によって都道府県による基本計画の策定が定められたことを受け、平成18年3月には「東京都配偶者暴力対策基本計画」（以下「基本計画」という。）を策定しました。

その後、平成19年度の法改正及び国の「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策に関する基本的な方針（平成20年1月）」では、区市町村における基本計画策定及び配偶者暴力相談支援センター機能整備が努力義務とされるとともに、被害者の自立支援に関する関係機関の連携強化などが掲げられ、被害者の立場に立ったより実効性のある対策が求められることになりました。

このため、東京都は、法改正の趣旨等も踏まえて平成21年3月に基本計画を改定しました。平成24年3月には、「東京都男女平等参画のための行動計画」の中に基本計画を位置付け、さらなる改定を行い、関係機関の連携のもと、総合的、計画的に施策を推進してきました。

この間、平成25年には、3度目の法改正により、生活の本拠を共にする交際相手からの暴力について法が準用されることとなり、法の名称が「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」（以下「配偶者暴力防止法」という。）に改められました。また、同法に基づき「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針（平成26年1月）」（以下「基本方針」という。）が改定されました。

一方、男女間の暴力の防止に向け、配偶者暴力対策以外の取組も進んできています。

平成12年11月には「ストーカー行為等の規制等に関する法律」（以下「ストーカー規制法」という。）が施行され、被害の未然防止・拡大防止に大き

な役割を果たしてきました。しかしその後も、被害者の命が奪われるなどの深刻な被害が発生したことから、被害の実情等を踏まえ、平成 25 年の法改正で電子メールを送信する行為が規制対象に加わるなど、対策の強化が図られています。

また、平成25年10月に起きたストーカー殺人事件では、加害者が女性の性的画像をネット上で拡散したことが社会問題になりました。これをきっかけに同様の行為を規制するよう求める声が高まり、平成26年11月に「私事性的画像記録の提供等による被害の防止に関する法律」（いわゆる「リベンジポルノ法」）が制定されました。

東京都では、平成27年7月に、性犯罪・性暴力の被害者に対し、被害直後から相談・医療・精神的ケア等の支援をワンストップで行うための取組を、民間支援団体等との連携により開始しています。

このように、配偶者暴力をはじめとする男女間の暴力の防止に向けた対策は着実に前進してきましたが、今なお積極的に取り組むべき課題、また、法改正や社会情勢の変化等により生じる新たな課題などへの取組が求められます。

2 暴力をめぐる現状認識

- 配偶者暴力をはじめとする男女間の暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害です。
- 配偶者暴力は、外部からその発見が困難な家庭内において行われるため、潜在化しやすく、しかも加害者に罪の意識が薄いという傾向があります。このため、周囲も気付かないうちに暴力がエスカレートし、時には生命に危険が及ぶこともあるなど被害が深刻化しやすい特性があります。
- 配偶者暴力の被害者は、多くの場合女性であり、経済的自立が困難である女性に対して配偶者が暴力を加えることは、個人の尊厳を傷つけるだけでなく、男女平等参画社会の実現を妨げるものです。
- 平成 27 年 3 月の内閣府「男女間における暴力に関する調査」（以下「内閣府調査」という。）によると、女性の 4 人に 1 人がこれまでに配偶者から身体的暴力・精神的暴力・性的暴力のいずれかを受けています。
- また、配偶者暴力は、配偶者間にとどまらず周囲の者に及ぶ場合があり、特に同居する子供への影響は深刻です。児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）においては、子供が直接暴力を受けていない場合でも、家庭内で配偶者暴力を目撃するなど児童に著しい心理的外傷を与える言動も児童虐待に当たるとされています。これらを含めた児童虐待は、子供の人権を著しく侵害し、その心身の発達及び人格の形成に重大

な影響を与えるものです。

- また、平成 25 年 2 月の東京都「若年層における交際相手からの暴力に関する調査」によれば、女性の 42.4%、男性の 31.3%が交際相手からの暴力の被害を受けています。
- こうした暴力を背景とする犯罪の発生など、近隣、地域にも影響を及ぼし、健全な地域社会の維持を阻害するものともなります。
- このように、重大な被害や影響を広範にわたって及ぼす配偶者等からの暴力を防止し、被害者の安全確保をすることは、被害者本人を含め誰もが安全で安心して暮らせる社会の実現のために重要です。
- また、性暴力被害については、その被害に遭ったことによる著しい身体的・精神的ダメージに加え、周りに相談できずに一人で抱え込む傾向があります。内閣府調査によれば、異性から無理やり性交されて相談しなかった人の割合が 7 割近く、その理由として一番多いのが、「恥ずかしくて誰にも言えなかった」となっています。また、精神的ダメージにより、PTSD などの症状が発生する確率が高い傾向にあります。被害を受けてから少しでも早く、相談機関につなげ、精神的負担を軽減し、適切な措置が行われる必要があります。
- ストーカー行為による被害についても、事態が急展開して重大事件に発展する恐れがあるため、的確に危険性や切迫性を判断し、検挙と被害者保護の双方を迅速に行うことが重要です。また最近では、SNS の普及等を背景に、女性の性的画像をネット上で拡散させる犯罪行為も増えており、若年層を中心に啓発を進めることが課題となっています。

3 暴力のない社会の実現に向けて

- 配偶者等暴力、性暴力、ストーカー行為やセクシュアル・ハラスメント等は、その形態の如何を問わず男女平等参画社会の実現を阻害する要因となります。これら加害行為は、極めて自己中心的な目的で行われることが少なくありません。一方、被害に遭った者は、恐怖や不安を与えられるばかりか、その身体や心に一生かかっても回復できない傷を受ける場合も多く見られます。深刻な人権侵害であるこれらの加害行為を防止し、人権を守るためには、東京都は、区市町村、民間団体、警察など関係機関と力を合わせて取り組まなければなりません。
- また、暴力表現や配慮を欠いた性表現を防ぐなど、メディア等における人権の尊重を確保することも重要です。
- 男性も女性も各人が、互いの特質を十分に理解し合い、人権を尊重しつつ相手に対する思いやりをもつことは、男女平等参画社会形成の前提であり、

あらゆる暴力の根絶につながっていきます。

- なお近年は、同性同士のストーカー行為、性暴力、親密な間柄にあるパートナーからの暴力による被害も起きています。
- 人権尊重の観点から、それぞれの被害者の状況に配慮した支援を行っていく必要があります。
- 東京都は、こうした考え方にに基づき、男女間のあらゆる暴力の根絶に向け、これまでの施策を引き続き着実に推進するとともに、今後求められる施策の展開を積極的に推進していかなければなりません。
- なお、東京都では今年度、「東京都配偶者暴力対策基本計画」を改定し、新たに策定する「東京都女性活躍推進計画」と合わせて、「東京都男女平等参画推進総合計画」（仮称）とすることとしています。
- 配偶者等暴力対策の実施に当たっては、性暴力やストーカー行為の防止、性・暴力表現への対応など、近接する課題にも視野を広げ、合わせて取り組むことで、配偶者等暴力対策の実効性をより高めることが期待できます。

4 配偶者暴力対策を進めるに当たっての中心的視点について

- 配偶者等暴力対策においては、暴力の特性を踏まえ、被害者が暴力から逃れ、将来に向けて安全で安心できる生活が送れるよう、状況に応じ、かつ被害者本人の意思を尊重した支援を行うことが必要であり、そのためには、様々な機関の緊密な連携が欠かせません。また、配偶者等暴力の未然防止に向けて、社会全体で取り組むことが必要です。
- また、基本計画は配偶者暴力防止法に基づく計画であり、同法及び基本方針の趣旨を踏まえ対策を推進していく必要があります。
- これらのことから、今回の計画改定に当たっては、特に配偶者等暴力対策について、施策実施の中心となる視点を以下のとおり設定し、着実に取り組んでいくことが重要です。
- さらに、配偶者暴力防止法が制定されてから15年が経ち、その間、都内では、東京都はもとより、区市町村においても配偶者暴力相談支援センターなど専門相談窓口の整備が進むなど、被害者やその子供を対象者とした様々な取組が、関係機関の連携により行われてきました。法の改正により、平成25年度からは生活の本拠を共にする交際相手からの暴力も法の対象となりました。このように配偶者等暴力対策が新たな段階に入ってきていることも考慮に入れ、今後の取組を積極的に推進していく必要があります。

(1) 暴力の背景の正しい認識と暴力を許さない社会の形成に向けた啓発

- 配偶者等暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害であり、暴力を

生み出す背景についても広く認識し、暴力の防止に向けて、社会全体で取り組まなければなりません。

- また、児童虐待や高齢者虐待など家庭で生まれる様々な暴力との関係にも配慮しながら取組を進めることが求められます。
- さらに、暴力を許さない社会形成のためには、広く都民に対して啓発を行っていく必要があります、特に、若いうちから暴力を伴わない人間関係を構築する観点からの教育・啓発を行っていくことが重要です。

(2) 東京都と区市町村等関係機関、民間団体の相互連携と役割分担

- 被害者やその子供への支援は、多くの機関や団体がそれぞれの場面に応じて、連携しながら適切に対応していく必要があります。
- 特に被害者の生活再建までを視野に入れ、身近な地域できめ細かい支援を迅速、円滑に進めるためには、区市町村の役割が重要です。平成19年度の法改正後8年が経過し、都内では配偶者暴力対策基本計画を策定した区市町村は47団体、配偶者暴力相談支援センターを整備した区市町村は12団体となっています。今後も、都と区市町村がそれぞれの役割を明確にしつつ、相互に補完し、協働して取り組んでいく必要があります。
- 一方、民間団体は、被害者支援等について先進的に取り組んでいる実績があります。特にシェルター運営や同行支援など、被害者に寄り添った支援を行っています。東京都は、民間団体がその特性や経験を十分に発揮できるよう支援し、また連携を図りながら被害者支援を行う必要があります。

(3) 被害者等の安全確保と本人の意思を尊重した継続的な支援

- 配偶者等暴力を早期に発見し、被害者の安全と安心の確保を図るとともに、被害者が暴力によるダメージから立ち直り、精神的、経済的に自立するための継続的な心のケアや就労など、本人の意思を踏まえた多岐にわたる生活再建のための支援と、その仕組みづくりを進めていくことが必要です。
- また、被害者に子供がいる場合には、身体的暴力や精神的暴力などの虐待が及んでいることも多いことから、状況に応じて児童相談所等との連携により、迅速かつ適切な対応を行う必要があります。
- 被害者が、暴力から逃れ本人の意思に沿った自立に至るまでには、相談から保護、生活再建まで、様々な機関からの支援が必要になります。被害者や家族の安全を確保することを最優先に、被害者の視点に立った切れ目のない支援を行うためには、より一層の支援体制の強化を図る必要があります。

5 基本計画の数値目標について

- 基本計画は、東京都の施策を総合的かつ計画的に推進するためのものです。その実効性を確保するためには、PDCAサイクルの観点から、具体的な数値目標を設定し、その達成状況を把握していくことが重要です。数値目標の設定に際しては、どのような数値目標が配偶者等暴力対策の推進に資するのかということを、多角的に検討の上で設定する必要があります。

❖ 配偶者暴力に関する用語の使用について

「ドメスティック・バイオレンス」「配偶者」「配偶者等」「配偶者暴力、配偶者等暴力の形態」の文言については、以下のとおり、取り扱います。

●ドメスティック・バイオレンス

「DV」と略されることが多く、「配偶者や交際相手などの親密な関係にある、又はあった人から振るわれる暴力」という意味で使われます。ドメスティック・バイオレンスを直訳すると、「家庭内の暴力」となり、親やその他の親族が子供に対して振るう暴力など、高齢者や子供などに対して家庭内で振るわれる暴力を含めて使用される場合もあります。

●配偶者

配偶者暴力防止法が定めている「配偶者」には、婚姻の届出をしていないいわゆる「事実婚」の場合や、離婚後（事実上離婚したと同様の事情に入ることを含みます。）も引き続き暴力を受ける場合も含みます。

また、平成25年度の配偶者暴力防止法の改正により、生活の本拠を共にする交際相手や元交際相手からの暴力を受ける場合も、法が準用されるようになりました。

●配偶者等

上記配偶者に加え、生活の本拠を共にしない交際相手など親密な関係にあるパートナーも含みます。

●配偶者暴力、配偶者等暴力の形態

「なぐる」「ける」といった身体への暴力だけでなく、「人格を否定するような暴言をはく」「無視する」「わざと相手が大事にしているものを壊す」「生活費を渡さない」などの精神的暴力や、「性的行為を強要する」「避妊に協力しない」などの性的暴力も含まれます。

第2部 基本計画に盛り込むべき事項

I 配偶者暴力対策

1 暴力を許さない社会形成のための啓発と早期発見

(1) 暴力を許さない社会形成のための教育と啓発の推進

現状・課題

- 配偶者暴力防止法の制定以降、東京都では配偶者暴力防止のパンフレットやカードの作成による周知、講演会の開催、都の広報媒体を活用した啓発などを行ってきました。
- 配偶者暴力に対する認識は社会的に広がってきており、都内における配偶者暴力の相談件数は、年々増えています。
- しかしながら、配偶者暴力は、家庭という人目に触れにくい場所で起きていることから、被害者本人の気が付きが遅れたり、被害が潜在化する傾向が見られます。内閣府調査によれば、女性の約4人に1人が配偶者から被害を受けたことがあり、その約45%がどこにも相談をしていません。
- また、東京都の「男女平等参画に関する世論調査（平成27年11月調査）」（以下「都世論調査」）で「被害者にも暴力を振るわれる原因があるはずだ」という考えを4割強が肯定しているなど、未だに「被害者が悪い」とする周囲の認識不足が残っています。配偶者等暴力を無くし、暴力の防止への理解を広く促すには、多くの都民に向け、これまでの啓発に加え、対象者に応じた多様な媒体を活用するなど充実を図り、幅広い普及啓発をすることが必要です。
- また、前記内閣府調査では、被害を受けた時に「別れたいと思ったが、別れなかった」と回答した女性が別れなかった理由の1位が「子供がいるから、子供のことを考えたから」で、約7割にのぼっています。
- 都世論調査でも、「子供がいる家庭では多少なら我慢して夫婦関係を保つべきだ」とする割合は43%にのぼります。しかし、平成16年の「児童虐待防止法」改正で、家庭内で配偶者暴力を目撃することにより著しい心理的外傷を与えることは児童虐待であると定義されてから、警察から児童相談所へ通告された児童数は増え続け、平成26年には全体の通告の4割を占めるようになっていきます。
- 配偶者暴力を目の当たりにすることが子供へ心理的悪影響を与えて

いることについて啓発が必要です。

- さらに、平成 25 年に配偶者暴力防止法が改正され、生活の本拠を共にする交際相手からの暴力が同法の適用を受けることとなりました。
- 近年、元交際相手による悲惨な事件も後を絶ちません。ストーカー行為や、性暴力、いわゆるリベンジポルノなどの犯罪を伴うこともあります。
- 内閣府調査によれば、暴力の被害により、命の危険を感じたことのある女性の割合は、配偶者暴力で 11.4%、交際相手からの暴力で 25.4%、ストーカー行為で 28.9%と、配偶者暴力に比べ、交際相手からの暴力やストーカー行為の方が危険性を感じる割合が高くなっています。
- 一方、被害を受けて相談しなかった理由として、配偶者暴力について「DVとは認識していなかった」と答えた女性の割合が 12.8%に対し、交際相手からの暴力について「デートDVとは認識していなかった」女性の割合が 26.5%にのぼるなど、交際相手からの暴力については、自分の受けている行為が暴力であるとの認識がない人も多いのが現状です。
- 東京都では、若年層に対して、相談先周知カードを都内大学や短期大学、専修学校等の学生に配布するなどの取組を行ってきましたが、今後は、交際相手からの暴力等についての正しい知識や対応策を含めた啓発を若年層がよく利用する媒体を利用して行うことが必要です。
- さらに、暴力を許さない社会形成のためには、小さいうちからお互いを尊重するなどの適切な人間形成に向けた取組を行うなど、発達段階に合わせた教育を計画的に行うことが必要です。

取組の方向性

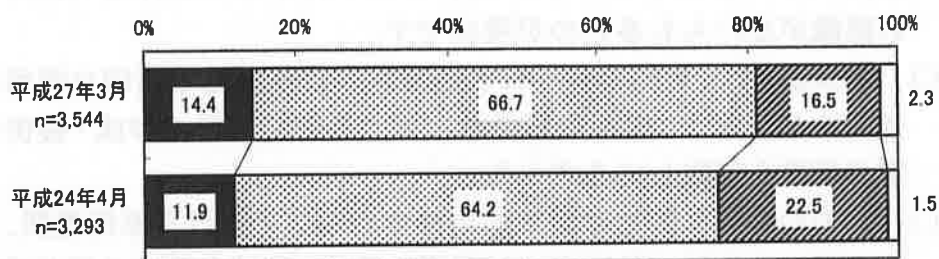
- 引き続き、多くの都民に向けて様々な機会を捉えて、配偶者等からの暴力に関する幅広い啓発を実施し、都民の理解を深めるとともに、子供のいる家庭や若年層など対象を絞った啓発も併せて行っていく必要があります。
- 子供のいる家庭をはじめ広く都民に、子供の面前での配偶者暴力が児童虐待に当たり、子供の精神に悪影響を及ぼすことを、様々な機会を通じて広報していく必要があります。
- 若年層に対しては、スマートフォンのサイトなど若者がよく利用する媒体を活用して、交際相手からの暴力をはじめとして、性暴力、ストーカー行為や若年層が遭いやすい性に関わる被害についても併せて啓発して行くことや、若年層が相談しやすい環境整備等が必要です。
- 学校教育においては、学習指導要領に基づき、人権教育を引き続き推

進していく必要があります。小学校、中学校、高校等において、配偶者や交際相手に暴力を振るうことのないよう、男女が互いの人格を尊重し、望ましい人間関係を築く教育を発達段階に合わせて推進することが必要です。

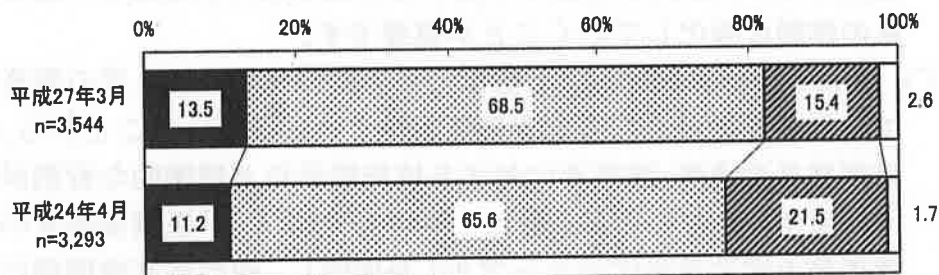
配偶者暴力防止法の認知度（全国）

- 法律があることもその内容も知っている
- 法律があることは知っているが、内容はよく知らない
- 法律があることもその内容も知らなかった
- 無回答

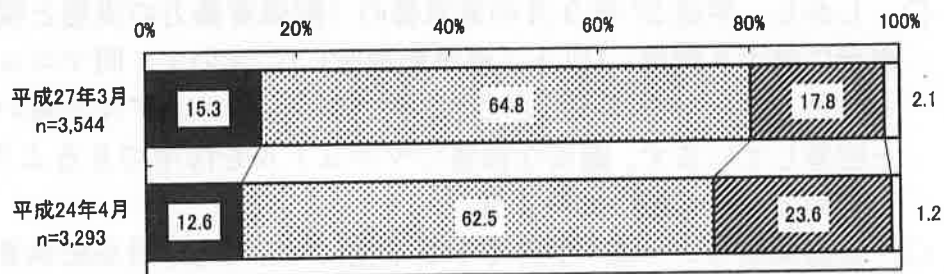
<全体>



<女性>



<男性>



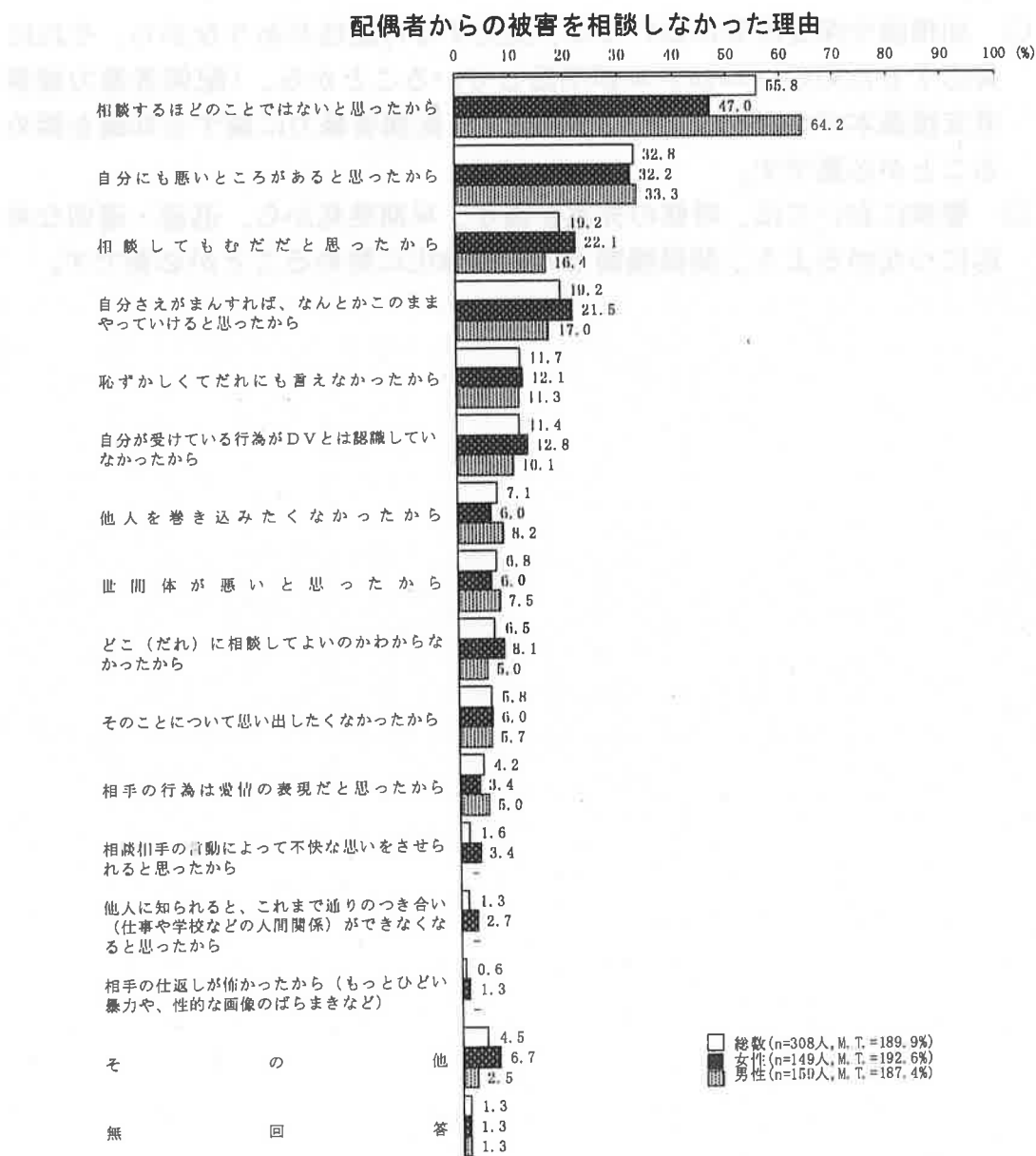
資料：内閣府「男女間における暴力に関する調査（平成27年3月）」

(2) 早期発見体制の充実

現状・課題

- 配偶者等暴力の被害者の中には、加害者への恐怖感などから支援を求められない人や、自分が被害者であると気付かないまま暴力を受け続ける人がいます。内閣府調査では、配偶者から受けた被害をどこにも相談しなかった女性の2人に1人、男性の3人に2人が「相談するほどのことではないと思った」と考えています。一方、交際相手からの暴力については、前述のとおり、「デートDVだとは認識していなかった」女性の割合が26.5%にのぼるなど、自分の受けている行為が暴力であるとの認識がない人も多いのが現状です。
- 東京都では、周囲の人々による被害の早期発見や適切な情報提供が有効であると考え、様々な関係者に対する啓発資料の作成・提供や対象者別の研修を実施してきました。
- 暴力の被害によるけが等の治療や心のケアを行う医療機関、子供を通じて関わりを持つ保育所や幼稚園、学校、地域を見守る民生委員・児童委員などが、配偶者等暴力に関する知識を深め、発見時の通報や早期発見の体制を強化していくことが重要です。
- 特に、医師や保健師、看護師等の医療関係者は、日常の業務を行う中で配偶者等暴力の被害者を発見しやすい立場にいることから、被害者の早期発見や通報、被害者に対する情報提供など積極的な役割が期待されています。そのため東京都は、平成25年度に、「医療関係者のための配偶者暴力被害者対応マニュアル」を作成し、都内各医療機関に配布しています。
- しかし、平成27年3月の東京都の「配偶者暴力の実態と関係機関の現状に関する調査」（以下「都実態調査」）において、同マニュアルに関するアンケートを行ったところ、約3割が、マニュアルが届いていないと回答しています。適切な部署でマニュアルを活用できるように、周知に努めていく必要があります。
- 医療関係等の学部・学科で学ぶ学生に対しても、将来配偶者等暴力の被害者と接する可能性があるため、配偶者等暴力に関する理解を深めるための取組が必要です。
- また、幼稚園や保育所などにおいては、在籍する子供の様子から、配偶者暴力が発見されることがあります。都実態調査によれば、過去に保護者から配偶者暴力について相談を受けた、あるいは、発見をしたことがあるところが3割を超えています。

- しかしながら、被害者に対応するためのマニュアルがあると答えたところは、3割を切っており、幼稚園や保育所においても、「配偶者暴力被害者支援基本プログラム」などの活用により、配偶者等暴力に関する知識を深めて、早期発見やその後の支援につなげていくことが必要です。
- さらに、配偶者暴力の通報を受けた警察は、被害者の意思を尊重し、置かれている状況に配慮をしつつ、関係機関と連携しながら、迅速で適切な対応を行うことが求められます。



資料：内閣府「男女間における暴力に関する調査（平成 27 年 3 月）」

取組の方向性

- 医療機関や保健センター、幼稚園や保育所・学校等の教職員、民生委員・児童委員等地域で被害者を取り巻く関係者に対する研修や情報提供など、被害者の早期発見体制の強化と適切な対応に向けた取組を充実させる必要があります。
- 特に医療関係者に対しては、研修等により「医療関係者のための配偶者暴力被害者対応マニュアル」の周知を図り、活用を促す必要があります。
- 幼稚園や保育所等においては、発見する可能性がありながら、それに対応するためのマニュアルが不足していることから、「配偶者暴力被害者支援基本プログラム」等を活用して、配偶者暴力に関する知識を深めることが必要です。
- 警察においては、研修の充実を図り、早期発見から、迅速・適切な対応につながるよう、関係機関との連携強化に努めることが必要です。

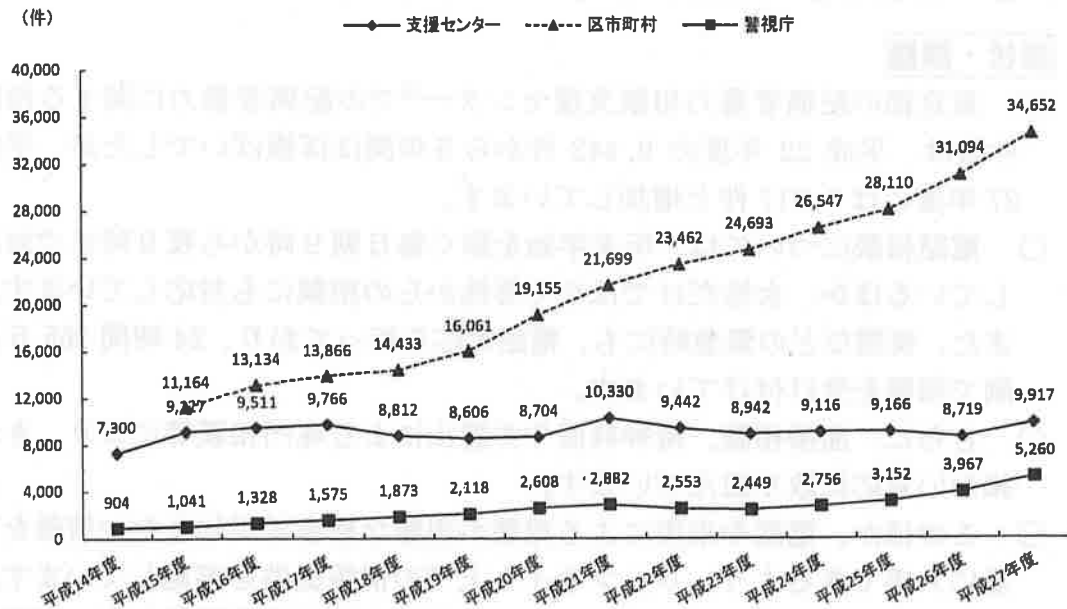
2 多様な相談体制の整備

(1) 都の配偶者暴力相談支援センター機能の充実

現状・課題

- 東京都の配偶者暴力相談支援センター※での配偶者暴力に関する相談件数は、平成 22 年度の 9,442 件から 5 年間ほぼ横ばいでしたが、平成 27 年度には 9,917 件と増加しています。
- 電話相談については、年末年始を除く毎日朝 9 時から夜 9 時まで対応しているほか、女性だけではなく男性からの相談にも対応しています。また、夜間などの緊急時にも、電話対応を行っており、24 時間 365 日体制で相談を受け付けています。
- さらに、面接相談、精神科医や弁護士による専門相談等により、きめ細かい対応に取り組んでいます。
- このほか、電話や来所による相談が困難な被害者が知りたい情報を容易に入手できるよう、ウェブサイト上での情報提供を実施しています。
- 今後も、様々な被害者に対する相談機能や情報提供機能など、配偶者暴力相談支援センターとしての機能を充実させていく必要があります。
- また、東京都は、区の配偶者暴力相談支援センターをはじめとする区市町村への支援を行っています。
- 複雑・多様化する相談に適切に対応するために、被害者対応に当たって統一的な支援ができるよう、関係機関共通のマニュアルとして作成した「配偶者暴力被害者支援基本プログラム」の活用や、外部の専門家によるスーパーバイズ※等の実施により、都内相談員の相談対応の質の向上に努めてきました。
- また、現在都内では、12 の区でも配偶者暴力相談支援センター機能が整備されています。
- 東京都は、都内の配偶者暴力相談支援センターの中核となる施設として、区市町村の配偶者暴力相談支援センターに対し、人材育成や情報提供等の技術的支援を行うとともに、センター間の連携の中心的役割を担っていく必要があります。

都内相談件数の推移 (東京都配偶者暴力支援センター・区市町村・警視庁)



注：東京都の配偶者暴力相談支援センターは、東京ウィメンズプラザ及び東京都女性相談センター

資料：東京都生活文化局調べ

取組の方向性

- 支援を必要とする被害者が、より相談しやすくなるように、相談機能の充実を図る必要があります。また、電話や来所による相談が困難な場合でも必要な情報が入手できるように、ウェブサイト等による情報提供を充実させる必要があります。
- また、「配偶者暴力被害者支援基本プログラム」の内容を充実するとともに、外部専門家によるスーパーバイズや、関係機関の調整を行う職員・専門員の育成のための研修を充実させるなどにより、都内各相談機関の相談機能の強化を図る必要があります。
- さらに、都内の配偶者暴力相談支援センターの中核として、区市町村配偶者暴力相談支援センターとの連携や情報共有を図ることにより、都内全域で対応能力の向上を目指す必要があります。

※ 配偶者暴力相談支援センター

配偶者暴力防止法により、配偶者暴力の被害者を保護するため、相談・一時保護や自立生活促進のための就労・住宅等に関する情報提供等の支援を行う機関。東京都では、現在、東京ウィメンズプラザと東京都女性相談センターが配偶者暴力相談支援センター機能を担っている。

※ スーパーバイズ

相談員のための研修。外部の専門家を招き、対応事例の検証や、複雑で困難な相談事例への対応について指導や助言を受け、相談員の資質を向上させるもの。

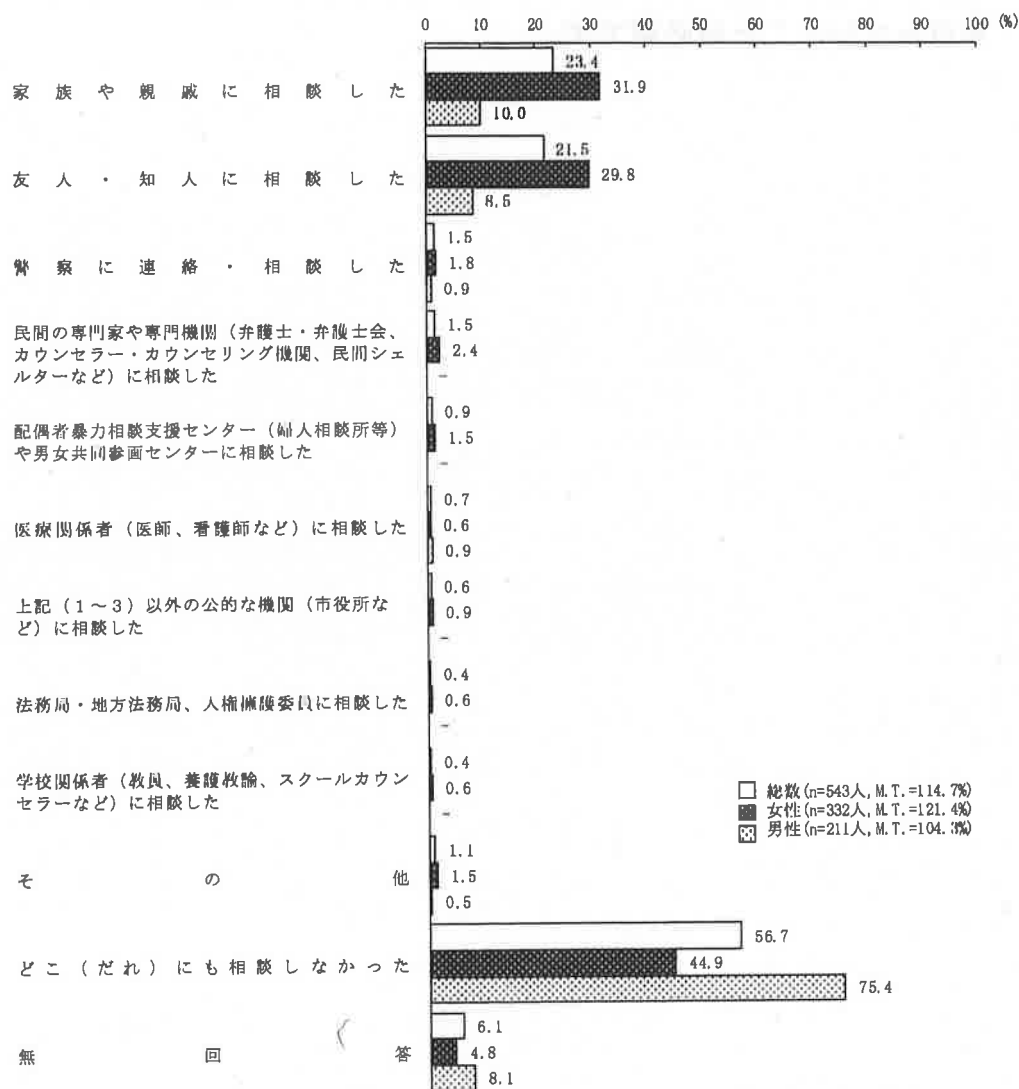
(2) 身近な地域での相談窓口の充実

現状・課題

- 都内における配偶者暴力に関する相談件数は、東京都配偶者暴力相談支援センター、区市町村、警察の合計で平成 27 年度は 50,000 件弱であり、平成 15 年度から一貫して増加傾向を示しています。とりわけ、区市町村における相談件数は、平成 15 年度の 11,164 件から、平成 27 年度には 34,652 件と 3 倍以上に増加しています。これは区の配偶者暴力相談支援センター整備をはじめとする身近な地域における相談体制の充実や、相談窓口が周知されてきたことなどによるものと考えられます。
- 都世論調査で、暴力を受けた際に相談できる機関で知っているところを聞いたところ、区市町村の窓口は 56.8% で、警察に次いで 2 番目に多くなっています。
- また、内閣府調査によれば、男女間の暴力を防止するために必要だと考えることとして一番多かったのが「被害者が早期に相談できるよう、身近な相談窓口を増やす」という回答で約 7 割となり、身近な地域での相談対応に期待していることがわかります。
- 一方、同調査では、配偶者から何らかの暴力被害を受けた人の相談先として、配偶者暴力相談支援センターや男女平等参画センターに相談した人、法務局・地方法務局、人権擁護委員等に相談した人はいずれも 1% 未満で、地域に相談先との接点がない潜在的な被害者が多いものと考えられます。
- 平成 19 年度の「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」の改正において、区市町村における配偶者暴力対策基本計画の策定と配偶者暴力相談支援センターの機能整備が努力義務とされました。都では、区市町村に対する支援策として、配偶者暴力相談支援センターの機能整備のための手引きの作成や「区市町村配偶者相談支援センター機能整備推進窓口」の設置、被害者支援の中核となる人材や相談員を養成するための研修等を実施してきました。
- 平成 28 年 7 月現在において、配偶者暴力対策基本計画を策定した区市町村は 47 団体、配偶者暴力相談支援センターを整備した区市町村は 12 団体となりました。今後さらに、区市町村の体制が整備されることが期待されます。

- 配偶者等暴力対策においては、被害を潜在化させないよう、被害者が身近な地域で適切に相談を受けられるとともに、切れ目なく自立に向けた支援に結びついていくことができるよう、支援体制を充実することが重要です。
- そのため都は、区市町村それぞれの状況を踏まえ、体制強化に向けた技術的支援を行うことが必要です。

配偶者からの被害の相談先



資料：内閣府「男女間における暴力に関する調査（平成27年3月）」

取組の方向性

- 区市町村の男女平等参画センターや福祉事務所、警察など各相談窓口で被害者に接する職員への研修を充実させるなど、身近な地域において被害者からの相談に適切に対応できるように、相談体制強化のための取組を進める必要があります。
- また、区市町村の体制整備に向けては、配偶者暴力相談支援センター機能整備を検討しているところから、専門の相談窓口がないところまで、各区市町村で状況が異なるため、それぞれの状況を踏まえた技術的支援を行っていく必要があります。

(3) 被害者の状況に応じた相談機能の充実

現状・課題

- 配偶者暴力防止法が対象としている被害者には、日本在住の外国人や心身に障害のある人も含まれています。また、女性と比較すると数は少ないものの、最近は男性の被害者からの相談も増えています。対応に当たっては、被害者の状況に配慮し、適切な支援につなげていくことが重要です。
- 東京都の配偶者暴力相談支援センターには、日本語を十分に話せない人も含め、外国人被害者からの相談も寄せられています。外国人被害者への対応に当たっては、相談や自立に向けた情報提供のための通訳や翻訳などの支援が必要であり、支援策の充実が求められています。東京都では、外国人被害者支援のため、平成 22 年度に 12 言語に及ぶ通訳人材を養成し、区市町村からの依頼に基づき派遣する取組を実施しているほか、平成 24 年度には、窓口職員が指さしで案内できるよう、6 か国語対応の相談シートを作成しました。
- 心身に障害のある被害者や高齢の被害者に対しては、配偶者等暴力の相談窓口に加え、日常的に接する機会の多い職員等への研修の充実や、各相談窓口との連携強化などにより、その障害と被害の状況に応じた適切な支援を行う必要があります。
- また、平成 28 年 4 月に障害者差別解消法が施行され、障害者に対する不当な差別的取扱いの禁止と合理的配慮の提供が求められるようになりました。これまで以上に、相談窓口の周知や相談対応に当たっての配慮が必要です。
- 男性被害者については、電話相談に加え、平成 27 年度から面接相談を開始しています。今後相談件数の推移や相談内容の分析等の実態把握に努めることが必要です。
- 複雑化、多様化する相談に対しては、被害者の置かれた立場を十分に理解し、本人の希望や加害者からの危害が及ぶリスクなど、被害者一人一人の状況に応じた対応が求められます。的確な判断を行い、被害者に寄り添った支援につなげることができるよう、対応能力の向上を図る必要があります。
- さらに、職場や学校などといった組織に属さず、社会とのつながりを持ちにくい場合、相談したくても相談する方法がわからない等で悩んでいる潜在的被害者の存在についても、考慮する必要があります。

取組の方向性

- 外国人被害者に対しては、養成した外国人被害者支援のための通訳人材や相談シートの活用により、相談対応の充実を図る必要があります。
- 障害がある被害者や高齢の被害者に対しては、障害者や高齢者虐待の相談窓口職員等日常的に接する機会の多い職員への研修の充実と、各相談窓口との連携強化などにより、被害者の状況に応じた適切な支援が行えるよう相談しやすい体制を整える必要があります。
- 外国人や障害者などを支援する団体の職員に対し、被害者を発見した場合に対応ができるように、研修等を行う必要があります。
- 男性被害者に関しては、男性相談の実施状況を分析し、実態把握をする必要があります。
- 複雑化、多様化する相談に対して、被害者一人一人の状況に応じた対応ができるよう、相談員の対応能力の向上や、被害者が活用できる制度について適切に情報提供を行うための研修を充実させることが必要です。
- 相談したくても相談する方法がわからない等で悩んでいる潜在的被害者については、相談につながるよう、より多くの人への相談窓口の周知方法について検討が必要です。

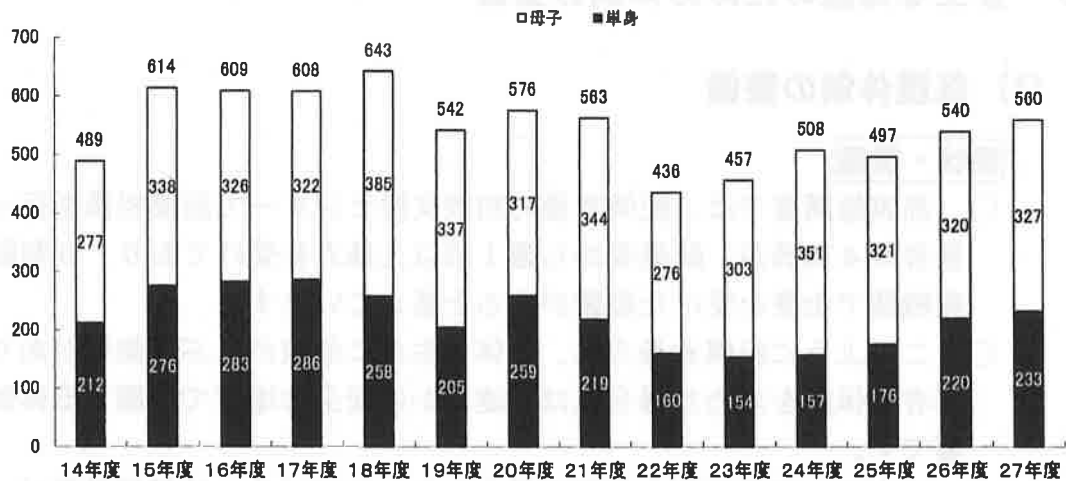
3 安全な保護のための体制の整備

(1) 保護体制の整備

現状・課題

- 都実態調査では、配偶者暴力相談支援センターで面接相談を行った被害者の4割弱が、配偶者から週1回以上暴力を受けており、6割弱が医療機関で治療を受けた経験があると答えています。
- このように配偶者暴力は、身体や生命に危険が及ぶ可能性があり、被害者が保護を求めた場合には、速やかに安全な場所で保護する体制が必要です。
- 東京都の配偶者暴力相談支援センターにおける一時保護件数は、平成14年度以降、概ね500件～600件という状況にあり、そのうち、6割程度は子供を同伴しています。一時保護中の同伴児童に関しては、保育室の設置や、保育士の配置により保育を行うほか、学習指導員による学習支援を行うなどの対応を行っていますが、同伴児童への対応の充実が必要です。
- 配偶者暴力の被害者には、被害状況等から精神的に不安定な被害者や、貧困や児童虐待などの複合的な問題を抱えた被害者なども多く見られることから、同伴児童も含めた心理的ケアの充実も必要です。
- このほか、障害者、高齢者、妊産婦、外国人など特別な配慮を必要とする場合もあり、被害者の状況に応じた対応の一層の充実が必要となっています。
- 東京都の配偶者暴力相談支援センターで一時保護を受けた被害者全体のうち、およそ半数は委託施設（民間施設）で保護を受けています。被害者の安全と安心を確保しながら、状況と必要性に応じた一時保護が行えるよう、民間団体との連携も含め、更なる対応が求められます。

配偶者暴力による一時保護件数（配偶者暴力相談支援センター）（都）



注：母子、単身の別は、入所時の状況による区分となっている。

資料：東京都生活文化局調べ

取組の方向性

- 一時保護を必要とする被害者の多様な特性を理解して尊重し、被害者の状況に応じた適切な保護を実施できるように、民間団体への一時保護委託や、必要に応じて民間シェルターの利用など民間団体との連携も含め、一時保護の体制の一層の充実を図る必要があります。
- また、一時保護時の児童に対する心理的ケアや就学児童に対する適切な学習機会の提供など、同伴児童への対応の更なる充実を図る必要があります。

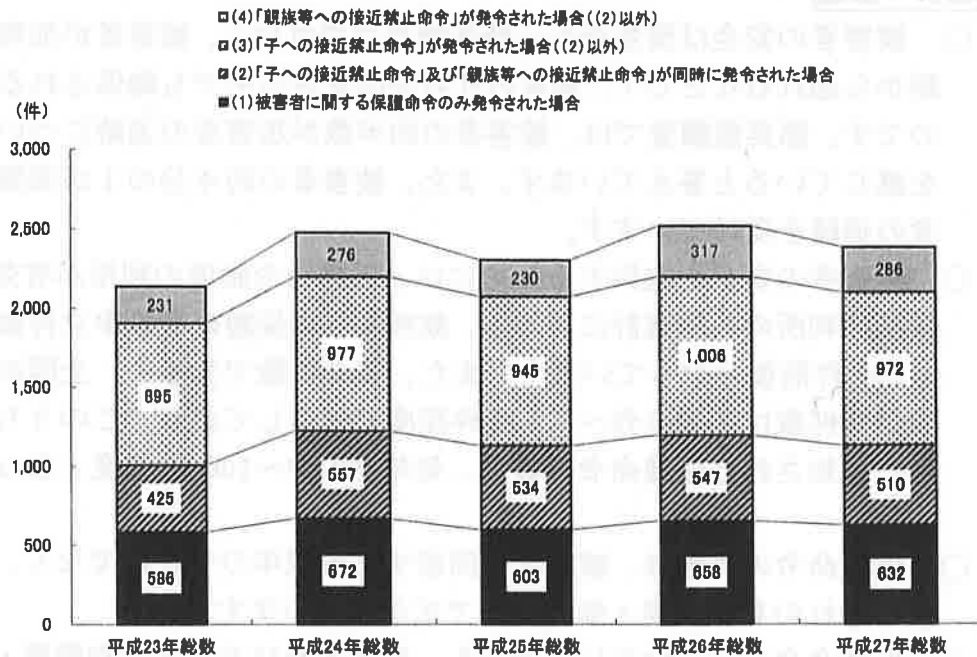
(2) 安全の確保と加害者対応

現状・課題

- 被害者の安全は緊急時の一時保護だけではなく、被害者が加害者の追跡から逃れるなどして、通常の世界生活を送る中でも確保されるべきものです。都実態調査では、被害者の約半数が加害者の追跡について不安を感じていると答えています。また、被害者の約4分の1が実際に加害者の追跡を受けています。
- 被害者の安全を確保するためには、保護命令制度の利用が有効です。最高裁判所の司法統計によると、裁判所への保護命令の申立件数は毎年3,000件前後となっています。また、発令件数で見ると、全国の保護命令発令件数は2,300件～2,400件程度で推移しており、このうち、警視庁に通知された保護命令件数は、毎年80件～100件程度となっています。
- 保護命令の対象は、被害者と同居する未成年の子だけでなく、危害を被る恐れのある親族・知人にまで広がっています。
- 保護命令が出ていない場合でも、被害者及びその子供や親族・知人に危険が及ばないように、保護命令だけではなく、ストーカー規制法などについても周知するなど、適切な対応が必要です。
- 危険性の高い事案に関しては、警察による一時的な避難先の提供や、区市町村において緊急避難先を確保しているところもあります。
- 警察等関係機関との連携を強化し、被害者及び関係者の安全の確保に努める必要があります。
- また、国の「第4次男女共同参画基本計画」においては、「保護命令制度の実態とそれを取り巻く状況を分析し、その結果を踏まえて必要な検討を行う。」とされています。都としては、国の動向を踏まえつつ、被害者及び関係者の安全確保がより図られるよう、必要に応じて国への働きかけを行うことも必要です。
- さらに、都実態調査においては、被害者支援を行う民間機関の20%、医療機関の12%、児童相談所・子供家庭支援センターの44%、幼稚園・保育所の6.2%が加害者からの問い合わせや威圧的行為を受けています。被害者とその関係者だけでなく、支援者の安全確保も重要です。
- 被害者に直接対応する可能性がある人が加害者に対応する場合に、留意すべき事項等について検討した上で、周知を図ることが必要です。

配偶者暴力に関する保護命令発令件数の推移

<全国・保護命令対象別>

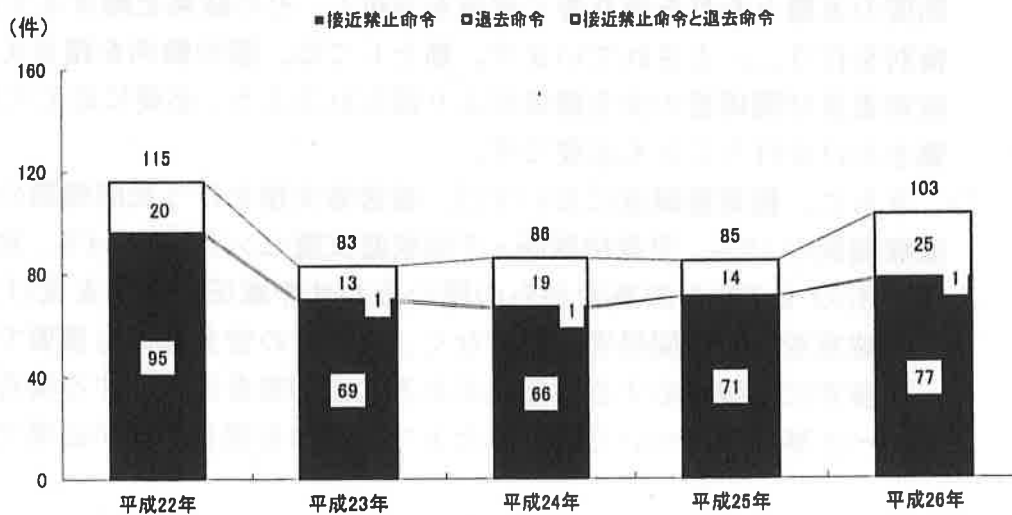


注：警視総監宛に通知された保護命令の件数

資料：最高裁判所資料より作成

配偶者暴力に関する保護命令発令件数の推移

<都・保護命令対象別>



資料：警視庁「警視庁の統計（平成26年）」

取組の方向性

- 警察等関係機関との連携を強化し、被害者及び関係者の安全の確保に努める必要があります。
- 保護命令制度だけではなく、ストーカー規制法などについても周知する等、適切な対応を図る必要があります。
- 被害者及び関係者の安全の確保がより図られるよう、保護命令制度の拡充等について、国の動向を踏まえつつ、必要に応じて国への働きかけを行う必要があります。
- 同伴児童の安全を図るため、学校、幼稚園や保育所等各関係機関との連携強化を図ることが必要です。
- 被害者に直接対応する可能性がある支援者等の安全のため、関係機関共通のマニュアルとして作成した「配偶者暴力被害者支援基本プログラム」及び「配偶者暴力から子供を守る連携プログラム」に、加害者対応の項目を加えるなど改定を行い、関係機関への普及を図ることが必要です。

4 自立生活再建のための総合的な支援体制の整備

(1) 総合的な自立支援の展開

現状・課題

- 被害者がその生活を再建し、自立できるようになるまでには、就労や住宅の確保、子供の教育等様々な課題があります。加えて、長期間の暴力により、加害者から逃れた後も心理的な影響に悩み、回復に時間がかかる被害者も多いため、心理的サポートも必要です。
- 東京都の配偶者暴力相談支援センターでは、被害者が自立のために必要とする心理的サポートや就労、法律等の自立支援情報の提供を行う講座等を実施しています。
- また、子供を連れて避難している被害者に対しては、被害者の状況に応じて、職業訓練や自立支援給付金事業など、ひとり親家庭における各種支援制度を活用することもできます。
- 今後も被害者のニーズに合わせた各種情報の提供や、講座などの自立支援機能を充実させることが必要です。
- これら問題解決に向けては、民間支援団体を含めた多岐にわたる各関係機関が連携を図り、被害者を相談から自立まで総合的に支援することが必要です。被害者はときに、長期間にわたる支援を必要とすることもあります。被害者が都内のどこにいても同様に、切れ目のない支援を受けることができるようにすることが求められます。
- 東京都では、「配偶者暴力被害者支援基本プログラム」を活用して都内の各関係機関が統一的な支援を行えるように努めています。
- また、被害者が自立支援のための各種手続を行うに当たり、複数の窓口で個別に出向いて繰り返し自身の置かれた状況を説明することは、被害者にとって心理的に大きな負担になる上、加害者に遭遇する危険性を高める恐れがあります。
- このため、専門的知識を持った支援者による、生活保護の受給手続や離婚調停時の法的手続、子供の面会交流などの際の同行支援や、各関係機関の連携による被害者の負担軽減が必要となります。
- 特に、被害者が身近な地域において一元的に支援を受けることができるようになるためには、区市町村内の各関係機関が連携強化を図ることが必要です。そのためには、区市町村における配偶者暴力相談支援センター機能整備を更に進めることが重要となります。
- 一方で、被害者の自立支援については、その置かれている状況や精神

状態によって異なり、支援方法は決して一つではありません。

- 様々な選択肢について情報提供を行い、最善の方法を被害者本人とともに考えていくことが重要です。
- そのためには、相談員をはじめとする支援者へ向け、研修等による技術的支援や、被害者が活用できる様々な制度等に関する情報提供を充実させ、対応能力を向上させる必要があります。

取組の方向性

- 東京都の配偶者暴力相談支援センターにおいては、被害者が自立のために必要とする心理的サポートやニーズを踏まえた各種情報提供や講座等の支援の充実など、自立支援機能の充実を図ることが必要です。
- 被害者が相談から自立まで切れ目のない支援を受けられるよう、支援策の充実や関係機関との連携の強化が必要です。
- 被害者の負担軽減のため、区市町村が身近な地域の連携の中心としての役割を果たせるよう、区市町村の配偶者暴力相談支援センター機能整備に向けた技術的支援の一層の充実が必要です。
- また、被害者に接する支援者の対応能力の向上や、被害者が活用できる制度について適切に情報提供を行うための研修を充実させる必要があります。

(2) 安全で安心できる生活支援

現状・課題

- 被害者の自立を支援していく上で重要なことは、被害者や関係者の安全を確保し安心して生活できるよう支援することです。
- そのためには、加害者の追跡が及ばないように被害者の個人情報の管理に細心の注意を払うとともに、生活のために必要となる各種手続について各所管部署が共通した理解を持ち対応することが求められます。
- また、子供がいる被害者が安心して子供と生活できるよう、学校や保育所などの関係機関との連携を強化し、協力体制を築くことが必要です。
- 被害者や関係者の安全を確保して安心して生活できるようにするためには、保護命令や離婚調停などの法的手続が大きな効力を発揮します。しかし、心身ともにダメージを抱えた被害者自身が独力で全ての手続きを行うことは困難です。
- 東京都の配偶者暴力相談支援センターでは、相談業務の中で法的手続に関する情報提供を行うとともに、弁護士による法律相談を実施しています。法テラス（日本司法支援センター）や弁護士会等との連携強化を図ることにより、被害者に対する法的支援の充実が求められます。
- また、被害者が精神的なダメージから回復し、心身ともに自立した生活を送るためには、同じ被害を受けた体験者同士が悩みを共有し支えあう民間の自助グループによる活動が大きな役割を果たしています。都の実態調査によると、被害者の多くがこうした支援や協力を必要であると回答しています。閉じこもりがちになる被害者の居場所づくりの視点からも、自助グループへの参加支援等が重要です。

取組の方向性

- 被害者や関係者が安全に生活できるように、住民票の取扱いなどについて、関係機関への周知を徹底するなど、被害者の個人情報の管理の徹底を図るとともに、情報が漏えいすることのないよう、関係機関との連携を強化することが必要です。
- 子供の安全な就学の確保に向け、転校先等の情報の適切な管理など、学校等関係機関との連携の強化を図ることが必要です。
- 被害者や関係者が安心して生活できるよう法的支援の充実が必要です。
- また、引き続き、民間の自助グループへの参加を希望する被害者への情報提供や、自助グループ等への活動場所の提供等の支援をしていく必要があります。

(3) 就労支援の充実

現状・課題

- 都実態調査によると、都の配偶者暴力相談支援センターで面接相談を受けた被害者の半数近くが無職（主婦）であり、被害者の約8割は子供がいると回答しています。被害から立ち直り、子育てをしながら自立した生活を送るためには、安定した職業に就き、経済的な基盤を確保する必要があります。
- 都では、就労のためのカウンセリングや情報提供、就業に必要な知識や技能を身につけるための職業訓練等を行っています。
- 配偶者暴力相談支援センターでは、子供のいる被害者が安心して受講できるよう、託児サービスを設けて、就労支援をテーマにした自立支援講座やパソコン講座等を実施しています。
- 今後も、被害者のニーズに沿った、よりきめ細かい支援策の提供に取り組む必要があります。

取組の方向性

- 被害者の安定した就労の実現のため、関係機関が連携して被害者のニーズに合った支援策の提供に努めることが必要です。
- また、一時保護施設等の退所者に対する就職時の身元保証制度についての情報提供など、被害者に対し、就労に必要な情報を適切に提供する必要があります。

(4) 住宅確保のための支援の充実

現状・課題

- 被害者の多くは無職であったり、就業していてもパートやアルバイトなど収入が安定しない雇用形態である場合が多いことから、被害者が住んでいた家や一時保護施設を出て自立しようとする場合、住宅の確保は大きな課題です。
- 一時保護施設等を退所した後の被害者の当面の住まいとして、都では社会福祉施設等がその役割を果たしています。
- また、東京都では、単身被害者への都営住宅の入居や、被害者世帯への当選倍率の優遇など、都営住宅を活用した住宅確保支援を行っています。
- 区市町村の中には公営住宅における入居優遇措置や、引っ越しや敷金等にかかる初期費用の貸付を行っているところもあります。
- さらに、一時保護施設や、民間シェルターの退所後すぐに自立生活ができない人のための、ステップハウスを運営する民間団体もあります。様々な施設がある中、被害者に適切な情報提供を行う必要があります。
- 被害者が民間の賃貸住宅への入居を希望する場合、一時保護施設や婦人保護施設等の退所者に対しては、連帯保証制度等についての情報提供を行っていますが、保証人がいないため、住宅を借りることができない被害者に対しては、民間賃貸住宅へ円滑に入居できるようにするための公的保証などの制度が必要と考えられます。

取組の方向性

- 一時保護施設等を退所した後の各施設の利用について、各関係機関と情報共有するなど連携して、被害者に対する適切な情報提供を行うことが必要です。
- 被害者の住宅確保のため、引き続き都営住宅を活用した支援に取り組むことが必要です。
- 民間賃貸住宅に入居する際の保証制度について、一時保護施設等の退所者への連帯保証制度等適切な情報提供を行うとともに、全国共通の公的保証制度の創設について、既存の保証制度を活用して対象を配偶者暴力被害者に広げることも含めて、国への働きかけを行う必要があります。

(5) 子供のケア体制の充実

現状・課題

- 都実態調査によると、配偶者暴力のある家庭では、同居する子供に加害者から直接暴力が及ぶケースや直接暴力を受けていなくても家庭内で配偶者暴力を目撃したことにより著しい心理的外傷を受けたケースなど、半数近くの家庭で児童虐待に当たる行為が行われています。約10%は被害者からも直接暴力が及んでいます。
- 同調査によれば、加害者から暴力を受けた子供への影響として、「加害者への憎悪・恐れ」「性格・情緒のゆがみ」のほか、「被害者への憎悪・恐れ」なども見られます。また、子供を持つ被害者の約3割が子供の心についての不安を抱えており、被害者と子供がともに安心して生活できるように見守る体制が求められています。
- 子供に与える影響の大きさを考慮し、配偶者暴力相談と児童相談の機関が密接に連携するとともに、身近な地域で幼稚園や保育所、学校と子供家庭支援センター等との連携による子供のケア体制の確立が重要です。
- 東京都では、子供の支援に当たる各機関が共通の認識を持って対応するため、「配偶者暴力から子供を守る連携プログラム」を作成し、関係機関において活用してきましたが、この内容の充実を図り、より幅広く普及させると共に、関係機関の連携を一層強化する必要があります。
- また、子供の心の安定には、その親の心の安定が必要となります。前述のとおり、被害者から子供への虐待も見受けられることから、子供と合せて、被害者である親に対して、心の安定を取り戻すケアが必要となります。
- 東京都では、配偶者暴力のある家庭の子供とその母親を対象に、心の傷の回復を側面から支援するため、遊びなども採り入れて友達とのコミュニケーションの取り方などを継続的に学習する講座を実施しています。
- 配偶者暴力により離婚した後の加害者と子供との面会交流には、慎重な対応が必要です。面会交流が行われる場合には、子供の安全安心が脅かされることのないようにする必要があります。また、面会交流によって、子供自身及び同居する親の影響で子供が精神的に不安定になることもあるため、特に配慮が必要となります。

取組の方向性

- 配偶者暴力被害者の支援機関と児童相談所や子供家庭支援センターなど子供支援の中核的機関との連携を強化し、配偶者暴力の被害者と同様に、同伴する子供に対しても、切れ目のない継続的なケアを提供する必要があります。
- 児童相談所や学校との連携・協力により、児童心理司、スクールカウンセラー等を活用し、子供の心のケアの充実を図ります。
- 児童相談所や子供家庭支援センターなど子供の支援に当たる各機関の関係者への研修や情報提供の充実が必要です。
- 併せて、「配偶者暴力から子供を守る連携プログラム」の内容の充実を図り、幼稚園や保育所、学校等へより幅広く普及させることにより、配偶者暴力に対する理解を深めていく必要があります。
- また、子供のケアのためには、親の心の回復が重要であるため、配偶者暴力のある家庭の親子ともに参加する講座の充実により、心の傷の回復を側面から支援する必要があります。
- 配偶者暴力により離婚した被害者の支援に当たって、面会交流が問題となる時は、子供の状態や意思にも十分配慮することが求められます。
- 民間団体も含めた関係機関の職員を対象に、面会交流に適切に対応するための具体的な知識や技術の付与が必要です。

5 関係機関・団体等の連携の推進

(1) 広域連携と地域連携ネットワークの強化

現状・課題

- 被害者支援のためには、関係機関が共通認識を持ち、日々の相談、一時保護、自立支援等様々な段階において、緊密に連携して取り組むことが必要です。
- 東京都では、平成 19 年度に東京都の関係機関、区市町村の各機関代表、支援に携わる各種民間団体を構成メンバーとする「東京都配偶者暴力対策ネットワーク会議」を設置し、連携強化を図りながら、対策の推進と新たな課題への対応を検討しています。
- また、39 の区市で、配偶者暴力対策の関係機関の連絡会議等が設置され、地域の関係機関同士のネットワーク化が進められています。
- 東京都と区市町村の連携は、これらの広域及び地域での連携ネットワークの核となるものです。平成 19 年度の法改正を踏まえて、東京都は区市町村の配偶者暴力相談支援センターの機能整備のための技術的支援を行ってきました。
- 平成 28 年 7 月現在、12 区が配偶者暴力相談支援センターを整備しています。これら配偶者暴力相談支援センター同士の連携を図り、共通する課題を検討していくことは、支援者の対応能力の強化のために重要です。
- 東京都においては、区市町村の配偶者暴力相談支援センター整備に向けた働きかけを強化していくとともに、相談・支援体制の整っていない町村に対しても、各町村の実情を踏まえたきめ細かい支援を行うなど、広域的・専門的な取組の一層の充実と、調整機能の強化を図っていく必要があります。

取組の方向性

- 東京都と区市町村の役割分担に基づき、それぞれの関係機関間の連携・ネットワーク化を進めるとともに、配偶者暴力相談支援センター連携会議等を通じて、東京都と区市町村のセンター同士の連携強化を図る必要があります。
- 被害者が身近な地域で充実した支援を受けることのできる体制づくりのため、配偶者暴力相談支援センター未整備の区市町村に対し、整備に向けた働きかけを行うとともに、相談・支援体制の整っていない町村に対しては、出前講座等を通じて体制強化を支援する必要があります。

(2) 民間団体との連携・協力の促進

現状・課題

- 被害者にきめ細かい支援を行うために、民間の支援団体が大きな役割を担っています。シェルター運営や同行支援、自立支援のためのプログラムの実施などに加え、最近では、子供の面会交流の付添といった支援も増えてきており、支援内容は多岐にわたっています。
- 民間の支援団体の中には、配偶者暴力防止法の整備以前から取組を行ってきた団体や、専門の分野に関して高い能力を有する団体も多くあります。こうした、支援団体の中には、資金面での課題を抱える団体もあります。
- 東京都では、同行支援や面会交流の付添など被害者及び子供への各種支援事業やシェルター等被害者支援施設の安全対策の強化、さらに、複数の団体が連携した取組のコーディネートを行う業務など、民間団体等が実施する配偶者暴力対策に関する自主事業に対して、経費の一部を助成しています。
- 今後もより一層、民間団体の取組を行政として支援していく必要があります。
- また、東京都と民間団体との連携会議の開催や、配偶者暴力対策ネットワーク会議に各種民間団体の参加を得るなど、民間団体との連携の促進に取り組んでいます。
- 被害者に対するきめ細かい支援のため、民間団体が活動しやすい環境整備を行い、相互の意思疎通を図りながら連携を強化していく必要があります。

取組の方向性

- 被害者に対しては、相談から安全確保、自立に至るまで、きめ細かく切れ目のない支援体制を確立することを目指し、今後も民間団体の有する専門的能力を活用するとともに、その取組を支援し、これまで以上に民間団体が活動しやすい環境整備を行うことにより、民間団体との連携を強化していく必要があります。

6 人材育成の推進と適切な苦情対応

(1) 人材の育成

現状・課題

- 被害者の支援を行う関係者には、暴力により被害者が受けた精神的ダメージについて正しい理解と配慮が必要です。
- これまでに都では、相談員や医療関係者、教職員、民生委員・児童委員等の職務別に、早期発見や相談、自立支援など適切な支援に必要な研修を行ってきました。
- また、被害者支援を行っている民間支援団体の関係者に向けて、人材養成のための研修を実施しています。
- 被害者の安全を確保して本人の意思を尊重した支援を行うため、民間支援団体との連携によって研修内容の充実を図るとともに、官民かかわりなく、幅広く人材を育成することが必要です。
- 配偶者暴力相談支援センターや区市町村の相談窓口等で被害者の自立支援を行う相談員等には、福祉に関する手続や地方裁判所への保護命令の申立てなどの法的な手続に関する専門的知識の習得や、関係機関との連絡調整を円滑に行う能力の向上に向けた取組が必要です。
- 育成した人材を効果的に活用し、被害者支援の質の向上を図るためには、相談員等の専門的能力を適正に評価し、それに見合った処遇の検討も求められます。
- 相談員や福祉事務所及び一時保護施設の職員等、被害者の支援に直接携わる職員が代理受傷によるバーンアウト[※]に陥らないよう、スーパーバイズなど心理的負担の軽減に向けた対策の充実が必要です。

取組の方向性

- 被害者が安心して満足度の高い支援を受けることができるよう、研修内容の充実や研修対象者の拡大などにより、民間団体を含め被害者の支援に当たる人材を育成するとともに、支援者の負荷の軽減に向けた対策の充実が必要です。
- 相談員の資格認定制度の創設について国に働きかけるなど、支援者の専門的能力の適正な評価に向けた取組が求められます。

※ バーンアウト

相談を聞き続けることで内容等により相談員自身が傷つき、相談を受けることに對して疲れ、燃え尽きたようになってしまうこと。

(2) 二次被害の防止と苦情への適切かつ迅速な対応

現状・課題

- 被害者の支援を行う関係者の不適切な対応による、「二次被害※」で被害者が、支援機関に対する不信感を抱き、暴力被害の解決が阻害される事例が依然として起きています。
- 東京都では職務関係者に加え、区市町村の住民票や国民年金担当課の職員など、広く窓口で対応に当たる職員を対象に行う研修の中で、こうした被害を防止するための取組を行っています。
- 行政機関の関係者のみならず警察や司法関係者、民間支援団体等も含めた様々な支援機関と連携し、研修の実施等を通じて、配偶者等暴力への理解を深め、適切な対応が取られるよう働きかけていく必要があります。
- また、配偶者暴力相談支援センターをはじめとした支援機関では、相談や支援に対する被害者からの苦情の申出に対して、誠実に受け止め対応し、必要に応じて対処方法の改善を図るなど、ルールに沿った速やかで適切な対応に取り組んでいます。
- 今後も、被害者に対する説明責任と支援機関の対応能力向上に向けた取組の推進が必要です。

取組の方向性

- 配偶者等暴力の深刻さを十分に認識しないまま不適切な対応を行わないよう、二次被害防止のための研修の充実を図る必要があります。
- 苦情の申し出に適切な対応をするため、支援機関における苦情処理手順の明確化を図ることが必要です。

※ 二次被害

加害者からではなく、被害者が被害の後に公的機関や被害者を取り巻く周囲の人々の言動によって更に傷つけられること。

7 調査研究の推進

現状・課題

- 配偶者等暴力の防止のためには、暴力を生み出す背景・原因や都民の意識等を調査分析し、暴力の解決や被害者支援に関する施策を検討することが必要です。
- 東京都では配偶者暴力の被害者及び被害者の支援を行う関係機関に対し、実態調査を行い、配偶暴力対策基本計画の施策に反映してきました。
- 引き続き、適切な時期に実態等の調査を行い、その傾向と状況の分析を行うことが必要です。
- また、加害者への対応は、被害者の保護のみならず暴力を防止する観点からも、社会にとって重要です。
- 国の「第4次男女共同参画基本計画」においては、加害者更正に関する取組として、「地域社会内での加害者更正プログラムを実施する場合の連携体制の構築も含め、そのあり方を検討する」、とされています。
- 平成28年3月に内閣府が発表した「配偶者等に対する暴力の加害者更正に係る実態調査研究事業」報告では、「加害者プログラムを被害者支援の一環で進めていくためには、国において一定基準（実施形態、回数、プログラムの終了基準、被害者の安全確保に関する方針、スーパービジョン、プログラム実施者・ファシリテーターの資格等）やマニュアルが策定されることが望ましい」とあり、今後の検討が待たれます。
- 一方、法的強制力がない段階での実施については、かえって逆効果であるとの意見もあります。
- 加害者更正については、専門的知識を持つ人材の育成、加害者の参加についての刑事司法制度での位置づけなど、国による取組が不可欠であることから、国の動向を注視するとともに、引き続き、国に対し必要な法制度の整備等を働きかけることが必要です。
- 東京都においては、配偶者暴力相談支援センターが実施している相談に寄せられた加害者からの相談事例を分析するとともに、民間団体が行う加害者更正の取組の情報を収集するなど、実態の把握等に努めることが必要です。

取組の方向性

- 都内における配偶者等暴力と被害者を取り巻く状況を把握・分析し、被害者が真に必要とする施策を検討していく必要があります。
- 加害者対応に関しては、相談事例の分析を通じて実態把握などに努める必要があります。
- さらに、暴力の防止と被害者の保護のため、加害者対応の充実に向けて、国の動向や民間団体等が実施する加害者更正のための取組に関する情報収集を行うとともに、国への働きかけを行う必要があります。

Ⅱ 性暴力被害者に対する支援

現状・課題

- 性犯罪・性暴力は、人権に深くかかわる社会的な問題であり、配偶者等からの暴力とともに男女平等参画社会の実現に向けた大きな妨げになっています。被害者は身体的・精神的に大きな被害を受けるとともに、ときには安全な生活や職業をも奪われてしまう場合も見られます。
- 被害者の多くは女性ですが、男性や子供が被害を受ける場合もあります。
- 東京都が設置した犯罪被害者の総合相談窓口における性犯罪被害に関する相談件数は、平成 23 年度以降 2,000 件を超えており、全体のおよそ 4 割を占めています。しかし、法務省の「第 3 回犯罪被害実態（暗数）調査」では、強姦や強制わいせつなどの被害者がその被害を申告したのは 2 割弱にすぎません。
- 内閣府調査では、男性から無理やり性交された被害者の 6 割強は「恥ずかしくてだれにも言えなかったから」「自分さえがまんすれば、なんとかこのままやっていけると思ったから」「そのことについて思い出したくなかったから」などの理由で被害を誰にも相談していません。
- また、前記調査において、加害者との関係を聞いたところ、「交際相手・元交際相手」が 28.2% と最も多く、次いで「配偶者・元配偶者」が 19.7% となっており、親密な間柄での被害が多くなっています。
- 東京都総務局が実施した「性犯罪・性暴力被害者に対する調査」では、被害後の他人の言動・態度により傷ついたこととして、「周囲の人々による無神経な言動」が 6 割を超えています。
- このように、性暴力については、被害を知られることに羞恥心を覚えたり、関係機関や第三者の不用意な発言によって精神的に傷を負う二次被害を恐れることなどにより、被害を打ち明けることを躊躇する例が少なくありません。また、被害そのものを明らかにできずに警察への届出をためらう傾向にあります。支援の際には、相談しやすい環境整備や二次被害防止に向けた取組が求められます。
- また、被害に遭った女性にはできる限り早く、医療的・心理的・法的支援を受けることが必要です。しかし、複数の機関を訪問することは被害者にとって苦痛です。

- このため、東京都では平成 27 年 7 月から「性犯罪・性暴力ワンストップ支援事業」を開始し、24 時間 365 日の相談対応と、被害直後から相談・医療、精神的ケア、捜査関連支援等の支援をワンストップで行う体制を構築しています。
- 今後は、関係機関との連携を更に強化するなどにより、被害者を広く社会全体で支える体制を構築していく必要があります。そのために、関係者に対する研修においては、被害者支援の重要性や被害者への対応のあり方等、内容の充実を図ることが重要です。
- さらに、被害者が身近な窓口で相談できるように、都をはじめ区市町村の相談窓口等での相談対応能力の強化を図る必要があります。

取組の方向性

- 社会全体で性犯罪・性暴力の防止が重要な課題であるという認識を深めるとともに、支援を必要とする人に情報が届くよう、性犯罪・性暴力による被害の相談窓口を周知する必要があります。
- 民間支援団体、協力医療機関、警察等の連携で実施している性犯罪・性暴力被害者のワンストップ支援策について、関係機関との連携の強化や、関係者に向けた実践的研修の実施等により充実を図る必要があります。
- さらに、身近な窓口でも被害者からの相談に適切に対応できるように、研修等により相談窓口の職員の対応能力の強化を図る必要があります。
- 相談に対する被害者の心理的な抵抗感を取り除き、被害者にとって相談しやすい環境を整備するとともに、被害者のプライバシー保護や二次被害防止に向けて適切な対応を行う必要があります。

Ⅲ ストーカー被害者に対する支援

現状・課題

- ストーカー行為は重大な人権侵害であり、社会的にも許されない行為です。平成 25 年にストーカー規制法が改正され、被害者から拒まれたにもかかわらず、連続して電子メールを送信する行為が規制対象に追加されました。
- 警視庁に寄せられたストーカー行為等に係る相談件数は、平成 26 年に前年の 1.5 倍に急増し (2,204 件)、平成 27 年は 1,957 件と若干減少しましたが、法改正以前と比べると増えています。
- ストーカー規制法による検挙者数も同様の傾向にあります。被害相談者の約 85%が女性であり、被害者との関係は約 54%が元交際相手で、全体の約 80%は面識のある者による行為です。
- 内閣府調査では、特定の異性からの執拗なつきまとい等の被害について、誰かに相談した女性は約 8 割と、配偶者や交際相手からの暴力の被害者に比べて高くなっていますが、相談先の多くが友人・知人や家族・親戚であり、警察に相談した女性の割合は 1 割未満となっています。
- 一方、その被害によって命の危険を感じた女性の割合は 28.9%と、4 分の 1 強が命の危険にさらされています。
- ストーカー行為は、被害者の平穏生活を害する行為であるとともに、事態が急展開して重大事件に発展する恐れもあります。そのため、ストーカー被害の相談があった場合には、危険性や切迫性を的確に判断し、被害者の安全確保と、ストーカー行為者に対する検挙等の措置を迅速に行う必要があります。
- また、前記内閣府調査によれば、ストーカー行為において、電子メールやインターネットなどの通信手段が使われていたと回答した人が 40%近くにのぼり、10 代の女性では 4 分の 3 にのぼりました。
- 最近では、コミュニティサイト (同じ趣味や興味を持つ人が集まるウェブサイト。掲示板やチャットルーム等が設けられており、情報交換や交流が行われる。) やオンラインゲームなどで知り合ったことから、ストーカー行為につながる例もみられます。
- 特に若年層に対して、ストーカー行為に遭った時の対応方法とともに、例えば SNS に掲載した情報や写真から個人情報漏れることがあるため安易に掲載してはいけないなど、電子メールやインターネット、SNS 等の利用に関する正しい理解を促す必要があります。

- また、被害者が身近な窓口で相談できるように、都をはじめ区市町村の相談窓口等での相談対応能力の強化を図る必要があります。

取組の方向性

- 社会全体でストーカー行為の防止が重要な課題であるという認識を深めるとともに、ストーカー行為に関する被害の相談窓口を周知することが必要です。
- また、被害者からの相談を適切に対応できるように、研修等により相談窓口の職員の対応能力の強化を図る必要があります。
- ストーカー行為は、事態が急展開して重大事件に発展する恐れがあるため、危険性や切迫性を的確に判断し、被害者の安全確保と、ストーカー行為者に対する検挙等の措置を迅速に行う体制を整備する必要があります。
- また、ストーカー行為の危険性や、インターネット利用等に関する正しい理解を促すための啓発を行う必要があります。

IV セクシュアル・ハラスメントの防止

現状・課題

- セクシュアル・ハラスメントは、被害者の人権を著しく侵害し社会的にも許されない行為であり、雇用だけでなく、教育や福祉などの現場や地域社会においても発生する可能性があるため、性別・性的指向を問わず誰でも被害者となるおそれがあります。
- 東京都男女平等参画基本条例第14条では、「何人も、あらゆる場において、セクシュアル・ハラスメントを行ってはならない」ことを定めています。
- 雇用の場では、男女雇用機会均等法により、事業主に対し、セクシュアル・ハラスメントの防止措置をとることが義務づけられています。女性だけでなく男性に対するセクシュアル・ハラスメントも対象となっています。
- 教育現場においても、セクシュアル・ハラスメントへの対応が求められています。都内の教育機関では、これまでも教職員の研修や相談窓口の設置などの取組が行われていますが、今後も、教育の場における人権侵害の防止と被害者の保護を徹底する必要があります。
- セクシュアル・ハラスメントを受けると、被害者は精神的な苦痛を被り、心身の不調に陥ったり、職場で起こった場合には退職に追い込まれるなど、被害者の生活に重大な影響が及ぶことも少なくありません。
- また、周囲の人たちの無理解や、不用意な言動などにより被害者が更に心の傷を深くしてしまうこともあり、今後も広く普及啓発に取り組むことが重要です。
- 被害にあった人が身近な相談窓口で相談できるよう、東京都のみならず、区市町村の相談窓口等での相談対応能力の強化を図る必要があります。

※ セクシュアル・ハラスメント

性的な言動により当該言動を受けた個人の生活の環境を害すること又は性的な言動を受けた個人の対応により当該個人に不利益を与えることをいう。

取組の方向性

- セクシュアル・ハラスメントは社会的に許されない行為であることを広く周知徹底するため、普及啓発や相談体制の充実など必要な対策を進める必要があります。
- 雇用におけるセクシュアル・ハラスメントの防止に向けては、使用者への啓発を含め、具体的な取組方法や行政による支援策等を周知し、主体的な取組を促す必要があります。
- 教育現場におけるセクシュアル・ハラスメントの防止に向けて、積極的に取り組んでいく必要があります。
- 被害にあった人からの相談に適切に対応できるように、研修等により相談窓口の対応能力の強化を図る必要があります。

V 性・暴力表現等への対応

現状・課題

- 内閣府調査によると、テレビや新聞、インターネットなどのメディアにおける性・暴力表現について問題があると考えている人は、7割強にのぼりますが、年齢別にみると、問題があると考えている人の割合は、50代が一番多く8割強、20代が一番少なく6割と、親世代と子世代で2割の開きがあります。
- 表現の自由を十分に尊重しつつ、表現される側の人権や性・暴力表現に接しない自由、マスメディアや公共空間において不快な表現に接しない自由にも十分な配慮を払う必要があります。
- グローバル化に伴い、ビジネスや観光で来日する外国人が増えている中、性・暴力表現について国際的な視点を持つことも大切です。
- 東京都では、平成22年12月に「東京都青少年の健全な育成に関する条例」を改正し、青少年の健全な育成を図るため、インターネットの利用環境の整備等に関する規定や、児童ポルノ根絶等に係る都の責務等に関する規定を設けました。また平成26年には、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律」が改正され、平成27年7月から児童ポルノを所有するなどの行為について、罰則が適用されるようになりました。
- スマートフォンの普及により、SNSやアプリ等を活用して、インターネット上で、より手軽に様々な情報を手に入れたり、交友関係を広げたりすることができるようになりましたが、その反面、トラブルに巻き込まれるケースも増えています。
- 最近では、オンラインゲームなどで知り合ったことがきっかけとなり、犯罪に巻き込まれるケースも出てきています。
- さらに、交際相手に性的画像等を提供してしまい、のちにインターネットに掲載・拡散する、いわゆるリベンジポルノの被害が社会的な問題となり、平成26年11月に「私事性的画像記録の提供等による被害の防止に関する法律」が制定されました。
- こうした被害に巻き込まれないように、インターネット利用等に関する正しい理解を促すことが大切です。
- また、被害者が身近な窓口で相談できるように、都をはじめ区市町村の相談窓口等での相談対応能力の強化を図る必要があります。

取組の方向性

- メディア事業者自身による暴力や性表現の自粛等、自主的な取組を促す必要があります。
- インターネット等の利用環境の整備や適正な利用に関する普及啓発等を行う必要があります。
- 情報を発信する責任や情報リテラシーなどメディアへの対応能力を育成する必要があります。
- また、インターネット利用等に関する正しい理解を促すための啓発を行う必要があります。
- リベンジポルノをはじめ性・暴力表現に関わるトラブルの被害にあった人からの相談に対応できるように、研修等により相談窓口の対応能力の強化を図る必要があります。