

第3章 配偶者暴力対策の方向性

第1 被害者が安全と安心を確保し、生活を再建するための継続した支援

1 相談窓口、一時保護体制の充実

(1) 身近な地域での相談窓口の充実

被害者の相談は、「自分の話を聞いて欲しい」、「どうしたら良いかわからない」、「方向は見えていても判断に迷っている」、「第三者の意見がききたい」などが多く、問題整理、情報提供が公的機関の相談窓口として大きな役割となる。

被害者が置かれている状況は、例えば、小さな子どもがいる、加害者の監視がある、金銭の自由がないなど、行動が制限される場合が多い。また、暴力被害を自覚していても、その第一歩の行動が踏み出せないなど、なかなか相談機関に行けない被害者も多い。そのような様々な状況に置かれた被害者の利便性、経済性に考慮し、相談に行きやすい身近な地域での相談窓口の充実が必要である。

現在、東京都の配偶者暴力相談支援センターが総合相談窓口として、配偶者暴力に関する相談を受けているほか、区市町村の女性センター及び福祉事務所、警察等でも対応している。区市町村は、被害者の状況、緊急度などを的確につかみ、適切な支援機関につなげられるような知識・情報に基づく助言ができる第一的な対応機関としての女性センター及び福祉事務所などの相談機能を充実させる必要がある。

複雑な問題を抱えた被害者の相談や加害者の追及が厳しい場合など、地域の窓口だけでは対応しきれない問題もある。このような特に専門性の高い支援、広域的な対応が必要な人は、都の配偶者暴力相談支援センターが中心となって対応する必要がある。

(2) 一時保護の充実

被害者が緊急に避難する必要があるときの入所施設の確保には、都や区市町村の関係機関が苦慮している現状がある。都と区の施設が連携を図りながら、迅速、適切に一時保護が実施できるような仕組みをさらに検討する必要がある。その場合、それぞれの施設は、配偶者暴力の被害者に配慮した支援のあり方についての検討も必要である。また、施設入所者すべての人の安全が確保されるよう、警備体制などへの配慮も必要である。

また、配偶者暴力対策の中では、民間シェルター、母子生活支援施設など民間の支援機関の役割は大変重要である。人的なふれあい、心のケアなど利用者のニーズに対

応した施設運営や長期間にわたる援助は評価されるべきものである。今後も、民間機関と公的機関の協働の促進策を検討する必要がある。

配偶者暴力という問題の性質上、被害者がふるわれている暴力の状況によって居住地からできるだけ離れた場所への避難が必要な場合がある。都内のみならず、他府県も含めた一時保護のための施設を広域的に利用することができる制度の整備について検討を開始すべきである。

2 心のケア、就労など生活再建に向けた支援

(1) 継続的な心のケア

被害者は、長期間にわたる暴力の影響から精神的・心理的な被害や影響を強くうけており、不安定になる場合が多く、新しい生活を始めてから生活再建を遂げるまで、何年もかかることが多い。精神的・心理的な被害や影響は回復に時間がかかり、住まい、子どもの就学、離婚訴訟など身の回りに生じる問題の解決に手が付かないといった状況に陥りやすい。配偶者暴力の状況をよく理解した心のケアが必要である。

重症な例では、PTSD(心的外傷後ストレス障害)が起こったり、うつ病、パニック障害などと診断される場合もある。精神科等の治療が必要と思われる時には、受診の奨励、助言、さらには、医療機関の紹介などの支援を行う必要がある。

さらに、医療などの専門的なケアだけでなく、それを補完する機能として、身近な地域での長期的、継続的な支援が望まれる。そのため、被害者が日常生活で直面する様々な問題解決への手助けや助言が得られる体制及び被害者が語り合える場、情報交換の場、癒しの場などの場の整備など、地域から被害者とその家族を孤立させないような支援や長期的に見守る体制が必要である。

当事者や仲間同士が相互にサポートするシステムや自助共助を基本とした自助グループへの支援策として、関係機関等が連携し、活動しやすい場の提供や人的な支援を行う必要がある。

(2) 経済的自立と精神的自立に大きな意味をもつ就労への支援

配偶者暴力被害者にとっての就労は、経済的な自立を図る手段としてだけでなく、自分の自信をとりもどすことにもつながるため、心のケアの面からも重要な意味をもっている。また、就職後の安定した就労状態を確保するため、継続した心のケアを行うことが必要である。

加害者と離婚した多くの被害者は、子どもを養育しながら自立しなければならない。被害者は、技能・経験や子育ての面から仕事が限られ就労機会が少ない。また、就労しても、母子世帯の世帯年収は低く、経済的に自立するだけの収入が得られない場合が多い。(資料40・41)

被害者の就労を促進するために、就労の場の拡大と職業能力の開発・向上のための援助が重要である。また、求職にあたってのきめ細かな指導、助言、情報提供も必要である。

さらに、今後は、就労支援を具体的に行うためのプログラム開発、労働市場の開拓及び起業的なプログラムの開発なども視野に入れた新たな手法の検討が必要である。さらに、そのようなプログラムを実施するための人材の養成なども必要である。

行政のみの支援では限界があることから、就労の場の開拓や就労への助言など先駆的に幅広い活動を行っているNPO等民間団体との連携、協力を図り、多角的な視野からの支援を進める必要がある。

3 被害者の状況に応じた総合的な視点からの支援

被害者各々について、総合的な観点からの自立に向けた支援プログラムの検討が必要である。その作成にあたっては、被害者ひとりひとりの状況を把握し、被害者のニーズにあわせる必要がある。被害者が単身者である場合と子どもを抱えている場合では、支援の内容や方法が異なる。さらには、疾病や飲酒、薬物などの問題をかかえる被害者には、医療や保健面での支援を同時に進める必要がある。

このため、被害者の支援に当たっては、被害の早期発見から被害者や子どもの心のケアなどを含め、被害者の状況に応じ、自立に向けた総合的かつ継続的な支援の体制が必要である。

自立を長期的にサポートするには、専門機関だけではなく、被害者のニーズに応じた支援を行うボランティア等のかかわりも必要である。ボランティアには、配偶者暴力や児童虐待の基礎的知識、対応のルールなどについて深い理解が必要である。

被害者が日常生活を送るうえで、保険証や住民票など現行制度では対応しきれない問題がある。これら、手続きや制度の改善について、問題点を明確にし、都は引き続き国及び関係機関等へ要望していく必要がある。

第2 配偶者暴力のある家庭等の子どもへの支援

1 子どもへのケアシステムの整備

(1) 子どもへの暴力への早期対応

配偶者暴力のある家庭では、身体的暴力、暴言・罵倒などの精神的暴力やネグレクト（養育の放棄・怠慢）など子どもへの暴力が行われている可能性があることに注意しなければならない。加害者から子どもへの暴力のみならず、被害者の心理的な不安定さに起因する子どもの養育の困難性も懸念されるため、早期の対応が必要である。

また、直接の暴力を受けていなくても、親同士の暴力を目撃することによる子どもへの影響は非常に深刻である。暴力を目撃している子どもは、強い恐怖感、暴力をとめられない無力感など精神的に大きなダメージを受けている。そのような環境で育った子どもには、成長しても人間関係がうまく築けないなどの影響が出る場合がある。

子どもへの暴力が疑われる場合は、児童相談所等の児童虐待対策部署との連携が不可欠であり、子どもの福祉の観点から子どもの支援機関と被害者の支援機関とが共通の認識を持ちつつ対応する必要がある。

(2) 子どもへの心のケア

子どもへのケアを行う場合は、まず最初に、配偶者暴力の相談に係わる機関と子どもの相談に係わる機関が被害の実態をともに把握し、状況を判断したうえで、適切に対応する必要がある。

また、現在、子どもを扱える医療機関や心理の専門機関は非常に少ない。問題意識を持っているところはかなり増えているが、対応できていないというのが現状である。

関係機関が共通の認識を持って対応するために、子どもの発達段階に応じたケアプログラムの開発が必要である。プログラムの開発にあたっては、危機介入の時点からの保健・医療、福祉、教育等の関係機関・施設との連携を前提にすることが望ましい。さらに、子どものケアプログラムの実施にあたっては、被害者である親へのケアも視野に入れる必要がある。

(3) 親子関係の調整

配偶者暴力にさらされた子どもは、被害者に対しても複雑な感情を抱いている可能性があるといわれている。その状況を、専門的な見地からの確に判断し、場合によっては、子どもを児童相談所へ一時保護するなど、親と子、双方にとって適切に対応し、

継続して親子間の調整を図っていく必要がある。

被害者に対しては、子どもとのかかわり方や子育て等について、きめ細かな助言、指導を行い、親子を支えていく必要がある。

2 子どもに関する法的な課題の改善

(1) 配偶者暴力防止法の接近禁止命令の対象の拡大

現行の配偶者暴力防止法の接近禁止命令では、被害者本人へのつきまとい等が禁止されるのみで、子どもに関しては何も禁止されていない。現実には、子どもの連れ去り、不当な接触などがある。

子どもに対する影響を考えた場合、子どもの福祉の確保という観点からも配偶者暴力防止法により、加害者が子どもへ接触を図ることを禁止するよう、都は引き続き国に要望すべきである。

(2) 監護権、面接交渉権の行使についての問題提起

子どもの利益や福祉を前提に置いて、子どもの成長にとって不適切であると考えられるような場合の監護権や面接交渉権の制限など、制度の適用方法について多方面からの検討が必要である。

第3 加害者への対応

1 加害者対策の問題整理

加害者の取締りの徹底が重要であるとともに、加害者更生のための対策も、配偶者暴力の防止対策として重要な課題である。この加害者の更生に行政が取り組むに当たっては、配偶者暴力対策全体の中での意義、位置付け、施策の優先順位について検討が必要である。

暴力は繰り返される傾向があるため、加害者への対策を講じていない現状では、被害の拡大を招くことになりかねない。加害者の暴力を抑制することは、被害者やその子どもの安全の確保、被害の防止など、被害者支援の視点からの検討が不可欠である。

加害者対策については、目的、対象、手法、体制などについて整理したうえで、その内容を明確化する必要がある。

2 暴力を抑制する教育プログラムへの取り組み

加害者への積極的な対応として、暴力が犯罪となる行為であることの位置付けを前提にしつつ、暴力行動変容のための対策を確立し、再発防止、更生のためのプログラムの提供が求められる。さらに、プログラムに基づく効果の検証も望まれる。

加害者への非暴力教育プログラムを実効あるものとするために、プログラムの実施主体と警察、裁判所等との連携体制の構築が必要である。

また、自らの暴力に自覚のない加害者やプログラムに参加できない加害者に対する、このようなプログラムの情報の提供など、再発を防止するための幅広い働きかけを行うことが必要である。

非暴力教育プログラムの研究開発に積極的に取り組み、配偶者暴力対策に位置付けるよう、都は国に要望する必要がある。

3 刑事司法制度における取り組み

さらに、起訴猶予処分を受けた者、有罪判決を受け社会内更生を行っている者、実刑判決を受け矯正施設に収容されている者等への非暴力教育プログラムの実施、さらに、配偶者暴力対策の一環としての加害者に対する非暴力教育プログラムの実施を配偶者暴力防止法に位置付けるなど、司法制度全般での取り組みについて都は国に要望する必要がある。

第4 早期発見・未然防止のための支援

1 身近な地域での早期発見・気づきのシステムづくり

配偶者暴力は家庭という私的空間で起こるため、発見されにくく、被害が潜在しやすい。また、暴力は繰り返され、次第に激しくなる傾向が見られるため、暴力を受けている期間が長期にわたるほど被害者や子どもに与える影響が大きい。

身近な地域社会の中で配偶者暴力の発見が期待できる場所に、保健医療機関がある。医療機関は、被害者が暴力の初期段階で接する可能性の高い場である。診療や医療相談などからの発見、積極的な助言や情報提供などが求められる。また、乳幼児等の健診・子育て相談などを行う保健所・保健センター、保育所、幼稚園、学校や子ども家庭支援センターなども発見の場として期待できる。

関係機関は、被害者が相談に訪れるのを待つばかりでなく、日常的に積極的な情報収集等に努める必要がある。

また、早期発見・早期対応には、地域の中で常に住民の立場に立った活動を続けている民生委員・児童委員、とりわけ主任児童委員など地域に根付いた人の果たす役割が大きい。地域特性を生かした協力体制の構築が期待される。

日常生活で係わりを持つ地域の幅広い人々が発見・気づきの目を持ち、発見した場合は抱え込むことなく、すみやかに通報することが求められる。「発見 - 通報 - 連携による支援」の流れを定着させることが早期発見、早期対応に必要である。地域の幅広い人々に配偶者暴力防止法についての正しい知識を周知する必要がある。

都や区市町村は、配偶者暴力を発見する可能性のある機関の関係者に向けて幅広く研修を行うとともに、通報をうける可能性のある機関は、具体的な対応方法など機関間の連携システムを構築しておく必要がある。

2 あらゆる暴力の防止

配偶者暴力は、犯罪となる行為であるとの認識を深めるため、日常生活のあらゆる場で禁止に向けた普及啓発、情報提供が重要である。

さらに、あらゆる暴力の防止に向けて、地域の様々の人がかかわり、みんなが協力して取り組む必要がある。その際には、暴力の根絶に向け、まちづくりや子どもの健

全育成などを活動の目的に掲げている NPO 等民間団体との協力が望まれる。また、職域、学校、PTA、地域団体などの関係団体による具体的な取組みが必要である。

3 家族機能再構築のための支援

地域社会から孤立している家庭に暴力が起こりやすいといわれている。子育て相談、各種の保健事業などを通じた子どもや家庭への援助、指導をすすめ、暴力の発生を未然に防止することが重要である。また、子育てグループなどの地域活動への参加を促すなど、孤立を事前に防ぐような働きかけも必要である。

家族の中で起こるいろいろな問題が深刻化する前に手を差し伸べ、家族を支えることが暴力の防止につながる。暴力の未然防止という観点からの夫婦カウンセリングや家族カウンセリングなどの新しい取組みの検討が求められる。

これらの取組みを行うにあたって、家族ひとりひとりを尊重しながら家族全体をケアしていくファミリーソーシャルワークの観点から、支援に取り組むことが重要である。

第5 連携・ネットワークの構築

1 支援関係機関の連携・ネットワーク

配偶者暴力の被害者や子どもに関する支援は、多くの機関が暴力の予防と防止、危機介入、事後的ケアなどそれぞれの場面に応じて適切に対応する必要がある。そのためには、各機関が互いの機能と役割を明確にし、相互に協働していく必要がある。

連携・ネットワークの構築にあたっては、機動性があり先駆的な活動を行っている民間のシェルター、相談機関、NPO等の団体も含めた広がりのあるものとするのが望ましい。

これらの連携・ネットワークシステム構築後は、そのシステムが有効に機能するように工夫を重ねるとともに、その実効性について検証する必要がある。

これらの連携をより効果的に進めるために、各機関で支援に関わる相談員や心理職員、また、保健医療関係、法律関係などそれぞれの分野において、熟練した専門職の養成が必要である。

提供するサービスの重複や欠落を避け、効率化を図るため、定期的な関係機関の連絡会議の設置が不可欠である。この連絡会議は、形式的な連絡会ではなく、実質的な連携を図るための具体的、長期的なサポートをシェアするような運営が必要である。

また、情報の共有化、職員の資質の向上、技術的な手法等の検討のため、関係機関による個別事例の研究・検討会や関係する機関相互の研修への参加などが必要である。これらの蓄積をもとに、社会資源の有効活用を含めた地域共通のマニュアルを作成するなど具体的な連携体制を整備することにより、迅速かつ適切な配偶者暴力対策の推進が期待される。

2 区市町村、都の役割

(1) 区市町村の基本的役割

被害者にとって区市町村は、身近で相談に行きやすい窓口であり、被害者の自立支援にあたっては多くの福祉サービスを提供している。日常的に被害者とその家族が生活している地域社会の中で、継続的な関係を築きながら解決を図っていくことが最も現実的、効果的である。今後、被害者の支援において、区市町村の果たす役割がますます重要となる。

特に、区市町村の女性センターは、日頃から女性の相談窓口として様々な相談を受けており、被害者にとって親しみやすい窓口となっている。また、福祉事務所は、被害者に必要な多くのサービスを提供するとともに、他機関との連携の中核となっている。

福祉事務所と女性センターを中心に地域の保健医療機関、教育機関など関係機関とのネットワークの構築が必要である。そのためには、それらの関係機関職員及び相談員等に対して福祉事務所や女性センターが配偶者暴力に関する認識を深めるための連携会議の開催や研修などを実施する必要がある。

さらに、子ども家庭支援センターは、地域の子育ての拠点として相談や一時保育などを行い、虐待防止ネットワークの中核ともなっている。子ども家庭支援センターにおいても、配偶者暴力の問題にも対応できるようその機能を拡充し、被害者支援の関係機関と連携して取り組むことが望まれる。

(2) 都の基本的役割

都においては、配偶者暴力相談支援センターを中心とした広域的な連携体制を強化する必要がある。とりわけ、福祉、保健・医療、司法、警察、児童の分野など、幅広い専門機関や職種との広域的な連携の強化を図るとともに、他県等との連携のあり方について検討する必要がある。

また、困難な問題を多く抱えた被害者等に対して、都のより専門的な機能を活用した支援などを拡充する必要がある。

また、都は、区市町村の相談員等職務関係者の資質の向上に役立つ具体的な事例検討情報の提供、専門的な研修の実施などのバックアップ機能の充実などが求められる。

そのため、配偶者暴力相談支援センターとして現在行っている研修、講座などについて、都と区市町村との役割分担など状況に対応した見直しを行い、講師養成、系統的な研修体系の構築など、より高度で専門的な研修の拡充を図るべきである。

都においては、これらの区市町村のバックアップ機能を充実するとともに、区市町村に配偶者暴力相談支援センター機能を付加することを国に要望すべきである。