

第2章 取組みの方向と具体的な施策のあり方について

方向性1 被害者の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を行う

配偶者暴力相談支援センターの相談の状況から見ると被害者は30歳から40歳代の女性で低年齢の子どもを養育している場合が多い。特に女性が被害者の場合は、暴力から逃れても、経済力の格差、社会の意識、さらには子育ての負担などの問題が背景にあり、生活再建までに多くの課題が生じている。また、家庭という密室の中で長期間の暴力を受け続けた被害者は、身体的にも精神的にも被害が大きく、その状況は大変深刻であり、回復に時間を要するなど厳しい状況がある。

被害者を早期に発見し、早期に対応する取組みを行うとともに、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技能習得、就労など多岐にわたる自立への支援を視野に入れた生活再建への対策とその仕組みづくりを進める必要がある。

◆ 総合的で多岐にわたる支援を行う

被害者支援には、相談から自立にいたるまで多様な関係機関による切れ目のない総合的な取組みが必要である。現在は、支援のための資源、施策が点在し、連携がうまくいっているとはいえない。これらの資源や施策を構造化し、一貫した支援体制を整備する必要がある。さらに、様々な状況にある被害者のニーズに応じた自立に向けた総合的かつ継続的な支援を行うことが必要である。

◆ 相談窓口、一時保護体制を充実する

被害者にとって相談に行きやすい身近な地域の相談窓口の充実が求められる。あわせて、複雑な問題を抱えている場合や加害者の追及が厳しい場合など、専門性の高い支援、広域的な対応が必要な被害者への支援も強化する必要がある。

また、被害者が緊急に避難する必要が生じたときの一時保護施設の確保が必要である。都と区市の連携はもとより民間支援機関との連携も進める必要がある。

◆ 心のケア、就労など生活再建に向けた支援を行う

現在の施策は、相談と一時保護までの対応が中心になりがちで、自立支援への取組が不十分な面がみられる。被害者が地域のなかで生活するためには、長期的な展望に立った生活支援が必要である。

また、長い期間受け続けた暴力による心身の被害や影響は、回復に時間がかかる。その被害から立ち直るためには、心のケアが必要な場合が多い。被害者の状況を踏まえ、心のケアと就労の両面からの自立を目的とした支援が必要である。特に、母子世帯となった被害者は、就労条件がより厳しい現実があり、その世帯収入も低い水準に

ある。福祉や労働等の関係機関及び配偶者暴力被害者の支援機関の連携による就労相談から技能習得、就労までの一貫した就労支援が必要である。

具体的な施策のあり方

1 被害者の相談から自立にいたる段階に応じた総合的・体系的な支援のための基本プログラムの作成

都は、被害者の段階に応じた支援策を体系化し、各支援関係機関の機能と役割を明確にしたネットワークを早期に構築するとともに、ネットワークのあり方などを具体的に示した基本プログラムを作成する。

被害者の状況に応じた支援を行うためには、支援の流れを明らかにするとともに、基本プログラムとして早期発見・相談¹、一時保護²、心のケア³、子どものケア⁴、生活支援⁵、就労支援⁶が必要である。

被害者支援にかかわる機関は、基本プログラムから被害者の個々の状況に応じて個別の支援プログラムを作成する必要がある。都は、この支援プログラムの作成について研修等を行う。

< 作成に当たっての留意点 >

状況に応じた支援の方向性を判断するための評価(アセスメント)指標や暴力を発見するための手法なども取り入れる必要がある。

その際、加害者から逃れることを選択した被害者だけでなく、迷っている被害者、当面家庭にとどまっている被害者にも相談や情報提供、日常生活支援、緊急の場合の安全確保ができるような支援についても考慮する必要がある。

なお、機関間の連携の際に大きな課題となる、情報の共有と個人情報の取り扱いに関する考え方及び具体的な方法を明確にすることも不可欠である。

¹早期発見・相談：被害については、被害者の気づきとともに、周囲の被害に対する認識と発見が不可欠である。そのためには、身近な相談窓口の充実と電話相談等の多様な相談体制の整備拡充、民間相談機関等との連携を構築することが必要である。

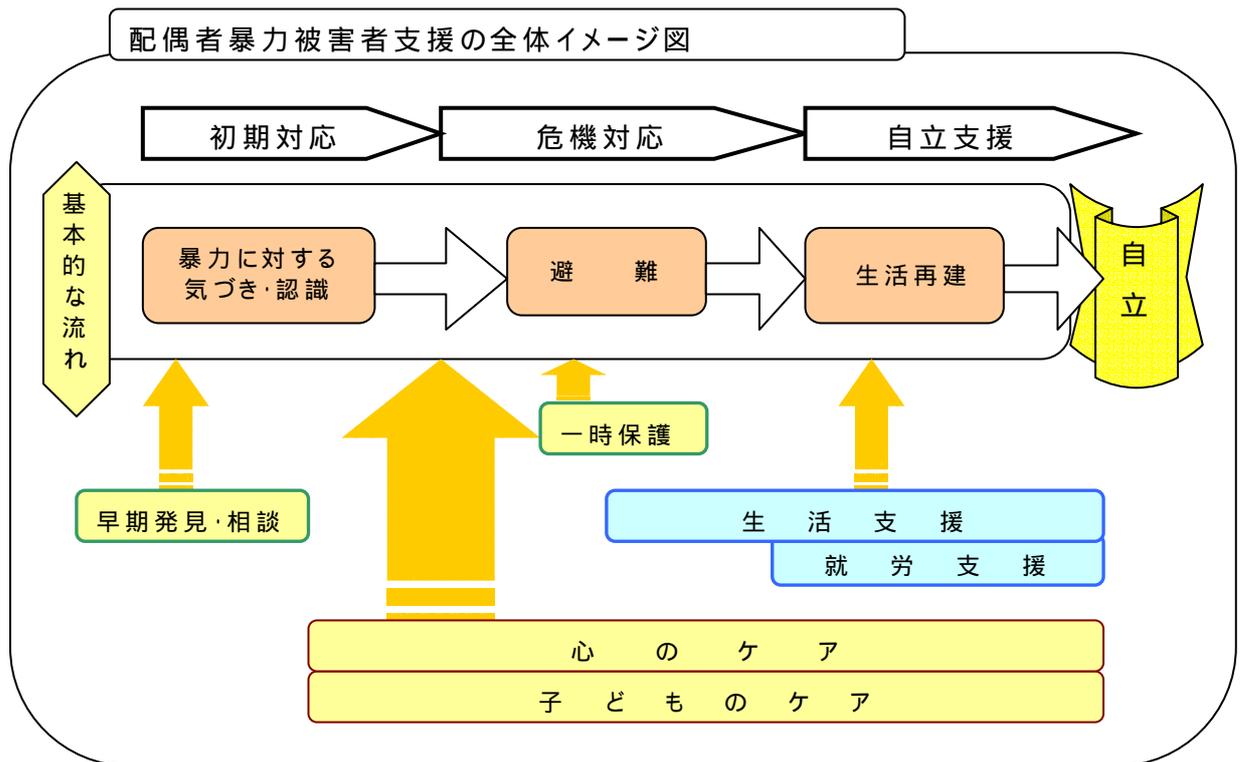
²一時保護：被害者の安全を早期に確保し、被害の状況から離れて安定した場を提供するために一時保護体制の充実とネットワーク化を図る。

³心のケア：被害者の精神的、心理的な状況に対応したケアが必要であるため、うつ、PTSD(心的外傷後ストレス障害)などの専門領域及び配偶者暴力被害者の支援機関等との連携による協働やコーディネート機能の具体化を図る。

⁴子どものケア：子どもの心をケアし、生活をしていく力を身につけることを支援する。(9ページ参照)

⁵生活支援：被害者が日常生活で直面する問題を自力で解決し、生活をしていく力や子どもを育てる力を回復できるよう支援する。実施するに当たっては、家族全体を対象とするファミリーソーシャルワークの観点からの支援に取り組むことが重要である。また、ひとり親への移行期にある世帯への支援には特段の配慮が必要である。

⁶就労支援：被害者の状況を勘案し、就労準備から就労に必要な知識・技能の習得、就職活動等、就労まで結びつく具体的なプログラム。専門性や優れたアイデアを持つNPO等民間団体との協働も視野に入れた検討が必要である。



2 身近な相談窓口の充実

区市町村は、女性(男女平等参画)センター、福祉事務所など各自治体の実情に応じた施設で、配偶者暴力に関する相談機能の充実を図る。

それらの機関は第一次的な対応機関として、被害者の状況、緊急度などを的確につかみ、対応が可能なものについては、助言・サービスの提供などを行う。また、他機関の支援が必要な被害者については、速やかに適切な機関と連携を図り、支援を行う。

3 専門性が高い支援、広域的な支援が必要な被害者への支援の充実

都は、区市町村だけでは対応が困難な被害者への支援を充実するとともに、区市町村が支援を行う際に、専門的技術的な支援その他適切な支援を行う。

そのため、都は、必要な専門職種を配置するなど配偶者暴力相談支援センター機能を強化するとともに、福祉、保健、医療、児童福祉、教育、警察、司法その他の幅広い専門機関や職種との連携強化により体制の強化を図る。

4 一時保護体制の充実

都は、民間施設等との連携などの方法を取り入れ、被害者の多様なニーズに応じた一時保護が可能となるような体制を充実する。

5 自立に向けた取組みの充実

国土交通省住宅局から配偶者からの暴力被害者の公営住宅への入居について示された見解を踏まえ、単身女性被害者の入居に関して都営住宅の活用を進める。

東京しごとセンター^{*5}のアドバイザーへの研修の実施など配偶者暴力の被害者に関する理解を促すとともに、ハローワークと配偶者暴力相談支援センターとの連携等により就労の斡旋を円滑に進める。

都及び区市町村は、被害当事者の自助グループを育成し、当事者による地域における被害者相談や支援活動を促進する。

6 人材の育成と技能・資質の向上

都及び区市町村は、これらの支援が適切に行われるよう人材を育成し、職務関係者の技能及び資質の向上を図るためのスーパーバイズや研修を行う。また、被害者と接する可能性のある幅広い職員に対して、配偶者暴力に対する理解を深め、二次被害^{*6}を防ぐための研修を行う。

各入所施設においては、被害者の入所が増加している現状を踏まえ、これまで以上に配偶者暴力の被害者に配慮した支援が望まれる。

7 情報提供の充実

都、区市町村等は、地域の相談機関、支援機関等の情報を提供する際、潜在している被害者に届くようなきめ細やかな提供方法に一層の工夫が望まれる。

言葉や生活習慣の違いなどがあり、生活上の困難を幾重にも抱えている、孤立しがちな外国籍の被害者等へ、法制度や支援等に関する情報を提供する。

【今後も検討が必要な課題】

加害者からの追及が厳しい被害者については、都内及び他県等との広域的対応が不可欠である。他県等との連携体制の充実を図るとともに、全国的な連携を実現するための制度の運用方法、ルールづくり等を国に働きかける必要がある。

被害者が日常生活を送る上で、健康保険制度など対応しきれていない制度や手続を改善するうえでの問題点を明確にし、引き続き国及び関係機関等へ要望する必要がある。

都は、区市町村が配偶者暴力相談支援センターの業務を行う場合についても、国の負担及び補助の対象とすることを国に要望する必要がある。

*5「東京しごとセンター」：全年齢層の求職者を対象にきめ細かなカウンセリング等による就職支援サービスを一元的に提供する都の機関

*6「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さらに傷つけられること。

方向性 2 配偶者暴力のある家庭等の子どもへの支援を行う

配偶者暴力のある家庭に子どもがいる場合、その5割で子どもにも暴力が及んでいる。また、直接の暴力がない場合でも多くの子どもが暴力を目撃することにより、子どもも心身ともに影響を受けている。そのような環境で育ち、十分ケアされずに成長した子どもは、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。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、早期に、協力して適切に対応する必要がある。

今般、児童虐待防止法が改正され、「児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力」も児童虐待に含まれ、暴力の目撃が心理的虐待にあたることとなった。児童虐待対策との連携した取組みを強化することがますます重要となる。

子どものケアシステムを整備する

配偶者暴力にさらされた子どもの状態を早期に適切に把握し、子どもが安全で安心できる生活を取り戻すとともに、適切なケアや治療を提供する必要がある。支援関係機関等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に関する指針を作成するとともに、支援機関や施設の連携と協働による支援システムの構築が必要である。

また、配偶者暴力は、親子関係にも複雑な影響を及ぼすことがあり、暴力から逃れた後に新たな親子関係を築いていくことが困難な場合もある。子ども自身の人格を尊重しつつ、専門的見地から親と子の双方に適切に対応し、継続して親子関係の調整を図っていく必要がある。

子どもに関する法的な課題の改善を図る

「中間報告」において課題として挙げられていた配偶者暴力防止法の接近禁止命令の対象の拡大については、今回の法改正により、必要であれば、被害者への接近禁止命令と併せて、子どもへの接近禁止命令を発することとなった。

そのほか、親の離婚によって生じる親権及びそれを取り巻く制度などの行使についても多方面からの検討が必要である。

具体的な施策のあり方

1 子どものケアに関するプログラムの作成

関係機関が共通の認識を持って子どもに対応するために、都は、子どもの発達段階に応じたケアに関する体系的なプログラムを作成する。プログラムは、危機介入の時点からの児童、福祉、保健・医療、教育等の関係機関・施設との連携をもとに、子どもと家族への適切な対応や支援を明示する。

プログラムの作成の際には、児童精神科などの専門領域、児童相談所など子どものケアについて実績をもっている機関及び配偶者暴力被害者の支援機関等との連携による協働やコーディネート機能の具体化が不可欠である。

また、子どものケアを行う場合には、子どもと一緒にいる親をも支援の対象として、その家族に対するケアも併せて行うことが必要である。

2 児童虐待防止ネットワークとの協働体制の構築

配偶者暴力がある家庭は、子どもへの暴力も起こりやすいことを念頭に入れるとともに、児童虐待防止法の改正の趣旨を踏まえ、都及び区市町村は、児童虐待防止ネットワークとの協働体制を構築する。

3 発達段階に応じた支援の実施

子どもへの支援を実施する機関は、子どもの最善の利益を前提に子ども自身の意向を踏まえて、親子関係の調整も含めた、適切なケアが提供されるようなきめ細かな助言・指導等を関係機関と連携して行う。

【今後も検討が必要な課題】

親が離婚した場合の親権、監護権、面接交渉権などの権利の行使の際には、子どもの利益や福祉を前提に置いて、子どもにとって不適切であると考えられる場合の制限など、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。

方向性3 被害者の安全確保、被害の防止など被害者支援の視点からの加害者対応について検討を進める

加害者への対策としては、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今後の大きな課題である。加害者への取組みは、新しい分野であり、海外の状況及び実効性など知見の収集や多方面からの研究が行われ始めたところである。

加害者への対策については、様々な意見があるが、加害者から逃げている多くの被害者は、その追跡に強い恐怖を感じていることや、加害者は同一の相手又は相手を変えて暴力を繰り返す傾向があることなどから、被害者が安全に安心して平穏な生活を送るために、加害者自らが暴力から脱却することを促す取組みについて、検討を進める必要がある。

加害者対策に関する検討を進める

加害者対策については、幅広い視野からの知見の収集、調査研究が必要であり、関係機関等と協力し、研究、情報の交換等を進めることが望ましい。

また、目的、対象、手法などについて十分論議したうえで、暴力行動変容のための対策を確立し、再発防止、更生のための対策が求められる。

具体的な施策のあり方

1 加害者更生のあり方の検討

国では、「『配偶者からの暴力』の加害者更生に関する調査研究」を進めている。都としても加害者更生のあり方について、幅広い視点から検討を進める必要がある。

2 相談体制の検討

都で実施している加害者の相談の実績から、加害の状況、相談内容などを分析し、相談のあり方を検討する。

3 加害者への働きかけ

暴力を反省し「やめたい」と思いながらやめられずに悩んでいる加害者、保護命令が出されても自分の状況が理解できない加害者などへの情報提供などについて、警察、裁判所、保護観察所等との連携した幅広い働きかけを行う。

【今後も検討が必要な課題】

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組みについて、都は国に要望する。

方向性 4 早期発見・未然防止のために社会全体で取り組む

配偶者暴力は家庭という私的空間で起こるため、発見されにくい。また、周囲の理解不足が被害を潜在させ、長期化を招いている現状も見られる。地域の中で、暴力は犯罪となる行為であることへの理解を深め、社会全体で早期発見に努めることが望まれる。

また、近年、家族関係や地縁関係が変化し、従来の家族機能、地域の互助機能が働いていない現状がある。暴力を未然に防ぎ、家族内の問題が深刻化する前に手を差し伸べるなど、家族を支える視点からの地域に密着した仕組みが必要である。

◆ 身近な地域で早期発見・気づきのシステムをつくる

被害者が暴力の初期段階で接する可能性の高い医療機関や、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子どもと親に接する地域の機関などからの発見が期待される。暴力を発見する可能性の高い機関については、通報などを含め具体的な対応方法や連携の仕組みを検討しておくことが必要である。

身近な地域で被害者や子どもと日常的な関わりをもつさまざまな公的機関、民間機関等による地域特性を生かした協力体制の構築が必要である。

◆ あらゆる暴力の防止に向けて取り組む

配偶者暴力は、犯罪となる行為であるとの認識を深め、日常生活のあらゆる場で暴力の禁止に向けた普及啓発、情報提供を行う。

さらに、あらゆる暴力の防止に向けて、地域の協力、関係団体との具体的な取り組みを進める必要がある。

◆ 地域で家族を支えるための支援を行う

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、子育てグループなど地域活動への参加の促進など暴力の発生を未然に防ぐ働きかけを行う。

暴力の未然防止という観点からの問題解決に当たる家族相談などの取り組みの検討など、暴力が起こらないよう家族を支える視点からの地域に密着した仕組みづくりが必要である。

具体的な施策のあり方

1 暴力の早期発見を促すための関係機関への啓発の充実

都は区市町村と協力し、日常業務を通じて暴力の早期発見が期待できる機関である医療機関、保健所・保健センター、保育所、学校等への働きかけを重点的に行う。また、配偶者暴力の発見と対応の留意点及び他機関との連携の方法など必要な情報を提供する。

都及び区市町村は、地域で活動している民生委員・児童委員、主任児童委員、人権擁護委員へ配偶者暴力に関する研修を行い、認識の浸透が図られるような取組みを進める。

2 暴力を未然に防止するための訪問相談など積極的な働きかけの実施

都及び区市町村は、訪問相談事業、母子保健事業などを通じて、被害者や子ども、家庭へ積極的にアプローチする形での支援のあり方を工夫するなど、積極的な働きかけによる支援を実施する。

都及び区市町村は、地域の人々と協働し、家族の孤立を防ぐために育児サークル、育児グループ活動など地域活動への参加の働きかけを行うことが望まれる。

3 事業者等への働きかけ

配偶者暴力は、家庭内の問題にとどまらず、職場においても能力発揮に支障が生じるなどの影響が出る場合がある。都は、事業者等に対する研修などにより、配偶者暴力に対する理解を深めるような働きかけを行う。

各企業などが研修を実施する際には、都は、研修用教材の提供、講師の派遣など積極的に協力する。

4 普及啓発事業の強化

都、区市町村、民間団体等が協力し、暴力を許さない社会づくりについて積極的に取り組む。

方向性5 支援関係機関のネットワークを構築し、連携を進める

配偶者暴力の被害者や子どもへの支援には、多くの機関が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、公的機関はもとより、民間支援機関、当事者団体などを含めた多領域の専門家や関係者の支援ネットワークを構築し、効果的に機能するような運営が必要である。

また、被害者の支援を迅速、円滑に進めるためには、都と区市町村の役割を明確にした施策の推進が必要である。配偶者暴力防止法の改正により、区市町村においても配偶者暴力相談支援センターの業務が行えることとなったことに伴い、さらに連携体制の構築を推進する必要がある。

◆ 支援関係機関の有機的ネットワークを構築する

配偶者暴力の被害者を支援するには、機関単独による対応で解決を図ることは困難であり、地域社会全体を通じたネットワークによる支援が重要である。被害者及びその子どものニーズを捉え、地域の実情を生かしたきめ細かな支援を行うネットワークと専門性・広域性等に対応する広域の支援ネットワークの構築が必要である。

◆ 身近な地域で支援を行う区市町村の基本的役割

区市町村は、基礎的自治体として地域における配偶者暴力対策に積極的に取り組む必要がある。

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、自立に必要な多くのサービスを提供している。被害者とその家族が生活する地域社会の中で継続的な支援を受けられることは、被害者にとって好ましいことであり、区市町村の果たす役割は大きい。

区市町村は、配偶者暴力被害者の支援に関わる相談、情報提供、サービスの調整を行い、各関係機関とのネットワークの中心となる地域の配偶者暴力相談支援センターを整備する必要がある。

また、区市町村の中には、独自に緊急一時保護や避難に必要な助成制度等の支援策を実施しているところもある。今後も区市町村の実情に応じて自主的な取り組みが図られることが望まれる。

◆ 広域的かつ専門的な支援を行う都の基本的役割

都は、広域自治体として、配偶者暴力相談支援センターを中心とした広域的・先駆的・専門的な施策を推進する役割を担う。困難な問題を多く抱えた被害者等に対し、より専門的な機能を活用した支援を拡充する必要がある。とりわけ、配偶者暴力相談支援センターを中心に、福祉、児童、保健・医療、警察、司法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が重要である。

また、区市町村における配偶者暴力相談支援センター機能の整備に当たり、技術的支援のほか、地域の実情に応じた支援策が求められる。

都全域の配偶者暴力対策を総体的に向上させていくためには、都のバックアップ機能を充実させるとともに、都と区市町村がこれまで以上に密接に連携、協力し、地域の配偶者暴力施策を推進していく必要がある。

具体的な施策のあり方

1 広域連携ネットワーク及びそれぞれの地域における連携ネットワークの構築

配偶者暴力対策を進めるには、区市町村が地域の連携ネットワークを構築し、全都的には都が広域連携ネットワークを構築する。これらのネットワークは相互に連携する必要がある。

ネットワークの構築にあたっては、地域で活躍する民間団体等も含めた幅広い関係機関等の参画が求められる。(資料8)ネットワークを実効あるものとするためには、ネットワーク会議を設置し、実質的な連携の体制を整備する。また、関係機関相互の連携や役割分担について調整を行う機関を明確にすることも必要である。

これらのネットワーク機能、連携の方法などをマニュアル化し、すべての機関が共通認識のもとに支援を行う。地域においては、地域の資源など実情に応じたマニュアルの作成が望ましい。

それぞれのネットワークにおいては、個別事例の研究・検討会を実施し、情報の共有化を図り、職員の資質の向上、技術的な手法等の検討を行う。都はそれに必要なノウハウを提供する。

2 区市町村における配偶者暴力相談支援センター機能の整備

区市町村は、女性(男女平等参画)センター、福祉事務所など、各自治体の実情に応じた施設に区市町村における配偶者暴力被害者支援の中心的な役割を担

う配偶者暴力相談支援センター機能を整備する必要がある。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充実し、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。

区市町村の配偶者暴力相談支援センターは、住民に身近な第一次的な対応機関として、被害者の状況、緊急度などを的確につかみ、対応が可能なものについては、助言・サービスの提供などを行うとともに、連携が必要な支援機関とのコーディネート機能を担う。

都は区市町村の配偶者暴力相談支援センター機能の整備に当たって、技術的支援などの連携・協力を行う。

3 都の配偶者暴力相談支援センターにおける専門的・広域的機能の充実

専門性の高い支援が必要な被害者や一時保護が必要と思われる被害者については、都の配偶者暴力相談支援センターが中心となった対応を行う。区市町村が行う一時保護との連携も進める必要がある。

都の配偶者暴力相談支援センターは、区市町村が行う支援やネットワークの構築についても必要な支援を行う。都による専門的技術的な支援等を通じて、区市町村の専門性も高めていくことが望まれる。

4 都のバックアップ機能を強化し、区市町村の取組みを支援する

都は、区市町村や支援関係機関などの職務関係者の資質の向上に役立つよう、事例検討情報等を提供する。

支援が適切に行われるよう、都が行う職務関係者の研修を充実する。現在実施されている研修を構造化し、一般的な研修、専門性の高い研修、講師養成研修、課題別の研修等、目的と対象を明確にした研修体系を構築し、人材の養成と資質の向上に向けた取組みを強化する。

配偶者暴力に関する調査研究を実施し、先駆的な取組みにつなげるよう検討を行う。