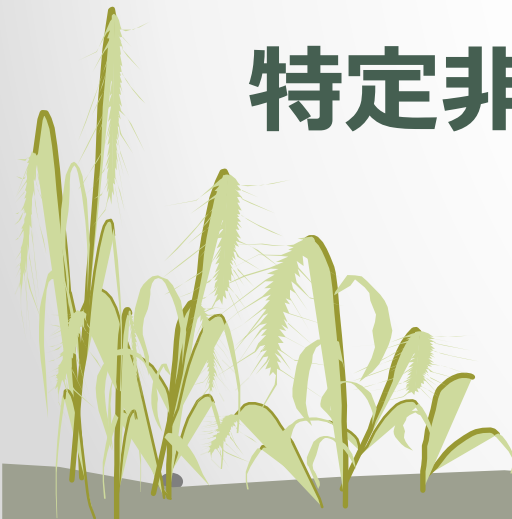


「ジェンダー平等社会の実現に向けて」 DV被害者支援の実態

特定非営利活動法人全国女性シェルターネット 理事

近藤 恵子



女性に対する暴力(ジェンダーベイスト・バイオレンス)

★女性に対する暴力とは、公的または私的領域のいずれかを問わず、女性に対する身体的・性的・心理的危険または苦痛が結果的に生ずる性に基づくあらゆる暴力行為をさす。また、そのような行為を行うという脅迫・強制・自由の恣意的はく奪を含む。

第四回国連世界女性会議(北京)行動綱領の定義



ジェンダー犯罪

【ジェンダーベイスト・バイオレンス】とはジェンダーに基づく暴力のすべてをあらわす表現である。

★ジェンダーとは、生物学的性別や性差を意味するセックスsexに対して、「社会的、文化的な性差」と一般に訳される。先天的なものではなく、文化的に身につけた、あるいはつくられた性差の概念をさす。

★ジェンダーベイスト・バイオレンスは、男性と女性との間にある不対等な力関係、性差別の構造から不断にうみだされる暴力犯罪であり、性差別の存在するところでは、いつでも、だれでも、どこにでも起こりうる暴力犯罪である。したがって、D V・性暴力は特別なカップルにおこる特別な暴力犯罪ではない。



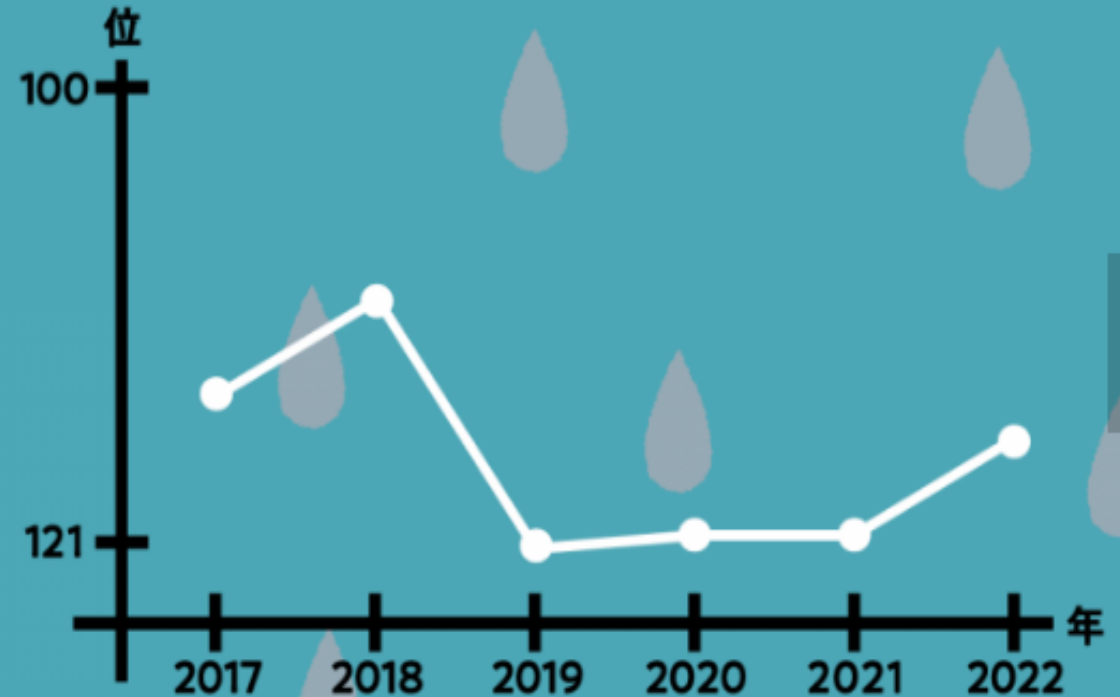
日本女性の人権状況

- ジェンダーギャップ指数**116位**の日本女性
- 家父長制をベースとした税制・社会保障制度
- なぜ、ここまで、ギャップが広がるのか
劣位の原因は、労働格差と政治格差
- ジェンダー犯罪としての暴力被害
女性の人権状況を最も尖鋭に表現する暴力被害の実態



日本のジェンダーギャップ指数 146カ国中116位

政治	139位
経済	121位
教育	1位 (21カ国が1位)
健康	63位



※主要先進国で最下位

(World Economic Forum「Global Gender Gap Report 2022」)

日本の女性支援

民間支援団体の活動

ジェンダーバイストバイオレンスの根絶

フェミニズムの核心

★支援理念の転換

エンパワーメント・当事者主義

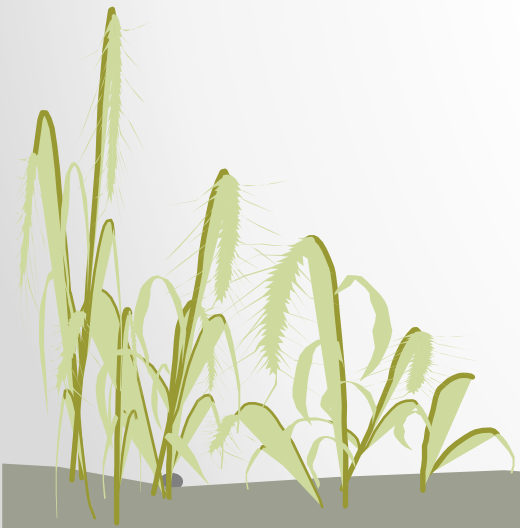
★地域社会の支援力を底上げ

★法律の制定、運用の改善、支援の枠組みを変換



日本の女性支援

公的支援制度の劣化と限界



婦人保護事業の概要

1. 根拠法等

- ①売春防止法(昭和31年制定)
- ②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(13年制定/16年・19年・25年改正)
- ③人身取引対策行動計画(平成16年12月)→人身取引対策行動計画(2009・2014)
- ④ストーカー行為等の規制等に関する法律(平成12年制定/25年改正・28年改正)

2. 対象女性 (①～④:「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<局長通知>)

- ① 売春経歴を有する者で、現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者
- ② 売春経歴は有しないが、その者の生活歴、性向又は生活環境等から判断して現に売春を行うおそれがあると認められる者
- ③ 配偶者からの暴力を受けた者(事実婚を含む)
- ④ 家庭関係の破綻、生活の困窮等正常な生活を営む上で困難な問題を有しており、現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者
- ⑤ 人身取引被害者(婦人相談所における人身取引被害者への対応について<課長通知>)
- ⑥ ストーカー被害者(「ストーカー行為等の規制等に関する法律の一部を改正する法律」の施行に対応した婦人保護事業の実施について<課長通知>)

3. 実施機関等

- ①婦人相談所(配偶者暴力相談支援センター)及び一時保護所
- ②婦人相談員(都道府県婦人相談所・市福祉事務所等)
- ③婦人保護施設(都道府県・社会福祉法人)
- ④その他、①の一時保護の委託先として母子生活支援施設・民間シェルター等

1. 売春防止法（昭和31年法律第118号）

○法の目的： この法律は、売春が人としての尊厳を害し、性道德に反し、社会の善良の風俗をみだすものであることにかんがみ、売春を助長する行為等を処罰するとともに、性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子に対する補導処分及び保護更生の措置を講ずることによって、売春の防止を図ることを目的とする。（第1条関係）

○第1章 総則 目的、定義、売春の禁止

第2章 刑事処分 売春目的での勧誘、売春の斡旋、困惑等による売春、売春目的での前貸、売春契約、売春場所の提供、売春業等に関する罰則規定

第3章 補導処分 補導処分、婦人補導院への収容、保護観察、仮退院等

第4章 保護更生 要保護女子（性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子）の保護更生のため、婦人相談所の設置、婦人相談員の委嘱、婦人保護施設の設置、国や都道府県の補助



第4章 保護更生

第34条(婦人相談所)

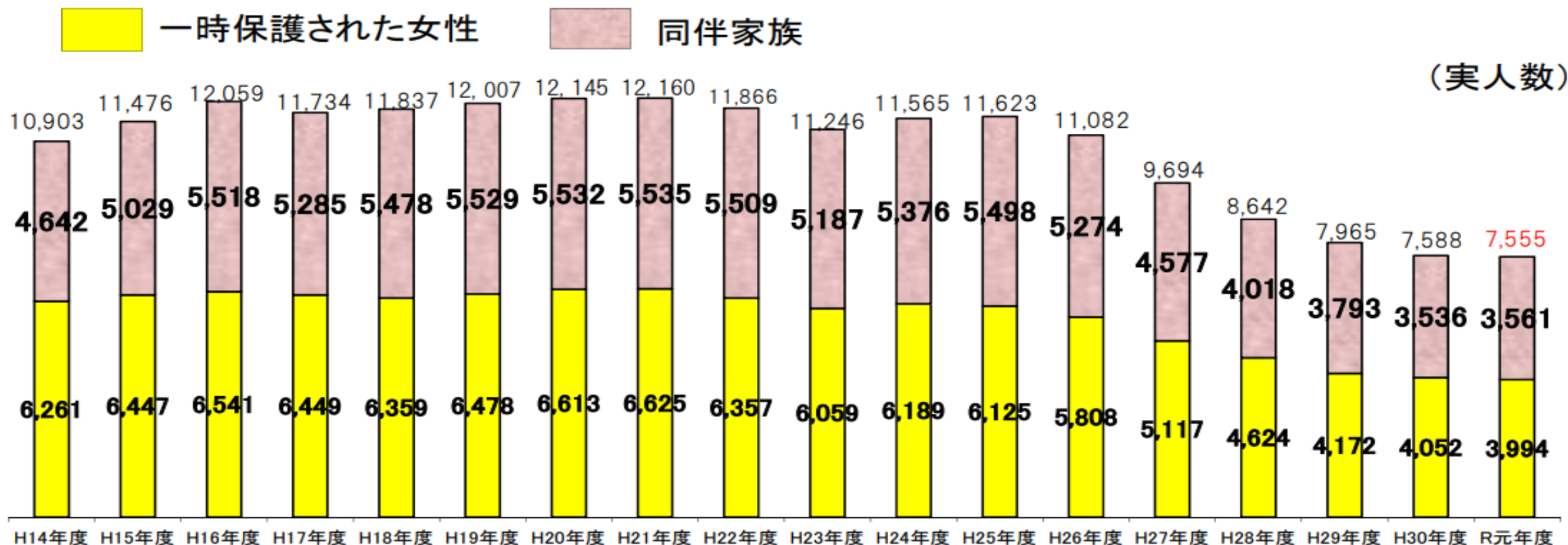
都道府県は、婦人相談所を設置しなければならない。

- 2 地方自治法第252条の191第1項の指定都市は、婦人相談所を設置することができる。
- 3 婦人相談所長は、性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子(以下「要保護女子」という。)の保護更生に関する事項について、主として次に掲げる業務を行うものとする。
 - 一 要保護女子に関する各般の問題につき、相談に応ずること。
 - 二 要保護女子及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的及び職能的判定を行い、並びにこれらに付随して必要な指導を行うこと。
 - 三 要保護女子の一時保護を行うこと。
- 4 婦人相談所に、所長その他所用の職員を置く。
- 5 婦人相談所には、要保護女子を一時保護する施設を設けなければならない。
- 6 前各号に定めるもののほか、婦人相談所に関し必要な事項は、政令で定める。

婦人相談所による一時保護者数の推移

○婦人相談所により一時保護された女性は3,994人。同伴家族の数が3,561人で、合計7,555人となっている。(一時保護委託を含む。)

○一時保護の人数は平成13年度から平成16年度にかけて増加し、その後は横ばい傾向が続いたが、平成27年度からは減少している。



(厚生労働省家庭福祉課調べ)

一時保護された女性の一時保護後の主な状況

(令和元年度中の退所者：3, 903人の内訳)

退 所 先		(R元年度)		(参考:H30年度)	
		人	%	人	%
施設	婦人保護施設	394	10.1	400	10.1
	母子生活支援施設	463	11.9	511	12.9
	その他の社会福祉施設	414	10.6	388	9.8
民間団体		134	3.4	277	7.0
自立		517	13.2	538	13.6
帰宅		599	15.3	650	16.4
帰郷(実家等)		639	16.4	604	15.3
知人・友人宅		167	4.3	149	3.8
病院		103	2.6	107	2.7
その他		473	12.1	330	8.3
計		3,903	100.0	3,954	100.0

※このほかに、同伴家族が3, 070人いる。うち2, 933人(95. 5%)は女性と同じ移行先へ。

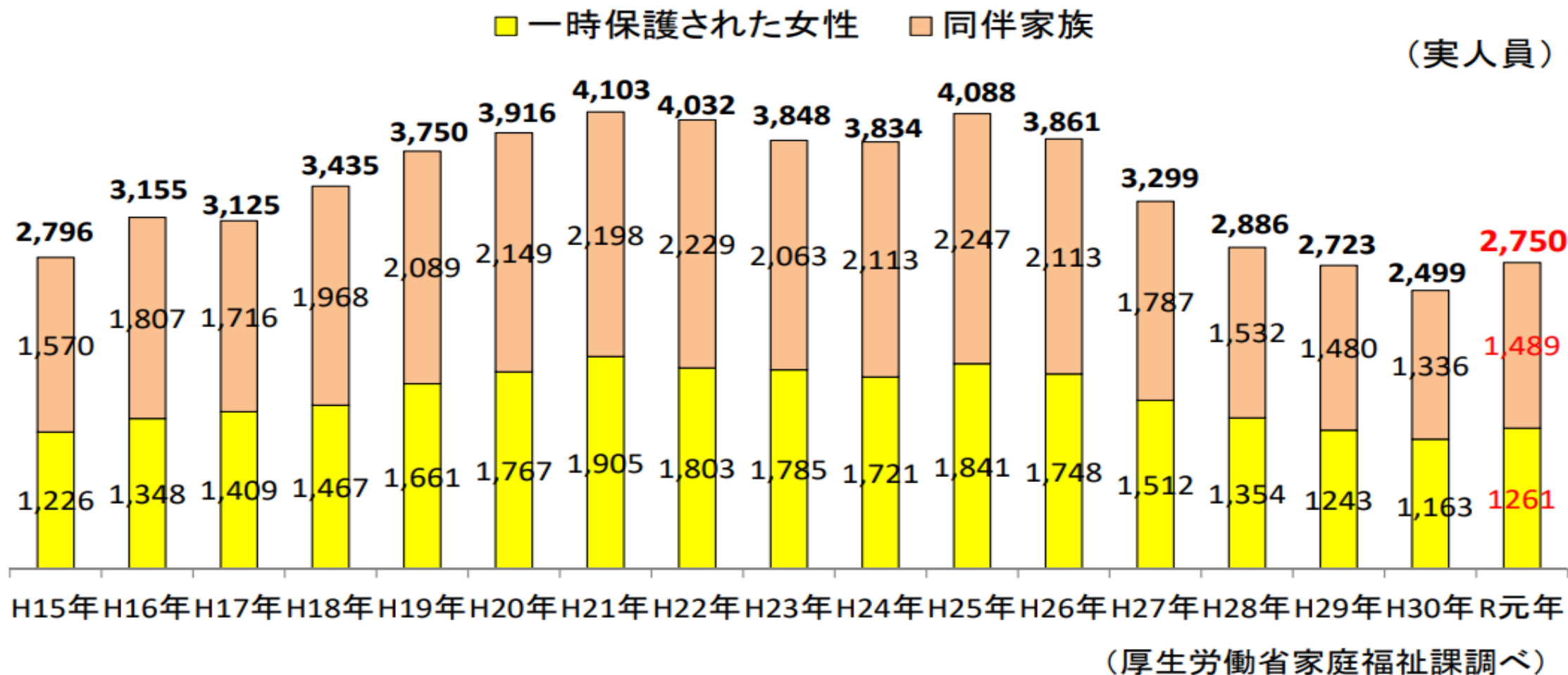
母子分離して児童相談所に保護された児童は114人(3. 7%)、帰宅が5人(0. 2%)、
 その他が18人(0. 6%)。

(厚生労働省家庭福祉課調べ)

一時保護委託の推移

○平成14年度に一時保護委託制度を創設。

○平成15年度から平成21年度にかけて増加傾向にあり、その後は、横ばいの傾向であったが、平成26年度から減少傾向にある。



(附票) 婦人相談所における一時保護委託状況(女性本人)

令和元年度

	合計	一時保護人数								
		うち一時保護委託人数								
		婦人保護施設	母子生活支援施設	児童福祉施設 (母子生活支援施設を除く)	保護施設	老人福祉施設	障害者支援施設	民間シェルター	その他	計
北海道	203	0	5	0	0	0	0	112	0	117
青森県	26	0	1	0	0	0	0	0	0	1
岩手県	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0
宮城県	38	0	1	0	0	0	0	0	0	1
秋田県	23	0	9	0	0	0	0	0	0	9
山形県	23	0	2	1	0	0	0	0	0	3
福島県	36	0	0	0	0	0	0	0	0	0
茨城県	72	0	2	0	0	0	0	0	0	2
栃木県	68	0	6	0	0	0	0	9	0	15
群馬県	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0
埼玉県	75	0	4	0	0	0	0	15	0	19
千葉県	115	0	10	0	0	0	0	0	0	10
東京都	706	251	8	0	0	0	0	8	0	267
神奈川県	256	0	0	0	0	0	0	64	0	64
新潟県	31	0	12	0	0	0	0	0	0	12
富山県	49	0	0	0	0	0	0	0	0	0
石川県	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0
福井県	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0
山梨県	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0
長野県	14	0	4	1	0	0	0	0	2	7
岐阜県	69	0	19	0	0	0	0	0	0	19
静岡県	61	1	5	0	0	0	0	4	0	10
愛知県	147	18	38	0	0	0	0	0	0	56
三重県	49	9	1	0	0	0	0	0	0	10

	合計	一時保護人数								
		うち一時保護委託人数								
		婦人保護施設	母子生活支援施設	（母子生活支援施設を除く） 児童福祉施設	保護施設	老人福祉施設	障害者支援施設	民間シェルター	その他	計
滋賀県	79	0	37	0	0	0	0	0	0	37
京都府	144	0	6	0	0	1	0	1	2	10
大阪府	425	227●	84	5	0	4	2	8	0	330
兵庫県	185	70	0	0	0	1	0	1	0	72
奈良県	52	0	7	0	0	0	0	0	0	7
和歌山県	62	0	4	0	0	0	0	2	0	6
鳥取県	28	0	15	0	0	0	0	6	0	21
島根県	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0
岡山県	78	0	0	0	0	0	0	1	0	1
広島県	66	4	11	0	0	0	0	2	0	17
山口県	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
徳島県	17	0	2	0	0	0	0	0	0	2
香川県	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0
愛媛県	30	0	3	0	0	0	0	0	0	3
高知県	46	0	3	1	0	0	0	1	0	5
福岡県	157	12	74	0	0	0	0	7	0	93
佐賀県	30	2	0	0	0	0	0	0	0	2
長崎県	68	0	0	3	0	0	0	2	0	5
熊本県	59	0	3	0	0	0	0	0	0	3
大分県	48	0	10	0	1	0	1	0	0	12
宮崎県	37	0	0	0	0	0	0	1	0	1
鹿児島県	19	1	1	0	0	0	0	0	0	2
沖縄県	85	2	4	0	0	1	3	0	0	10
合計	3,994	597	391	11	1	7	6	244	4	1261

(厚生労働省家庭福祉課調べ)

婦人保護施設の都道府県別設置状況

令和2年4月1日現在

都道府県名	名 称	設置運営
北海道	北海道立女性相談援助センター	公設公営
青 森	—	—
岩 手	社会福祉法人岩手県同胞援護会 桐の苑	民設民営
宮 城	宮城県コスモスハウス	公設民営
秋 田	秋田県陽光園	公設民営
山 形	金谷寮	公設公営
福 島	福島県女性のための相談支援センター	公設公営
茨 城	茨城県立若葉寮	公設公営
栃 木	とちぎ男女共同参画センター	公設公営
群 馬	三山寮	公設公営
埼 玉	埼玉県婦人相談センター	公設公営
千 葉	婦人保護施設 望みの門学園	民設民営
	かにた婦人の村	民設民営
東 京	救世軍新生寮	民設民営
	いこいの家	民設民営
	いずみ寮	民設民営
	救世軍婦人寮	民設民営
	慈愛寮	民設民営
神奈川	神奈川県女性保護施設 さつき寮	公設民営
新 潟	新潟県あかしや寮	公設公営
富 山	—	—
石 川	石川県白百合寮	公設公営
福 井	福井県若草寮	公設公営
山 梨	山梨県婦人保護施設	公設公営
長 野	婦人保護施設 県立ときわぎ寮	公設公営
岐 阜	岐阜県立千草寮	公設民営
静 岡	静岡県婦人保護施設 清流荘	公設民営
愛 知	愛知県立白菊荘	民設民営
	愛知県立成願荘	民設民営

都道府県名	名 称	設置運営
三 重	婦人保護施設あかつき寮	民設民営
滋 賀	滋賀県中央子ども家庭相談センター	公設公営
京 都	京都府家庭支援総合センター	公設公営
大 阪	大阪府立女性自立支援センター あゆみ寮	公設民営
	〃 のぞみ寮	公設民営
兵 庫	神戸婦人寮	民設民営
	姫路婦人寮	民設民営
奈 良	—	—
和歌山	和歌山県女性保護施設なぐさホーム	公設公営
鳥 取	—	—
島 根	—	—
岡 山	(休止中)岡山県福祉相談センター	公設公営
広 島	シャロン・ハウス	民設民営
山 口	山口県大内寮	公設公営
徳 島	徳島県立婦人保護施設しらぎく寮	公設公営
香 川	玉藻寮	公設公営
愛 媛	愛媛県立さつき寮	公設公営
高 知	—	—
福 岡	アベニール福岡	公設民営
佐 賀	婦人保護施設 たちばな	民設民営
長 崎	県立清和寮	公設公営
熊 本	—	—
大 分	大分県婦人寮	公設公営
宮 崎	宮崎県立きりしま寮	公設公営
鹿児島	婦人保護施設フェリオ鹿児島	民設民営
沖 縄	うるま婦人寮	公設民営
全国47か所		

(厚生労働省家庭福祉課調べ)

婦人保護施設の入所者数及び定員の推移

(単位:人)

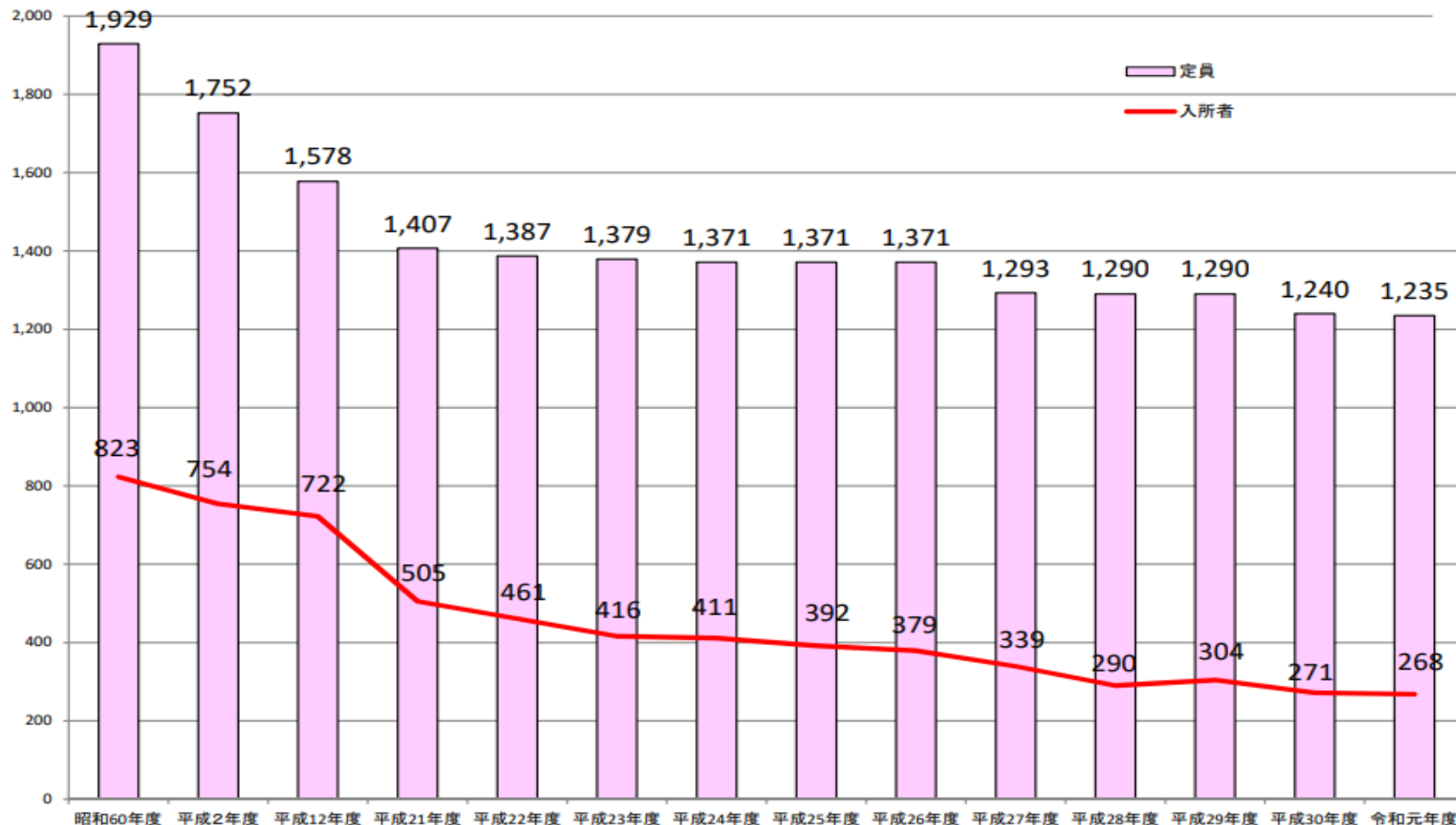
○婦人保護施設の入所者数及び定員は年々少しずつ減少してきている。

○定員に対する充足率も低下してきている。

昭和60年
42.7%



令和元年度
21.7%



注) 入所者のうち、平成17年度までは10/1時点、平成17年度以降は年間平均
入所者数は年間平均入所者数

婦人保護事業の見直し

これまでの検討状況

○法律改正には課題が多いことから、検討会報告書のうち、運用上の改善で対応が可能なものについて検討し、取組を進めてきた。

- ・平成25年度 「婦人相談所ガイドライン」の策定。
：全国の婦人相談所が実施する業務内容を明確化するとともに、支援の均等化・標準化を図るため、婦人相談員、婦人保護施設、民間シェルターからのヒアリングを踏まえて策定。
- ・平成26年度 「DV被害者等自立生活援助モデル事業」の実施。
：民間シェルター等の自立支援に向けた事業について、その効果等を検証予定。
- ・平成26年度 「婦人相談員相談・支援指針」の策定。
：婦人相談員が実施する業務内容や支援サービスを明確化するとともに、切れ目のない相談・支援の質の向上、業務の均等化・標準化を図るため、全国の婦人相談員を対象にした実態調査、民間シェルター・民間支援団体からのヒアリング等を踏まえて策定。
- ・平成27年度 「婦人保護施設等の役割と機能に関する検討」
：全国の婦人保護施設を対象とした実態調査を実施し、その結果を踏まえて、施設の役割と機能についての明確化等について検討。
- ・平成28年度 「婦人保護事業研修体系に関する調査・検討」
：全国標準化した専門性を担保するための研修カリキュラムを作成。
- ・平成29年度 婦人保護事業の見直しに向けて、婦人保護事業の実態を把握するとともに、若年女性に対する支援の実態についても把握（調査研究を実施）。
- ・平成30年度 「婦人相談員手当」の国庫補助基準額を引き上げ、「2022/8/19同伴児童対応職員」の配置基準を拡充、「個別対応職員加算」の創設、「若年被害女性等支援モデル事業」の創設

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＜概要＞

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、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が、その後支援ニーズは多様化。
- 事業開始当初は想定されなかった、性暴力・性被害に遭った10代の女性への支援や、近年では、A V出演強要、J Kビジネス問題への対応が必要。

第2 婦人保護事業の運用面における見直し

- 婦人保護事業の運用面について、他法他施策優先の取扱いの見直しや、一時保護委託の対象拡大と積極的活用など、10項目の運用面の改善を行うこととされている。

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

- 性差に起因して社会的に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。

(2) 新たな枠組みの必要性

- 女性が抱える困難な問題は、売春防止法を根拠とした従来の枠組みでの対応は限界。法制度上も売春防止法ではなく、新たな枠組みの構築が必要。
- 売春防止法の第4章の廃止のほか、その他の規定の見直しも検討すべきだが、時間を要するのであれば、新たな枠組みの構築を急ぐべき。

(3) 新たな制度の下で提供される支援のあり方

- 若年女性への対応など、専門的な支援の包括的な提供。
- 行政・民間団体を通じた多機関における連携・協働を通じた、早期かつ、切れ目ない支援。
- 婦人相談所（一時保護所）、婦人相談員及び婦人保護施設の名称を見直し。利用者の実情に応じた必要な支援を柔軟に担える仕組みや体制。
- 施設入所だけでなく、通所やアウトリーチなど、伴走型支援。未成年の若年女性に対する広域的な情報共有や連携。同伴する児童についての支援対象としての位置付けの明確化。

(4) 国及び地方公共団体の役割の考え方

- 国及び地方公共団体の役割や位置付けの明確化。
- 基本的な方針のもと、都道府県と市町村の各々の役割や強みを活かし、地域の実情に応じた支援体制の計画的な構築。

(5) 地方公共団体と民間団体の連携・協働のあり方

- 地方公共団体等と民間団体の連携・協働。

(6) 教育啓発、調査研究、人材育成等

- 教育、啓発、調査研究、人材の養成、確保及び資質向上の推進。

(7) 関連する他制度との連携等のあり方

- 関連する他制度に基づく支援との連携・調整等を推進する仕組みづくり、法的なトラブルを抱えている場合の専門的な相談窓口への連携等。

第4 今後の対応について

- 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することを強く期待。

※「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、平成30年7月に設置。中間まとめは、本検討会により、令和元年10月11日に取りまとめられたもの。

売春防止法を廃案に⇒新たな女性支援の枠組みを

★支援理念の変換

「保護・救済・指導・更生」から「人権の確立・回復支援・ジェンダー平等」へ。

★措置から申請へ

回復支援を必要とするすべての当事者が権利行使できる申請・利用手続きを。

★支援三機関構造の転換

民間支援団体を対等な支援機関に位置付け、運営費の公的財源支出を。



成立した女性支援法の課題

- 売春防止法の一部存続
新法の目的と矛盾
- 三機関制度の温存拡充
専門的・包括的・総合的支援の中核機関となりうるか
民間支援団体等との対等な連携協力をどう実現するか
- 措置制度の継続
他の福祉制度は申請主義をとっている。
措置制度を残して、多様な困難を抱える女性たちの回復支援をどう支えるのか。
措置制度は当事者の権利行使を阻害する。
- 民間支援団体の位置づけ
第四の支援機関として限定的に位置づけられた。三機関の下請け構造は変わらない。

新法を現場で活かすための展望

【ナショナルスタンダードとしての基本方針】

いつでも、だれでも、どこからでも

回復支援のナショナルミニマム

婦人保護要綱の撤廃と新たなガイドラインの策定

実態として措置制度を無力化する

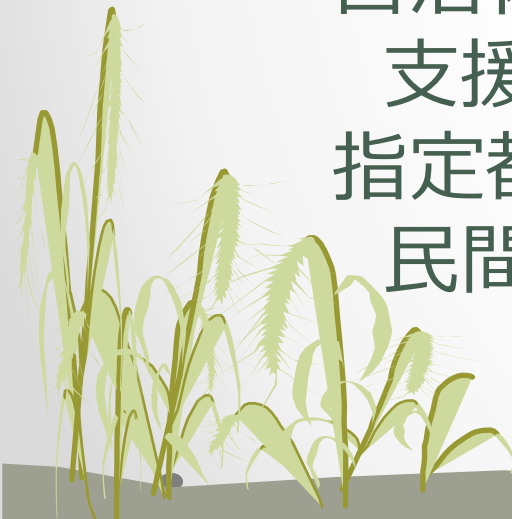
【アクションプランとしての「基本計画」】

自治体の基本計画が直接支援のかなめ

支援調整会議の参加

指定都市による女性相談支援センターの設置

民間支援団体への委託等



DV被害者支援の更なる充実を図るため、以下の課題を指摘。

1 通報の対象となる暴力の形態と保護命令の申立てが可能となる被害者の範囲の拡大について

- ①自由な考えや行動を繰り返しコントロールされ続けた結果、心身に不調を来たような場合、医師の診断書等により客観性が担保されれば、暴力による「疾病」として扱える。
- ②性的暴力は、望まない妊娠をもたらすものであり、それにより命が脅かされることは、身体的暴力と同視して同等に扱うべき。
- ③非身体的暴力については法益侵害の程度や被害者に与えるダメージは、身体的な暴力と変わるものではなく、長期間持続することにより、回復を困難にさせることから、身体的暴力と同様に扱うべき。

2 通報や保護命令の在り方について

- ①現行制度（接近禁止命令、退去命令）のみでは、得られる選択肢が少なすぎて活用しにくくなっているのではないか。
- ②保護命令発令までの間、緊急的に暫定的な効力を有する命令の発令についても検討が求められる。

3 加害者更生のための指導及び支援の在り方について

- ①政府においては、加害者の脱暴力への更生指導につき、まずは現行法の枠内でできることに取り組むべき。
- ②加害者をプログラムに通わせることによって関与し続け、脱暴力化を促すとともに、地域においてコントロールすることには意義がある。

4 DV対応と児童虐待対応の連携について

- ①支援センターと児童相談所のどちらが先に関与することになったとしても、同じ支援が受けられるよう、DV対応と児童虐待対応の関係部署・機関の合同研修・相互研修を行うことが必要である。

5 被害者の保護・自立支援や民間シェルターとの連携について

- ①中長期的な支援には、市町村の取組強化が重要であり、市町村の支援センターの設置を更に促進する必要がある。
- ②民間支援団体を地域における支援の中に位置付け、財政的支援ができる枠組みを考えていく必要がある。

6 逃げられない／逃げないDV対応について

○逃げられないDV

- ①逃げる・逃げないを被害者に選択させる前に、まず、精神的なサポートを充実させ、本人が自分のために意思決定できる流れを作っていくことが必要。

○逃げないDV

- ①被害者が逃げることを前提とする支援は、就業継続を困難にし、支援そのものへのアクセスをためらわせる原因になり得る。現行制度に留まらず、被害者が逃げることなく安全を確保できる制度を組み入れていく必要がある。

7 予防教育

- ①DVの加害者、被害者、傍観者にならないための教育が肝要。

8 その他

- ①これまでは、被害者に気づきを促し、相談を呼び掛ける広報・啓発が主であったが、今後は、第三者がDVを見過ごさないよう呼びかけることも重要。
- ②被害者支援を行っていく上では、DV対応担当部署のみならず、他施策をより専門的に行っている部署との連携も必要。
- ③支援員の次世代育成を進め、世代交代を図りながら支援の質を上げていくためには、賃金をはじめとする待遇改善等の検討も必要。