

「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会」報告書（概要）

経緯

- 「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、「DV防止法」）が制定されてから18年が経過。
 - ✓ 配偶者暴力相談支援センターに寄せられる相談受案件数は4年連続で10万件を超え、高止まりの状況。
 - ✓ 平成29年度内閣府による調査では、DV被害経験は女性の約3人に1人、何度も経験したことがある女性は約7人に1人。
- DV被害者支援において、民間シェルターは地域社会における不可欠な資源であり、「SDGs（持続可能な開発目標）」の「誰一人取り残さない社会」の実現と「ジェンダー平等」と「女性のエンパワメント」の観点からも、民間シェルターの果たす役割は大きい。
- 「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会」では、平成31年2月以降4回にわたり、有識者や支援者、地方自治体等からヒアリングを実施するとともに、アンケート調査により実態把握を行った。

報告書の内容

I 民間シェルターの現状

（1）特徴

- ✓ 都道府県や政令指定都市が把握している民間シェルター運営団体数は107（2018年11月時点）。
- ✓ いち早くDV被害者支援活動を行ってきた「先駆性」、フレキシブルな支援ができる「柔軟性」、地域の社会資源を活用しながら特性を生かした活動を行う「地域性」、専門的な知見に基づくニーズ応じた支援を行う「専門性」等の特徴を有する。

（2）位置付け

- ✓ DV防止法における直接の明記はなし。配暴センターで行う一時保護の委託先（3条4項）、配暴センターの連携先（3条5項）、国・地方公共団体による援助の対象（26条）として位置付け。
- ✓ 男女共同参画基本法に基づく第4次男女共同参画基本計画（平成27年12月25日閣議決定）では、「民間シェルター等に対する連携・支援に努めること」、「民間シェルター等の積極的活用による適切かつ効果的な一時保護を実施する」と具体的に明記。

（3）現行の支援策

- ✓ 地方公共団体による民間シェルター等に対する財政支援について、当該支援費の2分の1が特別交付税の算定基準に盛り込まれている。
- ✓ 都道府県による一時保護委託費の支給（その半額は国の負担）。

II アンケート調査結果

主にDV被害者支援を行う民間施設（95施設）、都道府県及び政令指定都市のDV被害者等支援担当課（67自治体）に対して実施。

（1）支援体制

- ✓ 常勤職員がいる民間シェルターは約6割にとどまるが、そのうち専門性をもつ職員がいる施設は約7割。
- ✓ 1施設あたりの平均職員数は、常勤職員2.0人、非常勤職員4.0人、ボランティア5.3人。

（2）調査実施時点（H31.2）での受入れ状況

- ✓ 18歳以上の女性を受け入れている施設は66.3%で、そのうち受入れ人数「3人以下」が約7割。
- ✓ 18歳未満の男女の入居者について、被害者の「同伴児童」と推察される施設は少なくとも15施設。
- ✓ 調査実施時点で受け入れがない施設は24(25.3%)。

（3）自治体

- ✓ 民間シェルターがない自治体は17(25.4%)。

Ⅲ 課題（構成員からの主な意見）

1 財政面・人的基盤の不足、高齢化

- ✓民間シェルターに対する**一時保護委託件数の減少**が運営に重大な影響。
- ✓財政面の不足により**新たなスタッフや専門職の人材確保が困難**となっており、全国的に支援者が**高齢化**。

2 カウンセリングの提供が可能な支援体制の充実

- ✓相談者の多くが、**精神的な問題に起因する悩み**を多く抱えている現状。
- ✓DVや性虐待等の被害特性に理解のある心理職等の専門家による**プログラムを受けられる体制整備**が必要。

3 行政との連携不足と対等な関係性の確保

- ✓一時保護委託における決定権等による**対等な関係性構築に課題**。
- ✓民間シェルターと行政に**支援方針の違い**が見られる傾向も。
- ✓支援方針の決定にあたっては、被害者を尊重し、民間と行政とが**対等な立場**で検討することが必要。

4 地域間格差

- ✓民間シェルターの**地域的偏在**（大都市や北海道に集中）。
- ✓自治体のDV問題に対する理解や認識による**支援サービスの自治体間格差**。

5 児童虐待対策との連携不足

- ✓DVと児童虐待とが絡んで発生している「**ファミリー・バイオレンス**」ケースの**全国的な分析**が必要。
- ✓「**支配とコントロール**」等の**DV構造の正しい理解**、社会の偏見等を解く必要。
- ✓**児童相談所と配偶者暴力相談支援センターとの情報共有、連携強化**が必要。

6 加害者対策の必要性

- ✓**暴力の危険度を判定する統一指標の作成**が必要（リスクアセスメント）。
- ✓加害者更生プログラムを被害者支援の一環として**明確な位置付け及びガイドラインの作成によるプログラムの質の標準化**。

Ⅳ 支援拡充の方向性（新たなパッケージ） ～生きづらさを抱える女性のために～

1 基本的な考え方

- ✓民間シェルターの支援理念や手法は**DV被害その他の生きづらさや困難を抱える女性に対する支援における重要な社会資源**。
- ✓DV被害者等の支援という共通の目的のもと、**民間と行政が対等な立場**で考えや情報を共有し、**連携して支援にあたる必要**。

2 方向性

（1）民間シェルターの基盤強化と対応力の向上

- ✓複合的困難により、社会的に孤立し、**生きづらさを抱える女性**を支援する民間シェルター等が行う**先進的な取組**（専門職等による**メンタル面のケア**、**児童虐待対策との連携**、メール・SNSを活用した相談等）を**試行的に実施**。
- ✓**ネットワーク強化**に向けた取組（研修、シンポジウム開催等）の促進。
- ✓**税制・財政上の措置の利活用促進**（NPO法人化手続きの情報提供等）。

（2）行政との連携強化、地域間格差の解消

- ✓行政が発出するDV被害者支援に関する**通知等の民間団体に対する速やかな提供**の促進。
- ✓民間シェルターに対する**財政支援実績のない自治体に対する理由等の調査**、自治体における**財政支援による事業展開の好事例等の収集、周知**。

（3）加害者対策に向けた調査研究の実施

- ✓**リスクアセスメント指標を用いた機関間連携に基づく被害者支援及び加害者対応**
- ✓民間団体等との協働による地方公共団体と連携した**加害者更生プログラムの実施基準等の作成**に向けた検討。

（4）児童虐待対策との連携強化

- ✓関係機関を対象とする、DVと児童虐待の**関連性に関する理解の促進**や、関係機関における**的確な連携強化を図るための官民連携による研修等の実施**。
- ✓DV対策に関連性を有する関係機関による**協議会の活用促進**
- ✓DV対応機関と児童虐待対応機関の情報を**包括的にアセスメントするリスク判断の手法**、**連携方法を含めた対応の在り方に関するガイドラインの策定**に向けた検討。

「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する
支援の在り方に関する検討会」による報告書

令和元年（2019年）5月

内閣府男女共同参画局

目次

| | |
|---|----------|
| はじめに..... | 1 |
| 1 民間シェルターの現状..... | 2 |
| (1) 民間シェルターの特徴、支援姿勢..... | 2 |
| (2) 民間シェルターの位置付け..... | 3 |
| (3) 現行の支援策..... | 3 |
| 2 今後の課題（構成員の主な意見）..... | 3 |
| (1) 民間シェルターに関するもの..... | 3 |
| ア 財政面・人的基盤の不足、高齢化..... | 3 |
| イ カウンセリングの提供が可能な支援体制の充実..... | 5 |
| ウ 行政との連携不足、対等な関係性確保..... | 5 |
| エ 地域間格差..... | 5 |
| オ 施設の安全確保..... | 6 |
| (2) 配偶者暴力相談支援センターに関するもの..... | 6 |
| ア 被害者のニーズに応じた相談支援体制の充実..... | 6 |
| (3) DV政策全般に関するもの..... | 6 |
| ア 切れ目のない支援の不足..... | 6 |
| イ 児童虐待対策との連携不足..... | 7 |
| ウ 加害者対策の必要性（リスクアセスメント、加害者更生プログラム）..... | 7 |
| エ 実態把握..... | 8 |
| 3 支援拡充の方向性（新たなパッケージ）～生きづらさを抱える女性のために～..... | 8 |
| (1) 基本的な考え方..... | 8 |
| (2) 民間シェルターの基盤強化と対応力の向上..... | 9 |
| ア 被害者保護等のための先進的取組の促進..... | 9 |
| イ ネットワーク強化等に向けた取組の促進..... | 9 |
| ウ 税制・財政上の措置の利活用促進..... | 9 |
| エ 行政との連携強化、地域間格差の解消..... | 9 |
| オ 地方公共団体と民間シェルター等との連携の在り方等の検討..... | 9 |
| (3) 加害者更生を含む加害者対応の推進..... | 10 |
| ア 加害者対応と連動させた包括的な被害者支援体制の構築に関する検討..... | 10 |
| イ 加害者更生プログラムの実施基準等の作成に向けた検討..... | 10 |
| (4) 児童虐待対策等との連携強化..... | 10 |
| ア DVと児童虐待の特性・関連性等の理解の促進..... | 10 |
| イ DVの特性や子どもへの影響等に係る啓発活動の推進..... | 10 |
| ウ 関係機関相互の連携体制の整備・強化..... | 10 |
| エ 包括的なアセスメントによるリスク判断の手法等に関する検討..... | 11 |
| おわりに..... | 12 |

はじめに

- 「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」¹（以下「DV防止法」という。）が制定されてから18年が経過し、この問題に対する一般の理解も進み、家庭内に隠されていた被害が徐々に顕在化する等、被害者をめぐる環境は大きく変容した。

この間、配偶者暴力相談支援センターに寄せられた相談受理件数は、平成14年以降年々増加し、平成27年をピークに若干減少傾向にあるものの、4年連続で10万件を超えるなど、高止まりの状況にある。

また、平成29年度の内閣府による調査²では、配偶者等からの暴力（以下「DV」という。）の被害を経験したことがある女性は約3人に1人（31.3%）、何度も経験したことがある女性は約7人に1人（13.8%）にのぼるなど、被害は依然として深刻である。

- DVとは、本来、最も身近で安心できる存在であるはずの配偶者等から受ける辛くて耐え難いものであるが、家庭内であるがゆえに潜在化しがちであり、被害者の中には社会からも孤立し、長年にわたり、絶望の淵に立たされることもある。

特に、虐待やDVのある家庭で育ったり、実家や親戚、友人等との関係性が薄い、あるいは病気や障害がある場合等、生きづらさや困難を抱えている女性は、DV被害に直面しても周囲からの支援が得られにくく、そもそもDV被害に遭っていることを自覚できないケースも見られる。また、経済的に困窮している場合は、DVの被害を受けても、夫の経済力に頼るしかない、仕事を離れられない等の事情で、一時保護を受けにくいケースもある。周囲の支援を得て一時保護につながり、離婚が成立したとしても、その後の人生で直面する課題は大きい。

- DV被害者が配偶者等の暴力から逃れ、自立の道を進むうえで、支援者や支援機関の存在は欠かせないものである。なかでも民間シェルターは、先駆性、柔軟性、地域性、専門性等の強みを有し、地域社会における不可欠な資源として重要な役割を担っているところであるが、我が国におけるその位置付けは、明確ではない。

世界全体でも、「SDGs（持続可能な開発目標）」（平成27年国連サミットで採択）の第5目標としてジェンダー平等と女性のエンパワメントが位置付けられており、「誰一人取り残さない社会」の実現のためにも、民間シェルターの果たす役割は大きい。

¹ 平成13年4月13日公布、同年10月13日施行。平成16年、19年、25年の3度の改正を経て現在に至る。

² 内閣府男女共同参画局「男女間における暴力に関する調査」（平成30年3月）は、全国20歳以上の男女5,000人を対象とするアンケート調査。

○ 民間シェルターの有する知見や経験、専門性を維持、向上させ、行政・関係機関との連携、協働の下、被害者支援の現場に活かしていくことは重要な課題であるが、多くの民間シェルターは、財政面、人的基盤とも厳しい状況にあり、支援者の志と熱意によって支えられているのが現状である。

○ 民間シェルターは、所在する場所を秘して被害者支援にあたってきたという特徴も相まって、これまで政策検討の場にその対象として登場することもなかったが、今回の検討会の開催により民間シェルターに光が当たることとなったのは、我が国におけるDV被害者支援の歴史においても初めてのことである。

本検討会では、平成31年2月から5月にかけて、学識経験者や支援者、地方公共団体等から、それぞれの視点からのヒアリングや議論を重ねてきたが、今般、本報告書により、民間シェルターの現状と今後の課題について整理を行ったものである。

1 民間シェルターの現状

(1) 民間シェルターの特徴、支援姿勢

○ 日本で最初の民間シェルターは、昭和60年、横浜に設立されたキリスト教関係の団体「ミカエラ寮」であると言われている。

この10年後、平成7年に行われた日本初の民間シェルター調査³では、日本で7か所のシェルターが把握されているのみであったが、直近(平成30年11月時点)では、都道府県や政令指定都市が把握している民間シェルターを運営する団体数は107にまで増加し、地域社会に深く根付き、それぞれ被害者に寄り添った支援活動を行っている⁴。

○ 民間シェルターは、いち早くDV被害者支援における課題を提起し、解決に向けて活動してきた「先駆性」、行政と比較して、フレキシブルな支援ができる「柔軟性」、地域の実情に応じ、地域の社会資源を活用しながら、その特性を生かした活動を行う「地域性」、専門的な知見に基づくニーズに対応した支援活動を行う「専門性」等の特徴を有している。

また、民間シェルターの被害者支援における支援姿勢は、全国女性シェルターネットによれば、「非暴力」、「エンパワメント」、「当事者主義」、「フェミニズム」であり、こうした支援姿勢に則り、啓発、相談、シェルター、同行支援、情報提供、自立支援、回復支援等のほか、外国籍女性や若年女性に対する支援、子ども向けプログラムや母子に対する心理教育、ステップハウス、支援者養成の研修会等、シェルターでの一時保護にとどまらず、独自の方針に沿った特徴ある支援を行っている。

³ 平成7年横浜市女性協会(現「横浜市女性フォーラム」)が「民間女性シェルター調査報告書」において、日本における女性の緊急一時保護に関する民間シェルターの取り組みをまとめている。

⁴ 民間シェルターを運営する107団体のうち、NPO法人が49、社会福祉法人が22であり、法人格を有していない団体が26あった。また、民間シェルターを把握していない都道府県が13あった。

さらに、一時保護の場面において公的機関が対応できない場合が多い男児同伴、子どもが多い場合、疾患、ペットの同伴等にも、必要に応じて柔軟に対応している実態がある。

また、被害及び被害者の多様化に伴い、被害者支援に不可欠な存在になっている。

- 民間シェルターにとって重要なのは、あくまでも民間の主体性と自律性を保ち、対等な立場で官民の連携を進めていくことである。

(2) 民間シェルターの位置付け

- 我が国におけるDV被害者支援の枠組みは公的機関が中心であり、DV防止法第2条に、国及び地方公共団体の責務を規定している。

同法には、民間シェルターについて直接は明記されておらず、配偶者暴力相談支援センターで行う一時保護の委託先(3条4項)、配偶者暴力相談支援センターの連携先(3条5項)、財政支援等の対象(26条)として位置付けられている。

一方、男女共同参画基本法に基づく第4次男女共同参画基本計画(平成27年12月25日閣議決定)においては、「民間シェルター等に対する連携・支援に努めること」、「民間シェルター等の積極的活用等による適切かつ効果的な一時保護を実施する」と具体的に明記されている。

(3) 現行の支援策

- DV防止法を根拠とする地方公共団体による民間シェルター等に対する財政支援については、当該支援費の2分の1が特別交付税の算定基準に盛り込まれているほか⁵、婦人相談所からの一時保護の委託を受けた民間シェルターについては、都道府県が一時保護委託費を支給し、その半額を国が負担しているところである⁶。
- 内閣府においては、研修会等の講師として民間シェルター関係者の招へい、相談員等向けの手引や事例集の作成、HP等を通じた情報提供、専門的な知識を有するアドバイザーの派遣等の施策の展開に努めているところである。

2 今後の課題(構成員からの主な意見)

(1) 民間シェルターに関するもの

ア 財政面・人的基盤の不足、高齢化

⁵ 平成30年度における地方公共団体による財政措置の対象となった民間団体数(延べ数)は236、金額は約2億円であった。ただし、地方公共団体による支援金額の差は大きい。

⁶ 平成14年度に一時保護委託制度が創設されたが、平成29年4月1日現在の一時保護委託契約施設数は325で、そのうち88が民間シェルターであった。また、平成28年度における婦人相談所による一時保護者数は8,642人、一時保護委託人数はDVケース以外も含めて2,886人であり、ともに平成26年度以降は減少傾向にある。

- 民間シェルターは、規模の大小を問わず、財政的に厳しい状況にあり⁷、活動歴の長いシェルターでも、財源の不足等運営上の問題により活動を続けることができず閉鎖や休止に追い込まれる事例もみられる。

民間シェルター等に対する一時保護委託は、平成26年度から減少傾向にある⁸。地方公共団体と委託契約している民間シェルターでは、委託を受けることを前提に施設を維持しスタッフを配置していることから、一時保護委託件数の減少は民間団体の運営に重大な影響を与えることとなる⁹。

- また、民間シェルターに対する財政支援について、地方公共団体によっては、事業に対して支援する例もあるが、この場合、民間シェルターでは1年毎の助成金事業を得るために多くのエネルギーを割かざるを得ず、1年契約の事業では、専門職の人材確保も困難である。また、支援者が経験を積み専門性を高めても、翌年以降の雇用が保証できないことから優れた人材の育成が困難となる。

- こうした財政面の不足は全国的な傾向であるが、地方公共団体においても支援体制に偏りがあり、特に市町村の相談窓口等に被害者が駆け込んだ場合等は、予算措置がされていないことから、民間シェルターに無償で被害者の入所の受入れを依頼してくる例も多い。

- 財政面の不足により、新たなスタッフの確保が困難となっていること、全国的に支援者の高齢化が進んでいることもあり、この状況が続けば、数年後には複数の民間シェルターの存続が困難になるとの指摘もある。

高齢化や専門職の不足等、人的基盤が脆弱である原因は、財政面の不足による影響が大きい。

- 財政面の不足を何らかの方法で補い、支援者の待遇を改善することは、ひいては、DV被害者が受ける支援の充実にもつながることとなる。

憲法 89 条（公の財産の用途制限）により、直接的な財政支援は困難であると思わ

⁷ 平成 21 年に研究者（小川構成員）が 35 の民間シェルターに対して行った調査によると、平均年間運営費は、100 万円から 4,000 万円以上と幅が大きく、運営費に占める補助金・助成金の割合は約 3.2 割であった。

⁸ 婦人相談所における DV 被害者の一時保護については、平成 14 年度に創設され、一時保護者数は、平成 14 年度から 21 年度にかけて増加し、その後はほぼ横ばいの状態が続き、平成 26 年度からは減少傾向にある。同じく平成 14 年度に創設された一時保護委託制度の件数についても同様に推移している。平成 28 年度において、婦人相談所による一時保護者数は 8,642 人（一時保護された女性 4,624 人、同伴家族 4,018 人）、一時保護委託件数は 2,886 人（一時保護された女性 1,354 人、同伴家族 1,532 人）であった。

⁹ 構成員らの指摘によると、諸外国では日本よりも財政支援が手厚い国も多い。例えば、台湾ではシェルターを運営するある民間団体は、年間予算の 44.5%、約 2.4 億円が政府委託または補助金であるとのことである（平成 26 年時点）。

れるが、財政的な問題解決に向けた検討がなされることが期待される。

イ カウンセリングの提供が可能な支援体制の充実

- 若年女性等から民間団体に寄せられた相談の背景は、「家族」に関するものがもっとも多く、次いで、情緒不安定等の「心の状態」、精神疾患等の「メンタルヘルス」の順であり、精神的な問題に起因する悩みを多く抱えている現状が明らかになったが¹⁰、諸外国に比べて専門家によるカウンセリングに対する認識や体制は遅れているとの指摘もある。

また、そのような精神的な問題の背景には性暴力や性虐待の影響があることを十分配慮すべきであるという指摘がある。

- 民間シェルターでは、安全で安心な場所の確保のほか、被害者自身の力を回復させるためのカウンセリングは必須であり、DVや性虐待等の被害特性に理解のある心理専門職等の専門家によるプログラムを受けられる体制の整備が望まれる。

ウ 行政との連携不足、対等な関係性確保

- 一時保護委託は、配偶者暴力相談支援センター（婦人相談所）がその可否や期間等の決定権を有しており、民間シェルターとの関係性においては委託元となることも影響して、対等な関係が築けていないと思われるケースがある。

- 民間シェルターは、DV被害者に多様な支援の選択肢を提供し、被害者の自己決定を尊重しつつ、被害者のペースで必要な支援を行うことを基本としているが、行政は被害者の意向よりも一時保護期間中の安全確保を主目的とする支援方針を指示することが多く見られる。

一時保護につながった被害者に対する支援方針を決定するにあたっては、被害者を尊重し、民間と行政とが対等な立場で検討することが望まれる。

エ 地域間格差

- 民間シェルターは、不可欠な社会資源であるが、主に大都市圏や北海道に集中する等、地域的な偏在が著しい。また、地方公共団体のDV問題に対する理解や認識が、DV対策のための予算、人的な配置や相談窓口の設置、一時保護後の生活再建に向けた支援方法等に影響を与え、支援サービスに格差がみられる。

¹⁰ 特定非営利活動法人BONDプロジェクトによれば、平成30年4～12月の間の面談、電話相談の問題の背景は、1位：家族1,731件、2位：心の状態（情緒不安定、居場所がない等）1,724件、3位：メンタルヘルス（精神疾患、不眠等）1,399件、4位：仕事909件、5位：自傷行為874件、6位：自殺念慮804件、7位：障がい728件、8位：性被害（虐待、レイプ、セクハラ等）689件であった。

- 民間シェルターに対する財政支援の実績のない地方公共団体もあるが、その理由の調査、分析を行うとともに、民間シェルター設置のメリットや、財政支援による事業展開の好事例等の収集、周知等、地方公共団体のDVに対する理解促進に向けた取組が求められる。

オ 施設の安全確保

- 施設の安全面については、課題として認識している場合であっても、警察の見回り等による連携は、警察官が当事者である可能性や保秘の問題等の理由から困難と考えるケースが多い。

(2) 配偶者暴力相談支援センターに関するもの

ア 被害者のニーズに応じた相談支援体制の充実

- 被害者支援のスタートは、当事者が、専門的知識をもつ支援団体や公的機関につながることだが、特に若年女性は、支援団体等の存在や、支援を受けてもいいことを認識していない場合が多い。
支援のハードルを下げて相談につながりやすくするよう、公的機関等においても、メールやSNS等による相談対応等、相談の手段を増やす必要がある。また、緊急の場合も含め、電話や面談等による相談対応の更なる充実を図る必要がある。
- 配偶者暴力相談支援センターや市町村担当窓口においては、数年毎に職員が異動になることが多いため担当者の知識や経験、スキルが蓄積されず、当事者の多様なニーズに応じた多角的、複層的な視点からの支援ができていないとの指摘もある。
いずれの地域においても質の高い支援が行われるよう、有効な研修の実施、アドバイザー体制の充実等により、相談員の質の向上に努める必要がある。
- 配偶者暴力相談支援センター（婦人相談所）では、一時保護の検討に際し、身体的暴力のみを緊急性の判断材料とする例が多く、例えば、年齢・国籍・障がい・疾病等の属性があると集団生活への適応困難、現金（貯金）がある場合は自力での避難可能、加害者が逮捕・拘束されていると危険性がない等の理由で、一時保護されないケースがある。

(3) DV対策全般に関するもの

ア 切れ目のない支援の不足

- 一時保護終了後であっても支援の切れ目を生じさせないよう、地方公共団体によっては、市町村等の福祉事務所との連携により、民間シェルターへの委託や生活保護等の福祉的制度を活用しつつ入所相談から退所先の調整まで、切れ目のない支援を行う（神奈川県）、ステップハウスと自立支援事業を民間団体に委託し、一時保護所退所後も心身の回復を図るまで住居の提供、同行・家事育児支援等を含む中長期

的支援を行う（長崎県）等の例が見られる。

- 行政においては、避難を求めてきた被害者の状況や緊急性を考慮し、DV被害者等の一時保護を積極的に検討するとともに、必要に応じて民間シェルターに一時保護委託を行い、さらに一時保護終了後においても、同伴児童も含めた福祉面¹¹にも配慮しつつ民間と協働して中長期的支援を行う等、被害者の視点に立った切れ目のない支援を行うよう努める必要がある。

イ 児童虐待対策との連携不足

- 平成29年度に内閣府が実施した調査からも、DV被害に遭っていながら、子どもの存在を理由に配偶者等と別れられない現状が明らかとなっており¹²、DVと子どもの存在を切り離して考えることは適切でない。政策を立案する上でも、DVと子どもの虐待とが絡んで発生している「ファミリー・バイオレンス」ケースの全国的な分析が必要である。
- DV被害を経験した母子は、暴力環境から離れた後も、長期間、暴力の影響下に置かれ、安定した母子関係を形成しにくくなる場合があるが、こうしたDV被害の影響を問題行動と捉え、行政による指導対象としたり、母親の疲弊を育児能力欠如とみる傾向は強い。
子どもを守るためには、その母親への支援が必要であり、母親は無条件に子どもを愛し、守ることができて当たり前という母性神話を解き、「支配とコントロール」等のDVの構造を正しく理解し、社会の抑圧、偏見を解くことが必要である。
- 子どもへの虐待の背後にはDVが、DV家庭では子どもへの虐待が発生している可能性があることを認識し、児童相談所と配偶者暴力相談支援センター（婦人相談所）との情報共有、連携体制を強化するとともに、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の調査研究等、具体的な取組を進める必要がある。

ウ 加害者対策の必要性（リスクアセスメント、加害者更生プログラム）

- 各支援機関におけるDV事案の支援方針は、各機関における一定の枠組み等に基づき決定されているところであるが、その内容は担当者の経験や、他の関係機関の

¹¹ 構成員からは、同伴児童の教育費も大きな課題であるとの指摘もある。

¹² 「男女間における暴力に関する調査」（前掲）では、配偶者からの暴力被害を受けた時の対応について、「別れたい（別れよう）と思ったが別れなかった」36.8%であり、別れなかった理由として、「子どもがいる（妊娠した）から、子どものことを考えたから」が65.5%と最も多く、次いで「経済的な不安があったから」が42.4%などであった

担当者との個人のつながりに依るところが大きく、担当者によって対応が統一されていない現状にある。

- 支援機関における相談受理時に、地域偏差や担当者の経験に左右されず必要な支援を誰もが受けられるよう、その前提として、身体的暴力、精神的暴力等を評価する危険度判定を行う統一のツール（指標）の作成が必要である。
- 一時保護されたDV被害者（特に子どもがいる場合）の中には、経済的な理由や子どもへの影響を危惧して離婚を望まないケースもあり、夫婦間で離婚が成立した場合であっても、養育費や面会交流等の問題で、その後も関係を遮断できない状況がある。
- 被害者が逃げ続けるのではなく、これまでの生活空間における安全な暮らしを選択可能とするため、危険度判定に基づく加害者更生プログラムを含む加害者対応が必要である。また、加害者更生プログラムについては、被害者支援の一環として明確に位置付けるとともに、現在各地で任意で行われているプログラムについて、実施基準等の策定によりプログラムの質の標準化を図ること、地方公共団体と連携したプログラムの実施が促進されるよう、国としても取組を進めることが望ましい。

エ 実態把握

- 民間団体に寄せられた相談の内訳により、特に若年女性が抱える問題の背景に精神的な問題（情緒不安定、精神疾患等）が多く見られることが判明したが、こうした問題は数値として定量化されることで「見える化」され、施策が前進する可能性がある。
個々の情報を類型化して分析することが重要であり、こうした取組を進めるとともに、DV対策について、調査・研究、提言を行うシンクタンクがあることが望ましい。

3 支援拡充の方向性（新たなパッケージ）～生きづらさを抱える女性のために～

（1）基本的な考え方

民間団体の支援理念や支援手法は、DV防止法が制定される前から長い年月を積み重ねて成熟されたものであり、DV被害その他の生きづらさや困難を抱える女性に対する支援における重要な社会資源である。

また、民間シェルターは、当事者の安全確保とその後の生活再建や、回復と自立支援における重要な選択肢の一つであり、DV被害者等の支援という共通の目的のもと、民間と行政が対等な立場で考え方や情報を共有し、連携して支援にあたる必要がある。

(2) 民間シェルターの基盤強化と対応力の向上

ア 被害者保護等のための先進的取組の促進

DVをはじめとする複合的困難により、社会的に孤立し、生きづらさを抱える女性を支援する民間シェルターや相談センター等について、その実態や課題を把握するとともに、民間シェルターや相談センター等が官民連携の下で行う先進的な取組（①心理専門職等によるメンタル面のケア、②母子一体型支援、③児童虐待対策との連携、④一時保護後の切れ目ない総合的支援、メール・SNS等を活用した相談等）を試行的に実施し、これにより得られるニーズに応じた支援のノウハウの蓄積・普及に係る調査研究を実施する。

イ ネットワーク強化等に向けた取組の促進

民間シェルター等における被害者支援情報やノウハウ等の共有を推進するため、民間シェルターのネットワーク強化に向けた取組（研修、シンポジウムの開催等）を促進する。

ウ 税制・財政上の措置の利活用促進

認定・特定認定NPO法人制度や特定公益増進法人制度等の寄付金税制等の利活用促進に向け、民間シェルターの運営団体等に対するNPO法人化の手続きについての情報提供を行うほか、民間シェルターが果たす公益的役割の周知を図る¹³。

各都道府県・市町村に対して、民間シェルターを含む民間団体に対する支援のための支出が特別交付税措置の対象となることについて改めて周知を行い、各地方公共団体が行う民間団体に対する支援の実施を促進する。

エ 行政との連携強化、地域間格差の解消

官民連携によるDV被害者等に対する支援充実のため、行政が発出するDV被害者支援に関する通知等については、HPへの掲載その他の方法により、民間シェルターをはじめとする民間団体に対する速やかな提供を促進する。

民間シェルターに対する財政支援実績のない地方公共団体に対する理由等の調査を実施するとともに、地方公共団体における財政支援による事業展開の好事例等の収集、周知を行う等、地方公共団体による財政支援充実に向けた取組を促進する。

オ 地方公共団体と民間シェルター等との連携の在り方等の検討

婦人相談所において一時保護された被害者等が、地域で自立し定着するための支援に関する地方公共団体と民間シェルター等との連携の在り方等について、平成26

¹³ ただし、NPO法人化に伴う情報開示について、民間シェルターの危機管理と安全確保が脅かされないことがないよう行政側は十分配慮をすることが必要。

年度から実施しているモデル事業の実施状況や、「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」の議論を踏まえ、検討する。

(3) 加害者更生を含む加害者対応の推進

ア 加害者対応と連動させた包括的な被害者支援体制の構築に関する検討

加害者更生を含む加害者対応に関する取組は被害者（子どもも含む。）の安全・安心を確保するための手法としても有効であるとの認識に立ち、暴力を容認しない社会環境の整備に向けた啓発（第1次予防）を実施する。また、リスクアセスメント指標を用いた機関間連携に基づく被害者支援及び加害者対応（第2次予防）、再被害の防止に向けた官民連携による加害者更生プログラム（第3次予防）の実施基準や実施促進に向けた課題等を調査する。

イ 加害者更生プログラムの実施基準等の作成に向けた検討

加害者更生プログラムを実施している民間団体等と協働し、これまでの調査研究成果を参考にしながら、地方公共団体と連携した加害者更生プログラムの実施基準等の作成等、地域社会内における、加害者更生プログラムを含む加害者対応と連動させた包括的な被害者支援体制の構築について検討する。

(4) 児童虐待対策等との連携強化

ア DVと児童虐待の特性・関連性等の理解の促進

配偶者暴力相談支援センター、民間シェルター、並びに児童相談所等を対象として、DVと児童虐待の特性、関連性に関する理解の促進や、関係機関における的確な連携強化により、被害の早期発見・早期介入が可能となり、相談対応力等の向上が図られるよう、実践的な内容の官民連携による研修等を実施する。

イ DVの特性や子どもへの影響等に係る啓発活動の推進

女性に対する暴力をなくす運動（11月12日～25日）において、児童虐待防止推進月間（11月）と連携しつつ、予防啓発に加え、DVの特性や子どもへの影響を周知するとともに、被害の早期発見・早期介入に向けて関係機関への通報を促す等、国民の意識向上に向けた啓発活動を推進する。

ウ 関係機関相互の連携体制の整備・強化

被害者（子どもも含む。）に対する保護、支援をより適切に行うため、配偶者暴力相談支援センター、都道府県警察、福祉事務所、児童相談所等のDV対策に関連性を有する関係機関による協議会の活用を促進するほか、関係機関間のより柔軟な連携の在り方について具体的に検討・共有することにより、個別事案の対応を含めた関係機関相互の連携体制の一層の整備・強化に取り組む。

また、児童福祉法に基づく要保護対策地域協議会等DV問題と関連の深い既存のネットワークとの連携や統合をはじめ児童虐待関連施策との連携協力を効果的かつ効率的に進めることについて検討する。

エ 包括的なアセスメントによるリスク判断の手法等に関する検討

DV対応機関と児童虐待対応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対応の在り方に関するガイドラインの策定に向けた検討を行う。

おわりに

本検討会は、2月から5月の4か月間にわたって計4回開催され、学識経験者や支援者、地方公共団体等の立場から活発な議論が交わされることで、DV等の生きづらさを抱える女性のための民間シェルター等に対する支援の現状や課題が明らかとなり、その結果、支援拡充の方向性等について一定の結論を得ることができた。

ほとんどの民間シェルターに共通してみられる問題が財政面の不足であり、民間シェルターの運営が支援者の熱意によって支えられている状況は想像に難くない。構成員からは、財政面の不足によって寄付金や助成金の確保に多くの時間が割かれている現状や、新しいスタッフの確保が困難なことによる支援者の高齢化等により、「数年後には複数の民間シェルターの存続が困難になる」といった想像以上に厳しい現実が報告された。

また、このような財政面の不足による一連の問題は、本検討会において実施した「民間シェルター等に対するアンケート調査」¹⁴の結果からも裏付けられることとなった。アンケートに回答した施設（95施設）のうち、常勤職員がいる施設は6割にとどまり、多くが非常勤やボランティアによって支えられている一方で、常勤職員や非常勤職員のうち、何らかの専門資格を持っている職員は7割近くに上っている。

専門資格の有無だけがDV等被害者支援の専門性を測る唯一の指標ではないことに留意しつつも、アンケート調査結果において言及されている民間シェルター支援者が有する様々な専門資格からは、民間シェルターの特徴として挙げられる「専門性」が多様なネットワークにおいて維持されていることが推察されるものであった。

支援体制の問題としては、行政との連携不足、とりわけ対等な関係性が築けていないという指摘もあった。この点については、支援拡充の方向性における「基本的な考え方」としてとりまとめられているように、今後は、民間シェルターによるノウハウの蓄積がDV被害者支援における重要な社会資源であることを認識し、民間と行政が対等な立場で連携することが重要な課題となる。

支援内容の課題としては、被害者の自立支援、とりわけ施設退所後も含めた切れ目のない支援の必要性や、被害者自身の力を回復させるためのカウンセリングの重要性も指摘された。また、DVと児童虐待の関連性を踏まえた対応が求められているところ、「ファミリー・バイオレンス」という視点からの全国的な分析の必要性や、児童相談所と配偶者暴力相談支援センター等との連携体制の強化等、具体的な提案もなされた。

¹⁴ 本アンケート調査は、短期間での回答の依頼にもかかわらず、95の民間シェルター（若年女性や子ども、生活保護世帯への支援を行っている施設を含む）及び67の地方公共団体に御協力をいただくことができた。この場を借りて、感謝を申し上げたい。

今後、本報告書に示した「基本的な考え方」に則しながら、民間シェルターの基盤強化はもとより、行政その他の関連機関との連携強化、そして国民の意識向上に向けた啓発活動の推進までを含む幅広い支援拡充が求められるところである。

本報告書を契機に、今後、社会における被害者支援の取組がさらに進展し、民間シェルターの重要性への理解が深まり、その安定的な活動を保障するための支援の充実が図られることで、DVをはじめとする生きづらさを抱える女性に対する支援の輪が広がっていくことが望まれる。

「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会」
構成員名簿

【五十音順、◎座長、敬称略、役職は平成31年2月1日現在】

| | |
|-----------|---|
| 生 稲 晃 子 | 女優 |
| 小 川 真理子 | 九州大学男女共同参画推進室准教授 |
| ◎ 戒 能 民 江 | お茶の水女子大学名誉教授 |
| 北 仲 千 里 | NPO法人全国女性シェルターネット共同代表 広島大学ハラスメント相談室准教授 |
| 添 田 千 絵 | 神奈川県福祉子どもみらい局人権男女共同参画課長 |
| 橘 ジュン | NPO法人BONDプロジェクト代表 |
| 中 田 慶 子 | NPO法人DV防止ながさき理事長 |
| 原 健 一 | 佐賀県DV総合対策センター所長 |
| 松 本 和 子 | NPO法人女性ネットさやさや(Saya-Saya)代表理事 |

(オブザーバー)

厚生労働省

「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会」
開催状況

第1回 平成31年2月1日（金） ヒアリング

- 民間シェルター等に対する支援の現状（内閣府、厚生労働省）
- 民間シェルターの位置付けと役割、支援の在り方（戒能構成員）

第2回 平成31年3月12日（火） ヒアリング

- DV被害者支援と民間シェルター～海外の取組事例から～（小川構成員）
- 民間シェルターが取り組むDV被害者支援と現状の問題点等（北仲構成員）
- DV被害を受けた女性や子どもたちに必要な支援（中田構成員）
- 被害者のために必要な支援の仕組み等（原構成員）
- 民間シェルター／ステップハウスの課題と提案（松本構成員）

第3回 平成31年4月17日（水） ヒアリング

- 神奈川県におけるDV等の被害者への支援と民間シェルターとの連携（添田構成員）
- 若年女性を取り巻く現状（橘構成員）
- 民間シェルターの見学を通じて私が感じたこと、取組の提案（生稻構成員）

第4回 令和元年5月20日（月） 報告書の検討

DV等の被害者のための民間シェルター等に関するアンケート調査

令和元年5月

内閣府男女共同参画局

目次

| | |
|--|----|
| I 調査の概要 | 1 |
| 1 調査の目的..... | 1 |
| 2 調査の対象..... | 1 |
| 3 調査項目..... | 1 |
| 4 調査の時期..... | 1 |
| II 調査結果の概要 | 2 |
| 1 DV 被害者等の支援を行っている民間施設..... | 2 |
| (1) 常勤職員の数..... | 2 |
| (2) 常勤職員のうち、専門資格を持つ職員数..... | 3 |
| (3) 非常勤職員の数..... | 4 |
| (4) 非常勤職員のうち、専門資格を持つ職員数..... | 5 |
| (5) ボランティアの数..... | 6 |
| (6) 常勤職員「0人」の施設における非常勤職員とボランティアの数..... | 7 |
| (7) 調査実施時点での18歳以上の受入れ状況..... | 7 |
| (8) 調査実施時点での18歳未満の受入れ状況..... | 8 |
| (9) 調査実施時点で入居者の受入れがない施設..... | 9 |
| (10) 被害者の受入れにあたっての条件..... | 9 |
| (11) 被害者の主な受入れルート..... | 10 |
| (12) 支援の内容..... | 11 |
| (13) 現在抱えている問題や課題..... | 11 |
| (14) 問題や課題の解決にあたっての障害..... | 13 |
| (15) 国・自治体が行う支援における不十分な点..... | 15 |
| 2 都道府県及び政令指定都市のDV等被害者支援担当課（室）..... | 17 |
| (1) 民間団体との意見交換の有無..... | 17 |
| (2) 民間団体を対象とした研修の有無..... | 17 |
| (3) 民間団体への情報提供（研修の場以外で）..... | 18 |
| (4) 民間団体との連携にあたっての問題や課題..... | 18 |
| (5) 問題や課題の階希有にあたっての障害..... | 19 |
| (6) 民間シェルターがない自治体における保護先..... | 19 |
| (7) 民間シェルターがないことによる問題や課題..... | 20 |
| (8) 国に対する意見や要望..... | 20 |

I 調査の概要

1 調査の目的

DV被害者等の一時保護や相談、自立に向けた支援等を行う民間シェルターが置かれている厳しい状況（脆弱な人的・物的・財政的基盤、関係機関との連携不足、情報不足、安全性・秘匿性等）に鑑み、本調査では、本施策に係る民間団体及び地方公共団体における現状と課題を把握し、国および地方公共団体における民間シェルター等に対する支援の在り方の検討に活用していくことを目的とする。

2 調査の対象

- (1) 主にDV被害者支援を行っている民間施設（若年女性や子供、生活保護世帯への支援を行っている民間施設を含む）（回答施設数：95）
- (2) 都道府県および政令指定都市のDV被害者等支援担当課(室)（回答自治体数：67）

3 調査項目

- (1) DV被害者等の支援を行っている民間施設
施設の体制（職員数等）や支援の実態、問題や課題等。
- (2) 都道府県および政令指定都市のDV被害者等支援担当課(室)
民間施設との連携状況（意見交換の場や研修等）、民間団体との連携にあたっての問題や課題等。

4 調査の時期

平成31年2月

Ⅱ 調査結果の概要

1 DV被害者等の支援を行っている民間施設

(1) 常勤職員の数

常勤職員がいる施設は57施設(60%)にとどまり、1施設あたりの常勤職員の平均は2.0人となっている。また、常勤職員がいる施設に限ると、職員の数が「1人」と回答した施設が約3割と最も多く、「3人以下」の施設が7割以上を占める。

表1-(1) 常勤職員の数

| 常勤職員数 | 施設数 | 割合(%) |
|-------|-----|-------|
| 総数 | 95 | 100.0 |
| 0人 | 35 | 36.8 |
| 1人 | 17 | 17.9 |
| 2人 | 11 | 11.6 |
| 3人 | 14 | 14.7 |
| 5人 | 4 | 4.2 |
| 6人 | 3 | 3.2 |
| 7人 | 2 | 2.1 |
| 8人 | 2 | 2.1 |
| 9人 | 1 | 1.1 |
| 11人 | 1 | 1.1 |
| 12人 | 1 | 1.1 |
| 13人 | 1 | 1.1 |
| 無回答 | 3 | 3.2 |

* 「5人」と回答したうちの1施設は、「グループ全体であり、シェルター専属ではない」との注意書きがあった。

(2) 常勤職員のうち、専門資格を持つ職員数

常勤職員が1人以上いる57施設のうち、専門資格を持つ常勤職員がいる施設は39施設(68.4%)であり、約7割の施設が専門資格をもつ常勤職員がいる。

なお、専門資格の主な種類としては、社会福祉士(16施設)、保育士(9施設)、看護師(7施設)、精神保健福祉士(4施設)、介護福祉士(4施設)、臨床心理士(3施設)、教員免許(3施設)の他、カウンセラーやセラピスト、SANE等が挙げられた。

表1 - (2) 専門資格を持つ常勤職員数

| 専門資格を持つ 常勤職員数 | 施設数 | 割合 (%) |
|------------------|-----|--------|
| 総数 | 57 | 100.0 |
| 0人 | 14 | 24.6 |
| 1人 | 14 | 24.6 |
| 2人 | 10 | 17.5 |
| 3人 | 5 | 8.8 |
| 4人 | 2 | 3.5 |
| 5人 | 2 | 3.5 |
| 6人 | 2 | 3.5 |
| 7人 | 3 | 5.3 |
| 8人 | 1 | 1.8 |
| 無回答 | 4 | 7.0 |

(3) 非常勤職員の数

非常勤職員がいる施設は65施設(68.4%)であり、1施設あたりの非常勤職員の平均は4.0人である。非常勤職員がいる施設に限ると、人数が「3人」と回答した施設が20%と最も多く、「3人以下」の施設が44.6%となっている。

表1－(3) 非常勤職員数

| 非常勤職員数 | 施設数 | 割合(%) |
|--------|-----|-------|
| 総数 | 95 | 100.0 |
| 0人 | 25 | 26.3 |
| 1人 | 8 | 8.4 |
| 2人 | 8 | 8.4 |
| 3人 | 13 | 13.7 |
| 4人 | 4 | 4.2 |
| 5人 | 6 | 6.3 |
| 6人 | 8 | 8.4 |
| 7人 | 3 | 3.2 |
| 8人 | 1 | 1.1 |
| 10人 | 3 | 3.2 |
| 11人 | 5 | 5.3 |
| 12人 | 2 | 2.1 |
| 15人 | 1 | 1.1 |
| 20人以上 | 3 | 3.2 |
| 無回答 | 5 | 5.3 |

(4) 非常勤職員のうち、専門資格を持つ職員数

非常勤職員がいる1人以上いる65施設のうち、専門資格を持つ非常勤職員がいる施設は47 (72.3%)で7割以上に上るが、専門資格を持つ非常勤職員の人数は「1人」が最も多くなっている。

ある民間施設では、職員として雇用できるのは数名程度だが、自立支援プログラムや子どもプログラム等も含めると90名を超えるスタッフが関わっているという記述もあった。

なお、専門資格の主な種類としては、社会福祉士(14施設)、介護福祉士(10施設)、保育士(10施設)、教員免許(8施設)、看護師(7施設)、臨床心理士(7施設)、精神保健福祉士(6施設)の他、フェミニストカウンセラーや認定心理士、弁護士、司法書士等が挙げられた。

表1－(4) 専門資格を持つ非常勤職員数

| 専門資格を持つ 非常勤職員数 | 施設数 | 割合 (%) |
|-------------------|-----|--------|
| 総数 | 65 | 100.0 |
| 0人 | 11 | 16.9 |
| 1人 | 15 | 23.1 |
| 2人 | 12 | 18.5 |
| 3人 | 7 | 10.8 |
| 4人 | 4 | 6.2 |
| 5人 | 4 | 6.2 |
| 6人 | 2 | 3.1 |
| 9人 | 1 | 1.5 |
| 10人以上 | 2 | 3.1 |
| 無回答 | 7 | 10.8 |

(5) ボランティアの数

ボランティア¹がいる施設は68 (71.6%) であり、1施設あたりのボランティア人数の平均は5.3人である。ボランティアがいる施設に限ると、人数が「3人」の施設が約2割と最も多くなっている。

表1 - (5) ボランティアの数

| ボランティア人数 | 施設数 | 割合 (%) |
|----------|-----|--------|
| 総数 | 95 | 100.0 |
| 0人 | 23 | 24.2 |
| 1人 | 3 | 3.2 |
| 2人 | 8 | 8.4 |
| 3人 | 13 | 13.7 |
| 4人 | 5 | 5.3 |
| 5人 | 9 | 9.5 |
| 6人 | 6 | 6.3 |
| 7人 | 3 | 3.2 |
| 8人 | 5 | 5.3 |
| 9人 | 1 | 1.1 |
| 10人 | 5 | 5.3 |
| 12人 | 2 | 2.1 |
| 16人 | 1 | 1.1 |
| 20人以上 | 7 | 7.4 |
| 無回答 | 4 | 4.2 |

¹ ここでいう「ボランティア」とは、無償または交通費程度の実費支給のみで定期的に活動している者であり、一時的・単発的に活動している者を含めない。

(6) 常勤職員「0人」の施設における非常勤職員とボランティアの数

常勤職員が「0人」の施設（35施設）における非常勤職員とボランティアの人数を調べたところ、非常勤職員も「0人」の施設が14施設（40%）あり、ここではすべてボランティアによって支援が行われていることがわかった。なお、常勤職員及び非常勤職員がいずれも「0人」である施設（14施設）における、1施設あたりの平均ボランティア人数は7.4人であり、全施設における平均（5.3人）に比べ約2ポイント高くなっている。

表1－(6)

| 非常勤職員人数 | 施設数 | 割合 (%) |
|---------|-----|--------|
| 総数 | 35 | 100.0 |
| 0人 | 14 | 40.0 |
| 1～5人 | 10 | 28.6 |
| 6～10人 | 6 | 17.1 |
| 11人以上 | 4 | 11.4 |
| 無回答 | 1 | 2.9 |

表1－(6)

| ボランティア人数 | 施設数 | 割合 (%) |
|----------|-----|--------|
| 総数 | 35 | 100.0 |
| 0人 | 5 | 14.3 |
| 1～5人 | 17 | 48.6 |
| 6～10人 | 9 | 25.7 |
| 11～20人 | 2 | 5.7 |
| 21人以上 | 2 | 5.7 |

(7) 調査実施時点での18歳以上の受入れ状況

調査実施時点²で18歳以上の女性を受け入れている施設は63施設（66.3%）である。また、18歳以上の女性を受け入れている施設に限ると、約7割の施設が受入れ人数が「3人以下」であった。

一方、18歳以上の男性を受け入れている施設は4施設（4.2%）にとどまる。

表1－(7) 18歳以上の女性

| 受入れ人数 | 施設数 | 割合 (%) |
|-------|-----|--------|
| 総数 | 95 | 100.0 |
| 0人 | 26 | 27.4 |
| 1人 | 24 | 25.3 |
| 2人 | 13 | 13.7 |
| 3人 | 7 | 7.4 |
| 4人 | 5 | 5.3 |
| 5人 | 4 | 4.2 |
| 6～10人 | 6 | 6.3 |
| 11人以上 | 4 | 4.2 |
| 無回答 | 6 | 6.3 |

表1－(7) 18歳以上の男性

| 受入れ人数 | 施設数 | 割合 (%) |
|-------|-----|--------|
| 総数 | 95 | 100.0 |
| 0人 | 68 | 71.6 |
| 1人 | 1 | 1.1 |
| 2人 | 1 | 1.1 |
| 4人 | 1 | 1.1 |
| 5人以上 | 1 | 1.1 |
| 無回答 | 23 | 24.2 |

² 1施設については、調査実施時点（平成31年2月）での受入れ人数ではなく、追加調査実施時点（平成31年4月）での受入れ人数となっている。

- * 「無回答」には、「安全性配慮のため無回答」「当該対象については受入れ不可」である施設を含む。
- * 「0人」には、「当該対象については受入れ不可」である施設を含む。
- * 「18歳以上の女性」について、受入れ人数が「1～2人」となっていた1施設については、「2人」で集計した。

(8) 調査実施時点での18歳未満の受入れ状況

調査実施時点³で18歳未満の女性を受け入れている施設は30施設(31.6%)である。また、18歳未満の女性を受け入れている施設に限ると、7割以上が受入れ人数が「3人以下」である。

同様に、18歳未満の男性を受け入れている施設は23施設(24.2%)である。

なお、18歳未満の男女の入居者について、被害者の「同伴児童」であることが調査票から読み取れる施設は少なくとも15施設あった。

表1－(8) 18歳未満の女性

| 受入れ人数 | 施設数 | 割合 (%) |
|-------|-----|--------|
| 総数 | 95 | 100.0 |
| 0人 | 47 | 49.5 |
| 1人 | 8 | 8.4 |
| 2人 | 7 | 7.4 |
| 3人 | 7 | 7.4 |
| 4人 | 1 | 1.1 |
| 5人 | 3 | 3.2 |
| 6～10人 | 3 | 3.2 |
| 11人以上 | 1 | 1.1 |
| 無回答 | 18 | 18.9 |

表1－(8) 18歳未満の男性

| 受入れ人数 | 施設数 | 割合 (%) |
|-------|-----|--------|
| 総数 | 95 | 100.0 |
| 0人 | 50 | 52.6 |
| 1人 | 7 | 7.4 |
| 2人 | 8 | 8.4 |
| 3人 | 6 | 6.3 |
| 6～10人 | 2 | 2.1 |
| 無回答 | 22 | 23.2 |

- * 「無回答」には、「安全性配慮のため無回答」「当該対象については受入れ不可」「世帯単位のため人数は答えられない」等の施設を含む。
- * 「0人」と回答した施設には、「当該対象については受入れ不可」である施設を含む。
- * 「18歳未満の女性」について、受入れ人数が「1～2人」となっていた1施設については、「2人」で集計した。

³ 1施設については、調査実施時点(平成31年2月)での受入れ人数ではなく、追加調査実施時点(平成31年4月)での受入れ人数となっている。

(9) 調査実施時点で入居者の受入れがない施設

調査実施時点でいずれの入居者も受入れがない施設は24施設(25.3%)であった。

(10) 被害者の受入れにあたっての条件(自由記述)

被害者の受入れにあたっての条件を自由記述で回答してもらい、分類を行った(2つ以上回答があった施設は重複あり)。自炊や清掃等の自立した生活が可能であることを条件として挙げている施設が24施設(25.3%)と最も多い。次いで、障害や疾病・疾患がある場合は不可という条件を挙げている施設が23施設(24.2%)と多かった。障害や疾病・疾患については、その理由として、施設にエレベーターがないため車いすや高齢者の移動が困難であったり、スタッフが夜間不在のため介助や介護が必要な被害者は受入れが難しいといった事情が挙げられた。

なお、「携帯電話利用禁止・制限あり」を挙げている施設は18施設(18.9%)、「外出禁止・制限あり」を挙げている施設は8施設(8.4%)であった。

表1- (10) 受入れにあたっての条件

| 受入れ条件 | 施設数 | 割合 (%) |
|---------------------|-----|--------|
| 総数 | 95 | |
| 自炊や清掃等の生活自立 | 24 | 25.3 |
| 解除が必要な障害、疾病・疾患がないこと | 23 | 24.2 |
| 携帯利用禁止・制限あり | 18 | 18.9 |
| 場所や他の入所者の秘匿 | 16 | 16.8 |
| 依存症、希死念慮不可 | 13 | 13.7 |
| 利用料負担可 | 9 | 9.5 |
| 行政による委託に基づく入所 | 9 | 9.5 |
| 外出禁止・制限あり | 8 | 8.4 |
| 夫の追求あり不可 | 6 | 6.3 |
| その他 | 4 | 4.2 |
| なし・無回答 | 4 | 4.2 |

* 「その他」は飲酒喫煙不可、臨月の方は不可、仮名使用、弁護士との代理人契約をする、等。

* 約3割近くの施設が入所者の性別・年齢(「女性のみ、男性不可」「男児の場合は被害者の同伴のみ可」等)を条件にしているという回答を挙げていたが、本調査の主な対象が民間シェルターであり、入所者の性別や年齢は何らかの規定がある施設が多く、回答していない施設も多数あると考えられるため、今回の集計には含めていない。

(11) 被害者の主な受入れルート（自由記述）

被害者の受入れルートについて自由記述で回答してもらい、分類を行った（2つ以上回答があった施設は重複あり）。「市町村」を主なルートに挙げた施設が50.5%と最も多く、次いで「配偶者暴力相談支援センター」（43.2%）、「警察署」、「福祉機関」、「婦人相談所」を挙げた施設がそれぞれ3割程度となっている。また諸機関を介さず被害者が直接相談に訪れるケースが多い施設も26.3%あった。

表1－(11) 主な受入れのルート

| 紹介元 | 施設数 | 割合 (%) |
|--------|-----|--------|
| 総数 | 95 | |
| 市町村 | 48 | 50.5 |
| 配暴センター | 41 | 43.2 |
| 警察署 | 32 | 33.7 |
| 福祉機関 | 31 | 32.6 |
| 婦人相談所 | 28 | 29.5 |
| 民間団体 | 18 | 18.9 |
| 弁護士 | 10 | 10.5 |
| 医療機関 | 7 | 7.4 |
| 被害者が直接 | 25 | 26.3 |
| 無回答 | 1 | 1.1 |

(12) 支援の内容

下記の項目について支援を行っているかどうか尋ねたところ、項目として挙げたいずれの支援内容についても7割から8割の施設が実施しており、支援内容が多岐にわたっていることが見受けられる。

表1－(12) 支援の内容（複数回答）

| 支援あり（複数回答） | 施設数 | 割合（%） |
|------------|-----|-------|
| 総数 | 95 | |
| 被害者の保護受け入れ | 89 | 93.7 |
| 一時保護委託 有り | 60 | 63.2 |
| 一時保護委託 無し | 16 | 16.8 |
| 無回答 | 13 | 13.7 |
| 相談（電話、面接等） | 84 | 88.4 |
| 情報提供 | 84 | 88.4 |
| 同伴児童への支援 | 82 | 86.3 |
| 心理に関する支援 | 70 | 73.7 |
| 生活支援 | 87 | 91.6 |
| 司法支援 | 72 | 75.8 |
| 医療支援 | 74 | 77.9 |
| 行政手続き支援 | 79 | 83.2 |
| その他 | 66 | 69.5 |
| 無回答 | 1 | 1.1 |

*「その他」の主な内容としては、就労支援、同行支援、転居支援、同伴児への学習支援や外国籍の方への言語等の支援、また、携帯電話の契約支援や各種講座・プログラム、イベント等が挙げられた。

(13) 現在抱えている問題や課題

現在、どのような問題や課題を抱えているかについて、7項目（「施設・設備の問題」「スタッフの不足」「スタッフの専門的知識の不足」「安全性、秘匿性の問題」「関係機関との連携不足」「財政的問題」「その他」）から複数回答で選んでもらい、その具体的な内容を自由記述で回答してもらった。その結果、施設の8割以上が、「財政的問題」「施設・設備の問題」「スタッフの不足」を抱えていることがわかった。また、それぞれの問題の具体的な内容を見ると、「施設・設備の問題」では「施設設備の維持費が不足」が最も多く、「スタッフの不足」では「人件費不足」が最も多いことから、回答の多かった3項目のいずれも財政上の問題と大きく関わっていることが見受けられる。

「財政的問題」では、寄付金やカンパだけでやりくりをしているという団体や、ボランティアスタッフが他で働いたお金を寄付している、という施設もあった。

「施設・設備の問題」では、入居者がいない時でも家賃や光熱費等を払わなければならないかったり、修理やリフォーム費用が捻出できないといった費用の問題の他にも、「エアコンの設備がない」「間取りにおけるプライバシーの確保が困難」「洋服や荷物を置くスペー

「がない」といった基本的な生活上の問題から、「キッチンのスペースがなく給食制しかできない」「車で避難された方のための駐車場がない」といった被害者が自立して生活していくための基盤づくりにも直結する問題が挙げられた。

「スタッフの不足」では、「民間シェルターのスタッフだけでは生活が成り立たず、兼業をしているために昼間に動けるスタッフがいらない」といった問題や、「移動に車が必要だが運転できるスタッフがいらない」、「外国人の対応にあたり必要な言語ができるスタッフがいらない」等の問題、また「スタッフを増やそうにも、スタッフのためのスペースがない」といった問題等も挙げられ、入居している被害者のケアや自立支援の提供が難しい現状が見受けられる。

「安全性、秘匿性の問題」では、防犯カメラがついていなかったり、オートロックではないといった建物の安全性や、シェルターで生活保護を申請する際にシェルターの住所を求められる等の場所の秘匿性に関するもの、および、被害者の個人情報を保管する際のセキュリティシステムといった情報の秘匿性に関するものが挙げられた。とりわけ、場所の秘匿性に関しては、「地方都市では施設を特定されやすい」といった地域的な事情や、「加害者が反社会的勢力の関係者である場合も受け入れているため、相手に場所を知られてしまう等で、すでに何度も移転を余儀なくされている」といった深刻な問題も生じていた。

表1－(13) 現在、抱えている問題や課題（複数回答）

| 問題・課題内容 | 施設数 | 割合 (%) |
|---------------|-----|--------|
| 総数 | 95 | |
| 財政的問題 | 81 | 85.3 |
| 施設・設備の問題 | 80 | 84.2 |
| スタッフの不足 | 80 | 84.2 |
| 安全性、秘匿性の問題 | 67 | 70.5 |
| スタッフの専門的知識の不足 | 58 | 61.1 |
| 関係機関との連携不足 | 55 | 57.9 |
| その他 | 43 | 45.3 |
| 問題なし | 1 | 1.1 |
| 無回答 | 1 | 1.1 |

なお、現在抱えている問題や課題の具体的内容（自由記述）を分類した結果は下記の通りである。

○財政的問題

（具体的内容）

- ・運営資金の不足（76 施設）
- ・施設整備費の不足（13 施設） 等。

○施設・設備の問題

(具体的内容)

- ・施設設備の維持費が不足 (23 施設)
- ・老朽化 (18 施設)
- ・施設自体の確保が困難 (14 施設) 等。

○スタッフの不足

(具体的に内容)

- ・人件費不足 (33 施設)
- ・スタッフの高齢化 (19 施設)
- ・若手スタッフの確保が困難 (17 施設) 等。

○安全性、秘匿性の問題

(具体的内容)

- ・スマホによる居場所の特定 (12 施設)
- ・セキュリティシステムが不十分 (12 施設) 等。

○スタッフの専門的知識の不足

(具体的内容)

- ・研修費の確保が困難 (9 施設)
- ・研修時間の確保が困難 (9 施設)
- ・心理的ケアの知識が不足 (9 施設)
- ・障害のある被害者の支援や法律の知識等の幅広い知識 (8 施設) 等。

○関係機関との連携不足

(具体的内容)

- ・行政との連携不足 (18 施設)
- ・行政機関内の連携不足 (5 施設)
- ・民間シェルターに対する理解不足 (4 施設) 等。

○その他

(具体的内容)

- ・社会の理解不足
- ・一時保護委託件数の減少
- ・子どもたちへのケアが不十分 等。

(14) 問題や課題の解決にあたっての障害 (自由記述)

問題や課題の解決にあたり、障害となっているものについて自由記述で回答してもらい、分類を行った。「財源不足」を挙げる施設が6割と最も多く、次いで「スタッフ不足」を挙げた施設が約3割であった。また、「財源不足」と「スタッフ不足」は関連している場合が多く、スタッフ不足やスタッフの高齢化の問題の背景には財源不足があることを指摘する団体が多く見受けられた。中には、「他の業務での資金をシェルター運営に回してやりくりをしてきたが、人材の高齢化等によりそれも困難な状況となった」等で、閉鎖を余儀なくされたり、「あと数年で、20年以上にわたる現場のノウハウの蓄積が後継できずに、消失してし

まう」という悲痛な現状も見受けられた。また、「団体理事会でもシェルター活動の意義は理解されるものの、赤字部門としての責任を問われる」等、支援者の「熱意」だけでは運営に限界がきているといった記述もあった。そこには、支援者の「専門性の高さや危険度の高さの割に、きちんとした専門職の扱いがなされていない」といった構造的な問題の指摘もあった。

「行政の支援体制や理解不足」の具体的な内容としては、たとえば、「支援を行う各市町村担当者が数年で変わることで、支援内容やノウハウの蓄積が行われにくい」「委託による保護の場合、事前の協議がなく、一方的に支援内容を決定される」等が指摘された。

「その他」には、DV防止法や委託事業に関する「法制度の問題」や「安全性の確保」が多く指摘されている。とりわけ、安全性の確保としては、加害者の追跡に対する懸念が多く挙げられた。また、被害者の自立支援までの難しさとして、被害者やその子どもの「メンタルケア」の問題があり、「カウンセリングが必要であっても費用の課題があり、専門的なメンタルケアを継続して受けることが出来ない」といった指摘も見られた。

今回は、DV被害者のためのシェルターに加え、若年女性のためのシェルターや子どもシェルターにもアンケートに御協力いただいたが、「虐待を背景に性的搾取の被害に遭った中高生世代の少女たちを保護しているため、5年、6年と長い支援が必要になるが、年々相談者が増えている」状況であり、寄付集め等に時間を割かなくてはならない現状や、「子どもシェルターにはそれ特有の支援が必要なため、現行法の枠組みにおける運営には限界がある」等の指摘があった。被害者の多様なニーズに寄り添うためには、民間シェルターの多様性や柔軟性が求められているところであり、今後の検討課題である。

表1 - (14) 問題や課題の解決にあたり障害となっているもの

| 障害となっているもの | 施設数 | 割合 (%) |
|-------------------|-----|--------|
| 総数 | 95 | |
| 財源不足 | 58 | 61.1 |
| スタッフ不足 | 30 | 31.6 |
| 行政の支援体制や理解不足 | 24 | 25.3 |
| スタッフの高齢化 | 13 | 13.7 |
| スタッフの育成や専門性の確保が困難 | 10 | 10.5 |
| 子どものケアが不十分 | 7 | 7.4 |
| 社会の理解不足 | 6 | 6.3 |
| 委託数の減少 | 6 | 6.3 |
| その他 | 18 | 18.9 |

(15) 国・自治体が行う支援における不十分な点（自由記述）

国・自治体が行う支援における不十分な点について自由記述で回答してもらい、分類を行った。「財政支援」を挙げた施設が半数以上と最も多く、次いで「支援体制の整備」が約3割、「被害者のニーズに応じた支援に対するサポート」「行政職員の専門性向上」がそれぞれ約2割となっている。

「財政支援」には、委託費だけでなく、安定的な運営を行うための支援が不足しているとの指摘が多かった。

「支援体制の整備」では、「行政手続き、法的手続き、緊急避難、自立支援をワンストップでできるような体制整備」といったDV被害者支援がワンストップでできる支援体制の整備を求める回答が多く見受けられた。また、現在のような「縦割りの行政支援」では、「本人が窓口に出向く力がないと支援を得られず、困難を抱えて孤立し、加害者の元に戻るケースも出てくる」といった深刻な現状も指摘されており、被害者の目線に立った支援体制の整備が課題として挙げられた。また、DVと児童虐待との連携や、「見ず知らずの県外へ居所設定するよりも、県内で見守りできるような支援体制が必要」等の指摘もあった。

「被害者のニーズに応じた支援に対するサポート」としては、住居支援や就労支援、メンタルケアといった被害者の自立に向けた長期的支援が欠如しているという指摘が多かった。

「精神疾患等で心理的ケアが必要な被害者も多く、退所までの支援が長期化している」という指摘や、「シェルター滞在中よりも、退所して地域で生活を始めてからの支援に人手と時間がかかる」といった指摘、子供への専門的なメンタルケアや進学・教育費を支援する必要性を指摘する施設もあった。

「行政職員の専門性向上」では、「DV被害者支援には高度な専門性が求められるため、担当者にはソーシャルワーカーなどの専門職をより多く配置してほしい」といった行政職員の専門性に対する要望の他、「民間との対等なパートナーシップ意識の欠如」といった、DV被害者支援や民間団体への意識や理解の欠如を指摘する施設も見受けられた。

「研修の実施」では、相談員や支援員に対する研修の必要性だけでなく、「予防教育を中学・高校のカリキュラムに加える」といった、広く社会への啓発も必要であるという指摘もあった。

「加害者更生の取組」では、「加害者に対する非暴力トレーニングや暴力自己抑止のスキル取得訓練等の実効性のある加害者対策」を期待する回答も見受けられた。

「その他」には、外国人被害者に対する通訳の確保や、解決への対応が難しいケースに対するスーパーバイズの確保への予算措置、利用者の実態把握等の調査・分析といった要望が見受けられた。

表 1 - (15) 不足している支援

| 不足している支援 | 施設数 | 割合 (%) |
|-----------------------|-----|--------|
| 総数 | 95 | |
| 財政支援 | 54 | 56.8 |
| 支援体制の整備 | 30 | 31.6 |
| 被害者のニーズに応じた支援に対するサポート | 19 | 20.0 |
| 行政職員の専門性向上 | 19 | 20.0 |
| 法制度の整備 | 17 | 17.9 |
| 公的機関の整備 | 8 | 8.4 |
| 研修の実施 | 8 | 8.4 |
| 加害者更生の取組 | 5 | 5.3 |
| その他 | 16 | 16.8 |

2 都道府県および政令指定都市のDV等被害者支援担当課(室)

(1) 民間団体との意見交換の有無

民間シェルターを含むDV被害者支援を行っている民間団体との意見交換の場（連絡会議等）の有無については、9割以上の自治体が実施をしており、開催頻度としては年1～2回の自治体が最も多くなっている。

一方、意見交換の場を設けていない自治体には、その理由を尋ねたところ、「県内に該当する民間団体がない」「県内の民間団体を把握していない」等の理由が多かった。

表2－(1) 民間団体との意見交換の場の有無

| | 総数 (n) | 設けている | 開催頻度 | | | | 設けていない |
|----------|-----------|-------|------|------|------|------|--------|
| | | | 年1～2 | 年3～4 | 年5以上 | その他 | |
| 実 数 | | | | | | | |
| 総数 | 67 | 63 | 46 | 7 | 4 | 6 | 4 |
| 都道府県 | 47 | 45 | 32 | 5 | 4 | 4 | 2 |
| 政令指定都市 | 20 | 18 | 14 | 2 | － | 2 | 2 |
| 構成割合 (%) | | | | | | | |
| 総数 | 100.0 | 94.0 | 68.7 | 10.4 | 6.0 | 9.0 | 6.0 |
| 都道府県 | 100.0 | 95.7 | 68.1 | 10.6 | 8.5 | 8.5 | 4.3 |
| 政令指定都市 | 100.0 | 90.0 | 70.0 | 10.0 | － | 10.0 | 10.0 |

(2) 民間団体を対象とした研修の有無

民間団体を対象とした研修（相談員、支援員向け）の実施の有無について、都道府県では約85%、政令指定都市では約55%の自治体が研修を実施しており、開催頻度としては年1～2回の割合が最も多くなっている。

一方、研修を実施していない自治体に、その理由を尋ねたところ、「民間団体が支援者養成講座等の研修を行っており、自治体による研修のニーズがない」、「民間団体のみを対象とした研修は行っていないが、県(市)の相談員を対象とした研修には参加を呼びかけている」等の理由が挙げられた。

表2－(2) 民間団体を対象とした研修の実施の有無

| | 総数 (n) | 開催している | 開催頻度 | | | 開催していない |
|----------|-----------|--------|------|------|------|---------|
| | | | 年1～2 | 年3～4 | 年5以上 | |
| 実 数 | | | | | | |
| 総数 | 67 | 51 | 23 | 17 | 11 | 16 |
| 都道府県 | 47 | 40 | 17 | 14 | 9 | 7 |
| 政令指定都市 | 20 | 11 | 6 | 3 | 2 | 9 |
| 構成割合 (%) | | | | | | |
| 総数 | 100.0 | 76.1 | 34.3 | 25.4 | 16.4 | 23.9 |
| 都道府県 | 100.0 | 85.1 | 36.2 | 29.8 | 19.1 | 14.9 |
| 政令指定都市 | 100.0 | 55.0 | 30.0 | 15.0 | 10.0 | 45.0 |

(3) 民間団体への情報提供（研修の場以外で）

民間団体に対し、法令や通達等について情報提供を行っているかについては、全体の約4分の3の自治体が実施しており、提供頻度としては「随時・適宜」が約半数を占める。

一方、情報提供を行っていない自治体に、その理由を尋ねたところ、「研修やイベントの情報提供が主であり、通達等の送付対象とはなっていない」「連絡手段がない」「県が実施している（政令指定都市）」等の理由が挙げられた。

表2－(3) 民間団体への情報提供（研修の場以外で）

| | 総数 (n) | 行っている | 提供頻度 | | | | 行っていない |
|-----------------|-----------|-------|-------|------|------|------|--------|
| | | | 随時・適宜 | 年1～3 | 年4以上 | その他 | |
| 実数 | | | | | | | |
| 総数 | 67 | 50 | 31 | 9 | 4 | 6 | 17 |
| 都道府県 | 47 | 37 | 24 | 6 | 4 | 3 | 10 |
| 政令指定都市 | 20 | 13 | 7 | 3 | - | 3 | 7 |
| 構成割合 (%) | | | | | | | |
| 総数 | 100.0 | 74.6 | 46.3 | 13.4 | 6.0 | 9.0 | 25.4 |
| 都道府県 | 100.0 | 78.7 | 51.1 | 12.8 | 8.5 | 6.4 | 21.3 |
| 政令指定都市 | 100.0 | 65.0 | 35.0 | 15.0 | - | 15.0 | 35.0 |

※提供方法：メールが最も多く、次いで郵送が多かった。他に、FAX、連絡会議の場などがあった。

(4) 民間団体との連携にあたっての問題や課題

民間団体との連携にあたり、問題や課題を抱えているかとの質問には、「抱えている」と回答した自治体が4割以上あった。

表2－(4) 民間団体との連携にあたり、何か問題や課題を抱えているか

| | 総数 (n) | 抱えている | 抱えていない |
|-----------------|-----------|-------|--------|
| 実数 | | | |
| 総数 | 67 | 28 | 39 |
| 都道府県 | 47 | 19 | 28 |
| 政令指定都市 | 20 | 9 | 11 |
| 構成割合 (%) | | | |
| 総数 | 100.0 | 41.8 | 58.2 |
| 都道府県 | 100.0 | 40.4 | 59.6 |
| 政令指定都市 | 100.0 | 45.0 | 55.0 |

なお、具体的な問題や課題を自由記述で回答してもらい、分類を行った。

- ・一時保護委託件数の減少や一時保護期間の長期化（5自治体）
- ・民間シェルターにおける緊急対応や安全性の確保に不安がある（4自治体）

- ・民間シェルターが自治体内にないまたは不足している（3自治体）
- ・民間シェルターの実態やルール変更等を把握しきれていない（3自治体）
- ・関係機関との支援方針や個人情報の共有に課題がある（3自治体） 等。

(5) 問題や課題の解決にあたっての障害（自由記述）

問題や課題の解決にあたって障害だと考えられるものについて自由記述で回答してもらった。

一時保護委託件数の減少について、解決の障害となっている問題としては、「一時保護できる者が限定的」等の法制度上の問題を指摘する回答が多く見受けられた。また、これに関連して、「委託費が実績に応じたものではない」という指摘や、「委託費以外に運営費等の固定費用に対する公的な経済的支援が少ない」といった現状について指摘する回答もあった。

緊急対応や安全性の確保への不安について、解決の障害となっている問題としては、民間シェルターの「人員不足」や「施設の老朽化」等の問題が指摘された。

民間シェルターが自治体内に不足している点について、解決の障害となっている問題としては、支援者の安全確保等のノウハウが必要とされることから「新規民間シェルターの開拓が困難」であること、「スタッフ確保が難しい現状で、後継者が育っていない」こと、等についての指摘があった。

(6) 民間シェルターがない自治体における保護先（複数回答）

民間シェルターがない自治体総数は17であり、その多くが管内の公的な保護施設を主な保護先としていた。具体的には、女性相談センター等の一時保護施設（5施設）、婦人相談所の一時保護施設（4施設）、都道府県の配偶者暴力支援センター（政令指定都市）、自治体が運営している母子生活支援施設等が挙げられた。また、「その他」としては、民間団体が運営している母子生活支援施設や提携しているホテル等が挙げられた。

表2－(6) 民間シェルターがない自治体における保護先（複数回答）

| | 総数 (n) | 複数回答 | | | |
|----------|-----------|----------------|----------------|------|--------------------------|
| | | 管内の公的な 保護施設 | 隣接の都道府 県へ依頼 | その他 | これまでに保護 する機会がな かった |
| 実 数 | | | | | |
| 総数 | 17 | 15 | － | 7 | － |
| 都道府県 | 14 | 13 | － | 5 | － |
| 政令指定都市 | 3 | 2 | － | 2 | － |
| 構成割合 (%) | | | | | |
| 総数 | 100.0 | 88.2 | － | 41.2 | － |
| 都道府県 | 100.0 | 92.9 | － | 35.7 | － |
| 政令指定都市 | 100.0 | 66.7 | － | 66.7 | － |

(7) 民間シェルターがないことによる問題や課題

自治体管内に民間シェルターがない（把握していない場合を含む）ことにより、問題や課題を抱えているかどうかについては、抱えていないとした自治体のほうが多くなっている

。

一方、「抱えている」と回答した自治体にその理由を自由記述で回答してもらったところ、「被害者が自身のニーズによって施設や支援を選べない」といった被害者側の負担を挙げる自治体がほとんどであった。

表 2 - (7) 民間シェルターがないことにより問題や課題を抱えているか

| | 総数 (n) | 抱えている | 抱えていない |
|----------|-----------|-------|--------|
| 実 数 | | | |
| 総数 | 17 | 6 | 11 |
| 都道府県 | 14 | 6 | 8 |
| 政令指定都市 | 3 | - | 3 |
| 構成割合 (%) | | | |
| 総数 | 100.0 | 35.3 | 64.7 |
| 都道府県 | 100.0 | 42.9 | 57.1 |
| 政令指定都市 | 100.0 | - | 100.0 |

(8) 国に対する意見や要望（自由記述）

国に対する意見や要望について自由記述で回答してもらい、分類したところ、意見や要望を記入した 23 自治体のうち 18 自治体が民間シェルターに対する財政支援の必要性についての要望であった。具体的には、「一時保護委託件数の多寡によらない一定の経済的支援」や、「県と市それぞれで補助を行っているが、民間シェルターの所管を明確にした上での国による財政的支援やスキームの検討」等が挙げられた。

また、財政支援以外の要望としては、主に下記のものが挙げられた。

- ・法改正（売春防止法の現状に見合った形での改正、DV防止法における市町村の役割と責務の明確化等）
- ・民間シェルター開設に係る「民間シェルター」の明確な基準（セキュリティ対策等）
- ・加害者への法的対応の強化
- ・配偶者からの暴力だけでなく、親子やきょうだい間の暴力も対象として支援していく必要性
- ・単年度限りのモデル事業ではなく、中長期的な自立支援制度の創設
- ・様々な言語の通訳対応 等。

以上

今後に向けての構成員の意見

【民間シェルターの活用等に関するもの】

- ・ 民間シェルターがある地方公共団体とない地方公共団体との地域間格差の大きさを再認識した。男女共同参画センターが何らかの形で一時保護機能を持つような取組等、シェルターがないところは、地域に根差した取組を考えていかないと、この地域間格差は埋まらないままである。
- ・ 被害者自身が、民間シェルターにするか、公的な相談所にするかなど、自らの相談先や保護先を、選択できるようになることが理想だ。
- ・ 民間シェルターへの一時保護委託の対象者の範囲を見直すことにより、被害者のニーズに応じたシェルターの確保が可能となり、民間シェルターの活用も進み、経営状況の改善にもつながる。

【関係機関の連携等に関するもの】

- ・ 児童虐待との連携をはじめ、各機関の有機的な連携、具体的な連携方法を改めて考え直す必要がある。
- ・ アンケート調査では9割以上の地方公共団体が民間団体との意見交換の場を設定しているとあるが、形式的なものにとどまらず、いかに実効性のある場に変えていくのが重要である。
- ・ 民間シェルターを対等なパートナーとして認識していない、あるいはDVの特性やDV対応と虐待対応に係る基本的な原則等に対する理解が乏しい地方公共団体に対し、考え方の原則のレベルを引き上げていただくような工夫がほしい。今後、民間シェルターにおいても、親から逃げてくる10代の子もいることから、DVと虐待を一緒に扱うことも多くなってくると思うので、それらを見据えた対応が必要である。
- ・ DVが人権問題として位置付けられていることを考えると、DV被害者に対する支援は社会的に必要な労働であるのに、実際は多くの施設で女性支援者によるアンペイドワークとして行われており、こうした現実をきちんと認識する必要がある。
- ・ 民間団体には、被害女性のための就労支援まで含めた体系的なプログラムを開発している団体もあるが、行政によるつながりがなく、プログラムへの参加者が少ない。これらのプログラムは、被害からの回復や自立支援のために必要であり、行政からの積極的な後押しを期待したい。

【適切なデータの在り方等に関するもの】

- ・ 支援者は目の前の個別の支援に日々追われており、全体像を把握するためのデータ化までは至らない現状である。欧米等では、DV被害による女性個人の人生の損失や、そこから派生して起きる子どもの人生の損失、DVや虐待による医療・福

社の具体的なコスト等の研究がなされており、日本でも、社会学や経済学等の多様な分野において、こういった研究が行われることを期待する。

【民間シェルターの支援理念に関するもの】

- 若年女性が直面している問題には、DVや貧困、家出、非行、虐待、援助交際、風俗に絡んだ性被害など、多くの問題が重なっており、“仕事だから”“やらなくてはならないから”という思いではなく、本人と一緒に考えていくという姿勢で取り組んでいる。また、専門家の必要性を感じる時もあるが、専門家だけに頼る怖さも同時に感じており、「専門家」とは誰なのか、「専門性」とは何なのかについては、現場の意見を聞きながら取組を進めてほしい。
- 民間シェルターの視察をさせていただき、こうした支援を受けた方たちが、次の場面では支援をする側に回っていることも多く、被害者の支援というバトンが感謝の気持ちとともに引き継がれていくことを知ることができた。また、被害者の方から直接話を聞くことで、自分なりに何か支援ができるのではないかと考え実行するよい機会となった。

支援の考え方について（神野直彦教授¹の講義より）

1 社会サービス国家へ舵を切る必要性

肉体労働の需要により主として男性が労働する「工業社会」から、多様性が求められるサービス産業や知能産業中心の「ポスト工業社会」への移行により、女性による労働市場への参加が進み、これまで主に女性が担ってきた育児や高齢者ケア等の人的サービスを社会保障として提供する必要が生じることとなった。

この点、日本の社会支出は、欧州各国に比較して、老齢年金や医療保険等のどちらかと言えば高齢者向けのものの割合が高く、育児等の現役世代向けの社会支出は低い等、社会サービス国家へ舵を切れていない現状にある。

2 児童虐待に関わるモデルと政策

児童虐待対策については、主に、虐待する近親者が与える心身的危害から子どもを保護する「子ども保護モデル」（アメリカ、イギリス等）と、家族関係の機能障害の回復に向けた支援を行う「家族サービス重視モデル」（フランス、ドイツ等）の二類型があるが、新たな視座として、子どもの権利を親の権利よりも高く位置付ける「子ども中心モデル」がある。

「子ども中心モデル」は、子どもを自立した市民とみなし、子どもをリスクから保護するだけでなく、子どもの成育する環境や条件を整えようとする考えであり、OECDやEUによって奨励されている。

このモデルでは、子どもを中心とした関係性が注目されることで、児童虐待は、親と子どもの関係性障害、夫婦の関係性障害²であり、問題家族ではなく修復可能な家族と捉えることが可能となるほか、子どものための関係機関の協働が求められ、例えば配偶者暴力相談支援センターと児童相談所との連携、切れ目のない地域支援等がその理念に含まれるものである。

3 児童虐待、DV専門家の役割

子どもの人権を軽視する家庭では、夫婦間でも人権を軽視している事例が多く、困難家庭の家族療法、DVの兆候のある夫婦や児童虐待予防のための支援プログラムの施行等、専門性が期待される職種は多岐にわたる。

子ども、家庭を包括的に支援するセンター等では、児童虐待とDV等家族全体の問題に熟知する専門家の配置により、家族の再構築も含めた包括的な家族支援に向けた取組が期待される。

DV被害者に対するカウンセリングをはじめとする専門家による支援については、公認心理師等の有資格者であるだけでなく、DVの特性に対する理解が必須である。

¹ 日本社会事業大学学長、東京大学名誉教授。専門は財政学、地方財政論。

² DV問題における夫婦関係は、関係性障害ではなく、人権侵害や支配とコントロールの関係にあり、家族の再構築は困難であるケースが多いとの指摘もある。

| | 性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センター | 配偶者暴力相談支援センター | 民間シェルター |
|-------------------|---|---|---|
| 設置根拠等 | <p>○設置根拠: 第4次男女共同参画基本計画、第3次犯罪被害者等基本計画</p> <p>○運営主体: 都道府県、公益社団法人、民間団体等 ⇒犯罪被害者支援センター(24か所)、民間団体(NPO法人等)(9か所)、県・県警直営(9か所)、病院(3か所)、連携体制(1か所)、その他(3か所: 性暴力被害者支援協議会、看護協会、公益財団法人及び地方行政独立行政法人への委託)</p> <p>○設置数: 47都道府県 ※2020年中の各都道府県への設置目標を前倒し実現(平成30(2019)年10月)</p> <p>○相談件数: 26, 748件(平成29年度)</p> <p>○核となる機能: ①支援のコーディネート・相談、 ②産婦人科医療(救急医療・継続的な医療・証拠採取等)</p> <p>○設置形態: ①病院拠点型(8府県)、②相談センター拠点型(3都県)、③連携型(36道府県) ○24時間365日運営: 18都府県(平成31年3月)。</p> | <p>○設置根拠: DV防止法第3条</p> <p>○運営主体: 都道府県(義務)、市町村(努力義務)</p> <p>○設置数: 287(平成31年4月) うち、都道府県173、市町村114 ※市町村に未設置の県は、16。 うち、婦人相談所50、福祉事務所・保健所113、支庁等90、女性センター50、児童相談所16 ほか</p> <p>○相談件数: 106, 110件(平成29年度) ⇒一時保護: 3,214人、保護命令: 2,177件</p> <p>○機能: ①相談又は相談機関の紹介、②カウンセリング、③緊急時における安全の確保、④一時保護(婦人相談所)、⑤自立支援制度(就業促進、住宅確保、援護等)・保護命令制度・シェルターの利用等についての情報提供・助言・関係機関との連絡調整等</p> | <p>○設置根拠: なし ※ DV防止法第26条(民間団体に対する援助): 国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護を図るための活動を行う民間団体に対し、必要な援助を行うよう努めるものとする。</p> <p>○運営団体数: 107(平成30年11月) うち、NPO法人49、社会福祉法人22、財団法人1、宗教法人3、その他6、法人格なし26</p> <p>○業務等: 「民間シェルター」とは、民間団体によって運営されている暴力を受けた被害者が緊急一時的に避難できる施設。現在、民間シェルターでは、被害者の一時保護だけに止まらず、相談への対応、被害者の自立へ向けたサポートなど、被害者に対する様々な援助を行っている。</p> |
| 支援策 | <p>【財政支援】</p> <p>○性犯罪・性暴力被害者支援交付金(内閣府) ・交付先: 都道府県(交付率: 1/2(医療費等は1/3)) ・予算額: 163百万円(29年度)⇒187百万円(30年度)⇒210百万円(31年度) ・対象経費: ①相談センターの運営費等(支援員の人件費、研修、受傷対策、広報啓発、連携会議、法的支援)、 ②被害者の医療費等(カウンセリング、証拠採取を含む) ※やむを得ない事情により警察に相談できなかったことにより「都道府県警察による医療費等の公費負担制度」が適用されない被害者に対するもの。 ・新規拡充項目(31年度): 【新規】拠点となる病院整備(11⇒15か所)、SNS相談等先進的な取組 【拡充】24時間365日運営(平日8時間×2人を超える部分について、加算措置。16⇒24か所)</p> <p>【その他の支援】(内閣府) ○支援センターの相談員等の職務関係者向けの研修 ○「支援センター開設・運営の手引」の活用促進や各種情報提供の実施</p> | <p>【財政支援】</p> <p>○特別交付税措置 ・市町村の支援センターの運営費(上記①～⑤、355百万円(平成30年度)の1/2を特別交付税の算定基準に算入。 ○婦人保護事業費負担金等(厚生労働省) ・婦人相談所の一時保護や心理療法担当職員・同伴児童の心のケアを行う指導員の配置等に要する経費の1/2を補助(22億円の内数(平成30年度))。</p> <p>【その他の支援】(内閣府) ○相談員等の職務関係者向けの研修 ○「相談の手引」や支援センターの取組事例集作成・配布 ○ホームページ等を通じ、各種調査報告書や関連する施策に係る通達等も含め、情報提供 ○地方公共団体等に対する専門的な知識や経験を有するアドバイザーの派遣</p> | <p>【財政支援】</p> <p>○特別交付税措置 ・地方公共団体(都道府県・市町村)による民間シェルター等に対する財政支援に要する経費(199百万円(平成30年度))の1/2を特別交付税の算定基準に算入。 ○婦人保護事業費負担金(厚生労働省) ・婦人相談所の民間シェルターに対する一時保護委託に係る経費の1/2を補助(22億円の内数(平成30年度))。</p> <p>【その他の支援】(内閣府) ○相談員等の職務関係者向けの研修 ○「相談の手引」の作成・配布 ○研修会等の講師として民間団体の代表を招へい ○ホームページ等を通じ、各種調査報告書や関連する施策に係る通達等も含め、情報提供 ○民間団体に対する専門的な知識や経験を有するアドバイザーの派遣</p> |
| 諸外国における動向 | <p>【アメリカ】 ○1970年代にレイブ・クライシスセンターが設置され、現在、全国で1,100か所以上に増加。 イリノイ州の例/レイブ・クライシスセンターの集合体「イリノイ州連合会(ICASA)」が1982年に性暴力被害対応センターを設立、1994年に関連法が成立し、1996年に600万ドル、2000年には1,300万ドルの基金を得て、24時間365日オンコールの病院等12の施設を運営。</p> <p>【韓国】 ○政府機関の女性家族部が「女性の緊急電話1366」と「ワンストップ支援センター」を運営。ワンストップ支援センターは、2016年時点で34か所に増設、将来的には60か所設置予定。 大田(テジョン)市の例/大学病院内に設置された施設の運営費の7割が国、3割を大田市が負担。治療費の全てが公費で賄われている。 光州(クワンジュ)市の例/大学病院内に設置された施設は、24時間年間無休。性暴力の治療は全額公費負担。</p> <p>【イギリス】 ○1973年にレイブクライシスセンターを民間団体が設立、2018年現在44団体が中長期(1年以上前の被害)に対応、運営資金は、寄付及び自治体等の助成。急性期の被害者には、全国47の性被害照会センター(NHS(国家国民健康保険)所管)が法的医療サービスを提供。警察への通報にかかわらず無料で治療、検査、証拠採取を実施。</p> <p>(主な参考資料: 加納尚美、家吉望み、西出弘美 2014「アメリカにおける地域での性暴力被害者対応」『茨城県立医療大学紀要』(第19巻,pp.165-176)、千手正治 2015「我が国における犯罪被害者に対するワンストップ支援の対象拡大に関する一考察」『中央大学法学新報』(121(11/12), pp.645-669)、松本克美・金成恩・安田裕子2016「児童期の性的虐待被害とその回復をめぐる法心理2-ドイツ・韓国調査の報告」『法と心理』(第16巻第1号, pp.69-74)</p> | <p>【アメリカ】 ○ポートランドの例/DV被害者支援のためのワンストップセンター(The Gateway Center)は、ポートランド市政府の行政機関であり、市の建物に所在。 センターでは、6人の市職員他、15のNPOがDV被害者、被害者家族、その子どもへの保護、情報提供、支援などに対応。</p> <p>【台湾】 ○各自治体には、家庭内暴力及び性被害防止センター(通称「DVセンター」)が設置、2007年から正式に政府機関に。 台北市の例/センターのスタッフは119名、年間予算は2億台湾ドル(約7.5億円)超(2015年時点)で、医療機関、警察関係者と連携し、緊急保護命令の発令手続のほか、相談援助、一時保護、移送、診察、けがの証明、カウンセリングなどにつなぐ。</p> <p>(主な参考資料: 石倉亜矢子、磯谷文明、落合香代子他、2016「オレゴン州マトノマー郡ポートランド視察ツアー報告書」(チャイルドファーストジャパンHPより閲覧可能)、北仲千里、井上匡子、清未愛紗、松村歌子、李妍淑 2016「台湾・マレーシアにおける女性に対する暴力被害者支援の研究」『KFAW調査研究報告書』(2016年3月))</p> | <p>民間シェルター運営費に対する政府助成金割合についての調査では、【イギリス】 ○DV被害者支援における民間団体の全国連合Women's Aidによる調査では、回答した団体108団体について平均すると、年間収入の45.9%が地方自治体による助成金である。(2015年度) 一方、100%助成金でまかなわれている団体(7.4%)もあれば、全く助成を受けない団体(10.2%)もあり、助成金の額は団体によって差がある。 また、調査に回答した半数以上の団体が、助成金が削減されたり更新されるか未定と回答しており、財政が安定しているとは言えないという指摘もある。</p> <p>【台湾】 ○危険度の低いケースや一時保護後の支援は、民間団体に委託されるが、最も大きいと思われる一民間団体(委託団体)においては、年間収入3.6億台湾ドル(約5.5億円)の44.5%が政府委託費又は補助金であり、残りは寄附金運営。</p> <p>(主な参考資料: Women's Aid, "Meeting the Needs of Women and Children: Findings of the Women's Aid Annual Survey 2016.", 北仲他2016(前掲).)</p> |
| 課題・今後の支援の方向性(叩き台) | <p>○支援センターの安定的運営と質の向上 ・全都道府県における24時間365日対応 ・支援員の待遇改善 ・拠点となる病院の整備(SANEの養成をはじめとする医療関係者向け専門研修等) ・共通ダイヤル化やSNSの活用等の体制整備 ・コーディネーターやスーパーバイザーの利活用促進 ・支援センターの全国ネットワーク化の推進、好事例の共有や共同ワークショップ・研修等の実施 ・民間シェルターの活用及び連携の推進</p> <p>○児童虐待対策との連携協力の強化 ・性虐待に関する専門的知識や関係機関との連携の在り方等に関する研修の強化 ・児童相談所と連携して性虐待に対応した好事例の収集・全国展開</p> | <p>○児童相談所をはじめとする関係機関との連携強化 ○DV・児童虐待対応のそれぞれの機関の情報の包括的アセスメントによるリスク判断の手法の調査研究、各機関の連携方法を含めた対応の在り方の調査研究 ○研修等の充実によるDVと児童虐待の特性・関連性に関する理解の促進、連携強化による被害の早期発見・早期介入 ○配属センター等の対応力向上のための取組支援 ○DV被害者支援における危険度判定(リスクアセスメント)及び加害者更生プログラムの在り方(基本的考え方)の検討、実証的研究による支援体制の充実。 ○DV被害者支援に係る手引き・マニュアルの改訂、周知徹底。 ○女性に対する暴力をなくす運動の機会における啓発活動の推進 ○DVの特性や子どもへの影響の周知、被害の早期発見・早期介入に向けた国民意識の向上</p> | <p>○民間シェルターにおけるDV被害者とその子どもに対する支援の状況・課題等に関する実態把握 ○民間シェルターにおけるDVと虐待の特性や関連性への理解を深める取組(ワークショップ・研修等の充実) ○民間シェルターの全国ネットワーク組織(シェルターネット)に対する支援(研修、講師派遣・招へい、情報提供)により、民間シェルターの対応力向上と連携強化 ○当事者中心の支援者や、DVの特性等に理解のある公認心理師・臨床心理士等の心のケアを行う専門家等を民間シェルターに派遣</p> |