

令和5年12月11日

東京都福祉局
子供・子育て施策推進担当部長殿

「東京都困難な問題を抱える女性への支援のための施策の実施に関する基本的な計画」
に係る提言書

東京都婦人相談研究会
会長 手塚 有希

はじめに

東京都婦人相談研究会は、東京都区部の婦人相談員及び婦人相談担当職員をもって組織され、会員相互の連携を密にし、会員の資質及び地位の向上、並びに婦人保護事業の推進をはかることを目的として設立された会です。

女性を取り巻く課題は、生活困窮や住居喪失、DV被害のほか性暴力、若年女性への支援など、時代の変化とともに多様化しており、それらの課題が多様化・複合化している状況にあります。

課題に直面している女性たちが、必要な支援を適切に受けられるようにするために、令和6年度から施行となる「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」（以下「女性新法」）の意義に則り、課題解決のために東京都及び区市町村は一丸となって取り組むことが肝要となります。そのため、女性支援の三本柱である女性相談支援センター・女性相談支援員・女性自立支援施設（以下「三本柱」）は、これまでの婦人保護事業から真に脱却し、お互いに共通認識を持って施策を実現していくことが必要です。

また、三本柱においてそれぞれの役割を明確にすることが肝要であると考えます。そこで、このたび東京都が女性新法に基づく基本計画を策定するにあたり、私たち東京都婦人相談研究会は、支援対象者に日々直接係わる最前線の現場を担う者として、より良い支援につなげていくために、以下の内容について東京都の基本計画において明記されることを希望します。

1 女性支援の中核的機関としての女性相談支援センターの役割

（1）区市や関係機関の支援をバックアップする機能

大都市東京においては、とりわけ様々な課題や特性を持った女性への支援が求められています。

外国籍や若年、特定妊婦、高齢、障害をもつ女性など、自治体によって地域特性に合わせた支援が求められることが多く、区市の婦人相談員はその支援の手法に迷うことがしばしばあります。在任期間が3年未満の婦人相談員が多いことも特徴的で、区市の婦人相談員をバックアップする機能が強く求められています。

また、他法他施策の優先項目は廃止となりましたが、実態としては生活保護法や社会福祉法の施設のほか、高齢者、児童、身体・精神障害などを持つ対象者が利用する

他法他施策の所管施設を活用した支援が一般的です。さらに区市によって婦人相談員の配置人数や制度の運用の相違などの課題があります。よりよい支援を実現するために、支援の第一線を担う区市の支援体制を厚くし、支援の標準化をめざす新たな機能が求められています。

(2) 女性相談支援センター利用者の権利擁護及び緊急一時保護やアセスメント、ケア等の専門性の高い支援機能の確保

要保護性・緊急性の高い相談者の急性期のアセスメントと必要なケアを実施することは専門性を必要とする重要な役割だと考えます。そのため、一時保護の入所期間に、必要に応じて医学的・心理的アセスメントを行い、通院、法律相談等の同行支援を実施してほしいという意見があります。現状では、入所依頼元の区市婦人相談員が同行支援（アドボカシー）を行っていますが、“区市の婦人相談員の負担が大きすぎる”、“地域の相談支援に支障が生じている”などの指摘があります。また、「女性相談センター運営要綱」の除外要件により、緊急性はあるが一時保護の受け入れが困難な対象者については、医療機関や警察と連携する体制を整備し、区市の相談対応をバックアップしてほしいとの声も上がっています。女性相談支援センターを機能整備するこの機会に、通院同行や外出支援の対応、同伴児童への支援など、センター入所中の利用者に対する支援等に対応できるように抜本的な支援内容、人員体制の見直し等についての検討を望みます。

(3) 三本柱を中心とした関係機関の調整および統計データを活用したニーズ把握と新たな支援や資源の開発、民間事業の活性化など、女性の相談支援に関する研究開発機能

多様化・複合化する女性からの相談に対応するために、関係機関が連携し、社会資源をコーディネートするチームアプローチの支援を可能とするために、多分野横断的な調整機能が求められています。

都・区市・施設、さらには民間団体が対等なパートナーシップとして協働し、それぞれの立場で支援を行うとき、視点や主張が異なることがあります。互いの立場を理解し、課題を共有するためには協議の場が必要です。実務者レベルで定期的に協議することにより、役割分担を見直し、円滑な事業運営につながると考えます。

また、若年女性等は、長期の施設入所を望まず、地域で相談できる窓口や居場所の創設が必要であるという意見があります。都外から流入する若年女性の支援について、民間団体や繁華街所在地自治体のみの対応とはせず、東京都が主体的に相談窓口を開設するなど、広域的な対応が必要となる居場所のない女性を支援する体制を構築することが必要です。また、既存の枠組みには馴染まない、制度の狭間に落ちるケースなどを調査し、東京方式で女性自立支援施設に直接入所を可能とする等、先駆的な取り組みを実施することが全国の良いモデルになると考えます。

2 女性自立支援施設の機能強化

(1) 入所制度について

女性自立支援施設は利用者の自立に向け、中長期的に心身の健康の回復を図りつ

つ生活を支援するという、女性支援において非常に重要な役割を担う施設です。加えて一時保護の委託先としても活用されており、それぞれの場合に応じて必要な支援を行っていく必要があります。

しかしながら、現在は入所措置決定を女性相談センターが担っているため、対象者の精査が厳しく、入所相談までに至らないという声が上がっています。また、本入所が決定するまでの女性相談センターでの待機期間が長く（数か月に及ぶケースもある）、就労意欲がそがれてしまうケースがあります。

令和4年度より、直接入所方式が導入されていますが、入所者の選考基準が設けられているため対象が絞られ、全体的な状況改善には至っていません。東京方式で直接入所を可能とするのであれば、各女性自立支援施設での処遇方針や入所者に求めることなどの入所基準を明確化し、少なくとも入所判定会議に区市の女性相談支援員の参加を認めるなど、意思決定のプロセスを透明化し、迅速に入所決定手続きが進められる枠組みを構築することを望みます。

(2) 入所後の支援について

一時保護及び本入所いずれにおいても、入所依頼元の区市婦人相談員の支援を前提とした支援体制となっており、婦人相談員への業務負担が大きくなっています。現状では区市婦人相談員は任意設置となっており、人員配置や所掌事務も各自治体の判断に委ねられています。多様化、複雑化する相談業務と並行して通院同行や外出支援をおこなうことが困難になり、困難な問題を抱える女性への支援が行き届かない状況を改善するために、女性相談センターや各施設で同行支援が行えるよう人員体制等の強化を望みます。

(3) 医療費・交通費の支給について

現在の婦人保護施設では、衣食住にともなう必要経費は現物支給される一方で、医療費や交通費等が支給されないため、生活保護申請に至るケースも多くあります。そのため、施設所在地と生活保護の実施機関が異なり、地域の社会資源の活用が困難な場合や、婦人相談員が遠方からの支援を余儀なくされることもあります。また、生活保護が廃止とならないよう入所後の就労時間を抑制するケースも見受けられます。

入所者の自立生活を促進するために、医療費や交通費は入所措置費として支給し、安定した地域生活が送れるよう、施設所在地の地域資源を利用可能とするなどの制度の見直しを望みます。

(4) 妊産婦への支援について

出産前後に見守りが必要となる特定妊婦については、出産前に婦人保護施設を利用することが認められていますが、妊婦の受け入れには慎重な対応が必要とのことで、入所まで数か月を要するケースがあります。入所後も妊婦健診の同行支援は、婦人相談員の対応が前提となっており、妊婦に対する専門的な支援は十分にできないとのことで、実際の入所期間は短期間ですぐに産前産後入所施設に移動することになる場合があります。

現状では、特に配慮が必要な特定妊婦の利用できる入所施設は婦人保護施設に限ら

れています。妊婦の受診同行支援や緊急時は産婦人科と連携する体制を整えるなど、支援を拡充することを望みます。

(5) 若年被害女性への支援について

都外から東京都に流入する居場所のない若年女性は、背景に家族からの虐待等による社会的困難を抱えており、継続的な心理的・精神的な支援を必要とする対象者が多くいます。また、不適切な養育環境により基本的な生活習慣が身についていない若年女性もいます。支援として、居場所を提供するだけではなく、入所または通所により継続的な心理的・精神的支援、基本的な生活習を習得するための支援が必要です。施設内に専門職を配置し、また、精神科等の医療機関への受診同行支援等を行い、職員配置に対して施設措置費に加算を設ける等、施設の所在地の自治体や女性支援相談員への負担を軽減する等支援体制の強化を望みます。

3 区市における女性支援の対応力向上について

基礎的自治体である区市の女性相談支援員は、支援対象者にとって最も身近な、支援の端緒となる相談機能を果たします。また、区市は、困難な問題を抱える女性の支援に必要となりうる児童福祉、母子福祉、障害者福祉、高齢者福祉、生活困窮者支援、生活保護等の制度の実施主体であり、直接支援の主体でもあります。

(1) 女性相談支援員の義務設置化と適正配置

女性新法において、区市の女性相談支援員は任意設置とされています。前出のとおり現状の婦人相談員の職種、配置人数等は区市の判断に委ねられ、複数の業務と兼務する割合が高くなっています。多様化、複合化する相談内容に対応しながら、集中的なケアが必要となる緊急性が高いDV避難者への対応に十分な時間を割くことができないという、厳しい相談支援の現場実態があります。支援の対象者が都内のどの自治体に相談しても、一定水準の支援を受けられるよう、東京都においては、国の法改正・見直しに先駆けて、女性相談支援員の配置基準を定め、その実現に向けた財政的支援を実施することで、女性相談支援員の適正配置を推進することを望みます。

(2) 女性相談支援員の資質向上と研修機会の確保

区市の婦人相談員は、地域で生活する相談者の最前線の相談窓口（ゲートキーパー）としての役割が大きく、相談から中長期の生活再建までの支援を担っています。関連する多くの法令や制度、様々な資源を駆使し、法的支援のための弁護士とのネットワーク、地域の医療機関や民間団体との連携を進めています。

多様化・複合化する女性からの相談に対応するために、女性相談支援員の専門性を確保することが極めて重要です。経験年数に応じた研修を実施するなど、相談支援にかかわる実務を学ぶための研修カリキュラムを体系的に整備すること望みます。

(3) 女性相談支援共通システムの構築

女性相談支援員の活動記録ともなる相談記録は、区市ごとにシステムが異なり、生活保護システムを転用している区市もあるため、過去のデータ管理や処遇内容の参照などが難しいなどの課題が生じています。また、国や都からの調査のたびに統計データを手で拾い上げる作業が発生しているという声もきかれます。女性支援事業の過去

と現在の動向を把握し、今後を予測するために基礎データを蓄積することは、女性相談支援員の対応力を向上させるためにも重要です。女性相談の実態が反映され、データの蓄積が活かされるシステムの構築が必要であると考えます。