

第3章 困難な問題を抱える女性への支援をめぐる現状と課題

1 現状

(1) 女性相談センターの支援の状況

島根県女性相談センターは東部（松江市）と西部（大田市）にあります。また、県内4つの児童相談所（中央児童相談所隠岐相談室、出雲児童相談所、浜田児童相談所、益田児童相談所）にそれぞれ女性相談員（旧売春防止法上の婦人相談員）が配置されています。

ア 相談の状況

若年層から高齢者までの幅広い年齢層から、日常の困りごと、離婚や本人・家族が抱えている問題（病気、障がい、依存症、借金など）、DVや性暴力被害などの深刻な問題など、多岐にわたる相談を面接・電話で受けています。

令和2（2020）年度以降の相談件数（面接・電話相談を合わせた件数）は4,000件前後で推移しており、複数の課題が重複する相談も多いことから、関係機関と連携して対応を行っています。

令和4（2022）年度の相談内容を見ると、最も多いものは「夫婦間の問題」（夫等からの暴力、離婚問題、夫等その他の理由を合わせたもの）で1,499件、38.5%と全体の約4割を占めています。

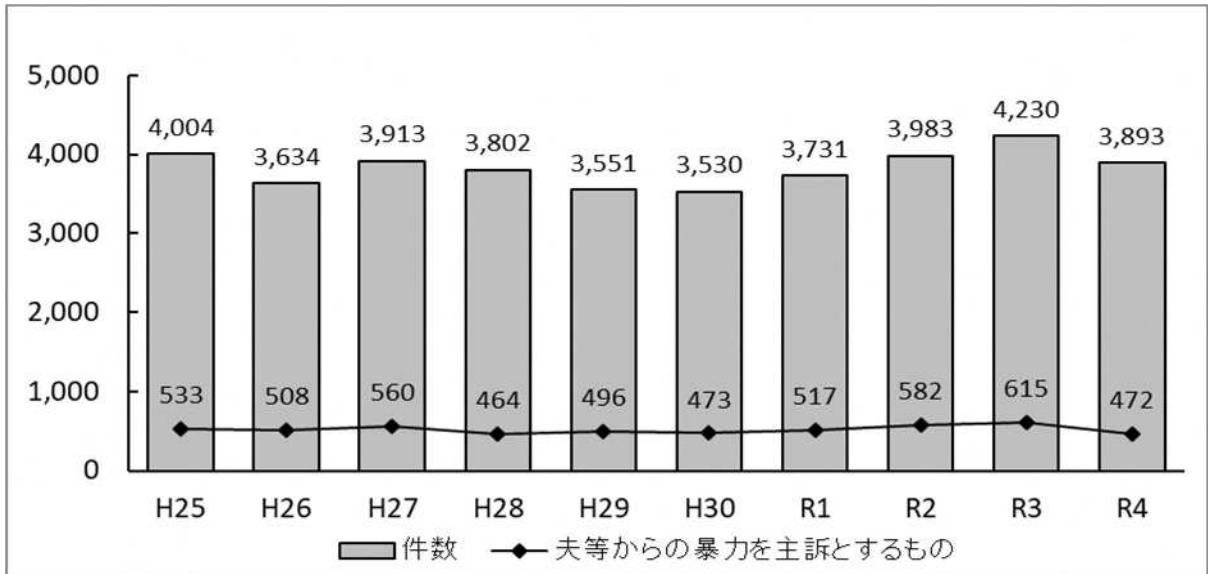
次に多いのは「医療関係」（相談者自身の精神的な不安や、病気、健康状態についての相談を合わせたもの）が754件、19.4%と約2割を占めています。その次に「親族関係」が510件、13.1%となっています。

県内の妊娠・出産、性被害、デートDVなどの相談事例で見ると、女性相談センターに繋がった若年女性の中には、過去に児童相談所や関係機関で関わっていたケースもあります。また、DV・離婚相談等の中には、本人の養育力に課題があるため、養育支援や要保護児童対策地域協議会での見守り等、家庭への支援が必要なケースも見受けられます。

ほかにも、長年DV被害を受けつつも離婚に踏み切れないといった相談や、家族関係・本人の精神的不安など日々の様々な相談を長期にわたって受けるケース、相談支援機関での支援が一旦途切れても断続的に相談を受けるケース、生活環境や家族・人間関係の変化により新たな困難に直面し、再び相談に繋がるケースもあります。

女性相談では本人の意思を尊重し、自己決定を促しながら問題の解決に向けて支援を行うため、一人ひとりの相談者への支援が中長期的に続くこともあります。

〈図表1 県女性相談件数（延べ件数）の推移〉



〈図表2 県女性相談センターの令和4（2022）年度 主訴別相談の受付状況〉

令和4年度	人間関係																	医療関係				合計
	夫婦間の問題				子ども			親族			家庭不和	その他の者の暴力	男女関係	その他	住居問題	帰宅先なし	経済的問題	医療関係		売春防止法5条違反	人身取引被害	
	夫等からの暴力	離婚問題	うち、夫等その他の理由	薬物中毒・酒乱 その他	子どもからの暴力	養育困難	その他	親の暴力	その他の親族からの暴力	その他								精神的問題	病気・妊娠など			
件数(件)	472	348	5	674	10	0	263	53	62	395	14	148	123	456	30	5	81	554	200	0	0	3,893
割合(%)	12.1	8.9	0.1	17.3	0.3	0.0	6.8	1.4	1.6	10.1	0.4	3.8	3.2	11.7	0.8	0.1	2.1	14.2	5.1	0.0	0.0	100
(分類)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	

〈補足〉

○相談内容として多い順は次のとおり

「夫婦間の問題」(分類1～4の合計値)が1,499件(38.5%)

「医療関係」(分類18～19の合計値)が754件(19.4%)

「親族関係」(分類8～10の合計値)が510件(13.1%)

○なお、「夫婦間の問題」のうち、「夫等その他の理由」(分類3～4の合計値)が679件(17.4%)

「夫等その他の理由」の「その他」には、ギャンブル、借金・女性問題・病気などが含まれる。

図表1・2 出典：島根県女性相談センター実施状況等集計結果から

(令和4(2022)年度における女性相談の実施状況について、業務概要)

イ 一時保護の状況

令和4(2022)年度における一時保護人数は11人で、そのうち、夫等からの暴力を主訴とする保護人数は5人と最も多く、また、一時保護を行った同伴児童は10人でした。年代別では、20代～30代の入所者が多くなっています。

図表3を見ると、平成29(2017)年度以降、一時保護件数は減少していますが、その理由として、県の配偶者暴力相談支援センター(島根県

女性相談センター) や市町村の相談窓口の周知が進んだことにより、早い段階から相談に繋がることで、一時保護まで至らないケースが増えていることがあげられます。

また、DV以外の一時保護の理由として、行き先がない等の困難な問題を抱える女性が関係機関から保護要請されるケースもあります。

DV加害者からの追跡のおそれのある女性等にとって安全で秘匿された一時保護先を確保する必要がありますが、一方で、一時保護中でも通勤や通学を続けたいといった本人の希望がある場合には、安全確保のための外出制限や携帯電話の使用制限などのルールが要因となり、一時保護を躊躇される方もおられると考えられます。

このため、女性相談センターでは、入所者の様々な事情により、必要に応じて社会福祉施設等への一時保護委託も行っていますが、今後、支援を必要とする女性のニーズに応じた一時保護先の確保に向けて検討を進めることが必要です。

ウ 一時保護所退所後の支援の状況

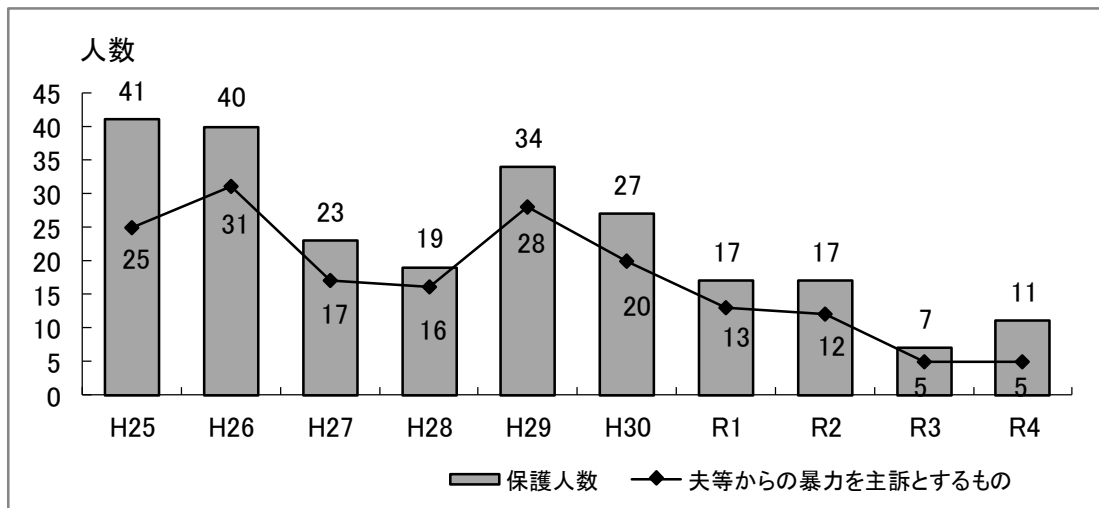
女性相談センターでは、困難な問題を抱える女性への自立に向けた中長期的な支援に当たり、支援対象者の状況に応じて市町村・関係機関等と協議・調整しています。

住宅確保は多くの場合に障壁となりますが、公営住宅については、DV被害により一時保護されていた場合等の優先的な入居制度があり、速やかに住宅を確保できるよう支援を行っています。民間賃貸住宅であれば、低額の住宅や保証人なしで入居できる住宅の情報提供等を行っています。

一時保護所退所後、直ちに住宅を確保することが困難な女性に対し、地域で生活するまでの中間的な住居としてステップハウスを提供することもあります。

また、安全確保や就労支援のほか、地域での生活に必要な福祉サービス等の利用などについても調整を行い、地域生活への円滑な移行に向けた支援を行っています。

〈図表3 一時保護人数の推移〉（注）同伴児（者）は含まず



出典：島根県女性相談センターとりまとめ
「令和4（2022）年度における女性相談の実施状況について」

〈図表4 一時保護人数の推移〉（注）同伴児（者）は含まず

		18歳未満	18歳～19歳	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳～64歳	65歳以上	計
令和4年度	人数(人)	0	0	4	4	1	1	0	1	11
	割合(%)	0.0	0.0	36.4	36.4	9.1	9.1	0.0	9.1	100

図表3・4出典：島根県女性相談センター実施状況等集計結果から
（令和4（2022）年度における女性相談の実施状況について、業務概要）

（2）性暴力被害者支援センターたんぽぽの支援の状況

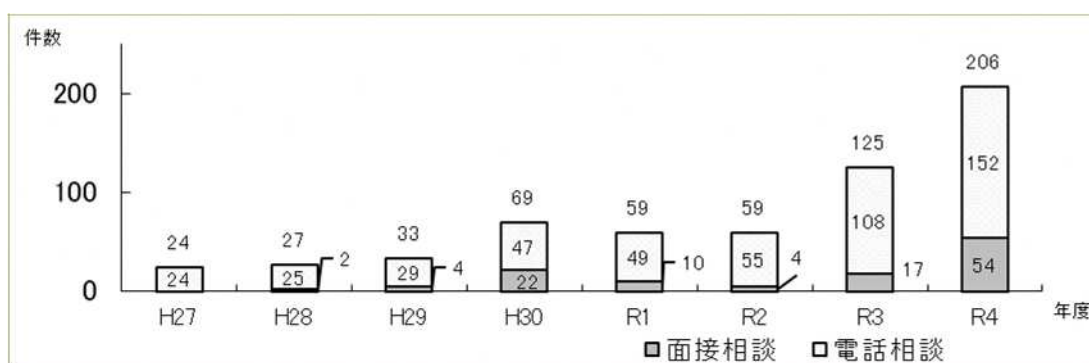
平成27（2015）年3月に、女性相談センターに性暴力被害者支援のための相談専用ダイヤルを設置し、相談支援を行っています。

令和4（2022）年度の性暴力被害者相談件数は電話相談・面接相談を合わせて206件となっており、そのうち面接相談を行った延べ件数は令和3（2021）年度から比べて倍増しています。

相談内容は、主に、不同意性交、不同意わいせつに関するものであり、被害直後のものから過去の性暴力に関するものまで様々です。

また、医療的支援（産婦人科受診）、心理的支援（カウンセリング）、法的支援（弁護士相談）、警察への同行支援など、相談者一人当たりに必要な支援も増えています。

〈図表5 性暴力被害者支援相談（たんぽぽ）の相談件数（延べ件数）〉



出典：島根県女性相談センターとりまとめ

「令和4（2022）年度における女性相談の実施状況について」

（3）市町村の対応状況

現在、県内19市町村全てに女性相談窓口が設置されておりますが、旧売春防止法に基づく婦人相談員の配置は松江市、出雲市、雲南市の3市に留まっています。

市町村への女性相談状況についてアンケートを行ったところ、ほぼ全ての市町村の相談窓口で、夫、交際相手等からのDV相談を受けていました。また、多くの市町村で生活困窮に関する相談や、シングルマザーからの相談も受けています。

そのほか、精神的不安、暴力以外の家族関係の問題（離婚問題、夫の酒乱等含む）、育児不安・養育不安、妊娠・出産といった家庭や子どもに関する相談も寄せられています。

相談を受けた際、ほとんどの市町村で、県女性相談センターや児童相談所、警察、市町村社会福祉協議会、教育委員会（学校含む）と連携しています。また医療機関や法テラス、弁護士など専門機関との連携も行われています。

ケースによっては経済的な問題、夫婦関係の問題、家族関係の問題、健康問題など複数の問題が複合していることも多く、また、女性が抱える困難に応じて支援内容が異なる中で、女性相談の知識や経験をもって対応できる職員が少ない場合であっても、庁内連携により、適切に組織として対応を行っていくことが必要だとの意見がありました。

また、ケースに応じて関係機関の連携・協働によるケース支援会議のような仕組みが必要であるが、その際には、他機関への情報提供に係る本人同意の取扱いも課題であるとの意見も多く寄せられています。

（4）民間団体の支援の状況

民間団体へのアンケート調査結果によると、県内では子育ての不安

や成熟期の身体的・精神的不安、思春期の不安等に関する相談支援団体や、シングル女性・ひとり親女性へ相談支援団体、性暴力を含む犯罪被害者支援団体、子どもや若者への相談支援団体以外にも、様々な悩みや生きづらさを抱える人への相談支援など様々な活動を行っている民間団体があり、①対面相談や電話相談、②支援制度の情報提供、③他機関への同行支援、④メールやSNSを活用した相談、⑤居場所・交流の機会提供、⑥訪問相談、⑦法的支援などの活動が行われています。

支援対象者には、精神的な不安や健康問題、障がい、シングルマザー、不登校・ひきこもり、失業・求職・転職、生活困窮、家族の介護や、家庭内に居場所がないなど、多様で複合的な困難を抱えているケースが多く見られます。

民間団体で関わる女性の中には、困っていてもSOSが出せない、我慢してしまうといった方が気軽に話せる人や場所を求めており、また、本人が困っていることに気づけない、支援を受けられることを知らない、行政機関への相談はハードルが高い、過去に支援を求めた際の嫌な経験（相談してよかったと思えなかった）などから、支援を求めることができない女性もおられます。

民間団体では、3年以上にわたって支援を継続するケースが約半数あり、特に子ども・若者支援を行っている団体においては10年以上にわたる支援を行うケースも少なくない状況です。このように、民間団体では、時間をかけて支援対象者との信頼関係を構築し、地域の関係機関等との連携により、自立に向けてきめ細かで柔軟な支援を展開していますが、その一方で、民間団体だけでは支援を完結できないケースも多く、行政機関等との支援方針の共有や役割分担が求められています。また、多機関によるケース検討を行う際の進捗管理やマネジメントが課題であるとの意見も寄せられています。

2 課題

前述の婦人保護事業等の「現状」や、市町村や民間団体等に対するアンケート調査結果を踏まえ、次のとおり課題を整理しました。

(1) 女性の人権が尊重される社会づくりと、困難な問題を抱える女性が相談しやすい環境づくり

女性が困難な問題を抱える背景には、社会において男女不平等、固定的な性別役割分担意識、性差に関する偏見が根強く残っているため、女性が弱い立場に置かれるという現状があります。そして、それに関連して様々な問題、たとえば貧困、DV・性暴力などが生ずることで状況がさらに深刻化し、様々な要因が複雑に絡み合い、更なる困難を抱えてしまうこともあります。こうした困難を抱えた女性は、自己肯定感や自己決定権が失われやすい状況にあります。

これらの女性たちにおいては、誰に、どこにSOSを発信したらよいかわからなかったり、自分さえ我慢すればいいと思ってしまうことで、問題が顕在化しにくく、必要な支援に繋がりにくい状況にある人も少なくありません。こういった状況は女性を弱い立場に置いてきた社会が引き起こしている問題としてとらえるべきで、女性個人の特性や自己責任として片づけられるべきではありません。

女性への支援を「女性の人権問題」として社会全体で取り組んでいくためには、男女平等の意識を幼少期から醸成し、女性自身が自分を「守る力」や「生きる力」を育み、「自己決定」や「自己選択」ができるよう、成長段階に応じたエンパワーメント⁹教育や啓発にも取り組む必要があります。

困難な問題を抱える女性がSOSを発信しやすいよう、信頼できる人や場所、相談支援機関等についてより一層の広報・啓発を行う必要があります。例えば、相談の前段階で気軽に立ち寄れる居場所の提供や、SNS相談などのアウトリーチ型の支援を検討し、積極的な関わりの場をつくることで、困難を抱える女性をできる限り早期に発見し、必要な支援へと結び付けていくための仕組みづくりの検討が必要です。

また、女性が自らの意思で、自分らしく生きるために安心して過ごせる居場所を確保できるよう、県や市町村、民間団体等が連携・協働し、相談者同士の交流会なども含めた機会や場所の選択肢を増やしていくことが必要です。

また、DV被害者など居所等を秘匿する必要性が高い女性の一時保護とは異なり、何らかの事情で帰宅が困難な若年女性などが安全・安心に過ごすための緊急的な宿泊場所等の確保に向けて、民間シェルターの活用を検

⁹ エンパワーメント：自分自身の人生を自分でコントロールする力を身につけること。そのために、自己決定能力の獲得や、物質的資源・ネットワークなどの充実が重要となる。

討していくことも求められています。

(2) 支援対象者に寄り添った包括的かつ切れ目のない支援を行うための支援体制の充実・強化

困難な問題を抱える女性が置かれている状況は多様であり、抱えている課題は複雑に絡みあっているため、課題を解決し、自分らしい人生を送れるようにするためには、本人の意思に寄り添った中長期的な支援が求められます。

支援者が、支援対象者に寄り添った包括的かつ切れ目のない支援を行うためには、支援対象者が生活や心理面で多くの不安を感じながら相談する場合もあることを理解し、相談窓口における不適切な対応によってさらなる被害（二次被害等）が生じることのないよう、被害や差別等についての理解を深めるとともに、その環境や心身の状態に配慮し、人権を尊重した支援を行う必要があります。

さらに、途切れても繰り返し繋がり続けるためには、その時々における支援対象者の困難さに寄り添い、信頼関係をつくり、相談してよかった経験を積み上げてもらうことが大切です。そのためには、まず、支援者が的確なアセスメントを行い、関係機関相互の問題意識の共有化を図り、支援方針検討から円滑な支援に繋げていくための支援者のスキルアップと人材の育成が必要です。

また、各相談支援機関等の支援者同士が日ごろから気軽に顔合わせできる機会や、支援に必要な制度についての知識を習得する機会、事例検討などを共有する場づくりと、ケースに応じて多機関が連携・協働して、包括的・重層的な支援策等を検討する仕組みづくりを行うことが重要となります。

特に、民間団体が力を入れてきたこうした顔の見える、個別的で、一人ひとりに寄り添ったきめ細かな支援を行うためには、支援者は相当なエネルギーを費やさなければならないため、マンパワーが足りていない団体では、支援することで支援者が弱ってしまい、支援活動を続けられなくなることも考えられます。支援活動の持続可能性を高めるために、支援者に対する支援についても検討を行うことが必要です。

(3) 民間団体との連携・協働

困難女性支援法では、都道府県が民間団体と協働して支援を行うことが規定されています。

県や市町村等では、行政機関に相談するのはハードルが高いと感じる女性が気軽に繋がる居場所や、支援対象者が望む時間に相談できるSNS相談等のアウトリーチ型支援、同じ悩みを持つ相談者同士の交流の機会の提供や、シェルター・ステップハウスの提供など、支援対象者に中長期的に寄り添い繋がり続ける柔軟な支援活動や、独自のネットワークなどを展開

する民間団体との連携や協働の在り方を考えていくことが必要です。

また、生活に困難が生じ緊急に一時保護の必要が生じた場合に、DV被害者など居所等を厳重に秘匿する場合と、居所等を秘匿する必要性は薄く、むしろ社会との繋がりを維持することが必要な場合など、支援対象者の状況に応じて社会福祉法人や民間団体等の一時保護委託先の拡充についても検討する必要があります。

(4) 県・市町村の女性相談支援の充実・強化

支援対象者が抱える問題は多様で、かつ複雑であることから、県と市町村、民間団体等の幅広い分野にわたる関係機関が認識の共有や情報の交換などを行い、適切な連携のもとで、困難女性等の立場に立った切れ目のない支援を提供する必要があります。

①困難を抱える女性の相談ニーズの多様化による庁内連携体制の強化

県内の相談機関への相談内容やニーズは多様化し、DVに限らず、夫婦間の問題や本人の精神的な不安、障がい等が背景にあると思われるケースなど、複雑で困難な相談が増加しており、県・市町村いずれにおいても庁内連携体制の強化が求められます。

②女性相談センターの相談支援体制の充実・強化

女性相談センターには、困難な問題を抱える女性を支援する中核的な機関として、相談支援体制の充実・強化が求められます。

また、県内の各相談支援機関の支援者のスキルアップを図る研修や、市町村相談窓口への支援（スーパーバイズ¹⁰）、特に困難なケースや広域連携が必要なケース等にかかる市町村との協働・コーディネートが求められます。

そのためにも、女性相談センターの支援者の専門性向上や、スーパーバイズができる人材の育成が必要です。

③市町村の相談支援体制の充実・強化

市町村には、最も身近な相談支援機関として、また、住民に身近なサービスを提供する制度の実施主体・支援の主体として、児童福祉、母子福祉、障がい者福祉、高齢者福祉、生活困窮者支援、生活保護等の支援策等の制度を所管する関係部署等との相互連携により、切れ目のない支援を包括的に提供していく役割が求められます。

また、困難女性支援法第11条第2項では、女性相談支援員が配置され

¹⁰ スーパーバイズ：女性相談支援員等の資質向上を図るために、統括的立場に立つ者・機関に期待される役割として、指導・監督・マネジメント等を行うこと。

ていない市町村への配置にかかる努力義務¹¹が明記されています。

県内の多くの市町村で女性相談支援員が未配置となっていることから、県から市町村に対し、困難女性支援法制定の背景・趣旨について説明し、専門的な知識を持つ女性相談支援員の配置が進むよう理解を得ていく必要があります。

また、市町村の女性相談支援員が、支援対象者を適切な支援に繋げることができるよう、県等が実施する専門性向上のための研修を受講するなどスキルアップを図っていくことが必要です。

《女性相談支援員が配置されていない市町村における支援》

女性相談支援員を配置していない市町村においては、女性相談を担当する部署において必要な支援を行うことが基本方針に定められています。

④女性相談支援員の任用・人材育成・確保¹²に向けた環境整備

《任用に当たっての配慮》

困難女性支援法第11条第3項では、女性相談支援員の任用に当たってその職務を行うのに必要な能力及び専門的な知識経験を有する人材の登用に特に配慮することとされています。

《組織的対応と関係機関との連携》

支援にあたり女性相談支援員が孤立することのないよう、個々の女性相談支援員の業務を十分にサポートする必要があるとともに、必要な情報等へのアクセスや、支援ツールの利用、特に他部署との連携等について、県・市町村の女性相談支援員が所属する部署の長が十分に配慮することが必要です。

《人材の確保・育成》

女性相談支援員は、支援対象者と継続的な信頼関係を構築することが極めて重要であり、長期的な支援が必要なケースも多数存在することから、その人材確保に努めるとともに、組織的体制として支援を継続していく必要があります。

また、相談内容は多岐にわたる上、支援対象者が適切な支援を受けられるよう、丁寧なヒアリングによるアセスメントや、意思決定の支援、必要に応じた関係機関との連絡調整を行うことが求められることから、

¹¹ 市町村の女性相談支援員配置の努力義務：旧売春防止法においては、婦人相談員を配置できることとされていた市並びに、配置について規定がなかった町村においても、困難女性支援法第11条第2項において、女性相談支援員を配置することが努力義務として明記されている。

¹² 女性相談支援員の任用・人材育成・確保：基本方針第2困難な問題を抱える女性への支援のための施策の内容に関する事項 5支援の内容 9人材育成 には、「地方公共団体は、困難な問題を抱える女性への支援に従事する職員等に対し適切な処遇を行い、人材の確保に努めることとする。また、民間団体の職員も含め、困難な問題を抱える女性への支援に関わる者が研修に参加しやすいよう、職場の配慮や職場環境の整備に努める。」こととされている。

任用後も研修や勉強会等を通じて、継続的に資質を向上していくことが求められます。

一方、女性相談支援員については、雇用の不安定さから人材が定着しづらいこと、犯罪や被害に巻き込まれないための安全確保の体制づくり、孤立しないための組織的なサポート体制、「代理受傷」や「バーンアウト（燃え尽き）¹³」に対するケアが課題であると指摘されています。

県・市町村いずれにおいても、こうした課題を認識し、女性相談支援員に対する組織的なサポート体制の確保や、メンタルヘルスケア、専門性向上のための研修の充実等も含めた処遇改善や、人材育成の環境整備について引き続き検討を行っていく必要があります。

⑤支援調整会議の設置

個々の支援対象者の状況や意向を尊重した支援内容を検討するためには、支援対象者を中心とする支援調整会議を開催することで、より組織的に、目線を合わせながら支援をしていくことが必要となります。

なお、設置・運営にあたっては、困難を抱える女性への支援の実施における個人情報取扱等、留意事項等を共有し、支援に関わる各機関の役割や責任及び連携の在り方についての明確化や共通認識を図り、早期に円滑かつ適切な支援を行うよう努める必要があります。

また、困難な問題を抱える女性への支援にあたり、県、市町村は単独または共同して、地域における女性の実態、資源の把握を行い、様々な分野に及ぶ女性のニーズに対応するために、多様な支援機関間の情報共有や連携強化を図り、支援内容を検討する支援調整会議の設置について努める必要があります。

特に、市町村の女性相談担当部署には、市町村が所管する福祉サービス等に係るコーディネーター、支援策の調整窓口としての役割を果たすことが求められています。

一方で、市町村の中には、女性相談支援事例が少なかったり、支援対象者にとって最も適切なアセスメント等のノウハウが蓄積されていない場合もあります。

女性相談センターでは、市町村が開催する個別ケース検討会議等に参画して、市町村の困難事例に関するスーパーバイズ機能等を果たすことが求められます。

¹³ バーンアウト：女性相談支援員等は、困難な問題を抱える女性からの深刻な被害状況等について数多くの話を聞くうち、自らも同様の心理状態に陥る代理受傷を体験したり、納得のいく解決策が見いだせないことにより、業務に意欲を失い、虚無感にさいなまれるバーンアウト（燃え尽き）状態に陥ったりすることが指摘されている。