

## DV被害者の生活再建に向けた支援策について — 京都府の取組みから —

岩瀬 久子

元奈良女子大学大学院博士研究員

### On Support Measures for the Reconstruction of DV Victim's Life — Introduction of Kyoto Prefecture's Initiatives —

Hisako Iwase

Former Nara Women's University postdoctoral fellow

#### 抄録

DV防止法が制定されて16年が過ぎDV被害者支援は、DV被害者の相談・保護だけでなく新たな展開として、婦人相談所など一時保護所退所後における生活再建支援までも射程に入れた支援策が求められるようになってきた。こうした支援は「切れ目のない支援」として国の「配偶者からの暴力防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針」や都道府県の「配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護・自立に関する計画」に規定されている。

国のDV基本方針をさらに超えた支援策として取組んでいる地方自治体に京都府がある。京都府では、「切れ目のない支援」として、一時保護所退所後のDV被害者の生活再建を図るために2011年からDV被害者地域生活サポーターを府自ら養成し、コーディネーター役割を婦人相談所職員が担っている。DV被害者の自立に必要な精神的な寄り添い支援と関係機関などへの同行支援である。また、不安を抱えながら生活再建を始めるDV被害者が必要とする行政の支援制度についてまとめた『地域生活応援ガイド』を作成し、退所者に手渡している。さらに子どもへの支援として、児童虐待・DV被害者支援チーム（寄り添い支援チーム）を設置している。一時保護所入所時には育児支援・相談や子どもの心のケアなどを行い、退所後には新生活を始める地域の要保護児童対策地域協議会や学校などの関連機関との連携・情報提供を行っている。

キーワード：DV基本計画、切れ目のない支援、生活再建、地域生活サポーター

Keywords: The basic plan for Domestic Violence victims, continuous support, reconstruction of DV victim's life, supporter in a community

受付日：2017年5月12日 再受付日：2017年6月14日 受理日：2017年6月19日

#### I. はじめに

2001年に配偶者からの暴力防止および被害者の保護に関する法律（以下、DV防止法と略）が制定されて16年あまりが経過した。この法律は、配偶者からの暴力の防止と被害者の保護を目的としているが、近年は保護の対象を配偶者（内縁関係を含む）だけでなく、生活を共にする家族やストーカー被害者、さらにDV被害者の同伴児童も面前DV被害者であるとして、その保護範囲は拡大されるようになった。国はDV防止法に則ってDV施策の推進を図るための指針となる「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針（内閣府、国家公安委員会、法務省、厚生労働省告示第1号、以下、DV基本方針と略）」を2004年に策定し、「配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護・自立支援に関する計画（以下、DV基本計画と略）」の策定を都道府県に義務付けた。

都道府県のDV施策の要となるのが「DV基本計画」で

ある。京都府では、2006年に「第一次DV基本計画」を策定し、2014年には「第三次DV基本計画」（2014年から2018年度までの5年間）に改正された。この改定の視点には、「被害者の状況に応じた継続的な支援の実施～危機介入から自立支援まで～」が明記され、基本目標IV「自立のための継続的支援体制の確立及び関係機関の連携強化」の重点目標9「生活の安定と心身回復へのサポート」に、「被害者の生活の安定と心のケア」と「被害者や子どもを地域で見守る体制」が掲げられた。「被害者や子どもを地域で見守る体制」には、①被害者の社会的自立を身近な地域で支える「地域生活サポーター」（以下、サポーターと略）の効果的な活用（拡充）、②地域母子会や民生児童委員等との連携による地域における被害者や子どもへの見守り・支援体制の充実（新規）<sup>1)</sup>が盛り込まれた。

DV被害者の自立に必要な生活再建支援とは、様々な問題を抱え精神的にも不安定なDV被害者が一時保護所退所後に新たな土地で社会生活を始めるにあたって精神

的、物理的に支えることであり、同時に子どもへの支援も含まなければならない。従来の公的機関の相談・一時保護を超え、一時保護所退所後の支援をも含む「切れ目のない支援」である。その支援の一端を担うのがサポーターである。生活再建支援は、民間支援団体ではDV防止法成立以前から行われてきたが、サポーターを自ら養成し、被害者支援を行う都道府県は、京都府以外には皆無に等しい。そこで、京都府家庭支援総合センター（女性相談部門）でのDV被害者支援策に関する資料収集や聞き取り、京都府DV被害者地域生活サポート養成講座（以下、サポーター養成講座と略）への参加などを通して、その施策の紹介と支援のあり方を検討する。

## II. DV基本計画の自立支援策

2007年DV防止法改正に伴い改訂された国の「DV基本方針」には、地方自治体における「基本計画」策定の際に考慮すべき「基本理念」（基本的視点）が示され、「被害者の立場に立った切れ目のない支援」が第一に明記されたことは画期的である<sup>2)</sup>。2014年に改訂された「DV基本方針」の第1項「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する基本的な事項」の3「基本方針並びに都道府県基本計画及び市町村基本計画」の（2）「都道府県基本計画及び市町村基本計画」の基本的視点に「被害者の立場に立った切れ目のない支援」が示された。第2項の「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策の内容」では、配偶者暴力相談支援センター等の役割について、さらに被害者の自立支援について具体的に示されている。関係機関と連絡調整等、被害者に係る情報の保護、生活の支援、就業の支援、住宅の確保、医療保険、年金、子どもの就学・保育等が掲げられており、被害者の自立を支える体制づくりが示され、地方自治体に「切れ目のない支援」が求められるようになった<sup>3)</sup>。

各都道府県の「DV基本計画」では自立支援策を明記し、自立支援のための環境整備を謳っている。しかし、「DV基本方針」に沿った支援策の範囲内で、既成の関連法や福祉制度の範囲内での配慮や情報提供などに留まっているところが多い。先進的な取組を行っているところでは、一時保護所退所後のアフターケアの実施について、民間団体との連携を行い、被害者に寄り添った支援を行っているところもある（宮城県、千葉県、長崎県など）。先駆的で「切れ目のない支援」を行い「長崎モデル」として紹介されている長崎県では、切れ目のない支援を行うために一時保護所退所後の心身の回復を図るまで生活するステップハウスの運営を民間団体に委託している。ステップハウスでの支援としては、同行支援、家事育児支援を行っている。また、地域で生活再建を始めたDV被害者に対しては、市町村・裁判所・ハローワーク等への同行支援、家庭訪問による生活訓練・育児支援、就労支援などを行っている。そして一時保護所退所後、一年以内での自立を目指す<sup>2)</sup>ことが支援の目標だという

ことである。

上記したように「切れ目のない支援」を「DV基本計画」に明記し、地方自治体独自で生活再建支援を行っているのが京都府である。京都府では、2011年から生活支援サポーター（以下、サポーターと略）を養成し、支援者と被支援者のコーディネーター役割も担っている。

## III. 京都府のDV施策の取組み

京都府家庭支援総合センター（以下、センターと略）は、家庭を取り巻く、複雑・多様化する様々な問題に総合的かつワンストップで対応するために、2010年4月京都府児童相談所・婦人相談所・身体障害者更生相談所・知的障害者更生相談所を統合して開設された<sup>4)</sup>。2011年には府主導の協議体として「配偶者からの暴力に関するネットワーク京都会議」が設置された。同年サポーター養成講座が開始され、2012年にはサポーターの活用による支援が開始された。2013年より児童虐待やDV被害等で精神面や生活経験等、地域生活に不安があると思われる者に、中長期的な視点に基づき、安定した生活が継続して営めるよう、関係機関との連携を図りながら支援を行うことを目的とした児童虐待・DV被害者支援チーム（よりそい支援チーム）が設置された。2014年には、行政から受けられる支援制度等について、窓口や手続き等をわかりやすく解説し、問い合わせ先が分かるような『地域生活応援ガイド』が発行<sup>5)</sup>され、生活再建を果たそうとするDV被害者に手渡されている。

このように京都府では、センター開設に伴い着実に「切れ目のない支援」のための施策が前進している。京都府のDV施策の概略が表1である。

表1. 京都府のDV施策の取組み

2001年	DV防止法制定
2004年	DV基本計画策定を都道府県に義務づけ
2006年	京都府 第一次DV基本計画策定
2010年	京都府家庭支援総合センター開設
2011年	配偶者からの暴力に関するネットワーク京都会議の設置 サポーターの養成を開始
2012年	サポーターによる支援開始 サポーター活用実績5件
2013年	児童虐待・DV被害者支援チーム（よりそい支援チーム）の設置
2014年	地域生活応援ガイドの発行 京都府 第三次DV基本計画 サポーター活用実績5件
2015年	京都府北部地域でサポーター養成 サポーター登録数18名
2016年	サポーター登録数 約80名

### 1. 配偶者からの暴力に関するネットワーク京都会議

関係機関が情報の共有化を図り、それぞれの機関が行う支援を適切に組み合わせることにより、その効果的かつ円滑な支援の実施を図ることを目的として2011年に設置された。25団体・機関が参画しており、メンバーは、行政関係からは家庭支援総合センター、府警察本

部、府教育委員会、京都市教育委員会、京都市DV相談支援センター、市町村行政関係、京都労働局（職業安定所）、府男女共同参画センター、京都市男女共同参画センター、府ひとり親家庭自立支援センター、京都市ひとり親家庭支援センター、府男女共同参画課、健康福祉部家庭支援課、京都市男女共同参画推進課、市児童相談所。司法関係からは地方法務局、京都弁護士会、日本司法支援センター（法テラス）京都地方事務所。民間からは府医師会、母子生活支援施設協議会、NPO法人アウンジャ、ウイメンズカウンセリング京都、婦人人権擁護委員会、犯罪被害者支援センター、京都YWCA APT（Asian People Together）、民生児童委員協議会、母子寡婦福祉連合会、私立病院協会、更生保護女性連盟、公益社団法人京都府助産師会などで、オブザーバーとして家庭裁判所が入っている。

この会議の運営は、①代表者会議、②実務者会議、③個別ケース会議の三層構造で行われる。①代表者会議では、上記したように京都府だけでなく京都市のDV関連機関と民間団体など多様な機関で構成され、各機関・団体の長がメンバーとなっている。②実務者会議では、啓発部会、相談部会、保護・自立支援部会の3部会に分かれている。

啓発部会では、DV被害への気づきや安心して相談できる環境の醸成と暴力を許さない社会づくりをめざした啓発活動を行っている。具体的には、シンポジウムの開催やDV防止啓発カードを市町村役場やスーパー、公共施設等の女性用トイレに設置し、DV防止啓発冊子を府内市町村の窓口に配置している。さらに、府職員による高校生向け「デートDV」の出前講座などを行っている。そして、身近な相談窓口や支援機関の周知、必要に応じた実態調査・研究活動を掲げている。相談部会では、府内全域に安心して相談できる身近な窓口の開設、受理した相談のワンストップで関係機関に連携させるネットワークの形成を図っている。保護・自立支援部会では、DV被害者を安全に保護するための、関係機関の連携体制の強化、保護した被害者に適切な生活支援を行うための環境整備、被害者の精神的・経済的自立のための支援方策を図っている。自立支援としてサポーター養成や『地域生活応援ガイド』の作成はその一例であるといえる。③個別ケース会議は、必要に応じて実際の個別事案に対応することとなっている。

## 2. DV被害者地域生活サポーターによる活動

### 1) サポーター養成講座

サポーター養成の目的は、一時保護所や母子生活支援施設から退所した後などにおいて、地域での自立した生活を送ることに不安のあるDV被害者に対して、必要な支援を行うことにより早期自立を図ることであるとされる。サポーター養成講座は2011年に開始され、2016年まで毎年継続されている。2015年には、京都府北部地区を

会場にして北部地域のサポーター養成を行い、18名のサポーターが登録している。2016年度現在80名弱のサポーターが登録されている。その活用実績は2012年度5件、2014年度5件<sup>6)</sup>となっている。

サポーター養成講座の応募資格は、社会福祉士、精神保健福祉士、臨床心理士等の有資格者や、京都市主催のDV被害者サポーター養成講座修了者、あるいはDV被害者支援の活動実績者となっている。研修は5回（1回約3時間）行われる。講座では、DVに係る基本的知識、支援に際しての基本的留意事項、医学的・心理的支援、子どもへの影響、保護命令制度や自立に向けた社会的資源などについて学び、ロールプレーやグループ討議も行われる。2016年度の講座内容は、以下のとおりである。

表2. 講座内容

回	講座内容	講師
1	DV防止法の概要。子どもへの影響・DVと児童虐待	職員、大学教授
2	自立に向けた社会資源、医学的・心理的支援	職員、専門職（府職員）
3	保護命令、離婚、弁護士依頼、二次被害の防止・支援者自身のケア	弁護士、専門職
4	京都府のDV施策と相談体制、被害者への接し方	職員、児童相談所所長
5	DV被害者支援機関の活用、グループ討議	母子生活支援施設長、職員

### 2) サポーターによる支援の実際

#### (1) サポート支援の内容

サポート支援の目的は、DV被害者に対して、必要な支援を行うことにより早期の自立を図ることである。支援の対象者は、一時保護所や母子生活支援施設を退所したDV被害者等のうちサポーターの支援が必要なDV被害者である。つまり、精神的不安、孤立を深めている被害者であって、サポーターによる支援があれば、自立した社会生活の回復が見込める人である。但し、加害者との間で深刻な争いがあるなど、サポーターの安全が確保できない場合は要支援者から除かれ、行政が直接支援することになる。

支援の種別は、①寄り添い支援、②同行支援、③手続き等の支援の3種である。①寄り添い支援では、DV被害者の話し相手となり、不安な気持ちやしんどい思いを共感的な態度で聴くことにより、孤独感を緩和し、自分は決して一人ぼっちではないという感覚を持てるよう支援することとなっている。②同行支援は、弁護士事務所、警察、病院の通院、福祉機関、子どもの学校など、関係機関へ出向く際に同行することである。自宅また最寄りのバス停留所や駅で待ち合わせて目的地まで同行するが、サポーターの所有・使用する自家用車には同乗させないことが原則となっている。③手続き等の支援は、住民基本台帳に関する支援、国民健康保険の加入など市町村役場や福祉事務所、学校などの関係機関へ同行し、

窓口で手続きを支援することとなっている。要支援者が自ら手続きを行うことが原則とされ、要支援者がサポートを求めた場合に、必要最小限の範囲で支援し、要支援者が判断に迷ったりした場合は、本人が判断できるような支援にとどめることとされる。要支援者の自己決定を尊重することを原則としている。

#### (2) サポート支援の流れ

まず、支援の範囲・方法では、回数は、原則週1～2回、1回1～2時間程度、月10日以内。支援する時間帯は、9:00～17:00、早朝、夜間は避ける。支援の方法は、自宅訪問又は待ち合わせて現地に対応。そして毎回、センターへの結果報告と次回の支援日時と目的を併せて報告を行う。支援者は、1ケースにつき1サポーターが行い、複数のサポーターが付くことはない。

#### ＜サポート支援の流れ＞

- ① センターからサポーターへ依頼（要支援者の年齢、心理状態、居住地等を考慮し、サポーターを決定する）
- ② サポーターの承諾が得られれば、知事名の「委嘱状」及び「サポーター証明書」が交付される
- ③ センターの担当ケースワーカーと婦人相談員が個人別支援計画を作成
- ④ センターとサポーター、要支援対象者と顔合わせ（複数回実施）を行う
- ⑤ 支援の開始→支援計画書（支援の範囲、種別、回数等）に基づき実施
- ⑥ 業務報告：サポーターは、毎回、支援終了後に電話もしくは来所により速やかに実施結果、次回実施に日時と目的、支援に関する特記事項などを報告する
- ⑦ 実績報告：サポーターは、事業実績報告を毎月、翌月5日までにセンターに送付して報告する
- ⑧ 活動費の支払い：活動費として月額1万円（交通費含）。ボランティア保険加入
- ⑨ 支援の変更：センターは少なくとも3カ月毎に支援計画を点検、見直を行う
- ⑩ 支援の終了（3カ月が目途になっている）

### 3. 児童虐待・DV被害者支援チーム（寄り添い支援チーム）の活動

2013年4月、センターに「児童虐待・DV被害者支援チーム」が設置された。児童虐待やDV被害者等で精神面や生活経験等、地域生活に不安があると思われる者に、中長期的な視点に基づき、安定した生活が継続して営めるよう、要保護児童対策地域協議会（以下、要対協と略）学校、保健センターなどの関係機関との連携を図り、情報を提供している。構成メンバーは、グループ・リーダー1名、保育士1名、心理職3名の5名である。

主な業務は、虐待の再発防止のための保護者支援・教育では、すなわちMy Treeペアレンツ・プログラムの実

施、寄り添いカウンセリングの実施、保護者支援を行う関係職員の研修会の開催、ステップ・ファミリー向けの啓発用パンフレットの作成。②児童養護施設退所者の自立生活支援では、電話やメール、家庭訪問等による個別支援、退所者の居場所づくり事業。③DV被害者への支援では、一時保護所での育児支援、育児相談への対応、母子生活支援施設等への情報提供。④DV被害者同伴児童への支援では、一時保護所での行動観察や心のケア、乳幼児の発育・発達評価、必要時には発達検査・評価や保護者へのフィードバック、新生活を送る地域の関係機関（要対協、学校、保健センター等）との連携、情報提供。⑤里親会事務局である。

### 4. 地域生活応援ガイドの作成

『地域生活応援ガイド』は、実務者会議の保護・自立支援部会によって2015年に作成された。不安を抱えながら新生活をスタートするDV被害者が、行政から受けられる支援制度等について、窓口や手続き等をわかりやすく解説し、問い合わせ先が分かるようまとめた50頁の冊子である。たとえば、保護に関しては、住民基本台帳法上の支援措置、保護命令などの法的手続きや母子生活支援施設の紹介など。自立支援では、国民健康保険や年金の加入に関する手続きについて。生活保護や児童扶養手当、母子父子寡婦福祉金などの諸手続きについて。心のケアの相談窓口、住宅や就労に関する相談窓口の情報、子どもに関する支援策・制度などとともに府下の市町村の女性のための相談窓口、警察の相談窓口などの性急手続きなど自立に必要な諸制度について記載されている。

## IV. 地方自治体におけるDV被害者の生活再建に向けた支援について

堀は、婦人相談所などの一時保護所（委託先を含む）を退所した後のアフターケア・支援方法またはプログラムが整備されている所は全国婦人相談所の1割であり、多様な生活課題を抱えた女性たちに対する支援体制の整備は、さほど進展していない<sup>7)</sup>と指摘する。千葉県や長崎県などのように民間団体に委託しているところもあるが、都道府県が主体となって行っている京都府の取組みは先駆的であるといえる。2010年にセンターが設置されたことにより京都府のDV施策は大きく転換したといえる。DV問題に関する府民への周知やDV関連機関職員の研修、府下の中高校生への「デートDV」の出前講座など地方自治体が主体でなければ行えないDV施策を行っている。ただ、DV基本計画に謳っている取組みの進捗状況の検証・評価の公表が行われていない。そのため実績を把握することは困難である。数値目標を掲げるだけでなくその実態に即した検証と評価を行い、DV施策を推進することが必要であろう。

本稿の主題であるサポーターに関しても養成されたサポーター約80名に対しその活用は2012年5件、2014年5

件と少なく支援活動をしていない年もあることから、有効活用が行われているとは言えない。DV被害者にとって心強く重要な支援であることから、サポーターの活用のあり方やスキルアップ研修なども検討する必要があるだろう。さらに、より良い支援を行うためにもサポートを受けた被支援者の声を聴き、支援に反映させることは不可欠であろう。

『地域生活応援ガイド』は、DV被害者が生活再建にあたって抱えている諸問題・疑問など（離婚や健康保険・年金加入、母子福祉制度など）に対する説明や相談窓口が紹介されており、DV被害者にとって心強い支援になると評価できる。

「寄り添い支援チーム」に関しては、DV被害者でもある同伴児童への支援について新生活を送る地域の関係機関との連携や情報提供など、子どもへの配慮がなされていることは注目に値する。また、My Treeペアレンツ・プログラムは、虐待防止のための保護者支援となっていて重要な支援策だといえる。しかし、母子双方の疲弊が重なるのは、多くの場合、離脱から3～6カ月目、一時保護所を出て地域での生活が始まった間もなくの段階になることが多い<sup>8)</sup>という指摘もあり、子どものための心理ケアへの取り組みが必要ではないだろうか。母子ともにDV被害から回復するためには、母子関係も含めた包括的DV被害者支援への視点が不可欠であろう。春原は、母子に対する同時並行心理プログラム（コンカレントプログラム）の有効性を説く<sup>9)</sup>。こうしたプログラムは新生活を始めた母子への支援として、地方自治体での取組みが広がることを期待したい。

山本らは「DV被害母子のケア・アフターフォロー及び児童福祉との連携の課題」の調査研究報告書のなかで、生活再建を始めた母子支援にとって最も重要な試みは、各機関を巻き込んだ検討会議の設置、予後調査の実施であると指摘する。離脱後の母子支援課題について具体的な実態を共有することがまず必要である。少なくともそのための体制整備として、DV家庭離脱後の母子の生活再建状況をフォローアップできる機関設定が必要で、それは婦人相談所に離脱したケースの離脱先へのケース移管、離脱後の母子の生活再建状況の進行管理を婦人相談所が担当することによって可能となる。併せて市町村の離脱転入者支援事業等の展開も見守る必要がある<sup>10)</sup>と指摘する。

こうした指摘は、地方自治体のDV被害者への「切れ目のない支援策」にとって重要な課題であり、自治体を取り組まなければならない問題であろう。今までのDV問題は、相談や一時保護に主眼が置かれて取組まれてきたが、DV被害母子にとっては、加害者と別れた後の生活再建が大きな課題であり、自立への道は険しいだけでなく、子どもの人生にとっての影響は計り知れない。地域で安心・安全に暮らしていくための取組みのシステムづくりが求められているのである。京都府の取組みが地

方自治体の先駆的なDV施策の指標となることを期待したい。

## 引用文献

- 1) 京都府. 配偶者等からの暴力の防止及び被害者の保護・自立支援に関する計画（第3次）.  
[http://www.pref.kyoto.jp/josei/documents/dv3rdplan\\_201403.pdf](http://www.pref.kyoto.jp/josei/documents/dv3rdplan_201403.pdf) Accessed October 24, 2016.
- 2) 戒能民江. 自治体の支援モデルと可能性. 戒能民江. 危機をのりこえる女たち—DV法10年, 支援の新地平へ. 東京都, 信山社, 2013, 128-148.
- 3) 内閣府, 国家公安委員会, 法務省, 厚生労働省告示第1号. 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針.  
[http://www.gender.go.jp/policy/no\\_violence/e-vaw/law/pdf/dv\\_kihon\\_gaiyou.pdf](http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/law/pdf/dv_kihon_gaiyou.pdf) Accessed April 5, 2017.
- 4) 京都府家庭支援総合センター. パンフレット.
- 5) 京都府. DV施策に関する取組状況, 2016年9月17日～10月15日京都府DV被害者サポーター養成講習会配布資料.
- 6) 京都府家庭支援センター業務概要（平成26年度業務実績）. 2016.
- 7) 堀千鶴子. 婦人保護事業の現在. 戒能民江. 危機をのりこえる女たち—DV法10年, 支援の新地平へ. 東京都, 信山社, 2013, 100-127.
- 8) 山本恒雄, 大木由則, 永野咲, 他. 女性・母子の保護支援における婦人相談所の機能評価に関する研究：平成23年度～25年度総合研究報告書：厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））第3章母子のケア・アフターフォロー及び児童福祉との連携の課題. 和光市, 「女性・母子の保護支援における婦人相談所の機能評価に関する研究」研究班, 2013, 247-261.
- 9) 春原由紀. DVの母子関係への影響と支援の必要性について. 武蔵野大学心理臨床センター紀要. 16：13-17, 2016.
- 10) 山本恒雄, 大木由則, 永野咲, 他. 女性・母子の保護支援における婦人相談所の機能評価に関する研究：平成23年度～25年度総合研究報告書：厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））第3章DV被害母子のケア・アフターフォロー及び児童福祉との連携の課題. 和光市, 「女性・母子の保護支援における婦人相談所の機能評価に関する研究」研究班, 2014, 121-134.