

# 「婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究」概要

## <調査研究の目的>

- 婦人保護事業における支援内容等の実態を把握し、困難を抱えた女性の権利を保障するために、今後の婦人保護事業として強化すべき課題等についての基礎資料を得ることを目的とする。

## <調査研究の視点>

- ① 支援対象となる女性の範囲の明確化
- ② 利用者の支援のニーズや特性に応じた支援の提供実態・課題の把握
- ③ 民間団体との連携状況の把握
- ④ 支援につながらないケースの把握
- ⑤ 第三者評価・権利擁護の仕組みに関する状況の把握

## <調査対象・調査項目>

### ○ 都道府県主管課

組織体制、婦人相談員の配置状況、婦人保護事業の取組方針、関係予算の状況、民間への事業委託等の状況 等

### ○ 婦人相談所（一時保護所含む）

組織体制、相談業務の実施状況、一時保護の実施状況、支援ニーズへの充足の状況、対象属性ごとの支援方針・支援の状況、同伴児童の受入状況、心理的ケアの実施状況、支援につながらないケースの状況、民間団体との連携状況 等

### ○ 婦人保護施設

組織体制、措置入所の実施状況、一時保護委託の実施状況、心理的ケアの実施状況、対象属性ごとの支援の状況、婦人相談所からの情報提供の状況、退所後のアフターケアの状況、関係機関との連携状況 等

### ○ 婦人相談員

相談業務の実施状況、所属機関における役割分担の状況、情報共有・連携状況、対象属性ごとの支援の状況、所属機関における民間団体との連携状況、支援につながらないケースの状況 等

## <調査期間>

平成29年12月から平成30年1月

## <回収状況>

都道府県票	47件発送	47件回収（100%）
婦人相談所票	49件発送	49件回収（100%）
婦人保護施設票	47件発送	47件回収（100%）
婦人相談員票	500件発送	417件回収（83.4%）

## <ワーキングチームの設置>

本調査研究の実施にあたり、調査票の設計、調査結果の検討、考察等を行うため、有識者及び施設関係者等で構成されるワーキングチームを設置

（委員構成）

五十音順・敬称略／○：座長

熊田 栄一	全国婦人保護施設等連絡協議会役員
角田 由紀子	弁護士
○堀 千鶴子	城西国際大学教授
松本 周子	全国婦人相談員連絡協議会会長
薬師寺 順子	大阪府福祉部子ども室家庭支援課課長
和田 芳子	婦人相談所長全国連絡会議会長

オブザーバー 戒能 民江（お茶の水女子大学名誉教授）  
阪東 美智子（国立保健医療科学院上席主任研究官）

# ○ 主な調査結果の概要

## 【婦人相談所・一時保護所】

### ○ 心理的ケアの状況

- ・ 相談支援の対象者への心理的ケアは、「実施していない」が最も多く44.9%であった。内容として多かったのは、「カウンセリング」、「心理教育」、「医療機関との情報交換」であった。
- ・ 一時保護所入所者に対しては、相談支援の対象者と比べていずれの内容も実施割合が高かった。「心理アセスメント」、「心理教育」、「カウンセリング」で実施割合が高い。なお、「実施していない」という回答も4.1%（2件）あった。

### ○ 対象を強化すべき支援対象

- ・ 地域の支援ニーズに対応するために、婦人相談所として強化すべき支援対象としては、「若年女性」、「同伴児童」が多く、次いで「同伴児童のいる女性」、「妊産婦」が多かった。

### ○ アフターケアの状況

- ・ 相談終了後に行っている支援内容は、「基礎自治体との情報交換」が最も多かった。また、「実施していない」との回答も36.7%（18件）みられた。
- ・ 一時保護所退所後の支援は、相談終了後と比較すると全体的に高く、「基礎自治体との情報交換」、「退所後に入所した婦人保護施設との情報交換」、「退所後に入所したその他施設との情報交換」、「本人との電話連絡」の順で多かった。なお、退所後に入所した婦人保護施設とも情報交換を行っていない婦人相談所は34.7%（17件）あった。退所後の支援を「実施していない」という回答も8.2%（4件）あった。

### ○ 民間団体との連携状況

- ・ 75.5%が「自治体としての支援方針を民間団体と共有し連携している」と回答し、12.2%が「民間団体との連携はあまりできていない」と回答。また、「民間団体がほとんど活動していない」という回答も8.2%（4件）みられた。

### ○ 婦人相談所からみた支援につながらないケース

- ・ 一時保護や婦人保護施設につながらないケースの属性としては、「若年女性」、「同伴児童のいる女性」、「障害（児）者」、「高齢者」が比較的多く、その理由として「本人の同意が得られなかったため」が比較的多く、障害（児）者や高齢者は障害や疾病による理由の他、「他施策で支援することが適切であるため」が多かった。
- ・ 一時保護の同意が得られない理由は、全体として「仕事や学校を休みたくない」、「携帯電話やスマホが使えない」、「外出が自由にできない」、「同伴児が転校又は休校しなくてはいけない」が多かった。婦人保護施設では、「集団生活に不安がある」、「仕事や学校が続きたい」、「携帯電話やスマホが使えない」、「外出が自由にできない」が比較的多かった。

## 【婦人保護施設】

### ○ 支援ニーズに対する課題

- ・ 入所者の支援ニーズに十分対応できていないと考える支援内容をみると、「心理的ケア」が最も多く、「性暴力被害」、「地域生活定着支援事業」、「退所後支援」、「外国籍の女性」「育児・養育・同伴児支援」の順で挙げられた。対応できていない理由として、「専門性の不足」、「人員の不足」が多かった。

### ○ 心理的ケアの状況

- ・ 「カウンセリング」、「医療機関との情報交換」、「心理的アセスメント」、「心理教育」の順に多くなっていた。実施上の課題として、「心理職員の配置がない、若しくは人員数が不足しており十分な支援ができない」、「施設内で心理職がスーパーバイズを受けることができない」などが挙げられた。

### ○ アフターケアの状況

- ・ 「本人への電話連絡」68.1%（32件）、「家庭訪問」57.4%（27件）の順で多く、「婦人相談所との情報交換」25.5%（12件）、「基礎自治体との情報交換」44.7%（21件）であった。

## 【婦人相談員】

### ○ 婦人相談員の業務

- ・ 「電話相談」、「来所面談」が98.8%と最も多く、「関係機関との連絡調整」、「証明書の発行支援」が約80～90%、「地域の巡回（支援ニーズの発掘）」は約2%だった。

### ○ 体制を強化すべき支援対象

- ・ 今後、体制を強化すべき支援対象について回答を求めたところ、「若年女性」49.4%、「同伴児童のいる女性」44.6%、「障害（児）者」31.7%の順で多かった。

### ○ 民間団体との連携状況

- ・ 「自治体としての支援方針を民間団体と共有・連携している」約5割、「民間団体との連携はあまりできていない」約3割、「民間団体がほとんど活動していない」が約1割であった。

### ○ 支援につながらないケース

- ・ 一時保護につながらなかった場合のその後の対応では、「市区独自の支援事業につなげた」、「自身で継続的に支援を行った」が約4割、「特に支援は行わなかった」が5.5%あった。
- ・ 婦人保護施設につながらなかった場合のその後の対応では、「市区独自の支援事業につなげた」27%、「民間団体につなげた」18.5%、「その他」が36.7%あり、「警察と情報共有し見守りを依頼した」、「個人、知人、親戚等、支援者を探す」、「アパート転宅」等が挙げられた。「特に支援は行わなかった」は7.4%あった。

## 1. 運用上の課題

### (1) ソーシャルワーク実践に関わる課題

- ・ 職員・相談員の専門性、スキルの向上
- ・ ソーシャルワーク、知識、スキル向上のための職員・相談員に対する体系的な研修やスーパービジョンの実施

### (2) 支援プログラム

- ・ 母子並行プログラム、性暴力被害者への支援プログラムなど、支援プログラムの開発、実施の必要性
- ・ 各自治体、施設などにおいて導入ができるよう促進への支援

### (3) 婦人相談所一時保護所、婦人保護施設的环境整備

- ・ 母子、障害者、高齢者等の保護における、居室の配置や共用部分の使用への配慮など、利用者支援及び利用者の受入の可否に関する環境整備の課題
- ・ 安全確保、情報秘匿のための通信機器の制限といった生活上の制約が必要な利用者、自立支援のために制約が不利益になる利用者が混在する施設構造、環境に関連する運営上の課題

## 2. 制度上の課題

### (1) 人員配置、専門職配置、市区婦人相談員の義務設置化

- ・ 人員不足、専門職配置の脆弱さ（他機関の併設施設との兼務、相談所業務と一時保護所業務の兼務、夜間・休日の人員体制、広い支援対応の幅）
- ・ 職員の負担感、疲弊感がもたらす利用者の不利益
- ・ 職員配置基準の検討
- ・ 活用しにくい専門職配置に関する補助制度（心理療法担当職員、同伴児童対応指導員等）
- ・ 市区の婦人相談員の任意設置（配置の有無により地域生活における支援のあり方に影響）

### (2) ナショナル・スタンダード、基本方針の欠如

- ・ 国の基本方針、都道府県の基本方針の欠如
- ・ 婦人保護事業の地域差、ローカル・ルールによる事業の相違
- ・ 他機関からみた婦人保護事業の支援対象のわかりにくさ
- ・ 国の婦人保護事業実施要領の見直し

### (3) 婦人保護施設入所に関わる体制

- ・ 婦人保護施設へのつながりなくさ（入所の前提である「一時保護」へのつながりなくさ）
- ・ 一時保護を経由しない入所のあり方、福祉事務所から直接入所依頼できるようなあり方

### (4) 婦人保護事業における市区との連携と位置づけ

- ・ 市区町村の業務として位置づけられていない婦人保護事業
- ・ 市区町村における婦人保護事業の理解不足からくる連携の困難
- ・ 婦人保護事業における市区の業務範囲や、都道府県との役割分担等が不明確（根拠法の改正にも関わる重要な制度的課題）

## 3. 連携の仕組みの構築

- ・ いずれの実施機関においても、他法他施策あるいは、関係機関との連携は重要な課題
- ・ 人的資源レベル、物的資源レベル、行政レベルでの総合的な支援システムの確立

## 4. 根拠法である売春防止法に関する課題

### (1) 対象女性に対する各実施機関における自立支援の実施や関係機関との連携

- ・ 売春防止法においては、婦人保護事業は「保護更生」という位置づけのため、社会福祉事業としての事業理念が明確ではなく、「自立支援」も明記されていない

### (2) 支援実態との乖離による婦人保護事業の分かりにくさ

- ・ 本調査において、各実施機関で対象としている女性の支援課題の多様性が確認されたが、そうした対象について、そもそも根拠法である売春防止法に定義づけがされていない
- ・ 売春防止法における対象者は「要保護女子」であり、実際の支援対象との乖離が生じているため、各実施機関における対象者把握の相違や、他法他施策の関連機関による婦人保護事業の分かりにくさがもたらされている

### (3) 市区町村の責務や役割

- ・ 売春防止法には市区町村の責務や役割についての規定がない

### (4) 基本方針・基本計画

- ・ DV防止法など他法では、国の基本方針、基本方針に則した都道府県及び市町村基本計画などが明記され、それぞれの施策について計画が検討されている
- ・ 売春防止法では、こうした規定がなく、基本方針、計画が策定されていない
- ・ 他分野の福祉関連の法律にあるような、「連絡調整等の実施者」「連携及び調整」「支援体制の整備」などについての法的規定がなく、連携の困難、業務の困難が生じている