

# 和田構成員提出資料

## 第2回 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

構成員のプレゼンテーション①

### 婦人相談所

婦人相談所長全国連絡会議会長  
東京都女性相談センター所長  
和田 芳子

# (1) 対象とする「女性」の範囲・支援内容について

## 根拠法令等

①売春防止法(昭和31年制定)

②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  
(13年制定/16年・19年・25年改正)

③人身取引対策行動計画(平成16年12月)→人身取引対策行動  
計画(2009・2014)

④ストーカー行為等の規制等に関する法律(平成12年制定/25  
年改正・28年改正)

## 根拠法等《国の関係通知等》

婦人相談所に関する政令(昭和32年4月1日 政令56号 最終改正平成27年3月31日)

婦人保護事業実施要領(昭和38年3月19日 厚生事務次官通知 **最終改正平成16年12月2日**)

婦人相談所運営要綱(昭和38年3月19日 厚生事務次官通知)

婦人相談所設置要綱(昭和38年3月19日)厚生事務次官通知 **最終改正平成14年3月29日**)

婦人保護事業の実施に係る取扱いについて  
(平成4年6月29日 厚生省社会局生活課長通知 **最終改正平成14年3月29日**)

「配偶者暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」の施行に当たっての婦人相談所等の対応について  
(平成13年9月27日 厚生労働省医政局長、雇用均等・児童家庭局長通知)

「配偶者暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」の施行に対応した婦人保護事業の実施について  
(**平成14年3月29日** 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知 **最終改正平成20年1月11日**)

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  
(**平成16年12月2日** **平成20年1月11日改正** 最終改正平成25年12月26日 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)

# 婦人保護事業実施要領（1）

（昭和38年3月19日 厚生省厚生事務次官通知）

（最終改正・平成16年12月2日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

平成16年12月2日

## 第一 婦人保護事業の目的

婦人保護事業は、売春防止法に基づき**要保護女子**についてその転落の未然防止と保護更生を図ること及び配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律に基づき配偶者からの暴力の被害者である女性（以下「**暴力被害女性**」という。）の保護を図ることを目的として、社会環境の浄化、配偶者からの暴力の防止等に関する啓発活動を行うとともに、**要保護女子**及び**暴力被害女性**（以下「**要保護女子等**」という。）の早期発見に努め、必要な相談、調査、判定、指導・援助、一時保護及び収容保護を行うものであること。

## 婦人保護事業実施要領（2）

（一部改正・昭和47年5月15日 厚生省厚生事務次官通知）

（最終改正・平成16年12月2日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

### 第四 婦人保護事業の業務内容

#### 3 婦人相談所

(1) 婦人相談所は、当該都道府県における婦人保護事業実施の中核機関として、**要保護女子の（早期発見）**、転落の未然防止と保護更生及び暴力被害女性の保護を円滑に推進するため、

(2) 婦人相談所は、婦人保護事業の効果的推進を図るため、次に掲げる業務を行うものとする

#### イ 相談

**要保護女子等の早期発見**のため、日常生活を営む上で何らかの問題を有する女子について広く相談に応じること。

#### ウ 調査

調査は、**要保護女子の早期発見**、転落の未然防止及び保護更生のため、本人及び、家庭環境等に関する次に例示するような事項について実情を把握する必要がある場合に行うこと。

## 婦人保護事業実施要領(4)

(一部改正・昭和47年5月15日厚生省厚生事務次官通知)  
(最終改正・平成16年12月2日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)

### 第四 婦人保護事業の業務内容

#### 3 婦人相談所

##### エ 判定

要保護女子と暴力被害女性との支援の違い

判定は、**要保護女子**の早期発見、転落の未然防止及び保護更生のため、必要がある場合に次に掲げるところにより行うこと。

##### (ア) 医学判定

疾病及び機能障害の有無並びに診療の要否について判定すること。

##### (イ) 心理学的判定

心理学的諸検査及び面接に基づき、心理学的特性の把握を行うこと。

##### (ウ) 職能的判定

作業能力及び作業素質の把握等を行うこと。

#### オ 指導・助言

相談、調査及び判定の結果に基づき、要保護女子については転落の未然防止と保護更生を図るため、**暴力被害女性**についてはその必要な保護を図るため、**要保護女子等**の様態に応じた効果的な指導等を行うとともに、次に掲げるような措置を探り、それ以外の者については、他施策の活用等について指導すること。

# 「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の施行に対応した婦人保護事業の実施について（1）」

平成14年3月29日（平成20年1月11日改正）（雇用均等・児童家庭局長通知）

## 第1 婦人保護事業の対象者の範囲

### 第2 婦人相談所

- 1 配偶者からの暴力被害女性の支援における中核としての役割
- 2 一時保護等の適切な実施
- 3 市町村への支援
- 4 配偶者からの暴力被害者に対する援助

事案に応じ、医師、心理判定員、・・・被害者に対して医学的又は心理学的な援助を行うこと。

### 第3 婦人相談員

### 第4 婦人保護施設

### 第5 婦人保護施設最低基準省令の整備

### 第6 個別的事項

- 1 一時保護

(5)配偶者防止法第3条第3項に基づく一時保護の委託については、以下の点に留意されたいこと。

ア また、**男性の一時保護については**、予め、その保護に適した施設を委託先として検討し、必要な場合に一時保護委託を行う等の対応を行うことが望ましい。

- 2 婦人保護事業の実施者と関係機関等の連携協力

「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」（H20年改正）にのっとっている。

# 「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の施行に対応した婦人保護事業の実施について」(2)

平成14年3月29日(平成20年1月11日改正)(雇用均等・児童家庭局長通知)

## 2. 対象女性

- ① 売春経歴を有する者で、現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者
- ② 売春経歴は有しないが、その者の生活歴、性向又は生活環境等から判断して現に売春を行うおそれがあると認められる者
- ③ 配偶者からの暴力を受けた者(事実婚を含む)
- ④ 家庭関係の破綻、生活の困窮等 **正常な生活を営む上で困難な問題を有しており、かつ、その問題を解決すべき機関が他にないために、**現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者
- ⑤ 人身取引被害者(婦人相談所における人身取引被害者への対応について<課長通知>)
- ⑥ ストーカー被害者(「ストーカー行為等の規制等に関する法律の一部を改正する法律」の施行に対応した婦人保護事業の実施について<課長通知>)

# 「婦人相談所が行う一時保護の委託について」

平成23年3月31日（平成28年3月31日改正）（雇用均等・児童家庭局長通知）

(1) 「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」に基づき保護した配偶者からの暴力の被害者

(2) 「人身取引対策行動計画」に基づき保護した人身取引被害者であること。

(3) 恋人からの暴力の被害者であること。

(4) 支援を行うことが特に必要であると認められる妊産婦であること。

(5) 「ストーカー行為等の規制等に関する法律」に基づき保護したストーカー行為の被害者であること

(6) 性暴力・性犯罪の被害者であること

(7) 婦人相談所において定員を超えて保護を行わなければならない場合であること

⇒ 対象女性のうちの①売春経歴を有する者 ②売春を行うおそれがあると認められる者を除外、居所なし、ホームレスも該当しない

しかし、現実には、複数回保護される女性は多く、保護されるときに①、②に該当する、ホームレスのときもあれば「DV被害女性」「ストーカー行為の被害者」となることもある。支援方法が、その時々の主訴による断片的なものであり、本人像に即した一貫性のあるものになっていない。

# 東京都女性相談センター条例

## (昭和52年東京都条例)

第1条 緊急の保護又は自立のための援助を必要とする女性及びその者の監護する児童に対し、生活各般の相談、指導及び援護を行うことにより、その福祉の増進を図るために設置する。

2 センターは、売春防止法第34条第1項の規定に基づく婦人相談所とする。

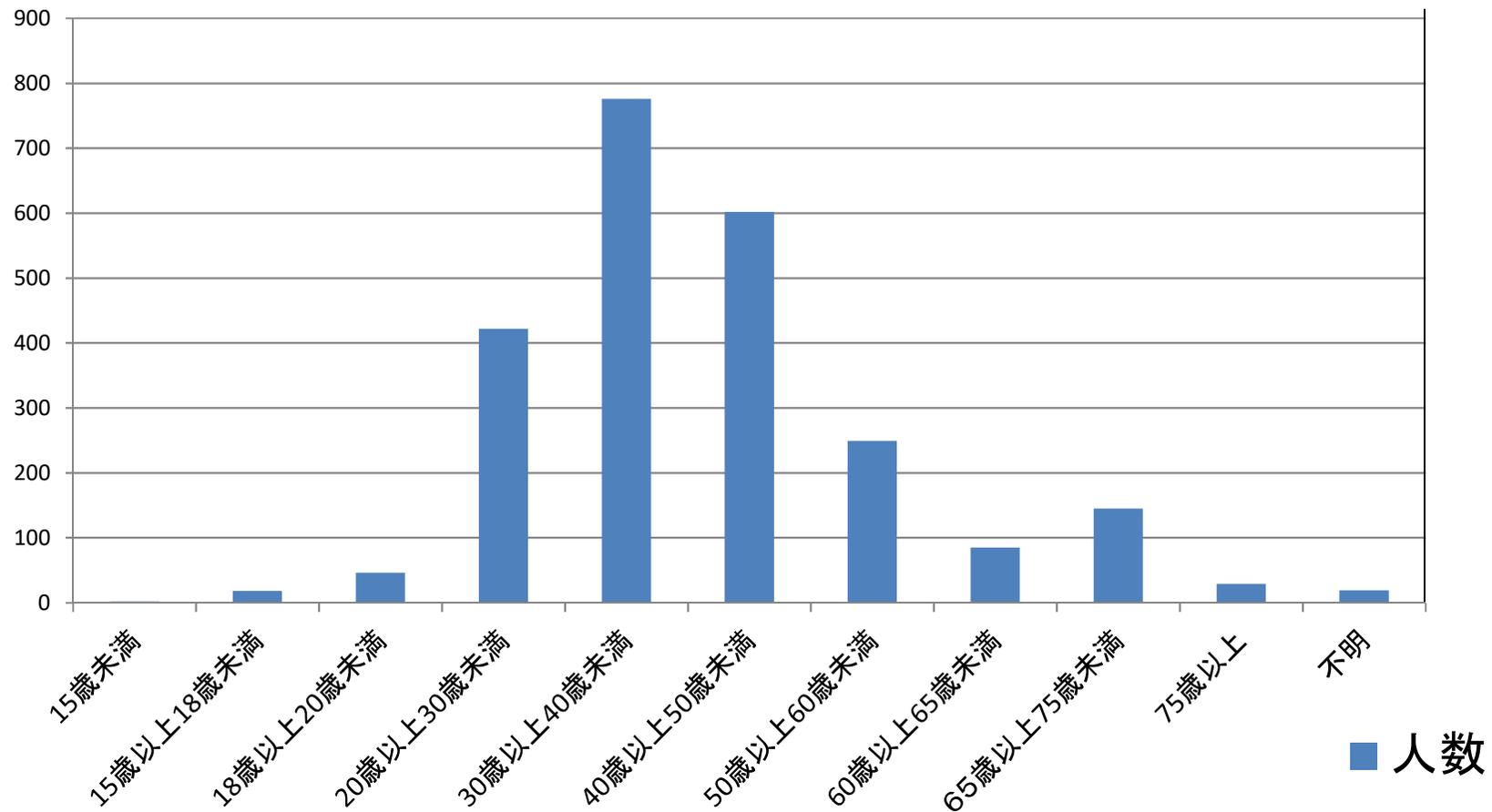
### 対象とする「女性」

緊急の保護又は自立の援助を必要とする女性及び  
その者の監護する児童

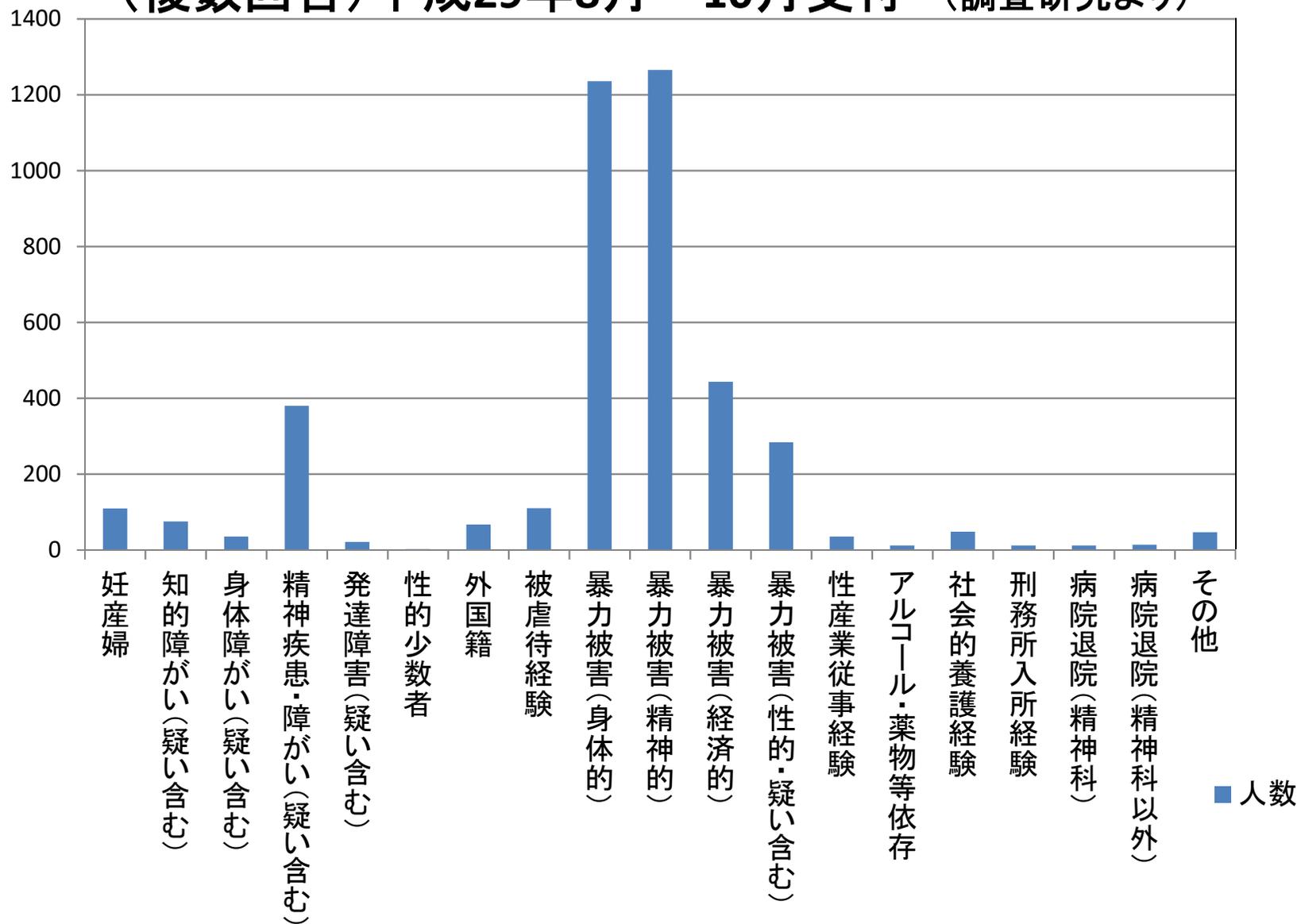
# ＜支援の実態＞

## 多様な支援ニーズへの対応と多岐にわたる支援

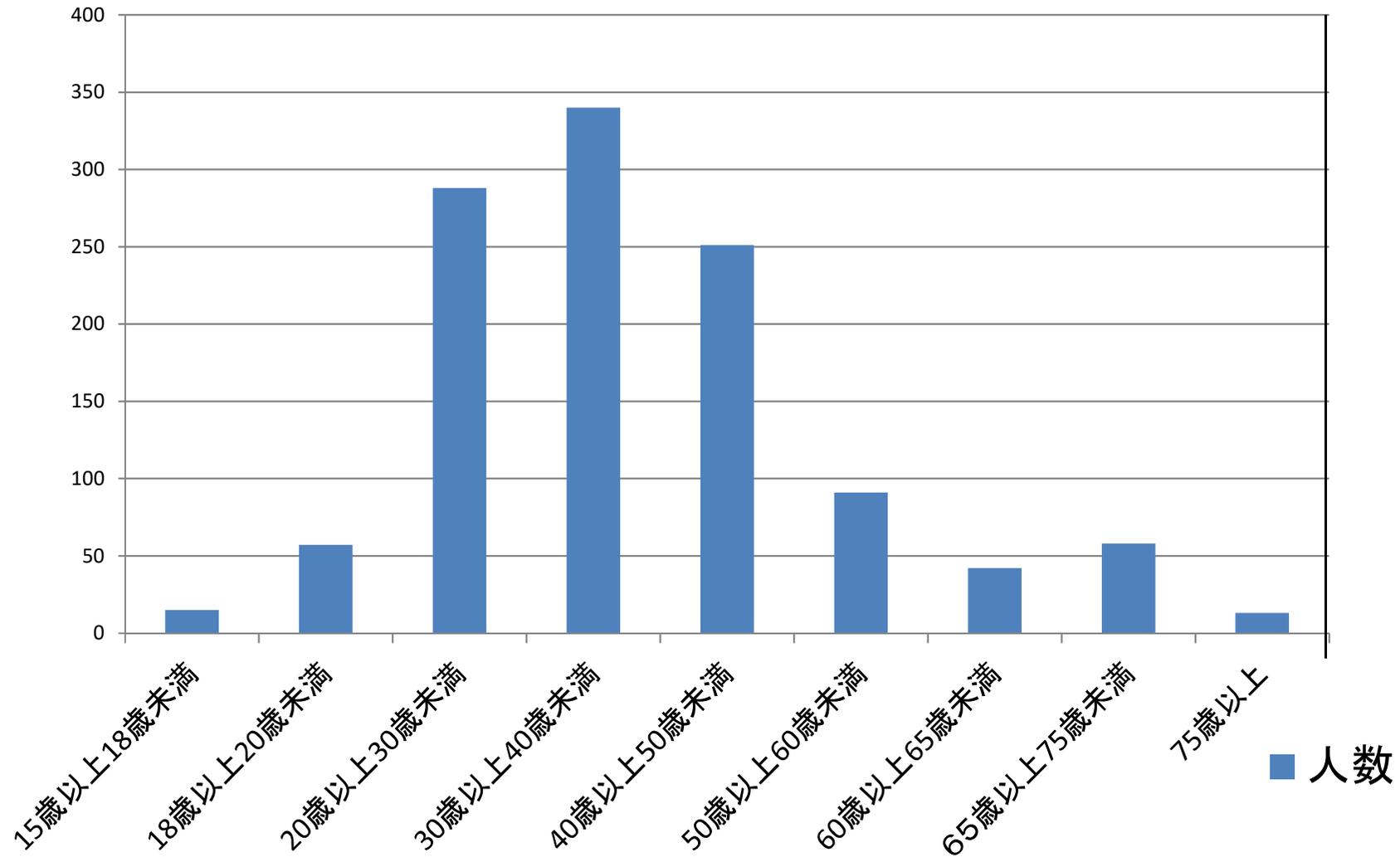
来所相談の年齢別人数 (調査研究より)



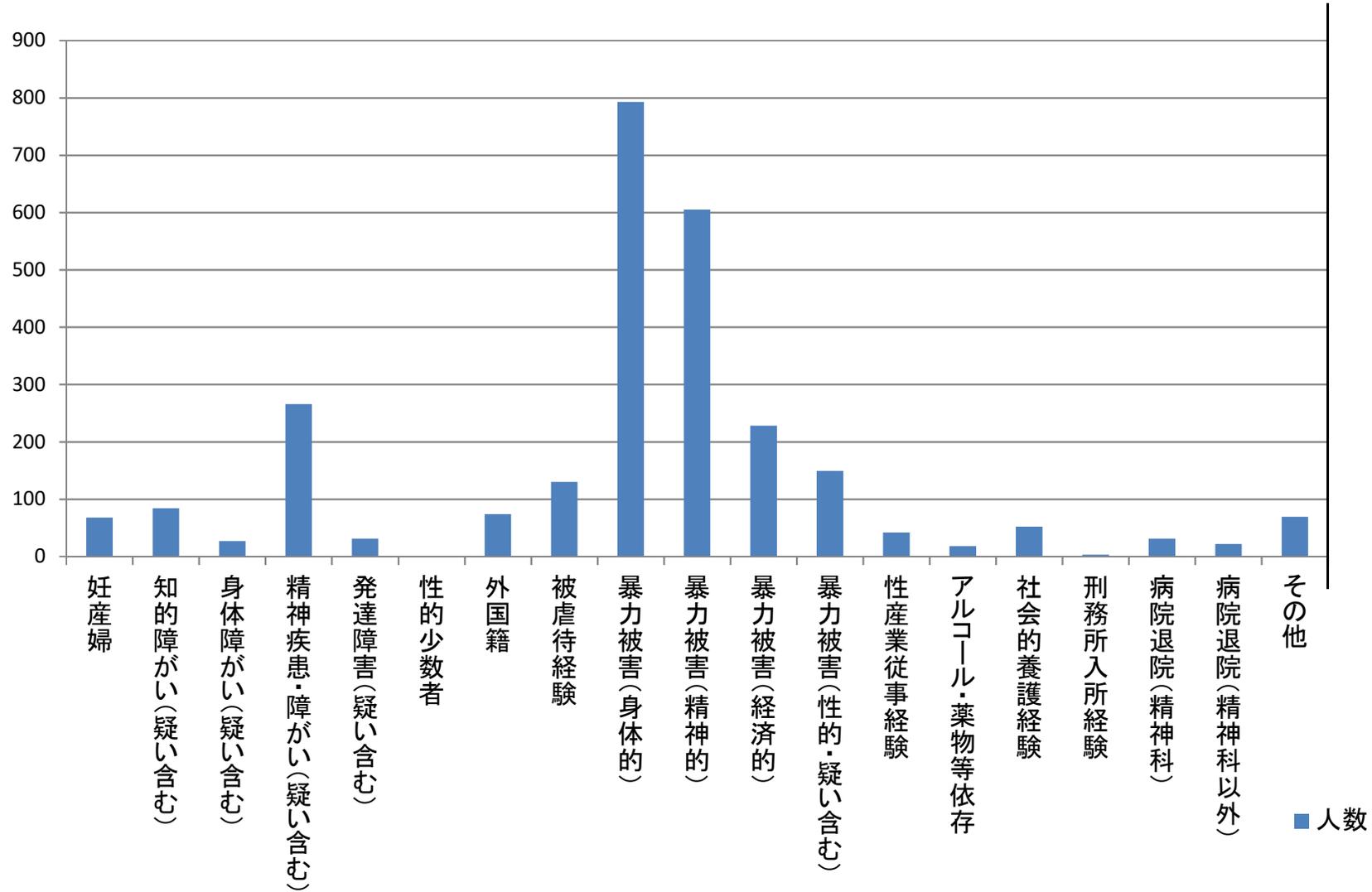
# 来所相談における本人の属性・課題人数 (複数回答)平成29年8月～10月受付 (調査研究より)



# 一時保護の人数 平成29年8月～10月受付 (調査研究より)

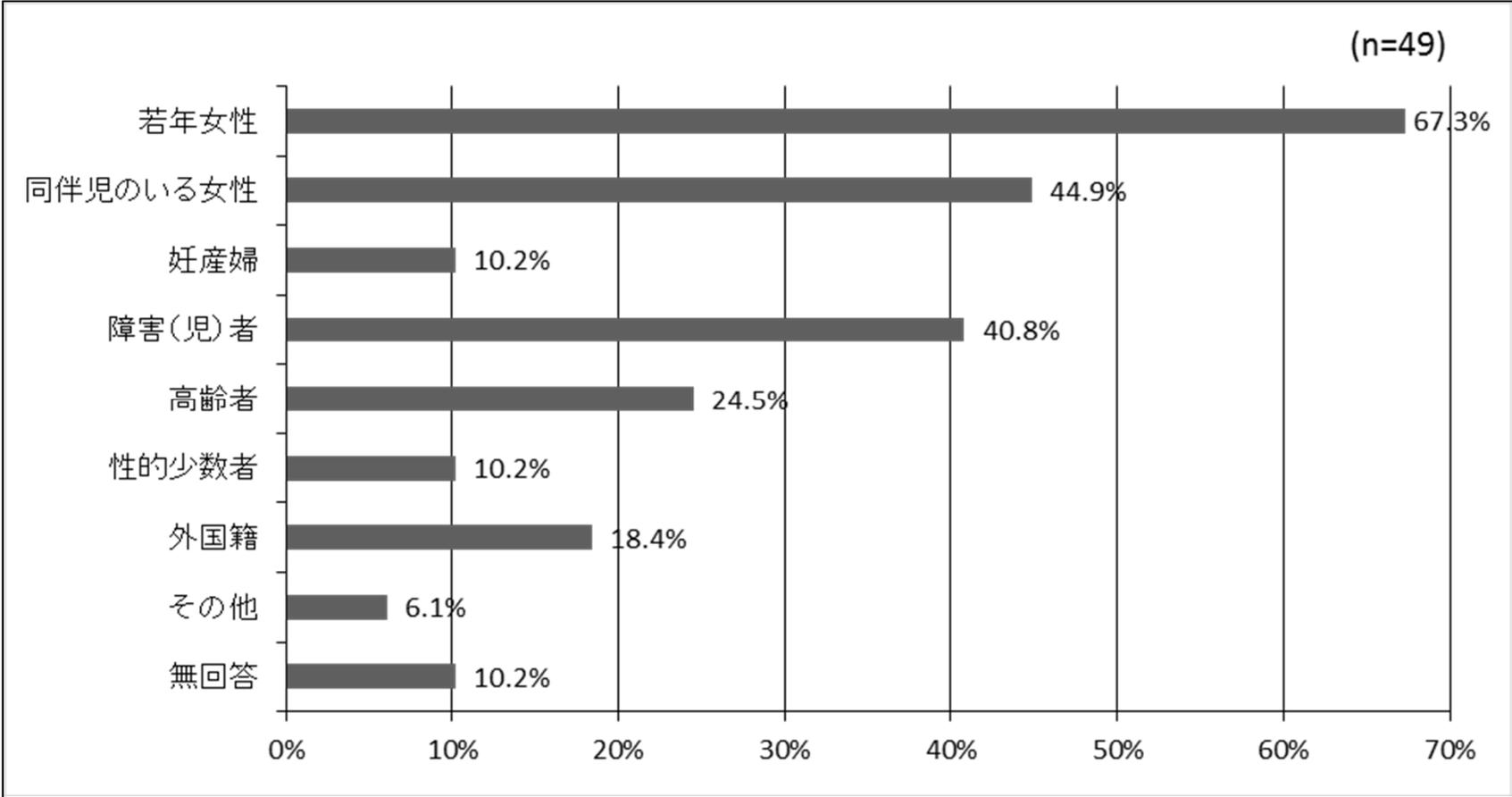


# 一時保護における本人の属性・課題人数 (複数回答)平成29年8月～10月受付(調査研究より)



# 一時保護につながらないケース (単数回答)(調査研究より)

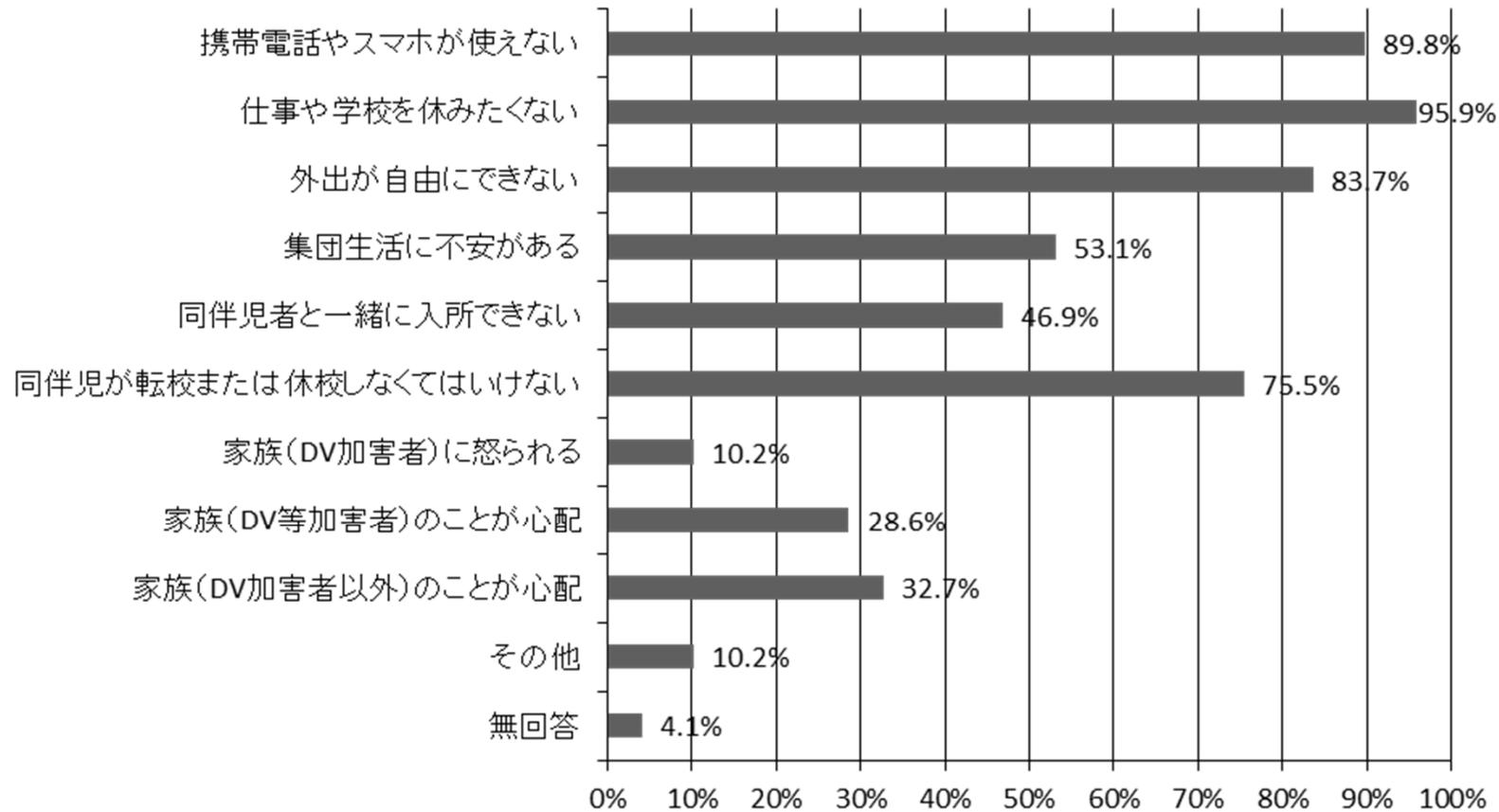
若年女性の理由: 本人の同意がえられなかったため(90%)



# 一時保護の同意が得られないケース (複数回答)(調査研究より)

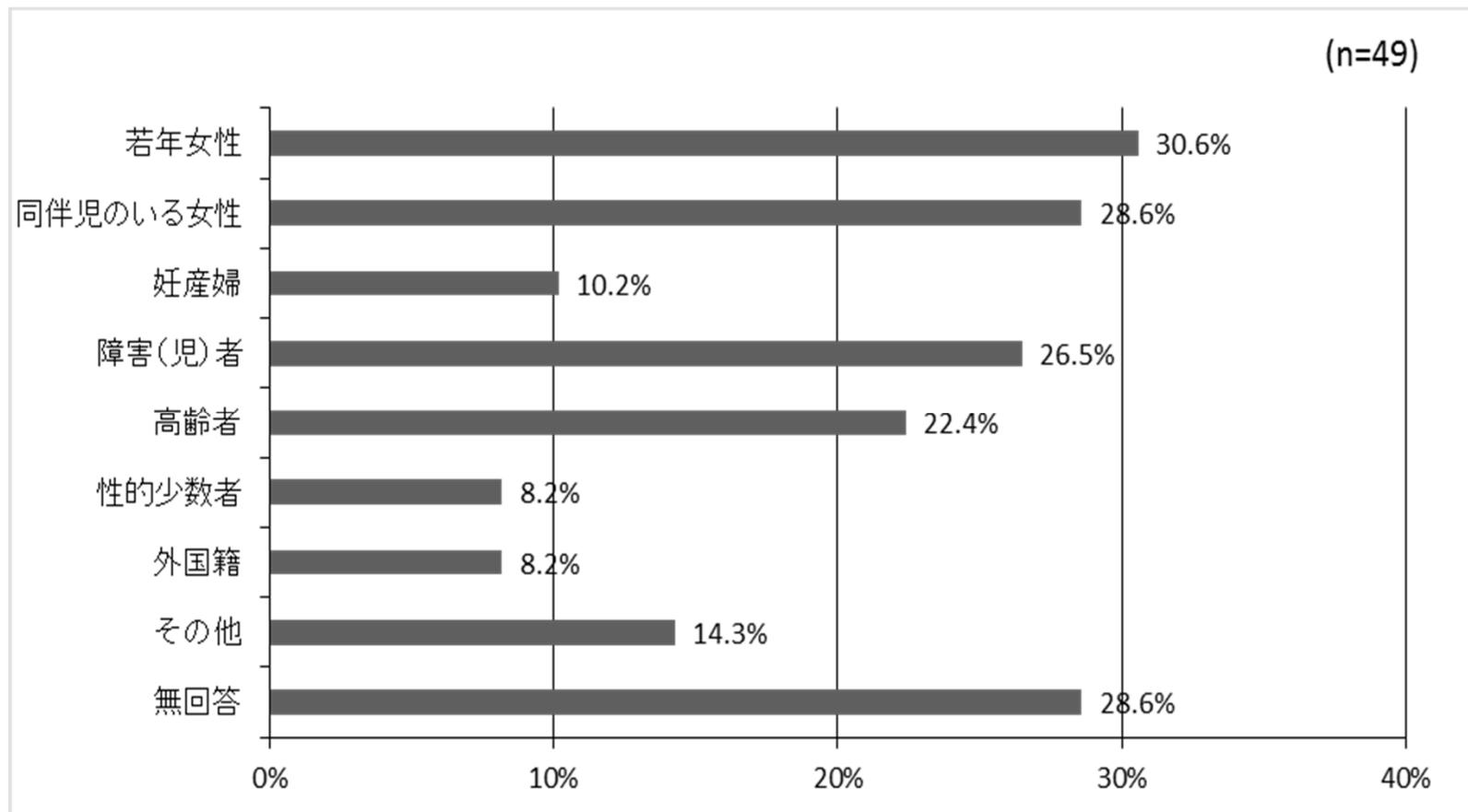
属性等不問

(n=49)



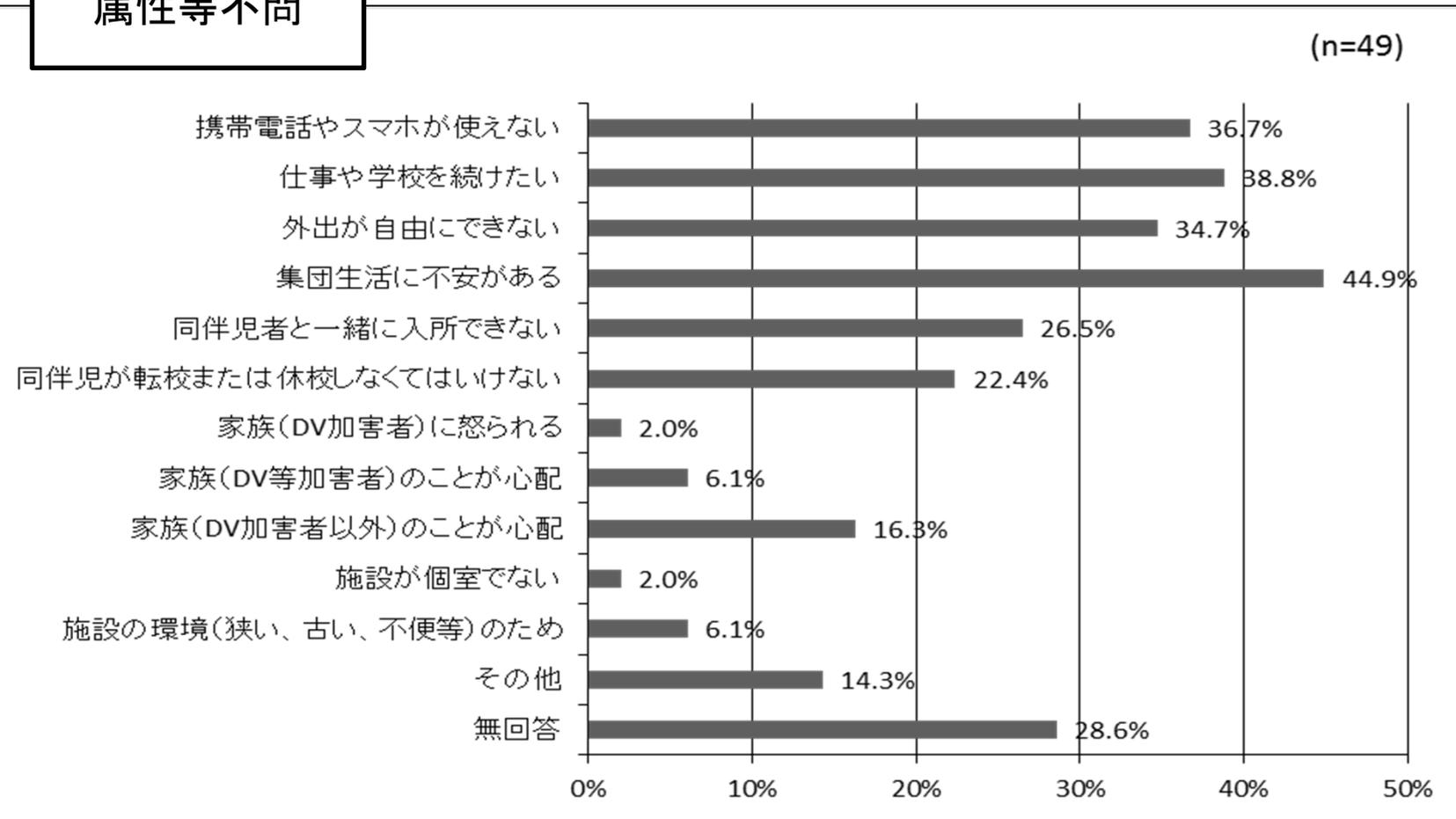
# 婦人保護施設入所につながらないケース (複数回答)(調査研究より)

若年女性の理由: 本人の同意が得られなかったため(80%)



# 婦人保護施設入所の同意が得られないケース (複数回答)(調査研究より)

属性等不問



# 若年女性への支援についての課題

## 相談対応について（調査結果より）

- 電話以外、SNS等による相談体制が可能か
- 相談員の年齢層が高く、相談しづらい可能性がある
- 未成年の場合、保護者からの同意がなければ、口座手続きや就労の雇用契約等自立に向けての支援が困難

## 一時保護所入所者について(調査結果より)

- 若年女性の意向をどう把握し、どのようにそうか
- スマホが使えないことへの拒否感
- 被虐待等、心理的ケア、心理教育の必要性
- 日中の過ごし方のメニューが乏しい
- 集団生活(規則正しい生活)になじまない

- 若年女性への対応スキルの確立
- 被虐待等の課題に対する心理ケアを充実できる体制整備

たとえば

現状の一時保護所とは別の場所、別の支援方法による保護

# 被害女性への心理的ケア

## 調査結果から

- ・実施している支援内容(複数回答)  
心理的ケア:98.0%
- ・不足している支援内容(複数回答)  
心理的ケア22.4%

\*「心理判定員」は配置されているが、充実した  
ケアまでに至らない

心理ケアを充実できる体制整備

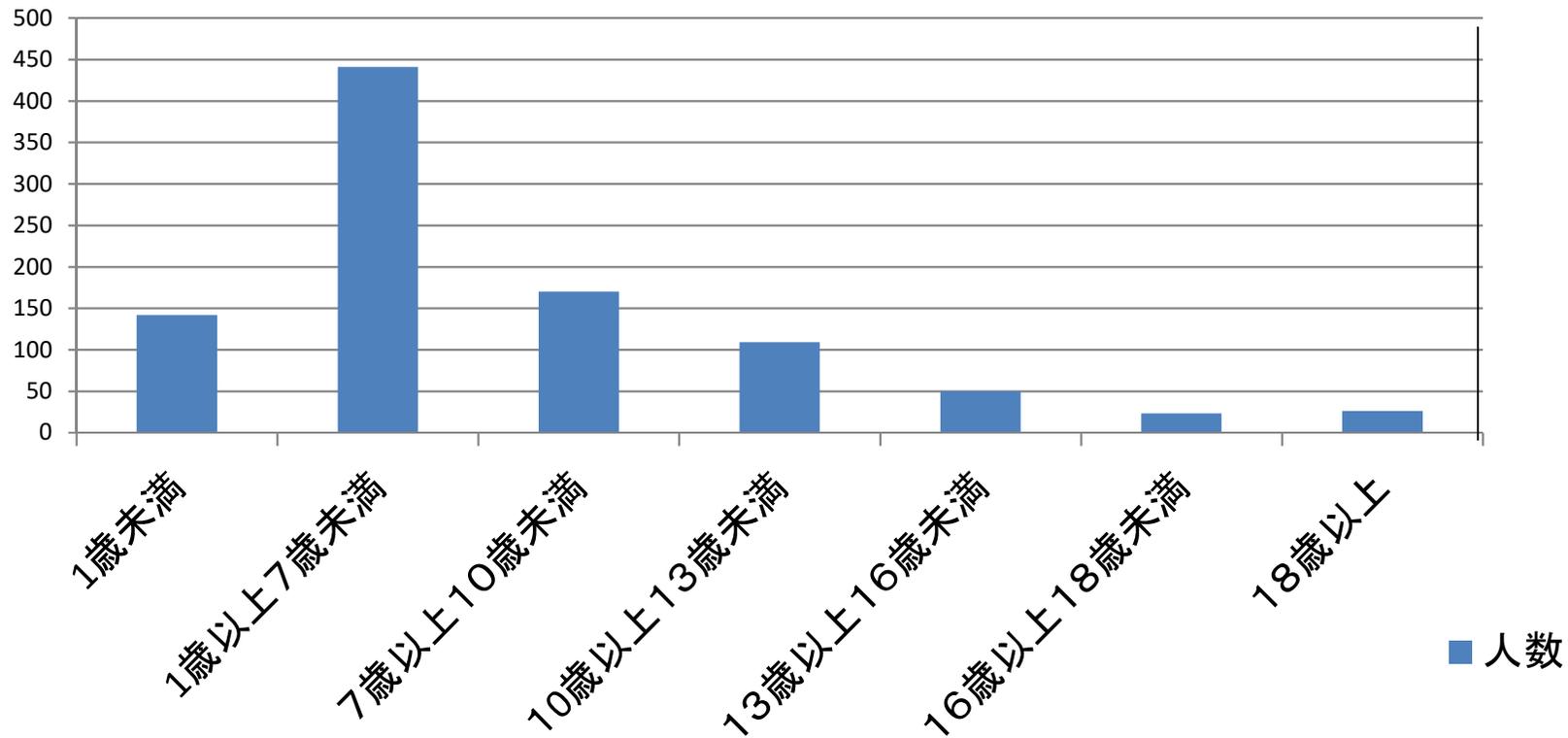
\* 入所期間が短いことから、アセスメントの充実  
と地域支援にいかにつなげるか

切れ目のない支援のための地域の関係機関との連携

# 同伴児童について

一時保護所入所者(本人)の人数(平成29年8月~10月) **1,155人**

同伴児童の人数(平成29年8月~10月)  
全数 **961人** (調査研究より)



## 同伴児への支援内容 (n=49)

調査数	継続的な支援内容		一時保護時の支援内容	
	同伴児 (乳幼児)	同伴児 (学齢期)	同伴児 (乳幼児)	同伴児 (学齢期)
児童相談所との連携・面接・相談	58.3	64.6	81.3	87.5
要対協との連携	31.3	29.2		
保育・保育代行	14.6	6.3	81.3	39.6
新生児養育支援	2.1	-	37.5	4.2
心理的ケア	6.3	10.4		
心理教育			29.2	47.9
親子関係の観察			85.4	77.1
愛着形成支援	2.1	-		
親子関係の再構築	4.2	2.1		
被虐待児ケア	2.1	2.1	33.3	33.3
児童デイサービスにつなぐ	2.1	2.1	6.3	8.3
保育所入所・転所支援	6.3	4.2	39.6	10.4
学習支援	-	-	12.5	83.3
遊びの支援	-	-	64.6	58.3
その他	14.6	12.5	6.3	14.6
無回答	29.2	27.1	4.2	2.1

# 平成29年度婦人相談所基礎調査より

保育士の配置状況			
保育士	専務	兼務	計
常勤	3	1	4
常勤及び非常勤	1	1	2
非常勤	14	2	16
非常勤及び アルバイト	0	1	1
アルバイト	1	1	2
小計	19	6	25
配置なし			24
計			49

## 同伴児童への対応についての課題

- ・発達や学習の遅れ、精神的不安定さ、問題行動等がみられ、被害女性以上に暴力被害の影響を受けているケースが多い
- ・保育や学習等の支援体制について、設備も含め、地域によってばらつきがあり十分ではない
- ・心理ケアについて、心理判定員の体制が整っていない

「同伴」ではなく「主体」として対応するために、  
児童福祉法の支援の対象と位置付けるべき

## (2) 他法他施策との関係や根拠法の見直しについて

### 他法他施策優先の考え方

「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の施行に対応した婦人保護事業の実施について」(2)

平成14年3月29日(平成20年1月11日改正)(雇用均等・児童家庭局長通知)

④ 家庭関係の破綻、生活の困窮等正常な生活を営む上で困難な問題を有しており、かつ、その問題を解決すべき機関が他にないために、援助を必要とする状態にあると認められる者

この通知以降、福祉施策の変更、充実あり

#### 現状

- ・夜間、休日での、高齢者、障害者の保護の体制が不十分なため、それぞれのニーズに合った支援ではなく「女性」ということで一時保護が求められる。
- ・高齢者は介護認定、障害者は区分認定がされないためショートステイ等の利用ができず、一時保護中に認定作業をするため、高齢、障害に合った支援が不十分なまま保護が長期化。
- ・婦人保護施設に入所後、障害者施策の活用が必要となっても、施設所在地の施策の窓口との連携が困難

地域福祉のネットワークに入れていない

# 売春防止法の見直し

## ▪ 34条

婦人相談所の名称の変更(婦人から女性へ)

役割の明確化

支援する女性の定義の見直し(売防法では限界)

## ▪ 35条

婦人相談員の、都道府県、市町村の設置義務

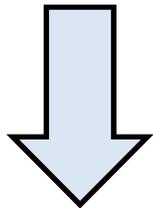
婦人相談員の資格の明確化

## ▪ 36条(関連)

婦人保護施設の利用を婦人相談所の措置ではなく、(案)市区町村との契約へ

## 都道府県と市町村の役割

婦人相談所は、都道府県設置の相談所であり、生活保護、障害、高齢、子育て支援等、在宅サービスの多くは市区町村が管轄している。婦人相談所で受けた相談を地域で具体的に支援していくのは市区町村となる。しかし現在、婦人保護、女性支援は、市区町村の業務として位置付けられていないため、他の在宅サービスとの連携が困難である。



- ・地域生活がゴール
- ・そのための切れ目のない支援が必要
- ・それができないのは、相談者、利用者にとって不利

婦人保護、女性支援を市区町村の責務とし、市区町村の在宅福祉ネットワークの中に位置づける。

そのために、市区町村に婦人相談員の配置を義務化するとともに、財政的な配慮が必要である。

### (3) 婦人相談所の役割や機能

#### 婦人相談員の配置状況(厚生労働省資料)

自治体	市区数(A)	婦人相談員配置 市区数(B)	配置率 (B/A%)	自治体	市区数(A)	婦人相談員配 置市区数(B)	配置率 (B/A%)
1	35	12	34.3	25	13	5	38.5
2	10	6	60	26	15	1	6.7
3	14	14	100	27	33	6	18.2
4	14	2	14.3	28	29	15	51.7
5	13	1	7.7	29	12	0	0
6	13	13	100	30	9	1	11.1
7	13	5	38.5	31	4	4	100
8	32	4	12.5	32	8	2	25
9	14	14	100	33	15	2	13.3
10	12	4	33.3	34	14	8	57.1
11	40	12	30	35	13	6	46.2
12	37	11	29.7	36	8	3	37.5
13	49	49	100	37	8	8	100
14	19	13	68.4	38	11	6	54.5
15	20	5	25	39	11	0	0
16	10	4	40	40	28	8	28.6
17	11	5	45.5	41	10	4	40
18	9	4	44.4	42	13	4	30.8
19	13	2	15.4	43	14	14	100
20	19	11	57.9	44	14	1	7.1
21	21	7	33.3	45	9	2	22.2
22	23	15	65.2	46	19	7	36.8
23	38	3	7.9	47	11	11	100
24	14	14	100	合計	814	348	<b>42.8</b>

地域差が大 ↓ 支援方法の差が大

# 婦人相談所一時保護所の機能

- ・婦人保護、女性支援を市区町村の責務とし、市区町村の婦人相談員の配置を義務化
- ・婦人保護、女性支援を市区町村の在宅福祉ネットワークの中に位置づける



市町村は

- ・支援可能な女性を、市区町村が持つ施設、又は民間シェルターを活用した一時保護

婦人相談所は

- ・より困難な課題を抱え、心理、精神科判定が求められる女性の保護
- ・夜間、休日の緊急保護の対応
- ・加害者から守る等、危機管理体制が必要な女性の保護
- ・新しいニーズへの対応の検討

- ・専門職の配置と専門性の強化
- ・対応に必要な人員体制

# 婦人相談所の役割、機能

- ・婦人保護、女性支援を市区町村の責務とし、市区町村の婦人相談員の配置を義務化
- ・婦人保護、女性支援を市区町村の在宅福祉ネットワークの中に位置づける

様々な機関が協力、連携をして支援する体制

婦人相談所は

- ・女性支援のための、地域連絡協議会議の設置
- ・女性支援の専門性を発揮し、スムーズな地域連携のためのコーディネーターとしての役割を持つ