

「婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究」
報告書（抜粋）

第4章－1：調査結果からの考察：都道府県主管課

1. 都道府県主管課の組織体制

婦人保護事業を所管する都道府県の組織体制については、全ての役職で1人が最も多く、役職別平均人数は、課長級 1.2 人、課長補佐級 1.2 人、係長級 1.5 人、係員 2.5 人であった。また、専任職員の割合は、課長級 31.9%、課長補佐級 29.8%、係長級 40.4%、係員 38.3%であり、都道府県主管課では、それぞれの役職の6割から7割の職員が、他の事業も兼務しながら、婦人保護事業に取り組んでいる状況が明らかになった。

2. 都道府県における婦人保護事業予算の状況

平成29年度の婦人保護事業予算総額の平均値について、都道府県人口別に見ると、150万人未満は、7,644万円（35自治体）、150万人以上500万人未満では、1億8,413万円（9自治体）、500万人以上は、5億7,162万円（3自治体）であった。また、各人口規模のカテゴリ別に、最大値と最小値の比をみたところ、150万人未満13.8倍、150万人以上500万人未満3.4倍、500万人以上2.8倍となっていた（図表2-1-5）。

都道府県においては、事業執行実績、とりわけ婦人保護事業の場合は、支援実績に応じて予算額が増減すると考えられる。人口規模が、同程度であるにも関わらず予算額にばらつきが見られる背景として、「地域性」によるものと捉えるだけでは不十分であると考えられる。保護や支援を必要とする女性が、婦人保護事業につながる仕組みが機能しているのか、具体的には、市区町村等関係機関と婦人相談所との情報共有や連携体制が機能しているか否かによって、支援実績に影響することが想定される。その結果、予算額に大きな差が見られる可能性があると考えられる。

なお、都道府県単独事業費として記述されていた事業内容の例としては、DV被害者支援のためのシェルター運営支援、支援事業の民間委託に関する民間団体との連携、および保育士や相談員の支援体制確保等が挙げられていた。

3. 都道府県における婦人保護事業の支援方針

婦人保護事業の実施要綱を作成していると回答した都道府県は11自治体（24.4%）、作成していないと回答した都道府県は33自治体（70.2%）、無回答が3自治体（6.4%）であった。また、婦人保護事業の対象として、婦人相談所につながった、「若年女性」「児童を同伴する女性」「同伴児」「妊産婦」「障害者」「高齢者」「性的少数者」「外国籍の人」の属性ごとに、支援方法・内容や関係機関との連携等の支援方針を定めているかについては、「外国籍の人」を除けばどの属性においても、一時保護時の支援方針がある都道府県の割合は、相談受付時の支援方針がある割合と比較して大きかった。

属性ごとの主な支援内容について以下に示す。

「若年女性」については、相談受付時、一時保護時とも「18歳未満の場合は児童相談所と協議する」としており、18歳未満は基本的に児童福祉法にもとづき児童相談所による支援につながるようにしていた。

「児童を同伴する女性」「同伴児」の一時保護時の支援方針については、小5以上の男児、中学生以上の男児などの高年齢男児について、DV被害者等他の利用者に配慮し、受け入れられる環境にないことから、児童相談所との連携や一時保護委託で対応する支援内容が多かった。

「障害者」については、障害の特性や状況に応じて市町村障害福祉担当課と協議するとし、「高齢者」については、介護を要する場合は市町村高齢福祉担当課や地域包括支援センターと協議するという支援内容が多かった。婦人相談所の一時保護体制が介護を必要とする女性を受け入れられる状況にないために、必要に応じて市町村と協議している状況にあった。

「性的少数者」については、相談実績がない自治体もあり、一時保護時の支援方針として、「戸籍上や外見上女性の場合一時保護は可能」などの回答があった。今後、性自認や性志向を含め性についての理解を深め、一時保護における支援内容や他の利用者に対する配慮などについて検討し、整理していく必要がある。

全体的に「相談受付時の支援方針」や「一時保護時の支援方針」においては、属性ごとに、関係機関と協議し、必要に応じて連携するなどの自由記述が多く、婦人相談所の支援対象となる女性の範囲について明確になっていない状況であった。そのため、児童相談所や市区町村、医療機関等の関係機関とその都度個別ケースについて協議することになり、関係機関からは、婦人相談所の支援対象がわかりにくく、一時保護の依頼をしにくい、断られたときに納得しにくい状況にあると考えられた。

児童相談所や市町村等関係機関と支援について円滑に協議を進めるためにも、都道府県において、婦人保護事業の実施要綱や属性ごとの支援方針を示していくことが有効ではないかと考える。

4. 都道府県の婦人保護事業における支援課題

属性ごとの支援課題について、自由記述に見られた主な意見は以下のとおりであった。

「若年女性」については、公的な相談機関につながりにくいことが課題であり、広報の工夫、SNSなどの活用やアウトリーチを含めた支援体制の検討が必要な状況であった。また、若年女性には一時保護において通信制限や共同生活等のルールが受け入れられず、一時保護を拒否する場合があることも課題である。また、一時保護に至った未成年の場合、就職や住居設定に向けた契約行為について親権者の協力が得られないことから、自立支援が困難との意見が多かった。暴力被害を受けている若年女性の場合など、心理的ケアや支援プログラムの充実、継続した支援が必要であるとの意見もあった。

「児童を同伴する女性」は、暴力被害等により女性自身に休息が必要な場合や養育能力に課題がある場合、女性を支援する体制や社会資源が乏しく、また、一時保護中に児童相談所に虐待通告しなければならない場合の女性への支援が課題であるという意見があった。

「同伴児」では、DV目撃（面前DV）による心理的虐待を受けた子どもへの心理的ケアや、保育や学習支援について体制がないこと、学齢児について一時保護中は学校を欠席扱いになること、虐待を受けた被害児童としてアセスメントを行う体制が弱いこと、退所後に地域の関係機関と連携した継続した支援につながりにくいことが課題として挙げられた。

「妊産婦」では、一時保護にあたり妊婦健診を受けた病院に通院できないことから医療機関を新たに確保する必要があること、生活の場として必要な設備が整っていないこと、出産時の搬送等夜間の緊急対応体制が弱いことなどの課題があった。また、出産前後に一貫して

支援するため、単身妊婦を含め母子生活支援施設を利用できるようにする必要があるとの意見があった。

「障害者」では、一時保護において障害特性に応じた設備や、集団生活になじめない女性等への支援体制が整っておらず、受け入れや対応が困難であること、一時保護後の市区町村との支援調整が困難であること、障害者虐待防止法に基づく対応との調整が必要であること、本人が知的障害や精神障害について受容されていない場合に支援制度につながりにくい等の課題があった。また、同伴児の特別児童扶養手当について、DV被害者が受給できるような制度の見直しが必要との意見もあった。

「高齢者」では、一時保護において常時介護が必要な場合、設備面や支援体制（職員体制・専門性）が整っておらず、受け入れや対応が困難であること、退所後の継続的な支援のための市区町村との調整が必要であること、高齢者虐待防止法に基づく対応との調整が必要であること等の課題があった。

「性的少数者」は、支援実績やノウハウが乏しいことから、理解やニーズの把握が十分でなく、他の利用者への配慮も含め、支援体制が整備されていないなどの課題が挙げられた。

「外国籍の人」については、日常生活におけるコミュニケーションや通訳の確保が困難であること、生活文化の違いに配慮を要すること、所持金がない場合に経済面や医療面で婦人保護事業が支援できないこと、生活保護適用に向けた調整が困難であること、本国の法律等に精通した弁護士等との連携が不可欠であること等の課題が挙げられた。

国の婦人保護事業実施要領においては、婦人相談所は、相談、調査及び判定結果に基づき、効果的な指導等を行うとともに、他法他施策の活用等について指導するよう示している。しかしながら、市区町村や関係機関から婦人相談所につながった、支援や保護を必要とする女性は、多様で複合的な課題を有しており、婦人相談所が市区町村等関係機関と連携して、重層的に支援する必要がある。そのため、前述の対象者の属性別に挙げられた支援課題は、国において制度間調整を行い、婦人相談所と関係機関の支援調整が円滑にできるよう、婦人保護事業実施要領の見直しを行う必要がある。その際、「支援対象となる女性の範囲を明確化」というよりも、「各機関の強みである支援内容を明確化し、支援対象となる女性に対し、連携して提供する」仕組みが求められていると考える。

また、連携課題の解決に向けた施策や予算事業の措置が必要であり、特に、婦人保護事業においては、女性に対する経済的支援がないことから、他施策との調整に困難を生じていることが大きな課題となっている。今後は、何らかの緊急的支援措置の創設が求められる。

5. 婦人保護事業の課題

「国、都道府県、市町村の役割と連携」については、婦人保護事業の根拠法令である売春防止法には、市区町村の責務と役割について規定がないため、市区の婦人相談員の配置が進んでいないこと、女性が中長期的に地域生活に必要な支援を利用できる体制にないことが課題である。市区町村の役割等の義務規定を法に定める必要がある。また、都道府県においては、支援マニュアルやガイドラインの整備、市区町村職員を含めた研修の充実が必要との意見があり、相談支援体制における専門性の向上に向けた取組が求められる。

「民間団体との連携」に関しては、地域差が大きく、連携する民間団体が少ないもしくはないという自治体と、連携先はあるが、一時保護件数の件数が減少し、その結果民間シェルターへの一時保護委託件数が減っていること等が要因となり、安定的な運営に支障が生じ、財政基盤の安定を含めた民間団体への支援が乏しいことが課題である自治体に分かれた。

「婦人保護事業の体制整備」については、婦人相談員が改正前の売春防止法の規定により非常勤職員である自治体が多く、支援スキルの構築が困難であること、一時保護件数や複雑な支援ニーズ等実状に見合った配置基準に見直す必要があること、DV被害者の安全確保と要保護女子の自立支援の両方の支援を行うことが困難になっていることなどが挙げられた。女性に対する支援体制の再構築に向けた検討が求められていると言える。

【参考文献】

- ・「婦人保護事業実施要領」（平成16年12月2日厚生労働省発雇児第1202002号）
- ・「婦人保護事業の実施にかかる取扱について」（平成14年3月29日雇児福発第0329001号）
- ・「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」（平成20年1月11日雇児発第0111003号）
- ・「婦人保護事業等の課題に関する検討会のこれまでの議論の整理」婦人保護事業等の課題に関する検討会（平成25年3月）
- ・「婦人相談所ガイドライン」厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課（平成29年4月28日一部改訂）
- ・「婦人相談員相談・支援指針」婦人相談員相談支援指針策定ワーキングチーム（平成27年3月）
- ・婦人相談所と関係機関との連携体制に関する調査ワーキングチーム『婦人相談所と関係機関との連携体制に関する調査報告書』平成28年3月
- ・婦人保護施設調査研究ワーキングチーム『平成27年度婦人保護施設の役割と機能に関する調査報告書』平成28年3月

第4章－2：調査結果からの考察：婦人相談所・一時保護所

1. 多様なあり方の実態

(1) 所管部署について

婦人相談所は、売春防止法第34条に基づき都道府県に設置されている相談所である。売春防止法第4章保護更生以下の部分は、厚生労働省の管轄である。

しかしながら、現在の婦人相談所は、各都道府県における所管部署の73%が福祉部門であり、27%が男女共同参画部門である。男女共同参画部門は、国においては内閣府の所管であり、配偶者からの暴力被害への対策を担っている部門である。設立以降、その時々の社会的課題に対応してきた。特に、「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（以下「DV防止法」という。）」による、配偶者間暴力による被害女性への支援に重点が置かれてきたことが分かる。所管部門が異なることによって、情報の発信もとの違いや流れの違いがみられ、各都道府県において同じ「婦人相談所」でありながら、違った仕組みで業務を行っている状況がある。

今回の調査研究にあたって、「調査ご協力のお願い」に明記したとおり、「婦人相談所長全国連絡会議による平成29年度婦人相談所基礎調査結果」におけるデータを活用することとしたため、以下、特に組織、体制の実態については、上記調査結果により考察する。

(2) 一時保護所について（婦人相談所長全国連絡会議「平成29年度全国婦人相談所基礎調査結果」より）

婦人相談所長全国連絡会議「平成29年度婦人相談所基礎調査結果」（以下、「基礎調査」という。）によると、一時保護所を併設している婦人相談所が42か所、別のところに設置している婦人相談所が7か所あった。併設している婦人相談所のうち11か所が婦人相談所も含めて住所を非公開としている。併設していて住所を公開している婦人相談所においては、すべて複合施設の一部となっており、他の相談部門の利便性から公開をしている、ということである。また、一時保護所が別の場所に設置されている婦人相談所においては、一時保護所の住所のみが非公開、としている。このように、配偶者暴力相談支援センターの役割を持つという機能から、加害者追及を防止するために一時保護併設により、相談対応の広報、利便性等に制約が出ていることがわかる。

(3) 設置状況

①設置形態

図表2-2-2より様々な施設と複合していることが示された。DV防止法第3条には、「都道府県は、当該都道府県が設置する婦人相談所その他の適切な施設において、当該各施設が配偶者暴力相談支援センターとしての機能を果たすようにするものとする。」と規定されている。全ての婦人相談所が配偶者暴力相談支援センター機能を持っている。「基礎調査」によると、配偶者暴力相談支援センターの機能を持ちつつ、婦人相談所として単独で設置されているのが、49か所中11か所である。

また、婦人保護施設のみ併設が7か所、児童相談所のみ併設が1か所であった。複数の機関との併設し、複合施設の中の一部門となっているところが多く、障害者更生相談所、児童相談所・一時保護所との併設が多い。それぞれの根拠法において、都道府県設置となってい

る機関と同列に併設されていることが分かる。各自治体の政策方針により、支援の複合化、ワンストップ化が進んでいる中に組み込まれていると考えられる。

複合施設のメリットは、他機関との連携のしやすさがある。一人の女性として支援する中で、複合的に抱える課題、障害、高齢、同伴児童等について、情報を共有し、それぞれの機関での支援につなげやすい。特に児童相談所が併設されている場合、同伴児童の支援の充実が図られている。

一方、デメリットとしては、加害者に発見されやすく、加害者からの追及への対応が不十分であることが挙げられている。また、児童相談所との併設により、同伴児童の児童相談所による一時保護が必要な場合、同一建物又は敷地内に母子がいるため、母子分離が難しい状況が発生すること、児童の支援にあたって加害者である父親が来所すること、DV被害女性としての母の所在が明らかになりやすいこと等が挙げられている。

このように、関係機関としての連携のしやすさがある一方、一人一人の女性への支援においては、配慮がより一層必要になるという側面がみられる。

②名称について

「基礎調査」によると、現在も「婦人相談所」という名称を使っているのは2か所である。また、「婦人」を使いながら別の名称を名乗るところもあった。その他、女性相談援助センター、女性相談所センターなど、「婦人」を「女性」に置き換え、複合施設の名称として「女性」が入っているところが34か所、上記①で述べたことにより、福祉相談センター、福祉総合支援センターなど、名称に女性の相談窓口であるということがわかる名称がつかず、一部門になっているところが12か所あった。

2. 多様なニーズに対応している体制の現状

(1) 人員配置の現状

①婦人相談員の人数

「基礎調査」によると、全国の婦人相談所に配置されている婦人相談員の数は合計240人、平均5人である。0人として、自治体の正規職員を相談対応として置いているところが1か所、1人のところが5か所あった。最も多いところは26人であった。

②婦人相談員の雇用資格

「基礎調査」によると、婦人相談員を採用するにあたって、雇用資格を設けていない自治体は34であった。それ以外の自治体は「ある」としているが、そのうち2自治体は売春防止法35条による内容としていた。社会福祉主事、社会福祉士、臨床心理士、保健師、保育士、幼稚園教諭など、関連する資格を求めているところ、加えて福祉現場での経験を求めるところがあった。

売春防止法35条に書かれている婦人相談員とは、「社会的信望があり、職務を行うに必要な熱意と識見を持っている者」であり、資格要件はない。そのことから、この条項にそのまま採用している自治体が多いことがわかる。

③職員の体制

「基礎調査」によると、「相談業務と一時保護所の業務の分離がされていない」とした婦人相談所が 27 か所だった。一時保護所非併設であっても分離されていないところがあった。相談対応を行う職員と、一時保護所入所者への支援を行う職員が同一または、相互に役割を担いあっていると考えられる。相談業務と一時保護業務として女性、同伴児童の生活全般を支援することとは、異なる専門性が必要であり、より幅広い知識や支援スキルが求められる。

④夜間の体制

「基礎調査」によると、最も多い夜間の職員体制は、「非常勤による宿直」で 28 か所であった。宿直については、常勤職員や警備員が行っているところもある。夜勤を行っているところは 11 自治体で、そのうち常勤職員が夜勤を行っているのは 2 自治体のみであった。

宿直の体制では、夜間の生活支援が行き届かず、精神疾患、障害、高齢等、課題の多い女性への対応が困難である。課題の多い女性の安全を確保できる体制が取りにくいいため入所者として受け入れにくいことが考えられる。

「婦人相談所における課題（人員体制）」においても、「夜間や休日日中の職員体制は不測の事態（病院受診や利用者の不穏な行動など）に適切に対応できるとは言いがたい」「夜間は正規職員が勤務していないため、出産間近や心身の健康状態が不安定な方に対応できないことがある。」という意見がみられた。

図表 2-2-3、2-2-4 では、夜勤、宿直職員の人数が示されているが、設問の意図としては、1 回の夜勤（宿直）で担当する人数を求めたが、婦人相談所として夜勤（宿直）を担当する可能性のある全ての職員数を記入したところもある可能性が推察された。今後さらに精査していく必要がある。

⑤併設施設との人員体制

「基礎調査」によると、併設施設がある場合、職員が他の機関との兼務をしているところが見受けられる。

所長も 29 か所で他機関の長との兼任である。事務職員については 28 か所が兼務であり、一時保護所の生活指導員を含む相談に関する指導員の兼務については 18 か所あった。自治体側からすると人員の活用と言えるが、女性の課題に対応する人員体制が不十分であり、専門的な対応が行えない状況にある。

⑥専門職の配置

・医師について

婦人相談所は売春防止法第 34 条 3 項 2 号において「医学的判定」を行うこととされ、DV 防止法においても第 3 条 3 項 2 号において「医学的な指導」を行うこととされている。一方で、婦人相談所設置要綱（最終改正平成 14 年 3 月 29 日 厚生労働省通知）によると、「医師等の専門的職員が必要とされる」という文言になっている。13 か所において、医師が「いない」ということであった。配置されているところでは、常勤、非常勤、それぞれ専従、兼務、アルバイト等、様々な形態がみられた。DV 被害により心身が傷ついている女性の状態を把握し、回復への支援を行うことや、長い期間居所を定めず生活してきた女性の特性を知り、支援に結び付けるためには、医学的な視点が不可欠である。しかし、このように医療体制が脆弱であることから、医療的な課題、特に精神的な課題を持った女性への対応、一時保護所の受け入れが困難になっていることが考えられる。「婦人相談所の体制」において「専

門職（常勤嘱託医等）の配置がないため利用者に十分な支援が行いにくい」という意見が挙げられた。

・看護師について

「基礎調査」によると、配置されていないところが31か所あった。配置されているところでは、常勤は5か所で、兼務の常勤、非常勤、非常勤兼務の体制である。このことも、医療体制の脆弱さ、医療的な課題、特に精神を持つ女性の受け入れが困難な要因の1つであると考えられる。「婦人相談所の体制」で、「一時保護利用者の多くが心身の不調を抱えており、医療職（看護師や保健師）の配慮が望まれる」という意見が挙げられた。

・心理判定員について

「基礎調査」によると、配置されていないところが4か所あった。配置の状況は、常勤、非常勤、兼務等であった。相談支援、一時保護所における生活支援や、その後の支援方針を考えるにあたり、心理判定の必要性が認識されている傾向にあることが伺えた。

（2）「人員不足」の現状

「婦人相談所の課題（婦人相談所の体制）」において各自治体より自由回答が寄せられた。その中で、「人員不足」を挙げたところが4か所あった。その他、「職員数が少ない、専門職が少ない」「休日夜間の一時保護対応が少なく、不測の事態に対応できない」「職員の人数配置の見直しや確保が大きな課題」「対応の幅が広く人員的に無理が出ている」「職員が少数で一時保護職員も兼務し、専門職の配置もないため十分な支援ができない」等の切羽詰まった状況を訴える意見があった。

3. 多様なニーズに対応している支援の現状

（1）多様な年齢、主訴、属性への対応

①年齢について

来所相談、一時保護とも、15歳から75歳以上まで、まんべんなく対応していることが示された。主訴において、夫等からの暴力が最も多いことから、「女性で暴力被害者」という状況の人に年齢に関係なく対応していることが分かる。

また、一時保護においては、本来、児童相談所一時保護所で対応することになっている15歳以上18歳未満の人達にも対応している。主訴として最も多いものは「親からの暴力」であり、まさに児童相談所が保護者と対応する被虐待である。最も多い年齢層は、相談、一時保護とも30歳から40歳であるが、15歳未満から30歳までの人数を合計すると、来所相談においては約20%を占め、一時保護においては360人となり、30歳から40歳までの人数（340人）を超え、31%を占めることになる。若年女性への対応が求められていることが示された。

また、65歳以上の人達については、来所相談では約69%、一時保護においては約97%が、夫等からの暴力、子どもからの暴力等といった暴力被害者である。「高齢者虐待」として高齢施策の方で対応すべき人たちについても、婦人相談所が対応している可能性があるということになる。

②主訴

来所相談、保護とも、「夫からの暴力」が大半を占める。DV防止法への対応が中心になっているということが明らかになっている。

③世帯の状況

一時保護においては、単身者よりも児童を同伴する女性の方が多い（単身者 553 人、児童を同伴、計 573 人）。また、同伴児童の数は 18 歳未満で 935 人である。一時保護した女性の数が 1,155 人であり、その数に匹敵する児童数が一時保護されていることになる。その約 90%が、「夫等からの暴力」を受けた女性の同伴児童であり、児童虐待防止法における心理的虐待を受けているといえる児童である。このような多数の虐待を受けた児童が、児童福祉法の施設ではなく売春防止法の施設において短い期間においても生活している現状がある。複合施設において、児童相談所と併設の場合は、児童相談所における支援を受けやすく、受けていることも考えられるが、そうでない場合は、本来の必要とされる支援がなされない児童が多数いるということになる。

④属性・課題

来所相談、一時保護とも、課題を重複している人が多い。そして、様々な属性、課題を持っていても、「暴力被害」という主訴があると、婦人相談所が対応する、ということがわかる。

「暴力被害」以外では、精神疾患・障害（疑いを含む）が多く、その他被虐待体験、知的障害、妊産婦、社会的養護体験、性産業従事、一時保護では病院退院（精神科）が主な属性、課題である。

来所相談における「精神疾患・障害（疑いを含む）」の主訴は、夫等からの暴力が 40.3%と、「暴力被害」の以外の課題の中では、ほぼ平均的な割合である。暴力被害を中心に、様々な主訴を持つ人たちの中に一定程度いることがわかる。また、関連として「病院退院（精神科）」の人たちの主訴も「夫等からの暴力」は 25%と他に比べると高くなく、「帰住先なし」の人が同じ 25%を占め、一時保護においても「住居問題、帰住先なし」が合わせて 29.1%を占めていた。精神科病院から退院した女性の行き場がなく、いったん婦人相談所の一時保護所が受け皿の役割を持っていることがわかる。

被虐待体験を持つ人達が来所相談において 110 人みられたがそのうち約 36%が性的虐待を訴え、一時保護においても約 19%が訴えている。児童相談所において性的虐待を発見することが少なく、被虐待のうちの 1%前後に留まっていることから考えると、性的虐待を受けてからしばらくの時間がたって、婦人相談所が対応する中で、本人が開示できるようになる状況が想定される。

また、一時保護入所者における社会的養護の経験を持つ人達は、主訴として夫等からの暴力を中心とした「暴力被害」と同程度の高い割合で「住居問題・帰住先なし」という問題を抱えている。子どもの時から不安定な生活を強いられている人達が暴力被害にあい、不安定な状態がそのまま引き続いているということが伺われる。一時保護入所者における性産業に従事している人達の中にも夫等からの暴力を中心とした「暴力被害」と、「住居問題・帰住先なし」が約半数ずつであった。

どのような課題、属性であっても、最も多い主訴は「夫等からの暴力」である。これは、現在の婦人相談所が、配偶者暴力相談支援センターとしての役割を担っていることが各地域で周知されており、DV相談をすところ、と認知されていることが影響していると考えられる。逆の見方をすると、婦人相談所自体が、DV相談を受けるところとしての姿勢を持つ

ているということも考えられる。既に、売春防止法の婦人相談所から、DV防止法における配偶者暴力相談支援センターに変化している状況がみてとれる。

(2) 多様な関係機関との連携

図表 2-2-26 より、夫等からの暴力のみならず、すべての暴力被害について、様々な機関との連携を行っている。その中で特に連携が深いのが「市区等に配置された婦人相談員」であり、市区に婦人相談員が設置されている場合には、地域の女性支援の窓口として機能していることが分かる。また婦人相談所としても、市区等に配置された婦人相談員と一緒に対応していることが示された。市町村の中の所轄課としても、様々な機関との連携を行っているが、中でも福祉事務所が多く、金銭的な課題を含め具体的な支援策を持つ福祉事務所との連携がなされていることがわかる。

また、「住居問題・帰住先なし」が主訴の場合は、婦人相談員よりも市区町村が連携先となり、具体的には、福祉事務所が対応している。

性暴力ではワンストップ支援センターとの連携が警察に次いで多く、その存在と連携が定着してきている。

(3) 一時保護の対応について

図表 2-2-6 より、一時保護の依頼元は福祉事務所、婦人相談員、警察が多い。大都市になるほど、その傾向は強い。本人自身からの依頼は、小規模自治体において多い傾向にある。一方、福祉事務所からの依頼件数は、小規模自治体よりも大規模自治体において多い傾向にある。大規模自治体の方が、市区町村に婦人相談員、または DV 被害者、女性相談の窓口が充実しており、相談体制の機能分化が進んでいることが要因と考えられる。

なお、依頼が実施につながる件数については、大規模自治体の方が少ない傾向にある（自治体の規模が大きいほど依頼が実施につながらない）。依頼件数が多いため、実施できない可能性が想定される。部屋数の制限、人員数の問題、その他の要因が影響しているか、今後精査する必要がある。

4. 地域格差の現状

(1) 市区での婦人相談員の設置状況

市区に婦人相談員が配置されているか否かによって、婦人相談所の婦人相談員の支援方法に違いが生じる。市区に婦人相談員が配置されている場合は、市区が婦人相談を受け、市区の地域支援を活用して相談を進める。市区に婦人相談員が配置されていない場合は、自治体の婦人相談所・婦人相談員は、直接来所相談を受け、本人のニーズに合わせて市区の支援窓口につなぎ支援を依頼する。平成 28 年度婦人保護事業実施状況報告における「婦人相談員を設置している市区数（平成 29 年 4 月 1 日現在）によると、婦人相談員配置市区数（市と特別区）は 348 市区であり、全市、特別区の数、814 市区の約 42.7%の設置となっている。

全ての市、特別区に配置している自治体は 9 自治体であり、配置されていない自治体は 2 自治体に留まった。それぞれの婦人相談所の婦人相談員の支援方法に違いがあり、「婦人相談所の婦人相談員」としての支援内容・方法が確立されていないことになる。また、転居等により自治体を越えて婦人相談所の支援を受ける場合、各自治体での支援方法が、市区の婦

人相談員の設置状況によって変化するため、当事者が不利益を被る可能性があることが考えられる。

(2) 保護件数の違い（事業規模の違い）

依頼元によっては一時保護依頼件数が0の自治体があった。全体的に依頼件数の多い依頼元から見ると、警察からの依頼がなかった自治体が3自治体、福祉事務所からの依頼がなかった自治体が15自治体であった。全国的に一時保護の件数が少ないことが問題となっており、この実態についても今後精査する必要がある。

(3) 市区町村との連携

図表 2-2-26 より、婦人相談所は市区等に設置された婦人相談員を中心に、各市区の福祉事務所、所管課との連携を行っている。このことは、現在の在宅サービス、経済的支援の多くは区町村が実施主体となっている、また、相談を受けた女性が地域で生活するにあたっての支援は、各市区町村の実施に委ねることになるという現実を物語っている。そのため、都道府県と市区町村との役割分担、連携は重要であり、基礎自治体における婦人相談員の設置を義務とし、DV 被害者だけでなく女性のあらゆる課題についての対応の一義的な責務を市町村が持つことが求められている。

5. 他施策との役割分担・課題

「相談を受理した場合に対応する機関」として、妊産婦、障害者、高齢者、性的少数者についての回答がある。この回答を見ると、婦人相談所が女性であれば、様々な属性、課題について対応しているということがわかる。

(1) 児童相談所

児童相談所は、「18歳未満のすべての児童に対応する」と児童福祉法に規定されている。しかしながら、実際には児童相談所ではなく婦人相談所に対応している18歳未満の女子が存在する。その主訴は、夫等からの暴力を中心とした暴力被害、妊娠、出産、帰住先なし、不純異性交遊である。これらの課題について、児童相談所よりも婦人相談所のほうが、適切な機関と連携が取りやすい、対応スキルを持っていることが考えられる。一方で、婦人相談所は、親権者への対応権限を持っていない。これらの課題に対応するにあたって、親権者への指導の権限を持つ児童相談所と、対応スキルを有する婦人相談所がどのように連携し、役割分担をしていくか考えていく必要がある。

(2) 障害者施策

図表 2-2-23 より、女性であり暴力被害を受けている障害を持つ人達への対応を行っている。また、図表 2-2-24 より、障害程度については不明だが、障害を持つ人の一時保護も行っている。「婦人相談所の課題（体制について）」の自由回答より、「障害者、高齢者等の支援ニーズに対応できる施設の設定が整っていない」という意見があった。

養護者からの重篤な障害者虐待があった場合、障害者施設等で一時保護をする仕組みが障害者虐待防止法に掲げられている。しかし、養護者と考えられる「夫等」や「子ども」からの

暴力を受けた障害者を、障害者施設に代わって婦人相談所が一時保護している状況があることが分かる。

(3) 高齢者施策

高齢者施策による支援対象と考えられる 65 歳以上についても、女性であり暴力被害を受けていることにより相談を受け、一時保護を行っている実態が示された。「婦人相談所の課題（体制について）」の自由回答として、「障害者、高齢者等に対応できる施設の設備が整っていない」という意見が挙げられた。

6. 心理的ケアの現状

(1) 対応の状況

暴力被害女性への対応が大半を占める中、暴力被害女性への心理的ケアは重要な課題となっている。図表 2-2-8 より、一時保護において心理的ケアを実施しているところが 98%を占めた一方で、図表 2-2-9 より、それでも不足していると回答したところが 22.4%あった。実施している主な支援内容としては、図表 2-2-17 より、「心理アセスメント」「カウンセリング」「心理教育」であることが示された。

(2) 求められる対応 プログラム等

婦人相談所における相談対応、一時保護での対応期間は決して長くない。主に心理教育として暴力被害についての認識の修正や、心理的ダメージへの対応方法等について情報提供するに留まっている。本来求められる心理的なダメージの回復、回復後の自立支援までを目標に支援を行うことは難しい。

しかし、最初に対応することが多い婦人相談所が、心理的なダメージや特性についての的確に把握し、その時点で必要な専門的な対応を適切に行うことが不可欠である。その後の心理的ケアを継続していくにあたっての重要な起点であると考えられる。

心理的ダメージからの回復には、継続的な心理的ケアが不可欠である。地域の中にそのような支援体制が充実することが求められる。また、情報の共有や役割分担を行うことにより、各地域で提供している支援に確実につなげる取組を充実させることが重要である。

(3) そのための体制強化

全ての婦人相談所に、雇用状態は様々であるが心理職員（心理判定員）が配置されている。心理判定員に加え、心理療法担当職員の専門性の強化と、判定に留まらない心理療法（心理ケア、心理教育等）を行うための心理職の人員配置が必要である。

7. 若年女性の実態

図表 2-2-23、2-2-24 によると、年齢が比較的若い女性であっても夫等からの暴力、親からの暴力等、暴力被害を受けていること、18 歳未満は 18 歳以上の女性と比べて、妊娠・出産の問題、住宅問題・帰住先なしの主訴が多いことが示された。また、図表 2-2-23 によると、

18歳以上の20歳未満の精神的問題を抱える人達の割合は他の年齢区分よりも多い（60歳以上65歳未満を除く）。

20歳未満の既婚者への支援、妊娠出産への支援が重要な取組課題になってきていることが分かる。問23から、その支援内容について、法的対応（離婚、保護命令に関するもの）、医療機関受診、同伴児への対応、福祉事務所へのつなぎ（生活保護）といった支援が行われていることが示された。これらの点から、以下の支援が必要であると考ええる。

- ・妊娠、出産への専門的な対応の必要性
- ・育児支援
- ・デートDVを含む暴力被害についての理解の促進
- ・金銭管理、衣食住を含めた規則正しい生活の維持への支援

これらの対応にあたっては、「インタビュー調査結果」の「ゆずりは」における「2.若年女性の支援ニーズ（3）必要な支援」で指摘された事項が参考になる。

これまで対応してきた「大人の女性」よりも、全般的に未熟であること、アイデンティティが不安定であることの理解に立った支援が重要である。また、児童相談所、自立援助ホーム等、10代後半からの対象者を支援している機関より対応方法を学ぶ必要があると考ええる。

8. 同伴児を抱える女性の実態

（1）女性について

夫等からの暴力等、暴力被害を受け避難することになった時、一般に女性としてよりも母としての立ち位置を求められる。

図表2-2-34に示した一時保護につながらないケースとしては、「同伴児のいる女性」が若年女性の次に多かった。一時保護の同意が得られなかった理由として、「同伴児と一緒に入所できない」「同伴児が転校または休校しなくてはいけない」が挙げられた。本人は一時保護所に入所したいと考えても、同伴児童への配慮から保護に至らない実態があることが示された。

（2）同伴児童の実態

「基礎調査」によると、全国の婦人相談所で保育士が配置されているのは、24か所となっており、半数以下に留まった。心理職についても、同伴児童の対応が可能な人員配置ではない。図表2-2-15における一時保護所入所者への支援内容・同伴児において、どの年齢においても「児童相談所との連携・面接・相談」の割合が高く、同伴児童については虐待も含め、児童相談所が支援するという関係が定着している。次に、「親子関係の観察」が多くなっている。低年齢においては、保育・保育代行が行われているのは81%であり、学齢児の「学習支援」についても83.3%と、全ての自治体で実施されている訳ではない実態にある。

児童相談所一時保護所と比較すると、不十分な支援状況であり、児童を主体とした支援内容になっていない点が課題である。

（3）女性も児童も活かす支援の必要性

母親は、DV家庭の中で子どもと共に、様々な困難を一緒に乗り越え、支援につながっている。その過程で、母は子どもを守ることができなかった、子どもは母に守ってもらえな

ったという思いを持っていることもある。一時保護所の中で両者が対立することもある。それぞれの立場に立ち、自分が傷ついていることを認識し、癒しつつ、お互いに思いやりを持つようにする支援が求められている。既の実施している自治体もあるが、一時保護所における、同伴児童を有する女性と同伴児童との母子並行プログラムの開発、実施等が課題であるといえる。

9. 一時保護所入所の現状と入所に至らない理由

(1) 現状

あらゆる年代、属性、主訴、課題を有する人達が入所し生活している。夫等からの暴力を含め暴力被害者が多い一方で、一定程度、「住居問題・帰住先なし」の人達も入所している。さらに、乳児を含め、幅広い年齢の児童も共に入所している。単身女性の中には、やむを得ず児童を実家や児童相談所に預けてきたことで、他の入所者の同伴児童が同じ生活空間にいて辛い気持ちを抱くことも想定される。

暴力被害者は、身を守るために通信機器を含め、様々な情報から距離を置くことができる環境が必要となる。一方、それ以外の主訴の人達にとっては、自立に向けての一步を踏み出す場であり、より開かれた環境が求められる。

同伴児童については、暴力被害者に男性を想起させるという理由から、小学生の高学年から中学生以降の男児は入所させられないとする一時保護所が多い。そのため、兄弟が別々に生活せざるを得ない場合がある。やっとの思いで、子ども達とともに一緒に逃げてきた DV 被害女性としても辛い思いをすることになる。

このように多様な背景から、時には相反する支援内容を必要とする人達が一緒に生活する中では、様々な課題が存在するといえる。

(2) 入所に至らない理由

図表 2-2-38 より、これまでの生活と変わらない生活を続けたいというニーズが伺われる。現在の生活において、通信機器は必須であり、持たないことで孤立感を抱き、不安を持つことにもつながる。しかし、DV 被害者が多い一時保護所の中では、当事者でなくても誰かが発信することで、加害者に居場所を知らせてしまうことにもつながりかねない。そのため、制限は必須である。また、当事者でなくても、仕事や学校に行く等、外部での生活を送る中で、加害者からの追及可能性は否定できない。そのような危機管理のために必定向と考える環境条件と、入所者の生活上の希望にギャップが生じている現状がある。

また、「本人に障害や疾病があり」集団生活を送ることが困難、身の回りのことができない、適切な設備がないということも理由として挙げられている。「5.他施策との役割分担と課題」で述べたような整理が必要である。

(3) 若年女性の現状と理由

図表 2-2-34 より、特に若年女性において「同意が得られない」が 9 割となっている。その理由は、集団生活であること、通信機器が使えないことについての抵抗感が挙げられた。これらの点については、現状の一時保護所の仕組を変えない限り、一時保護は困難であるだろう。

一方で、「7.若年女性の実態」に挙げたように、これまでの生活歴の経験の少なさ、未熟さ等から、自分の状況と必要な支援を受けることについての理解が困難であることも推測される。その女性の特性、成育歴にあった説明の方法により、「同意を得られない」の割合を減らすことができると考えられる。

10. 婦人保護施設への入所に至らない理由

(1) 入所に至らない理由

図表 2-2-37 より、「同意が得られない」が多くを占めるが、一方で、支援する側が、本人自身の課題として、集団生活が困難、障害や疾病のため自立生活不可、設備が不十分、退所後の見通しが立たない、就労自立の見込みが立たない、他施策の支援が適切などにより「入所させられない」と考えていることが伺える。

設立当初から時間が経過し、その間に障害者施策など他施策の充実が図られ、設立当初であれば婦人保護施設を利用したであろう女性が、他施策の支援を受けるようになってきているということが考えられる。また、婦人保護施設での支援が現物給付のみであり、入所後、就労できるようになるまでは自分の自由になるお金は内職作業で得るしかない実態がある。そのことを了解し、それが可能な人が対象となる。そこで得られた生活費だけで生活を送ることができるかどうか大きな課題である。加えて、就労自立の見込みが立たないケースでは、施設所在地の市区町村に対して、対象者の課題に沿った退所後の支援を依頼することが予想される。そのため、実施機関との連携が容易ではないことも考えられる。

(2) 若年女性の実態と理由

図表 2-2-37、2-2-39 より、「本人の同意が得られない」が 80%であり、集団生活に不安があること、通信機器等が使えないことがその理由として挙げられている。現在の若い女性の生活状況から考えると当然なことであり、これらについてどのように対応していくか検討する必要がある。

11. これからの婦人相談所のあり方

(1) 課題に即した相談体制、保護体制（居室やフロアの配置、人員配置等）

婦人相談所で相談を受け一時保護をする女性は、年齢を問わず、属性、課題、主訴も問わず、かつそれらが重複し、複合している人達である。「5. 他施策との役割分担と課題」で述べたような、他施策との役割分担やお互いの支援強化が必要であるものの、当面の間は、現状の中で対応が求められる。相談体制においては、幅広い福祉関連の知識を持ち、それぞれの女性の持つ課題、特性等を即座に見抜き、かつ、支援につながっていくような安心感と信頼感を得られる面接技術が必要である。

一時保護にあたっては、依頼元の市区等の婦人相談員との協働体制のもと、利用についての同意を得られるような、個々人の特性、背景に配慮した説明が必要である。また、それぞれの年齢や属性、課題に沿って、居室の配置や共有部分の使い方等に配慮していかなければならない。このことについては、ハード面での改善、充実が必要である。そして、障害を持つ女性、高齢の女性への支援にあたっては、障害分野、高齢分野の知識を持ち、適切な配慮と介護等の必要があるため、適切に実施するための人員配置が求められる。

性的少数者への対応にあたっては、現在是对応している件数は少ないものの、今後、相談件数は増加していくことが考えられる。時代に即した課題について敏感に対応し、専門性を高め、体制を整備する必要がある。

(2) 専門性の強化

婦人相談員の資格については、売春防止法 35 条の規定があるのみである。しかし、これまでの結果から、幅広い福祉分野の知識と、それぞれの女性の背景、特性を迅速に見抜き適切な対応ができる人材が求められる。加えて、精神疾患（疑いを含む）を有する対象者へのニーズを考慮し、医師、看護師等の配置が必須である。

(3) 市区町村との関係

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具体的に支援していくこと、一時保護後の生活の支援につなげるためには、市区町村との連携が必須である。一方で、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。他の在宅サービスとの連携にあたっては、市区町村における婦人保護、女性支援を市区町村の業務として位置づけ、市区町村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。

(4) 他施策との役割分担の明確化

障害者についても、高齢者についても、「女性である」ということ、特に暴力被害を受けていることにより婦人相談所が支援している。暴力を受けたことについての心理的ケアについては、障害部門や高齢部門での対応よりも、婦人相談所の方が専門性を有する。また、障害を有する人達同士の関係性から、加害男性から逃れようとしても、居場所を知られてしまう危険性について、障害を持たない人たちよりも障害を有する人達の方が高いと言われている。

今後、障害部門、高齢部門が、障害の程度に合わせた暴力被害に対するケアのスキルアップを図っていく必要がある。また、婦人相談所としても、「女性であり暴力被害者である」という側面から、障害を持つ人、高齢者への支援強化を行い、障害部門との連携、役割分担を考えていく必要がある。

なお、高齢者については、一時保護を行って初めて認知機能の問題や、身体状況が把握されることがある。そこで把握された個々人の状態に適した支援がなされるよう、関係機関と連携していく必要がある。

(5) 支援につながらない特に若年女性への対応強化

特定非営利活動法人 BOND プロジェクトを対象としたインタビュー調査結果より、繁華街での声掛けや、メール、LINE によって相談を受ける 10 代の若年女性たちが、様々な理由で家に帰れなかったり、居場所がなく、行政機関による必要な支援に結びついていない実態があることが明らかになった。

また、その中で行政機関の相談の受け方や、一時保護所、婦人保護施設における支援の方法が、若年女性のニーズに合ったものでないという指摘もあった。

今後、これら民間団体による活動を支援しつつ、そこから明らかになった若年女性の実態を把握し、行政機関として適切な支援を行っていく必要がある。その場合、18歳から20歳未満の年齢層については、親権者の承認、同意がなければ、アパートの契約、医療保険の加入、銀行等口座等の開設に支障がある。これらの点が、若年女性の自立を困難にしている点について対応策を検討する必要がある。

(6) 同伴児童を持つ女性への支援、同伴児童についての対応（児童福祉法における対応へ）

夫等からの暴力を受け、婦人相談所に相談し、一時保護所を利用する女性達、また、面前DVという心理的虐待を受けた同伴児童の両方についてケアが行われなくてはならない。婦人相談所では、児童は同伴児童として対応するが、それぞれの一時保護所においては、保育士、学習指導員等を配置し、支援を行っているが、必ずしも十分とはいえないと考えられる。児童に対する支援は、児童福祉法に則って行われるものであるが、売春防止法を根拠とする婦人相談所での支援においては、迅速、的確に児童福祉法上の支援が活用できない実態がある。婦人相談所を含め、婦人保護事業で対応する児童について児童福祉法とその関係機関が実施する支援を的確に活用できる体制づくりが必要である。

(7) 女性支援のための関係機関による情報共有や、役割分担を行う地域連絡協議会の設置を行いコーディネーターとしての役割を持つ

各地域において、年齢、属性、課題、主訴に関わらずあらゆる課題を持つ女性を対象に支援を行い、様々な関係機関との連携を行っている。しかし、女性相談の配置が、市区町村に義務化されていないため、連携上の困難を抱えている自治体は多いといえる。

同伴児童、障害者、高齢者においても、地域の連携会議があり、それぞれの機関がお互いの業務を知り、支援についての役割分担を行っている。女性相談を市区町村の責務とした上で、課題を共有し、支援が必要な女性についても、様々な機関が協力、連携して支援を行っている体制が必要である。そのためには、守秘義務を課した地域の連絡協議会を設置し、婦人相談所がコーディネーターとしての役割を発揮し、婦人相談事業を通じて培ったノウハウを活用することでよりスムーズな連携を行っていくことができると考える。

【参考文献】

- ・「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」（平成20年1月11日雇児発第0111003号）
- ・「児童福祉法」（昭和22年12月12日制定、平成28年6月3日改正）
- ・「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」（平成23年6月24日制定）

第4章－3：調査結果からの考察：婦人保護施設

1. 婦人保護施設の多様性

一言で「婦人保護施設」と言っても、その実状は大きく異なる。単身のみを入所対象とする施設、同伴児を受け入れ母子での利用が可能な施設等々存在する。同じ状況にあっても、ある自治体では保護の対象になるが、別の自治体では保護の対象にならないという現状が存在する。これは「ナショナル・ルールの欠如」なのか、「ローカル・ルールの横行」と考えるべきなのか検討の必要があるといえる。婦人相談所と併設している婦人保護施設では、場所、人員、支援が共有化されていることも多く、入所期間によって一時保護から婦人保護施設に措置変更された形となっていることも少なくない。入所実績がゼロに近い施設の中には、回答に苦慮していた様子も伺われた。

2. 支援対象となる女性の範囲（年齢、主訴、属性）

本調査によると、平成28年度1年間の婦人保護施設への措置入所者には、一定程度20歳未満の若年女性や、18歳未満の児童福祉法対象者がいる（図表2-3-35）。一方で、65歳以上の老人福祉法対象年齢女性の入所もある。このように婦人保護施設では、幅広い年齢の女性が入所している。さらに、15歳未満を除いた20歳未満の入所者の主訴で最も多いのは、「帰住先なし」であり、家族・親族などインフォーマルな支援の不在がうかがえる。さらに、夫等からの暴力に加え、親、交際相手、その他の者からの暴力、といった暴力問題を抱えている入所者も多い。「妊娠・出産」や、「不純異性交遊」とされる異性関係の問題等もみられる。また、65歳以上の女性の主訴は、8割以上が「夫等からの暴力」、残りが「帰住先なし」である。こうしてみると入所女性は、年齢にかかわらず、多様な暴力にさらされ、行き場を失い、様々な生活困難に直面している。全般的にみると、入所者の主訴は「夫等からの暴力」がおよそ半数、次いで「帰住先なし」であるが、その背景にある支援課題は多様であり、また重複している。課題で多いのは、主訴の多くが「夫等からの暴力」被害のため、「暴力被害（身体的・精神的・経済的）」「被虐待経験」など暴力・虐待であるが、「精神疾患・障害(疑いを含む)」「精神科退院」も含めると、精神疾患・障害に対応が必要な利用者が少なくないことがわかる。性的虐待、性的暴力、性産業、JKビジネス従事経験など性的被害にかかわる課題を有している女性も見うけられる。また、「帰住先なし」を主訴する入所者の属性・課題には、「障害（知的・身体・精神・発達障害（すべて疑い含む）」や「社会的養護経験」「被虐待経験」「性的虐待経験」「性産業従事経験」、「社会的スキル」の欠如などがあり、多様で複合的な課題をかかえていることがうかがえる。換言すると、婦人保護施設では障害対応、暴力・虐待（性的被害含む）被害者支援、社会的スキルの獲得など利用者それぞれの課題に応じ、様々な支援ニーズへの対応が求められている。

3. 多様なニーズに対応している現状と課題

（1）心理的ケアに対する支援

措置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のうち、47施設中、23施設が「心理的ケア」について「十分に対応できていない」と回答している。特に、若年女性に対する心理的教育を実施している施設は、半数程度である（図表2-3-24）。入所理由

(主訴)ではなくても、女性本人の状況を詳しく理解していく中で、様々な形の暴力被害を受けていることが少なくないことが分かっている。自分が受けていたことが「暴力」だとは思わずに生活を続けていた場合も多く、入所者への「心理的ケア」の必要性が高いといえる。

心理的ケア職に対するサポートは存在するが、現状では「不十分」と言わざるを得ない。その理由としては、「人員の不足」、職員の「専門性の不足」が挙げられているが(図表 2-3-25)、さらに詳細な理由が自由回答からうかがえる(図表 2-3-27)。「人員の不足」とは、「心理職員の配置がない、もしくは人員数が不足しており十分な支援ができない」ということである。人員数の不足による課題は、「心理職がスーパーバイズを受けることができない」ことでもある。心理的ケアの充実として、まずは心理職の配置、施設によっては複数名配置が求められている。婦人保護施設における心理職(心理療法担当職員)配置のための経費には、国の予算補助があるが、要件がある。実態に即した要件なのか検証が必要である。

(2) 性暴力被害

婦人保護施設入所者には、入所前に性暴力被害経験のある女性が少なくない。さらに、そうした女性たちの抱えるニーズは、複合的である。しかし、34%の施設は、支援として対応できていないと回答している(図表 2-3-24)。その理由として、9割以上の施設が「専門性の不足」を挙げている。性暴力被害に対して、治療の場ではない入所施設としてどのような支援を提供すべきなのか、現状では明確なプログラムもなく、各施設において模索されているといえよう。婦人保護施設としてどのように支援、対応することが望ましいのか検討することが求められる。

(3) 外国籍女性

外国籍女性の主訴は、暴力(夫等、交際相手)が多くみられるが、それ以外にも「妊娠・出産」や「帰住先なし」など多様である(図表 2-3-35)。しかし、外国籍の女性に十分対応できていないと答えた施設は3割あり、その理由の多くは、「専門性の不足」を挙げている(図表 2-3-25)。外国籍の女性に対しては、複数の他機関との連携が必要であるとともに、多文化への理解など「多文化ソーシャルワーク」が求められる。そうした知識、技術の習得につながる研修内容やスーパービジョンも課題である。

さらに、「婦人相談所」において一時保護された外国籍女性は74名、全体の6.4%(図表 2-2-24)であるが、婦人保護施設に実際に入所した女性は28名、「受け入れ実績がない施設」は18か所ある。一時保護から婦人保護施設の入所につながりにくい状況があるのか、検証が必要である。

(4) 若年女性への支援

図表 2-3-23 では、若年女性に対する支援の詳細が明らかになっている。18歳未満では、「児童相談所との協議・情報交換」が求められるが、全ての施設で実施されているわけではない。実際、「児童相談所」と「連携がとれている」と回答した施設は27.7%とわずかである(図表 2-3-38)。

若年女性への支援について、十分に対応できていないと考えられる理由をみると、「人員の不足」、「支援の専門性の不足」が多く挙げられた。

他方で、図表 2-3-39 にみられるよう若年女性の支援実績がないと回答した婦人保護施設は、18歳未満では18件、18歳以上20歳未満7件、20歳以上30歳未満が2件となってお

り、いわゆる「JK ビジネス」「AV 出演強要」「女性の貧困」等がマスメディア等でも大きく問題として取り上げられていながら、女性に対する支援を行う婦人保護施設に結びつかない現状をどう理解すべきか検討が必要である。ハード面の問題であるのか、「施設」「集団生活」という形態に関わる問題が起因しているのか、「利用しづらい」「相談しづらい」選択肢となつている実態を踏まえ、対応策を検討するべきである。婦人相談員の調査結果からも「ニーズ」が存在することは明確であっても、児童福祉法対象者といった「制度の壁」、「専門性の不足」の課題が存在することが想定される。

(5) 同伴児童

同伴児童の「受け入れ実績がない」施設は、15 施設あり（図表 2-3-39）、同伴児童を受け入れるかどうかは、婦人保護施設の方針だけでなく、措置権をもつ婦人相談所や基礎自治体の方針によっても異なっている。

同伴児童の属性・課題は、被虐待経験(心理的、身体的、性的、ネグレクト)、発達障害、知的障害、精神疾患・障害、学力低下・成績不振など多様であり、様々な支援が必要である（図表 2-3-36）。一方で、実際の支援としては、同伴児童に対する基本的な支援である「児童相談所との連携・面接・相談」「学習・遊びの支援」「保育・保育代行」などが多くみられるが、すべての施設で実施されているわけではない。「育児・養育・同伴児」への支援ニーズに十分対応できていないと考えている施設は 13 施設あり、その理由は、「人員の不足」が 92.3%である。現状では、同伴児童は婦人保護施設の本来的対象者ではないが、子どもをかかえた母親は複雑で多様な課題、ニーズを抱えて施設に入所している。その子どもたちも、さまざまな課題を有しており、支援が必要な状況にある。同伴児童への支援の充実及び、同伴児童対応指導員など専門職配置の充実・要件の再検証、そもそもの同伴児の位置づけの検討は喫緊の課題である。

(6) 一時保護委託者への支援

「一時保護委託」に対する支援内容を図表 2-3-20 からみると、措置入所者と比較して、いずれの支援も低い。「医療・健康管理」が 88.9%、「日常生活支援」「金銭管理」などの生活支援も 7 割にとどまっている。婦人相談所の一時保護所において実施している支援内容（図表 2-2-8）と比較しても、どの項目も支援実施の割合が低いことがわかる。一時保護委託者への支援の充実は、今後の課題といえよう。

(7) 退所、アフターケアにかかわる支援：退所後支援・地域生活定着支援

支援を必要としている女性達は、「施設を退所する＝サポートがなくても生活できる」という状況にはないというのが現場の実感である。しかし、「退所後支援」、「地域生活定着支援事業」について、十分対応できていないと答えている施設は、いずれも 3 割以上、「退所者自立生活援助事業」に関しても 2 割程度あった（図表 2-3-24）。その理由としては、主として人員不足等によることが読み取れる（図表 2-3-25）。「退所者自立生活援助事業」は、要件を満たせば経費が補助されるが、実状に即した制度となつているのか検討が必要である。

さらに、退所後に支援、モニタリングを続けるか否かの判断を行う組織は、「施設」、「婦人相談所」、「基礎自治体」、「決まっていない」とまちまちである（図表 2-3-32）。同様に、モニタリングを実施する組織についても、ばらつきがある。なお「実施していない」地域も

ある。対象者へのアフターケアの必要性が指摘されているが、支援継続の判断機関、実施機関はどこか、そもそも支援を実施するのか、どのように実施するのか自治体によって異なり、ナショナル・スタンダードな婦人保護事業としての支援方針は策定されていない。

4. 支援の質向上にあたっての課題

(1) 婦人保護施設の体制整備

①人員配置、専門性の向上

婦人保護施設における支援の向上にあたっての課題として、第一に体制整備が挙げられる。具体的には、まず「人員配置の不足」がある。図表 2-3-25 にみられるように、入所者の支援ニーズに対応できない大きな要因として、いずれの項目についても「人員の不足」が挙げられている。婦人保護施設職員の配置は、「職員職種別配置基準」（以下「配置基準」という。）に規定されている。しかし、施設においては、「人員配置不足」が実感されている。その理由の一つとして、図 2-3-21 にみられるように、入所者の支援課題数の多さや種類に伴って、職員の支援時間が増えていることにある。上述したように、入所女性の課題やニーズは多様で、複合的であり（図表 2-3-35）、業務多忙が実感されている。「配置基準」の検討が必要といえよう。

さらに婦人保護施設の体制整備として、職員の「専門性、スキルの向上」がある。「専門性の不足」については、「女性への支援」の中に、性暴力を含む暴力被害、若年、妊娠、出産、高齢、障害、子ども等、様々な支援要素が含まれており、「ジェネラリスト・ソーシャルワーク」の機能が求められているといえる。そのための研修、資格を含めたスキルアップのための取組を強化すること。さらに、処遇体系の検討も課題であるといえる。

②アセスメントの実施、充実

婦人保護施設において入所者のニーズ、課題に応じた支援を提供するためには、入所者のアセスメントは不可欠である。図表 2-3-16 にみられるように、「本人の心身の状況」や「今後の方向性」についてのアセスメントは 8 割の施設で実施しているが、すべての施設で実施されているわけではない。さらに、「同伴者の心身の状況」「本人の職業適性」についての実施は、4 割台と低い。また、「本人の心理アセスメント」についても、半数程度である。現状においてアセスメントの実施が困難な理由を明らかにするとともに、その充実が望まれる。

③婦人保護施設の安全、秘匿性の確保と通信機器の使用

第 4 章-2 にも指摘されているように、婦人保護施設の入所について本人の同意が得られない理由の一つに、通信機器などの使用制限が挙げられている。特に、現在の若い女性にとっては、子どもの頃から通信機器を日常的に使用する生活を送ってきた者も多く、使用を制限される生活は、不便だけでなく不安をもたらすものと思われる。このように、「施設の秘匿性と自立支援に必要な情報開示との両立が難しい」（図表 2-3-46）ことは、施設運営にとって大きな課題となっている。

さらに、若年支援団体が指摘するように、こうした施設運営上の制限は、若年女性に「矯正的な支援という姿勢が、強いメッセージとなって伝わって」おり、結果として婦人保護事業以外での支援機関を探すという選択に働いているという（第3章）。

④運営主体、設置形態の特性による支援機能の相違と設置のあり方の検討

婦人保護施設では設置運営主体や設置形態によって、果たす機能が異なっていることは、先行研究で明らかになっている（『婦人保護施設の役割と機能に関する調査』平成28年）。本調査においても、そうした傾向が確認できる。図表2-3-18・2-3-19にみられるように、提供している支援を運営主体別に比較すると、特に、退所に関わる支援（「退所後支援」「地域生活定着支援事業」「退所者自立生活支援事業」）、及び中長期的な自立支援（「金銭管理」などの生活支援、「心理的ケア」「家族・対人関係」など）などについて、運営主体による差が生じている。

都道府県が運営している施設には、一時保護所を兼ねシェルター機能の比重が高い施設もある。その場合、「措置入所者の生活ルールが、一時保護所の基準に準拠」（図表2-3-4）することとなり、施設内での生活ルール、提供できる支援に制約が生じる。このような一時保護併設型施設については、支援ニーズに対応した機能の分離、あるいは一時保護機能と施設機能が両立できる施設のあり方など検討が望まれる。なお、一時保護委託を受け入れている社会福祉法人設置の民営型施設も同様の困難を抱えている。

（2）他法・他施策、関係機関との情報共有・連携

支援の質向上に関する課題の第二に、他法・他施策、関係機関との情報共有・連携があげられる。施設退所後の自立した生活のためには、児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉、生活困窮者自立支援など他法・他施策、他機関との情報共有・連携が必要との指摘は複数ある（図表2-3-44）。しかし、連携がとれていないと考えられている他法・他施策に基づく組織・部門は、高齢者福祉部門で4割、保健センター、ハローワークでは5割、障害者福祉部門、児童相談所で6割を超えている。他法・他施策、関係機関との連携の構築は、いまだ重要な課題である。

他法・他施策、他機関との連携が困難な理由の一つとして、「婦人保護事業の認知度は相対的に低く、他機関から婦人保護事業に対する理解を得ることが難しい」ことや「婦人保護事業の支援対象の特性に関する理解」が不足しているといった自由記述がある（図表2-3-44）。婦人保護事業に関する理解や利用者状況に関する理解の乏しさが、連携を阻む背景にあることがうかがえる。

一方で、「婦人相談所」と連携がとれていない（全く、あまり）との回答が9割を超えている。前述の婦人相談所併設施設でさえそう答えている状況をどう読み取るべきか。もっと情報共有したい、さらに連携が必要、との見解ではないだろうか。

5. 権利擁護への取組

婦人保護施設における利用者の人権侵害を防ぐ取組みとして、権利擁護がある。しかし、婦人保護施設の「福祉サービス第三者評価」の受審率は3割を下回る実績となっている（図表2-3-40）。利用者の権利擁護や支援の質の向上のために重要な取組であるとの認識は

施設間で共有されている。しかしながら、入所者数の少なさ、費用負担の問題等が原因であるのか、受審率向上に向けて対応策を検討する必要がある。

その他の取り組みとしては、「利用者調査の実施」が約 5 割、「第三者相談機関の設置と利用者への情報提供」がおよそ 6 割、最も多数を占めているのは「意見箱の設置」7 割である。いずれの取り組みも実施していないと推察される「無回答」施設は 4 施設もある。全般的に権利擁護への取り組みは、希薄である。

6. その他

「性的少数者」の受け入れ実績がない婦人保護施設が 76.6%にのぼった。今後の支援ニーズの増加を想定した場合、婦人保護施設という枠組のあり方、職員の知識や支援スキル等の向上に関する取組が求められるといえる。

【参考文献】

- ・ 婦人保護施設調査研究ワーキングチーム『平成 27 年度婦人保護施設の役割と機能に関する調査報告書』平成 28 年 3 月

第4章－4：調査結果からの考察：婦人相談員

1. 婦人相談員の活動状況

本調査に回答した婦人相談員の73.1%は非常勤であり、平均124時間（週24.8時間）の業務にあたっていた。勤務年数は5.5年となっており、専門性も深められていると考える。

何らかの資格を有している婦人相談員が64.2%にのぼった。専門性を高める必要があることから、設置者からも資格保有者が求められている（公募の際の条件とされている）ことを反映していると考えられる。また、平成28年5月に売春防止法第35条が改正され、「婦人相談員は非常勤とする」の規定が削除されたが、前述のとおり、勤務形態は非常勤が73.1%であることから、その後の勤務体制に変化は生じていないことが伺われた。

本調査の対象は、婦人相談員全数ではなく、全国で1,447名の婦人相談員の中より417名（調査対象500名）の回答結果である。そのため、経験年数5.5年は今回の回答者のみの経験年数であって、全国平均値ではない。全国では3年未満の相談員が約半数あり、非常勤も約8割となっている。

調査内容の「現在対応している業務内容」をみると、婦人相談員はコーディネーターとしての役割を果たしていることが示されている。具体的な支援内容の中では、家庭訪問が33.6%と少なく、地域の巡回（支援ニーズの発掘）は1.9%と極端に少ない。アウトリーチが不十分な現状にあり、婦人相談員の業務が変化していることを物語っている。また、庁内他部署手続き同行支援（医療機関を含む）は71.2%と多数だが、一方で同行支援をしていない、できない婦人相談員もいることが伺えた。

2. 支援方針を統括する各組織と婦人相談員、婦人保護事業の連携強化

相談者の属性別に統括する組織をみると、全体的に若年女性、同伴児童、妊産婦、性的少数者、外国籍（不法就労・不法入国でない場合）はそれぞれ、婦人相談所、福祉事務所等が対応していた。障害者、高齢者の場合、福祉事務所も対応はしているが、障害福祉部門や、地域包括支援センターの割合も高くなっているが、DV被害や性的暴力被害のケースにおいては、関係機関との連携、婦人相談員による支援につながっているかどうか等、支援者の専門性の強化を含め、検討が求められる属性である。

相談者の属性別にみた支援実施上の課題については、「本人が支援を求めない傾向が強い」、「利用できる制度や社会資源がない」、「関係機関・組織との情報共有・連携」が、若年女性、同伴児のいる女性、妊産婦、障害（児）者、高齢者に共通してあげられていた。対象者の属性によって異なる点があるものの、支援者にとって、制度や社会資源が不足していることで支援につながっていないことが伺われた。若年女性は、児童と婦人の狭間にあることから、親権者の了解が必要となる場面への対応等、関係機関の役割分担、連携に課題があると考えられる。

婦人保護事業における関係機関の連携強化を進めるためには、本人が支援を求めない傾向が強い若年女性、同伴児のいる女性について、婦人保護事業等に関する啓発活動の強化、ニーズに沿った支援体制の整備、制度の見直しが必要である。

3. 一時保護、措置入所につながらないケース

一時保護、措置入所につながらない主な理由は、支援ニーズと支援体制が合致していないことが挙げられる。特に、若年女性、同伴児のいる女性が支援につながらないとされる割合が高かった。若年女性の場合、「集団生活やスマホの使用禁止等、施設のソフト面の課題」や「本人の希望と支援内容がマッチしない」こと、同伴児のいる女性や高齢者も同様の傾向となっている。

属性の違いや、抱えている課題の違いがある相談者に対して、受け皿となる社会資源の開拓が必要である。制度の見直しや、新制度の創設が早急に望まれる。

支援につながらなかった後の対応策として、「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なった」があるが、今後、その支援内容をさらに調査することによって、制度を見直すための重要な資料を得られると考える。

自由回答を通じて、支援ニーズに即した支援内容に関する提案が多数挙げられている。若年女性については、相談につなげるための支援情報の周知、SNS等を活用した新たな相談のツールの導入、また、中学生以上の男児の同伴児のいる女性を対象とした避難場所の整備、DV被害者の子どもへの心理的な問題への支援、通勤、通学が可能な範囲での緊急避難場所の確保、さらに、妊産婦については、妊産婦を対象に支援を行う入所施設の充実、関係機関との連携強化等である。

4. 婦人相談所との情報共有、連携強化のあり方

婦人相談所と婦人相談員の情報共有、連携に関する評価では、婦人保護事業の中心となる3機関の連携は十分取れていると回答された（婦人相談所 86.6%・一時保護所 84.9%・婦人保護施設 67.9%）。連携が取れていない状況の場合、一時保護につながらなかったことも要因となっているのではないかと、あるいは、連携が取れていないと回答した相談員には、どのような状況があるのか等について、さらに調査する必要があるのではないかと考える。

婦人保護事業は、困難を有する女性達のための唯一の女性支援を担う事業である。その支援からこぼれていくようなことは絶対にない事業にしていかななくてはならないと考える。

一時保護の後、婦人相談員が婦人相談所と連携して情報を共有し、地域で支援が継続される場合は、婦人保護施設の入所にも関わることができると思われる。婦人保護施設への入所は、一時保護を経なければできない仕組みになっており、婦人相談所長が措置を決定する。婦人保護施設が未設置の県もあることから、広域保護での入所の予算確保を含め、連携体制が強化されることが必要である。また、福祉事務所から婦人保護施設に直接入所ができる体制づくりができないか、検討を要する課題である。

5. 法的機関との連携強化に向けた取組の必要性

調査結果より、家庭裁判所、地方裁判所、法テラス等との連携が不十分であることが示された。

離婚、子どもや胎児の認知、特別養子縁組、面会交流、養育料、慰謝料、財産分与や年金分割等、様々な家庭問題に関わる相談は家庭裁判所、DV被害に関する保護命令申立、自己破産等の場合は、地方裁判所、法テラスは、これらの問題に対して弁護士が必要となった場合の経済的支援策として連携するが、今後も連携強化に向けた対策が求められている。支援

場面において法的機関との連携が上手くいかない状況については、関係機関会議等で情報共有することも大切な取組だといえる。

関係機関会議については、都道府県主管課で実施されていると思われるが、市区においては、児童の要保護対策協議会のように、地域において婦人保護事業関係機関会議を持つことで、関係機関との連携強化が図られるのではないかと考えられる。

6. 支援対象の範囲

本調査の中で、過去3か月間に婦人相談員が受けた来所相談の状況について結果が得られた。これは、例年実施される「婦人保護事業実施状況報告」にならっているが、対象者の属性について調査されたのは初めてである。対象者の属性データを得たことで、相談者の属性が多岐に渡っている点、さらに、複合的に課題を抱えていることが明らかとなり、対象者が困難な状況に置かれていることを改めて確認することができた。

婦人保護事業の所管課、婦人相談所、配偶者暴力相談支援センター、婦人相談員等が、共通して支援体制を強化すべきと考えている対象は、若年女性や同伴児のいる女性、障害を有する女性であった。

さらに、調査対象となった3ヶ月間においても、年間の調査と変わらない割合で暴力被害を受けていることや、先に記述したように、属性から見えてくる複合的課題を考えると、婦人相談員には、高い専門性が必要とされていることがわかる。このことから、今後、さらに婦人相談員の専門性を高める研修が実施されることが望まれる。

第4章－5：調査結果からの考察：総合考察

前節までにおいて、基礎自治体、及び婦人保護事業の各実施機関における課題を明らかにしてきた。それらを踏まえ、本節では婦人保護事業に共通する課題を抽出する、

1. 運用上の課題

(1) ソーシャルワーク実践に関わる課題

婦人相談所、一時保護所、婦人保護施設、婦人相談員といったすべての実施機関において、利用者に対する相談援助（ソーシャルワーク）が行われる。そうした中で、いずれの実施機関においても、職員の専門性、スキルの向上が課題として指摘されている。具体的には、面施技術、アセスメント、他機関との連携のためのコーディネート力、ジェネラリティ・ソーシャルワーク、多文化ソーシャルワークなどが挙げられている。さらに、こども、障害者、高齢者、医療的ケアや性暴力被害など対象者理解に関わる知識や保育、介助などのスキルも挙げられている。こうしたソーシャルワーク、知識、スキル向上のためには、職員に対する複数回の体系的な研修やスーパービジョンの実施が望まれている。

(2) 支援プログラム

一時保護所や婦人保護施設入所者の抱える課題やニーズへの支援として、例えば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、実施の必要性が指摘されている。こうしたプログラムを導入している自治体もあるが、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が求められる。

(3) 婦人相談所一時保護所、婦人保護施設的环境整備

婦人保護事業の対象には、母子、障害者、高齢者など、何らかの配慮が必要な者が少なくない。特に、母子での入所の場合、施設の構造から一定年齢以降の男児であれば、母子分離となることが指摘されている。居室の配置や共有部分の使用への配慮など環境整備は利用者支援及び、利用者の受け入れの可否に関わる課題である。

さらに、一時保護所や一時保護所との併設型婦人保護施設において生じる安全確保、情報秘匿に伴う通信機器の制限といった生活上の制約など、施設構造、環境に関連する運営上の課題もある。

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

婦人相談所、一時保護所、婦人保護施設、婦人相談員における支援課題として、人員不足、専門職配置の脆弱さは多数、指摘されている。例えば、他機関との併設による職員の兼務、相談所業務と一時保護入所者支援業務の兼務による負担、夜間・休日の一時保護人員体制の脆弱さ、支援対応の幅が広く業務方による人員不足などである。こうした職員の負担感、疲弊感は、利用者支援に不利益をもたらすことにつながる。婦人相談所、一時保護所職

員の配置基準は職種名のみであり、併設施設と職務の共通するものについては兼務が可能となっている（「婦人相談所設置要綱」）。こうした設置のあり方や、婦人保護施設の職員配置基準の検討が必要といえよう。

また、心理療法担当職員、同伴児童対応指導員といった専門職配置に関する補助事業が、実態に即した活用しやすい制度となっているのかの検証も必要である。

婦人相談員についても、市区の場合、委嘱は任意のため、配置のない市区が少なくないことが明らかになっている。そのことは、一時保護所や施設退所後の地域生活における支援の在り方にも影響を及ぼすこととなる。市区婦人相談員の義務設置化も、検討課題である。

（２） ナショナル・スタンダード、基本方針の欠如

婦人保護事業の課題として指摘される地域差、ローカル・ルールによる事業の相違の要因の一つに、ナショナル・スタンダードとしての国の基本方針、それらを踏まえた都道府県基本方針の欠如がある。例えば、第４章―１では、都道府県における婦人保護事業の実施要綱の有無、女性の属性ごとの支援方法・内容や関係機関との連携などの支援方針、相談受付時の支援方針など、各都道府県によって異なっていることや、そのことが、市町村や児童相談所、医療機関など他機関から見ると、婦人相談所の支援対象のわかりにくさ、一時保護の依頼のしにくさにつながっているのではないかと指摘がある。都道府県が、実施要領や属性ごとの支援方針を提示することは重要であるが、そのためには、前提として国としての基本方針の提示が必要である。現行の国の婦人保護事業実施要領には記載されていない対象者の属性に即した支援課題に対して、制度間調整、支援調整などの支援方針を明記していくなど、実施要領の見直しが課題として挙げられる。

（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にくさについては、本調査において多様な要因が挙げられているが、入所依頼に関する制度的な課題もある。現行では、婦人保護施設の入所前に、実施要領に基づき、一時保護所に入所する仕組みとなっている。つまり、緊急性がない場合などでも、一時保護所への入所が必要となっている。しかし、第４章―４で指摘されているように、例えば、婦人相談員が婦人相談所と連携し情報を共有し、地域で支援が継続されるような場合、婦人相談員が所属する福祉事務所から直接、婦人保護施設へ入所依頼できるような新たな体制構築への検討が指摘されている。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、いずれも婦人保護事業の実施体制に関わる検討課題といえよう。

（４） 婦人保護事業における市区との連携と位置づけ

基礎自治体をはじめ、全ての実施機関で、課題として市区との関係について指摘されている。現在、利用者支援にかかわる、在宅福祉サービス、経済的支援など諸サービスの多くは市区町村を中心として制度設計されており、婦人保護事業の支援において、市区町村との連携は不可欠である。一方で、婦人保護事業は市区町村の業務として位置づけられておらず、業務への理解を得ることや連携の困難がある。上述したように、婦人相談員配置のない市区もある。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など、市区をどのように制度として位置づけるのかの検討は、根拠法の改正にも関わる重要な制度的課題であるといえる。

3. 連携の仕組の構築

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、重要な課題となっていることが明らかである。連携のレベルには、大きく3つのレベルがある（石田2013）。一つには、人的資源レベルの連携である。例えば、婦人相談員と他職種、他機関の職員との連携である。二つ目には、例えば、婦人保護施設と婦人相談所、婦人相談所と市町村の関係機関といった物的資源レベルでの連携である。三つ目は、例えば都道府県と市区町村、広域にまたがる都道府県間の連携、児童相談所など他法他施策に関わる制度・施策と婦人保護事業に関わる制度・施策など、行政レベルでのシステムの形成である。人的資源レベル、物的資源レベルの連携構築のあり方の検討とともに、行政レベルでの連携体制を構築し、総合的な支援システムを確立することが求められる。

4. 根拠法である売春防止法に関する課題

各実施機関の困難、課題には、根拠法である売春防止法（以下「売防法」という。）に関わる課題がみられる。前述した内容と重複するものもあるが、以下に挙げる。

- ・売防法においては、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は明確ではなく、「自立支援」も明記されていないことが、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などの課題の根本にある。
- ・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されていない。売防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、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の婦人保護事業の分かりにくさがもたらされている。
- ・上述したように売防法には市町村の責務や役割についての規定がない。
- ・例えば、「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」など他法では、国の基本方針、基本方針に即した都道府県及び市町村基本計画の策定について明記され、ている。売防法では、こうした規定がなく、基本方針、基本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」などについて法的規定がなく、前述したような連携の困難、業務の困難に関連している。

【参考文献】

- ・婦人保護施設調査研究ワーキングチーム『平成27年度 婦人保護施設の役割と機能に関する調査報告書』平成28年3月
- ・石田路子「地域における医療福祉連携と介護福祉」『城西国際大学福祉総合学部紀要』第18巻第3号2009年