

201101005A・B

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）

DV 対策など、女性支援施策の効果的展開に関する調査研究

平成 21～23 年度 総合研究報告書

平成 23 年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 戒能 民江

平成 24（2012）年 3 月

正 誤 表

【誤】

1 頁

民間シェルター利用者調査結果カラ

3 頁右欄 下から 10 行目

義捐金や

18 頁左欄 上から 17 行目

従来 of 相談期間

67 頁右欄 (2) 上から 3 行目

シェルター以外 of 外国につながる of

同上 上から 5 行目

母親と同判児

同上 上から 9 行目

外国につながるをもつこと of

【正】

民間シェルター利用者から

義捐金 of トラブルや

従来 of 相談機関

シェルター入所以外 of、外国につながる of

母親と同判児

外国につながるをもつ子ども of

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）

DV 対策など、女性支援施策の効果的展開に関する調査研究

平成 21～23 年度 総合研究報告書

平成 23 年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 戒能 民江

平成 24（2012）年 3 月

目 次

第1部 平成21～23年度総合研究報告書

- I. 総合研究報告
 - DV対策など、女性支援施策の効果的展開に関する調査研究
戒能民江 ----- 1
- II. 研究成果の刊行に関する一覧表（平成21～23年度） ----- 10

第2部 平成23年度総括・分担研究報告書

- I. 総括研究報告
 - DV対策など、女性支援施策の効果的展開に関する調査研究
戒能民江 ----- 15
- II. 分担研究報告
 - 1. DV被害者の生活再建システムの体系化に関する研究 ----- 24
湯澤直美 堀千鶴子
 - 2. 外国人被害者支援の現状分析と支援モデルの構築に関する研究 -----45
吉田容子 齋藤百合子

第3部 資料編

民間シェルター調査・調査票等一式
公営シェルター調査・調査票等一式
公営シェルター調査 一次分析報告書
民間シェルター利用者調査報告書
韓国調査「多文化家族支援政策基本計画」
DV政策等事例調査質問項目（県・市・民間各機関）
婦人相談所事業概要調査
年表：DV法10年

参加研究者名簿（2012年3月現在）

研究代表者	戒能民江	お茶の水女子大学 客員教授
研究分担者	湯澤直美	立教大学 教授
	堀千鶴子	城西国際大学 准教授
	吉田容子	立命館大学法科大学院 教授
	齊藤百合子	明治学院大学 准教授
研究協力者	大津恵子	JNATIP 共同代表
	矢作由美子	大学非常勤講師
	島崎裕子	日本学術振興会特別研究員（PD）・立教大学

第2部

平成23年度 総括・分担研究報告書

DV 対策など、女性支援施策の効果的展開に関する調査研究

研究代表者 戒能民江 お茶の水女子大学

研究要旨

本研究は、DV など女性に対する暴力を中心に、国及び地方自治体の女性支援策の現状分析を行い、女性支援政策の効果的展開に資する政策提言を行うことを目的とする。23 年度は研究事業最終年であり、研究チーム全員が参加する「連携研究」を中心に調査研究を行い、研究の集約と統合に努めた。22 年度実施の民間シェルター調査に引き続き、全国 47 か所の一時保護所運営体制ならびに利用者調査を行い、地域間の格差が拡大していること、人員配置、利用条件、外国人女性への支援、支援プログラム、子どもへの支援など、支援体制が十分ではなく、改善の余地が大きいことが明らかになった。一時保護所の利用者調査結果からは、民間シェルターと同様に、暴力加害者の多様性と被害者の抱える困難の複合性が示され、複合的困難と社会経済階層に対応した支援の必要性が確認された。外国籍女性については、特有の脆弱性に起因する困難の解決のための方策を韓国の多文化共生政策に学びながら、専門家集団と意見交換を行って検討し、外国人女性への理解促進研修モデルを構築した。

研究分担者氏名・所属機関及び所属機関における職名

湯澤直美 立教大学 教授

堀千鶴子 城西国際大学 准教授

吉田容子 立命館大学法科大学院 教授

齊藤百合子 明治学院大学 准教授

A. 研究目的

本研究は、DV など女性に対する暴力を中心に、女性に対する支援事業の現状分析を行い、その効果的展開に資する政策提言を行うことを目的とする。

DV 防止法の 2 度の改正を経て、日本における DV 政策はセカンドステージに移行

した。被害の顕在化が進む一方、安全確保が不十分なことや自立支援策の行き詰まり、多様化・複雑化する被害への対応の不十分さなど、総合的な被害者支援システムの欠落がもたらす問題点が明らかになってきた。DV 被害の特質に即した対応の専門化、高度化が要請されている一方で、地域における関係諸機関の連携・協力体制の整備が緊急の課題となっている。

本研究では以上の課題を踏まえ、被害／被害者類型別のモデル的支援システムの検討を行い、官民・諸機関連携モデルの構築など、「切れ目のない」長期的な女性支援システムの構築をめざす。本研究の特色は、

被害の実態に即した類型別の支援システムの構築、官民連携・協働の新たな可能性の追求、人身取引被害者など複合暴力被害者への支援モデルの策定、DVと児童虐待・高齢者虐待との効果的連携の追求など、支援現場での喫緊の課題の解決をめざすところにある。

B. 研究方法

23年度は下記の通り、一時保護所調査および被災地調査、韓国調査などの連携研究を行い、研究の集約と統合に努めた。また、最終年にあたり、研究成果報告会を開催して調査結果の知見の共有を行い、改善策などの政策提言について意見を交換した。外国籍班では、外国人女性の支援の専門家との意見交換を行った。

B. 研究方法

23年度は下記の通り、一時保護所調査および被災地調査、韓国調査などの連携研究を行い、研究の集約と統合に努めた。また、最終年度にあたり、研究成果報告会を開催して調査結果の知見の共有を行い、改善策などの政策提言について意見を交換した。外国籍班では、外国人女性の支援の専門家との意見交換を行った。

1. 連携研究

(1) 婦人相談所一時保護所の運営と支援に関する調査

全国47か所の都道府県婦人相談所一時保護所を対象に、郵送によるアンケート調査を実施し、一時保護所の運営体制および利用者の現状と課題を検討した。調査期間は2011年11月から2012年1月。

(2) 東日本被災地女性支援調査

被災地の女性支援の現状と課題を明らかにするために、岩手県と宮城県の公的機関と民間団体へのヒアリング調査を実施した。調査期間は、2011年6月、10月、11月、2012年3月。

(3) 韓国調査

近年、外国人労働者政策と多文化家族支援政策が展開している韓国を訪問し、多文化家族支援政策、外国人労働者支援政策およびDV法改正動向などについて調査した。調査期間は2011年8月。訪問先は韓国ソウル、クミ、チョンウォン。

(4) 研究成果報告会

2011年12月18日、研究班より研究成果の報告を行い、今後の課題等について広く参加者と意見交換を行った。

2. 外国人支援の専門家との意見交換会

外国籍班から研究成果報告と支援モデルの提示を行い、専門家と意見交換し有益な助言を得ることができた(2011年12月18日)。

(倫理面への配慮)

本研究の実施については、人権擁護に配慮するとともに、守秘義務を厳守し、個人情報保護に万全を期した。調査にあたっては、事前に質問票を送付して同意を得るとともに、危険性の排除等安全の確保に最大限の配慮を行った。また、調査によって得られた情報については、申請者の研究室に厳重に保管され、デジタル化されたデータは申請者のコンピュータのみに保存される。調査結果は、調査対象者の同意が得られた箇所のみ公表し、個人情報の保護にあ

たる。

C. 研究結果

1. 被害／被害者の類型別モデル的支援システムの構築および関係諸機関連携体制の構築

(1) 東日本大震災被災地における女性支援調査

被災地における公的機関や民間団体の女性支援の現状を把握し、震災後に必要な女性支援政策を検討することを目的に、被災地調査を実施した。宮城県および岩手県内の男女共同参画センター、女性センター、女性相談所、婦人保護施設、母子生活支援施設、民間団体にインタビューを行った。調査期間は2011年6月、10月、11月、2012年3月。

1) 震災後の女性相談、DV相談について

①2011年3月～7月の宮城県DVセンターへの相談は223件で前年比52件減であった。

宮城県警への2011年1年間のDV被害相談は1397件で前年より49件増である。岩手県下のDVセンターへのDV相談は4月～9月で計962件、前年より156件増えている。なかでも、もりおか女性センターへの相談が514件と突出している。なお、内閣府事業の震災に関する電話相談（東日本大震災心の相談ホットライン）や全国女性シェルターネットによる24時間ホットライン「パープルホットライン」、女性の悩み災害緊急ダイヤル（仙台市）、ホットライン・みやぎ、女性のための心身の健康相談室（岩手、助産師が相談）、盛岡市復興支援センターでの相談など、各地で相談窓口が設置されている。

②DVに関する相談内容として、実家が被災して頼ることができない、避難所を夫につきとめられ避難所で暴力被害を受けた、被災で夫の家族と同居になり、義父母から心理的暴力を受けた、別居した夫と同居せざるを得なくなった、震災後に復縁を迫られた、夫に付きまといわれたなどだが、夫の精神的不安定や酒量の増加、急に夫に仕事がなくなったことでのストレス、義捐金や相続のトラブルなどもDVの要因となっている。仮設住宅の密室性もあり、相談電話がかけにくく、仮設住宅を訪問して傾聴することの重要性が指摘された。昨秋ごろからDV相談が増え始めており、避難生活の長期化に伴うDV被害の増加・深刻化が懸念される。

2) 一時保護について

宮城県では4月～10月総計47人（DV被害者）で昨年比8名減、岩手県は4月～10月までで31名（うちDVは25名）。同伴児の増加が目立つ。アパート借上げの仮設住宅も多く、各県ともアパート不足は深刻で、一時保護退所後のアパート探しが困難である。両県とも一時保護所は被災地から遠く、交通手段の確保や沿岸部への公的シェルター設置が必要という意見があった（宮城県コスモスハウス（婦人保護施設）による調査2011.12）。

3) 仮設住宅におけるDVの顕在化と支援

地区の保健師、ヘルパーが仮設住宅に入ること、児童虐待やアルコール依存を発見している。児童虐待はメディアが取り上げ、子ども支援は行われているが、女性支援は進んでいない。さらに、災害対応に追われて行政の相談機能が働かないこと、身近な相談相手がいないこと、被災地のなか

では夫に見つかり危険なこと、仮設住宅に夫が在宅しており、避難・相談のタイミングが難しいこと、内陸部での仮設住宅の状況把握が難しいことなど、困難な状況が続いている。

支援する側の問題点として、上記コスモスハウス調査によれば、支援者自身が被災体験を有しており、被災者対応に負担がかかること、他機関へ連絡したくてもその機関も被災しており機能せず、状況も把握できなかったこと、移動手段がないことなどの困難を抱えており、支援者の精神的ケアやスーパーバイズが必要である。一時保護所や母子生活支援施設の重要性を再認識したという意見とともに、大震災により住宅や仕事、収入が激変し、子どもを抱えての生活再建の相談には従来の相談期間だけでは支えきれないという重要な指摘があった。

4) 県の支援体制

宮城県では、仙台市男女共同参画基本計画改訂(2011.9)により、震災復興・防災対策における男女共同参画が入った。同県のDV基本計画(第三次計画)には、大震災後のDV被害の増加や潜在化の懸念から、仮設住宅のサポートセンターとの連携強化、2012年1月開始の「相談共通シート」の活用、被災地で活動している民間団体からの情報提供への迅速な対応、人材育成・研修強化、DVセンターの増設など体制の強化が記されている。

5) 市の取り組み

岩手、宮城両県とも、市の男女共同参画(女性)センターが中心的役割を果たしており、従来からの民間団体の積極的な活動と行政と民間の緊密な連携が推進力になっている。

①仙台市「エルソーラせんだい」(せんだい男女共同参画財団)が、3月29日から緊急ダイヤルを民間の協力を得て開設し、4月5日には臨時開館して一般相談を開始するなど迅速に動いた。職員の経験から緊急ダイヤルの必要性を認識しており、女性センターならではの取り組みである。シングルマザーの失業などの経済問題、震災同居問題、子連れでは避難所にいづらいこと、不安や恐怖、子育ての不安、別居していた夫との震災後同居再開でのDVなどの相談が増えてきた。夏以降は電話・来所相談ともに増えている。

女性支援事業についても民間団体との連携で4月上旬から「せんたくネットを」始動した。10代の若い女性のためのガールズプロジェクトや30~40代の被災女性を対象に作業と組み合わせた「こころとーく」など、ユニークな支援を展開している。

男女共同参画基本計画の一部としてDV基本計画を策定し、震災対応を項目に入れた。

②盛岡市「もりおか女性センター」(指定管理者「NPO法人参画プランニング・いわて」)が、2009年「配偶者暴力相談支援センター」に指定後、岩手県の相談件数は倍増した。カウンセリングの実施を特色とする。震災後は、内閣府事業で被災地支援無料ホットラインを実施。

また、もりおか女性センターは、厚生労働省「被災地女性の経済的自立支援事業」として、県内3か所の被災地で買物代行・見守り事業を実施中である。3年間で10名を雇用し(額面給与月16万6千円)、寄り添い型の支援事業を行っている。今後は女性たちの起業支援、相談員養成、沿岸地域

でのパソコン講座などを検討中とのことであった。

震災後 DV 被害者支援の蓄積を活かして創設された民間団体「みやぎジョネット」は、沿岸被災地でのジョネットサロン、おんなの語り場等を継続的に開催している。

(2) 韓国調査

2011年8月21日～26日、外国籍班と共同で韓国調査を実施した。DV班は、女性家族部福祉支援課、同家族支援課を訪問して、韓国DV法の改正動向、加害者治療プログラムの運用状況およびひとり親支援政策についてインタビューを行った。

1) DV法の改正動向

2011年7月に「家庭暴力犯罪の処罰等に関する特例法」(1997制定)の改正が行われた。被害者保護命令の導入が中心であり、主な改正点は次のとおりである。①警察官の現場での権限を強化し、緊急臨時措置を導入した。②家庭裁判所に被害者保護命令を新設した(退去命令、接近禁止命令、電話等禁止命令、親権行使制限命令)。有効期間は6か月、2年を超えない限度で、2か月単位で延長可能。保護命令違反は2年以下の懲役または2千万ウォンの罰金刑。③裁判所は被害者保護命令と従来の検察官の申請による保護措置を併合して審理できる。

今回の改正は、2011年5月開催の関係省庁合同の国務次官会議「家庭暴力総合対策」に基づく。約1年間の審議が行われた。韓国では1997年に「DV処罰法」と「被害者保護法」からなるDV二法が制定されたが、その成果とその後の環境変化を踏まえて、

総合的な対策強化に乗り出した。相談・緊急保護体制は整備されたものの(相談所250、短期・長期、外国人・障害者用などの保護施設64、ホットライン16、住宅支援84)など、加害者対策や被害者の多様化への不十分な対応などの課題があり、被害の長期化と複合化、暴力形態の多様化、障害者や移住女性の被害の顕在化を踏まえて、警察の権限強化により初期対応での被害者保護を図るとともに、再犯者への加重処罰と処罰の強化方針が打ち出された。一方でDVが家族解体の主要因と位置付けられ、女性の人権保障から「家族統合人権保護」へとDV政策基調が転換した。韓国DV法では、DV、子ども虐待及び高齢者虐待を「家庭暴力」として一体的とらえてきたが、今回の政策基調の転換が、家族内暴力の現実と構造を踏まえた総合的で実効性ある「家庭暴力」被害者の個々の人権保障をめざすのか、あるいは「健康家族」(2009年健康家族基本法)イデオロギーに回収されていくのか、また、少子高齢化や多文化家族の増加との関連など、今後の具体的な政策展開を注視したい。

2) 2007年「家庭暴力犯罪処罰特例法」改正で新設した「相談つき起訴猶予処分」の運用状況と効果

「相談つき起訴猶予処分」とは、検察官が刑事事件として起訴するか、保護処分とするか判断するときに、相談所で治療プログラムを受講することを条件に起訴猶予として再犯防止を図る制度であり、2007年に導入された。相談期間は6カ月で、20回(40時間以内)のプログラムを受講する。運用状況と効果については、起訴猶予処分は年間2197件(12000件中、2009年)で減少傾向にある。

効果については女性家族部で事前事後の比較によって検証しているが（「家庭暴力加害者更生治療プログラムおよび相談条件付き起訴猶予制度分析研究報告書」2010年）、心理的・情緒的暴力に効果がみられ、相談前よりも加害者の暴力性は大幅に低下したとしている。

3) DV 実態調査

韓国では5年に一度、全国DV実態調査を実施している。2010年実施の最新データの分析結果によると、①低所得で学歴水準が低く、就業中の女性がDVに対して相対的に脆弱である。②DV被害者は、夫との関係悪化、子どもの情緒や行動に問題発生、別居、離婚などの複合的な困難を抱えている。③移住女性・国際結婚の外国籍女性のDV被害は情緒的暴力と行動規制・支配が多い。④国際結婚の外国籍女性のDV被害が増えているが、40歳以上、中卒以下の教育水準、就業中だが低所得の女性の被害が多く、フィリピン、日本から来た場合に被害を多く受けている、ことなどが近年のDV被害の特徴である。

4) ひとり親支援政策

韓国において、ひとり親家族は増加傾向にあり、全世帯の9.2%を占める。とくに、父子家庭、祖父母と孫家庭が急激に増加している。①18歳未満の子どもがいるシングルマザーは34万世帯であり、貧困率も高い。②シングルマザーの課題は就業継続が困難なことであり、就業しない理由で多数を占めるのが、子の養育と家事である(38.6%)。

2007年ひとり親支援法改正により、未婚シングルマザーへの支援を加えた。①シングルマザーに対しては学習支援や公務員試験での割当制(100分の1はシングルマ

ザーを採用)などの優遇策や起業支援、職業訓練などを実施している。②ひとり親のための保護施設は、一時保護施設、大規模施設、グループホームの3種類がある(母子保護施設、父子保護施設、母子自立施設、母子一時保護施設、未婚母子施設、未婚母子共同生活ホーム、母子共同生活ホーム、父子共同生活ホーム)。

ひとり親支援政策の課題は、包括的支援の必要性、養育費強制取り立てシステムの整備、ひとり親に対する社会認識の改革などである。なお、2009年家事審判法改正で裁判所は事業主に養育費の給料天引きを義務化した。夫が無収入の場合については検討中とのことであった。

2. DV 被害者の生活再建システムの体系化

婦人相談所における一時保護所の運営と支援に関する調査

一時保護所の運営・支援体制については、非常勤職員が多い職員構成のあり方、同伴児ケアを行う職員を配置している保護所が半数しかおらず、それも非常勤職員によって担われていること、入所定員および入所者数・同伴児童数の格差が大きいこと、男児の年齢制限や疾病や障害のある人の利用制限などの利用条件、入所者向けプログラムの実施状況などの問題点が明らかになった。

一時保護所利用者調査からは、入所時に精神的疾患またはその疑いがあった利用者が約2割にのぼること、入所者の半数強が何らかの経済的困難に直面していること、入所者の教育達成年数が相対的に低いことなどが特徴として指摘できる。また、民間

同様に暴力加害者の多様性と困難の複合性がみられる。外国籍女性は多くの施設で受け入れており、通訳も確保しているが、特別な支援は行われていない。また、不就労、失業、アルコール依存などの問題を抱えた夫が半数以上を占めた。子どもも父母等からの多様な暴力被害を受けており、その影響の深刻さがうかがえる。

3. 外国人被害者支援の現状分析と支援モデルの構築

(1) 民間シェルター・一時保護所利用者調査

一時保護所では8割以上が外国人女性を受け入れており、入所者の外国人比率は7.8%を占める。通訳対応もほとんどの保護所で行われている。しかし、正規の在留資格がない外国人女性への対応について統一した指針がないこと、人身取引被害者受け入れ経験がない保護所が半数以上占めることが明らかになった。

民間シェルターでの外国人女性の受け入れは少ないが、外国籍特有の課題として、在留資格や言語障壁が指摘された。

(2) 専門家との意見交換

外国人女性の支援にあたる専門家と、言語およびコミュニケーション、在留資格、自立支援の3点について意見交換を行った。共通相談シート使用に際しての課題や通訳の専門性、正規の在留資格を持たない女性への人道的支援の必要性、中長期的視点に基づく支援計画の策定など有益な意見交換となった。

(3) 韓国調査

グローバル化の進行に対応した多文化家族政策と外国人統合政策が進行している韓国についての調査では、外国人労働者支援

政策には人権侵害や言語・文化教育支援の不十分さや予算の削減などの問題があり、むしろ、近年の国際結婚移民女性の急増に伴う多文化家族政策に政策の重点がシフトしていることが明らかになった。多文化家族政策については、日本の政策が参照すべき点が多い。

D. 考察

1. 被害／被害者の類型別モデル的支援システムの構築および関係諸機関連携体制の構築

(1) 東日本大震災被災地女性支援調査

震災を契機としたDV被害についての相談は2011年秋ごろから増加傾向にあるが、仮設住宅では被害申し出が難しいうえに、東北地方の地域性から女性たちの声が上がりにくく、今後潜在化しないように、きめ細かな支援体制の整備が求められる。一時保護所が仙台及び盛岡と被災地から遠く、避難先や交通手段の確保も難しい。また、支援の側の問題として、自らも被災していることの多い支援者の心理的負担や他機関の状況把握の困難、人員不足などがある。さらに、非常時であることから、女性支援が後回しにされる傾向もみられる。国及び両県とも相談体制を整備し、被害の顕在化に努めているが、支援体制は十分ではなく、経験の蓄積のある民間団体との連携を強めながら、相談・支援体制の強化を早急に図る必要がある。

(2) 韓国調査

2011年に韓国DV法(加害者処罰法)が改正されて、被害者保護命令制度が導入された。

1年間にわたり、中央政府の関係省庁合

同会議で審議が行われ、1998年制定のDV二法（被害者保護法・加害者処罰法）の成果を踏まえながら、家族の変容とグローバル化の進展という近年の環境変化に対応するために、総合的なDV対策の実現を図ったものである。日本と同様に、暴力加害者の多様性や被害者の抱える困難の複合性に注目した改正であるが、基本理念が「女性の人権保障」から「家族統合人権保護」に転換したことに注意が必要である。健康家族基本法の「健康家族」イデオロギーへの回収なのか、今後の具体的な施策の展開に注目したい。

2. DV被害者の生活再建システムの体系化

一時保護所調査結果によると、都道府県の格差は顕著である。非常勤職員が8割を占める現状は援助技術の蓄積に影響を与え、支援内容をも規定する。婦人相談員を専門性の高い相談援助職と位置づけ、処遇の改善や研修機会の保障を検討すべきであろう。保護所のハード面でも、利用者のプライバシーの尊重や多様なニーズを持つ利用者、高齢や障害のある利用者を考慮して、個室化やバリアフリー化の促進が重要である。車いすや同伴児などの利用要件の緩和や外国籍女性に対する支援、利用者向けプログラム、子ども支援プログラムの充実など課題は多い。

一時保護所利用者調査からは、暴力の加害者の多様性が浮かび上がった。夫からのDVにとどまらず、夫の家族・親族や利用者の子どもなどから同時に暴力を振るわれている。とくに、20代、30代に複合暴力の被害が目立ち、暴力の影響も深刻化する傾

向がある。DV＝夫による暴力概念から「家族による女性に対する暴力」概念へと拡大して支援が行われる必要がある。また、被害者はDVのほかに生活困窮や精神的ダメージなど複合的な困難を抱えている。利用者の夫も不就労や借金、アルコール依存などの複合的問題を有する。より複合的困難をかかえる若年や高齢者、知的障害のある人や社会階層、学歴階層に着目した支援が求められている。

3. 外国籍被害者支援の現状分析と支援モデルの構築

外国籍女性には、言語・生活習慣・文化、インフォーマルな資源、社会資源、在留資格などの法制度、社会的偏見や差別など、外国人であることに伴う脆弱性がある。外国人女性の法的地位に関する理解や通訳の確保、通訳の専門性の保障、多言語資料の提供、外国籍女性のための就労支援のしくみ、外国人の子どもへの支援、人身取引被害者への特別な支援などが検討されるべきである。国の多文化共生政策が進まない一方で、地方自治体独自の取り組みが各地で先行している。好事例の全国的な共有と国レベルでの政策化が望まれる。

E. 結論

DV法制定・施行から10年の節目を経過したが、被害の顕在化や専門機関の対応の積極化などの前進がみられる一方で、政府方針の「被害者の立場に立った切れ目のない支援」の具体化は進んでいない。本調査結果からは、現状の問題点と課題が明確になった。地方自治体や民間の好事例を共有するとともに、一時保護制度の見直しや公的

支援機関の人員・予算の確保など、制度改革を早急に進めるべきである。その際、外国人女性の脆弱性を十分理解した上で、「外国人女性支援」を支援システムに明確に位置づける必要がある。

被害者支援が行き詰まりを打開するためには、DV法上の被害者支援システムそのものの改善と婦人保護事業の抜本的見直しが不可欠である。

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））

平成 23 年度 分担研究報告書

DV 被害者の生活再建システムの体系化に関する研究

研究分担者 湯澤 直美 立教大学教授

研究分担者 堀 千鶴子 城西国際大学准教授

研究要旨

本研究は、DV を中心に女性に対する暴力被害者の生活再建策の現状と課題を明らかにし、DV 被害者の生活再建システムの体系化の效果的展開に資する政策提言を行うことを目的としている。そのために、平成 23 年度は、全国における婦人相談所一時保護所（公営シェルター）の運営と支援、および利用者の状況について、実態と課題を明らかにし、今後必要とされる支援モデルや支援策について検討した。

A.研究目的

本研究は、DV を中心に女性に対する暴力被害者の生活再建策の現状と課題を明らかにし、DV 被害者の生活再建システムの体系化の效果的展開に資する政策提言を行うことを目的としている。その一環として、平成 23 年度は、全国における婦人相談所一時保護所（いわゆる公営シェルター）の運営と支援、および利用者の状況について、現場の実情に即して把握することを目的にアンケート調査を実施した。今後必要とされる支援モデルや支援策について検討し、政策提言することを目的としている。

B.研究方法

①調査期間：2011 年 11 月～2012 年 1 月

②調査方法・対象者数・有効回収数：

「調査方法及び対象」：全国 47 ヶ所の婦人相談所一時保護所を対象とし、郵送によるアンケート調査、「有効回収数」；調査票 A 票（一時保護所用）は 47 票、調査票 B

票（利用者用）は 47 都道府県より 457 票回収。なお、B 票は平成 23 年 8 月に一時保護所に入所した利用者を対象として、一人につき 1 票の調査票を設定し、職員が記入する形式をとっている。

（倫理面への配慮）

調査によって把握された結果については施設・個人が特定されることのないよう、統計的に処理し、守秘義務の厳守および厳重なデータ管理により、個人情報秘匿に努めた。また、個別の都道府県名についても同様の扱いを行った。

C.研究結果

【婦人相談所一時保護所の運営と支援—
「調査票 A 票：運営調査」結果】

調査票 A 票は、婦人相談所一時保護所の運営体制及び支援体制について把握することを目的としている。

1. 婦人保護施設との併設の有無

全国 47 ヶ所の婦人相談所一時保護所において、婦人保護施設と併設している保護所は、26 ヶ所 (56.3%) であり、半数以上が一時保護所・婦人保護施設併設型である。

2. 職員構成—職種別・雇用形態別・同伴児童担当職員

無回答の1施設を除いた46ヶ所の一時保護所に配置されている職種別職員構成は、図2 (巻末資料) のようである。全職員数689人のところ、常勤職員は221人(32.1%)、非常勤職員数は468人(67.9%)である。46ヶ所の保護所において最も配置されているのは「心理判定員」39ヶ所(83.0%)、次いで「相談指導員」36ヶ所(76.6%)「婦人相談員」31ヶ所(66.0%)「主任指導員」28ヶ所(59.6%)と続く¹⁾。なお、延べ人数で最も配置人数が多いのは(補足表1)、「婦人相談員」(131人)であり、次いで「主任指導員」(128人)といった相談援助職である。

雇用形態別職員構成(補足表1)から常勤職員の割合をみると、「主任指導員」55ヶ所(91.7%)、「相談指導員」93ヶ所(72.2%)といった相談援助職については、常勤職員の割合が高いが、「婦人相談員」は87.0%が非常勤職員である。「心理判定員」についても、非常勤職員の割合は55.8%と、比較的高い。

同伴児童のケアを行う職員(保育士又は児童指導員)が配置されている保護所は、

¹⁾ なお、ここでは管理職・一般職員は、除外されている。また、複数の役割を兼務している場合、それぞれの役割に含まれていることもある。

47ヶ所のうち25ヶ所(53.2%)であり、約半数の保護所に過ぎない。図4(巻末資料)から雇用形態別にみると、常勤職員の配置がある保護所は8ヶ所、非常勤職員配置は23ヶ所、常勤・非常勤職員の配置があるのは6ヶ所であった。同伴児童のケアは、非常勤職員に担われている傾向にある。

補足表2から、各保護所における同伴児童担当職員数をみると、常勤職員を配置している8ヶ所に配置されている児童担当職員の延べ人数は23人である。そのうち、配置が「1人」の保護所は3ヶ所(37.5%)、「2人」2ヶ所(25.0%)、「3人」1ヶ所(12.5%)、「5人以上」2ヶ所(25.0%)である。1ヶ所に配置されている人数も、2人以下の保護所が約6割を占めている。同様に、非常勤職員が配置されている23ヶ所における児童担当職員は36人であるが、配置「1人」の保護所が最も多く17ヶ所(73.9%)、「2人」3ヶ所(13.0%)、「3人」2ヶ所(8.7%)、「5人以上」1ヶ所(4.4%)となっている。1人配置の割合は、常勤職員が配置されている保護所より、非常勤職員配置がなされている保護所の方が高いことがうかがえる。

3. 入所定員・入所者数

図5(巻末資料)から平成21年度～23年度(4月～9月)における各保護所の入所定員をみると、年度による変化は、ほとんどみられない。ただし、平成23年度において、「10～14人」定員の保護所が1ヶ所減少し、「20～24人」定員の保護所が1ヶ所増加しており、定員の増加した保護所がある。

各年度とも、入所定員「10～14人」の保

護所が最も多く、次いで「20～24人」である。平成23年度の最小定員数は「5人」、最大定員数は「47人」であり、その差は著しい。なお、標準偏差は8.75である。

無回答の2か所を除く45か所の一時保護所入所定員総数は、平成21年度756人(平均16.8人)、平成22年度743人(平均16.5人)、平成23年度753人(平均16.7人)である。

4. 入所者数—利用者本人・同伴児童

図7-1(巻末資料)にあるように平成23年度(4月～9月)における利用者本人の入所が、「40～49人」の一時保護所が10か所(21.3%)と最も多く、次いで「50～59人」「30～39人」が共に6か所(12.8%)である。最も入所者数の少ない保護所は、「9人以下」(1か所 2.1%)である。一方、最も多いのは「100人以上」3か所(6.4%)であり、その差は顕著である。

同伴児童数をみると(図7-3 巻末資料)、「10～19人」が入所した保護所が11ヶ所(23.4%)、次いで「30～39人」9か所(19.1%)、「20～29人」(17.0%)と続く。なお、最も少ないのは、「9人以下」1か所(2.1%)、最も多いのは「100人以上」3か所(6.4%)と、一か所あたりの同伴児童数にも大きな開きがある。

入所者延べ人数は、表8(巻末資料)のようであり、半年で延べ2,366人の女性が入所している。1か所における最小数は9人、最大数は250人、標準偏差は43.63であった。

利用者が同伴した児童数は、延べ1,865人に上り、多くの子どもたちが一時保護所に在所していることが明らかである。

5. 利用期間

全国47か所の一時保護所のうち、33か所(70.2%)において、利用期間の設定を行っており、多くの一時保護所が原則的に利用日数を設定している。そのうち32か所が「原則として14日」(97.0%)、1か所では「原則として7日間」(3.0%)であった。

6. 居室数

図12(巻末資料)にあるように一時保護所1か所あたりの居室数をみると、「5～9部屋」設置の保護所が24か所(51.1%)であり最も多い。次いで、「1～4部屋」「10～14部屋」が共に9か所(19.1%)、「15～19部屋」が5か所(10.9%)である。最小部屋数は「3部屋」、最大部屋数は「19部屋」、標準偏差は4.30である。

居室の構成では(図11 巻末資料)、「母子用個室」を設置している一時保護所は28か所(59.6%)、「単身用個室」を設置しているのは18か所(38.3%)である。

7. 利用条件

(1) 年齢制限—本人・同伴児

一時保護所を利用するにあたって、利用者本人に対する「年齢制限がある」保護所は、47か所のうち7か所(14.9%)あるが、40か所(85.1%)では、「年齢制限はない」と回答しており、ほとんどが年齢による制限は行っていない。制限の内容は、「18歳以上～65歳未満(65歳以上は基本的には高齢者福祉対応)」としているが、緊急時は高齢者も受け入れている。又、18歳未満でも、同伴児がいる場合は受け入れる」(自由記述)など、原則として児童福祉の対象であ

る 18 歳未満および、高齢者福祉の対象となる 65 歳以上は対象外といった回答がみられた。

同伴児の年齢制限については、自由記述で回答を求めた。男児の場合 45 か所の保護所で、何らかの制限を行っているが、女児の場合年齢制限があったのは、5 か所のみであった。

男児の年齢制限は、おおむね「小学生以下」までといった制限が多く、「概ね小学校 3 年生まで」、「第二次性徴概ね小 4 まで」や、「中学生まで」なども散見される。最も高い年齢は、「満 18 歳（高校卒業）」であった。

女児の場合は、年齢制限は少ないが、「17 歳まで」「18 歳まで」といった年齢を設定している保護所もある。一方で、出産後は男女ともに、「生後 2 か月以上」といった制限がみられた。

(2) 疾病や障害

① 車いす

疾病や障害に関する利用制限のうち、車いすの利用者については、「受け入れ可能な保護所は 6 か所 (12.8%) と少ない (図 15 巻末資料)。「受け入れは難しい」という保護所は 27 か所 (57.4%)、「介護できる者が同伴していれば可能」が 7 か所 (14.9%) であり、ほとんどの保護所において受け入れは困難である。ただし、「介護が必要でなければ受け入れ可能」(自由記述)な保護所や、「介護度による入所制限」(自由記述)のある保護所もある。一方、「車いすの利用者の受け入れが可能な施設と一時保護委託契約している」(自由記述)といった工夫を行っている保護所も見られた。

② 介助が必要な人

「介助」が必要な人を「受け入れ可能」な保護所は 0 か所であった。「受け入れは難しい」施設は 32 か所 (68.1%) である、約 7 割を占める。「介護できる者が同伴できれば可能」は 10 か所 (21.3%) であり、ほとんどの保護所では、介助が必要な利用者が単身で利用することは難しい。

③ 精神疾患

精神的疾患 (またはその疑い) ・知的障害 (またはその疑い) のある利用者の受け入れについては、自由記述で聞いた。精神的疾患 (またはその疑い) のある人については、多くの保護所で、「精神科医療機関の入院治療を要する者は、受け入れ不可」、「① 自傷他害がないこと、② 集団生活のルールを理解し、守れること、③ 介助なく、集団生活の日課に沿って生活できること 以上の 3 点が満たされていること」といった利用制限がみられる。

(3) 妊産婦

① 妊産婦の受け入れの有無

妊産婦の受け入れについては、47 か所の一時保護所のうち、46 か所が受け入れており、「受け入れは難しい」保護所は 1 か所であった。

② 「出産前」「出産直後」の妊産婦の受け入れ

「出産前」「出産直後」の受け入れについては、自由記述で聞いた。出産前に関しては、「特に定めは決めていない」といった保護所が多いが、「出産直前まで」「臨月まで」

「妊娠9ヶ月まで」「妊娠8ヶ月未満まで」といった妊娠月数についての制限とともに、「受診していること」や「人手を借りず日常生活を送ることができる身体条件」などの制限もみられる。

「出産後」については、「本人が責任を持って子の養育（世話）をすること」を条件としている保護所や「医療的ケアが必要ない」「身辺自立ができていないこと」を条件としている保護所もある。また、「産婦2ヶ月未満は一時保護の対象としない」「新生児は保育設備がなく、人的対応ができないため難しい」といった同伴児童に対する制限もみられる。

（4） 外国籍の利用者

47か所の一時保護所のうちで、外国籍の利用者に対する受け入れの有無をみると、平成23年4月以降9月までに、39か所（83.0%）で「受け入れた」経験があり、8か所（17.0%）では、「受け入れはない」としている。多くの一時保護所で受け入れ経験がある。

（5） 人身取引被害者の受け入れ—受け入れ経験の有無・受け入れ時期・受け入れ人数

人身取引被害者の受け入れ経験については、47か所中、27か所（57.4%）で受け入れ経験が「あり」、受け入れが「ない」と回答したのは20か所（42.6%）であった。半数以上の一時保護所で、人身被害者の受け入れ経験がある。

受け入れ経験のある27か所における受け入れ時期は（図20 巻末資料）、平成17年度以後5～8件ずつの受け入れがみられ

る。無回答の1施設は、「平成15年度～23年度」に受け入れ実績があった。受け入れ経験のある27か所についての受け入れ人数は、図21（巻末資料）のようである。受け入れ規模は比較的少なく、1人から9人以下の受け入れは合計20か所（74.0%）であった。中でも「1人」の受け入れは、8か所（29.6%）であり最も多い。他方で、「30人～39人」「50人以上」（共に1か所 3.7%）の保護所もあり、受け入れ規模には大きな開きがある²。

⑤ その他の条件

一時保護にあたり、その他の条件がある場合、その内容を自由記述で聞いた。「通勤、通学不可、それ以外の外出は必要性を所で判断、必要最小限とする。外部との連絡は必要性を所で判断、必要最小限とする。」といった回答にあるように、通勤・通学の制限は多くの回答でみられた。さらに、「身辺自立ができていない者、集団生活が可能である者」という条件についても多くの回答がみられた。さらに、「疾病のため医療機関での入院治療が必要な場合」や、「緊急性、危険性があり、他に頼る人がいない場合」の受け入れは困難という回答もあった。「資力がある、支援親族がいるなど他にとりうる方法がある場合は、まず、それを検討してもらおう」「他の法律、施策による支援が受けられる場合」など、他にとりうる方法がある場合や他法他施策によって支援が受けられる場合は、そちらが優先とされるという回答もあった。

² 複数回の受け入れがあった施設については、合計の人数を計上した。