

201301003A

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

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

(H23-政策-一般-006)

平成25年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 森川 美絵
研究分担者 山本 恒雄
筒井 孝子
福島 富士子
阪東 美智子
松繁 卓哉

平成26(2014)年3月

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

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

(H23-政策-一般-006)

平成25年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 森川 美絵
研究分担者 山本 恒雄
筒井 孝子
福島 富士子
阪東 美智子
松繁 卓哉

平成26(2014)年3月

I. 総括研究報告

- 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 —————1
森川美絵

II. 分担研究報告

- 第 1 章 婦人相談所業務の相対的位置と評価の枠組み —————9
森川美絵

(章末資料) —————43

1. 配偶者からの暴力の防止等に関する政策評価書（総務省 2009） —————43
2. 被害者支援機関に共通な必要事項および婦人相談所（DV センター）の役割・機能
（石井編 2009：110-114） —————47
3. DV 対策等、女性支援施策の効果的展開に向けた政策提言（戒能 2012：8-9）
—————49
4. 女性相談機関における女性と子どもの心理的アセスメントとケアの標準的なあり方
（財団法人こども未来財団・米田編 2012） —————51
5. 「被害者の主体性の尊重から導出されるアドヴォケートのあり方」
「支援の先進性の基準」（法執行研究会（編）2013、井上 2013、手島 2013） ———52
6. 職員調査から捉えた婦人相談所業務の運営の課題 —————54

(補論)

「DV 対応の国際的動向からの示唆——WHO のレビューとガイドライン」 —————71

- 第 2 章 婦人相談所の一時保護を利用したケースの保護支援の特徴[全国調査結果] ———81
阪東美智子・森川美絵

- 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 ———121
山本恒雄・大久保牧子・永野咲・阪東美智子

- 第 4 章 妊産婦・母子の支援における DV の早期予防・早期発見のための対応 ———135
福島富士子・大澤絵里

- 第 5 章 婦人保護施策における「リスクとしての母子関係」評価尺度の開発 ———143
筒井孝子・東野定律・大冢賀政昭

- 第 6 章 イギリスのハイリスク DV 被害者支援体制における独立 DV アドバイザー
（IDVA：Independent Domestic Violence Advisor）の役割 —————161
松繁卓哉

「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」

総括研究報告書

研究代表者 森川美絵（国立保健医療科学院 医療・福祉サービス研究部 主任研究官）

研究要旨

本研究は、女性・母子の保護支援における婦人相談所の機能強化にむけて、婦人相談所の介入支援機能を評価することを目的に、全国的な業務実態および対象女性の状態（含・母子関係）と相談支援ルートに関するデータベースの作成、データに基づく介入支援機能の抽出と評価指標の作成を行なうことである。研究期間は3年間を予定し、1年目は、データベース作成の予備的作業としての概況把握、2年目は、データベース項目の設定と本格的なデータ収集、3年目は、介入機能の抽出と評価指標の検討を行なう。

3年次にあたる本年度は、婦人相談所の介入機能の整理と評価指標の提案、指標の根拠となるデータの分析・考察を行い、以下の成果が得られた。

1. 国内外の関連文献の整理および婦人相談所の業務実態データ（本研究事業2年次実施の全国調査データ）の考察に基づき、婦人相談所の介入機能の評価の視点・枠組みが整理され、評価項目の構造と内容が提案された。（第1章、第1章補論：森川）

2. 一時保護退所ケースの状態と対応・支援状況に関する全国調査データ（本研究事業2年次実施の全国調査データ）の再分析により、婦人相談所の保護支援の特徴が、ケース属性別、一時保護理由別、保護依頼経路別に、整理された。（第2章：阪東・森川）

3. 婦人相談所による母子支援の流れの実態が、児童福祉部門との組織統合や地域特性別に、類型化され、類型ごとの相違点・共通点や課題が明らかにされた。（第3章：山本・大久保）

4. 一時保護の前段階でのDVケースの早期発見・早期予防の局面における地域連携体制に関して、国内外の保健医療部門へのヒアリング等に基づき、地域の看護職のDV対応の実態・体制・人材育成の課題が整理された。（第4章：福島・大澤）

5. 一時保護後の母子関係のケア・虐待予防にむけた関わりの局面に関して、母子生活支援施設入所者の全国データの再分析により、母親及び母子関係の観察を基礎としたアセスメントによる一時保護解除時の子への虐待リスクの評価（母子関係のハイリスク評価）の尺度が開発された。（第5章：筒井・東野・大野賀）

6. 初期介入からハイリスクケースの一時保護にいたる過程での、関係機関連携の対応における権利擁護機能の確保に関して、先進事例（英国の独立DVアドバイザー（IDVA））が提示され、中核的役割を担う支援者の具体的な役割・活動・人材育成が整理された。（第6章：松繁）

各分担研究の成果は、婦人保護における要保護者とその同伴児童の保護と生活再建にむけた、婦人相談所の活動プロセスの局面に対応し、その機能・特徴・充実にむけた示唆を提示している。これらを統合することで、婦人相談所の機能とその評価の着眼点が得られる。

その結果、婦人相談所の評価項目として、7つのカテゴリ（「基本的態度」「相談」「保護命令制度の活用」「一時保護」「自立支援」「職場の安全・安心確保」「啓発」）が抽出された。さらに、各カテゴリを構成する30の大項目、大項目を構成する79の中項目、および、中項目を評価するための、具体的な設問形式の評価項目（「小項目」）、および、「評価の観点」が一覧表として整理された（第1章にて提示）。

本研究を通じ、婦人相談所の全国的な実態、および、今後の保護支援の充実にむけて参考となる示唆的事例や分析結果が提示されるとともに、相談機関としての基本的かつ重要な評価項目を提示できた。評価項目は、2014年3月に出される婦人相談所の運営のガイドラインを具体化する際に、婦人相談所が自らの活動を自己評価・振り返る上でのチェック項目として、また、その後のガイドラインの内容充実にむけた改訂の参考資料として、さらに、第三者評価の評価項目として、活用されることが期待される。

(研究分担者)

山本恒雄	日本子ども家庭総合研究所	子ども家庭福祉研究部	部長
筒井孝子	国立保健医療科学院	統括研究官(福祉サービス分野)	
福島富士子	国立保健医療科学院	生涯健康研究部	特命統括研究官
阪東美智子	国立保健医療科学院	生活環境研究部	主任研究官
松繁卓哉	国立保健医療科学院	医療・福祉サービス研究部	主任研究官

(研究協力者)

大澤絵里	国立保健医療科学院	国際協力研究部	主任研究官
大冢賀政昭	長寿科学振興財団	リサーチ・レジデント	
東野定律	静岡県立大学	経営情報学部	講師
大久保牧子	日本子ども家庭総合研究所	研修員	
	神奈川県福祉・次世代育成部	子ども家庭課	
永野 咲	日本子ども家庭総合研究所	非常勤研究員	
	東洋大学大学院福祉社会デザイン研究科	博士課程	

A. 研究目的

女性特有の社会的困難には、性的抑圧の対象であることに起因する、性的搾取・暴力支配的關係からの自立の困難や、産む性であることに起因する、暴力支配により傷ついた母性・母子関係の回復の困難等がある。これらは世界的・継続的

課題であり、困難特性をふまえた適切な行政介入の必要性が高い。

日本では、これらの課題への行政対応は、婦人保護事業として婦人相談所（都道府県設置義務）を中心に行われてきた。婦人相談所は、機関設置根拠となる売春

防止法の対象規定（売買春問題を抱えた女性等）のほか、DV防止法の対象規定（親密な他者からの暴力被害女性）、人身取引被害女性など、対象を拡大してきた。設置根拠と対象の乖離のもと、保護支援を受ける者の視点を尊重する女性福祉とした事業や実践の再構築も主張されている（吉田 1994, 方居木 1995, 林 2008）。また、DV防止法施行以降の対象者の変化等も指摘される（武藤 2005, 堀 2007）。さらに、一時保護の同伴児童が増加する一方（平成 21 年度一時保護実績：女性 6625 人、同伴児童 5525 人）、母子関係の回復にむけた介入が女性保護と児童福祉の制度の谷間に落ちている問題も指摘されている（山本 2010）。

こうした問題への対応を含め、婦人相談所の標準的な介入（保護支援）手法は、未確立である。確立の必要条件は、一定の状態への介入の機能、介入の判断基準、効果的な介入手法、それらが可視化され共有可能な情報として蓄積されることである。しかし、現状ではその情報は極めて不足している。婦人相談所の先行研究において業務課題の抽出等もなされているが（堀 2006）、業務実態・介入機能の地域差も含めた全国的なデータは存在しない。

以上から、本研究は、対象者の特性、対象者自身の視点、母子関係をふまえた婦人相談所の介入機能の評価を目的に、全国的な業務実態および対象女性の状態（含・母子関係）と相談支援ルートに関するデータベースの作成、データに基づく介入機能の抽出と評価指標の作成を行なう。

研究期間は 3 年間で予定する。1 年目は、データベース作成のための予備作業（海外情報収集・概況調査・先進的地域ヒアリング）（森川 2012）、2 年目は、

データベース項目の設定と本格的なデータ収集、機関評価・支援対象者評価の開発に関する外国の先進事例の資料収集（森川 2013）を実施してきた。3 年目は、婦人相談所の介入機能の整理と評価指標（評価項目）の提案、提案された項目の根拠や評価の観点を補強するデータ分析・考察を行うことを目的とする。

婦人保護業務の全国データベース化と機能評価は国内初の研究で独創的であり、業務標準化に寄与する点で実務貢献度が高い。

期待される成果は、以下のとおりである。

- ・婦人相談所の全国的業務実態をデータベース化する点で、その後の婦人保護施策をエビデンスベースで推進するためのデータを提供する。

- ・対象者特性に関し、従来見落とされてきた、母子関係に関連する項目を含めたアセスメントデータの分析により、今後の母子統合支援に必要な対応を検討することができる。

- ・婦人保護事業の機能評価項目を整備することで、その後の業務標準化に不可欠なデータを提供する。

- ・開発される機能評価の項目・指標は、全国共通の業務指針・業務点検ツールとして活用可能である。点検結果から自治体それぞれの機能水準が明らかになり、各自治体内部および全国レベルでの、婦人保護事業の運営および人材育成の重点課題を検討することが可能になる。なお、厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課では、平成 23 年度以降、婦人保護の研修強化を検討しており、そうした研修カリキュラムの基礎資料としても活用できる。

- ・これらを通じ、女性および同伴児童の人権保護・自立支援にむけた行政機能

の底上げを図ることが可能になるなど、安心できる地域社会の実現に寄与する。

・婦人保護は先進国から開発途上国に至るまで世界共通の課題であることから、機能評価の知見は海外輸出可能な情報である。研究知見を通じた国際的貢献も可能である。

B. 研究方法

3年次にあたる本年度は、婦人相談所の介入機能の整理と評価指標（評価項目）の提案、提案された項目の根拠や評価の観点を補強するデータ分析・考察として、以下の1～5が実施された。

1. 婦人相談所の介入機能の特徴および評価の視点・枠組みの整理（第1章、第1章補論：森川）

(1)～(4)により実施した。(1)制度的・歴史的経緯に規定された婦人相談所業務の特徴の整理、(2)DV対応の国際的知見（WHO(世界保健機関)によるレビュー・ガイドライン）の婦人相談所業務への示唆の検討、(3)国内先行調査研究の婦人相談所業務の評価への示唆の検討、(4)昨年度実施の全国調査結果の整理・考察にもとづく婦人相談所の業務実践の現状・課題の整理。

2. 婦人相談所の保護支援の特徴の整理（第2章：阪東・森川）

一時保護退所ケースの状態と対応・支援状況に関する全国調査データ（本研究事業2年次実施の全国調査データ）の再分析により、婦人相談所の保護支援の特徴を、ケース属性別、一時保護理由別、保護依頼経路別に整理した。

3. 婦人相談所による母子支援の流れの実態の類型化と課題整理（第3章：山

本・大久保・永野・阪東）

一年次、二年次に引き続き、婦人相談所へのヒアリング結果にもとづき、婦人相談所による一時保護を媒介した母子支援の流れについて、児童福祉部門との組織統合や地域特性別に、類型化して整理した。今年度は、特に、「ごく一般的な婦人相談所と児童福祉機関との連携におけるDV離脱母子支援」の体制について、情報整理を行った。その上で、特に同伴児への支援のためのDV環境から離脱後の母子支援について、課題整理を行った。

4. DVケースの早期発見・早期予防の局面における保健と福祉との連携体制の課題整理（第4章：福島・大澤）

国内外の保健医療部門へのヒアリング等に基づき、地域の看護職のDV対応の実態・体制・人材育成の課題を整理した。

5. 一時保護解除時の子への虐待リスクの評価（母子関係のハイリスク評価）のツール開発（第5章：筒井・東野・大冢賀）

母子生活支援施設入所者の全国データの再分析により、母親及び母子関係の観察を基礎としたアセスメントによる一時保護解除時の子への虐待リスクの評価（母子関係のハイリスク評価）の尺度を開発した。

6. 関係機関連携モデルでの一時保護対応における権利擁護機能の強化にむけた海外先進事例の紹介（第6章：松繁）

英国におけるDVハイリスクケースへの多機関連携アプローチのモデルのなかで、当事者の権利擁護機能の中核を担う支援者である、「独立DVアドバイザー（IDVA）」に焦点をあて、既存のモデル事業評価報告書等をもとに、具体的な役

割・活動・人材育成手法の紹介、および、日本への示唆を整理した。

(倫理的配慮)

調査の実施やデータ分析は、国立保健医療科学院の研究倫理審査の承認を得て実施された（NIPH-IBRA # 11019；NIPH-TRN # 08003）。

C. 研究結果およびD. 考察

1. 婦人相談所の介入機能の特徴および評価の視点・枠組みの整理（第1章、第1章補論：森川）

方法(1)~(4)を総合的に考察し、次章以降の研究成果からの示唆も統合し、婦人相談所業務の相対的位置および評価の枠組みが整理された。その枠組みに基づき、カテゴリ、大項目、中項目、小項目からなる評価項目が作成された。

評価のカテゴリとして、「基本的態度」「相談」「保護命令制度の活用」「一時保護」「自立支援」「職場の安全・安心確保」「啓発」の7つが抽出された。各カテゴリを構成する評価の大項目として、30項目抽出された（「基本的態度」4項目、「相談」5項目、「保護命令制度の活用」3項目、「一時保護」7項目、「自立支援」8項目、「職場の安全・安心確保」2項目、「啓発」1項目）。大項目を構成する中項目も設定され、合計79の中項目が設定された。

さらに、中項目を具体的に評価するための、具体的な設問形式の評価項目（「小項目」）が作成された。それらを整理し、「評価の一覧表（評価のカテゴリ、各評価カテゴリ内に含まれる評価項目、評価の観点、それらを補強する関連の先行研究を整理したもの）」が作成された。

2. 婦人相談所の保護支援の特徴の整理（第2章：阪東・森川）

ケースの属性の違いによる保護支援では、とくに未成年・妊婦・単身者が、課題が複雑で対応が困難である。精神面での健康上の課題や過去に社会福祉施設・制度の利用歴があるものの割合が高い。保護前も退所後も支援者が少ない。また、同伴児ありの場合は、同伴児に対する対応が十分でない。

一時保護の理由の違いによる保護支援では、DV以外の理由によるケースで、未成年や高齢者が多く、保護前の支援者も少ない。保護期間が短い人が多く、退所時点でも支援者の種類や数が少ない。

警察経由のケースに対する保護支援では、1~2日間の短期間の保護が多く、弁護士への相談や離婚の法的手続きの開始も少ない。

以上の結果から、それぞれの特性に応じた保護支援の再構築が求められることが示唆された。たとえば、未成年・妊婦・単身者については、保健福祉や児童福祉・生活保護など、女性福祉以外の施設・制度と連携した取組みが必要である。また、DV以外の理由によるケースを含め、これらの対象者は保護前も退所後も支援者が少ないことから、とくに退所後の支援者の確保についての検討が必要である。警察経由のケースでは、一時保護に対する対象女性の意思・意向の確認を十分にとることが必要である。

3. 婦人相談所による母子支援の流れの実態の類型化と課題整理（第3章：山本・大久保・永野・阪東）

「ごく一般的な婦人相談所と児童福祉機関との連携におけるDV離脱母子支援」の体制について、ヒアリングより、以下の4つのパターンが認められた。「パタ

ーン1：都市型の保護 一時保護経由でのDV家庭からの離脱」「パターン2：地方・郡部の保護 一時保護経由でのDV家庭からの離脱（分散型）」「パターン3：地方・郡部の保護 一時保護経由でのDV家庭からの離脱（いきなり型）」「パターン4 DV問題が背景に隠れたままのパターン」。

DV環境から離脱後の同伴児への臨床的な支援課題（支援専門担当者による援助）として、10の課題がリスト化された。

臨床にとどまらないDV被害母子の支援課題としてが、以下のように整理された。

- ・DV被害母子の同伴児は被害女性と並ぶ被害者である。
- ・DV離脱母子の一時保護以降の支援については課題の把握、必要な体制整備がまずの優先課題である。臨床的な課題に合わせて法的な責任や進捗情報の管理体制の整備が重要課題である。
- ・DV被害母子への一時保護以降の支援課題は、一時保護時点、一時保護所を出て生活再建が始まった時点、それぞれについて、DV保護法下の支援体制自体の課題として位置付けられる必要がある。
- ・今後は全国の婦人相談所の対応実態のバラつきと共通性の検討を進め、実態に即した子どもと母、母子関係への支援体制の整備を目指す必要がある。具体的には離脱後、一時保護退所後の転入地域での母子支援体制の整備とそれを情報管理する体制が課題となる。

4. DVケースの早期予防・早期発見の局面における保健と福祉との連携体制の課題整理（第4章：福島・大澤）

日本では、妊産婦・母子の支援におけるDV被害の早期予防・発見は主に地域における保健師・病院を中心とした助産

師によるものであった。しかし、看護職が継続的にDVについて学ぶ機会は少なかった。オーストラリア New South Wales 州では、DVを含む家族の関係性の問題も包括的に学んだ Child and Family Health Nurse と呼ばれる認定看護師が地域において家族の健康を支えるキーパーソンとなり、家族を支える他サービスとの連携を進めていた。

日本において、看護職の家族の支援としてのDVに関する体系的な学習プログラムの構築、保健分野と福祉分野をつなぐ包括的な連携システムの構築が今後の課題となる。

5. 一時保護解除時の子への虐待リスクの評価（母子関係のハイリスク評価）のツール開発（第5章：筒井・東野・大冨賀）

母親の情緒・行動上の問題15項目、母子関係の情緒・行動上の問題5項目を基に共分散構造解析の結果、母親の子に対する虐待リスクを評価することが可能な18項目が選択された（「母親の情緒・行動上の問題」12項目、「母子関係の情緒・行動上の問題」6項目）。これらの項目を用いて、実際の虐待発生の有無との関連の検討によって、母親による虐待を予測する項目を精査し、「母親の心理療法の有無」と「母親の情緒・行動上の問題」の得点と「母子関係の情緒・行動上の問題」の得点におけるカットオフ値を示した判定が有用であることが示された。

以上の結果より、母親及び母子関係の観察を基礎としたアセスメントによって、子への虐待リスクを評価するための尺度が開発された。これは、主にDV被害を受けた母親とその子に対する虐待リスクを一時保護やその後の入所の初期段階で察知できることとなり、婦人保護施策で大

きな課題とされてきた、中長期的な母子のケアと虐待予防の適切性の向上に資するものと考えられる。

6. 関係機関連携モデルでの一時保護対応における権利擁護機能の強化にむけた海外先進事例の紹介（第6章：松繁）

1. 独立DVアドバイザーの要件、2. ハイリスクケースの多機関連携ケア会議（MARAC）の業務フローと、そこでの独立DVアドバイザー（IDVA）の役割、3. IDVA養成コース（到達目標や終了要件等）、4. IDVAの‘independent’の持つ意味について、整理がなされた。

IDVAは、様々な法的・公的機関の規定／制約を受けないポストとして、ハイリスクDV被害者の安全確保のためだけに存在する。その「独立性」の意味を含め、その有する機能が、一定の普遍性を持ってDV被害者支援の現場に意義を持つといえる。日本においても、行政機関における権利擁護の強化とあわせ、多様な形態での「権利擁護を担う支援者」の社会的な認知・活動場所の確保と育成については、今後の施策において検討に値するものと思われる。

E. 結論

各分担研究の成果は、婦人保護における要保護者とその同伴児童の保護と生活再建にむけた、婦人相談所の活動プロセスの局面に対応し、その機能・特徴・充実にむけた示唆を提示する内容である。これらを統合することで、一時予防・早期発見・早期対応の段階、一時保護の受付から保護中の対応・ケア、一時保護の出口とその後の支援へのつなぎといった、各段階での婦人相談所の機能とその評価の着眼点が得られる。

本研究を通じ、婦人相談所の全国的な

実態、および、今後の保護支援の充実にむけて参考となる示唆的な事例や分析結果、相談機関としての基本的かつ重要な評価項目の提示が行われた。また、評価の項目を実現するためのツール（ハイリスク評価の尺度、DV被害母子同伴児への支援専門担当者からの援助の課題リスト等）も提示された。

評価項目は、2014年3月に出される婦人相談所の運営のガイドラインを具体化する際に、婦人相談所が自らの活動を自己評価・振り返る上でのチェック項目として、また、その後のガイドラインの内容充実にむけた改訂の参考資料として、さらに、第三者評価の評価項目として、活用されることが期待される。

F. 研究危険情報

なし

G. 研究発表

阪東美智子，森川美絵．全国の婦人相談所の運営に関する実態調査．厚生労働省 指標 2013：60(12)：32-8.

森川美絵，阪東美智子．職員調査から捉えた婦人相談所の業務運営の課題—婦人保護事業における女性・母子の保護支援機能の強化にむけた研究．日本社会福祉学会 全国大会 第61回秋季大会；2013年9月；北海道札幌市；報告要旨集．

阪東美智子，森川美絵．婦人相談所一時保護利用ケース調査から捉えた対象者の属性とその対応—婦人保護事業における女性・母子の保護支援機能の強化にむけた研究．日本社会福祉学会 全国大会 第61回秋季大会；2013年9月；北海道札幌市；報告要旨集．

Tsutsui, T, M Otaga, S Higashino.

Factors associated with high-risk of maltreatment in mother-child relationship-Data analysis of mothers and children placed in maternal and child living support facilities-. Review of Administration and Informatics, in print.

援における婦人相談所の機能評価に関する研究」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業（H23-政策-一般-006）平成23年度総括研究報告書。

森川美絵（2013）「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」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業（H23-政策-一般-006）平成24年度総括研究報告書。

H. 知的財産権の出願・登録情報 なし

<引用文献>

方居木英人(1995)「女性と福祉：婦人保護事業の理論構築に向けて」一番ヶ瀬康子(編)『21世紀社会福祉学』有斐閣, p. 241-252.

林千代(編)(2008)『「婦人保護事業」五〇年』ドメス出版.

堀千鶴子(2006)「婦人相談所の現状に関する一考察」『城西国際大学紀要』14(3): 51-64.

堀千鶴子(2007)「ドメスティック・バイオレンス防止法施行以後の婦人保護事業：千葉県婦人相談所を中心として」『城西国際大学紀要』15(3): 67-80.

武藤裕子(2005)「婦人保護施設の存在意義と今後：利用者の変化をとおして」『国立女性教育会館研究紀要』9(2005August): 85-94.

山本恒雄, 新納拓爾(2010)「DV問題に関連する児童虐待相談およびその通告に関する調査研究：警察・婦人相談所と児童相談所との連携における課題について」『日本子ども家庭総合研究所紀要』46: 265-288.

吉田恭子(1994)「婦人保護事業の再構築の可能性はあるのか」『法学セミナー』473: 34-37.

森川美絵（2012）「女性・母子の保護支

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）
「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」
分担研究報告書

第1章 婦人相談所業務の相対的位置と評価の枠組み

研究分担者 森川美絵（所属 国立保健医療科学院 医療・福祉サービス研究部）

研究要旨

本章は、婦人相談所の機能を評価する観点・枠組みを整理し、評価項目の提示を行うことを目的とする。

(1)～(4)により、婦人保護事業における婦人相談所業務の特徴、および、婦人相談所の活動を評価する観点の抽出を行った。(1)制度的・歴史的経緯に規定された婦人相談所業務の特徴の整理、(2)DV対応の国際的知見(WHO(世界保健機関)によるレビュー・ガイドライン)の婦人相談所業務への示唆の検討、(3)国内先行調査研究の婦人相談所業務の評価への示唆の検討、(4)本研究事業が昨年度実施した全国調査の結果にもとづく婦人相談所の業務実践の現状・課題の整理。

上記を総合的に考察し、婦人相談所業務の相対的位置および評価の枠組みが整理された。その枠組みに基づき、「評価の一覧表(評価のカテゴリ、各評価カテゴリ内に含まれる評価項目、評価の観点、それらを補強する関連の先行研究を整理したもの)」が作成された。

本章では、婦人相談所が自らの業務を自己評価する上での、基本的かつ重要な項目を提示できたと考える。今後、こうした項目をより精緻なものにすることにより、2014年3月に出される婦人相談所の運営のガイドラインを具体化していくための項目として、また、第三者評価の評価項目として、活用していけるものと思われる。

A. 研究目的

本研究事業の目的は、婦人相談所が保護する女性及び同伴児童に対する保護支援の標準化に向け、介入機能の実態把握、および、実態を踏まえた婦人相談所の機能に関する評価の指標・項目を策定することにある。

本章では、婦人相談所の機能を評価する観点を整理し、評価項目の提示を行う。

B. 研究方法

以下の(1)～(4)により、婦人保護事業における婦人相談所業務の特徴、および、婦人相談所の活動を評価する観点の抽出を行う。その結果をまとめ、考察として、婦人相談所業務の相対的位置の整理に基づく評価の枠組みの設定、業務・実践の向上に資する評価項目の整理を行う。

(倫理面への配慮)既存の公開資料および本研究事業の実証研究のデータの整理分析とそれに基づく考察を行っていることから、倫理的問題は発生しない。

(1) 制度的・歴史的経緯に規定された婦人相談所業務の特徴の整理

婦人相談所の業務を、婦人保護事業の制度的・歴史的経緯に規定された特徴という観点から整理する。

(2) DV 対応の国際的知見の婦人相談所業務への示唆の検討

婦人相談所の特徴的機能である一時保護業務の中心を占めているのが DV ケースへの対応であることから、DV 対応についての国際的な知見を整理し、婦人相談所の業務評価への示唆をまとめる。

具体的には、エビデンスベースの実践に向けたレビューとガイドライン作成に関する活動を展開している WHO(世界保健機関)が近年刊行した文書を取りあげ、それらが婦人保護事業・婦人相談所の活動に与える示唆を考察した。取り上げた文書は、以下の3つである。

WHO (2009) Reducing violence through victim identification, care and support programmes.	DV や性暴力の二次予防（被害後の対応）や三次予防（中長期的支援）の介入効果のエビデンスのレビュー
WHO (2010) Preventing intimate partner and sexual violence against women: Taking action and generating evidence.	DV や性暴力の一次予防（発生前の防止に向けた対応）の充実にむけた、危険因子の整理、予防策の効果、効果の知見に基づく推奨施策に関するレポート（2010年）
WHO (2013) Responding to intimate partner violence and sexual violence against women: WHO clinical and policy guideline.	初期対応とその後のケアの流れに関するガイドライン

(3) 国内先行調査研究の婦人相談所業務の評価への示唆の検討

国内の、女性相談機関における DV 対応に関する近年の調査研究・政策評価等で示された、対応の現状・望ましいあり方や課題等をもとに、婦人相談所業務の評価への示唆を整理した。取り上げる資料は、過去5年程度に出された以下の5つである。

総務省（2009）「配偶者からの暴力の防止等に関する政策評価書」	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する政策について、関係行政機関の各種施策が総体としてどの程度効果を上げているかなどの総合的な観点から、全体として評価したもの。各機関の取り組みについて、実態とあわせ、地方自治体・被害者・民間支援団体による評価結果等も含まれている。
石井朝子編（2009）『よくわかるDV被害者への理解と支援』明石書店	平成19年度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被害者の支援に関するガイドライン作成に関する研究」（主任研究者 石井朝子）の成果を刊行。石井編（2009：110-4）では、被害者支援機関の担当者共通の必要事項、DVセンターおよび婦人相

	談所の役割・支援機能が整理されている。
戒能民江（2012）「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」総合研究報告書	平成 21～23 年度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」（主任研究者 戒能民江）をふまえ、婦人保護事業に対する政策提言が一覧として示されている。
財団法人こども未来財団・米田弘枝（編） （2012）「女性相談機関における女性と子どもの心理的アセスメントとケアの支援の手引き」	米田弘枝編（2012）財団法人こども未来財団平成23年度児童関連サービス調査研究等事業「女性相談機関における女性と子どもの心理的アセスメントとケアの標準化に関する調査研究」報告書（主任研究者 米田弘枝）の成果。DVセンターや婦人相談所等における被害者への心理的対応の標準的あり方を冊子化したもの。
法執行研究会（編） （2013）『法はDV被害者を救えるか—法分野協働と国際比較』商事法務	公益財団法人日弁連法務研究財団・法務研究基金による研究助成（76 番）を受けた研究（2009 年 4 月～2012 年 3 月）の成果を刊行したもの。

（4）直近の全国的な婦人相談所による業務実践の現状・課題の整理

婦人保護事業の業務実践の現状・課題について、昨年度に本研究事業で実施した「婦人相談所の職員の業務実態」の全国調査の再整理によりまとめる。

婦人相談所による「一時保護から退所までの保護支援にかかわる相談援助実践」に焦点を当て、以下の視点から実態および組織的な機能強化の課題を抽出する。

- ・ どのような職員が、どのような条件で業務に従事しているのか（職種別の雇用形態・経験年数・資格）。
- ・ どのようなプロセスに、誰がどの程度関わっているのか（職種別の業務プロセスへの関与度）。
- ・ 支援実践の質保証にむけた取り組みの状況はどうなっているのか（マニュアル整備状況、研修参加状況等）。

C. 研究結果

（1）歴史的・制度的背景に規定された婦人相談所業務の特徴

婦人相談所の業務をとりまく制度的・歴史的背景は、以下である。

婦人保護事業は、売春防止法（1946 年制定）を根拠として開始されたが、その後、根拠法に DV 防止法（2001 年制定）が加わり、さらに、人身取引対策行動計画（2004 年 12 月）、改正ストーカー規制法（2013 年 6 月）にもとづく被害者への対応も業務に加わっている。多様な法制度への対応という歴史的経緯に規定され、事業対象者が、「売春経歴のある女子／売春を行うおそれのある女子」「DV 被害者」「家

庭関係の破たん、生活の困窮等により現に保護・援助を必要とする状態にあるもの（その問題を解決すべき機関がほかにない場合）」「人身取引被害者」「ストーカー被害者」と多様である。

対象者層は、歴史的にも変化してきており、現在ではDV被害者対応が大きなウェイトを占める。また、制度の「はざま」にあり特定の制度による対応が困難な要保護層も、一定の割合を占める。「はざま」にある当事者の属性は、社会福祉制度のマクロな展開に対応し変化する。DV被害者は、以前は「はざま」の対象者であったが、DV防止法の制定以降は「主要な対象者」に移行した。他方で、DV防止法の範疇には入らない暴力被害者や10代後半の未成年や若年妊婦等などが、「はざま」にある対象者層として一定の割合で認知されつつある。

婦人保護事業の実施機関とされる「婦人相談所」「婦人相談員」「婦人保護施設」の設置根拠は売春防止法にある。根拠法にもとづく施設・職員の配置基準等は、上記のような対象者の多様化に、十分に対応できるものとは言えない。

設置運営基準の制約をうけながら、各自治体の婦人相談所は、国や自治体の補助金等を活用した職員の加配や、独自の取組や組織運営の工夫等により、社会的な保護支援の要請に対応してきた。

婦人相談所は都道府県の機関であり、他の公的なDVセンターにはない一時保護機能（委託含）を有していることから、都道府県内で、緊急性の高いケースや、解決困難なケースへの「急性期の介入」に対応できる機関として期待されている。

これらをふまえ、婦人相談所の組織的特徴と、そこから求められる機能・役割として、少なくとも以下の2点が不可欠である（機能のすべてを網羅しているわけではない）。これらは、婦人相談所の活動評価の基本的な枠組みとなる。

- 機能1. 要保護性・緊急性の高いケースへの急性期の保護・ケア（介入）を一時保護等により行うこと。
- 機能2. 切れ目のない支援にむけ、「一時保護等による急性期の介入」の前後において、関係機関との連携・社会資源のコーディネートにおいて中心的役割を果たすこと。

以下、機能1、機能2、それぞれについて、補足説明する。

機能1. 要保護性・緊急性の高いケースへの急性期の保護・ケア（介入）を一時保護等により行うこと。

・機関が有する資源（施設・人的、予算上）に制約がある一方で、機関には、「はざま」の対象者層を含め、多様な法制度にまたがる対象者の多様性を制限しない対応が求められる。

・婦人保護事業の対象者の多様性を前提に、なおかつ、婦人相談所の限られた資源で効果的な支援を目指す観点からは、対象者のなかから要保護性・緊急性の高い者を適切に把握し、そうした人々に、婦人相談所が強みとして有する急性期対応の諸資源（一

時保護所等)が有効に使われるよう、業務を組み立てることが求められる。

・機関の強みは、「住民に身近な市町村等の場所で相談対応を提供するプライマリケア」にあるわけではない。また、事業対象者として把握された利用者に対し、利用者の生活実態に即した中長期的な支援を、自らが提供主体となり直接的・継続的に実施する点にあるとも言えない(地域で事業対象者の生活再建に関与する多くの制度資源は、市町村に実施責任のあるものが多い)。

・むしろ、機関の強み(特徴的役割)は、それらの中間にあつて、「一時保護等により要保護性・緊急性の高いケースへの急性期の保護・ケア(介入)を行うこと」にある。

・「急性期の保護・ケア(介入)」にできることは限りがあるが、そこでできることは、権利擁護とケアの両面において積極的に展開していく必要がある。

機能2. 切れ目のない支援にむけ、「一時保護等による急性期の介入」の前後において、関係機関との連携・社会資源のコーディネートにおいて中心的役割を果たすこと。

・当事者の視点に立てば、「相談対応」「一時保護等による急性期の介入」「急性期の介入後の、地域での中長期的・継続的な自立支援」が、バラバラに展開されるのではなく、切れ目のないケア・支援の流れができることが望ましい。

・婦人相談所は婦人保護事業の中核的機関であることをふまえ、こうした一連の保護・支援の流れが可能となるコーディネートを行い、それらを通じて利用者の権利の擁護と自立の支援に寄与することが、求められる。

・「一時保護等による急性期の介入」が婦人相談所の特徴的機能であるとするならば、その前後の局面における「切れ目のない支援」のためのスキーム構築は、婦人相談所の役割として、とりわけ重要である。

・具体的には、「相談対応」～「一時保護等による急性期の介入」については、地域で婦人保護事業の潜在的対象者(利用者)が存在するなかで、そうした人々のうち「要保護性の高い者、ハイリスクの者」が婦人相談所の対応につながり、切れ目のない保護・支援が展開されるための事業運営のスキームが必要である。

・また、「一時保護等による急性期の介入」～「急性期の介入後の、地域での中長期的・継続的な自立支援」については、婦人保護事業の利用者の生活課題やニーズに即した支援が地域で適切に展開されるよう、適切な引き継ぎにむけたスキームをつくっていくことが大切である。

・「制度のはざま」をはじめとする事業対象者の生活再建に向けた支援は、特定の単一の制度につなげば実現するものではない。従って、婦人相談所の介入は、多分野横断的な関係機関連携によるチームアプローチの保護・支援が展開されるよう、媒介的役割を果たすことが求められる。

(2) 国際的知見の婦人相談所業務への示唆—WHO 文書の分析から

取り上げた3つのWHOの文書から、婦人相談所の機能評価に反映することが望

ましい観点として、以下が抽出された（表 1）。なお、WHO 3 文書の概要整理の詳細は、章末に補論として掲載している（「第 1 章補論」を参照のこと）。

表 1 DV 対応に関する WHO 報告書の婦人相談所の活動・業務への示唆

<p>1. ケアパスウェイに即した二次予防の活動として、自らの活動の明確化と充実を図ること（被害者の発見・初期対応、それに続くアドボカシーと心理ケアという、二次予防としての活動の流れの明確化と対応するプログラム内容の充実）。</p> <p>2. 三次予防（中長期的支援・ケア）への継続性の確保やスムーズな移行にむけた環境整備・基盤整備に貢献すること（DV 被害経験者・母子関係への事後フォローとしてのケアや、10 代へのサービス提供のあり方に関する地域での支援・ケアのプログラム開発とその評価に貢献すること）。</p> <p>3. 「DV 環境に晒された子どもへの早期のケアとその後の支援」を一次予防（発予防）の最重要課題として明確にし、積極的に取り組むこと（一時保護や相談支援を、DV 環境にさらされた子どもが認知・感情・行動面でのケア・心理的介入につながる場、ないし、それらにつながる契機を提供するものとして、明確化すること）。</p>
--

（3）国内先行研究の婦人相談所業務の評価への示唆の検討

国内の先行の調査研究・報告等からは、婦人相談所業務の評価において留意・反映すべき内容が示唆された。それを整理すると以下ようになる。なお、各先行研究・報告の示唆の詳細は、章末に「章末資料 1～5」としてまとめて掲載している。

表 2 国内先行研究の婦人相談所業務への示唆

先行調査研究	婦人相談所業務の評価への示唆
総務省(2009) （「章末資料 1」 参照）	<p>婦人相談所業務に直接的に関わる調査結果を中心に検討したところ、婦人相談所の業務に対応する評価カテゴリと、評価の観点が出され、本研究においても活用できる。これらを「章末資料 1」として提示した。</p> <p>抽出された評価カテゴリは、「相談・支援申請時の負担・リスクの低減」「一時保護のキャパシティの拡充」「一時保護へのアクセス保障（申請経路）」「一時保護における広域連携」「保護命令制度の円滑な運営」「住民基本台帳の閲覧制限（新生活の安全確保のための情報提供）」「一時保護後のアフターフォロー・自立支援の情報提供」「研修・啓発」である。</p>
石井（編）(2009) （「章末資料 2」 参照）	<p>被害者支援機関に共通な必要事項、婦人相談所（DV センター）の役割・機能が一覧に整理されており（石井編 2009：110-4）、「章末資料 2」として提示した。</p> <p>これらは、婦人相談所の基本的な評価項目として活用できる。</p>

<p>戒能(2012) (「章末資料 3」 参照)</p>	<p>婦人保護事業に関する政策提言がなされ、「1. 生活再建支援モデルの構築」「2. DV法の第三次改正の推進」「3. 婦人保護事業の現代的再編と整備」という3大項目によりまとめられており、「章末資料 3」として掲示した。</p> <p>提言には、婦人相談所の業務運営と非常に関連が深い事項(法制度の改正等を除く)が含まれており、婦人相談所の業務の評価項目ないし評価の観点として活用できる。</p>
<p>財団法人子ども 未来財団・米田編 (2012) (「章末資料 4」 参照)</p>	<p>婦人相談所における女性と子どもの心理的アセスメントとケアのガイドラインであり、「心理的支援の考え方」、「心理的支援の内容」(「インテーク」「心理面接を通じたDVの心理教育」「心理面接を通じたアセスメント」「同伴児童への心理面接」「母子の橋渡し」等)が整理されている。これらを簡潔に記した一覧を、「章末資料 4」として掲示した。</p> <p>これらは、婦人相談所による業務の評価のカテゴリおよび基準として活用できる。</p>
<p>法執行研究会 (編)(2013)(う ち、井上(2013)・ 手島(2013)) (「章末資料 5」 参照)</p>	<p>共著者の井上(2013)および手島(2013)において、特に、婦人相談所における当事者視点を尊重した業務運営に示唆的内容が含まれている。それらについて、一定の見出しをつけて整理し、「章末資料 5」として掲示した。</p> <p>見出しは、「被害者の主体性の尊重から導出されるアドボケートのあり方」「支援の先進性の基準」「本人の意思尊重を支えるための支援の課題(傾聴、必要な情報の提供)」「支援者を取り巻く環境の課題」等である。これらは、婦人相談所の評価の観点として活用できる。</p>

(4) 直近の全国的な婦人相談所による業務実践の現状・課題の整理

調査で明らかにされた「職員概況」「保護支援プロセスへの関与」「プロセスの質保証」の現状、およびそこから示唆される婦人相談所の機能強化の課題は、以下のようなになった。なお、実証データを含めた詳細は、章末に「章末資料 6」として提示している(「章末資料 6」参照)。

1. 職員概況

- ・雇用形態と職務上の地位とは強く関連している。
- ・非常勤相談職が、夜間休日を含む相談対応の主力となっている。
- ・正規職員の多い職種(所長、事務職員、相談指導員等)では、経験年数3年未満の割合が高い傾向にある。非正規職員の多い職(婦人相談員、その他相談員(電話相談員)、その他(非正規))では、正規職員と比べて経験年数が長い傾向にある。
- ・資格所持の割合は、心理職や医療職を除けば低く、「相談及び調査をつかさどる職員は、社会福祉主事たる資格を有するもののうちから任用しなければならない」

とする婦人相談所に関する政令と実態には齟齬がある。

2. 保護支援プロセスへの関与

- ・「相談指導員」は、一時保護の要否判定、インテーク、入所中の対応、退所後の生活にむけた法的対応・支援計画作成と制度資源調整といった一連の支援プロセスにおいて中心的役割を担っている。
- ・退所後の支援にむけたアセスメントと支援計画作成は、相談指導員以外の職種の関与は4・5割である。
- ・婦人相談員は、一時保護前の相談対応、法的対応の支援、転出先の市町村での制度手続き面の支援等において大きな役割を担っている。
- ・退所後のアフターフォローは、いずれの職種においても関与は薄い。

3. プロセスの質保証

- ・要保護性・暴力リスクの評価に関する様式やチェックリストの利用は、中心的に関与する職種（所長・相談指導員・婦人相談員）で比較的使用割合が高いが、その数値は5割未満。
- ・保護した者（同伴児童含む）の受けたダメージ等をふまえたケア・その後の支援のアセスメント様式は、心理判定員以外の職種で利用割合が低く、特に同伴児に関する利用割合が非常に低い。
- ・自立にむけた支援計画と引き継ぎに関する様式の利用は、比較的使用割合の高い所長・相談指導員でも2・3割にとどまる。
- ・関わったケースの情報共有の場への参加について、所長・相談指導員は日常的に参加しているが、心理判定員や婦人相談員の参加状況はバラつきが大きい。
- ・事例検討への参加に関して、心理判定員の3分の1以上が、1年間のうち参加機会がない。

以上から、婦人相談所の保護支援実践機関としての機能強化にむけ、保護支援の質確保にむけた業務のマネジメントに関して、少なくとも以下の課題が示唆された。婦人相談所の評価項目には、こうした点が盛り込まれることが望ましい。

- ・一時保護の要否判定基準の標準化
- ・一時保護中のケア・生活再編にむけた支援におけるチームアプローチの確保(多職種による情報共有・アセスメント)
- ・他機関への引き継ぎ情報の整理と引き継ぎプロセスの明確化
- ・多様な職種の事例検討への参加等、支援スキルの強化にむけた環境整備

D. 考察

以上の作業から、婦人保護事業における婦人相談所業務の相対的位置、および、今後の業務・実践の向上に資する評価項目を整理すると、以下のようになる。

1. 婦人保護事業における婦人相談所業務の相対的位置

結果から、婦人保護事業における婦人相談所業務の相対的位置を導くと、以下のよう表すことができる(図1)。(図の上部に掲載されている数値は、2013年度に本

研究事業にて実施した一時保護ケースに関する調査結果からの抜粋である。)

黄色い点線およびその中に記載されている茶色の文字は、本人やその子ども（同伴児童等）へのケアを表している。

青い点線およびその中に記載されている黒字・青字は、本人やその子どもの権利擁護のための支援実践の内容を表している。