



女性支援における一時保護・入所施設利用の阻害要因に関する質的分析：  
市町村の相談担当者等へのヒアリング調査結果より

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2019-03-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山中, 京子, 岩本, 華子, 増井, 香名子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24729/00003014">https://doi.org/10.24729/00003014</a>

# 女性支援における一時保護・入所施設利用の阻害要因に関する質的分析

—市町村の相談担当者等へのヒアリング調査結果より—

山中 京子<sup>1)</sup> 岩本 華子<sup>2)</sup> 増井香名子<sup>2)</sup>

1) 大阪府立大学人間社会システム科学研究科

2) 大阪府立大学客員研究員

## 要 旨

日本では女性を対象とした一時保護や入所施設への利用は減少傾向にある。本研究はその利用の阻害要因を明らかにし今後の女性支援のあり方に示唆を得ることを目的とした。

大阪府内11市町村の女性相談、生活保護、母子保護の計42名の窓口担当者に対してヒアリング調査を実施した結果、利用の阻害要因として（1）利用者の要因（「今までの生活と比較しての施設環境の受け入れにくさ」など）、（2）市町村の要因（「なるべく遠くが安全」との考え方」など）、（3）施設の要因（「多重課題を抱える人への対応への「拒否感」」など）、（4）女性相談センターの要因（「多重課題を抱える人への措置への考え方」など）の4つの阻害要因が抽出された。またそれらは相互に影響を及ぼし合っていることが考察され、マクロ（法律での対応など）、メゾ（機関間や部署間での連携・協働）、ミクロ（専門職や担当者の相談支援力量の向上）レベルで課題解決を図る必要があることが示唆された。

キーワード：女性支援、一時保護や入所施設利用 阻害要因、市町村相談担当者

## 1. 研究の背景および目的

### (1) 研究の背景

女性が抱える社会的問題として過去から現在に至るまで広く認識されている事柄に、女性（特に近年では母子家庭）の貧困、男性パートナーから女性パートナーに対するパートナー間暴力（以下DVと略記）<sup>(1)</sup>、性暴力などがある。これらの問題のために女性が影響を受け経験する困難は多様であるが、その困難の一つに人の生活の最も基盤と考えられる安心していられる居所を失うという困難がある。そしてこの居所を失うという困難に直面している女性に現実的にセーフティネットを提供してきたのが女性を対象とする一時保護施設や入所施設である。上記のような困難に直面している女性を対象とするあるいは女性が利用可能な施設には、国が婦人保護事業と定めている売春防止法による婦人相談所一時保護所および婦人保護施設とDV防止法による一時保護委託施設<sup>(2)</sup>がある。また、根拠となる法律は異なるが、生活保護法による救護施設や児童福祉法による母子生活支援施設なども居所を失った女性に一時保護や入所支援を提供している。さらに公的ではない民間組織によって運営されているシェルターも一時保護などを提供している。

女性が抱える社会的問題のうちDVに焦点づけると、内閣府男女共同参画局（2017：1）によれば、全国の配偶者暴力相談支援センターが受け付けたDV相談件数は2002年から2014年にかけて一貫して増加傾向にあり、

2014年に10万件台に達した後若干の変動はあるが2017年には106,110件となっている。また、大阪府によれば、府の婦人相談所である女性相談センターが受け付けた女性相談全般の相談数は2012年から2016年にかけて同じく増加傾向にあり、2016年には10,634件に達している（大阪府社会福祉審議会：2018：3）。またDV相談件数も2012年から2016年にかけて若干の変動はあるが増加傾向にあり、2016年には3,415件となっている。さらに大阪府内の市区町村（配偶者暴力相談支援センターを含む）の相談窓口で対応したDV相談件数も2012年から2017年まで一貫して増加傾向にあり、2016年には15,758件に達している（大阪府社会福祉審議会：2018：3）。この相談数のデータは女性がDVを始めとした問題に直面し、支援のニーズを持っている現状を示していると言えよう。

しかし、その一方で女性へのセーフティネットと認識される婦人相談所の一時保護や婦人保護施設の入所施設への入所数は現在減少傾向にある。厚生労働省（2018：15）によれば、全国の婦人相談所による一時保護者数はH21年の12,160人をピークに横ばい状態を示していたがH27年より減少に転じH28年では8,642人となっている。また、婦人保護施設の年間平均入所者数はH21年には505人であったがH28年には290人と同じく減少傾向にある（厚生労働省 2018：37）。大阪府においても女性相談センターの一時保護者数はH26年では530人（本人のみ）<sup>(3)</sup> だったところH28年には374人に減少している（大阪府社会福祉審議会 2018：3）。

前述した女性からの相談数の増加傾向を勘案すれば、その相談者の中に居所がなく一時保護を求める女性も一定数含まれておりその数も増加傾向を示すだろうと推測されるが、実際にはセーフティネットである一時保護や入所施設の利用は逆に減少傾向を示している。

## （2）研究の目的

相談数の増加傾向から見れば女性を巡る問題が解消しているとは思えない状況においてなぜ女性のためのセーフティネットである一時保護や入所施設の利用は減少しているのだろうか。セーフティネットは必要とされる女性に適切に提供されているのだろうか。この疑問を解明するため、本研究は、①女性を対象とする一時保護および入所施設の利用を阻害する要因を明らかにすること、そして②阻害する要因を明らかにすることを通じて、今後の女性支援のあり方に示唆を得ることを目的に実施された。

## 2. 研究の方法および対象

### （1）研究方法

大阪府では、前述した女性からの相談数が増加傾向にあるにもかかわらず女性を対象とする一時保護件数や入所者数が減少している背景を踏まえ、「保護を必要とする女性に適切な支援が提供されているのか」という課題認識の下、大阪府社会福祉審議会において「女性保護支援等検討専門部会」（以下、女性保護部会）を創設し、女性への支援の現状を把握するとともにセーフティネットの再構築を検討するための基礎資料を作成するため、「大阪府女性保護支援に係る調査」を実施した。この調査は、女性からの相談を直接受け相談対応している市区町村窓口へのアンケートおよびヒアリング調査、女性を保護する施設へのアンケートおよびヒアリング調査、婦人相談所である女性相談センターへのヒアリング調査などからなり、大阪府からの委託を受け、大阪府立大学の研究グループが大阪府福祉子ども室家庭支援課と共同で実施した。本研究は上記調査の市区町村窓口へのヒアリング調査の実施・分析結果の一部に基づくものである。「大阪府女性保護支援に係る調査」の市区町村窓口へのアンケート調査および女性を保護する施設へのアンケート調査については本誌の別稿を参照されたい。

相談窓口で女性からの相談数が比較的多い市町村の中から地域的偏りがないように考慮し大阪府内11市町村

を抽出し、その市町村に対して調査を実施した。女性の相談は女性相談の窓口を中心に受け付けられているがその他にも、生活保護、母子保護相談（以降母子相談と略記する）の窓口でも受け付けられていると考え、女性相談、生活保護、母子相談の担当者を調査対象者とした。研究者2名が各市町村に出向いてこの3つの窓口の各担当者別にヒアリング調査を原則1回実施した。ヒアリング内容は女性を対象とする相談に関連して①相談業務全般、②一時保護、③施設入所、④連携、⑤女性施設全般、に関する経験、認識、意見である。基本属性、所有資格、相談業務の経験、これまで緊急保護・一時保護・入所につなげた件数等については事前アンケートで尋ねた。ヒアリング内容をその場で研究者1名がPC入力し、許諾を得られた場合には録音し、その録音記録でも確認して文書データを作成し、その文書データについて、研究者2名が女性の一時保護および入所施設の利用を阻害する要因に焦点づけて質的に分析した。

## （2）倫理的配慮

本研究は日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守して実施した。調査対象者には実際の聞き取りの開始に先立ち、調査の目的、調査実施者、調査の具体的方法、PC入力・録音の許諾、PC入力あるいは録音した発言内容は研究者2名のみで分析しそれ以外の者に開示されることはないこと、調査結果が報告書や研究活動などで公表されること、調査対象者および所属する市町村が特定される可能性がある情報はすべて匿名化し分析・公表すること、また答えたくない質問は答えなくてもよいことなどを説明し、その上で調査への同意を得た。PC入力ファイルおよび録音記録の保管は漏洩がないよう厳重に行った。データの利用及び公表に関して大阪府福祉部子ども室家庭支援課の同意を得た。

## 3. 研究の結果

### （1）調査対象者の基本属性など

実際の調査対象となった市町村は大阪府内の北部から南部にわたる11市町村であった。調査対象者は11市町村で合計42名であり、その内訳は、女性相談窓口担当者15人（うち婦人相談員6名）、生活保護窓口担当者14名、母子相談窓口担当者13名であった。ヒアリング時間は、最短20分、最長1時間25分、平均55分であった。ヒアリングの実施期間は2017年10月6日～11月27日である。

### （2）ヒアリング内容の結果

分析の視点を女性の一時保護および入所施設の利用を阻害する要因に焦点づけ、ヒアリング内容のうち阻害要因に関連した語りを分析対象としてその意味を質的に解釈し、30のコードを抽出した。その各コード間の関係を分析し、阻害要因が生じる領域に関連した4つのカテゴリーを析出した。4つのカテゴリーとは、①利用者の要因、②市町村の要因、③施設の要因、④女性相談センター（婦人相談所）<sup>(4)</sup>の要因である。以下、カテゴリー毎に分析を記述する。記述の方法は、カテゴリー内の各コードを「」で示し、その後コードの意味を説明した。またその説明に関連した内容を語った対象者を（）のなかで、対象となった11市町村のアルファベット表記（A、B、C、D、E、F、G、H、I、J、K）と担当名（女性担当、生保担当、母子担当）で示した。例えば（A市女性担当、B市生保担当）のように示した。なお、女性担当には婦人相談員も含まれているが、婦人相談員であるかないかを区別せず一括して女性担当と表記した。カテゴリーとコードの一覧を表1に示す。

表1 女性の一時保護および入所施設の利用を阻害する要因に関するカテゴリーとコード

カテゴリー	コード
①利用者の要因	a 今までの生活と比較しての施設環境の受け入れにくさ b 住み慣れた地域を離れ、社会資源を失うことへの不安・おそれ c こどもの環境変化への抵抗感 d 加害者との離別への迷い・決め難さ e 安全と日常生活の維持の軽重の判断しがたさ f 今後の生活への自信のなさ、不確かさ
②市町村の要因	a 「なるべく遠くが安全」との考え方 b 身の安全が優先という考え方 c DVに対する基本的認識の課題 d 措置を行う窓口の判断と権限の課題 e しくみとしての連携の課題 f 人と人のつながりとしての連携の課題 g 相談の力量 h 常勤と非常勤の課題 i 予算の課題
③施設の要因	a 入所要件の厳格さ b 多重課題を抱える人への対応への「拒否感」 c 多様な生活ニーズを持つ人へのケアの対応に関する課題 d 自立生活に向けての相談の力量（施設間の格差） e 財政的な条件の課題 f 施設の物理的環境 g 中間的施設のなさ h 施設の存在の見えにくさ
④女性相談センター（婦人相談所）の要因	a 多重課題を抱える人への措置への考え方 b DV法以外の高齢者虐待、障がい者虐待、児童虐待などとの支援の棲み分けと連携の考え方の要統一 c 一時保護への条件の「厳格さ」 d ケースワーカーによる対応と判断のばらつき e 入所中のケースワークの課題 f 絶対的な予算不足 g 市町村との連携

(2018.12.25 筆者作成)

①利用者の要因

利用者の要因として、市町村の担当者の語りより6つのコードが抽出された。この6つのコードは、利用者本人に関連する要因、そして多くの利用者が現在共に暮らし、利用者の一時保護などに伴って同じく保護を必要とすることが予測される子どもに関連する要因とに大別された。

まず、利用者本人の要因では、最も多くの担当者の語りが見られたコードが、「a 今までの生活と比較して

の施設環境の受け入れにくさ」である。今までの生活のあり方と比較して、一時保護所や入所施設での共同生活や集団生活（A市生保担当、D市女性担当、F市生保担当、F市女性担当、I市母子担当、H市生保担当、H市女性担当、J市女性担当など）、さまざまなルール（禁煙、ペット不可、門限、外出の一次的制限など）による制約がある生活（E市女性担当、E市生保担当、F市女性担当）、スマホや携帯電話の不使用などによりいままでの繋がりを一次的にたたれること（E市女性担当、F市女性担当、H市女性担当、J市女性担当）などの環境条件に対して利用者に受け入れにくさや抵抗感が生じていた。しかし担当者は施設という安全で守られた環境の持つメリットがさまざまな理由によって利用者に充分理解されないために利用者本人の中に「e 安全と日常生活の維持の軽重の判断しがたさ」が生じているとも考えていた（A市女性担当、E市母子担当、F市生保担当、J市女性担当）。また、DV被害者に特徴的である加害者による被害者の生活や思考への管理・支配構造から被害者の「d 加害者との離別への迷い・決め難さ」が生じ、それも一時保護や入所へのつながらなさに影響していると考えていた（A市女性担当、C市母子担当、D市生保担当、E市女性担当、G市女性担当、H市母子担当、J市女性担当）。担当者は利用者の「d 加害者との離別への迷い・決め難さ」と「e 安全と日常生活の維持の軽重の判断しがたさ」に直面し、安全の担保と本人の自己決定の間で支援に難渋していた。さらに、利用者は暴力のある生活から一旦逃れ、安全が担保される場所ではあるが様々な条件がある施設への抵抗感だけでなく、一時保護や入所によってその後の生活で「b 住み慣れた地域を離れ、社会資源を失うことへの不安・おそれ」（B市母子担当、E市生保担当、E市女性担当、J市女性担当、J市母子担当）や「f 今後の生活への自信のなさ、不確かさ」（C市母子担当）も抱えていると担当者は認識していた。

さらに、担当者の語りから利用者本人のみならず利用者の子どもの要因も分析された。利用者には一時保護により生じるこどもの日常生活、学習環境、友人関係などの一次的な変化（C市母子担当、E市生保担当、E市女性担当、G市母子担当）や一時保護後の生活の場所の転居による転校など長期的な変化（G市生保担当、I市母子担当、I市生保担当、J市女性担当）などの「c こどもの環境変化への抵抗感」があり、そのことが利用者が一時保護や入所を躊躇する要因と認識されていた。

## ②市町村の要因

市町村の要因として、市町村の担当者の語りより9つのコードが抽出された。その9つのコードは、市町村の一時保護や入所への考え方、措置権を持つ窓口の権限の課題、庁内連携の課題、相談員の力量、予算の課題の要因に大別された。

市町村の一時保護や入所への考え方の要因では、担当者には一時保護や入所に関して危険から避難し、安全を確保するという意識が強うかがえ、そのために大阪府以外の他府県あるいは大阪府の中でも他地域への「a 「なるべく遠くが安全」との考え方」（E市生保担当、E市女性担当、G市母子担当、G市女性担当、J市女性担当、K市母子担当）や利用者の日常生活や社会生活の継続性より「b 身の安全が優先という考え方」（F市生保担当）がみられた。また、その考え方を元として、一時保護に際して利用者がいままで住んできた地域に一時保護後には戻れない、戻らないとの確認をとる例も見られた（F市生保担当）。また、一時保護や入所による女性支援の前提となる「c DVに対する基本的認識の課題」も見受けられた。一部の担当者で、暴力が存在する加害者・被害者関係とそこへの支援という考え方ではなく、子どもにとっての母親と父親という関係性の軸で判断し、両者の間で中立の立場を取ろうとする考え方がみられた（K市母子担当）。

次の要因は、措置を行う窓口の権限の課題である。特に生活保護に関して、一時保護直前、一時保護中の措置を巡って市町村によって判断が異なり（F市生保担当、H市生保担当、J市女性担当）、利用者に条件の差異が生じるという「d 措置を行う窓口の判断と権限の課題」がうかがえた。

続く要因は、庁内連携の課題である。「e しくみとしての連携の課題」では、まず、DV支援の最も大きな枠組みとしてDV相談や被害者支援の管轄を人権関連部局におくべきか、福祉部局におくべきかとの意見（J市女性担当）が見られた。また、利用者のニーズにより子ども家庭、母子、生活保護、高齢、障がい窓口との連携・協働が必要となるが、それぞれに関連する法律が異なる上に現時点でDV支援をめぐる役割分担の明確化が市町村でも府でも充分でない（A市女性担当、C市生保担当、F市女性担当、I市生保担当）と担当者は認識しており、そのために、試行錯誤での連携・協働（J市女性担当、F市生保担当、F市女性担当、I市生保担当）が行われていた。ただし、同じ市町村の組織の前任窓口で形成された仕事上の経験やつながりが女性相談窓口異動後も発揮される（I市生保担当、J市女性担当）人と人のつながりとしての連携の好事例も見られる一方で、女性相談窓口が非常勤職である場合に常勤職であるその他の窓口との連携の難しさ（H市生保担当、J市女性担当）など「h 常勤と非常勤の課題」もみられ、庁内連携ではフロアが同じだと距離も近く密に連携できている（A市女性担当）場合や一方フロアが異なり意思疎通が充分ではないなど（H市母子担当、A市女性担当）「f 人と人のつながりとしての連携の課題」がある市町村もあった。

さらに庁内窓口間の連携の課題のみならず、女性相談を担っている担当者の力量も要因として働いていた。担当者には利用者が一時保護の自分にとってのメリット、その後の生活、将来設計を共に考えて本人が納得のいく結論を共に導きだす力（F市女性担当）が必要だが、その「g 相談の力量」が不足していることがあることが判明した。また、前述したように利用者の多様なニーズに対応するために多くの窓口と連携し、それら全体をコーディネートする力量が求められるが、それらに対して担当者自身が困難を感じる語り（H市女性担当）があった。

最後の要因は、予算の課題である。母子生活支援施設は入所させた市が費用負担するため入所の決定に抑制がかかる場合（A市生保担当）や女性相談を専任する婦人相談員としての女性相談員を市が配置する必要性とその予算的困難さが指摘される場合（B市女性担当）など「i 予算の課題」がうかがえた。

### ③施設の要因

施設の要因として、市町村の担当者の語りより8つのコードが抽出された。その8つのコードは、入所要件の課題、ケアと相談対応の課題、財政的条件の課題、施設の物理的環境、中間施設のなさ、施設の存在の見えにくさに大別された。

入所要件の課題では、入所の段階において、特に母子生活支援施設において自立が見込めることが入所の要件となるなど（A市女性担当、G市母子担当）の「a 入所要件の厳格さ」がみられ、また、利用者の育児能力の課題、障がい<sup>(5)</sup>など、施設の負担になることが予想されるような「b 多重課題を抱える人への対応への「拒否感」」（C市母子担当、H市母子担当、）が施設側に生じていると担当者はみていた。

ケアと相談対応の課題では、市町村の担当者は、精神疾患がある、心理的な課題がある、養育が難しい、身の回りのこと・家事ができないなど多様なニーズを持つ人に対して入所中にもう少し細やかなケアや心理的サポートあるいは障がい受容などに関わる対応を深めてほしい（A市女性担当、C市母子担当、D市女性担当、E市女性担当、F市生保担当、G市女性担当、H市女性担当、I市女性担当）との施設への「c 多様な生活ニーズを持つ人へのケアの対応に関する課題」を認識していた。また、「d 自立生活に向けての相談の力量（施設間の格差）」として、入所期間や目的（就労など）での一律な自立枠組みではなく、一人一人のペースにあわせた自立への働きかけ、実際の自立につながる支援をしていくことを施設に期待する声（A市女性担当、F市女性担当、G市女性担当、H市女子担当、H市母子担当、K市母子担当）があった。しかし、その一方で入所期間が長引くことで施設での生活への依存が起こるのではないかと懸念から将来どうなっていきたいのかを明確にし、できるだけ早い

自立を目指す取り組みをもっと強化することを望む声（B市母子担当、F市生保担当、G市生保担当、G市母子担当）もあった。

財政的条件の課題では、経費の仕組みの問題から「e 財政的な条件の課題」があることが認識され、それが施設の側の入所を渋るあるいは退所を長引かせるなどに繋がるのではないかと考えられていた（A市女性担当、H市母子担当）。

また、施設の物理的環境では、畳の部屋や個室が少ないなどの「f 施設の物理的環境」が利用者の入所への拒否感、抵抗感に繋がっていることが指摘されていた（E市母子担当、H市生保担当）。

中間施設のなさでは、機能において一時保護と自費で住宅設定する中間、一時保護と病院の中間、ルールにおいては既存の施設より緩やかだがなんらかの見守りや支援がある施設また規模においてもグループホームのような中小規模の「g 中間的施設のなさ」を訴え、それらが新たに整備されることを期待する声があった（I市母子担当、J市女性担当）。

施設の存在の見えにくさでは、全般の施設で、一般の人々に「h 施設の存在の見えにくさ」があり、利用者がその存在を知らずそのことが一時保護や入所を選択肢として考えにくくさせ（E市女性担当、E市生保担当、F市女性担当、I市生保担当）また担当者自身も施設の詳しい支援の内容について十分な情報をもっていない（C市生保担当、E市生保担当）という状況がみられた。

#### ④女性相談センター（婦人相談所）の要因

女性相談センター（婦人相談所）の要因として、7つのコードが抽出された。その7つのコードは、入所要件の課題、ケースワークの課題、市町村との連携の課題、予算不足の課題に大別された。

入所要件の課題では、入所の段階において、市町村の担当者は、本人の障がい、集団生活が困難、介助が必要、妊婦、服薬中の薬を充分にもっていない、生活保護をまだ受けていないなどの条件があると女性相談センター（婦人相談所）に一時保護の措置を断られるあるいは渋られる経験を持っており、そのことから女性相談センター（婦人相談所）の持つ「a 多重課題を抱える人への措置への考え方」に疑問を感じていた（A市女性相談、D市女性相談、E市女性相談、F市生保担当、F市女性担当、H市女性担当、J市女性担当）。また、障がい者や高齢者では女性相談センター（婦人相談所）より他法優先の考え方が示されることが多いが市町村の担当者は一律に他法優先ではなく、ケースバイケースの状況で判断してほしいこと（J市女性担当、G市女性担当、K市母子担当）を望み、「b DV法以外の高齢者虐待、障がい者虐待、児童虐待などとの支援の棲み分けと連携の考え方の要統一」を指摘していた。さらに入所に際して、女性相談センター（婦人相談所）から利用者の将来のビジョンを示すこと（A市女性担当）、一時保護退所後の受け皿を担保すること（H市生保担当、H市女性担当、H市母子担当）が求められることに対して「c 一時保護への条件の「厳格さ」」を感じ、安全の確保や行き場所のない者に対するスムーズな一時保護受け入れを望む声（D市生保担当、F市生保担当）や女性の個別状況による条件の柔軟化を望む声があった（C市生保担当）。

次いで挙げられたのは入所前・入所後のケースワークの課題である。女性相談センター（婦人相談所）の「d ケースワーカーによる対応と判断のばらつき」があり、一時保護の判断に一貫性がない（A市女性担当、F市女性担当）と担当者は感じていた。また、妊婦や障がいなどの条件がある利用者あるいはそのような条件のない利用者に対してもこれからその利用者が必要となる支援方策を入所中に見極めてくれたら、市町村としても役割分担できるがその見極めが充分なこと（A市女性担当、F市生保担当、F市女性担当）に、「e 入所中のケースワークの課題」を感じていた。

また、退所後の市町村との連携の課題も指摘された。退所後に新たな居宅先となる市町村に確実に利用者の

経過報告などについて情報提供して欲しいが現状充分にはないこと（A市女性担当、B市母子担当、B市女性担当）、女性相談センター（婦人相談所）と施設のどちらと連携したらよいかわかりにくいこと（I市生保担当）などが「g 市町村との連携」の課題としてあげられた。

最後に、予算不足の課題では、市町村としては、一時保護先への移送に係る費用等を女性相談センター（婦人相談所）で負担することを希望するが現状では「f 絶対的な予算不足」があることがうかがえ、女性相談センター（婦人相談所）のさらなる予算の確保を希望する声（F市女性担当、H市母子担当）があった。

#### 4. 考察

結果では、女性の一時保護や施設入所の利用を阻害する要因は、①利用者の要因、②市町村の要因、③施設の要因、④女性相談センター（婦人相談所）の要因の4つのカテゴリーによって分析された。ここではそれらの要因を統合的に考察し、今後の女性支援への示唆を得る。

いくつかの点で利用者のニーズと支援のあり方がミスマッチを起こしているため、一時保護や入所施設の利用が阻害されていることが示唆された。利用者の要因の「a 今までの生活と比較しての施設環境の受け入れにくさ」や施設の要因の「f 施設の物理的環境」が示すように利用者は一時保護や入所施設の利用への抵抗感を持っていた。利用者の過去や現在の生活環境と施設の集団生活がミスマッチを起こしている。現在社会福祉の多くの領域では大規模入所施設から小規模入所施設での支援へと移行してきており、高齢領域、児童養護領域、障がい領域などではグループホームなど個別的な対応を可能とする物理的、人的環境を持つ施設が作られている。施設の要因の「g 中間的施設のなさ」でもグループホームのような中規模な施設の必要性が指摘されている。女性を対象とする施設も集団対応から個別対応への検討をより積極的にすすめることが今求められているのではないだろうか。

また、利用者の要因の「a 今までの生活と比較しての施設環境の受け入れにくさ」ではスマホや携帯電話が施設内では使えない状況が利用の抵抗感となっていることが指摘されている。スマホや携帯電話の不利用はDV被害者の場合加害者の居場所特定による追跡などからの危険回避、安全確保の一手段、あるいは支配の手段化しているスマホや携帯による連絡の遮断と支配的関係性の意識化を目的としていると考えられる。安全の確保として重要な対応と施設側は判断していると推察されるが、そのことは被害者が加害者以外の友人や知り合い等との関係も一時的に断たれるというジレンマを生み、また現代社会では重要な情報入手手段となっているスマホや携帯の不利用は自立に必要な情報入所への一時的な障がいとなっていく可能性もあるのでないだろうか。利用者の求める生活の質の保障と支援者が重要視する安全の保障とがコンフリクトを起こしていると言わざるを得ない。

利用者は「b 住み慣れた地域を離れ、社会資源を失うことへの不安・おそれ」を持ち、そのことが一時保護や入所を躊躇する要因となっていることが結果では示された。この住み慣れた地域で暮らしていきたいと思う利用者の思いとその一方でそのような思いを持つ利用者の相談をうける市町村の相談担当者には「(1)「なるべく遠くが安全」との考え方」や「(2) 身の安全が優先という考え方」があることが明らかとなっており、利用者の思いと相談担当者の考え方は対立している。前述したように施設が安全の保障を重要視する考えを持っているのと同様に、市町村も安全の保障を重要視する考え方を持っている。ここでも利用者の求める生活の質の保障と支援者が重要視する安全の保障とがコンフリクトを起こしていることがうかがえる。利用者の要因として施設という安全で守られた環境の持つメリットがさまざまな理由によって利用者には充分理解されないために利用者の中に「e 安全と日常生活の維持の軽重の判断しがたさ」があることが指摘されたが、たしかに安全で守られた環境という施設のメリットはあるもののここでは利用者には生活の質の保障より安全の保障を重

視する考え方を勧めようとする支援者側の一種のパターンリズムが働いているように思われる。利用者の求める生活の質の保障と支援者が重要視する安全の保障がコンフリクトを起こしている事を明確に認識し、コンフリクトを解決する方策の検討を進めるべきであろう。

このコンフリクトはさらに女性支援のうちでも特にDVの支援に関する根本的な考え方に疑問を投げかける。その疑問とはなぜ被害者だけが住み慣れた地域を離れ、社会資源を失わねばならないのか、加害者が地域を去るという考え方を検討する視点はないのかという疑問である。国際社会では、ヨーロッパ評議会（Council of Europe）の「女性に対する暴力及びDV防止法条約（Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence：イスタンブール条約と呼ばれる）」（2011）においてはその52条で条約締結国に日本における保護命令とは別に被害者の安全を確保するために被害者ではなく加害者が居所を去る法的措置を取るよう求めている。日本におけるDVの被害者支援は現在まで安全確保のために被害者が暴力から逃れるために住み慣れた居宅や地域から去る支援、逃げた先の新しい居宅や地域での支援に特化されて整備されてきている。日本でも被害者ではなく加害者が居所を去るという対応に関心が寄せられている（今井雅子 2015）。日本でも今後は被害者が居宅や地域を去らずにすむ方法の検討を始める時期に来ていることをこの結果は示しているだろう。

結果では、施設の側の「**b 多重課題を抱える人への対応への「拒否感」**」がまた女性相談センター（婦人相談所）の側の「**a 多重課題を抱える人への措置への考え方**」が分析され、女性であることによって社会的に抱える事になった課題の他に障がい、病気、若年、高齢、貧困など多重な課題を抱える利用者は一時保護や入所の措置がなされにくいことが示された。女性を支援する施設がすべての女性にとってセーフティネットとしては機能していない、多重課題を抱えた女性が支援からこぼれ落ちている可能性が示唆されている。湯澤直美・戒能民江・堀千鶴子（2013）は「制度からこぼれおちる女性たち」として、若年や障がいなどの条件を持つ女性の状況を指摘しているが、本調査の結果は、その指摘に重なるものとなった。2016年に施行された障害者差別解消法はその第7条で「行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。」と規定している。人的環境や物理的環境が充分と言えない施設環境での一時保護や入所の受け入れは結果的には障がいのある女性に不利益をもたらすという判断や障がいの状況によっては現施設の環境での対応には限界があり求められる対応は合理的配慮の域を越えるとの判断があると推察され、その判断は措置のされにくさが「不当な差別的取扱い」でないことの正当な理由となりえるだろう。しかし、もし障がいを理由に公的な事業による施設の利用が制限されるとしたらそれは解消すべきであるとの法の精神は、原則女性支援の領域においても広く認識されるべきである。障がいを抱える女性利用者の措置をスムーズに行うために一時保護や入所施設で最大限の受け入れ対応を検討すべきである。

女性相談センター（婦人相談所）の要因では「**b DV法以外の高齢者虐待、障がい者虐待、児童虐待などの支援の棲み分けと連携の考え方の要統一**」がまた市町村の要因の庁内連携の課題として「**e しくみとしての連携の課題**」が示された。市町村の担当者は、女性相談センター（婦人相談所）から売春防止法やDV法より他法優先の考え方が示されることを認識しつつ、一律に他法優先ではなく、ケースバイケースの状況で判断してほしいと指摘している。現状他法優先との原則があるとしても、もう少し具体的にどのような場合に利用者への支援は女性であることを優先し女性であることから生じる課題を管轄する部署が中心となるのか、それともその女性が持つ一属性である高齢、障がいなどを優先しその課題を管轄する部署が中心的に担当するのか明確な判断が公的に示される必要があるだろう。この明確化がないために、女性相談センター（婦人相談所）と市町村の間で意向のずれや支援への混乱が生じ、それが一時保護や入所のスムーズな利用の阻害に結びついて

いると考えられる。

また、どちらが管轄し支援を中心的に行うにしても女性の持つ多重性に対応した支援であるべきであり、女性相談センター（婦人相談所）と市町村の高齢、障がい、疾患を含む各部署、市町村内の各部署間での連携や協働は必須となる。根拠法で線引きし中心的な役割を担う部署に支援を「丸投げ」するのではなく、複数の部署が支援の責任を担い合う連携や協働の実現が求められる。

さらに、施設の要因として「c 多様な生活ニーズを持つ人へのケアの対応に関する課題」や「d 自立生活に向けての相談の力量（施設間の格差）」、また女性相談センター（婦人相談所）の要因として「e 入所中のケースワークの課題」や「d ケースワーカーによる対応と判断のばらつき」が分析されている。多重な課題を抱える女性が一時保護や入所した場合、いままで意識的に蓄積されてきた女性の課題に焦点づけた支援やケア以外に、高齢や障がいから生じるニーズに対応するケアや支援の専門性が担保される必要があるだろう。それらの専門性を担保する研修が求められる。また、専門性をバックアップするため、いままでの嘱託医などのシステムに加え高齢や障がい領域の専門家からのコンサルテーションやスーパービジョンが広く受けられるシステムの構築も同時に求められる。このような研修やシステムが多重課題を抱えた女性の支援への困難感を低減させ、スムーズな施設利用を可能とする一つの方法であろう。

このような個別支援の質の改善に関する要因は施設、女性相談センター（婦人相談所）のみならず市町村の相談担当者の「g 相談の力量」でも分析されている。将来設計を共に考え本人が納得のいく結論を共に導きだす力や多くの窓口と連携しそれら全体をコーディネートする力が必要だが、それらが不足している場合があることが指摘された。市町村の相談担当者に焦点づけた力量向上のための研修も必要である。高瀬和子（2013：214-217）は市町村の相談担当者（特に婦人相談員）のコーディネート業務の重要性を指摘しているが、その力量の内容については十分に言及していない。それらの明確化を含めた研修の企画化が重要であろう。

最後に上記のように、女性の一時保護や施設入所の利用を阻害する4つの要因（①利用者の要因、②市町村の要因、③施設の要因、④女性相談センター（婦人相談所）の要因）は、相互に関連し合い、影響を及ぼし合っていることが判明した（図1）。そのため一つの阻害要因の解決だけでは女性の一時保護や施設入所の利用が減少し、保護を必要としている女性に適切な支援が提供されているのかという問題の解決には至れず、すべての阻害要因を視野にいたった解決方策の実現が望まれる。また、女性への支援の一環として、一時保護や入所施

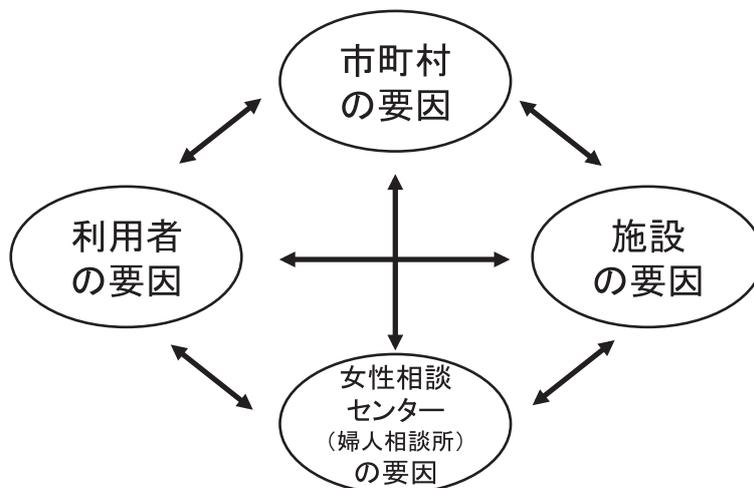


図1 一時保護・施設入所に関する4つの阻害要因

（筆者作成 2018年12月1日）

設をさらにセーフティネットとして活用していくためには、マクロ（女性支援の基本的原則の再検討、法律での対応、国レベルでの連携・協働の合意形成）、メゾ（多機関・施設間、庁内の各部署間での効果的連携・協働の構築）、ミクロ（専門職、相談窓口の相談・対応・支援力量の向上）レベルで課題解決を図る必要があることが示唆された。この3層における課題解決の推進を同時に実施していくことは決して容易なことではない。特にマクロレベルの法改正などには時間を要するが、可能な面からの現実的な対応と長期的取り組みが同時に進行する必要があるだろう。

本研究は、市町村の相談担当者を対象に行われた調査に基づく結果であり、一つの視点からの分析であり自ずと限界があることは否めない。特に本研究の元となった「大阪府女性保護支援に係る調査」では一時保護や入所施設の利用当事者である女性を対象とする調査は行われなかった。今後は当事者の視点をもっと直接的にすくい上げるためにヒアリング調査あるいはアンケート調査が実施されることが求められる。それらを踏まえ、当事者と共に女性への支援を考え、計画していくことが今後さらに進められることを期待する。

## 注

- (1) パートナー間暴力（Intimate Partner Violence: IPV）という表現は、近年欧米で用いられ始めている概念で、親密な関係を男女の間のつまり異性愛だけでなく男性および女性同性愛における親密な関係をも含むより多様なパートナー関係における暴力を示す概念である。本稿は、さまざまな社会的問題に直面する女性に対する支援を検討するという基本的視点をもって執筆されている。そのため、本稿では、パートナー間暴力のうち、特に異性愛間のそして男性パートナーから女性パートナーに対する暴力に焦点づけてそれをDVという表現で以降記述する。
- (2) DV防止法による一時保護に関しては、婦人相談所が、DV防止法による配偶者暴力相談支援センターの機能を兼務しているため、婦人相談所の一時保護所においてもDV防止法による一時保護を実施している。
- (3) 一時保護者は本人以外にも本人が同伴する子どもや親などの家族がおり、大阪府によればH26年で542名、H28年で339名の家族が一時保護を利用している。
- (4) 大阪府では、売春防止法で規定された婦人相談所を女性相談センターという名称で呼んでいる。その状態を明確に表わすため、本稿では以降「女性相談センター（婦人相談所）」と表記する。またこの女性相談センターがDV防止法による配偶者暴力相談支援センターの機能も兼務している。
- (5) 本稿での障がいという表記は、身体障がい、知的障がい、発達障がい、精神障がいをすべて含んで表記している。

## 引用・参考文献（アルファベット順）

Council of Europe (2011) “Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence”

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482e>（最終アクセス2018年11月30日）

林千代編（2008）『「婦人保護事業」50年』ドメス出版

今井雅子（2015）「欧州評議会「イスタンブール条約」」『国際女性』No.29 84-88頁

厚生労働省（2018）「第1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 資料6-1 婦人保護事業の現状について」

内閣府男女共同参画局（2017）「配偶者からの暴力に関するデータ」

大阪府社会福祉審議会新たな課題検討専門分科会女性保護支援等検討専門部会（2018）「大阪府における保護を必要とする女性への支援のあり方について 提言」

高瀬和子（2013）「自治体（福祉事務所など）における支援」高島克子編著『DVはいま 協働による個人と環境への支援』ミネルヴァ書房 211-231頁

湯澤直美・戒能民江・堀千鶴子編（2013）「制度からこぼれおちる女性たち」戒能民江編著『危機をのりこえる女たち—DV法10年、支援の新地平へ—』信山社 61-97頁

謝辞：本調査にご協力いただきました市町村の調査対象者の方々に心より感謝申し上げます。

## **A qualitative analysis of factors inhibiting the use of public shelter and long-term support facility for women: An interview research to staffs in charge of the consultation to women in municipal governments**

Kyoko Yamanaka<sup>1)</sup>, Hanako Iwamoto<sup>2)</sup>, Kanako Masui<sup>2)</sup>

1) Osaka Prefecture University

2) Visiting Researcher, Osaka Prefecture University

### **Abstract**

**Objective:** The objective of this research is to analyze the factors inhibiting the use of public shelter and long-term support facility for women and to obtain the suggestion to the better support for Women. **Method:** Data was collected through semi-structured interviews to 42 staffs in charge of the consultation for women in 11 municipal governments in Osaka and analyzed qualitatively. **Result and Consideration:** From the result of qualitative analysis on interview records, four factors inhibiting the use were found, (1) the factor related to user, (2) the factor related to staffs of municipal governments, (3) the factor related to public shelter and long-term support facility and (4) the factor related to the prefectural women's consultation office. It was considered that four factors were mutually related and influenced by each other. In order to facilitate the use, problem solving in macro, mezzo and micro levels are needed.

Key Words: support for women, use of public shelter and long-term support facility,  
factor inhibiting the use, staffs of municipal governments