

全国の婦人相談所の運営に関する実態調査

バンドウ ミチコ モリカワ ミエ
阪東 美智子*1 森川 美絵*2

目的 全国の婦人相談所の運営状況を概観し、支援体制や業務内容に関する全国的様相と地域間の相違を明らかにすることを目的とした。

方法 平成22年度婦人保護事業実施状況報告および婦人保護事業実態調査の結果を二次的に利用した。分析においては、都道府県の女性人口を補足データとして用い調整した。

結果 婦人保護事業における各都道府県の職員の配置（女性人口10万人当たり）は、婦人相談所では最少0.17人、最多4.77人で28倍の格差が、一時保護所では最少0.26人、最多3.66人で14倍の格差が、婦人相談員（市区を含む）は最少0.39人、最多3.95人で10倍の格差がみられた。婦人相談所の業務として必要と思われる16項目に関する要綱または手引き等の策定状況は、「DV被害者の保護支援」「ケースの要保護性の判断基準や保護の実施方法」「緊急対応（暴力加害者からの追及への対応等）」「電話相談」の4項目について半数以上の婦人相談所が策定していたが、一時保護中および退所後の支援、妊婦や性暴力被害者など特段の配慮が必要と思われる対象者への支援、市町村や他機関との連携に関しては、制度や環境の構築が遅れていることが明らかになった。相談の受付状況については、婦人相談所で受け付けるものとそれ以外の場所で婦人相談員が受け付けるもので、その方法や来所相談者の類型が異なっており、都道府県間の差も大きかった。なお、婦人相談員数と婦人相談員が行った相談実人員数の間にはかなりの相関があった。

結論 婦人保護事業は国全体として取り組むべき大きな課題となっているが、本調査からは、婦人保護行政のあり方が地域特性に帰す範囲を越えて地域ごとに大きなばらつきのあることが示唆された。婦人相談所等の機能や体制を見直し、再構築を図ることが求められる。

キーワード 婦人相談所、婦人保護事業、婦人相談員

I 緒 言

日本の女性保護の中核的行政機関は、都道府県に設置義務のある婦人相談所である。婦人相談所は、機関設置根拠となる売春防止法による対象規定のほか、DV防止法の対象規定や人身取引被害女性など対象を拡大してきており、設置根拠と拡大する対象の乖離のもと、保護支援を受ける者の視点を尊重する女性福祉としての事業の再構築が主張されている^{1) - 3)}。にもかかわらず、婦人保護事業の業務の全国的な実態や

そのバラつきについての実証的なデータが不足している。そこでまずは全国の婦人保護事業の実態把握を行い、全国の婦人相談所の支援体制や業務内容に関する全国的様相と地域間の相違を明らかにすることとした。

II 方 法

(1) 使用するデータ

厚生労働省雇用均等・児童家庭局の協力を得て、「平成22年度婦人保護事業実施状況報告」

* 1 国立保健医療科学院生活環境研究部主任研究官 * 2 同医療・福祉サービス研究部特命上席主任研究官

「平成23年度婦人保護事業実態調査」の2つの調査結果を利用した。前者は、①都道府県本庁の業務、②婦人相談所・婦人保護施設の設置状況、③婦人相談所の業務、④婦人相談所一時保護（一時保護全体）の業務・一時保護委託の状況・婦人相談所一時保護後の状況、⑤婦人相談員の業務（都道府県・市）、⑥婦人保護施設の業務の6つの内容から構成されているが、ここでは②③⑤の婦人相談所の設置状況・業務、婦人相談員の配置状況・業務に関する結果を用いた。後者は、①婦人相談所における夜間休日の対応状況、②一時保護委託状況、③法的対応等の状況、④組織的な業務運営（マニュアル等の整備）、⑤平成22年度中に改正・改訂または発行した資料等の5つの内容から構成されているが、ここでは②と④の結果を用いた。

（2）分析方法

分析にあたり、職員の人数や相談実人員数等は、都道府県の規模の影響を考慮し、婦人保護事業の対象となる女性人口を用いて調整を行った。なお、都道府県の女性人口のデータは、総務省統計局の「社会生活統計指標－都道府県の指標－2012」を用いた。

職員の配置については、常勤・非常勤、専従・兼務の別や、職種の配置バランスなどがあるが、ここでは常勤・非常勤を問わず婦人相談所の職員の合計数および一時保護所の職員の合計数を概観した。兼務については、従事者の1週間の勤務延時間数を婦人相談所において従事者が勤務すべき1週間の時間数で除した換算数を用い、また嘱託医については合計数から除いた。婦人相談員数は、常勤・非常勤、専従・兼

務を問わず、都道府県ごとの合計人数で算出した。

さらに、「婦人保護事業実施要領」には「都道府県は、管内の社会環境等に応じて必要と認められる数の婦人相談員を設置しなければならない」という記載があることから、人員配置状況を測る一つの目安として、婦人相談員数と婦人相談員が行った相談実人員数との相関関係を調べた。

解析にはSPSS Ver19. を使用した。

（3）倫理的配慮

本研究で使用したデータは行政資料として厚生労働省が実施した既存調査結果の二次利用であり、すべてのデータは都道府県別に集約されていて個人が特定できない内容になっている。また、本稿執筆においては、都道府県を匿名化し、人口や面積などで特定できないよう表記に配慮した。なお、本研究は、国立保健医療科学院の疫学研究倫理審査専門委員会の審査を受けた（承認番号NIPH-IBRA # 11019）。

Ⅲ 結 果

（1）婦人相談所・一時保護所の職員の配置状況

婦人相談所の職員の合計数（女性人口10万人当たり）は、最も少ないところで0.17人、多いところで4.77人であり、その格差は28倍であった。「0.5～1.0人未満」「1.0～1.5人未満」の規模がそれぞれ3割であったが、「2.0人以上」も2割弱を占めた（表1）。

次に一時保護所の職員の合計数（女性人口10万人当たり）は、最も少ないところで0.26人、多いところで3.66人であり、その格差は14倍であった。「0.5人未満」「0.5～1.0人未満」「1.0～1.5人未満」の規模に9割強が含まれた（表1）。なお、一時保護所の職員配置において、「同伴児対応職員」を配置しているところが18箇所あった。

（2）婦人相談員の配置状況

都道府県の婦人相談員は合計で468人であり、

表1 職員配置と一時保護委託の状況（女性人口10万人当たり）

（単位 箇所、（ ）内％）

	婦人相談所 内職員	一時保護所 内職員	婦人相談員 (県+市)	委託施設
総 数	47(100.0)	47(100.0)	47(100.0)	47(100.0)
0.5人未満	6(12.8)	12(25.5)	1(2.1)	26(55.3)
0.5～1.0人未満	14(29.8)	17(36.2)	9(19.1)	15(31.9)
1.0～1.5人未満	14(29.8)	14(29.8)	12(25.5)	-(-)
1.5～2.0人未満	4(8.5)	1(2.1)	9(19.1)	4(8.5)
2.0人以上	9(19.1)	3(6.4)	16(34.0)	2(4.3)

専従277人、兼務191人であった。常勤・非常勤別では、前者が85人、後者が383人で、常勤の割合は18%であった。約半数の230人が婦人相談所に配置されており、次いで福祉事務所が164人、支庁・地方事務所が53人、本庁6人、その他15人であった。婦人相談所に婦人相談員の配置がない都道府県が1箇所あったが、この自治体では婦人相談員全員が福祉事務所に配置され母子自立支援員と兼務していた。福祉事務所に婦人相談員を配置している都道府県はこの他に15箇所あった。

市の婦人相談員は298市区に合計672人が配置されており、専従278人、兼務394人であった。常勤・非常勤別では、前者が153人、後者が519人で、常勤の割合は23%であった。市の婦人相談員の配置は、福祉事務所467人、本庁154人、支庁・地方事務所3人、婦人相談所1人、その他47人であった。

都道府県および都道府県下の市の婦人相談員の合計数（女性人口10万人当たり）は、最も少ないところで0.39人、多いところで3.95人であり、その格差は10倍であった。都道府県の約3分の1が2.0人以上となり、これを含め約8割が1.0人以上となった（表1）。

（3）一時保護の委託状況

一時保護の委託契約施設の数は、全国で合計

292箇所であった。委託先の種別では、多い順に、母子生活支援施設106箇所、民間団体99箇所、児童福祉施設29箇所、婦人保護施設21箇所、知的障害者施設14箇所、老人福祉施設8箇所、身体障害者施設7箇所、保護施設6箇所、その他2箇所であった。

都道府県別（女性人口10万人当たり）では、5割を超える自治体が0.5箇所未満、9割弱が1.0箇所未満に分類された。一方で2.0箇所前後の委託施設数を持つ自治体も1割強存在した（表1）。

（4）組織的な業務運営

婦人相談所において現在使っている、組織として策定した要綱または手引き、マニュアル等について確認した（表2）。「DV被害者の保護支援」に関するものは8割弱の自治体で整備されていたが、これを含め表中の16の業務運営において組織として策定した要綱等があるという回答が5割を超えたのは、「ケースの要保護性の判断基準や保護の実施方法」「緊急対応（暴力加害者からの追及への対応等）」「電話相談」の計4項目にとどまった。逆に、組織的な業務運営の整備がほとんど進んでいない項目は、「要保護妊婦へのケア・支援の方法またはプログラム」「一時保護所（委託先含む）を退所した後のアフターケア・支援の方法またはプログラム」

表2 組織的な業務運営の整備状況（マニュアル等の整備の有無）

（単位 箇所、（ ）内%

	あり	なし	策定中 ¹⁾
ケースの要保護性の判断基準や保護の実施方法	28 (59.6)	19 (40.4)	- (-)
DV被害者の保護支援	37 (78.7)	9 (19.1)	1 (2.1)
人身取引被害者の保護支援	6 (12.8)	41 (87.2)	- (-)
緊急対応（暴力加害者からの追及への対応等）	27 (57.4)	15 (31.9)	5 (10.6)
電話相談	25 (53.2)	19 (40.4)	3 (6.4)
一時保護中の保護女性に対するケア・支援の方法またはプログラム	19 (40.4)	28 (59.6)	- (-)
一時保護中の同伴児童に対するケア・支援の方法またはプログラム	13 (27.7)	33 (70.2)	1 (2.1)
一時保護所（委託先含む）を退所した後のアフターケア・支援の方法またはプログラム	5 (10.6)	42 (89.4)	- (-)
外国人に対する支援・関係機関連携の方法	15 (31.9)	32 (68.1)	- (-)
要保護妊婦へのケア・支援の方法またはプログラム	4 (8.5)	43 (91.5)	- (-)
性暴力被害者（性的虐待を含む）に対するケア・支援の方法またはプログラム	5 (10.6)	42 (89.4)	- (-)
市（区）町村との連携	20 (42.6)	26 (55.3)	1 (2.1)
広域支援・広域連携	9 (19.1)	38 (80.9)	- (-)
一時保護中の同伴児童や18歳未満女子に対する児童相談所との連携	7 (14.9)	40 (85.1)	- (-)
司法機関との連携や保護命令申立に関する支援方法	12 (25.5)	34 (72.3)	1 (2.1)
医療機関との連携方法	11 (23.4)	34 (72.3)	2 (4.3)

注 1) 「策定中」とは、調査年度（平成23年度）中に完成するめどが立っている場合を指す。

表3 組織的な業務運営の整備状況（マニュアル等が整備されている項目数）

(単位 箇所、() 内%)

整備項目数	婦人相談所数
総 数	47 (100.0)
0	5 (10.6)
1～4	16 (34.0)
5～9	21 (44.7)
10以上	5 (10.6)

ラム」「性暴力被害者（性的虐待を含む）に対するケア・支援の方法またはプログラム」「人身取引被害者の保護支援」「一時保護中の同伴児童や18歳未満女子に対する児童相談所との連携」であり、妊婦や同伴児童・18歳未満女子、人身取引被害者など、従来から婦人相談所が対応してきた要保護女子のカテゴリーとは異なる対象層に対するケア・支援の方法や、一時保護所退所後のアフターケア等の業務に関するものであった。

婦人相談所ごとに、提示した16の業務運営についてどの程度組織として要綱等を整備しているのかを横断的にみたところ、どの項目にも組織として策定した要綱等がない自治体が5箇所あった（表3）。逆に、10以上の項目で組織としての体制整備ができているところが5箇所あり、婦人相談所によって組織としての業務運営の整備状況に大きな開きがあった。

（5）相談受付状況

婦人相談所において受け付けた相談実人員は133,445人（暴力被害男性を含む）であった。都道府県別の相談実人員（女性人口10万人当たり）は68.1人から518.7人まで開きがあったが、半数の婦人相談所が「100～200人未満」に分類された。このうち婦人相談所で婦人相談員が行った相談実人員は98,469人（暴力被害男性を含む）であり、都道府県別の相談実人員（女性人口10万人当たり）は0人から402.4人まで開きがあった。婦人相談所内に配置されている婦人相談員数（女性人口10万人当たり）と婦人相談員が行った相談実人員数（女性人口10万人当たり）の相関係数は0.453（ $p < 0.01$ ）であり、

図1 婦人相談員数と婦人相談員が行った相談実人員数（婦人相談所内）

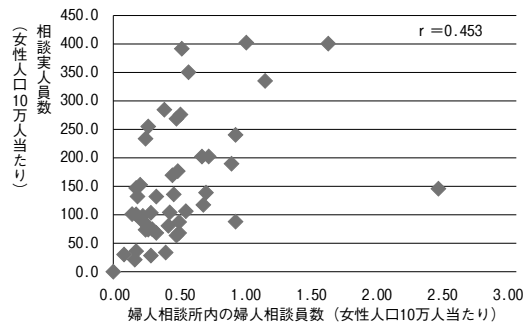


図2 婦人相談員数と婦人相談員が行った相談実人員数（婦人相談所以外）

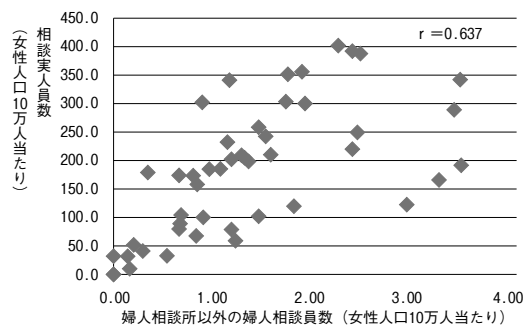


表4 相談実人員に占める来所による相談の割合

(単位 箇所、() 内%)

	婦人相談所	婦人相談所以外
総 数	47 (100.0)	47 (100.0)
相談なし	- (-)	2 (4.3)
10%未満	14 (29.8)	2 (4.3)
20 %	24 (51.1)	- (-)
30 %	6 (12.8)	2 (4.3)
40 %	- (-)	6 (12.8)
50 %	2 (4.3)	13 (27.7)
60 %	- (-)	9 (19.1)
70 %	- (-)	8 (17.0)
80 %	1 (2.1)	1 (2.1)
90 %	- (-)	3 (6.4)
90%以上	- (-)	1 (2.1)

かなりの相関がみられた（図1）。一方、婦人相談所以外に福祉事務所等に配置される婦人相談員が行った相談実人員は133,544人（暴力被害男性を含む）であった。都道府県別にみると、相談実人員（女性人口10万人当たり）は0人から401.9人まで開きがあったが、半数が200人未満までに分類された。婦人相談所以外に配置されている婦人相談員数（女性人口10万人当

り)とその婦人相談員が行った相談実人員数(女性人口10万人当たり)の相関係数は0.637($p < 0.01$)でありかなりの相関がみられた(図2)。

相談の種別は主に電話相談と来所による相談に分かれるが、婦人相談所内では電話相談が約87%、来所による相談が約12%であった。ただし都道府県によって大きな開きがあり、相談実人員に占める来所による相談の割合は最も低いところで1.0%、最も高いところで71.8%であった(表4)。一方、婦人相談所以外では、来所による相談が約52%、電話相談が約45%であった。ただしこれも都道府県によって大きな開きがあり、相談実人員に占める来所による相談の割合は相談がなかった都道府県を除いて最も低いところで7.9%、最も高いところで96.3%であった(表4)。

(6) 来所相談者の類型

来所による相談者は、大別すると「配偶者からの暴力被害女性(以下、DV被害女性)」と「生活困難等による要保護者」に分類できる。婦人相談所で受け付けた来所相談者をみると、DV被害女性の割合は、全国では62.8%であり、各婦人相談所単位ではおおむね60~70%台であるが、少ないところでは来所相談者の3分の1(33.9%)にとどまり、多いところでは来所相談者のほぼ全数(98.6%)を占めていた(表5)。一方、婦人相談所以外で受け付けた来所相談者をみると、DV被害女性の割合は全国で35.9%であり、都道府県単位ではおおむね20~40%台であった。少ないところは来所相談者の3.4%だが、多いところでは89.5%にのぼり、地域によって開きがあった(表5)。

Ⅳ 考 察

(1) 婦人保護事業における職員の配置

婦人相談所の職員配置については、常勤・非常勤の別や職種のバランスが取れているかなど質的な問題と、人数や専従・兼務の別など量的な問題がある。今回は質的な側面に関する分析

表5 来所相談者に占めるDV被害女性の割合

(単位 箇所, () 内%)

	婦人相談所	婦人相談所以外
総 数	47 (100.0)	47 (100.0)
相談なし	- (-)	2 (4.3)
10%未満	- (-)	2 (4.3)
20 %	- (-)	1 (2.1)
30 %	- (-)	11 (23.4)
40 %	2 (4.3)	12 (25.5)
50 %	2 (4.3)	8 (17.0)
60 %	7 (14.9)	4 (8.5)
70 %	11 (23.4)	4 (8.5)
80 %	14 (29.8)	2 (4.3)
90 %	8 (17.0)	1 (2.1)
90%以上	3 (6.4)	- (-)

は行っていないが、たとえば常勤・専従職員の配置人数をみると、複数配置しているところがある一方で、常勤・専従の職員が全くいない婦人相談所が14箇所、うち非常勤にも専従がいないところが3箇所あったことから、婦人相談所間で質的な格差が存在すると推察する。量的な側面については、女性人口10万人当たり換算して比較したところ、婦人相談所では28倍の自治体間格差があった。

一時保護所の職員配置についても14倍の自治体間格差があった。一時保護所の方が婦人相談所の職員配置に比べて格差は小さいが、職員数自体は婦人相談所よりも低めであった。一方、一時保護所の4割弱で「同伴児童対応職員」を配置しており、質的な充足がみられるところもある。

婦人相談員の配置については、法令で非常勤と定められているが、都道府県の婦人相談員の18%、市区の婦人相談員の23%が常勤であった。都道府県の婦人相談員は、全国でみると約半数は婦人相談所に配置されており、残りの半数は福祉事務所や支庁・地方事務所に配置されている。しかし、婦人相談所に婦人相談員を全く配置せず福祉相談所にのみ配置している自治体もあり、都道府県によって独自の配置をしているところがある。市区の婦人相談員の場合は、約7割が福祉事務所に配置され、残りは本庁などに配置されている。婦人相談所よりも市区に配置されている婦人相談員の方が人数は多く、県と市区の婦人相談員を合計すると自治体間格差

は軽減するものの、女性人口10万人当たりの婦人相談員数は最も少ない自治体と最も多い自治体では依然10倍の開きがある。

(2) 業務運営の状況

一時保護委託の状況については、女性人口10万人当たり1.0箇所を満たない都道府県が9割弱を占めており、都道府県による格差はほとんどないものの、全般的に委託数は少ない。施設数が充足しているかどうかについては、婦人相談所に設置されている一時保護所の定員数や入退所者数なども含めた検討が必要である。

業務運営については、婦人相談所の業務として必要と思われる16の項目に関する要綱または手引き・マニュアルの策定状況によると、「DV被害者の保護支援」「ケースの要保護性の判断基準や保護の実施方法」「緊急対応（暴力加害者からの追及への対応等）」「電話相談」など、DV法関連については半数以上の婦人相談所で組織的な対応が行われていると推測されるが、それ以外の項目は組織として目に見える形で作業手順や対処方法が可視化されていない。特に組織的対応が弱い項目は、①一時保護中および退所後の支援、②妊婦・外国人・性暴力被害者・人身取引被害者など特段の配慮が必要と思われる対象者への支援、③市町村や他機関との連携の3分野にまとめられる。

(3) 相談の受付状況

相談の受け付けは、婦人相談所で受け付けるものと、婦人相談所以外の福祉事務所等で婦人相談員が受け付けるものに大別できる。相談実人員数はそれぞれほぼ同じボリュームである。

配置されている婦人相談員数と相談実人員数は、婦人相談所と婦人相談所以外のいずれにおいてもかなりの相関がみられ、「婦人保護事業実施要領」にある「管内の社会環境等に応じて必要と認められる数の婦人相談員を設置」という状況は、相談実人員数からみればほぼ満たされている。ただし、実際には婦人相談員のほか相談指導員が相談を受け付けていたり、自治体によっては電話相談員を別途配置している

ところもある。そもそも相談実人員数が管内の社会環境等を十分反映しているのかということも含め、さらに詳細な検討が必要である。

相談受付の方法は、婦人相談所とそれ以外で大きな違いがある。婦人相談所ではほとんどが電話相談であり来所による相談は1割強しかないが、婦人相談所以外では来所による相談が半数を超え電話相談を上回っている。婦人相談所における来所による相談の割合が少ない理由の一つとして、併設している一時保護所の存在があると思われる。婦人相談所によっては、暴力加害者からの追及を防ぐために、アクセスをオープンにせず、あらかじめ電話予約などを行うことを来所相談の条件としているところがある。

来所による相談者の類型も、婦人相談所と婦人相談所以外での受け付けでは様相が異なっている。前者ではDV被害女性の割合が高く、来所相談者の6割以上を占めているが、後者ではその割合は4割に満たず逆に生活困難等による要保護者の割合が高い。この理由として、婦人相談所以外の場合はもっぱら福祉事務所での相談であり、生活保護の申請者と同等の生活困難者が相談に訪れやすい環境があると考えられる。逆に、DV被害女性は、福祉事務所等を相談の窓口として捉えていない可能性がある。

以上から、相談実人員や来所による相談の割合、相談者の類型は、いずれも都道府県によって大きな差があることが明らかになった。しかし、この差が婦人相談所等の相談体制の違いによるものなのか、それとも各地域の社会・経済条件や慣習、結婚・家族観など他の要因によるものなのかは、今回の結果からは不明であり、今後のさらなる検証が必要である。

V 結 語

全国の婦人相談所の職員および婦人相談員の配置、婦人相談所における業務運営、婦人相談所や婦人相談員が受け付けた相談のいずれの状況も、都道府県によって大きな違いがあった。ただし、婦人相談員数と婦人相談員が行った相

談実人員数にはかなりの相関がみられた。業務運営においては、一部の業務を除いて組織的な対処方法や手順を可視化し共有化するツール（手引きやマニュアル等）がなく、特に、一時保護中や退所後の支援、妊婦や性暴力被害者など特段の配慮が必要と思われる対象者への支援、市町村や他機関との連携において、制度や環境の構築が遅れていることが明らかになった。

要保護女性やDV被害女性の保護・支援は、地域の特性を踏まえた自治体の計画に基づいて実施されることになっているとはいえ、国全体として取り組むべき大きな課題となっている⁴⁾。本調査からは、婦人保護行政のあり方が地域特性に帰す範囲を越えて地域ごとに大きなバラツキのあることが示唆された。婦人相談所など関連機関の機能や体制をあらためて見直し早急に再構築を図る必要がある。

なお本研究は、平成23年度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：代表：森川美絵）にて実施した。

文 献

- 1) 吉田恭子. 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 1994; 473: 34-7.
- 2) 方居木英人. 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. 東京: 有斐閣, 1995: 241-52.
- 3) 林千代編. 「婦人保護事業」50年. 東京: ドメス出版, 2008.
- 4) 内閣府. 第3次男女共同参画基本計画, 2010, (<http://www.gender.go.jp/kihon-keikaku/3rd/index.html>) 2012.12.6.