

〔研究ノート〕

DV 防止法制定に伴う婦人保護事業の変容 － A 県婦人相談所における変化を中心に－

佐藤 恵子¹⁾

Enactment of “Act on the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims” and reorganization of protective care for women: A case study at A Counseling Center for Women

Keiko Sato¹⁾

Abstract

The purpose of this paper is to show how protective care for women in Japan has been changing after the enactment of “Act on the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims” through a case study at A Counseling Center for Women. The effects of the law on the facility were examined from various viewpoints. As a result, it became clear that A Counseling Center for Women was beginning to provide comprehensive care for women. However, much still needs to be done to reorganize protective care for women as a core project of Women's Welfare.

(J.Aomori Univ. Health Welf. 11 : 93 - 102, 2010)

キーワード：婦人相談所、DVセンター、女性に対する総合的支援機関

Key Words : Counseling Center for Women, Spousal Violence Counseling and Support Center, Comprehensive care Facilities for Women

要旨

本稿の目的は、DV防止法制定によって婦人保護事業がどのように変容しつつあるのかを明らかにすることである。そのためにA県婦人相談所を事例として取り上げ、DV防止法制定後の変化について様々な側面から検討した。その結果、現在の婦人相談所は、DV防止法制定以前と比較して、職員増員、施設・設備の整備、相談件数の増加、支援内容の拡充、関係機関との連携・協力体制の拡大・強化など、様々な面で画期的な変貌を遂げており、女性に対する総合的支援機関としての実質を備えてきていることが明らかになった。しかし、婦人保護事業を女性福祉の中核事業として再編成していくためには、(1) 女性問題に対する支援のノウハウの蓄積と継続性の保障 (2) 一時保護所の活用と入所施設の確保 (3) 県関係機関における女性相談所の位置づけ、役割の明確化 (4) ジェンダーの視点の堅持・明確化など多くの課題が残されている。

本稿の課題

2001年4月『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』(以下DV防止法と略す)が制定され、婦人保護事業の中核機関である婦人相談所は、配偶者暴力相談支援センター(以下DVセンターと略す)として位置づけられ、DV被害者の相談・保護・支援にお

ける中心的役割を果たすこととなった。婦人保護事業は、1956年に制定された『売春防止法』の第四章(保護更生)第34～36条の規定に基づいて、要保護女子(性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子)に対する保護更生事業として発足した。その後の社会状況の変化に伴って幾度もの変遷を経て現在に至っているが、中で

1) 青森県立保健大学健康科学部社会福祉学科

Department of Social Welfare, Faculty of Health Sciences, Aomori University of Health and Welfare

もDV防止法によってDVセンターと位置づけられたことは画期的であった。

筆者は別稿『「女性福祉」の構築に向けての一考察¹⁾』(2003)において、社会福祉の一分野として女性福祉を構築する必要性と意義について論じた。女性福祉を「ジェンダーの視点で女性問題に対応する分野²⁾」として位置づけ、(1) 様々な問題を抱えた女性たちに対するジェンダー視点に基づく支援活動と(2) 現行の社会福祉の諸制度・政策の見直し・再構築という2つの側面からの取組みを行うことを提案した。そして女性福祉を具体的に構想するにあたって、婦人保護事業を女性福祉の実施体制上の中核機関と位置づけ、女性が抱える様々な問題に対して総合的に対応できる組織に発展・再編成していくことが最も現実的ではないかと考えている。このような観点から筆者は、DV防止法の制定を婦人保護事業をそのような組織へと再編成していくための好機と捉え注目してきた。

DV防止法制定に伴う婦人保護事業の変容については、堀千鶴子と湯澤直美が異なる見解と評価を表明している。堀は、『ドメスティック・バイオレンス防止法施行後の婦人保護事業』及び『婦人相談所の現状に関する一考察』において、千葉県婦人相談所の変容過程を分析するとともに、婦人相談所の利用者の動向及び関東地方の婦人相談所の幹部職員に対するインタビュー調査を行った結果、「DV防止法によって、婦人保護事業本来の目的であった売買春問題を抱えた女性への支援は一層希薄化した。さらに加えて、DV被害者支援というあらたな課題が出現し、ますます混迷の度合いは深まっている。³⁾」と否定的な評価を下している。

これに対して湯澤直美は、『売買春の変遷と婦人保護事業の現代的展開』において、DV防止法制定は、「DV被害者支援への期待から同事業への社会的関心が高まり、法的権限のないなかで蓄積してきた実践が再評価されている。またフェミニズムやジェンダーの視点、家族の権力構造への視角の必要性などが広く社会福祉関係者に周知されることとなり、社会問題としての女性問題への認識を進化させる契機となっている。⁴⁾」と述べ、婦人保護事業の社会化を促進したとして肯定的に評価している。

これらの先行研究の見解を踏まえた上で、筆者は、DV防止法による変化を積極的・肯定的に捉え、それらを基盤に婦人保護事業を再編・発展させていく方向性を提起したいと考えている。

以上のような問題関心に基づいて、本稿では、DV防止法が制定されたことにより、婦人保護事業がどのように変容しているのかについて、筆者がDV防止法制定以前から関わってきているA県の婦人相談所をとりあげ、DV防止法制定による変化の様相を明らかにし、女性に

対する総合的支援機関として再編成していく可能性と課題について考察する。

研究の方法としては、A県の婦人保護事業に関する各種行政資料による文献調査とともに、筆者がDV防止法制定以前から当該相談所に関わる中で直接入手した情報やデータを基に分析・考察する。その際、個別の相談事例は扱わず、職員等の状況について記述する場合にも個人が特定されないことがないように配慮している。

1. A県の婦人保護事業の沿革

A県では、売春防止法施行に伴い、1957年6月、県の婦人相談員5名、市の婦人相談員6名を委嘱発令する。同7月に県庁内に婦人相談所を設置、12月に別庁舎に移転し、一時保護所(定員20名)を開設した。1959年4月、婦人相談所と同一敷地内に婦人保護施設(定員30名)を設置する。しかし、1988年4月、国の婦人保護施設運営費補助金50%カットを受け、婦人保護施設を廃止している。1991年10月、現在の新庁舎に移転し、1996年4月には、名称を婦人から女性に変更した。2002年4月、DV防止法に基づくDVセンターとしての業務を開始、DVホットラインを開設し現在に至っている。

2. DV防止法施行に伴う婦人相談所の変容

DV防止法の施行に伴うA県婦人相談所の変容を(1)相談体制(2)相談状況(3)業務内容(4)機関連携(5)社会的認知の5つの側面について明らかにする。

(1) DVセンター事業開始に伴う相談体制の整備

1) 職員体制の整備・充実

表1は、職員構成の変化をまとめたものである。DVセンター業務開始にあたって、従来の婦人保護事業にもとづく保護・指導体制から、DV被害者に対する相談・支援体制への転換を図る目的で、大幅に人事を刷新した。約15年間勤めてきたベテランの相談指導員と婦人相談員1名を異動し新人を配置する。そして婦人相談所専任の相談指導員を1名から3名(内1名は保健師)に増やした。さらにDV被害女性に対する心理的支援のために臨床心理士及び嘱託医として精神科医(共に女性)を配置した。また、一時保護所入所者の夜間の見守りを強化するために業務当直員を2名から4名に増員。そしてDVホットラインの開設に伴い電話相談員(児童相談所と兼務)を配置する。また、それまで児童相談所と兼務であった所長(2005年度～)と次長(2004年度～)を専任化する、など大幅な人的整備・拡充を行っている。

2) 施設・設備の拡充

2000年まで、婦人相談所専用のスペースは2階にある一時保護所のみで、婦人相談所専用の事務室や相談室は設置されておらず同一庁舎の1階にある児童相談所と共有（実際は児童相談所に間借り状態）していた。2001年以降徐々に設備面での整備が進められ、独立した機関としての体裁が整ってきている。また、センターオートロック、防犯カメラ、エレベーターの設置、一時保護所の居室に内鍵を取り付けるなど、安全対策も充実してきている。

表1 職員構成の変化

単位：人

年度	専任	非常任	所長	次長	相談指導員	婦人相談員	事務職員	調理員	運転技能員	職業指導員	心理判定員	嘱託医	専任当直員	業務当直員	臨時職員	電話相談員	合計
1999年度			1	1											1	3	11
					2				2	1	1		2			8	
2003年度						2											14
			1	1			2	1								4	
2008年度			1	1	3											5	18
						2	1		2	1	1	2	4			13	
							5	1								6	27
														3	3		

注：兼任先はいずれも同一庁舎内に設置されているA県児童相談所である。

3) DV 関連の研修の実施

DVセンター業務開始にあたって、職員のほぼ全員が新任者だったこともありDVに関する様々な研修が実施されるとともに、内閣府主催のDV被害者支援担当職員対象の研修会に参加するなど熱心に学んだ。2001年以降県の担当課主催で、「DVとは何か」「DV被害者の心理」「DV被害者支援のあり方」「DV防止法・関連法」「DV相談実践トレーニング」など、被害者支援に必要な基本的知識と技術の習得をめざして、DVに関する第一線の専門家による研修会を実施している。

また、DVセンター業務開始時の2002年4月には『保健・医療ソーシャルワーク・アドバイザー会議』（略称『アドバイザー会議』）が設けられた。婦人相談所の相談担当職員に加えて、所長や次長も参加し大学教員2名（精神保健専門、女性問題専門）を助言者として、DV被害者支援のあり方について様々な面から検討・協議を行い理解を深めた。ほぼ毎月開催され、始めてDV被害者支援業務に取り組む相談担当者にとって、DV被害者支

援の知識と技術を習得する上で大きな拠り所となっていた。2006年度から名称が『DV職務関係者等研究協議会』（略称『DV研究協議会』）に変更され、参加者も県内のDV関係機関・団体の担当者（16団体、約20人）に拡大された。開催回数は年4回に減ったものの、関係者が一同に会して、DV被害者支援に関する情報を交換・共有し、連携・協力のあり方等について率直に話し合い理解を深める場として重要な役割を果たしている。

(2) 相談状況の変化

1) 総相談件数の増加とDV相談割合の増加

表2～表5に示したように、2002年DVセンター業務開始以降、相談件数は大幅に増加し、DVが占める割合も著しく増加している。また、一時保護所入所者の状況をみても2000年頃を契機にDVによる入所者の数、割合が大幅に増加している。夫からの暴力に関する相談は、従来からかなりの件数が寄せられてはいたのだが、DV防止法の制定により、DVが女性に対する重大な人権侵害であり、被害者の救済が社会的責任であることが公に認められ周知されたことにより、それまで声を上げることができなかった多くの被害者が相談を寄せるようになったことが推察される。DV防止法の効果の大きさを示すものといえるだろう。

2) 相談内容の多様化、複雑化

相談内容については、紙面の都合上表は省略するが、「主訴別相談受付状況」としてまとめられている。〈夫等の暴力〉〈精神的問題〉〈離婚問題〉などが多数を占めているが、2002年度から変更された29の分類項目のほぼすべてに相談が寄せられている⁵⁾。しかもいずれにも分類することができない〈その他〉の件数が、毎年あわせて約1,000件にのぼっていることから、多様でしかも複雑な内容の相談が寄せられていることが推察できる。

表2 相談受付状況の推移（相談機関・相談形態別）

単位：件

年度	婦人相談所			婦人相談員			総数
	合計	面接相談	電話相談	合計	面接相談	電話相談	
1999	912	73	839	2730	1254	1476	3642
2001	820	159	661	2654	1299	1355	3474
2002	1114	147	967	2514	1117	1397	3057
2004	1087	146	941	3181	1068	2113	3932
2007	1641	118	1523	2465	897	1568	3739

注：婦人相談所の婦人相談員（2人）が受け付けた相談件数は両方に計上されている。

2001年度以前の総数には、婦人相談所の婦人相談員の受付件数が重複して計上されており、実際より500～600件多くなっている。

表3 相談機関別「夫の暴力相談」件数及び割合の推移
単位：件（％）

年度	婦人相談所		婦人相談員		全 体	
	夫の暴力	総相談件数	夫の暴力	総相談件数	夫の暴力	総相談件数
1999	54 (5.9)	912	70 (2.6)	2730	124 (3.4)	3642
2001	139 (17.0)	820	347 (13.1)	2654	486 (14.0)	3474
2002	183 (16.4)	1114	484 (19.3)	2514	667 (18.4)	3628
2004	178 (16.4)	1087	1010(31.8)	3181	1139(29.0)	3932
2007	208 (12.7)	1641	727 (29.4)	2469	860 (23.0)	3739

注：2001年度以前の全体の総相談件数は、実際より500～600件程度多く計上されているため、夫の暴力相談の割合は表の数字よりも若干高いと推測される。

表4 一時保護所入所状況の推移

単位：人

年度	入所者数	入所延人数	一日平均入所者数	1人当たり平均入所日数	同伴児数
1999	36	690	2.4	19.1	23
2001	73	1211	3.3	16.6	67
2002	73	1845	5.1	25.3	65
2004	65	908	2.5	14.0	44
2007	42	631	1.7	15.0	38

表5 理由別一時保護所入所状況の推移

単位：件

年度	総数	夫等の暴力	子どもの暴力	他の者の暴力	親族の暴力	帰宅先なし	借金・サラ金	その他の理由
1999	36	18 (50.0)	—	—	—	3 (8.3)	4 (11.1)	11 (30.6)
2001	73	46 (63.1)	9 (12.3)	—	—	1 (1.4)	5 (6.8)	12 (16.4)
2002	73	45 (61.7)	6 (8.2)	2 (2.7)	2 (2.7)	8 (11.0)	—	10 (13.7)
2004	65	36 (55.4)	9 (13.8)	5 (7.7)	2 (3.1)	12 (18.5)	—	1 (1.5)
2007	42	33 (78.6)	1 (2.4)	—	1 (2.4)	7 (16.7)	—	0

注：（ ）内は、総数に占める割合％

(3) 業務内容・業務量の大幅な増加と煩雑化

1) 業務内容・業務量の大幅な増加

DV防止法の完全施行を受け、DV被害女性の保護、支援が正式な業務として位置づけられたことにより、婦人相談所で行う業務内容は大幅に増えている。表6は、婦人相談所で毎年度発行している事業実績報告書に記載されている内容を基に、DVセンター業務開始以前と以後の業務内容を比較したものである。

表中の〈DVセンター開始に伴う婦人相談所の業務内容〉としてあげられているア〜キの業務は、実際には様々な具体的行為によって遂行されている。例えば、子どもを同伴して一時保護所に入所しているDV被害者に対する標準的な支援は、以下の①～⑥にわたる膨大なものとなる。①【行政支援】生活保護の申請、健康保険関係の手続き、住民票閲覧制限の手続きなどに関する情報提供と福祉事務所等関係機関への同行など②【医療支援】怪

我や精神的症状に応じて病院紹介、受診の際の同行など③【司法支援】保護命令の申請、婚姻費用請求、離婚手続き等に関する情報提供、陳述書の作成支援、弁護士の紹介、裁判所への同行など④【同伴児への支援】学校・保育園との交渉、教育委員会への同行、遊びや学習の提供、児童相談所との連携による心理的サポートなど⑤【生活支援】危険回避の助言、心理的サポート、安心して休養できる環境づくりなど⑥【自立支援】退所後の生活についての相談、住居の確保、就業のための情報提供など。

DV被害女性の多くは、DVから逃れるためにそれまで築いてきた生活基盤（住居、仕事、生活費、子どもの学校、地域）や人間関係（夫・加害者、親、親族、友人、職場その他様々な人々との関係）のほとんどすべてを絶ち切らざるを得ず、しかもDVによって受けた心身のダメージを抱えながらゼロもしくはマイナスからスタートせざるを得ない状況に置かれている。DVサバイバーとしてDV被害者支援に尽力している野本律子は「DV被害女性は、DVから逃れるために一切の生活基盤を捨てなければならない。物心両面で、最も多面的、総合的な支援を必要とする状況に置かれているのがDV被害女性である。」⁶⁾と語っている。DV被害女性に対する相談・支援活動はまさにソーシャルワークであり、ケースワークである。社会や地域のあらゆる社会資源を活用することが必要であり、様々な機関や団体と連携し共通理解に立って中・長期にわたる支援を継続しなければならない。

直接DV被害女性に接して支援を行う職員は、支援にあたって被害者に対する理解と共感を持ち、言葉がけや態度にも細心の注意を払い、細やかな配慮をしながら忍耐強く対応していくことが求められる。そのためDVに関する知識はもちろん、適切・円滑な支援を行うための方法・技術、関係する法・制度や社会資源に関する知識を習得しなければならず、常に自己学習・自己研鑽を欠かすことができない。これらも表面には表れないが、重要な業務のひとつとなっている。

2) 事務作業量の大幅な増加

DVにかかわる相談の増加に伴って事務作業量も大幅に増加している。先述した具体的な支援業務の一つひとつに関連する書類の作成・送付などの作業が伴う。『婦人保護事業ハンドブック』には、婦人相談所に備えておくべき帳簿として22種類、一部重複するが事業に関係する書類の様式として33種類があげられている⁷⁾。これらの他に、従来からの厚生労働省担当課宛の婦人保護事業の実施報告書に加えて、内閣府宛にDV相談関係についての報告書を作成することになっている。書類・文書等の量的増加に加えて、DV関係だけ抜き出して集計するなど作業が煩雑化し、現場担当者の負担は倍増している。

表6 DVセンター開始に伴う婦人相談所の業務内容の変化

	～2001年度（DVセンター開始以前）	2008年度（DVセンター開始以後）
業務	婦人保護事業の中核機関として要保護女子の早期発見、転落の未然防止及び保護更生、関係機関との密接な連携。	婦人保護事業の中核機関として、要保護女子等の転落の未然防止と保護更生及び暴力被害女性の保護、支援、関係機関等との密接な連携。
相談	要保護女子の早期発見のため、日常生活を営む上で何らかの問題を有する女性に対し来所相談、電話相談、巡回相談を実施し、指導、助言を行う。	女性が抱える様々な問題に対応するため、来所相談、電話相談を実施し問題解決の援助を行う。
調査判定	本人及びその家庭環境について、その実情を把握するため、本人の了解を得て調査を行うとともに必要に応じて医学的、心理学的、職能的判定を行う。	本人及びその家庭環境等について実情を把握する必要がある場合に、本人の了解を得て調査を行い、必要に応じて医学的、心理学的判定を行う。
指導	相談、調査及び判定の結果に基づき、要保護女子については、転落の未然防止と保護更生を図るため、要保護女子の態様に応じた効果的な生活指導を行うとともに、次に掲げる措置をとる。それ以外の者については、他の制度の活用について指導する。ア職業安定所等の紹介 イ 援護措置の紹介 ウ医療機関の紹介 エ各種社会福祉施設の活用	（指導・援助）相談、調査及び判定の結果に基づき、要保護女子の転落の未然防止と保護更生を図るとともに、暴力被害女性については自立のために必要な保護と援助を行う。ア 公共職業安定所等の紹介 イ 援護措置の紹介 ウ 医療機関の紹介、心理学的な指導 エ 社会福祉施設の活用等
一時保護	緊急に保護する必要がある者、入所を希望する者等を一時保護し、日常生活上の援助等を行うとともに、問題の解決が図られるよう指導、援助する。 ア 保護期間：必要最小限、ただし弾力的対応 イ 対象者 ウ 生活必需品の支給等 エ 職業訓練指導 オ 旅費の支給	売春・DV被害者及び家庭環境の破綻、生活の困窮など、正常な社会生活を営む上で困難な問題を有しており、かつ、その問題を解決すべき機関が他にないために、現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者に一時保護、援助を行う。 ア 保護期間：原則2週間、弾力的対応 イ 定員：20人（7室） ウ 処遇・入所者の意向を尊重した上での、就労等による自立支援・生活必需品等の支給・希望者への和洋裁の指導・必要に応じて本人及び同伴家族への医学的・心理学的判定、カウンセリング等の実施
啓発活動	婦人保護事業について福祉事務所、市町村、民生委員協議会等関係機関の理解と協力が得られるよう密接な連携を保つと共に、一般への啓発のため、リーフレット、ポスター等を作成し、各方面に配布。	（啓発・広報）女性相談所の業務について、関係機関や地域住民に広く理解を得るために啓発活動を行う。ア「女性保護の概要」の作成 イ 女性相談所（DVセンター）のリーフレットを作成配布 ウ 各種研修会・講演会等への参加
DVセンター業務		ア 被害者に関する問題についての相談、他の相談機関の紹介 イ 被害者及び家族に対するカウンセリング等 ウ 被害者及び同伴家族の一時保護 エ 被害者が自立して生活することを促進するための就業の促進、住宅の確保、援助等に関する制度の情報提供等 オ 保護命令制度の利用についての情報提供 カ シェルター等の利用についての情報提供等 キ 基幹センターとしての業務 ・保護命令に関する情報の集約・提供 ・各センター間の連絡調整 ・県警本部及び市福祉事務所（婦人相談員）等関係機関との連携 ・DVセンター実務者連絡会議の開催

*資料：A 県婦人相談所発行『女性保護の概要』2001年版、2008年版より作成

（4）他機関との関係、連携の拡大・強化

A 県では DV センターの設置にあたって、婦人相談所の他に県の地方福祉事務所 6 カ所と男女共同参画センターをあわせての計 8 カ所設けている。婦人相談所は、それら DV センターの基幹センターとして位置づけられ、①保護命令に関する情報の集約・提供②各センター間の連絡調整③県警本部及び市福祉事務所（婦人相談員）

等関係機関との連携④ DV センター実務者連絡会議の開催などの業務を担うとされている。

婦人相談所では、DV センター発足に際して関係機関との円滑な連携・協力を進めるために様々な会議を発足させている。その一つが『配偶者暴力相談支援センター実務者連絡会議』である。2003 年度以降、毎年 2 回、各 DV センター間で必要な情報の共有と連絡調整を図る

ことを目的にDVセンター（8カ所）の実務担当者（婦人相談員）及び各福祉事務所のDV被害者支援担当者（県職員）、男女共同参画センター相談員、本庁主管課担当者、婦人相談所職員が参加して連携・協力体制の充実に関わる様々な協議を行っている。これらに加えて、母子生活支援施設、市福祉事務所、民間シェルターなどの関係者が集まって、DV被害者支援に関わる情報の共有、連絡調整、ケース検討等を行う『配偶者からの暴力に係る職務関係者業務連絡会議』が年1回開催されている。

また、婦人相談所は、『A県配偶者からの暴力防止及び被害者支援計画』（2005年度策定、2008年度改定）の策定にあたって県庁内の関係各課（所）担当で組織された『A県DV基本計画策定作業部会』においても、DV被害者支援の実施上の中心機関として、具体的な施策の立案・検討作業において重要な役割を果たした。

（5）社会的認知の高まり

DVセンター開設に伴う変化として、婦人相談所に対する社会的認知が飛躍的に高まったことがあげられる。A県では、DV防止法の制定とDVセンター業務開始にあたって、一般県民に対してDV及びDV被害者相談窓口についての周知・広報活動を行った。広報誌、新聞、テレビ、インターネットなどによる全県民に対するPRをはじめ、リーフレットやパンフレットの配布、ポケットティッシュやカードによる情報提供、DVに関する講演会や研修会の開催など様々な機会と手段を使って、DVへの関心を高める努力を行ってきた。その結果、DVやDVセンターについて知っているという県民が確実に増えてきている。ちなみDVセンター発足後の2006年12月に実施された『県政モニターアンケート』の結果、DV相談窓口としてDVセンター・婦人相談所を知っているという回答が57.3%にのぼっている⁸⁾。

DVセンター開設以前の婦人相談所においても、一般女性の相談窓口として電話帳に掲載したり、リーフレットを作成するなどの広報は行っていたが、売春防止法に基づく婦人保護事業という事業本来の趣旨からも大々的にPRすることができず、無名に近かった。現在では、DV被害者支援の中心的機関として多くの人々に知られる存在になっている。

3. 女性に対する総合的支援機関としての可能性

これまで（1）相談体制（2）相談状況（3）業務内容（4）機関連携（5）社会的認知という5つの側面から、婦人相談所の変化と現状をみてきた。その結果、現在の女性相談所の状況は、DV防止法制定以前と比較して、職員体制、施設・設備の拡充により相談体制が整備され、相談件数等も増加し、支援内容も大幅に増え、関

係機関との連携・協力体制も拡大・強化され、社会的認知も広がるなど様々な面で画期的ともいえる変容を遂げていることが明らかになった。⁹⁾

このような変化の現状をふまえれば、今後A県婦人相談所を、女性に対する総合的支援機関、すなわち「女性が抱える多様な問題に対応し、解決に向けて必要とされる様々な支援を自ら又は他機関との連携によって提供することができる組織」として再編成していくことは十分可能であると考えられる。そのように判断する根拠として、以下のようなDVセンター業務開始後の様々な女性たちに対する支援の実績を付け加えておく。

（1）一時保護所入所者の多様性

先に一時保護所入所者の状況について簡単に触れたが、あらためて2002年以降～2008年までの入所者の状況を見ると、入所者総数428人、同伴児330人あわせて7年間に758人を受け入れている。入所者の年齢も30歳代を中心に18歳未満～70歳以上と幅広く、入所者の出身地をみても県内各地はもとより18都道府県から約1割の県外者を受け入れている。入所経路や退所状況からは、福祉事務所を始め警察、他の相談機関など、様々な関係機関・団体と連携・協力していることがわかる。入所理由について見ると、DVを理由とする者が多数を占めるが〔帰住先なし〕〔子ども、親、親族、その他の者からの暴力〕を始め数は少ないが〔生活困窮〕〔男女問題〕〔ヒモ・暴力団〕など広範にわたる。

以上のように、7年間の一時保護所入所者の状況からも婦人相談所がDVを始めとする多種多様な問題を抱えた多様な年齢層の女性たちと同伴児を受け入れ、多様な機関・団体と連携・協力しながら支援してきていることがわかる。

（2）DV研究協議会における検討事例にみる支援の多様性

上記のような数量的データによる支援の実績に加えて、先に紹介した『DV研究協議会』における一時保護所入所者に対する支援のあり方についての検討・協議からも、婦人相談所が如何に多様で広範な支援を行ってきたかを知ることができる。筆者は、女性問題を専門とする立場からDVセンター開設準備のために設置された『DVセンター運営検討委員会』の委員長を務め、開設後は『DV研究協議会』の前身である『アドバイザー会議』に助言者として参加し現在に至っている。『DV研究協議会』は、2002年～2008年まで計52回開催されている。会議の名称や目的からも検討・協議の中心はDV事例であったが、DV事例も多種多様で、個々の被害者の事情に応じた具体的な支援の詳細は、まさに「あらゆる支援の方法を駆

使して」と表現するほかないものである。

一時保護入所者に対する支援が如何に多様に広範囲にわたっているかを示すために、会議で取り上げられた事例の中から主なものを列挙すれば以下の通りである。

【DV 事例】〈感情や言動の揺れが大きく、支援が難しい女性〉〈同伴した子どもを虐待する女性〉〈入所中に妊娠が判明した女性〉〈アルコール、薬物依存のある女性〉〈入退所を繰り返す女性〉〈内縁の夫（暴力団関係）からの暴力〉〈交際相手からの暴力〉〈外国籍の夫からの暴力〉〈精神的暴力を受けた女性〉〈高齢女性〉〈身体障害のある女性〉〈知的障害のある女性〉〈精神障害のある女性〉〈外国籍の女性〉【子ども・親族からの暴力の事例】〈息子からの暴力〉〈父・兄からの性的暴力〉【帰住先なしの事例】〈他県のソーブランドから逃げ出し、保護された女性〉〈サラ金業者に追われて行き場がない女性〉〈宗教関係のトラブルに巻き込まれた女性〉

以上に示したように、現在の婦人相談所は、約7年にわたるDV被害者支援の実践を通して、DV被害者支援に必要なあらゆるノウハウ、知識と技術（法律・制度、支援策、社会資源、支援方法、援助技術、連携・協力など）を蓄えつつあり、女性に対する総合的支援機関として発展させていく可能性があると判断することができるのである。

4. 女性に対する総合的支援機関に向けての課題

現在のA県婦人相談所が、女性に対する総合的支援機関としての可能性を有するとはいえ実際に再編成していくにあたっては多くの課題がある。当面の課題として以下の5点をあげることができる。

（1）様々な女性に対する支援のノウハウの蓄積と活用

DV被害者支援の実績を通して多様な女性たちの問題に対応できるノウハウを蓄えつつあるとは言っても、現状はDV被害者支援のための手引きや取り扱い要領が作成されているのみであり¹⁰⁾、DV以外の多様な女性たちに対する支援のノウハウは明文化されていない。そうした女性たちの支援に立ち会った職場の構成メンバーの間で共有され経験として蓄積されるに止まっている。今後は、DV被害者以外の多様な女性たちに対する支援のノウハウを組織として蓄積し継承していくために、手引きやマニュアルなどの形で明文化していくと共に、新たな支援の経験を加えて随時拡充していくことが必要である。

（2）職員に対する処遇の改善とサポート体制の充実

1) 相談担当職員（相談指導員）の異動に対する配慮と新人職員に対する研修の充実

常勤職員である相談指導員は、通常2～3年で異動す

るのが慣例になっている。ノウハウを身につけた職員の異動により、支援の質が低下することがないように配慮が必要である。本来であれば、婦人相談の専門職としての配置が望ましいが、現状では困難であることから、当面の対応策として異動の期間をできるだけ長くし、異動させる際に1人ずつスライドさせる、相談指導員3人の業務分担を固定せず、すべての業務を経験できるようにするなどの配慮を行うと共に、新人職員に対する研修体制を充実することが必要である。

2) 女性相談所所属の婦人相談員の経験（キャリア）の活用

現在の婦人相談所で、最もキャリアが長いのは2人の婦人相談員である。¹¹⁾ そのうちの一人はDVセンター業務開始以前から勤務している唯一の職員であり、それまでの相談・支援のあり方を経験した上で、DV被害者支援のノウハウを積み上げてきている。新任者研修の講師や連携機関とのつなぎ役など、豊富な経験と知識を發揮できるように地位と役割を提供することが必要である。

3) 電話相談員に対する処遇の改善

DVホットラインの開設にあたって3人の電話相談員（非常勤）が配属されている。しかし、婦人相談所の専任ではなく同一庁舎内にある児童相談所が本務で婦人相談所は兼任という立場で電話相談を担当している。採用や勤務条件も児童相談所の管理下にあり、新任の際の研修も十分行われなまま業務を担当しているのが実情である。先の表2に見られるように、婦人相談所においては電話相談が全体の90%を占めている。電話相談を通して来所相談につながるケースが多いことから、電話相談における助言や情報提供は重要な意味を持っている。電話による多種多様な相談に適切に対応し相談者のニーズを把握し必要な情報を提供するためには、電話相談員のスキルアップが必要不可欠である。婦人相談所の相談・支援活動を担う重要な一員として明確に位置づけ、研修を始め所内会議への参加を進めることが必要である。

4) 所内におけるスーパービジョン体制の確立

婦人相談所の中でのスーパービジョン体制を整備することも必要である。これまでは、DVに関わる様々な研修やDV研究協議会、所内のケース診断会議等がスーパービジョンの機能を果たしていたと考えられる。しかし、女性に対する総合的支援機関に向けてさらに支援の質を高め専門性を確立するためには、相談担当職員のスキルアップとセルフサポートを目的とするスーパービジョン体制を整える必要がある。

（3）一時保護所の活用と入所施設の確保

A県では、1988年に婦人保護施設を廃止している。

その際、婦人相談所の一時保護所を活用して代替機能を果たすことが、『A県婦人寮廃止後のA県婦人相談所の運営方針（案）』（1988年2月付）に明記されている。現在、一時保護所は7室あり、入所期間も柔軟に対応されているが、中・長期にわたる自立支援は想定されていない。

1998年～2007年まで10年間の入所期間の状況を見ると、1人当たり平均入所日数は、最大が23日（2002年度）、最小が14日（2004年）であり、2004年度以降は毎年14～16日で推移しており年々少なくなってきた。また、1ヶ月を越える入所者の状況について10年間の合計をみると、1ヶ月～2ヶ月が82人、2ヶ月～3ヶ月が17人、3ヶ月～6ヶ月が4人となっている。3ヶ月を越える入所者は2000年度1人、2002年度3人で、2005年以降は3ヶ月を越える入所者はいない状況が続いている。

一時保護機能の補完策として2000年度から委託を開始している。委託施設として2002年度～2008年度までA市内にあるNPO法人のシェルターと母子生活支援施設の2カ所と契約を結んでおり、婦人相談所の一時保護所では対応できない場合にDV被害者の入所による自立支援を依頼している。しかし、委託先の1つであるNPO法人は、県からの補助金打ち切りにより現在シェルターを休止している。他方の母子生活支援施設は母子が入所の条件であるため、単身女性を受け入れることはできない。このような事情から現在は、成人女性の保護・長期入所の委託先がない状況になっている。こうした問題に加えて、DV被害者の長期にわたる支援を他の施設に委託することについては、婦人相談所が責任を持って入所者に対して一貫性を持って継続した支援を行うという事業本来の主旨からも望ましいことではない。しかし、現在の一時保護所が長期入所施設として適切な環境を備えているとは言えない。DV被害者をはじめ様々な問題を抱えた女性たちが、長期にわたって安全で安心できる環境の元で自立に向けて必要な支援を受けることができる入所施設をどのように確保するかについても、今後検討すべき重要な課題である。

（4）県関係機関における婦人相談所の位置づけ、役割の明確化

DV被害者支援においては婦人相談所がDV基幹センターとして位置づけられ、実質的にも中心的な役割を果たしている。しかし、各機関との関係のあり方は必ずしも明確ではなく、様々な面で不整合や認識のズレがみられ、現場の混乱や連携上の不備を招いている。

先述したように、A県においてはDVセンターが8カ所設置されている。婦人相談所、地方福祉事務所（6カ

所）、男女共同参画センターである。まず、それぞれの主管課が異なる。婦人相談所と地方福祉事務所は、所属部は同じであるが担当課が異なる。男女共同参画センターは所属部が異なり、2007年からは指定管理者に移行している。このように行政組織上異なる指揮命令系統に属する機関がDVセンターとして指定され、婦人相談所はそれらの基幹センターと位置づけられている。しかし基幹センターとしての位置づけや役割に関する規定は特に設けられておらず、DVセンター業務開始にあわせて作成された『配偶者暴力相談支援センターにおけるDV関係相談事務取扱要領』が唯一の根拠となっている。その要領の中で婦人相談所については『「基幹センター』として、①保護命令に関する情報の集約・提供②各DVセンター間の連絡調整③県警察本部及び市福祉事務所（婦人相談員）等関係機関との連携を図り、被害者の自立を支援する④DVセンター実務者連絡会議を開催する。¹²⁾』と記載されているのみである。これによれば、婦人相談所は基幹センターではあっても他のDVセンターに対して指示できる立場にはなく、あくまでも連携上の要、連絡調整役としての位置づけでしかない。しかし、DV被害者支援の現場からは、婦人相談所がもっとリーダーシップを発揮すべきとの声が強い。こうした要請に答えるためにも婦人相談所を女性に対する総合的支援機関として行政組織内に明確に位置づけることが重要である。そのためには、関係機関との信頼関係を確立すると共に婦人相談所の役割や必要性について積極的に主張し、行政組織内部での認識や評価を高めていくことが必要であろう。

（5）ジェンダーの視点の堅持・明確化

DV被害者支援においてはジェンダーの視点ないし女性問題の視点が必要不可欠である。DVが、男性優位、女性差別的な社会構造から生み出されている暴力であることについてはあらためて説明は要しないだろう。内閣府が、DV防止法制定に先立って行った初のDV被害者に対する面接調査（『配偶者等からの暴力に関する事例調査』内閣府男女共同参画局編2001）によっても裏付けられている。「夫・パートナーからの暴力については、被害者も加害者も社会的、文化的に作られた性別、つまりジェンダーの意識が大きく関与している暴力であることが、調査から見えてきた。（中略）つまり夫・パートナーからの暴力というのは、男女の固定的な役割分担、経済力の格差、上下関係などの我が国の男女が置かれている状況や、過去からの女性差別の意識の残存に根ざしたものであることが見えてきた。¹³⁾」このコメントからもDV被害者支援にあたっては、ジェンダーの視点および女性問題の視点が不可欠であることがわかる。

A県においてもDVセンター開設当時は、ジェンダーの視点が明確に打ち出され、担当者の間でも共有されていたが、最近ではやや不明瞭になってきている。DV被害者に対する支援のノウハウは組織としても蓄積されつつあるが、その基本であるジェンダーや女性問題についての認識を確認し共有する機会が年々少なくなっている。県が主催するDV関係の講演会や研修会も少なく、DV研究協議会においても、具体的な支援に関わる協議や情報交換が中心となり、ジェンダーや女性問題の視点に関する話題はほとんどない状況である。会議に参加している関係機関の担当者も異動による交替が激しく、DVについての基本的知識を習得する機会がないまま参加している担当者も増えている。このような状態が続けば、ジェンダーや女性問題の視点がないまま、定型的なDV被害者支援が進められるおそれ大きい。新任者研修やDV研究協議会の初会合などにおいて、DVに関する基本的認識について確認・共有しジェンダー及び女性問題の視点で被害者支援に取り組むことの重要性を理解するための機会を設けるなどの工夫が必要である。

おわりに

本稿では、A県の婦人相談所がDV防止法の制定に伴って画期的な変容を遂げており、女性に対する総合的支援機関として発展する可能性を持っていることを明らかにした。しかし、実際に婦人保護事業を女性に対する総合的支援機関として再編成していくためには、婦人保護事業のもう一つの柱である婦人相談員の状況についても明らかにしなければならない。また、堀の先行研究の事例に見られるように、DV防止法制定後の婦人相談所の状況は全国的にバラツキが大きいことが推察される。今回の検討結果をふまえて、全国的な婦人保護事業の動向についても情報を収集・分析し、女性に対する総合的な支援機関を中心に据えた女性福祉の具体的な構想を提示するための研究を進めたいと考えている。

[受理日：22年11月30日]

〈注〉

- 1) 佐藤恵子「『女性福祉』の構築に向けての一考察」青森県立保健大学紀要第4巻第1号 P.51～58 2003年
- 2) ジェンダーの視点とは、「過去および現在の社会が、女性差別社会であり、その主要な原因が社会的・文化的に形成されてきたジェンダーにあるという基本的認識に基づいて、様々な社会的事象を検証し、差別の解消を目指すこと」である。
- 3) 堀千鶴子「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」『城西国際大学紀要第14巻第3号』p.76 2006年

- 4) 湯澤直美「買春春の変遷と婦人保護事業の現代的展開」『フェミニスト政策原論』ミネルヴァ書房P.125 2004年
- 5) 厚生労働省で作成している相談内容の分類方法が、2002年度から大幅に変更されている。2001年度までは、【本人の問題】【家庭の問題】【その他】の大分類の元に、それぞれ具体的な内容として20項目が挙げられていた。2002年以降は【人間関係】【経済関係】【医療関係】などの問題領域別に分類し、具体的な内容として〈夫等の暴力〉〈離婚問題〉〈子どもの暴力〉〈家庭不和〉〈男女問題〉〈生活困窮〉〈精神的問題〉など29項目が設けられている。DVセンターとして、夫の暴力相談を明示するとともに、現実寄せられている相談の多様化、複雑化に対応するための変更と考えられる。
- 6) 2003年11月14日A市で開催された講演会『DVを乗り越えて』における野本律子氏の発言
- 7) 婦人保護制度研究会『婦人保護事業ハンドブック』P.267 2003年
- 8) A県県政モニターアンケート『DVに関する意識調査』P.14 2006年
- 9) 本章で明らかにしたようなDV防止法制定後のA県婦人相談所の取組は、全国的にも先進的な事例として『月間福祉』で取り上げられ紹介されている。P.21～24 2003年
- 10) A県『DV（ドメスティック・バイオレンス）相談の手引き』2005年
- 11) A県には2008年4月現在14名の婦人相談員がいる。8人が県の婦人相談員で内2人が婦人相談所に配置されている。12) A県健康福祉部『A県配偶者暴力相談事務取扱要領』p.12 2009年
- 13) 内閣府男女共同参画局『配偶者からの暴力に関する事例調査』p.137 2002年

参考文献

- A県婦人相談所『女性保護の概要』1999年～2008年
婦人保護制度研究会『婦人保護事業ハンドブック』2003年
内閣府男女共同参画局『配偶者からの暴力相談の手引き』2005年
A県『配偶者からの暴力防止および被害者支援計画』2005年
A県『DV（ドメスティック・バイオレンス）相談の手引き』2005年

堀千鶴子「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」『城西国際大学紀要第14巻第3号』2006年
堀千鶴子「婦人相談所の現状に関する一考察」『城西国際大学紀要第5巻3号』2007年
湯澤直美「買売春の変遷と婦人保護事業の現代的課題」『フェミニスト政策原論』ミネルヴァ書房 2004年
林 千代『婦人保護事業50年』ドメス出版 2008年
林 千代『女性福祉とは何か』ミネルヴァ書房 2004年