

〈研究論文〉

婦人保護施設における就労支援の困難性と課題 —施設職員を対象としたインタビュー調査から—

堀 千鶴子

【要旨】

本研究の目的は、婦人保護施設における就労支援のあり方—制度・施策、支援の目的・方向性、支援システムの構築など—を検討する予備作業として、実際の就労支援業務実施について探索的な調査を行い、就労支援における困難と課題を明らかにすることである。調査方法はインタビュー法であり、分析方法は定性的コーディングである。分析の結果、以下のようことが明らかとなった。第1に就労支援に関わる「業務負担」が大きいことである。第2に、「就労支援方法・技術」に関する困難がある。第3に、「婦人保護施設の特有性」及び、「生活施設の特有性」から生じる困難もある。第4に、婦人保護施設における就労支援業務において、社会資源の活用・連携は、担当者間の個人的な関係に基づいているために「担当者による」という不安定な連携状態となっている。さらに障害福祉サービスは、「利用できなくなった」ことが示されている。第5に、支援を受けながら就労できる「ほどほどの仕事、中間の仕事の無さ」や、利用者の状況を理解している「協力事業所の確保」など、地域において「活用できる就労の場」の開拓が求められている。これら婦人保護施設の就労支援における困難性から生じる課題として、1. 婦人保護施設における専門的就労支援体制の強化、2. 関係機関に対する婦人保護施設利用者・施設の状況についての理解、連携体制構築の促進、3. 婦人保護施設における「制度的課題」、が抽出された。

キーワード：婦人保護施設、婦人保護事業、就労支援

1. 問題設定

(1) 研究背景及び目的

婦人保護施設は、売春防止法（以下、売防法と略）を根拠法¹とした社会福祉施設であるが、現在ではドメスティック・バイオレンス（以下、DVと略）、性的暴力・搾取、貧困、居所なし、家族関係の不和、孤立など、複数の生活課題を抱え、複合的な生活困難を有する利用者に対して多様な支援を提供している。しかし、そもそも売防法における婦人保護事業は「要保護女子（性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子）」に対する「保護更生」を目

的としており、そこには「支援」という思想は欠如している。そのため婦人保護施設における支援目的・内容については、法的に明確となっておらず、実際の婦人保護施設の運営については、「婦人保護施設の設備及び運営に関する最低基準」（平成14年3月27日 厚生労働省令第49号（以下、施設基準と略））を遵守して行うこととされている。ここでは、婦人保護施設は「社会において自立した生活を送るための支援を含め、適切な処遇を行うよう努めなければならない」とされ、「入所者の自立を支援するため、入所者の就労及び生活に関する指導及び援助を行わなければならない」（第12条）と規定されている。しかし、具体的に提供すべき支援などの方針・指針は明文化されておらず、さらに婦人相談所一時保護所併設（以下、一時保護所併設施設）の有無などによって、婦人保護施設における支援機能には相違が生じている（堀 2011、婦人保護施設調査研究ワーキングチーム 2016）。このように、婦人保護施設における支援のあり方—制度や施策含む—や支援システムの構築などは、今後、検討すべき重要な課題であり、その中でも、本研究では就労支援に焦点をあてている。その理由は、婦人保護施設における就労方針が、利用者や施設の状況に適しているのか疑義があるためである。婦人保護施設では利用料の負担は無く、食事や必要な物品は現物支給されるが、個人の嗜好品・化粧品・美容院代などは原則、本人負担である。しかし、措置費の中に本人支給金（小遣い）の費目は無いため、利用期間が長くなるほど、就労による稼得の有無は生活の質に影響を及ぼすものとなる²。本人支給金が無いということは、外勤（施設外就労）、あるいは内勤（施設内就労）に従事することを前提とするという就労方針がとられていると考えられる。しかし実際には「不就労」の利用者は多く、例えば、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課によれば、2015年度の在所者のうち不就労は全体の47%³にも上っている。不就労には、例えばDV被害を受け避難している、病弱、障害、利用後間もない、施設自体が就労不可など多様な理由が含まれていると推察される。つまり、利用者や施設の現状と就労方針が適しているのか、その方針の下での就労支援は機能できているのか、早急な検討が必要となっている。

日本における就労支援政策については、就労自立偏重のもとでの就労の強制、就労義務に力点が置かれたワークフェア的な制度・政策—ワークファーストモデル—が強化されつつある（宮本 2004）⁴。一方で、就労には、生計の維持・安定とともに、社会とのつながりの構築・社会的役割の実現、居場所、社会の一員としての承認、自己実現の達成など多様な意義があり、それらを踏まえた「ケアとしての就労支援」（斉藤 2018）、「社会的就労」⁵や「中間的就労」⁶、所得給付や手当を受けながら継続的に就労を支援する「半福祉・半就労」⁷など、就労自立のみを第一義としない広義の就労支援といった視点も提起されている。ただし、後者にも二通りの意味が含まれている。第一は、一般就労をゴールとせず、生活保護や各種年金などを利用しながら可能な範囲で働き続ける場・働き方、としての意味である。つまり、支援を受けながらの就労を積極的に承認していく方向性である（筒井・長松・櫻井 2014）。ここでは、それを「支援付き就労継続の積極的承認」と呼びたい。第二は、一般就労をゴー

ルとした、「一般就労に向けた支援付き訓練」といった意味である。婦人保護施設における就労支援については、唯一『婦人保護事業ハンドブック』⁸（以下、ハンドブックと略）に記載があり、そこでは「個々の能力、適性、健康状態を考慮しながら、内勤、外勤の訓練をし、労働の意味、責任感、連帯感を育て、労働意欲、社会適応能力の開発を図る。そして精神的安定や経済的基盤をつくり社会復帰を目指す」ものとされている（婦人保護事業制度研究会編 2003：140）。さらに、内勤は、「新たに入所した者、病弱者、就労困難者の生活支援、作業訓練の場」であり、「本人の特性及び能力に応じて支援しつつ状況を観察し、適職を見だし外勤へとつなげていく」ためのステップ、外勤は、「生活支援、作業訓練を体得した者が社会復帰の足がかりとして適職につき、生活の自信や自立心を育てる」ものとされている（婦人保護事業制度研究会編 2003：140）。目指すべき「社会復帰」の含意は、ここでは明示されていないが、内勤・外勤への支援は共に、就労の多義的な意味を踏まえつつも、「一般就労に向けた支援付き訓練」として位置づけられているといえよう。

前述したように、婦人保護施設利用者は複数の生活課題を抱え、就労困難な状況に置かれていることが少なくない。たとえば、2016年度の婦人保護施設在所者全850名の内、47%が入所前に無職（学生、専業主婦除く）であり、同じく47%の女性が、何らかの障害あるいは病気を抱えている（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ）。このように複数の生活課題、支援ニーズをもつ女性が利用する生活施設においては、どのように就労を支援し、どのような支援システムを構築すべきなのだろうか。そもそも婦人保護施設における就労方針は、適切なのだろうか。また、目指すべき就労支援の主たる方向性は、「支援付き就労継続の積極的承認」なのか、あるいは「一般就労に向けた支援付き訓練」なのだろうか。しかし管見によれば、これらに答える研究はほとんどない。そこで本研究では、今後の婦人保護施設における就労支援のあり方—制度・施策、支援の目的・方向性、支援システムの構築などを検討する予備作業として、実際の就労支援業務について探索的な調査を行い、就労支援における困難と課題を明らかにすることを目的とした。

本文中においては、「入所者」「在所者」「利用者」といった表記を使用している。厚生労働省データや通達、先行研究などで「入所者」「在所者」が使用されている場合は、その表記に従っている。なお厚生労働所のデータでは、入所者とは当該年度に新たに入所してきた者を指し、在所者とは当該年度末に施設に在所していた者を指している。それ以外の場合は、施設を積極的に活用する者という意味で「利用者」という語を使用している。

(2) 先行研究

婦人保護施設における支援機能に関する研究の蓄積は少ないが、2000年以降、各種の実態調査が行われ、その中の一つの項目として就労支援は取り上げられている。「婦人保護施設における児童ケアと親支援に関する調査研究」は、全国の婦人保護施設を対象とした初めての实態調査であり、その中で、主に障害、妊娠中、産後、乳幼児の世話など特別な配慮を要す

る利用者への就労支援の状況について調査を行っている。そこでみられた就労支援は、ハローワークや障害者就労支援センターなど社会資源の活用が中心となっていた（堀 2009）。阪東ら（2014）は、全国の婦人保護施設に対する支援体制と施設環境整備に関するアンケート調査から、就労支援は主に民営施設において実施され、求職支援、職場定着支援、内作業・内職の運営・管理など、多様な支援が行われていることを明らかにしている。2015年には厚生労働省の調査研究事業として、初めて婦人保護施設の役割と機能に関する調査が実施され、入所者に対する支援内容別の実施状況が明確となり、9割以上の施設で何らかの就労支援を行っているという結果が示された（婦人保護施設調査研究ワーキングチーム 2016）。ただし同調査では、就労支援業務の詳細については言及されていない。このように、婦人保護施設が提供している支援機能については、量的調査に基づき一定程度明確になり、民営施設を中心として何らかの就労支援が提供されていることが明示されている。

一方で、数は少ないが利用者の状況に着目した調査研究もある。武藤（2009）らは、利用者の支援ニーズに関するアンケート調査から、利用者が望む支援内容を検討している。ここでは就労支援についても取り上げられ、利用者の支援ニーズの多くに「仕事」がみられるが、施設利用中に就労支援を受けている者・望んでいる者は、共に少ないことを報告している。また、東京都社会福祉協議会婦人保護部会調査研究委員会（2017）は、東京5カ所の婦人保護施設のデータから利用者が就労につながりにくい理由の多くが、「心身の不安定」「コミュニケーション困難」などであることを指摘している。こうした研究からは、婦人保護施設利用者には就労への支援ニーズはあるが、施設においては、さほど応えられていないことや、利用者の状況に応じた個別のきめ細かな就労支援の必要性がうかがえる。

このように、婦人保護施設における就労支援に関する先行研究の特徴は、支援機能や利用者の状況を明らかにする調査の一端として取り上げられていること、調査手法は量的調査に偏っていること、就労支援の現状や課題、目指すべき目的・方向性などに焦点をあてた研究はなされていないことが挙げられる。他方で、就労支援・施策に関する研究には、婦人保護施設を対象としたものはなく、また、母子家族以外の困難をかかえた单身女性を対象とした研究も少ない。

本研究の意義は、婦人保護施設における就労支援のあり方—制度・施策、支援の目的・方向性、支援システムの構築など—に関する予備的検討として、実際の就労支援業務実施にあたって、どのような困難や課題が生じているのかを、質的記述的研究法を用いて明らかにするところにある。このような研究は前述したように、これまでには見られない。さらに本研究で得られた知見は、婦人保護施設における就労支援にとどまらない支援体制整備や、国の就労支援政策に複数の生活課題を抱え、多様な困難な問題を抱えた女性に対する就労支援施策をどのように位置づけるのかについて、検討を深めることにも貢献するものである。

2. 研究方法

(1) 調査方法

上述したように婦人保護施設における就労支援の困難や課題については、先行研究がなく、ほとんど明らかになっていない。このように、研究領域が新しい、あるいは研究対象としてい現象について判明していることが少ない場合は、探索的アプローチが有効であるため本研究では質的記述的研究を行っている（グレッグ・麻原・横山 2016:66）。データの産出は、半構造化面接によるインタビュー法を用いた。

調査対象施設は、民営婦人保護施設に限定した。その理由は、先述したごとく婦人保護施設は婦人相談所一時保護所併設の有無によって、機能が分化していることにある（堀 2011、婦人保護施設調査研究ワーキングチーム 2016）。経営主体が公営の婦人保護施設は、一時保護所併設施設であることが多く、DV 被害者などの緊急一時保護的機能が強い。そのため所在地は非公開、原則、外出禁止など秘匿性が高く、就労支援を実施できない施設もある（福祉新聞 2006）。また利用者の在所期間は、一時保護所併設施設と比べて、一時保護所を併設していない婦人保護施設（単独型）は長期である（婦人保護施設調査研究ワーキングチーム 2016）。民営婦人保護施設の多くは単独型であるため、中長期にわたる支援が必要な利用者に対する支援機能を有している（婦人保護施設調査研究ワーキングチーム 2016）。そこで本調査では、民営施設（全 25 カ所）のうち、就労支援を行っている施設を、スノーボール方式によって選定するとともに、可能な限り地域的な偏りについて配慮し、6 カ所の施設を選定した。調査協力施設の地域区分については、婦人保護施設は施設数が少ないことに加え、未設置県があることや、設置県であっても東京都などを除き都道府県に 1 カ所の設置であることから、施設が特定される可能性が高くなるため、公表できない。ただし、九州地方については調査できていない。

調査協力者の人数は、1 施設につき 1 名から 3 名であり、計 10 名（女性 8 名、男性 2 名）である。調査協力者の選定は、当該施設に一任したが、就労支援に携わっている（た）職員であることを選定の条件として依頼した。協力者 10 名のうち、施設長が 3 名、主任指導員 2 名、支援班長 1 名、指導員が 4 名である。施設長のみインタビューした施設は 1 カ所あるが、同施設長は指導員経験があり、就労支援状況に詳しい。

調査は、2017 年 8 月から 11 月にかけて行った。1 カ所のインタビュー時間は、平均 1 時間半程度である。インタビュー内容は、調査協力者の了解を得て IC レコーダーで録音し、インタビュー終了後に逐語録を作成した。インタビュー項目は、主に、各施設で実施している就労支援、就労支援における困りごと、活用したい社会資源、就労の意義などである。分析では、就労支援に関する困難に焦点をあてた。

表1 「就労支援の困難性」に関するカテゴリー、コード、データ一覧

カテゴリー	コード	データの一部
内勤の運営・管理	毎回全部見ないと	○（作業について）毎回毎回全部見ないと抜けているところ等があったり。 ○（受注製品が）本当に難しく、こんなに時間かけても、仕事ですから、全部やり直しというようなことにもなってくる。○利用者の内作業に対してのモチベーションとか能力は低かったので、やり直しが多かった。○失敗なくしていただこうと思うと、職員がずっとつきっきりで。
	納期の管理	○納期で（利用者の）ストレスが出てくる。○内職の期限に間に合わないと、職員がすることになる。○内職したい人はいっぱいいるので、開拓しようとしたことがあったが、納期の問題がある。
	工賃を出せなくなる	○売り上げがないことには、工賃も出せなくなる。利用者も増えれば増えるほど、どうしたらいいかと。○内作業に出ている方が多ければ多いほど（全体の収入が）分配されるので、（利用者の）手取りは少なくなる
利用者への関わり	こうしたらいいよと言えない	○（仕事の）探し方がわからない、どうしたらいいかがわからない（利用者に対して）、こちらからの声かけが難しい、こうしたらいいよと言えない。
	促しのタイミング	○できると思って背中を押したが、怖くて仕事できないといって1カ月でやめてしまい、もう少しゆっくり促したほうがいいかと。そういうことがあり難しい。
	寄り添えなくなる	○納期は迫る、もっと上手に（作業を）してもらいたいと思い、上手に寄り添えなくなる。どうしても作業指導になる。
	就労支援まで手が回らない	○能力的な問題プラス精神的な問題を抱えている人がいるので、非常に多方面の支援が必要、医療的な支援、精神的な支援も必要。○対象者が難しくなってきた中で、生活そのものにかかわる比重が多くて、なかなか就労支援まで手が回らない。
婦人保護施設であること	施設の名称は書かない	○施設の名称は書かない。○婦人保護施設という言葉は使わないでくださいと（利用者に伝えている）。○電話番号については、施設の代表番号を書いてもらい、呼び出し。○施設名は出さなくて、電話も取り次ぐことができないので、面接したいところがあったら、ご自身でその公衆電話で、連絡をしていただいて、折り返し電話があったら、職員から利用者の方にお伝えして、折り返し会社のほうに連絡をするという形になっていて、ルームシェアをしているということになっている。○（利用者が外勤で働くことによって、職場に）施設の情報が漏れたりしないかなとか。○正社員は個人情報を先方にも提示しなければならぬ。住んでいる場所も公にできないというところで、正規、正社員での応募をためらってしまう。○婦人保護施設の名称、住所、指導員ということも明かせないで、外部とつき合っていくというのは難しい。
	携帯電話を持ってない	○携帯をつくるお金がない、新しく携帯契約するにも身分ができていないので、施設入所中は持てない人が多い。どうして携帯持っていないのというような質問がされることも多々ある。○今どき携帯持っていないこと自体がおかしい（と思われてしまう）。○携帯所持を認めておらず、電話は取次のため、雇用主側に不快感
	知名度が低い	○他分野と連携するにしても、知名度が低い。婦人保護施設が何をしているところなのか、何の専門性があるのかというところで、なかなか難しい。

カテゴリー	コード	データの一部
婦人保護施設であること	偏見	○実際（偏見は）あると思います。（婦人保護施設の利用者は）通じないとか、できないとか。○施設に入所していることを明かして求職、雇用先が施設を調べ、断られることもある。
	住む場所と働く場が同一	○24時間365日、同じ顔を合わせるというところでの、息詰まりのようなものを感じるときがある。○利用者さん同士で（作業能力が）わかってしまうというところから、上下関係が生まれてしまって、生活も一緒、仕事も一緒というところで、それが生活の場にも影響。○内作業という集団での力関係、生活の場も（内勤の）活動の場も同じなので、ボス的な人との関係とか。○婦人保護施設の生活の場とは別に、外部や地域に勤務の場を作ってそこに行って、そこで利用者さんが働くような。住む場所と働く場所が別々だと（いい）。
	施設生活の制約	○消灯時間、食事提供時間の制約。○施設の立地状況というのが、就労に適さない（交通手段、施設周辺の環境）。
	就労支援の専門職がない	○履歴書とか職務経歴書を添削してくださいということを言われたときに、正直困った。専門的な支援ができる人がいればいい。○人員として職業指導員が配置されると。○（就労支援の専門職が）欲しいと思います。
社会資源との関わり	担当者による	○（関係性は）ハローワークの担当者による。最近では活用している。○時期的に（関係が）切れることもある。○理解ある職員とそうではない場合がある。○10年前はまったく理解がなかったが、最近ではDVと婦人保護施設ということについてよく理解。
	利用できなくなった	○都道府県によっては障害サービス使えませんと言われているところもある。○少し前は障害を持った方で、就労（継続支援）B（型）のほうへつなげた方もいらしたんですけど、できなくなりました。○（障害者福祉制度における就労サービスの利用が）厳しくなった。今まで（利用が）結構認められていたんです。それが当たり前みたいになってきたが。○難しくなってきた、今、二重措置だというふうに言われている。○障害福祉サービスの通所、それはイレギュラー。○婦人保護施設で福祉サービスを受けていて、同時に障害者の福祉サービスを受けるということが結局だめということで。
	ほどほどの仕事、中間の仕事の無さ	○体調も見ながら、ほどほどで仕事ができるような場所、そういう提供をしてくれる場所○福祉的就労とか中間的就労の場がもっと充実していると、本当に。手帳がないと使えないとかじゃなくて。○障害のない人も勤められる、中間の仕事があるといい。
	協力事業所の確保	○（利用者が外勤で働くことによって、職場に）施設の情報が漏れたりしないかなとか。協力事業所みたいな（事業所の確保）、なかなか難しくできていない。○婦人保護施設のことをわかって、短期であつたりしても外勤に出られるような事業所の開拓

(2) 分析方法

分析方法は、佐藤（2008）、村社（2011、2012、2018）を参考に、質的データ分析法に基づく定性的コーディングを用いた。定性的コーディングによる研究手続きとして、本研究では、①インタビューによって産出されたテキストデータから、意味内容ごとに「コード」を抽出した。つまり、テキストデータは「コード作成の根拠」であり、「コード」はテキストデータ

の内容を簡潔に表現したものである(村社 2018:35)。「コード」は、主に調査協力者の発言を使用している。②抽出された複数の「コード」を一般化するため、「カテゴリー」を生成した。③複数の「カテゴリー」を「説明図式」として統合した。分析においては、「事例—コード・マトリックス」⁹を作成することにより、「複数のコード間の比較」「コードとデータの比較」「複数のデータ同士の比較」「複数の事例間の比較」といった継続的な比較検討を行い、データ解釈の厳密性と妥当性に応じている(佐藤 2008)。さらに、テキストデータをコード、カテゴリーごとに整理した「カテゴリー、コード、データの一覧表」(表1)を作成することにより、「根拠の提示」及び「分析プロセスの明示」を担保した(村社 2018:34)。

本文中の表記にあたっては、調査協力者による語りのデータは、『 』で示し、『 』内及び表1の()は、筆者による補足である。「コード」は、[]で表示し、「カテゴリー」は【 】で示した。

(3) 倫理的配慮

インタビューにあたっては、調査協力施設の施設長、及び調査協力者に対して、研究の目的、方法、参加が任意であり断っても不利益は生じないこと、データの利用、公表、同意撤回などを文書として提示、口頭においても説明し、同意(署名)を得ている。さらに、本研究では、調査協力者、協力施設について特定されることのないようにした。なお、本研究は、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守するとともに、城西国際大学における研究倫理審査で承認(承認番号31N170011)されている。

3. 調査結果

(1) 就労形態

調査協力施設において実施されている就労形態は、①内勤・外勤、②内勤のみ(インタビュー時点)、③外勤のみの3形態のいずれかであった。②については、インタビュー時点で外勤者がいないためであり、外勤を禁止しているものではない。③については、内勤を廃止し、外勤の支援のみを行っていた。調査協力者の語りにおいては、内作業、内勤、施設外就労、外勤といった用語が使用されていたが、表記にあたっては調査協力者の語りを尊重し、あえて用語の統一を行っていない。

(2) 就労支援業務の困難性

就労支援業務の困難性については、【内勤の運営・管理】【利用者への関わり】【婦人保護施設であること】【社会資源との関わり】といった4つのカテゴリーが生成された。以下、それぞれのカテゴリーについて説明する。

1) 内勤の運営・管理

【内勤の運営・管理】は、[毎回全部見ないと][納期の管理][工賃を出せなくなる]といったコードから成っている。[毎回全部見ないと]とは、内勤に従事する利用者のモチベーションや能力が低い場合があり、受注製品を毎回すべて確認する、作業中には常時付き添わなければならないといった作業の管理に関わる職員負担である。[納期の管理]とは、受注製品の納期に利用者がストレスを昂じさせることへの対処や、間に合わなければ職員が作業に追われることである。[工賃を出せなくなる]とは、内勤の出勤者数に対して作業が少なかったり、施設で製作している自主製品の売り上げが減少したりすることによって、工賃が払えなくなることである。これらのことから、【内勤の運営・管理】とは、内勤における受注製品の管理・チェックや納期、工賃の支払いなどに関する職員の業務負担・困難を意味している。

2) 利用者への関わり

【利用者への関わり】とは、[こうしたらいいよと言えない][促しのタイミング][寄り添えなくなる][就労支援まで手が回らない]といった4つのコードから構成されるカテゴリーである。[こうしたらいいよと言えない]とは、利用者の求職活動に対する効果的な声かけや、支援方法が分からない、という就労支援方法・技術に関する困難である。[促しのタイミング]とは、外勤を促すタイミングの見立ての難しさである。[寄り添えなくなる]とは、内勤の場では、納期を守らなければならないため、『作業指導』が中心となり、利用者の状況に応じた丁寧な支援・関わりができなくなるといった就労支援技術に関わる困難である。[就労支援まで手が回らない]というのは、作業能力向上への支援だけではなく、『精神的な問題を抱えている』多方面の支援が必要な利用者や、多様な課題を抱え『難しくなっている』利用者に対しては、生活支援業務の比重が重く、就労まで支援することが難しいということである。以上のことから【利用者への関わり】における困難性には、就労支援方法・技術の難しさと共に、職員業務の負担感が含まれている。

3) 婦人保護施設であること

【婦人保護施設であること】は、①[施設の名称は書かない]、②[携帯電話を持たない]、③[知名度が低い]、④[偏見]、⑤[住む場所と働く場所が同一]、⑥[施設生活の制約]、⑦[就労支援の専門職がない]といった7つのコードから構成されている。

婦人保護施設は、DVなどの理由で避難している女性が利用している場合があり、施設名、住所などの情報は原則、公開していない。①[施設の名称は書かない]とは、そうした婦人保護施設特有の状況から生じた、施設情報の秘匿性に関わる困難のことである。利用者にとって、現住所などの情報を開示できないことは、社会生活や求職活動の制限となることがある。職員にとっても、地域の社会資源との関わりにおいて、婦人保護施設の名

称や、職員であることを開示できないことに困難を感じている。さらに、多くの婦人保護施設においては、施設や利用者の情報漏洩を防ぐために、利用者の携帯電話所持を禁止している。② [携帯電話を持たない] とは、施設方針として所持の禁止という側面と、施設で禁止はしてはいたくとも、利用者個人に収入がない、身分を保証するものがない、などの理由で所持が困難なことが含まれている。そのことは、『雇用主側に不快感』を生じさせるなど、求職活動において不利に働くことがある。③ [知名度が低い] とは、福祉分野において婦人保護施設は知名度が低く、どのような支援を提供する場所なのか理解され難く、関係機関と連携が図りにくいということである。④ [偏見] とは、婦人保護施設利用者に対する『通じないとか、できない (人)』といった偏見と、福祉施設に在所していることについての偏見といった両側面がある。⑤ [住む場所と働く場所が同一] とは、生活の場と仕事の場が同一施設内にあるために、利用者同士が常に一緒にいることに起因する気詰まりや、内勤の場では利用者同士、作業能力の高低が顕著となるため利用者間の上下関係が生じること、それが生活の様々な場面にも影響してしまうことなどである。⑥ [施設生活の制約] とは、施設では消灯時間、食事提供時間などが定められていたり、地域によっては交通手段が限られていたりするため、外勤者に勤務時間、通勤時間・通勤範囲などの制約が生じてしまうことである。⑦ [就労支援の専門職がない] とは、婦人保護施設に就労支援に係わる専門職が配置されていないことによる、支援上の困難である。こうしてみると、① [施設の名称は書かない] ② [携帯電話を持たない] ③ [知名度が低い] ④ [偏見] は、主に婦人保護施設特有の状況から生じる困難性であり、⑤から⑦ ([住む場所と働く場所が同一] [施設生活の制約] [就労支援の専門職がない]) は、生活施設において就労支援業務を行うことの困難性である。

4) 社会資源との関わり

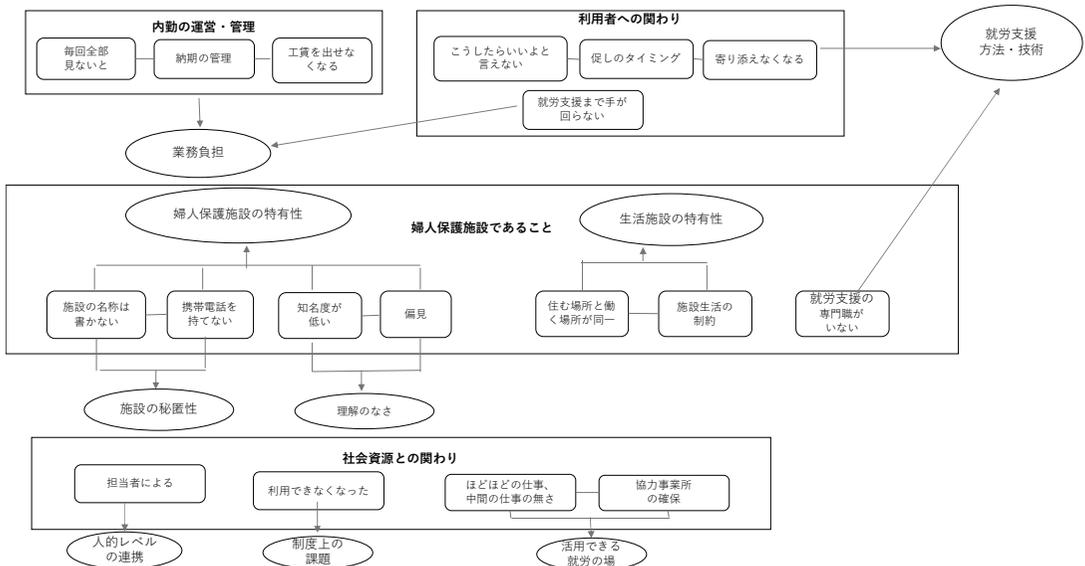
【社会資源との関わり】は、[担当者による] [利用できなくなった] [ほどほどの仕事・中間の仕事の無さ] [協力事業所の確保] という4つのコードから成っている。インタビューにおいて、活用できる社会資源として最も挙げられていたのはハローワークであり、『活用している』『協力してできている』という語りも見られた。その一方で、[担当者による] とは、ハローワークなどとの連携が、『(DV や婦人保護施設について) 理解ある職員とそうでない場合がある』といった担当職員の理解度や関係性に依拠しており、有効活用できない場合があることを指している。[利用できなくなった] というのは、就労継続支援事業所など、主に就労系障害福祉サービスについてである。婦人保護施設は、障害女性も利用しており、専門的な障害福祉サービス事業所の利用ニーズは高いが、利用困難となってきたことが語られていた。[ほどほどの仕事、中間の仕事の無さ] とは、障害の有無にかかわらず一般就労に困難を抱える利用者が、施設を利用しながら無理なく、可能な範囲で働き続けられる場が確保できていないことである。[協力事業所の確保] とは、婦人保護施設

や利用者のことを理解しており、情報漏洩の心配などがない外勤先としての事業所確保の困難ということである。以上のことから、【社会資源との関わり】とは、社会資源との連携が担当職員の理解・関係性レベルにとどまっており、有効に活用できていないこと、障害女性にとって有効な社会資源を活用できていないこと、利用者に適し、婦人保護施設・利用者の双方が安心して活用できる就労の場の開拓に関することが含まれている。

(3) まとめ

調査の結果、婦人保護施設における就労支援の困難性をもたらす要因は、図1のように示すことができる。そこからは、第1に就労支援に関わる「業務負担」が大きいことが明らかとなった。婦人保護施設における内勤は、雇用契約は結ばないが工賃の発生する仕事であり、職員には【内勤の運営・管理】に係わる業務が求められている。それらは、いわば小規模な作業所の運営・管理にほかならず、職員の業務に対する負担感は大きい。さらに、医療的・精神的ケアなどが必要な利用者に対しては、生活支援に関する業務の比重が高く、[就労支援まで手が回らない]など就労支援業務は負担となっている。第2に、婦人保護施設には[就労支援の専門職がない] ことにも関連しているように、具体的にどのように就労を支援したらよいか、求職活動や作業場面における【利用者への関わり】など「就労支援方法・技術」に関する困難を感じている。第3に、「施設の秘匿性」「理解のなさ」といった「婦人保護施設の特有性」から生じる就労支援の困難がある。一方で、生活施設として[住む場所と働く場所が同一]であることから生じる利用者同士の関係性や、[施設生活による制約]など「生活施設の特有性」から生じる困難もある。第4に、婦人保護施設における就労支援業務において、社会資源の活用・連携は不可欠であるが、担当者間の個人的な関係に基づく連携に留まっているため、[担当者による]という不安定な連携状態となっている。さらに本調査においては、障害福祉サービスは、[利用できなくなった]ことが示されている。そこには「制度上の課題」がある。第5に、支援を受けながら就労できる[ほどほどの仕事、中間の仕事の無さ]や、利用者の状況を理解している[協力事業所の確保]など、地域において「活用できる就労の場」の開拓が求められている。

図1 就労支援の困難性に関する概念図



4. 考 察

本研究において明らかになった婦人保護施設における就労支援の困難性から、以下のような課題を挙げることができる。第1に、婦人保護施設における専門的就労支援体制（職員・職種配置、就労支援方法・技術のスキルアップ）の強化である。本調査から、婦人保護施設職員の「就労支援方法・技術」に係わる困難性が明らかになった。それにもかかわらず、現行の「婦人保護施設職員職種別配置基準」（以下、職員配置基準と略）には、就労に携わる職種の配置は定められていない。しかし、例えば障害者総合支援法に基づく「障害者就労支援員」など、基本的知識、支援方法をもって就労支援業務に係わる職員配置の検討が必要である。さらに、婦人保護施設における業務の多さとその負担については、先行研究でも指摘されている（婦人保護施設調査研究ワーキングチーム 2016）。その要因の一つとなっているのが、職員配置基準である。そこで規定されている直接処遇に係わる指導員数は、定員50人以下では2人、51人から100人でも主任指導員1人、指導員1人の計2人に過ぎない¹⁰。これらの基準は、DV法に基づき対象者や支援機能が拡大した後にも見直されていない。さらに言えば、売防法施行15年後の1973年においても指導員数は現在と同様の2人であり、45年以上変化していない。¹¹つまり、現状に即した職員配置数となっておらず、このような職員不足が業務負担の要因の一つとなっていると推察できる。加えて、婦人保護施設職員にとって、就労支援方法・技術のスキルアップを図る機会はさほど多くない。婦人保護施設職員に対する研修は、自治体単位では約60%、施設単位では75%しか実施されていない（「婦人相

談所・婦人相談員・婦人保護施設職員の婦人保護事業研修体系に関する調査・検討」検討会 2017)。その上、研修において就労支援が含まれている施設は、新任職員、現任職員を対象とした職員研修ともに約3割に過ぎない(「婦人相談所・婦人相談員・婦人保護施設職員の婦人保護事業研修体系に関する調査・検討」検討会 2017)。また、婦人保護施設において、どのように就労支援を実施していくのかは「最低基準」に示されておらず、そもそも基本方針・指針は策定されていない。婦人保護施設は、他の社会福祉施設と異なる「秘匿性を持つ生活施設」という特徴を有するが、それらを踏まえた支援内容・プログラムなども平準化されていない。このように、職員・職種の配置、就労支援方法・技術に係わるスキルアップを図ることができる研修など、就労支援体制の強化は重要な課題である。ただし、誤解を招かないよう付言すると、ここで言う「就労支援体制の強化」は「就労自立の強化」と同義ではない。利用者の状況を丁寧にアセスメントし、利用者のニーズに応じた就労支援を実施できる体制構築を意味している。

第2の課題は、関係機関に対する婦人保護施設利用者、施設の状況についての理解、連携体制構築の促進である。就労支援は、婦人保護施設内だけで完結するものではなく、関係機関との連携は不可欠であり、その前提として婦人保護施設の特有性について、関係機関の理解、周知の促進が求められる。そのためには、関係機関とシステムとしての連携体制を構築することが求められる。本調査においては、活用できた社会資源として主としてハローワークが挙げられていたが、[担当者による]といった個人レベルの連携であり、「人的資源レベル」¹²の連携と考えられる(石田 2013:13-14)。担当者が変わったとしても変わらず連携を図っていくためには、例えば婦人保護施設とハローワークが連携した支援を行うことを制度化¹³するなど「行政レベル」¹⁴(石田 2013:13-14)の連携システムの構築を進めていく必要がある。

第3に、婦人保護施設における「制度的な課題」の存在である。インタビューにおいては、活用したいが難しくなっている社会資源として、障害者総合支援法に基づく障害福祉サービスが挙げられていた。現状で活用が困難な理由の一つに、婦人保護施設予算に「社会適応訓練費」が計上されていることがある。同訓練費は、利用者の「生活指導、職業指導、情操教育用材料購入費」に使用されるためのものであり、職業指導のみの費用ではない。しかも、1人あたり月額340円分(2019年度)に過ぎない。そのことにより、婦人保護施設を利用している障害女性にとっては、本来であれば有効な社会資源の活用が制限されてしまうという大いなる矛盾が生じている。これらは個々の施設の努力では解決できない、制度的課題である。

これらの課題の背景にあるのは、婦人保護事業が売防法を根拠法とし、制度の根幹は「要保護女子」の「保護更生」を目的として成立していることにある。端的に言えば、「支援」という思想が法的に欠如しており、そのことは、婦人保護施設における就労支援体制の脆弱さを生じさせている。社会福祉の制度・施策は、根拠法に基づく基本理念・目的を具体化したものである。そうであるならば、婦人保護施設においては外勤、あるいは内勤に従事するこ

とを前提とする就労方針もまた、売防法に基づく上記のような目的に起因している。つまり、「要保護女子」の売春以外の就労(=「保護更生」)が含意されており、そこには「就労支援」といった発想はない。こうした根拠法に基づく目的・方針の下で、就労支援を実施せざるを得ないという隠されたくびきがある。また、売防法は福祉法ではないことから関係機関による婦人保護施設利用者、施設の状況に対する理解不足が生じている。換言すれば、根拠法が売防法であることが就労支援に関する課題の背景に存在しているといえよう。

5. 終わりに

最後に、本研究の限界について述べたい。第1に、インタビュー調査における対象地域の偏りである。可能な限り、地域のばらつきがないように行ったが、九州地方については調査が実施できなかった。第2に、本研究は探索的な調査であり、内勤・外勤別の詳細な支援課題や、調査協力者が語った『中間の仕事』『中間的就労の場』の含意については分析していない。さらに、就労支援業務に携わっている職員が感じている、婦人保護施設における就労支援の方向性(「支援付き就労継続の積極的承認」としての場なのか、あるいは「一般就労に向けた支援付き訓練の場」なのか)についても、本稿では言及できていない。これらについては、さらなる調査研究が必要である。

本研究を一層深めるための今後の課題は、婦人保護施設における就労支援のあり方について省察することである。複数の生活課題、支援ニーズを有し、多様な困難をかかえる女性たちが利用する生活施設である婦人保護施設においては、どのような制度・施策、方針、目的・方向性の下で、どのような就労支援システムを構築すべきなのだろうか。これらについては、今後、研究を継続していきたい。

以上のような限界はあるが、婦人保護施設における就労支援の困難性をもたらす要因を概念図(図1)に示し、就労支援を巡る課題を明確化したことにより本論文における目的は、一定程度達成できたと考えられる。

付記 本調査は、城西国際大学学長所管研究助成金を受けて実施した。

【注】

- 1 なお、2001年「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」が制定され、婦人保護施設はその第5条に「都道府県は、婦人保護施設において被害者の保護を行うことができる」とのみ規定された。
- 2 ただし、利用者への金銭支給は、各施設の運用によって異なっている。また、所持金の無い利用者が医療を受ける必要が生じた場合、生活保護の医療扶助費単給となるが、それ以外の扶助は受給でき

ない。

- 3 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課によると、2015 年度に在所した利用者のうち、施設外就労は 272 名、施設内就労は 175 名、不就労は 400 名であった。なおデータには、施設外就労と施設内就労の重複も含まれている。
- 4 ワークフェアは多義的な用語であるが、宮本の整理によれば、1960 年代にアメリカで生まれた用語であり、自由主義による福祉批判の文脈で用いられ、福祉依存から脱却し就労による自立を促進する政策理念である。ワークフェアを巡るアプローチには、福祉給付の条件として就労を課するという面と、福祉の目的を就労支援におくという面がある。前者は、「ワークファーストモデル」などと呼ばれ、就労を福祉の条件とすることを重視している。後者は、福祉が就労を支援することを重視し、職業教育などの社会サービスで受給者の就労可能性を高めることを目的とする「サービスインテンシブモデル」とよばれる。(宮本 2004:220)
- 5 『「社会的就労支援事業のあり方に関する調査・研究事業」報告書』においては、厚生労働省社会保障審議会(2013)による報告書の中で「中間就労」と表現されている就労形態を「社会的就労」と呼称している。「社会的就労」とは、「一般就労に困難を抱える人々が、何らかの支援を受けながら働く場/働き方」と定義され、①一般就労に向かうためのトレーニングの場、②生活保護や各種年金等を利用しながら、地域社会の参加する場・可能な範囲で働き続けられる場 の 2 点を射程に含めている。(みずほ情報総研株式会社 2013 : 2-3)
- 6 厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書では、中間的就労を、「直ちに一般就労を求めることが難しい者」を対象とした「就労体験やトレーニングが必要な、いわば一般就労に向けた支援付き訓練の場」とするが、対象者によっては「就労のみならず社会参加の場として活用されることもありうる」と位置づけている。(厚生労働省社会保障審議会 2013 : 19)
- 7 福原は、「半福祉・半就労」のもう一つの見解についても紹介している。それは、稼働能力をもつ就労困難者、障害者などを対象とし、所得給付・手当や福祉・生活支援サービスを活用しつつ一般就労に向けて支援を行う政策も、半福祉・半就労には含まれるとするものである。(福原 2019 : 6)
- 8 ハンドブックは 2003 年以降改正されていないため、近年の対象者等の拡大に対応しておらず、現状に即した支援業務等が示されているか疑問である。
- 9 「事例—コード・マトリックス」は、横軸に個々の事例、縦軸にコードを記入し、枠の中には「文書セグメント」あるいは「セグメントの要約」を記入する。佐藤は、「事例—コード・マトリックス」は、①複数のコード間の比較(複数の概念的カテゴリー同士の比較)、②文書セグメントとコードの比較(データと概念的カテゴリーの比較)、③複数の文書セグメント間の比較(複数のデータ同士の比較)、④複数の事例間の比較、といった 4 つのタイプの継続的比較法による分析を行う際に重要な手がかりになると述べている。さらに、継続的比較分析によって、「欠損データのチェック」「複数事例による裏付け」「反証事例による検証」「タイプ分け」が可能となる。(佐藤 2008 : 117-127)。
- 10 職員配置基準によれば、定員 50 人以下の職員総数は 9 人、定員 51 人以上と 100 人以上の職員総数

は 10 人である。

- 11 1973 年時には、定員 50 人、100 人ともに、指導員数は 2 人とのみ規定されており、現在のような「主任指導員」数については示されていない。(東京都民生局 1973 : 353)
- 12 石田は、例えば、医療関係者と福祉関係者など、関係者間の一体的な連携を「人的資源レベル」と分類している。(石田 2009:14)
- 13 行政レベルの他機関連携の例には、生活保護受給者等就労自立促進事業がある。そこでは、ハローワークと福祉事務所が連携したチーム支援を行うことが制度化されている。
- 14 石田は、例えば、医療、保健及び福祉に関連する施策や制度など行政レベルにかかわる連携を「行政レベル」における連携としている。(石田 2009:14)

【文献】

- 石田路子 (2009) 「地域における医療福祉連携と介護福祉」『城西国際大学福祉総合学部』第 18 巻第 3 号 1-17
- グレッグ美鈴、麻原きよみ、横山美江編著(2016)『よくわかる質的研究の進め方・まとめ方』医歯薬出版株式会社
- 厚生労働省社会保障審議会 (2013) 『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』
- 斉藤環 (2018) 「ケアとしての就労支援」『こころの科学 メンタル系サイババルシリーズ ケアとしての就労支援』日本評論社 2-11
- 佐藤郁哉 (2008) 『質的データ分析法』新曜社
- 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 婦人保護部会 調査研究委員会 (2017) 『婦人保護施設 実態調査報告書 2013 (平成 25) 年度・2014 (平成 26) 年度・2015 (平成 27) 年度』
- 筒井美紀、櫻井純理、本田由紀編著(2014) 『就労支援を問い直すー自治体と地域を問い直す』勁草書房
- 東京都社会福祉協議会 婦人保護部会編 (2008) 『女性福祉の砦からー生きる力を再び得るために』社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
- 東京都民生局 (1973) 『東京都の婦人保護』
- 阪東美智子 (2014) 『DV・暴力被害のケアと予防に向けた環境整備のあり方に関する研究ー婦人保護施設に求められる機能と施設環境基準の検討ー』(平成 24 年度ユニバーサル財団研究助成)
- 福祉新聞 (2006) 『婦人保護事業の原点と現点 第 9 回』2006.7.17
- 福原宏幸 (2019) 「座長報告：「半福祉・半就労」を考える」『社会政策学会誌』第 11 巻第 1 号 5-10
- 「婦人相談所・婦人相談員・婦人保護施設職員の婦人保護事業研修体系に関する調査・検討」検討会(2017) 『婦人相談所・婦人相談員・婦人保護施設職員の婦人保護事業研修体系に関する調査・検討報告書』(厚生労働省平成 28 年度先駆的ケア策定・検証調査事業)
- 婦人保護施設調査研究ワーキングチーム (2016) 『平成 27 年度 婦人保護施設の役割と機能に関する調査報告書』(厚生労働省平成 27 年度先駆的ケア策定・検証調査事業)

- 「婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究」ワーキングチーム（2018）『婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究』（厚生労働省平成29年度先駆的ケア策定・検証調査事業）
- 堀千鶴子（2009）『婦人保護施設における児童ケアと親支援に関する調査研究』平成20年度児童関連サービス調査研究等事業報告書 財団法人こども未来財団
- （2011）「婦人保護施設におけるソーシャルワーカー設置経営主体別にみた生活支援機能を中心に」『城西国際大学紀要』第19巻第3号 1-24
- みずほ情報総研株式会社（2013）『「社会的就労支援事業のあり方に関する調査・研究事業」報告書』（厚生労働省 平成24年度セーフティネット支援対策等事業（社会福祉推進事業））
- 宮本太郎（2004）「就労・福祉・ワークフェアー福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩谷祐一、鈴木興太郎、後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会 215-233
- 武藤祐子（2010）『婦人保護施設・一時保護所における児童と親のニーズと支援に関する調査研究』平成21年度年度児童関連サービス調査研究等事業報告書 財団法人 こども未来財団
- 村社卓（2011）「介護保険制度下でのケアマネジメント実践モデルに関する研究－「調整・仲介機能を特化した給付管理業務」に焦点をあてた質的データ分析」『社会福祉学』第52巻第1号 55-68
- （2012）「チームマネジメントの見活用要因および活用条件－ケアマネジメント実践におけるチームマネジメント概念の検討」『社会福祉学』第53巻第2号 17-31
- （2018）「高齢者の孤立予防を目的としたコミュニティカフェに参加する住民ボランティアの継続特性－ボランティアの「楽しさ」に焦点を当てた定性的データ分析－」『社会福祉学』第58巻第4号 32-45

Difficulties and Issues on Employment Support in Protective Facilities for Women

Chizuko Hori

Abstract

As a preliminary work for considering ideal employment support in protective facilities for women including purpose, direction and building of support system, objective of the current study is to conduct an exploratory survey on difficulties observed in actually implementing employment support operation and clarify underlying problems. Method of the survey is based on interview and analysis using qualitative coding. As a result of the analysis, the following five aspects have been revealed: Firstly, Operational burden to be involved in employment support is significant; Secondly, there are difficulties regarding method and technique of employment support; Thirdly, difficulties may arise also from specific properties of protective facilities for women and living facilities as well; Fourthly, utilization and cooperation of social resources in employment support operation has been in an unstable situation at protective facilities for women because the collaboration has been stagnant at only human resource level. It is also suggested that welfare service for people with disabilities has become unavailable; and Finally, it has been required to develop “employment opportunities available in each region” including securing of cooperative businesses which understand situation of users, by coping with lack of employment opportunities in spite of employment support provided.

The following were extracted as issues: 1. Strengthen the professional employment support system for protective facilities for women; 2. Against the related organizations, promote understanding of the status of users and facilities of protective facilities for women and establishment of a cooperative system; 3. “Institutional issues” in protective facilities for women.

Key words: Protective Facilities for Women, Protective care for Women,
Employment Support