

第6部 有識者からの意見・提言

今回の調査では、アンケート調査、ヒアリング調査及びインターネット調査の結果を3名の外部有識者へ提示し、名古屋市において今後必要とされる女性支援について意見や提言を求めました。第6部では、この意見や提言について紹介します。

立教大学 コミュニティ福祉学部 教授 湯澤 直美氏

自治体だからこそできる女性支援策の推進

湯澤 直美

1. 「困難を抱える女性への支援に関する法律」の施行と自治体の役割

社会福祉領域においては、女性が直面する様々な困難状況に対し、公的な社会福祉事業として婦人保護事業が相談・支援を提供してきました。その婦人保護事業は、公娼制度の廃止に伴い1956年に制定された売春防止法を根拠法としていました。しかし、時代の変遷とともに、支援を要する女性の現代的な課題に対応する必要性が増加し、厚生労働省はその都度、通達を発出して、婦人保護事業が女性の困難状況に幅広く対応することを求めてきた経緯があります。

2001年に「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」が施行されると、婦人保護事業は暴力被害者の支援を担う機関として位置づけられ、2004年に「人身取引対策行動計画」が策定されると、女性の保護が婦人相談所の業務に加えられます。さらに「ストーカー行為等の規制等に関する法律」の改正により、婦人相談所等によるストーカー被害者への適切な支援について通知が発出されています。このような時代の要請に基づき、「婦人相談所」「婦人相談員」「婦人保護施設」という3種の制度を基軸として、婦人保護事業は相談や一時保護、生活再建支援などのソーシャルワークを担ってきたのです。

このような重要な機能を担う婦人保護事業について、特別刑法である売春防止法から離脱し、新たな法体系のもとで社会福祉事業として体系化することを望む声が、長年、関係者から寄せられてきました。ようやく、2022年に新法が制定されたことにより、婦人保護事業の現代的再編が図られ、人権擁護と福祉の増進の観点から、女性への包括的な支援体制を構築していく根拠が定立したことになります。

そこで重要となるのが、自治体における取り組みの推進です。これまで、自治体における女性支援施策の位置づけは不明確でしたが、新法では、都道府県計画の策定義務とともに、市町村（特別区を含む）には、「市町村基本計画」策定の努力義務が規定されました。市町村計画の策定が進むことによって、女性福祉所管部署を明確化する自治体が増え、市民にも女性支援施策の存在が広く認識されることが期待されます。

今回、名古屋市で実施された実態調査は、有意義な女性支援計画を策定するための基礎資料として極めて重要なものですが、調査に回答した人々だけでなく、より広範な女性が様々な困難を抱えている状況にあることを念頭におく必要があります。

2. 基礎自治体における相談支援体制の構築の重要性

女性支援施策においては、新たに名称変更された「女性相談支援センター」「女性相談支援員（名

古屋市は女性福祉相談員)」「女性自立支援施設」の3機関が、公的な責任として相談支援の受け皿となっていくことが、重要であると考えられます。そこで、国が策定した基本方針から、幾つかの改正点を紹介し、基礎自治体での取り組みの推進に役立てていただければと思います。

①一時保護機能の整備・拡充

緊急一時保護及び一時保護の機能は、女性支援施策において重要であることはいうまでもありません。国の基本方針では、どのような場合に、女性相談支援センターの一時保護や一時保護委託の対象となるかが、8点にわたり明記されています。そこでは、ドメスティックバイオレンスにとどまらず、「性暴力や性的虐待、性的搾取等による性的な被害等」「定まった住居を有さず、又は心理的虐待など何らかの理由で帰宅することで心身に有害な影響を与えるおそれがあると認められる場合」「心身の健康の確保及び関係機関による回復に向けた支援につなぐために保護することが必要と認められる場合」などが明記されています。

つまり、基本方針では、支援を必要とする女性の状況は、暴力被害のほか、「医療的ケアが必要である、妊娠している、児童を同伴している、高齢である、学生であり可能な限り通学の機会を確保する必要がある、何らかの事情で帰宅が困難である」など多様であることに言及されています。それゆえ、居所等の厳重な秘匿を要する場合と、居所等を秘匿する必要性は薄く、むしろ社会とのつながりを維持することが必要な場合とがあり、「支援対象者の状態に応じた複数の一時保護所や委託先を検討しておくことが望ましい」としています。名古屋市の調査では、大学も調査の対象として設定しているように、虐待や暴力被害から通学が困難となる学生がいることなどは、全国的な課題となっています。

これからの女性支援においては、DVによる緊急性や秘匿性がなくても、一時保護が必要な「要支援状況」があることに十分に配慮して、多様な一時保護機能やステップハウス機能などを設けていくことが重要です。この点においては、広域自治体と基礎自治体が連携して、社会資源を開発することが望まれます。

②女性相談支援員制度の拡充と相談員の処遇改善

新法では、都道府県（女性相談支援センターを設置する指定都市を含む）は、「女性相談支援員を置くものとする」とされ、市町村は女性相談支援員を「置くよう努めるものとする」と規定されました。市町村配置の女性相談支援員は、地域に密着して相談に応じ、社会資源を駆使し問題解決にあたるソーシャルワーカーとして極めて重要な役割を担っています。市区で女性相談支援員につながったことで、多くの女性が生命の危機から脱しているのです。それにもかかわらず、市区の配置は努力義務にとどまっているため、全国的にみると配置率の格差が大きく、その是正が課題となっています。具体的には、市区での配置人数、他の職種との兼務状況、会計年度任用職員としての雇用をめぐる課題などがあげられます。とくに女性相談支援員の配置が1名のみであるという状況を解消し、複数名配置を基本とすることは急務な課題です。相談員が1名配置では、同行支援が十分にできず、必要な研修を受けることにも制約があるばかりか、相談員の個人的な努力に頼らざるをえない状況のなかで勤務時間内に記録を書く時間を確保することも困難な状況を生み出してしまいます。また、重篤な課題を抱えた相談者と向き合うなかで、その心理的負荷を相談員が個人で背負うことになり、バーンアウトにも繋がりがかねません。さらに、外国籍住民が多い地域には、より多くの相談員を配置するなど、地域性を考慮する視点も欠かせません。

市は、各区の課長や課長補佐級の職員に対して女性支援の必要性に関する研修を実施することを

通して、区における女性支援施策を推進できるでしょう。各区では、相談員の権限を拡充し、パソコンや携帯電話の使用をはじめとする職場環境を整え、相談員へのスーパービジョン体制を整備することが望まれます。つまり、基礎自治体としての女性相談をシステムとして整備していくことが重要です。

全国各地の相談員の声を聞く中で、相談員自身の身の安全の確保への対策も必要であると実感します。この点については、女性相談支援員からのさらなるヒアリングを通して安全確保策を進めること、さらに、危険手当などを新設するなどの方策が考えられます。

③施設型ケアの充実

女性支援において、中長期の支援体制の整備が必須であり、その中心として女性自立支援施設が重要な機能を担っています。国の基本方針では、女性相談支援センターにおける一時保護を経なくとも、同センターによる女性自立支援施設への入所決定及び入所手続きは可能であるため、都道府県においては、女性自立支援施設への入所に関する手続きを積極的に整備することとする、と指摘されています。これまでの入所手続き方法を再検討し、県と市区の協働体制のもとで、女性自立支援施設がより効果的に機能することが期待されます。

日本の女性たちが置かれている社会的な立場は、先進諸国のなかでも極めて厳しい状況にあります。新たに策定される市町村計画が、女性たちのいのちと尊厳の砦となるためには、自治体の創意工夫と性差別の解消に対する真剣な取り組みが必要です。

金城学院大学 生活環境学部 教授 宮坂 靖子氏

困難な問題を抱える若年女性に対する取り組み —人権が尊重され、安心して自立した暮らしが営める社会を目指して—

宮坂 靖子

多岐にわたる本調査の貴重な結果に基づいて、特に困難な問題を抱える若年女性を対象として今後力を入れていく必要のある取り組みとして、1. 相談窓口の充実と周知、2. 居場所の提供支援、3. 暴力・性暴力防止啓発、4. 男女の人権の確立と擁護、の4点についてその必要性を述べます。

1. 相談窓口と充実と周知

調査からわかったことの一つは、初めて相談することの心理的・物理的ハードルの高さです。相談先がわからないために相談できなかった人は40歳未満の若年層に多くなっていました。また、若年層ほど、「対面」とともに「メール」、さらには「SNS」を挙げる人が多くなっていました。

このことから、特に、若年層の初めての相談へのアクセスを容易にするには、SNSでの相談を増やしていくことが望まれます。別の言い方をすると、中高年層や相談や支援につながった経験のある人は対面での相談を望む人が多くなっているため、多様な選択肢を用意し、それぞれの人に合った方法でアクセスを可能にする環境を整備することが必要です。

また、若年層ほど問題を抱えても相談しない傾向があることを踏まえて、アウトリーチ支援の充実が望まれます。名古屋市においては、令和6年度より国の「虐待・貧困により孤立し様々な困難に直面する学生等へのアウトリーチ支援」事業を活用し、「若者シェアガレージ」事業が開始されましたが、さらに、性被害などの幅広い問題や多様な年齢層をカバーできる取り組みが必要となります。夜間の見回り、声かけ、SNS等を活用した被害の未然防止のための取り組みの実施を求めます。

2. 居場所の提供支援

若年女性が支援を受けやすくなるためにあるとよい方法を、30歳未満の人に尋ねた結果（複数回答）、「SNSでの相談」に次いで「家に居場所がない若年女性が短期間泊まれる場所の提供」が多くなっていました。調査では、過半数が「自宅に居場所がない」、約9割の人が「自宅に帰れない・帰りたくないと思うことがある」との回答が得られました。自宅に帰れないときの居場所として、「インターネットカフェ」「路上生活」「その他（SNSで泊めてくれる人を探す）」とした人もいました。支援関係者からは、深夜のホスト通い、繁華街における予期しない妊娠、売春行為などの性的リスク増大の問題に対する支援のむずかしさが指摘されました。

一時的に安心・安全な居場所での支援が必要と判断された場合には、居場所を提供したり、食事を提供するなどの支援を行うことのできる支援体制の整備を望みます。

3. 暴力・性暴力防止啓発の実施

DV、デートDVを含めた暴力行為の被害を受けた場合、まず初めに、受けた行為を被害、あるいは人権侵害であると認識できることが鍵となります。相談しなかった理由をみると、「自分にも

悪いところがあると思うから」と回答した人が最も多かったですが、内閣府男女共同参画局「若年層の性暴力被害の実態に関する調査」（令和4年6月）では、「自分にも悪いところがあると思ったから」よりも「被害かどうかわからなかったから」と回答した人の人が多くなっていました。

特に、30歳未満では、親からの虐待経験が多いこと、「学校の同級生・先輩」「職場・アルバイト先の人」からの性被害が多いなど、学校やアルバイト等の身近な日常の生活空間で問題が発生していることが浮き彫りになりました。被害を受けても、暴力が人権侵害であると認識できない人、自らSOSを出せない人は、一人で抱え込んで孤立する可能性が高いため、アウトリーチ支援を通して相談などの支援へつなぐことが必要になります。

4. 人権の確立と擁護

「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」（女性支援新法）は、女性の福祉、人権の確立と擁護、男女平等の実現を基本的な視点として、その政策の枠組みを定めています。性暴力を含めた暴力の問題の背景には、女性の人権は無論ですが、男女の人権が十分に尊重されていない状況、男女の不平等な社会のもつ複合的な構造が存在すると考えられます。

小学校入学前の幼児から高等教育に至るまでの子ども・若者に対しては、「生命（いのち）の安全教育推進事業」（文部科学省）が進められています。また、名古屋市においては、男女の人権擁護や男女平等の実現を目的とした「名古屋市男女平等基本計画2025」に基づいた取り組みが継続的に実施されてきています。これらを基盤にすえながら、幼少期から生涯にわたる切れ目のない人権教育、性暴力をふくめた暴力防止のための啓発活動を行うことが求められます。

「女性支援新法」において、若年被害女性支援事業として、「民間団体を活用し、若年被害女性等に対するアウトリーチ支援や居場所の提供、自立支援等を実施」することが明記されています。本調査の結果を名古屋市の次期DV防止等基本計画及び新たに策定する女性支援基本計画の策定に反映し、庁内横断的に、そして他機関と連携をとりつつ、計画を着実に実行に移していくことが強く望まれます。

名古屋市立大学大学院 人間文化研究科・人文社会学部 准教授 谷口 由希子氏

困難を抱える女性の背景—社会的養護の観点から考える—

谷口 由希子

困難を抱える女性は、ある日突然困難な状況に陥ることはそれほど多くない。多くの女性は、それまでの日々の積み重ねのなかでスノーボール式に困難の度合いが高くなり、「問題」となる。こうした日々の積み重ねは、子ども時代に遡る。ここでは、子ども時代とりわけ、社会的養護とのつながりから、困難を抱える女性について考えてみたい。

子どもは、どこで生まれてもどのような環境下にあっても、一人ひとりの権利が守られることは、子どもの権利条約で約束されている。名古屋市ではさらに、子どもの権利条約を基本とする「なごや子どもの権利条例」を定めている。条例には、「子どもは条約に定められるあらゆる権利の主体である」ことが示され（前文）、「子どもの健やかな育ちを社会全体で支援するまちの実現を目指す」ことが掲げられている（第1条）。社会的養護も子どもの権利を実現する一つとして位置付けられよう。

しかし、子どもの多くは社会的養護に至るまでの過程で、被虐待等で権利を侵害されたり、親との離別など権利侵害の危機にあった経験を持つ。これらの経験から、トラウマや不安感を抱え、精神的なケアの必要な子どももいる。何らかの障害のある子どももいる。このような生活課題を抱えながら、子どもたちは、施設での生活過程のなかで、職員をはじめとする信頼できる大人との相互作用から、大人や社会への信頼感を取り戻し、いずれ来る退所に向けて準備をしている。しかし、一人ひとりの子どもたちが十分に準備をして退所を迎えているとは言い難い。

本調査における支援関係機関等へのアンケート調査では、児童養護施設・自立援助ホーム9施設からの回答を得ている（対象は16施設、回収率56.2%）。いずれの施設も退所者へのアフターケアとして、「電話連絡」・「公的手続きの支援」を行っている。多くの施設で「面会・訪問」・「就学・就労の支援」をはじめ、幅広い形でのアフターケアを行っていることが回答されている。

女性の入所者の退所後の困難を尋ねた質問では、「就労継続の困難」が最も多いが、その次に「予期せぬ妊娠・中絶」が多いことは注目に値する（各項目に多い順から3点選択して回答する方式）。施設が考える今後必要だと思われる支援について、自由回答では「生活支援、経済的支援と就労支援」、「支援体制の強化」、「妊娠中絶・妊婦支援」が挙げられている。妊娠に伴う身体的負担は女性ならではの困難であり、支援の拡充が求められる。

社会的養護の施設等を退所した後のアフターケアは、入所中に受けられたような手厚い支援とは異なる。これまでともに生活し、生活を伴走しながら支援をしてくれる大人の存在は大きい。児童養護施設や自立援助ホームを退所した後の孤立は、さらなる困難の引き金になる場合もある。妊娠は、一般に祝福されることが多いライフイベントである。しかし、誰にも祝福されることなく、むしろ中絶を選択せざるを得ない状況もある。自らを応援してくれる人のいないことが孤立を深め、課題をより深いものにさせることが考えられる。

社会的養護を経験する若年女性が抱える困難は、貧困のリスクや社会的な孤立が大きく挙げられ

る。困難を抱えるなかでも、他者へ頼ることの安心感をもち、積み重ねによる支援の相互作用が、自分が自分を助けてくれる存在となり、女性が生きていくことを支えられる力となる。社会的養護の自立支援施策は拡充しているが、継続的な支援者とのつながりこそ重要である。