

困難な問題を抱える女性への支援に係る基本方針等に関する有識者会議（第２回）

議事録

日時：令和４年１１月２８日（月）１３：００～１７：００

出席者：赤池構成員、大谷構成員、戒能座長、近藤構成員、高岸構成員、橘構成員、仁藤構成員、馬場構成員、堀構成員、村木構成員、横田構成員

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 河村 課長、齋藤 母子家庭等自立支援室長

オブザーバー：内閣府、警察庁

○戒能座長

定刻となりましたので、ただいまより「第２回困難な問題を抱える女性への支援に係る基本方針等に関する有識者会議」を開催いたします。座長を務める戒能です。どうぞよろしくお願いいたします。本日は、ご多用のところご出席いただき、誠にありがとうございます。最初に事務局から、オンライン会議での発言方法、本日の構成員及びオブザーバーの出席状況、資料確認、議事確認のご説明をお願いいたします。

○齋藤室長

本有識者会議の事務局を務めます齋藤でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

本日の開催形態につきまして、原則オンラインによる開催としております。現地会場からは、座長、座長代理、事務局のみが出席しております。オンライン会議の形式上、今から申し上げる２点について留意して進めたく、よろしくお願いいたします。

１点目について、本日の議事は議事次第に沿って進行させていただきますが、その際、オンライン参加の方はマイクをミュートにさせていただきますようご協力をお願いいたします。

２点目について、議事ごとに一定のタイミングで区切ってご質問等を伺う方式といたしますので、ご発言をされる際は、ZOOMの挙手機能を用いて「手を挙げる」ボタンをクリックいただき、指名を受けてから、ミュートを解除の上、ご発言をお願いいたします。発言終了後は再度ミュートにしてくださいますようお願いいたします。

音声・画面に不具合がございましたら会議の途中でも結構でございますので、事前にご案内させていただいております、事務局の連絡先へお知らせ願います。

続きまして、本日の構成員とオブザーバーの出欠状況ですが、本日は榎本構成員と法務省の西田様が欠席でございます。

続きまして、資料の確認をさせていただきます。資料は「議事次第」、「議事進行について」、資料の１～３、本日のヒアリング資料、また大谷構成員、近藤構成員、高岸構成員、橘構成員から意見書をいただいております。構成員・オブザーバーの皆様には、事前に資料を送付させていただいております。お手元の資料のご確認をお願いいたします。

続きまして、本日の議事をご確認させていただきます。本日は、（１）ヒアリング、（２）基

本方針（論点ごとの議論）の2項目を予定しております。それぞれ、資料を事務局にて投影しながら進行いたしますが、お手元の資料も適宜ご確認をお願いいたします。事務局からは以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。本日は2つの構成になっております。まず、最初に5人の方にお時間を作っていただきまして、ヒアリングを行います。そのあと基本方針の論点についての議論を進めてまいりたいと思います。

それでは、早速、ヒアリングを行いたいと思います。ヒアリングは、皆様からのご推薦を含めて、6名の方から御発表いただく予定となっておりますが、本日は、5名の方からご発表いただき、短い時間ではございますが、意見交換ができればと考えております。明治学院大学社会学部教授の新保美香様、全国母子生活支援施設協議会会長の菅田賢治様、アフターケア相談所ゆずりは所長の高橋亜美様、特定非営利団体ピッコラーレ代表理事の中島かおり様、特定非営利活動法人くたち夢ファーム Jikka 代表の遠藤良子様、この順番で行いたいと思います。皆様には、ご多忙にもかかわらず、本有識者会議にご協力いただいたことを、この会議を代表してお礼を申し上げます。

ヒアリングはそれぞれの方から資料に基づき15分程度で説明していただきまして、その後、前半と後半に分けて質疑を15分～20分程度で行いたいと思います。なお、ご発表の5名の方々におかれましては、それぞれのご発表が終わりましたら御退席いただいても結構でございますので、よろしくお願いいたします。

それでは、まず明治学院大学社会学部教授の新保美香先生よりご意見をいただきたいと思います。新保先生、よろしくお願いいたします。

○明治学院大学社会学部教授 新保氏

明治学院大学の新保と申します。この度はお招きいただきましてありがとうございます。女性支援法が成立いたしましたことは、ここにいらっしゃる皆様のご尽力の賜物と心より敬意を表したいと思います。

私は福祉事務所などでの実践を経て、現在は生活保護制度、そして平成27年度からスタートしております生活困窮者自立支援制度における実践や人材養成のあり方を中心として取り組みを進めております。本日は、女性支援と大変関係の深い生活保護制度、そして生活困窮者自立支援制度の現状と令和4年の6月から見直しの検討を進めております社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会での議論をご紹介しながら、お話ししたいと思います。今後どのように連携しながら困難な問題を抱える女性を共に支援できるかについて、ご検討の一助となれば幸いです。よろしくお願いいたします。

始めのスライドは、生活困窮者自立支援制度の相談における新型コロナウイルス感染症による相談者像の変化を示しています。若年単身女性、中年単身女性の相談がコロナ前に比

べて増加していることが分かります。

次は生活保護の相談のために福祉事務所に来所した方々の状況です。こちらもあり若年単身女性、中年単身女性が増加している状況が把握できます。二つのデータを見てみると、双方とも若年女性の伸びが大きくなっていることが分かります。また、ひとり親世帯、夫婦のみの世帯、夫婦と子供からなる世帯にも女性が含まれておりまして、支援を必要とする女性が多くいらっしゃるという状況が把握できると思います。

続きまして、女性支援法への期待ですが、新法の意義は、困難な問題を抱える女性の人権、尊厳、意思が尊重される中で、女性福祉の理念に立脚して、支援の充実が図られることであると思います。個人的には女性支援法が当事者を主体として他領域他制度と有機的な連携をしながら女性の困難な問題の解決にとどまらず、個々の女性の福祉を実現するための支えとなったり、大きな推進力となることが期待されていると思います。

次に、困難な問題を抱える女性への支援に向けた連携に向けてです。他領域他制度との連携は、女性支援法が縦割りの一つの制度にならないため、そして制度・支援者・当事者が孤立しないためにも、極めて重要であると思います。「地域共生社会の実現」に向けた取り組みに「女性支援法」がどのように関わるか、支援において密接な領域である生活保護制度、生活困窮者自立支援制度といかに連携を進めるかは課題であると思います。

次は生活困窮者自立支援制度から見た連携先の例です。関係機関との連携については、厚生労働省地域福祉課生活困窮者自立支援室が、平成 27 年度に制度が実施された際と、平成 30 年度の法改正の後に通知を出して、関係機関に連携強化を呼びかけています。ここには女性支援が入っていないですが、困難な問題を抱える女性への支援に向けては、生活困窮者自立支援制度と同様に、かなり多様な関係機関との連携が求められるものと思い、ご参考までにお示ししました。

次のスライドは、主な支援に関する会議体の図です。生活困窮者自立支援制度は平成 30 年の法改正により、支援会議を位置づけました。生活保護制度には、そのような会議体がないので、今回の審議会では、新たな会議体の設置を検討しています。ご存知のように、令和 2 年の社会福祉法の改正によって、重層的支援体制整備事業が創設されまして、この事業にも支援会議が設定されています。重層的支援体制整備事業は、これまでの福祉制度施策と、人々が直面する困難、生きづらさの多様性、複雑性から生まれる支援ニーズとの間にギャップが生じてしまったことを背景に生まれています。対象者ごとの支援体制だけでは、人々が持つ様々なニーズへの対応が困難になっているという認識のもと、支援の包括化が求められているという現状にあります。重層的支援体制整備事業の支援会議は任意実施になっていますけれども、様々な支援会議体がどのように関係しながら実施されるのかということは一つの課題ではないかと考えております。現在、重層的な課題を抱えた方々が増えています。その問題・課題は、社会の考え方や仕組みが変わらない限りすぐに解決できないものも少なくないと思います。孤立・孤独も重要な政策課題になっています。こうした中で、女性支援法と、他領域他制度との連携は重要なテーマではないかと思っています。

より良い支援と連携に向けて、生活保護・生活困窮者自立支援においてこれまで試行錯誤してきた経験からこれから4つのことをお伝えしたいと思います。

第1は理念の共有です。女性支援法の関係者の方はもとより、連携する人々とも理念を共有することがとても大事ではないかと思います。この理念の具現化がそもそも容易ではないということを前提にして、関係者全員が「理念」と「理念を実現するための倫理・基本姿勢」を共有したり、実践したりできるような不断の取り組みが必要ではないかと考えます。生活困窮者自立支援制度では、国が行う研修が理念を踏まえた実践を広げるプラットフォームになっています。研修は国が責任を持って実施する方向で議論をされており、また経験的には行政の制度所管担当者と支援に携わる方たちが共に学ぶ研修にすることが、同じ理念を共有しながら進んでいくためにはとても重要であると実感しています。

第2は「連携のあり方」です。「連携」とは「面識を持つ者同士が、相互理解のもとで物事に一緒に取り組むこと」と書いてありますが、「つなぐ」というような支援ではなく、「つながる」という言葉とイメージを持って支援しないと、制度・支援者・当事者が孤立してしまうということが、生活困窮者自立支援制度を展開する中での気づきです。

切れ目のない支援には「のりしろ」が必須と書いてありますが、実は生活保護と生活困窮者自立支援制度も切れ目のない一体的な支援を当初目指してきました。しかしながら、今回の審議会では、「切れ目がないようにしようとしてきたけれども、切れ目ができてしまったのではないか」「重なり合う支援が必要なのではないか」ということが一つの論点になっています。「切れ目のない支援にはのりしろが必要」、つまり一緒に関わるということを含めて、切れ目のない支援になるのだというイメージで進めていくと、隙間ができずに、重層的な支援が実現できるのではないかと考えます。

当事者を置き去りにしないこと、また本来いかに連携するかは個々の当事者の状況によって異なるということも常に再確認しながら進んでいくことが必要ではないかと思います。「つなぐ」と、「割り振り」をやっていると、どうしても隙間ができってしまうのではないかが実感です。

次は、審議会がその連携のあり方を検討する際に、厚生労働省が示したスライドです。信頼感を持って一緒に仕事ができる状態を連携と考えないと、連携はできないということを示していると理解しています。

第3ですが、支援に必要とされる用語や概念の正しい理解と共有が極めて重要なのではないかと思います。例1の「援助」「支援」「自立」ですが、これは女性支援法の中の条文にも使われている用語ではないかと思います。これらの用語の概念や定義がぶれてしまうと、同じ領域の支援者同士や連携先との連携が進まなくなります。

例えば、生活保護の自立は、平成17年度から社会福祉法第3条の福祉サービスの基本理念に基づいて、日常生活自立、社会生活自立、経済的自立の三つに整理され、その後、生活困窮者自立支援制度にも同じ自立の考え方が引き継がれました。しかしながら、今般、審議会で議論していると、生活保護における自立は経済的自立に偏っているのではないかとい

う声も聞かれます。この用語の定義や概念がぶれてしまうと、支援もぶれてしまうので、ここは共通の理解を持てるように用語の定義をしっかりとすることや、共有していくことが重要だと思います。例2の「自己決定」の原則とは？は、支援でよく用いられる援助原則なのですが、これも正しい理解をしないと、利用者を苦しくさせてしまうというような一例です。生活困窮者自立支援制度ではテキストを作って、支援者全員が共通認識を持てるよう、研修を受けたり、理念を共有できるような機会を作っています。

最後は「これからの対人支援のあり方」ですが、これは地域共生社会推進検討会の中で明らかにされた対人支援において今後求められるアプローチです。ここには、具体的な課題解決を目指すアプローチと、つながり続けることを目指すアプローチの二つが示されています。今後必要なのが、つながり続けることを目指すアプローチであると言われています。孤独や孤立、それから相談支援に赴くことができない方がいらっしゃる中では、まずつながりをつくることも意識しながら進めていくという考え方が示されています。問題・課題の解決が支援の評価指標になりがちですが、支援を必要とする人とつながるということもきちんと評価していく仕組みが必要ではないかと個人的には考えています。

最後になりますが、生活保護、生活困窮者支援の領域もそうですが、まだまだ女性支援（福祉）の領域では、当事者が声をあげることが難しい状況にあるのではないかと思います。しかし、「当事者の声」こそ支援を良質なものにするための重要な鍵になると考えます。支援や制度のあり方について、当事者の声をいかに受けとめて、それを生かせるかということも課題ではないかと思います。理念を支援に関わる方々の灯にして、当事者の声を大切にしながら他領域他制度ともつながって、ぜひ新法に基づく新たな支援を展開していただきますとともに、困難を抱えても安心して生活できる地域社会になることを願って、私も皆様と共に歩みを進めていきたいと思っております。どうぞ今後ともよろしくお願いいたします。私からは以上です。ありがとうございました。

○戒能座長

ありがとうございました。生活保護制度と生活困窮者自立支援制度を中心に、審議会の議論を踏まえてお話しいただきました。これからとても大事になると思いますし、基本的な姿勢、それから連携がとても難しい課題だと思うのですが、どういう実態か、そしてどんな議論がされているか、今後の女性支援新法の運用にとって大変貴重なご意見を伺えたと思います。どうもありがとうございました。

続いて次のご報告に移りたいと思います。全国母子生活支援施設協議会会長の菅田賢治様、どうぞよろしくお願いいたします。

○全国母子生活支援施設協議会会長 菅田氏

全国母子生活支援施設協議会会長の菅田と申します。よろしくお願いいたします。

事務局から3つの設問をいただいております。その3つの設問についてのご回答と、こ

ちらから資料として提出した全国母子生活支援施設協議会の意見（基本的考え方）という資料についての説明を行いたいと思います。

まず一つ目の設問なのですが、「母子生活支援施設における困難な問題を抱える女性への支援の実態と課題について」のうち、実態について令和 2 年度の実態調査データから報告したいと思います。調査回答があった母子生活支援施設 208 施設のうち、緊急一時保護を実施している施設は 168 施設、80.8%に上ります。その約 6 割にあたる 102 施設で、配偶者暴力相談支援センターからの委託による緊急一時保護を実施している状況です。緊急一時保護の受け入れ件数は増加傾向にあります。

令和元年度は延べ 1092 件の受け入れをしておりまして、そのうち配偶者暴力相談支援センターからの委託による受け入れ件数は 432 件、39.6%、約 4 割です。市町村の単独事業としての緊急一時保護の委託が 594 件なので、それに次ぐ数です。令和元年度の緊急一時保護の受け入れ 1092 件のうち、特定妊婦の方の利用が 39 件ありました。そのうちの約 4 割が配偶者暴力相談支援センターからの委託による受け入れです。緊急一時保護の利用後の退所先については他施設への入所が一番多く、210 件です。それから実家や知人宅、入院といったその他が 234 件で 21%になります。母子生活支援施設にそのまま入所が 167 件、15.3%になっております。それから何らかの障害のある利用者がいる施設は 190 施設、91.3%。入所している母親 2963 人のうち約 4 割の 1146 人が障害を持つ子どもを持ち、障害のある利用者は 1 施設当たり平均で 6 人入所ということです。

次に課題について、お配りした資料の説明をさせていただきたいと思います。この資料は、昨年 9 月に社会保障審議会の児童部会社会的養育専門委員会に全国母子生活支援施設協議会の意見として提出させていただきました。柱となるのは、真ん中あたりの四角いところです。一つ目が「～全ての子供が希望を持って生まれ育つ社会に～（産前・産後支援）」、二つ目が「～地域における子育て世代の支援拠点として～（アフターケアを含む地域支援）」、三つ目が「～分離しない支援から繋がり回復をめざして～（親子関係再構築支援）」というこの三つをテーマとしております。そしてこの基本的考え方の意見は全部で 4 つありまして、3 つの意見と 1 つの要望になっております。それを簡単に説明させていただきます。

意見の 1 は、「母子生活支援施設は、特定妊婦などの安心安全な出産と母子の愛着形成を育む支援、地域生活に向けた技術支援を行います」。サブタイトルで「～全ての子供が希望を持って生まれ育つ社会に～（産前・産後支援）」ということですね。ここを簡単に読ませていただきます。「社会的な課題である 0 日死亡事例の防止や特定妊婦への支援について、母子生活支援施設は妊娠期から産前・産後、親子関係構築において、専門的な支援を提供できる施設です。入所や緊急一時保護による特定妊婦等の安心・安全な出産と愛着形成の支援を通じて虐待を防止するとともに、施設が提供する包括的支援（経済的・法的支援、日常生活支援等）によって、子供と母親の地域での継続的な生活を支援します」ということで、その後は、背景と現状、課題認識や事例などが載っておりますけれども、その部分については後で読んでいただければと思います。

続いて意見の2になります。5 ページになります。意見の2は「母子生活支援施設は地域の要保護・要支援状況にある子どもやその家庭を応援するためにその専門性を活かした地域支援に取り組めます」「～地域における子育て世代の支援拠点として～（アフターケアを含む地域支援）」ということです。「家庭養育を地域で支援するため、母子生活支援施設がこれまで培ってきた専門性を生かして、里親家庭を含む、地域におけるすべての子育て家庭の養育支援と、生活や就労等にかかわる相談支援による自立支援を行います。また、従前の公的な社会資源だけでなく、地域の社会福祉法人や社会福祉協議会、他種別施設、NPO 等と連携した新たな地域連携ネットワークづくりや、地域のニーズに対応した新たな社会資源開発に取り組めます」ということで、以下また背景と現状、課題認識が書かれています。

次に意見3です。9 ページです。意見3「社会的養護のもとで生活する子どもと母親を母子生活支援施設において再統合し、さらに退所後の地域生活を支援します」「～分離しない支援から繋がりへの回復を目指して～（親子関係再構築支援）」ということです。「母子生活支援施設が里親家庭も含め不安定な親子関係を支え続けることによりパーマネンシー保障に貢献できると考えます。母子生活支援施設での支援を経て地域生活に移行する場合、長期間にわたる施設によるアフターケアが可能になります。これは社会的養護を経験して、家庭復帰後、地域での支援が薄くなるといわれる課題への対応にもなります」。その後、背景と現状、課題認識、実践例などが載っています。

続いて、意見4です。11 ページです。意見4は「地域で支援を必要とする子どもや家庭を、母子生活支援施設の適切な利用に繋げることが重要です。母子生活支援施設の持つ支援機能に対する正しい理解と活用が望めます」「緊急性の高い事案や地域のニーズに対して、母子生活支援施設はこれまで様々な実践を展開してきました。そして今、地域における虐待予防の観点から「産前・産後支援」「地域支援」「親子関係再構築支援」等について役割を果たすことが求められています。母子生活支援施設のさらなる活用を推進するために、一時保護と入所利用に関する仕組みのほか、支援体制や施設基盤の強化を図るための検討が必要であると考えます」ということで、これは要望事項になりますので、以下制度改正に向けた要望事項が全部で12 ありますけれども、それをまた読んでいただければと思います。これで資料の説明は終わります。

単身女性や妊婦を含めて受け入れ可能である一方で、福祉事務所を通じた入所利用では児童福祉法上、対象が母子に限られており、妊娠中の単身女性は利用できないということが今の規約上の課題になっております。それからもう一つの課題が、委託元が、都道府県から福祉事務所設置自治体が変わることに伴う様々な課題が現場で生じているということです。

続いて二つ目の設問です。「支援現場で新法に期待すること」になりますけれども、今言った三つの支援の取り組みを強化する方針を全母協は打ち出していますが、改正児童福祉法により新たに創設される妊産婦と生活援助事業において、出産サポートを含む妊娠から出産後までを見据えた、居住や生活などに関わる包括的支援が行えることとなり、母子生活支援施設が、特定妊婦など新法の支援対象でもある困難を抱える女性の支援にさらなる役

割を果たす可能性が広がるものと期待しています。一方で今言いました通り、新法の女性自立支援センターからの利用は DV 防止法に基づく緊急一時保護委託に限られたものになっており、入所利用時に措置元の行政が変わるなどによる問題が生じている現状があります。このことからゆくゆくは新法に基づく母子生活支援施設の入所利用への道が開かれることを期待しております。それから、一時保護の受け入れに対応する専門職員の配置の検討も期待しております。まだ少しいいですか。

○戒能座長

まとめていただければと思います。

○全国母子生活支援施設協議会会長 菅田氏

ではあと 2～3 分いただきたいと思います。設問 3 が「行政や他機関との連携について感じる課題」として一点あげたいと思います。これは、母子生活支援施設は児童福祉施設でありながら、児童福祉法ではなく現在の売春防止法、これは新法から変わるわけですが、DV 防止法を根拠として利用する場合があるという特徴を持っています。

令和 5 年 4 月にこども家庭庁の設立に伴い、児童福祉法を所管する厚労省の子ども家庭局の大部分の機能、体制が移管されることになっています。この新法の法律の所管は、この新しい困難な問題を抱える女性新法については、厚生労働省が担うことになります。このことから入所、一時保護や利用方式によって所管庁が異なるといったことが生じます。制度上の分断が生じるなどの利用のしづらさ、ひいては利用者の減少に繋がらないか心配をしております。この辺について、強い連携の必要性があるのではないかと考えております。

それからあと二つです。まず一つは関係機関によるカンファレンス支援調整会議の仕組みを義務付ける必要があるのではないかとということです。

二つ目は若年母子の問題です。未成年も想定されていると思いますが、児童福祉法の対象ではなく新法を選ぶ基準はどうなるのか疑問に感じています。

最後に、関係行政機関においては女性自立支援施設と母子生活支援施設の違いについての正しい理解のもとで、支援を必要とする方々の適切な保護・利用に繋がっていただきたいと思います。以上です。ありがとうございました。

○戒能座長

ありがとうございました。根拠法を児童福祉法に置きながら、実際の支援の実態においては女性支援と重なるところが多い。実際には DV 被害者の支援をしていらっしゃるという問題があり、DV 防止法との関連や、管轄の問題が非常に分かりにくくなると。そこで利用しづらくなるという事態が生じないように制度的整備、それから普段からの連携を強めていく必要があるというご意見をいただいたと思います。

それではここで一旦区切りまして、新保さんと菅田さんのご報告に対して 10 分ほど、ご

質問を皆様からいただきたいと思います。「手を挙げる」のマークをつけてください。仁藤構成員、堀構成員、村木構成員、この順序で、短くてすみませんがご質問をお願いいたします。まず仁藤さん、お願いいたします。

○仁藤構成員

お二人ともお話いただきありがとうございます。新保さんがお話した生活困窮者自立支援法の状況も大変参考になると思いました。つなぐではなくてつながる支援にしないと隙間ができるということだったのですが、そのためにこの女性支援法にどんなことが入るといいか具体的なアドバイスがあればいただきたいと思います。

問題意識として、本人の意思を尊重することがこの新法でも大事だということが書かれているのですが、支援の現場では、それを理由に「本人が支援を拒否したから」とか「嫌だった」ということで支援を切られてしまうことがあるので、本人が決めるプロセスを支えるということと自己決定の後を担保することが非常に大事だと思いました。基本計画に対して何か具体的なアドバイスがあればお願いしたいです。

また菅田さんの話では、DV や虐待ケースでも母子を分離せずに保護ができるように母子生活支援施設の活用をという話で、本当にその通りだと思うのですが、東京では母子生活支援施設に単身女性を一時保護していただいています。どの自治体においても、母子だけではなく、単身でも母子生活支援施設の緊急一時保護が使えるようになればと思っているのですが、そういった受け入れが、地方でもあるのかなどの現状がお分かりであればお知らせいただければと思います。以上です。

○戒能座長

続いて堀構成員、どうぞ。

○堀構成員

お二人とも非常に貴重なご報告ありがとうございます。まず新保先生にお伺いしたいのですが、ご報告にありました参考資料の 2 の会議体同士の関係というところで検討されている重層的支援体制整備事業に女性支援のものがほとんど載っていないかと思っています。今後、女性支援の方での支援会議体もあるけれども、こちらの方にも加わるという可能性は出てくるのでしょうか。次に菅田会長がご説明された母子生活支援施設の資料にありましたが、母子生活支援施設では DV 避難世帯が入所していても、地域支援を充実させていますが、その両立をどう考えていくのかは重要かと思っています。もちろん施設の努力があると思うのですが、それだけではない何かサポートや制度は必要とされていないのか、そういったこともお話いただければと思います。以上です。

○戒能座長

続いて村木構成員どうぞ。

○村木構成員

お二人ともどうもありがとうございます。3点ほど新保先生にご意見をお伺いしたいのですけれども、一つは「つなぐではなくてつながるが大事だ」というのはその通りで、相談支援のハードルの高さを考えると、つながり始める、あるいはつながりをつくることが大事だと。そこについてどうすれば良いのかというのが一つ。

それから連携について2点ありまして、一つは、会議が乱立をし、会議に疲弊しているという声が多く出ている。ここをどう整理するのか。何か考え方があれば。

それからもう一つはもうちょっと手前の段階で、今まで婦人保護事業が福祉として意識されていなかったのも、女性福祉としての主体性がまだ確立されていない。その確立性がない中で連携を言ってしまうと、また昔の他法他制度優先に戻ってしまうのではないか。ですから連携の前にまず主体性の確保が大事ではないかという気がしていますが、そこについてのご意見を頂戴できればと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。それでは他にもご質問があるかもしれませんが、時間の関係で、まず新保先生から。3人から質問が出ております。一つは女性福祉の位置づけのところで重なる部分もあると思います。どうぞお話ください。

○明治学院大学社会学部教授 新保氏

ありがとうございます。まず仁藤さん、ありがとうございます。つなぐではなくうながるというのは、何かつなぐというのは「自分のところから次の支援者をお願いします」という感じのイメージなのですが、実際には一緒にやっていくことだと思います。一緒にやりながら、信頼を持った人たち同士と一緒にやっていくという状況をどう作るのが大事です。自己決定も、結局みんな分かったようで分かっていない。同じ言葉を使っているけれど、ずれてしまうことがあるので、私はとても研修が大事だと思います。研修は、単に座学で学ぶ研修ではなく、生活困窮のところはかなり参加型にして、行政説明を受けてもディスカッションするといった研修になっていて、自分事として落とす機会にしています。学んだ人が自分の地域に帰って、「自分たちの理念や実践はこれ」と伝える機会を使いながら、研修をスキルアップとつながり作りに生かしていると思います。答えになっているかどうか分かりませんけれども。

それから堀先生が指摘された会議体については、村木先生からもあったように会議体の乱立もありまして、実は部会でも委員の方から意見が出ています。重層的な支援体制整備事業の支援会議もありますし、どう一緒にやっていくのかは工夫のしどころだと思います。前後

してしまうかもしれませんが、村木先生の、主体性ということを考えたときに、女性支援という側面を損なわずにどうやって連携を進めていくのか。困難な問題を抱えた女性がいらして、「女性支援の方たちにお願ひすれば良いよね」とつながれてしまうと、みんな孤立してしまうと思います。どう一緒にやっていけるのかが大事だということと、やはり相談のハードルが高いので、どうやって支援を届けるのかが課題です。

全部は答えられていないかもしれませんが、支援の包括化が言われている中で、対象とする女性が幅広いので、どのように進んでいくのかについては、今やっていらっしゃることを大事にしながら、新しい基本方針を策定していただけると心強く思います。以上です。

○戒能座長

どうもありがとうございました。続いて菅田様どうぞお願いいたします。

○全国母子生活支援施設協議会会長 菅田氏

まず仁藤さんのご質問ですね。緊急一時保護事業を東京では単身も担保しているということなのですが、実はこの緊急一時保護事業を最初に行った自治体が東京です。東京が昭和50年代に始めたのですが、その後、各地の政令市を中心に、各自治体が単独で緊急一時保護事業を行うようになりました。今では多くの自治体で単身も想定した緊急一時保護事業を実施しています。ちなみに私が住んでいる仙台市も緊急一時保護事業を行っていますけれども、当然、単身を想定して事業を実施しています。

それから堀先生のご質問は、施設ではDV避難の対応をしていることが多いが、地域支援との両立が可能なのかという御質問だったと思いますけれども、これは十分可能です。入所者の秘匿性は、安全を守る上では重要ですが、施設にエネルギーというか技術というか、専門性を開放することについては何ら規制はないので、関係を強めていくことができます。それから施設自体は町内会に加入して、町内会の一員として繋がりを持っています。入所者の名前は出せませんが、私が班長をやって、町内会と繋がっている。そんな形で工夫をすれば地域の支援は十分に可能だというお答えをしておきます。以上です。

○戒能座長

ご質問があるかもしれませんが、本日は時間の都合上、これでお二人のご報告とそれに対する質疑を終わらせていただきます。本当にありがとうございました。今後ともどうぞよろしくお願いいたします。続いて3人の方にご報告いただきたいと思います。まずはアフターケア相談所ゆずりは所長の高橋亜美様、よろしくお願いいたします。

○アフターケア相談所ゆずりは所長 高橋氏

アフターケア相談所ゆずりはの高橋です。よろしくお願いします。アフターケア相談所ゆずりはは、子供時代に虐待の被害を受け、そのトラウマによる苦しみを大人になっても抱え

て親や家族を頼ることができない人たちを対象にした相談所です。相談所を開所して12年目を迎えています。開所当時は、18歳で余儀なく自立生活を強いられることにより、困難な状況に陥る社会的養護経験者の方を対象にスタートしたのですが、開所すると、社会的養護経験者のみならず、社会的養護に繋がることのできなかった、本来支援が必要だったのに一時保護所だけで返されてしまった、あるいは性虐待やネグレクトなどの見えづらい虐待環境で育ってきた人たちが大人になってから何とか支援にたどり着きたい、相談したいという方たちからの相談も数多く届いています。

ゆずりはでの年間相談件数は延べで4万件を超えていて、相談者の実数は700人に及んでいます。困難を抱えた当事者である相談者の実数は500人で、約4割が社会的養護経験者ではない人たちです。そして相談者の約6割が女性です。私たちがサポートしている対象は女性のみには限定はしていませんが、虐待やDV、性被害、妊娠、中絶、出産など、女性性である故に抱えさせられた困難や被害を受けた女性たちからの相談が日々届いています。妊娠や中絶以外では、男性も同じ困難を抱えて相談にたどり着いてくれています。ゆずりはでは、相談者一人一人の困難に応じて伴走するサポートと、気軽に集えるサロンや一緒に働くためのジャムを作る工房であるとか、高卒認定に向けた無料の学習会などの拠点の支援と個別の伴走支援との両輪で支援を展開しています。

生活保護や支援措置の手続きのサポートだったり、パートナーや家族から独立した保険証の取得だったり、シェルターの入所、安心・安全に暮らせる住まいの確保、さらに性被害のトラウマに対応できる専門的な医療機関との連携など安心して生きていくための様々な手続きは困難を抱えさせられた女性が1人で行うのはとても大変です。1人ではとてもできないと日々の支援で痛感しています。そして相談件数に対して、今のゆずりはのスタッフ体制ではなかなか細やかな相談、サポートができていない現状があります。相談してくれた方にも申し訳ない気持ちで、謝りながらやりとりしているような状態だったりします。今回、困難な問題を抱える女性への支援に関する法律ということで、この法律を必要とする女性は誰か、それは私たちが支援の現場で出会ってきた1人1人の女性です。その人たちは困難を抱えたというよりは、困難を抱えさせられた人たちです。そして多くの場合、その抱えさせられた困難には子供期からの長きにわたって受け続けてきた支配や虐待などの被害が伴っていると私は認識しています。今回、法律に関して、ゆずりはの支援の実態と課題ということで、駆け足でまとめたものですが皆さんと共有したいと思います。

まず、支援を必要とする女性は、10代、20代の若年層のみならず30代、40代、50代の女性の相談もゆずりはではとても多いです。そして支援に繋がった人のほとんどが継続的なサポートを必要としています。生活保護が申請できたら終わり、支援措置の手続きができたら終わりではなくて、その後続いていく暮らしのサポート、また医療に繋げていく、医療にもただ繋げるではなくて、病院に行くために一緒に同行する支援なども必要としていて、とにかく出会ったら、ずっと関係が続いていくような状況で、相談者は増える一方という状況です。

そして相談者の多くの方が伝えてくれたのが、いわゆる行政の相談窓口から二次被害とされるような被害を受けてきたことです。行政の窓口で無事支援を受けられるのであれば、そこで完結し、ゆずりはにたどり着くことはないのですが、窓口でのやりとりを経て、1人では相談することができない、怖い、と伝えてくる人がとても多いです。「被害を受けた証拠があるのか」「今は被害を受けていないでしょう」というような言葉を窓口で言われたという人もいます。

そして相談は全国から届いています。東京という土地柄もあるかと思います。北海道から九州まで電話やメールで「今東京に逃げて行きたいけどサポートしてもらえますか」というような相談が日々届いています。特にコロナ禍によって、もう家庭にいられないとなった人々からの相談も多く、コロナが背中を押して、コロナが可視化した家庭でのしんどい状況というのが見えてきたというのも支援の中で感じています。

相談をしてくれた人が必要としている支援と、女性支援の現場で提供される支援の不一致がずっと続いてきたかと思います。これが今回の新法によって、相談した人が安心してそのまま支援に繋がっていきけるような内容になっていくことが本当に必要だと思います。正直、今の支援体制は条件付きの支援で、「支援を受けたければ、〇〇を我慢しなさい」、「それができないならばあなたをサポートすることができない」といったやりとりの中で支援者からの支配を感じる。家庭やパートナーから様々な支配を受け続けてきた人たちが相談にたどり着いてきてくれているので、特に支配的に感じる言葉ややりとりにはとても敏感であると感じています。

また困難な問題を抱える女性への支援のための公的な資金が正直全くないです。私たちが支援で費やす時間やお金のうち、公的な資金源は、このゆずりはを運営するアフターケアの補助金だけなのですが、その補助金だけではとても冒頭でお伝えしたような様々な細やかな女性の支援は賄えないです。そこで寄付金や、単年度の助成金などで何とか運営しています。この経済的なサポートもこの新法によって変わって欲しいと切望しています。

さらに新法に対してお伝えすることを、いくつか書きました。まずこの新法の目的のところで、女性の福祉、人権の尊重、安心という言葉が盛り込まれていることに私自身がとても安心したし、相談してくれた人、困難を抱えさせられた人が主体となっているという点を大事にしている法律の内容と感じています。特に第16条で教育及び啓発が必要という点が盛り込まれていることをとても画期的で重要だと思っています。性教育や命の教育は、虐待やいじめの予防や早期発見にも欠かせないし、困難を抱えさせられた女性を守るためだけではなくて義務教育や幼少期から行って欲しいとずっと思ってきたので、そのような教育の機会が展開されていくことを願っています。

続いて性虐待などを受けた人たちの医療費の保証についてです。私たちがサポートしている人たちは、生活保護を受けたら、医療費は生活保護で賄えるとありますが、トラウマ治療などに関しては実費で払わなければならないものもありますし、あと生活保護を受けていない働いている方で性虐待、性暴力被害者の人は、お給料全部が医療費になっているとい

う人も少なくありません。

私は、困難な問題を抱えた女性の一時保護を、私たちのような民間支援の団体もできるようにしていただきたいです。そして、困難を抱えた女性の一時保護をする団体が、女性支援を行う団体だけに特化されたものにならないように検討していただきたいとも思います。

今回、児童福祉法も一部改正されました。児童自立生活援助事業いわゆる自立援助ホームが、若年女性の支援にもっと柔軟に活用されることを願っています。そもそも自立援助ホームの対象者は今の法律では20歳未満なのですが、私たちの日々の支援でも、18歳以降過ぎて自立援助ホームに繋げるのが正直とても難しいという現状があります。18歳を過ぎた人たちが柔軟に自立援助ホームを活用できるように、児童福祉法の改正ともうまく連携させて、暮らしの安心を必要とする女性たちに自立援助ホームの入所の支援が届くようになって欲しいと思います。

保護された年齢が18歳以降であっても、子供期を安心して生きられなかった人たちは、児童福祉法の範疇でのサポートが必要だということも案じているので、女性の支援か、児童福祉の支援かという分断せず、うまく連携させて、相談に来てくれた人が安心して暮らしやサポートを届けられたらと思います。

最後に今回の法改正で、私たちのような社会的養護のアフター事業の団体が、「社会的養護自立生活拠点事業」という事業名に変わることになります。現在、全国で社会的養護のアフターケア事業を行っているのが約50団体あります。この社会的養護のアフターケア事業を担う団体の全てが今回の新法が対象とする支援を行う団体になるのは難しいとは思いますが、その辺りの連携や、私たちのような事業所が新法の支援の担い手になる団体となるようにぜひ検討していただけたらと思います。私も知らない、草の根的に女性支援を担ってきた団体はたくさんあります。今回の新法によって、そうした団体の状況もより明確になると思うので、大きな予算がついていく中で、民間支援団体への予算配分も検討していただきたいと思います。

○戒能座長

そろそろ、まとめていただけますでしょうか。

○アフターケア相談所ゆずりは所長 高橋氏

そうですね。最後に、支援者や支援団体が孤立されない、あと分断されない、相談者の人たちが安心して相談に繋がっていきけるような仕組みをこの法律をもとに皆さんと作っていただけたらと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。短い時間に、たくさん示唆に富むお話をいただきました。特に行政の支援をいかに利用者に見つけてもらえるのか、どんな問題があるのか。それから、民

間支援団体を増やしていくというのが大きな支援になっているわけですね。そこをお聞きして、こういうことが考えられるのではないかと、というご示唆もいただいたと思います。どうもありがとうございます。急ぎ足で大変申し訳ないのですが、続きまして特定非営利活動法人ピッコラーレ代表理事の中島かおり様をお願いいたします。どうぞよろしくお願いいたします。

○特定非営利活動法人ピッコラーレ代表理事 中島氏

NPO 法人ピッコラーレの中島です。今日は「困難な問題を抱える女性への支援に係る基本方針等に関する有識者会議」でお話する機会をありがとうございます。私たちは特に困難と言ったときに、妊娠が困難になっている方のサポートを行っておりますので、今日はそこに注力してお話をしたいと思います。よろしくお願いします。

最初に、私たちの活動を通して見えてきた支援の実態と課題についてですが、その前にピッコラーレが何をしている団体なのかという点をお話させてください。

私たちは主に 4 つの事業を行っていて、その中でも具体的に現場を持っているのが 2 つありまして、そのうちの 1 つが相談支援事業になります。私たちは「妊娠葛藤している状態」と言っていますけれども、妊娠にまつわる「困った」「どうしよう」に寄り添う相談というミッションのもと、「にんしん SOS 東京」という窓口を運営しています。ここにはこれまで 7000 人ほどの方から相談が寄せられていて、約 3 万件の相談対応を行ってきています。年齢もセクシュアリティもさまざまな相談者から寄せられる相談は、その内容も多様です。ただ、それらに共通しているのが、一人きりでどうにかしなければならぬと孤立をし、誰にも相談できないと思っているという点です。特に中絶の相談に関しては、かなり長い伴走、メンタルサポートが必要になりますので、2 年前から中絶専用の相談窓口の運営もしています。

相談は、メールと電話、あとは Twitter のダイレクトメッセージでの相談を始めています。3 つの入り口から、365 日にわたり、時間帯はその窓口によって異なりますが受け付けながら、またハイリスクな方には実際その方がいるところに出向いて、お会いして、そして例えば病院や行政の窓口と一緒にしています。

そんな中で、会いに行くときには「今日は東京の A 区にいます」と言っていたのに、その次の日には別の区や他県に移動してしまっているといったような、私たちが言う「漂流状態の妊婦」がいます。こうした居場所を転々としながら妊娠期を過ごしている方に出会うという経験から、居場所事業を始めています。もうすぐ 3 年になりますが、居場所事業は妊娠の何週からでも、その妊娠をどうするか決まっていなくてから受け入れて、そして産んだとしても、産まなかったとしても、あとは出産後も含めて、その人が居たいと思い、他の選択肢がないという状況であれば使ってもらえるような、一人一人のニーズに応じて私たち自身の居場所が形を変えるような運営を行っています。

次にそもそもなぜ私たちがこのような取り組みをしているかについて申し上げます。ス

ライドに示したように、生まれたばかりの赤ちゃんが亡くなって、女性が罪に問われているというニュースがあります。今年ももうすでに何件も報道されていて、夏だけで3, 4件がニュースになっていたかと思います。妊娠は相手があることにも関わらず、また出産前には外から見てもお腹が大きくて妊婦と分かるような変化を伴うことなのに、誰からも発見されず、誰のサポートにも繋がることのないまま、たった1人きりで出産に至った結果が、このニュースではないかと思うのです。こういったニュースは、虐待事例として扱われます。ここにあげたのは厚労省が毎年発表している「虐待死の死亡事例の検証結果」から拾った数字を図にしたものですが、毎年報告される虐待死の中でも、0歳児が最も多く、また0ヶ月児、もっと言うと生まれたその日に亡くなっている赤ちゃんが虐待死の中で1番多いという傾向が、17次報告までずっと一貫して変わらないのです。彼女たちが医療機関以外で1人で自宅で、あるいはホテルなどいろいろな場所で分娩に至っている状況があり、子どもの命の問題として扱われるのですが、実際には出産も女性にとっては命がけのことなのです。ですから、これは虐待死の問題であると同時に女性の命に関する、本当に命がけの出産を、私たちの社会が防ぐことができていない問題と言えるのではないのでしょうか。こういった妊娠、孤立分娩の背景はすでに報告もされています。妊娠するずっと前からいろいろな背景を複数抱えていて、それでも、この方たちは自分で抱えながらどうにかしながら生きてきた人たちなのですね。ただ、どうにかしながら生きてきたとしても、妊娠は期間限定の、どうにもできない困りごとになっていく中で、いよいよ誰かにSOSを出すようなきっかけになるというのを現場で感じています。出会った方が、孤立していても誰にもSOSを出せないのかというと、実はそれまでの人生の中でSOSを出したことがある、あるいはサポートに繋がった経験をしているが、そのサポートがうまく機能しなかった、あるいはそこで嫌な思いをしているという背景があり、妊娠という課題を抱えたときに、もう誰にも言えない。あんな嫌な思いをするぐらいであつたら1人でどうにかしようと、1人でぎりぎりまで自分でいろいろなことをしている状況があると感じています。

妊娠は、誰にとっても体も心も大きく変化をするし、命がけになる可能性もあり、あるいは妊娠中に自分とパートナー、家族、職場といった環境との調整が必要になる出来事なのだけれども、それらの変化に自分に対応できるか、あるいはできないかによって、困難になるということがあるとしたら、社会の仕組みの問題であるということが、スライドの図からも分かっていたのではないかと思います。これまで相談窓口に寄せられた相談を分析した上で2020年に発表した「妊娠葛藤白書」に載せている図です。葛藤とはツタが絡み合う様子から生まれた言葉だと思いますが、この図を見ても明らかなように、いろいろな困難が張り巡らされていて、それを1人きりで抱えるということが妊娠葛藤を強めるし、未受診のまま1人で産む孤立分娩に至っていると思います。自己決定ができない、自分でどうにかしたいと思っていても、自分で決めるだけのエネルギーが残っていなかったり、選択肢を手にすることができなかったりといった状況が生まれます。あとは、自分でどうにかしなければならぬと思わされている。妊娠を自己責任とするような社会の眼差しが内在化さ

れて、どうにかしなければならない中で、私たちの窓口で SOS を出す力がある方であっても、他の人には相談しないという状況がある。あるいは、他の人に、相談をしたとしてもならないという状況もある中で、ファーストキャッチつまりは困っている人があげた声をキャッチする場所としてどんな入り口があるのか。あるいはそこに誰が、どんな姿勢でいるのかということが大事だと感じています。

私たちもまだまだ不十分ということをあれらのニュースを見て思っています。困難な状況にある妊婦さんは、「特定妊婦」という名前が付けられています。「特定妊婦」は児童福祉法の中で定義がされていて、妊娠中から特にサポートが必要な人と書かれているのですが、実際、児童福祉法の中に彼女らのための制度があるかというところほとんどない。児童福祉法はあくまでも子どものための法律という背景があるために、「特定妊婦」のお腹の中にいる胎児のための制度であったとしても、妊婦自身に関するものは見当たらない。そこで私たちは、売春防止法、DV 防止法などを根拠法とする制度を使っています。

○戒能座長

中島さん、すみません。お時間を調整いただければと思いますので、よろしくお願いいたします。最後の大事なところをお話していただき、あとは資料を読んでいただくという形でお願いいたします。

○特定非営利活動法人ピッコラーレ代表理事 中島氏

困難な問題を抱える女性と言ったときに、その定義に特定妊婦が含まれているのかという点を今一度皆さんに投げかけたいと思います。そしてその特定妊婦とはどう繋がるのか。妊婦は母子保健が担いますが、母子保健は地域に根差しているので、いろいろなところを転々としている人は繋がりづらい。ファーストキャッチをどこでするのか。相談窓口でとなると思うのですが、そこがどういうやり方をしているのかというのがすごく大切で一緒に考えていただきたいと思います。

あとは高橋亜美さんも言ってくださったのですが、自己決定できない背景には本当にいろいろなことがあって、包括的な性教育がないために決められないこともそうですし、知らないことによって課題が生み出されているという状況がある。あるいは妊娠のもっと手前で避妊とか緊急避妊薬のアクセスが悪い。中絶や出産費用が高額である。特に中絶は母体保護法で中絶の要件に経済的な理由があるにもかかわらず、中絶の費用が高額だから中絶できないという皮肉な状況にあります。法律の中に含まれている性差別的なことが自己決定を妨げているので、女性支援新法では、そういったところをチェックして欲しいと思います。

あともうひとつ。さっきも申し上げたのですが、ハイリスクな特定妊婦と出会って、皆さんのところに繋がったとしても、衣食住の具体的な支援がほとんど足りていません。スライド

に診療費の支払い機の写真を載せましたけれども、これは先週私たちが臨月に入っている未受診の妊婦さんに同行支援をしたときに支払った医療費なのですね。実はこの方については、私たちは数日前から根回しをして、その方がいる場所の行政にも繋いでいたのですが、どこからもこのお金が出ないということで、ピッコラーレに寄せられる寄付金でこのお金を払っています。このお金がこの後、どこから出るかまだ決まってないような状況にある中で、命がけの状況にある人を医療にすら繋ぐことができない。女性支援新法は、こういった状況にある方たちの権利や健康を守るための法律にしていきたい。セクシュアル・リプロダクティブ・ヘルス&ライツ、「性と生殖の健康と権利」に関する内容を入れていただきたいと思います。今の日本の法律にはどこにも見当たらないです。全てのジェンダーに関することなのですから、まずは女性支援新法の中に入れていただきたいと思います。

あともう一つ、連携のところでいくつもお願いしたいことがあります。特にこの 7 年間ずっと変わらず、何でこうなっているのだろうと思っていることがあります。それは当事者の困りごとを、支援者が窓口でジャッジをして、この人はこれぐらい困っているから使えるよ、あるいはこの人はこういうことがあるから使えないよみたいな形で、本人の訴えやニーズが尊重されないという現場についてです。せっかく使えるサポート、支援があったとしても、はじかれて、妊婦さんが飛び込み分娩になってしまうということがある。入所調整の結果、使えないのではなく、「直接支援を行っている現場のメンバーが言ったのであれば使える」というような形に変えて欲しいと思います。駆け足になってしまい、十分お話しできなかったのですが、資料で補足をさせていただきたいと思います。よろしくお願いします。

○戒能座長

ありがとうございます、短い時間に本当にありがとうございました。新法の制定過程でも、たびたび中島さんから日本の法律にはリプロの概念・用語が 1 つも出てこないという発言が出ていました。どういう風に困ってらっしゃるか、必要な支援がなされない状況、自己責任を問われてしまうような状況を説明いただいた上で、最後に外部支援のない状況からの脱却を女性支援新法の大きな期待としてお話いただきました。どうもありがとうございました。急がせて、本当に申し訳ございません。

それでは、続いて特定非営利活動法人くにたち夢ファーム Jikka 代表の遠藤良子様、どうぞよろしくお願いいたします。

○特定非営利活動法人くにたち夢ファーム Jikka 代表 遠藤氏

NPO 法人くにたち夢ファーム Jikka の遠藤です、今日はありがとうございます。こういう機会は本当に貴重だと思いますので、たくさんお話ししたいことがあります。今回最初から拝聴させていただいて、たくさんうなずきながら聞いていました。そのお話はうちのあの人と同じだなとか、あの人と重なるな、といったことを感じながらお話を聞かせていただきました。私は主に、国立市と協働で行っているパーソナルサポート事業のお話をしたいと思い

ますが、まずはそれに至る過程を少しご説明いたします。

私は 1985 年から国立市でいろいろな地域活動を行い、2006 年から埼玉県や東京都の女性相談員のお仕事を務めさせていただいていました。現在も八潮市の女性相談員を続けています。その中で、あるいは国立での地域活動をする中で矛盾をいっぱい感じて、どうして女性はこんな思いをして人生を送らなければならないのかという思いをずっと感じて生きてきました。特に女性相談では、行政の中でできることは私が思っていたより結構たくさんあるのではないかと考えていたけれど、それをやろうとしたときに様々な壁がある。法律がある。あるいは自治体によって考え方が違う。受け止め方が違う。ジェンダーの考え方も違う。現場の女性相談員の腕次第のようないところがあって、公的シェルターに繋ぐにもどう繋いだらいいのか。本当にボロボロになってボコボコにされている女性はすぐ警察シェルターとなるが、そうではない精神的 DV をどう理解すればいいのか。繋いであげたいけれども、それは繋げませんと言われる場合がたくさんあるわけです。そんな様々な多くの壁を感じ、悩みながら女性相談員をやってきました。その結果、2015 年に助成金が取れたので、もう民間で地元でやってみよう。40 年暮らした国立でならいろいろなネットワークがあり、人的支援を得られるだろうということで、行政でできないことを民間でやってみようと思って始めたのが、夢ファーム Jikka です。

スライドに示したのが、7 年間で蓄積してきた活動内容です。1 番から 7 番まであります。相談事業がメインです。私も相談員ですし、まずは相談から始まるので相談の入り口がすごく大切で、とにかく断らない相談、断られない姿勢をモットーにしています。これは Jikka の大きな原則です。ただの愚痴でもいいから話したいという人がいたらその話を聞く。それを「どうしてそうなっているのかね」と一緒に考えていく。解決するまでです。1 日で解決するか、10 年して解決するのか分からないけれども、その人が解決できたと思うまで、一緒になって相談を受けて支援をしていくことを基本にしています。逆に言うと、決めていることはそれだけです。その人が解決したと思うまで寄り添って付き合っていく。それは、どの施設でも無理です、職員が変わったりもします。私たちは地域で 40 年生きてきて同じ仲間がたくさんいて、地域の中だからできると思っていて、その人がその地域で生きていける力を一緒に培って一緒に生きていこうねというスタンスでやっています。Jikka という名前は、実家がすごく良いとは全然思わないけれども、良質な良い家族、良い友人がいると思ってもらえるようなことは何でもやってみよう。支援というと、何かしらのメニューがあってという感じはしますが、そのようには考えていません。基本的に人間が、女性あるいは女性に相当される人が、様々な抑圧を受けて困ったときには何でも一緒にやろうというのが Jikka の唯一のスタンスです。そんなことから、事業が増えていったわけです。

2 番目にパーソナルサポート事業があります。後で国立の協働事業としてご説明しますが、UR との連携が今年から始まりました。これは国交省さんからのご苦勞もいただいて、初めて全国で UR と提携して、お部屋をいくつかお借りしています。

それと広報・啓発です。DV は密室の中で行われますが、シェルターを出た後もまた囲い

込まれた、または自分で密室に閉じこもることがすごく多いです。それはその人のせいではない。先ほどから自己責任という話があるけれども、社会の問題として、周りの人たちが DV に対しての理解を深め、虐待とは何なのかを理解して受け入れていく。そういう地域づくりがすごく大事だと思います。

12月24日には、女性支援法ができたことを受けて、それを活かすということで講演会を行います、そのテーマが「女性が孤立しない地域づくり」です。特定の女性を特定の人が支援するのではなくて、「地域丸ごとで、困難にある女性を支援していく」という制度が必要だという考え方で、国立市とは協働しています。

女性の問題は本当に閉じられていて、特に家庭に入ると密室で行われていく。DVはその象徴的な典型的な例であり、日常生活の中で女性の抑圧は見えなくなっている。最近、相談に来る方々を見て、女性たちは家の中のホームレスになっているという気がしています。

いくつか事例もありますが、その中で共通しているのは、女性であるが故の困難が如実に、端的に表れている例がDVであり、だからこそDV防止法ができているのだと思いますが、そのDV防止法も、隠して逃がすだけ。これでは女性は全然元気にならない、幸せにならない。その先こそを地域で担って、支援をして、解決していくしかないのではと思います。

では具体的にどう支援しているかについて話します。まずは囲い込まない。特別な人を特別な人が特別な場所で支援する囲い込みでは、おそらくする方もされる方も楽しくないし、良い結果を生まない。そうではなくて、いつでも誰にも開かれていて、安心・安全な場所と人。それがあれば、おそらく人は元気になり、自立して、その人らしい生活再建ができると思います。100人100様で、全部違う。だから、こういうメニューにこう当てはめましょうではなく、その人にとって必要なメニューを私たちが考えていくことが大事で、その人が自分で考えて、判断して、決めて、行動していく。そのエンパワーメントをできる支援を私たちはどうやっていくのか。そして、そのための制度には何が必要なのか。その予算はどうするのか。それぞれの困り事に寄り添ったパーソナルサポートを国立市と協働で4年間ほどやってきたわけです。国立市とも考え方を共通に持っています。

女性支援法の中核にある当事者中心主義。あとは官民協働。民間がNPOを作ると委託事業として下請けのような働きになりがちですけれども、私はそれをしない。行政も民間も対等な立場で、それぞれが持つ力、個性、特性を生かさなければできないことがたくさんあります。行政サービスを受けるには行政に行かなければ受けられない。そこで二次被害を与えないというのは当たり前のことで、スタートから一緒に国立市に立ってもらう。国立に来て、国立市の法的なサービスだけで済む人は良いけれども、済まない人が来たときにはすぐにJikkaを呼んでもらう、もしくは連れてきてもらう。そして両方でその当事者に向かい合うというところから始めます。そして、両者が対等な立場で同じスタートを切って、支援を始めていくというのがとても大事です。初動からお互いの車の両輪のように立ち上がる、ということを始めます。それが協働ということだと思います。

具体的にどのような事業かと言いますと、パーソナルサポート事業としての委託事業の

予算も出ていますが、大きく分けると8つ。相談支援、心理支援、緊急宿泊、居住支援、同行支援、アウトリーチ、食糧支援、就労支援となっています。

相談は断らない相談。どんな相談でも受けます。断らない支援。それと、顧問弁護士による法律相談も行いますが、この弁護士さんは地域にずっと繋がりがあの方なので、日中働いていて夜しか会えない場合でも夜あるいは休日にも時間をとって法律相談を受けてくれます。あるいは法律相談だけではなくて、時々「その後どうしてる？」なんて聞きながら、一緒にその当事者と食事をしてくれたりすることもあります。

また心理支援はグループワーク、またカウンセリングはできるだけ定期的に月に1回は話をするというのを意識的に行っています。

緊急宿泊支援には、市のパーソナルサポート事業のお金が出ます。無一文で飛び込んでくる方もいるので、その方がもし国立市の方だったら、当然これはすぐに市がお金出しますよと言って、5日間1クールで、1泊いくらというお金が市から出されて、5日間のクールが終わったら、6日目からその後どうすると考えて、また5日間延ばすというようなことも可能です。当然、年間の総予算の範囲になりますが、だめですと言われたことはありません。

そして、次のURとの協働ですけれども、今年から取り組んでいて、URに空き室がたくさんあります。いわゆる未補修住宅住宅と言われる、あまりお金がかけられない住宅で空いているお部屋があるようです。私たちは、社会福祉協議会と国立市と協働で、URさんと、Jikkaと4者で協議をしてこの事業を始めました。一般の賃料より少し低い金額でJikkaと契約していただいて、入る方は生活保護の方が多く、生活保護の家賃が1人いくらか、2人いくらかと決まっているので、そのお金が支給されます。ご本人負担ではなく、うちが借り上げてお貸しするという形なので、契約は夢ファームJikkaとURとします。その後、Jikkaと利用者さんとが契約を結ぶ。Jikkaはパーソナルサポート事業を受けているので、パーソナルサポート支援対象者として位置づけて支援をしていきます。

同行支援は、どこでもやっているとありますが、あらゆるところに行きます。お買い物に行ったり遊びに行ったり、普通に行けないから一緒に行ってと言われたら一緒にカラオケにも行きます。

それからアウトリーチ。これは新しい事業ですが、相談に来られない人もいます。いろいろな事情があって、そういう時にあそこはなんか大変そうだ、といった情報が子ども家庭支援センターや社協や生活保護から入ってきます。そういった何らかのアプローチがある時に、そこに私たちが行ってお話を聞く。例えば、子供は毎日お腹を空かせて、夕方になると騒ぎまわっているといったことが聞こえてくるわけですね、地域ですから。そうすると何らかの形で繋がって、そこに行って、週2回は「夕飯を作って持って来るからね」と言って、何も別にお話をするわけではないけれども、ご飯だけを持って行くわけです。それが一つの信頼関係の入り口になっていく。そうすると、そこから発展して、「ああいうことがあるんだ、こういうことがあるんだ、困っているんだ」といったお話を聞かせてもらえる。そうすると「困ったね。借金がこんなにあるのか。自己破産が良いのか、返していった方が良いのか」

か、相談しようね」と言って、本人からの SOS が出しやすいような環境をつくる。私は、食べることはとても大事で、人を繋ぐと思っています。だから入り口として食事を届けるということを行いますし、お片付けしたり、おそうじを手伝ったり、お話を聞きに行ったり、ともかく相手が受け入れてくれる形を何かしら見つけて、そこで接点を持つためのアウトリーチを行っています。

あと食糧支援。フードバンクやフードパントリーを行っていますし、地域の団体と連携して、食料品を提供していただき、お米をいただいたりしながら月 2 回、食糧支援の配布を行っています。

最後に就労支援です。履歴書を持って、ハローワークに行くようなレベルの人は私たちの所にはほとんどいません。人と会っても目を合わせない、挨拶もできない。そういうところからスタートする人が圧倒的多数です。ですので、まずはフリースペースに来て、一緒にお昼ご飯を食べることから始めます。何も言わなくても良い。お腹が空いて食べなければ食べれば良い。食べられなければ食べなくても良い。お茶を飲んでも良い。おしゃべりしても、お昼寝しても良いといった感じでフリースペースを置き、そこで少しずつ知り合いになっていく。そうした、誰がスタッフで誰が利用者か分からないような空間を大切にしています。

全国からいろいろな方が突然やって来たりもします。広域連携がすごく大事です。ともかく国立に行けば何とかなると、丸投げしないでいただきたい。この女性支援法が果たす役割はすごく大きくて、全国どこに行っても同じサービスが受けられる。あるいは、均一にはいかなないとしても、何とかしようという気持ちに自治体それぞれがなっていただきたい。国立に来るのは良いけれど、来る前の土地で、住民票があった所で「この自治体はだめだ」と思われなくようにして欲しい。だめだと思われてしまった場合は仕方がないけれど、その時に私たちが連携して欲しいと言ったら、ぜひ連携をしていただきたい。そうした連携ができるような法律にしていきたいと思います。

最後になりました、各市町村に女性自立支援センターがあり、ワンストップで様々なことが解決していくことが出来たら良いと思います。すみません、時間が押してしまっ。とりあえず、以上で終わりにします。ありがとうございました。

○戒能座長

はい、ありがとうございました。急がせてしまって、大変申し訳なく思っております。

地域で女性たちを孤立させない、地域で支えていく。遠藤さんの相談員としての活動の中から、市と連携しながら、パーソナルサポート事業を展開していらっしゃる。大変貴重な示唆に富むご報告をいただいたと思います。本当にありがとうございました。

短くて申し訳ございませんが、15 分ほど質疑を行いたいと思います。仁藤さん、横田さん、大谷さんの順番でご質問をお願いします。どなたへのご質問かおっしゃってください。

○仁藤構成員

お話ありがとうございました。まず遠藤さんへお聞きしたいのですが、新法では市区町村の基本方針が努力義務になっています。国立市のように行政と密接に連携している事業を広めていきたいと思うのですが、全国に広めていくためには、どんなことがこの計画に必要なかご意見いただけたらと思います。

あとは中島さんに質問です。規模が大きく、ややビジネス的な、目立つ報告ができる団体が予算を取るものの、実際には地域の支援に活かしているのかよく分からないといったことが他の施策でも起きていると思います。若年女性支援では丁寧なソーシャルワークが必要であり、そうした仕組みを地域の中に持つ団体に委託することが必要だと思いますが、そういった草の根の団体が、新法を生かした支援を行うために手を付ければ良いことがあればよろしくお願いします。以上です。

○戒能座長

続いて横田さんどうぞ。

○横田構成員

お三人からのご報告を受けて、本来であれば売防法時代に女性支援事業が成してこなければいけなかった動きであり、これまで民間の方々が、これだけ深く支援をして来てくださったのだと思いました。状況が明らかになった気がいたします。私たちのような現場の者も、民間との協働そして連携という意味がどういうことなのかについて一層深く理解できたと思います。そして、ぜひ新法の中に本日の報告内容を入れ込んでいきたいと思いました。それから同時に、私たちのような婦人保護施設が、売防法のもとで66年にわたり何をしてきたかということを一層明らかにしていきたいと思いました。今日はとても良いご意見をいただきましたと同時に、当事者の姿がよく見えてきて、私たちが何を成すべきかということが示唆された気が致しました。本当にありがとうございました。以上です。

○戒能座長

はい。それでは大谷構成員どうぞ。

○大谷構成員

はい、ありがとうございます。非常に皆さん内容が濃いので、本日の資料を後日いただけないでしょうか。皆さんの許可を得られたらいただきたく思います。

○戒能座長

はい。後日送信いたしますので、少しお待ちいただけますでしょうか。

○大谷議員

そのうえでたくさん聞きたいことがあります、特に国立の取り組みについては仁藤さんの質問と一緒に、基本計画に盛り込める内容になれるかどうか。それからもう一つ。ピッコラーレさんに関して言えば、例えば若年女性で特に児相や女相の経験がある人は逃げてしまう。だから、二度と施設に入りたくないと思っているけれども、そういった人々とピッコラーレさんが繋がっている。どこが違うと思うのか。要するに今の婦人保護施設に何が欠けていて、これだけはせめて変わってもらいたいという点が言えるのであれば加えていただけないか。ゆずりはさんに対しても同じです。時間がなければ、後で別紙にてご回答いただいても良いので、よろしくお願いします。

○戒能座長

ありがとうございました。それでは、遠藤さんの方から基本計画は努力義務で、義務化はされていないが、現状でも国立に集中してしまうという状況だと思うのですが、今後は市区が基本計画を作り、国立のような動きを広めていくためにはどんなことが必要なのかについてアドバイスと言いましょ、ご経験からご発言ください。よろしくお願いします。

○特定非営利活動法人くにたち夢ファーム Jikka 遠藤氏

DV の被害者支援には1つのモデルがあると思います。売防法の施設なのだから、DV被害者だけでなく、あらゆる女性が女性相談員や保護所などを自由に使えるようになれば良い。簡単に言えばそういうことなのですが、そのようには使われてこなかった。公的な施設がやるとなっても施設人員予算があるので、私はあまり賛成はしないけれど困局的にやらざるをえない。ただし、私たちが国立で行っているのはパーソナルサポートです。URもどうして借りたかという、多子家族がいて私たちが持っている部屋が非常に狭い。狭くてそこではとても立ちいかない。広い部屋を借りたいけれども、子供が5人もいるような人が住めるマンションは10万円も20万円もするわけで、そんなお金はない。市営住宅には入れない。そもそも国立には市営住宅がない。都営住宅は3年しないと入れない。そういう制約の中で、多子家庭で行く場がない人たちが住む所をURが安く貸してくれる。生活保護の家賃の上限内の範囲で貸してくれるというので、飛びついたのです。10室まとめては借りられないけれど、この1家族のためにURを借りなければならないと思い、借りただけです。だから、民間ができることは1人のためにできることを何とかする。すると、いろいろなことが開かれていく。しかし、行政はそれが出来ない。だから、民間がやった上で行政を介して予算を当てる、あるいはすでにある施設やら制度があれば、例えば市町村に女性自立支援センターがあれば、そこにいろいろな情報を集めてシステムを作れば良い。子供家庭支援センターの女性版のようなものができると思います。

パーソナルサポートの肝はその人にとって必要な支援を作っていくことだが、公的には予算化しなければいけない。国立もそうです。緊急宿泊費と宿泊援助のための借り上げ施設援助費と、それからオープンスペースの運営費と人件費が出ています。大した金額ではない。

そのスペースがあるから私たちはやれるので、基本的な拠点を運営する運営費は計画の中で盛り込めるけれども、その先の支援は、支援を求めてきた人にとって何が必要なのかというところから民間と協働して、民間が培ったスキルを行政の制度の中に返していく。そういう官民連携ができれば、具体的な良い制度が作られていくのではないかと思います。制度や施策は一度作ると動かすのが大変で、それに逆に縛られていく。でもそれがないと裏付けがないので支援ができない。民間と行政が協働するにあたって重要な点です。さきほど、のりしろというお話がありましたが、そののりしろをどうやって編み出していくかも、計画を立てる段階から行政と民間と一緒に考えていくことが必要です。これという決め手のお返事はできませんが、そんなことを考えています。

○戒能座長

はい、ありがとうございました。続いて中島さん、それから高橋さんに対してですが、2つご質問がありました。支援団体が十分な活動を行うにはどうすれば良いか。もう一つは、今までの婦人保護事業のどこが問題だったのか。民間支援団体の支援活動とどこが違うのかという点でお感じになっていることをお話ください。では、中島さんからどうぞ。

○特定非営利団体ピッコラーレ代表理事 中島氏

まずは仁藤夢乃さんからの質問にお答えさせていただきます。私たちのような、NPOや草の根の団体は事業の立ち上げの際に最初から公的な予算があるわけではなくて、寄付などでその制度や法律の間にいる方に向けたサポートを作るところから始まっているのが大きな特徴だと思います。その中で、これだけ広いニーズがあるということを行政に理解していただいて、それが制度になる。妊娠葛藤相談窓口は女性支援センター事業の中に組み込まれていて、国の予算がついてはいるが、それを例えば東京都が事業化すると、仕様案が作られてその事業をどこか一か所に委託をしますとなる。そうすると、例えば都内だとうちだけではなくて複数の団体が妊娠葛藤相談窓口を設置していますが、すでにニーズがあり、これまで何千人もの相談に乗ってきたにもかかわらず、その1か所にならなければ、公的なお金が1円も入らないという状況が生まれてしまうというのが大きな問題です。1事業1委託先ではなくて、複数の委託先に予算が下りるような形になって欲しいと思います。あとは民間を活かしていただくのであれば、仕様案と一緒に作って欲しいと思います。

大谷さんからの質問については、一つはルールですね。あともう一つは、現物支給だけではない、自由になるお金がその場所で得られるかどうか大きい。遠藤さんがお話の中でずっとパーソナルサポートとおっしゃっていましたが、まさに、私たちが運営する居場所を訪れた子が、何が好きでどんなことを一番大事に思っているかを聞いていく中で、ではここではこんなふうに過ごそうかといったルールを作っています。だから、うちはA4半分くらいの文章しかルールがないのです。私たち自身の命を守るためのルールしかなくて、門限も相談しながら決めています。このあたりが大きく違うだろうなと思いました。あとはその子に

にとっての大事なものを大事にする。例えばペットがいる子。10代の女の子で、家族とうまくいかず、ペットだけが支えといった女の子がいた時に、そのペットと一緒に入れる施設でなければ絶対に入らないという状況があります。うちだとそのペットをどうやって飼うことができるか、何が問題になりそうかというのを一緒に考えて、それを受け入れていく。遠藤さんの話を聞いて思ったのですが、うちがペットをその子と一緒に受け入れたら、慈愛寮さんや母子生活支援施設に繋いでいくときに、こうやったら大丈夫でしたよとなって、そのままいけたりもする。そういった伸び縮みが最初からできているという点が選んでもらえる理由ではないでしょうか。しかもそれを共有したり、繋がった先でも同じようなことがどこまでできるかを一緒に考えることができれば良いと思っています。その考えている姿を見ていれば、要望が通らなかったとしても、考えてくれたとか、「あなたは どうしたい?」と聞いてくれたということが信頼構築に繋がるように感じます。以上です。

○戒能座長

はい、ありがとうございます。高橋さんいかがですか。

○アフターケア相談所ゆずりは所長 高橋氏

遠藤さんやかおりさんが伝えてくれたことと同じになりますが、1人1人が違うということと、相談しに来てくれた人を十把一からげにしないということ。あとは窓口の同行などもあまり歓迎されていないときがあります。相談した人が、どうなるか分からないけれど相談して良かったと思ってもらえるように、始めのやりとりにおいて、言葉がけだったり、表情だったりを大事にして欲しいです。

一方通行の押し付けられた条件付きの支援は支配になると思います。支配的なものに対して超敏感というか、そういうことに対していっぱい苦しんできた人たちだから、その支配のかけらが見えると、もうここに相談なんかしないとなってしまう。「今まで出会った大人たちと全然違うぞ」と感じられるような、全部は叶えることはできないけれど、一緒にやっていくと感じられるようなやりとりができる。そういう心持ちでいてくれるだけで、支援の展開が変わると思います。以上です。

○大谷構成員

ありがとうございます。

○戒能座長

ありがとうございます。大事なことをいっぱいお話していただきました。これからもまた伺いすること、ご相談すること多いかと思います。

○アフターケア相談所ゆずりは所長 高橋氏

すみません。あとお金がないと何にもできないです。本当にお願いします。

○戒能座長

お金、そうですね。民間団体にとって最大の問題ですよね。お三人の方々に心から感謝申し上げたいと思います。これからも一緒に進んで参りたいと思っております。どうもありがとうございました。それでは、これでヒアリングを終わりにします。大変恐縮ですが、休憩時間を5分にさせていただきたいと思います。3時10分に再開いたします。どうぞよろしくお願いいたします。

○戒能座長

それではそろそろ再開いたします。議事の2について、基本方針の論点ごとの議論を始めたいと思います。5時までですので、短い時間ですがご協力をお願いいたします。

本日の議論の範囲は初めから8ページまでとなっておりますが、各支援機関がどういう支援をしていくか、役割を含めてですが、最初の1時間はそれをまた2つに分けて、都道府県・市町村の役割という5ページの3. 支援の基本的な考え方の前まで議論して頂ければと思います。

皆様にはお忙しいところ大変だったと思いますが、文書で意見をお送り頂いた方もおいでです。その意見についてはすでにお送りしていると聞いておりますが大丈夫でしょうか。できれば、ご意見をお書きくださった方は、詳しくはそれぞれ構成員各自でお読み頂くとして、できるだけ多くの方にご発言頂きたいので大変申し訳ないですが、2分半ほどで意見書のポイント部分を強調してお話し頂ければと思います。

それでは河村課長から論点の内容をご説明頂きます。

○河村課長

よろしくお願いいたします。資料の1～3について要点だけご説明させていただきます。資料の1については、骨子案について、前回出たご意見に従ってこちらで少し構成等見直しています。具体的に申し上げますと、2つ目の○の第1あたり、婦人相談所も、いわゆる旧法時代の名称についてあまり表面に出すべきではないというご意見を頂いて、新しい法律としては「女性相談支援センター」等の名称で基本的には書いていくと改めております。

第2の4番、「支援主体」という言葉は当事者の方に使うべきであって、支援に関わる団体機関等という名称に改めております。また5番、支援の内容につきましても、居場所の提供のような支援も重要だにご指摘頂いた後に(2)を加えたり、(5)(6)あたりでは回復過程での話を柱として書いているということと、従来の5番の策のところで、教育啓発については後から大きな8番として柱立てを組み直す修正をしております。

それから資料の2が本日、中心にご意見を頂く議論の論点でございます。論点の説明をさせて頂くと時間がなくなってしまうので、説明自体は割愛させていただきますが、前回皆様か

ら頂いたご意見のエッセンスをできる限り盛り込みたいと思って準備しております。それでも十分でない部分はたくさんあると思いますので、後ほどご意見頂ければと思います。

事前にこの資料の2の論点全体をまとめて2時間でご議論頂くというご連絡をさせて頂きましたけれども、さすがに内容が多岐に渡りますので、前半の1時間弱で5ページの真ん中「支援の基本的考え方」の手前のところまでを前半戦で、2分ほどでスピーチ頂き、後半のご議論で3枚目以降、2分ほどでご意見をお出し頂ければと思っております。

大変コンパクトな時間で大変申し訳ありませんがよろしくお願いいたします。

それから資料3についてもご説明させていただきます。資料の3は、困難女性支援新法の関係法令等の体系という表題になっておりますけれども、基本方針のほかに、どんなものが困難女性支援新法の下にぶら下がる下位法令として位置付けられるかという見取り図になっております。一番上に困難女性支援新法があり、そのすぐ下には女性相談支援センターに関する政令がありまして、規定事項の例としては、センター長の所長要件ですとか、女性相談支援センターに関しては必要な事項はこのほかに省令として定めるという規定を設けることを検討しておりまして、女性相談支援センターに関しては、ある程度まで新しい省令を追加していくことは物理的にも記述的にも可能になっております。

その一方で、今見て頂いた政令の下に、困難な問題を抱える女性への支援に関する法律施行規則という省令がございますけれども、基本的には法律からのインテークを受けた形のものです。一時保護の要件、それから民間団体と協働して行う支援の方向、そのほかに政令の枠の3つ目の○に当たる、その他の女性相談支援センターの必要な事項について、この省令が定めることが技術的にできる形になっております。

その一方で、基本的に政省令・告示類は、増設的に、こういうことを規定したいから新たに省令を立てることは技術的に難しく、上位の法令であれば、まず何よりも法律と、あと政令に、個別の省令告示で定めることができる委任の根拠がないと設けることが難しい構造になっております。基本的にはこの女性相談支援センターに関しては先ほどの政令の3つ目の○の包括委任規定に基づいてその下の省令で定めることができるのですが、それ以外のものについて何でも省令で規定できるかということそうではないというところをご理解頂きたいポイントになっております。

その上で、この図の中でバックになる省令が社会福祉法で、全保護施設が今、第1種社会福祉指導になっている関係で旧婦人保護施設、女性自立支援施設に関しては設備運営等についてこの省令が立てられることになっていきます。記載事例としていくつか載せております。

そして本日に中心적으로ご議論頂く「基本方針」は、右から2番目の真ん中の行にごございます告示として書いてある、基本的な方針にあたるものでございます。これについては、その施策に関する基本的な方針という非常に広い概念で、告示で法律から直接委任を受けているものですから、比較的フレキシブルに重要事項について定めることができる受け皿になっております。

右側の告示が法律から直接委任を受けた、一時保護の委託が可能な、委託先の基準を定める告示になっております。また一番下には技術的な給付金の告示があります。政省令・告示類の全体像としてはこのような形になっておりまして、様々な重要事項についてフレキシブルに書きやすい受け皿になっているのは、これからご議論頂く告示になると考えております。以上でございます。

○戒能座長

ありがとうございました。この省令や基本方針は今議論しているんですけども、その他の指針につきましては、今後、基本方針の議論が終わりましたら、「こういう内容は必要だ」というような方向性について年が明けてから議論できたら良いと思っております。政省令については次回ですか。すごく忙しい会議ですけども、実際どのように委任していくのか、位置付けをご理解頂きたいと思います。

なかなか専門的な知識がないと難しいですが、今までの河村課長のご説明に対してご質問ございますか。

それでは早速、資料2に基づきまして、論点をベースに皆様のご意見をもとに修正を重ねながら基本方針として文章化していく作業に入っていきます。5ページの前までの実際の役割のところまでご発言を順にお願いしたいと思います。今日だけでは不十分だと思いますので、後日文章でお届けできたらと思います。

それでは名簿順にお願いしてよろしいでしょうか。構成員として文書も出して頂いております赤池構成員お願いいたします。ポイントだけお願いいたします。

○赤池構成員

前半の方が話す内容を濃く考えていたものですから2分半で話せるかと思いますが、限られた時間ですので、要点のみお伝えいたします。詳細は配布資料をご覧ください。

今回の基本方針に関する資料を拝見し、略称が「困難女性支援法」となっておりますが、対象女性がこの略称に基づいた支援を我がことと思い、その支援を受けたいかと考えた時に、略称を「女性支援法」とした方が良いのではないかと考えますが、いかがでしょうか。

次に資料2、方針の狙いについて、次の2点を加えて頂きたいと思います。

1つ目が、ナショナルスタンダードの支援体制の整備です。新法は地方格差の是正が肝となると考えるため、限られた地域だけでなく、困難を抱える女性は全国どこにいても同じ支援を受ける権利があることから、全国的に女性の人権擁護、暴力被害からの心身の回復及び生活再建が可能となるように、地域福祉を拡充し、市区の支援体制を強化し、ナショナルスタンダードな支援体制を整備する必要があると考えます。

2つ目が、DV防止法による支援とDV防止法によらない支援のダブルスタンダードの改善。支援体制の抜本的な整備について。旧婦人保護事業について、売春防止法に基づく支援とDV防止法に基づく支援の混在が、支援現場の問題の一因でした。このダブルスタンダ

ードの解消に向けて前向きな解消策を検討し続けると明記するべきではないでしょうか。

次に、2ページの第1、基本的な事項、女性相談支援について申し上げます。市区の女性相談支援員は、対象女性にとって相談と緊急対応、一時保護も含む一番身近な行政の福祉総合窓口であり、法的根拠をもとに自治体からの支援機関、民間との連絡調整とコーディネーター機能を担っています。女性相談支援は高度な専門性が求められる職種であるにも関わらず、国として女性相談支援の専門職としての認定制度化を推進することを記載して頂きたいと考えます。

次に基本理念について。女性支援に関して都道府県の取り組みの違いに加え、社会資源に関しても都市部とそれ以外の地域の格差が著しいです。支援を必要とする女性がどの地域でも格差なく支援を受けられるよう、この法律そのものはナショナルスタンダードの支援を目指す必要があることを再掲して頂きたいと思います。

次に4ページ2.の国の役割等について。連携が進まない制度的な要因を丁寧に分析した上で、例えば支援の根拠となる各種法令において、新法に関わる業務に対する協力義務を規定するとともに、調査研究する旨を記載して頂きたいと思います。

次に市町村の女性相談支援が任意設置であるため、その役割が決定されておらず、関係する機関との具体的な連携の仕組みが整備されていないこと、そのため国は市町村において女性の支援拡充と基盤となる体制作り、支援の最低ラインを示す旨を記載してはどうか。

5ページ、市町村の役割。女性相談支援員の役割や業務が拡大する一方で、サポート体制が不明確であるため、女性相談支援員が孤立化しないよう、市町村は財政面、ノウハウ面でも十分なサポートを行い、市町村としても女性支援の枠組みを主体的に構築することを明記してはどうか。

最後に、支援の基本的な考え方について。年齢層の縦割りにせず、ライフステージごとの支援を検討し、女性が分断されず格差のない支援、ナショナルスタンダードの支援が受けられるよう努めると記載してはどうか。

次に公的機関は離婚、DV被害、母子、生活困窮、ストーカー、性暴力被害と多様化した問題を抱えた若年層から子育て世代、高齢者と幅広い年齢層の女性のライフサイクルに合わせて寄り添った支援を行うことが必要であると記載してはどうか。

公的機関に属し、女性支援に関わる福祉六法、DV防止法、生活困窮者自立支援法、障害者自立支援法、介護保険法、住民基本台帳等を活用し、所管する関係部署との連携に努め、養成を行う役目を有する旨記載してはどうか。

○河村課長

赤池構成員、3番以降は後半の時にもお話頂けますので、大丈夫かと思います。

○赤池構成員

2番まででしたね。すみません。勘違いしていました。失礼しました。

○戒能座長

時間が本当に少なくてご迷惑をおかけしております。続いて東京都の榎本構成員はお休みですね。それでは大谷構成員どうぞ。意見書がございましたね。

○大谷構成員

時間がないので結論だけを言いますけれども、申し訳ないがこの関係法令の体系が誤解を生むのではないかと懸念しております。この法律や理念を具体的にするためにはまず真ん中にある告示、「基本的な方針」が全体にかかりますよという図が欲しい。そして政省令もしくは社会福祉法において規定される省令などにこの告示がかかるという全体のイメージを皆さんに共有してもらいたいと思って意見を出しました。基本方針、基本計画、そして政省令は実行するものという位置付けをぜひ皆さんの共通の理解にして頂きたい。告示というのは非常に幅広くて、全体を公表することによって、期待も込めてやるという告示と、ただ基準や非常に細かいことを示している、公表を意図しない告示があります。両方が二つ並んでいることで軽重の意味が分からなくなってしまうので、申し訳ないけれど体系図そのものは不適切ではないかと思いました。

現場の人たちが出す意見はとても貴重で、私が言うまでもないことで、ほぼ同意できます。ただし、理念を基本方針の骨子にするためには、この立法経過を鑑みれば、いわゆる立法事実としてあがってきたことをきちんとこの基本方針に盛り込むことが大事です。基本方針は理念ですが、具体的に政省令、要綱、通知等になると基本方針と離れてしまうことが多い。だからなるべく具体的な基本方針にしたい。そうすると立法過程において立法事実として出てきたことを例示するしかない。その辺の作業も含めてぜひお願いしたい。

それからもう一つだけ。枠組みをどこで議論するのか。例えば基本計画を策定する時に当事者の声を聞くというのが原則となりますが、民間団体や当事者女性が難しいのであれば、相談員など、その基本計画を策定するときの「誰の意見を聞くか」が規定されていないので、その枠組みをきちんと議論して頂きたい。

それから非常に重要なことが附則に入っているので、この附則を実行するための枠組みも基本骨子の中に入れないと間に合わなくなるということを含めて議論してもらいたいと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。この体系図は、厚労省のお立場からこういう形になっていると説明して頂いていますが、基本方針の位置付けが、基本理念を具体化するものだとわかるように図式化することを私からもお願いしたいと思います。

ありがとうございました。続いて近藤構成員をお願いします。文書を頂いております。

○近藤構成員

私から提出した文章は後で読んで頂くとして、2つのことをお願いしたいと思います。まず提案された内容は大変よく練られていると思いますけれども、これは困難を抱える女性当事者が使う法律だと思しますので、どこまでもその女性当事者の側から文章を起こして欲しい。一読しますと、国や社会や機関はこうするよと読み取れてしまいますので、書き方に工夫をして頂いて、これが当事者中心主義の新しい女性の人権法としての、女性福祉の法律ということが全ての人に分かるような書き方をぜひ工夫して頂きたいと思います。

そのために、基本方針でも基本理念でもよろしいのですが、当事者の権利行使の方法が分かるような書き方をぜひお願いしたいと思います。もしできるのであれば当事者の権利とといったような章を立てていただき、困ったことがあったら、幅広い困難を抱える女性たちが、いつでもどこでも誰でも相談に行けて、必ずここで支援を受けられて、必ずここで回復できるという筋道をぜひ明確に示して頂きたい。

それから具体的な方針をできるだけ実践的、具体的に書き込むという大谷構成員のご意見に賛成なのですが、実際には自治体の基本計画に多くが左右されると思うので、基本計画を努力義務ではなく、必ず計画を作ると方針の中に書き込んで頂き、この計画は委員を公募して、当事者参画主義を体现した計画作りを自治体に義務付けないし要請することを明らかにして欲しいと思います。

○戒能座長

ありがとうございます。他の構成員も同じですが、意見書として出して頂いてますので、ぜひお読み頂きたい。フローチャートのご提案も頂いておりますので、皆さんからもご意見いただければと思います。次に高岸さんをお願いします。意見書をお出し頂いております。

○高岸構成員

意見ペーパーを提出しましたので、補足として、前半2点をお話したいと思います。

一つ目が市町村の役割です。基本方針は都道府県や市町村が基本計画を作成する際の指針となるので、役割の記載が重要と考えております。現在は市町村の女性に限らず、困難を抱える方への支援を主体的に行う実施機関となっていますが、今回女性支援法が成立したことによって、困難女性の支援＝女性支援の新たな制度や事業ができたことにより、都道府県がそれによって支援するといった理解になることは、既存サービスの円滑な利用を考えたときに望ましくない。女性支援に必要な施策を講ずることが市町村を含む地方公共団体の責務とされた条文を受けて、市町村に女性支援の担当部署を置くことを明記して頂きたいと思います。窓口が明確になることで、都道府県や施設団体等との連携も取りやすくなり、市町村による支援の格差の改善にも資すると考えます。

もう一点が、女性の定義についてです。法的一条では、女性であることによる様々な困難とあり、今回の論点の対象者の部分では性別を理由として困難により遭遇しやすい、あるいは

は予期せぬ妊娠等の女性特有の問題などが書かれておりますが、三つ目の●ではトランスジェンダーに起因する人権侵害、差別による困難とあり、その関係性がはっきりしません。戸籍上の性別の他に、性自認や性的指向などが多様である現代において法が対象とする女性をどのように定義するのか。制度の根幹にも関わる大きな問題です。性自認が女性であれば対象とするのか、なりすましの問題にも神経を尖らせている現場としては対応に苦慮する場面も想定されますので、トランスジェンダーの方について、一時保護所で DV 被害者と一緒に受け入れできる状況ではない自治体が多いということもご理解頂きたいと思います。対象者の問題につきましては、DV 防止法による男性被害者対応との整理の問題と併せて、さらに議論を重ねて頂きたいと思いますのでよろしくお願いいたします。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。今おっしゃったトランスジェンダーのところはまだ意見には記載がないと思います。続いて橘委員にお願いいたします。

○橘構成員

意見書を出させて頂いてるので、行政や公的機関と連携しながら支援に携わってきた民間団体の立場からお話しさせて頂きたいと思います。

特色を生かした支援の有効性を明記して欲しいと思います。また民間との正当な協働が何を意味するのかについて、より具体的に盛り込んで欲しいと思います。

さらに支援に繋がった後に孤立させないために、官民それぞれの強みを生かした連携が必要なので、そのあたりも議論を進めて欲しいと思います。

また遠方で保護した場合の費用負担のあり方などを考慮する必要があるので、慎重に議論を進めて欲しいと思います。私たちは行政から紹介された方を受けることがあり、民間団体の安全を守ることを明確化して欲しいということで、今まで関わってきた事例などもプライバシーに配慮しながら意見書に載せていますので、読んで頂きながら議論を進めて欲しいと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。文書を提出して頂いてますので、読んで頂ければと思います。では仁藤構成員にお願いいたします。

○仁藤構成員

前回提出したものをだいぶ盛り込んで頂いたので良かったなと思っています。ありがとうございます。

いくつかお話ししたいと思います。まず方針の対象期間についてですが、やはり法の見直しがあつた時は新たにということで良いのではないかと思います。

具体的な計画の中身については、以下のことを盛り込んではいかがでしょうかと思います。

支援対象者のところで暴力を理由とするものが過半数を占め、婦人保護事業を作った時から状況が抜本的に変化していると書かれています。データとしてはそうなのですが、その背景として暴力被害女性の安全確保を十分なハードやソフトの改善がないまま行わなければならなかったために、結果的に居所なしや性搾取被害女性への対応が不十分になって数も減少しているという自治体もあることへの分析も必要だと思いました。

次に婦人保護施設の利用者は年々減少という説明がありますが、一時保護の支援対象を限定的にしてきた自治体があったために、相談所の一時保護所を経由するというこれまでの入所の仕組みの中では婦人保護施設にたどり着けない女性も多く、相談所併設施設においては中長期支援を行う場所がないために減少しているということだと思います。その分析と、あとの新しい法律は自治体を対象を決めるのではなくて、国として困難な問題を抱える女性全体を支援するというを確認して欲しいと思いました。

また対象者のところに性的な搾取についても書いて頂けて良かったと思うのですが、この言い方を性搾取にできないのは何か理由があるのでしょうか。できれば、「女性がその性別を理由として性暴力や性虐待の後に性搾取などの女性に対する暴力による困難により」という風に、女性に対する暴力という表現を入れて頂けないかと思いました。次の●のところでも、虐待、性搾取などの女性に対する暴力として入れて頂ければと思います。

そして基本の理念については、新保さんもおっしゃっていましたが、本人が決めるプロセスを支えることと、自己決定の後を担保するというのをぜひ入れたいと思いました。

あと気になるのは、とりわけ売買春の性的な搾取ということで、売買春という言葉が出てきています。これについては2019年の検討会でも売春という言葉自体が性差別だとして変えていこうということで新法ができると思いますので、性売買などの性搾取という言葉にしたほうが良いのではないかと思います。

あとは橘さんの話にもありましたが、国や自治体の役割のところで、民間団体が運営を継続するにあたっての支援と書かれているところに、例えば民間団体が運営を安全に安定的に継続するにあたっての支援などとして頂きたいです。例えば今、Colabo に対しては、デマ拡散、嫌がらせ、シェルターの場所や運営体制の特定を目的とした情報開示請求がたくさん行われています。自治体によっては運営体制に関わる事項や何県から来た子を保護したという報告を公開しているところもありますので、国の役割と、あとは都道府県や市町村に共通した役割のところで「民間団体の援助に努めるべき」と書いて頂いているところに、民間団体が運営を安全に安定的に継続できるように支援するなど入れて頂きたいです。以上です。

○戒能座長

ありがとうございます。次に馬場構成員をお願いします。

○馬場構成員

今回の会議に先立ちまして、過去の資料を見せて頂いたところ、今回の法改正は、売防法での支援が限界となったことを踏まえ、ということが書かれていましたが、この66年間何も変わらなかったわけではなく、その時代時代において厚労省から様々な通知が出て今度はこちらでしよう、となってきたと思います。それでも変わらなかった根本的な部分は何なのかという振り返りは非常に大事かと思しますので、婦人保護施設、婦人相談所が今までやってきたことの総括と言いますか、課題のようなものをきちんとまとめた上で、ここを変えるんだということを明確にしなければならない。行政が施設の名前を変えるだけで終わってしまうことを心配しています。そうならないためにも、ここが課題であり、だからここを変える、こういうことを今回やるのだ、ということを最初にはっきり書いた方が良いと思いました。以上です。

○戒能座長

ありがとうございます。はじめにの部分について、脱売防法を謳って新法を作ってきたので、どんな問題があつて、それをどう変えたいから新法が必要だということをもう少し明確に位置付けた方が良いというご意見だと理解致しました。ありがとうございます。続いて堀構成員をお願いします。

○堀構成員

はじめにの部分ですが、1ページのこれまでの経緯のところの2つ目の・で、その後配偶者暴力防止法やストーカー行為規制法によって婦人保護事業の対象が拡大し、とありますが、DV防止法とストーカー規制法によって婦人保護事業の対象者が拡大したわけではなく、それまでの経緯の中で対象者が拡大してきたけれども、それに対する制度がないままにDV法の中に婦人保護事業が組み込まれたことによってさらに困難が拡大したという事実をおさえて頂いた方が婦人保護事業のこれまでの課題がより見えてくると思いました。

次に方針の狙いのところで、大谷構成員がおっしゃったように、基本方針の位置付けは非常に重要で、基本方針が法の具現化のためのものであり、ぜひ書き込んで頂ければと思います。

それからもう一つ。3.の方針の対象期間についてのところで、対象期間が終わった後にどう改正されるのかが書かれていないので、法改正の対象期間が変わった時の支援関係者、民間団体の意見を聴取すると書き込んで頂くと良いと思いました。

5ページに飛びますが、市町村の役割について、新保先生のお話にもあったように、生活困窮は市町村の役割として重要なものですし、女性支援との関係も強いので、3行目の高齢者福祉の次のあたりに、生活困窮者支援という言葉も入れた方が良いと思いました。

これは7ページの女性相談支援員と関わるところでもあるのですが、市町村内に女性相談支援員を置くように努め、というところが5ページの2つ目の●にあります。女性相談

支援員は、この法律の中では専門的な知識や経験を有する人材となっているにも関わらず、全国的に見ると兼務という位置付けも多いですし、一人職場のところも多い。そういう中で支援を充実させるためには女性相談支援員を可能な限り専任の職員とすることを考えていくことも必要ではないかと思います。

赤池構成員の資料にあったかもしれませんが、まだ読めていないのでこちらで発言させて頂きました。前半は以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。基本方針の改訂については、最後の11番のあたりですね。基本計画の基本方針を改訂するときにどういう手続きを取るか、必ず意見聴取していくということだと思います。ありがとうございました。次に村木構成員をお願いします。

○村木構成員

2分間で短く言います。大谷さんや堀さんがおっしゃったように基本方針は非常に重要だということは事実なのですが、ただ政令をこれが拘束するとは書けないと思うので、これは技術的な提案ですが、2. 方針のねらいの3つ目の・の最後のところに、政策の実施や制度上、制度運営に関する予算や基準の設定にあたって基本方針を十分に踏まえると。政省令という名前を出さずに、実施的に効いてくるんだよ、と変えてはどうかというのが一つ。

それからもう一つは資料3の法体制ですけれども、非常に技術的な図になっているので、ぜひDV防止法等も含めた関連する全体の法令の体系を作って、世の中にそれが分かるようにして欲しい。

もう一つ非常に姑息な提案は、告示の基本的な方針とこの下の給付金はひっくり返して、基本的な方針は一番下に置いて横に広げて、これが全体に影響していくとすれば、見栄えもましかなと思います。

それから現状の記載については、馬場さんがおっしゃったことももっともなのですが、その際に「以下の観点を盛り込むこととしてはどうか」のところの4つ目の・のところに反省が書いてあり、ここをしっかりと分析して書き込むのが大事だろう。それから併せて民間団体も大事だと書いてあるが、民間団体の多くが人材や資金の面で脆弱さを抱えており、地域間格差が大きく、あるいは国からの活動支援が少ないといった、これから改善すべき点についても現状分析をして民間団体の支援に繋げていくことが必要ではないかと思います。前半部分は以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。改訂版は、前提とすべきテクニカルな説明と同時に、やはり女性支援法がどういう位置付けなのか、他法との関連づけがあるのか等が分かるような図をご検討頂きたいと思います。では最後に横田構成員をお願いいたします。

○横田構成員

私は意見提言は出しておりません。というのは、さっき馬場さんがおっしゃったように、66年間の売防法によって支援してきた私たち施設は、実は47施設あるうちの公立公営、公立民営、民立民営という具合にそれぞれ施設の実施主体が違います。その中で、民立の施設長会が行われまして、12月6日に会議があります。そこで皆さんに投げかけまして、全部聞き取れないと思うのですが、少なくとも66年間の中で支援してきた実態を意見として欲しいと思っています。それを整理してまとめて意見提言したいと思います。

実際には施設の利用率は下がっています。新法が制定されて新しい女性自立支援施設になったことで入所者が増えるかといった点や制度的なあり方も含めて現場の者と検討していきたいと思っています。

それから売防法ではなかった国の責務が明らかになったことで、都道府県自治体の役割も課せられました。婦人保護施設が地域の中で理解されてこなかったということを踏まえて、今後は自治体にしっかりと政策が盛り込まれていくというのは画期的だと思います。

もう一つ懸念されるのは、同じ敷地の中にDV法の方と困窮の方が同居していることに對して今後どうしていくか。新しい女性自立支援施設に生まれ変わる時に、DVの方たちの緊急一時保護としての役割を担うべきかについては、ぜひ議論を重ねて頂きたいと思います。意見提言ができませんでしたが、次までにまとめておきます。以上です。

○戒能座長

ありがとうございます。DV被害者指定の一時保護委託ですよね。これは内閣府と調整しなければならない大きなポイントだと思います。来年予定されているDV法の改正に間に合うかどうか。そういう論点が今回は明示的には含まれておりませんので、何か問題を投げかけて調整していきたいと思っています。

それでは最後に私の方から、30秒ほどお時間を頂いて一点付け加えたいと思います。

資料としてはお出ししてないのですが、今日、中島かおりさんのヒアリングを頂きました。その中でも大きな困りごととして妊娠・出産を基本方針の中に加えた方が良いと考えております。3ページの基本理念の最後になるかと思いますが、妊娠、出産、中絶に関する支援ニーズが大変切実で多様であり、今後の生き方や暮らしに大きな影響を与えると。そこで、女性の様々な状況の中にある選択肢の中で、どのように自己決定を支援していくのか。ぜひ一文として、基本理念の中の考慮すべき事項として入れたいと考えています。

それからもう一点だけ申し上げますと、仁藤構成員からもご指摘ありましたが、2ページの第1のところ、大きな●ですね、支援対象者が変わってきたということと、暴力の問題を取り上げていることは重要だと思いますが、ニーズが多様化し複合化していることに對して個別の専門的対応が必要になっているという状況も大きな変化で、その変化に對応すべく変えていくことが大事な点だと思いますので、その点も付け加えて頂ければと思います。

それでは、駆け足で本当に申し訳なく思いますが、またご発言を頂きたいと思います。5ページの、支援の基本的な考え方はとても大事なところだと思います。

それから支援に関わる機関・団体というところで、女性相談支援センター、女性相談支援員、女性自立支援施設、民間団体などに関してのご意見をまた2分ずつ、赤池さんから順にお話頂ければと思います。赤池構成員にお願いいたします。

○赤池構成員

先ほど、支援の基本的な考え方についてはお話させて頂いたので割愛し、私たちしか話すことができない女性相談支援員についてお話させていただきます。

対象女性の生活再建、自立支援には必ず行政サービスが必要であり、その行政機関の相談窓口となるのは住民に最も身近な市区の女性相談支援員であり、相談の窓口、戸籍住民票発行提出という手続きから児童手当、児童扶養手当等の各種手続き、変更手続き、公営住宅への入居、生活保護、障害者サービス、介護、高齢者サービスと、全ての行政手続きを本人のニーズに照らした適切なサービスを受け入れられるようコーディネートし、町内ネットワークの構築に努める者とする記載してはどうか。

次に、女性相談支援員は、都道府県の女性相談センターとの調整を行い、相談から一時保護、生活再建、自立支援までの専門的な支援を包括的に提供できるよう、また民間団体との連絡調整、警察、地方裁判所、家庭裁判所、法律事務所、児童相談所と関係機関等との連携を行う必要がある旨を記載してはどうか。

次に、女性相談支援員の配置と処遇改善、安定雇用が喫緊の課題であり、処遇改善を自治体の裁量に任せず、国の補助基準が女性相談支援員に反映されないシステムについての見直し及び国庫補助金の適正な運用を図る旨を記載して頂きたいと思います。他にも提出資料に具体的に書いてありますのでお読み頂ければと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございます。先ほど頂いたので、赤池さんの意見書を全部読み込んでいないのですが、全婦相に一つお伺いしたいことがあります。都道府県の役割は、論点の書き方で良いのかどうか。あるいは、さらに都道府県の女性相談支援員の方にヒアリングをして、全婦相にまとめ役をお願いすることは難しいでしょうか。都道府県があまりにもバラバラということをお聞きしてるので、そこをどういう風に基本方針に書き込むかが非常に難しいと思いますが、いかがお考えでしょうか。

○赤池構成員

基本方針の前の法律のところでも、都道府県の女性相談支援員のことは書かれているのですが、市区町の女性相談支援のことが書かれていないということも含めて、都道府県は任意設置でなく、義務設置となっている状況もあることから、その差異がかなりあると感じ

ています。都道府県の女性相談員の職務的なばらつきをきちんと正すべきとは全婦相でも考えています。

○戒能座長

分かりました。文章の3ページ、その次のページにも書いて頂いてるので、またご相談することもあるかと思います。次、大谷構成員、ご発言どうぞ。

○大谷構成員

とにかく立法するにあたって必要な事実があったから立法化されるのですよね。立法事実の骨子化と言いますか、例えば厚労省発の昭和38年にできた婦人保護事業実施要綱のどこがだめだからこんな風になったということについて、婦人相談員と婦人相談者のアンケートの実態調査でも明らかにされているわけですよね。だからこの法令ではだめということが分かるような形にしたい。そうしなければ、政省令を作る時にまた抜けてしまう。そういうのを避けたいので、各現場からもう少し具体的にこの実施要綱は良いところもあるけれど、悪いところは直そうということも含めて、私が不勉強で分かっていないところも含めてぜひ提案して頂ければと思います。骨子は理念ですから、政省令や要綱段階になったらまた抜けるみたいなことになりますので、具体的にやっていきたいと思います。よろしくお願いします。以上です。

○戒能座長

分かりました。大変な作業ではあると思いますが、立法事実というのは本当に大事だと思いますので、そこをおさえないと具体化するときに問題が出てしまうということですね。

○大谷構成員

今まで嫌な経験をたくさんしているので、私も頑張りますので、よろしくお願いします。

○戒能座長

実施要領は前の検討会の時に若干議論しましたが、もう変わるのだからとそのままになっているという経緯もあると思うので、もう一度振り返る必要があると考えております。ありがとうございます。では続いて近藤構成員をお願いします。特に支援機関、3 公的機関、それから民間団体あたりでご発言頂ければ助かります。

○近藤構成員

はい。4. 支援に関わる機関・団体等のところですけども、女性相談支援センターの役割は書き直して頂きたいと思います。中心的な専門支援機関として女性相談支援センターが新たに仕事をしていくのであれば、これまでずっと論議されてきたように、当事者が必要

とするニーズをきちんとコーディネートする大きな役割を支援相談センターが担うべきだと思いますし、具体的に当事者のニーズに沿って、断らない相談、断らない支援を継続する、コーディネートしていくセンター機能を持つべきだと思います。

その上で、相談支援センターも、自立支援施設も、民間支援団体も、市区町村の女性支援も、とにかく当事者が駆けつけたところ、繋がったところについてはそこから必要な支援をすぐに適切に準備できるようにして欲しい。つまり、民間支援団体に直接緊急一時保護を依頼する、あるいは自立支援施設にすぐに当事者が入る、あるいは母子生活支援施設にお腹が大きい女性がすぐに飛び込む、ということがすぐにできるようにして欲しい。

これまでは措置権があり、都道府県センターが3～4時間の長い措置会議を開いて、結局その当事者をまた困難に叩き込むようなことが実際にあったのです。私たちはこの女性支援法のもとで、どんな困難を抱えた女性も辿り着きさえすればなんとかなると思えるような機関の役割を明記して欲しいと思います。

それから DV 防止法のところでいろいろと議論されていますが、一時保護委託、あるいは自立支援業務の委託、それからあらゆる連携協働が必要な事業について、民間その他の団体に委託することができる。そして必要な費用は国と自治体が負担するということが骨子のあたりに明記して頂いて、入り口から出口までみんな一緒に寄ってたかって当事者のニーズに沿って仕事をしていくということが分かるような書き方をぜひして頂きたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

○戒能座長

ありがとうございました。これは今日ヒアリングした国立の Jikka の考え方とも繋がると思います。それでは続いて、高岸構成員にお願いします。

○高岸構成員

はい。それでは始めます。2点お話ししたいと思います。

一つが社会資源を増やす視点の重要さで、現在の婦人保護分野には社会資源が非常に少なく、婦人保護施設改め女性自立支援施設がほとんど唯一の独自事業として施策上大きな柱になっておりますが、高齢者、障害者、児童など福祉分野全体を見ると、施設から地域へというのが基本的な方向性であり、施設以外の生活の場の整備が進んでいる状況があります。例えば、施設から住宅ですとか、グループホームへ、あるいは施設の個室化、ユニットからサテライトといった流れです。施設が自立支援施設の次の生活の場を視野に置きながら支援するという形になるのは方向性としては賛成ですが、施設支援の充実だけでは違和感があり、一方で現状では施設以外の選択肢がないので、社会資源を増やすという方向性を常に持つことが必要だと思います。

例えば、今日のヒアリングでもありましたが、暴力被害の問題などもよく理解しているスタッフがいるシェアハウスやグループホームがあれば、施設以外の選択肢として考えるこ

ともできますし、特に若年女性には施設以外の生活の場が馴染むのではないかと思います。居場所という言葉が定義もされないまま何度も使われておりますが、この定義を明らかにした上でそれを増やすために補助金などの財政支援や人材育成を考えていくことが有効です。今後支援の内容の検討の時にも盛り込んで頂きたいと思います。

もう一点、アウトリーチは女性支援においては夜間見回りなどの早期発見の手法を指しますが、本来は家庭訪問などの相談機関から外に出向いて行う支援全体を指す用語です。アウトリーチを早期発見に限定した取り組みとして定義するのではなく、例えばグループホームに入居したとか、施設からアパートに移行した後のアフターケアなどの継続的な関わりをも含むことで長期的な支援にも資するサービスや社会資源となりますので、そういう方向で考えて頂きたいと思います。アウトリーチによる早期発見という表現が5ページにあります、早期発見に限定されないようお願いしたいと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。アウトリーチについて、早期発見という狭い意味ではなくて、もう少し支援全体を見通した位置付けが必要だと思います。それから社会資源の問題も、どこまで踏み込めるか。自治体に力を尽くして頂く場面でもあると思いますので、今後検討を重ねていきたいと思います。ありがとうございました。続いて橘構成員をお願いします。

○橘構成員

先ほどすでにお話しした部分もあると思いますが、支援を途切れさせないために必要な連携を明記して欲しいと思います。調整会議などもやっていますが、連携がスムーズに取れていない機関を調整会議の構成員として入れて欲しい。とりわけ、若年女性においては18歳になると児童相談所の支援を外れて引き続き支援を必要としても支援機関同士の連携が取れていないために支援がぶつ切りになるというケースが多くあります。

また事業を利用する女性たちの中には依存症や精神疾患、発達障害などによる問題を抱えて精神保健福祉法の対象となるケースも多いと考えられます。精神保健福祉センターと連携を取りやすくする体制を整えることで女性たちの選択肢も広がるのではないのでしょうか。

児童相談所の支援があっさり終了してしまったケースやオーバードーズをして施設にいられなくなってしまったケースなどもありますので、困難な状況の女性がこういった精神状態で、体調不良や自傷行為も含めて、生きるためにしまっていることを私たちはよく知っておかなければいけないですし、命を守るための支援等で、そういったところとの連携をしていく必要があると思います。よろしくお願いします。

○戒能座長

ありがとうございました。民間団体の役割と、公的機関の役割と、役割分担が不明確な点

はいかがでしょうか。

○橘構成員

そこもはっきりと、対等や協働といった言葉を具体的に盛り込んでいく必要があるかと思っています。

○戒能座長

分かりました。次に仁藤さんにご発言を頂きますが、民間団体は今までこういうことをずっとやってきた、だからこういう意義があるとか、もう少しこうした方が良い、という点もありましたらそこも含めてご意見を伺いたいと思います。

○仁藤構成員

はい。まず私からは、支援に関わる機関のところで、女性相談支援センターのところに、本人の意思を最大限に尊重しながらと書いてあるのですが、そこに本人の意思と権利を最大限に尊重しながらと書いて頂けると良いと思いました。次に、支援方針を決定するためのアセスメントと当事者が参加した個別支援計画のところで、アセスメントはすごく大事ですが、アセスメントするために制限のある一時保護所などでの保護期間が長くなることがあるので、必ずしも相談所に一時保護しなくて良いという風になると良いと思います。

あと今までの会議でもケース会議について皆さんがお話しされたり、近藤さんの話を聞いても、これまでの女性支援は、女性主体ではなく、措置機関主体にされてきた。ケース会議についても私たち民間団体のこれまでの経験イメージとはずいぶんと違うのかもしれないと思いました。ケース会議は本人も交えて行うのが私たちとしては当然であって、そういう問題意識やあり方についても今後の会議でお伝えしていけたらと思います。

次に女性自立支援施設の役割のところで、落ち着いた環境でその女性が個々の自立に向けた準備をするための期間とあるのですが、落ち着いた環境で心身の回復を図り、など自立だけではないということを一言入れてもらえないか。また各県に配置されるようにと書かれているのですが、他県からの子も広域での利用ができるということも書いてもらえると良いと思いました。

その先なのですが、女性自立支援施設への入所決定に関することでその施設内で支援対象者が適切な支援を受けられているかどうかも含めて女性支援センターが継続的に確認すると書いてあって、この言い方が私は施設の人ではないのですが、対等と言いながら上からな気がするので気になりました。

あとは女性相談支援センターにおける一時保護を経ずとも女性自立支援施設の入所が可能になるようにということを書いて頂いて大変良かったのですが、これを条件をつけたりしないでやって頂きたい。東京では、一時的な緊急保護が必要な場合はだめといった条件をつけられたりしているので、そのようなことはないようにして欲しいということです。

最後に民間団体のところですが、国及び地方公共団体は、民間団体が安全に安定的に運営を継続できるようにと一言入れて頂けないかと思います。他の分野では理解されず、対応できずにこぼれ落ちてきた、性暴力や性搾取といった女性特有の困難を扱うのがこの法律ですから、女性支援を専門とする女性が主体になった女性団体、女性支援団体を委託先にするべきだと考えています。民間に限らないのですが、男性スタッフからの性被害があったり、性搾取の問題に関して理解がないための二次加害も多発しているので、性搾取から抜け出して生活を立て直すことを支援する団体という前提の共有が必要だと思います。

深刻な性差別と暴力に対応する必要がある社会であれば、そもそも女性に特化した法律は不要ですが、そういう未来を目指しながら、今はまず女性支援に全力を尽くせるようにして頂きたい。女性支援の根拠法として、実効性のあるものにして頂きたいと思います。

大谷さんが発言された実施要綱についても、私も 2019 年までの会議でも指摘したのですが、具体的なレベルでもこれまでの経験から議論に参加できると良いと思います。

最後にアウトリーチの部分ですが、やはり女性支援法や若年事業でアウトリーチが必要と言われたのは、公的機関に繋がれない女性たちがいるからです。だから女性支援の中ではアウトリーチは新しい考え方で、とても重要だと思います。もちろんいずれは公的機関に繋がれば良いと思いますが、それができないから民間との連携でという新しい法律の前提が崩れてしまわないように、早期発見が必要な部分とアフターケアは違う書き方、文脈なのかなと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。最後のアウトリーチについては非常に重要なポイントだと思いますので、これから議論を深めていければと思います。それでは馬場構成員にお願いします。

○馬場構成員

私からは女性相談支援センターや女性自立支援施設もそうなのですが、施設の見える化や透明性の確保をどうすべきか、どこかに書けないかなと思います。何をしているところなのか、現状ではほとんど知られていないと思うからです。

女性たちにとって、これらの施設が使いやすくなれば、もしかしたらこういった新しい支援の方針は必要なかったかもしれないけれど、なぜこれらの施設が機能し切れなかったのかということを明らかにするためにも、何をしているところかを分かってもらいたい。そのためにはどうしたら良いのかと考えています。

あと、支援は屋根がなければ始まりません。安心して生活できる場所ができて初めて人は次の一步を踏み出すことができますので、女性自立支援施設がもっと市民や女性たちにとって身近な施設になるように、透明性の確保は必要だと思います。

あと、ここに書くべきかは分かりませんが、女性たちの支援に対する不服の申し立てにつ

いては必ず書く必要があるかと思います。女性たちは、何か不満があっても何も言わずに黙ってしまうかと思いますので。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。これは後ほど構成員からもご発言があるかと思いますが、婦人保護事業の大きな悩みでした。特に施設は閉ざされた世界、閉鎖的というのがありますが、危険回避のために、DV 法以降は、あまりどういうことをして、どういう女性がいるのかというのを社会に発信するのが難しいという現状がずっとありました。

それが婦人保護事業ではなく、女性支援となった時に、どう変えることができるか。これは DV との兼ね合いもありますが、施設のあり方、社会の中でのあり方という意味では大きな課題だと思います。では堀構成員をお願いします。

○堀構成員

基本方針については、近藤構成員もおっしゃっていましたが、当事者中心、女性中心という立場で作成するものですので、5 ページの①のところに利用者という言葉が残っていますが、削除してよろしいかと思います。

それから7 ページのところの2 つ目の●は先ほど申し上げましたが、女性相談支援員の市町村の任用というところで、配置に当たって可能な限り、専任ということを入れて頂ければと思います。

それから次の8 ページのところ、これは先ほど仁藤構成員もおっしゃっていましたが、女性自立支援施設の入所は一時保護を経なくても可能であると言い切って頂くのが良いかと思います。その後にもまたその法針を検討していくという形になるかと思います。ここは今後の女性自立支援施設の活用で非常に重要ですので、ご検討頂ければと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。一時保護を経なくても女性自立支援施設の入所が可能であることが検討会においても議論されたと思います。それで現在東京方式と言って、公的な運用が行われようとしていて、課題も出ているとお聞きしています。ここは制度としてはではなく運用上可能と書いた方が良いというご意見で、その上で検討ですね。手続き等をもう少し書き込んだ方が良いかと私も思います。続いて村木構成員をお願いします。

○村木構成員

私からは全体の構成について一点と、他の委員の方々の発言にエコーした発言を2 点、合計3 点申し上げます。

一点目はこの基本方針で一番大事な基本理念や基本の考え方ですが、だいたいきちんと書き込んで頂いたことを評価しているんですけども、その一方でその基本理念と基本的な考

え方がだいぶ重なってしまい、やや混乱が生じている。細かくは言いませんが、例えば後ろの基本的な考え方の留意事項の①②③あたりは前の方にも書いてあるのと同じようなことを多少表現が変わっているだけなので、分かりにくい。

修正方法としては二つあって、一つは基本理念を簡単に述べておいて、後の支援の基本的な考え方のところできちんと述べるのか、あるいは基本理念の方にきちんと書き込んで、後の基本的な考え方は、これを引用してその基本理念に加えてこういう点に留意すべきであると書くか。どちらかにして頂いた方が分かりやすいと思います。

それから皆さんの発言に刺激を受けたのですが、一つはこの基本方針が当事者に向けたものであるべきという近藤さんからの指摘はすごく大事だと思いました。ただ「施策に関する基本的な方針」という性格なので、全部を当事者向けにするのは難しいでしょう。馬場さんもおっしゃっていましたが、当事者向けのパンフレットをぜひ作って頂きたいと思います。それから基本方針の対象者のところに、「以下の対象者にこのような施策を実施する」と明確に謳っておけば、当事者も分かりやすいかと思います。

最後に、高岸構成員がおっしゃった社会資源の拡大とアウトリーチはその通りで、まさに福祉の基本の考え方です。後でまた議論したいと思いますが、女性福祉が生まれたばかりの分野なので、女性福祉の主体性をどのように保っていくのか、共生社会の中にどのように場を見つけていくのか、バランスが難しいと思います。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。最後の点は、今日の新保さんのヒアリングとも繋がるところで、社会福祉の領域では体系化と言いましょるか、ネットワークの構図もできあがっているように伺いましたが、その中でも女性福祉や女性支援の構築に向けて、このような絵にするとか、そこでの主体性をどう保持していくのか。

基本理念と、5ページの下の基本的な考え方については確かに調整が必要だと思いますので、もう一度構成員の方も、法律を実際に使う側の目線に立って、分かりやすいのか、本当に自分たちが使える法律だと思って頂けるのかという観点から読んで頂ければと思います。もちろん事務局でもご検討頂きたいと思います。それでは横田構成員をお願いします。

○横田構成員

婦人保護施設のこと、疑問点もお話頂きました。DV法ができてから、婦人保護施設は看板を隠したり外したり、居場所が分からないようにものすごく努力しました。その結果、地域的にも社会的にも閉鎖するような状況になってしまった過去があります。ただ私たちは、DVで入ってきた女性たちと婦人保護施設に入所している女性たちとは、全て根っこは同じだと思っています。ただ、制度と機能を考えたときに、新しい法律に見合った女性自立支援施設として生まれ変わっていく必要があると思います。また全国に同じような婦人保護施設、女性自立支援施設が設置されるべきだと強調したいと思います。

もう一つ、「かにた婦人の村」という全国から入所できる特徴的な施設があるので、載せても良いのではないかと思います。私たちが一番大事にしているのは、侵害からの回復です。人権侵害、性的な侵害、生活侵害、社会的な侵害といった多くの侵害から回復するための施設として生まれ変わっていかなければいけないと思います。

入所期限がない保護施設の存在意義をもう一度明らかにしなければいけないと思います。中長期的に支援するという意味では大変大きい立ち位置にあると思いますので、今後も検討を重ねていきたいです。

またあくまで私見ですが、DVなどの心配がなければ婦人保護施設も居場所としての機能を開いても良いと考えております。以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。支援機関、団体の記述のところは、どういう視点で、その施設の特徴がどう生かされてきたのか、または生かされてこなかったのか。方向としては良い面をはっきりと出した方が良いということで、女性相談支援センターも、女性相談支援員も、自立支援施設も民間も、もう少し機関や団体の意向を考えていく必要があると思います。

基本方針の書き方については皆さんがおっしゃった通りです。当事者の側から分かるようになると良いのですが、難しいとも思います。今日は2分と制限をつけて申し訳なかったのですが、お話できなかった分を、メールや文章の形でご遠慮なく出して頂けないでしょうか。それを元に基本方針を作り上げていくと思います。

それでは河村課長から、今までのご意見を受けてコメントを頂ければと思います。

○河村課長

構成員の皆さまから大量な事項のご意見をお伺いました。また制限時間が厳しい中、紙で提出して頂いた構成員の方は大変助かりました。聞き逃してしまった部分は紙で参考になさせていただきます。今回紙を提出していない方は、私も最大限の集中力で聞いていましたが、頭の回転がついていかなかった部分もあり、個別にお尋ねさせて頂ければと思いますのでご協力をお願いいたします。

論点として具体的な議論に入ったのは今回が1回目だったのですが、後半戦が次回にあります。今回を終えた段階で、1月にパブリックコメント案としてお出しして合意を頂くのは無理だと感じました。まだ座長とも相談しておりますが、次回の12月12日の会議では、今日と同じようにボリュームのある論点を提示させて頂いてご意見を伺うことになると思うのですが、この第2回、3回と時間外で書いて頂いたものを一回反映させたものを12月26日にもう一回お出しして、足りない部分のご意見を伺う形にしないと、なかなか年明けにパブコメに入るのが難しいと思っております。

今日の部分でもし補足等ありましたら、第3回の会議の12月12日あたりまで、できればその前までに、紙でお出し頂けると大変ありがたいです。できましたら、1週間ほどでお

出し頂けると大変助かります。

12月12日開催の第3回では、一時保護をはじめとする、ボリュームのあるしかも重要な論点をご議論を頂くのですが、本日も頂いてるようにできる限り「どこのページの、この部分について、こういう記載にすべき」と具体的な形を検討して頂けると、その後の作業がスムーズになります。皆様お仕事を抱えておられる中で夜なべして頂き本当に恐縮なのですが、できる限り具体的な記載で頂けると具体的に反映しやすいのでご協力をお願いいたします。以上でございます。

○戒能座長

今回は12月12日ですが、ヒアリングがお一人なので、それ以外は議論に当てることができます。残りの半分も一時保護など重要な議題になりますが、今日頂いたご意見については可能な限り、どこが反映できるのか、できないのかも含めて、皆様に事前にお渡しできればと思います。皆様からも、論点に即した形で、何ページのことはこういう風書いておく方がよい、付け加えるべきだというご意見もお寄せ頂ければと思います。66年間、積もり積もったものを一挙にというのは大変ですけども、ご協力をお願いいたします。

若干時間がありますので、この点は発言しておきたいなどありましたら、どなたでも結構ですのでお願いいたします。では、橘さんからお願いします。

○橘構成員

橘です。オンラインでの会議も良いですが、やはり重要な内容を話し合う中で、オンラインではなく実際に対面で皆さんと向き合えるような開催予定はないのでしょうか。

○戒能座長

それは私も感じております。時間の制約はあるにしても、同じ場集って、意見を戦わせるという機会が必要だと感じておりますので、事務局と検討させて頂きたいと思います。では赤池構成員どうぞ。

○赤池構成員

先ほどの戒能先生の質問に対する補足ですが、都道府県と市区町の役割や業務が違うのと同様に、それぞれの婦人相談員の業務が異なります。また都道府県は必置ですが、依然として市区では婦人相談員の必置が進んでいないという現状があります。市区の女性相談支援員の業務が知られていないという点について今回感じられる部分がありましたので、私たちが出した資料には、市区の婦人相談員の業務について書かせて頂いているという点を付け加えさせて頂きたいと思います。

○戒能座長

ありがとうございます。本当ですね。どういう仕事をしているか、どんな支援内容か、一度私も婦人相談員の方にお伺いしたのですが、ものすごい量と種類の仕事をしていらっしゃる。堀構成員からのご指摘がありましたけども、その上に兼務の問題もあり、市区の婦人相談員の業務の実態が知られていない。婦人保護事業の中でもお互いに知らないということだと思います。

一体どうやって平準化できるか、そもそも平準化すべきなのか。社会資源も状況も考え方も違う中でどうまとめて行くか。その辺のお知恵も、赤池さんはじめ、婦人相談員のご意見をできる限りお聞きしていきたいので、もしご意見があれば文書でお寄せ頂きたいと思います。どうもありがとうございました。

他にはありませんでしょうか。2分でお話くださったおかげで時間より早く終わりました。この議論は一旦終わりにしたいと思います。今後の予定については、事務局から改めて審議課題などお示しいただけたらと思います。事務局からご案内をお願いいたします。

○齋藤室長

本日は長時間の中ありがとうございました。次回の会議は12月12日（月）13～17時を予定しております。また、本日の議事概要については後日事務局よりご連絡させていただきますので、各構成員の皆様にご確認頂いた後、公表させていただきます。事務局からのご案内は以上です。

○戒能座長

ありがとうございました。議事録の確認もすでに1回目の分を皆様にお送りしていると思いますが、そちらのご確認もお願いいたします。長時間にわたり熱心にご議論頂き本当にありがとうございました。まだまだ続きますので、どうぞ構成員の皆様にはご協力をお願いいたします。それでは閉会といたします。ありがとうございました。

以上