



女性支援のための新法について

2022年度全国婦人相談員・心理判定員研究協議会

2022年10月27日(木)岡山県きらめきプラザ

戒能民江(お茶の水女子大学名誉教授)

はじめに

◆自己紹介

- ジェンダー法学・女性に対する暴力研究

◆2022年5月19日「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」成立、2024年4月1日施行

- 超党派女性議員を中心とした議員立法

◆女性支援新法とのかかわり

- DV法(2001)2章の被害者支援における婦人保護事業の「転用」
- 2012厚労省「婦人保護事業等の課題に関する検討会」から2018同「困難な問題を抱える女性支援のありかた検討会」へ
- 婦人保護事業3機関+民間団体意見交換会→「女性支援新法制定を促進する会」

1. 女性支援新法の成立

(1) 女性支援新法制定のねらい

- 売春防止法(以下、売防法)第4章「保護更生」を法的根拠とした「婦人保護事業」の「脱売防法化」(婦人保護事業から売防法を切り離す)
 - ➡ 売防法第4章「保護更生」 + 第3章「補導処分」の廃止
- 新たな女性支援のための法的枠組みの構築
 - ➡ 女性支援の新たな**基本理念**
 - 当事者中心主義 + 民間団体との協働による支援
 - ➡ 婦人保護事業のパラダイム転換へ (制度・運用改革 + 意識改革)

1. 女性支援新法の制定へ

(2) 議員立法としての女性支援新法

1) 与党主導型の超党派女性議員を中心とした議員立法

- 2016与党性犯罪・性暴力被害者の支援体制充実に関するPT
- 「性犯罪・性暴力被害根絶のための10の提言」で婦人保護事業の抜本的見直しを始めて**政治課題**に
- →2018厚労省「女性支援のあり方検討会」設置へ（若年女性支援4団体が検討会メンバーに）

2) 議員立法であることの意味と限界

- **市民社会側の要求やニーズに対応**←婦人保護事業3機関+民間団体の意見集約（2020秋意見交換会）と議員立法チームとの意見交換
 - 全婦連（全国婦人保護施設等連絡協議会）のロビイングとソーシャルアクション、全婦相のロビイング
- < 議員立法 > 法の理念や制度の基本的枠組み構築が中心

2. 婦人保護事業による女性支援の限界

(1) 女性の実態から乖離した婦人保護事業による支援

1) 婦人保護事業の特質

- 売防法を法的根拠にすること自体の特殊性＜創設の由来とその後の変容＞
売防法—基本的には売春防止目的のため、売春する女性と斡旋業者のみを処罰する「特別刑法」であるが、
「売春するおそれのある女性」(要保護女子)の「保護更生」のために婦人保護事業を創設
- 1960年代後半～70年代以降、「売春歴あり」が減少し、家族問題、離婚、暴力、生活困窮など「総合生活相談」機能へシフト
- しかし、売防法改正は行われず、行政の「通知」による対象範囲拡大で多様なニーズへの対応
→ 2002年DV法の根拠法化
- 体制整備(制度改革、人員配置や予算)がないままでの対応の限界と支援現場の「困難」

2. 婦人保護事業による女性支援の限界

2) 実態調査からみる婦人保護事業による女性支援の実態

- 2015「婦人保護施設の役割と機能に関する調査」
- 2017「婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究」

厚労省による初の3機関支援実態調査

①都道府県ごとの予算・支援方針の格差②支援ニーズと支援実態の乖離③課題

<ニーズと支援の乖離>

- 一時保護の高いハードル・一時保護における支援内容
- 支援の専門性(専門職の配置・研修を含む)、人員不足
- 一時保護以降の中長期的支援、多様な選択肢
- 不十分な3機関間の連携、他機関との連携

2. 婦人保護事業による女性支援の限界

(2) 売防法を法的根拠にしていることによる支援の限界

- 売防法下の婦人保護事業では、「保護・収容」と「指導」はあるが、「支援」概念や被害回復の視点はない
 - 人権保障目的ではなく、「性道徳、社会秩序維持」が目的。支援を受ける権利の視点はない
 - 行政による「指導」であり、支援も行政行為
 - 集団的・管理的対応であり、個人への個別的対応、専門的な対応、現代的課題など多様なニーズへの対応は予定されていない
 - 一時保護以降の「自立支援」など、中長期的な対応も予定されていない
 - 地域間の格差、相違が著しい—ナショナル・スタンダードがない
- <このような法的制約の中でも婦人保護事業は国の単独事業として女性支援を続けてきた>

3. 女性支援新法の新しさ

(1) 法目的(1条)

- 「**女性が女性であることにより**」日常生活、社会生活で困難に直面
 - ←女性支援施策により、人権の尊重と女性が安心して、自立して暮らせる社会の実現に寄与

(2) 「困難な問題を抱える女性」の**定義** (2条)

- **女性支援新法の対象**はだれかー「性的被害、家庭や地域社会との関係など」
 - 性的被害をトップに掲げていることに注意、国の「基本方針」で具体的な例示

(3) **基本理念** (3条) →女性相談支援センター (9条4項、10項) にも明記、女性相談支援員、女性自立支援施設にも当然適用

- **女性の意思を尊重**し、「抱えている問題とその背景、心身の状況に応じた最適な支援」が受けられること、福祉増進のために、発見、相談、心身の健康回復援助、自立援助等の多様な支援を包括的に提供する体制整備
- **関係機関・民間団体との協働による支援**による「早期からの切れ目のない支援」
- 人権擁護と男女平等の実現への寄与

3. 女性支援新法の新しさ

(4) 国・地方自治体の責務(4条) <公的責任による支援>

1) 関連施策の活用(5条)、緊密な連携(6条)

2) 国の**基本方針**(7条)、都道府県の**基本計画**(8条1項、2項)策定義務、市区町村の基本計画策定努力義務(8条3項)

(5) **支援調整会議**-地方自治体の努力義務(15条)

- 支援のための情報交換・支援内容の協議→資料・情報の提供と秘密漏洩罪 (23条)

(6) **民間団体との協働による支援**(13条)－民間の自主性尊重、訪問、巡回、居場所提供、IT活用、同行他(厚労省令で規定)

- 国・地方自治体の民間への援助(財政援助含む、19条以下)

4. 3機関の支援体制・業務内容

(1) 婦人保護事業3機関は名称変更して新法にスライド

- ポイントは支援の基本的な姿勢、支援内容・方法の「改革」←法目的・基本理念
- 66年の間、無意識のうちに内面化してきた「売防法思想」をどうそぎ落とすか

1) 新法上の**女性相談支援センター**

- 主たる業務（9条3項）－相談・支援、一時保護、「女性の心身の健康の回復」（新・同3号、被害回復支援）、自立促進、施設利用支援、➡「基本方針」事項－規定された業務以外に、センターの都道府県での役割・3機関内での役割、民間との協働の実践モデルなどが考えられる
- 運用の見直しが必要－EX.一時保護基準は「厚労省令」で定める（9条7項）
- 一時保護に関しては、「同伴児童」への学習支援（9条9項）、民間団体との連携努力義務（9条10項）、その他は「政令」で規定

4. 3機関の支援体制・業務内容

2) 女性相談支援員(11条)

- 業務一発見、その女性の立場に立った相談・専門的技術に基づく必要な援助(1項)
- 市町村の設置努力義務(2項)→施行3年後の見直し(義務設置化)をめざす

現在、市区の設置率47.9%にとどまる(100%~0%)

- 人材登用における職務遂行能力および専門的知識経験への特別の配慮

<課題> 都道府県・市区町所属の婦人相談員の業務内容・権限・待遇等についての調査必要

- 身分保障と待遇改善—「会計年度任用職員制度」、専門職化、人員増(人口比での配置基準)など

4. 3機関の支援体制・業務内容

3) 女性自立支援施設(12条)

- 定義－保護、被害回復支援、自立促進のための生活支援、退所者の相談支援(12条1項)
- 都道府県の任意設置(できる規定)(12条2項)

現在、全国で47施設(未設置／休止中が8県)

- 「同伴児童」の学習・生活支援(12条3項)

<課題>義務設置化、定員充足率の引き上げ(2019年現在21.7%)、人員配置基準・予算の見直し、「婦人保護施設の設備及び運営に関する基準」の改訂、運用改善(措置入所の東京方式)

4. 3機関の支援体制・業務内容

(2) 民間団体との協働による支援

1) 三つの意義－①女性支援における若年女性支援の意義

- ② 民間団体の活動を通して「当事者中心の支援」を問い直す－当事者性
- ③ 行政と民間の関係性を問い直す

2) 女性支援における若年女性支援の意義

- ・ 「支援がもつとも届きにくい存在」
- ・ 民間の若年女性支援活動から学ぶもの－女性の人権問題の核心は何か
- ・ 行政と民間の関係性－対等な関係とそれぞれの良さ・特徴を活かす

3) 行政による「相談・支援」のあり方－「制度化された相談」→制度に合わせた相談になっていないか

4. 3機関の支援体制・業務内容

(3)「女性福祉」の構築をめざす

- <法目的>「女性の福祉の増進」、人権の尊重(1条)、<基本理念>人権の擁護(3条3項)
- 直接支援の実際の中核は「福祉サービス」であるにもかかわらず、婦人保護事業は、人権保障と権利擁護をめざす「福祉」法制の枠外であった

➡社会福祉制度・施策の対象として、女性の困難を顕在化・明確化し、「女性福祉」の構築へ

<社会福祉の領域では>権利擁護制度(人権保障の具体化への支援)、生活困窮者自立支援制度における「新しい生活困難層」(最初から就労不安定・ひとり親など、複合的困難)へのセーフティネット張替え、アウトリーチや断らない総合相談による多機関協働の包括的支援体制と伴走型支援

←そこに、ジェンダー視点の導入

5. 施行(2024. 4.1)までの課題

(1)基本方針の策定

1)基本方針(7条)厚生労働大臣が策定、都道府県・市町村の基本計画の指針

- 都道府県の基本計画策定は義務、市区町村は努力義務
- 新法附則3条により「準備行為」として、施行前に「基本方針」策定と公表できる

2)基本方針策定に向けて

2021年度にヒアリングなど準備作業を実施

内容として考えられる事項－都道府県と市区町村、3機関間の役割分担、多様な支援メニューの例示、支援調整会議の構成と運営、民間との協働のルール、運用での改善など

*他に、一時保護基準などの省令、センターについての政令、ガイドライン・指針・基準の改訂、施設の共同生活運営指針策定、人材確保と養成のしくみ(18条)、研修体系の整備、調査研究の中長期計画などの策定が必要

5. 施行(2024. 4.1)までの課題

(2) 市区への働きかけ

1) 従来の婦人保護事業では、定められていなかった市区町村の責務

- 売防法－市長の婦人相談員委嘱「できる」規定と婦人相談員の費用支弁
- 市区の婦人相談員任意設置、市区の婦人相談員は福祉事務所長から指揮監督、福祉事務所の婦人相談員に利用者を「指導させ」る

2) 新法では、地方公共団体としての責務(4条～6条)、基本計画策定努力義務、女性相談支援員の設置努力義務(11条2項)、民間団体との協働(できる規定、13条)、支援調整会議(努力義務)、教育啓発、調査研究、人材育成、民間への援助

- 今後は市区の役割増大→基本計画、支援調整会議、女性相談支援員の設置
- ←都道府県からの働きかけと県・市の独自事業が知られていくことが重要 (神奈川県議会、神奈川県「かながわ女性相談室」、国立市「女性パーソナルサポート事業」、豊島区すずらんスマイルプロジェクトなど)
- 市区としてできること、すべきこと－地域の実態把握、3機関・民間との協議で課題の明確化

5. 施行(2024. 4.1)までの課題

(3) 婦人保護事業3機関の機能強化と役割分担の見直し

- 新法の下でも支援の中核機能を担う**3機関の「改革」は最重要課題**
- 生まれ変わるための意識改革
- 新法の「脱売防法化」のその先の姿

<3機関の見直しのために—3機関間の定期的協議の場と実践の蓄積が必要、外部の声を聴く
→閉鎖性の打破>

- 同時に、首長・議会、市民など社会的関心の喚起を(発信)

6. 今後の課題

(1) 新法で規定された今後の検討課題

- 施行後3年の改正(附則2条)－ 権利擁護制度・評価システム
- 他に、女性相談支援員の市区への義務設置化・専門職化・身分保障・待遇改善

(2) 売春防止法第1章、第2章を含めて、新たな買春禁止法制の検討へ

さらに、女性支援法の強化・拡充をめざす(包括的支援体制の整備・支援メニューの体系化、市区の支援力の強化、民間との支援の協働体制整備など)

ブックリスト

戒能民江・堀千鶴子『婦人保護事業から女性支援法へー困難に直面する女性を支える』2020、
信山社

戒能民江「分断を超える「女性支援へ」ー新法はこうしてつくられた」世界2022年8月号

戒能民江「女性支援新法の意義と自治体の役割」月刊ガバナンス2022年9月号

戒能民江「女性支援新法成立の意義と課題」K-PEACE（矯風会）2022年10月号