

女性支援新法制定・施行の意義と課題 ― 女性支援を身近なものに

お茶の水女子大学 名誉教授 戒能 民江

はじめに

2022年5月、「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」（以下、女性支援新法）が超党派の議員立法として制定され、2024年4月に施行されました。

施行後2年目を迎えた現在も、多くの自治体は消極的な対応にとどまっているようです。支援に当たる女性たちが何年もかけて議員に働きかけ、ようやく勝ち取った「女性の人権」のための法律です。困難に直面した女性たちが、安心して「相談してみよう」と思えるような支援体制整備が急務です。

1 女性支援新法制定の背景と経緯

(1) 旧婦人保護事業の「脱売防法化」

女性支援新法制定には二つの目的があります。第一に、国の女性支援事業であった「旧婦人保護事業」の廃止と、第二に、それに代わるまったく新しい基本理念に基づく女性支援事業の構築です。

「旧婦人保護事業」は1956年に制定された売春防止法（以下、売防法）第4章「保護更生」を法的根拠として創設され、「売春を行うおそれのある女子」（要保護女子）の「保護更生」を目的としていました。要保護女子の保護更生を行う3機関として売防法第4章に規定されたのが、旧婦人相談所、旧婦人相談員、旧婦人保護施設です。

(2) 旧婦人保護事業による「女性支援」の限界

旧婦人保護事業は売春防止を目的に戦後の貧しい混乱期に創設されました。女性たちが第2章第5条の「勧誘」罪で逮捕されて刑事処分の対象となり、刑事裁判で有罪となっても出所後に戻るところもなく、結局売春の世界で生きていくほかない状況から女性を「救済」するために、旧婦人保護事業は作られたと言えます。しかし、旧婦人保護事業には女性たちの人権を取り戻すという視点はなく、なぜ女性が売春を選ばざるを得ないのか、その背景や買春を許容する女性差別の社会構造を問うこともなく、売春する女性の責任のみを問題化する「保護更生」思想が生き残り、66年間も「旧婦人保護事業」が放置されてきたのです。

近年、女性が直面する困難はますます多様化し、複雑かつ複合化しており、一人一人のニーズに即した個別支援が不可欠になっています。とくに、一時保護するかどうか支援の中心となり、その後の「生活再建」に向けた継続的・長期的な支援のしくみがなくままでは、女性の困難に対応できないという声が支援現場から強く上がったことが女性支援新法制定を後押ししました。

2 なぜ「女性支援」か

男女共同参画社会をめざす今、なぜ女性だけの支援なのでしょう。この点について、女性支援新法は次のように説明しています。

女性支援新法第1条「目的」では、女性が日常生活または社会生活を営む上で、「女性であることにより様々な困難に直面する」ことが多く、「困難な問題を抱える女性への支援」を行うことで、女性の人権がより尊重され、女性が「安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与する」としています。言い換えれば、男女格差が著しい日本社会では、「女性であること」を理由に女性が困難に直面する現実があり、しかもその現実には、さまざまな要因が複雑に絡み合ったものであり、行政機関や民間団体が協働する包括的な支援がなければその解決は容易ではありません。要するに、社会の問題としてとらえて公的な支援を行うことで、孤立状態で生きづらさに悩む女性たちの声が顕在化し、性差別や人権侵害の現状と構造が明らかにされ、問題解決の道筋が見えてきます。

女性支援新法運用のガイドラインである国の「基本方針」（「困難な問題を抱える女性への支援のための施策に関する基本的な方針」）では、なぜ女性支援なのか、2点に分けて説明しています。

第一に、女性であることによって性暴力や性虐待、性的搾取の被害に遭いやすく、予期せぬ妊娠や中絶、出産などの女性特有の問題があることです。第二に、女性は非正規雇用が多く、不安定な就労状況や低賃金による経済的困窮などの社会経済的困難に陥るおそれが多いことです。この2点は相互に結びついていることも重要です。たとえば、セクハラ被害を受けた女性が、被害者非難などの二次被害で職場にいらなくなって退職するケースが多いのですが、精神科医療を受ける費用がなく、被害の回復が図られないまま社会復帰が難しくなり、就労機会を奪われて貧困状態に陥ることがあります。

第二の「社会経済的困難」はわかりにくいかもしれません。従来、貧困や社会的孤立は階層や階級の問題とされ、性別による違いは十分認識されていませんでした。1980年代以降のジェンダー研究によって、社会経済的困難のジェンダー分析が進みました。たとえば、中高年女性の貧困については、女性の非正規雇用での低賃金が低年金を生み出していること、熟年離婚後の女性やシングルマザーの経済的困窮と労働市場の性差別構造の関係など、当事者から声があがったことで、ジェンダー視点からの考察が進んだのです。

3 女性支援新法のポイントと新しい視点

(1) 女性支援の対象範囲の拡大

地方自治体など行政の取り組みがなぜ遅れているのでしょうか。女性支援新法上、市区町村も新たに女性支援の責務を担うことが規定されましたが（第4条）、肝心の自治体が自分たちの課題だと必ずしも捉えていません。行政の当事者意識の弱さこそが問題です。さらに、女性支援新法制定の必要性や立法の趣旨、支援の基本姿勢の改革等についての研修の機会がなければ、今までと何が違うのか十分理解できないかもしれません。都道府県基本計画を見ても、意欲的な自治体がみられる一方で、従来通りのDV被害者支援施策中心の基本計画も散見されます。

女性支援新法第2条では「困難な問題を抱える女性」とは、「性的な被害、家庭の状況、地域社会との関係性」などの事情で、日常生活や社会生活で困難に直面する（そのおそれのある）女性と定義しています。旧婦人保護事業の「要保護女子」やDV防止法の「DV被害者」より対象範囲が拡大しています。女性支援新法は、女性はだれでも女性であるがゆえに困難に直面する可能性があるという構造的視点と女性の困難の多様性や複合性に着目したリアルで包括的な視点に立脚しています。さらに、「基本方針」では、若年女性や中高年女性、外国人女性、障害のある女性、正規と非正規、婚姻の有無など、法や行政の縦割りが生み出した「女性の分断」をも視野に入れています。

したがって、市区町村は従来のDV施策の枠を超えて対象範囲を広げ、地域の女性のニーズに対応できる支援の連携協働体制を整備し、女性の視点にたった「女性支援基本計画」を策定する必要があります。

(2) 女性支援の三つの基本理念

女性支援新法は女性支援の三つの基本理念を明記しました（第3条）。自治体の女性支援施策は基本理念に基づいて実施されなければなりません。第一に、一人一人の意思を尊重し、抱えている困難な問題とその背景、心身の状況に応じた「最適な支援」を提供すること、第二に、関係機関や民間団体と協働し、早期から切れ目のない支援を行うこと、第三は人権の擁護と男女平等の実現をめざすことです。一番重要なことは「当事者の意思の尊重」であり、「当事者中心主義の支援」あるいは「当事者を真ん中にした支援」と言い換えることができます。そのために必要なことが「民間団体との協働による支援」です。第三の「人権擁護と男女平等の実現」はすでに述べたとおり、女性を生きづらさから解放し、女性の困難を生み出す社会構造を変えていくことの重要性という根本的な課題を示しています。

(3) 女性支援新法の新たな視点

女性支援新法は、二つの新たな視点を女性支援の中核に据えています。

ア 当事者の意思の尊重

当事者中心主義の支援は、旧婦人保護事業の行政による管理主義的な「指導」の対極にある考え方です。

支援における「個人の意思の尊重」ほど難しいものはありません。旧婦人保護事業においても、「本人の自己決定支援」の重要性が標榜されていました。しかし、実際には、適切な情報提供など、本人の意思決定過程への支援がないまま、一時保護所では「携帯が使えない」「通勤・通学ができない」「外出の自由がない」「規則が厳しい」など、マイナスの情報ばかりが当事者に示されていました。これでは、一時保護所入所は希望しないでしょう。

女性支援新法の「当事者の意思を尊重した支援」実施のための重要なしくみが、支援方針を決定する支援調整会議（第15条）の個別ケースカンファレンスです。可能な限り当事者が参加して意見表明の機会を保障し、「よりよい支援を選択できる」ようにしなければなりません。

イ 民間団体との協働による支援

女性支援新法は、基本理念として、関係機関及び民間団体との協働による、早期からの切れ目のない支援の実施を定めるとともに（第3条第2号）。民間団体の自主性と当事者の意向に留意しながら、都道府県及び市町村が民間団体との協働による支援を行うように規定しています（第13条）。

女性支援新法が、民間団体との「連携」でも「活用」でもない「協働」を打ち出した点は画期的です。法律上は、民間団体の「自主性を尊重し」ながら協働して支援するという規定にとどまりますが、「基本方針」では「行政と民間団体双方の特色を生かし、補完しあいながら対等な立場で協働する」ことを求めています。

民間団体と行政の「協働による支援」という新しい考え方は、次のような問題提起につながります。第一に、民間団体の活動の経験や知見を通して、従来の行政による女性支援のあり方を抜本的に見直すこと、第二に、民間団体と行政の関係性を問い直すこと、第三に、地域の身近な民間団体

による支援だからこそはっきり見える女性の困難の現実や、女性が遠ざけがちな公的支援の問題点を直視することが考えられます。

民間団体の女性支援の特徴として、先駆性や多様性、柔軟性、専門性などがあげられますが、困難に直面する女性への支援でもっとも重要なことは、民間団体の支援における徹底的な当事者性の尊重です。

しかし、実際には、大多数の地方自治体では民間女性支援団体との協働が進んでいません。地域に女性支援民間団体がないことに加えて、民間女性支援団体が財政難から休止や廃止に追い込まれ、メンバーの高齢化により、限られた人数では活動の幅を広げられないなど、状況は厳しいと言えます。しかし、居場所づくりから始めて、必ずしも「女性支援」を看板に掲げていない自殺防止や生活困窮者、障がいのある人など、関連領域の支援団体への働きかけや中高年や若年女性支援団体の立上げ支援、民間女性支援団体への財政支援（第19条、20条～第22条）など、行政の課題として積極的に取り組むことで、女性支援が発端となって、地域コミュニティの活性化やパワーアップにつながっていきます。

民間と行政の協働によって、地域の女性支援事業を行っている東京都国立市（女性パーソナルサポート事業）や札幌市（若年女性支援事業LiNK）、行政トップのリーダーシップの下、若年女性支援活動を区ぐるみで行っている東京都豊島区、一時保護期間後の安全を守りながら通勤・通学など可能なミドルステイ事業（東京都練馬区）、神奈川県官民協働で運営する、スマホや通勤・通学自由の自立支援施設「わたしのお家」などの先駆的活動事例が参考になります。

4 今後の課題

2025年4月、自治体議員と民間団体による東京都内の市・特別区の自治体対応調査結果報告会が開催され、自治体の女性支援新法についての認識（公的責務の当事者意識）の弱さと地域での女性支援の中核に位置付けられるべき女性相談支援員の存在の不明確さが指摘されました。女性相談支援員の人員増を行った自治体もありますが、少数で複数の兼務をこなす状況は変わりません。肝心の基本計画も男女共同参画計画と一体化が多く、しかも、女性支援施策の位置付けが極めて薄弱です。各地域で管理職を含めた職員研修や市町民への周知、基本計画策定など、自治体の対応を調査する必要があります。