

答申書

「(仮称) 国立市困難な問題を抱える女性への
支援にかかる基本計画」について

令和6(2024)年12月
国立市男女平等推進市民委員会

はじめに

国立市男女平等推進市民委員会は、令和 6（2024）年 6 月に市長より「（仮称）国立市困難な問題を抱える女性への支援にかかる基本計画」に盛り込むべき内容について諮問を受けました。

令和 6（2024）年 4 月に施行された「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」（以下、女性支援法）は、女性の抱える課題の多様化・複雑化・複合化に対応するため、これまで「売春防止法」にもとづく婦人保護事業として実施されてきた「保護・更生」のあり方を見直し、さまざまな事情により困難な問題を抱える女性に包括的な支援を提供することを目指すものです。また、その際に重視されるべき基本理念として、「女性の意思の尊重」「民間団体との協働による支援」「人権の擁護と男女平等の実現」の 3 つが掲げられています。

国立市は、平成 30（2018）年 4 月に施行された「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」のもと、女性のエンパワーメントを推進するための事業を実施してきました。とりわけ、困難な問題を抱える女性への支援については、令和元（2019）年度に開始した「女性パーソナルサポート事業」により、民間団体との協働による先駆的な取り組みを進めているところです。また、平成 31（2019）年 4 月には「国立市人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」も施行されており、「全ての人を社会的孤立や排除から守り、社会の一員として包み支え合うこと」を、市のあらゆる施策の根幹としています。

女性支援法第 8 条においては、市町村が困難な問題を抱える女性への支援のための施策の実施に関する基本計画を策定するよう努めることとされています。現時点では、男女共同参画のための計画の一部に包含する形で策定している自治体は全国にいくつか見られるものの、個別の計画として策定しているのは大規模自治体のごく一部に限られます。そうしたなかで、これまで独自の取り組みを実施してきた国立市が、それをさらに発展させ、女性を取り巻く様々な課題を積極的に解消していくことを目指して個別の計画を策定することには、きわめて大きな意義があります。

本委員会は、国立市のジェンダー平等にかかわる計画の策定や施策の推進に関して、これまでの経緯や市民の実情をふまえて意見を述べていく役割を担っています。「（仮称）国立市困難な問題を抱える女性への支援にかかる基本計画」については、令和 6（2024）年度からの「国立市第 6 次ジェンダー平等推進計画」が掲げる基本理念、および同計画の内容（とりわけ課題 4「困難な問題を抱える女性等への支援」とそれに対応する諸施策）を念頭に置きつつ、支援の現場における具体的課題に即した計画となるよう、約 6 ヶ月にわたって計 5 回の会議を開催し、検討を重ねてまいりました。その結果を、ここに答申いたします。

令和 6（2024）年 12 月

国立市男女平等推進市民委員会
委員長 太田 美幸

I. 計画の策定について

1. 計画の必要性

国立市における女性支援は、関連する法律のほか、「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」（平成 30（2018）年 4 月施行）、「国立市人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」（平成 31（2019）年 4 月施行）を根拠とし、「国立市第 6 次ジェンダー平等推進計画」（令和 6（2024）年度～令和 10（2028）年度）のもとで実施されている。

このうち、「国立市第 6 次ジェンダー平等推進計画」には、「課題 3. DV の根絶と被害者支援」として「施策（6）DV の未然防止と早期発見」、「施策（7）DV 被害者支援の充実」、「施策（8）DV 被害者支援体制の強化」があり、また、「課題 4. 困難な問題を抱える女性等への支援」として、「施策（9）包括的な支援体制の整備」、「施策（10）個別状況に応じた支援の充実」がある。また、これらの枠組みのもとで、民間団体との協働による「女性パーソナルサポート事業」も展開されている。

こうした施策は全国的に見ても先駆的であり、少なくない成果を上げてきたが、取り組みが進むにつれて、これまで不可視化されてきた問題の存在も明らかとなり、新たな課題が見えてきているのが現状である。とりわけ、複合的・総合的な困難を抱える女性が必要とする支援には、既存の制度の枠内に収まりにくいものもあり、早急な対応が求められながらもそれが果たされず、困難がさらに増幅していくケースも見られる。また、支援のニーズが明確である場合であっても、現場におけるリソースが不足していたり、関係諸機関の間での連携が十分でなかったりすることによって、困難の解消に長い時間がかかるケースもある。

このたび国立市が策定を目指している「（仮称）国立市困難な問題を抱える女性への支援にかかる基本計画」（以下、本計画）は、女性支援をめぐる施策をさらに拡充させ、より実効性の高いものとしていくために、きわめて重要な意味をもつ。それゆえに、支援の現場に生じている諸課題を適切に把握した上で、それらの課題を確実に解決していくための具体的かつ効果的な計画を策定することが、強く求められている。

提言

・支援の現場に生じている諸課題を適切に把握した上で、それらの課題を確実に解決していくための具体的かつ効果的な計画を策定すること。

2. 「困難な問題を抱える女性」の定義

女性支援法では、「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その他の様々な事情により日常生活又は社会生活を円滑に営む上で困難な問題を抱える女性（そのおそれのある女性を含む。）をいう」（第 2 条）とされている。ただし、性のあり方は多様であり、「女性」が誰を指すのかは必ずしも自明ではない。

このことをふまえて、本計画が対象とする「困難な問題を抱える女性」は、「女性性に起因する困難を抱えているすべての人」を指すものとすべきである。ここでいう「女性性」とは、戸籍の

上で女性として登録されていること、身体的に女性であること、社会的・文化的に女性として生きていることのすべてを含む。また、これらの女性性に向けた、あるいはこれらの女性性からの移行（戸籍上の性別変更、身体的な性別適合、自認する性に基づく生き方への移行など）の過程にある人も含む。

また、「女性性に起因する困難」は多様であり、複合的である。支援対象者を年齢、身体の特徴、家族関係、経済状況、社会的地位、その他の属性（出身地、民族、言語、宗教など）に応じて捉えることで問題が見えやすくなることもあるが、さまざまな要因が重なり合って複合的に困難が生じている場合は、それらの合間に埋もれた問題が見えづらくなることがある。本計画においては、このことに十分留意し、個人が抱える多様かつ複合的な困難を包括的に把握しながら、必要とされている支援を提供することが求められる。

提言

- ・本計画が対象とする「困難な問題を抱える女性」は、「“女性性”に起因する困難を抱えている全ての人」を指すものとする。
- ・支援対象者が抱える多様化かつ複合的な困難を包括的に把握しながら、必要とされている支援を適切に提供するための計画を策定すること。

3. 基本理念

女性支援法は基本理念として、「女性の意思の尊重」、「民間団体との協働による支援」、「人権の擁護と男女平等の実現」の3つを掲げている。

本計画でもこれらの理念が基礎に置かれることが想定されるが、国立市が「人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」を定め、あらゆる施策の根底に「ソーシャル・インクルージョン」の理念を置いていることに鑑みて、本計画においても、すべての人の人権が擁護されることを出発点とすべきである。

また、支援を受ける女性の意思を尊重することはきわめて重要であるが、困難な経験のなかで自己決定の機会を奪われてきた人にとって、自らの意思を表明することは必ずしも容易ではない。本計画の策定にあたっては、こうした事情についても十分に考慮し、支援対象者の意思を尊重するために、意思形成に必要な情報や選択肢、熟慮のための時間などを適切に提供する手立てをしっかりと講じる必要がある。

さらに、民間団体との協働については、国立市のこれまでの実績を活かしつつ、多様な諸団体（各種の支援活動を実施している団体、医療機関、居住支援法人、弁護士等）との連携のネットワークを拡充していくことを積極的に目指すべきである。また、庁内の各部署との連携、関連する公的機関との連携を強化していくことも重要である。

行政が果たすべき役割は、すべての人が、困難を乗り越え、主体的に自分の人生を歩んでいくことができるように、必要な支援を提供することである。このことを、本計画の理念および目的として明確に打ち出すことを求める。

提言

- ・本計画においては、すべての人の人権が擁護されることを出発点とすること。
- ・本計画の策定にあたっては、支援対象者の意思を尊重するために、意思形成に必要な情報や選択肢、熟慮のための時間などを適切に提供する手立てをしっかりと講じること。
- ・多様な民間団体との連携を積極的に目指すこと。
- ・本計画は、すべての人が、困難を乗り越え、主体的に自分の人生を歩んでいくためのものである。この点を、計画において明示すること。

Ⅱ. 施策について

4. 支援体制と支援活動の充実

(1) 相談窓口における専門性の向上、および環境整備

国立市には、女性支援法第 11 条に定める「困難な問題を抱える女性について、その発見に努め、その立場に立って相談に応じ、及び専門的技術に基づいて必要な援助を行う職務に従事する職員」として、女性相談支援員が 4 名（うち 2 名は専任常勤、2 名は専任非常勤）配置されており、相談支援件数は年間 1,000 件以上に上っている。これらの数値は、近隣の自治体と比べるときわめて多い（東京都内の区・市・西多摩福祉事務所・支庁の女性相談支援員の総数は、令和 5（2023）年 4 月 1 日の時点で 48 名。東京都内の区・市・西多摩福祉事務所・支庁の相談支援の総数は年間約 30,000 件で、人口 1,000 人あたりに換算すると東京都内が 2.14 件であるのに対し、国立市は 13.16 件である）。

国立市の女性相談支援員は、平和・人権・ダイバーシティを担当する市長室に配置され、人権およびジェンダー平等に関わる施策のもと、相談から支援までを一貫して担当している。これは他の自治体には見られない特徴である。また、「女性DVホットライン」や民間団体への委託による「夜間・休日女性相談」も設置されているほか、「女性パーソナルサポート事業」においては、民間団体のスタッフが市の女性相談支援員とともに支援の実務にあたっている。さらに、「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」の推進拠点である「くにたち男女平等参画ステーション・パラソル」にも事務員兼相談員が複数配置され、常設の「生きた相談」において相談業務に従事している。加えて、パラソルでは法律相談、就労相談、心理相談、SOGI 相談などの「専門相談」も実施している。このように、国立市にはそれぞれに異なる特質をもつ複数の窓口があり、相談支援体制はかなり充実していると言ってよい。

こうした体制を今後も十分に活かし充実させていくために、本計画においては、市職員、委託先や民間団体等のスタッフ（以下「職員・スタッフ」と表記）など多様な支援者のスキル向上と、それぞれが専門性を発揮しやすい環境整備に向けた施策を積極的に講じることが望ましい。

特に、支援を必要とする人が最初に訪れる窓口での対応は、きわめて重要である。利用者の困難や事情を適切に汲み取って相談や支援を進めていくにあたっては、高度なスキルが必要であり、職員・スタッフに対する体系的な研修を計画的に実施して能力向上に努めること、他の部署や関係機関との連携のための会議を適切に実施することなどが不可欠である。さらには、職員・スタッフのメンタルヘルスケアを推進していくことも求められる。

また、相談室の数が不足していることは、大きな課題である。プライバシーが守られる環境で、利用者が安心して相談することができるよう、早急な改善を強く求めたい。

提言

- ・これまでに構築されてきた支援体制を今後も十分に活かし充実させていくために、多様な支援者のスキル向上と、それぞれが専門性を発揮しやすい環境整備に向けた施策を積極的に講じること。
- ・市職員・委託先や民間団体等のスタッフの体系的な研修を計画的に実施して能力向上に努めること。
- ・他の部署や関係機関との連携のための会議を適切に実施すること。
- ・職員・スタッフのメンタルヘルスケアを推進していくこと。
- ・プライバシーが守られる環境で、利用者が安心して相談することができるよう、早急な改善をおこなうこと。

(2) 「男女平等参画ステーション・パラソル」の役割

「パラソル」は「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」の推進拠点であるが、本計画においても、パラソルの機能には大きな期待が寄せられる。

まず、パラソルの主要業務の一つである情報発信や啓発活動は、困難な問題を抱える人に支援制度に関する情報を届ける手段として重要である。また、パラソルが実施する「生きた相談」に寄せられる相談には、必ずしも経済的困窮や暴力被害といった問題には切り分けられない、複合的で見えづらい困難の兆候を示すものが多い。パラソルにおける相談活動の強みは、こうした兆候をいち早く受け止めて困難の深刻化を防いだり、必要な支援をともに模索しながら、適切な窓口を紹介したり、困難を生じさせる社会構造についての問題意識を喚起したりすることができる点にある。パラソルにこうした役割を期待するにあたっては、活動場所の拡充やスタッフの増員など、施策の推進に必要なリソースを強化していくことが求められる。

提言

- ・パラソルの役割を本計画に明確に位置付け、パラソルが実施する相談・啓発活動の強み(複合的で見えづらい困難の兆候をいち早く捉えること、必要な支援のありかたを相談者や市民とともに模索すること、困難を生じさせる社会構造についての問題意識を喚起すること)を活かせるようにすること。
- ・パラソルの活動をさらに充実させるため、施設の拡充やスタッフの増員などに向けた検討をおこなうこと。

(3) 民間団体との協働

国立市の女性支援には、「女性パーソナルサポート事業」において市内の民間団体と協働してきた実績がある一方で、市外のさまざまな団体とも連携して事業を実施した経験もある。実効性のある支援を提供していくために、今後、女性支援に関わる領域（たとえば、生活困窮者支援、通訳、スマートフォン等の通信手段の確保、居住支援など）において連携が可能な民間団体があれば、市内外を問わず連携・協働の体制を構築することが望ましい。その際には、民間団体に対し

て必要なサポートを実施するとともに、適切に事業評価をおこない、円滑に連携・協働ができる仕組みを開発することも求められる。

提言

- ・民間団体との連携・協働の体制をこれまで以上に充実させること。
- ・連携・協働する民間団体に対して必要なサポートを実施するとともに、適切に事業評価をおこない、円滑な運営の仕組みを開発すること。

(4) 庁内連携、および庁外の関係機関との連携

支援活動においては、庁内のさまざまな部署（生活福祉、高齢者支援、子育て支援、学校教育など）が関係することが多くあるが、部署によって女性支援に対する認識が異なっていたり、複数の部署が関与するなかで責任の所在が不明確になったりするケースも生じうる。本計画においては、関係するすべての部署がジェンダー平等の視点をもって「“女性性”に起因する困難」への理解を深め、それぞれの役割を責任を持って果たすとともに、女性相談支援員を中心とするスムーズな連携の仕組みを講じることを求めたい。また、警察、医療機関、弁護士、社会福祉協議会、民生委員・児童委員などをはじめとする庁外の関係機関との協力体制を構築することも必要である。

国立市の「女性パーソナルサポート事業」では、公的な一時保護施設の利用を選択できない対象者に短期の滞在場所を提供し成果を上げているが、他方で、東京都が設置する「女性相談支援センター」や「女性自立支援施設」などとの連携のあり方についても改めて検討し、必要な場合には適切に入所措置がとられるよう努めることも重要である。本計画では、この点を明確に位置づけることを求めたい。

提言

- ・庁内のあらゆる関係部署が、ジェンダー平等の視点をもって「“女性性”に起因する困難」への理解を深め、それぞれの役割を果たすとともに、支援の谷間が生じないよう、女性相談支援員を中心とするスムーズな連携の仕組みを講じること。
- ・庁外の関係機関との協力体制を構築すること。
- ・東京都が設置する「女性相談支援センター」や「女性自立支援施設」などとの連携を強化し、必要に応じて支援調整会議を開催するなどして、一時保護や施設入所などの措置が適切にとられるようにすること。

Ⅲ. 計画の推進と評価について

5. 計画推進体制の整備

(1) 推進体制

本計画の推進に責任をもつ組織を庁内に設置し、具体的な取り組みを進めることは不可欠である。その際には、男女平等推進本部や男女平等推進員会議に参加する管理職だけでなく、関係するすべての職員がジェンダー平等の視点にもとづいて女性支援の必要性を認識し、それを日々の業務に反映させることができるよう、研修や情報提供の機会を充実させることを求めたい。女性相談支援員等が専門的なスキルを向上させることは言うまでもなく重要だが、専門的な関与をしない職員も含めて、庁内全体に計画推進に努める意識を醸成することが重要である。そのための施策を求めたい。

また、庁外の関係機関との連携を促進するための組織を設置することも必要である。

提言

- ・関係するすべての職員がジェンダー平等の視点にもとづいた女性支援の必要性を認識し、日々の業務に当たれるよう、研修や情報提供の機会を充実させること。
- ・計画推進に努める意識を庁内全体に醸成すること。
- ・庁外の関係機関との連携を促進するための組織を設置すること。

(2) 苦情処理、あるいはオンブズマン制度(支援活動に対する苦情を処理する窓口)

本計画の推進にあたり、支援を受ける当事者の声をしっかりと汲み取る仕組みを構築することは不可欠である。特に、支援を受ける側が、支援を提供する側の対応について苦情を申し立てたり、相談したりすることを望む場合に、それを受け付ける窓口が必要となる。

「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」第19条には、市が実施する男女平等参画に関する施策に係る苦情又は相談があるときは、その旨を市に申し出ることができると定められている。ここでいう「男女平等参画に関する施策」に、本計画のもとで進められる施策も含まれることを明確化し、支援を受けるすべての当事者に周知することが求められる。

また、国立市総合オンブズマン制度は、市から委嘱を受けた総合オンブズマンが、市の業務等に関する苦情を受け付け、調査をおこない、必要に応じて市の機関等に対し是正等の措置を講ずるよう勧告するものである。本計画の推進体制のなかに、こうした制度の利用についても明確に位置づけることを求めたい。

さらに、上記のような窓口寄せられた声を支援活動の改善に確実につなげていくための仕組みを整えることも重要である。

提言

- ・本計画の推進体制のなかに、「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」第 19 条、及び国立市総合オンブズマン制度の利用について、明確に位置付けること。
- ・すべての支援対象者に対して、支援についての苦情申し立てや相談を受け付ける窓口があること、及び申し立てや相談の具体的な方法を確実に通知する仕組みを整えること。
- ・支援対象者の声を支援活動の改善へとつなげるための仕組みを整えること。

6. 推進状況の評価と指標

(1) 支援活動の評価

支援活動は数値を用いた評価にはなじまない要素が多いが、支援のための施策が本計画に資するものとなっているかどうか、必要とされる支援が提供できているかどうかを適切に測るための指標は必要である。それぞれの施策を評価するにあたっては、支援現場の実情に即した適切な評価指標を用いることが求められる。その際には、支援対象者の意思を汲み取ったうえで当事者中心の支援活動が行われているかどうかを、評価指標の一つに加えることが重要である。

提言

- ・施策について評価をおこなう際には、支援現場の実情に即した適切な評価指標を用いること。
- ・支援対象者の声を反映した支援がおこなわれているかどうかを、支援活動进行评估する際の指標の一つとすること。

(2) 支援体制の評価

現場で支援に従事する担当者の研修や、庁内全体で実施する研修、庁内連携会議の開催など、支援体制のあり方については、目標とする数値を明確にしたうえで評価していくことがきわめて重要である。また、市民に向けた情報提供や啓発活動についての評価指標もあることが望ましい。

提言

- ・支援体制のあり方について、目標数値を明確にしたうえで評価を実施すること。
- ・市民に向けた情報提供や啓発活動についての評価指標を開発すること。