

2023年（令和5年）7月27日

大阪府知事 吉村洋文 殿
大阪府内市区町村長 殿

大阪弁護士会
会長 三木秀夫

「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」に基づく施策の実施にあたり、大阪府内における女性相談支援員の拡充等を求める意見書

第1 意見の趣旨

大阪府及び大阪府内の全市区町村は、困難な問題を抱える女性への支援に関する法律の掲げる目的・基本理念を踏まえ、困難な問題を抱える全ての女性が必要とする支援制度を真に実現すべく、次の措置を講じるべきである。

- 1 大阪府は、「大阪府における保護を必要とする女性への支援のあり方について 提言」（2018年（平成30年）3月）¹及びその議論の過程でなされた実態調査を活かした女性支援の基本計画を策定し、実施すべきである。
- 2 大阪府内の全市区町村は、女性相談支援員を複数配置するべきである。
- 3 大阪府は、大阪府女性相談センターの職員を増員し、市区町村の女性相談支援員のスーパーバイズや研修等に専属で従事することができるようにすべきである。
- 4 大阪府内の全市区町村は、十分な知識と経験を備えた福祉専門職を女性相談支援員に配置するとともに、その待遇を改善すべきである。
- 5 大阪府内の全市区町村は、ワンストップの女性相談窓口を設け、これを対外的にも対内的にも積極的に広報し、必要な支援が確実に届く体制を構築すべきである。

第2 意見の理由

1 本意見書の作成経緯・目的

- (1) 2022年（令和4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「女性支援法」という。）が成立した。

同法の成立前は、対象者が「女性であること」に着目した福祉的な支援のための施策は、1956年（昭和31年）に制定された売春防止法が定める婦人保護事業しかなかった。婦人保護事業は、その後、社会経済状況等の変化とともに女性の支援ニー

¹ https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/30587/00000000/01_teigen.pdf

ズが多様化したことに応じ、その支援対象者の範囲を、政府による通達等により、暴力被害者、人身取引被害者、ストーカー被害者へと拡大してきた。しかし、女性を保護して更生の対象とする売春防止法を制度的根拠として、包括的な女性支援を実現することには限界があった。そのため、様々な困難な問題を抱える全ての女性を対象に、早期からの切れ目のない多様かつ包括的支援を実施することにより、女性の人権擁護と男女平等を実現することを基本理念として掲げた女性支援法が制定されたものである。

- (2) そして、2023年（令和5年）3月29日には、同法第7条第1項の規定に基づき、国による女性支援の基本方針が告示された（厚生労働省告示第百十一号、以下「厚生労働省基本方針」という）。
- (3) 法の基本理念及び厚生労働省基本方針の趣旨を、画餅ではなく真に実効性あるものにするために、地方公共団体の果たすべき役割は大きく、極めて重要である。地方公共団体は、困難な問題を抱える全ての女性に対して、身近な相談窓口として支援の端緒となるとともに、多様な既存の福祉サービスを活用した支援を果たす役割を担っており、地方公共団体での支援が十分に機能しなければ、どれほど手厚い支援制度も無意味なものとなるからである。

本意見書は、大阪府及び大阪府内の市区町村が、法に基づく女性支援の施策を実施するあたり、特に考慮を要すると考える点について、意見を述べるものである。

2 女性に対する支援の必要性とそのあり方

(1) 女性であることでの経済的、社会的不利

日本のジェンダー・ギャップ指数が、先進国の中で最低レベルにあり、アジア諸国の中でも韓国、中国、ASEAN 諸国よりも低い（2023年は、146か国中125位である）ことは、近時よく知られるところである²。

たとえば、2020年（令和2年）の賃金格差は、男性100%とした場合に女性は77.5%（アメリカ82.3%、イギリス87.7%）である³。また、勤労世代（20～64歳）の一人暮らしの女性の相対的貧困率は29.0%で約3人に1人は貧困、高齢期の一人暮らしの女性の相対的貧困率は46.2%で約2人に1人は貧困ということであり、ひとり親世帯を除くほかの世帯タイプに比較して突出して高い。ひとり親（うち約85%がシングルマザー）世帯の相対的貧困率は、50.8%であ

² 内閣府男女共同参画局「男女共同参画に関する国際的な指数」より
https://www.gender.go.jp/international/int_syogaikoku/int_shihyo/index.html

³ 2022年（令和4年）内閣官房 男女間賃金格差の国際比較（p15）より
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/kaigi/dai7/shiryuu1.pdf

り2人に1人が貧困にある⁴。さらに、2021年（令和3年）時点の家事関連時間（家事、買い物、介護・看護、育児の時間の合計）として1日に費やされた時間の割合は、25歳から64歳までの男女で比較すると、男性は3%台であるのに対し、女性は16～17%となっている⁵。

このように、日本において、女性が、経済的にも社会的にも不利な状況に置かれていることは明らかとなっている。

(2) ドメスティック・バイオレンス、セクシュアル・ハラスメント、性的被害等による心身の傷つきがあり、生きづらさを抱えた女性

社会には、女性に対する、職場・学校におけるセクシュアル・ハラスメントや性暴力、家族や交際相手からの暴力（DV）、近年ではデジタルコンテンツを使用した詐欺や脅迫、性的搾取など、様々な性暴力やハラスメントが存在している。

女性相談支援センターへたどりついた困難な問題を抱える女性の多数が、なんらかの形態による暴力の被害者であり、また女性自立支援施設の入所者の約半数近くが何らかの障害や疾病を抱えている状況にあることは、本年3月の厚生労働省基本方針においても指摘されているところである。とりわけ、性被害に遭った女性は、人としての尊厳を深く傷つけられ、社会への安全感や他者への信頼感を奪われることで、日常生活においても社会生活においても多大な支障が長期にわたって生じ、社会から孤立して、様々な複合的な生きづらさを抱えていることが多い。その上、羞恥心や他者への信頼を奪われたことなどから周囲へ相談するなど自ら助けを求めることが難しく、支援の必要性は高いにもかかわらず、支援につながりにくい特徴がある。

近年になって、被害を訴える女性たちの「#MeToo」運動など、国際的なムーブメントが起きているが、今なお、女性が暴力等の被害者として声を上げることは困難であり、結果として泣き寝入りする被害者が多いことは、周知の事実である。

(3) 予期せず妊娠した若年者（若年妊婦）

若年妊婦については、予期せぬ妊娠等である場合も少なくなく、たとえば就学中や就労中に妊娠した場合に、高等学校や大学等を休学、中途退学、及び退職等を余儀な

⁴ 阿部彩 2018 「日本の相対的貧困率の動向：2012年から2015年」科学研究費助成事業（科学研究費補助金）（基盤研究（B））「『貧困学』のフロンティアを構築する研究」報告書（子ども・若者貧困研究センター 貧困統計ホームページより。）なお、同資料中に記載の数値は、貧困統計ホームページ厚生労働省「国民生活基礎調査」各年から推計されたもの。

⁵ 総務省統計局 統計 todayNo.190 奥野重徳「我が国における家事関連時間の男女の差～生活時間から見たジェンダーギャップ～」
<https://www.stat.go.jp/info/today/pdf/190.pdf>

くされるのは、多くの場合、男性ではなく女性である。また、若年妊婦は、就労経験が少なく出産・育児の経験も無いか少ない場合がほとんどであり、出産前だけでなくその後も経済的に困窮したり、出産・育児に関して得るべき情報が得られなかったり、出産や育児について支援してもらえない家族や友人等がない場合も少なくない。そのため、精神的にも不安定になり、社会的に孤立しやすい状況にある。とりわけ、精神障害を有する若年妊婦の場合には、受け入れ先となる産婦人科がほとんどない実情がある。

このように若年妊婦は、女性特有の問題であり、特に制度のはざまに陥りやすく、支援が得にくい実情がある。

(4) 取り残されてきた課題としての女性への支援

このように、多様化、複雑化、複合化した困難な問題を抱える女性に対する公的な支援は必要不可欠である。しかし、これまで、困難な課題を抱える女性の全てを支援の対象者とする包括的な支援制度は無く、長きにわたって取り残されてきた課題であった。

たとえば、現在においても、全国の市町村約1700か所のうち、DVの相談支援窓口を設置している市町村は、138か所に留まるなど、女性に対する支援は極めて脆弱なものとなっている。

地方公共団体においては、このたび新しく制定された女性支援法を根拠法として、困難な問題を抱えた全ての女性に対し、早期からの切れ目のない多様かつ包括的な支援制度を真に実現すべく、十分な人員、人材の確保及び財政措置を講じることが、同法第3条、第4条により法的責務として求められている。

3 「大阪府における保護を必要とする女性への支援のあり方について 提言」を活かした基本計画の策定と実施

- (1) 大阪府においては、「女性の貧困」が社会問題になっている中で、大阪府女性相談センターにおける一時保護件数や、大阪府立女性自立支援センター（婦人保護施設）、母子生活支援施設等の入所者数が、いずれも減少傾向となっている状況などを踏まえて、「保護を必要とする女性に適切な支援が提供されているのか」という課題認識のもと、平成29年度に、社会福祉審議会新たな福祉課題検討専門分科会の女性保護支援等検討専門部会において、市区町村における相談支援状況や各施設の利用者の実態調査がなされるとともに、大阪府における保護を必要とする女性のセイフティーネットの再構築に向けた検討がなされ、2018年（平成30年）3月に、「大阪府における保護を必要とする女性への支援のあり方について 提言」（以下「専門部会提言」という）がとりまとめられた。

同調査からは、婦人相談員（女性相談支援員）の配置がある市区町村の女性相談窓口のほうが、これがない市区町村に比べ、相談件数比率（相談件数÷婦人事業対象人

口)が高いことなどが明らかにされている。

また、これらの実態を踏まえた専門部会提言では、「市(区)町村においては、継続した相談に応じ、福祉部局の中で、また福祉部局との連携において支援を行うとともに、一時保護等婦人保護事業の窓口となる専門相談員がどの市区にも配置されることが必要である。併せて、配置された専門相談員が孤立せず有効な相談が行えるよう組織として相談業務を支える仕組みが必要である。」とした上で、市区町村の相談体制等については、全市区において婦人相談員(女性相談支援員)を配置し、町村についても中核を担う担当者を配置すること、市区町村での継続的な支援ができるように取り組むこと、対象や目的に合致した研修を実施すること、婦人相談員(女性相談支援員)等専門相談員がスーパーバイズを受けられるシステムを構築すること、DV等暴力被害者に必要な情報を届けること、などが提言されている。

- (2) 大阪府としては、2017年度(平成29年度)の専門部会提言が、新しく制定された女性支援法の基本理念にも合致していることを踏まえ、同提言及びその議論の過程でなされた実態調査を活かした基本計画を策定し、実施していくべきである。

4 全市区町村における女性相談支援員の複数配置

- (1) 女性支援法の目的は、「女性が日常生活又は社会生活を営むに当たり女性であることにより様々な困難な問題に直面することが多いことに鑑み、困難な問題を抱える女性の福祉の増進を図るため、困難な問題を抱える女性への支援に関する必要な事項を定めることにより、困難な問題を抱える女性への支援のための施策を推進し、もって人権が尊重され、及び女性が安心して、かつ、自立して暮らせる社会の実現に寄与すること」とされている(同法第1条)。

これを受けて、同法第11条第1項は、都道府県に、困難な問題を抱える女性の発見・相談・必要な援助に従事する女性相談支援員の設置を義務づけるが、一方で、同条第2項は、市区町村について、女性相談支援員の設置を努力義務として定めるに留まっている。

- (2) しかし、市区町村は、支援対象者にとって最も身近に相談できる支援機関であり、市区町村の女性相談支援員は、支援の入口として重要な役割を有している。多様化、複雑化、複合化した困難な問題を抱える女性への支援としては、一度の相談で解決することは稀であり、多くは継続支援が必要となる。しかも、心身ともに傷つき、人としての尊厳を傷つけられた支援対象者に対しては、丁寧な傾聴により、寄り添いながら複合的な課題を一つずつ発見していくことが大切であり、アセスメントにも時間を要することから、女性相談支援員の物理的・精神的負荷は大きい。

また、困難な問題を抱える女性に対する支援内容は多岐にわたることが多い。児童福祉、母子福祉、障害者福祉、高齢者福祉、生活保護等の制度の実施主体である各市区町村の女性相談支援員は、これらを所管する庁内関係部署と調整・連携し、適切な

サービスを受けられるようにするといった、庁内の関係部署同士をコーディネートする役割も求められる。

さらに、一時保護や大阪府立女性自立支援センターの利用等が必要な者に対しては、大阪府女性相談センター等との連絡調整が必要となる。そして、母子生活支援施設や救護施設への入所が必要な場合は、大阪府女性相談センターを通じて入所調整がなされた後、入所したこれらの施設と連携して入所中や退所後の支援をすることも必要となる。

加えて、困難な問題を抱える女性は、心身に傷を負った状態で、やっとの思いで相談につながるものが少なくないため、相談はワンストップで行われるべきであるところ、多様化、複雑化、複合化した困難な問題を抱える女性への支援を実現するためには、当事者を真ん中に置き、市区町村内における福祉、医療、教育等に関する丁寧なサービス調整を行うとともに、多様な民間団体を含めた多機関との調整・連携が、大変重要となり、これをもっとも適切になし得るのは、市区町村の女性相談支援員である。

- (3) このように、重要な責務を担う市区への女性相談支援員の配置については、すでに東京都では100%、神奈川県では94.7%の割合で実現されている。これに対し、神奈川県とはほぼ同じ人口規模である大阪府における市区への女性相談支援員の配置は、39.4%（13市／33市）に留まっている（2022年（令和4年）4月1日現在、厚生労働省家庭福祉課調べ）。
- (4) 上記で述べた通り、市区町村における女性相談支援員は、女性支援法に基づく支援を実現する上で大変重要な役割を果たすものである。大阪府内の全ての市区町村に女性相談支援員が配置されなければ、女性支援法の目的を十分に達成することはできない。努力義務といえども、速やかに全ての市区町村に女性相談支援員を配置すべきである。
- (5) また、大阪府における配偶者暴力被害の相談件数は、1万7053件となっており（大阪府ホームページ「令和3年度府内市区町村における配偶者からの暴力に関する相談件数報告」）⁶、相談窓口を365日稼働させたとして、1日につき約46件となる。これは、現在、女性相談センター1か所と、大阪府子ども家庭センターに配置されているDVセンター6か所の、計7か所が相談対応をしている現状において、1か所につき1日6、7件を対応している計算になる。女性相談センターの電話が話し中になっていることも少なくなく、現状において、DV 被害者への相談対応だけで手い

⁶ 大阪府 「令和3年度府内市区町村における配偶者からの暴力に関する相談件数報告」
<https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/4483/00000000/R3%20soudankensu.pdf>

っぱいとなっている実情がある。

- (6) 加えて、総務省統計局「令和2年国勢調査」及び「厚生労働省家庭福祉課調べ」に基づき、湯澤直美教授が、「婦人相談員の配置数・配置する市区町村の割合・女性の人口比」の一覧表を作成し、市委嘱の婦人相談員1名あたり何人の女性人口をみていることになるかについて、都道府県別に比較しているデータがある。⁷

これによれば、女性人口に女兒が含まれていることに留意が必要であるとしても、東京都は3万5924人に1人、神奈川県が4万9456人に1人、千葉県が7万0355人に1人、愛知県が8万4015人、福岡県が4万0361人に1人、兵庫県が5万5111人であるのに対し、大阪府は、14万8405人に1人となっており、大阪府と類似した都市規模を有する他の都道府県と比して、明らかに多い。大阪府の婦人相談員（女性相談支援員）は、業務過多になっているばかりか、潜在的ニーズを十分に拾い上げられていない可能性がある。

- (7) 以上で述べた点を踏まえるとともに、新しく制定された女性支援法が、支援対象者を全ての困難な問題を抱える女性にまで拡大し、そのような女性全てに対して早期から切れ目ない支援を実施するよう求めていること（同法第2条、第3条）に鑑みれば、大阪府内の全ての市区町村において、1名ではなく複数の女性相談支援員を配置すべきである。

5 市区町村の女性相談支援員へのスーパーバイズや研修等に専属で従事する人員の増員

- (1) 多様化、複合化、複雑化した困難な問題を抱える女性に対する支援においては、多機関連携による、切れ目のない、息の長い支援が必要である。

その実現には、専門部会提言にもあったように、各市町村の庁内において、女性相談支援員が中核的な役割を担い、コーディネート機能を発揮している好事例があり、それを大阪府全域に普及していくことが必要である。

- (2) 困難な問題を抱えた女性の支援の主たるものとして、一時保護や大阪府立女性自立支援センター、母子生活支援施設、救護施設等への入所措置がある。

現状では、これらの一時保護や入所の必要性、緊急性等の判断や、入所面談や入所調整等は、全て大阪府女性相談センターの職員が担っている。また、相談から支援につながるまでに時間を要する市区町村での在宅ケースについても、後に緊急で保護する必要が出てくることも考えられ、その場合には同センターと予め情報共有し、同センターからの助言等を得ておくことも重要となる。

⁷ 湯澤直美 「女性への相談支援の必要性ーコロナ禍の経験からの考察」（学術の動向2022.5）

https://www.jstage.jst.go.jp/article/tits/27/5/27_5_17/_pdf

このように、各市区町村の女性相談支援員と、大阪府女性相談センターの職員とが、連絡を密にとり、情報共有するとともに、一時保護所及び施設への入所の要否だけでなく、ケースワーク全般について、市区町村の女性相談員が、同センターの職員からスーパーバイズを受けられる体制を構築することが、必要不可欠である。その際には、大阪府女性相談センターの職員が、各市区町村へ出向く必要も生じる。

さらに、女性支援法は、各市区町村において支援調整会議を組織することを努力義務としているが、多様化、複合化、複雑化した困難な問題を抱える女性に対して、早期に円滑かつ適切な支援を行うためには、支援調整会議の実施は必須である。そして、これらの支援調整会議は、各市区町村で実施されるのが合理的であることから、大阪府女性相談センターの職員は、やはり、各市区町村の支援調整会議に、出向いて出席することが必要となる。

したがって、大阪府としては、67（33市、24区、9町、1村）の大阪府内の全市区町村に配置された女性相談支援員に対し、適宜出向いて行う必要のあるこれらの重要な業務について、ケースワークを担当する職員に兼務させることなく、専属して当たる人員を複数確保すべきであり、十分な財政措置を講じるべきである。

- (3) また、女性の抱える多様化、複雑化、複合化した困難な問題に対し、適切な支援を実現するためには、支援の質の向上に向けての基礎的な研修とともに、具体的な支援の実践についての経験交流やケース検討会等、実践的な研修が、必要不可欠である。

これらの研修を通じて、多機関連携の前提となる各関係機関の機能を知り、支援のノウハウの交換や連携・調整のあり方などを考える機会となる。

このような重要かつ専門的な研修の講師としては、大阪府女性相談センターの職員が適任であり、一定担う必要があることから、大阪府内の67市区町村の女性相談支援員を対象とした様々な研修を担う人員についても、ケースワークを担当する職員に兼務させることなく、別に複数確保すべきであり、十分な予算措置を講じるべきである。

6 女性相談支援員の専門性と待遇の確保

- (1) 女性相談支援員は、2021年（令和3年）4月1日時点で、全国に1594人いるが、そのうち常勤職員が占める割合は、わずか約16.3%にすぎず、約84%は非常勤職員となっている。この点、大阪府では、大阪府女性相談センターにおいて相談業務を担う女性相談支援員は、全て非常勤となっている。

また、在職年数は、3年未満が都道府県では40.5%、市では43.5%と、全体の半数近くを占めている。

- (2) 女性相談支援員の資格については、売春防止法第35条が「(女性相談員は) 社会的信望があり、職務を行うに必要な熱意と識見を持っている者」と規定しているのみであった。これが、新しく制定された女性支援法第11条においては、「女性相談

支援員の任用に当たっては、その職務を行うのに必要な能力及び専門的な知識経験を有する人材の登用に特に配慮しなければならない」と規定された。

このように、女性相談支援員の資格に言及した条項が設けられた趣旨に鑑みれば、女性相談支援員を登用する際には、十分な知識と経験を踏まえた福祉専門職を配置する必要がある。

そもそも、女性相談支援員は、多様化、複合化、複雑化した困難な問題を抱える女性の発見に努め、初めての相談段階から、安心感を与えながら、相談に至る背景や相談者の特性等を踏まえ、適切に支援することが求められる。相談者においてDV、社会的養護の経験などの背景を有する場合や、障がい、精神的疾患等の特性を有する場合も少なくなく、女性相談支援員は、トラウマ、障がい、精神的疾患などについての専門的な知見を有し、それに基づく的確な支援を行うことが求められる。

また、支援内容も多岐にわたるため、庁内の各部署や民間団体などへ対等な立場で連絡調整し、コーディネートしていくことも求められる。

したがって、法文上は、「人材の登用に特に配慮しなければならない」とされ、配慮義務に留まっているが、十分な能力、知識と経験を備えた福祉専門職の配置が必要不可欠である。

- (3) それだけでなく、女性相談支援員が短期間で退職するような事態を招来しないよう、労働条件等が改善されることも重要である。

支援対象者の中には、継続的な信頼関係を基礎とした長期的な支援が必要なケースも多い。そのため、女性相談支援員の約半数が3年未満の経験しか有していない現状を早急に改善し、女性相談支援員が、長期的に安定的に就労できるよう、常勤職員として雇用する必要がある。

また、福祉職に従事している非正規公務員の労働条件は、長時間の就労を余儀なくされる一方、給与が低額であることが多い。そのため、業務量を適切に管理したり、十分な人員を設置したりして、勤務時間が長時間に及ぶことのないようにするとともに、専門職としての能力に見合う相当額の給与を確保すべきである。

7 全ての市区町村におけるワンストップの女性相談窓口の設置、積極的な広報、庁内体制の整備

- (1) 大阪府立女性自立支援センターへの入所件数が年々減少しているが、その一因として、相談できることや相談窓口があることを知らない、ということが指摘されている。
- (2) そのため、まずは、様々な支援を必要とする女性の相談を、ワンストップで受け付け、地域を超えて居住地を変えざるを得ないDV等の暴力被害者の支援の中核を担う相談窓口を、身近な市民サービスを提供している大阪府内の全ての市区町村において設けることが必要である。

その上で、支援対象者が目にしやすい SNS やインターネット、その他様々な媒体を利用して、積極的にその相談窓口を広報すべきである。

- (3) また、庁内の各部署内においても、女性支援の窓口の存在及びその重要な役割について十分に周知することが必要である。

その上で、各部署で発見された支援対象者が相談窓口へと確実に繋げられるように、また、女性相談支援員がコーディネーターとして各部署に連絡調整することで各部署のサービスが円滑に提供されるように、庁内の体制を整備すべきである。

以上