

# 男女共同参画社会と相談実践

——ドメスティック・バイオレンスを軸として——

須藤 八千代

## はじめに

本研究は平成23年度愛知県立大学学長特別研究費を申請し助成を受けた。それは極めてローカリティの高い課題が、筆者に提起されたからである。この研究テーマは愛知県の女性相談センターの婦人相談員と愛知県男女共同参画センター相談員の双方から、別々にそして個人的に、緊急性を持つ問題として直接、筆者に問題提起された<sup>1)</sup>。

それは長年、別々の場所でまた異なる政策によって行われてきた二つの相談事業、すなわち「女性福祉」と位置づけられ、売春防止法から始まった婦人保護事業の女性相談センターと、男女共同参画政策の拠点施設である愛知県男女共同参画センター「ウイルあいち」の相談事業が、一つの場所で一体化されることになったという報告であった。

それぞれの相談員は別々に、筆者に接触を求めてきた。それは不安、戸惑い、困惑そして怒りを抱えた相談員からの訴えであった。相談員は相互に反発と批判的感情を抱えていたが、両者はそれぞれの仕事が法的根拠やこれまでの歴史的文脈、現在の社会的役割から、簡単に統合されるべきものではないという認識において共通していた。

さらに共通するのは、このような自らの仕事が大きく変化する組織改編に対して、内外ともに十分な議論がなされていないこと、また双方の相談員が嘱託職員という身分のために何ら発言権がないという無力感を抱えていることだった。それだけでなく自分たちの仕事が、組織によって理解されない苦しみが大きかった。

筆者は1990年以降、相談概念を核にいくつかの研

究活動を重ねてきた。「相談の女性学研究会」(1990年から1992年)<sup>2)</sup>をはじめとして、『横浜市女性相談ニーズ調査 I フェミニスト・リサーチの視点から』(1996年 財団法人横浜市女性協会)、『暴力の被害者を支援する・相談員のためのハンドブック——二次被害のない相談をめざして』(2000年 女性のためのアジア女性基金)、『21世紀の新しい相談をめざして』(2002年 名古屋市)などである。また『相談の理論化と実践——相談の女性学から女性支援<sup>エンパワメント</sup>へ』(2005年)<sup>3)</sup>では、相談の原点に戻って相談実践を多面的に示した。

そこで本論文では、統合の是非を性急に検証するのではなく、婦人相談員と男女共同参画センター相談員のインタビュー調査や、これまでの相談事業に関する資料文献をもとに、男女共同参画社会における相談実践のあり方を考えることにした。

## 1 婦人相談員(女性福祉相談員)

婦人相談員は売春防止法(1956年)第35条によって以下のように規定されている。

- 1 都道府県知事は、社会的信望があり、かつ、第三項に規定する職務を行うに必要な熱意と識見を持っている者のうちから、婦人相談員を委嘱する。
- 2 市長は、社会的信望があり、かつ、次項に規定する職務を行うに必要な熱意と識見を持っている者のうちから、婦人相談員を委嘱することができる。
- 3 婦人相談員は、要保護女子につき、その発見に

努め、相談に応じ、必要な指導を行い、及びこれらに付随する業務を行うものとする。

#### 4 婦人相談員は、非常勤とする。

このような法的規定で設置された婦人相談員の仕事は、当初は売春に絡む女性の相談や売春からの更生の援助だった。すなわち「要保護女子」を対象に「相談：早期発見や日常生活のための相談」「調査：要保護女子の早期発見、転落未然防止および保護更生のため、本人およびその家庭環境に関する調査」「判定：医学的、心理学的、職能的判定」などであり、近年は「指導：要保護女子については転落未然防止と保護更生を図るため、暴力被害女性については必要な保護を図るため、それ以外の者については他法他施策の活用についての指導」（「婦人保護事業実施要領」という業務内容が示されている。

しかし1956年当初はともかく、婦人相談員の対象とする女性は、いわゆる「売春女性」に限定されていたわけではない。婦人相談員の多くが、婦人相談所や福祉事務所に配置され、そこに来る女性の幅広い相談ニーズに対応する役割を担って今日に至っている。

福祉事務所は生活保護法をはじめとする各種の福祉法に対応する業務で構成されている。そのため婦人相談員の業務は、「相談」という言葉の日常性ゆえに行政処分に該当しない幅広い領域に対応することになった。筆者が在職した1970年から2001年までの横浜市では、相談者が女性であり、また何らかの福祉サービスや給付の対象とならない時、その来所者に対応するのが婦人相談員であった。

すなわち相談業務とは、福祉サービスの給付や措置決定以外の、行政権限が及ばない周辺業務という位置づけがなされていた。相談業務に対して、「福祉六法以外の仕事」という位置づけがあったということもできよう。しかし女性から持ち込まれる相談内容には、家族や地域社会また当事者が持つ深刻な悩みや問題があった。その多くが、今日「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（以下DV防止法）に結実した夫から妻への暴力やその結果としての離婚相談である。

しかしDV防止法以前は、「民事不介入」という言葉でこのような相談に行政機関が介入することが認められていなかったのである。婦人相談員の相談業務は本来はやらなくてもいい、やるべきでもない仕事という極めて周辺化された位置にあった。

婦人相談員は平成23年4月1日現在47都道府県に468人、298市（東京23区含）に672人で合計1140人（厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課行政報告）である<sup>4)</sup>。またその業務も先にみたように、売春防止法に加えて平成14年4月からはDV防止法に基づく被害者の相談・指導が、また平成16年12月からは人身取引対策行動計画に基づく被害者の保護が加わっている。

1980年代初めの第二次臨時行政調査会においては、婦人保護事業廃止論が浮上した。売春防止法に基づく婦人相談員の役割は終わったとされ、婦人相談員は存亡の危機にさらされた。更に1996年の地方分権推進委員会の中間報告でも同様な議論が出た。それを乗り越え2001年のDV防止法成立によって、婦人相談員の必要性は新しい法律のなかで甦った。このような経過を経て厚生労働省の報告では、DVに関連する相談も含め婦人相談所と婦人相談員が受けた相談件数は年々増加している<sup>5)</sup>。

しかし婦人相談員は法律によって「非常勤」とうたわれている。そのため婦人相談員の立場は、初めにも述べたようにきわめて脆弱である。業務の経験が蓄積され、専門性が高まっていく方向にはない。「熱意」「識見」を求めただけで、具体的な資格要件もないままである。何よりも給与の低さが有能な人材を集めにくくしている<sup>6)</sup>。

2008年度の『「婦人相談員の業務に関する調査」報告書』（全国婦人相談員連絡協議会）によれば、勤続年数は、「0～4年」が48.9%、「5～9年」が17.9%、「10～14年」が8.8%である。実際には1年から2年というきわめて短い期間で相談員は入れ替わり、婦人相談員の仕事が行われていることが調査結果から明らかになっている。

これは法律の規定だけでなく、近年の行政における非正規雇用という脆弱なシステムが作りだした現実である。加えて長年、周辺化された相談業務の軽視がある。資格を見ると教員資格（29.9%）、社会福祉主事（26.8%）、保育士（16.7%）、社会福祉士（9.0%）の順である<sup>7)</sup>。このような現実を前に「婦人相談員をソーシャルワーカー、すなわち高い専門性が必要な職種として周知していくこと」（堀千鶴子）が、いかに難しい課題であるか明らかである<sup>8)</sup>。

## 2 女性センターと新しい相談事業

一方1977年に国立婦人教育会館が開設された。国

際婦人年という国連による世界規模の女性の地位向上を目指すキャンペーンの、わが国におけるシンボルともいえる拠点であった。

それに続いて全国各地に女性センターが建設された。その一つが愛知県の女性総合センター「ウイルあいち」であり、また横浜市に建設された「横浜女性フォーラム」などの充実した設備を持つ建物である。横浜みらい地区のランドマークタワー13階に一時開設された財団法人横浜市女性協会の「フォーラムよこはま」などは、自治体の女性政策のシンボルとして人びとの注目を集めた。このような施設は、1980年代から90年代にかけて各地に誕生した。

その女性センターの89%に相談室が設置された<sup>9)</sup>。女性センターの事業として市民から「相談」に対するニーズが高かったといわれているが、このような女性センターが建設される以前、各地にあった「婦人会館」「学習センター」などの公共施設で相談事業が行われていたという経緯に導かれたものであろう<sup>10)</sup>。

そこでの相談は「教育相談」「健康相談」「法律相談」などとあらかじめ相談事項を限定し、元校長、弁護士、保健師などが相談員として待機する形が多かった。また回数も週1回、あるいは月に1、2回であった。

筆者らが1990年から92年まで行った「相談の女性学研究会」の調査では、このような公共の機関で無料で行われる相談において、女性たちは自分に非があると論されたり、我慢するよう説得されるなど二次的被害を受けていることが明らかになった。また「相談をする」女性、と「相談を受ける」男性というジェンダー構造や、相談に来る女性に対し専門家が問題を指摘し、助言や答えを与えるという上下関係の構造を持っていた。その結果、離婚について相談した女性が、その窓口で批判され我慢を求められて傷つき苦しむという二次被害を受けることにもなった<sup>11)</sup>。

このようなこれまでの公共の場における相談事業の現実を、女性センターは大きく転換した。「新しい相談」は次のようなものである。

単に悩みを聞いて答えを出すといった人生相談的なものではなく、また心理的な治療に終わるのではなく、女性の自立と社会参加への援助をめざした新しい相談のあり方といえるものです。(兵庫県立女性センター)

あるいは以下のような指針を掲げている。

①女性の相談は個人的なものというよりむしろ、女性が置かれた社会構造から発生する女性共通の問題であるという視点にたつての相談を行う。②女性の気持ちを受け止め、カウンセリングを中心としたサポートを行う。③社会制度などの情報提供やオルタナティブな見方や選択肢、新しい価値観を提案し、相談者が自己決定できるよう支援を行う。(財団法人・横浜市女性協会)<sup>12)</sup>

女性センターの相談は、女性に向けた社会教育、啓発の場であった「婦人会館」の時代から、女性政策の拠点として大きな転換を果たすことになった。その変化は「これまでの行政機関が実施してきた相談と一線を画するのは、なによりも女性の視点に立って相談に来る女性を援助、支援することを目的に設置されている」ことだと説明されている。それは全体の43%の女性センター相談室が、「フェミニスト・カウンセリング」という看板を掲げるようになったことにも示されている<sup>13)</sup>。

このように公設公営で始まった女性センターの相談事業は、「女性の視点」を明確に打ち出し、自治体が競い合うように建築した建物には、幅広い女性層を想定して整えられた相談室が作られた。

また多くの相談室は電話相談と面接相談、また個別相談とグループ相談などを準備しただけでなく、相談室と女性センターの情報、図書、プログラムを関連させ、センター機能の一翼を構成していた<sup>14)</sup>。それだけでなく女性政策の先進性をアピールした女性センター相談員の仕事への期待も大きかった。

しかし実際には、多くの応募者から選ばれた相談員もまた婦人相談員と同様に、不安定な雇用条件と低い給与という労働条件の中で働くことになった。それは政策理念と明らかに矛盾する現実であり、現在まで改善されていない。女性政策の理念と現実の矛盾を、相談員やスタッフとして働く女性たちは厳しく批判してきた。女性センターで嘱託職員として働いた成定洋子は「嘱託」ということで、専門性は不要と言われ序列化された経験を詳細に語り女性センターの現実を明らかにしている<sup>15)</sup>。そして次のように分析する。

女性センターが設立される時点で、既に女性センターに来たるべき労働者は女性化・ジェンダー化さ

れていたからこそ、このような低賃金・不安定雇用が通用することとなったに違いないと考えられた<sup>16)</sup>。

女性センターの中も、外の社会と同じだったのである。

### 3 男女共同参画センターと相談事業

1999年(平成11年)「男女共同参画基本法」(以下「基本法」)が制定され、女性センターは男女共同参画センターに移行した。辻村みよ子は「基本法」の理念を次のように説明している。第一に「女性差別撤廃条約やフェミニズム論のように『女性のため』という片面性ではなく、男女双方の人権尊重等を目的とする両面性を有する」。第二に「単に消極的・静態的な平等ではなく、より積極的・動態的な参画が目指されている」ということである<sup>17)</sup>。

「男女共同参画社会ビジョン」(1996年(平成8年)、以下「ビジョン」)は、5つの目標を掲げている。

①人権の確立、②政策・方針決定過程への参画による民主主義の成熟、③社会・文化的に形成された性別(ジェンダー)に敏感な視点と深化、④新たな価値の創造、⑤地球社会への貢献である。カッコつきではあるが、フェミニズムが確立した概念である「ジェンダー」が、はじめて日本の公文書に登場したものと評価されている<sup>18)</sup>。

しかしその後、このジェンダーという言葉を通じて、保守派からのバッシングが各地で起きただけでなく、フェミニストからはその曖昧性も含め現実とのズレが批判された<sup>19)</sup>。例えば「基本法」に批判的な立場を持つ角田由紀子は、「女性がスタートラインに立っていないことが見えてこない。前提が間違っているんだけれども、共同参画という言葉はそれが実現しているという錯覚を持たせてしまう」という。

また大橋由香子は「これまでは女性センターだった拠点が、『男女センター』などに名前が変わって、結果として『女性』をおろしちゃう」ことになったと、その結果をフェミニズムからの後退と捉えている<sup>20)</sup>。

しかしこの「ビジョン」から「基本法」成立までのプロセスに関わった大沢真理は、「ビジョン」を画期的なものと評価している。それは「性別による偏りのない社会システムの構築」という新しい施策が生まれたことである。言い換えればこれまでの社会政策は性別分業が前提にされ、また男女に中立ではなく偏ったものであったという認識が認められたからだという。

「ビジョン」にカッコつきであったが挿入されたジェンダー概念は、ジェンダーこそがセックスを規定し、男・女を差異化し、さらにその関係を権力的な非対称にしているというクリステヌ・デルフィのジェンダー論に基づく<sup>21)</sup>。「ビジョン」と法に基づき、これまでの社会保障、労働、社会福祉等の社会政策すべての見直しが図られることになったことを「画期的」としているのである。

2000年(平成12年)に閣議決定された「男女共同参画社会基本計画」(以下「基本計画」)には「男女共同参画の視点にたった社会制度・慣行の見直し、意識の改革」が謳われている。ただその後の現実を見ると「基本計画」の展開は、さまざまな問題を孕んで足踏みを続けていると言ってよいだろう。

このような「男女共同参画の視点」からの、女性センターとその相談事業の見直しはどのように進んだのだろうか。しばしば相談員から発せられた「ジェンダーの視点に立った相談」は、「女性の視点」の言い換えに止まっていた時期を経て現在、次のように示されるようになった。

2012年8月、東海地区「男女共同参画を進める相談事業」研究会は、「日々の相談から浮かび上がらせたいものは何か」「社会変革に向けセンターが取り組むべき課題は何か」という視点からの相談分類を、「ジェンダー項目」という指標で整理することを提案している<sup>22)</sup>。

3周年記念誌である報告書において「ジェンダー項目」は、「1性別役割の内面化」、「2性別役割分業、家庭/職場/地域」、「3女性の貧困(経済)/労働」、「4女性に対する暴力」、「5女性の健康」、「6シングルマザー」、「7セクシャルマイノリティー」の7つである。

相談実践における個別の相談内容は一つひとつ異なる文脈を持っている。一人ひとりの人間が持つ固有の経験が、相談の基底にはある。その個別性こそ相談という一対一の場では重要である。しかし政策の拠点であるセンターは、相談事業を政策にフィードバックするという役割を持つ。相談に持ち込まれる困難は、そのひと個人の問題にとどまらず社会システムの課題でもある、という視点が不可欠である。

すなわち「複合している女性の問題を多角的に捉え、かつセンターで行っている相談を可視化し、取り組むべき問題を明確にするバックデータとしての相談分類項目」の検討がなされなければならない<sup>23)</sup>。

報告書はこのような課題に取り組んだ一つの成果である。加えてこれまで完全に欠落させてきた男性問題への足掛かりとして、男女共同参画センターが主催する「男性相談」の課題にも触れている<sup>24)</sup>。しかし実際のところ女性センターから男女共同参画センターという政策転換において、辻村がいう女性という片面でなく男性を入れた両面への移行は、あまり進んでいない。「ジェンダー化された男性の生き方」が、男性自身によって意識化されず相談の場に持ち込まれてこないからでもある。そのため先の「ジェンダー項目」も十分に両面化されず「女性の視点」に偏ることになっている。

さらにこのようなジェンダー項目は、地域社会の特性ともリンクさせなければならない。「基本計画」でも「農村漁村における男女共同参画」の項目があるが、地域社会の特性との繋がりも多様であるだけでなく、政策的見地から重要である。相談実践は、相談者を通じて地域社会に到達する貴重な道筋である。それは今回の震災や原発事故を経験した地域の相談員のインタビューからも明らかになった<sup>25)</sup>。

#### 4 相談事業とフェミニズム

先に紹介した成定洋子は女性センターの経験を振り返って、「フェミニストであろうとする情熱・意思は、下手をすると致命的な忠誠心にもなりかねないものだった」と書く<sup>26)</sup>。

ここでは女性センターの相談実践をフェミニズムの視点から検証してみたい。『女性施設ジャーナル1998年版』は、女性センターの相談事業を特集している。それは「基本法」の前夜であり、「女性施設」という名称そのものがおろされようとしている時でもあった。

「特集」では、女性センターの相談事業を中心的に担ってきたフェミニスト・カウンセリングの理論的指導者河野貴代美と上野千鶴子が相談事業を巡って議論している<sup>27)</sup>。

フェミニスト・カウンセリングを標榜する結果、女性センター内部で「ブラックボックス化」していると批判されていた相談事業の中身を、インタビューを通じて可視化しようと、河野に対して上野千鶴子がインタビューする形式をとっている。まず次のように上野は問いかける。

上野：行政が行っている法律相談とか消費者相談と

は別に、フェミニスト視点からの相談業務を、わざわざ女性施設に設けるには、他の相談業務と、ここが違うというものがあるからこそなんでしょうね。どこが違うんでしょうか。

それに対して河野は次のように言う。

河野：女性の精神的な自立をサポートするというのが、明らかに問題意識としてあったこと。

この説明に対して上野は、次のように確認する。

上野：ということは、行政がやっている他の相談窓口では、女性の自立を支援するような相談のやり方が行われてこなかったということですね。

河野は「そうです」と応じている。これについては筆者らの「相談の女性学研究会」においても同様な指摘をしてきた。しかし東京都の婦人相談員だった兼松佐知子や横浜市の土井良多江子などに代表される、女性を支援する優れた相談実践が、「他の相談窓口」にまったくなかったわけではない<sup>28)</sup>。

そこで上野はこれを次のように言い換えている。すなわち女性を支援する相談はこれまでもあったが、それが行政の責任と管理のもとに「女性の立場に立った、女性のための相談」という看板を掲げて行われることになったという点で、大きな変化があったという説明である。実際、相談の重要性はそれを担う人びとによって意識されていたが、このような政策的な認知はなかったといえよう。

「相談の女性学」を提唱した土井良多江子は、「女性は社会の価値観を刷り込まれ、苦しいから相談に来る。しかし、相談の場でもう一度社会常識という言葉で刷り込んで返している場面を見ることになった」と述べている<sup>29)</sup>。

その意味で、「相談」が女性政策の一事業に位置づけられたことは極めて意義が高い。女性センターでは上野がいうように、相談という実践が認知され、整えられた空間とシステムを与えられたのである<sup>30)</sup>。

しかし社会主義フェミニズムの立場に立つ上野は、フェミニスト・カウンセリングが、経済的、生活的自立でなく「精神的自立」を限定的に目指していること

を批判している。社会主義フェミニズムの立場から言えば、精神的自立とは経済や生活の自立なしにありえないからである。そして河野自身も女性センターの相談のフェミニスト・カウンセリングという「ヘソの緒」が、すでに1998年時点で相談事業の混乱を生み出したと認めている。

上野は「精神的自立」に限定されたフェミニスト・カウンセリングでは、婦人会館から女性センターに名称が変わっても、女性の社会的、経済的自立を実現する女性政策の拠点にならないと考えている。社会教育の場であった婦人会館や公民館は、男性より‘遅れている’女性の啓蒙、啓発、学習支援という政策課題を持っていた。

これに対して上野は「女性政策は、社会教育のような啓蒙・啓発事業ではなく、生活、経済、福祉、地域などを女性の視点から横断的に統合することだ」と述べている。それを「問題の多面性に応じた多面的な関わり方」すなわち「ソーシャルワーク的な関わり」と説明する。それについては次のような2人の対話がある。

河野：ソーシャルワーク的関わりという際、多方面の専門家がチームを組んで自立支援をするというやり方のほかに、もう一つ、行政はサービス業であり、市民はそのユーザーですから、そのサービスを使い倒すための、ユーザーとしての力量をつけるというアプローチも可能だと思うのです。

上野：社会資源の活用ですね。(中略) そこまでいけば、これはソーシャルワーカーになります。ソーシャルワーカーが、心理士とどう違うかを一言で言えば、社会的なパースペクティブ、つまり社会資源へのアクセスを持つか持たないかですから。

ただ相談事業について、カウンセリングとソーシャルワークの二者選択的定義は現実的ではない。したがって上野がいうように、これをカウンセリングすなわち心理主義に還元することは、男女共同参画政策の事業として不適切である。筆者は名古屋市男女平等推進センター「つながれっと NAGOYA」の相談事業開設(2003年)にあたって、それ以前の『提言』<sup>31)</sup>にあった「カウンセリング」というキーワードを「ソーシャルワーク」へ転換するよう主張した<sup>32)</sup>。それはむ

ろん心理的、精神的支援を否定するものではないが、相談が社会的な問題解決に繋がる必要があると考えたからである。特にDV防止法以降の相談事業は、そのような要請を背負っている。

また筆者は女性問題の多面的な関わりを実現するために、名古屋市に婦人相談員(女性福祉相談員)の設置を働きかけ、2005年に市内16区に婦人相談員が配置された。この議論のプロセスにおいて名古屋市の福祉担当職員の中には、売春防止法を根拠に、婦人相談員について県は「義務設置」であるが市は「できる規定」であるとかかなり消極的な態度を表明していた人もあった。このような発想が、他の大都市自治体に比べその設置が遅れた一因でもあろう<sup>33)</sup>。

女性政策は女性センターだけで実現できるものではない。地域社会との連携システムがなければ、男女共同参画の相談事業はカウンセリングに後退してしまうと考えた。名古屋市の相談事業開設にあたって「21世紀型の相談」と銘打った「相談のあり方研究会」の報告書では、「問題解決型の相談」という積極的で動態的なイメージを明確にした。

2001年のDV防止法の成立によって、暴力からの一時保護や離婚、転居など迅速かつ現実的な対応を求められる相談が必要となった。それだけでなく相談を受ける機関はそこに介入する責任を求められた。「女性の精神的自立」というフェミニストカウンセリングに留まっていることができなくなっていた。

## 5 相談論の展開

これまでみてきたように、女性センターから男女共同参画センターに政策転換した相談事業と、婦人相談員による相談業務には、歴史的、法的背景に大きな違いがある。売春防止法に基づく婦人相談員は、売春に繋がる女性の発見、相談、指導を行うと規定されていたが、この時「相談」という言葉は一連の業務の流れを示す日常用語にすぎず、心理的援助という視点はない。何よりも売春防止法は刑事特別法であり、‘売春婦’の発見と更生が目的である。まずそこに相談ニーズを持つ女性主体は想定されていない。

このように婦人相談員の仕事は、「女性福祉」という法的趣旨から始まったものではない<sup>34)</sup>。またあくまで婦人保護事業を担当する「非常勤」職員で、「熟意」と「見識」のあること以上の要件はなかった。その職名に含まれた相談の二文字は、「お互いに意見を出して話し合うこと。談合。また、他人に意見を求めるこ

と」(広辞苑)という日常用語に近い。したがって例外はあるとしても、婦人相談員が組み込む相談概念は、日常的な相談行為の延長にあり専門職による相談という水準を要求されないまま現在に至っている。

弁護士の立場から法律相談を研究した原田杏子は、相談の重要性に着目し弁護士、医師、看護師、心理士、ソーシャルワーカーなどいわゆる専門職の相談実践を比較整理している。しかしソーシャルワーカーという専門性にも依拠しない婦人相談員の現状は、このような相談論の展開からも排除されているといえよう<sup>35)</sup>。

また福祉の現場で相談という言葉は次のように使われていた。たとえば生活保護の窓口におけるインターク面接においては、「申請」を受理するという行政処分に対比して「相談」という用語を用いた。生活保護の窓口で「相談」という分類で計上する件数は、「申請」に至らず他法他施策の利用が可能ということだけでなく、「申請」に至らせない、申請を抑制する対応という意味も反映していた。

土井良多江子は、このような福祉事務所における多義的な相談へのまなざしを次のように述べている。

婦人相談は、福祉行政という公的枠組の中で相談業務を担当していますが、相談者へ提供できる制度(基本的行政サービス)を保有していないという福祉行政としては特異な条件下で一対一の関係性(相談関係)を形成していくこととなります<sup>36)</sup>。

このように金銭給付、サービス提供を求めてくる市民と、それに対応する福祉事務所の窓口における婦人相談員の弱い立場を述べている。一方、金銭やモノの給付ではない相談の重要性について次のようにいう。

婦人相談には、解決しなければならない何らかの問題に直面している女性が現実的な解決方法を求めて来所します。そこで相談員に求められていることは、問題解決に必要な具体的な情報であり、問題解決に必要な現実的方法であり、問題解決へのプロセスを誠実に支えていく伴走者としての役割ではないかと思っています<sup>37)</sup>。

売春防止法は「相談」という言葉が無自覚なままに使用している。しかし婦人相談員は現実の仕事を通じてこのように相談員の役割を再定義し、その機能を有

効なものに昇華していた。ここには相談ニーズを持つ主体としての女性がいて、その伴走者として相談員がいるという構造が示されている。

これは「女性センターで相談事業をやる意味とは何か」(上野千鶴子)という問いに繋がっている。名古屋市男女平等参画センター「つながれっと NAGOYA」の相談室長で元横浜フォーラム相談員の景山ゆみ子は、自治体が担う「男女共同参画を進める相談」事業は「公的施設として多くの市民の利用に応える公平性」や「相談の質において市民の信頼に応えられる責任性および継続性」が必要だと述べている。

そのうえでその「相談から見える課題を男女共同参画事業へフィードバック」する責任や、「公的、民間の多様な関係機関との連携、協力」という地域社会との横断的統合を掲げている。「女性の精神的自立」の援助は、相談室の中に留まるのではなく、社会的な場に連携や協力の通路を拓くことによって実現されることを示唆している<sup>38)</sup>。現実には多くの男女共同参画センターの相談事業は、「心とからだで生き方の総合相談」と極めて幅広い、敷居の低い相談の間口を作り、さらに電話相談のような匿名性を活用する方法も積極的に導入して相談ニーズの掘り起こしをしてきた。

一方、ソーシャルワークにおいても社会福祉士資格との関係において、相談概念が浮上してきた。それは「相談援助概念」という連辞句で使われている。これは社会福祉士を規定する「社会福祉士及び介護福祉士法」第2条1項から導かれた熟語である。問題を抱える生活主体と援助者との相互作用を相談援助という言葉にまとめ、それをテキストなどではソーシャルワーク実践と言い換えている。

しかし生活保護の申請受理に対比する相談の意味と同様に、この「相談援助概念」は相談者によって持ち込まれたニーズが、援助者との交渉によって援助可能な「福祉ニーズに変換される過程」を前提とすると説明される<sup>39)</sup>。このように相談は、福祉ニーズに翻訳されてしまうだけでなく援助に従属している。この文脈に従えば、ソーシャルワーク理論においては、相談論それ自体の展開は阻まれているともいえよう。

## 6 相談の主題となったドメスティック・バイオレンス

これまで述べてきたように歴史的、法的に異なる二つの相談は、DV防止法によって重なりあうことになった。景山は「DV問題は、女性センターの相談事業にとって一つの転機をもたらしたテーマである」と

述べている。それまでの総合的に受け止めて聴くという相談の自由度は、具体的に緊急を要するDV相談によって「施設なりの位置づけと責任を明らかにしていく必要」として代わられた。次のように書いている。

女性のための総合相談、特にDV被害当事者への支援を視野に入れるようになってからは、ただ聴くことのみで終われない、すなわち相談者側から語られる待ちの情報のみを扱うだけでは相談として不十分とならざるを得ないことが明らかになった<sup>40)</sup>。

相談者の「心身の安全確保」という第一義的な課題が生まれただけでなく、「必要な情報の提供」「DVについての認識と被害当事者への理解」など、それまでの相談事業では考えなかった「緊急性と危険性を常に想定して臨むことが必要」になったという<sup>41)</sup>。

「基本計画」には7番目に「女性に対するあらゆる暴力の根絶」が掲げられ、「相談体制の充実」が盛り込まれた。また婦人相談員はDV防止法第4条で「被害者の相談に応じ、必要な指導を行う」とされ、「被害者の安全の確保と権利擁護」の最前線に立つことを求められた。

そして北京での第4回世界女性会議で「女性への暴力」の問題が、女性政策の課題として人びとに浸透すると、相談の窓口でこれまで十分に伝えきれなかった相談の主訴が、DVという簡潔な言葉におきかえるようになった。

それだけでなくこれまで「民事不介入」という言葉で、行政の本来の仕事ではないとされてきた夫婦や恋人のあいだのDV相談に対して、責任を持って対応することが法律によって義務づけられたのである。すなわち相談という市民サービスの中にある男女間のエピソードを、これまでのように聴き捨てることができなくなった。まさに180度の転換である。

また男女や家族の関係に絡む伝えにくい問題が、DVという二文字に置き換えられた結果、婦人相談員においても男女共同参画センターの相談内容も、DVと分類シカウントされることが多くなった。特にDV防止法制定後に婦人相談員を設置した自治体では、婦人相談員とはDVに限定した相談を業務とするという誤った認識が、組織だけでなく相談員自身にも共有された。

このような状況のなかで、相談者も相談員もDVと

いう言葉で相談のコミュニケーションを構築することになる。DV相談に基づき、「来所相談証明書」(DV証明)のような公文書が発行され、それが住民票、社会保険、諸手当、年金という行政手続きにおいて、相談者にさまざまな便宜を提供できることになった。相談はもはや周辺的な業務ではなく、重要な援助プロセスを作り出す仕事になった。

しかしこのような相談実践のプロセス化に対して、A市の婦人相談員は次のように語っている。

私はやっぱり15年やってみて、いまさらDVをあまり語りたくない。むしろ、最後はもうここに婦人保護事業、みたいところに立ち戻らないと。現場の相談員も社会福祉職も含めて、やっぱり婦人保護事業ってもう頭にない人が多い。DVはあるんですよ<sup>42)</sup>。

ここで述べられるDVへの距離感は次のように解釈できる。すなわち婦人保護事業は売春防止法から始まったが、これまで相談者との政策的ズレを埋めるために何回も通達を重ねた。事業の実際と法の規定があまりにも大きな違いを生み出している特異な例である。常に相談は時代状況を反映し変化する。また個別的多面的なものである。しかもDV防止法以前は、売春防止法以外に、女性の相談に対応する法的根拠はなかったのである。

しかし相談者を単純にDV被害者に置き換えてしまう今日の状況に、婦人相談員は批判的な目を持ち、相談者の現実にとって歴史的経過を重ねてきた婦人保護事業に戻る必要を考えているのである。

DV防止法の後、2002年(平成14年)に出された厚生労働省課長通知は、対象者の範囲を次のように書いている。

- 1 ア 売春経歴を有する者で、現に保護、必要とする状態にあると認められる者
- イ 売春経歴は有しないが、その者の生活歴、性向又は生活環境等から判断して現に売春を行うおそれがあると認められる者
- ウ 配偶者(事実婚を含む)からの暴力を受けた者(配偶者からの暴力を受けるおそれがある者を含み、身体的暴力を受けた者に限らず、心身に有害な影響を及ぼす言動を受けた者を含む)
- エ 家庭関係の破綻、生活の困窮等正常な生活を



営む上で困難な問題を有しており、かつ、その問題を解決すべき機関が他にないために、現に保護、援助を必要とする状態であると認められる者  
2 恋人からの暴力被害女性等々に該当しない者についても、従前どうり1のエの運用において対応するなど、積極的に保護、援助に取り組みたいこと

さらに2004年（平成16年）の課長通知は人身取引被害者を加え、2007年（平成19年）通知では外国人、障害者、高齢者等への個別の配慮と総合的な判断を求めている。このように厚生労働省の課長通知は、時代状況に柔軟に対応する相談業務を要請しているともいえる。

相談者についての対象規定は、明らかに男女共同参画センターの相談とは異なる。それを実際の婦人相談員は次のように話す。

福祉現場で婦人相談している利用者の方と、それからフォーラムが言うんですが、フォーラムあたりでエンパワーメントを含めて相談に来ている利用者の方とかなり温度差があるんですね。だからその、DVで相談に来ても福祉現場だと、区役所の我々だと、やっぱり福祉要件の高い方が多いし、なかなかそのね、自立っていうか、いわゆる出口に至るまでにいろんな問題を、DVを自分で解決するだけじゃなくて、いろんな問題が解決できないがゆえに、制度利用なりサポーターなりをつけていく。それが出口になる、自立になるっていうケースが、7割はそうじゃないかなって思うんです。

また婦人相談員は次のように語る。

結構このDV法以降は、双方が過剰にすみ分けをしているのかなと思ったりもしたんですけどね。

それは婦人相談員が自分たちの相談と男女共同参画センターの相談とは違うという「反発感」だと述べている。婦人相談員の場合、緊急性や安全確保に対する実際的な対応が優先される。一時保護や保護命令の手続きは「配偶者暴力被害者支援センター」に繋がる婦人相談員が担うことになっているからである。

それはジェンダーの視点に立つ相談という理念を一旦、脇に置いた現実的な役割である。ジェンダーの視

点に立つメッセージ性やエンパワーメントに重点を置く相談と、実際的な手続きや保護のために動く婦人相談員の相談とは、DVを主題としつつ棲み分けてきたのである。

しかしこの相談の棲み分けは、二つの機関の側が分けているだけではない。相談者である女性の側の選択によっても生成されている。相談者側の選択を婦人相談員は次のように端的にいう。

動けるパワーとお金と喋れる力がある人っていうのは、なかなかいきなり区役所には来ない。

さらにその差異を次のように説明する。

共同参画センターで相談するとそれはパワハラなんですよ、DVなんですよって教えてくれるっていうわけですよ。そこから入る。やっぱり離れた方がいいですよって。きちんと離婚した方がいいですよ、というふうに、まあ言ってくれれば。言われたというのが多いですね。だから多分そういう方たちは、ま、ある意味でこの辺から話ができる人、ある程度ね。どうしようかと言いつつ自分で問題整理なり、ある種の選択肢を持っている人たちだと思うんですね。

ただし二つの相談事業が過剰に棲み分けすることのマイナスは、相談者が被ることになる。婦人相談員は次のように考えていた。

あのもちろん組織も業務も違うんだけど、一人の女性というケースは共有しているわけなんで、そのところをね、やっぱりちゃんとどっちやるの、っということじゃなくて、その人のニーズにそれぞれがそれぞれの業務の中で応えられるようになんとかできないかと思っていたんですが。

これについて男女共同参画センター相談員の景山も、自らの相談の特質を次のように説明している。

言ってみれば、メッセージ性のある相談である。背景としてジェンダー・エシックスへの問い直しやフェミニスト・パースペクティブが重要視される。メッセージ性といっても、ああすべき、こうあるべきといった主張を押しつける類のものを意味しな

い。相談員の持つ視点やアプローチそのものの持つメッセージ性である<sup>43)</sup>。

婦人相談員は、「男女共同参画センターとの差異を際立たせるものは何か」という筆者の問に対して次のように答えた。

女性の貧困の視点があるかないかの違いかなと思うんです。それはもちろん人権ともリンクするし、あのエンパワーメントともリンクはするんだけど。

このように二つの相談実践はDV問題において接近し、また一人の女性を共有しつつそれぞれの役割を持って応じている。二つの場所で相談は重なりあっているが、同じものではないことは明らかである。

## 7 まとめ

当然のことであるが男女共同参画の「基本法」と「基本計画」は、男女共同参画センターだけでなく婦人相談員もカバーしている。二つの相談実践は、男女共同参画社会という理念をもとに進められなくてはならない。また「基本計画」が示すように、それは女性への暴力すなわちDVというテーマだけではない。婦人相談員が指摘した「女性の貧困の視点」もまた共有されるべきである。それだけでなく「基本計画」の全てにかかわるべきである。とすると両者ともDV問題のみに偏りすぎて広い視野を失ってはいないだろうか。

また上野がいう「問題の多面性に応じた多面的な関わり」こそ相談実践の要である。それを「ソーシャルワーク的な関わり」（上野千鶴子）と定義するならば、ソーシャルワークこそ相談概念を、ソーシャルワーク理論に位置づける責任がある。

しかし先にみたように、それは一挙に「相談援助」概念に変質し、法律の文言の引き写しに留まっている。ソーシャルワーク理論は、相談概念そのものを男女共同参画社会を見据えて考える地点に到達していない。この二つの相談事業の理論的統合と実践的連携のために、ソーシャルワーク理論が果たすべき役割は重要である。

## 注

1) 筆者は2001年「名古屋市男女平等参画センターつな

がれつとNAGOYA」の開設にあたり「相談事業のあり方検討会」座長を務めたほか、「全国婦人相談員研修会」（2010年、徳島市）や「全国婦人保護施設・女性相談センター所長研修会」（2011年、京都市）などで基調講演を行った。また個人的にもこの二つの分野の相談員たちと交流してきた。

2) 円より子・金住典子・内藤和美・林千代・土井良多江子を筆者らによって行なわれた。

3) 須藤八千代・土井良多江子・湯澤直美・景山ゆみ子著、新水社

4) 名古屋市の婦人相談員は当初は女性福祉相談員と呼ばれていたが、2012年4月より家庭福祉相談員と改められた。

5) 平成14年度相談件数は13,071件（DV相談は24.2%）に対して、平成22年度相談件数は28,272件（DV相談は33.0%）と2倍までに増加している。

6) 名古屋市の2006年（平成18年）に婦人相談員を公募した際には、必要条件ではないが社会福祉士、精神保健福祉士資格等を資料に記載した。愛知県の婦人相談員は婦人相談所が週4日、29時間勤務その他が25時間勤務であり、月額給与は25時間勤務で134,100円。超過勤務時間は休暇で清算される。

7) 全国婦人相談員連絡協議会、2008年9月

8) 堀千鶴子「婦人相談員の現実」林千代編著『「婦人保護事業」五〇年』ドメス出版、120-134頁。ここに書かれた現実と大きな変化はない。

9) 『女性施設ジャーナル』4号、1998年版、学陽書房、6頁

10) 景山ゆみ子「女性センターにおける総合相談の取り組み」須藤八千代他『相談の理論化と実践——相談の女性学から女性支援へ』新水社、2005年、130頁。名古屋市女性会館ではカウンセリングを学んだ女性たちが、ボランティアで相談事業を担ってきた。

11) 調査は、現代家族問題研究所（主宰・円より子）の機関紙「ハンド・イン・ハンド」を通じて実施した。須藤八千代「相談の女性学」、注3)、6-12頁

12) 『女性施設ジャーナル』4号、10頁

13) 同書、12頁

14) 川喜田好恵（大阪ドーンセンター）「女性のメンタル・ヘルス事業のとりくみ」、景山ゆみ子・稲田恵子（横浜女性フォーラム）「10年目の到達点と新たな展開」、中村敏子（中野区女性会館）「地域性をいかす女性のための相談事業とは」、川畑真理子（兵庫県立女性センター）「『0から1』を創る試行錯誤の五年間」等、『女性施設ジャーナル』4号の「特集女性施設がなう相談事業とは」の諸論文を参照されたい。

15) 成定洋子「フェミニズムへの致命的な忠誠心?」『イ

- ンパクション』158号、2007年、インパクト出版会
- 16) 同書、47頁
  - 17) 辻村みよ子「男女共同参画——憲法学的意義と課題」『ジュリスト』No.1334、2007年、有斐閣、155頁
  - 18) 鹿嶋敬『男女共同参画の時代』、2003年、岩波書店、10-11頁
  - 19) 「法律に対して女性運動ができること——男女共同参画社会基本法とDV防止法を中心に」角田由紀子（インタビュー・構成 大橋由香子）『インパクション』131号、特集「男女共同参画の死角と誤算」
  - 20) 同書、14頁
  - 21) 大沢真理『男女共同参画社会を作る』2002年、日本放送出版協会、45-46頁
  - 22) 『東海地区「男女共同参画をすすめる相談事業」研究会3周年記念誌』事務局 名古屋男女平等参画推進センター「つながれと NAGOYA 相談室」、2012年8月
  - 23) 同書、34-39頁
  - 24) 同書「トピック」、40-41頁
  - 25) 2012年1月24日、福島県における相談員インタビューでは、原発事故に伴う問題や不安や危機感が引き起こす夫婦（男女）間の差異などが相談に持ち込まれている。しかしそのような不安は地域社会では逆に抑え込まれ、批判されるために一層苦しい状況にあるという。原発問題を持ち出すことが、地域社会からの排除にもなりかねないという。
  - 26) 成定洋子、同書、45頁
  - 27) 「上野千鶴子のズバリインタビュー・相談事業こそ、女性の問題の『現場』である！」『女性施設ジャーナル』4号、学陽書房、118-148頁
  - 28) 兼松佐知子には『閉じられた履歴書』（朝日新聞社）や『街を浮遊する少女たちへ——新宿で〈待つ〉〈聴く〉を続けて五〇年』（岩波書店）等の著書がある。また土井良多江子は「女性相談の実践を語る——名古屋市男女平等参画推進センター相談員とともに」、注3)、52-88頁
  - 29) 須藤八千代「相談の女性学」、注3)、8頁
  - 30) 多くの相談室は、これまでの行政窓口スタイルではなく内装や設備が整えられ、相談者の自己尊重観を引き出すような配慮された場所である。また電話相談から面接相談、専門相談とシステムを持つ相談という特徴がある。
  - 31) 『男女共同参画の推進体制の強化について～「名古屋市男女共同参画推進センター（仮称）」への設置に向けての提言』（1999年7月、名古屋市男女共同参画懇話会）では、「相談事業では、問題解決の糸口として、フェミニスト・カウンセリングを実施する必要がある」と書いている。21頁
  - 32) 2000年（平成13年）、筆者はこの相談事業のあり方研究会の座長を務め、『21世紀型の新しい相談をめざして』（総合相談のあり方研究会・名古屋市男女平等参画推進室委託）まとめた。
  - 33) 名古屋市に並ぶ大都市は、早い時期に婦人相談員を設置している。横浜市は昭和36年に3人の婦人相談員を置いた。名古屋市の婦人相談員設置にあたり座長として報告書『相談事業における連携と協働のあり方～DV被害者への自立支援の観点から～研究会報告』（2004年）をまとめた。
  - 34) 須藤八千代「『女性福祉』論とフェミニズム理論——社会福祉の対象論を手がかりに」『社会福祉研究』第12巻、愛知県立大学教育福祉学部社会福祉学科、2010年
  - 35) 原田杏子『専門職としての相談援助活動』、2009年、東京大学出版会
  - 36) 注3)、16頁
  - 37) 注3)、17頁
  - 38) 景山ゆみ子「女性センターにおける総合相談の取り組み」、注3)
  - 39) 大橋謙策他『相談援助の基盤と専門職』、2010年、ミネルヴァ書房、14-21頁
  - 40) 景山ゆみ子、注3)、157頁
  - 41) 景山は「DV相談の技法の要素」としてこの3つをあげている。注3)、152-154頁
  - 42) 以下全て2012年2月15日、インタビューデータ
  - 43) 景山ゆみこ、注3)、157頁