

ネオリベラルな福祉再編と 女性の「自立支援」をめぐる一考察

——婦人保護事業「見直し」の議論をめぐって

堅田 香緒里

はじめに——問いの所在

- 1 婦人保護事業の現在
 - 2 婦人保護事業の「抜本的見直し」に向けた動き
 - 3 婦人保護事業の「抜本的見直し」の政策的含意
- おわりに

はじめに——問いの所在

フェミニズムは資本主義の「侍女 (handmaiden)」になってしまった——そう喝破したのはナンシー・フレイザーである (Fraser 2013)。彼女は、戦後の国家管理型資本主義 (福祉国家) に対するフェミニズムの批判が、皮肉なことにネオリベラルな資本主義の論理を正当化することに貢献してしまったと論じている。福祉国家における「家族賃金」理念に対するフェミニストの批判は、今日ではよりフレキシブルな資本主義における搾取の正当化のために利用され、福祉国家的パターンリズムや官僚主義に対するフェミニストの批判は、福祉削減を志向するネオリベラルな福祉再編の正当化のために利用されてしまったというのである。実際、日本でも、フェミニズムの興隆によって「女性政策」が展開していった1990年代後半以降は、公的支出の削減を目的に、「福祉政策」のネオリベラルな再編が進められていた時期でもある。

日本における福祉のネオリベラルな再編は、主として1990年代後半以降、「自立支援」という用語の拡大と共に進行してきた。とりわけ社会福祉基礎構造改革において「これからの社会福祉の目的」は「自立を支援すること」であると明確化されたことを受け、2000年に社会福祉法が改正されると、以降、様々な福祉領域において「自立支援」を掲げた施策・事業が急速に展開・拡大していった。そうした動きと並行するようにして、女性差別撤廃に向けた国際的な動向を背景に、日本でも、1996年にまとめられた男女共同参画ビジョンを受け、総理府に男女共同参画審議会が設置

される等、「女性政策⁽¹⁾」が急速に展開・拡大していく。その中で、女性政策と福祉政策は急速に距離を縮め始め、両者の交差がみられるようになる。そして、その交差に定位していたのが、単身女性を対象とする唯一の社会福祉事業である婦人保護事業だ。

婦人保護事業は、戦後日本の社会福祉・社会保障関連施策の中で、ほとんど光が当てられることなく、70年近くの長きにわたって根本的な改革を経ずに放置されてきた。1956年に成立公布、1958年に全面施行となった売春防止法をその根拠法とする同事業は、女性を対象とする社会福祉事業として、様々な制度上の課題が絶えず指摘されながらも、その時々社会的要請に翻弄されながら今日まで生きながらえ、困難に直面する多くの女性たちを支えてきたのである。ところが近年、ようやくこの事業の大幅な刷新ないし新法制定に向けた検討が進みつつある。そこで本稿では、事業誕生以来、初めての「抜本的見直し」が検討されている婦人保護事業を中心に、女性の自立支援をめぐる政策的動向を整理し、その政策的含意を明らかにしてみたい。

以下では、第一に、婦人保護事業の法的位置付けや事業内容、対象等について概観し、第二に、近年の「抜本的見直し」に向けた動きを辿ったうえで、とりわけ2018年7月に婦人保護事業を抜本的に見直すために設置された「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会（以下、検討会）」における議論を検討したい。そのうえで、婦人保護事業をめぐる今般の「見直し」が持ち得る政策的含意について論じる。

1 婦人保護事業の現在

(1) 売春防止法の中の婦人保護事業

先述したように、婦人保護事業は、その法的根拠を売春防止法（以下、売防法）に持つ。第1章「総則」、第2章「刑事処分」、第3章「補導処分」、第4章「保護更生」から構成される同法は、特定領域を対象とする特別刑法であるため、主たる所轄は法務省だ。婦人保護事業は、このうち第4章「保護更生」に定められている婦人相談所、婦人相談員、婦人保護施設を含む総称であり、この部分のみが厚生省（現厚生労働省）の所轄とされた。

売防法は、戦後の混乱の中、一方で公娼制度の廃止により街頭に無法にあふれる売春を取り締まるため、他方で戦前から続く廃娼運動⁽²⁾の積み重ねの結果として、1956年に制定された。この法

(1) 大沢真理は女性政策をめぐる、「狭義の女性政策」と「広義の女性政策」とを区別している。すなわち、「女性をターゲット・グループとする施策」および「政策目標に男女平等の推進を明示的に含む施策」が「狭義の女性政策」であり、それ以外の様々な施策、たとえば「政策手段にジェンダーへの含意（implication）をもつもの」や「正副の政策アウトプットにジェンダーへの含意をもつもの」「政策の最終成果にジェンダーへの含意をもつもの」等を含むものとして「広義の女性政策」を捉えている（大沢2002：9-12）。こうした定義に従うと、日本では1990年代半ばくらいまでの「女性政策」は「狭義の女性政策」に限定されていたのに対し、1990年代半ば以降の「女性政策」は「広義の女性政策」を含むものへと展開していったと言えるだろう。なお、後述するように、本稿の主題である婦人保護事業は「狭義の女性政策」の主要施策であり続けてきたと同時に、「広義の女性政策」の中に位置付けられるようになったことで社会的に可視化され、今回の「抜本的見直し」につながったといえる。

(2) 廃娼運動を構成していたのは、女性の「人権擁護」の視点から活動していた矯風会や救世軍に加え、全婦連や全社協等といった社会福祉の担い手によっても構成されており、その意味では、女性の「人権擁護」のための運動であったと同時に社会福祉運動であったともいえよう。

は、「売春が人としての尊厳を害し、性道徳に反し、社会の善良の風俗を乱すものである」との前提の下、「売春を助長する行為等を処罰する」こと、および「性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子に対する補導処分及び保護更生の措置を講ずる」ことをとおして、「売春の防止を図ること」を目的としている（同法第1条）。なお、ここにいう「売春」とは、「対償を受け、又は受ける約束で、不特定の相手方と性交すること」を指している（同法第2条）。

さて同法は、買売春の禁止を謳う法律でありながら、買売春行為そのものは処罰の対象としておらず、したがって買春／売春した者に対する処分も定められていない。処分規定があるのは「売春助長行為」に限られ、公共または公衆の場において売春の勧誘を行った者（同法第5条）と、売春を助長した性産業者（同法第7条～16条）のみが処罰される⁽³⁾。「売春」そのものではなく「売春助長行為」を処罰することで売春を「防止」しようとしたのがこの売防法なのである。ここで勧誘罪（同法第5条）に違反した者は性別にかかわらず「刑事処分」の対象となり得るが、「補導処分」（第3章）に付すことができるのは、執行猶予付きの有罪になった者のうち満20歳以上の女性のみとされている。つまり、「補導処分」の対象は女性だけなのである。同様に、「保護更生」（第4章）の対象も「性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子（以下、「要保護女子」）」と定められており、やはり女性のみである。同法第3条では、「何人も」買売春を行うことを禁じていながら、このように「補導処分」と「保護更生」の対象は女性に限られており、ここに、女性にのみ性道徳を押し付けるような性差別的な同法の性格が表れているといえよう。

このように法はその当初から、性差別的な性格を持ち、女性に対する「処分」を規定するものであって、女性の「福祉」を第一の目的とするものではなかった⁽⁴⁾。他方で、「保護更生」を担う部分すなわち婦人保護事業については、刑事的処分とは区別される「福祉的措置」とみなされてきたことも事実である。実際、同事業の対象である「要保護女子」は、法の制定当初から、「刑罰の対象」というよりはむしろ「救済の対象」であり、その「更生を援助し、自立のために必要な援護」を行う対象と位置付けられていた⁽⁵⁾。このため、同事業は奇妙な二重構造——「取締」と「保護」——を内包せざるを得なかったといえよう。売防法を根柢としていることで、社会防衛の視点から「取締まる」という側面と、個人の保護の視点から女性を「保護する」という側面とが共存しているのだ。ただし、ここで「保護」はあくまでも「要保護女子」の「更生」と売春への「転落防止」を目

(3) ちなみに、2020年現在の売春防止法違反での検挙件数は、年間443件で、このうち「勧誘等」が227件と最多、続いて「周旋等」が113件、以下「売春をさせる契約」が61件、「場所提供等」が34件、「売春をさせる業」が2件、「その他」6件と続いている（警察庁生活安全局保安課「令和元年度における風俗営業等の現状と風俗関係事犯の取締り状況等について」2020年）。

(4) 婦人保護事業の前身とされる「婦人保護要綱」（1946年）が提出される過程においては、「婦人福祉」という言葉が用いられ、あわせて「婦人福祉施設」等も開設された。ところが、1956年に成立した売春防止法においては、「福祉」の言葉が消え、「保護」の言葉に置き換えられた。五味百合子は、こうした言葉の変遷の中に、同法が「特殊な問題を持つ一部の女性」に限定されたものであり、普遍的な「福祉」の言葉ではなく「保護」ないし「更生保護」の言葉が選択されたことには自然な容認があったのではないかと論じている（五味1995）。戦後のこの時期、「社会事業」が「社会福祉」に、「児童保護」が「児童福祉」に変化していった中、「婦人福祉」という言葉は失われ「婦人保護」が残ったという現実には、女性を対象とした一連の施策が、「福祉」ではなく「保護」や「更生」を志向するものであったことがよく表れている。

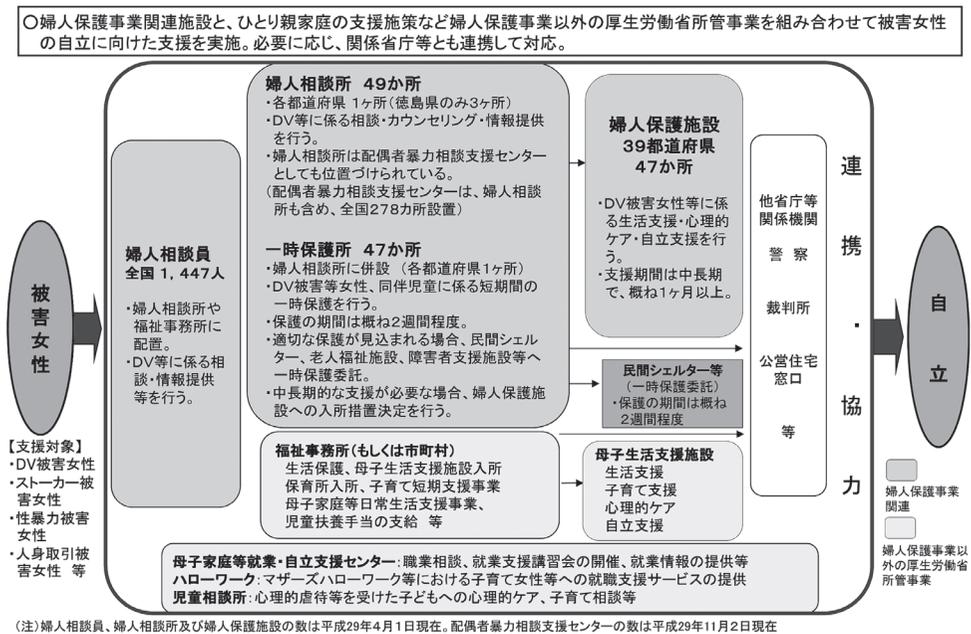
(5) 厚生省事務次官通知「売春防止法第三章保護更生関係施行に関する件（1957年4月）」（売春対策審議会1957）。

的になされるものに過ぎず、総じて、国家による女性の（とりわけ性の）管理を正当化し得る、社会防衛的かつ性差別的な構造になっているといえよう。ともあれ、こうして、「福祉事業でありながら刑法の中に位置づけられるという、他の福祉事業とは一線を画す婦人保護事業」（須藤 2011：11）が生まれたのである。

(2) 婦人保護事業の概要

続いて、婦人保護事業の内容および現況を概観しよう。婦人保護事業とは、婦人相談所（売防法第34条）、婦人相談員（同第35条）、婦人保護施設（同第36条）の3実施機関を含む総称である（図1を参照）。

図1 婦人保護事業の概要



厚生労働省「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」資料

中でも婦人相談所は、同事業の中核機関であり、女性を対象とする唯一の社会福祉相談機関でもある。都道府県に設置義務があり、2020年現在、全国で49カ所設置されており⁽⁶⁾、このうち47カ所には一時保護所が併設されている。なお、現在では、すべての婦人相談所がDV防止法第3条に基づく「配偶者暴力相談支援センター」機能も兼ねており、2016年に婦人相談所が受け付けた来所相談内容の主訴は、「夫等からの暴力」が最多で、全体の40.8%を占める（厚労省）。これに、「子・親・親族からの暴力」および「交際相手等からの暴力」を加えると、全体のおよそ半数

(6) なお、政令指定都市は任意設置であるが、2020年時点で設置している都市は一つもない。

(48.1%) が暴力被害の相談によって占められている。一方、婦人保護施設は、2020年現在、全国39都道府県に47カ所設置されている⁽⁷⁾。設置経営主体別にみると、公設公営施設が22カ所、公設民営施設が8カ所、民設民営施設が17カ所となっている。今日、多くの社会福祉関連施設において民間事業者への移管が進められている中、公設公営施設が多いという点は婦人保護施設の特徴の一つである。しかし、同施設の在在所者数は減少傾向にあり、存続の危機にあるとも言われてきた。なお、2016年の婦人保護施設在在所者の入所理由は、「夫等からの暴力」が最多で、全体の42.9%を占める。これに、「子・親・親族からの暴力」および「交際相手等からの暴力」を加えると、全体の約6割が暴力被害によって占められている。

そして、婦人保護事業の最初の窓口を担っていることから「ゲートキーパー」とも呼ばれる婦人相談員は、都道府県では義務設置、市区町村では任意設置となっており、2018年4月現在、都道府県では482人、市では1,018人、計1,500人が委嘱されている。婦人相談員は、売防法第35条において「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」と規定されており、彼女たちが実際に担っている業務は、複合的な困難を経験する女性を対象とした高度に専門的なソーシャルワークであると言える。しかし、婦人相談員の委嘱条件は、「社会的信望」があり、「職務を行うに必要な熱意と識見」をも持つ者とのみ記されており⁽⁸⁾、ソーシャルワーカーとしての専門性等は問われない。この問題について長く研究してきた戒能民江は、このような婦人相談員の規定に、「女性相談の専門性や、婦人相談員の職務に対する軽視」が表れていると指摘する（戒能・堀 2020：58）。

そうした「軽視」は、その雇用形態にもよく表れている。実は売防法には、婦人相談員の非常勤規定（第35条4項）が長らく存在していた。この規定は、ようやく近年削除されたものの、現在も婦人相談員のおよそ8割は非常勤で働いている⁽⁹⁾（*ibid.*:60）。非常勤公務員であるということは、行政行為の一端は担うけれど、政策形成や計画立案等の中枢となるような業務は担わないということである。戒能はさらに、婦人相談員をめぐる用いられる用語にも「労働者性からの排除」を嗅ぎ取る。たとえば、厚生労働省が婦人相談員の現状を把握するために行った調査の名称は、「婦人相談員活動実態調査」（2014年、厚労省）であり、ここで「業務」ではなく「活動」という言葉が選択されることで、「労働」というよりはむしろボランティアな市民活動のような位置付けがされている。同様に、婦人相談員の報酬は「給与」ではなく「手当」であり、かつその額も決して十分とはいえない⁽¹⁰⁾。つまり、婦人相談員は、婦人相談事業の「ゲートキーパー」という重要な役割を

(7) 同施設は、都道府県に任意設置とされているため、現在でも8県が施設を持っていない。

(8) 売防法が制定されたばかりの頃は、これらに加え、30歳以上の者であることという条件も付されていた。具体的には、「婦人相談員は人格高潔であつて年令三十年以上の真に活動力のある者のうちから任命するよう努めること」とある（厚生省事務次官通知「売春防止法第三章保護更生関係施行に関する件」（1957年4月）、傍点筆者）。この点について戒能は、当時は、売春経験有のいわゆる「本来ケース」が多かったことから、「若い年代には難しいとみなされたのではないかと論じている（戒能・堀 2020：58）。

(9) 2000年代に入ってから、短期契約の不安定な非正規公務員——いわゆる「官製ワーキングプア」——が増加し、公務労働の非正規化が問題になっている。そして、実は非正規公務員の多くは女性でもある。この意味で婦人相談員は、こうした女性の非正規公務員問題を先取りしているともいえよう（竹信・戒能・瀬山 2020）。

(10) 2018年度から、「婦人相談員手当」の国庫補助基準額を引き上げる等、厚労省は近年、手当の増額を図っているが、それでも婦人相談員全員の手当が増額となるわけではない。

担いながらも、労働者性から排除され、低待遇を余儀なくされてきたのである。このことは、同事業の対象である女性たちの政策的位置付けと無関係ではない。

(3) 誰が婦人保護事業の対象か

先述したとおり、婦人保護事業の対象は、「性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子(=要保護女子)」である。しかし現実には、「売春を行うおそれのある女子」の「おそれ」の範疇を弾力的に解釈することで、ホームレス状態ないし生活困窮状態にある女性や複合的な困難を抱えている女性等、いわば「制度の狭間」にあるような様々な女性たちを受け入れてきており、その意味で婦人保護施設は事実上、女性の「かけこみ寺」として機能してきたといえよう。そうした現実や、その時々¹¹⁾の社会的状況、支配的な言説等を反映し、「おそれ」の範疇は、政策的にも繰り返し再定義されてきた。ときには「闇の女」である街娼や浮浪女子が、またときにはDVサバイバーや精神病患者等が、国の施策の変化に応じ、あるいは翻弄されながら、同事業の対象となってきたのである¹¹⁾。その系譜を簡単に振り返っておこう。

法が制定された当初は、婦人保護施設利用者の多くが「現に、売春を行っている女子」だった¹²⁾。しかし時を経るごとにそういった「本来ケース(売春ケース)」とは異なる、売春とは無関係の女性「一般」からの相談・利用が増え、それに伴い婦人保護施設への入所者に占める「本来ケース」の割合は次第に低下していくことになる。こうした現実を追認する形で、厚生省(厚労省)は、これまで何度かにわたり「要保護女子」の解釈を変更する通知等を出してきた。最初に解釈が変更されたのは1969年である。同年、厚生省は、「売春経歴を有する者で、現に保護、指導を必要とする状態にあると認められる者」および「売春歴は有しないが、(中略)放置すれば近い将来転落するであろうことが認められる者」に加え、「転落のおそれは認められないが、正常な社会生活を営む上で何らかの障害を有し、かつその障害を解決すべき他の専門機関がない者」を同事業の対象とすることを規定した¹³⁾。これ以降、同事業対象者は、「本来ケース」と、それ以外の「一般ケース」との分断を伴いながらも、拡大されていく。

その後も厚生省(厚労省)は、1985年、1992年、1999年等、何度にもわたり当該事業の対象についての解釈を変更してきたが、それは基本的に対象の「拡大」という方向性を伴うものであった。1999年の通知では、「要保護女子の範囲」という言葉が「婦人保護事業における対象者の範囲」に改められ¹⁴⁾、「売春を行なうおそれのある者に限らず、家庭関係の破綻、生活の困窮等正常な社会生活を営むうえ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、

(11) 現在婦人保護施設は、後述するように、売春防止法、DV防止法、人身取引対策行動計画(人身取引被害者の受け入れ)、ストーカー被害者の四つの政策に対応し、それぞれの法の対象を引き受けている。また精神医療体制の改革が進められた1980年代には、精神病院を退院後の行き先のない女性の居住先としても利用されていた。

(12) たとえば、法制定から間もない1961年度は、49.7%が「売春歴有」であった(一番ヶ瀬・古川1986:284-285)。

(13) 1969年、都道府県婦人保護担当係長および婦人相談所長会議において示された「婦人保護事業実施上の取扱指針」より。

(14) これ以降、通知等の行政文書で「要保護女子」という用語は公式に用いられなくなったものの、売防法の「要保護女子」という法的規定は維持されたままである。

現に保護、援助を必要とする状態にあると認められる者」と規定された（傍点筆者）。この文言から読み取れることは二点ある。第一に、同事業の対象に、売春を行うおそれのない者も明確に含まれるようになったということ、そして第二に、とはいえそれは、「その問題を解決すべき機関が他にない」場合に限られていた、すなわち他法他施策優先の取扱いの下にあったということである⁽¹⁵⁾。ここにきて、同事業は、いわば「制度の狭間」にあるような様々な困難をかかえた女性を対象とするものと規定されたのである。

そして、このように婦人保護事業の対象を単純に拡大していくという路線を一変させたのは、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（以下、DV防止法）」成立後の2002年の通達である。これにより、DV被害者が公式に同事業の対象者として規定され、以降、DV被害の相談件数の増加と共に、同事業の支援の中心もDV被害者支援に移行していくことになる⁽¹⁶⁾。これは、婦人保護事業にとって、最大の転換点であったと言ってよいだろう。これ以降、同事業の対象者は、かつての「本来ケース（売春ケース）」と、それ以外の「一般ケース」という二分化から、「DV被害者」と、それ以外の「一般ケース」という新たな二分化への移行を伴いながら、支援においては「DV被害者」が優先され、その他の「一般ケース」が支援に辿りにくくなるという状況が生じ、同時に「本来ケース」はますます周辺化されていくことになる。

このようなDV支援の中心化により、婦人相談員の増加等、拡充された部分もたしかにあり、こうした変化を積極的に評価する向きもある（佐藤2010等）。これに対し林千代は、同事業の予算状況を分析し、特にDV防止法が成立した2001年以降、従来の「婦人保護事業強化対策費」が姿を消し、さらに2003年以降はDVに関する予算がその中心となっていることから、同事業がDV支援偏重となっていること、そしてそれに伴い同事業の本来の目的である「売買春問題へのアプローチ」が希薄化し、政策的にも放置されつつあることを指摘し、同事業が「なし崩し」的に変容させられつつあることに危惧を示している（林2008）。実際、その後、2004年、2013年の通知により、それぞれ「人身取引被害者」および「ストーカー被害者」が新たな対象として追加されるも、「DV被害者」中心の支援実態に大きな変化が生じることはなかった。

ともあれ、このように、婦人保護事業については、その制度的課題が絶えず指摘されながらも、同事業の根拠法である売防法は維持されたまま、その都度、通知レベルによる「対象変更」という政策的対応が取られ、大幅な見直しは先送りされてきたのである。ところが先述したように、近年、にわかにはその「抜本の見直し」が本格的に議論され、その実現に向けた動きが活発化しつつある。とするならば、その「見直し」の具体的内容と共に、なぜ今になって「見直し」に踏み切ることになったのか、そしてどのような文脈において「見直し」が議論されているのか、ということが問われなければならないだろう。

(15) なお、他法他施策優先の規定については、2020年6月発出の「婦人保護事業の運用面における見直し方針について」において削除された。

(16) なお、DV被害者に対応する独自制度を創設するのではなく、婦人保護事業を「転用」という政策的対応を、戒能は「省エネ立法」と呼んでいる（戒能・堀2020）。

2 婦人保護事業の「抜本的見直し」に向けた動き

近年の婦人保護事業「見直し」をめぐる一連の動きを最もよく象徴しているのが、「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会（以下、「検討会」）」の設置である。この検討会は、同事業の「抜本的見直し」および「今後の困難な問題を抱える女性への支援のあり方」を検討するために、2018年7月、厚生労働省により設置されたものである。以下では、この「検討会」を中心に、今回の「抜本的見直し」を水路付けてきた文脈を辿り、こうした動きが、近年のネオリベラな「女性政策」の動向と結びつきながら展開してきたことを論じる。

(1) 「検討会」開催に至るまで

今回の「抜本的見直し」につながる動きは、2010年代に入り活発化したといえる。2012年、全国婦人保護施設等連絡協議会（以下、全婦連）およびNPO法人全国女性シェルターネットが、売防法の改正等に関する要望書を提出する。これがきっかけとなって「婦人保護事業等の課題に関する検討会」が設置・実施され、全国の婦人相談員や婦人相談所、民間シェルターへのヒアリングが行われると、その結果を踏まえ、2013年から立て続けに婦人保護事業の運用面での改善が図られることになる。具体的には、まず2013年に「婦人相談所ガイドライン」が策定され、翌2014年には、「婦人相談員相談・支援指針」が策定された⁽¹⁷⁾。これらは、全国の婦人相談所が実施する業務内容や支援サービスを明確化すると共に、支援の「均等化・標準化」および「切れ目のない相談・支援の質の向上」を図るために作成されたものである⁽¹⁸⁾。さらに2015年には、国が主体となって行う初めての婦人保護施設に関する全国調査「婦人保護施設の役割と機能に関する調査」が実施されることになる⁽¹⁹⁾。こうして、法改正には言及されないものの、現行法の範囲内で対応可能な部分から少しずつ同事業の運用面における「改善」が図られていった。

全婦連は続いて2015年7月、現行の婦人保護事業を抜本的に見直すためのプロジェクトチームを立ち上げて議論を蓄積し、2016年4月には「女性自立支援法（仮称）」という新法の構想⁽²⁰⁾まで示している。ここで法案の名称については「女性自立支援法」とすべきか「女性支援法」とすべきかということをめぐる活発な議論があったようだが、ひとまず仮称として「女性自立支援法」が採用されている⁽²¹⁾。なお、ここで示された新法構想は、後述する検討会での「中間まとめ」の内容

(17) なお、これ以前までは、婦人保護事業の業務内容や支援方針等に関して参照すべき法的文書としては、「婦人保護事業実施要領（厚生事務次官通知）」（1963年、1985年、2002年、2004年改訂）およびその解説書である「婦人保護事業ハンドブック」（1986年、2003年改訂）のみであった。

(18) これ以前は、婦人相談事業における支援内容に関するナショナルスタンダードは不在だった。このため、個々の婦人相談員の個別的な判断や個人的な努力に依存して相談支援が実施されており、地域による差異が大きかったという実態がある。

(19) 厚労省は続けて、2016年には婦人保護事業研修体系に関する調査・検討、翌2017年には婦人保護事業等における支援実態等に関する調査研究を実施している。

(20) 新法の構想（案）については、戒能・堀（2020：243-253）に掲載されている。

(21) 「自立」概念が「就労による自立」に狭められてしまうのではないかと、という点が議論の中心であったようだ（詳しくは、戒能・堀2020：99）。

にも広く反映されている。全婦連はその後、この新法構想を基に、2016年頃から与党議員を中心としたロビイングを強化し始める。

こうした動きに後押しされる形で、与党内でも「見直し」が検討されるようになる。まず2016年4月、「女性に対する暴力は重大な人権侵害であり、その根絶を図ることは女性活躍の大前提である」として、与党内に「性犯罪・性暴力被害者の支援体制充実に関するプロジェクトチーム」が発足し、同年12月、同チームから「性犯罪・性暴力被害根絶のための10の提言」が提出される。そしてこの「提言」の一項目に「婦人保護事業の抜本的見直し」が含まれたのである。なお、政党の政策提言に同事業が取り上げられるのは与野党を問わず、これが初めてのことであった（戒能・堀 2020: 115）。この「提言」を契機とし、翌2017年には、一億総活躍推進本部の「女性活躍・子育て・幼児教育に関する提言」内に、「女性の自立支援のための議員立法も視野に重点的に取り組むべき」といった内容が盛り込まれる等、女性活躍政策の一環として「婦人保護事業の見直し」および「女性自立支援法」構想がより明確に位置付けられ始める。さらに、「女性活躍加速のための重点方針（2017）」においても、婦人保護事業の「見直し」およびそのための支援実態の把握の必要性に言及され、以降、毎年の「重点方針」において同事業の「見直し」が盛り込まれている。

このように、今回の「抜本的見直し」をめぐる一連の動きは、一方では婦人保護事業の実践にかかわってきた支援者による粘り強いロビイングの成果として、そして他方では与党を中心とした「女性活躍政策」の一環として、進められてきたといえよう。そして、こうした動きの到達点が、2018年の「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」の設置および翌年の「中間まとめ」の発表なのである。

（2）「検討会」における議論と「中間まとめ」

「検討会」は、2018年7月から2019年10月まで、計9回開催され、最終的に「中間まとめ」としてその成果が公表されるに至っている。ここでは、「中間まとめ」の内容を中心にみていくが、実は「中間まとめ」が発表される前に、「検討会」での議論をふまえた重要な通知がすでに発出されている。それが「婦人保護事業の運用面における見直しの方針について」（厚生労働省子ども家庭局長通知、2019年6月）である。この通知により、他法他施策優先の取扱いや差別的な用語が見直されることになる等、同事業の差別的な処遇の一部についてその改善が期待できる一方、一時保護の委託や一時保護解除後のフォローアップ等にあたっては、同事業それ自体の見直しや拡充というよりはむしろ、既存の「民間支援団体の積極的な活用」がより強調されるようになった。このような民間活力の強調は、言うまでもなくネオリベラルな福祉再編に共通する特徴であり、それは「検討会」の集約である「中間まとめ」にもみてとれる。

「中間まとめ」は4章構成となっており、まず1章「婦人保護事業の現状と課題」では、同事業が、多様化した支援ニーズに対応し、様々な困難な問題に直面している女性の保護・支援に大きな役割を果たしてきたこと、他方で、根拠法である売防法の規定は制定以来基本的な見直しが行われておらず、「法律が実態にそぐわなくなっている」ことや、同法に規定されている「婦人」「保護更生」「収容保護」といった差別的な用語を見直す必要性等に言及される。さらに、事業開始当初は想定されなかった「性暴力・性被害に遭った10代の女性への支援」や「AV出演強要、JKピ

ジネス問題」への対応が求められていることが指摘される。

2章「婦人保護事業の運用面における見直し」では、10項目の運用改善方針が示される。具体的には、①他法他施策優先の取扱いの見直し、②一時保護委託の対象拡大と積極的活用、③婦人保護施設の周知・理解、利用促進、④携帯電話等の通信機器の使用制限等の見直し、⑤広域的な連携・民間支援団体との連携強化、⑥SNSを活用した相談体制の充実、⑦一時保護解除後のフォローアップ体制等の拡充、⑧児童相談所との連携強化等、⑨婦人保護事業実施要領の見直し、⑩母子生活支援施設の活用促進である。

3章「婦人保護事業の見直しに関する新たな制度の基本的な考え方」では、複雑・多様化した支援ニーズに鑑みて、売防法を法的根拠とすることに由来する制度的限界が指摘され、「人権の擁護」と「男女平等」の実現を図るには「女性を対象とした包括的な支援制度」が必要であるとされる。そして、そのためには「新たな枠組み」を構築していく必要があり、「売春防止法第4章は廃止されることとなると考えられる」とし、婦人保護事業の根拠である第4章「保護更生」部分の「廃止」に言及されている。また、「新たな枠組み」の下では、「要保護女子」ではなく、「若年女性への対応、性被害からの回復支援、自立後を見据えた支援など、多様化する困難な問題を抱える女性」を対象とした、「相談から保護・自立支援までの専門的な支援」の包括的提供が必要であること、そしてそこでの支援は、「一人ひとりの意思を尊重した伴走型支援」として構想され得ることが論じられる。また、未成年の若年女性や同伴児童についても適切な支援が受けられるよう、支援の対象としての位置付けを明確化する必要性に言及される。

さらに、このような「新たな枠組み」における支援を構築するために、国および地方公共団体の役割や位置付けの明確化、地域の実情に応じた支援体制の構築、とりわけ民間シェルターをはじめ若年女性を対象に多様な支援を行う民間団体との連携・協働、他法他施策による支援との連携や調整等が必要であることが指摘され、続く4章「今後の対応について」では、これらの「見直し」の早期実現に向けた「強い期待」と、現場のニーズに沿った支援制度とするために、関係者の意見聴取の要望が述べられている。

3 婦人保護事業の「抜本的見直し」の政策的含意

以上、「検討会」設置までの動きから「中間まとめ」の内容まで駆け足で確認してきた。この「検討会」について戒能は、2012年の「婦人保護事業等の課題に関する検討会」があくまでも婦人保護事業のみに焦点化していたのに対し、同事業の枠を超えて「女性支援のあり方」の検討に踏み込んだところに新しさがあると評価している（戒能・堀 2020：117）。同様に、「検討会」の座長を務めた堀千鶴子は「中間まとめ」について、婦人保護事業の根拠である売防法第4章を廃止し、新たな枠組みを構築する必要性が明記されたことを「最大の成果」と高く評価している（堀 2020：15）。しかし、それらは本当に手放しで評価できることなのだろうか。以下では、今回の婦人保護事業の「抜本的見直し」について、1990年代後半以降の政策動向の中に位置付けながら、その政策的含意を考察してみたい。

（1）1990年代後半～2000年代の婦人保護事業「見直し」をめぐる議論の台頭

「はじめに」で論じたように、1990年代後半以降の女性政策は、福祉政策のネオリベラルな再編と交差しながら展開してきたが、婦人保護事業はそこにどのように位置付いてきたのだろうか。1995年の第4回世界女性会議以降、女性差別撤廃に向けた国際的動向に後押しされる形で、日本でも1996年に男女共同参画審議会が設置され、男女共同参画に向けた取り組みが活発化する。そこで特に政策的に焦点化されたのはDV等の性暴力の領域で、1997年には男女共同参画審議会内に「女性に対する暴力部会」が設置される。この時、売買春および婦人保護事業をめぐる議論も、DV等と共に「性暴力」という枠組みで同部会内に位置付けられることになり⁽²²⁾、2000年の答申「女性に対する暴力に関する基本的方策について」では、売防法に基づいたDV被害者支援には限界があり、新たな体制が必要であると提起された。要するに、「性暴力」という枠組みを契機に婦人保護事業の「見直し」が提起され、同時に、福祉政策から長らく周辺化されてきた同事業が、女性政策の一部として主流化していったのである。

一方、福祉政策は同時期に、社会福祉基礎構造改革と2000年の社会福祉法成立を経て、「自立支援」を中心とした体系へと舵を切っていく。そこでは「措置から契約へ」をスローガンに、規制緩和と分権化をとおした福祉供給主体の多元化が目指されることになる。こうした志向は、言うまでもなく公的責任の縮小や福祉利用者の階層化の促進と表裏一体でもあるが、総じて、画一的でパターンリスティックな「措置」との対比で、利用者の「選択」と自己決定を促すものとして肯定的に捉えられ、以降、様々な領域の福祉政策が「自立支援」型に再編されていくことになる。この頃、婦人保護事業についても、その制度的限界が絶えず指摘されていたこともあり、福祉再編の流れに乗じて「改正」に漕ぎ着けようという動きが活発化していく。その代表が、林千代を中心とした女性福祉ネット⁽²³⁾による活動である。林らは、同事業を売防法から独立させ、新たに女性の自立を支援する「女性福祉法」を作ることで、これを福祉政策として主流化させようと試み、社会福祉法成立の2000年前後に、法改正実現に向けたロビイング活動を活発に行っていた（林2004）。

このように、女性政策の主流化と福祉政策のネオリベラルな再編という二つの文脈から、同事業の「見直し」に向けた議論が活発化し始めたのである。当時は結果として婦人保護事業の「見直し」には結びつかなかったものの、今回の「抜本的見直し」に向けた下地がここで既に作られているとも言えよう。

（2）「中間まとめ」および「抜本的見直し」の政策的含意

1990年代後半以降の「見直し」議論に今回の「検討会」が新たに加えたものがあるとすれば、それはおよそ以下の二点にまとめられる。第一に、未成年を含む若年女性への注目である。「検討会」では、若年女性の性被害・性暴力に対する問題意識を背景に、従来婦人保護事業が対象としてきた成人女性に加え、未成年の女性も含めた支援のあり方について繰り返し議論されていた。「中

(22) 一方、婦人保護事業の支援実態としても、この頃から多くのDVケース被害者を受け入れていた。

(23) 女性福祉ネットは、社会福祉施設労働者、研究者、学生等多様なメンバーによって構成され、女性福祉の確立を目指したネットワークである。1996年の設立以降、女性福祉に関する研究のみならず、政策提言や現場からの情報発信も積極的に行っている（堀2004：167）。

間まとめ」でも「若年女性への対応，性被害からの回復支援，自立後を見据えた支援」が求められていること，そしてそのような支援のためには，従来の画一的・管理的な入所措置のあり様を見直すと同時に，民間団体が既に先行して実施している通所やアウトリーチといった新たな手法が重要であることが論じられている。ここで注意すべきは，これらの新たな支援について，民間団体をその担い手として想定し，民間団体との連携や協働が重視されているという点，そしてそれが実質的な「措置」の「見直し」の延長で論じられている点である。これらは，民間活力の積極的な活用を志向する「自立支援」型のネオリベラルな福祉再編ともよく符合する動きであるといえよう。

第二に，売防法の「保護更生」部分の「廃止」に明示的に言及したことであり，この点は，先述したように「最大の成果」とも評されている。ただしここで注意すべきは，「廃止」が明言されているのはあくまでも「保護更生」部分のみであり，売防法そのものの廃止については明言が避けられたままであるという点である。このことは，国家による女性の管理を正当化する性差別的な売防法そのものの根本的な批判は先送りし，女性活躍政策の一環に位置付けられた婦人保護事業についてのみ「見直し」を先行させるという姿勢を表している。先述したように，婦人保護事業は，「売買春」ではなくDVを中心とする「性暴力」に焦点化したことで女性政策の一部として主流化していった。そしてこの動きは，かつて林が危惧したように，同事業における「売買春へのアプローチ」の希薄化をもたらし，それが売防法そのものへの批判の先送りを水路付けたともいえよう。

おわりに

「抜本の見直し」としながらも，売防法そのものの廃止ではなく，婦人保護事業部分のみをここから独立させるというアプローチは，売防法それ自体が持つ性差別やセックスワーカー差別を根源的に問い直すことができないばかりか，「本来ケース」をより一層周辺化してしまいかねない⁽²⁴⁾。結局のところ，その目的が「保護更生」から「自立支援」に変容したとしても，そこでは望ましい「自立」が想定されており，セックスワークによる自立は望ましい「自立」の形とはみなされないのである。それではかえって，女性間の分断を強化しかねない。もし私たちが，婦人相談員の低待遇を問題にし，労働者性が否定されているというのであれば，同時に，セックスワーカーの「自立」や労働者性が否定されていることについても考えていかなければならない。

婦人保護事業をめぐるのは，「性暴力」の枠組みに位置付けられたことで，その「見直し」が政策的アジェンダにのるようになり，さらに（皮肉にも）女性活躍政策の一環として位置付けられたことによって初めて，支援者らの悲願であった「抜本の見直し」に結びついたといえる。たしかにこの「見直し」により，女性の「保護更生」は廃止され，「自立支援」へと入れ替わることで，婦人保護事業は売防法の軛から解き放たれるだろう。しかし，性暴力問題の中心化は他方で，性暴力以外の問題の周辺化，ひいては同事業が長年大事にしてきた「制度の狭間」にある様々な女性を受け入れるという機能の縮小も帰結しかねない。

(24) これに対し，かつて「女性福祉法」を提案した林千代らは，女性の「人権擁護」というスタンスから「本来ケース」の支援を重視していた（林 2004）。しかしそうした姿勢もまた，彼女たちを「犠牲者」として矯正支援の対象とすることで，主体的なセックスワーカー当事者の声を封殺してしまいかねない。

フレイザーは、フェミニズムの中心が貧困のような「経済的」不公正から性暴力のような「非経済的」不公正へとスライドしていったことで、経済的不公正を是正するための公的支出をできるだけコストダウンしたいネオリベラリズムの教義と共鳴し始めたと論じていた（Fraser 2013）。今回の「抜本的見直し」もまた、こうした文脈において再考される必要があるだろう。

（かただ・かおり 法政大学社会学部准教授）

【参考文献】

- Fraser, Nancy (2009) "Feminism, Capitalism and the Cunning of History," *New Left Review*, 2 (56) : 97-117 (= 2011, 関すみ子訳「フェミニズム, 資本主義, 歴史の狡猾さ」『法学志林』109 (1) : 27-51).
- (2013) 'How feminism became capitalism's handmaiden - and how to Reclaim it, *the Guardian*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/oct/14/feminism-capitalist-handmaiden-neoliberal> (最終閲覧日: 2021年4月30日).
- 藤目ゆき (1999) 『性の歴史学——公娼制度・墮胎罪体制から売春防止法・優生保護法体制へ』不二出版
- 五味百合子 (1973) 「売春対策と婦人保護の現状と課題」『ジュリスト 現代の福祉問題』no.537
- (1995) 「『婦人福祉』を新たに考える」林千代編『現代の買売春と女性』ドメス出版
- 林千代編 (2004) 『女性福祉とは何か——その必要性と提言』ミネルヴァ書房
- 林千代 (2008) 「総合的な女性支援策の必要性」林千代編『「婦人保護事業」50年』ドメス出版
- 堀千鶴子 (2004) 「社会福祉を支える女性」林千代編『女性福祉とは何か』ミネルヴァ書房
- (2008) 「婦人保護事業の対象把握をめざして」林千代編『「婦人保護事業」50年』ドメス出版
- (2020) 「困難な問題を抱える女性の状況と支援——求められる新たな制度と人権擁護の視点」『月間福祉』2020年7月号
- 一番ヶ瀬康子・古川考順編 (1986) 『講座社会福祉7 現代家族と社会福祉』有斐閣
- 戒能民江・堀千鶴子 (2020) 『婦人保護事業から女性支援法へ——困難に直面する女性を支える』信山社
- 要友紀子 (2017) 「性風俗で働く人々と“女性自立支援”」『立教大学ジェンダーフォーラム年報』第19号
- 堅田香緒里 (2012) 「社会保障・社会福祉における排除と包摂」『労働再審6 労働と生存権』大月書店
- (2012) 「女／貧困／福祉」『現代思想』40 (15) : 114-125
- (2017) 「対貧困政策の新自由主義的再編——再生産領域における『自立支援』の諸相」『経済社会とジェンダー』2 : 19-30
- 大沢真理編 (2002) 『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法 (改訂版)』ぎょうせい
- 佐藤恵子 (2010) 「DV防止法制定に伴う婦人保護事業の変容——A県婦人相談所における変化を中心に」『青森保健大雑誌』11号
- 須藤八千代 (2010) 「『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』12
- (2011) 「婦人保護施設の現在とその理論的検証」『社会福祉研究』13
- 杉本貴代栄 (1997) 『女性化する福祉社会』勁草書房
- 竹信三恵子・戒能民江・瀬山紀子 (2020) 『官製ワーキングプアの女性たち』岩波書店