

| | |
|--------------------------------|-------|
| 第4回 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 | 参考資料4 |
| 平成30年10月24日 | |

平成24年度保健福祉調査委託費
(先駆的ケア策定・検証調査事業)

〈婦人保護事業等の課題に関する検討会のこれまでの議論の整理〉

婦人保護事業等の課題に関する検討会

平成25年3月

検討の趣旨

婦人保護事業は、昭和31年に制定された売春防止法に基づく事業であるが、その後の時代の変化に合わせて、家庭関係の破綻、生活の困窮等生活を営む上で困難な問題を有する女性などに事業対象を拡大し、また、平成13年からは、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」という。）に基づく被害者保護の役割が定められるなど、現に支援や保護を必要とする女性の支援に大きな役割を果たしてきた。

しかしながら、根拠法である売春防止法の規定については、制定以来、基本的な見直しは行われておらず、法律が実態にそぐわなくなっているのではないかと、また、「婦人」、「保護更生」、「収容保護」といった用語を見直すべきではないかとの問題提起がなされている。

これを踏まえ、厚生労働省の研究事業の一環として、「婦人保護事業等の課題に関する検討会」を設け、婦人保護事業等の課題について検討を行ったものである。

本稿の位置づけについて

上記のように婦人保護事業は、現に支援や保護を必要としている多くの女性への支援・保護に関し、売春防止法の枠組みを超えて、大きな役割を果たしており、支援を行っている現場からは、実態に即した新たな枠組みに見直すことが望まれている。

本稿は、現在の売春防止法を根拠とする婦人保護事業を見直すことを想定して行ったこれまでの議論の整理を行ったものである。具体的には、本検討会において課題とされた事項についてどのように対応すべきかを〔検討案〕として示し、実現に向けて更に検討が必要な点を〔検討案の論点〕として示している。

今後、婦人保護事業の改善や見直しの検討に当たっては、本検討会におけるこれまでの議論が十分に踏まえられることが期待されるものである。

課題1. 用語の見直しについて

[テーマ]

婦人保護事業で使用されている用語の多くは売春防止法を根拠としているが、その用語を見直す必要があるとの指摘を踏まえ、見直しを行うべきではないか。

[現状と課題]

婦人保護事業の根拠法である売春防止法は、昭和31年5月の制定以来、基本的な見直しはこれまで行われてこなかった。そのため、使用されている用語も当時のままであり、この間の社会の変化等に対応できていない。その結果、現在行われている事業の実態と、それを表現する用語がかけ離れてしまっており、また、用語によっては、現在においては差別的ともとれる表現が使われているとの指摘がある。このため、少なくとも、売春防止法第4章において使用されている用語については、実態に即した適切な用語に改めることを検討する必要がある。

- ・「婦人」、「収容」、「婦人相談所」、「婦人相談員」、「婦人保護施設」、「保護更生」、「収容保護」、「指導」など（「要保護女子」については別項）

[検討案]

例えば、以下のように改めることを検討してはどうか。

- | | | |
|----------|---|---------------------------------|
| 「婦人」 | → | 「女性」 |
| 「収容」 | → | 「入所」 |
| 「婦人相談所」 | → | 「女性相談所」 |
| 「婦人相談員」 | → | 「女性相談員」あるいは「女性支援員」あるいは「女性支援専門員」 |
| 「婦人保護施設」 | → | 「女性保護施設」あるいは「女性支援施設」 |
| 「保護更生」 | → | 「保護及び自立支援」 |
| 「収容保護」 | → | 「保護する」 |
| 「指導」 | → | 「支援」「援助」「指導」など |

[検討案の論点]

法律改正を行う場合には、売春防止法その他章の部分との関係、他法令での用語法との整合性等の法制面の課題について検討する必要がある。

また、婦人相談所等の名称変更は、象徴的な意義は大きいものの、本来の

法的な効果（権利義務の形成等）の違いは基本的にはないことに留意する必要がある。

課題2. 婦人保護事業の対象となる女性の範囲について

[テーマ]

婦人保護事業の対象となる女性の規定に関し、表現や対象範囲について検討すべきではないか。

[現状と課題]

婦人保護事業の対象となる女性の範囲については、売春防止法第34条第2項において、「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」という。）」と定められている。

また、DV防止法において婦人保護事業の対象とされる「被害者」については、同法第2条第2項において「配偶者からの暴力を受けた者」と定められている。

詳細については、「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」の施行に対応した婦人保護事業の実施について」（平成14年3月29日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）において、次のように規定されている。

- ア 売春経歴を有する者で、現に保護、援助を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た後婚姻を解消した者であって、当該配偶者であった者から引き続き生命又は身体に危害を受けるおそれがあるものを含み、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にあると認められる者
- * 恋人からの暴力被害女性等ウに該当しない者についても、エの運用において対応

加えて、人身取引行動計画2009（平成21年12月犯罪対策閣僚会議）において婦人相談所による被害者女性の保護が規定されていることから、人身取引被害者も対象となっている。

上記のように、婦人保護事業の対象者は、売春防止法に規定された要保護女子であったが、DV防止法では、同法に規定された被害者も婦人保護事業による保護等を受けることができることとされているほか、通知により、運用上、対象者を拡大してきている。

このような状況を踏まえて、婦人保護事業の対象者に係る規定を見直すべきではないかとの指摘がある。

[検討案]

婦人保護事業の対象者の規定を実態を踏まえて見直し、包括的な定義及び具体的な定義を設けることとし、包括的な定義として以下のような趣旨の定義を置くことを検討してはどうか。

「家族関係の破綻、生活困窮、売春等性暴力被害その他生活を営む上で困難な問題を有しており、現に保護及び支援を必要とする女性」

具体的な定義として以下のような趣旨の定義を置くことを検討してはどうか。

① 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た後婚姻を解消した者であって、当該配偶者であった者から引き続き生命又は身体に危害を受けるおそれがあるものを含む。また、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。）

② 配偶者以外の親族、交際相手からの暴力を受けた者

③ 売春の経験（又は売春を強要された経験）を有する者で、現に保護、支援を必要とする状態にあると認められる者

④ 人身取引被害者

⑤ 家族関係の破綻、生活困窮、性暴力被害その他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、支援を必要とする状態にあると認められる者

（注1）「売春」については、今日では売春そのものを主訴として保護される女性は確かに減少しているが、保護された女性に売春の経験の有無を尋ねると有りとの回答も一定程度あり、主訴ではないものの売春が保護に至る大きな要因となっているとの指摘もある。また、売買春が昔とは形を変えて存在しているとの指摘も踏まえ、「売春」という語を残すこ

とが適当ではないか。ただし、「売春」という言葉自体を見直す必要があるとの意見もある。

(注2) 売春の経験のある女性と、その他の対象とする女性との並び順については、婦人相談所の来所相談の主訴として最も割合が高い配偶者からの暴力被害を受けた女性を最初に規定し、関連して親族や交際相手からの暴力を受けた女性を二番目に規定し、三番目に売春の経験を有する者、四番目に人身取引被害者とするのが適当ではないか。

現行の通知のEに該当するような、具体的な要因には触れず、状況として保護や支援を必要としている女性を最初に規定した場合には、二番目以降に規定するDV被害者等の女性をすべて含むこととなるので、この事項は最後に規定することが適当ではないか。

(注3) 性暴力被害者については、単独で項目立てすべきとの意見もある。ただし、特に急性期における医療的ケアなど婦人保護事業の領域だけで完結できない部分も多いことから、性暴力被害者について単独で項目立てせず⑤のとおり併記した。

(注4) 「その問題を解決すべき機関が他にない」とすると、他の機関につながることが最優先とされてしまうおそれもあり、婦人保護事業内での対応も含めて、女性の視点に立ったその者にとって最も適切な支援に努めべきとの指摘も踏まえ、規定の仕方について更に検討してはどうか。

[検討案の論点]

法律上の事業の対象者の規定を改正し、拡大する場合には、定義の文言や、示す範囲等の法制上の課題、他施策（生活困窮者支援、性暴力被害者支援等）との関係をどう整理するか、国と地方との役割分担や財政負担等をどう考えるかなど、多岐にわたる課題について更に検討する必要がある。

課題3. 婦人保護事業における施設等に関する役割や機能について

[テーマ]

婦人保護施設、母子生活支援施設及び民間シェルターについて、婦人保護事業におけるそれぞれの役割や機能について見直すべきではないか。

[現状と課題]

(1) 婦人保護施設

平成22年度における婦人保護施設の定員に占める年間平均入所者の割合（利用率）は、全国平均で33.4%であり、10年前より10%以上減少している。月によっては誰も入所していないという施設もある。

一方、婦人相談所の一時保護件数はDV防止法の施行（平成13年）後に増加後、近年は横ばいの状態にある。このことから婦人保護事業による支援を必要としている者自体の数は減ってはいないと考えられる。

他方で、婦人保護施設の入所者が減少している要因としては、相部屋であること、老朽化していることなどが入所者のニーズに対応していないことなどが考えられる。中には、婦人相談所が必要以上に入所者を限定しているところもあるのではとの指摘がある一方、入所者本人の意向や集団生活への適応力等を考慮して婦人相談所の判断により入所に至らないケースもあるとの指摘もある。

また、現在、婦人保護施設は全国に49か所設置されているが、8県では設置されていない（休止中を含む）。さらに、設置されている県でも、婦人相談所又は婦人相談所の一時保護所と併設している施設が28施設あり、そうした婦人保護施設では、緊急避難的に一時保護を行うという一時保護所としての機能を優先せざるを得ないために、生活支援を受けながら長期入所が可能であるという本来の機能が十分発揮しづらい状況にあるとの指摘もある。

したがって、婦人保護施設の役割を明確にし、支援を必要とする女性のニーズに応えられるようにする必要がある。

また、業務内容については、売春防止法において「（要保護女子）を収容保護するための施設」とのみ規定されており、女性に同伴する児童についてはDV防止法と異なり、規定がない。

（2）母子生活支援施設

現行の売春防止法では、施設に関しては、婦人保護施設についてのみ規定されているが、母子生活支援施設においては、施設や自治体によって支援の内容に差はあるものの、DV被害を受けた母子世帯の受け入れを行っており、入所者全体に占めるDV被害者の割合は約6割となっている。また、婦人相談所の一時保護の委託先として106か所の母子生活支援施設が活用されており、DV被害者のシェルターとしても大きな役割を担っている。

（3）民間シェルター

現行法の下では、主にDV被害者等の一時保護の委託先として、あらかじめ

め婦人相談所と民間シェルターが委託契約を結び、利用が必要な時に婦人相談所からの一時保護委託を受けている。他方で、民間シェルター自体の機能として、婦人相談所からの一時保護委託によらない利用や自立支援、退所後の支援、電話相談等の機能を有している。

[検討案]

婦人保護事業の各施設等の役割や機能については、婦人相談所等も含めて、総体的・全体的に見ていくことが重要であり、相談から自立までの流れに即してそれぞれの施設等が果たすべき役割、対象となる女性の範囲や、保護や支援の具体的内容について、広域的な利用が必要な場合も含めて整理する必要がある。

その中で、婦人保護施設の業務内容については、入所した女性（女性がその家族を同伴する場合にあっては、女性及びその同伴する家族）を保護するとともに、その生活等を支援することにより自立を促進し、併せて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設として新たに機能を明確化することを検討してはどうか。

次に、母子生活支援施設については、婦人保護施設が果たすべき役割を全国的に確保するため、DV被害者を受け入れている母子生活支援施設のうち、単身女性の受け入れ等が可能な施設について、婦人保護施設としても位置づけるなど、母と子どもそれぞれを支援する児童福祉施設の機能に加えて、婦人保護施設としての機能を担うことを検討してはどうか。

母子生活支援施設の施設間、自治体間の差については、別途「社会的養護の課題と将来像」に沿って全ての母子生活支援施設の支援機能を高めていくとともに、広域利用を促進することが必要ではないか。

また、民間シェルターについては、婦人保護事業の新たな担い手として位置づけることを検討してはどうか。例えば、一定程度の要件を満たす者が行う保護及び支援について、第二種社会福祉事業に位置づけて都道府県や市が援助の委託を行う仕組みとすることを検討してはどうか。

[検討案の論点]

婦人保護施設の目指すべき施設運営の在り方について、通知により指針を

示す場合には、施設運営の実態について把握し、着実に検討を進める必要がある。

法律の規定上、婦人保護施設の役割を明確にする場合には、変更する点を明らかにした上で、他施策との関係、財政上の措置のあり方などについて調整・検討する必要がある。

また、母子生活支援施設に法律上婦人保護施設の役割を担わせるには、現在それぞれの施設の目的・役割、設置主体、措置・入所の決定主体、措置費の支弁単価（特に事業費）等が異なっているが、これをどう考えるか検討する必要がある。

民間シェルターを予算事業として実施する場合には、事業の委託主体、実施主体（社会福祉法人、NPO法人等）、実施基準（施設、設備、職員配置等の基準）等の事業の詳細について検討する必要がある。

民間シェルターを法律に位置づける場合には、上記に加え、婦人相談所（一時保護を含む）、婦人保護施設との役割分担、自治体の役割分担等について検討する必要がある。

課題4. 婦人相談員の在り方について

[テーマ]

婦人相談員の在り方全般について、現行制度の問題点等を踏まえ見直すべきではないか。

[現状と課題]

売春防止法では、「婦人相談員は、非常勤とする。」とされている。このため、自治体によっては、継続して任用されてきた非常勤職員が、任期満了後に任期の更新がされないという取扱い（いわゆる「雇止め」）がなされていることから、経験が蓄積されず、専門性が確保できないのではないかとの指摘がある。

他方、常勤の場合には、他部門への人事異動があり、必ずしも専門性の確保にはつながらないのではないかとの指摘もある。

また、売春防止法上、婦人相談員の業務内容は、「(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、及びこれらに附随する業

務を行うものとする。」とされているが、委嘱の要件は、「社会的信望があり、かつ、職務を行うに必要な熱意と見識を持っている者」とのみ規定されており、具体的な専門的な能力については要件としていない。このため、業務内容を踏まえ、婦人相談員の専門性を確保するための方策を検討する必要があるのではないか。

[検討案]

専門性の向上に関しては、経験年数の少ない相談員でも一定の専門性を発揮できるよう相談業務に関する指針の策定や研修の充実などの対応を検討してはどうか。

非常勤職員のいわゆる「雇止め」については、制度的には今でも再度同一の職務に任用することが排除されているわけではないので、専門性確保の観点から現場での運用改善について働きかけ等ができないか検討してはどうか。

また、すでに実態として常勤職員が2割程度存在していることや、常勤職員に相当する業務量を担っている場合もあることから、相当の知識経験を有する者については常勤とすることもできる旨の規定を加えることを検討してはどうか。その際、常勤職員が専門職として常に相談業務に従事できるようにするための方策について検討してはどうか。

任用要件として一定の資格、能力、経験等を求めることや、女性相談業務に関わる専門職を設けることについては、上記の見直しの影響や、他の制度等を踏まえて検討してはどうか。

人口規模に応じた配置基準の設定についても、同様に検討してはどうか。

[検討案の論点]

婦人相談員について、相談業務の指針の策定、研修内容の充実などの運用面での見直しについては、着実に検討を進める必要がある。

非常勤職員を継続して任用できるよう、運用上の改善を求めることについては、自治体関係者の理解を得る必要がある。

法律を改正し、婦人相談員の業務内容、役割を見直す場合や、常勤を認めることとする場合には、地方公務員法等との関係など法制面や、財政上の措

置の在り方など財政面等について検討する必要がある。

任用要件については、現在兼務している他職種（母子自立支援員等）との関係について、資格制度については、資格制度の内容（求める資質・能力、養成システム、試験、実施・管理体制など）について、検討する必要がある。

また、人口規模に応じた配置基準については、実態を把握した上で、業務の内容、業務の必要量について、検討する必要がある。

これら任用要件、資格制度、配置基準を法令などで新たに規定する場合には、上記に加え、規制改革や地域主権改革などとの整合性や財政面等について更に検討する必要がある。

課題5. 婦人相談所の役割について

[テーマ]

婦人相談所の役割について見直すべきではないか。

[現状と課題]

婦人保護事業の中核をなす婦人相談所の果たす役割は非常に大きなものであること、また、新たな枠組を考える場合においてもその重要性は増すことになることから、相談業務や一時保護業務の質の向上を図っていくことが必要である。他方で、婦人相談所の相談業務や一時保護業務の内容について具体的な指針等が存在していない。

[検討案]

婦人相談所の相談業務や一時保護業務の質を向上させるためには、婦人相談所の役割や業務内容を明確化することが必要であり、業務標準化及び専門性の確保のためのガイドライン等の策定や職員研修の充実について検討してはどうか。

[検討案の論点]

婦人相談所の役割について、通知により運用上明確にする場合には、現場での実行可能性を考慮しつつ、着実に検討を進める必要がある。

課題6. 都道府県と市の役割分担の見直し

[テーマ]

婦人保護事業における市の役割を見直すべきではないか。

[現状と課題]

都道府県については、売春防止法上、婦人相談所を設置し、行うべき業務が明記されている。しかしながら、市については、①DV防止法に基づく配偶者暴力相談支援センターの設置についても努力規定であり、②婦人相談員を委嘱することは任意であり、市の役割については法律上の位置づけが明確ではない。

一方、大都市を抱える都道府県など一部の都道府県では、夜間や緊急時を除いて基本的に管内の市が一次的な窓口対応をすべて担っており、一時保護等婦人相談所の機能が必要な場合のみ、都道府県が直接対応しているところもある。

[検討案]

婦人保護事業における都道府県と市の役割については、現在婦人相談所が担っている役割を踏まえ、関係者の意見を聴取して検討してはどうか。

[検討案の論点]

都道府県と市との役割を変更する場合には、法律改正を必要とする。都道府県又は市の行う業務の範囲、財政上の措置のあり方、地域主権改革との関係等について検討する必要がある。

課題7. 根拠法の見直し

[テーマ]

婦人保護事業の根拠法である売春防止法を改正し、新たな法制度を創設すべきではないか。

[現状と課題]

婦人保護事業の根拠法は、売春防止法の第4章（第30条から第40条まで）であるが、制定以来基本的な見直しは行われておらず、法律が実態にそぐわなくなっているとの指摘があり、検討する必要がある。

[検討案]

現在の売春防止法から第4章（第34条から第40条まで）を根拠とする婦人保護事業について、新たな法制の検討をしてはどうか。

なお、女性に特化した新たな法制の検討に当たっては、広く国民の理解を得ることが必要であり、様々な意見が想定されるが、女性であるがために支援を必要としている女性が現に数多く存在しているという現実を踏まえ、これに対応する必要があるのではないか。

[検討案の論点]

法律改正により新たな根拠法を設けるとすれば、これまでの事業を一旦廃止し、新たな事業として位置づけ直すことが必要であり、その場合には、事業の目的、内容、財政措置等について抜本的に見直すこととなる。このため、法改正を行う場合の影響について法制面、財政面、国と地方の役割の面などから十分に検討する必要がある。

また、事業を維持したまま単に根拠法のみを移すという考え方もありうるが、その場合、象徴的な意義はともかく法制的には、権利義務の形成等の効果が乏しいことから立法の必要性等が十分に説明できるかどうか更に検討が必要である。

さらに、現行の売春防止法の第4章を削除した場合、同法の目的規定等その他の章にも影響は及ぶため、同法の体系やあり方について検討が必要となる。

今後の対応について

本検討会におけるこれまでの検討の結果は、以上に示したとおりである。課題ごとの部分でも示したとおり、課題によっては、運用上の改善に比較的早期にとりかけられるものから、婦人保護事業を超えた検討の上で法律改正が必要となるものまで、様々である。

具体的には、①婦人保護事業に関する指針の策定等の運用上の改善で対応の可能性のあるものについては、実態把握を進めつつ、婦人保護事業の関係者間での合意を形成しながら、実施に向け可能なものから着実に検討を進める必要がある。

また、②婦人保護事業の改善のために法律上の対応が必要なものについては、その実現に向けて、他制度との整合性等の法制面、財政上の措置のあり方等の課題について、厚生労働省を始め関係府省、自治体（地方六団体）等が調整しながら、検討を進める必要がある。

さらに、③婦人保護事業の枠を超えて法律上の対応が必要なもの（売春防止法の法体系や、女性に対する暴力の被害者支援のあり方に関するものなど。主に課題1、2、7）については、広く国民の理解を得る必要がある。また、政府において議論する場合には、厚生労働省の所管を超えた検討を要することから、男女共同参画会議などでの議論の必要性にも留意する必要がある。特に、売春防止法の他の部分との関係や、暴力被害者支援との関係について調整が重要となる。

これらの実現は、いずれも容易なものではないが、婦人保護事業が時代の要請に適った役割を果たすために重要な論点であり、本検討会としては、今後、政府において積極的な検討を進め、実現に向けた取組が着実に前進することを期待するものである。

婦人保護事業等の課題に関する検討会 委員名簿

(○は座長)

| | |
|------------------|---------------------------|
| 新井 篤 | 群馬県女性相談所所長 |
| 大塩 孝江 | 全国母子生活支援施設協議会会長 |
| ○戒能 民江 | お茶の水女子大学名誉教授 |
| 栗原 博 | 東京都福祉保健局少子社会対策部育成支援課長 |
| 近藤 恵子 | NPO法人全国女性シェルターネット共同代表 |
| 竹内 景子 | 婦人相談所長全国連絡会議会長 |
| 竹下 和子 (黒田 佳子) | 全国婦人相談員連絡協議会会長 (前 //) |
| 堀 千鶴子 | 城西国際大学福祉総合学部准教授 |
| 湯澤 直美 | 立教大学コミュニティ福祉学部教授 |
| 横田千代子 | 全国婦人保護施設等連絡協議会会長 |
| 吉村マサ子 | 全国母子寡婦福祉団体協議会会長 |

(五十音順・敬称略)

婦人保護事業等の課題に関する検討会 検討経過

第1回 平成24年6月26日

○議題

- ・厚生労働科学研究報告(戒能委員・湯澤委員・堀委員)
- ・全国婦人保護施設等連絡協議会(横田委員)よりプレゼンテーション
- ・婦人保護事業の対象者の定義・範囲 など

第2回 平成24年7月19日

○議題

- ・NPO法人全国シェルターネット(近藤委員)よりプレゼンテーション
- ・全国母子生活支援施設協議会(大塩委員)よりプレゼンテーション
- ・婦人保護事業における施設等の役割 など (及び前回の続き)

第3回 平成24年8月23日

○議題

- ・婦人相談所長全国連絡会議(竹内委員)よりプレゼンテーション
- ・全国婦人相談員連絡協議会(黒田委員)よりプレゼンテーション
- ・婦人相談員の役割
- ・都道府県(婦人相談所)・市町村の役割 など (及び前回までの続き)

第4回 平成24年10月9日

○議題

- ・これまでの議論の整理

第5回 平成24年12月11日

○議題

- ・これまでの議論の整理