HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	国と地方公共団体の取組からみる日本の「生理の貧困」
Author(s)	孫, 詩彧
Citation	教育福祉研究, 29, 15-28
Issue Date	2026-01-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/99006
Type	departmental bulletin paper
File Information	003-0919-6226-29.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

国と地方公共団体の取組からみる日本の「生理の貧困」

孫　　詩　彧

1．はじめに

本稿では、日本における「生理の貧困」に関する国や地方公共団体の取組の現状と課題を明らかにする。分析資料は内閣府男女共同参画局 HP で公開される 1 . 地方公共団体の取組、2 . 地域女性活躍推進交付金（拡充）、3 .「『生理の貧困』が女性の心身の健康等に及ぼす影響に関する調査」（以下「生理の貧困」調査）の 3 つを用いる。

これらの資料を選定した理由は 3 点ある。第 1 に、いずれの資料も国の公式データとして全国に公開されており、「生理の貧困」に関する日本の政策対応を検討するうえで最も包括的かつ信頼性の高いものである。第 2 に、3 つの資料はそれぞれ、制度として国の財政的支援スキーム、知識基盤として現場における地方公共団体の取組、実態把握のための調査と異なるレベルの現状を表すもので、政策の多層的な構造を捉えることができる点で相互補完的である。第 3 にこれらの資料は「生理の貧困」という社会問題を、国がどのように可視化し、制度化しようとしているかを示す政策的言説でもある。

ここからはまず国際的な視点から議論の文脈と背景を整理したい。「生理の貧困」（Period Poverty）が話題になるまえから、月経衛生について国際開発分野において月経衛生対処（Menstrual Hygiene Management:MHM）の研究が行われていた。UNICEF の定義によれば、MHM とは「清潔な経血処置用品を使用して月経を吸収または収集し、それらを必要に応じて石鹸と水でプライバシーが確保された環境で交換でき、使用済みのモノを安全に処分する施設にアクセスできること」を指す（UNICEF,2019:8 ）。低中所得国における不適切な MHM が女子生徒の出席率、集中力の低下につながるため、社会的排除を防ぐ意味で、適切かつ清潔な月経対処が必要であると論じられる。MHM が確保されることは、教育機会の平等、女性のエンパワーメントや心理的ウェルビングの向上に寄与することも明らかにされた（Hennegan, et al.2019、杉田・新本, 2022）。

そこで 2010 年代半ばに「生理の貧困」という用語はイギリスにおいて使われ、社会的関心を集め始めた。2014 年に Laura Coryton 氏による生理用品への課税廃止運動「Stop Taxing Periods」や 2017 年に Amika George 氏が立ち上げた生理用品の無償提供運動「Free Periods」などが、「生理の貧困」という概念の普及に寄与した。やがてイギリスは 2022 年 1 月に生理用品への付加価値税を完全に撤廃し、スコットランドでは 2022 年 8 月 15 日から生理用品を必要とするすべての人への無償提供が自治体や教育機関に義務付けられた。以降、従来の低中所得国に限らず、高所得国を対象とした月経体験の評価モデルなども開発され、施策や社会実践の測定が進められている（Barrington, et al.2021）。

こうした文脈において改めて「生理の貧困」とはなにかを整理すると、アメリカ医学女性協会（American Medical Women's Association:AMWA, 2019）の定義は最も参考になる。AMWA は「制約により、適切な生理用品、衛生設備、教育へのアクセスが制限される状態」と「生理の貧困」を記述しながら、この制約が単に生理用品の入手困難という物理的・経済的側面だけでなく、適切な衛生環境の欠如や月経に関する知識不足なども含まれる包括的な概念であることを強調してきた。「生理の貧困」が健康格差、教育機会の損失、社

会的スティグマの強化につながることを指摘し、AMWA はこれを公衆衛生上の重要課題として位置づけた。

ところが日本では、「生理の貧困」問題に対する認識が国際的にみて遅れている。2010 年代後半から「生理の貧困」という概念が徐々に認識されるようになったが、社会的議論として本格化したのは 2020 年以降である。NPO 法人「ピリオド」（代表：谷口歩実氏）の活動や「# みんなの生理」プロジェクトが行われるなか、「生理の貧困」について 2021 年 3 月頃からマスメディアによって報道されるようになった。なおこの間は新型コロナウイルス感染症（以下「コロナ」）の影響も認識の広がりを加速した。失業や収入減少、または外出の自粛による生理用品へのアクセス制限で、生理用品を手に入れられない人たちの増加が報告された。

本稿は内閣府男女共同参画局「生理の貧困」で紹介される 3 つの事業を整理・分析することで、どのような取組が行われ、生理用品を無料配布する際の内容や対象、方法、配布時期、経費の調達元などを明らかにする。「生理の貧困」が話題になって 5 年間の推移を通して、日本の取組の到達点と課題を考察する。

本稿が用いる資料から各種調査・取組を時間順で整理すると、「地方公共団体の取組」第 1 回調査によると早くて 2021 年 3 月 15 日から生理用品の無料配布を開始した地方公共団体があった。続いて 2021 年 3 月 16 日の閣僚会議で地域女性活躍推進交付金の拡充が決められ、交付金を活用した取組が記録された。そして 2022 年 2 月に厚生労働省による「生理の貧困」調査が実施された。本稿は議論の便宜上、まずこの調査の整理を行い、「生理の貧困」に関する実態と全体像を確認する。そのうえで交付金制度のレビューとそれを活用した取組を考察する。最後に 5 回分の調査で集められた 4,605 本の情報が示す「地方公共団体の取組」に焦点を当てて分析する。

2．「生理の貧困」調査

厚生労働省は 2022 年 2 月 3 日から 6 日にかけて「『生理の貧困』が女性の心身の健康等に及ぼす影響に関する調査」をインターネットで実施した。日本ではじめて全国規模で行われた「生理の貧困」調査として、生理用品の入手に困る人の存在と「生理の貧困」が健康や生活に与える影響を明らかにした。

この調査は、「生理の貧困」問題が顕在化し、地方公共団体による生理用品の提供や相談支援なども進められているなか、「生理の貧困」にある「女性の分布や心身の健康状態、社会生活への影響などについて詳細は把握されていない」点を問題視して企画された。調査は 18 歳から 49 歳の女性 3,000 名を、全国 8 ブロック（北海道・東北・関東・東京・中部・近畿・中国四国・九州沖縄）別で抽出した。生理用品の入手困難経験の有無、対処法、身体的・精神的健康状態、社会生活への影響、公的支援制度の利用状況などを多角的に把握している。

調査の結果概要によると、8.1% の人が生理用品の入手に苦労した経験があり、特に 18–29 歳の若年層や年収 300 万円未満の層で割合が高かった。主な理由は「収入が少ない」「自分のために使えるお金がない」といった経済的要因である。対処法としては「交換の頻度を減らす」「ティッシュや布で代用する」などが多く、かぶれ・かゆみといった身体的不調が多数報告された。

また、精神的影響も深刻で、入手困難を経験した層の約 7 割が心理的苦痛を経験し、この数は困難のない層の倍以上であった。さらに、生理用品の入手困難は予定の断念や仕事・学業・家事への支障など、日常生活にも広く影響していた。一方で、公的支援の認知率や利用率は低く、制度を知らない人が多いだけでなく、「恥ずかしさ」や「他人の目」を理由に利用を控える傾向も見られた。

以上の調査結果に対して東京大学の大須賀穣氏による「専門家からのコメント」が厚生労働省の HP に掲載されている。コメントの全文は次の通

りである。

「不衛生な生理への対応は局所のかゆみ、かぶれ、おりもの異常の原因になるだけではなく、腹膜炎や不妊症という重大な健康障害の原因ともなります。

本来の生理用品以外の布やトイレットペーパーで代用すべきではありません。

また、長時間同じ生理用品を用いることも不衛生です。

衛生的な対応には自治体などからの無料配布などを利用できる場合もあります。

局所を過剰にこするなど不必要な刺激は避けて清潔に保つことが第一です。

衛生的な生理への対応は個人の問題であるのみでなく、社会の問題でもあります。」

一見、このコメントは正しいことばかり言っているようであるが､少なくとも３つの課題がある。まず内容について、医学的根拠があいまいであるにもかかわらず、局所的な症状から重篤症状までひとくくりにして論じられ、月経の対処と健康障害の間に単純な因果関係が存在するように語られた。「不衛生」という言語は繰り返し出現するにもかかわらず、定義がないまま、生理用品の代替品を全面否定するように使われた。不衛生だから代用すべきではない、という断定的表現は、本来調査が光を当てようとする経済的・文化的・環境的多様性を考慮していない。

そして言説的にも専門家が一般人に対する啓蒙的・教育的で書かれるトーンが強い。加えて「不衛生」などスティグマを強化するような言い方が、月経や「生理の貧困」を経験する当事者の客体化につながる。そもそも生理用品の代表品使用は当事者にとって知識不足ではなく、経済的・社会的要因などによるものだと調査で解明されたにもかかわらず、コメントではこうした当事者の視点を過小視している。

さらに、文末では月経対処が社会問題であると指摘しながら、文章全体は月経の衛生管理を個人の行動選択の問題として強調していることに、社会問題への認識の浅さが表れている。「衛生的な対応には自治体などからの無料配布などを利用できる場合もあります」の一言で、具体的な支援へのアクセス方法や、支援制度の限定性・不十分さについて言及せず、地域差により多くの人々がまだ支援にアクセスできない状態も避け､単なる「自治体から無料配布がある」から、個々人は「自己責任で清潔な衛生管理をしなさい」というメッセージを発しているように読み取れる。

以上、日本でははじめて全国規模の調査で「生理の貧困」の実態が部分的に解明され、次章から紹介する財政的支援と地方公共団体の取組につなげられた。一方、課題が複合的であることに対する認識の足りなさは専門家の見解から確認された。

３．地域女性活躍推進交付金（拡充）

続いて国の財政的支援スキームを確認する。地域女性活躍推進交付金（以下「交付金」）は「交付要綱」によると、地域の実情に応じた女性活躍推進や困難を抱える女性への支援を可能にする重要な財政支援制度として、女性のキャリア形成支援から様々な困難を抱える女性への支援まで、幅広い分野をカバーし、地方公共団体が地域特性を活かした女性支援施策を展開するための基盤として位置付けられている。

こうしたなかで 2021 年はコロナの影響を受けて交付金は従来の施策に新たな支援枠を加えた。３月 16 日に開催された閣僚会議では、女性の就労促進や管理職登用の推進といった「活躍推進型」と困難を抱える女性に対する相談・就労支援を行う「寄り添い支援型」のほかに、孤独や孤立、不安を抱える女性への支援を重点化した「つながりサポート型」の創設が承認された。

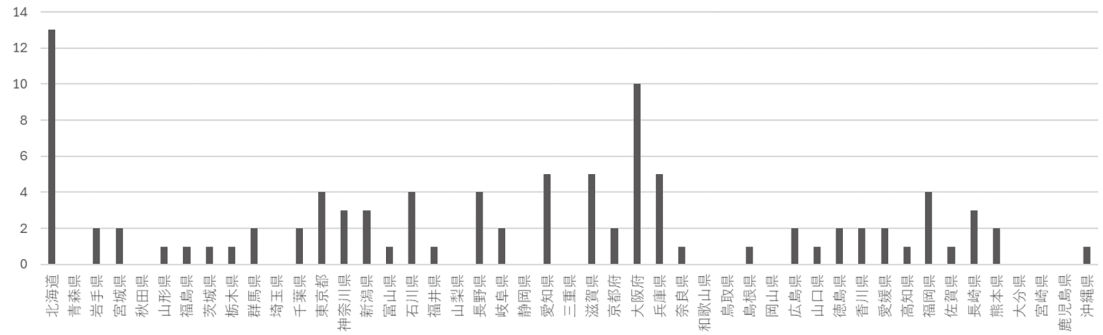
この「つながりサポート型」は原則として総事業費の４分の３（75%）以上を民間団体への委託に充てることを条件とし、１件あたり最大 1,125 万円とされた比較的高額な設定である。具体的な取組例としては、NPO による訪問相談、女性向け居場所や物品の提供、24 時間対応の電話・SNS 相談体制の整備、支援関係者によるケース会議や同行支援などが挙げられる。行政だけでは

届きにくい層への支援が目指されており、制度設計上、地域の民間団体と官公庁の協働体制が前提となっている点に特徴がある。

なおこの拡充した交付金では、「女性用品の提供」が明示的に交付対象事業に含まれている点は特筆に値する。これにより生理用品の無償提供を公的資金で制度的に可能とする明確な根拠となった。実際地方公共団体の取組は 2023 年 7 月 18 日時点で、「生理の貧困」に係る取組を実施している地方公共団体 950 のうち、地域女性活躍推進交付金や地域子供の未来応援交付金等を活用した団体は 221 で 23.3%、独自の取組と交付金の両方を活用したのは 50 で 5.3% である。2024 年 10 月 1 日時点の調査結果では交付金活用団体の割合が 926 団体中 17.1%、独自の取組も兼ねている団体は 5.3% である。生理用品の無料配布に関して恒常的・安定的な資金源確保が常に大きな課題であるなか、交付金を拡充させることで生理用品の提供が国庫補助事業の一環として正式に位置づけられ、「生理の貧困」への行政的対応の第一歩といえる。また、この制度は物質支援とともに「居場所の提供」「訪問型相談」「心理的ケア」といったソーシャル・サポートと一体化した支援が強調されている。すなわち生理用品を提供することで、社会との接点を持ちにくくなった女性たちにとって新たな「媒介」として機能する可能性も期待できる。

ここでは「地域女性活躍推進交付金（令和 3 年度実施（拡充）：つながりサポート型）を活用した取組概要」から、交付金（拡充）実施後の全国 97 団体の状況を概観する。まず各都道府県が実施する取組の数を図 1 で示した。ここからは特に北海道（13 件）と大阪府（10 件）が積極的に交付金を活用している様子が分かる。

図 1　地域女性活躍推進交付金（令和 3 年度実施（拡充）：つながりサポート型）を活用した取組の数：都道府県別



注：「地域女性活躍推進交付金（令和 3 年度実施（拡充）：つながりサポート型）を活用した取組概要」と事業詳細説明に基づいて筆者作成

また担当部署について地方公共団体の組織構成や事業の内容によって異なるが、男女共同参画関連部署（「男女共同参画課」「女性支援室」など）と福祉関連部署（「福祉課」「子育て支援課」など）が多くの事業を担当している傾向が見られる。ほかには「市民生活課」「市民協働推進課」などの市民生活関連部署、「総務課」「政策推進課」などの総務・企画関連部署も挙げられる。

実施する事業の概要と内実を精査したところ、生理用品の無料配布を行っていると明記したのは 97 件中 88 件（89.8%）である。なお、生理用品の配布はいずれも「相談に繋がるきっかけ作り」「事業の周知や相談・居場所の利用に結び付ける」、「生理用品等の物資を配布するイベントを月に 1 回程度実施した際、会話を通して、支援を必要とする方を見極め、一歩踏み込んだ聴き取り調

査を行うことにより、望まない孤独・孤立で不安を抱える女性の実態を把握」などとして位置付けられる。これらは交付金本来の目的に沿い、居場所やつながりの創出に寄与する。

以上交付金(拡充)の到達点を踏まえたうえで、次章では交付金を活用した事業も含め、2021年から5年にわたる各地方公共団体の取組を分析し、生理用品の無料配布が具体的どのように行われてきたかを明らかにする。

4．地方公共団体の取組

内閣府男女共同参画局では各地方公共団体の取組について2021年から合計5回分の調査を実施し、その結果をHPで公開している。本章の分析は公開されたデータ[1)]を基に行う。取組の内容を確認したところ、ほとんどの団体は生理用品（現物）の無料配布を行っている[2)]。それぞれの調査時期と把握できた団体数は表1の通りである。

表1のとおり、2021年以降、各地方公共団体による「生理の貧困」に係る取組が広がり、2021年から2023年にかけて右肩上がりで団体数が増えた。2023年調査時点をピークに全国地方公共団体数の半数を超え、2024年には減少傾向を示した。

表1　「生理の貧困」に係る地方公共団体の取組調査概要

調査時期	把握した団体数※1	全国地方公共団体数に占める割合※2	調査で記録される取組の総数※3
第1回（2021年5月19日時点）	255	14.2%	283
第2回（2021年7月20日時点）	581	32.4%	682
第3回（2022年7月1日時点）	715	39.9%	923
第4回（2023年7月18日時点）	950（221/50）	53.0%	1317（241）
第5回（2024年10月1日時点）	926（164/49）	51.6%	1400（184）

※1　第4回と第5回調査は「交付金を活用した取組」と「地方公共団体による独自の取組」と分けて集計している。括弧には「地域女性活躍推進交付金等の交付金を活用した取組を行っている地方公共団体」の数と、「独自の取組と交付金の活用による取組の両方を行っている地方公共団体」の数をそれぞれ表示した。
※2　e-Statデータで確認したところ、各調査時点に全国地方公共団体数は1794である。
※3　括弧には交付金を活用した取組の数。一つの団体に複数の取組が記録される場合があるため、総数は団体数より多い。

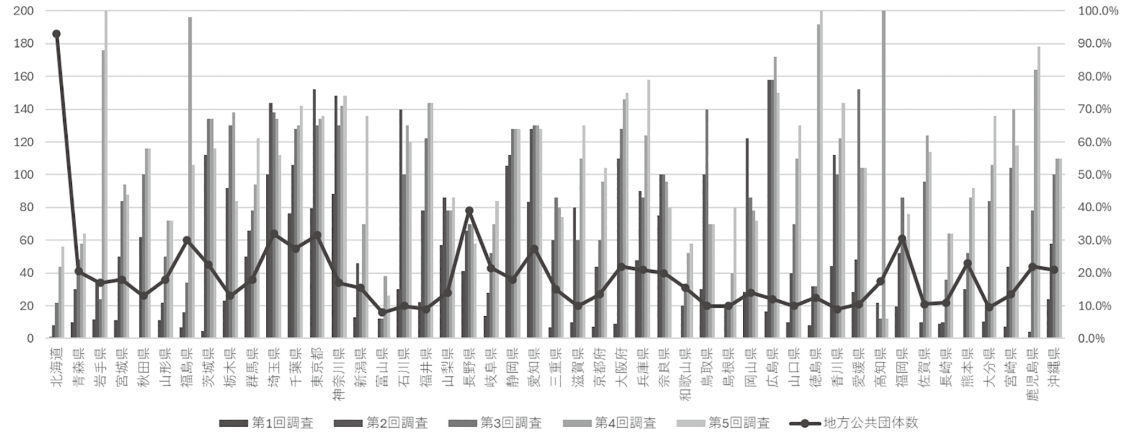
ここから本章は、（1）5回分の調査からみた各都道府県における取組状況の推移、（2）調査ごとでみる生理用品無料配布の時期と経費の調達元、（3）配布の内容、対象と配布場所・方法についてそれぞれ整理する。

4．1 各都道府県における取組状況の推移

この節は各都道府県において、「生理の貧困」に係る取組団体の分布状況と推移などを図表で示し、地域格差や全国でみる取組展開の概況を明らかにする。

まずは各都道府県の地方公共団体数において、「生理の貧困」に係る取組団体の割合を図2で示す。各都道府県の地方公共団体数はe-Statデータで算出する。

図２　各都道府県の地方公共団体数において「生理の貧困」に取り組む団体の割合

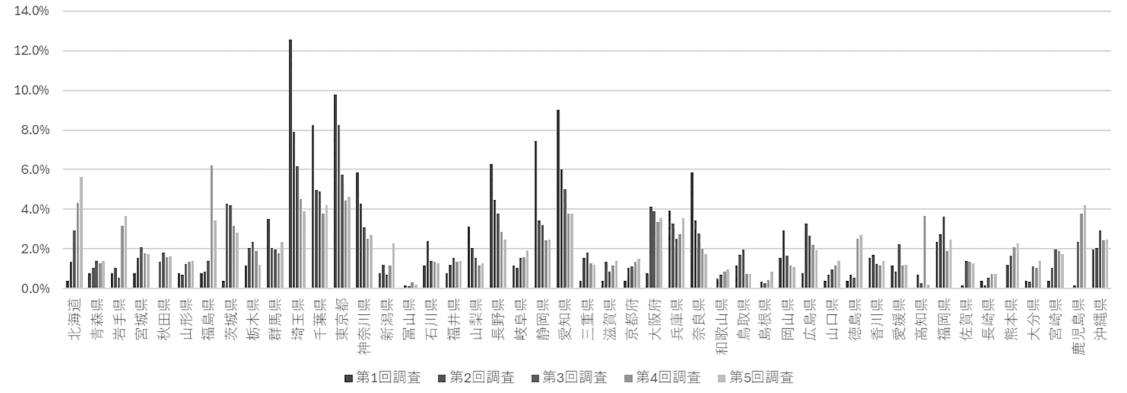


注：第１回分のデータは著者が集計・作成。第２回 -5 回分は内閣府男女共同参画局 HP で掲載される〈「生理の貧困」に係る地方公共団体の取組概要〉に基づいて作成。

図２によると、2021 年から 2024 年にかけて、「生理の貧困」に係る取組を行う地方公共団体の割合は全国的に増加傾向が確認され、全体として取組は急速に拡大したことが分かる。また、都道府県別にみると、岩手県、徳島県、高知県など、一部の地域では取組割合が短期間で 100% 近くに達するなど、劇的な推移が観察された。一方で、５回目調査時点でも取組が広がっていない地域も存在する。こうした推移は集計上の手続きに一因があるとも考えられるが、全国的で見て取組に明確な地域格差が認められる。特に東北地方の一部、関東、近畿、九州の主要都市圏においては、平均を上回る割合で取組が進行しており、地理的条件や行政主導の差異が背景にあると考えられる。

次に毎回の調査に把握される実施団体の総数における、各都道府県団体の割合を算出して図３で示した。

図３　各回調査で把握する団体総数における都道府県別の割合



注：内閣府男女共同参画局 HP「１．地方公共団体の取組」に基づいて作成。

図３は主に地域ごとの取組の推移を明らかにした。５回分の結果を通じて確認できたのは、取組の展開における「拡散の段階性」と「地域構造との連動性」である。2021 年の初期段階（第１、2 回調査）では東京都、埼玉県、静岡県、愛知県など、人口規模が大きく、行政資源や市民活動が相対的に豊かな大都市圏において、全国比で高い割合を占めていた点である。これらの地域では、市民団体や NPO、地方公共団体の対応が早期に動き出し、「生理の貧困」が社会問題として認知され始めた初期から可視化された。

一方、第３回調査（2022 年７月）以降ならびに第４、5 回調査では、東北（岩手・福島）、九州（鹿児島・熊本・宮崎）、四国（徳島）、中国地方（高知）など、大都市ではないところにおける比率が急伸した。これは、政府の財政的支援策や報道の影響、また一部の地方公共団体の強い関与が後押ししたものと考えられる。

なお、一貫して割合の低い県（富山、島根、和歌山、佐賀、長崎など）も存在し、支援活動の「空白地帯」が構造的に残存していることが明らかとなった。これらの地域では、地方公共団体による認知や制度化が遅れている可能性、また市民社会による発信の弱さなどが背景にあるかもしれない。

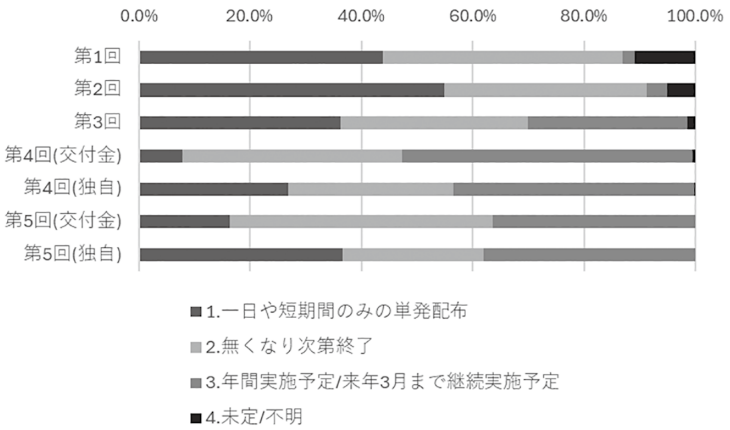
以上の分析から、「生理の貧困」に係る取組は、都市部から地方部へと波及する段階的展開をたどっており、特定地域に集中するという初期の偏在傾向は徐々に解消されつつあることが確認された。ただし、全国的拡大の過程においてなお対応の遅れが見られる地域も存在しており、取組の定着・継続性を支える地域間の政策的支援と、草の根活動の活性化が不可欠である。

４．２生理用品無料配布の時期と経費の調達元

都道府県別の状況をレビューした後、第２節からは時間軸の推移に焦点をあてて分析を進める。

まずは生理用品の無料配布が行われる時期を確認する。ここでいう時期とは、無料配布事業の継続期間である。男女共同参画局の調査結果で集計される実施期間は１日から数か月にわたる配布予定、または経費・物品の制限上「無くなり次第終了」と明記される場合などがある。このほかに、来年の３月までなど最初から年間単位で実施することが決められる場合もある。ここではこれらに分けて分析を行う。

図４　取組の実施期間



注：実施期間に「無くなり次第終了」と明記される場合は「２．」とし、来年３月まで実施すると記載される場合は「３．年間実施」とする。このほか１日のみの配布や数か月間の配布は「１．」とする。内閣府男女共同参画局 HP「１．地方公共団体の取組」に基づいて作成。

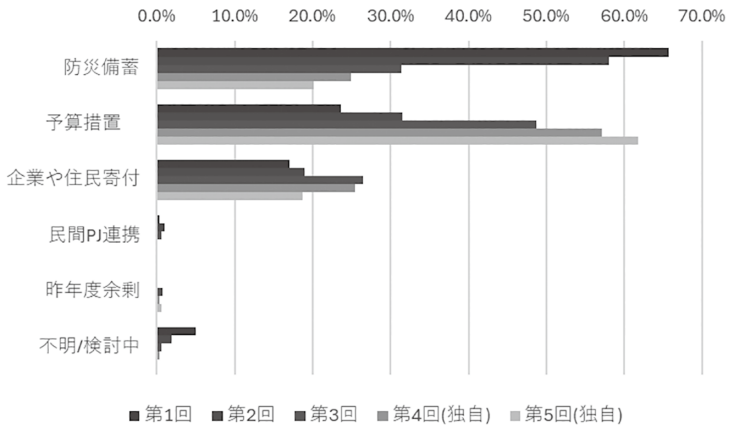
図４に示された生理用品の配布期間から、初期（第３回まで）では一日や短期間のみの「単発型」と「無くなり次第終了」が圧倒的多数を占めていた。月経という継続的で反復的な身体現象に対して、支援が断続的・偶発的であったことが明らかである。

ただし、第３回以降「年間実施予定」あるいは「来年３月まで継続予定」と明示する団体が大幅に増加している点は注目に値する。とりわけ第４回交付金活用事業では 52.3%、第５回でも交付金ベースで 36.4%、独自事業でも 38.1% がこの「年間実施型」に該当し、支援の制度化・定着化に向けた転換点が見られた。加えて、「検討中」などと記されて「未定／不明」に分類されるケースもほとんどなくなり、各団体が配布方針を明確化しはじめたことも特徴である。

この背景にはコロナの長期化がある。感染拡大に伴う生活困窮の深刻化を受けて、国の交付金制度が継続的に整備され、それに応じて地方公共団体も長期的・定期的な支援体制を構築せざるを得なくなった。その結果、配布期間も具体的かつ予測可能なスケジュールに変わりつつあった。また後述するが、生理用品をパックで配布するかトイレに個包装のものを配置するかなど、配布方法の変化がもたらした期間の調整も考えられる。とはいえ、実施期間の長期化が見られる一方で、データの内実からは、多くの地方公共団体が「コロナへの緊急対応策」として配布を位置付けており、現在の「年間型」支援も、恒久的な制度としての確立には至っていない状況であることが分かる。

続けて資金・経費の調達元を確認する。詳細を図５で整理する。

図５　経費の調達元



注：複数の調達元で調達している場合は両方をカウントする。予算措置には各種類・各部署の予算活用も含まれる。第４回、第５回の交付金活用部分に関しては 100% 交付金であるため、ここでは集計をしていない。最も用いる交付金は地域女性活躍推進交付金で、ほかに新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金などもある。内閣府男女共同参画局 HP「１．地方公共団体の取組」に基づいて作成。

「生理の貧困」に係る取組の経費調達は複数の経路が併用されている。調査初期には、「防災備蓄品」が主要な資源となっていた。これは、コロナ対策の一環として、緊急配布が「防災的対応」として位置づけられたことを示している。物資が既に手元にあり即応性が高かったこと、そして感染症対策と合わせて支援を正当化しやすかったことが背景にあると考えられる。

第３回以降は、防災備蓄の割合が急速に低下し、「予算措置」が主たる調達元となった。これは、各地方公共団体が一時的な物品配布から制度的・継続的な支援へとシフトしている兆しとも言える。一見すると好ましい変化でもあるが、データの内実を確認すると、実際に使われている予算は

学校教育費や子育て支援、福祉担当部署の経費など部署横断的かつ目的混合的なものであり、生理用品配布のために専用の予算枠が組まれている例は依然として少ない。つまり、制度としての整備は未成熟であり、行政の「工夫」や「応急処置」に依存する不安定さが残る。

また、企業や住民からの寄付は全体を通じて2-3 割前後を占める安定した資金源となり、民間の関心や支援姿勢の強さがうかがえる。とはいえ、寄付があくまで物資提供型にとどまり、民間プロジェクトとの連携、制度設計に市民社会やNPO との共同行動や対話・啓発といった「市民教育」的側面が弱い可能性が考えられる。

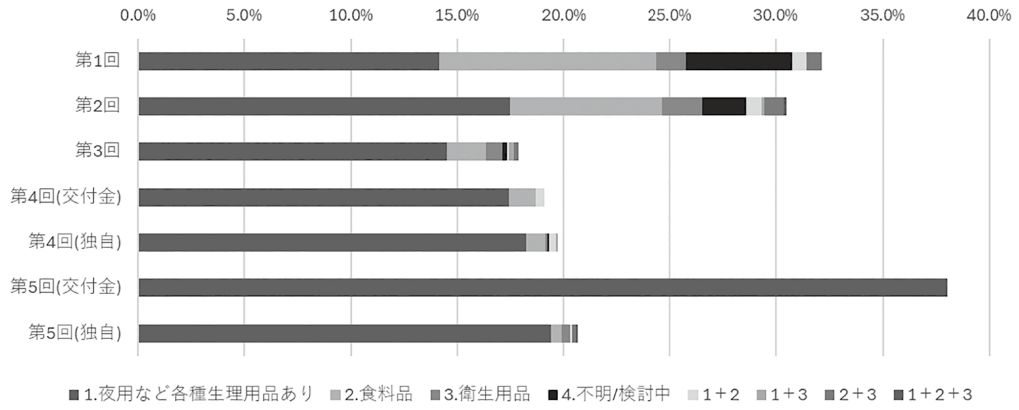
ただし、調査回を重ねるにつれて、昨年度の余剰が活用される一方、「不明・検討中」と回答する団体の割合もゼロに近づいている。これは、ガバナンスの整備が進みつつある意味で評価できる。

以上本節の分析では「生理の貧困」に対する支援が一時的・防災応急的な取組から、予算措置を伴う一定の継続性を持つ制度型支援へと移行しつつあることを示した。しかしその持続性は、「コロナ」という特殊事情に依存しており、今後の社会的・財政的枠組みによっては再び後退する可能性もある。コロナは収束を迎えたにもかかわらず、月経自体や「生理の貧困」は一時的ではなく、長期にわたって繰り返される生理現象であるという点を踏まえれば、支援の制度的安定性の確保が今後の課題として位置づけられる。

4．3 配布の内容、対象と配布場所・方法

この節は取組の実施詳細を確認する。まずは配布内容からみて、生理用品と一言で言われても昼用や夜用、ナプキンにタンポンなど、様々なものがある。また、コロナ対策として取り組まれることも考えると、マスクや消毒用品、食料品などが一緒に配られることがある。図 6 は一覧に記される配布するものの内実を整理した。

図 6　配布内容



注：配布する生理用品は昼用を基本とし、一覧に「夜用」「スポーツ型」「ショーツ型」「下着」などが明記される場合は「1.」に分類する。乾パン、ビスケット、米などの食料品が合わせて配布される場合は「2.」、消毒液やマスクなどがコロナ対策として配られる場合は「3.」とする。また、上記以外にエコバッグ、学習用品、ブランケットなどが提供されることもあるが割合が低く、集計しないこととした。内閣府男女共同参画局 HP「1．地方公共団体の取組」に基づいて作成。

ここで特に注目すべきことは、一覧での記載から「夜用など各種生理用品」を配布する地方公共団体の割合が、回を重ねるごとに着実に増加している点である。第 1 回の 14.1% から第 5 回（交付金）の 38.0% と大幅に上昇している。これは、配布される生理用品がより多様化・個別化してきたことを示しており、当初の「とりあえずナプキンを配る」段階から、使用者の実際のニーズ（夜用、多い日用、ショーツ型など）を意識し、寄付状況（月経カップ）にも合わせた支援に進化している

ことが分かる。これは交付金において生理用品の購入可能が明確化されたことと、防災備蓄による現物が消耗され、新たな購入にともなく選択肢の広がりにもよると考えられる。ただし、全体的にまだ昼用を基本とされる配布には、ニーズの多様性への認識をさらに広げる必要があるようである。

これに対して、生理用品以外の支援物資（食料品や衛生用品）との組み合わせ配布は回を追うごとに急減している。配布事業が「包括的困窮支援」から「月経支援」に焦点を絞る方向にシフトする傾向が見られる。また、「不明・検討中」の回答割合が第1回で4.9%、第2回で2.1%と一定数あったが、第4回以降はほぼゼロになっている点から、配布物資の内容が制度内であらかじめ明確に設定され、実施の安定性が向上していることがうかがえる。

当然、配布するものは対象者の状況に合わせて調整する必要がある。すべての市民を想定する配布は行われる一方、小中高や大学の校舎内で配布することにより女子学生を主な対象として想定する場合や、ひとり親家庭などの支援事業に組み込まれることがある。

各回の調査結果によると、女子学生が対象であると明記した割合は第1回の35%から第2回目以降は4割を超え続けている。これは、学校（保健室やトイレ）での配布がしやすいことに加え、「生理の貧困」が最初に顕在化したのが若年層であったことに起因すると考えられる。また、女子学生は行政的にも「保護者がいる前提」で支援しやすく、本人に収入がないことが明白であるため、配布対象として設定しやすい。一方、ひとり親家庭を対象とする割合は1－3％前後で維持している。これに加え経済的困窮者を対象にした取組は第1－3回調査では7.1%、6.7%、6.0%をそれぞれ記録し、第4回以降は3-4%に止まることが分かった。

この結果は興味深いものである。割合でみると経済的困窮者やひとり親家庭は「生理の貧困」の支援対象として少数的な存在であるものの、あえて対象として明記されるに値する存在である。制度的に「支援しやすい属性」（女子学生）への支援の「必要性は高いが制度的・文化的に取り込みにくい属性」（経済的困窮者やひとり親家庭）への周縁化が並行して進行している状況が存在するかもしれない。それに、学生時代での貧困や学生としての子どもは支援されるものの、学生期を終えた成人女性や親世代の「生理の貧困」は、支援の対象から退かれがちである。

最後は生理用品の配布や設置をする場所と方法について確認する。場所は主に1.行政窓口、2.トイレ（役所や施設内）、3.学校（小中高大学）、4.郵送または団体経由の配布、5.不明、およびこれらの組み合わせに整理される。このうち、最も多くみられるのは行政窓口からの手渡し配布で、第1、2回調査とも7割を超えている。その後、第3回調査では62.6%に減少し、第4回（独自）では53.7%、第5回（独自）では44.2%まで低下している一方、学校での配布は第1回調査の32.5%から第2回37.2%、第3回38.9%と増加傾向を維持し、第4、5回では4割台にのぼった。この傾向は、地方公共団体が多様な配布方法を模索し、かつ学校が配布拠点として積極的に活用されていることを表している。このほか、トイレに直接設置する割合は第1、2回調査の1-2%から10%以上に増加し、複数の場所を組み合わせた配布戦略も採用されるようになった。

提供の方法について特に各地方公共団体の報告から見えてきたのは1.手渡しの強調、2.カード等を提示して引き換える方式、3.紙袋入れ配布、4.女性職員対応、ならびにこれらの組み合わせである。初期の調査（第1回・第2回）では、明確な提供方法の記録が少なく、事業の制度設計が発展途上であったことが分かる。手渡しについて交付金の主旨にも合わせ、対人支援を重視する姿勢から第3回の2.2%から第4回（交付金）で14.9%、第4回（独自）で14.0%と大幅に増加し、第5回（交付金）では23.4%に達した。引換制度も第3回調査から導入され、10%台で定着してきた。

5．考察

ここまでは日本における「生理の貧困」調査、地域女性活躍推進交付金（拡充）の運用、ならびに地方公共団体の取組を分析し、現状を明らかにした。本章はその到達点と課題について考察を加える。

全体的に大きな成果として、一連の調査と財政的支援、地方公共団体の取組により、「生理の貧困」という言葉自体が行政文書や政策において明示的に用いられるようになり、月経を取り巻く課題が公的領域において可視化されたことが挙げられる。調査結果の集約、交付金制度の整備、生理用品の配布実績記録などを通じて、「生理の貧困」がいかに社会問題であったかが一層認識された。行政がこの課題に初めて組織的に向き合ったことは、ジェンダー平等の推進における一つの節目として評価できる。また、実質的な支援の多くは地方公共団体によって担われ、多様な工夫がなされた。生理用品の提供を孤立女性支援の媒介と位置付け、若年層への啓発と支援をセットで展開するような取り組みは、日本社会における「月経」への向き合い方に変化の兆しを与えたと言える。さらに、政策として「誰に」「どのように」支援するかについて一定の整理がなされたことも成果の一つとしていえよう。交付金制度においては「女性用品の提供」が明示され、実務レベルでは若年女性や困窮者など、より具体的な層を想定した多様な支援方法が模索された。

ただし、３つの事業においてそれぞれの課題と限界も存在する。「生理の貧困」調査に関して、調査対象がインターネットモニター登録者に限定されており、ネット環境のない層の除外などで、調査実施当初のリサーチクエスチョンは一部しか答えられていないといえよう。対象を「女性」と限定する点に、月経経験者であるトランスジェンダーやノンバイナリーの人々が含まれていないことでジェンダー的包摂性に課題を残す。対象の拡大や追跡調査などが行われていないことも残念に思う。また、「新型コロナウイルス発生後（2020年２月以降）」という設問の表現や経済的困難にだけと結び付ける設問の仕方では、「生理の貧困」はあくまでコロナによる経済的課題のように語られ、誤解を招きかねない。これは経済的困窮者としてのスティグマと月経にまつわる羞恥感とが結び付けられることで、両方に対するラベリング効果が起こりうる一方、月経自体はいつくるか分からないという、「いざというときに」も生理用品が必要であることから目をそらしてしまった。すなわち、実証調査で「生理の貧困」を「女性」の「貧困」問題として把握される一方、これが女性個人に限らない社会構造的な課題であることと、経済的困難だけではない貧困の複合性に十分注意できなかった。

交付金制度について、国の財政的支援スキームに組み込まれる点は評価に値するものの、この交付金は制度設計段階で個別ニーズの多様性（障害者、外国籍、トランスジェンダー等）への配慮や、地域格差の解消が十分に考慮されていたとは言い難い。なお、このほかにもいくつかの課題が残されている。

その一はコロナ対策から始まるこの交付金の持続可能性である。生理用品の調達に使用可能な「つながりサポート型」交付金はコロナを契機として急速に拡充されたものであり、応急的な性格を帯びている。コロナ対策に起因する孤立支援や福祉的対応は短期的には有効であったが、女性活躍推進という中長期的目標と接続されることは乏しく、制度終了後の支援体制の持続性や効果の継続性に疑問が残る。根本的な制度改革や社会構造の是正には至らず、一時的な危機管理に終始した政策として評価せざるを得ない。

第二は、対象設定による女性間の分断を引き起こすことである。「孤独・孤立、不安を抱える女性」を対象とした政策設計は、支援を必要とする女性を限定的に捉えたものであり、かえって女性一般の連帯を分断する結果をもたらした可能性がある。すなわち、支援対象が「特定の困難を抱える女性」として類型化されることにより、構造的課題に向き合う普遍的施策ではなく、「問題を抱え

た女性の個別支援」という形式にとどまり、結果的に女性全体の社会的地位や権利向上という視点が弱まった。

第三に月経そのものならびにリプロダクティブ・ヘルスの軽視につながる。拡充交付金の一部が生理用品配布などに活用されたことは評価されるべきであるが、その取り上げ方には重要な課題がある。月経は生物学的女性が抱える共通の健康課題であり、所得や家庭状況にかかわらず広範な影響を及ぼす問題であるにもかかわらず、当該政策ではあくまで「困窮する一部女性」の衛生支援として位置づけられた。このような扱いは、月経やリプロダクティブ・ヘルスを社会的な権利や共通課題として捉える発想を欠き、逆にその問題を個別的・一過性の支援対象として矮小化する結果となる。

こうした財政的支援の在り方が地方公共団体の取組にも影響を及ぼす。第4章で取組の分析からみれば、依然として「行政窓口」が主な配布場所である。既存の行政サービスに組み込むことで配布の手間や費用を抑えやすいという利点がある一方、設置場所が限られ、アクセスに困難を抱える人が取りに行けないという問題が生じる。特に避難所や市役所本庁舎など、利用が限定される場所に集中する傾向があり、支援の普遍性や平等性が損なわれる可能性がある。なお、一覧データの詳細からは生活保護や福祉関係の窓口などで対応する例もみられ、利用者に対するスティグマの強化も懸念される。

また、学校での配布が広がり、支援対象像が「若年層の女性」に矮小化してしまうことが課題になる。若年層が「生理の貧困」の象徴的な存在として可視化された背景をもとに、「生理の貧困＝若年女性の問題」というイメージが固定化されやすい構造もなしている。学校内で設置することは、一見「生理の貧困」に係る取組が進んだように見えても、実質的に誰でもアクセスできるわけではない点に注意が必要である。この意味で郵送や団体経由での配布は限られるが、特定層には有効である。

最後に、形式化された「配慮」が支援の壁となる構造に注意する必要がある。「カード引換」や「紙袋入れ配布」「女性職員対応」といった、いわば「配慮」を意図した方法が複数導入され、それらを組み合わせているところも多い。しかし、その配慮が支援を受けること自体を困難にする構造を生んでいる。配布の一例として、対象者が指定されたトイレで引換用のカードを手に入れ、それを持って行政窓口に赴き、女性職員を呼び出して目線で意思を伝えた上で、生理用品が入った紙袋を受け取るという手続きがある。場合によってアンケートの記入やカード発行の手続きなどもある。このような一連の流れには、複数の行動的・心理的ハードルが含まれており、「誰でも受けやすい支援」とは言いがたい。支援の名のもとに、支援される側がより多くの手間と羞恥を引き受ける構図が浮かび上がる。また、女性職員対応に限定することは、男性職員には話せない問題であるという構図を強化し、ジェンダー規範の再生産にもつながりかねない。

以上の整理を踏まえ、男女共同参画局が整理して公開した三つの事業では、「生理の貧困」が女性の経済的貧困という文脈で解釈され、取り組まれてきたことが分かる。実際の取組とHPの整理において「利用者への配慮に関する工夫」が掲げられる背景には、日本社会ではいまだに月経の管理は基本的に女性の「自己責任」とされる文化的規範が強く残存している。そのため「支援を受けるには正当な理由と申告が必要である」という姿勢が維持され、支援のプロセスは単純で即時的なものではなく、「それなりの事情と手続きを経て受けるべきもの」として構築される傾向が見られる。

ところが支援における「配慮」が、結果的に支援の可視性を低下させ、支援そのものの社会的意義を希薄化させている可能性がある。生理の貧困という社会課題を、「見えないところで、見えない人たちにだけ提供する」形式で扱うことは、支援のアクセス可能性を狭めるだけでなく、その存在をも社会の周縁へと押しやることにつながる。

今後は、匿名性と即時性を確保しつつ、生理用品の配布が公共の営みとして当然のものであるという認識を共有することが求められる。

この意味で最近の調査で増える複数の配布・設置場所の組み合わせや多様な配布方法の導入が徐々に増加している点は注目に値する。こうした展開は、特定の空間に限定されていた支援のあり方を緩和し、「生理の貧困は誰にでも起こりうる」「経済的な理由以外にも生理用品の入手がむずかしい場合がある」といった理解の社会的広がりを促進する。

6．おわりに

ここまで本稿は、国や地方公共団体による「生理の貧困」の取組を内閣府男女共同参画局による関連資料とデータをもとに整理・分析し、この5年間の動向と現状を明らかにした。

その結果、本稿の分析から次の課題が浮かび上がった。それは日本における「生理の貧困」対策の根幹において、月経という身体経験の公共性と複合性が十分に認識されていないことである。配布型の支援に依存した施策の多くが、一部の女性に限定した課題として「生理の貧困」を位置づけ、月経を社会的に「恥ずべきもの」「個人的に処理すべきもの」とする規範を前提としており、その可視化や普遍的権利化を妨げている。

具体的にみると第一に、日本における「生理の貧困」概念の理解が、国際的な定義や実践と乖離している。国際的には、月経衛生対処（MHM）や広義的な「生理の貧困」という概念枠組みのもと、トイレ・水・生理用品へのアクセスを基盤とし、教育・情報へのアクセスの保障、スティグマの解消を包括的に目指す取り組みが主流である。これに対し、日本では「経済的な理由で生理用品を入手できない状態」が「生理の貧困」であると限定的に捉えて支援や取組が行われ、文化的・社会的障壁や構造的不平等に対する視座と対策が乏しい。こうした定義の狭さは、当事者に対して「経済的困窮者」というスティグマを強化する結果をもたらしている。

第二に、支援の実施主体が地方公共団体に委ねられ、国家レベルでの包括的制度設計が不十分で、支援のあり方に大きな地域差が生じている。各地方公共団体の裁量に大きく依存する取組では「学校での提供」「役所窓口での手渡し」など、利用機会が限定される支援形態が多く見られた。活用可能な交付金制度がコロナという特殊状況下の時限的支援策として創設・運用されたことにより、救貧制度としてのニュアンスが強く、制度の持続性や中長期的視野に基づく対応も不足しがちである。

第三に、「配慮」の名のもとに設計された配布方法の多くが、実際には当事者に複数のアクセス障壁を課している。たとえば、生理用品の受け取りには場合によって複雑な手続きが必要であり、羞恥感や周囲の目を気にすることを強いる設計となっている。これは月経を不可視化し、社会的関心を削ぐ構造に加担している。「配慮」という説明と裏腹に、月経や生理用品の存在自体を「隠すべきもの」とする文化規範が温存されてしまう。

第四に、支援の対象設定が「孤独・孤立、不安を抱える女性」と限定的に規定されることで、（生物学的）女性全体が共有する月経という身体的課題を個別化し、連帯の可能性を削いでいる点も見過ごせない。このような支援の個別化・問題化は、月経の公共性や普遍性を見えにくくし、結果としてジェンダー平等の実現を後退させかねない。生理用品の配布が特定の「困窮女性」に向けられるとき、それは「他の女性とは違う存在」としてラベリングされる契機となり、構造的課題への目を逸らす結果となる。

以上を踏まえると、日本における「生理の貧困」対策の今後の展望としては、個人の身体経験である月経の複合性を意識したうえで、社会的関心や制度的対応の対象として公共化していくことが重要である。物資の不足にとどまらず、教育・制度・文化を含む包括的な人権課題として再定義する。そして生理用品の無償提供を、恥や羞恥への配慮ではなく、誰もが必要に応じてアクセスできる公共的サービスとして制度化する。最後に、支援の担い手を地方公共団体に限定せず、国の枠組みに

おいて普遍的かつ持続可能な支援体制の構築を進めることが期待される。

一方、本稿には二つの限界がある。第一に、政策研究の理論的枠組みに照らせば、政策設計や実施、政策移転の観点を用いることで、政策主体がなぜ特定の対象や方法を選択したのか、その背後にある価値や原理をより的確に捉えることが可能である。本稿は取組の項目ごとの分析にとどまり、その点を十分に明らかにできていない。第二に、本稿が用いた資料はいずれも国や自治体による公式データであり、その利点として全国的な政策動向をマクロに把握できる一方で、施策の利用者や当事者の視点を直接に反映したものではない。したがって今後は、当事者の経験や評価を含めたミクロな調査と政策主体の論理を組み合わせることで、「生理の貧困」への社会的取組をより多角的に検討する必要がある。

謝辞

本稿の執筆にあたって議論してくださった先生方に御礼申し上げます。また本稿の分析に関して、北海道大学の祁暁航さんが地方公共団体の取組に関する調査結果一覧を抽出し、分析可能な Excel 形式に整理していただきました。記してお礼を申し上げます。

注

1）内閣府男女共同参画局 HP のうち、「1. 地方公共団体の取組」で整理・公開された 5 回分の調査結果からデータを抽出・整理した。

2）三重県玉城町は就学援助制度を利用して町内在住の小学 4 年生以上中学 3 年生までの女子児童・生徒 32 名を対象に、生理用品を購入するための費用として衛生費（500 円）を月末に振り込む。（第 5 回調査）

参考文献

American Medical Women's Association（2019）. Period Poverty 2019.Oct.31 https://amwa-doc.org/period-poverty/ 閲覧日：2025.12.17

Barrington, D. J., Robinson, H. J., Wilson, E., & Hennegan, J.（2021）. *Experiences of menstruation in high income countries: A systematic review, qualitative evidence synthesis and comparison to low- and middle-income countries.* PLoS ONE, 16(7) p.1-44

Hennegan, J., Shannon, A. K., Rubli, J., Schwab, K. J., & Melendez-Torres, G. J.（2019）. *Women's and girls' experiences of menstruation in low- and middle-income countries: A systematic review and qualitative meta synthesis.* PLoS Medicine, 16(5) p.1-40

UNICEF（2019）Guidance on Menstrual Health and Hygiene https://www.unicef.org/media/91341/file/UNICEF-Guidance-menstrual-health-hygiene-2019.pdf 閲覧日：2025.12.17

厚生労働省 HP「『生理の貧困』が女性の心身の健康等に及ぼす影響に関する調査」結果概要」https://www.mhlw.go.jp/content/000919897.pdf 閲覧日：2025 年 8 月 16 日

厚生労働省「専門家からのコメント（大須賀穣・東京大学大学院医学系研究科産婦人科学）」https://www.mhlw.go.jp/content/000916901.pdf 閲覧日：2025 年 8 月 16 日

内閣府男女共同参画局 HP「生理の貧困」https://www.gender.go.jp/policy/sokushin/kenko/periodpoverty/index.html 閲覧日：2025 年 5 月 10 日

内閣府男女共同参画局 HP「地域女性活躍推進交付金（令和 3 年度実施（拡充）：つながりサポート型）を活用した取組概要」https://www.gender.go.jp/policy/chihou_renkei/kofukin/r03/jisshi_r03.html 閲覧日：2025 年 8 月 21 日

杉田映理，新本万里子（2022）『月経の人類学：女子生徒の「生理」と開発支援』世界思想社

政府統計の総合窓口 e-Stat「市区町村数を調べる」https://www.e-stat.go.jp/municipalities/number-of-municipalities 閲覧日：2025 年 5 月 10 日

（国際日本文化研究センター）