

婦人保護事業における「要保護女子」の規定をめぐって

西村 みはる

1. はじめに
2. 法令にみる婦人保護事業の対象規定
3. 「婦人保護事業上の取扱指針」の背景
4. 「拡大解釈」における問題
5. むすびにかえて

1. はじめに

昭和59年末に行われた昭和60年度予算作成において、婦人保護関係予算は、「婦人相談所職員設置費等補助金」が全面廃止され、「婦人保護施設運営費等補助金」の補助率が10分の8から10分の7に減額される等、大幅に削減された。行財政改革推進のため各省とも全般的に補助金の整理が行われたとはいえ、予算総額が22億円余りの弱小分野での5億6,500万円の削減は痛手であり、とりわけ婦人保護事業の活動拠点ともいうべき婦人相談所補助金の全面カットは、婦人保護事業の極めて大きな後退といわざるを得ない。

行財政改革にともなう婦人保護事業の補助金整理への動きは、すでに、昭和55年に実施された行政管理庁の行政監察結果にもとづく、「制度運用是正勧告」に始まっており、それは、具体的には、昭和57年の第2次臨時行政調査会における婦人保護費補助金廃止議論に発展している。事業関係者の激しい運動もあって補助金廃止はひとまず避けられたものの、この時主張された廃止理由の主旨は依然として説得力を持ち続け、60年度予算の作成にも影響を与えたものと思われる。

その主旨とは、現状の婦人保護事業の実施状況をみると、いわゆる「売春歴のない者」の相談件数が圧倒的に多く、しかもその内容は家庭問題、結婚・離婚問題等一般生活相談に類するものがほとんどであり、

売春防止法の目的から大きくはずれているから合理化を図る必要があるというものである。そしてむしろその運用については、国庫補助金で拘束するよりは、一般財源化して地方自治体の自主性に委ねる方が適切であるとするものである⁽¹⁾。

ちなみに、「昭和55年婦人保護関係資料」(厚生省)によると、婦人相談所が受けつけた相談件数のうち、「売春歴のある者」は14.3%、「売春歴のない者」は85.7%と報告されており、この数字をみた限りでは、行政管理庁の指摘は、一応説得力をもつかにみえる。

一方婦人保護事業の現場では、売春問題の複雑化、多様化、潜在化にともない、要保護女子の定義が不明確になってきたため、事業対象者の把握と整理に混乱を呈している。

「売春対策の現況」によると、最近の売春関係事犯の特徴は、(1)検挙件数の激減と厩大な潜在件数の存在、(2)トルコ風呂売春をはじめとする売春形態の多様化・潜在化、(3)一般家庭の主婦や年少者による売春の増加、(4)暴力団関係者による管理売春・強要売春などの悪質化の傾向、等が指摘されている。

さらにこれらの傾向に伴い、要保護女子の現状について、「婦人保護通信」第1号には、(1)人権を無視した管理売春の被害者の存在、(2)売春の動機には依然として「生活苦」が多いが、若年層に経済的要素の少ない者が増加している、(3)若年層の売春に至る背景に家庭基盤の崩壊に起因する者が多い、(4)一度売春を経験すると経済的ゆとりで眩惑されて、脱却が困難になる者が多い、(5)勧誘事犯は再犯率が高く、かつ高齢化現象を見せ、更生困難なケースが多い、(6)助長事犯関係婦女子に若年化傾向がみられ、少年保護の点から憂慮される、と書かれている⁽²⁾。

このような要保護女子の年齢的拡がりや、売春に至る経過や動機が多様化、複雑化は、要保護女子が一般社会の間に拡散化し、かつ潜在化し、様々な態様をもって広がりつつあることを示している。

現実に、婦人相談所や婦人相談員は複雑多岐にわたる相談を受け、その対応に苦慮している現状である。

それは、表1「婦人相談所・婦人相談員における相談主訴」（「婦人保護事業対象者に関する個別調査」昭58年⁽³⁾）、をみると明らかであろう。「帰住先なし」を首位に、「夫、夫婦の問題」「生活に関して」「性、異性関係に関する問題」が大きな位置を占めておりその内容は多様である。そしてこれらの背景に、夫の暴力、酒乱、借金や離婚・離縁問題が、かなり濃厚であることに気づく。これらの中には一見「売春と直接結びつかないかにみえる」対象が多く含まれているため、現場関係者から、「法制定当時に比べ対象が見えにくくなった」⁽⁴⁾との声が強く聞かれるようになったのである。

このように、現場から事業実施上における困難が、問題提起されつつある時に、行政サイドから、財政的見地にたった制度合理化の問題が提起され、婦人保護事業は、内側からの問題提起への解決努力と同時に、外側からの制度合理化問題への検討を行い、実態にそくした基本的な方針を新たにたて直さなければならない“一大転機”を迎えたと認識すべき現状といえよう。

さて、そのような現状で、取り組むべき目下の課題とは、現在婦人保護事業が、売春防止法の主旨にもとづいて、専門的に対応すべき対象問題、すなわち要保護性をどうとらえなおすか、という点にあるのではないだろうか。すなわち、要保護性をとらえる視点をどこに求めるか、その視点にそった正しい実態の把握、その実態に即した要保護性の新たな枠組の構築、そしてそのための方法論と、そこには多くの研究課題があるように思われる。

本稿では上記の課題に接近する基礎作業として、売春防止法後の婦人保護事業における「要保護女子」の

規定に関する法令面からの検討を行い、その中で、最も大きな影響をもったと思われる「婦人保護事業上の取扱指針」に関する若干の考察を行いたいと考えた。

2. 法令にみる婦人保護事業の対象規定

婦人保護事業の対象者は、売春防止法によると「要保護女子」とされ、その定義は、第4章保護更生の第34条に「性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子」と書かれている。婦人保護事業は、この「要保護女子」を保護し更生することにより、売春の防止を図るという売春防止法のいわば中核的役割を課せられている。いにかえるならすでに売春を行っていることが明らかな者に対しては、これを保護し更生援助することで、再び売春を行わないように自立せしめることであり、売春を行うおそれのあると判断される者に対しては、やはりこれを保護し更生することで、売春を行うことを未然に防止するものと解釈できよう。そして売春を行う「おそれ」とは、「性行や環境に照らして」判断されるものであり、これはいにかえるなら、その者の性行や生活環境に起因するものであると解することができよう。

ところで、売春防止法第1条では、売春の反社会性を明らかにするとともに要保護女子を刑罰の対象として考えるよりは気の毒な被害者としてむしろ救済の対象として把握するという法の重点を明らかにしている⁽⁵⁾。そのため法の施行にあたっては、第1章総則と第3章保護更生に関する部分は、刑事処分の規定の施行（昭和33年4月1日）に1年先立ち、昭和32年4月1日より施行される配慮がなされた。昭和32年4月9日、厚生省は保護更生の措置が施行されたにあたり、厚生事務次官通牒「売春防止法第3章保護更生関係施行に関する件」を発し、法の主旨の徹底と同時に施行上の留意事項を通達している。その一、「一般事項」には、要保護女子の具体的内容が次のように指示されている。

表1 婦人相談所・婦人相談員における相談主訴

			類 型					計 (%)	
			1	2	3	4	5		
性・異性関係に関する問題	売春問題	売春（更生指導 5条違反）	28	11	0	11	3	53 (7.9)	
	性に関する問題	妊娠・中絶・出産（費用なし、未婚、父親不明、養育意志なし等）	7	7	15	3	4	36	66 (9.8)
		不純異性交遊	1	3	6	2	1	13	
		近親姦（実父、継父、実兄からの性的強要）	0	1	2	0	1	4	
		複数の性的交渉	0	2	1	0	1	4	
		売春の強要（借金による等）	5	1	0	0	3	9	
異性関係の問題	異性関係の解消 つきまとわれる	0	1	3	0	0	4	7 (1.0)	
夫・夫婦の問題	夫（含内夫）の問題	暴力	6	7	5	4	28	50	86 (12.8)
		異性問題	0	0	1	0	5	6	
		酒乱	1	0	2	0	5	8	
		怠惰	0	4	0	0	3	7	
		借金・サラ金	1	1	1	0	3	6	
		ギャンブル	0	1	0	0	0	1	
		薬物中毒	0	0	0	0	1	1	
		蒸発・行方不明	0	2	0	0	1	3	
		子どもへの虐待	0	0	2	0	1	3	
		その他（金品の請求）	0	0	0	0	1	1	
	夫婦の関係に関する問題	離婚、離縁、復縁	2	4	10	4	37	57	70 (10.4)
		別居	1	0	1	0	1	3	
		不和	1	2	1	2	4	10	
	家族の問題	家族もしくは家族関係に関する問題	家庭内不和（姑、子ども夫婦との関係、両親との対立等）	0	3	7	2	9	21
家庭内暴力			0	0	0	0	3	3	
養育、育児問題			1	2	2	0	1	6	
生活に関して	生活困窮	生活困窮	4	4	5	3	5	21	36 (5.4)
		所持金無し	2	1	3	2	3	11	
		借金、サラ金	0	0	0	1	3	4	
	就労に関する問題	失業・求職	0	7	9	7	4	27	40 (6.0)
		稼働できない（妊娠、病気、乳児同伴による）	0	3	2	1	2	8	
		転職（水商売をやめたい等）	1	0	1	1	0	3	
就労先でのトラブル		0	1	0	1	0	2		
生活設計	自立	2	3	2	4	2	13	22 (3.3)	
	夫との離別後の生活	0	2	0	1	1	4		
	退院、退所後の生活	0	2	0	1	2	5		
健康の問題	障害、病気に関する問題	精神障害	0	1	3	0	1	5	8 (1.2)
		病気	0	2	0	0	1	3	
	性格や傾向に関する問題	無気力・無目的等	1	1	1	1	2	6	12 (1.8)
		情緒不安定・ノイローゼ	0	1	2	1	2	6	
非 行	非行問題	薬物中毒（シンナー）	0	2	3	0	0	5	14 (2.1)
		万引、窃盗	0	0	1	1	0	2	
		保護観察	1	0	4	0	0	5	
		無断外泊	0	1	1	0	0	2	
帰 住 先 す ま い 場 所	帰住先について	家出、放浪、浮浪	3	6	10	4	12	35	93 (13.9)
		帰住先なし（夫の暴力、夫が行方不明、退院後、妊娠による離婚後、夫の逮捕・死亡、出産後）	7	10	17	7	17	58	
	緊急保護	夫からのがれたい（暴力、酒乱、いやがらせ、金品まきあげ等）	9	5	8	4	15	41	59 (8.8)
		サラ金、暴力団からのがれたい	0	3	3	0	0	6	
		家にいられない（性的強要等）	0	1	0	3	8	12	
	施設活用について	婦人保護施設	5	12	12	12	17	58	75 (11.2)
母子寮		0	1	3	0	4	8		
助産施設		0	1	0	0	0	1		
子どもの施設入所について		0	3	2	1	2	8		
計								671 (100.0)	

(注) 類型1— 現に売春を行なっているもの

類型2— 現に売春を行なっていないが売春歴を有し、今後売春を行なうおそれがあると判断されたもの

類型3— 現に売春を行なっておらず売春歴もないが今後売春を行なうおそれがあると判断されるもの

類型4— 現に売春を行なっていないが、売春歴を有す中で今後売春を行なうおそれはないと判断されるもの

類型5— 現に売春を行なっておらず売春歴もない者で今後も売春を行なうおそれはないと判断されるもの

(資料) 「婦人保護事業対象者に関する個別調査」昭和58年

「要保護女子とは、いわゆる赤線区域等において、現に、売春を行なっている女子のみをいうのではなく、家出浮浪等により、転落のおそれのある女子をも広く含むものであること」

ここで、売春防止法にいう要保護女子とは、「現に売春を行っている女子」だけでなく、「売春を行う（転落の）おそれのある女子」をも包括することが、再び明示されたといえよう。そして具体的には、「現に売春を行っている女子」とは、赤線区域等に働く女子をさし、「転落のおそれある女子」とは、家出、浮浪等の状態にある女子をさすという説明である。

法制定当時の婦人保護事業の主たる対象が、集娼地域の解体に伴う赤線等の従業婦達であった背景が示されている一文であるが、当時より、もう一つの対象として位置づけられていた、「売春を行う（転落の）おそれのある女子」の具体的な内容の指示は、本通知では不十分であることがわかる。すなわち、この性行又は環境に起因するところの売春を行う「おそれ」というものの具体的な説明、特に事業実施上の位置づけや実践的な指標が不明確なまま、婦人保護事業は出発したといえよう。

そしてその後、これに関する検討は本格的に行なわれることもなく、今日に至っているようである。

さてその後、要保護女子に関する行政サイドからの指針には、昭和44年の全国婦人保護主管係長会議の席上で、次のようなものが示されている。

婦人保護事業上の取扱指針

1. 婦人保護事業の対象について

婦人保護事業の対象として取り扱う婦女子の範囲は次のとおりであること。

- (1) 売春経歴を有するもので、現に保護、指導を必要とする状態であると認められる者。
- (2) 売春経歴は有しないが、その者の生活歴、性行又は生活環境等から判断して、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。

- (3) 当面、転落するおそれは認められないが、正常な社会生活を営むうえにおいて障害となる問題を有する者であって、その障害を解決すべき他の専門機関がないため、正常な社会生活を営めない状態にある者。

なお、この場合の取扱いにあたっては次の事項に留意すること。

- (ア) 婦人保護事業の立場から積極的に把握するのではなく、婦女子本人又は他の機関からの移送等により婦人相談所又は婦人相談員を来訪した場合に受付けるものとする。

- (イ) (ア)により受け付けた場合は、当該婦女子の相談主訴に応じ他の関係機関に移送する方を講ずるものとし、受入れるべき関係機関が存在しないか、あるいは受入について調整が整わなかった場合、婦人保護事業の立場において処理するものとする。

- (ウ) 当該婦女子の取扱いは、社会福祉統計の処理等においては、要保護女子として差支えないが、当該婦女子に対する呼称その他の処遇上の取扱いにおいては要保護女子の呼称等をつとめて避けるようにする。

- (4) 前記(1)から(3)までに掲げる者が同伴する乳幼児。

乳幼児を同伴する婦女子を一時保護所又は婦人保護施設に収容しようとするときは、あらかじめ、所轄児童相談所の意見を徴するものとし、その意見に従い、同伴乳幼児を当該婦女子と共に施設に収容するか否かを決定するよう配慮するものとする。

これは、全国の婦人保護を主管する行政担当者を集めての会議の席上で配布された会議資料である。したがって極めて内規的とりきめ、もしくは内々の行政指導であるが、要保護女子のとらえ方に新たな視点がみ

られ、その影響は極めて大きかったといえよう。

これまでの要保護女子の規定にはなかった新たな視点とは、この取扱指針を一読してわかるように、(3)に書かれた対象の設定である。すなわち、「当面、転落するおそれは認められないが、正常な社会生活を営むうえにおいて障害となる問題を有する者であって、その障害を解決すべき他の専門機関がないため、正常な社会生活を営めない状態にある者」という内容である。これは、必ずしも売春を行うおそれがないと判断される者でも、何らかの生活問題を有し、それを解決すべき他の機関がない場合は、婦人保護事業の対象に位置づけても差支えないという文意である。しかし、この項目の主旨は、文頭にある「当面」の解釈によって大きく異なるように思われる。つまり「当面」を時間の概念と解釈し、これを受付時点もしくは、近い将来と解釈するなら、この対象は大きな意味で、未然防止の枠内に位置づけることが可能である。しかし「当面」を時間の概念ではなく、直面するものごとの1つの側面としてとらえるなら、次のような解釈もなり立ち得る。すなわち「何らかの生活問題を有しており、それが必ずしも売春と結びついていない、もしくは将来的にも結びつかないであろう予測のもとにある女性をも対象にして差支えない。」このように解釈すれば、これは明らかに売春防止法という要保護女子の範囲を越える、もしくは逸脱するものといえよう。

さらに、この会議席上における指針は、翌昭和45年4月30日厚生省社会局長発「昭和45年度婦人保護事業費の国庫負担及び補助金について」で、次のように明確な形をもって通達されるに至った。

「なお、婦人相談所又は婦人相談員がその受付時点において転落のおそれなしと認めた婦女子については、当該婦女子が正常な生活を営むのに障害となる問題を有しており、かつその障害となる問題を解決すべき機関が他にないと認められる場合に限り、転落未然防止の見地から、当該障害となる問題が解決

されるまでの間、婦人保護事業の対象者として取扱って差支えないこと」

すなわちこの「婦人保護事業上の取扱指針」および「昭和45年度婦人保護事業費の国庫負担及び補助金について」の2つの行政指導により、「要保護女子」の対象規定は、「現に売春を行なっている者」か「売春を行う（転落の）おそれある者」に加え、「当面、転落するおそれは認められないが……………正常な社会生活を営めない状態にある者」という新たな一点を、考慮しなければならなくなったのである。

3. 「婦人保護事業上の取扱指針」の背景

以上のような新たな対象規定を加えた「婦人保護事業上の取扱指針」（以下「取扱指針」）が出された背景には、次のような問題があったと思われる。それは、法制定後わずか10余年の間に、法制定当時の対象であった赤線区域等で働く女子が減少し、「売春を行う者」「売春を行うおそれのある者」の内容にも変化が生じ、「売春歴のない者」や、一般生活相談に類する主訴を有した多様な対象の増加が顕著になりはじめたという実態である。おそらくそこに、法が定める「要保護女子」の範囲をこえるこれらの新たな対象を、婦人保護事業上に明確に位置づけなければならない必要性が生じてきたものと思われる。その直接的なきっかけについては、残念ながら裏づけとなる資料は得られなかったが、当時の行政担当官の話によると、「現場の、とくに地方の現場から、その要望が強かった」といわれている。その背景について、今少し具体的に述べてみたい。

表2は、「婦人相談所における取扱状況・売春歴の有無別」を年次別に示したものである。これをみてわかるように、婦人相談所の受付件数は近年減少しており、取扱指針が出された昭和44年は16,135件と、最も高い数値を示した昭和40年に比べると、約1万件近く

も減少している。その取扱い状況を売春歴の有無別で見ると、「売春歴有」の割合が次第に減少し、「売春歴無」の割合が逆に増加していることがわかる。昭和44年までの間では、41年に最もその差が広く、売春歴有が34%、売春歴無が約66%と、無は有の約2倍を占めている。これを「8大都市府県」と「その他の県」別のクロスで見ると、昭和40年の場合は表3のようになる。

「8大都市府県」は、「売春歴有」と「無」の割合が、約6：4であるのに対し、「その他の県」は、約2：8となり、売春歴なしのケースは8大都市府県以外の地方の県に極めて多いことがわかる。

以上のことから昭和44年本取扱指針が出される前後まで、婦人相談所は総体的に受付件数が減少しているなかで、売春歴なしのケースが増加する傾向があり、それは特に8大都市府県以外の地方の県に顕著であったといえよう。

次に表4には「婦人保護施設における取扱状況・売春歴の有無別」を示したものである。これによると、「売春歴有」の減少、「無」の増加傾向は、施設においてより顕著であることがわかる。昭和43年をみると、「売春歴有」がわずかに3割弱、「無」が7割強をも占めている。昭和34年度末における婦人保護施設は、62施設で、収容定員は約2,500人であった。すなわち、売春防止法施行にあたって、施設では収容定員約2,500人分の受皿を作ったといえよう。ところが同年末の入所者数は1,150人にすぎず、入所率は46%と、過半数にも達しなかった。この傾向はそのまま継続し、昭和43年度末においても、64施設2,312人の定員のうち、入所者は1,156人、入所率はやはり50%にすぎない⁽⁶⁾。すなわち、婦人保護施設は法制当時より、対象者が過半数もしくは過半数に満たないという状況のまままで当時に至り、しかも入所者のうち売春歴無のケースが全体の7割を占めるという状況におかれていたのである。

このように法制定後10余年にして、婦人保護施設と婦人相談所、特に8大都市府県以外のその他の県に所

在する相談所において、売春歴の無いケースの増加傾向はすでに顕著なものとなっており、多様な問題を含むこれらのケースを婦人保護事業の上に積極的に位置づけていくのかどうかという基本的な方針が、現場での課題となっていたことは想像にかたくない。そしてこれを婦人保護事業上に明確に位置づけるべく要望が、特にこの種のケースを多くかかえた地方の県から出されたことは充分考えられ得ることである。またその場合、相談件数の減少と、施設の定員割れの傾向は、その後の婦人保護事業存続にかかわる死活問題でもあるところから、統計上の処理件数を維持するための方策として、実態に即して対象規定を拡大する必要性が、現場関係者に、もしくは行政側に認識されたのではないだろうか。

さて、これらの売春歴の無いケースとは、具体的にどのような対象であったのだろうか。やや時期がずれるが、昭和48年発行の『東京都の婦人保護』によると当時の婦人相談所取扱いケースの現状は、次のように説明されている。

「最近、福祉事務所等実施機関において、警察その他の機関からの通報によって引き継がれる極めて緊急に処理を必要とするケース、特に緊急一時保護（宿所提供）の強いもの、また他法、他施策の中で問題解決の適切な機関・施設がないために保護を求める者、例えば、夫の暴力行為から一時的に保護を求める母子、保護者（身元引受人）のない精神病（寛解）者、身元不明の家出浮浪の精神薄弱者、社会に適應できない精神病質（性格異常を含む）者、男に遺棄（蒸発）され行き所のない妊婦、梅毒疾患のため就職できない者等々の複雑多様なケースが、相談所の機能、特に一時保護機能と婦人保護施設の収容委託（措置）機能に依存している。」⁽⁷⁾

さらに本文では、昭和46年度婦人相談所で取扱ったケース580人（実数）のうち、売春（検挙歴のある者）

表2 婦人相談所における取扱状況・売春歴の有無別

昭和 売春歴	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47		55	56
売歴有	10,184 (49.7)	8,728 (44.6)	8,615 (43.0)	9,611 (41.6)	10,793 (41.8)	7,254 (33.9)	6,332 (36.3)	5,964 (38.6)	5,962 (37.0)	5,063 (32.8)	4,889 (32.0)	4,501 (30.2)	売春歴のある者	1,236 (12.7)	1,136 (9.9)
													転落のおそれある者	2,450 (25.2)	3,323 (28.9)
売歴無	10,302 (50.3)	10,823 (55.4)	11,396 (57.0)	13,515 (58.4)	15,037 (58.2)	14,119 (66.1)	11,103 (63.7)	9,469 (61.4)	10,173 (63.0)	10,388 (67.2)	10,402 (68.0)	10,402 (69.8)	他に援助機関のない者	4,512 (46.2)	7,030 (61.2)
													その他	1,543 (15.8)	—
総数	20,486 (100.0)	19,551 (100.0)	20,011 (100.0)	23,126 (100.0)	25,830 (100.0)	21,373 (100.0)	17,433 (100.0)	15,433 (100.0)	16,135 (100.0)	15,451 (100.0)	15,291 (100.0)	14,903 (100.0)	総数	9,741 (100.0)	11,489 (100.0)

(資料) 昭和47年までは「売春対策の現況」昭和48年版, 49年版 売春対策審議会編

昭和55, 56年は「全国婦人保護関係統計資料」厚生省社会局

(注) 昭和48年～54年までは上記両資料において本統計は報告されていない。

表3 昭和40年における婦人相談所取扱状況

	総数	売歴有	売歴無
8 大都市府県	13,415 (100.0)	8,440 (62.9)	4,975 (37.1)
その他の県	12,415 (100.0)	2,353 (18.9)	10,062 (81.1)

(資料) 「売春対策の現況」昭和43年 売春対策審議会編

表4 婦人保護施設における取扱状況・売春歴の有無別

昭和 売春歴	37	38	39	40	41	43	45	46	47	48	52	53	54	55	56
売歴無	740 (57.8)	815 (61.6)	775 (65.5)	727 (67.5)	910 (71.4)	837 (72.4)	896 (74.2)	828 (72.9)	795 (73.6)	800 (71.9)	722 (73.9)	730 (73.5)	715 (72.6)	696 (74.3)	684 (71.5)
売歴有	542 (42.2)	508 (38.4)	409 (34.5)	350 (32.5)	365 (28.6)	319 (27.6)	311 (25.8)	308 (27.1)	285 (26.4)	312 (28.1)	255 (26.1)	264 (26.5)	272 (27.4)	241 (25.7)	274 (28.5)
総数	1,282 (100.0)	1,323 (100.0)	1,184 (100.0)	1,077 (100.0)	1,275 (100.0)	1,156 (100.0)	1,207 (100.0)	1,136 (100.0)	1,080 (100.0)	1,112 (100.0)	977 (100.0)	994 (100.0)	987 (100.0)	934 (100.0)	958 (100.0)

(資料) 昭和37年～41年 「売春対策の現況」昭和43年 売春対策審議会

昭和43年～56年 「婦人保護関係統計資料」厚生省社会局生活課

(注) 昭和42年, 44年, 49年, 50年, 51年の統計は上記両資料において報告されていない。

ケースは25%、その他のケースが75%であったと指摘している。

相談窓口にみられるこれらの、「その他のケース」とは、「売春歴有」の対象の変化にともなう、「要保護女子」の多様化の1つの現象といえよう。すなわち、当時既に顕著であった「売春歴有」の者にみられる、低知能者の増加、経済的動機の減少、いわゆる素人の増加、5条違反者の減少、相談窓口にみられる中高年者の増大、助長事犯における若年化傾向等の動向は、精神薄弱者、精神障害者、またはそのボーダーラインにあると考えられる人々、さらに非行女子、家族問題を有した中高年者等多様な対象への適切な対応、専門的処遇の必要性を、新たな課題として婦人保護事業に直面させてきたのである。そしてこれらの新たな課題とはまさに「その他のケース」である「売春に直接結びつかないかみえる対象」にも、大いに共通しているからである。

さて、取扱指針では、これらの「売春に直接結びつかないかみえる対象」を、婦人保護事業の第3の対象に位置づけ、その取扱いにあたっては、さらに3点の留意事項を付している。その第1点は、受け入れを積極的に行わないこと、第2点は処遇にあたっては、他機関への移送を原則にし、やむを得ない場合以外は、婦人保護事業でこれを行わないこと、第3点は、統計処理上、要保護女子として差支えないが、実際の取扱いではその呼称をつとめて避けることである。すなわち、他法他施策の適用を優先し、婦人保護事業の対応は暫定的措置に位置づけ、あくまで消極的立場で応ずることがそこに貫かれている基本姿勢である。おそらくこれは、「売春に直接結びつかないかみえる対象」に含まれる「一般婦人」を、売春防止法で取り扱うことへの、一種の人権上の問題を配慮したものと思われる。対象を一般婦人問題にまで拡大することが強く望まれた一方、その場合に起こり得るかもしれない人権侵害を憂慮したこと、さらに、この取扱指針が内部的指針という性格を有していたこともあいまり、とりわけこの部分が大きく強調されたものと思われる。また

さらに、このような憂慮にもかかわらず、留意事項の3点目で、統計上は要保護女子として計上すべきことが指示されているのは、前にも述べた通り、当初からの定員割れもしくは対象者の減少という問題が背景にあったためであろう。

おそらく、この取扱指針は、婦人保護事業が社会福祉の一分野として、将来生き残っていくための道を模索した結果の、1つの過渡的な結論といえようが、これによって、当時から婦人保護事業対象のなかで大きな位置を占めつつあった「売春と直接結びつかないかみえる対象」は、消極的位置づけに限定される結果となった。そしてこの制約は、今日未然防止対策を、多様な対象にむけて積極的に展開しようする時の1つの障害になっているといわざるをえない。

4. 「拡大解釈」における問題

さて、婦人保護事業における本取扱指針による「拡大解釈」の問題と影響は、次の3点にまとめられるのではないだろうか。それは第1に、「売春と直接結びつかないかみえる対象」を婦人保護事業の上で一応定着させたが、そのとらえられ方がまちまちであり、地方によって異なった方向への展開を示すことになった点である。

それは、当時この取扱指針を受けた形で、福岡県が次のような独自の実施要領を作成していることからわかる。その関係部分を次に記載してみた。

(2) 対象として取扱う婦女子の範囲

- ① 売春経歴を有するもので、現に保護・指導を必要とする状態にあると認められるもの
- ② 売春経歴は有しないが、その者の生活歴、性行または環境などから判断して、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もの

※ 現時点で性的問題を有していても、それが一次的なもので根底に継続性を持たず、経済的原

因や欺き等により本意に好ましくない生活をしてきたもので、忠告に加えて経済的・人身的保障が加えられれば自立出来るとみなされるものも含まれる。

※ 若年者で環境不調、家出、異性問題、社会的、職業的等の適応障害を有し、社会適応をはかるための種々の指導が必要と認められるもの。つまり環境的原因の除去だけでは問題が解決されないものが含まれる。

※ 家庭裁判所から試験観察とされ、指導を委託されたもの。

※ 不純異性交遊等で家族または児童相談所、その他の機関から保護を依頼されたもの。

※ その他の問題に若年の症状のみられるもの。

※ 中高年者で環境不調・家出・異性問題・社会的・職業的等において多発的に問題を有し、そのための指導が必要と認められるもの。

③ 当面、転落するおそれは認められないが、正常な社会生活を営む上において障害となる問題を有するものであって、その障害を解決すべき他の専門機関がないため、正常な社会生活を営めない状態にあるもの。

なお、この場合の取扱いにあたっては、婦人保護の立場から積極的に把握するのではなく、婦女本人または他の機関からの移送により婦人相談所または婦人相談員を来訪した場合に受け付けるものとする。そして当該婦女子を受入れるべき関係機関が存在しないか、あるいは受入れについて調整が整わなかった場合は、婦人保護事業の立場において処理するものとする。

※ 異性関係に問題はなく、家族間、低賃金、住居等に問題を有するもので、いわば準転落防止対策とみなされるもので、宿所と援助を与えることによって自立生活可能なものも含まれる。

※ 精神病寛解者で落ち着き先のないもの。

※ その他問題に中高年の症状のみられるもの⁽⁸⁾。

この中で③の※印は、取扱指針(3)の「売春に直接結びつかないかみえる対象」に関する具体的な指示である。これを読む限りでは、法法他施策からこぼれ落ちた、行政の谷間にある問題への対応を期待しているとの印象をうける。すなわち福岡県の場合は、取扱指針の第3の対象を、他法他施策からはみ出した、施策の谷間の問題という位置づけでとらえ、これを現場に浸透させようとしたものと思われる。

また、東京都の場合は、この取扱指針を、次のような形で展開させようとしている。

「現在都では、婦人のための緊急一時保護施設がなく、婦人相談所が……唯一の機関であるため、その需要は、単に売防法の対象（売春婦）に限らず、緊急保護を必要とする母子を始め、妊娠の出産、中絶のための医学的診断、精神障害者の医学的診断と心理的諸検査、判定などを求めて多様な対象が来所している現状である。

しかし婦人相談所は、売防法に位置づけられているために、積極的にすべての婦人保護のニーズに対処することは、売春婦との質的混在を招き、その他の対象者の人権にかかわる場合もあるとともに、適切な処遇への移行が困難な場合が起こりうる。……

しかしながら、今後、社会福祉行政が、ますます機能分化し、専門化を深めていく過程の中で、専門分化が行われれば行われる程、いずれの領域にも入り得ない多様な体系の谷間におち込むケースを生じ、あるいはまた、現在の行政レベルでは処遇できない潜在的ニーズもあらわれている。

そうした中で、婦人相談所が売防法に拘束されながら、きわめて消極的に他法他施策からはみ出された者の保護を行なっている現状は、きわめて問題が多い。

そこで、むしろ、それぞれの法律体系の横断的、総合的な相談、判定機能をもった婦人の緊急一時保護施設の設置が必要とされる。」⁽⁹⁾

すなわち、現在の婦人相談所は多様な対象をかかえつつも、売春防止法の拘束のため、積極的対処が困難である。そこでむしろ、売春防止法の枠をはずし、一般婦人問題を対象とする施策への転換が検討されてはどうか、という問題提起である。

ここではさらに、次のような意見も述べられている。「……………婦人保護行政が、現行の売防法に根拠をおくかぎり、……………その人権の擁護と対象者の資質の多様化に伴う専門的処遇をはかるため、できうる限り、社会福祉の権利法であり、日々進展をみつつある他法、他施策の体系の中で、処遇を行うことの方がより望ましいのではないか」⁽¹⁰⁾すなわち、要保護女子の保護更生は、可能な限り他法他施策で行い、婦人保護事業においてこれを行うことは、なるべく解消していこうという方向性である。

これは、取扱指針が出された後発表されたものであり、取扱指針にみる他法他施策優先の考え方の部分をより積極的に展開したものである。結果的に、婦人保護事業の縮小化、もしくは、一般婦人問題対策への質的転換の方向性がうちだされたのである。

東京都はその後この方向性を具体化し昭和52年に、婦人相談所を東京都婦人相談センターにした際、広く一般婦人の生活相談を行う施設へと、その性格を転換させている。「東京都婦人相談センター条例」⁽¹¹⁾によると設置の目的は次のようになっている。

- 第1条 緊急の保護又は自立のための援助を必要とする婦人及びその者の監護する児童に対し、生活各般の相談・指導及び援護を行うことにより、その福祉の増進を図るため、東京都婦人相談センターを東京都新宿区市谷河田町17番地に設置する。
2. センターは、売春防止法第34条第1項の規定に基づく婦人相談所とする。

この条例によるとセンターの主な事業は、一般婦人や母子の生活相談、職能判定および一時保護であり、

これは明らかに売春防止法の枠をはずした一般婦人問題対策への質的転換を遂げた結果であった。相談所のセンター化への経過には、国際婦人年を契機とした婦人団体の動きもあったが、基本的には、本取扱指針による、消極的立場にたった「拡大解釈」の定着があったものである。東京都が一般婦人問題対策の方向にすすんだことは、その後の婦人保護事業全体に少なからず影響を与えており、その意味では、取扱指針の及ぼした波及効果は大きかったといえよう。

以上のように、本取扱指針による対象の「拡大解釈」は地方によって異なる展開を示したが、これらを通して、「売春と直接結びつかないかにみえる対象」を、婦人保護事業上で取扱うことは、より定着していったようである。それは、取扱件数の上において顕著に表れている。すなわち表2に示したように、昭和44年以後も、「売春歴無」の件数が、確実に増加しているし、また、厚生省実施の全国調査が、昭和55年以後この取扱指針の対象類型に対応した類型化で統計をとっており、その結果第3の対象である「他に援助機関がない者」が、全体の中で極めて大きな位置を占めている。

取扱指針における「拡大解釈」の2番目の問題は、これが消極的位置づけに限定されているためにおきた、現場における処遇上の困難と混乱である。再び表2に戻りたい。昭和56年度の婦人相談所の取扱件数のうち「売春歴有」の件数は、わずかに9.9%にすぎなくなっている一方、「拡大解釈」部分である「他に援助機関がない者」は61.2%と約6割を占めるに至っている。一方婦人相談員の取扱件数をみるとこの割合は、55年70.9%、56年64.7%とより高い数値が報告されている⁽¹²⁾。もはや、すでに6割から7割もの量的位置を占める第3の対象を、単なる暫定的措置という消極的位置づけで対応し続けていくことは、実際上困難であると言わざるを得ないそれは、量的意味あいだけでなく、質的意味あいにおいてより深刻である。すなわち全体の6,7割が、「売春と直接結びつかないかにみえる対象」になったとはいうものの、昭和58年度に行った「婦

人保護事業対象者に関する個別調査」によると、全体の78.8%もが、性・異性関係の問題を有していた。法制定当時より性・異性関係の問題を有した対象者への対応を主に行ってきた婦人保護事業の現場に対し、これらの対象をあくまで他法他施策の適用を原則とする消極的対応で行うように制約したことは、現場に、疑問と混乱を与えた。

そしてさらに今後、この「拡大解釈」部分の対象を、未然防止の枠において積極的に婦人保護事業に位置づける方針をとろうとする時、すでに現場に浸透している制度間の補充対策という位置づけが、1つの障害になっていくとはいえないだろうか。

第3の問題は、前に述べた行政管理庁の指摘する婦人保護事業の整理統合化の理由が、この「拡大解釈」された部分の、法主旨からの逸脱を焦点にして展開している点である。すなわち、本取扱指針後、婦人保護事業は、広く一般婦人問題にまで対応することができるとの評価を得ることになっていった。そして事実第3の対象は量的に増加していった。しかしこの対象が、法主旨から逸脱しているという行政管理庁からの指摘は、本取扱指針および「昭和45年度婦人保護事業費の国庫負担及び補助金について」での位置づけが、結果的には根拠となっているからである。いいかえるなら、「拡大解釈」の部分で、明確に未然防止の枠のなかで理論化し、婦人保護事業の立場から積極的に位置づけなかったことが、基本的な問題だったといえよう。

昭和44年に出された本取扱指針は、当時、婦人保護事業が存続していく上でのそれなり役割をもったが、一方では、この行政指導が今日の婦人保護事業の問題性を、より大きくしたといえるのではないだろうか。

5. むすびにかえて

婦人保護事業を縮小化し、一般婦人問題対策への質的転換をはかる方向性については、賛否両論のあるところである。しかし、真に実態に即した事業を展開す

るためには、その結論を急ぐより、理論と実態の往復作業による、婦人保護事業における「要保護性」のより緻密な検討が必要とされるのではないだろうか。その際の主要な課題は、法制定当時よりあいまいにされ、その後も十分な検討がされてこなかった、売春を行なう「おそれ」の、実践レベルでの具体性をもった検討である。いいかえるなら「おそれ」の幅と内容の実践的検討である。

しかし、その検討を行なう際の立脚すべき視点は、婦人問題の最も極限的な問題状況が売春であるという認識ではないだろうか。すなわち、婦人保護事業が、「売春には直接結びつかないかみえる対象」も含めた多様な対象を受け入れる場合、これを、一般的な生活相談という拡散したとらえ方をするのではなく、売春を中心にして、それに収斂するか否かの判断を常に行ないながら、これをとらえるべきだと考えるのである。

さて、昭和44年の「婦人保護事業上の取扱指針」は、内々の行政指導とはいえ、その後の婦人保護事業の展開に、極めて大きな波及効果を生んだ。それは今日、特に「拡大解釈」を未然防止活動に位置づけ、婦人保護事業の枠内で、積極的に行おうとする時の障害となっている。しかし、婦人保護事業が事業の内側から問題提起された対象把握の困難さと、行政から投げかけられた整理統合化問題との両者に答えつつ、今後も存続していくためには、その障害をのりこえ、44年の取扱指針を克服する形で、再び「拡大解釈」の位置づけに、積極的に立ちむかっていく必要があるのではないだろうか。

<注>

1. 「昭和55年度補助金調査による改善措置状況」 昭和56年3月 行政管理庁行政監察局
2. 『婦人保護通信』第1号 1982年9月、全国婦人保護事業推進会議
3. 『婦人保護事業対象者に関する個別調査』1985年

厚生科学研究費補助金により五味百合子、林千代、西村みはる、太田由加里が行った。

4. たとえば『婦人保護事業とは何か』昭和58年9月 横浜市婦人母子問題研究会 p.10 等
5. 『売春防止法解説』昭和38年11月 法務省刑事局 p.21
6. 『全国婦人保護関係統計資料』昭和57年 厚生省社会局生活課
7. 『東京都の婦人保護』昭和48年3月 東京都民生局 p.326
8. 作成年月不明
9. 7に同じ

10. 同上

11. 「東京都婦人相談センター条例」昭和52年3月30日 条例14号

12. 昭和55年度の厚生省社会局生活課による「婦人保護事業業務資料(速報)」によると、昭和55年度は婦人相談所取扱件数は47,148件で、そのうち「他に援助機関がないもの」と「その他」の件数は33,412件である。

また、同様に昭和56年度は、同省調べによる「婦人相談の状況(昭和56年度)」によると、婦人相談所取扱件数は47,403件で、そのうち「他に援助機関がないもの」は30,684件である。