

婦人保護事業における「要保護女子」拡大解釈行政の問題点

—いわゆる「四五通達」は何を意味したか—

十文字学園女子大学 片居木 英人 (会員番号 1716)

[キーワード] 売春防止法・婦人保護事業・四五通達

1. 研究目的

売春防止法は1956年5月に成立し、1958年4月より完全実施された。売春防止法はその中において保護更生の対象を「性行または環境に照して売春を行うおそれのある女子」（要保護女子）と規定した。しかし、その後、この要保護女子像は、婦人保護行政によって大きく転回されることになる。売春ケース（本来ケース）から非売春ケース（一般ケースへの拡大展開である。もちろん、当時の福祉行政には、売春とは直接に関係のない女性たちが抱える様々な生活問題を受け止めことのできる他の適切な部門は無く、婦人保護事業にその任務が付されたことにはやむを得なかった側面もあるだろう。しかし、売春防止法が予定する「要保護性」を、婦人保護事業における通達行政により非売春ケースにまで拡大させたことは、以後、複雑・多様化する女性の福祉ニーズの現実態と売春防止法制との間にミスマッチを生じさせ、次第に婦人保護事業の役割や機能を“混迷させる”状況を導き出してしまった側面があることも、また否めない。

本報告は、その混迷の契機となった、いわゆる「四五通達」から、また、その後に積み重ねられてきた「婦人保護事業における要保護女子の拡大解釈」行政を通じて、その本質的問題点を明らかにし、求められる立法政策の基本的方向性を示そうとするものである。

2. 研究の視点および方法

まず、いわゆる「四五通達」の検証からである。1969年10月に「婦人保護事業実施上の取扱方針」（全国主管係長会での厚生省説明）が示され、「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」が婦人保護事業の対象として拡大して含まれた。また取り扱いにあたっての留意事項には「婦人保護事業の立場から積極的に把握するのではない」「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」「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、当該女子に対する呼称その他の処遇上の取り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」というような文言が記されていた。売春防止法からの乖離の危険性を自覚した上で“やりたくはないが仕方なく”、非売春ケース（一般ケース）をその中に取り込み、極力、消極的・限定的に行政運用しようとする姿勢が“にじみ出て”いないだろうか。この1969年10月の「婦人保護事業実施上の取扱方針」が「昭和45年度婦人保護事業費の国庫負担及び補助について」（1970年4月、厚生省社会局長

通知)の「なお書き」の部分に引き継がれることになる。この「なお書き」がいわゆる「四五通達」と言われるものである。「なお、婦人相談所又は婦人相談員がその受け付け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り扱って差し支えないこと」とされた。

このような婦人保護事業における「要保護女子」拡大解釈行政、いわゆる通達行政は継続され展開されていく。売春防止法が意味する「婦人保護事業の公共性」は、あくまで「売春性、転落危険性に焦点化する保護更生的公共性」なのである。にもかかわらず、非売春ケース（一般ケース）に対してまでも「転落未然防止の見地」に“強引に”結び付け、婦人保護事業に対応させようとする通達行政手法は、現場において「婦人保護事業の専門性」の混迷を引き起こさせることになった。必要なのは「要保護女子」拡大解釈への取り込みではなく、広く女性たちが抱える複雑で深刻な生活困難・生活問題に対応できるような新たな立法化政策であったのである。

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会研究倫理指針の第2指針内容のA「引用」項目（1～4）の遵守。

4. 研究結果

四五通達以後の、「要保護女子」拡大解釈行政の主要な実際は以下の通りである。1985年「婦人保護事業実施要領」「婦人相談所運営要綱」「婦人保護施設運営要綱」の一部改正—要保護女子の早期発見、転落未然防止、巡回相談、電話相談の実施—、1992年6月「婦人保護事業の実施に係る取扱いについて」(厚生省社会局生活課長から各都道府県民生主管部(局)長あて通知)—家庭関係の破綻、生活の困窮、性被害等社会生活を営むうえで困難な問題を有している者に対象拡大—、1999年「夫等からの暴力により保護を必要とする女性について」(厚生省社会・援護局保護課長通知)—売春を行うおそれのある者に限らず、課程関係の破綻、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、現に保護・援助を必要とする状態にあると認められる者にさらに対象範囲拡大—という一連の施策の流れである。

5. 考察

この後、婦人保護事業には“「現にある」女性問題に関する福祉の行政部門”として、配偶者から暴力を受けた者(被害者)への福祉的対応(通称DV防止法を根拠)、人身売買に関する人身取引被害者保護(刑法の人身売買罪、人身取引対策行動計画を根拠)の任務が課せられることになる。拡大された「要保護女子」像を売春防止法に「返却」し。その上で総合的な女性の福祉に関する人権保障法—女性福祉基本法(仮称)—の立法政策化が求められる。そしてその上で婦人保護事業とは別に、問題領域ごとに対応し得る女性福祉(行政)拠点—専門的機関・施設—が整序、定立されなければならないと考える。