

令和3年度

全国婦人相談員・心理判定員研究協議会

基調講演

「婦人保護事業の歴史

～婦人相談員の視点から～」

全国婦人相談員連絡協議会

前会長 松本 周子

前副会長 池田 美智子

はじめに

1956年(昭和31年)に私たち婦人相談員の根拠法である売春防止法が成立した。65年前の事である。

その後通知・通達での事業対象は拡大し、現在では、「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(DV防止法)」や他の法律が加わり、女性支援を行っている。



はじめに

根拠法の第一の売春防止法は、刑罰と保護更生の両方を併せ持つ法律である。この法律の第4章の保護更生を担うのが婦人保護事業の3機関で、婦人相談所、婦人相談員、婦人保護施設は3本柱といわれている。

その柱の一つである婦人相談員にとって、売春防止法ができるまでの時代の背景、売春防止法が産みの苦しみを経て議員立法で成立した経緯、その後の変遷を知ることは必要不可欠だと思われる。

貧困、人身売買、売春という社会問題は、あらゆる女性問題の根底にあるものだといえる。今でこそ、人々が抱える困難な課題は、その人個人の問題ではなく、社会の問題、社会構造の中にあるものとしてとらえられているが、そこに至るまでは長い道のりがあった。婦人保護事業の歴史について婦人相談員の視点から見ていきたい。

(1) 性売買(売春)の歴史

性売買は最も古い職業だといわれているが、政治体制や社会制度が整って権力や財産を持つ者が現れると、財産と共に女性の私有が始まった。その後、日本の長い公娼制度が続く。

それは又、人身売買の歴史でもあるといえる。日本で長く行われてきた公娼制度が人身売買によって成り立っており、歴史の中で思想、文化となって浸透していると考えられるのである。

食べることができないという極貧の中で、「親が子を売る」ということは仕方がない事だと認められてきた。その背景には、儒教思想があり、「子の義務」が強調されてきた。それは、人身売買を正当化するものであった。又、桂庵や女衞と呼ばれる仲介業者がいて成り立っていた。

1. 公娼制度とは

- 公娼制度では売春を公認、私娼は取り締まりの対象とした
- 江戸時代に確立、売春防止法が成立するまで300年以上の長きに亘り続いた
- 江戸吉原・大阪新町・京都島原は、三大遊郭と呼ばれた

2. マリールース号事件

1872年(明治5年)6月、横浜港に入港したペルー船籍のマリールース号には、230人の中国人(当時中国は清国の時代)が乗せられており、助けを求められたイギリス船がイギリス公使に相談、日本が介入するところとなり、国際問題に発展、裁判となった。

その席でペルー側から「日本は我々の契約した中国人を解放したが、日本には娼妓という数多い女奴隷がおり、人身売買が公然と行われている」との発言があり、このことで、日本の遊郭の女性たちが女奴隷として世界に広まることになった。これが、娼妓解放令が出るきっかけとなった出来事である。

3. 「娼妓解放令」

1872年10月

この解放令については、「牛馬ときほどき令」ともいわれている。

それは第2条に、人間ではなく牛馬という言葉で表されているからである。遊郭の女性を人間とみなさず、人間に使われる動物としている。その反面、動物に物の返済を求めることはできないからという2つの意味を掛け合わせているようにも考えられる。

1873年(明治6年)11月には貸座敷渡世規則、娼妓渡世規則が出て、自由意思で営業を希望する娼妓に場所を貸す、という形となったが、実質上は今までと何ら変わりがなかった。

4. 「からゆきさん」という名の人身売買の被害者

「からゆきさん」とは、「唐人行」「からんくにいき」から来たものといわれている。

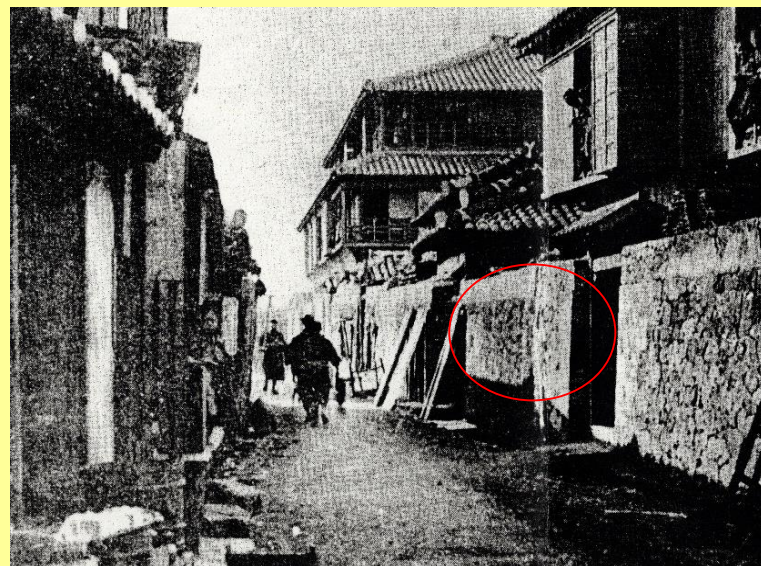
海の向こうに出稼ぎにゆく男女を指しており、「から」は、中国だけでなく、海外に出稼ぎに行った者、特に性売買に従事した女性たちを指すことが多く、徳川時代から海外に売られていた。

中国・満州、シベリア・ウラジオストク、南洋諸島、北米、東南アジア・アフリカまで。海外醜業婦という名称でも表されているが、からゆきさんの問題が明らかになったのは、1980年(昭和55年)である。

5. 従軍慰安婦

- 1939年(昭和14年)第二次世界大戦開戦
- 海外に駐留する軍隊のために、慰安所を設置
→日本の婦女子の貞操を守るためとされた

☆遊郭から慰安婦へ
☆人身売買と慰安婦問題
☆かいた婦人の村に立つ
慰安婦の慰霊碑
☆沖縄の慰安所130カ所



(2) 公娼制度の廃止

1. 戦後、占領下において

●日本政府

- ・1945年(昭和20年)8月18日、戦後3日目に占領軍相手の性的慰安施設を作るよう指令
- ・同年8月26日、RAA(特殊慰安施設協会)を設立
 - * 一般女子を守る防波堤として(女性の二分化)

●GHQ(連合軍)

- ・1946年(昭和21年)1月、GHQ「公娼廃止に関する覚書」
 - * GHQ兵士に性病が蔓延
- ・同年2月「娼妓取締規則」の廃止

2. 公文書に「闇の女」

「私娼の取り締まり、
並びに発生の防止及び保護対策」

- 赤線→吉原・飛田新地ほか
一定の集団地域を赤いペンで囲む
- 青線→暴力団等が戦後作った売春地区
青いペンで囲む
- 闇の女(私娼)
基地周辺の売春婦(パンパン)
市街地の街娼(闇の女として公文書に記載)
闇の女の保護対策→婦人保護要綱

3. 婦人保護施設(婦人寮)の設置 1974年(昭和22年)

- 全国17か所に婦人寮が設置される

宮城県(1)東京都(4)神奈川県(2)愛知県(2)京都府(1)

大阪府(2)兵庫県(2)福岡県(2)

* 当時は、逃亡、窃盗が続出、
職員は食べ物探しに懸命であった

- 東京都には4つの施設

- ・救世軍の新生寮

- ・矯風会の世田谷寮

- ・聖友婦人寮

- ・幡ヶ谷女子学園は、山田わかが発立
(米国に売られたサバイバーの女性)

4. 売春防止法の成立を目指して

林千代・婦人保護事業50周年から

- 市川房枝を中心とした衆参婦人議員団の超党派での活動
1953年(昭和28年)衆参両院婦人議員団が発足
- 婦人少年局の婦人の人権を守るという意味(意気込み)
→藤田たき局長
- 次々におきた買売春事件と世論の喚起
- 全社協が衆参両院に提出した請願書



(3) 売春防止法の成立

1. 難産だった売春防止法

- 「売春等処罰法案」の審議開始
- 「売春問題対策協議会」を設置
- 第22国会では否決
- 第24回国会「売春防止法」成立

1956年(昭和31年)5月21日

2. 目的と定義

●第一章 総則

【第一条】

売春は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

→**売買春の中にいる女性への道徳的非難を基礎にしている**

売春を助長する行為等を処罰するとともに、性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子に対する補導処分及び保護更生の措置を講ずることによって、**売春の防止を図ることを目的とする**」

【第二条】

対償を受け、または受ける約束で、不特定の相手方と性交すること

【第三条】

何人も売春をし、またはその相手方となつてはならない

*** 売る方、買う方の両者とも違法だが、買う側には処罰規定なし**

2. 目的と定義

●第二章 刑事処分

【第五条】

- 一 公衆の目にふれるような方法で、人を売春の相手方となるように勧誘すること
- 二 売春の相手方となるように勧誘するため、道路そのほか公共の場所で、人の身辺に立ちふさがり、又はつきまとうこと
- 三 公衆の目にふれるような方法で客待ちをし、又は広告その他これに類似する方法により人を売春の相手方となるように誘因すること

* 刑罰の対象であり、補導処分されるのは女性であり、買う側は問われないという矛盾がある。

3. 婦人保護事業3機関の設置

- 売春防止法第4章保護更生

- ☆婦人相談所の設置(第34条)

- ☆婦人相談員の設置(第35条)

- 県に必置義務

- 市に任意設置

- ☆婦人保護施設の設置(第36条)

- 厚生省・社会局長通知

- 「婦人の転落防止及び保護更生対策実施要領について」

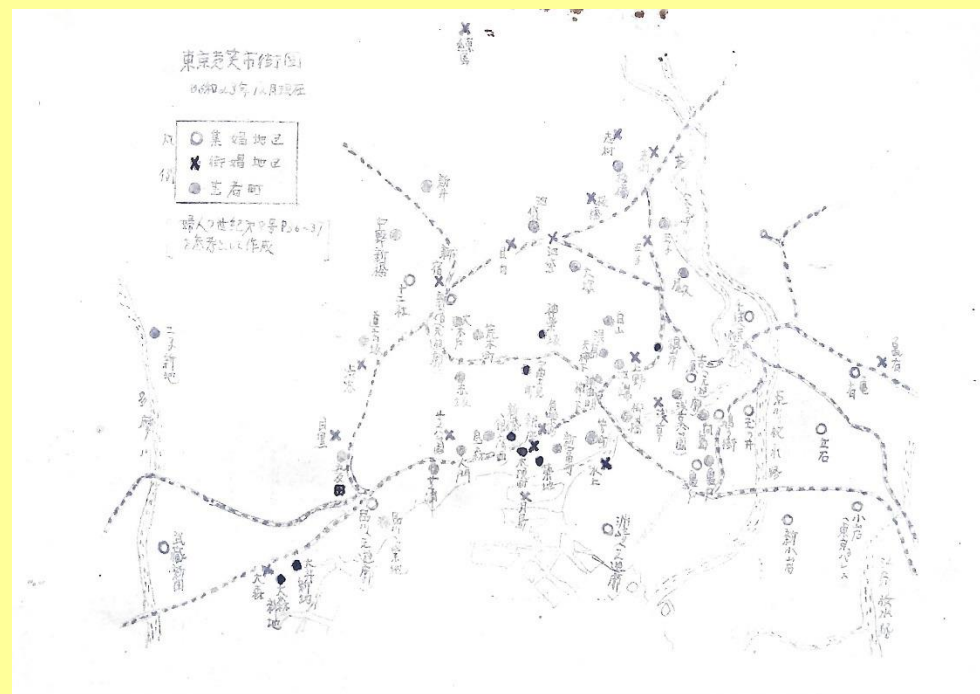
(4) 婦人相談員の業務

1. 要保護女子の発見

婦人相談員の証言から

赤線集娼地区への訪問

“忘れられない赤線の女(ひと)”



2. 更生保護相談室

●売春防止法に基づき、五条違反で検挙された女性の更生等のため、更生保護相談室(検察庁内)を全国22庁設置

婦人相談所から婦人相談員が更生保護相談室に派遣された

●更生保護相談室の取扱い相談件数

1959年(昭和34年)がピーク 4,673件、その後減少が続く

1979年(昭和54年)349件

1982年(昭和57年)から外国人女性が増加

1985年(昭和60年)東京都にのみ更生保護相談室が残る

1996年(平成8年)44件、日本人5名、外国籍39名

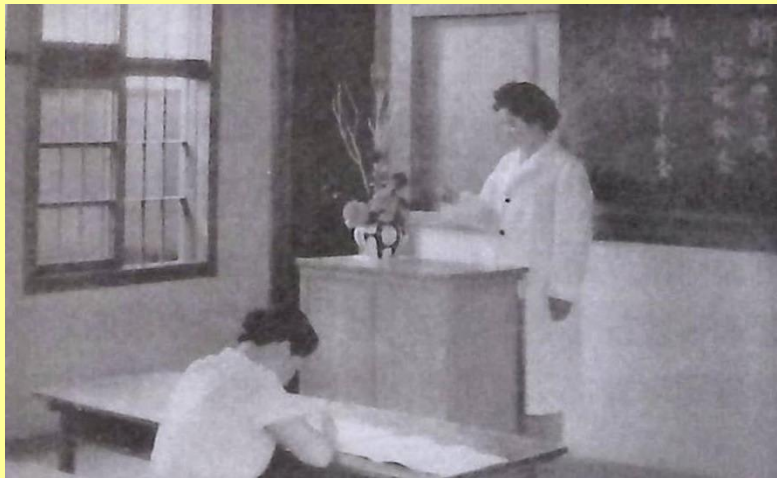
2003年(平成15年8月1日付け)廃止

3. 婦人補導院

婦人補導院は、売春防止法第五条(勧誘等)で執行猶予となり、併せて補導処分に付された満20歳以上の女子を収容する国立の施設(法務省所管)。補導処分の期間は6か月。

- ・1958年(昭和33年)5月 売春防止法・婦人補導院法制定に基づき栃木刑務所の一部に栃木婦人寮として分院が発足
- ・1960年(昭和35年)2月 東京婦人補導院完成
- ・1971年(昭和46年)3月 大阪婦人補導院収容業務停止
- ・1975年(昭和50年)4月 福岡婦人補導院収容業務停止
- ・1982年(昭和57年)3月 東京少年鑑別所八王子分室併設
- ・1985年(昭和60年)3月 大阪及び福岡婦人補導院廃止
- ・1987年(昭和62年)2月 八王子少年鑑別所との合同庁舎完成
- ・2019年(平成31年)4月 最後に残った東京婦人補導院は、東京都昭島市に移転し、名称も残る

3. 婦人補導院



(5) 全国の婦人相談員の
つながりを目指して

1. 全国婦人相談員連絡協議会の創立

1960年(昭和35年11月9日)

●初代会長西村好江就任

●全社協の福祉大会に便乗

静岡市安東小学校において発会式を行う

出席者103名



第1回 全婦相総会

2. 婦人相談員と全婦相のあゆみ

- **全婦相より、支援対象の拡大を厚生省への申し入れ**
45号通達 1970年(昭和45年)10月
「当面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、積極的に把握するのではなく、やむを得ない場合婦人保護事業で受け入れる」
- **臨時行政調査会で、婦人保護事業は零細事業として廃止の方向検討**
全婦相、はじめ婦人保護事業関係者が「全国婦人保護事業推進会議」を結成し反対運動を展開
1982年(昭和57年)12月廃止リストから外される

2. 婦人相談員と全婦相のあゆみ

- 婦人相談所・婦人相談員の義務設置の廃止問題について
地方分権推進委員会「くらしの部会」で検討される
全婦相から手紙や電話、国際婦人年日本大会の決議文に廃止反対 1996年(平成8年)
- 全婦相から全国研修を要望
1963年(昭和38年)
第1回全国研究協議会が厚生省主催で開催
現在の全国婦人相談員・心理判定員研究協議会に繋がっている

(6) DV防止法と婦人相談員

1. 婦人相談員って何をしているの？

●潜在化する売買春・婦人保護事業の危機

1970年(昭和45年)「転落の未然防止から対象範囲の拡大」

1985年(昭和60年)婦人保護事業実施要領の改正

「要保護女子の早期発見」

1985年(昭和60年)「風俗営業等の規則及び適正化に

関する法律」

1992年(平成4年)「婦人保護実施にかかる取り扱いについて」

改正通知、対象拡大、外国人女子の緊急一時保護」が可能になる等が規定される

●性の商品化

・買春ツアーが社会問題化

・デートクラブ・テレホンクラブ・援助交際

1. 婦人相談員って何をしているの？

●外国籍女性の問題

- ・じゃぱゆきさんは人身売買の被害者
- ・全国各地に広がる



2. DVと婦人相談員

「DV」という概念もない時代から、夫からの暴力の相談があった

- 1995年(平成7年)第4回世界女性会議(北京)
 - ・女性の人身売買を根絶し、売春及び人身売買による暴力の被害女性を支援すること
 - ・夫やパートナーからの暴力は世界共通である
- 1999年(平成11年)厚生省・社会援護局保護課長
「婦人保護事業の実施に係る取り扱いについて」の通知
DV被害女性が婦人保護事業の対象者となる

2. DVと婦人相談員

●2001年(平成13年)

配偶者からの暴力防止及び被害者の保護に関する法律
(DV防止法)の成立

【第四条】 婦人相談員は、被害者の相談に応じ、必要な指導を行ふことができる。

● 変化していく婦人保護事業

- ・婦人相談所は配偶者暴力相談支援センター
- ・民間シェルターの増加
- ・基礎自治体の婦人相談員の設置の増加
- ・DVの相談が増加
- ・婦人保護施設のDV被害者の受け入れ
- ・DV被害者の母子生活支援施設の利用

3. 婦人相談員の専門性

●女性に対する暴力についての認識

1993年 「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」

* 国連総会で採択

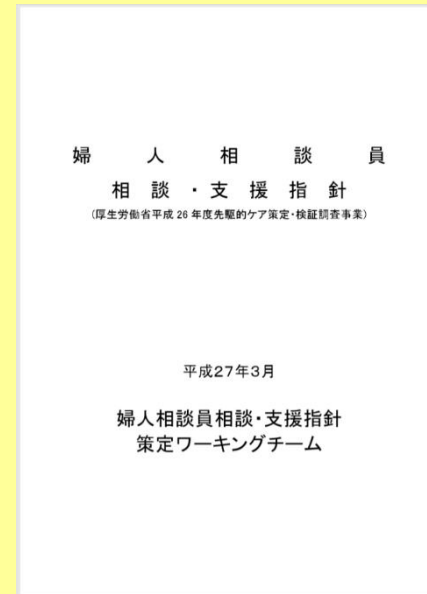
●定義

女性に対する暴力とは、性に基づく暴力行為であって、女性に対して身体的、性的もしくは心理的危険または苦痛となる行為であり、さらにそのような行為の威嚇、強制または恣意的な自由の剥奪をも含み、それらが公的又は私的生活のいずれで起こるかを問わない。

4. 婦人相談員の役割

「婦人相談員相談・支援指針」(平成27年3月)から

- 女性の人権を尊重し権利擁護を図る立場
- 支援を要する女性を発見、ソーシャルワークによる相談・支援の提供をする
- 関係機関との連携を図りながら問題解決を担う
- ソーシャルアクションとして発信する



5. 対象となる女性の範囲

- ① 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
- ② 売春歴は有しないが、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
- ③ 配偶者からの暴力を受けた者(事実婚を含む)
- ④ 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、現に保護援助を必要とする状態にあると認められる者
- ⑤ 人身取引被害者
- ⑥ ストーカー被害者

(7) 婦人保護事業はどこに

婦人保護事業のみなおし

- 婦人保護事業の見直し

2018年(平成30年)7月～2019年(令和元年)10月
困難な問題を抱える女性への支援に関する検討会の開催

- 売春防止法第4章保護更生を新たな女性支援法へ

さいごに

婦人保護事業の基本は女性への暴力被害への支援、その基本の根底にあるのが性売買の問題である。婦人保護事業の歴史を学ぶとき、婦人相談員としてのスタートはそこにあると考える。

今、支援の現場では性売買の問題として相談がもち込まれることは少ない。売春の形態の変化もあるが、DV被害者の孤立と貧困、家庭の崩壊、障がい、若年女性の居場所の喪失、性暴力、子どもの性的虐待などと複合的な問題として現れる。

主訴の中に隠れている性暴力の被害や、売春の経験等を聴き取っていくことも必要である。

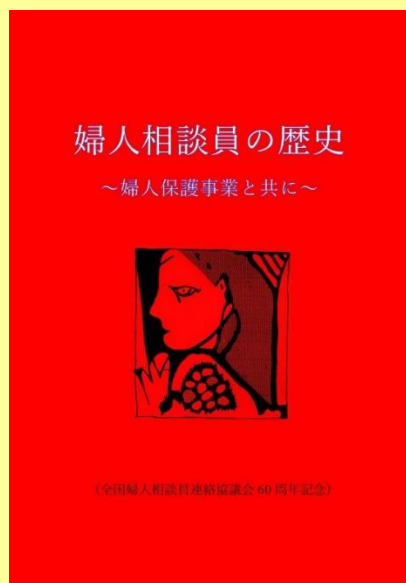
さいごに

性売買が女性に対する暴力であるとするのは経済的支配や搾取の構造だけではない。性暴力と同じような精神的被害を生じさせるのではないか。見知らぬ男性にももののように扱われる時、男性との性行為が精神的な影響を与えないはずはない。

日本社会は性売買に関して寛容な国である。公娼制度の長い歴史から脱却するのは、容易ではない。婦人相談員として女性支援に向き合うとき、自身の性認識も必要である。

「婦人相談員の歴史～婦人保護事業と共に」

本日の基調講演の基になっている資料は
全国婦人相談員連絡協議会創立60周年記念誌です



「婦人相談員の歴史～婦人保護事業と共に」

購入ご希望の方は
全国婦人相談員連絡協議会ホームページをご覧ください。

<https://zenfusou.jp>



ご清聴ありがとうございました

