

戦後日本の公娼制度廃止における警察の認識

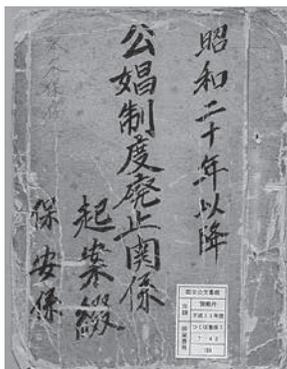
～内務省警保局保安係「公娼制度廃止関係起案綴」の分析～

藤 野 豊

はじめに

1946年1月21日、GHQは高級副官部補佐H.W.アレン大佐の名前で、日本政府に対する覚書「日本における公娼の廃止」を發し、公娼制度はデモクラシーの理想に違反し、個人の自由発達と矛盾するという理由から、その廃止を命じた。ここに、明治維新以来、貸座敷という名称で存在を許されてきた公娼制度は形式上、終焉することになった。この戦後の公娼制度の廃止（廃娼）に至る経過は、GHQの公衆衛生福祉局（PHW）の文書を分析した奥田暁子により明らかにされている。⁽¹⁾ それによって廃娼の経過を概観すれば以下のようなになる。

1945年12月11日、PHW法規課長マクドナルド中佐が廃娼を提言、1946年1月7日にGHQが日本政府に廃娼の準備を要請、そのうえで1月21日の覚書が發表され、2月2日、内務省警保局長が「公娼制度廃止に関する件」の通牒を發し、公娼制度を規定していた娼妓取締規則を廃止し、廃娼が決まった。しかし、廃娼が即、買売春禁止を意味するものではなかった。廃娼の覚書が發表される直前の1月12日、警視庁保安部長から「公娼制度廃止に関する件」の通達が発せられ、公娼制度は廃止しても私娼として存続を認めることが表明されたからである。そして、11月14日、第一次吉田茂内閣の次官会議は、「特殊飲食店」における買売春行為を認める決定をおこない、「赤線」と呼ばれる売春街が成立した。



「公娼制度廃止関係起案綴」

以前、わたくしも労働省婦人少年局編『売春に関する資料改訂版』（1955年）などに基づき、戦後の廃娼について述べたことがあるが、⁽²⁾ PHWを軸に廃娼の過程を論じた奥田の研究に新たに付け加える事実などは持ちえていない。ただ、2011年3月に内務省警保局保安係「公娼制度廃止関係起案綴」（国立公文書館所蔵）が公開され、この簿冊に収められた公文書の分析を通して廃娼に対する警察の認識をより詳しく知ることが可能となったので、小稿では、まず、この簿冊所収の公文書を中心に内務省警保局の公娼制度廃止に対する認識をよ

り詳細に明らかにする。

次に、1947年12月、内務省は廃止され、警察機構は1948年3月施行の警察法に基づき、国家地方警察と自治体警察に二分化され、国家地方警察は警保局に代わり首相の下に設置された国家公安委員会に管轄されるようになり、1954年の警察法改正まで、この体制が続くのであるが、廃娼以後の各警察機構の買売春に対する認識も、この簿冊所収の公文書から明らかにする。小稿執筆の目的はこの2点に尽きる。

この簿冊に収められた文書の多くは通牒などの起案文とそれを作成するために使用された参考資料である。起案文がそのままの形で通牒されたとは限らないが、そこには廃娼に対する警察当局の認識が明確に示されている。それゆえ、廃娼後も「赤線」の存在を許容した警察の論理を鮮明に読み取ることができるのである。

なお、引用する史料については、特に注記しない限り、出典はすべてこの簿冊である。

1 公娼制度廃止をめぐる警保局の認識

1945年10月11日、GHQ最高司令官マッカーサーが首相幣原喜重郎に口頭で「婦人の解放」などの民主化に関する五大改革を指令したが、それからほぼ1か月を経た11月15日、警保局長は警視總監、各庁府県長官宛てに「貸座敷営業取締に関する件」を通牒し、次のように指示した。

公娼制度採用以来我国風紀ノ状況ヲ観ルニ久シキニ亘リ相当ノ効果ヲ収メ来リタルモ他面之ニ依リ遊蕩心ヲ誘発、犯罪ノ動因、男女道德觀念ノ摩痺^{ママ}等國家風教ニ及ボセル影響モ亦尠カラズト思料セラレ候処近時社会情勢ノ急激ナル変転ニ伴ヒ貸座敷営業ヲ自発的ニ廃シ他ニ転業セントノ氣運漸増ノ傾向ニアリ。蓋シ公娼制度ノ廃止ハ時勢ノ進展ニ伴フ必然ノ趨勢ナルヲ以テ宜シク時代ヲ洞察シ之ガ情勢ノ馴致ニ努メ逐次円滑ニ廃業又ハ転業セシムル様特段ノ御配慮相煩度此段及通牒候。追而廃娼後ニ於ケル風紀ノ維持ニ関シテハ特ニ慎重ヲ期シ過誤無キヲ期セラレ度申添候。

警保局は、GHQから指令される前に貸座敷業者が自発的に廃業・転業することを求めていた。そして、GHQの廃娼の意思が明確になった12月27日、警保局長は警視總監、各庁府県長官宛ての「公私娼、特殊慰安施設等調査ニ関スル件」を起案し、12月末現在の「公娼、私娼及特殊慰安施設ノ状況」を1946年1月31日までに調査し報告することを求めた。ここで言う「特殊慰安施設」とは国策で設置された特殊慰安施設協会（RAA）の施設をはじめとするさまざまな占領軍将兵を対象にした買売春施設を指す。要するに、警保局長は、各管内の買売春施設すべての調査を求めたのである。調査項目は次の（表）に

示すとおりである。

(表) 「公娼、私娼及特殊慰安施設ノ状況」調査項目

分類	調 査 項 目
公 娼	①貸座敷地免許地域数 ②営業者数 ③娼妓員数 ④娼妓年齢 ⑤娼妓出身府県 ⑥最近5か年間の娼妓前借金 ⑦娼妓と抱主間の稼ぎ高分配割合 ⑧娼妓の性病罹患状況 ⑨最近5か年間の娼妓自由廃業数 ⑩娼妓優遇に関する業者別の施設(教養・娯楽・慰安等の施設) ⑪娼妓の休日 ⑫娼妓の疾病(疾病期間を稼業期間に計算するか否か、治療費を娼妓の負担にするか否か) ⑬廃娼運動の団体名、主唱者名 ⑭廃娼府県においては廃娼年月とその経緯
私 娼	①私娼窟の概況(場所・営業世帯数・私娼数・表面の業態) ②私娼の年齢 ③私娼の性病罹患状況 ④最近5か年間の私娼の前借金 ⑤私娼と業者間の稼高分配割合 ⑥私娼の疾病(治療費を私娼の負担にするか否か)
特殊慰安施設	①業態別の営業所数と営業主 ②娼妓・酌婦・芸妓・女給・ダンサー等従業者数 ③1人当たりの抱金・前借金 ④営業開始月日等参考事項

公娼に対する⑥⑦⑩⑪⑫は、明らかに、公娼制度はデモクラシーの理想に違反するという結論に帰着するGHQの意図を受けたものと考えられる。1946年1月21日の覚書では、GHQは、売春目的で「如何ナル婦人ヲモ直接乃至間接ニ束縛シ若ハ身ヲ委セシムル凡有ル契約及話合ヲ無効ナラシムル」と明記していたが、前借金などはこの「契約」に該当する。

そして、1月21日の覚書により、廃娼は一気に加速する。警保局長は、この覚書を受けて1月26日、警視總監、各庁府県長官に「公娼制度廃止ニ関スル件」の通牒案を起案するが、そこでは覚書の趣旨を伝えるとともに、「公娼制度ニ関シ女子ヲ売淫行為ノ為ニ拘束スル契約竝ニ合意ハ一切無効タルベキコト」「公娼制度ニ依ル前借年期等特殊契約ニ関シテハ抱主ヲシテ自発的ニ之ヲ放棄セシメル様特ニ懇諭指導スルコト」を指示し、「本件措置ニ関スル実施状況」を報告することを求めていた。この文書が、奥田が紹介した2月2日付の、内務省警保局長による「公娼制度廃止に関する件」の通牒の原案となる。

これに対し、覚書が発表される6日前の1月15日をもって東京都内の廃娼を断行していた警視庁は、「警視庁ニ於ケル公娼廃止経過」を警保局に報告し、冒頭、廃娼に至る理由について、次のように説明した。

戦後国内民主々義化ノ趨勢滔々タルモノアリ之ガ状況ハ封建的社会現象ト目セラレハ、公娼制度ニ付キテモノノ存廃ニ関シ亦社会的論議ノ対象トナルベキヲ観取セラレタルヲ以テ客年十月頃ヨリ此等業者(藤野註：貸座敷業者)ノ幹部ニ対シ廃娼ノ輿論化ニ先テ業者ノ自主的廃娼措置方ニ関シ之ガ善処方ヲ懇諭スル所アリ。同幹部間ニ於テモ之ヲ諒トナシ全年十一月初旬頃ヨリ公娼廃止ノ避ク可ラザル社会的情勢ナルヲ認

メ公娼ヨリ私娼ニ転化セントスル気運漸ク醸成セラレタリ。而テ同年十一月十五日附公娼廃止促進方ニ関シ本省ノ通牒ヲ受クルヤ愈公娼廃止ヲ企図シテ積極的ニ業者ヲ指導シタル結果同年十二月中旬ニ至リ東京都貸座敷組合联合会代表ヨリ公娼ヨリ私娼ニ転化許容方ニ就キ警視庁ニ嘆願スル所アリタルヲ以テ警視庁ニ於テハ之ヲ許容スル方針ニ決シ他面之ニ伴ヒ公娼廃止ノ方法・私娼転化後ニ於ケル稼業内容ノ刷新及之ガ風紀取締対策竝ニ業界ノ動揺防止等ニ関スル方策ニ付キ鋭意考究ヲ進メタル結果諸般ノ準備対策一応完了一月十五日茲ニ公娼廃止ノ実施ヲ視ルニ至リタリ。

警視庁では、警保局の通牒が出るより早く、1945年10月には、廃娼の方針を固めていたことがわかる。「婦人の解放」を掲げた五大改革指令が示された段階で、警視庁は廃娼に向けて動き出したと考えられる。しかし、その具体的方法は、公娼を私娼に転化するというもので、これで都内の貸座敷業者に廃娼を受容するように説得したのである。

そして、奥田暁子が紹介したように、警視庁では、1946年1月12日、保安部長が関係警察署長に「公娼制度廃止ニ関スル件」を通達したのである。この通達は、「公娼制度ハ社会風紀ノ保持上相当ノ成果ヲ収メ来タル」と評価したうえで「最近ノ社会情勢ニ鑑ミルニ公娼制度ノ廃止ハ必然ノ趨勢」との判断の下、「貸座敷及娼妓ハ之ヲ廃業セシメ之等廃業者ニ付テハ私娼トシテ稼業継続ヲ認メ公娼制度ヲ廃止致ス」という内容であった。具体的には貸座敷業者と娼妓は「自発的ニ廃業セシメ之ヲ私娼トシテ稼業継続ヲ許容ス」ることとして、「現行貸座敷指定地域ヲ其ノ儘私娼黙認地域トシテ認ムルコト」「既存ノ貸座敷業者ハ接待所、娼妓ハ接待婦トシテ稼業継続ヲ認ムルコト」「接待婦カ其ノ就業ヲ以テ債務ノ弁済スルヲ内容トセル貸借契約ハ之ヲ禁止スルコト」「遊興料金ノ配分ハ当分ノ間接待婦ノ取分百分ノ五十以上、業者ノ取分百分ノ五十以下トスルコト」「性病予防ニ関シテハ其ノ施設、検診等性病予防規則ニ依ラシメ業者及接待婦ヲシテ従前二倍シテ病毒伝播防止ニ努メシムルコト」などを求めていた。この通達により1月15日をもって東京都は廃娼に踏み切ったのである。

これにより、警視庁は都内の貸座敷を「接待所」、娼妓を「接待婦」と改称させることとなり、「接待所及接待婦ノ取締ノ内規」を作成した。この内規には、接待所設置地域は警視総監が指定すること、接待所の営業者は所轄警察署に届け出ること、接待婦は営業者と同伴して所轄警察署に届け出ることが明記され、さらに18歳未満の者、および親権者の同意がない者は接待婦にはなれないが、17歳でも「ヤムヲ得ザル事情」があれば、所轄警察署が認めることにより接待婦になれるとも記されていた。さらには、接待婦は接待所として認められた地域以外に居住することも許されなかった。このような接待所営業者、接待婦の所轄警察への届け出義務や接待婦の居住制限は、公娼制度を継承するもので

ある。

しかし、接待婦の年齢が事実上、17歳以上とされたことは、公娼制度を規定した娼妓取締規則が娼妓の年齢を18歳以上と制限していたことと異なる。これは何を意味するのであろうか。考えられることは、接待婦は単なる娼妓＝公娼の転化ではなかったということである。すなわち、公娼はもちろん、娼妓取締規則の外にあった私娼についても接待婦として認めたからではないだろうか。私娼については、当然ながら公娼のような年齢制限はなかった。公娼よりも若い女性がいるということも、私娼の存在を支える理由の1つであった。東京には、吉原のような公娼地帯だけではなく、玉の井のような私娼の集住地帯もあった。こうした集住する私娼に対しては、花柳病予防法のもと、公娼並みの性病検診を実施すれば、警察は黙認してきた。したがって、日本の買売春許容の国策を支えてきたのは、厳密に言えば公娼・黙認私娼制度と言うべきものであった。警視庁は、廃娼後は、貸座敷、黙認私娼を抱えた飲食店をともに接待所とし、娼妓、黙認私娼をともに接待婦として認めることにしたと考えられる。内規では、接待所には「性病予防施設」の設置を義務付け、経営者には接待婦に性病予防措置をおこなうよう積極的に督励することも求めている。

その一方では、たしかに、接待所経営者が接待婦に対し、「其就業ヲ以テ債務弁済スルヲ内容トスル貸借契約」を結ぶことや「稼業ノ強制其ノ他冷酷ナル待遇ヲ為シ贅費ヲ為サシムル」こと、接待婦の廃業を妨害することなどを禁じたり、売春料金の配分を接待婦50%以上、経営者に50%以下と決めるなど、接待婦を保護するような規定は書かれているが、前述したように、その実態は公娼制度を踏襲したものである。

さらに、内規には「所轄警察署長ハ接待所及接待婦ニシテ本内規ニヨル取締事項ニ違反シ其他保安風紀上必要アリト認メタル場合ハ情状ニ依リ密売淫犯者又ハ之ガ媒合、容止者トシテ処分シ若ハ其ノ業ヲ禁止又停止スルノ措置ヲ行フモノトス」とも記されていた。結局、警察に接待所に対する生殺与奪の権限を与え、そのもとの、接待所における買売春を管理、維持させるというのが、警視庁の方針であった。公娼・黙認私娼制度がすべて黙認私娼制度に統一されたということである。

東京都は、このように率先して公娼の私娼への転化という形式で廃娼を断行したが、全国的に見れば、廃娼はどこでも円滑に進んだわけではなかった。警保局では、廃娼の円滑な進行を図り、5月24日と8月20日の2回、警視庁、各庁府県宛ての廃娼を促す通牒案を起案している。その内容から廃娼を急ぐ警保局の意思を知ることができる。

まず、5月24日に起案された「公娼制度の廃止に関する指導取締の件」について検討する。これは、警保局長から警視総監、各庁府県長官宛てに起案されたもので、冒頭、廃娼について「一部府県に於ては業者・従業婦への趣旨不徹底などから各種の事案が発生し

联合国側より申入れのあつた例」もあるので、GHQの意向を聴取してあらためて通牒することになったと説明し、以下のGHQの1月21日の覚書の指令内容について指示している。

一、本件指令の適用されるものは従来の公娼制度に依る貸座敷営業は勿論であるが、料理屋、飲食店、酌婦置屋営業等であつても、業主と従業婦との契約の内容及び行為の実態が前借・年期等に依り従業婦の意志、身体を拘束したり、従業婦に売淫行為をなさしめたりするものである場合は、本指令が適用されるものなること。

二、貸座敷営業取締規則廃止前の公娼制度に依る娼妓の前借、年期等特種契約は法的措置を講ぜざる限り現行法上直ちに無効と為し得ざるものと解せらるゝも、联合国最高司令部指令の趣旨に則り業主をして之を放棄せしむる如く更に懲遷すること。公娼制度に依らざる料理屋、飲食店、酌婦置屋等の従業婦の前記契約等にして従業婦の意志、身体を拘束する虞ある契約は業主をして自発的に之を放棄せしむる様懲遷指導すること。

三、前項措置の実施に当つては、联合国最高司令部指令の趣旨を関係者に対し充分周知徹底せしむる方途を講じ後日事端を発生せしむること等なからしむる様留意すること。

四、個人の自由意志に依る売淫行為は本件指令とは別個の問題であつて、此等の措置に付ては売淫取締法規及び花柳病予防関係法規等の立場から各地方の実情を勘案の上適切に措置すること。

五、本件措置は地方聯合軍側とも密接に連絡して之を行ふこと。

公娼はもちろん、私娼も含めて前借による年期契約のような人身売買に基づく売春の強要をやめることを求めているが、その一方で「自由意志に依る売淫行為」は許容している。まさに、この認識こそが、以後の「特殊飲食店」を生み出すことになる。

次に、8月20日に起案された「公娼制度の廃止に関する指導取締について」と題する通牒案について検討する。これは警保局公安第二課長から警視庁保安部長、各庁府県警察部長宛てに起案されたもので、近く、GHQより1月21日の覚書について各機関に通達があるはずなので、廃娼について「嚴重にその実情を調査、確認し苟くも前掲覚書に違反することなき様に指導監督を加へ現地聯合軍部隊より連絡ありたるときはこれと完全なる連繫の下に本件措置の完璧を期することに努められたく此の段取急ぎ内報する」と述べ、GHQから近く通達される文書「『日本に於ける公娼廃止』に関する覚書（四六年一月二十一日発）実施に就て指示の件」の写しを付していた。それは以下のような文書である。

(一) 前記覚書に関し之が関係者凡てに対し左記の通り指示通達を与へる。

(二) 前記指令の根本趣旨は売淫に於て婦人を奴隷扱ひすることを禁じ且つ之を防止する点にある。又同指令は単に売笑婦と認められる婦女子のみに限らず給仕女、芸者、或はダンサー其他本人の意志に反して売淫を強制されることのある婦女子に対し同様に適用される。

(三) 売淫は日本に於ては合法的な仕事乃至は商売とは認められない。又政府当局の許可を得て其の活動を認められるといふことは許されない。但し本指令は生活の資を得る目的を以て個人が自発的に売淫行為に従事することを禁ずるものではない。

(四) 如何なる婦女子も本人の意思に反し又は其の自由に表明したる承諾を得ないで売淫を強制されることはない。承諾を一旦与へた場合も何時如何なる理由によつても撤回することが出来、又承諾を撤回したといふ廉で、其の者に如何なる種類の刑罰も課せられることはない。

(五) 凡ての現存する契約、約束並にその結果生じた負債にして婦女子に売淫を強制するものは一切無効である。この点に関して今後に於て結ばれる契約、約束、負債の一切は無効となる。

(六) 金銭支払の義務若くは勤めを為す義務は凡て解消し且つ完全に果したものと看做す。凡て負債はそれが最初の負債であると或は最初の負債後に衣料、食糧、住宅の如き事物に対して生じた負債であるとの別なく、本条項に依り完全に支払はれたものと看做す。右の根本の趣旨は負債の原因如何を問はず如何なる婦女子も売淫により負債を返却する義務がないといふことである。

(七) 各部隊司令官は本覚書の条項実施に際し右の諸点を考慮の上指導に当り且つ先の措置を採ること。

(イ) 本覚書の内容を其の関係者一切に通達するため適當なる措置を講ずること。

(ロ) 右に従つて地方警察官を指導すること。

(ハ) 本指令に違反する者を起訴すること。

一読して明らかなように、GHQは、女性に対し人身売買や強要により売春をさせることを「奴隷扱ひ」とみなし、きびしく戒めている。しかし、その一方で、「生活の資を得る目的を以て個人が自発的に売淫行為に従事すること」は認めている。即ち、人身売買や強制によらない「自発的」という外見を装えば、売春は許容されるということになる。

このような自発的売春許容という方針の下、11月14日の吉田内閣の次官会議決定がなされることになる。すなわち、同会議では、買売春を「社会上已むを得ない悪」と認め、旧公娼＝貸座敷、および黙認された私娼を擁する小料理屋などをともに「特殊飲食店」と

呼称し、こうした集娼形態の売春行為は以後も黙認する方針を決定したのである。

そして、この次官会議で決定された「私娼の取締並びに発生防止保護対策」の要綱でも、私娼＝「闇の女」＝街娼という理解の下、「特殊飲食店」という集娼形態の売春は黙認するが、街娼という分散した形態での売春は取り締まると方針を示し、「売淫行為を目的とする一切の雇傭契約並に金銭消費貸借の無効であることを一般に徹底すること」「地方長官は売淫の常習者で花柳病伝播の虞のあるものに対し定期又は随時に健康診断を行ひ伝染性疾患患者に対し強制治療を命ずることが出来るものとする事」「売淫をなし又は売淫の媒介若は売淫の為に部屋を供与することはこれを禁ずること」を明記した。これらの取り締まりはすべて私娼＝街娼に対するものである。

さらに、その一方では、「所謂特殊飲食店等の地域」に対する取り締まりとして、公娼制度廃止後は「従来の貸座敷のやうな業態は認め難い」ので「接客に従事する婦女は酌婦又は女給等の正業を持たなければならない」と記している。さらに「特殊飲食店」経営者側に「芸妓、ダンサー、酌婦、女給等の接客婦の経済的衛生的利益及び教養の向上発達を図ることを目的とした自主的な組合の結成及びその発展を図りこれに対し側面的な指導を加へること」を求めた。

この要綱の内容を警視總監、各庁府県知事に伝えるため11月28日に警保局は「最近の風俗取締対策について」の通牒案を作成し、内務省案としたうえでさらに文部省、厚生省と協議して完成させるが、警保局案では、売春を目的とする前借等の一切の契約の無効を徹底すること、その契約対象者は「従来の娼妓や私娼に限らず芸妓、酌婦、給仕婦等名称の如何を問はず雇主等に依て売淫を強制される虞ありと認められる一切の接客婦」とすることを、あらためて強調していた。さらに、今後の「特殊飲食店」に対する対応について、「既存の地域に在るものにとゞめること」「今後都市計画の設定、改正等に伴ひ必要となつたときは風教上支障の少い地域に集団的に移転せしめる如く指導すること」としたうえで、以下の諸点に留意するように指示した。すなわち、それは「従来の貸座敷、慰安所等の建物は旅泊屋、下宿屋等極力他の必要部門への転換を指導し已むを得ないもの」については「特殊飲食店」として認めること、「特殊飲食店」の建物は「単的に売淫を暗示することのないやうに」改装させること、「特殊飲食店」の従業女性は「自由意思によつて建物に下宿し又は寄寓するものと言ふやうな建前を採り、且つ必ず女給、酌婦その他その店舗の業態に応じて適当な、それによつて自活することを本則とする職業をもたせること」、従業女性は「原則として店主より必要な給料を受け、店主に対しては間代食費等の必要費を支払ふものとする事」、店は客からは飲食代以外を受け取つてはならず、従業女性から「売淫を前提とする何等の金銭、物品をも受け取つてはならないこと」などの項目であり、まさに、警保局が、廃娼後も売春営業を継続するための“抜け道”を業者に

指導するような内容であった。

この通牒案はまとめ、12月2日に通牒される。そこでも、警保局長は「特殊飲食店」では「従来の娼妓や私娼は自由意志によつてその建物に下宿し又は寄寓するものというような建前」により「女給酌婦」として「自活することを本則とする職業をもたせること」を求めている。⁽³⁾

このように、警保局は、「特殊飲食店」が前借により従業女性を拘束して売春を強要することをせず、従業女性への健康管理や“福利厚生”に努め、従業女性は売春以外の“正業”を得たうえで、自発的に自由意思で売春をおこなうという外観を業者側に求めた。⁽⁴⁾それは、明らかな虚偽、虚構であり、以後も「特殊飲食店」は人身売買と強制売春の場となっていくのであるが、⁽⁵⁾こうした虚構を生み出すことで、警保局は廃娼と売春維持という相反する二つの課題をともに実現させたのである。

しかし、それは警保局のみの発想ではなかった。従業女性に職業を持たせることという項目については、内務省案では、後半部分が「且つ必ず女給、酌婦その他その店舗の業態に応じて適当な一定の正業をもたせること」と修正されていたが、協議のなかで、厚生省から「酌婦、女給は独立の正業とみとめられないこと」「酌婦、女給の名称は売淫婦を暗示する程度が強いこと」「外国に対してそれ等の名が芸を以て正業としてゐるとは説明し難いこと」を理由に、文面を「且つ芸妓又はダンサーとして一定の芸を目的とする正業をもたせること」とするよう、意見が出された。厚生省においても、外観だけの廃娼という現実をいかに繕うか、腐心していたのである。

2 廃娼前後の買売春をめぐる警察の認識

(1) 朝鮮人娼妓登録に関する警保局の判断

1945年12月27日、鳥取県警察部長より警保局長宛てに「朝鮮人娼妓登録ニ関スル件」という照会がなされた。これは、同県において、朝鮮人女性を娼妓として登録しているが、「終戦二伴ヒ国際的急変ニ依リ朝鮮人女子ノ雇入ハ国交上紛議ヲ醸成スル虞レ無之トセザル如ク思料シ居ル実情ナルモ本件ニ関シ何分ノ御指導示賜度」というもので、これに対し、1946年1月17日、警保局長よりの回答案「朝鮮人娼妓登録ニ関スル件」が作成された。

この回答案では、「朝鮮人芸妓、酌婦、女給其ノ他之二類スル女子ノ雇入及就職認可ニ関シテハ既往ノ経緯及目下ノ情勢ニ鑑ミルトキハ国際情勢ノ変転アリタルト雖今俄カニ之ヲ阻止スルハ至難ト被認ル点有之ニ付当分ノ間ハ直従来ノ方針ニ依ルコト」という方針の下、「娼妓稼業免許取扱」については、前述した1945年11月15日の警保局長の貸座敷業者の自発的転廃業を促す通牒の趣旨を「考慮シ措置」するように指示されていた。

正式に決定した回答は残されていないが、さらに1月25日、鳥取県警察部長より警保局公安課長宛てに「朝鮮人娼妓登録ニ関シテハ公娼制度廃止セルモ過渡的措置トシテ貸座敷業者ヲ料理屋ニ娼妓ヲ酌婦名義トシ私娼ヲ黙認シ居リ右前借ニヨル年期契約トシテ朝鮮人婦女雇傭ノ可否指示セラレ度」という照会がなされた。これに対しては、1月26日、公安部長は鳥取県警察部長に対する「朝鮮人婦女雇傭ノ件当分ノ間差支ナシ」という回答案が作成されている。

前述したように、1月7日にGHQが日本政府に廃娼の準備を要請、1月21日に廃娼の覚書が発表されているので、廃娼の実行に警保局が直面するなかで、この決定がなされていたことになる。

当時、ポツダム宣言受諾により日本の朝鮮に対する植民地支配が終了したため、GHQは在日朝鮮人の引き揚げを奨励し、1946年3月末までに約130万人余りの朝鮮人が引き揚げている。しかし、その一方で、在日朝鮮人の国籍は明瞭ではなく、1946年11月5日になって、GHQは「朝鮮人の引揚に関する総司令部民間情報教育局発表」により「引揚を拒否する朝鮮人は、正当に設立された朝鮮政府が朝鮮国民として承認するまで、その日本国籍を保持する」という方針を示し、日本に残留する朝鮮人には日本国籍を認めた。鳥取県警察部長からの照会があった時点では、朝鮮人娼妓の国籍の判断は明確ではなかった。それゆえ、警保局では、日本人娼妓に対するものと同様の判断を示し、私娼として黙認するという事で「当分ノ間差支ナシ」という結論に至ったのである。

(2) ポツダム勅令第9号をめぐる警保局の認識

1947年1月15日、占領政策を実施するための勅令、いわゆるポツダム勅令第9号が公布され、「暴行又は脅迫によらないで婦女を困惑させて売淫をさせた者」「婦女に売淫をさせることを内容とする契約をした者」を懲役刑（前者3年以下、後1年以下）または罰金刑（前者1万円以下、後5000円以下）に処すと定められた。暴行、脅迫による売春の強制は刑法に処罰規定があるので、勅令第9号はそれ以外の手段による売春の強制を処罰の対象とした。暴行、脅迫以外の「婦女を困惑させ」る手段とは、後述するように、主として前借金を理由に売春を強制する契約を結ぶ行為である。廃娼後、「特殊飲食店」では、こうした売春契約を結んではいけないこととなっていたが、現実にはそうしたことは守られるはずもなく、勅令9号を公布しなければならなくなった。

勅令公布の前日、1月14日、警保局では「婦女に売淫させた者等の処罰に関する勅令施行について新聞発表の件」を起案し、新聞に発表する際の説明案を作成していた。それは、以下のような文面であった。

この勅令は昨年一月二十一日連合国最高司令部から日本政府宛の「日本に於ける公娼制度廃止に関する件」覚書の趣旨を徹底せんとするものである。即ち当時政府は直ちに娼妓取締規則を廃止すると共に娼妓の前借金及び年期稼業契約等の無効の確認について必要な措置をとり公娼制度を廃止したのであるが、今回更に尚も婦女を売淫に強制し又は売淫について婦女を奴隷扱ひせんとする行為を厳罰することにした次第である。

同文書は、このように勅令第9号の必要性を述べ、そのうえで「暴行又は脅迫によらずとも婦女の義理又は人情の弱点につけこみ其の他何らかの婦女を困惑せしめる方法で婦女の自由意志に心理的拘束を加いて売淫をさせた者」(第1条)と「従前の貸座敷業者や周旋業者等が婦女の親権者等と、婦女の売淫によつて得る金で返済する前借金契約等、要之婦女に売淫させることを内容とする契約を婦女本人の意思如何に関せず締結する等の行為」をおこなった者(第2条)を処罰すると説明した。そして、内務省としては、「関係業者」と「接客婦」に対し「この勅令の趣旨と併せて当該契約の無効であることを周知徹底させ、契約書の書替その他の巧妙な手段を用いて未だ実際に前借年期契約等によつて婦女に売淫を余儀なくさせている悪質業者の一掃に乗り出す方針である」との決意を示した。

同日、警保局長から各庁府県長官宛ての「公娼制度廃止に伴ふ関係勅令の施行について」の通牒案も起案された。そこでも、勅令第9号はGHQの公娼制度廃止の覚書の趣旨に基づき、その「完全なる実行」を期するものであると、その意義について述べられている。そして、第1条は「暴行又は脅迫に依らずとも、義理人情の機微につけこむとか恩顧愛響の間柄を利用するとか、苟くも何らかの婦女が困惑するような方法で婦女に心理的圧迫を加へ、その自由意思を拘束して売淫せしめることを処罰せんとするものであること」を、第2条は「婦女の人格を認めず、売淫に於てこれを奴隷扱ひせんとする所為を罰せんとする」ことが、それぞれの目的であり、特に第2条は、具体的には「婦女以外の第三者間、最も多くは従来の特種遊興業者又は周旋業者と婦女の親権者等との間に於て、婦女の売淫によつて得る金銭をもつて返済に充当することとして婦女の意思如何に関せず、前借金契約その他これに類する契約、要之結局婦女に売淫せしめることを内容とする契約をしたる者を処罰せんとするものである」と説明され、そのうえで、そのような契約は無効であることが強調されている。さらに、最後に、この勅令に対する違反行為があった場合は、従業女性は「速に警察当局又は進駐軍当局に届出て事犯防止及び検挙に協力」することを求め、「従前の貸座敷業者等で契約書の書換その他巧妙な手段を用いて未だ実際に前借、年期契約等によつて婦女に売淫を強要してゐる事例も往々散見せられるから、この際特にこの種悪質業者の一掃に努めること」と締めくくっている。

新聞発表の文案にも、この通牒案にも、「特殊飲食店」では前借契約による売春の強制がかなり存在することが記されていて、廃娼後の自由意思の売春という「特殊飲食店」黙認の論理の虚偽を警保局自身が認める結果となっていた。

なお、勅令第9号の公布により、内務省令の警察犯処罰令も改正され、その処罰対象行為であった「密売淫」の語が「売淫」にあらためられた。廃娼という国策が実施された以上、合法的な売春は存在せず、廃娼以前のように合法的「売淫」と違法な「密売淫」を区別する必要がなくなったからである。「特殊飲食店」における売春は合法ではなく、あくまでも違法行為の黙認であった。警察犯処罰令の対象とする売春は主として街娼であった。また、勅令第9号は、1952年4月28日にサンフランシスコ平和条約が発効した後も法律として機能し、1958年4月1日の売春防止法の完全施行により廃止された。

(3) 警保局による行政警察執務資料調査

1947年5月27日、警保局公安課第二課長より警視庁保安部長、各庁府県警察部長宛ての「行政警察執務資料調査方について」と題する文書が起案されている。これは、同年6月20日までに、原則として6月1日段階の貸座敷の転廃業の実態、銃砲の所有状況、映画館・劇場・演芸場の実数などの報告を求めたもので、特に調査の理由や目的は記されていない。このうち、貸座敷の転廃業の実態調査については、GHQの公娼制度廃止の覚書によって措置したものについて調査するように指示している。

この調査は実施された。ただし、その結果は正確を期すものとはなっていない。なぜならば、戦前にすでに県レベルで廃娼（貸座敷を料理屋などに、娼妓を芸妓などに改称し、私娼としての売春を黙認するという形式）を実施して、GHQの覚書発布段階で貸座敷は存在していなかったはずの青森・群馬・石川・三重各県で「旧貸座敷業者数」「従業婦数」が報告され、その一方で、覚書発布の段階で貸座敷が存在していた宮城・山形・千葉・新潟・静岡・京都・兵庫・奈良・島根・広島・山口・佐賀・熊本各府県で「旧貸座敷業者数」「従業婦数」ともに報告されていないからである。したがって、この調査に示された数字は正確さを欠くものであるので、そうした前提の下でここに示された数字を見てみることにする。

1946年1月21日段階での全国の引手茶屋を含めた貸座敷数は3826軒、娼妓数は1万2363人、前借金の棒引き額は5038万2167円で、娼妓1人当たりの平均は約4075円となっている。また、貸座敷業者の「特殊飲食店」への転業数は858軒で22.4%に過ぎないが、これに待合948軒を加えると47.2%となる。少なくとも貸座敷の半数近くは、「特殊飲食店」や売春に関係すると思われる業種に転じていたことになる。また、「特殊飲食店」の経営者は1947年6月1日現在で6157人と報告されている。この数字は「特殊飲食店」

への転業数を大きく上回っているが、「特殊飲食店」は単に貸座敷の転業に止まらず、黙認されてきた集住する私娼業者も転業していた事実を裏付けている。この6157人という数字に基づくと、経営者の国籍では日本人が6031人と圧倒的に多く、中国人は24人、台湾人は9人、朝鮮人は40人、そのほかの外国人は53人と記されている。当時、「特殊飲食店」経営者には「第三国人」＝朝鮮人・台湾人が多いという民族差別感情に基づく予断が広まっていたが、⁽⁶⁾ この調査結果から、事実において、こうした認識は否定されよう。

(4) 「おいらん道中」復活をめぐる国家公安委員会の認識

既に述べたように、1947年末、内務省は解体され、警保局も消滅、1948年3月7日に施行された警察法により、国家公安委員会が警察の最高機関となり、その指揮監督下に国家地方警察本部が設置された。以後、戦後日本の警察組織は1954年の警察法改正まで国家地方警察と自治体警察が併存する形となるが、「公娼制度廃止関係起案綴」には、1950年4月8日～10日に実施された東京・吉原の「特殊飲食店」で組織する浅草カフェー喫茶同業組合主催の「おいらん道中」に対する国家公安委員会の対応を示す文書が収められている。

1950年4月22日、『東京新聞』の「声」欄に山室武甫^{ぶ ぽ}の「おいらん道中」と題する投書が掲載された。山室武甫は、山室軍平の長男で、廃娼運動の一翼を担った救世軍の士官であった。この投書は、1915年に救世軍や廓清会の反対で中止されて以来36年ぶりに復活した吉原の「おいらん道中」に抗議するもので、「世界の犬勢は売娼の否認の時代」になったにもかかわらず、こうした行事をおこなうことは「時代錯誤」であるという趣旨であった。5月9日、山室は、さらに国家公安委員会に新聞投書を添えて以下の意見書を提出した。

拝啓 同封の「東京新聞」所載の拙稿「おいらん道中」に御注意頂き度存じます。大正三年に一回丈行われ、尔来永久に跡を断つたものとのみ信じましたのに、今再び行われるに至りしは甚だ理解に苦しみます。

米週刊誌「ニューズ・ウィーク」四月十七日号にはLicensed Prostitute Parade（登録娼婦の行進）として世界に紹介され、正に「ヨシワラ日本」の汚名を再び全世界に流布したものであります。好古趣味の懐古的行事としては、売娼に関係なき人々により舞台上に、又は稀に時代祭的に行わるべく、その服装等は博物館に展示するもやむを得ないかと愚考仕ります。但し、現業娼婦の示威行進としては、断じて許さるべきでないと思じます。

大正三年の其も一回ぎりでした。明年以降絶対に許さるゝことなきやう御高配と御

裁断とを待ちます。唐突乍ら至情のほとばしるところ、一筆認めて上申致します。

敬白

JAPAN:
Winner Take All
Progress note: The *oiran gyoretsu* (licensed prostitute parade), in which celebrated courtesans, overdressed in expensive kimonos and immense hair-dos and escorted by queenly courts, marched in the streets of their licensed quarters, was an annual feature of the Yoshiwara district of Tokyo until abolished 37 years ago. Last week the custom was revived. Two gay ladies, wearing 900,000-yen (\$2,500) kimonos and accompanied by 30 retainers, competed for a merchant's prize—a package of aspirin.

“News Week”
1950年4月17日号の記事

山室は、吉原で現実におこなっている女性たちが「おいらん道中」を演じることを問題にし、また、それが“News Week”に“Licensed Prostitute Parade”と報じられたことを重視している。日本では売春が公然と許されているという印象を海外にも与えることを憂いたのである。

これに対し、国家公安委員会では、5月17日、「警視庁、公安委員会に移牒のこと」と題する文書を起案し、見解を示した。そこでは、GHQの覚書以降の廃娼の経過について述べ、「以上の措置によつて、業主と従業婦との奴隷的従属関係は完全に断たれて、従業婦は解放された」と力説する。たしかに、その一方で全国での勅令第9号違反で検挙された者が1948年に735件・871人、1949年に1046件・1167人に達する事実を挙げ、

「不断の取締実施の必要が痛感される」ことも認めているが、「吉原の現状」については「カフェー業者二百三十四軒、その従業婦数約七百名位にして、従業婦はカフェー営業の女給であつて、奴隷的拘束的雇傭契約によつていない者ではない」ことを再度、強調し、問題とされた「おいらん道中」についても、警視庁が、「浅草復興祭における一つの懐古的行事としての仮装行列として集団行進及び集団示威運動に関する条例による届出を受理したもの」であり、両条例に基づき「危害防止、公共の秩序の維持及び交通秩序維持に支障のない限り、これを制限する法的根拠はない」と結論付けた。そして、5月24日、国家公安委員会は、山室の上申書を東京都の特別区公安委員会に移送し、以後の対応を任せた。

国家公安委員会は、吉原の「特殊飲食店」が奴隷的拘束から従業女性が「解放された」場であるという非現実的な認識に立ち、道路交通上に支障がないという理由で、「おいらん道中」を容認した。海外では“Licensed Prostitute Parade”とみなされている現実に対して、それを否定する見解を示したことになる。⁽⁷⁾

(5) 街娼への取り締まり

戦前・戦後、一貫して、警察の売春取り締まりの方針は公娼、私娼を問わず、一定の場所に集住して売春をおこなう集娼は許し、集住しない散娼は禁じるというものであった。したがって、公娼廃止後も「特殊飲食店」の売春を黙認する一方で、激増した街娼はきびしく取り締まった。こうした政策の背景には風紀上の問題と性病予防の問題が存在した。

前述したように、1946年11月14日の吉田内閣の次官会議で決定された「私娼の取締並びに発生の防止保護対策」の要綱でも、私娼＝「闇の女」＝街娼として取り締まりの対象とされていたが、1950年9月30日、全国自治体警察長連合協議会の会長でもある警視総監田中栄一は各道府県代表警察長に対し「街頭における売春婦の取締について」通牒し、激増する街娼に対し、性病予防法、交通法規、軽犯罪法などを運用して取り締まりを徹底するように求めている。同日、警視庁も防犯部長、刑事部長、警務部長、警邏部長、交通部長の連名で各方面本部長・警察署長に対し「街頭における売春婦等の一斉取締について」通牒し、街娼取り締まりについて具体的に命令した。そこでは、まず、次のように取り締まりの意義が示された。

進駐軍兵舎の周辺並に諸施設、進駐軍将兵の主たる乗降駅、盛場等における売春婦の状況は目に余るものがあつて首都の風紀保持上看過し難い状況であるばかりでなく関係向においても、之が取締について重大なる関心を持たれて居るので此の際売春等取締条例其の他あらゆる関係法規を活用し断乎として街頭における売春婦を駆逐すると共に併せて接客婦等の街頭における客引行為を一掃せんとするものである。

明らかに、占領軍将兵に対する街娼の売春を取り締まることが主たる目的であり、背景にGHQからの強い要請があったことが示唆されている。ただし、この取り締まりは街娼を「徹底的に一掃する表見的取締に重点を置く」ことと書き添えているので、一時的でも、街頭から街娼がいなくなれば、それで目的を達したことになるものであった。

次に、取り締まりの対象者は「進駐軍兵舎の周辺並に諸施設、進駐軍将兵の主たる乗降駅、盛場に徘徊する売春婦」のほかに「料理店、カフェー、社交喫茶、旅館その他街頭に佇立して客引をする接客婦」「リntax業者又はヒモ付き等にして之等と結託して売春のあつせん又は客引をする者」とされており、街娼のみならず、「特殊飲食店」以外で売春をおこなう者とその勧誘者も取り締まられたことがわかる。

この後、こうした自治体警察や警視庁の動向を受けて、10月5日には、国家地方警察本部刑事部長も管区本部長、都府県方面警察隊長に対し、「街頭等における売春婦の取締に就いて」通牒し、自治体警察とも「緊密なる連絡の上」で、「管内の進駐軍関係兵舎その他の諸施設周辺における取締の徹底」を指示している。

こうして、「特殊飲食店」における売春のみが黙認され、それ以外の場での売春は取り締まりと対象とするGHQと日本政府とによる売春の国家管理が進められていくのである。

おわりに

簿冊の最後に、1951年8月31日付で国家地方警察本部長官が首相に宛てた「参議院議員カニエ邦彦氏提出の遊興税に関する質問に対する答弁書」と題する文書が綴じられている。これは、8月30日に、第11回国会参議院で、日本社会党のカニエ邦彦が提出した質問書への回答であるが、そこには「公娼廃止の趣旨は、個人の基本的人権を尊重する点にあるので、講和会議後も公娼制度を復活する考はありません」と明言されている。

公娼制度の廃止は、占領下、GHQの指示でなされたものであるが、占領が終了しても、廃娼は撤回しないという国家意思を表明したことになる。しかし、公娼制度は廃止されても、貸座敷は「個人の基本的人権を尊重する点」と矛盾しないように理由づけされて「特殊飲食店」として存続することを国家から許された。したがって、公娼制度は事実上、廃止されず、存続していたと言えよう。そして、1956年に成立した売春防止法が完全施行された1958年4月1日の前日まで「特殊飲食店」は営業を続け、その後も「個人の基本的人権を尊重する点」と矛盾しないように外観を繕いながら売春は黙認されていく。要するに、それまでの公娼・黙認私娼制度がすべて黙認私娼制度へと外観を変えたに過ぎず、現在に至っているのである。これまで述べたように、「公娼制度廃止関係起案綴」の簿冊には、そうした戦後も一貫して売春を許容し続けた国策を裏付ける史料が多く収録されている。今後、多くの研究者によりこれらの史料が活用されることを期待する。

(付記) 小稿第1章、および第2章(1)～(4)で引用した内務省警保局保安係「公娼制度廃止関係起案綴」所収の史料は、藤野豊編『戦後初期人身売買／子ども労働問題資料集成』1巻(六花出版、2013年)に収録した。

註

- (1) 奥田暁子「GHQの性政策—性病管理か禁欲政策か」（恵泉女学園大学平和文化研究所編『占領と性—政策・実態・表象』、インパクト出版会、2007年）、26～32頁。
- (2) 藤野豊『性の国家管理—買売春の近現代史』（不二出版、2001年）、177～181頁。
- (3) 労働省婦人少年局編『売春に関する資料 改訂版』（1955年）、16～19頁、24頁。
- (4) 大阪の松島新地組合は、1954年から『松島便り』を創刊し、「健全なる赤線」を宣伝し、東京の吉原では、1956年に東京都女子従業員組合連合会を結成し、さらに全国接客女子従業員組合も結成しているが、こうした事例も、「私娼の取締並びに発生の防止保護対策」の要綱の方針に則ったものである。こうした事例について、詳しくは、藤野前掲『性の国家管理』、242～253頁を参照。
- (5) 詳しくは、藤野前掲『性の国家管理』第4章・第5章、及び同『戦後日本の人身売買』（大月書店、2013年）、第3章～第6章を参照。
- (6) たとえば、1954年5月26日、第19回国会衆議院法務委員会で、日本社会党右派の堤ツルヨは、「第三国人であるところの、昔鮮人といわれた方々、今日韓国人といわれる方々、私はこのヒロポンと韓国人の方々については、もう少し警視庁において頭を働かしてもらわなければ困ると思うのであります。何も韓国人の方々をいたずらに私は非難するものではありませんが、今職業別に区別されましたけれども、ヒロポン密造業者の七五%ないし八〇%は、私は第三国人じゃないかと思う」「ヒロポン密造の問題で日本民族は荒らされる、やみ米を運ぶ人たちの中心は、第三国人のあの人たちです。賭博、いろいろな犯罪行為というものを考えてみますときに、ああした特飲街、売春地帯を中心として非常に韓国人の方々、第三国の方々の御活躍が目にあまり、ひどい某基地の都市に参りますと、もう地元のボスなどは第三国の方に頭が上らない。すつかり赤線地帯を第三国の人たちに押えられてしまつて、そうしてその町全体が、第三国人が独裁するところの賭博と、ヒロポン密造と、売春と、人身売買と、ポン引きとのまつたく手のつけられないところの治外法権地帯になつていっているのが、この東京の近くにも一ぱいあるのであります」と、在日韓国・朝鮮人を「第三国人」と呼び、あたかも犯罪者集団であるかのごとく非難し続け、法務政務次官三浦寅之助から、その民族差別感情をたしなめられた（『第十九回国会衆議院法務委員会議録』62号、7～8頁）。
- (7) 「公娼制度廃止関係起案綴」に綴じ込まれた『リベラル』5巻7号（1950年6月）の巻頭には、「アメリカ人が見た吉原おいらん道中」と題する写真記事が掲載されていて、そこでは「われわれの前に新しいヨシワラが生きている。自由なムスメの、強制されない恋愛が自由的な組織のもとに結ばれる現代のヨシワラがある」と記され、さらに、従業女性に対しても「金銭で自由を奪われた女奴隷ではない。ああ彼女は一人の日本婦人、完全な人権を持った一人の女性である」と、国家公安委員会と同様の見解が表明されている。



『リベラル』5巻7号掲載の「アメリカ人が見た吉原おいらん道中」記事