

昭和戦前期までの未成年者の「保護」について

——児童保護に関連する法律における「保護」とは 何を指してきたのか——

田 中 亜紀子

目 次

1. はじめに
2. 内務省監獄局時代および小河滋次郎の児童保護観
3. 内務省社会局時代の各種法律における児童保護観
4. 1920～30年代の全国社会事業大会ならびに児童保護（要保護児童）に関する言及
5. 考察と課題

1. はじめに

1947年に制定された児童福祉法は、第一条において「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。」「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」と規定⁽¹⁾している様に、すべての児童を対象とし、国民の児童に対する責任を宣言したものである。戦後まもなく同法の原案が示された段階では、主な対象は不良少年及び刑事訴追をしない犯罪少年と被虐待児童であったが、法案に対する諮問において、「法の対象は、全児童に及ぶ様校正せられることが必要」だという意見が示されており、また、中央社会慈善協会に特設された常設委員会においても、「法の対象とする児童は、特殊児童に限定することなく、全児童を対象とし、一般的保護を中心として、法に明朗積極性を与えることが必要である。従つて、原

案中『保護を要する児童』の字句は、削除することが望ましい。」「法の趣旨目的が真に児童の一般福祉の増進を図る明朗且積極的なものであることを標榜する意味から、法の名称も『児童福祉法』とする方がよい」との意見が出されていた。つまり、それまでの未成年者を対象とする法律が、ここでは「特殊児童」と称されている「保護を要する児童」を主な対象としていたことに対して、それよりも範囲の広い「一般的保護」を行うべきとする主張が行われ、その主張が取り入れられる形で現行の児童福祉法が成立した。

それでは、「保護を要する児童(特殊児童)」における「保護」と「全児童」を対象とする「一般的保護」における「保護」とは何が違うのだろうか。そして児童福祉法以前の児童に関する保護とはどのようなものであり、また、国家が児童保護に対する責任を自覚することで、保護すべきとされる児童に何かしらの変化は見られるのか、そして、そのことと

児童福祉法案検討の際の議論はどのような関係を持っていたのだろうか。そこで本論では、児童福祉法に関する保護をめぐる議論の背景として、昭和戦前期に至る迄の「児童保護」に関する法律上の文言、解釈、そして児童保護に関する活動における議題等を確認することを通じて、児童保護の対象が拡大していく状況を確認するとともに、そもそも児童保護に関連する法律における「保護」、具体的には「保護者」「保護処分」「児童保護」「要保護児童」といった保護を含む単語における「保護」とは何を指してきたのか考察することを通じて、昭和戦前期における児童保護の一端を明らかにすることを試みることにする。

さて、現在の児童保護の対象者である「要保護児童」について、厚生労働省「児童相談所運営指針等の改正について（平成19年1月23日雇児発第0123002号）」に関する、「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針⁽²⁾」における説明によれば、「地域協議会の対象児童は、児福法第6条の3に規定する『要保護児童（保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認められる児童）』であり、虐待を受けた子どもに限られず、非行児童なども含まれる。」とあり、「要保護児童」とは、①保護者のない児童（現に監督保護している者がいない児童）および②保護者に監護させることが不適当であると認められる児童であることがわかる。また、厚労省児童家庭局「改訂児童福祉法の解説⁽³⁾」によれば、①の具体例としては、孤児、保護者に遺棄された児童、保護者が長期拘禁中の児童、家出した児童などが挙げられ、②の具体例としては、「保護者が虐待している児童」「保護者の著しい無理解または無関心のため放任さ

れている児童」「保護者の労働又は疾病などのため必要な監護を受けることのできない児童」「知的障害又は肢体不自由等の児童で保護者のもとにあっては、十分な監護が行われないため、専門の児童福祉施設に入所して保護、訓練・治療したほうがよいと認められる児童」、そして、「不良行為（犯罪行為を含む）をなし、またはなす恐れのある児童」が挙げられている。以上を確認する限りにおいて、要保護児童とは、孤児、遺棄児といった保護者がそもそも存在しない児童、そして不良行為を行う児童や被虐待児童など保護者が十分な監督、監護を行い得ない児童であり、逆に言えば保護者は児童に対して適切な監督、監護を行う存在であることが前提となっている。したがって、児童保護における「保護」とは保護者による適切な「保護」であって、それを最終目標として児童に対する支援が行われていると考えられる。そうであるならば、保護者による適切な「保護」の内容とは何であるのか。

「保護」の内容について考える上で参考になるものが児童福祉法44条である。児童自立支援施設では、要保護児童に含まれると考えられる「不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」に対して、個々の児童の状況に応じた必要な指導を行うことで、「その自立を支援」することを予定している。児童自立支援施設の前身である教護院⁽⁴⁾では、不良行為をなし、又はなす虞のある児童を入院させて救護することを目的に掲げており、その意味では、名称を新たにした児童自立支援施設は、教護院の目的であった対象者の不良性の除去から自立支援へとそ

の目的を大きく変えたということはできる。ただし、名称変更前においても、「教護院における指導の充実等について⁽⁵⁾」と題した通知において、「教護院は、愛情に満ちた家庭的環境の中で非行傾向を持つ児童と生活をともにし、生活指導、学科指導、職業指導を総合的に実施することにより、児童の健全な育成を図る児童福祉施設であるが、近年、児童の入所が著しく減少していること等から見て、その理念や処遇効果等について、一般に理解されていない状況にあると言わざるを得ない。(下線部筆者、以下も同様)」と説明されている様に、教護院段階においても「生活指導、学科指導、職業指導」を実施することによる健全な育成を図ること、つまりは自立支援を目的するものであったことは確認できる。それでは、「保護」とは、①愛情に満ちた、②(適切な)家庭的環境において、③将来的に自立できることを視野にいたした処遇と理解すればよいのだろうか。そして仮にそうであるとするならば、そのような未成年者に対する「保護」はどの段階からそのようなものとして認識されるようになったのであろうか。以上の問題関心に基づき、以下では、近代日本における未成年者に関する法律、そして未成年者保護に関わった代表的な人物の「保護」に関わる言説を取り上げ、「保護」とは何を指してきたのかを確認する。

2. 内務省監獄局時代および小河滋次郎の児童保護観

ここでは要保護児童に対する法律の先駆けとなった1900年感化法(および1908年改正感化法)、1901年感化法施行規則、1907年刑

法を取り上げ、対象者に関する文言などから保護のイメージおよび保護されていないイメージを確認する。次に、感化法制定当時の監獄行政に影響力を有していたと考えられる小河滋次郎の未成年犯罪者や保護に関する発言を確認し、この時期における「保護」とはどのようなものであったか考察する。

2-1. 感化法、感化法施行規則、刑法における「保護」

感化法は感化院に入院させる者として、
「一 地方長官ニ於テ満八歳以上十六歳未満ノ者之ニ対スル適當ノ親権ヲ行フ者若ハ適當ノ後見人ナクシテ遊蕩又ハ乞丐ヲ為シ若ハ悪交アリト認メタル者」「二 懲治場留置ノ言渡ヲ受ケタル幼者」「三 裁判所ノ許可ヲ經テ懲戒場ニ入ルヘキ者」と規定している。すなわち、①親権を行う者がいない、あるいは「適當」の後見人がおらず遊蕩、乞丐、悪交などといったいわゆる不良行為が認められる8歳から16歳未満の者、②刑法不論罪の者および不良の子弟で親などの請願による者を收容することとされた懲治監留置⁽⁶⁾の言い渡しを受けた者、そして③民法に規定された親権としての懲戒行為として懲戒場收容が相当とされた者⁽⁷⁾、以上の3種類の未成年者である。①は年齢制限があるが、②③は①と年齢が一致しているわけではない。また、②については感化法が監獄改良から生まれた法律であることを考えると、監獄における未成年者を監獄から切り離し、より良い環境だとされた感化院に收容することは必然である。ただし、①が適当な親権を行うものがおらず、あるいはそれによって不良行為が認められるといった適当な親権行使が不存在であることを入院

の理由としていることに対して、③は適当な親権（懲戒権）の行使を行ったことの結果としての懲戒場留置であることを考えると、適当な親権の行使の評価については混乱が見られる。しかしながらまた、③の懲戒場留置の申請が子弟の不良行為が原因となっていることから、親などの親権に服さない者という意味での適当な親権が不存在である枠に入ると考えることも可能である。つまり、①から③の対象者は、ある程度広い意味での適当な親権行使者が存在しない者、そして反社会性が認められる者であり、このような未成年者が、国が保護しなければならない者として認識されていたと考えられる。

但し、感化法12条は「在院者ノ親族又ハ後見人ハ在院者ノ退院ヲ地方長官ニ出願スルコトヲ得 前項出願ノ許可ヲ得サル在院者ニ関シテハ六箇月ヲ経過スルニ非サレハ退院ヲ出願スルコトヲ得ス」と規定しており、親族または後見人が在院者の退院を地方長官に出願できる途が開かれていた点からは、反社会性を理由とした保護よりも適当な親権行為者の不存在を理由とした保護の方がやや重視されていたとも考えられる。

また、感化院収容者に対する具体的な処遇内容は感化法施行規則で規定されていた。それは、第5条「在院者ニハ独立自営ニ必要ナル教育ヲ施シ実業ヲ練習セシメ女子ニ在テハ家事裁縫等ヲ修習セシムヘシ」、第6条「感化院長ハ必要ニ応シ在院者ヲ適宜公私ノ施設又ハ私人ニ託シ教育ヲ施サシメ又ハ労務ニ就カシムルコトヲ得（後略）」であり、要保護者である在院者に対しては独立自営に必要な教育を施すことを目的として、実業（女性に対しては家事裁縫）が予定されていた。入院

対象者として単に親権を行うことが存在しなかったことだけではなく、ある程度の反社会性が認められる者を想定していながらも、教育と就労支援を通じて独立自営という自立が目指されていたことは今日の「児童保護」の内容との関係で注目すべきであろう。

その後、明治40年に制定された刑法で、懲戒場留置規定の廃止、刑事責任能力が満14歳と規定されたことで、この時期の不良少年の処遇は感化院に委ねられること、つまり、少年犯罪者は司法省が、不良少年は内務省が管轄することとなった。その結果、明治41年の感化法改正では、第5条「一 満八歳以上十八歳未満ノ者ニシテ不良行為ヲ為シ又ハ不良行為ヲ為スノ虞アリ且適当ニ親権ヲ行フモノナク地方長官ニ於テ入院ヲ必要ト認メタル者」「二 十八歳未満ノ者ニシテ親権者又ハ後見人ヨリ入院ヲ出願シ地方長官ニ於テ其ノ必要ヲ認メタル者」と規定されたが、前者では「不良行為ヲ為シ又ハ不良行為ヲ為スノ虞アリ」の文言が親権の適切な行使より前に置かれている点において、感化法制定当初よりも反社会性が要保護の条件として注目されるようになったとも考えられる。

以上で見たことを踏まえると、この時期の未成年者に対する保護および要保護（保護されていない）イメージは以下の表のように分けることができると考えられる。

保護のイメージ	保護されていないイメージ
施設収容、独立自営のための教育、実業、家事裁縫の修習、労務	親権者や後見人の不在、遊蕩、乞丐、悪交、不良、不良行為のおそれある者、親権者等が入院出願した者、懲戒場対象者

2-2. 小河滋次郎の児童保護観

明治期の監獄行政ならびにその後の社会事業で活躍した小河滋次郎は少年非行一般について何度も言及しているが、ここではその中でも明治40年刑法制定前後の小河の児童保護に関する考えがうかがえる一例として、大正2（1913）年に長野県報徳講演会における「誤れる救済事業⁽⁸⁾」を取り上げる。ここで小河が「誤れる救済事業」という過激な表現を用いている理由は、民間で行う慈善事業とは異なり、救済事業は本来政府が当然責任をもって行うべきであるにもかかわらず民間に依存していることへの批判⁽⁹⁾を加える意図を有していたためであると考えられる。

講演において小河は、孤児や窮民である要保護児童への対応について、その児童の状況を十分に調査せずに単に施設収容を行う傾向を批判している。小河が、「本来孤児とか窮民とか云ふやうなものは、さう一地方に沢山あるものでない、ボツボツ少数のものが出来るのでありますから、其地方々々に於て或相当の家庭に託して之を保護する救済すると云ふことにしますれば、充分に其働きを付けることが出来るのであります、それを唯々無暗に孤児であるからと云つて孤児院に容れ、窮民であるからと云つて養育院に容れる、斯う云ふことをするのは却て其救済保護の働きを全うする上に於て妨げあることを免れない」、「都会地とか或は何か已むを得ない場合にはさう云ふ処に集める必要もありますけれども、地方などに於ては殆ど孤児院など、云ふものを特に設ける必要はない、成べく其地方の相当の家庭に託して教養を加へしむるのが一番良い方法であると思ひます」と語っていることから、小河の児童保護とは、家庭に

よる保護が期待できない孤児や窮民である児童を、できれば家庭で保護して教養などを与える、それができない場合に孤児院や養育院といった施設に収容して保護するというものであり、そこから家庭において十分な教養、つまり教育や養育を受けることが児童保護としては望ましいと考えていたことがわかる。

また、東京市で経済的問題を抱えた家庭の7、8歳の児童が新聞売りをして家計や学校の授業料を助けたことを孝子であるとして東京市が賞を与えた新聞記事を取り上げて、「児童が半日なり一日なり働くだけの賃金を何等かの方法を以て補助してやつて、而して其児童に半日なり一日の余裕を付けて国民に必要な教育を与へると云ふことにしてこそ、初めて真の保護救済といふ精神が活動する訳であらうと思ふ、（中略）欧羅巴などに於て若しさういふ児童がありしたならば是れは確に虐待を受けて居る児童として公共団体からの保護を受くべきものである、僅か七八歳の児童が夜遅くまで新聞売などをすると云ふことは、実に社会としては見るに忍びぬ話である、若しさういふ者があれば或手段を以て是に対して相当の保護を加へると云ふことにせんければならぬ、其児童の孝子を表彰するなんと云ふことは間違つた話である」と批判を加えている様に、児童の保護救済のためには、家計や学費の補助のために新聞売りをする子どもを表彰するのではなく、金銭的補助によって対象児童に余裕を与え、教育に集中させることが重要であると認識している。つまりは経済的問題などのために教育を十分に受けることができない環境も「保護されていないイメージ」に含まれており、保護としての教育も重要であると小河は考えていることがわか

る。さらに、教育は「児童に対する一種の教養保護」であるとする小河は、学校教育において矯正を含む保護が行われるべきであるが、現状は、「日本では少し手癖が悪いことをする者があると忽ち之を退校させる、退校させられた児童の前途は如何と云ふと何処へも行くことが出来ないために段々悪い方へ傾いてしまつて、つまり犯罪少年や不良少年といふものになる即ち教育の誤られた結果さういふ者が出来ると云ふ例は頻々あるのであります」、つまり、学校における保護が必要な児童が学校教育から排除されてしまっており、その結果、「下層の最も保護の必要なる者が其救に浴して居らぬ」状況を指摘している。

このように1913年当時の小河は、未成年者の保護に関しては、まず、保護されていないイメージとして孤児や貧困家庭の児童、学校教育からの排除、そして犯罪少年や不良少年を念頭においており、彼らに対して家庭的な環境、そして学校教育を含む広い意味での教育を与えることが保護であると考えていたことがうかがえる。

3. 内務省社会局時代の各種法律における児童保護観

戦前の未成年者保護においては、刑法制定との関わりで、刑事責任のある未成年者や刑事責任能力は認められない未成年者、虞犯少年の処遇が検討され、「少年」を冠した少年法や少年教護法等が制定された大正末期から昭和初期に児童保護観がある程度確立したものと考えられる。また、少年法に「保護処分」が規定されたことで、「保護」が刑事政策的な色彩が帯び、従来の児童保護とは異なった

保護イメージが生じた。そこでここでは、1920～1930年代の未成年者に関する法律を取り上げ、そこに規定された要保護および保護について考察する。対象となるのは、大正11（1922）年少年法、矯正院法、改正感化法、昭和8（1933）年少年教護法、昭和9（1934）年少年教護法施行令、そして昭和8（1933）年児童虐待防止法および児童保護法案提出運動と関連する児童保護委員に関する諸規定である。

3-1. 少年法、矯正院法、改正感化法における「保護」

少年法の対象者は18歳未満の「刑罰法令ニ触ルル行為ヲ為シ又ハ刑罰法令ニ触ルル行為ヲ為ス虞アル少年」であり、「刑事処分」と異なるものとして規定された「保護処分」の内容は、訓戒、学校長の訓戒、書面による改心の誓約、条件を付けて保護者に引き渡す、寺院・教会・保護団体又は適当な者へ委託、少年保護司の観察に付す、感化院送致、矯正院送致、病院に送致ないし委託（第4条）であった。また、少年審判において必要な調査を行う専門職として少年保護司を置いた（第32条「少年審判所ハ少年保護司ニ命シテ必要ナル調査ヲ為サシムヘシ」）。このように18歳未満の少年の犯罪について、刑事訴訟手続きと異なる手続きで対応する可能性があることを規定した少年法における「保護処分」の対象者や保護内容は、それ以前の児童福祉の文脈における要保護児童に対する「保護」と一部重なることは否定できないが、それでもやはり刑事政策としての性格を持つものであったことは否定できない。

刑法制定に関する法律取調委員会幹事で

あった谷田三郎は、大正9年6月に行った「少年法に就て」と題する講演⁽¹⁰⁾において、少年法の対象者について次の様に語っている。

少年法は一切の少年に適用すべき性質のものに非ずして特殊の少年にのみ適用すべき法律である。特殊の少年とは何者である乎。少年法案の用語を借りて言へば「刑罰法令ニ触ルル行為ヲ為シタル少年」及び「刑罰法令ニ触ルル行為ヲ為ス虞アル少年」である。「刑罰法令ニ触ルル少年」は客観的に見れば「犯罪」であるから「刑罰法令ニ触ルル行為ヲ為シタル少年」とは即ち犯罪を為したる少年である。又「刑罰法令ニ触ルル行為ヲ為ス虞アル少年」とは未だ犯罪を為したる事績なきも、若し其儘に打放して置いたならば必然犯罪を為すに至る危機に臨みつ、ある少年を謂ふのである。

つまり、少年法の対象者は犯罪を行った少年（18歳未満の者）と「未だ犯罪を為したる事績なきも、若し其儘に打放して置いたならば必然犯罪を為すに至る危機に臨みつ、ある少年」であり、後者を欧米の例に倣い「準犯罪少年」と称している。さらに「準犯罪少年」、今で言うところの虞犯少年については、以下のような者を具体的に想定している。

此中には専門家の間では不良児、遺棄児、放浪児、無監護児などの称ある色々な種類の少年が含まれて居る。即ち或は少年の為人が先天的又は後天的に犯罪的傾向に富んで居る者がある。或は其人物の上から観れば別に犯罪性に富む者とも云ひ難いが其居る所の境遇が甚だ悪い。例之、少年を監護

扶養しつゝある所の父兄が詐欺、窃盗、故買等を常業とする悪漢であるとか、其父兄が少年を使うて醜業を営んで居るとか、其他少年の周囲が汚習悪徳に満ちて居て、本人を其境遇から引き離すに非ざれば、到底悪化を免かれ、ことの出来ない場合がある。或は又た少年を監護扶養すべき義務ある者が本人を其の為すが儘に放任し、毫も監督の責を尽さない為めに、本人は何時しか不良の徒と交を結び、悪所に入出入りする様な者もある。中には又監護扶養の義務ある者が少年を遺棄して仕舞ふた為めに本人は一定の住所なく街路を徘徊し、乞食をしたり塵溜を探したりなどして其日を送つて居る者などもある。斯くの如く所謂準犯罪少年の中には色々な種類がある。何れも皆一步を誤れば犯罪に陥る危険を荷うて居るのであるから、之等に対しても亦た犯罪少年に対すると同様適宜の措置を講ぜねばならぬ必要を生ずる。

つまり、「不良児、遺棄児、放浪児、無監護児」とある様に、適切に監護を行う者がいない児童という点では、感化法の対象者と重なる部分が大きく、いわゆる「要保護児童」と把握することもできるが、他方において父兄が詐欺などを行うといった犯罪に近い環境にある児童も対象としている点、そして、彼らに処遇を行う目的が犯罪予防であり、「犯罪少年に対すると同様適宜の措置」を講じなければならぬとする点において、少年法における「保護」は、犯罪予防の色彩が強いという意味において、感化法が予定していた保護よりも刑事政策的な目的を持つものであったと言えよう。

さて、少年法は対象者に刑罰ではなく保護処分という特別な処分を行うことを定めたものである。この点について谷口は、「少年に対しては原則として刑罰を用ひず保護処分を施し萬止むを得ざる場合に限り、刑罰を適用するも、その之を適用するに付いては、成年者に対する場合とは全く異つた方法に依らねばならぬものと考へる⁽¹¹⁾」と、原則としては刑罰を用いない保護処遇を施すこと確認している。それでは、その保護処分とはどのようなものと考えられていたのだろうか。この点について、同じ講演の中では、「刑事政策に於ける保護主義は刑罰主義の反対観を代表するもので、其趣旨は犯人に痛苦を与へ之に因て彼等を膺懲威嚇し、消極的に犯罪の再発を防止せんとするよりも、彼等に必要な保護と適当な教育を与え、彼等の人物と境遇とを改善して、積極的に犯罪の発生を予防せんとするに在る⁽¹²⁾」と述べている様に、犯罪予防目的ではあるものの、保護と教育を与えることが想定されており、先にとりあげた小河と共通したイメージを持っていることがうかがわれる。また谷口は、保護処分の背景としての保護主義について以下の様に語っている。

故に不良少年救治の要諦は保護者の側に存する欠陥と少年自身に存する欠陥とを補充するに在るや洵に明白である。而して此二様の欠陥を補充する方法は個々の場合に就いて考へるの外はないが、要するに、保護者の無い場合には新に之を選定し、保護者はあつても其任務を果さず又は其任務に背いて害を少年に加へるやうな場合には、別に適当な保護者を選んで従來の保護者に代へ、若くは従來の保護者を輔佐せしめる。

又少年には必要に応じて医療を施すは勿論、欠くべからざる物資を給与し且適当に智育、徳育、体育及び実業教育を授ける。斯くの如くにして保護者の側に於ても少年の側に於ても双方に不足する所のものを充実するのである。右は保護者と少年との双方に欠陥の存する場合——此場合が實際上最も多い——に付て論じたのであるが、時には保護者は如何に立派でも遺伝作用や外界の刺激に因つて少年が不良に陥ることがある。斯る場合にも「少年は刑罰の目的物に非ずして保護教育の対象なり」との見地に拠り、慈母の恩情と師父の遠慮とを以て少年を強要し、彼等をして將來の良民たらしめんことを期するのが保護主義の精神とする所である⁽¹³⁾。

ここからは、犯罪予防が主目的ではあるが、それでもなお將來の良民を得るためには、保護に欠けるあるいは不良性が認められる未成年者に対しては、適当な保護者の確保や医療、教育が必要であることを認識している点は注目すべきである。

少年法制定にともなつて、矯正院法および改正感化法が制定された。前者の対象者は、少年審判所からの送致者および民法822条の懲戒場規定に関して入院の許可を受けた者であり、16歳未満と16歳以上は収容場所を分け、入院は23歳まで可能であつた。そして、その処遇内容は、「在院者ニハ其ノ性格ヲ矯正スル為嚴格ナル規律ノ下ニ教養ヲ施シ其ノ生活ニ必要ナル実業ヲ練習セシム」(第9条)、「在院者又ハ仮退院者逃走シタルトキハ少年審判所及矯正院ノ職員ハ之ヲ逮捕スルコトヲ得」(第15条)と規定されている様に、性格

の矯正を目的とした厳格な規律の下に教養を与え、また、生活に必要な実業を練習させるものであり、性格の矯正や厳格な規律という点に犯罪予防との強い結びつきをうかがわせる。逃走した者を職員が逮捕することができるという点も同様である。但し、教養や実業の修得という点では将来的に独立自営が可能となる者を目指したことも明らかである。後者の改正感化法は、少年法第4条に虞犯少年が規定されたことによる対象者の重複に対応し、入院対象者である不良少年の上限年齢を刑事未成年である14歳未満に引き下げると共に、少年審判所から送致された者も入院対象者に包摂することで、対象者から犯罪を行った者を除き、かつ、少年司法との連携を企図したものであった。ただし、不良少年への対応については、文部省と内務省の管轄する青少年教育行政システム、内務省および内務省から分化した厚生省の管轄する警察行政システムと児童福祉行政システム、そして司法省の管轄する少年保護司法システムが並存していることに由来する文部省・内務省・司法省の三者間で対応が分裂することへの懸念は、既に明治40（1907）年には穂積陳重が講演「米国ニ於ケル小供裁判所」が表明しており、このような管轄機関の分立に伴うシステムの分化は現在に至るまで引き継がれていることを小西⁽¹⁴⁾が指摘している様に、対象者が複数の機関で重複する場合の連携、特に「保護」における連携は、今なお十分とは言えない状況にあると言わざるを得ない。

3-2. 少年教護法、少年教護法施行令、児童虐待防止法における「保護」

明治33（1900）年感化法に変わる新法と

して、昭和8（1933）年少年教護法が制定され、翌昭和9（1934）年少年教護法施行令が出された。また、現代とは対象者が少し異なり不適切な児童労働対策を主な目的とした児童虐待防止法も昭和8（1933）年に制定された。

刑法において刑事責任が満14歳以上と規定されたことを踏まえて既に改正感化法においても対応は行われていたが、少年救護法は、「本法ニ於テ少年ト称スルハ十四歳ニ滿タザル者ニシテ不良行為ヲ為シ又ハ不良行為ヲ為ス虞アル者ヲ謂フ」（第1条）と規定し、「少年ニシテ親権又ハ後見ヲ行フモノナキ者」「少年ニシテ親権者又ハ後見人ヨリ入院ノ出願アリタル者」「少年審判所ヨリ送致セラレタル者」「裁判所ノ許可ヲ得テ懲戒場ニ入ルベキ者」（第8条）を対象者と規定した。つまり、不良行為を為すあるいはその恐れのある14歳未満の者であり、親権または後見を行う者が不在、親権者または後見人から入院の出願があった、少年審判所から送致、裁判所の許可を得て懲戒場に入るべき者であり、この点は改正感化法と大差はない。ただし、少年救護法施行令に関する昭和9（1934）年9月30日の国民新聞⁽¹⁵⁾は、感化法と少年救護法の差異について、「(イ) 感化法が幾分刑事政策を加味して不良少年の収容保護、懲戒を主としたのに対し新法は少年を救護するのが主で、小学校令による教育を受け、懲戒規程を全部削除する」「(ロ) 全国各府県に少年教護委員を置いて不良化防止を主眼とし不良化傾向のある児童の早期発見に努める（此の点は従来の感化法が収容懲戒を主とした点に対し社会政策的に著しい相違である）」「(ハ) 入院具申者は小学校長、市町村長、少年教護委員、警察署長が当り鑑別機関にかけて審査し

（身体精神）保護方法を決定する」の3点を挙げ、「鞭の懲戒から温かき教育へ」と評している。そして、上記新聞に懲戒から教育へとある様に、対象者の処遇については、「少年教護院長ハ在院中所定ノ教科ヲ履修シ性格改善シタル者ニ対シテハ其退院後ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ修了シタル者ト認定スルコトヲ得但少年教護院ノ教科ハ小学校令ニ遵拠シ文部大臣ノ承認ヲ経ルコトヲ要ス 前項ノ認定ヲ受ケタル者ハ他ノ法令ノ適用ニ関シテハ尋常小学校ヲ卒業シタル者ト看做ス」（第24条）、つまり、尋常小学校卒業程度の教育を与えること、所定の教科を履修して性格改善が認められた者には尋常小学校の教科を終了した者と認定することができることを規定しており、保護としての教育に重点を置くようになっている。この点は、児童一般に対する学校教育の普及がある程度定着した影響であると考えられ、家庭的な環境や自立のための実学を想定していた時代とは明らかに異なる。また、少年救護法は、「少年ノ教護処分ニ附セラレタル事項ハ之ヲ新聞紙其ノ他ノ出版物ニ掲載スルコトヲ得ズ 前項ノ規程ニ違反シタルトキハ新聞紙ニ在リテハ編輯人及発行人其ノ他ノ出版物ニ在リテハ著作者及発行者ヲ三月以下ノ禁錮又ハ百円以下ノ罰金ニ処ス」（第26条）と規定しているが、この点は、少年に関する記事等の禁止を定めた現行少年法第61条⁽¹⁶⁾に通じるものであり、少年の将来への配慮がこの段階で行われていたことは注目すべきだと考える。

また、少年救護法施行令では、「少年教護院ニ於ケル教護ハ在院者ニ対シ監護養育ヲ加ヘ道德教育及国民教育ノ基礎竝ニ独立自営ニ必要ナル知識技能ヲ授ケ其ノ資質ノ改善向上

ヲ図ルヲ以テ本旨トシ特ニ在院者ノ性能ニ応ジ其ノ日常生活ノ訓練指導ニ留意スベキモノトス」（第1条）と規定された様に、感化院の懲戒に対する少年教護法の教護内容として、監護教育、道德教育を始めとする知識技能の教授、そして日常生活の訓練指導などが想定されており、ここからも保護における教育の占める割合が増えていることがうかがわれる。

それ以外のこの時期の児童保護に関する立法としては、昭和8（1933）年児童虐待防止法がある。同法は、14歳未満の児童を保護すべき責任ある者が児童を虐待し又は著しくその監護を怠り、因って刑事法例に触れ又は触れる恐れがある場合に地方長官が処分を行うことを規定した。その処分内容は、「児童ヲ保護スベキ責任アル者ニ対シ訓戒ヲ加フルコト」「児童ヲ保護スベキ責任アル者ニ対シ条件ヲ附シテ児童ノ監護ヲ為サシムルコト」「児童ヲ保護スベキ責任アル者ヨリ児童ヲ引取り之ヲ其ノ親族其他ノ他ノ私人ノ家庭又ハ適当ナル施設ニ委託スルコト」（第2条）であり、保護者に対する訓戒や条件付きの児童の監護、対象児童を引き取って他の適切な個人ないしは施設に委託することを定めていた。また、「地方長官ハ輕業、曲馬又ハ戸戸ニ就キ若ハ道路ニ於テ行フ諸芸ノ演出若ハ物品ノ販売其ノ他ノ業務及行為ニシテ児童ノ虐待ニ涉リ又ハ之ヲ誘発スル虞アルモノニ付必要アリト認ムルトキハ児童ヲ用フルコトヲ禁止シ又ハ制限スルコトヲ得 前項ノ業務及行為ノ種類ハ主務大臣之ヲ定ム」（第7条）と定め、児童虐待ないしはそれを誘発する可能性がある児童労働を禁止もしくは制限する権限を地方長官に与えた。つまり、家庭におい

ては保護者の子どもに対する行為が不適切であり刑事法に触れるあるいは触れる可能性がある場合、家庭外においては工場法などの対象とはならない場所で労働している児童の一部を虐待という点から保護しようとしたものであり、犯罪予防の観点から保護が必要だとみなされがちであった要保護児童の幅がひろがってきたことがうかがわれるものである。

以上を踏まえると、この時期の未成年者に対する保護および要保護(保護されていない)イメージは以下の表のように分けることができると考えられる。

保護のイメージ	保護されていないイメージ
「保護処分」(非刑事処分)としての訓戒、誓約、保護者引渡、適切な者へ委託、少年保護司による観察、施設送致ないし委託、性格の矯正、実業教育、教育、「教護」としての監護養育、教育、知識技能提供、資質の改善向上、職業訓練親、家庭又は施設委託	犯罪少年、虞犯少年、不良行為を為すあるいはその恐れのある者、親権者・後見者の不在、親権者・後見者から入院出願あり、少年審判所からの送致者、裁判所の許可を得て懲戒場に入るべき者、保護者から虐待を受けている、保護者が監護を怠っている、大道芸や路上販売などに従事している

なお、児童との関係において、「保護者」という文言は既に明治33(1900)年小学校令に見出すことができるが、感化法や少年救護法では親権を行う者・親権者や後見人という用語が用いられており、ここで挙げた法律では児童虐待防止法のみ保護者が用いられている。

3-3. 児童保護委員⁽¹⁷⁾活動における「保護」

1920年代以降、戦後の児童福祉法につながる動きがいくつか存在し、その一つとして、

大正9(1920)年第44回議会に向けて内務省が児童保護法案を提出することを検討していたことが挙げられる。この児童保護法は戦前においては成立しなかったものの、児童保護に関する事務のために市町村に児童保護委員を設置することを予定していた。またその対象となる児童はそれ以前と比べると格段に広く、後の児童福祉法を直ちに連想させるものであった。そこでここでは、児童保護法案(内務省案)を確認した後、同法案の検討が行われた時期に制定された児童保護委員として、東京府と三重県津市の事例を取り上げて、保護の対象とされた児童(要保護児童)を確認する。なお、ここでは対象者の処遇に関する規定は見当たらないことから、どのような保護を行うことが予定されていたかは不明である。

①内務省案

内務省では大正9(1920)年第44回帝国議会に児童保護法案を提出することを検討していた。法案では、市町村長を補佐し児童保護に関する調査視察其他諸般の事務に従事する児童保護委員の設置に関し、対象とする事務として(イ)妊産婦及嬰兒の保護に関する事、(ロ)孤児棄児遺児迷児窮児の保護に関する事、(ハ)里子貫子預子の保護に関する事、(ニ)不就学々児童の保護に関する事、(ホ)不良児浮浪児犯罪児の保護に関する事、(ヘ)精神病白痴低能不具廢疾児童の保護に関する事、(ト)児童の虐待防止に関する事、(チ)前各号の外児童保護に関し必要なる事項、以上の8項目を挙げている。ここからは、児童保護の対象が(ロ)や(ホ)の様な従来の対象からかなり広げられており、いわゆる貰い

子殺人事件に対する関心の高まりを受けたものと考えられる（ハ）や、児童保護係において学校がある程度の役割を果たすことが期待されることにつながるであろう不就学児童（ニ）も対象に含まれている。

また、児童保護委員については、（イ）社会事業に従事する者、（ロ）教育に従事する者、（ハ）学務委員に医師及産婆、（ニ）神官神職僧侶其他諸宗教師、（ヘ）警察官、（ト）前各号の外適当と認むる者から選任することが規定されており、こちらも不良少年の立ち直り支援との関係で実績のあった（イ）や（ニ）、そして犯罪との関係で無視できない（ヘ）以外にも、医療従事者や教育関係者が含まれるようになっていた。なお、委員については、「委員中学校教員二名以上を選任する時は其中少なくとも一名は可成女教員とすること」とあり、児童保護委員における女性教員に対する期待がうかがえる。

②東京府児童保護委員

大正10（1921）年4月に社会課に設置された児童保護委員は、「不良児、浮浪児、教養放棄児、不就学児、欠席学童等特別の保護を必要とする児童を詮索して、之れが適当なる保護方法を講じ、併せて児童に関する諸般の調査を行ふ」ものとされていた。内務省案の影響を受けてここでも不良児や浮浪児だけではなく、不就学児や欠席学童等が対象に含まれており、児童保護における学校教育の存在が大きくなっている。児童保護委員の主な事務としては、「イ、児童として当然受くべき保護を受くる能はずして放棄されたる状態にある児童の生活経過、教育状態、環境状況等を調査し、適当なる保護方法を考究し、これ

を実施し、或は夫々専門家と協議して保護の適当と其の徹底を期すること」といった、要保護児童の環境調査および適切な保護を行うことだけではなく、「ニ、子供会及び日曜学校等を開きて一は以て児童の閑時を利導し一は以て前項に挙げたる如き特別なる児童に対して普通児童に対する知識を増進し、以て児童の取扱に付て適当なる方法を講ずるの資料たらしむること」といった、学校教育の外における活動も実施が検討されており、「特別なる児童」を対象としながらも、彼らを「普通児童」に近づけることもある程度意図されていたことがうかがえる。

③津市児童保護会

1921年10月に設置された津市児童保護会は、津市の社会事業関係者20名から組織された。保護会では、「1. 不就学児童及欠席者を発見したる場合」、「2. 学校の時間内に校外に遊び修学を怠る者ある場合」、「3. 児童の品性に害ありと認むる遊戯を為せる者ある場合」、「4. 家庭外に於て疾病又は負傷したる者ある場合」、「5. 危険の場所に遊ぶ者ある場合」、「6. 火災又は非常の場合」、「7. 孤児、棄児、貧児、迷児其他保護を要すべき児童ありたる場合」、「8. 児童の教養上父兄より相談を受けたる場合」に接したとき適宜の処置をとるものとされていた。ここで示された対象者については、1や2に不就学、学校欠席者、そして怠学者が掲げられ、その後に疾病または負傷者や火災又は非常の場合における児童、さらにその後に孤児などが「其他保護を要すべき児童」として掲げられていることから、主たる対象は学校教育からの逸脱者であった可能性が考えられる。

以上を踏まえると、児童保護法案が内務省で検討され、また地域によっては児童保護に関する委員が置かれはじめた1920年前後の未成年者に対する要保護(保護されていない)イメージは以下の表のように分けることができると考えられる。

保護のイメージ	保護されていないイメージ
	孤児・棄児・遺児・迷児・窮児、(不適切な状況にある)里子・貰子・預子、不就学・欠席・怠学児童、不良児・浮浪児・犯罪児、精神病・白痴・低能・不具・廢疾児童、被虐待児童等

上の要保護(保護されていないイメージ)として掲げられた児童群から明らかな様に、この時期は要保護児童の対象が拡大し、不良・犯罪児童といった従来の児童保護対象に、孤児・棄児・遺児・迷児・窮児、そして「不就学」「欠席者」「修学を怠る」者まで含まれるようになった。学校教育との関係での児童保護の必要性が認識され、保護が必要だとみなされる対象が拡大したことは、当然のことながら配慮を受ける未成年者が増える可能性がある点において歓迎すべき傾向である。他方において、対象に含まれる者が増えることによって、保護とはどのような者に対して最低限どのような状態であることを目指すのか、それに対してどのような体制や組織で対応するのかを検討する際の焦点がぼやけてしまい、結果として保護すべき者に十分な保護が提供されないリスクがある。そこで次章では、児童保護法案の機運が高まっていた1920年代以降の社会事業大会における児童保護に関

する項目を通じて、当時の児童保護の対象者の拡大について社会事業関係者がいかなる見解を示していたかを確認する。

4. 1920～30年代の全国社会事業大会ならびに児童保護(要保護児童)に関する言及

4-1. 1920～30年代の全国社会事業大会

竹原によれば、1920年代は教育界、社会事業界のいずれにおいても児童保護意識が高揚された時期であり、1925年全国社会事業大会では、一般教育と児童保護との統一的児童保護制度を目指した「児童保護法制定要望建議」が打ち出され、非行児童処遇を教育行政、児童保護行政が担う意識が強く形成され、総合的児童保護法が要求された⁽¹⁸⁾。前章で確認した児童保護委員の事例においても、確かに児童保護における学校、つまりは教育行政との関係が深まったことはうかがえる。そこで以下では、1920年代から1930年代の全国社会事業大会の議事概要から児童保護に関する動きを確認する。

①1920(大正9)年 第5回全国社会事業大会⁽¹⁹⁾(6月3日～5日)

第5回全国社会事業大会では、第一部「社会事業に関する法制又は行政」、第二部「児童保護」、第三部「防貧施設及免囚保護」、第四部「救貧事業及婦人救済」第五部「工場従業員の福祉事業及相互救済」が取り上げられた。その第二部では、「児童保護」胎児、育児、保育、感化、特殊教育等に関する28項目が検討課題として挙げられた。その中で児童保護法制に関わる事項は、「現時我邦に於て如

何なる児童保護事業の施設を急務となすや」(1),そして,「少年法案,矯正院法案,児童保護法案に関し意見提出の要なきか又将来児童保護法案制定の場合には内示を受け實際家の意見を開陳する機会を与へるるやうその筋に建議すること」(11)であり,前者は急務とされる児童保護事業の調査,後者は既存ならびに法案提出準備中の諸法に対して実務家の意見を反映させようとするものであった。この時期は既に内務省で「児童保護法案」が作成中であつたが,その際に実務家の考える児童保護の対象およびその内容が法案に影響を及ぼしていたことが考えられる。また,この時期は,丁稚教養取締法の制定(18)や未成年者禁酒法を政府案として提出することを求める建議(21),「少額収入者の定休日及雨天等の際に於ける最も適切なる娯楽機関如何」(26),そして,無理心中の犠牲者となる子どもの救済方法(27)など,児童の健全育成に関する内容が検討されようとしており,いわゆる救貧や犯罪予防の観点からの児童保護が主として検討課題であつたそれ以前と比べると明らかに一般的な児童保護,総合的な児童保護に向けての意欲が高まつた時期であると言えよう。ただし,「育兒院及之に類する救済団体には普通児童と不良児とを断然区別して収容すること(富士育兒院長)」(7)の様に,普通児童と不良児童(特殊児童)との処遇面での区別を求める声は存在していた。

②1921(大正10)年 第6回全国社会事業大会⁽²⁰⁾(11月4日～7日)

第6回全国社会事業大会では,第一部「胎児,乳児,学童,労働少年などの保護」,第

二部「不良児,低能児,白痴児,浮浪児,被虐待児の保護」,第三部「職業紹介,住宅及宿泊所供給,公設市場,公設質屋等」,第四部「委員制度,救療,養老,窮民救護,罹災救護,軍事救護等」,第五部「教化,矯風,隣保事業,免囚保護等」,第六部「社会保険,労働者福祉事業,其他以上五部に属せざる諸問題」の六部門に分かれて協議が行われた。第一・第二部会に児童の保護に関するものが取り上げられている点に,この時期の社会事業関係者における児童問題の意識の高さを見ることができる。

大会では,第五回大会決議事項に関する報告に関連して,特別委員付託となつていた「現時我邦に於て如何なる児童保護を急務となすや」の問題に対する同委員会決議の結果が報告された。そこでは,「第一 基本的施設」として,児童保護の制定,児童保護の主管及児童保護協会,児童保護委員,児童研究機関,児童保護職員養成機関の設置,児童保護に関する調査報告の完備,児童保護事業後援基金,児童保護思想の普及を行うことが確認された。次に,「第二 主要なる各種施設」として,胎児,乳児及幼児保護(妊娠婦保護,乳児及幼児保護),家庭的保護(家庭扶助及訪問,養育保護),医療及保養(病児保護,虚弱児保護),教育及学童保健(貧児教育,学童保健,校外保護)児童鑑別及職業相談(児童鑑別所,職工徒弟子守及其他労働児の保護),遊戯体育及教化(戸外遊戯及運動の施設,児童教化及親睦を目的とする団体の奨励,図書館等),育兒事業及感化教育(児童一時保護所,育兒事業,感化教育),劣等児及異常児保護(劣等児,低能児,白痴児,癩癩児等の保護,盲学校及聾啞学校の完成及其他不具児の保護教

養), 警察及審判 (警察, 児童審判所), そしてその他 (庶子私生児の保護, 棄児の定籍及無籍者就籍手続の改正等, 被虐待時の保護) が児童保護に関わることを挙げた。さらに, 「第三 特に急務を要する施設」として, 基本的施設中特に急を要するものが, 「児童保護法の制定」「児童保護職員養成の設置」「児童保護事業後援会の設定」「児童保護思想の普及」であり, 新事業中特に発達の急を要するものが「児童健康相談所」「児童鑑別機関」「児童職業の指導及び紹介」であるとした。

ここにおいて保護すべき児童の対象は著しく拡大し, まさに総合的な児童保護を行うべきであり, また, そのためには立法をはじめとする制度が整えられる必要があることが社会事業関係者間で認識され, 第6回社会事業大会協議事項では, 「一 胎児保護, 嬰兒保育, 児童虐待防止, 低能児, 労働少年の保護及教育等, 児童保護に関する法令を制定せられんことを其筋へ建議すること」が可決された。

③ 1925 (大正 14) 年 第 7 回全国社会事業大会⁽²¹⁾ (5 月 13 日～16 日)

関東大震災によって当初予定が延期となり, 1925 年に開催されることになった第 7 回大会では, 全六部会の第一部会に「児童保護 (胎児, 乳児, 幼児, 学童, 貧児, 労働少年, 被虐待児, 不良児, 低能児, 白痴児, 浮浪児)」が置かれた。第五回よりも児童保護の対象が広がっているとともに, 第六回では二部に分けていたものが再びまとめられて第一部となっている。今回も総会において, 児童保護法制定に関する「政府は社会の趨勢と国家の前途に鑑み社会事業の核心にして社会改善の基調たるべき児童保護に関する法律を制定し

以て之が徹底を期せられんことを希望する」提案が満場一致で可決された。しかしながら, 総合的な児童保護法案はこの後直ちに制定されることにはならず, 児童虐待防止法や母子保護法といった一部の児童を対象とする立法が行われた。

④ 1935 (昭和 10) 年 第 8 回全国社会事業大会⁽²²⁾ (10 月 23 日～26 日)

第 7 回大会から 10 年後に開催された第 8 回大会では, 全八部会中, 未成年者に関するものは主に第一部会「妊産婦, 乳幼児, 学童, 被虐待児童, 要保護児童, 身体並精神欠陥児童等児童保護に関する事項」で検討された。前回の部会対象項目と比べると「胎児」→「妊産婦」, 「乳児, 幼児」→「乳幼児」, 「学童」→「学童」, 「被虐待児」→「被虐待児童」, 「低能児, 白痴児」→「身体並精神欠陥児童」のように対象者が前回と類似する中で, 「要保護児童」の用語が目につく。おそらくこれは前回の「貧児, 不良児」に該当するものと考えられるが, ここで登場した「要保護」というのは, 関東大震災後の経済状況の悪化等の影響によって経済的, 家庭的な問題を抱えるようになったという意味で「要保護」と称したのか, あるいはそれ以外の何らかの意味合いが込められたものかは不明である。なお, 前回の「労働少年」は第三部会が取り扱う「就労少年保護」に分類されている。

前大会からの 10 年間の間に総合的な児童保護法が成立することはなく, 先に述べた通り, 単行法としての児童虐待防止法などが制定されていたが, この大会でも児童保護法の制定や, それ以外の児童保護に関する事項が「ハ, 児童保護ニ関スル事項」で検討されて

いる。たとえば、前章で児童保護委員の規定を見た東京および三重県からは、「児童保護事業ハ社会事業中極メテ重要ナル部門ヲ占ムルモノナルヲ以テ各種ノ保護機関ヲ設置セラル、コトハ慶スベキコト、ハ言ヘ之ガ緊密ナル連絡ヲ保チ確固タル統制ヲ図ルコトハ最も大切ナルベキモノナルニ現在児童保護ニ関スル中央ニアル機関ハ種々ニシテ何レノ団体モ其ノ支部設置ヲ地方庁ニ逕逋セラル、ハ其ノ類ニ堪ヘザル所ナルヲ以テ中央ニアル諸団体ヲ統制スル様考慮セラレンコトヲ望ム（三重県）」、つまり児童保護に関する機関が設置されたこと自体は喜ばしいものの、相互の連絡や統制を図ることが重要であることから、「児童保護事業ノ連絡統制ニ関スル件」が必要であることを挙げている。また、富山県からは、「母子扶助ニ付テハ救護法ニ依リ其ノ一部分ノ保護ノ方策講ゼラレ居ルモ尚完璧ヲ期スル能ハズ殊ニ近時親子心中等家庭悲劇ノ続出スルアリ母子扶助ハ一日モ忽緒ニスベカラザル事ナリ更ニ私生児、不具廃疾児、虚弱児等ノ保護ニ付テハ何等見ルベキ方策ナキヲ以テ政府ハ此際速ニ児童保護法ヲ制定シ此等児童ノ保護ニ万全ヲ期スル様其筋ニ建議セラシムコトヲ望ム」、つまり、母子扶助については救護法によって部分的に保護を行うことが可能になったが、親子心中がいまなお発生している様に十分な保護には至っていない。それだけではなく、私生児や障害を持つ児童の保護については不十分であることから、「児童保護法」を制定して児童の保護に万全を期することが必要であるとして、なおも「児童保護法ノ制定方建議ノ件」を訴えている。この他にも児童保護については、東京府・仁風会館から「児童局設置方促進ニ関スル件」、そして

千葉県から「児童保護委員制度制定方建議ノ件」が挙げられているが、前回と比べるとそのトーンは低調であり、総合的な児童保護法の制定よりも、既に存在している児童保護関連法である少年教護法や児童虐待防止法の運用に関するもの、あるいは保育事業や学童保護（その中にも、大阪府社会事業協会児童保護部から「近時学齡児童ノ不良化スルモノ頗ル多キヲ加フルニ到レルハ頗ル重大ナル社会問題ナリト言ハザルベカラズ 之ガ防止教護ノ対策ヲ確立スルハ現下ノ急務ナリト思料ス」の理由で、「学童不良化防止ニ関スル件」といった不良問題を懸念するものはあるが、あくまで学校に通う児童の不良化を懸念するものであり、社会一般の不良少年を念頭に置いたものではない）、そして、具体的な問題への対応を求める事項が多くなっている。

以上、内務省が児童保護法案の作成に取り組んでいた1920年以降の全国社会事業大会の議事概要を確認し、社会事業関係者間においても総合的な児童保護法案制定が求められており、政府側への働きかけが行われていたこと、そこで期待されていた児童保護法案とは、従来の児童保護の主対象であった保護者の不存在や犯罪への親和性といった観点から保護が必要とみなされていた児童だけではなく、保護すべき児童すべてを網羅し、国家が責任をもって保護すべきだという考えの下で作成が検討されており、かつ、その姿勢は児童に関する社会事業に従事してきた者にとっては歓迎すべきものであったことがわかる。他方において、保護あるいは要保護という用語の指し示す内容が普遍的ではなく時期によって揺らぎがあること、そして児童保護法案の検討が行われたこの時期においては、児

児童保護における学校教育の役割が大きくなることで学校外の児童が見えづらくなってしまいうこと、あるいは学校に通う児童のすべてを保護しなければならないと考えるようになることでその保護が形式的なものになってしまい、結果として最も保護されなければならない児童が保護から漏れてしまうことが懸念される。そこで、次節では、一部ではあるが、学校という場においてこの時期の児童保護はどのようなものと考えられていたのかを推測できる資料をもとに、日々の業務に追われる学校の現場で児童保護は十分に行われえたのかを考察する。

4-2. 1920～30年代の児童保護（要保護児童）に関する言及

①河村とみ「県下小学校に於る要保護児童調査」⁽²³⁾ (1931)

愛知県児童研究所所属の児童保護員であった河村によって、愛知県下における活動対象である各種要保護児童の情勢を調査が行われた。対象とされた「要保護児童」とは、性行不良児、低能児、不具児、被虐待児および貧困児であり、性行不良児の要保護事由は特に詳細に調査することを予定していた。河村は、1929年2月10日に県下648の小学校長に対し、学校教育においてその指導上頗る困難を成じ、社会的指導としての特別保護を要すべき児童を報告してもらいたいと依頼したが、回答は71校であったことから、「大多数の小学校長の無理解の為にこの調査は所期の目的を達することが出来ず、従つてその結論も県下の情勢を窺ふべき一般的傾向を帰納するところまでは行かなかつた」ことを述べている。したがって、調査結果は不十分なものでは

あったが、それでも得られた回答を取りまとめている。それによると、数としては、低能児＞不良児＞貧困児＞不具児＞被虐待児（但し、複数選択のため同一の児童が複数の事由に跨った結果である）の順に多いこと、また、「名古屋市に於ては、郡部に比して不良児が最も多い割合となる。不良児補導が市郡に於る重要題であり低能児の特別指導が郡部に於る緊急問題であるといふことが結論される。之を男女別に就いてみれば、不良児は男子に於て最も多く、女子の約三倍に達してゐる。然るに低能児、不具児及び貧困児は多少男子の方が多い位であつて、その差が餘りに甚だしくない。之に反して被虐待児のみはこの男子多数の一般傾向を破つて女子の方が男子の二倍を占めるといふ現象を示してゐる。」として、名古屋市では小学校における不良が、それ以外の郡部では低能児が問題だと認識されていたこと、一般に不良児童などの要保護児童は男子の方が多いが、被虐待児童については女子が多い事を指摘している。そして、「県下小学校に於る低能児及び不良児の保護誘導が独り教育社会の問題たるのみならず社会全般の一大問題として慎重に考慮せられ、速かにその対策を講じられなければならないものであることを吾々が教へられたのである。」と述べている。

この調査からは、学校という場所における「要保護児童」であるために、調査に協力するほど教育熱心な学校の教師から見た、学校教育において支障を有する児童が該当するとみなされやすく、その結果として、低能児や不良児の数が多くなり、また、彼らに向けた対策が必要であるという結論につながったのではないかと考えられる。同時に、複数選択

のために一人の児童が複数の項目に該当する場合があるにせよ、支援があつてようやく学校に来ることができる貧困児童、あるいは学校に来ることができない児童は「要保護児童」として認識されづらくなつたのではないか、つまり対象を広げることで、最も保護が必要な児童が見えづらくなつてしまったのではないかという懸念が残る。

②松永健哉⁽²⁴⁾が教員生活において認識した要保護児童 (1936)

東京帝大教育学科卒業後、小学校教員として教壇に立った経験を持つ松永は、1930年代の小学校における児童を語る中で要保護児童に触れている。ここでは、「要保護といふ言葉はあなたには耳慣れないかも知れませんが、経済的保護を必要とするといふ意味で、普通には給与児童といはれてゐるのと同じ内容です。」とある様に、①とは異なり、要保護は素行の悪さというよりも、経済的支援や給食の支援を受ける必要がある児童として認識されている。松永は、「私の組には鈴江と同じ要保護児童が帳簿の上で七名ゐます。ほんとうは全級三分の一位の児童が多かれ少かれそれに属してゐるのですが、要保護児童数の報告を控へ目に控えめにと心がけてゐる学校当局の方針では、こうした最小限の者に限られるのです。彼等の数の多少が、「いゝ学校」と「悪い学校」又「いゝ学級」と「悪い学級」を区別し、又、その学校なり学級の一般的な学業程度を推定することが、今日の教師たちには通念になつてゐるのですから。」と、学校および学級の評価を上げるために要保護児童数の報告については消極的であることを批判している。

また、小学校で認定する要保護児童については、甲乙丙に分けられており、「第一種の甲といふのは、授業料及後援会の免除と学用品の給与がなされ、第二種の乙はその上に年一回の衣服の給与、そして最後の丙といふのが謂ゆる欠食児童で、昼食の給与がなされてゐるのです。この「丙」といふのが全校で八名、乙が丙を別にして二十名ゐます。」と説明していることから、松永の勤務先には28名の要保護児童が名簿に掲載されており、内、最も要保護の必要性があると認められる丙は昭和戦前期に行われた学校給食の対象者である欠食児童であつて8名存在していた。そして、これらの要保護児童は、本来的には学校全体で保護が必要な児童として手厚く保護されるべきであるところ、一部の教員に限定されるかもしれないが、「凡そ雑事も少くない小学校の事務の中で、この要保護児童の係位、誰にも嫌がられてゐるものはありますまい。天下りに校長にこれを指名された年増の女教員Yも、まるで彼女自身が要保護教員にでもされたかのやうに、いつも不平がり、他人の同情に訴へてゐます。」と、要保護児童数の報告およびその対応を行うことが、仕事の多い学校教員にとっては負担であり、「自身が要保護教員にされたかのやう」な態度であるとの指摘からは、小学校において、要保護児童がある種の厄介者と認識されてしまう危険性があり、その結果、保護を求めることが児童およびその家庭にとって決して望ましいことではなく、保護が必要であるにもかかわらず保護を求めることを忌避し、その結果、保護すべき者として認識されないことにつながることもあつたのではないかと考えられる。つまり、上記事例からは、一部の教員の、

しかも本心とは異なる振る舞いが取り上げられただけかもしれないが、それでも児童保護において学校の役割に期待が高まる中、また、実際にある程度の役割を多忙な教員が担わされることで、児童保護が、ある種形式的なものになってしまった学校も少なくないのではないかと推測せざるを得ない。

5. 考察と課題

監獄改良の観点から未成年者を成年者と区別して処遇する必要性があること、未成年者の場合は適切に親権を行使する者がいないなどの理由で環境に原因がある者が多いことから、不良傾向のある適切な親権者が存在しない児童（要保護児童）を収容するという形での「保護」を行い、その者に対して社会での自活を目的とした教育を施したり適切な家庭に預けることで、主に家庭における保育を享受することを通じた「保護」を行うことが、感化法以降の児童保護の概要であり、その傾向は、大正少年法制定に伴う犯罪少年、触法少年、不良少年（虞犯少年）の取り扱いをめぐる刑事司法における「保護」と社会事業ないしは社会政策における「保護」の対立はあったとはいえ、戦前日本の保護を必要とする未成年者処遇の中には大枠として存在し続けた。

また、1920年代、つまりは大正少年法前後から注目されるようになる社会の中の児童問題、科学的原因究明が取り入れられたことによる少年の犯罪・非行原因としての諸要素（家庭環境、経済状況、心身の問題、教育、交友関係）への注目、そして社会事業が従来取り扱ってきた孤児を始めとする児童の保護問題がある程度関心が重複するものであった

ことから、社会（国家）として取り組むべき児童問題の対象である要保護児童が拡大した。その結果、刑事司法における児童問題、適切な親権の有無などに見られる家庭における児童の問題から、学校や社会における児童問題と認識されることで、要保護児童（特殊児童、異常児童）だけではなく、普通児童も取り込んだ、全児童を対象とする児童保護を目指す統一法を求める声が上がるようになっていた。また、既に1920年には、全児童を対象としたものとは厳密には言うことができないが、「児童保護法」案が内務省によって試みられていた。しかしながら、全児童を対象とする児童保護法を目指すのであれば、その法律によって達成すべき児童保護像がある程度共通認識化されている必要があると考えられるが、たとえば1920年代の社会事業全国大会での検討事項や、学校における「要保護児童」の認識や取り扱いを見る限りにおいては、未だそのあたりについては確固たるものが存在していなかった、あるいは戦前を通じて、要保護児童の要保護性というものは時期や目的によって異なっており、そのこともまた、関東大震災やその後の経済悪化などといった社会状況とともに、総合的な児童保護法案の成立を結果として阻む要因の一つとなったのではないかと考える。

何を目的として、また、何を契機として児童を保護するのか、そして保護した児童に対して具体的にどのような「保護」を与える必要があるのかについては、本稿では未だ十分な考察を行い得ていないが、後者については、既に感化院、少年救護院などの実践に関する充実した研究が行われている。今後は、その実践に関する研究成果も踏まえた、矯正施設

内外の児童に対する「保護」とは何かについて考察を続ける必要がある。

本論文は、科学研究費助成事業 基盤研究 (B) 課題番号17H02615「戦前社会事業の到達点と現在への視座—福祉国家の源流をたどる—」の研究成果の一部である。

旧字・異字については筆者が必要に応じて適宜常用漢字に置き換えた。

注

- (1) 昭和22年12月12日法律第164号「児童福祉法」
なお、現在の第一条は「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」である。
- (2) 「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/05.html>
- (3) 厚生省児童家庭局：「改訂児童福祉法の解説」1991年
- (4) 1998年4月の改正児童福祉法施行により教護院から児童自立支援施設へ施設種別名称が変更になった。
- (5) 「教護院における指導の充実等について」各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省児童家庭局長通知 平成6年3月20日 児発第318号
- (6) 明治13年刑法は懲治場留置規定を、明治14年監獄則は監獄の中に懲治場を設置することを規定。
- (7) 明治31年民法第882条「親権ヲ行フ父又ハ母ハ必要ナル範囲内ニ於テ自ラ其子ヲ懲戒シ又ハ裁判所ノ許可ヲ得テ之ヲ懲戒場ニ入ルルコトヲ得」。この規定は戦後も引き継がれたが、平成23年民法改正の際に、懲戒場に該当する施設が存在しないことから条文から懲戒場の文言は削除され、現在は「親権を行う者は、第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒するこ

とができる」となっている。

- (8) 「誤れる救済事業」（長野県報徳講演会『報徳講演集：第5回報徳講演会記念』1913）国会図書館デジタルアーカイブズ
- (9) 「所謂救済とか慈善とかいふ即ち政治の上に於て当然為すべきことと慈善事業として為すべきことと其区別を了解しない結果に外ならぬであらうと思ふ。」
- (10) 谷田三郎「少年法に就て」『監獄協会雑誌』第33号第10号（矯正図書館 デジタル公開資料）
[https://www.jca-library.jp/kangokukyoukaizassi/PDF/vol33/33\(10\).pdf](https://www.jca-library.jp/kangokukyoukaizassi/PDF/vol33/33(10).pdf)
- (11) 谷田三郎「少年法に就て」『監獄協会雑誌』第33号第11号（矯正図書館 デジタル公開資料）
[https://www.jca-library.jp/kangokukyoukaizassi/PDF/vol33/33\(11\).pdf](https://www.jca-library.jp/kangokukyoukaizassi/PDF/vol33/33(11).pdf)
- (12) 谷田三郎「少年法に就て」『監獄協会雑誌』第34号第2号（矯正図書館 デジタル公開資料）
[https://www.jca-library.jp/kangokukyoukaizassi/PDF/vol34/34\(2\).pdf](https://www.jca-library.jp/kangokukyoukaizassi/PDF/vol34/34(2).pdf)
- (13) 同上。なお、「慈母の恩情と師父の遠慮」といった理想的な母と父を用いた表現は児童保護を始めるとする福祉の分野で見かけることが少なくないが、そこにおける性別役割分担のようなものが、今もなお児童については保護者の中でも特に母親に対応を求めることが多いことにつながっており、それが教育や福祉の場で母親を追い詰めるリスクになっているのではないかと考えるが、そのあたりの考察は本論文の対象外であり、可能であれば今後の課題としたい。
- (14) 小西暁和「旧少年法下の『虐待少年』」早稲田大学社会安全政策研究所紀要（1）2007年
- (15) 「いよいよ少年教護法世に出る」（国民新聞 1934. 9. 30）神戸大学経済経営研究所新聞記事文庫
- (16) 「第61条 家庭裁判所の審判に付された少年又は少年のとき犯した罪により公訴を提起された者については、氏名、年齢、職業、住居、容ほ、うゝ等によりその者が当該事件の本人であることを推知することができるような記事又は写真を新聞紙その他の出版物に掲載してはならない。」ただし、

少年救護法と異なり、罰則はない。

- (17) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大正10年』同人社書店1926年69-71頁
- (18) 竹原幸太『『菊池俊諦の児童保護・児童福祉思想に関する研究—戦前・戦中・戦後の軌跡と現代児童福祉法制への継承—』の執筆過程と今後の課題』早稲田教育学研究 (4) 2013年
- (19) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大正10年』同人社書店1926年28-34頁
- (20) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大

正11年』同人社書店1926年46-50頁

- (21) 大原社会問題研究所編『日本社会事業年鑑 大正15年』同人社書店1926年213-214頁
- (22) 中央社会事業協会編『全国社会事業大会報告書 第8回』中央社会事業協会1926年21頁
- (23) 河村とみ『県下小学校に於る要保護児童調査 (愛知県児童研究所編『愛知県児童研究所紀要 第四輯』1931)
- (24) 松永健哉『子供の自治生活』刀江書院, 1936年