

戦前から戦後復興期における保護観察制度の導入と変遷

加藤 倫子

1. はじめに

(1) 問題の所在

更生保護とは犯罪や非行をした者たちに、国家の責任において、社会のなかで処遇を行い、罪を償わせるという制度である。更生保護法の第1条には、「この法律は、犯罪をした者及び非行のある少年に対し、社会内において適切な処遇を行うことにより、再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、これらの者が善良な社会の一員として自立し、改善更生することを助けるとともに、恩赦の適正な運用を図るほか、犯罪予防の活動の促進等を行い、もって、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする」と、犯罪・非行者の更生と社会の保護という制度の目的が明示されている。

更生保護制度による処遇は、しばしば社会内処遇とも言い換えられる。刑務所や少年院といった施設内での処遇と異なり、被害者を含む「社会」との接触をもちながら更生を図るため、犯罪や非行の前歴のある者たちをいかに社会から排除することなく包摂していくかが課題とされている。この更生の過程で「保護観察」という社会内処遇を通じて、犯罪者や非行者と社会との接点の役割を担っているのが、保護司や保護観察官である¹⁾。

ごく近年の保護観察制度について振り返ってみると、制度が目まぐるしく変革してきたことがわかる。それは再犯防止機能の強化と制度的手段の充実を目的とする変革であったという（蛭原2012）。

まず最も大きな変化としては、上述した更生保護法の制定があげられる。更生保護法は、2007

年に従来の犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法が統合され、翌2008年より全面施行されたものである。この更生保護法には、2004年に制定された「犯罪被害者等基本法」に基づき、2005年に策定された「犯罪被害者等基本計画」を受けて、「犯罪被害者に対する施策」が盛り込まれた。また、さらに遡ること1992年には類型別処遇が、2008年には段階別処遇や専門的処遇プログラムが導入されており、より体系的制度として整備されてきた²⁾。

このように処遇プログラムが充実し、より体系的な制度となりつつあるが、施設内処遇と異なる点として指摘しておかねばならないのは保護観察処分の適用においては刑法や少年法に見られるような年齢区分上の「成年」と「少年」という区別がないということである。このため、制度上、保護司や保護観察官は成年と少年の区別なく対象者を引き受けることとなっている。

ここまで現行の保護観察制度についてごく簡単に概観してきたが、このような制度の原型がどのような背景から生み出され、国家の制度のなかにもどのように組み込まれてきたのかについてはあまり問われることがない。本稿では、制度の導入期である戦前から戦後復興期（1930年代～40年代）に焦点を当て、保護観察について定めていた2つの法律に着目する。ひとつは、保護観察という言葉を初めて法律用語として導入した「思想犯保護観察法」である。「思想犯保護観察法」は戦後すぐに連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）によって廃止され、それに代わって新たに「犯罪者予防更生法」が制定される。それが、本稿で取り上げるもうひとつの法律である。詳しくは後述す

るが、この2つの法律の間には大きな「隔たり」がある。その隔たりがどのようなものであるかを確認するために、「帝国議会会議速記録」（戦後は「国会会議速記録」）から、これらの法律の審議過程でどのようなレトリックが用いられていたのかを明らかにしていく。

(2)「保護観察」に見られる二つの権力

ところで、「保護観察」というのは、「保護」と「観察」という二つの——言うなれば正反対の——言葉からなる。実際、保護観察処分を受けた対象者³⁾は、月1~2回の面接を通じて保護司から「指導監督」を受けることになっており、遵守事項を守っているか、生活行動指針に即して生活・行動しているかをチェックされ、必要に応じて専門的な処遇を受けることになっている。また、それとともに「補導援護」といって、社会復帰に向けて適切な住居や職業を得て、自立に向けた生活環境へと整えていく。このようにして、再犯のおそれを取り除いていくことがめざされている。ここに「保護」と「観察」を当てはめるなら、前者の指導監督が「観察」に、後者の補導援護が「保護」に該当するだろう。

この「保護」と「観察」を通じて、国家は権力を行使し、対象者を「許す」と「コントロールする」ことを行っていると言える。ミシェル・フーコーは、西洋世界において古典主義の時代以降に、権力があらゆるものを掌握するという形態（最終的には生命を掌握し、抹殺するという特権！）であることをやめ、「服従させる力に対する峻かし、強化、管理、監視、増大、組織化といった諸機能をもつ様々な他の部品の中の一つにすぎなくなる傾向にある」と述べている（Foucault 1976=1986：172-3）。

この「保護」する権力については、とりわけ子どもに関連した文脈においてすでにいくつか言及されている。例えば、ジャック・ドンズロ（1977=1991）は、家族における問題がまず子どもをめぐって展開されると述べ、家族から子ども

をいかにして守るか／子どもから社会をいかにして守るかという、子どもをめぐる「保護」の視線があり、教育や医療の専門家が子どもを保護する複合体として存在していることを描き出している。すなわち、そのような保護複合体においては、手のつけようのない子どもを法によって裁くのではなく、あくまでも「教育」的に処遇するということが行われているのである。

また、アンソニー・プラットが19世紀後半にアメリカで生じた少年裁判制度の成立にかかわる「児童救済運動」を推進していた「児童救済運動家」たちについて論じている『児童救済運動』（Platt 1977=1989）においても、ドンズロが指摘していたことと同様のことが見られる。

プラットは、少年裁判が、成年に対する刑事裁判とは異なる性格のものであったことを強調する。「子供には犯罪の非難ではなく、助言と指導が与えられることになり、子供の生活への介入には、前科の烙印が伴わないことになった。……裁判の進め方は、形式的ではなく、デュー・プロセスの保障は、この裁判所が民事を管轄とする裁判所であるとして、適用がなかった」（Platt 1977=1989：131）。そして、「非行少年と要扶養少年や放任少年との間に形式的な法律上の区別を設けずに、放っておけば将来大きな犯罪をする可能性がある行為——「不品行あるいは不道徳な行い」、「手に負えない不行状」、「怠学」、「みだらな、あるいは下品な言葉使い」、「怠惰に成長期を過ごしている」、「身持ちのよくない、あるいは評判の悪い人間と一緒に暮らしている」を理由に、少年の身分を拘束したり処分を行ったりした（Platt 1977=1989：132-4）。そして、拘束された少年たちの審判では、児童救済家たちによって、法的な手続という色合いを排すことがめざされたのである。

「その法廷」は、「決して法廷のようであってはならず、テーブルが一つ、椅子が二脚あり、そこで刑事と少年とが、そして時には、

プロベーション・オフィサーや両親が親しく
 交わり、多かれ少なかれ公式にすべてを話し
 合う、そうした部屋でなければならない」と
 いわれていると、『サーベイ』誌の編集委員
 は解説している。裁判官は裁判官席ではなく、
 机の前に座り、子供の心に「親近感」を呼び
 起こさなければならない。できれば裁判官は、
 時々「少年の肩に手を回し、その若者を抱き
 寄せる」とよい。そうすれば彼は「裁判官と
 しての威厳を何ら損なうことなしに、とて
 も大きな感銘を与えることになろう」(Platt
 1977= 1989 : 138)。

このようにして、「保護」する権力が教育や福
 祉といったあり方で少年たち——それは非行少年
 だけにとどまらず、要扶養の少年や怠惰な少年ま
 で——を懐柔していった様子が見て取れる。

しかし、あくまで本稿の対象が日本における
 「保護観察」という制度であることを踏まえると、
 日本の中でどのように「保護」する権力と「観
 察」する権力とがバランスをとってきたのかとい
 うことを確認する必要があるだろう⁴⁾。

このことを明らかにするためにまず2節では、
 日本において「保護観察」制度が導入され、戦後
 に改革されるまでの経緯を概観する。続いて3節
 では、「保護観察」という言葉が法律用語として
 初めて導入された「思想犯保護観察法」と、それ
 と相補的な関係であった「司法保護事業法」に着
 目する。ここでは、「保護」にみせかけた「観察」
 という権力の拡充を立法者が意図していたことが
 見えてくる。さらに4節では、GHQの改革を経
 て登場してきた「犯罪者予防更生法」において、
 「少年」の「保護」というレトリックを巧妙に滑
 り込ませるかたちで現行の「保護観察」制度を成
 立してきたことを明らかにする。5節で「思想犯
 保護観察法」と「犯罪者予防更生法」についてま
 とめたあと、最後の6節では、「保護観察」制度
 が対象者にたいする「保護／観察」というばかり
 ではなく、さまざまな関係との間での調整の帰結

として始まった可能性があることを資料から示す。

2. 「保護観察」制度の導入と変遷

先述したように、「保護観察」制度は保護司と
 保護観察官によって担われている。日本におい
 て「保護観察」制度が導入された経緯には、第1
 に保護司や保護観察官といった役割がどのような
 経緯で生まれたのか、第2に保護司や保護観察官
 が行う「保護観察」という処分がどのように制度
 化されてきたのかということが関係している。本
 節では、これら2点に加え、戦後GHQの改革に
 よって制度がどのように変容を迫られたのかとい
 う変遷を追っていく。

(1) 司法保護委員と嘱託少年保護司の成り立ち

複数のいわれがあるが、保護司の前身は「司法
 保護委員」と「嘱託少年保護司」に求めることが
 できる。司法保護委員は、1939(昭和14)年に
 制定された司法保護事業法によって制度化された
 (『更生保護史50年史』2000:7)。この司法保護
 事業法という法律は、1937(昭和12)年に初め
 て開催された全日本司法保護事業大会のなかで出
 された司法省に対する答申——「一般犯罪者に対
 する保護観察実施官庁を設けること、司法保護団
 体を国において統制助成すること、司法保護委員
 (成人保護司に当たる)制度を設けること等」(岩
 井2000:67)を受けたものである。保護事業自
 体は民間の慈善事業が先行しているが⁵⁾、国家の
 保護事業としてスタートしたそれは、それまで行
 われていた慈善事業というよりもむしろ司法による
 監督という色合いが強いものであった。

一方の嘱託少年保護司は、1923(大正12)年
 に旧少年法が施行された際に、「現在の保護観察
 官に相当する専任の少年保護司が置かれるととも
 に、民間の篤志家に少年保護司の事務を嘱託する
 嘱託少年保護司の制度が設けられた」(『更生保護
 史50年史』2000:7)⁶⁾。

司法保護事業法は、1950(昭和25)年に保護

司法が制定・施行されたことにより廃止となる。この時、司法保護委員と呼ばれていた人たちは「保護司」と改称された。改称当初は、少年を担当するか成年を担当するかで、嘱託少年保護司が「少年保護司」、司法保護委員が「成年保護司」と呼ばれていたが、1951（昭和27）年に少年と成年が一本化され、現在に至っている。（『更生保護史50年史』2000：7）

（2）「保護観察」の導入——「処分」と「用語」のずれ

前項でみた司法保護委員は、司法保護制度においては「釈放者・猶予者保護」のなかに位置づけることができる。司法保護における領域にはほかに、「少年保護」（嘱託少年保護司はここに位置づけられる）、「思想犯保護」がある。現行の更生保護制度の中核である「保護観察」処分は、この司法保護制度においては、少年保護の領域で「少年保護司の観察に附する」という処分が初めて導入され⁷⁾、思想犯保護の領域で制度化されてきた。

思想犯保護とは、1936（昭和11）年に施行された思想犯保護観察法によるものであり、この法律において初めて「保護観察」という文言が登場した。先行していた少年保護の領域では、あくまでも「少年に対する」保護観察に限定されていた。それに対して、思想犯保護観察法が定めたのは戦時中の思想犯対策についてであった。それがその後成年に対する保護観察制度を実現するための布石となったといわれている（『更生保護史50年史』2000：21）。言うまでもなく、思想犯とは、治安維持法による取り締まりの対象者であり、思想犯保護観察法ではその思想犯を社会内で観察し、馴致していくことを定めていた。

その後敗戦を迎え、1945（昭和20）年10月に「連合国最高司令官の政治的、市民的および宗教的自由についての制限の撤廃に関する覚書」が出され、治安維持法の廃止（昭20勅令542号）に伴い、同月、思想犯保護観察法も廃止となる（勅令575号）。

（3）GHQとの折衝

戦前、行政の中で司法保護制度を担っていたのは、司法省におかれた司法大臣官房保護課である。司法大臣官房保護課は戦後まもなく制度改正の検討を開始する。そのなかで、「従来の司法保護事業法を改正して、関係者長年の念願であった成年猶予者・釈放者の保護観察（プロベーション及びパロール）を改正法の主軸に据えること」を決め、「昭和22年2月、当時の手続きに従ってその改正草案を連合軍総司令部（GHQ）に提出したの」だが、約2カ月後、GHQから示された対案はそれとは似ても似つかぬものであったため、以後「断続的ながら延々2年にわたり」（大坪1996、第一部）、折衝が重ねられることとなる（岩井2000：70）。

岩井敬介によれば、日本国政府とGHQ側のへだたりは「犯罪者に対する強い人権上の配慮と、敗戦国の伝統・文化、国の規模等に対する理解不足と、自国で必ずしも果たしえなかった更生保護制度の理想を他国において実現したいという想像以上の熱意とによるものであった」という（岩井2000：70）。たしかに、GHQ側は戦後間もない1945年9月に、治安維持法で逮捕・収監されていた三木清が戦後釈放されることなく、獄中死したことについて強い批判を展開していることから、犯罪者の人権擁護について敏感になっていたことがうかがえる。GHQ側が対案の中で求めてきたのは、「保護組織の頂点に総理大臣を委員長とし閣僚数名を含む高度の行政委員会を置く」ことや「地方レベルにも委員会を組織すること、すべての組織を少年・成年別に分けること、嘱託少年保護司・司法保護委員及び少年保護団体を廃止し、必要十分な数の保護観察官を配置すること、犯罪予防をも業務に加えること等」であったが、このうち日本側当局と直ちに合意に至ったのは「犯罪予防業務の付加くらいであった」（岩井2000：70）。

岩井は次のように続ける——「しかし、難問題も時の経過、人の異動、相互の理解を通して解

決に向かい、やがて全く新しい法律が生まれる」。[少年・成年別の地方組織の設置、少年保護団体の廃止等全面的にGHQ案に従った事項]があるなかで、保護司制度は「強い反対に抗して存置に至った」(岩井 2000 : 71)⁸⁾。

旧制度との相違点は、以下の9点に要約することができる(岩井 2000 : 71-2)。

- (1) 更生保護の頂点に、法務府の外局として中央更生保護委員会を新設し、仮釈放、保護観察、更生緊急保護、恩赦、犯罪予防等を統括させた。
- (2) 全国8か所に少年・成人別の各地方保護委員会を置き、また、その事務局の事務分掌機関として49か所に少年・成人別の各保護観察所を置いた。これにより、史上初めて各地裁に対応する国の更生保護機関の全国配置が実現した。
- (3) 従来の大陸型仮釈放に代えて、合議体である地方保護委員会が仮釈放を決定し、改善更生を目的として保護観察を行わせるアメリカ型のパロール制度を採用した。行刑当局による決定と警察官署による監督は廃止された。
- (4) 矯正施設被収容者の社会復帰を円滑にする社会内の環境調整が実施されるようになった。
- (5) 保護観察に附されていない釈放者の更生保護も国の責任で行うことになった。同時に、必ず本人の明示の意思に基づき、期間を限定して行い、従来のような「観察保護」「収容保護」等の運用を排した。
- (6) 恩赦及び犯罪予防を更生保護機関の所掌に加えた。
- (7) 処遇に従事する者の専門的知識ならびに調査研究を行う部署・職員について随所に規定するなど、専門的、科学的更生保護への指針を明らかにした。
- (8) 審査請求手続を法定するなど、個人の尊

厳と人権に一層配慮を加えた。

- (9) 少年審判所を廃止し、少年の処分は家庭裁判所に、少年院の所管は矯正組織に移した。

戦前から戦後復興期への保護観察制度の変遷は、他のさまざまな制度がそうであったように、アメリカによる民主化改革の影響を強く受けたものであったことがわかる。しかしながら、民間の篤志家である保護司によって主に担われている(非専門的である)点、以下で見ると「保護」すべき個人の尊厳や人権が立法の際のレトリックとして用いられてきたことを見ていくと、現実的にはアメリカ側が意図していたような、純粋に民主的な制度とは言い難いものであったといえよう。

3. 「観察」網の拡充——「思想犯保護観察法」と「司法保護事業法」の相補的關係

前節では、保護観察制度がどのような変遷をたどったかを大まかに見てきた。先述の通り、保護観察は思想犯保護観察法において確立した制度である。以下では、「思想犯保護観察法」と「司法保護事業法」の成立とその相補的關係に着目し、「保護観察」における「観察」する権力が拡充していく過程を読み解いていく。

思想犯保護観察法が帝国議会で議論された最初の議事録(1936年「第六十九回帝国議会貴族院

思想犯保護観察法案特別委員会議事速記録第一号)をみると、当時の司法大臣である林頼三郎の発言のなかに「…御承知の通り一般犯罪人に対する保護観察制度の重要なことは、最近の刑事政策に於て齊しく認められる、所であります…」とあるように、当時の立法関係者が少年保護の領野ですでに登場していた保護観察を一般成年の犯罪者に対して拡充する必要性を抱いていたことがうかがえる。同様に、少年や思想犯にとどまらず一般成年のための保護観察として拡充しようとしていたことは、1939年「第七十四回帝国議

会衆議院 人事調停法案委員会議録（速記）第十四回」における、司法省事務官・森山武市郎の「理想を申し上げますれば、実は私共の方と致しましては、一般保護観察の分野に於きまして、早く一般の保護観察法を制定致しまして、国家自ら保護事業の方に乗出す必要ありと云うことを実は痛感致して居るのであります」という発言からもわかる。

では、思想犯保護観察法において「保護観察」の制度化が図られた目的とは何であったのか。「第六十九回帝国議会貴族院 思想犯保護観察法案特別委員会議事速記録第一号」の中で、次のように述べられている。

……即ち本法案の目的とする所は、思想犯人の更に罪を犯すの危険を防止し、且之をして適法にして秩序ある生活に馴致せしむる為に、其の思想及び行動を観察する点に存するのでありまして、保護に重きを置く点に於て旧刑法時代の警察監視と著しく異なるのであります……（「第六十九回帝国議会貴族院 思想犯保護観察法案特別委員会議事速記録第一号」より国務大臣・林頼三郎の発言）

……此の保護観察は如何なる目的を有するかと云う点に付きまして、……、法案にあります通り、「保護観察に於ては本人を保護して更に罪を犯すの危険を防止する為其の思想及び行動を観察するものとす」斯う云う規定になって居りますが、結局保護観察の目的は本人を保護すると云うことに重点を置きまして、其思想及び行動を観察するのでございます、所謂保護に重点を置く観察でありまして、保護と観察と云う二つに分離せられたる観念ではありませぬが、実際の運用に於きましては、或場合に於ては保護或場合に於ては観察と云うようなことが或は現れて来るかも知れないのでございます、併しながら有らゆる場合に於きまして保護に重点を置くのでござい

ますけれども、其の運用の実際に当りましては、非転向者即ち依然として不逞、矯激の思想を懐抱して居る者、斯う云ったような者に対しては観察に重点を置く必要がありますように、転向はして居るけれども、併し環境に支配せられて再犯の虞があると云う者に対しては保護の点に自ら重点が置かれるのであろうと考えて居ります……（「第六十九回帝国議会貴族院 思想犯保護観察法案特別委員会議事速記録第一号」より政府委員・森山武市郎の発言）

立法関係者は、思想犯保護観察法の目的について言及する中で「保護観察」という言葉において、観察よりも保護に重きが置かれていることを強調している。しかしながら、これはあくまでも旧刑法における警察「監視」との比較における変化を述べているにすぎず、実際のところは「観察」であったと考えられる。というのも、戦後、思想犯保護観察法が廃止され、成年にも適用される「犯罪者予防更生法」を審議する場において、思想や政治活動にたいする取り締まりを危ぶむ声が見受けられるためである。たとえば、1949年「第五回国会衆議院 法務委員会議録第十六号」において、日本共産党の衆議院議員である上村進は「保護観察制度というものは、昔の思想犯、特に治安維持法の出獄者に適用した有名な制度でございまして、出獄人を保護監督するということは名のみでありまして、その実色々の掣肘を加え、そして五年も七年も入っていた出獄者の自由を相当拘束した法律制度であります……」と述べている。

また、保護観察の制度を一般成年にも拡充したいという思惑の一方で、なんとと言っても、戦前の思想犯保護観察法において特徴的であるのは、「思想犯」をいかに社会の中に馴致していくかという課題にたいする考え方である。司法保護事業法案が審議されていた、昭和14年「第七十四回帝国議会衆議院 人事調停法案委員会議録（速記）第十四回」のなかに、次のようなやりとりが見ら

れる。

古島委員：……司法省自体が累犯防止をする其の目的に反して、却て前科者扱をすると云うような風に見えるのであります……、外の官庁をして監督させると云うことの方が適当だと思いますが……寧ろ国の方には社会事業法と云うものがありますから、社会事業法を活用致し、そうして一方には国立の職業紹介所があるからその国立の職業紹介所と社会事業法を円滑に運用していけば、斯様な法律（引用者注：司法保護事業法）を作らぬでも間に合うのでやないかと思うのであります……

森山政府委員：例えば例を思想犯の犯人に採って見ますと、思想犯人の保護に對しましては、一面に其の生活の安定を図り、他面に於て其の性格の陶冶を期する二面的のことが目標になって居るのであります。所がある思想犯人、例えば共産主義の運動をやりました思想犯人を指導して行く場合に於きまして、唯金を与えただけでは駄目でございますし、或は性格の陶冶を図りまして転向を図らなければならぬ、転向を図るに付きましては従来どう云った運動経歴を持って居るのであるか、斯う云う点を能く知って居りまして、そうして指導をやって行かない限りに於きましてはどうしても思想犯人教化の目的を達し得ないと思うのであります。言葉を換えて申しますれば、一般の社会事業と異なりまして、唯単に生活の安定を図り、或は性格の陶冶を図ると云うのではなくして、結局従来色々なことをも共に総合考覈致しまして、専門的にやって行く場合に始めて其の効果を上げていくのではなからうか。是は思想犯保護観察法の実績に徴しまして、私共はそう考えて居ります。其の意味に於きまして、司法保護事業の分野に於きましては、一般の社会事業の分野と切離して特に立法する必要があるだ

ろうと考えて居る次第であります。

立憲民政党の衆議院議員であった古島義英は、一般に、既存の制度である社会事業法や国の職業紹介所を介して、元犯罪者を仕事に就かせることによって社会復帰することが可能であると考え、司法保護事業法のような法律を新たに作る必要はないと述べている。しかしながら、それにたいして、司法省の担当者である森山は、思想犯保護観察法を例に取り、思想犯の社会復帰に際しては、生活の安定を図るとともに、その性格の陶冶延いては思想の転向を図るの必要があり、一般の（おそらく従来の）社会事業、すなわち民間の慈善事業が果たしてきたような保護事業とは別に考える必要があると述べている。このことは、司法保護事業法が思想犯保護観察法ならびにそれによって取り締まられた思想犯を保護観察するための受け皿であったということを示明しており、あくまでも「保護」に重きを置くとしながら、思想犯を（当時の）司法の権力・監督の下で「観察」することを目的の中しっかりと滑り込ませていたことを示唆している。

さらに、1939年「第七十四回帝国議会衆議院人事調停法案委員会議録（速記）第十五回」においては、「保護の手が足りない」ということから、保護事業の専門性と民間性から生じる問題に触れられている。

庄司委員：司法当局が既に御認めになって居るように、娑婆に釈放された者の中5、60「パーセント」の再犯者を出すこととは保護の手が足りない。保護機構の拡大強化を図らなければならないことは云うまでもございませぬ。司法保護事業の機構を改善し、其の拡大強化を図る為に本法（引用者注：司法保護事業法案）が提案され、多少なりとも政府の奨励金と云う名前の下に補助金を事業経営者に交付されると云う此の制度は、確に進歩した結構な制度であると考えます。併しな

がら此の司法保護事業が如何に拡大強化されて、保護の手が再犯者の身の上に能く廻りましても、国民一般の此の釈放者に対する理解ある同情心、国民全般の理解心が釈放者の上に均霑して居ない場合に於きましては、獨り此の保護事業の経営者、或は司法保護委員と云うような方々のみが如何に全力を挙げて所期の目的達成の為に御尽力くださいませも……

森山政府委員：今回の司法保護事業法案の中に織込んであります司法保護委員の制度は、所謂司法保護事業の社会化、普遍化を図ったものでございまして、今までの如く司法保護事業を専門にやっておられる方以外に、各地方の有識者に委員を御願致しまして、津々浦々各市町村に洩れなく保護網を張って行こう、斯う云う主旨の下に作られるのが司法保護委員の制度にございまして。若し此の法案を通過させて戴きまして、保護委員でも出来ましたならば、只今御心配の国民の理解と同情が著しく増進するのではなからうかと考えて居ります……

司法省の担当者・森山の発言からは、保護事業が専門家によって担われることによって「津々浦々各市町村に保護網をもれなく保護網を張って行く」ことができなくなってしまうことを危惧していることがうかがえる。この点は戦後のGHQによる改革とも関連する点であるだろうが、司法省の担当者が、GHQからの「専門的・科学的」な更生保護制度への移行という提案に対して、不適当なものであると提案を呑み込めなかった背景には、こうした理由があったとも考えられる。

4. 「少年」の「保護」——「犯罪者予防更生法」の成立

つづいて、戦後の「犯罪者予防更生法」案の審議について目を向けてみる。繰り返しになるが、

戦後に入ると、思想犯保護観察法と司法保護事業法が廃止となった。それに代わって、1949（昭和24）年に犯罪者予防更生法が、1950（昭和25）年に更生緊急保護法と保護司法が順次制定され、戦後の更生保護制度が整ったといえる。

まず「犯罪者予防更生法」に関連する国会会議録をみると、「少年犯罪」についての言及が多くなされていることが見受けられる。ちなみに図1を見るとわかるように、少年犯罪は1945（昭和20）年から1946（昭和21）年にかけて確かに急激に増えているのだが（1945年より以前と比べても1946年以降の増え方は2倍近くになっている）、「犯罪者予防更生法」における「少年犯罪」についての言及の増加の背景のもう一つには、「少年法の改正」が考えられる。つまり、犯罪者予防更生法は「少年」と冠してはいないものの、少年法をメインとしてそれと抱き合わせて整備がはかられてきた法制であり、当初は先行する司法制度の改革によって誕生した家庭裁判所からまわされてくる犯罪・ぐ犯少年の処分の受け皿として発足してきたと考えられるのである。たとえば、1949年4月14日の「第5回国会衆議院 本会議録第17号」を見てみると、当時の法務総裁・殖田俊吉は次のように述べている。

國務大臣（殖田俊吉）：ただいま満場一致の御賛同を得まして青少年犯罪防止に関する決議が可決されましたことは、衷心より感謝にたえないところでありますとともに、政府といたしましては責任の重大なるを痛感する次第でございます。

現下の青少年犯罪の状況は、ただいま御提案者から詳細御説明のありました通りでありまして、まことに憂慮すべき状態と存ずるのであります。政府におきまして、少年法の改正、少年院法の制定を初めといたしまして、近く本国会に提案いたしまして、御審議を願いたいと考えております犯罪者予防更生法の整備等を考えておりまして、法制の点につい

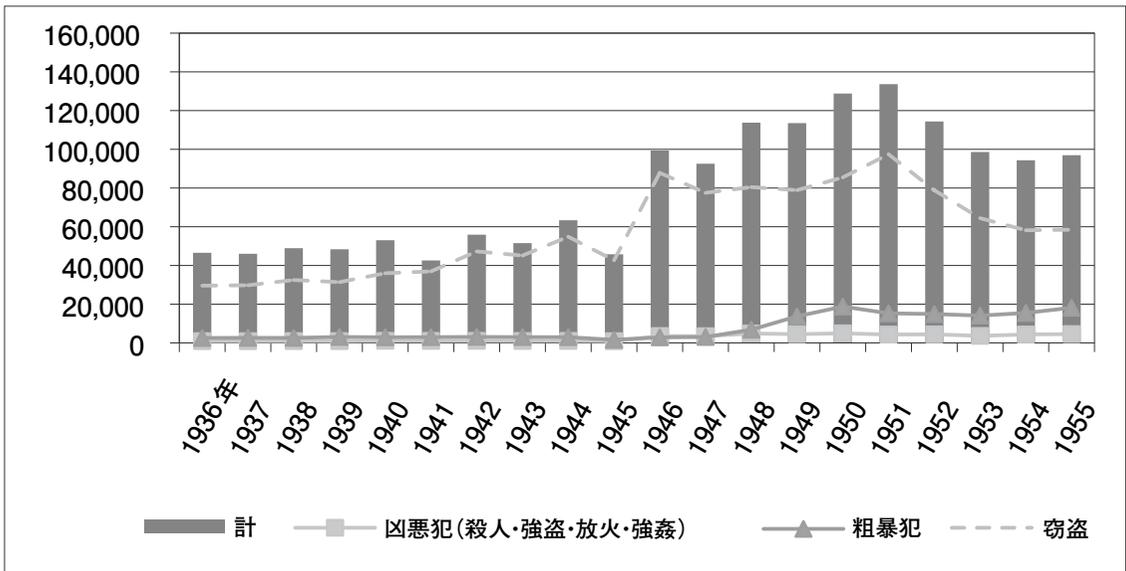


図1 一般刑法犯罪少年の罪名、年齢別検挙及び補導人員（1936年～1955年）
（警察庁統計より筆者作成）

ては着々この問題につきまして前進をいたしておるのであります。…（以下略）…

次いで、1949年5月7日の「第5回国会衆議院法務委員会議録第16号」においては、以下のようなやりとりが見られる。少々長くなるが引用する。

猪俣委員：この犯罪者予防更生法案につきまして総論的なことと、各論的なことにつきまして二、三御質問にいたしたいと思ひます。総論的なことといたしましては、この犯罪者予防更生法案の目的を見ますと、犯罪の予防及び更生、犯罪者の更生というふうになっておりますから、両方の意味がありましようけれども、そのねらいとするところは犯罪者の犯罪予防が主であるのであるか、犯罪者の更生をはかるといふことが主目的であるのか、なぜ私がこの質問をするかと申しますと、予算の関係がどうなっておるのであるか。これは実は私どもが調べなければならぬことで

ありまするが、なまけておりまして、政府委員の方にお聞きするのでありまするが、もし更生させることを主といたしまするならば、予算ということが第一に頭に来なければならぬと思うが、それからみ合いにおきまして、犯罪者の犯罪予防が主であるか、更生が主であるかお答え願ひたいと思ひます。

斎藤（三）政府委員：お答え申し上げます。犯罪の予防ということをお考えますと、これは単なる法務庁だけの問題ではありませんので、警察あるいは裁判所、それらと全部関係が非常に多いのでありまして、この法律ではもっぱら犯罪者の更生ということをお主眼といたしております……

……（引用者注：以下予算についてのやりとりがいくつか続く）……

斎藤（三）政府委員：私どもの方から大蔵省に対しましては相当の予算を要求したのでありまするが、先ほど申し上げましたようなことで、若干の援護費というものを認められて

おりますが、きわめてわずかなんであります。この法律のねらいといたしておりますのは、刑務所なり少年院なりの収容施設において、きつく自由を束縛されて長くおった者を、無条件で社会に復帰させるという場合に、再犯の率が非常に多いのでありまして、これが刑務所に入りますと、できるだけ早く将来社会に復帰して更生して行く計画を、受刑者あるいは少年自身も参画させて立てさせまして、それに向っていろいろ教育を施し、その成績がある程度上りますと、これをできるだけ早く仮釈放、仮退院させまして、そうして今度は保護委員あるいは専従の職員が相談相手になりまして、いろいろな関係の福利施設あるいは衛生施設、学校施設あるいは職業安定の施設、そういったところと十分連絡をとりまして、そうして本人を一番危険な刑務所あるいは少年院から出た直後の半年、一年、二年、こういった期間無事に過ぎさせて、そうして完全に社会に復帰させる、こういうねらいでございます。

法務庁事務官（少年矯正局長）の斎藤三郎は、「更生」や「社会復帰」に重きを置きながら（「保護観察」にさえ触れることなく）、受刑者や少年を「教育」の対象としてとらえ、この法律の必要性を説いている。しかし、斎藤は単純にこの法律を犯罪者や非行少年の社会復帰のための契機とばかり考えているわけではなく、官僚という立場から、コスト（予算）を抑えつつ、刑務所や裁判所と同等のパフォーマンスを期待できる「保護観察」という制度の導入を図ったのではないかと読むこともできる。それがわかるのが、1949年5月23日「第5回国会参議院 本会議録 第32号」である。そこでは、法務委員会、衆議院本会議での審議を経た「犯罪者予防更生法案」について、緑風会の岡部常から説明がなされ、そこでは、刑務所等の矯正収容施設の不足が指摘されている。

岡部常：次に犯罪者予防更生法案について申し上げます。近時犯罪は激増の一途を辿っているのですが、これに伴う刑務所その他の矯正施設の収容力は著しく不足しているのです。そこで勢い刑の執行猶予、仮出獄及び少年保護の諸制度が活用せられるのでありますが、その運営及びそれらの観察を要する者の指導、更生、保護という点について、従来の機構及び法規では十分でないものがありますので、その機構を統制と秩序ある一本の形態にまとめて、保護観察を中心とする刑余者等の福利更生を図ろうというのが本法律案の趣旨であります。

ここでは「犯罪は激増の一途を辿っている」と指摘されているが、この国会審議の中で焦点が当てられていた当時の少年犯罪の検挙および補導人員数のデータを見てみると（図1）、たしかに少年犯罪は増加の傾向にあるが、増えているのは凶悪犯ではなく窃盗犯であることがわかる。先述したように、斎藤三郎がコストパフォーマンスの点から「保護観察」の制度の導入を図ったことは、この点と関連しているのではないかと考えられる。

以上をまとめると、①犯罪者予防更生法は、その対象を少年に限定していないにもかかわらず、国会での審議過程においては主に少年の受け皿を用意することが目的とされていた、②予算の都合から、刑務所等の矯正施設の代替的措置として、刑罰ではなく、「教育」を施すことによって社会復帰を図ることが推奨されていたという2点を指摘することができる。「少年」や「教育」というレトリックを法案審議の中にしのばせることによって、戦前の思想犯保護観察法が持っていた「保護観察」における観察＝監視的なイメージを払拭し、保護＝見守ることを前面に出すことによって、制度の成立に反対する勢力を押さえて、保護観察制度を成立させやすくしていたと推測できる。

5. 誰に対する「保護／観察」だったのか

ここであらためて、思想犯保護観察法と犯罪者予防更生法の間「隔たり」がどのようなものであったのか——それぞれの法律において「保護観察」がどういったカテゴリーの人々を対象にしていたのか、また、法案の審議過程ではどういったカテゴリーの人々を「保護」あるいは「観察」することが前面に押し出されていたのかを確認しておこう。

(1) 思想犯保護観察法における「保護観察」

思想犯保護観察法における「保護観察」が対象としていたカテゴリーは思想犯、つまり治安維持法で取り締まりの対象となっていた成年である⁹⁾。この時点では、少年に対する処分はあくまでも「少年保護司の観察に付する」というものであり「保護観察処分」というものではなかった。

法案の審議過程でも、思想犯というカテゴリーが対象となっていたが、策定者側である法務大臣や法務官僚は思想犯の「保護」を強調していた。これに対し、同じ会議に出席していた議員は思想犯の取り締まり、すなわち「観察」についての危惧を示していた。

ここで、思想犯の生活の安定（就職）と同時にその性格の陶冶が目標とされていたことを思い出してほしい。これは、思想犯を教化することで「保護」しつつ一方では生活の安定という命綱をコントロールするかたちで「観察」する権力が作動していたとみることができるだろう。さらに、保護事業を専門家の手によってではなく「津々浦々各市町村」にいる司法保護委員に委ねて「洩れなく保護網を張って行こう」という点についても、思想犯を「保護」というよりもむしろ社会を思想犯から「保護」するということを指していたのではないかと考えられる。

この法律までは、少年に対する「保護観察」と成年に対する「保護観察」は確かに区別されていた。その後、GHQによる改革を経て、一般成年

と少年とを統合した保護観察制度へと変化していく。

(2) 犯罪者予防更生法における「保護観察」

戦前までは少年と成年とで区別されていた「保護観察」制度は、犯罪者予防更生法の制定により、戦後になると少年と成年とを区別しない制度へと変わっていく。したがって、犯罪者予防更生法における「保護観察」の対象カテゴリーには、少年と成年の双方が含まれている。

しかしながら、法案の審議過程においては、「少年」の「保護」というレトリックが前面に出ている。それは図1で示したグラフからもわかるように、少年犯罪が1946年を境に急増し1951年をピークに減少に転じたこの時期に行われていた「事実に基づく議論」であったことに加えて、関連法案である少年法改正の影響を受けていたためでもある。会議に出席していた議員からは成年に対して適用する場合、「戦前の思想犯保護観察法のようになるのではないか」という危惧もあったが、思想犯保護観察法で見られたような「成年」の「観察」というレトリックを背景に退かせ（むしろ一切「観察」に触れることなく）、「少年」の「保護」というレトリックを前景化することによって、そうした危惧を払拭したと考えられる。そして、ついに現行の制度に連なる「保護観察」制度がスタートを切ることになったのである。

しかしながら、制度の策定側である官僚にしてみれば、戦後間もない時期に社会の秩序を守るため、どんなレトリックを使っても「立法することそのもの」が最優先課題であったとしてもおかしくない。戦後間もない時期に潤沢な予算を準備するのは困難であろうし、他の省庁や既存の法律との関係とのあいだで調整の必要も生じてくる。こうした調整の結果につじつまを合わせるために、あらゆる点で「都合の良い」レトリックとして採用されたのが「少年」の「保護」だったのではないだろうか。

6. むすびにかえて——対象者の外側の力学

ここまで、戦前の思想犯保護観察法から戦後の犯罪者予防更生法にいたる、「保護観察」制度の変遷について見てきた。戦前の「保護観察」は思想犯を対象とした、観察することにより重き置かれた「保護しつつ観察する」権力であり、それは思想犯から社会を守るためのものであった。戦後の「保護観察」は戦前のそれとは異なり、保護（教育）の対象としての「少年」を前景化させることにより、「（観察しつつ）保護する」権力として成立してきた。これらのことから、「保護観察」という相反する二つの権力からなる制度は、その時々の社会の秩序を維持するために、「保護」や「観察」というそれぞれのレトリックと結びつけられやすいカテゴリー（少年、思想犯）を用いることによって成り立ってきたと言えるだろう。

最後に、そうした「保護」と「観察」の権力が作用する対象の外側で起きていたことを予告的に紹介して稿を閉じることとする。犯罪者予防更生法の制定以降、保護観察処分の対象となった成年の主なカテゴリーは、「恩赦による釈放者」「戦犯釈放者」「売春婦」「在日朝鮮人」「仮出獄者」である。この中でも、審議過程で前面に出ている「少年」のすぐ後に登場するのが「戦犯釈放者」である。

1949年の国会の審議において、犯罪者更生予防法に「少年の保護」という目的を与えていた齋藤三郎は、この審議から4年後の1953（昭和28）年には法務省保護局長として、『時の法令』という冊子に、「アダルト・プロベーションとは——執行猶予に伴う保護観察制度」というタイトルで寄稿している。そのなかには、齋藤が所属していた法務省のなかで20数年来の課題であった「成人保護観察」を制度化するために、「刑法等の一部を改正する法律案」を同年に開催されていた国会に提出したのだが、国会が解散となり、その法案も不成立に終わったという経緯が記されている。改正法案の内容は、成年の執行猶予の要件を緩和し、必要のある者については執行猶予の期間中に

保護観察に付するという、「わが国刑事政策上画期的な」（齋藤 1953：1）ものであった。このような法案が必要とされた背景には、犯罪者が増加し刑務所に収容しきれなくなり、やむなく起訴猶予や執行猶予に処するも再犯のリスクが高かったことや、仮釈放者の保護観察を担当した者（すなわち保護司や保護観察官）から一旦刑務所に入った者を社会復帰させることの困難さを訴えられ「多少でも（引用者注：更生の）見込みがある者は刑務所に入れる前に保護観察に付してもらいたい」と希望されたことがあったと齋藤は説明している（齋藤 1953：2-4）。

これを「一般」成年の保護観察と考えるのは早計である。じつは齋藤は前年（1952年）にアメリカに派遣されており、そのときに懸案とされていたのが戦犯者釈放（赦免）の問題だったのである。1952年12月10日の「第15回国会 法務委員会 第4号」によると、日本国内では衆参両議院で赦免勧告の決議を出すほど戦犯者「赦免」の機運が高まっていたにもかかわらず、主要関係国であるアメリカからなかなかゴーサインが出なかったため、齋藤がアメリカに派遣され関係者と交渉してきた。その中で、赦免ではなく、「減刑あるいはパロール」という、いわゆる「保護観察」に相当するような処遇によって戦犯者の問題を解決したいというアメリカ側の思惑を日本側が察知したようである。というのも、当時アメリカは大統領選の前の時期で、日本の戦犯者問題によって「与論を刺激することを避けたい」ということが背景にあったようである。これについての詳細な分析は後の稿に譲ることにしたい。

戦犯釈放者だけに限らず、犯罪者予防更生法の制定以降、保護観察処分の対象者となったカテゴリーは、保護観察制度が「保護」と「観察」という二つの権力をセットで付与されたことによる揺らぎや、他の省庁や既存の法律とのつじつまを合わせるために生じたひずみを引き受けるかたちで設計されてきたということを示しているのかもしれない。これがさらにどのような経緯をたどって、

現在の制度に至るのか。加えて、犯罪者と社会との接点の役割を担う保護司や保護観察官の位置づけがどのように変遷してきているのかということについての詳細な検討も、今後の課題としたい。

注

- 1) 専従の保護観察官の定員が1000人に満たないのに対し、民間の非常勤国家公務員である保護司の定員が52500人（充足率約9割）であるため、保護司が更生保護制度の実質的な担い手であると言われている。
- 2) 類型別処遇とは「犯罪・非行の態様、特徴的な問題性等により保護観察対象者を類型化し、類型ごとの問題性等に応じて効果的な処遇を実施するものであり、段階別処遇とは、「保護観察対象者の再犯可能性、改善更生の進捗及び補導援護の必要性を的確に把握して、保護観察対象者を処遇の難易により区分した各処遇段階に編入し、問題性の深い保護観察対象者に対しては、より重点的に指導監督等を行い、その上で、処遇段階の変更、不良措置、良好措置等の措置を有機的に関連させることにより、体系的に保護観察処遇を行うもの」である（法務省：2009 2-(2)ならびに(3)）。また、専門的処遇プログラムとは、特定の犯罪傾向を有する保護観察対象者にたいし、その傾向を改善するために実施される認知行動療法をベースとするプログラムであり、現在、性犯罪処遇、覚醒剤処遇、暴力防止、飲酒運転防止の4種類からなる（法務省：2011 2-(3)-イ-(イ)）。
- 3) 保護観察処分の対象者は、保護観察処分少年、少年院仮退院者、仮釈放者、保護観察付執行猶予者及び婦人補導院仮退院者の以上5種類に該当する者である。
- 4) 保護観察制度に先行して1918年に大阪で開始された社会事業である「方面委員制度（現在の民生委員制度）」について、芹沢一也は「人間の生存への配慮を媒介にして、社会のセキュリティを達成しようとする実践だった。そして社会を管理するこの装置を支えていたのが、監獄に由来する矯正の

メカニズム、すなわち規律権力であったのだ」と指摘している（芹沢 2007：88）。この指摘を見る限り、方面委員制度も「保護」する権力と「観察」する権力のバランス関係の上に成立していた制度であったのだと理解できる。方面員制度の考案者・小河滋次郎が監獄学の第一人者であったということから考えて、おそらく、方面委員制度と保護観察制度との間にはなんらかの関連性があると思われるが、それについては今回考察することができなかった。今後の課題としたい。

- 5) 日本における更生保護事業の先駆けは、明治21年に金原明善によって創設された「静岡県出獄人保護会社」である。その後、福井県に免囚保護団体「南越福田会」（明治43年）、「愛知自啓会」（大正14年。この時初めて愛知県下に司法保護委員が設置される）などの民間事業が後続し、国家制度の範型となっていく。岩井敬介は、この免囚保護団体が急速に増加したのは「明治22年に政府が財政事情から別居留置を廃止すべく、民間免囚保護事業の奨励策をとったためで、以後数次にわたる大型恩赦においても、民間慈善、宗教団体等に働きかけ、それがよく受け容れられたという経過があって、今日なお脱し切らないでいる官薄民厚の更生保護の原型がそこで形作られている」と指摘している（岩井 2000：67）。
- 6) 徳岡秀雄によると、旧少年法を制定する際に新規に盛り込まれた、少年保護司による「観察」が旧少年法の成否のカギをにぎっていたという。この「観察」を行う保護司に適当な人材を得られるかどうかということが懸念されていたのである。当時の司法省保護課長であった宮城長五郎が、旧少年法に対する態度が定まっていなかった文部省にかけあい（内務省からは、14歳以下の少年に適用される感化法との関係で、少年法は反対にあって）、学校教職員に一種の警察権力を持たせることで教師が不良少年に働きかける根拠ができることと文部省からの賛同を得ることができ、保護司の待遇も良くしたことから、小学校教職員に嘱託保護司を任命することが容易になったという（徳岡

2009:80)。また、鳥居和代は、この旧少年法において「犯罪少年」ばかりでなく「ぐ犯少年」をも対象としたことを取り上げ、「少年法が導入した虞犯システムは、社会的諸条件に起因することから『教育』の力で乗り越えようとする思潮に背後から支えられたものであり、よって保護処分という処罰の様式において、応報と規律化のどちらが支配的になるかを左右するものであった」と指摘している（鳥居 2006:41）。

- 7) 旧少年法における、少年に対する保護処分は、「旧制度の『監視』の趣旨と異なり、『新に少年保護司なる官を設け之をして少年の監察事務に従事せしめ少年に対し学業又は職業の斡旋を為さしめ善良なる家父としての相談相手となり之を鼓舞奨励して善行を為さしむることに注意するを主旨とす』る」と定められていた（徳岡 2009:79-80）。
- 8) GHQは「事業の専門化」を強く奨めてきたという（岩井 2000:75）が、なぜGHQ側が「事業の専門化」を推奨していたのかの明確な根拠については今後の課題として残されている。今のところ、その「事業の専門化」の内容に関連することでわかっていることだけ述べておく。当時、少年法と司法保護事業法は同じ司法省大臣官房保護課が管掌しており、憲法改正にともなって、新情勢（当時は少年犯罪の激増が問題視されていた）に対応するために、少年法の改正に踏み切ったが、GHQ側の担当者である民間情報局公安部行刑課・ルイス博士はかつて居住していたニュージャージー州の少年法制を加味した改正案骨子を逆提案してきたという（徳岡 2009:90）。ルイス博士は、少年保護司が自身の調査した少年の観察にも従事し、保護処分の取り消し・変更、保護期間の伸縮も審判官の手で自由自在にでき、審判・執行を通じて一貫性と弾力性のある従来の制度を認めず、決定と執行を分離するよう提案したが、それは司法省からしてみれば非能率的で不適当なものに映ったという（徳岡 2009:93）。
- 9) これに関連して、菊田（1971）によれば「思想犯保護観察法」の成立には、法務庁内の関係者のな

かに教育刑の理念が浸透していたこと、そしてその対策の必然的帰結として保護機関の完備が必須条件であると強く主張されていたことがまずあったということが指摘されている。

文献

- Donzelot, J., 1977, *La Police Des Familles*, Paris: Éditions de Minuit. (= 1991, 宇波彰訳『家族に介入する社会』新曜社。)
- 蛭原正敏, 2012, 「更生保護改革前後の保護観察処遇について」『更生保護学研究』1, 112-122, 日本更生保護学会。
- Foucault, M., 1976, *La Volonté de Savoir (Volume 1 de HISTOIRE DE LA SEXUALITÉ)*, Paris: Éditions Gallimard. (= 1986, 渡辺守章訳、『性の歴史 I 知への意志』新潮社。)
- 法務省, 2009, 「平成 21 年版犯罪白書 第 2 編/第 5 章/第 2 節/2 保護観察対象者に対する処遇」(2012 年 12 月 9 日取得, http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/56/nfm/n_56_2_2_5_2_2.html).
- , 2011, 「平成 23 年版犯罪白書 第 2 編/第 5 章/第 2 節/2 保護観察対象者に対する処遇」(2012 年 12 月 9 日取得, http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/58/nfm/n_58_2_2_5_2_2.html).
- 岩井敬介, 2000, 「更生保護の生成と発展——犯罪者社会内処遇 50 年の軌跡」『更生保護の課題と展望——更生保護制度施行 50 周年記念論文集』日本更生保護協会。
- 菊田幸一, 1971, 「思想犯保護観察法の歴史的分析(1)」『法律論叢』44, 95-132, 明治大学法律研究所。
- 日本更生保護協会, 2000, 『更生保護 50 年史』全国保護司連盟。
- Platt, A., M., 1977, *The Child Savers: The Invention of Delinquency*, Chicago: The University of Chicago. (= 1989, 藤本哲也・河合清子訳『児童救済運動——少年裁判所の起源』中央大学出版部。)
- 齋藤三郎, 1953, 「アダルト・プロベーションとは——執行猶予に伴う保護観察制度」法令普及会 [編]『時の法令』。

- 芹沢一也, 2007, 「〈生存〉から〈生命〉へ——社会を管理する二つの装置」芹沢一也・高桑和巳編『フーコーの後で——統治性・セキュリティ・闘争』慶応義塾大学出版会.
- 徳岡秀雄, 2009, 『少年法の社会史』福村出版.
- 鳥居和代, 2006, 『青少年の逸脱をめぐる教育史——「処罰」と「教育」の関係』不二出版.

