

## 青少年育成行政の展開

### —最初期青少年条例の制定状況の分析—

山中 拓真

#### 1. 問題の所在と研究の目的

奥平康弘編著『青少年保護条例』は青少年条例研究において古典・通説的地位にある。この根拠として、同書を芹沢（1985:488）が「総合的な研究書」、杉本（1986:16）が「包括的検討」、杉山（2008:49）が「代表的論考」と評したほか、同書は青少年条例をテーマとする論文の大半で参考・引用文献になってきた点を挙げることができる。

奥平（1981:i）によると、青少年自身の利益に即して彼らを保護育成することを内容とする体系的な青少年行政は我が国の場合戦後に特有であるという。戦前戦時中にも教育の分野のように青少年を特殊的に対象とする行政はあったが、それは本質的に軍国主義的国家目的に奉仕するものでしかなかったとされる。

青少年行政の根拠規範の一つが青少年条例である。春川（2013:241）によると、条例の目的は、(1) 青少年に対する有害環境の浄化により、間接的に青少年の健全育成に働きかけをすること、(2) 青少年に対する有害行為それ自体を規制することにより、健全育成を阻害する行為から青少年を直接的に保護することであるという。安部（2014:251）はさらに細分化し、条例の目的を①不良化防止、②環境整備・浄化、③青少年の保護、④健全育成にあるとしている。各都道府県が発行している青少年条例のパンフレットから、深夜外出制限条項について説明する部分だけとってみても、例えば大分県は青少年の

深夜外出を制限する理由として、青少年が「恐喝や傷害、わいせつ事件などの被害」に遭ったり「非行に走る危険」があったりすることを挙げている。以上より、今日的な青少年条例の目的は次の3つに整理できる。

- ①青少年が犯罪の加害者になること及び不良化の防止
- ②青少年の健全育成の推進
- ③青少年が犯罪の被害者になることの防止

青少年条例の前身として従前、青少年深夜無断外出禁止条例と射幸行為禁止条例、紙芝居業者条例が挙げられてきた（久世 1970:166、清水 1978:4）。しかし、「青少年保護条例のはしり」は青少年深夜無断外出禁止条例であると奥平（1981:8）が述べて以降、青少年条例の前身として青少年深夜無断外出禁止条例のみを挙げるのが通説になっている（西山・竹内 1990:79、小谷 2011:14、福岡 2013:1、松井 2014:299等）。

青少年条例は1970年後半以降「教育・福祉型」から「治安・罰則型」へ傾斜していき（清水・秋吉 1992:i）、1990年代以降ますます「治安立法的性格」を帯びつつあるとされている（右崎 2004:39）。2005年の大阪府条例改正では青少年を加害者扱いする傾向が高まったという（杉山 2008:48）。

奥平(1981:8)は1948年9月茨城県下館町にはじまり県内の市町村で続々と制定され、翌年になると栃木県内へも波及した「青少年保護条例のはしり」につき、「制定状況の分析は今後の課題」であると指摘していた。しかしながら、従来の青少年条例研究は、最初期青少年条例における青少年観の変容が青少年行政の発展を促進した可能性を無視し、最初期におけるその展開を一顧だにしてこなかった。

そこで本研究では、奥平が提起した最初期青少年条例の「制定状況の分析」を目的とする。この目的を達成するため、最初期青少年条例もしくは青少年行政の青少年観を明らかにすることを主な課題としながら、以下の課題を設定する。

1. 茨城軍政部から条例を制定するよう県内の全市町村がそれぞれ勧告を受けたのは同日であったが、条例制定に至る速度の違いが何によって生じたのかを明らかにするために、条例を最初に制定した自治体の制定経緯を明らかにすること
2. 条例の目的を明らかにしたうえで、ある自治体が他の自治体と異なる目的を持って条例を制定した場合、なぜ条例の目的に変化が生じたのか、その目的の変化に影響を与えたものを明らかにすること
3. 茨城軍政部から条例を制定するよう勧告を受けながら条例を制定しなかった自治体がある場合、その理由を明らかにすること
4. 条例の制定に際して民意が反映されたかいなかを明らかにすること
5. 条例の運用状況を明らかにすること

本研究において、最初期青少年条例とは、1948年9月1日に下館町公安条例が施行されてから1954年6月10日に新潟県中之島村青少年保育条例が施行されるまでに制定された、青少年の深夜外出を規制する条項を有する市町村条例37本を指す。このうち、分析対象とするのは、資料の保存状況や会議録に記載された事項の詳細さ等の事情から、茨城県内の自治体が

制定した条例16本に限定する。本研究の課題は、茨城県下の市町を事例にして、市町村が行政事務条例制定権を取得した1948年1月から、条例の運用を担当した自治体警察が警察法改正に伴って廃止される1954年7月頃までの、会議録・決議書・まちの広報紙等議会行政刊行物、茨城新聞・常陽新聞等地方新聞を主に用いて行う。

## 2. 論文構成

序章 問題の所在と本研究の目的

第1節 問題の所在

第2節 本研究の目的

第3節 本研究の課題

第4節 本研究の方法

第1章 下館町公安条例および年少者の不良化防止に関する条例

第1節 県下に先駆けて公安条例を制定した経緯

第2節 青少年に対するまなごしの変容

第2章 水戸市年少者の不良化防止に関する条例

第1節 年少者の不良化防止に関する条例制定時の市議会の議論

第2節 「少年の保護」が意味するもの

第3節 条例の運用状況

第3章 土浦市未成年者保護に関する条例

第1節 未成年者保護に関する条例制定時の市議会の議論

第2節 条例の目的に影響を与えた道心園の活動

第4章 石岡町年少者の夜間外出制限に関する条例

第1節 年少者の夜間外出制限に関する条例制定前夜までの経緯

第2節 条例制定時の町議会の議論

第5章 日立市における条例制定をめぐる状況

第1節 幻の公安条例

第2節 政策形成過程における日鉦・日製の位置

第3節 日鉦・日製が条例に対して示すと思われる態度

第4節 青少年に対するまなざしの変容  
終章 本研究のまとめと今後の課題

第1節 本研究のまとめ  
第2節 今後の課題

資料集  
文献表

### 3. 論文の概要

#### I. 第1章の概要

第1章第1節では、下館町がいち早く条例を制定した事情を明らかにした。町の中心部に90名の婦人が集集し不良青少年対策について討議した結果、「一名も不良者を出さぬと決議した」ことが、町警察署による夜警実施の機縁となり、当該夜警が犯罪減少に効果を挙げたことから、町当局としては深夜における青少年犯罪を防止する目的で青少年の深夜無断外出を禁止するという手段を受け入れやすい状況にあったことを指摘した。

第2節では、下館町の広報紙『下館町報』を手がかりに条例の青少年観を明らかにした。同紙は1950年当初、「どの様な犯罪がどんな人達によって行われているか」を問い、殺人、強姦、強盗等凶悪犯の半数以上が「25歳以下の青少年」によって行われていることを「恐るべき傾向」とであると憂え、「自分がどうすれば犯罪にかからないか」を考えれば「青少年の補導」に注力すべきであると説いた。その後、誰が犯罪を起こすのかに言及しなくなり、年末には「あなたはお子さんを自由に夜遊びさせていませんか、暴行脅迫をされたり、悪い遊びを覚える」ようにならないよう留意することを求めるようになった。このような流れを受けて1951年12月に廃止された条例は、青少年を犯罪の加害者とする立場に立っていたものと考えられる。

#### II. 第2章の概要

第2章第1節では条例の審議過程を概観した。続く第2節では、市長が条例の目的であると述べた「少年の保護」の内実のほか、条例が民意を反映していないとはいえないことを明らかにした。条例が施行された日、茨城新聞は次の

ように報じた。

この条例はあくまで年少者の保護を目的とし、年少者を教育し厳重に監督するのは保護者の責任であるとその精神を明らかにしていることは注目に値する、事実青少年の不良化の傾向は依然として著しく単に不良化にとどまらず罪を犯す者の大半が年少者であるという恐るべき時代風潮の中にあつてその悪の温床ともなり有力な機会ともなる、夜間の外出禁止はそれだけで大きな効果が期待されるとしている(1948年10月1日)

青少年を保護する目的は、青少年が犯罪の被害に遭うのを防止するためではなく、青少年による犯罪を防止するためであると考えられていたのである。すなわち、「少年の保護」とは、青少年が深夜に屋外で犯罪の加害者にならないようにするため、その青少年を家庭内に囲い込むという意味だったのである。また、敗戦日本の再建を担うはずの青少年が不良化から犯罪者へと、社会の暗黒面へ墮落していくことを当時の人々は特に問題視しており、青少年の不良化ないし犯罪を防止する手段として青少年の深夜無断外出を禁止することは市民の発案でなかったものの、条例の目的とするところは市民から批判されていないことから、条例の目的に市民は同意していたことを示唆した。

第3節では、小型トラックを用意して市内で条例の趣旨を叫ぶ等当初は積極的に条例を運用した水戸市署であったが、深夜の一斉取締りは時々実施される程度であつて、それが最後に茨城新聞に報道された1953年1月には、条例の規制時間が始まる午後10時に「深夜の少年取締り」を終了している。また、県内市町村における制定と運用の状況につき、次のように報じられていた。

県下の或市がこの条例を制定すると町といわず村までも一様にこれに“右へならえ”した、そのこと自体は間違っていない、殊に若い男女の

風紀が乱れ青少年の犯罪が加速度的に増加している時、若い男女や子供達の深夜の一人歩きを禁止するというネライは些かの非のうちどころとてない、唯条令実施後の実状をみるとまことに空文に等しい点が問題なのである、・・・もともと水戸市の場合など時に思い出したように深夜の一人歩きを取り締まることはある・・・しかし他の市町に於てはただた条令があるというだけで空文の状態をぬけ出ようとする努力すらいささかもみとめられない、まことに遺憾至極といわねばならない (茨城新聞 1949 年 6 月 26 日)

水戸市における条例の運用状況がこのようなものであれば、他の市町においてはなおさら条例はほとんど実効的に運用されることなく廃止されてしまったものと思われる。

### III. 第 3 章の概要

第 3 章第 1 節では、条例の審議過程を概観した結果、下館町や水戸市の場合と異なり、条例の目的に青少年による犯罪の防止だけでなく、青少年が犯罪の被害に遭わないようにすることをも考慮していたことが明らかとなった。

続く第 2 節では、市議会が参酌した「一般父兄の意向」に作用し、条例の目的の変異に影響を与えたアクターとして、土浦市内で青少年不良化防止座談会・講演会を積極的に展開した道心園に着目した。市内の座談会や講演会の講師として最も多く名前の登場するのは横田藤太郎氏と井出廉三氏であり、1948 年秋に県立土浦第二高校で開かれた青少年不良化防止対策研究大会における 2 氏の講演内容の速記録 (茨城県道心園後援会 1949) のうち、「少年保護の本質」と題する井出氏の講演が注目される。氏は、「少年保護の本質」とは「少年も一個の人格者であるとゆうことを認めて見識を持たせ自重させるように仕向けて行くこと」であるとしたうえで、子どもを「馬鹿にしてかかる」親の教育態度を批判している。井出氏の主な関心は子どもの不良化の防止であり、子どもが社会生活に適應するための教養や訓練を奨励することにあると思

われるが、子どもを人格者として認めることは子どもを「馬鹿にしてかからない」ようにすることであるから、子どもの地位の向上につながると考えられる。そうなると、子どもが犯罪の被害に遭うのは「馬鹿にならない」、すなわち看過できないことと認識されていく。井出氏の「人格者」概念は、子どもを犯罪の被害から護ることをも考慮する見方へと「一般父兄の意向」を方向づけたものとして指摘することができる。

### IV. 第 4 章の概要

第 4 章第 1 節では、周辺自治体が相次いで条例を制定するなか石岡町が制定を見送ったのは、町内の不良が減少していたからであったものの、町内で未成年者が深夜に起こした強盗殺人事件を契機として警察が 20 歳前後の者を対象に夜間職務質問を行うようになったことを明らかにした。

第 2 節では、条例の審議過程を概観した。一般市民に尊大な態度をとる警察吏員の存在を懸念する意見が相次ぐなか、当局は年少者の夜間外出を犯罪視しており、条例の目的は専ら青少年による犯罪の防止にあることから、青少年を犯罪の加害者とみていたことを明らかにした。

### V. 第 5 章の概要

第 5 章第 1 節では、茨城軍政部から条例制定の勧告を受けながら県内の市としては唯一制定を見送った日立市においても、青少年の不良化と無縁ではなかったこと、むしろ市当局は条例に関心を持っていたことを指摘した。

第 2 節では、条例制定を見送る政策決定に寄与したアクターが、市長職ばかりでなく、市議会の多くの議席に議員を送り出していた日立製作所 (以下、日製) と日立鉱山 (以下、日鉱) であったことを明らかにした (小林 1993)。

第 3 節では、日製と日鉱が条例制定に否定的態度をとることを指摘した。日立市では絶対的にも相対的にも「技能工、生産工程従事者および単純労働者数」が多く、「1 週間あたり 60 時間以上就業した 15 才以上従業員数」も多かつ

た(総理府統計局 1962:358-359、374-375)。日製と日鋳には年少労働者が非常に少なかったものの、中卒新規採用者の多くが臨時工として関連企業に採用され(高島・高津 1961:116)、その数は日製の1948年からの本格的操業とともに増加していく(神谷 1994:4)。また、深夜に医療を必要とするような緊急事態においてさえ、条例の罰則を免除される情状と解されていなかったことから(長野・森脇 1949:188)、単なる残業は情状に該当しなかったものと考えられる。以上のことから、旧労働基準法第62条による年少者の深夜業禁止時間の始期を事実上前倒しする効果を持つ条例の制定に対し、日製と日鋳は反対の意思を表示するだろうことが推測される。

第4節では、日立市において、青少年に対するまなざしが、犯罪の加害者とする見方から、犯罪の被害者とする見方へと変容したことを当市の広報紙『日立市報』をもとに論じた。

#### 終. 終章の概要

終章では、青少年に対するまなざしがなぜ変容したのか明らかにすること、そのために当時の子供会や婦人団体、青年団、ボーイスカウト等社会教育行政の取り組みの詳細を明らかにすることを今後の課題として言及した。

#### 参考文献

安部哲夫(2014)『新版 青少年保護法〔補訂版〕』尚学社

『石岡町議会会議録』1951年、石岡市議会議事務局所蔵

茨城県道心園後援会編著(1949)『こんな乙女に誰がした』市村栄吉氏所蔵

『茨城新聞』1948-49、53年

右崎正博(2004)「青少年保護条例の過去・現在・未来—東京都条例改正を中心に」『法律時報』76巻9号

大分県「条例のチラシ(地域の守り)」

[http://www.pref.oita.jp/uploaded/life/289942\\_361120\\_misc.pdf](http://www.pref.oita.jp/uploaded/life/289942_361120_misc.pdf) (2017年1月11日閲覧)

奥平康弘・横田耕一・江橋崇(1981)『青少年

保護条例』奥平康弘編、学陽書房

神谷拓平(1994)「日立市の中小企業—下請け企業と日立製作所—」『日立製作所と地域社会Ⅱ』日立の現代史の会編著、日立市・日立市郷土博物館

久世公堯(1970)『地方自治条例論』日本評論社

小谷順子(2011)「条例による有害図書規制の行方」『地域に学ぶ憲法演習』新井誠・小谷順子・横大道聡編著、日本評論社

小林三衛(1993)「日立市における選挙の企業的人格—企業都市日立の研究ノート2—」『茨城大学地域総合研究所年報』26号

清水英夫(1978)「条例規制と表現の自由」『青山法学論集』20巻1号

———・秋吉健次編著(1992)『青少年条例自由と規制の争点』三省堂

『下館町報』1950-1952年

杉本啓二(1986)「青少年条例における淫行処罰規定と少年事件」『判例タイムズ』586号

杉山和明(2008)『「門限条例」と公共空間の統制—大阪府青少年健全育成条例改正の政治過程から—』『都市文化研究』10号

芹沢斉(1985)「青少年条例の思想」『憲法訴訟と人権の理論・芦部信喜先生還暦記念』芦部信喜先生還暦記念論文集刊行会編、有斐閣

総理府統計局(1962)『昭和35年国勢調査報告』第4巻その8

高島永幹・高津戸昭三(1961)『工場誘致にともなう近郊農業の諸問題：茨城県勝田市における実態調査』茨城県農業会議

『土浦市議会会議録』1949年、土浦市立図書館所蔵

長野士郎・森脇博(1949)『地方自治と条例』地方自治制度研究会編、港出版合作社

西山富夫・竹内典夫(1990)「条例と適正処罰の原則—淫行処罰規定を素材として—」『名城大学創立四十周年記念論文集 法学篇』法律文化社

春川裕美(2013)「青少年保護育成条例における淫行規定について」『早稲田大学社会科学総合研究 別冊「2012年度 学生論文集」』

『日立市報』1950-1954年

福岡久美子（2013）「青少年保護条例による性的自由の制限」『現代社会フォーラム』9号

松井直之（2014）「東京都青少年健全育成条例による不健全図書の規制—『青少年の性に関する人格形成への悪影響の排除』をめぐって」『立教法務研究』7巻

『水戸市議会会議録』1948年、水戸市立図書館所蔵