

第2回 少年非行防止法制に関する研究会議事要旨

1 日 時 平成16年4月26日(月) 13:30~15:30

2 場 所 警察庁18階 第4会議室

3 出席委員等

(1) 委員

前田座長、相原委員、川出委員、小宮委員、高木委員、高橋委員、村松委員、森嶋委員、山崎委員、菱川委員、太田委員

(2) 警察庁

四方少年課理事官(事務局)

(3) オブザーバー

鈴木内閣参事官、法務省担当官、文部科学省担当官、厚生労働省担当官、最高裁判所担当官

4 議 事

(1) 開 会

(2) 第1回研究会議事要旨(案)の承認

(3) 概要説明

ア 不良行為少年の街頭補導の現状(事務局)

- ・ 現行制度下における不良行為少年の定義と類型
- ・ 不良行為少年の補導について(統計)

イ アへの質疑

委 員 少年補導職員と少年補導員にはどのような方になっているのか。

事務局 少年補導職員は、都道府県警察の職員であり、ほとんどの場合は一般の事務職員とは別の試験職種を設けて採用をしている。教育や心理を大学で学んだ者が多い。一部には臨床心理士の資格を持って活動をしている者もいる。

昨年度から警察庁では、これら臨床心理士の資格を持っている者を対象に上級カウンセリング専科を行っている。

少年補導員は、地域社会でボランティア活動を熱心に行っている方であり、多くは街の、コミュニティの中で活躍されている方々である。年齢的には5~60歳代が多い。最近では、若い方々にも加わってもらいたく、専門の学部の先生などにも推薦していただいて、お願いしている。

ここでいう少年補導員については、警察本部長なりが委嘱するものであり、内閣府系統の少年補導センターが委嘱している少年補導委員は資料には記載していない。

委員 少年補導センターは内閣府系であるし、文部科学省系の教育委員会が持っているものもある。それらも含めて考えるべきである。

事務局 次回は、関係機関との連携を議論いただこうと予定していたところであるので、次回ご紹介したい。

ウ 街頭補導等実施上の問題点（事務局）

- ・ 「補導」の実施体制について（少年警察職員数・ボランティア人員数等）
- ・ 街頭補導等実施上の問題点の調査結果（少年補導職員及び少年警察ボランティア対象）
- ・ 「少年警察ボランティアの在り方に関する調査」（社団法人全国少年補導員協会）の概要

(4) 討議内容の要旨

少年法制における警察の役割について（街頭補導、地域ボランティアの位置付け等について）

ア 不良行為少年の補導等にかかる警察職員等の責務と権限について（事務局説明）

- ・ 法令用語上の「補導」の概念について
- ・ 不良行為少年の補導等に係る警察職員等の責務と権限

イ 討議

委員 責任の中には公的責任、民事責任、刑事責任あるいは道義的責任と色々な責任があるが、そのレベルの問題と民事・刑事の法的な問題が絡んでいる。民法では民事責任があるのだが、保護者の責任は、（どこまで）広く考えているのか。

事務局 非行を行わないように子どもに対する教育なり何なりをさせるのは保護者の責務であり、役所や警察、学校より、第一次的には保護者であることを明らかにしたいと考えた。

委員 保護者の監護に問題がある場合や監護下でない場合には、一般国民にも責任が来る構成となっているが、保護者に全く問題がない場合にはどうなるのか。

事務局 まともな親であっても児童、少年の行動を完全には把握できない。例えば保護者は立派な方でも、親がいないところでたばこを吸っていたり、酒を飲んでいれば、親が出てくるのを待つのではなく、その場で注意すべきではないかと考える。

委員 非行、犯罪を防止するのがそもそも国民みんなの責務なんだということを前面に打ち出すと、問題が出すぎるのではないかと。

事務局 どういう段階でどこまでやるかという濃淡はあると考えるが、青少年の健全な育成は社会全体で取り組んでいく課題であるという認識は、青少年育成施策大綱に記述されているように、政府としては持っており、既に形成されている認識と考えている。

委員 青少年育成施策大綱の社会全体の責任という考え方は、第一次的には大切である。抽象論のような気がするが。

委員 補導といっても、声をかける、声をかけた後に指導をする、物を預かる、身柄をしばらく置いておく、とかなりの段階があるような感じがする。

さらに、教育という観点からは、親との関係もあるが、継続的な指導、その他のカウンセリング、親への働き掛けも含めた補導・指導とかなりの濃淡があると考えている。

警察職員の話とボランティアの話を両方一度に聞いてしまうと、整理しきれない部分がある。

事務局 具体的な権限の話抜きにして、まず責務、一般的な国民の責務や国、公共団体の責務やその背景について記載したのが第1のところである。ここは具体的に何をするかということとは直結するものではないことを念頭に記載している。

第2のところ、警察官と少年補導職員について、まだ大雑把であるが、2段階にしてある。1番の補導、つまり、質問、指導、交番や補導センター等への同行要求、たばこやライター等を保護者に引き渡すまでの一時預かり、保護者等への連絡について、今でも任意でできることではあるが、これらの点について、法手続の適正化を図るためにも明確化すべきと考えている。また、それが特に警察官ではない少年補導職員にとって活動の明確化になる。

強制力という点で、1番より活動としてより強いのが2番であり、保護というのか、一時保護というのか、既存の法令が念頭に置いているような手続きまでの間、あるいは、それぞれの要件に合致しているか未だ明確ではないが、社会通念上は当然に保護の必要があると考えられる子ども達について、緊急に一次的な保護を行うことが必要なのではないかという考えが2番である。

ボランティアについては4番にあるが、1番、2番の類型と3番の類型とでは活動内容が変わってくると考える。いずれにしてもボランティアであるので、ボランティアにお願いできる活動というのは、当然の制約がある。

委員 補導という概念が分かりにくいということで、自分なりに一定のカテゴリーを作ってみるに、コントロールなのかケアなのか、もう少し際どく言ってしまうとパニッシ

コメントなのかサポートなのかということになる。

前回の議論での、早期介入すべきとの話であるとなると、従来は、補導はケアなりサポートに含まれるのだろうが、早期介入をしようとするほどその段階での要保護性というものの認定が難しくなってくる。

早期介入の場合には補導に正しい方向や健全育成が求められるが、何が正しいのが、何が健全なのか、誰がそれを決めるのかという話になり、さらに突き詰めていくと、今の自己責任論ではないが、誰にも迷惑をかけていないのだから勝手にしようということになる。

イギリスの例をみると、10歳以上であればケアよりむしろコントロールを前面に出しており、そこでの根拠としては、コミュニティを守るんだ、そのために不良行為的なこういった行為にも早期介入するんだという法的枠組みを作っている。

人権を侵害する、人権を制限するから権限が必要なのであり、保護を前面に出すのであれば、ほとんど明確化する必要はなく、貴方のためにやってあげているんだから何やってもいいでしょうという話になる。

したがって、権限を明確化するつもりならコントロールを出さざるを得ない。これはケアと矛盾、背離するものではないのだから、コントロールするのはコミュニティを守るためなんだ、そのために早期介入しなければならないんだ、しかしそれによって人権侵害があってはいけないから権限を明確にするんだというセットにならざるを得ないような気がする。そこで、不良行為の補導については、地域社会を保護するためという目的も入れた方が良く考える。

委員 不良行為少年の補導の対象であるが、(案)では4つ例示されている。

このうち(2)の罪を犯すおそれの高い行為をした少年はぐ犯との関係が不明瞭である。ぐ犯少年、つまり非行少年として対象になるのか、あるいは(4)の自己の生命、身体又は自己の特性を害するおそれの高い行為をした少年となるのか。この辺りがオーバーラップしてくるが、どのように考えるのか。

事務局 現場では、ぐ犯で手当ができるのであれば、家庭裁判所の関与もあり、後々の手当の仕方も手厚くなるるので、それに越したことはないと考えている。

「ぐ犯事由」という監護に服さないふしだらな生活を行っているという類型と「ぐ犯性」という特定の罪を犯すおそれが高いという要件がセットになって初めてぐ犯少年と認められる。

(2)の類型については、ぐ犯性に近いと考えられるが、日頃の行動等がいつもぐ犯に当たるわけではない、例えば、不良行為少年グループが集まって、何かしそらだというときで、現場に行った警察官が、すべての少年の日頃の行動を把握していてぐ犯性とぐ犯事由を両方立証できるわけではない。

(4)の類型についても、ぐ犯事由はあるが、ぐ犯性がないという場合がある。

家出、無断外泊等を繰り返しており、明らかに非行が深化するであろう少年について、どのように対応するかも大きな論点と考えている。

委員 多くの警察職員が、本来ぐ犯で送るべきものを、概念が混乱して、補導の対象としてしまっているのではないかという危険性について問題提起をしておきたい。ぐ犯送致を遠慮しすぎていると考える。

事務局 触法少年の調査制度については、法務省において検討していただいているが、ぐ犯の調査権限についても必ずしも明確ではない。

犯罪捜査の過程で犯罪を犯していないことが明らかになったがぐ犯性があるという場合に送致をする規定はあるが、そもそも犯罪ではないものについて、どういう形で警察が調べていくのか、調べた場合にどうするのが必ずしも明確ではなく、家庭裁判所送致なり、児童相談所への通告なりがあるものの、反面で外形的にぐ犯事由に当たるような、それより若干広い形式的な不良行為で入って行って、色々調べていく中でぐ犯性が出てきたものについては、少年法なりの手続に移行していくという、スクリーニングの過程の一つの入り口に補導というものがあると考えている。

委員 少年の健全育成は、第一次的には親等の保護者に責任があるというのはこのとおりと考えるが、臨床的にいうと、親がそんなに正しいのかと疑問になる例が多々ある。

また、「保護者の監護能力に問題がある」というが、問題があると誰が決められるのか。西鉄バスジャック事件のときに非常に大きな問題となったが、既に問題があるといいながら、しかも関係機関にも訴えかけをしながら、具体的な対策が打てなかった。

これは次回の検討事項にもでてくると思うが、この辺の問題は、臨床試験において子どもの同意年齢を何歳で切るかが非常に不明確である。これはいつも現場の担当者に付されてしまい、柔軟性があるといえば柔軟性があるのだが、問題が生じた場合には大変なことになる。現在は臓器移植のときだけ決められていて、その他ははっきりしていない。諸外国の場合には合理的に切っている。

この関係の法律は、すべて曖昧な表現が多いので、現場の人は困るのではないかと
思う。児童相談所の所長に権限があるといっても、また、親権剥奪をする、隔離する、
保護をするといっても、日本の場合は親の権利の方が尊重されてしまうので、不幸な
事態が生じると児童相談所の所長がやり玉に挙がってしまうことになる。

委員 不良行為少年に対する補導の権限を明確にするということの意味についてである
が、それは、現在、法令上の明確な根拠がなくてもできていることにつき、その根拠
規定を設けるといふことにとどまるのか。もし、そうだとすると、例えば同行を求め
たら拒否されたとか、物を一時預かるうとしたら拒否されたといった、現場から出て
いる問題点は解決されない。それとも、警察官職務執行法上の質問や同行権限のよう
に、「任意」といいつつ、一定範囲では、相手方の意思に反してでも行いうるような
かたちにするという意味で、補導権限の権限の明確化を図るといふことなのか。

事務局 質問、同行、持っている物を預かるといったことについて、現在は強制的に行うこ
とはできず、かなり説得を通じて行っている。「権限の創設」と言うにしても「明確
化」と言うにしてもやれる範囲、限界というものがあると思われるので、何をやるべ
きか、何をやるべきでないかをはっきりさせていただくことを、この研究会で議論し
ていただきたい。

委員 不良行為少年につき、相手方の意思に反してでも行使できるような権限を認めると
いふことになると、現在、触法事件に対する調査権限の創設が検討されている関係で、
その間にあるぐ犯事件に対する調査権限だけが抜け落ちてしまうという問題が出てく
るので、そこまで視野に入れた検討が必要であろう。

委員 今の指摘の点が、最も重要なことであり、時間をかけても議論すべき。質問、指導、
同行、一時預かり、連絡と侵害の度合いが全然違う。1から4まで同じことができる
わけでもない。

もう一つが、コントロールなのかケアなのか、これがないまぜになって、曖昧で微
妙である。これだけDVとか児童虐待等今まで家庭、親がやってきたことに国家権力
が介入しつつある方向に動いているときに、少年も同じ方向にいくのかどうか。

同行をどこまでやるのか、職務質問との関係でどう書くのが良いのかの問題はある
が、一方で、現場でどうしてもこれだけはやって欲しいし、こうやれば少年が確実に
良くなるという方法があるのならやればよいと思うが、あまり抽象論でトップダウン
で行くのもよくない。

委員 やっかいなところで、警察官職務執行法自体が建前では権限を押さえているが、事実はそうではない。個人的にはやることはやる時にははっきりと書いておくべきだと思っている。

委員 今日はボランティアの話にまでなるとさらに外側に広がるので、切り分けて検討したい。

委員 ボランティアについても権限を与えるのか。

事務局 権限と言えるかは別として、活動根拠を、少なくとも少年指導委員の類型までは議論していただきたい。

委員 法律的な権限ではなく、責務なり、何らかの根拠が欲しいということか。

事務局 説得の材料すらないというのと、法令上位置付けがなされているのとでは、実務上は違うと考える。

警察職員の権限が規定されたとして、その中で、少年警察ボランティアの方にどこまでやっていただくのがいいのか、あるいはできるのか、そのあたりの線引きの話を議論していただきたい。

調査結果を見ると、最低限、活動の根拠は欲しいというのが共通認識のようだ。ただ、具体的な個別の権限まで持たされては大変だという声がボランティアの間にも実際にあるのだから、そのあたりの線引きも議論していただきたい。

委員 高校生が学校内でたばこを吸ったときは懲戒として処分や指導をしている。学校から授業を抜け出していて、近くの喫茶店が「たばこを吸っているから来てくれ」とか、体育祭が終わった夜に「酒を飲んでいるから来てくれ」と学校に言って来たら、学校生活の範囲内ということでやはり懲戒や指導をするだろう。

パトロールの話では、警察と連携して外に行くというケースになったときに、自分の学校の生徒がたばこを吸っていた、飲酒していたというときに何にもしなくていいかといえば、そのようにはならないと考える。

ボランティアの方がどんどんパトロールに行ったときにむしろ権限が欲しいということについて、教師の場合は、学校の中であれば権限を持っていくし、外に出たときも当然あるのではないかと考える。権限というのはそういう意味では必要性があると考え。警察の場合も同じだと思うが、保護の面というか、子ども達が深夜はいかいというと、悪さをする部分と危険な目にあう度合いの部分がかともに予想されるし、その両側面を考えていくという配慮が必要なのではないか。

委員 条例などでも、深夜のはいかいに関してかなり介入的になってきている。事態が一時期に比べて違った動きとなってきており、法律のレベルでも、それをそのまま追認すればよいというものではないが、具体的に考えていかなければならないと思う。

委員 ケアかパニッシュメントかと言われれば、基本的にはケアだと考える。ただ、実態をみていると、放っておかれるよりは、声をかけるべきだと思う。たとえ、後で何らかの罰則なりマイナスの面があったとしても、少年については、自己責任というよりも、何らかの関与をすべきという私の基本的な考え方の中にある。

ボランティアの権限と責務ということになると、相当な権利意識だとか、そういうこともきちんと理解した上で、どの程度のことができるかできないか、それから、指導の能力、一方的に頭からやって、それで隔離したとしても問題の根は残るわけだから、その辺が指導であり、補導であるというのなら相当のレベルのボランティアなり、指導なりが用意されるべきで、その人達が説得の材料として何らかの権限が明確化されるということなら方向として良いと思う。

委員 今のところは、非常に難しいところだと思う。基本的にケアであって、保護なんだ、任意なんだということにして、それはそれで保護の場合がいいと思うが、現場で拒否されたり逆恨みされたときは、引き下がっていいのかという問題がある。

非常に態度が悪い、逆らっている、なかなか任意に応じない、しかし審判にかけないでうまく処理して立ち直りを支援するということが日本では欠けていて、そこが欲しいのだと思う。

ボランティアと警察職員はかなり住み分けをして、警察職員にはある程度の権限を与えて、最後の最後は強制的な手段をとるようにするのがいいと思う。

それをボランティアも同じレベルで認めてしまうと、ボランティアの中にはむしろコントロールを前面に出そうという人も多いので、いきなり「俺には権限があるんだから」と高圧的に出てしまう人が出るのではないか。だから、そこはきちんと住み分けをすべきだと思う。

委員 パニッシュメントの部分とケアの部分に対立概念で捉えてしまうと結論が出なくなってしまふ。何らかの非行防止とぐ犯的な状況があつてどう対応するのかであるから、次の非行はさせないために、補導を無視された時の権限をどう構築するのか、そう考えるとシステムの中にパニッシュメント的な部分とケア的な部分が入ってくると思う。その辺の作り方が大切。保護だと要件的には非常に広がって問題だし、司法的

な前段階と位置付けるのであれば、厳格なものを作らなければならない。ただ、現場のレベルで厳格なものができるしまうと今度は動けないという部分もできてしまう。一方で、あまり緩いと今度は人権の問題が出てくる。

委員 そうするとシステムが動かなくなる面もあり、どういう組み合わせがいいか、今あるところの問題のどこを解決すれば一歩前に行くかという発想でも良いと思うので、ぜひ具体的な提案がまとまっていくことを努力目標としてやっていきたい。

現に補導はものすごい勢いで増えており、少年警察にとって相当な負担過剰になっている。逆に言うと補導がこれだけ増えたことがどういう効果を持っているのか、それから現場の意識としてどう考えているかを良く聞いて前に進まなければならないと思う。