

第3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5月31日(月) 10:00~12:00

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、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

内閣官房担当官、内閣府担当官、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2回研究会議事要旨(案)の承認

(3) 概要説明

ア 警察が行う立直り支援の現状(事務局)

- ・ 検挙された刑法犯少年の補導歴の状況
- ・ ぐ犯少年の補導人員の推移(統計)
- ・ ぐ犯少年の「非行なし」の決定例
- ・ 少年警察活動に関するアンケート結果まとめ
- ・ 警察が行っている立直り支援の現状
- ・ イギリスの少年立直り法制の概要
- ・ 修復的カンファレンス(対話集会)に関する調査研究について
- ・ 非行集団対策の考え方と先進事例(要旨)

イ アへの質疑

委 員 補導歴の状況中の「補導歴」とは、どういう意味か。

事務局 非行少年としての補導歴を意味するものではなく、不良行為少年としての補導歴であ

る。

委員 補導の現場では、当該少年が10回以上の補導歴を持っているかどうかといったことは分かるのか。

事務局 補導の現場では分からない。

委員 何回も補導されていて、記録だけは残されていても、立直り支援に生かされていないのでは問題がある。今後議論すべき問題である。

委員 補導に関しては、どの程度の内容を記録として残しているのか。

事務局 少年補導票に記載された内容である。保護者に連絡をする目的で作成するので、犯罪少年の身上調査表のような細かい内容までは記載されていない。

委員 補導の回数、内容が記載された書類は家庭裁判所に送致されているのか。要保護性の判断には必要である。

事務局 身上調査表に記載され、送致されている。

委員 家族が理解してくれない、協力してくれないという場合には、放置してしまうしかないのか。

事務局 家族に理解してもらうように努力はするが、もともと街頭補導そのものがその場限りのものであるので、継続的なアフターケアまではなかなかできない。

サポートチームが立ち上げられた場合には、保護者そのものに対する働きかけも重要な課題となると認識している。

委員 現状では児童相談所との連携がとれていないようにみえるがどうか。

事務局 児童相談所も体制が少ない中で、虐待等で忙しいようである。警察の立場からするとさらに連携を深めるよう努力をしていかなければならないと考えている。

委員 虐待については法律ができたが、それでも児童相談所は逃げ腰である。今回論じられているようなケースでは、児童相談所がどこまで関与すべきかの明確な規定なり、取り決めはないのか。

事務局 これから議論いただく重要な論点になると考えているが、要保護少年は広い概念であるので、形式上は児童相談所にも責任があると考え。しかし、実際問題としては、関与することは非常に厳しいと思われる。

児童福祉法一部改正法案が国会に上程されているが、改正の目玉として虐待への対応がある。児童相談所では虐待でも重いものや非行性の高いものをきちんと対応していくために、一般のものについては市町村が窓口となって、第一次的対応をするという内容

である。

委員 補導歴の回数について、1年間に何回といった期間でのデータは取れるのか。

事務局 個別の少年についての調査は可能だが、統計として把握することはできない。

委員 ぐ犯の補導歴と不良行為少年の補導歴とは別と考えて良いか。

事務局 今回の資料の補導歴にはぐ犯は入っていない。

「ぐ犯少年の補導人員の推移」を資料として入れたのは、現行法制上では、非行性の進んだ不良行為少年をぐ犯として取り扱うことが難しいということを明らかにするためである。

ウ 関係機関との連携の現状（事務局）

- ・ 少年サポートチームについて
- ・ サポートチームの結成状況（平成15年中）
- ・ 関係機関と連携した少年非行防止対策の在り方と先進事例（要旨）
- ・ 学校と関係機関との行動連携を一層推進するために（文部科学省作成資料）

エ ウへの質疑

委員 文部科学省が作った資料の研究には、警察庁からも参加しているのか。

事務局 警察の者が、文部科学省の研究会の委員となって、連携も図りながら作成している。

文部科学省のものはマニュアルにもなるように作成している。

委員 中学校が主導となるサポートチームがあるというが、公立学校か。

事務局 基本的には公立である。

委員 立直りのネットワークが

- ・ 中学校区内で小中学校が連携してすすんでいく、中学校区でのネットワーク
- ・ 同じ市町村の子どもを育てていこうという市町村の中でのネットワーク
- ・ 県全体のネットワーク

と重層的となっている中で、現在進行形のような形で進んでいると思っている。

このほか、進行形で進んでいるのが、警察と学校がパートナーシップを結んで、検挙、補導等の連絡を行う学校警察相互連絡制度というものであり、20都道府県位まで広まってきた。

学校は、これまで検挙や補導について、あえて聞かないようにしてきたところがあり、

高校の場合だと連絡があると即退学というケースもあったが、むしろ聞くことによってお互いにサポートしようという考えになってきた。

学校から警察にお願いすることが多いのが、小学生や中学生への不審者からの声かけ事案や学校へ不審者の来るなど学校だけでは対応できない事例の時に警察と協力するというものである。

20あまりの都道府県が協定を結んでいるが、県レベルでこの協定を結ぶと、それをベースにしながら、各市町村が対応する警察署と協定を結ぶ流れになる。

一番進んでいるのは福島だと思う。福島県は全市町村が協定を結んでいる。

新しいネットワーク、今まで考えられなかったような新しい考え方が、この1～2年で大きく取り入れられている。

(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（立直り支援の枠組み等について）

ア 地域社会における立直り支援（継続補導）の枠組みについて（事務局説明）

- ・ 立直り支援（継続補導）の必要性
- ・ 立直り支援（継続補導）の実施主体
- ・ 地域社会における不良行為少年の立直り支援の枠組み

イ 討議

委員 立直り支援の枠組みとなる組織は、サポートチームを発展させたものか。

事務局 サポートチームを作るためのサポートネットワークの枠組みである。個別のサポートチームというよりは、受け皿となる枠組みであり、児童福祉法の改正に盛り込まれた協議会に該当するものと考えている。

補足すると要保護児童対策地域協議会については、市町村単位でできている児童虐待防止ネットワークに法的な根拠を与えることが第一次的な目的とされているようであるが、児童虐待防止法ではなく児童福祉法に置かれることから、被虐待児童だけではなく、非行児童を含む要保護児童全体を対象とするものであり、このことは、厚生労働省とは確認済みである。

地方青少年問題協議会については、かつては国の段階では青少年問題審議会、地方の段階では地方青少年問題協議会が設置されていたものが、中央省庁の再編に伴い、国の青少年問題審議会は廃止され、地方の協議会だけが残っている状況である。ここ

では、関係機関同士の連携を図るということが、中心となる役割である。現在、与党提案で青少年健全育成基本法という法律が上程されており、その法案によると地方青少年問題協議会は廃止され、青少年健全育成推進会議を置くこととされている。

委員 この立直り支援の枠組みの提案は、法案に組み込むというほどに具体化しているというものではなく、大筋でこういう考え方で何かできないかということか。

事務局 必要ということならば、何らかの法律の制度を作ることになるかもしれない。とりえず法制化の議論からは離れて、不良行為少年を中心とした立直り支援を図るための枠組みとしては、こういったものが考えられるということについて議論いただきたい。法的にどう位置付けるかについては、後で検討することとしたい。

委員 立直り支援（継続補導）の実施主体については、市町村、地域社会が中核になるという考えか。

事務局 市町村に立直り支援の役割を担っていただいて良いのではないかと考えている。ただ、仮に何らかの法的な枠組みを考えると、地方分権の時代であるから、必ず全市町村に作りなさいとまで言えるかについては、議論の余地があると思う。

委員 少年サポートチームの存在意義は分かるが、中核となるコーディネーターには、誰がなるのか。

事務局 個別の少年に立ち向かうサポートチームの場合とその枠組みである協議会に分けて考えるべき。協議会については、きちんと動けるところであればどこがなっても良いが、実質的なサポートチームとなると当該対象となる少年がどんな問題を抱えているか、あるいはその地域においてコーディネートできる人間が誰かということにも関係してくる。実働であるサポートチームについては、少年ごとにコーディネーターが決まるのが理想である。

文部科学省の行動連携に関する報告書にもコーディネーターの考え方が記載されており、

- ・ 生徒指導を中心とする場合には学校・教育委員会
- ・ ネグレクト等の問題には児童福祉部局
- ・ 非行集団対策のような場合には警察

が担うべきとされている。

市町村機関となった場合に留意しなければならないのは、市町村単位で教育委員会はあるが、警察は市町村レベルでの直接の機関を持っていないので、警察が中心機関

になることはないと思う。

委員 コーディネーターが大事になってくるが、対象によってバラエティがあることになる。対象も教育的なもの、保護的なもの、警察的なものと分かれていて、難しいが実現できれば非常に意味がある。文部科学省側の研究と警察の認識は一致しているのか。

事務局 内閣府も含め、ほぼ一致している。

ただ、中心的機関というか全体の協議会については、法的制度を設けるかどうか、中心的機関としてどういったことを期待するのかについては、それぞれの省庁では考え方がいろいろあると思う。

警察としては、市町村レベルには直接の機関がないので、実効性がある機関にやってもらえればよいと考えている。

委員 国の事務なのか、都道府県の実務なのか、市町村の実務なのかで考えると、事務局の提案は立直り支援を市町村の実務にするという考え方か。

事務局 そのとおりである。

委員 不良行為少年の補導は、警察の義務だという考えだったと思うが矛盾しないのか。

事務局 補導については、警察の実務として考えるべきだと思うが、補導した後の立直り支援については、警察ですべてを抱えることはできない。地域社会の中で立直りを図っていくべきだと思う。

委員 別の事務を作って、それを市町村がやることとし、それも、必ずやれとまで言うのではなく、随意事務とするということか。

事務局 補導に関しても、警察だけが行っているわけではなく、市町村の設置する補導センターの職員も行っている。そういった意味で、警察だけの事務ではなく、市町村も巻き込んで、むしろ市町村が主体的にやっていくという考え方である。

委員 市町村の実務を増やすとなると、総務省も巻き込む話ではないか。

今、町村合併も行われているので、警察署の数と同じくらいになれば分かりやすく良い。新しい考え方だが、都道府県警察であっても市町村単位でコーディネートされたものがベースとなって動けばよい。

委員 現行の協議会は、市町村や警察署単位といった規模で設置されているのか。

事務局 規模はバラバラである。サポートチームとほぼ同程度の協議会となると校区単位で作っているものもある。そういった点では市町村よりも小さい。制度を作るとなると、行政単位を考えなければならないので市町村が中心となると考える。

児童福祉法改正に盛り込まれた協議会には、都道府県の機関も、国の機関も入ることになるが、今回のサポートチームも、国の機関である保護観察所も入るとなると、国、都道府県、市町村の機関とボランティアで構成されることとなるので、あまり例がないかもしれない。

児童福祉法改正案の協議会を拡充するのか、別の仕組みとするのかは議論の余地がある。

委員 イギリスの場合には、行政区域と警察の管轄区域がかなり違っているが、うまくやっている。

イギリスの現在の非行少年対策としては、少年犯罪チーム（YOT）が中心に動いていて、かなり機能しているとの評価を受けている。だから、日本のサポートチームもイギリスの少年犯罪チームに近づけるべきだと考えている。

ただ、日本のサポートチームが問題を認知した段階で設置され、問題が解決すると解散するというアドホックなものであるのに対し、イギリスの少年犯罪チームは、法律によって各地方自治体に設置される常設機関であることに大きな違いがある。

常設が必要な理由が3点ほど上げられる。

一つ目は、特に非行少年に対してはきめ細かな対応をしていかなければならず、ノウハウを蓄積し、データベース化する必要がある。このためには常設化しなければ、うまく活用できないと考える。

二つ目は、地域によって、あるいは、問題少年によって、どのような人にコーディネーターを頼むかがかなり難しい問題である。チーム自体のマネジメント能力がかなり高くないとバラバラになってしまう。このマネジメント能力を高め、チームとしての力を育てるためにも常設化が必要である。

三つ目、最も大切なのは、サポートチームにしても、少年犯罪チームにしても少人数であるから、すべてのことができるわけではなく、地域の人材、リソースに頼らなければならない。文部科学省の研究でも成功している事例は、ことごとく、地域のいろいろなボランティアを活用していることが分かる。

現在のところは、警察自体もボランティアを活用し切れていないので、どういったボランティアがいるのか、いなければ開拓して育成していくシステムを作るためにもサポートチームを常設した方がよいと考える。

ネットワークは弱い絆であるから、やはりコアとなる人間は常に同じところにおいて、

人間同士の信頼関係を築けなければ、常設、あるいは協議会という名前を付けても結局は機能しない。

組織を作って、そこに責任と権限を与えるということをしなければ機能しない。常設化、さらにネットワークがあって、常にスタッフを整備するという方向に進めてもらいたい。

委員 先ほどの組織として総務省がからまなくて良いのかとの意見については、難しい問題で、緩やかな問題からだんだん固めていくのがよいのか、はじめから決めてしまうのがよいのか。ボランティアをどう取り込んでいくかが先であるという意見もそのとおりであり、少年問題に携わっている方々が非常に多く、うまく生かしてきていないということがこの問題の出発点でもある。

そこで、地域ボランティアの問題について説明を受けた上で、併せて協議することとしたい。

ウ 地域ボランティアの位置付けについて

- ・ 地域ボランティアの在り方について（事務局）
- ・ 青少年関係指導者等について（事務局）
- ・ 少年補導委員について（内閣府担当官）

エ 討議

委員 少年補導センターは、協議会の議論ともつながってくるのではないかと。また、継続補導についても、少年補導センターの人材を活用すべきではないか。

協議会のことで地方公共団体が絡むとなると、少年補導センターも含まれると思うので、どのように整理するかを考えていかなければならない。

委員 イギリスでは、事件や問題少年は減っているのか。

委員 減ってはいない。暴力性の高い少年が問題となっている。しかし、このチームを作らなかったらどうなのかの実証は難しい。だから、数字的に上がった下がったの議論はしていない。

イギリスでも最初はネットワーク的なものを作ったが、うまく機能しないということで、試行錯誤しながら研究した結果として、今のブレア政権の時に導入されたのが、少年犯罪チームである。それが今、拡充されており、肯定的に捉えられている。

委員 イギリスにしろ、アメリカにしろ、いろいろシステムは整備しているが、犯罪の中身を見ると日本が想像もつかないようなほど凶悪化している。システムを作っても本

当に機能していると言えるのか疑問である。

日本でも、いろいろなシステムがあるにもかかわらず有効性が無いのはどこに原因があるのか、そこをきちんと議論する必要がある。

児童相談所がキーステーションになりそうだが、内情を見ると、全く違う仕事をしていた人が転勤で入ってきて仕事をしているので臨床力がない。

また、立直り支援についても考え方は良いが、予防的な観点が欠けているように感じる。

問題を起こす子どもを調べてみると、かなり前から問題の根があるのに放置しておいて、問題が出てからどうするという判断になっているので、ここが鍵になるし、きちんと議論されていけば、地域にシステムが定着し、ケーススタディのようなことが行われて理解が深まれば効果がでると思う。

委員 イギリスの少年犯罪チームは、凶悪犯罪にはタッチしないで、日本でいう不良行為少年あたりの少年にかなりのウエイトを置いている。

ここでのポリシーは、早期介入して、ちょっとしたシグナルを察知して、悪化させないようにすることである。

そのために、常に情報交換ができる同じチームのメンバーとして居続けている。

従って、ただいま指摘された効果が現実化しているのだと考える。

委員 少年補導センター、少年補導委員にも予防的なことが活動の中に入っているのか。

委員 先ほどは、継続補導、アフターケアが抜け落ちているから、そこをしなければならぬということと提案があったが、少年問題全般を考えればそこだけではいけない。

現在の人的資源をどう整理して、シェイプアップしていくのが合理的なのかということになると思うが、少年補導委員は警察分と警察分を除くとに分けられているが、組織的に完全に分かれているのか。

事務局 任命権者の違いである。警察の場合には警察本部長や警察署長が委嘱をするが、少年補導センターの場合にはセンター所長や市町村長が委嘱することになる。

5,000人くらいは両者から委嘱を受けている。

委員 実感として、警察の組織と少年補導センターの組織がやっていることが、かなり重なっているのではないか。オーバーワークして無駄になっている部分はあるのか。

事務局 先般、警察の少年サポートセンター長会議で聞いたところ、補導センターのボランティアが行っていることをあまりよく知らないようだった。

同じような活動をしていながら、相互に連携が採れていないような状況が窺える。

委員 補導センターの方では見回りがメインで、せいぜい声かけ程度ということだったが、警察関係のボランティアの方が強く指導しているのか。対象の少年の悪性により分担があるのか。

内閣府 補導センターの街頭補導は、補導センターの職員とボランティアで行っているが、あいさつや声かけ程度の指導が実態であるようだ。

ただ、地域によって差があり、警察職員並みの補導をしているところもあれば、そうではないところもある。

委員 少年補導センターの補導委員の年齢層はどうか。

内閣府 一昨年に調査したところ、平均して5～60歳代であった。

委員 ボランティアの方が単に声かけではなく、コンスタントに関われるシステム作りが必要ではないか。どこに所属しているから、誰にどうしたらいいかということが明らかではないというのがもったいないと感じる。

また、公務員は転勤等により、少年との関係が切れてしまうが、本来、少年や保護者に対する継続的、個人的な働き掛けは、半年や1年では無理である。あまり1人に重い責任を負わせるのもいけないが、いろいろなボランティアの人を継続して、少年等との信頼関係を築かせることができればよいと思う。

委員 ネットワークを作るのは賛成だが、問題は個々のケースにどう対応するのかで、サポートチームの中から、さらに少年に関わりを持っていく人を作っていかなければ、形だけのもので終わってしまう。

委員 今ここにリストアップされているボランティアをいかに組織化していくか、無駄を無くしていくかが、委員の皆さんの共通の認識のようである。

基本的には賛同頂けているようだが、ここをどう理論化していくか、組織化していくかは大きな問題であるので、より具体化する検討をしていきたい。

また、少年ボランティアの在り方についても、議論の入り口段階であるので、引き続き議論をしていくこととたい。