

第4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7月5日(月) 10:00~12:00

2 場 所 警察庁地下1階 第7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

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3回研究会議事要旨(案)の承認

(3) 概要説明

ア 不良行為を繰り返す少年たちの実態について(事務局)

- ・ 不良行為少年の補導歴の状況
- ・ 警察職員から見た多数の補導歴を有する少年・保護者の様子やそれらに関する意見

イ アへの質疑

委 員 補導歴の状況を見ると10万人近くの中で、約6万人は補導歴1回となっているが、大半の少年は1回補導されれば良くなっているという理解でよいか。

事務局 そのとおり。非行少年でも同様の傾向にあるが、大半の少年については、繰り返しはしていない。

一方、5回以上補導されている少年が10%以上を占めており、無視できない数の少年が不良行為を繰り返している。

委 員 不良行為少年の補導人員110万人や中・高校生が800万人ということを考えると、かなりのボリュームがあるように感じてしまうが、実際に手当が必要な少年は必ずしも多くはないということか。

事務局 法的な権限が仮に整備されたとしても、大半は今までどおり街頭での任意の注意、指導で足りるのではないかと思われるが、運用をしてみないと何とも言えない点もある。

委員 基本的に家庭への連絡は行われていると理解して良いのか。

事務局 家庭連絡が必要な場合に補導票を作成している。

委員 不良行為少年の暗数は把握できるのか。

事務局 犯罪の場合には、被害を受けたが申告をしなかった場合を暗数というが、不良行為少年の場合には、たばこを吸ったり、酒を飲んだりしても自ら申告することがないので、暗数といっても計測しようがない、膨大な量になると考えられる。

委員 深夜はいかい、喫煙、飲酒と全部を含めると、ほとんどの中・高校生は、潜在的には暗数になっているのではないか。

事務局 一度の補導で終わるような少年については、法律の根拠が不可欠な強い措置は要しないと考えられる。継続的に不良行為を重ね、放置すればどんどん悪くなっていく少年をどのようにするかが問題意識となっている。

(4) 討議内容の要旨

少年非行防止法制の在り方について

ア 少年非行防止法制の在り方について（中間報告）（素案）（事務局説明）

- ・ 少年非行等をめぐる現状
- ・ 少年非行防止のために必要な補導に関する法制の提言

イ 討議

委員 非行防止法制は一つの法律でと考えているのか。

事務局 基本的にはそのように考えているが、必ずそうすべきというわけではない。

委員 非行防止法制にいう、少年の年齢についてはどのように考えているのか。

事務局 その点についても議論していただきたい。

少年法が20歳未満であるので、一般論としては20歳未満と考えるが、18歳未満とした方が他の保護法制との整合性がつけやすい場合もある。

児童福祉法、児童買春・児童ポルノ禁止法等、少年保護法制は18歳未満とされることが多いが、酒、たばこについては18、19歳の者に販売しても処罰される法制になっている。

少年法は18、19歳も保護処分が原則となっている。

少年法、保護的な法制いずれの考え方を取り入れるかによって、非行防止法制の体系が異なってくると考える。

下限については、子どもの成長度合い等いろいろなケースがあるので、定めにくい。
委員 深夜はいかいとなると保護者の監護能力、教育能力が一番の問題だし、低年齢層の場合には、家にいたくないとか家に問題があるといったことがあると思うので、少年だけに働きかけるというより、保護者に対しても指導助言を項目として入れる必要がある。

事務局 保護者に対する指導助言の重要性は認識しており、そのために保護者の責務を強調し、補導権限の部分に保護者に対する指導助言を入れたところである。

委員 補導措置のうちの一次的な保護とは、保護者に引き渡すまでの間とあるが、ネグレクトの場合のように長期的に保護しなければならなくなる場合にはどうなるのか。

事務局 長期的措置が必要であれば、児童相談所に通告して、児童福祉法の一時保護をすることとなると考える。ここでは、それまでのつなぎとしての役割となる。

非行防止法制での一次的な保護は、期間的には24時間程度を考えている。場合によっては司法的な審査を経て延長することができるようにすることも考えられるが、警察としては長期間保護することは考えていない。

ぐ犯少年や児童福祉法の要保護少年に該当すれば、少年法や児童福祉法の手続に移行することを念頭に置かなければならない。

委員 素案では保護者の責任問題を明確に出したいように見える。青少年育成施策大綱では、まず第一には社会全体の問題であるという押さえをした上で親の問題としている。

子どもの権利条約でも、親の責任をきちんとするために社会的にどのようにバックアップしていくかをいっている。

確かに第一次的には親の責任といえるが、あまり強調しすぎると、あらゆる事件や問題はすべて親の責任だと短絡的に結び付けられ、加害者の親たちがスケープゴートになり、社会的制裁を受けることになるのではないかと気になってしまう。

ここをうまくクリアしておかないと、いろいろな意見が出てくるのではないか。

委員 「責任」ということを「非難」という意味にとられてしまうとそのとおりであるが、「法は家庭に入らず」ということが基本にある。「責務」という言葉がよいかもれない。「非難」する意味ではなく、自立を支えるという趣旨ではないかと考える。

事務局 監護をしていない保護者に対して指導助言をしていくためにも、本来の監護責任は

保護者にあるということを明確化すること必要であり、それが指導助言の根拠にもなると考える。責任追及になっていくのは本意ではないので、書きぶりについては、今後検討したい。

委員 責務をどうやって担保していくかまで踏み込んで明記するかどうか論点になると思う。責任にしる責務にしる、明記した場合には、守られなければ処罰しろということになる危険性がある。

事務局 ここでは、親の処罰は盛り込んでおらず、親の責務を明示することで、警察職員による監護方法等の指導助言を受ける程度は受忍してほしいという程度であり、刑事上、民事上の責任を定めようとしているのではない。

委員 世の中に向かって親の責務を示すという宣言的な意味になるのだと思う。

一部の条例に見られるように親を処分するということになると行き過ぎだと思うので、慎重に議論する必要がある。

大きなポイントとして、保護者についてどのように規定していくか。不良行為少年の定義と補導の概念も問題となる。

補導については、福祉的な側面と警察的なやや強い指導の側面があるが、他の省庁との関係や少年法、児童福祉法との関係があるので、補導ということを切り口にして、どの射程で、どこまで煮詰めていくか。

法整備をしようとする最大の狙いは何か。非行情勢の悪化に対して、現状の補導では弱いから強めるのか、現状の補導の根拠が明確ではないから明確化することなのか。

事務局 両方であるが、特に立法事実としてお願いしようとしているのは前者である。最近の深刻な非行情勢に対応して、検挙という形だけではなく、未然防止という形で解決していきたいと考えた場合には、不良行為を繰り返す少年については、街頭補導を繰り返しても意に介さないし、保護者についても助言指導を受けてもらわなければならないと考えており、補導を法律上位置付けていきたい。そのために不良行為の定義が必要になってくる。

非行少年は少年法で、要保護少年は児童福祉法で規定されているが、更に手前の少年についても措置が必要という認識で検討をお願いしている。

委員 警察と警察が委嘱するボランティアと他の組織とのつながりをどこまで視野に入れるか。少年に対して働きかけるチームとしてやっていくのか、警察の入り口を広げる

ことにするのか、どちらでも良いと考えるが、狙いが不明確となっている。

また、他の組織との連携となると、法案を作るときに警察庁の単管ではなくなる。

事務局 不良行為少年に対する補導の手續の過程を明確にすることと、犯罪の予防について社会全体で取り組むための枠組みについて、一つの仕組みの中で整備しようとしている。

警察職員による声かけ、街頭補導が中核になるのは間違いないが、それだけでは非行は抑止はできない。補導した子ども達を支える社会の仕組みが整備されていないと、警察職員が行う街頭補導の意味がないので、警察職員が行う補導の手續について明確化するとともに、補導した後の少年について継続的に社会全体として支援することを明確化していく必要がある。その場合、社会全体としての仕組みは、必ずしも警察が前面に出るのではなく、市町村単位で支える仕組みがよいと考える。警察だけではなく、いろいろな機関が協力して活動できる枠組みを提供する必要がある。

いくつもの願いを込めて、トータルとしての非行防止法制を整備していくという構成になっている。

委員 事務局が、どこにウエイトを置きたいのかを聞いたかった。何か一つのことに絞らなければいけないということではなく、ウエイトを意識した上で書きぶり等を調整する必要があると考える。

事務局 入り口としての補導と社会全体として補導活動を支える枠組みについて同時並行的に整備するのが適当ではないかと考えている。

街頭補導は、基本的に一過性の性質があるが、特に今回の議論の対象となる少年については、発見した後、非行少年になる前に立ち直らせるために、街頭補導した後どうするのかということが昨年の鴻池委員会でも議論された。この部分については警察だけではなく、社会全体で継続的な補導を支える仕組みを考えていきたい。

委員 非行防止協議会は、本当の予防というよりは、不良行為の補導歴のある少年が非行に移る前に措置をすとか、凶悪犯や重要窃盗犯を犯した少年には補導歴がある少年が多いから、不良行為からの移行を阻止したい、再非行を防止したいという仕組みになっていると思うが、そう簡単にはいかない課題であると思う。

この協議会は、限りなくイギリスの少年犯罪チームのように近づける必要がある。中身が審議機関なのか、きちんとした実働部隊を持っているのかで全然違ってくる。つまり、きめ細かく個別に対応していかないと、みんなが揃ってやりましょうという

だけでは機能しない。その点を盛り込む必要がある。

制度化ということは分かるが、その前提に、現在のサポートチームを常設化し、警察、教育、児童福祉を必ず加えることにして、一つのオフィス内に朝から晩まで一緒にいて、意見交換をしていくシステムを作らないと、必要な時に集まって協議しましょうという考えでは、今と大して変わらない。

せっかく新たな法制度を作るのであれば、ここに踏み込まないと、不良行為を繰り返す少年を立ち直らせるということはそう簡単には行かない。

事務局 たまに集まる会議体というよりは、サポートチームの母体というイメージなのだが、各機関から集まって常設の事務局を作るということについては、それが理想型なのは御指摘のとおりだが、具体的には自治体の運用に委ねるしかないと考えている。

念頭に置いているのは、一つには内閣府で支援している少年補導センターで、関係機関からの出向も含めて、良い組織を作っているところもあるので、そこでサポートチームを作るのが良いし、そこまでできなくても、ここに事務局を置いて、呼びかければサポートチームができるという形にしたい。

予算措置が難しいが、長期的には、ただ今の意見のような方向で進めるのが理想である。

滋賀県に好事例があり、警察と教育、厚生労働部門が県の予算をとって市町村の補導センターに委託し、警察等の職員も参加して、実質的な立直り支援活動を始めている。

そういった取組みが全国的に広まればよいが、予算の問題もあり、県、市町村の首長の判断になる。法律ではそのようなことができるような枠組みを作っていきたい。

委員 年齢の下限が問題だと考える。従来の補導は中・高校生が中心だったと思うが、深夜はいかいたばこ等を考えると、小学生の問題が抜きにできない。

加害者が少年である犯罪の被害に小学生が遭う状況を踏まえると、被害に遭った場合の立直りという概念が重要であり、補導の概念の中に保護や立直りの概念を意識的に入れる必要がある。

小学校、中学校の先生は、5割くらいがボランティアに関して意識を持っているが、高校の先生は、15%位と低い。ボランティアに入る人は小学校のPTAの人が多い。

委員 補導の中に保護的な考え方をどこまで入れるか。補導は曖昧で広い概念で、捜査の端緒的な部分もあり、虐待されている少年を保護する意味での補導もある。

素案の補導措置は、かなり警察が中心に行うものを前提としたものだと思う。これをメインに置き、保護的な部分は別のシステムとするか、補導の中にもっと保護的なものを入れていくか、被害に遭った児童の保護をどうするか。補導措置の具体例の書き方によって左右されると思う。

複合的にやるべきだと思うが、警察だけでやるのか、警察とボランティアでやるのか、補導委員が入るならもっと保護的な部分を広げる方が良いのか、その場合、厚生労働省との関係はどうなるのか、問題となってくる。

委員 不良行為少年について、文部科学省でも資料を取り寄せたりするが、中・高校生はどの程度という数値は分かるが、小学生がよく分からない。深夜はいかい、喫煙についても小学生が増えているというが、その辺のデータがない。

事務局 昨年の補導人員で見ると約130万人のうち、小学生は約5,000人となっている。内訳では、深夜はいかい、不良交友が多く、飲酒、喫煙は少ない。

委員 立法事実についてだが、補導に携わっている人たちの権限が明らかでなく、現場としては困っている。その前提として非行に至る前段階で措置しないと、どんどん非行少年が増えていくだろうし、どんどん深化していったって悪くなっていく。だから補導の重要性をきちんと位置付けるんだと考えれば、警察の行う補導を中心にした権限を明確にする意義がある。

一方、各機関が一緒になって、不要行為少年のみならず非行少年も含めて、国民、地域が一体となって支えるという枠組みを作っていくと、となると警察のみならず、各機関のサポートが必要となる。

それを一つの体系に書き込むことが法制上うまくいくかが一つの論点となる。

先ほどの「責任」についても、親の責任の次に一般国民、関係機関とストレートに来ているので、親が目立ってしまっていると思う。やはり、一義的に子どもが一番近いところからきちんとケアしていくと考えれば、家庭、地域、学校、地域社会、子ども達が所属しているいろいろなグループがある。その次に自治体があって、最後に国民の責任という重畳的な重なりがあるのであって、その中で、少年に対する責任なり責務なりを位置付けていかなければならないと考える。

親の後に一般国民では、親は何をやっているのかという議論になると思う。

重畳的な仕組みをどう作っていくのかを考えていく必要があるのだと思う。ただし、その場合、補導というものを明確にしていくという現場のニーズからは離れて、だん

だん話が大きくなっていくから、実現できるのかという印象を受ける。

補導権限を明確にするというシステムと地域社会の中で不良行為少年等を立ち直らせていくシステムを作るのとは二本立てにするということも考えられる。

委員 補導の前提となる不良行為の概念については、単なる犯罪抑止や非行防止だけでは捉えられない。

立直りのシステム作りでは他省庁とのすり合わせをする必要がある。

滋賀の例の補導センターは、警察主導のものか。

事務局 市町村の補導センターであり、県の関係部局が予算をとって、それを市町村に委託して、人も出して応援してやる形となっている。

委員 そこまでやればよいが、総務省との関係で、そこまでこの法律で書けるかという問題がある。

事務局 予算をどうするかまでは法律には書けないであろう。市町村の機能として組織を作って、そこでは、いろいろなことができるということは書きうるのではないか。

この法律で書けるかはともかく、児童福祉法改正案の地域要保護児童対策協議会という例があるので、決して受け入れられない仕組みではないと考えている。

委員 「補導」のイメージが、少年法の範疇のことなのか、児童福祉法等の範疇のことなのか。両方とは別の次元であるとの説明は受けたが、補導を受けるということはレッテルの一つになってしまうのかという不安が一般人にはあると思う。一般的な国民からすれば、補導を受けることは不愉快だろう。ただ、児童福祉法の観点からは何らかの保護をしなければならない少年ということになる。

「補導」、「保護」、「責任」のニュアンスや意味が難しいと思うが、レッテル化や非行少年を作っているという話ではないということが、どこかに窺えるようにしていくべきと考える。

素案の少年の補導に関する法制を定める目的・必要性にも書かれているが、保護処分や要保護児童に対する措置とどう違うのかを分かるようにしていければよい。

委員 素案の補導措置の中身を見ていくと、法律が無いとできないのは、当面は一時預かりと一時保護だけかと思うが、将来的には、何度も補導されている不良行為少年に対しては、指示や命令を出すといったハードな措置も法制上は可能と思われる。

事務局 不良行為を繰り返してどうしようもないという場合には、少年法の措置につなげることができればよいと考える。

委員 一般社会では、補導という言葉で大人でいう検挙と同じ意味に使うときがある。

事務局 以前には、刑事事件として処理した少年もすべて補導という言葉を使っていた時期があった。その後、整理して、犯罪少年については検挙という言葉を使い、犯罪行為に当たらない少年の場合には補導という言葉を使っている。その意味で、補導という言葉は幅広い概念である。

委員 世の中で、かなり使われている補導の概念は、検挙の意味、大人であれば逮捕して検挙する意味の補導になっている。一方で、犯罪以外の意味で補導を使っている場合もある。そういったことを整理する意味でも、この法律が生きてきて、補導とはこういう意味で使うということを明確にする必要がある。

事務局 触法少年にも補導という言葉を使うことから、混同される危険性はあるかもしれない。

委員 不良行為少年に対する社会のスタンスをはっきりさせることは重要なことである。

事務局 韓国では善導という言葉を使う。レッテルを貼るのではなく、良い方向に導いていこうということで、意味としては善導なのだが、今の時代に善導という言葉はなじまないようにも思うので、どのような言葉を使うか苦慮しているところ。

委員 ところで、今後のタイムスケジュールはどうなるのか。

事務局 今日の議論を踏まえ、今回の素案を修正したものを次回の議論に図った上で、中間報告の段階で世間の公表して、パブリックコメントも求めていく段取りで考えている。

委員 素案では、学校について責務が書かれていないが、どのように考えているのか。

事務局 学校については、教育関係の法体系があり、そこに明記されていると考えているので、ここでは触れていない。連携をとる主体としては考えており、学校も当事者となって欲しいと考えている。

少年非行防止ボランティアに関しては、教職員、保護司、児童委員を挙げており、保護司、児童委員については、法令で正式な任務とされている一方でボランティアとしての立場もある。教職員も街頭補導など学校の外での活動は、正式な任務の場合もあれば、ボランティアとしての場合もあると考えられる。少年補導センターの少年補導委員は学校の先生も多く、ボランティアの形で活動していると聞いている。