

少年非行対策のための提案

平成 15 年 9 月

国務大臣 鴻池 祥肇

はじめに

現在、全刑法犯のうち4割が、そして街頭犯罪のうち7割が少年犯罪となっており、数値の上では、少年犯罪は戦後第四のピークを迎えたといわれている。さらに、件数だけでなく、犯罪の質の面でも、本検討会成立の直接の契機となった沖縄の中学二年生による殺害事件や長崎の12歳の少年による男児誘拐殺人事件など、少年犯罪の凶悪化・低年齢化が進んでおり、14歳の少年による神戸小学生殺人事件が起きた平成9年以来毎年約2000人の少年による凶悪犯が検挙されている。

治安の悪化に対する不安感が増す中、特に少年犯罪への対応が、今、政府に強く求められている。しかしながら、少年犯罪の増加や凶悪犯罪の高止まりなどの事実をみると、政府は、神戸小学生殺人事件などの過去の少年犯罪から教訓を得て十分な対策を行ってきたとはいえないと思われる。

少年犯罪の問題については、その原因は社会にあり、少年は加害者であると同時に被害者でもあるなどといわれてきた。確かに、戦後旧少年法が施行された昭和20年代は少年非行の主役も「生存型非行」であったとされ、経済的貧困という社会生活が少年犯罪に反映していたかもしれない。しかし、現在の少年犯罪・非行の中心は「非社会型」「遊び型」非行といわれ、無力感からのがれるために享乐的雰囲気身を委ね、弱者をいじめることが特徴であるといわれている¹。学歴社会や享乐的環境を作りあげる経済活動の自由化という社会の影響や家庭崩壊といった問題もあるかもしれないが、戦後に旧少年法が作られたときと同様の意味で、社会が悪い、そして少年は加害者であると同時に被害者でもあるといえるのか疑問があると言わざるを得ない。

少年犯罪・非行の対策も、このような、従来の考え方の延長で行ってきたた

¹ 澤登俊雄「少年法入門(第2版補訂)」有斐閣(2003年)

めに、過去の悲惨な事件から教訓をえることができなかつたのではないかと思われる。また、青少年の健全育成に重要な役割を果たすはずである教育についても、このような少年犯罪や非行の増加といった事実を前に、よき節度などを教えた過去の教育を含めた見直しというものが議論されるべき時期に来ていると思う。

少年法第 1 条では「この法律は、少年の健全な育成を期し、非行のある少年に対して性格の矯正及び環境の調整に関する保護処分を行う……」とされている。これは過ちを犯した少年を保護することが、少年の最善の利益であるということの意味するものと考えているとされている。もちろん「性格の矯正及び環境の調整」には自己の責任を自覚させることも含まれるが、検討会では加害少年には「罪の意識を持っているのか疑問がある者」が少なくない、加害少年の親が無責任で、責任を回避したり転嫁することが多いとの意見もあった。つまり、保護という枠組みのままで、親も含め自己責任を自覚することには無理があり、「罰」という形であるかどうかは別としても、なんらかの形で「悪いことをした」ということを加害者に積極的にわからせる必要性は高いといえる。

また、少年法自体も保護を目的とすることから直ちに軽い処分をすることを予定しているものではなく、少年にとって常に有利かというと必ずしもそうとはいえない場合もある。これは検討会で出た意見であるが、例えば、20 歳を越えて軽微な犯罪を犯した場合には執行猶予になるのに、19 歳で犯したため少年法により長期にわたる「保護処分」になる可能性があったり、保護という名の下に、犯罪を犯さなくても虞犯少年として処分される可能性もあるのである。

少年犯罪・非行に対しては、少なくとも欧米では、「少年保護」とならんで「少年犯罪から公衆を保護」することも重要であるとの考え方が強まっている。特に、我が国の少年法が範としたアメリカでは、少年法の目的そのものを変更し、少年保護の目的に加え、少年による犯罪からの公衆の保護と、少年に自己の行為に対する責任を自覚させることを明記する修正が多くの州でなされた²。また、同時に、少年保護から適正手続きの下で事実を明らかにするという流れも見られる。現在の少年法は、少年の保護のため情報はなるべく公開しないとの原則

² 松井茂記「少年事件の実名報道はゆるされないのか」日本評論社(2000年)

をとっている。例えば、審判は非公開(少年法第 22 条第 2 項)とされ、記事等の掲載も禁止されている(少年法第 61 条)³。しかし、検討会では、否認事件が多くなっている中で、証拠を確保し事実を明らかにすることは少年のためにも必要であるとの意見もあった。また、過去の少年事件から教訓を得ていないのではないかということについては前述したが、過去の事件を教訓にし、犯罪予防や子育て不安を解消するには事実解明のための情報が必要であるとの意見も検討会ではあった。

「少年保護」とならんで「少年犯罪から公衆を保護すること」を少年法の目的とすることや少年法の「非公開原則」を見直すことについては、国民の十二分な議論が必要であり直ちにできるものではない。しかしながら、現行少年法の目的にある「性格の矯正及び環境の調整」の手法については、もはや従来の考え方の延長で行っていき国民の治安維持に対する期待には応えられないと思う。国民の少年犯罪・非行に対する危機感に比べると、以下で述べる提言内容は、小さな改善にしか見えないかもしれないが、今までとは異なる多くの発想を加えたものであると考えている。

1. 少年問題への早期対応

少年犯罪が起こる前には必ず前兆行動があると指摘されている。また、厚生労働省の調査では、児童自立支援施設入所者全体の約 6 割、国立の施設では約 8 割が児童虐待の被害者であるとされているなど、犯罪・非行少年は家庭にそもそも問題を抱えているとされる。このように外部から認識できる予兆があるのであれば、犯罪・非行にいたる前に手を打つことは、万能ではないにしろ可能であり、まず、行われるべき施策である。そのため、以下の提言を行う。

補導について

補導される少年は、不良行為少年、非行少年であるが⁴、このうち刑罰法令に触れる行為をしなくても少年法上の保護処分がなされるのは虞犯少年である⁵。

³ これら非公開原則に対して、平成 12 年改正は被害者等による記録の閲覧及び謄写の例外を認めた

⁴ 非行少年は、犯罪少年、触法少年、虞犯少年に区別される

⁵ 虞犯少年とは、保護者の正当な監督に服しない性癖にあること、正当の理由がなく家庭に寄り付かないこと、犯罪性のある人もしくは不道徳な人と交際し、またはいかがわしい場所に入出入りすること、自己または他人の徳性を害する性

虞犯少年として警察が送致・通告する少年の数は減少してきている(平成 14 年約 1800 人)が、これには「ある程度具体性をもった犯罪の蓋然性が認定できないかぎり虞犯とされない」と決定されたこと⁶が影響していると考えられ、この決定が虞犯少年補導を萎縮させており⁷、虞犯少年の取り扱い基準・手続きをより明確にすべきとの意見もある。しかし、一方で、警察が補導する不良行為少年は平成 14 年では約 112 万人ときわめて高い件数となっており、その中心は深夜徘徊(約 47 万 5000 人)である。警察職員の数に限りのあるかぎり、警察職員による夜間の警ら活動や補導活動については限界がある。虞犯か否かではなく、補導の「量」を増やすことが非行防止の第一歩となることは確実である。そのため、現在でも学校関係者や補導員などがパトロールに同行することなどが行われているが、学校関係者が補導をすると「教師が警察に生徒を突き出した」などとの批判を浴びたとか、補導員が家庭に連絡すると「どのような権限があるのか」と言われた例もあったという。補導活動を強化するためには、深夜徘徊している少年に声をかけ家庭に連絡することができるような民間ボランティアを増やす工夫(例えば、補導員の公募と研修)をするとともに、補導活動について条例を含め法的に明確な位置づけを与えるべきである。また、警察職員の補導活動についても現在は補導後の手続きを含め明確な規定を欠いている。警察職員の補導活動についても同様に明確な法的な位置づけがなされるべきである。

居場所づくりと家庭への介入

また、補導の中心が深夜徘徊であることは前述したが、それは、少年たちの居場所が学校や家庭にないためであるとの指摘が検討会でも多くなされた。補導された後、補導員が家庭に連絡しても「子どもの非行にあまり関心がない者が増えた」「非行の原因を責任転嫁する者が増えた」「仕事を理由に迎えに来ない」といったこともアンケート結果に現れているが⁸、このような家庭では何度補導しても効果はないだろうし、家庭で児童虐待を受けているのであればなお

癖のあることが認められること、の事由があって、その性格又は環境に照らして、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をする虞のある少年をいう(少年法第 3 条第 3 号)

⁶ 名古屋高決昭和 46 年 10 月 27 日(家裁月報 24 巻 6 号 66 頁)

⁷ 前田雅英「日本の治安は再生できるか」筑摩書房(2003 年)

⁸ 警察庁「少年を取り巻く状況等に関するアンケート調査(2002 年 3 月)」(平成 14 年「警察白書」より)

さらである。他方、警察官が不良行為少年のための居場所としてサッカー・チームを作り立ち直りのきっかけとなったとの例や中高の連携した合同部活動などで目的意識を持たせたため問題行動が減少した例⁹もあるという。このような居場所作りが補導前のみならず、非行後、保護措置後も必要である¹⁰。そして居場所づくりは、地域全体として取組まなければならない、行政だけでは「箱」作りに終わりかねない。地域のNPOなどとの連携により、ソフト面の充実が求められる。

居場所、そして規範意識を醸成する場としての家庭が崩壊しているような場合は、保護措置として家庭に介入することが必要である。児童福祉法(第27条)や少年法(第25条の2)でも保護者への訓戒等の指導ができることとされているし、保護処分前の試験観察中に親に対する働きかけは、実際には行われているという。しかしながら、親が表面的でなく心から指導等に従うことは少なく実効性に乏しいとの指摘が検討会ではあった。このような問題家庭を発見し積極的に介入していく必要がある。家庭への介入に対しては、自発的な対応が望ましいことはいうまでもないことから、まずできるだけ介入の程度が低いと思われるNPOなどによる民間支援から段階的に行い、その後、行政的な介入(例えば、再教育プログラムへの誘導¹¹)に進み、最終的には、実効性の確保のために司法命令的な介入(カウンセリング受診命令など)ということについても考える必要がある。

関係者の連携したサポート体制の構築

少年非行の問題については、本検討会の参加メンバーからみてもわかるように、学校、警察、福祉、補導員、保護司、家庭裁判所、民間ボランティアなど多くの関係者がかかわっている。文部科学省の調査によると平成14年度に児童生徒の学内外での暴力行為の件数が2年連続で減少しているとされているが、その減少の要因として、文部科学省は、警察などの関係機関との連携強化など

⁹ 日本経済新聞 2003年8月23日(文部科学省「平成14年度の生徒指導上の諸問題の現状について(速報)」(2003年)に関して)

¹⁰ 保護措置後の居場所については後述

¹¹ 児童虐待の防止等に関する法律(平成12年法律第82号)第11条では、児童虐待を行った保護者について、指導を受ける義務が課され、指導を受けない場合には、知事に指導を受けるよう勧告する権限が与えられている。

を挙げるとともに、自治体の取り組みとして、精神科医、臨床心理士、警察官らが特別チームを編成し暴力やいじめが深刻な学校を支援したことなどを取り上げている¹²。また、少年院では少年に関する情報交換が職員間で密であるため、問題行動はないとの検討会での意見もあった。これらの例からもわかるように、少年非行に対しては、関係者が連携しチームとなって対応していくこと、特に少年に対する情報を共有し、相互に連携をとりながら対応を考えるという仕組みづくりが必要であるということが検討会では何度も指摘された。文部科学省では、サポート・チームのモデルを作り、情報交換による連携から対処行動への連携を進めているが、このような取り組みを一層進めるべきである。このような取り組みは、問題行動の早期発見・対応のみならず、親の学校への反発を緩和したり、学校がすべての問題解決に当たらないといけないのではないかと、いう危機感の緩和といった副次的な効果も期待される。ただ、サポート・チームなどによる情報交換が進んでいないとの意見も一方で検討会で出された。これは関係行政機関が横並び意識で運営され、どこがリーダーシップを執るかがはっきりしないからではないかと思われる。少年のためのサポート・チームづくりが役所の自己満足のためのものとならないことが必要であり、関係行政機関の枠を乗り越えるためにも、法制化などの方策を検討すべきである。また、「学校・警察連絡協議会」に補導員を積極的に参加させるようにすることや「少年補導センター」の相談機能の強化など既存の組織の再活性も必要である。

このような関係者の連携には、情報の交換が重要であるが、関係者、特に行政機関相互の情報交換については、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(平成 15 年法律第 58 号)等により、利用目的以外の提供について制限がなされている(法第 8 条第 2 項第 3 号)し、公務員の守秘義務との関係もあるとの指摘も検討会でなされた。少年非行問題への対応方法の特性から本条項については弾力的に解釈されるべきであるし、必要であれば法的な整備も行うべきである。

2. 少年による犯罪が行われた場合の対応¹³

¹² 日本経済新聞 前掲注 9

¹³ 虞犯についての処置は除く

犯罪が発生し、犯人が少年であることが判明した場合には、現行法では以下のような手続きがとられる。犯人が14歳未満(触法少年)の場合には、刑罰の対象とならず、一部の特異な事件は家庭裁判所に送致されるが、ほとんどは児童福祉法上の措置(児童自立支援施設への入所、里親への委託等)がとられ事案は終了する。犯人が14歳以上の場合には、家庭裁判所に送致され、家庭裁判所では、審判自体を開始するかどうかを決定し(一部の凶悪事件については検察官に事件を逆送し刑事手続きがとられる)、審判を開始した場合には、保護処分(保護観察、児童自立支援施設等送致、少年院送致)とするか、処分しない(不処分)かが決定されることになる。

最近の少年事件の低年齢化に対しては、犯人が14歳未満の場合の処置、刑事責任年齢の引き下げが問題とされる。また、少年事件の事実については、少年保護のために非公開が原則とされているが、少年事件の事実解明、捜査上の必要性等のための情報開示は必要な場合もある。これらについて以下の提言を行う。

触法少年の扱いについて

少年事件でも犯人が14歳以上の場合には、警察が捜査を行った上で、最終的には家庭裁判所に送致される¹⁴。警察はもともと捜査機関であるため、証拠の確保等により当該事件の事実関係の解明だけでなく、当該犯人が関係した他の事件の解明も可能である。一方、犯人が14歳未満(触法少年)の場合には、事件が警察によって発見されたとしても刑事事件とされないため、重大事件であっても、警察は、搜索、差押えなどの物的な強制処分や犯人に対する身柄確保はできず¹⁵、せいぜい任意で事情聴取を行った上で、児童相談所に通告することしかできない。児童相談所から少年が送致された家庭裁判所は、少年の保護処分を決定するために、通告された事実を中心に少年の家庭環境を含めた事件について調査することになるが(少年法第8条)、それは、現行少年法の建前としては、少年の保護のための調査という側面に力点があり、捜査官が行う捜査とは自ずから異なる。しかしながら、最近では、少年事件についても否認事件が多くなっ

¹⁴ 禁錮以上の刑に当たる罪については、検察官を経由することになる

¹⁵ 児童福祉法による一時保護が可能なのである

てきており罪の意識を自覚しない少年が増えているとされる。少年法の目的である「性格の矯正」につながる自己責任を自覚させるためにも、十分な捜査あるいは捜査に準じた調査により証拠を確保し、事実を十分解明することが罪を認識させることにつながる。また、正確な審判のためにも証拠の確保は必要である。このことは少年自身の利益にもなる。このような手続き重視の流れは世界的なものであるとの指摘が検討会でもなされた。現行少年法でも、家庭裁判所は、実際の事件に関する、検証、押収又は捜索をすることができ、その際、警察官等に必要な援助をさせることができる(法第15,16条)とされているが、捜査機関ではない家庭裁判所の調査能力には自ずと限界がある。

一般事件として捜査を行っていた警察が、犯人が14歳未満であるとわかった途端に、手を引かざるを得ないということは、関連事件の解明なども中途半端なものとなり、事件地域の住民の不安感は解消しない可能性がある。現行法の運用として、少年法第16条による援助規定を事実の解明という側面で活用してもよいが、より根本的には、触法事件についても警察が捜査あるいは捜査に準じた調査を行えるようすべきである。

刑事責任年齢の引き下げの是非

少年犯罪は14歳から17歳が中心であり、触法事件への対処が十分であれば刑事責任年齢の引き下げの必要性は少ないといえる。長崎の12歳の少年による男児誘拐殺人事件など特異な事件だけをとりあげ、結論を急いだ議論をすべきでない。少年の精神的な成熟度などを含めた根本的かつ冷静な議論が必要である。少年法適用年齢についても同様である。

少年事件の情報の開示

前述のとおり、現在の少年法は、少年の保護のため情報はなるべく公開しないとの原則をとっている。しかしながら、事実究明は、加害少年に責任を認識させることになるとともに、誤処分を避けるなど少年自身のためにもなる。さらに、事実を明らかにすることは、過去の事件を教訓とし犯罪予防や子育て不安を解消することにもつながり、当該事件だけでなく少年事件全体の問題解決につながる面も多いと考える。このため、神戸小学生殺人事件以来、家庭裁判

所も社会的関心を集めた事件については、少年法の趣旨に反しない限度という制約の中で、審判の決定の骨子、処分内容・理由等について公開する方向での運用がなされているという。このような情報開示への動きは促進すべきであり、家庭裁判所の審判結果は一定の限度はあるにしても公開すべきである。

また、処分がなされた場合だけでなく、審判が不開始あるいは不処分となった場合についても、事件の性格によっては、地域に戻る少年の情報をフォローすべき場合もあると考えられる。このような情報の公開は、提供を受ける機関の権限の問題など一層困難な問題も含むが、保護観察官、警察職員、児童相談所職員など公務員にのみへの情報提供など一步踏み込むことが必要ではないかと考える。

さらに、少年事件の情報公開は、民事裁判による、親の監督責任を問う場合にも有効な手段となる。少年犯罪自体は、もちろん親の犯罪でなく、少年法の範囲内で少年自身に対して処分がなされることになるが、親については、別途、道義的責任のみならず民事の監督責任が生ずる場合がある。民事的な手段を通してでも親に子育ての責任を問うことは、規範の回復に少なからずつながると考える。民事裁判は被害者側の証拠収集が困難であることから、少年審判事件の証拠の閲覧・謄写は有効な証拠収集の手段となる。平成12年に改正された現行少年法第5条の2では、被害者等が損害賠償請求等を行う場合であって、少年の健全育成への影響、事件の性質等を考慮して相当と認めるときは事件の非行事実についての記録の閲覧・謄写ができるとされているが、その適切な運用が期待される。

観点は異なるが、情報の開示については、捜査上の必要性も大きい。例えば、凶悪な犯人が逃亡している場合に、犯人が少年だからといって容貌等を公開しないことは、更なる犯罪を引き起こす可能性を大きくする。少年事件の公開手配については、現行の規定でもできなくはないと思われるが、運用上過度に萎縮しているのではないかと意見もある。このような運用がなされているのであれば早急に見直すべきである。

簡易送致の問題

新聞記事によると、ここ数ヶ月だけで、埼玉、岐阜、神奈川県警において、

少年事件の処理の放置が見つかった¹⁶。事件自体は許されるべきことではないが、処理しなければならない少年事件が多くなってきていることの現れではないかと思われる。少年事件は、全件を家庭裁判所に送致することとされているため(全件送致主義)、警察にとっては非常に手間がかかる作業を要する。ただし、少年事件にも、捜査した事件が軽微であり、当該少年の性格・環境などから判断して、保護処分などを必要としない場合と考えられ、検察官・家庭裁判所が指定したものについては、一ヶ月ごとに一括して検察官・家庭裁判所に送致できることとされている簡易送致という制度がある。簡易送致は事件の処理を効率化し、重大事件や真に必要な少年に対する指導などに警察の資源を投入することができるが、一方で、審判不開始を前提とする制度であるため、少年に対する感化力に問題を生じさせるのではないかと懸念の声もないではない。成人の刑事事件では、事件を検察官に送検せず実質上の手続きを警察で終わらせる微罪処分という制度が定められている。これは警察の感化力を信頼したものである。少年の審判不開始に対する意識、警察の少年に対する感化力・指導力などを踏まえ、簡易送致の要件を見直すべきか早急に検討を行うべきである。

3. 審判・処遇の扱いについて

前述のように、少年の刑事事件は全件が家庭裁判所に送致される。家庭裁判所に送致された後の処置をみると、平成14年では、審判不開始が72%、不処分が10%となっている。もちろん審判不開始、不処分となるのは、それまでの手続の過程で少年が改心し手続が不要となったとされていることが建前であるし、不開始、不処分となる過程で、家庭裁判所が面接などを通じ十分な保護的な措置を行なった結果であるとの意見も検討会では出された。しかし、実質的な処分を受けないようにするマニュアルが犯罪少年、非行少年の中で回覧されている事実があることも検討会の意見にあった。このような例から考えると、現在のように処分を行わないことが一般化していることが、少年に対する犯罪の抑止効果を失わせている面があるのではないかと考えられる。また保護処分とされてもそのほとんどは保護観察とされ、家庭裁判所に送致された少年

¹⁶ 日本経済新聞 2003年6月17日、6月24日、8月6日

の 95%は少年院等の施設に送致されずに地域社会で立ち直りを模索することになるのである。地域社会のつながりが薄くなり、地域社会における教育力や規範意識醸成力が低下している中では、処遇のあり方についても検討すべき課題が大きい。そこで以下の提言を行う。

施設処遇の強化

もちろん少年院は刑事施設ではなく健全な生活習慣を身に付けるとともに、各種教育が行われる施設であるし、児童自立支援施設は不良行為をなし、またはなす虞のある少年を入所あるいは保護者の下から通所させて自立を促す福祉施設である。つまり、これらの施設は罰を与えるための施設ではなく、ここにいたからといって責任を果たしたというわけではないというのが建前である。

少年院では、少年を収容して諸外国からも注目されるほどの強力かつ濃密な指導、例えば、生活面では、悪い少年同士が情報交換できないようにする工夫としてみだりな私語を禁止するといったことを行っている。そのため、高い教育力があり、少年院を出た少年の再犯率は低いとされている。また、少年院の定員に対する収容人員の収容率は 89%(平成 14 年末)である¹⁷。少年に対する教育効果及び抑止効果の観点からも少年院での処遇の強化を高めるべきである。ただ、少年院に入ってくる少年の増加に比して職員数の伸びは低いなど少年犯罪の実態と行政の動きが乖離している。このような行政のあり方は非常に問題である。

少年院については、現行法では 14 歳以上の少年しか入所できないことになっている(少年院法第 2 条)。このため触法少年は、犯罪が重大であっても、少年院での処遇は不可能である。たまたま年齢が 14 歳未満であったというだけで教育効果の高い少年院での処遇を否定すべきでない。年齢で対応を分けるのではなく処遇の必要性での弾力的対応ができるように少年院に入所できる年齢の引き下げ、あるいは触法少年だけの施設の設置ということも考えてもよい。

児童自立支援施設は、児童福祉法で規定される福祉施設であり(児童福祉法第 44 条)、小舎により夫婦が住み込みで少年を指導する開放型の施設であることが

¹⁷ ただし、長期収容の施設は過剰収容との問題も一方であることは事実である

特徴となっている。この施設を、少年法の目的である「性格の矯正及び環境の調整に関する保護処分」のための施設として利用することについては大きな異論があるであろう。しかし、施設の機能自体は、生活指導であり少年院と大差はない。これらの施設が少年院とともに、非行少年に対して十分な機能を果たすのであれば、これら施設による処遇を行うことは、保護観察の処遇より、指導効果は高くかつ非行・犯罪抑止の効果も高められることができると思われる。

しかしながら、児童自立支援施設への入所といっても、児童自立支援施設自体の維持、職員の確保も困難となっており、小舎から大舎、夫婦住み込みから交代制へと、きめ細かな指導自体ができにくくなっているという。このような現状では、施設入所という名前はついていても、その機能は十分には果たされていないといつてよい。特に、非行度の高まった少年の場合には、これらの施設での更生保護は無理であろう。また、開放型施設の場合には、少年が逃げ出し易く、一旦逃げ出すと、保護者が施設に戻すことを拒否する例もあるとの意見が検討会であった。児童自立支援施設の活用のためには、全国に2ヶ所しかない国立施設に附属されている、行動の自由の制限が可能な施設を充実する必要がある。さらに指導の充実のためには、国公立・私立施設を問わず、専門家の導入、少年院で使われている効果のある指導方法の取り入れなどによる指導力の強化が必要である。

保護観察の改善

我が国の保護処分の大半は保護観察である¹⁸。保護観察は保護観察官という更生保護の専門家の下でなされるが、全国に1000人程度しかいない。そのかわりを、全国で約5万人の保護司が成人犯罪者も含め7万件(環境調整も含めると10万件)もの事件を扱っている。保護司は保護処分としての処遇を通じた少年犯罪予防はもちろん地域における少年非行問題全般に積極的な関係を持つことが必要であるといわれている。しかしながら、社会のつながりが薄くなっている中で、保護司の高齢化問題や、保護司の中にも、地域における少年の健全育成のための協議会等に参加しないなど積極性に欠ける者がいるなど、制度を改善す

¹⁸ 保護観察の具体的内容は、一定の住居居住、善行保持、犯罪性のある者・素行不良者と交際しないこと、転居・長期旅行には許可を求めることなどの遵守事項を守るようにと指導・監督すること。

べき点が多い。例えば、戦後から BBS (Big Brothers & Sisters) 制度など保護司とともに、民間ボランティアが保護司の活動に参加する仕組みもあったが、地域のつながりが薄くなるなかで、保護司との信頼関係の醸成ができていないことや保護司との連携が十分でないなどその活動は停滞しているという。保護処分の中心が保護観察である限り、意識の高いボランティア団体などとの連携により、地域の教育力を高めるような方向で保護司などの活動を活発化させる必要があり、保護司の選考方法も含め検討すべきである。

処遇の多様化

保護処分は、少年院送致、児童自立支援施設または児童養護施設¹⁹送致、保護観察だけが制度上規定されているが、これまでも、少年の非行性や置かれている環境に応じた適切な処遇が家庭裁判所ではとられているという。例えば、試験観察期間中に特別養護老人ホームや保育園でのボランティアなどの社会奉仕活動に従事させることなどもなされている。この社会奉仕活動への従事については、諸外国でも少年の改心にかかなりの有効性があるとされている。社会奉仕活動への従事は家庭裁判所調査官との信頼関係ができた後にボランティアとしてやらせてはじめて効果がでるものであるから命令的にやらせることは効果が少ないのではないかとの意見も検討会ではあったが、効果があるとされるものは、どのようなかたちでもとにかく行ってみることが非行防止の第一歩となると考える。また、社会奉仕活動もサンクションの一部と考えさせることも必要かもしれない。社会奉仕活動に従事させる際には、事故が発生しないための工夫、協力機関の確保、少年のみならず親にも参加を行わせるなどの工夫、不良少年のグループ化を防ぐことなど効果のあがるような各種工夫がなされることなどの前提条件が整うことが必要であるが、その上で、保護処分の執行の過程で社会奉仕活動を命じて行わせるような仕組みを考えるべきである。

また、家庭裁判所で試験観察期間中に社会奉仕命令活動を行わせているとの例があることは上述したが、これは、試験観察期間中の社会奉仕活動で改心がみられたら、その後、保護処分がなされないかもしれないということも意味す

¹⁹ 保護者のいない児童、虐待されている児童、その他環境上擁護を要する児童を入所させ、これを養護し、あわせてその自立を支援することを目的とする施設。

る。これは刑法でいう執行猶予の処分に近い。試験観察期間や保護観察期間を通して、遵守事項を守らない場合には、処分というサンクションがなされるという執行猶予的な考え方でこの制度の運用も考えるべきである。

処分後のサポート体制の強化

少年院、児童自立支援施設を出た後に家庭に戻ることが難しい少年をサポートしなければ、少年たちは、また以前の不良グループ仲間や暴力団にさえ戻ってしまうことがあり、せつかくの保護措置が意味を失う。このため、更生保護施設や自立援助ホームなどの充実を行うべきである²⁰。

また、非行や被害者の問題に対して親や教師などがその事実に対して向き合うことが本当の問題の解決となるが、実際の事件を見ていると、その勇気が出せないがゆえに、親や教師の指導を通じた規範意識というものが少年に生まれず、更生が図られていないように思われる。事実に向き合う勇気は個人の問題ではあるが、ボランティア組織による活動がそれを手助けしている例も検討会で示された。このような動きについても政府は必要な援助を行ってよいと考えられる。

4.被害者との関係

被害者との関係については、平成 12 年の少年法改正で、被害者等による記録の閲覧及び謄写(第 5 条の 2)、被害者等の申出による意見聴取(第 9 条の 2)が認められ、また、裁判官、家庭裁判所調査官の意見聴取も実際には行われているという。しかし、否認事件が多くなる中、事実を明確にすることの必要性が高まっていること、被害者の事実を知りたい、加害者の弁明に反論したいとの被害者側の気持ちには十分応えていないとの意見が検討会で示された。これは少年審判自体が保護のための制度であることや家庭裁判所が通常裁判所と物理的にも異なる審判廷であることも要因としてあるのではないかと指摘が検討会で示された。平成 12 年の少年法の改正時期とほぼ同時に、犯罪被害者の保護を図るための刑事訴訟法等の改正がなされているが、上述のような点にかんが

²⁰ 少年院の場合には、出院はほとんどが仮退院であり、その場合少年は保護観察の対象となる。少年院出院の場合には、処遇の一層の強化という観点から、これらの充実が必要ということになる。

み、家庭裁判所には、犯罪被害者の気持ちに配慮した少年法などの運用を期待する。

加害者の被害者に対する謝罪は、罪を悔い改めることの基本である。ただ、謝罪を強制することは意味がないし、法的にも困難な面がある。強制しても悔い改めたかどうかわからないし、また、加害者も被害者へ謝罪したくても被害者が加害者と面会したくない場合もあるという。実際には、謝罪の段取りづくりといったことから行わなければならない。このようなことも家庭裁判所に期待すべき機能でないかと思われる。それに関連して、世界的には修復的司法との考え方があり²¹²²、修復的司法活動によって犯罪が大幅に減ったという研究もあるという²³。このような制度が我が国にも応用できるか検討すべきである。

5.おわりに

本報告書は、内閣総理大臣、内閣官房長官からの指示を受け私が主宰することになった「少年非行対策のための検討会」で議論された内容を踏まえ、私の考えに基づき整理し、取りまとめたものである。このため、本報告書の内容は、検討会の委員の総意を取りまとめたものでもないし、まして政府の見解でもない。また、検討会の時間の制約から、少年非行対策のすべての論点を取り上げることはできなかつたし、議論をしたが十分でないと判断したものについては割愛してもいる。例えば、我が国社会の国際化に伴い急増している来日外国人少年による犯罪の問題について、外国人労働者の受け入れのあり方やその子弟の教育、福祉等との関係などは十分議論できなかつた。そのように不十分なものであることは知りながらも、最近の少年犯罪の状況を憂い、あえてこの報告書を世に問い、国民的な議論の参考としたいと考えた。取りまとめた責任については、一切、主宰者である私にある。本報告書についての有意義な議論を期待したい。

²¹ これまでの裁判は、国家がその処分を一方的に決定するものであったのに対し、そこに被害者との関係を取り込もうとの試み。これは、第一に犯罪被害者の原状回復を、第二に犯罪者に犯行の理由を説明させ、同時にコミュニティへの復帰を可能にすることを目的としている。被害者ら当事者との関係を修復してこそ、加害少年の教育や更生につながるという新しい考え方に基づく。ただし、加害少年の謝罪や反省を促し、被害者感情の回復が予想される半面、罰を求める被害者による厳罰化を求める危険性もあるという。

²² 1999年のイギリスの「少年司法および犯罪証拠法」などは、裁判制度のなかに修復的プロセスを折り込んでいる。

²³ 「POLING TODAY」(2000年冬号)

最後に、本報告書の取りまとめの過程で、少年院、児童自立支援施設を訪れ、崇高な仕事に携わっている方々の姿に接することができたことを申し添えたい。

国務大臣 鴻池 祥肇

少年非行対策のための検討会構成員及び協力者

(関係行政機関委員)

大坪	正彦	内閣府審議官
山本	信一郎	内閣府政策統括官(総合企画調整担当)
瀬川	勝久	警察庁生活安全局長
樋渡	利秋	法務省刑事局長
田中	壮一郎	文部科学省スポーツ・青少年局長
伍藤	忠春	厚生労働省雇用均等・児童家庭局長
岩田	喜美枝	前厚生労働省雇用均等・児童家庭局長

(有識者委員)

飯田	英男	関東学院大学教授・弁護士
井内	清満	千葉南警察署少年補導員・少年指導委員
志村	文穂	東京都江戸川区立南葛飾第二中学校校長
津崎	哲郎	大阪市中央児童相談所長
津富	宏	静岡県立大学助教授
原口	幹雄	東京家政学院大学教授
前田	雅英	東京都立大学教授・法学部長

(協力者)

原	哲也	警視庁生活安全部少年育成課長
松村	徹	最高裁判所事務総局家庭局第二課長
岩田	昌司	全国保護司連盟副会長
武	るり子	少年犯罪被害当事者の会代表
能重	真作	「非行」と向き合う親たちの会代表
羽生	健二	民放連報道問題研究部会幹事 (東京放送報道局編集主幹)
石井	修平	民放連放送と青少年問題研究部会幹事 (日本テレビ放送網審査室長兼法務部長)

「少年非行対策のための検討会」開催状況

- 第1回（7月15日） 各省庁の取組状況の説明
- 第2回（7月28日） 検討 「過去の重大な少年犯罪の事例から見る非
行少年の生育環境」
<発表者>
・警察庁生活安全局長
・原口幹雄教授
- 第3回（8月7日） 検討 「補導、事件捜査・処理に関する問題点」
<ゲスト>
・警視庁少年育成課長
・最高裁家庭局第二課長
- 第4回（8月19日） 検討 「非行少年処遇に関する問題点」
<ゲスト>
・最高裁家庭局第二課長
・全国保護司連盟副会長
- 第5回（8月29日） 検討 「その他の論点----当事者の立場から考える
少年非行対策、少年事件の取材・報道に
関する問題点、その他の課題」
<ゲスト>
・少年犯罪被害当事者の会代表
・「非行」と向き合う親たちの会代表
・民放連報道問題研究部幹事（東京放送報道局編集主幹）
・民放連放送と青少年問題研究部会幹事
（日本テレビ放送網審査室長兼法務部長）
- 第6回（9月12日） 「少年非行対策のための提案」について

「少年非行対策のための提案」に関する意見募集

「少年非行対策のための提案」について御意見がございましたら、下記連絡先まで必要事項（住所、氏名、電話番号）を御記入の上、提出して下さい。

なお、電話による御意見は、お受けしておりませんので、御了承願います。

御意見提出先

（郵送）住所 〒100 - 8970

東京都千代田区霞が関3 - 1 - 1

内閣府政策統括官（総合企画調整担当）青少年調整第2担当

（電子メール）ikusei@op.cao.go.jp

文字化けを防ぐため、半角カタカナ、丸数字、特殊文字は使用不可

募集期間：平成15年10月3日(金)～平成15年10月17日(金)

その他

頂いた御意見は、住所、電話番号等の連絡先を除き、公表することがあります。

（公表の際に匿名を希望される場合には、その旨を明記して下さい。）

頂いた御意見に対する個別の回答はいたしかねますので、御了承下さい。