

「少年警察活動規則の一部を改正する規則案」に対する意見

2007年9月20日

日本弁護士連合会

当連合会は、本年6月1日に公布された「改正」少年法（以下「改正」少年法」という。）の施行に伴う少年警察活動規則の「改正」案（以下「規則案」という。）に対し、次のとおり、意見を述べる。

〔意見の趣旨〕

第1．規則案第三章第三節「ぐ犯調査」の規定について

警察官のぐ犯調査権限の及ぶ範囲が不明確で、対象の範囲が過度に拡大することの懸念から、国会での法案修正により、「改正」少年法案第6条の2、同第6条の6から、ぐ犯少年の規定が削除された経過に照らし、規則案第三章第三節「ぐ犯調査」の規定は、削除すべきである。

第2．規則案第三章第二節「触法調査」の規定について

1．国会での法案修正により、「改正」少年法第6条の3で、14歳未満に弁護士付添人選任権が規定された趣旨に照らし、警察官は、少年の調査にあたり、少年に対し、弁護士付添人を選任できることを告知する規定を定めるべきである。

2．国会での法案修正により、「改正」少年法第6条の2第2項に、「少年の情操の保護に配慮しつつ」との規定が加わり、かつ「改正」少年法第6条の4第2項に、「前項の質問に当たっては、強制にわたることがあってはならない。」との規定が加わった趣旨に照らし、警察官は、少年の調査にあたり、少年に対し、「意に反して供述を強制されることはない」旨を告知する規定を定めるべきである。

3．規則案第20条第4項の立会いを認める者の例示に、弁護士付添人を加えるべきである。

4．規則案第16条から、すくなくとも「詳細に」は削除すべきである。

〔意見の理由〕

第1．規則案第三章第三節「ぐ犯調査」について

1．規則案第三章第三節「ぐ犯調査」の規定は、次に述べるとおり、「改正」少年法案の国会審議とその結果である法案修正を無視する違法なものである。

憲法第41条は、国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関であるとしている。民主主義国家では法の支配が貫徹される必要があり、全ての行政機関の権限行使は、国会が定める法に基づいて行われるのが大原則である。

なかでも、警察は、その権限行使が市民の人権を制約するおそれが高いことから、憲法31条以下で適正手続きの順守が強く求められている。

その警察が、国会で制定された法律を無視し、国家公安委員会規則の形式で、事実上警察自身が準則を策定して自らの権限行使の要件や方法を定めることが許されるならば、法の支配は成り立たない。

今回の規則案は、「改正」少年法の施行に伴って策定したとしながら、「改正」少年法案から削除された規定を、規則案で復活させようとするものであり、違法・違憲のものと言わなければならない。

2．「改正」少年法案の国会修正とこれを無視する規則案の内容は、次のとおりである。

(1) 政府提出の「改正」少年法案第6条の2には、「警察官に対し、触法少年（少年法第3条第1項第2号）とぐ犯少年（同第3号）である疑いのある者に対する調査権限を付与する」旨が記載されていた。

当連合会は、「ぐ犯少年である疑いのある者」という要件では調査対象が広がりすぎて人権侵害の危険性が高いとして、強く反対した。

すなわち、ぐ犯少年とは、少年法第3条第1項第3号が定めている将来犯罪をおかすおそれのある少年であるが、その範囲が曖昧で、警察による人権侵害の危険がある上に、政府提出の法案では、警察の権限行使の要件をさらに緩め、警察官が「ぐ犯少年である疑いのある者」を発見した場合に調査することができるとしていた。つまり、「犯罪をおかすおそれの疑いのある者」に対して警察官が権限を発動することになる。「犯罪をおかすおそれの疑い」は誰にでもある。これでは、警察の権限行使の対象に歯止めがないに等しい。警察庁作成の「少年非行等の概要」によれば、2004年に深夜徘徊、喫煙などの不良行為で警察が補導した少年の数は、約142万人である。10歳から19歳までの約9人に1人が補導されている。現在行われている補導は「声かけ」という事実行為であるが、今回の法案が成立すると、それが警察官の法律上の権限に格上げされ、親や学校が「この子は、警察の世話になるような子どもではない」と思っているのに、警察官の判断一つで、「犯罪をおかすおそれの疑いがある」として、子どもが警察官の事実上の取調べの対象となってしまう。

犯罪捜査の際の「別件逮捕」が問題になるが、「ぐ犯少年である疑い」で警察官の調査が開始されることになれば、少年に対する「別件調査」が行われる危険性は、「別件逮捕」以上に高い。

しかも、「改正」少年法が定める警察官の調査権限は広範であり、調査の対象は子どもに限らず、保護者や参考人を警察署に呼び出して質問できるようになる。参考人の中には、学校や塾の教師、友人、知人なども含まれる。さらに加えて、警察官は、学校や様々な公私の団体に対して子どもの情報の報告を求められることができるようになる。

また、警察官は少年を児童相談所や家庭裁判所の手続きに付するかどうかの判断権を持つことになるから、警察官がその気になれば、少年が成人になるまで手元において監視を続けることもできるようになる。まさに、警察官の権限行使に対する法によるチェック機能が喪失し、警察主導の監視社会化につながる。

- (2) 国会の審議では、「ぐ犯少年である疑いのある者」に対する警察官の調査権限付与の問題の重大性が強く指摘された結果、「改正」少年法案から、ぐ犯少年の調査権限条項を削除することで全政党の見解が一致した。

政府提出の「改正」少年法案から「ぐ犯少年」の調査規定が削除された理由について、与党修正案の提案者である大口善徳議員は、「警察による調査権限の及ぶ範囲が不明確で、調査対象の範囲が過度に拡大するおそれがあるという懸念が指摘されたからである」と説明している。(参議院法務委員会 平成19年5月15日議事録20頁)

- (3) ところが、規則案を見ると、第三章第三節に「ぐ犯調査」という項を新設し、第27条には、「少年法第3条第1項第3号に掲げる事由があつて、その性格または環境に照らして、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をするおそれがあることを具体的に明らかにするよう努める」と規定している。

すなわち、規則案では、「ぐ犯事由」と「ぐ犯性」があることを警察官が具体的に明らかにするよう努めるというのであるから、警察官が調査を開始する段階では、「ぐ犯事由」と「将来、罪を犯すおそれ」が具体的でなくともよいことが前提になっている。これでは、警察官が主観的に「将来、罪を犯すおそれがある」と判断すれば、少年に対する調査を実施できることになる。これはまさに、「改正」少年法案の国会修正で削除された「ぐ犯少年である疑いのある者」に対する警察官の調査権限の復活に他ならない。

- (4) このことは、規則案第30条が規則案第20条第1項を準用し、「規則案第20条第1項中の『触法少年』とあるのは『ぐ犯少年』と読み替えるものとする」と定めていることから、一層明確になっている。

すなわち、規則案第20条第1項は、(触法調査のための呼出し及び質問)「触法調査のため、触法少年であると疑うに足りる相当の理由のある者、保護者又は参考人を呼び出すに当たっては、電話、呼出状の送付その他適当な方法により、出向くべき日時、場所、用件その他必要な事項を呼出人に確実に伝達しなければならない。」と規定している。そして、規則案第30条は、規則案

第20条第1項の「触法少年」を「ぐ犯少年」と読み替えるというのであるから、結局、「ぐ犯少年であると疑うに足りる相当の理由のある者」に対して、警察官が調査を開始するということになる。

これはまさに、「改正」少年法第6条の2の規定の中に、「触法少年」と並べて「ぐ犯少年」を書き加えて、復活させることに他ならない。

国会の審議では、政府提出の「改正」少年法案の第6条の2の規定を与党修正で「触法少年であると疑うに足りる相当の理由のある者」と改め、「ぐ犯少年については、警察官による調査権限の及ぶ範囲が不明確で、調査対象の範囲が過度に拡大するおそれがあるという懸念」から、「ぐ犯少年」の規定を削除した。規則案は、この国会での審議と法案修正の趣旨・目的を無視するものであることは明らかである。

- (5) さらに、規則案第30条は、規則案第16条（調査すべき事項）を準用している。

すなわち、「ぐ犯調査」においても、「事件の事実、原因及び動機並びに当該少年の性格、行状、経歴、教育程度、環境、家庭の状況、交友関係等について詳細に調査しなければならない」と規定しており、これ自体重大な問題である。

警察官は、「ぐ犯少年である疑いのある者」と判断した少年について、少年、保護者又は参考人を、規則案第20条第1項で呼び出し、上記の個人のプライバシーに深くかかわる多様な事項について、質問をするなど、「詳細に調査する」ことになる。これでは、事実上、全ての市民のあらゆる情報を警察官が収集できる権限を持つことになる。まさに、警察による監視社会の実現に他ならない。

これは、国会審議で懸念された事態が、警察庁策定の規則案で復活することである。

- (6) ちなみに、警察官によるぐ犯少年調査については、現行少年法の第6条第1項と第2項および第41条に規定がある。警察官はぐ犯少年を発見した場合に、14歳以上の少年であれば、家庭裁判所に送致することができ、その送致の前提としての調査をすることができる。すなわち、現行少年法では、14歳以上の少年については、「暴力団事務所に出入りしている」とか「性風俗店で女の子が働いている」とか「警察の相談窓口で親が訪れて、『子どもが家出をして、悪い大人と付き合っていて困っている』との訴えがあった」などの場合に、警察官は、ぐ犯少年を発見した（法6条1項）として、家庭裁判所に送致する準備行為としての調査をしている。

しかし、現行少年法第6条は、14歳未満のぐ犯少年については、警察官は児童相談所に通告することのみを規定しており、警察官の調査権限を規定していない。

国会審議においては、ぐ犯調査については現行少年法の下で警察が実施して

いる範囲で今後とも実施すればよく、それ以上に調査対象が広がることは避けようとの配慮から、「改正」少年法第6条の2から「ぐ犯少年」の規定を削除し、現行少年法の規定どおりとした。

ところが、規則案の第27条は、「将来、刑罰法令に触れる行為をするおそれがあることを具体的に明らかにする」と規定して、14歳未満のぐ犯少年に対し警察官が調査権限を持つことを前提にした上に、さらに加えて、「14歳未満のぐ犯少年である疑いのある者」に対する警察官の調査権限を規定している。この点でも、規則案の第27条は、国会での審議と法案修正を無視し、現行少年法を逸脱している。

このことは、規則案第13条第2項が「触法少年又は14歳未満のぐ犯少年であって、少年法第6条の6第1項の規定により送致すべき者」と規定していることから、一層明らかである。国会での審議と修正により、「改正」少年法案第6条の6第1項第2号の規定から「ぐ犯少年で14歳に満たない者」という規定は削除されている。それにもかかわらず、警察庁は、規則案第13条第2項で、「14歳未満のぐ犯少年」を、少年法第6条の6第1項の規定により送致すべき者として規定しているのであるから、この点でも、規則案は、国会での法案修正を無視している。

さらに言えば、規則案第30条の準用規定の中に規則案第19条の「付添人の選任」は入っていない。規則案は、触法調査における弁護士付添人の選任権については14歳未満のぐ犯調査に準用しないのに、警察官の触法調査権限は14歳未満のぐ犯調査に拡大している。このことを見ても、規則案は、警察権限の拡大のみを目指しており、国会で審議された少年の特性への配慮を欠くものであることがわかる。

3. 警察庁は、「ぐ犯少年であると疑うに足りる相当の理由のある者」に対する警察官の調査は、「任意の調査」であるから、警察法第2条でできると解釈しているようである。

しかし、この解釈自体が問題である。そもそも、警察法は行政組織法であって、行政作用法ではなく、警察官の権限を定めているものではない。

仮に、警察法第2条を根拠にして、警察官が何らの行為ができるとしても、それは市民の権利・自由に対して制限をもたらさないものに限定される。

警察官による「ぐ犯調査」は、「少年の健全な育成を期する精神をもって当たる」としても、警察官の調査自体が少年の権利・自由や保護者および参考人のプライバシーを含む権利・自由を制約する面があることは否定できない。

さらに加えて、警察官の調査の結果によっては、少年が家庭裁判所へ送致され、家庭裁判所において、少年鑑別所送致決定（少年法第17条第1項第2号）や少年院送致決定（少年法第24条第1項第3号）という、身体拘束を伴う重大な措置を受ける可能性もある。

このような少年、保護者、参考人の権利・自由に重大な影響をもたらす警察官の調査権限行使が、警察法第2条の規定から当然なしうると解することは、憲法

第31条の法定手続の保障の規定に照らしても、許されない。

また、「任意の調査」というだけで、安易に、少年に対する警察官の権限行為を容認することは、少年の特性を無視するものである。

この点に関し、「改正」少年法案の衆議院法務委員会での審議に参考人として出席した国立成育医療センター「こころの診療部」部長で児童精神科医である奥山真紀子氏は、次のとおり意見を述べている。

「任意の調査をするということですがけれども、子供の任意性というのは一体どこで担保されるのかということ、私自身、ずっと疑問に感じていることです。大人に依存する子供にとって、ちょっと来て、お話を聞きたいんだと言われたら、それは任意というふうには子供たちは受け取らないということがあります。やはり、大人に言われたことは、子供にとっては任意というよりどちらかという強制に当たる。自由意思で本当に任意と判断することに子供は限界を持っているとしたら、やはり大人がそこをサポートしてあげなきゃいけない、大人が支援して任意性を担保してあげなきゃいけないだろうというふうに思います。」(衆議院法務委員会平成19年4月13日議事録6頁)

このような少年の特性に配慮するならば、「任意の調査である」という形式的理由を根拠にして、警察法第2条により「ぐ犯少年である疑いのある者に対する調査」が認められるなどという解釈は許されない。

そして、何よりも重要なことは、国会の審議において、「ぐ犯少年である疑いのある者を発見した場合」という要件では、警察官の調査権限の及ぶ範囲が不明確で、対象の範囲が過度に拡大するなどの懸念があることが、全政党の共通した見解となり、与党修正案で、「改正」少年法案第6条の2及び第6条の6の規定から、ぐ犯少年に関する規定部分が全部削除されたという事実である。

これは、前述した「罪をおかすおそれの疑い」という規定がもたらす人権侵害の危険性を国会が認め、警察官のぐ犯調査の範囲を、あくまでも現行少年法第6条と第41条の範囲内に留めることにした結果である。

警察庁が、警察法第2条を根拠にして、国会の上記意思を覆す規定を策定することは許されることなく、明らかに違法である。

4. 以上のとおり、規則案第三章第三節の「ぐ犯少年」の規定は、国権の最高機関である国会での審議と法案修正を無視するものであって、違法・違憲の内容であるから、全て削除すべきである。

「改正」少年法の施行に伴う規則の「改正」案に、規則の上位法を無視する規定が加えられたこと自体に、当連合会は驚きを禁じえない。

第2. 規則案第三章第二節「触法調査」について

1. 触法少年に対する警察官への調査権限の付与について、当連合会は、警察が幼い少年に対して不適切な取調べを行ない、虚偽の自白をさせて冤罪を生み出すおそれの重大性を指摘してきた。

警察の取調べは、少年であっても、保護者や弁護士の立ち会いがないままに密

室で行われている。死刑再審無罪事件にみるように、大人ですら警察の強引な取調べにより、やってもいないことをやったと自白してしまうことがある。少年の場合は大人以上に萎縮し、取調官に迎合して虚偽の自白をしてしまう傾向がある。

14歳未満の少年では、その傾向がさらに強い。すなわち、調査（事実上の取調べ）による現在の負担から逃れるために、警察官の言いなりになってしまう危険性は極めて高いのである。

当連合会は、「改正」少年法案の国会審議において、警察の取調べ段階から少年が弁護士の援助を受けられる権利を法的に整備すべきであると主張し、もし仮に14歳未満の少年について警察官が調査するのであれば、少年に弁護士付添人の選任権を認めるとともに、弁護士などを調査に立ち合わせ、ビデオ録画をすべきであると主張した。

2．衆議院法務委員会の審議では、当連合会などの意見を入れて、法案の修正を行ない、「改正」少年法第6条の2第2項に、触法少年に対する調査は、「少年の情操の保護に配慮しつつ（行う）」旨を規定し、同第6条の3に、触法少年の調査に関し、少年に弁護士付添人の選任権を定め、同第6条の4第2項に、「質問に当たっては、強制にわたることがあってはならない。」と規定した。

3．参議院における「改正」少年法案の審議において、当連合会は、触法少年事件の調査に関し「警察官は、少年に対し、供述を強いられることはないこと、弁護士付添人を選任できることを、わかりやすく告知する。」「調査に弁護士付添人を立ち合わせる。」「ビデオ録画をする。」との法案修正を求めた。

4．参議院法務委員会の審議では、この点が大きな論点となり、弁護士付添人選任権の告知について、与党修正案を提案説明をした大口善徳議員は、次の様に答弁した。

「私ども、この与党修正でこういう選任権を認めた、これは創設的な規定なわけですね。これは本当に私ども思い切ってやらせていただいた非常に画期的なことであって、少年法の中でその調査段階において付添人という地位を、法的地位を創設させたということをまず御理解いただきたいということと、そういう私ども思いでやっておりますので、警察の方もこういう選任権というものについて、もちろん警察はしっかり分かってなきやいけませんし、そして少年との調査のかわり合いの中で私どもは、やはり警察にはこういう権利があるということを、これをやっぱり積極的に言ってもらうことが望ましいと、こういうふうに考えております。」（参議院法務委員会平成19年5月22日議事録13頁）

また、警察庁生活安全局長も、参議院法務委員会で、「弁護士選任権の告知とか、それから供述拒否権の告知とかいうことでございますけれども、これは国会の御修正で入れた規定でございますから、今提案者の委員の方からもお話があったように、その御意見も踏まえて私ども検討してまいりたいと考えております。」と答弁している。（参議院法務委員会平成19年5月22日議事録13頁）

さらに、警察庁生活安全局長は、近藤正道議員の質問に対し、「今こうして通達の中に立会いに関する定めを置いているわけでございますけれども、この立ち会っていただく方の中に、例示として付添人の方を入れることについてはやぶさかではございません。」と答弁した。（参議院法務委員会平成19年5月24日、議事録25頁）

このような国会審議を経て、参議院法務委員会は、本年5月24日全党一致で、「改正」少年法に関する附帯決議を採択した。その第1項では、「触法少年に対する警察官の調査については、一般に被暗示性や被誘導性が強いなどの少年期の特性にかんがみ、特に少年の供述が任意で、かつ、正確なものとなるように配慮する必要があることを関係者に周知徹底すること。また、これら少年に配慮すべき事項等について、児童心理学者等の専門家の意見を踏まえつつ、速やかにその準則を策定すること。」としている。

5.ところが、規則案は、国会での修正の趣旨・目的および附帯決議を踏まえたものではない。

(1) 規則案では、警察官が少年に対し、調査にあたり、「弁護士付添人を選任することができる」旨を告知することを規定していない。

14歳未満で重大事件を起こした子どもの多くは、虐待やいじめを受けていたり、複雑な生育歴を有している。なかには、発達障害に対する保護者の無理解から適切な援助を受けられなかった子どももいる。

すなわち、保護者の適切な保護・監護が期待できない事案が少なくない。それ故にこそ、「改正」少年法第6条の3は、少年自身に弁護士付添人を選任する権利を認めたのである。権利は、まず知らなければ行使することができない。警察官は、調査にあたり、少年に対し、弁護士付添人の選任権を分かりやすく告知することを、規則案に規定すべきである。

(2) また、規則案では、警察官が少年に対し、調査にあたり、「その意志に反して供述しなくてもよい」旨を告知することを規定していない。

少年審判規則第19条の3は、「裁判長は、少年に対し、あらかじめ、供述を強いられることはないこと及び付添人を選任することができることを分かりやすく説明した上、審判に付すべき事由の要旨を告げる」と規定している。裁判長について定めていると同様の規定が、警察官について規定されない理由はない。

一般に被暗示性や被誘導性が強いなどの少年期の特性に配慮する準則の策定を求めている参議院の附帯決議第1項の趣旨からも、供述を強いられることはない旨を分かりやすく告知することを、規則案に規定すべきである。

(3) 規則案第20条第4項には、「少年の保護者その他の当該少年の保護又は監護の観点から適切と認められる者の立会いについて配慮する」との規定があるが、弁護士付添人の例示がない。「改正」少年法第6条の3で弁護士付添人選

任権が規定された趣旨に照らし、立会いを認める者の例示の中に、弁護士付添人を明記すべきである。

(4) 規則案第16条は、前述したとおり、きわめて多くの調査すべき事項を列挙し、加えて、各事項を「詳細に調査しなければならない」と規定している。

昭和35年3月18日に制定された「少年警察活動要綱」(警察庁次長通達)の第37条にも「捜査又は調査上明らかにすべき事項」の規定があり、多くの項目が列挙されていたが、そこには「調査を行うに当たっては、おおむね次の各号に掲げる事項について、明らかにするものとする。」と規定しており、「詳細に調査しなければならない」との規定はなかった。

触法少年についての調査は、児童相談所の児童福祉司又は家庭裁判所調査官が行うことが予定されているのであって、警察官の調査は、その準備行為としての調査と位置づけられるべきである。

その意味で、規則案第16条の規定から、少なくとも「詳細に」は削除すべきである。

以上