

「少年非行防止法制の在り方について（提言）」に対する意見

2005年7月14日

日本弁護士連合会

## 【目次】

第 1	意見の趣旨	1
第 2	意見の理由	1
1	総論 - 警察活動の枠組 -	1
2	各 論	4
( 1 )	提言 1 : 保護者の健全育成義務と地域住民及び国 ・地方公共団体の健全育成義務の法定について	4
( 2 )	提言 2 - 1 : 補導手続等の法定について	5
( 3 )	提言の 2 - 2 : 不良行為少年の定義について	7
( 4 )	提言の 2 - 3 : 警察職員等による補導措置の法定について	8
( 5 )	提言 3 : 少年非行ボランティアへの支援等について	11
( 6 )	提言 4 : 地域少年非行防止協議会について	13

警察庁「少年非行防止法制に関する研究会」は、昨年12月、「少年非行防止法制の在り方について（提言）」（以下、「提言」と言う）を発表した。「提言」は、補導に関する法整備の素案としての意味を有するものと思料されるので、当連合会として次のとおり意見を述べる。

## 第1 意見の趣旨

- 1 少年警察活動の法制化は、法的根拠なく拡大した警察活動を規制する内容とすべきである。とりわけ、「不良行為」なる非犯罪行為について、警察の権限を拡大したり民間ボランティアに強制権限を付与する法律の制定には反対である。
- 2 国、地方公共団体は、警察中心の非行防止政策ではなく、非行防止政策の国際標準である教育・福祉的な支援政策の抜本的強化、及び、地域の非行防止・立ち直り支援のための社会資源の自主性を尊重し、支援する政策を実施すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 総論 - 警察活動の枠組 -

(1) 「提言」は、従来、警察官が、警察法2条（「犯罪の予防」を意味すると思われる）に基づくものとして行ってきた街頭補導活動に法的根拠を与えることを提案している。

これまで、警察庁次長通達（旧「少年警察活動要綱」、「少年警察活動推進上の留意事項について」）、ないし国家公安委員会規則（「少年警察活動規則」2003年1月施行）によって、法律上の根拠もなく警察による補導活動の不当な拡大が進められてきたことは大きな問題であった。

その意味では、補導活動の法制化は必要なことであるが、法制化の内容は、憲法の人権規定及び人権体系の中に位置付けられた警察法、警察官職務執行法による警察権限拡大を規制するものでなければならず、同時に、少年法、児童福祉法等の理念に合致するものでなければならない。

警察権の発動は、警察比例の原則によって規制される。警察比例の原則とは、「警察権を発動し得るのは公共に対する障害が既に発生した場合の外は、普通の社会見解においてその発生の蓋然性が認められる場合に限る。その障害は社会上容認せられない障害であることを要する。警察権の発動が許される場合であっても、障害を除くための手段は障害を除くために必要な最小限度に止まることを要する」（宮田三郎『警察法』71頁）という警察権発動に関する原則である。警察比例の原則は、基本的人権尊重から導かれる法理であり、憲法13条後段にその根拠を有する。警察比例原則に基づき、具体的な警察の権力的・侵害的行為については、警察官職務執行法によって規制されている。

少年法上、少年審判の対象としては、犯罪少年（少年法3条1項）、触法少年（同条2項）、ぐ犯少年（同条3項）が規定されている。犯罪少年と触法少年は刑罰法規に触れる行為を為した少年であり、ぐ犯少年は一定の制限列举事由（ぐ犯事由）に該当し、「その性格又は環境に照して、将来、犯罪行為又は触法行為をする虞のある少年」である。触法少年と14歳未満のぐ犯少年は、要保護少年として、第一次的には福祉的

保護（児童福祉法による保護）の対象であるが、少年法に基づく少年司法の対象ともなりうる。ぐ犯少年については、「将来、犯罪行為又は触法行為をする虞のある少年」という予測に基づくものであり、その予測の正確性の担保がないこと、法益侵害の程度が低いことから、少年司法の対象とすることについては異論があるものの、成人ならば国家の介入を受けることのない行為について、一定の保護の必要な少年として少年司法や児童相談所による保護的な介入を受けるとされている。このようなく犯少年に対する保護的介入は、自由剥奪等の人権制限の要素を含むものであるから、少年自身の自由、権利に対する警察比例原則（憲法13条後段）による警察活動の限界線であると解されるのであり、これを超えた警察の関与は許されない。

- (2) 前項で述べたような警察比例の原則の観点から、警察の果たすべき役割・権限は、少年法、児童福祉法による少年保護法制、及び警察官職務執行法が予定する活動に限定されるべきである。

警察の活動は、少年法や児童福祉法上の保護の端緒として重要な機能を営んでいることは否定しえない。しかし、従来、行政組織法である警察法2条1項の「犯罪の予防、鎮圧」という規定を根拠として、不当に活動領域を拡大してきたという実態がある。警察の補導に関する権限を法定するとすれば、真に少年法や児童福祉法上の保護の端緒に限定し、その濫用を禁止する内容とすべきである。

- (3) 「提言」は、非犯罪行為であり、ぐ犯要件も備えない「不良行為」にまで警察権限を及ぼすことを提案するものである。しかし、警察は、権限拡充を求める前に、本来の責務である犯罪行為の検挙を適正、迅速に行っているか否かについて、真剣な総括をするべきである。

現行法で犯罪とされているシンナー等薬物摂取（劇物毒物取締法、覚せい剤取締法等）、暴走行為（道路交通法、往来危険罪等）など、警察は犯罪行為としての検挙が必要かつ容易な事案について、検挙を怠っているという実態がある。このような犯罪行為を行っている少年を迅速に検挙し、少年司法や児童福祉の教育保護の手續に乗せることこそが、重大な少年事件の発生を未然に防止するために警察がなすべき主たる任務である。こうした犯罪行為が見逃されているうちに、少年が重大な犯罪を犯すに至るといふ事例は多くみられる。一例をあげれば、「堺市幼児殺害事件」をあげることができる。報道によれば、加害者の少年は、事件前からシンナーの吸引を繰り返し、祖母が何度も警察に相談していたにも関わらず、警察は少年を検挙することなく放置し、重大事件を起こしている。警察が犯罪行為の検挙を放置することにより、少年が更生する機会を与えられず、被害者の命が奪われたという事例である。

警察は、まずもって上記のような犯罪行為の検挙という本来の警察の責務を全うすることに全力を注ぐべきである。

- (4) 警察の権限の拡大に要する人的、財政的資源は、学校教育、家庭裁判所、児童相談所等の教育、福祉の分野の根本的拡充に充てられるべきである。

1990年に第8回犯罪防止及び犯罪者処遇に関する国連会議で採択された「少年非行予防のための国連ガイドライン」（リヤド・ガイドライン）は、少年司法に関する主要な国際準則の一つであるが同ガイドラインでは、「少年非行の予防は、・・・合法的で社会的にも有益な活動を行い、社会に対するヒューマニスティックな人生観を受

け入れることによって、青少年は非犯罪的な態度を発達させることができる。」( 1 条 ) 「少年非行の予防が成功するためには、幼い時期からその人格の尊重と向上を念頭において、調和のとれた青年期の発達を確保する努力を社会全体が行う必要がある」( 2 条 ) 「青少年は、社会において積極的な役割とパートナーシップを認められなければならない、単に社会と統制の目的物と見なされてはならない」( 3 条 ) 「子どもや青少年の人格の適切な発達に十分な留意がなされなければならない、彼らは社会化と統合の過程において、完全かつ対等なパートナーとして受け入れられなければならない」( 1 0 条 ) としており、少年非行の防止においては、家庭、学校や地域において、子どもの人権、特に意見表明権を尊重した教育・福祉的アプローチが重視されなければならない。また、「社会統制のための公式の機関は、最後の手段としてのみ利用されなければならない」( 6 条 ) 「全ての子どもや青少年の社会化と統合、とりわけ家庭、地域社会、同輩グループ、学校、職業訓練や職場、さらに任意組織を通じての社会化と統合が成功することを促進すべき非行予防政策に重点が置かれなければならない」( 1 0 条 ) ともしており、警察による非行防止ではなく、地域社会や学校、任意組織による非行防止の充実が優先されるべきであり、さらには、児童相談所や家庭裁判所が少年法や児童福祉法の期待する本来的役割をきちんと果たしうるような国の施策が望まれる。

当連合会が2001年11月9日に採択した「子どもの成長支援に関する決議」では、このリヤドガイドラインの理念を踏まえ、「子どもの犯罪や問題行動は、成長の過程で子どもの人格が十分に尊重されてこなかったことに原因がある場合が多い」のであり、「少年犯罪の防止のために大人に求められていることは、子どもの悩みやストレスを早期に正面から受け止め、一人ひとりの子どもの尊厳を確保し、その力を引き出すことである」とあり、「学校や地域社会、福祉機関、医療機関、保健所などは、子どもに対する人権侵害を見逃さず、関係機関との連携を強めて、これに対処すべきである」とあり、特に家庭はしつけに名を借りた虐待をやめ、子どもの心を受け止めて安らぎを与える場となるべきであり、学校は子どもが楽しく学べる場であるべきであり、地域社会は、子どもの余暇・遊び場を保障し、多様な人間的なふれあいを強める自主的活動を展開すべきであることなどを提言した。

内閣府が開催した「青少年の育成に関する有識者懇談会」が、2003年4月にとりまとめた「青少年の育成に関する有識者懇談会報告書」は、「少年がそもそも犯罪を志向しないよう最大限努力することが必要である」として、「年齢段階に応じた多くの人とのふれあい、集団遊び・集団行動、社会に参画し様々な試行錯誤をすることなどを伴うことによって、規範意識や行動をコントロールする力を強化することができる。・・・あわせて、少年が、人間への基本的信頼や愛情を持ち、さらには自尊感情をもてるような心理基盤を得られるようにすることが必要である」とした上、「犯罪の予防や更生のためには、若者の内面に対応するだけでは不十分であり、雇用環境等の改善を図り少年が将来に対して明るい展望をもてるようにすることが必要である」とも述べているところである。

ここに述べられているように、国、地方公共団体は、少年の非行を防止し、立ち直り支援を強化するために、教育・福祉政策を根本的に拡充強化しなければならない。

とりわけ、地方公共団体は、警察による監視型ではない、子どもの成長発達の支援という観点に立った自主的なコミュニティの再編を援助する施策を実行すべきである  
劣悪な教育・福祉政策を現状のまま放置し、警察権限の拡大によって不良行為少年の補導を強化することは、非行対策としていびつなものであり正しいものではない。

## 2 各 論

以下、「提言」の各提言に対する意見を述べる。

### (1) 提言1：保護者の健全育成義務と地域住民及び国・地方公共団体の健全育成義務の法定について

#### 提言1 保護者、地域住民及び国・地方公共団体の責務

少年の健全育成は、第一次的には親等の保護者が行うべきものであり、このような保護者の責務を明確にすべきではないか。

また、少年が現に保護者の監護下でない場合等においては、地域住民や関係機関にも、その立場に応じ、保護者に代わって少年の非行防止及び保護のために必要最低限の措置をとる責務があると言い得るのではないか。特に、警察、学校、補導センター等の責任のある機関には、相互に協力して、少年の非行防止及び保護のために必要な措置をとる責務があるのではないか。

保護者の健全育成義務を法定することに反対である。

提言のような形で、保護者のうちの全ての親に対し子どもの健全育成義務を一律に法律で定めることは、政府や地方公共団体などの「健全」の名による一定の価値観を親に押しつける結果となる危険性がある。

「提言」はその根拠として、子どもの権利条約第5条を引用している。しかし、子どもの権利条約は、子どもの権利を中心として規定し、保護者等の責務と国との関係についても、大人は子どもの権利を実現するための援助者としての役割を負うこととされており、親等の保護者はその第一次的権限を有し、国は親等の権限行使を保障し、尊重するものとされている(第5条)。したがって、一方的に親の健全育成義務を定めることは子どもの権利条約第5条の趣旨に反するものである。

地域住民及び国・地方公共団体の責務を「提言」のような条件で法定することは反対である。

「現に保護者の監督下でない場合」に「地域住民や関係機関にも、保護者に代わって少年非行防止及び保護のために必要最低限の措置をとる責務がある」と法定することは大きな問題がある。監護に欠け児童福祉法25条の要件を備える場合であれば、児童相談所が介入する必要があるが、そうでないならば、親の教育の自由、思想信条の自由、幸福追求権の侵害となる。犯罪行為やぐ犯要件を備えない子どもの生活について、何をもち「非行」「不良行為」と考えるか、また、これにどのように対処すべきかは、家族の問題に属する領域である。

すなわち、子どもが親などの保護者の同伴なしで外出している場合に、地域住民や

関係機関が不健全だと判断すれば、保護者の意向に関係なく介入できる権限を与えるだけでなく、介入すべき義務を負わせることとなる。子どもが保護者に相談して、保護者の明示または黙示の承諾のもとに子どもだけで外出することは通学・通塾・稽古事通い・通勤など以外にも様々な場面であり得ることである。ところが、この提言が法定化されると、地域住民や関係機関の一定の価値観によって、子どもたちだけの外出自体を不健全と感じ介入する危険がある。例えば、子どもが行う赤い羽根の募金活動は健全だが、体制批判の言論活動、繁華街での路上ライブ、ダンスなどは不健全だと判断され介入されるおそれがある。これら刑罰法規に違反していないことがらでも、一定の価値判断のもと行動規制されてしまうのである。

かつて、ある青年会議所が10周年記念事業としてロックコンサートを企画したのに対して、中学校、教育委員会が中学生の入場を一律に禁止したことがあり、山形県弁護士会は、親の監督権や子どもの演奏を聴く権利を侵害するものであるとして、中学校や教育委員会に要望を行った(1988年8月9日)。また、ある中学の生徒会執行部が「ブナの森に生きる」という演劇を企画したのに対し、山形営林署及び寒河江警察署の介入により中学校がその上演を禁止したことが問題となり、山形県弁護士会が生徒の表現の自由などを侵害するものであるとして警告を発した(1989年2月7日)。このように、「地域住民」が考える「不健全」の判断は、子どもやその保護者の権利を侵害する危険性がある。これは、子どもや保護者の思想・良心の自由を脅かし、子どもの自立性を進めるべきとの子どもの権利条約の趣旨に反し、親の第一次的養育権限を認める同条約5条にも違反する。

地域住民のこの種の責務を法定することには反対である。

その場にいあわせた地域住民におしなべて非行防止のための措置をとるべき責務を法定することは、それを望まない住民が他の住民や関係機関職員から法律の義務に違反して責務を果たさず違法であるとして指弾される危険性をもたらす。仮に、現実に指弾されなくても、そのような法律の規定の存在により、指弾の可能性に直面し、自らの良心を貫くことに逡巡するおそれがあり、良心の自由を脅かすおそれがある。

そもそも、地域住民にかかる責務を負わせることは、問題を抱える子どもと家族を住民全体で監視する息苦しい地域社会を生みだすことになり、子どもと家族を孤立させるだけである。地域住民は、それぞれの信頼関係、人間関係を背景に、子どもと家族が抱えるそれぞれの困難な状況に基づく援助的な関わりを、各人の判断によって自主的に行えばよいのであって、法定化された義務になじまない。

## (2) 提言2-1：補導手続等の法定について

### 提言2-1 少年の補導に関する手続き等の明確化

少年の非行を防止し、その健全育成を図るためには、警察職員などが行う補導の手続きその他必要な事項を法令で定める必要があるのではないか。

当連合会は、従前より、警察等が明確な法的根拠をもたないまま、内部規定である(旧)「少年警察活動要綱」の定めのみで、補導活動を行っていることについて批判してきたところである。本意見でも、少年警察活動を法制化するとすれば、警察の権限の範囲・手続等について法律によって少年法及び児童福祉法上の保護の端緒としての活動に限定し、権限の濫用を許さないものとする必要があることについては既に述べたとおりである。

また、「提言」は、継続的補導の法定化を提言しているが、警察による継続補導には反対である。すなわち、警察による継続補導権限を法定化することは、警察比例の原則に反するし、また、本来、児童福祉法により児童相談所に通告されるべき要保護児童や、少年法により家裁に送致されるべき少年を、警察が抱え込み、警察が手に負えない段階になってから初めて児童相談所に通告したり家庭裁判所に送致することにつながり、少年に対する早期の福祉的教育的対応が手遅れになってしまう危険性がある。また、少年保護事件における家庭裁判所、保護観察所、少年院等の保護・矯正の機能の減退を招くおそれがあり、少年非行に係わる全体の法制度を大きく歪めることになる。

仮に、児童相談所や家庭裁判所の機能が低下していて不十分な点があるというのであれば、法が予定した本来的役割が十分に果たせるよう、予算の裏付けをすることこそが求められているのである。

継続補導の必要性が強調される背景には、かつて、日本の社会に見られたような、地域全体で子どもを育て、必要な場合には子どもに適切な注意を与えるつながりが弱体化していく中で、それに代わるものとして警察を含む「関連機関」の連携を強化し、非行を防止しようとの意図があると思われる。しかし、かつての日本社会が有していた地域社会のつながりの中で非行を防止できたのは、少年がその地域の大人たちと日常的なつながりを有し、相互に信頼関係を育んでいたからである。日常的な信頼関係があるからこそ、周囲の大人の目は「監視」ではなく、「見守り」になりえたのであり、少年は注意や指導を受けてもそれを素直に受け入れ、自らの非行に気づき、踏みとどまることができたのである。警察の強制力は、こうした信頼関係、人間関係の代替とはなり得ず、むしろ、強制力がないが故に粘り強く人間関係を形成し、対話を積み重ねていくという「見守り」の力を弱めることになる。

「提言」が想定している継続補導活動は、地域的なつながりや信頼関係のない中で行われるもので、警察を含めた地域の大人による、未だ非行に至っていない少年に対する日常的監視を容認し推進する結果となる。このような信頼関係を欠いた監視体制によっては少年の非行を防止することはできない。

「提言」は、補導歴を有する刑法犯少年の割合が増加していること、特に、重大な犯罪を犯す少年ほど、補導歴のある割合が高いことを指摘しているが、むしろ補導による非行防止が有効に機能していないことを示しているという仮説もなりたちうる。補導活動が非行防止にとってどのように機能しているのかについて、実証的、科学的な調査研究が必要である。「提言」は、警察による継続補導活動により効果的な非行防止が図られることを所与の前提としているが、自由の領域を侵害されたり、抑圧的な監視に対する少年の反発が非行防止にとってマイナスの効果を生む可能性も否定でき



ない。

少年の健全な成長にとって必要なことは日常的な監視ではなく、自立心や社会性を身につけるための社会全体のあたたかい支援や見守りであり、弱体化した地域社会を、「見守り」の視点から再構築する取り組みこそが求められているのである。

### (3) 提言の2 - 2 : 不良行為少年の定義について

#### 提言2 - 2 「不良行為少年」の定義

次に掲げるような少年については、これまで街頭補導等の対象として指導、助言が行われてきたところであるが、直ちに少年法や児童福祉法の対象になるものではないことから、今日の少年非行情勢を踏まえると、法令に基づく補導の対象とする必要があるのではないか。

- (1) 法令(条例を含む。以下同じ。)により禁止された行為(犯罪を構成する行為を除く。)をした少年  
例) 飲酒、喫煙
- (2) 法令により少年(児童)に行わせることが禁止された行為をした少年  
例) 売春の相手方となる行為、風俗営業・性風俗関連特殊営業等での接客やこれらの営業所への立入り、有害図書・有害玩具の所持
- (3) 他人の生命、身体、財産又は他人の徳性を害するおそれの高い行為(犯罪を構成する行為を除く。)をした少年  
例) 粗暴行為、刃物等所持、金品不正請求、金品持ち出し、暴走行為
- (4) 自己の生命、身体又は自己の徳性を害するおそれの高い行為(犯罪を構成する行為を除く。)をした少年  
例) 脱法ドラッグの乱用、無断外泊、深夜はいかい、正当な理由のない家出・怠学

不良行為少年の定義について、「少年警察活動規則」は、「非行少年には該当しないが、飲酒、喫煙、深夜はいかいその他自己又は他人の徳性を害する行為(以下「不良行為」という。)をしている少年をいう。」(2条6号)と定めている。

これに対して、「提言」は、

法令により禁止された行為をした少年

法令により少年に行わせることが禁止された行為をした少年

他人の生命、身体又は他人の徳性を害するおそれの高い行為をした少年

自己の生命、身体又は自己の徳性を害するおそれの高い行為をした少年

をあげる(いずれも、犯罪を構成する行為を除く)。

これらの定義規定は、広範かつ抽象的な規定であり、補導活動を行う警察官等に拡大解釈される可能性が高く、特に以下の要件を規定することは問題である。

すなわち、について、買春の相手方となる行為、風俗営業・性風俗関連特殊営業等での接客やこれらの営業所への立入りを例示しているが、児童買春等性的搾取の対象となった少年は、犯事由がない限り、被害者としてケアの対象とすべきであり、

警察官が補導活動を行う対象として規定することは適切ではない。また、有害図書・有害玩具の所持についてはそれだけでは不明確であり、直ちに補導の対象とするかは疑問がある。さらに、でも、「怠学」を補導の対象としているが、いわゆる不登校についても、警察官の判断で補導の対象とされてしまう危険がある。

このような「不良行為少年」の定義の持つ危険性と問題点については、次項で詳しく述べる。

#### (4) 提言の2 - 3 : 警察職員等による補導措置の法定について

##### 提言2 - 3 警察職員等による補導措置

警察等が少年の非行防止及び保護に関する責務を果たすため、不良行為少年の補導を行う警察職員等が、法令により、次のような行為を行う為の根拠を定めることについて、さらに検討を進めるべきである。

- (1) 不良行為を行っている少年又は行っている可能性のある少年に対し、必要な質問をすること。
- (2) 不良行為を止めさせることその他少年の健全育成に必要な指導・助言を行うこと。必要な場合には、不良行為を止めるようになるまで、継続的な指導を行うこと。
- (3) 上記の質問、指導・助言を行うため、必要に応じ、少年の健全育成上適当な他の場所に行き添うことを少年に求めること。
- (4) 少年が、酒、たばこ、ライター、刃物その他の凶器、有害玩具、脱法ドラッグ等少年に所持させておくことがふさわしくない物件を所持している場合には、これらの物件を廃棄することを促し、又は保護者若しくは所有者に引き渡すまでの間、一時預かること。
- (5) 少年が、家出、無断外泊等を行っている場合のように、直ちに保護者等によって保護されるべき場合であって、保護者等がその場にはいないときに、当該少年を警察署等適当な場所において、保護者等に引き渡すまでの間、一時的に保護すること。
- (6) 不良行為少年の保護者に対しては、当該少年の不良行為の事実を連絡するとともに、必要に応じ、適切な監護方法等について指導・助言を与えること。また、特に必要がある場合には、保護者のほか、学校等に連絡すること。

##### 不良行為少年に対する質問等について

警察官による質問は、非行少年について児童相談所への通告あるいは家庭裁判所への送致をするための最小限のものに限定されるべきであり、警察官の質問が許される要件を厳格に定めた法律が必要である。

警察官が国民に対し職務としての質問を行うことができる要件は、警察官職務執行法2条1項に「異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っていると認められる者を停止させて質問することができる」と厳格に定められている。

少年についても、警察官職務執行法2条に基づく質問が可能なのは当然である。

しかし、犯罪が犯されたり犯そうとしている場合にあたらない触法行為あるいはぐ犯行為を為す少年に対して同法2条による質問が許されず、ぐ犯要件さえ具備しない不良行為少年に至ってはなおさら許されないことは明らかである。

したがって、触法少年あるいはぐ犯少年に対する警察の質問は、触法少年あるいはぐ犯少年を、児童相談所への通告または家庭裁判所への送致をするための必要最小限の範囲に限定されるべきである。すなわち、触法少年については、当該少年が14歳未満であることが判明した場合には、通告事実を特定するに必要な限度の質問に限定されるべきである。また、ぐ犯少年については、客観的状況からぐ犯要件を備えることが明らかである場合にのみ質問できることとし、「ぐ犯の疑いがある」という程度での質問は許されないものとするべきである。

不良行為少年に対する指導・助言について

) 警察が、犯罪行為、触法行為でもなくぐ犯行為でもない、不良行為を止めさせたり、指導・助言を行うことを可能にするような法制化は許されない。「提言」が例示する飲酒、喫煙は、未成年者飲酒禁止法、未成年者喫煙禁止法によって少年自身の心身の保護の観点から法律上禁止されているものであり、その行為自体は犯罪ではない。また、飲酒、喫煙が直ちに非行に発展するとは限らない。したがって、強制権限を背景として警察官が制止することは妥当ではない。

飲酒、喫煙行為と合わせその他の状況から判断してぐ犯要件を備える場合にのみ警察の活動は許されるものとするべきである。

なお、「提言」が例示する銃砲刀剣類等取締法、凶器準備集合罪における凶器に該当する物については、成人による当該犯罪との関係で職務質問、捜査として行うことが可能であることは当然である。

) 「継続的な指導」に至っては、犯罪少年は家庭裁判所の保護処分、触法少年とぐ犯少年については家庭裁判所の保護処分ないし児童福祉法25条の保護が予定されているのであり、それ以外の不良行為少年については、家庭裁判所及び児童相談所ですら介入が認められていない。それにも関わらず、犯罪行為、触法行為にあらずぐ犯ともいえない場合に、強制力を背景とする警察が介入することは妥当ではない。

質問、指導・助言のための同行について

不良行為少年に対する質問、指導・助言を行うため、「少年の健全育成上適切な場所への同行」を求めることを法制化することは妥当ではない。

警察官による質問は、前記のとおり、非行少年を児童相談所への通告や家庭裁判所への送致をするための最小限のものに限定されるべきであり、指導・助言も、客観的な状況からぐ犯要件を備える場合にのみ最低限必要な範囲で許されるものとするべきであるから、それ以外の不良行為少年について、質問、指導・助言のための「同行」が許されないことは当然である。

酒、たばこ等の一時預かり等について

少年が、酒、たばこ、ライター、刃物その他の凶器、有害玩具、脱法ドラッグ等少年に所持させておくことがふさわしくない物件を所持している場合には、これらの物件を廃棄することを促し、または保護者若しくは所有者に引き渡すまでの間、

一時預かることについて法制化することには反対である。

「提言」は、そもそも所持自体が犯罪を構成する物と、そうでない合法的な物を明確に区分せずに論じており、警察の権限行使の範囲を著しく曖昧なものにしている。このような法制化は、憲法の人権保障上きわめて問題がある。

未成年者が、酒を所持している場合、未成年者飲酒禁止法2条は「満二十年ニ至ラサル者カ其ノ飲用ニ供スル目的ヲ以テ所有又ハ所持スル酒類及其ノ器具ハ行政ノ処分ヲ以テ之ヲ没シ又ハ廃棄其ノ他ノ必要ナル処置ヲ為サシムルコトヲ得」と規定している。また、未成年者喫煙禁止法1条に違反して喫煙している場合、同法2条は「行政ノ処分ヲ以テ喫煙ノ為ニ所持スル煙草及器具ヲ没収ス」ることができる旨規定している。このように、酒とたばこについては、法律上も行政の処分が予定されているのであり、新たに警察に権限を付与する法制化は必要ではない。なお、この行政処分の執行についても、憲法上の適正手続の要件が必要である。

銃砲刀剣類所持等取締法所定の刀剣等に該当する刃物等についても、同法24条の2第1項による疑いのある物を開示させ、同条2項による一時保管を行うことができる。

「提言」が列挙する上記以外の物については、「提言」も指摘しているとおり法令で禁じられていない物である。「提言」が例示しているライター、有害玩具については、その所持自体犯罪でない。なお、脱法ドラッグについては法令で禁じられていないものの、その使用が少年の特性等に対し悪影響が考えられないではない。しかしこれが少年の健康にとって直接的な悪影響を与え、少年の保護にとってその禁止が必要不可欠であるとの実証的な研究は存在していない。仮にそのような実証的な研究に基づき法令によって使用を禁ずるのであれば、財産権の保障、幸福追求権等の基本的人権との緊張関係を考慮しつつ、飲酒、喫煙、刃物等の規制を参考とした禁止及び没収等の規定が検討されるべきである。

また、「提言」のように「少年に所持させておくことがふさわしくない物件」などという抽象的・一般的要件によって、廃棄を促したり、一時預かる等の権限を警察に付与することは妥当ではない。

家出、無断外泊等の場合の一時的保護等など

家出、無断外泊等を行っている少年について、児童福祉法25条によって児童相談所に通告すべき要件を備えず、かつ少年本人が警察に対して保護を求めている場合に、警察署等に一時的に保護する権限を法制化することには反対である。

警察官職務執行法3条1項は「警察官は、異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して」、「精神錯乱又は酔い酩のため、自己又は他人の生命、身体又は財産に危害を及ぼす虞のある者」及び、「迷い子、病人、負傷者等で適当な保護者を伴わず、応急の救護を要すると認められる者（本人がこれを拒んだ場合を除く。）」であることが、「明らかであり、且つ、応急の救護を要すると信ずるに足りる相当な理由のある者を発見したときは、とりあえず警察署、病院、精神病者収容施設、救護施設等の適当な場所において、これを保護しなければならない」と規定しており、警察官が保護の対象者に対する対処の方法と限界を規定している。「迷い子、病人、負傷者等」には、捨て子、家出少年・浮浪少年、行方不明者、遭難者等を含むと解さ

れている（宮田三郎「警察法」100頁）が、本人がこれを拒んだ場合は明確に除外されている。警察官職務執行法の上記規定は、保護であっても警察官の強制力を用いる場合の限界を規定したものであり、警察比例の原則に照らせば、本人が拒んだ場合についても警察官が一時的保護ができる権限を認めることは妥当ではない。

保護者への連絡、指導・助言、及び学校への連絡について

犯罪行為ではなく、く犯にも該当しないような不良行為を保護者に対して連絡するについては、地域住民による見守りの視点から、または、児童相談所による児童の保護の観点から、具体的な必要性にもとづき行われることによって解決されるべきである。

また、不良行為の学校への連絡については、少年のプライバシーの侵害であり、特に高校生の場合は学校による不利益的取扱いのおそれも強く、認めるべきではない。

#### （５）提言３：少年非行ボランティアへの支援等について

##### 提言３ 少年非行防止ボランティア等

- （１）国・地方公共団体は、相互の連携に配慮しつつ、少年非行防止活動に携わるボランティアを可能な限り支援すべきではないか。
- （２）警察は、一定の要件を満たす者を少年補導員として委嘱することができることとするとともに、委嘱された少年補導員が行うべき活動内容（街頭補導、少年相談、立直り支援活動等）、教育訓練、守秘義務等について必要な法令の規定を置くこととすべきではないか。
- （３）少年補導員、教職員、保護司、児童委員等少年の健全育成に関連する任務を有する者は、少年の非行防止のため、相互に緊密に連携を図ることとすべきではないか。

##### 少年非行防止活動ボランティア支援

「提言」の第１の３において紹介されている少年関係ボランティアは、少年指導委員、少年補導員、少年警察協助手、少年補導委員、保護司、児童委員（民生委員）である。これらのボランティアは、少年補導委員、保護司、児童委員を除き警察が組織化しているものである。したがって、「提言」のボランティア支援は、警察の志向する少年非行対策を民間人を巻き込んで強化することにつながりかねない。しかし、補導による取締中心の少年非行対策の強化に財政的な手当てを行うことは妥当ではない。

国や地方公共団体は、少年非行防止に熱意ある善意の人びとが、自主的に子どもに居場所や遊び等を提供したり、補導委託先として更生過程にある少年を援助するために必要な支援にこそ、財政上の手当てをするべきである。

地方公共団体のこうした取り組みの一環として、全国の補導センターを抜本的に再編することが望ましい。

現在の補導センターは、各地方公共団体ごとに、福祉部局、教育部局、警察部局と、所管が異なっているが、東京都に代表されるように警察の影響力が拡大してい

る。前述した国連のリヤド・ガイドラインが述べているとおり、そもそも非行防止政策の中核は、教育・福祉的援助であるから、各地方公共団体は補導センターを、教育部局あるいは福祉部局のもとにおき、警察主導に傾斜している非行防止政策を教育・福祉行政の責任としてとらえ直すべきである。同時に、ベースとなる教育・福祉政策を、子どもの成長発達支援の観点から見直し、非行防止・立ち直り支援に関わる地域の任意団体等の自主性を尊重しながら支援する施策を推進すべきである。

こうした各地方公共団体の取り組みに対し、政府は財政的な支援を行うべきである。

#### 少年補導員の委嘱、活動内容の法定

公務員の資格を有しない少年補導員が、補導活動の名のもとに、非権力的な「声かけ運動」を越える、警察の権力的作用を行使するような権限の委嘱は認められない。「提言」は、2 - 3における不良行為少年に対する補導活動を少年補導員にも行わせようとしていると思われる。前項で述べたとおり、そもそも不良行為少年に対する警察の補導活動として法定することは妥当ではないが、これを民間人たる少年補導員に委嘱することはますます妥当ではない。

当連合会は、「道路交通法改正にかかる意見書」(2004年4月17日)において、駐車車両の確認と証拠化作業を民間人に委託することについて、次のような問題点を指摘した。すなわち、第1に、国家刑罰権抑制の観点から、捜査をなしうる者を警察官、検察官等に限定した刑事訴訟法の趣旨に反すること、第2に事実認定と手続の適正化が担保されないこと、第3に個人情報漏洩のおそれがあること、第4に委託先民間法人が警察OBの天下り先として設置され、なれ合いが生じるおそれがあることである。

前記意見書において指摘した点は、民間人である少年補導員に対する警察権限の委嘱においても妥当する。触法少年やぐ犯少年については、捜査の概念は当てはまらないが、国家刑罰権の対象外である触法少年及びぐ犯少年については、成人に対する捜査より一層抑制的であることが求められるし、いずれも少年司法の対象となりうることを考えるならば、事実認定と手続きの適正の要請も成人の場合と異なるところはない。

民間人には、少年本人が自らの意思で相談や救援を求めた場合の援助、児童相談所、家庭裁判所、警察に対する通告が許されるだけであり、その限度を越えた補導活動を認めるべきではない。

#### 少年補導員、教職員、保護司、児童委員等の連携

少年補導員、教職員、保護司、児童委員は、それぞれ非行発見、教育、更生保護、児童福祉という目的理念の異なる立場で少年及び家族と接している。少年補導員を除き、信頼関係がその職務を遂行する場合の基本である。少年や家族は信頼関係を基礎に教職員、保護司、児童委員の援助を受け入れ、自己の情報を開示する。諸機関による情報の共有・活動の連携は、対象少年と家族にとっては息苦しい監視となりかねない。監視されていると意識した少年と家族は、それぞれの機関との信頼関係を持てなくなり、情報の開示も控えることになる。警察に組織された少年補導員が情報の共有に加わるならば、上記の弊害は一層大きなものになると考えられる。

教職員、保護司、児童委員の相互の連絡は、具体的な案件ごとに問題を抱える少年と家族に対する支援の観点から、原則として対象少年と家族の同意を得て行われるべきことである。

#### (6) 提言4：地域少年非行防止協議会について

##### 提言4 地域少年非行防止協議会

市町村等を単位として、街頭補導等により把握した、問題を抱える個別の少年やその保護者を支援するための活動の調整等を行う組織として、地域の関係機関と少年非行防止ボランティア等を構成員とする「地域少年非行防止協議会」を設置することができるようにすべきではないか。また、同協議会の関係機関等に対する資料提供要請要求、構成員の守秘義務等について法律に規定を置くことについて、さらに検討を進めるべきである。

この提言は、「学校、警察、児童相談所等の関係機関と児童委員、少年補導員、保護司等の関係ボランティア等が構成員となった活動ユニット」としての「少年サポートチーム」が少年の立ち直りのために継続的な指導を行うこととし、このような「サポートチーム」を必要な場合に臨機応変に結成するために市町村単位で設けられている「少年サポートネットワーク」を、常置の「地域少年非行防止協議会」として制度化しようとするものである。

「地域少年非行防止協議会」については、「関係機関等に対する資料提供要請要求」、「円滑な情報交換と交換された情報の管理」に言及されているところであり、特定少年や家族に関する情報の共有が想定されている。しかし、例えば、学校その他の機関やボランティアがそれぞれ知りえた情報を、少年の承諾なくして他機関等に提供するということは、単に法律によって守秘義務を免除すれば行ってもよいということではなく、少年の立ち直りに反する結果となるおそれがある。例えば、少年は、学校の教師や保護司との間に人間的な信頼関係を持ちえた場合には、非行情報も含めて「秘密」を打ち明けることがある。このように信頼関係に基づいて開示した情報が、自分の知らないうちに他人に伝達されたということになれば、少年は「裏切られた」という気持ちを抱くし、また、他人に伝達されることが分かれば、「秘密」とりわけ犯罪に関わるような情報を打ち明けようとさえしない可能性が高い。少年にとっては、心を開いて自分の悪い面を見せることができる大人が存在するということが、立ち直りのために非常に重要なことであって、「秘密」が守られない可能性があることを懸念して、少年が心を閉ざすことになれば、かえって少年の立ち直り支援のきっかけを掴むことになってしまう。

したがって、自傷他害の虞れがある場合等少年の保護の要請が強い場合を除き、「少年サポートチーム」内における安易な情報の共有は少年の立ち直り支援のあり方として適切ではない。「地域少年非行防止協議会」の設置は、このような情報の共有をさらに促進するおそれがある。

「サポートチーム」を構成する、教育、福祉、司法、警察等の機関は、各々少年と

の関わり方について独自の理念に基づいて活動しているのであり、少年が抱える問題の内容に適した機関が関わってこそ問題の解決につながる。他の機関との連携は、その必要が生じたときに、その範囲で行えばよく、その場合でも、情報を共有するためには、子どもの主体性を尊重した手法が必要である。例えば、少年に対して「必要と判断した場合には、と協力して、あなたの援助をしていく。そのためにあなたから聞いた情報も伝えることがある」ということを説明し、立ち直り支援のために多くの人間が協力していることを少年自身に理解してもらおうといった子どもの主体性を認めた丁寧な立ち直り支援の在り方である。

警察と学校の情報を相互に交換する県警本部と教育委員会が協定を締結する制度が全国に広がりつつあるが、千葉県高等学校では警察からの非行情報を受けた学校が生徒を退学処分にするという事例が報告されている。教育を目的とする学校と犯罪の予防鎮圧を責務とする警察の安易な情報交換と連繋が、学校の教育的視点を失わせ、少年の立ち直りを支援するどころか将来の芽を摘んでしまう弊害の一例である。

さらに、現存する「少年サポートチーム」や「少年サポートネットワーク」の大部分は、その事務局が警察に設置されているという実情からすれば、警察中心の監視型の情報共有と連繋になってしまうことも危惧されるところである。

以上のような理由から、当連合会は、「地域少年非行防止協議会」を設置し、そのもとに「少年サポートチーム」内で情報の交換・共有を行うような規定を置くことについては反対である。

以 上