

## 少年法改正 —福祉の立場から捉えたその課題—

平戸 ルリ子

(平成8年9月30日受理)

### Issues in The Amendments to Juvenile Law —From an Welfare Stand—

Ruriko HIRATO

(Received September 30, 1996)

#### はじめに

核家族化, 少子化, 母親の就労等児童をとりまく環境の変化から, 制定後50年を目前に控え, 児童福祉法が改正されようとしている<sup>(1)</sup>, しかし, 同様に児童を対象とした法律であり, また, ほぼ同時期に制定された少年法については, 現在, 改正への国の具体的な動きはみられない。改正への歴史的動きをみれば, 少年法の方が児童福祉法よりも早くからその作業に入っていたという経過があるが, 賛否両論の中で, 昭和52年の法制審議会中間答申以後は実質的に立ち消えになっていたのである。

この間, 凶悪な少年事件があるたびに, マスコミで少年法改正が取り上げられることが度々あったものの, 国は正式な法改正という形をとらずに, 答申の内容を極力組み込む形で, 運用上の解釈を広げることで対応してきた。実際, 非行少年に対する審判手続きや保護処分に対する考え方や内容が, 制定時とはかなり変化してきているという印象がある。さらに, 現在, 非行そのものの変化に加え, 児童の権利に関する条約など非行少年の審判や処遇についての国際的取決の外的影響など, 現状の運用上の工夫だけでは限界にきている点があることも, また事実である。

従来, 少年法の改正問題は法曹関係者の間で論じられることが中心であり, 福祉関係者の視点で述べたものはほとんどなかった。そこで, 本稿では, 今一度少年法の基本理念を確認した上で, その制定時から抱える問題に対応しようとした昭和52年の法制審議会中間答申の内容

と, その後現在に至るまでの運用上の変化を把握し, 今後の少年法のあるべき姿は何か, 特に児童福祉法や児童の権利に関する条約等との関係もふまえ, 福祉の立場からその課題を論じていくこととしたい。

#### 1 現行少年法成立の沿革

昭和22年1月, 戦後の混乱の中で, 新憲法に見合う社会に即した少年法の必要性から, 旧少年法改正案が出される。それは, 適用年齢を20歳に引上げ, 少年審判所に心身鑑別の審査官を加えるといった程度の内容だった。この年齢引上げというのは, 「①科学的な個別処遇の場を前進させようとする刑事政策的考慮。②当時18, 19歳の犯罪が増加, 悪質化してきていた。③戦争の異常体験や敗戦直後の混乱した社会環境と経済事情を背景に発生した犯罪が多く, 国家保護の必要がある。④刑務所は過剰拘禁で収容しきれず, かと言って不起訴処分として処理するには, 再犯防止の面から不十分である」<sup>(2)</sup> というような事情によるものであり, それらは深い悪性によるというより, 単なる社会的混乱の影響による一時的な現象であるとのことからだった。したがって20歳までは刑罰で罰するより, 保護処分をもって教化をはかる方がより適切と考えられたのである。

さて, このような内容の旧少年法改正案であったが, 提出先のGHQ民間情報部公安課行刑係ルイス博士からは, それへの回答として, 旧少年法を根底から覆す「少年法改正に関する提案」が示される。それは警察の先議件を否定し, 刑事責任能力を16歳以上に引上げ, 少年審判所に一定の成人事件の管轄を持たせるといったものだった。これに対し司法当局は, 検察官先議でも9割が不起

訴になっている点や、犯罪防止上検事の関与は必要と反論したが、続いて博士から「少年裁判所法案」なるものが出され、また前年12月にさかのぼって実施されることとなった「法務庁設置法」の中の少年裁判所の設置が確実なものとなった関係もあり、この提案は受け入れざるをえないものとなった。そして裁判所の名称を家庭裁判所にするなどの若干の変更はあったが、ルイス提案を骨組とする（新）少年法が国会を経て昭和23年7月に公布、年齢に関する引上げは人員や設備の関係で2年延長されたが、他は翌24年1月に施行されることとなった。

さて、成立経過をみると、現行少年法は旧少年法に運用上の大きな欠陥があったためではなく、アメリカの占領政策の1つとしての司法制度改革によって公布されたと思えないこともない。しかしながら、そこには単なる占領軍の押し付けだけでなく、現在の調査官につながる専門職の必要性、多発する少年犯罪に対して、刑罰より人権尊重の保護処分で教化、徹底するよう臨もうとする考えなど旧法での手続きにおける少年の人権保障の欠如を見直すという態度をうかがうことができるのである。

## 2 少年法の基本理念とその特色

少年法第1条によれば、この法律の目的は「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ともに、少年及び少年の福祉を害する成人の刑事事件について特別の措置を講ずることを目的とする」とある。これから明らかなように、少年法の理念は罰を与えることではなく、憲法や児童福祉法の精神をふまえ、非行少年にも人権の保障を全うしつつ、その健全育成を期するものであるということがわかる。このように目的を明示したのは現行少年法が初めてであり、あくまで保護の充実から結果として社会秩序を導こうということがうかがえる。

少年法はよく、司法と福祉の2面性をもつ法律といわれる。確かに少年の犯罪や触法及び真犯行為を未然に防ぎ、社会の秩序を維持していこうとする刑事政策的立法としての役割はある。しかし、その一方で、国家が少年の生育歴を把握し、家庭環境・友人関係等を考慮・調整することは、少年の非行性を解消し、ひいては将来の犯罪を防止する。したがって保護処分は処罰ではなく、あくまで健全育成教育の一環としておこなわれるという少年の発達保障・人権保障といった福祉的側面をも持つといえるのである。この福祉的性格は、少年法のいたるところ

に見られる。16歳未満の少年には刑罰を加えず、16歳以上の場合でも「その罪質及び情状に照して」決めること（20条）、14歳以下の少年の場合には児童福祉法の適用が優先されること（3条2項）と定めたことなどはその例であろう。司法と福祉という2面性を持ちながらも、福祉にまず重点を置いていることが理解できる。

では、その基本理念の実現のために、現行法は具体的にどのような制度的保障を有しているのでしょうか。ここでは特に旧少年法と比較し、変更された部分を見ていきたい。主な改正箇所は、①18歳から20歳への適用年齢の引上げ②行政機関に属した少年審判所を廃止、非行対策の中核機関として司法機関である家庭裁判所に位置付ける③家庭裁判所への全件送致主義④16歳未満の検察への不送致⑤検察官の審判参加排除⑥検察の少年審判に対する抗告不許可⑦旧法において9通りの処分を3通りの保護処分に整理。さらに家庭裁判所調査官による試験観察を認める⑧少年のみならず、少年の福祉を害する福祉犯に特別な措置を講ずる⑨少年鑑別所を整備し、知能・精神その他の判断に科学的検査を実施する。以上の9点が現行少年法の制度的保障・特色といえる。そのどれもが、日本の長い少年保護の歴史の中では完全でなかったところの、少年の人権尊重という考えに基づいたものである。日本国憲法の発布とともに、民主主義、基本的人権の尊重の考え方は急速に国民の間に広まった。また児童福祉法の制定により、すべて児童はひとしくその生活を保障され、愛護されなければならないこととなった。現行少年法は、これらの精神を取り入れた上で、寛刑主義などから、非行少年への処遇を更に1歩前進させたものである。この9つの制度的保障は、運用の面からその基本理念を支えていると言ってもよいであろう。

## 3 少年法制定時の問題

さて、前述したような成立経過を経て制定された少年法であったが、公布当時から問題を指摘されることとなった。その根本は、まず法務省（当時は司法当局）側が現行少年法に対し、よい感情を持っていなかったという点にある<sup>(3)</sup>。すなわち、この法律は、わが国内部の要求から改正されたのではなく、アメリカの法制が移入されたもので、必ずしも日本の風俗・習慣・歴史・国民感情・司法制度等に適合したものではないというのが法務省の意見なのであった。そして具体的に制度上予測される問題として、年齢引上げは効率的でない。新少年法では、

保護を強調するあまり、その手続きを非定型的・職権的にしてしまい、少年の人権保障がむしろ小さい。全件送致により家庭裁判所の力が必要以上に強くなったり、処分の決定と執行の分離の際に各機関の連携に問題が生じ、一貫性を欠く恐れがある。保護処分が3通りでは運用上支障をきたすのではないかと、という4点を指摘したのである。これらを見ると、いずれも旧法に新しく加えられた部分、あるいは旧法に比べ検察や警察の権限を大幅に削減した改正部分であるということがわかる。警察や検察は、社会防衛や秩序維持（のための処罰）を目的とする機関である。国家統一体制維持のため、旧法では彼等の力は少年に関して絶対のものであった。その権限に手が入れた訳であるから、不満や不安が生ずるのも理解できる。しかしながら、これらの危惧がはたして本当の問題となりうるのか、それは運用後の状況を見なければわからないことであった。

#### 4 少年非行の動向と運用上の問題（中間答申まで）

終戦後、主要刑法犯少年の人員は、昭和26年に向かい増加を続けていく。これは最低の生活を維持することにも困難が伴うような経済混乱の中で、生きるための非行であったことが理解できる。これが少年非行の第1のピークである。復興が進むにつれ、昭和30年前後が減少が著しく、いわば「生活型非行」が、生活の安定とともに減少したと言える。ところがその後、非行は再び増加の傾向を示すようになる。それはちょうど日本の高度経済成長の時期でもあった。急激な経済発展に伴う生活様式の変化、親や教師の考え方の変化は精神的に不安定な少年に、あるいは影響を与えたのかもしれない。戦後のベビーブームに生れた子が、ちょうど思春期にさしかかるころでもあった。この時期が第2のピークである。その後、非行は減少に向かうが、昭和44・45年頃を最低ラインとし、三度増加に転じ、昭和58年の第3の非行のピークまで続くこととなる。後述する法制審議会中間答申が出されたのは、昭和52年であり、まさに非行が増加傾向にある時期であった。

当時の非行の状況を司法統計年報から見ると、殺人や暴行などの凶悪犯罪や風俗犯罪等の減少に対し、窃盗犯や横領などの知能犯の急激な増加が著しい特徴となっている。特に窃盗では万引きと乗物盗、横領ではほとんど遺失物横領である。そこには生きるための行為というものは見られず、行為自体をまるで楽しむかのような「遊

び型非行」が広がりつつあった。また、以前のどちらかといえば積極的な反社会的非行が減少し、社会的規範から逃避しようとする消極的な薬物使用や怠学などの非社会的非行が増加傾向にあった。単に数の増加が問題なのではなく、山口の言葉を借りれば「成長しつつある者の健康さの喪失を端的に示すような非行の広がりであり、すぐれて教育福祉の問題なのである」<sup>(4)</sup> ということができる。さらに質的变化に加えて、非行の低年齢化や女子非行の増加もみられた。

こういった非行の状況の変化に、施行された少年法はどのように対応していったのであろうか。またその中で浮上してきた運用上の問題は何であったのだろうか。

まず、前述した法務省側のあげた問題点と少年法との関係であるが、結論から言えば、少年法の影響で非行の変化（増加）がおこったと明確に示せるものはないと言える。人数や質の変化は、個人の資質の問題に加え、家族の変化や社会状況・価値観の変化などが密接にからみあって起こっているとも考えられ、単に少年法のみの影響とは言い切れないからである。そこには社会背景というものが如実に反映されていると言えよう。

しかしながら、少年法施行以後、実際に運用上の問題が生じた面があることもまた事実である。日弁連の資料<sup>(5)</sup>によれば、それらは以下のとおりである。

##### （1）人権保障の面

補導する側の意欲が強いあまりの非行事実なしの少年の補導。ほとんど否認しない少年の調査が安易になりがちなこと。調査をこえて更生のための指導を行っているのではないと思われる鑑別所。調査官が多忙な判事の補佐としてその分の資料作成の代替を行っているのにすぎないのではないかとという点。1回限りの審判で、なおかつ機械的に短時間で処理される審判。

##### （2）健全育成の面

保護処分の執行機関の不足（特に保護司）。家庭裁判所の非行件数に対する人的・物質的不足。鑑別所や捜査機関の人手不足。

##### （3）社会防衛の面

交通事故をおこした少年のほぼ全件が検察官送致の点（むしろ必要以上に年長少年に厳しいのではないか）。

以上が日弁連のあげた少年法の運用上の問題であったわけだが、これをまとめれば、現行法の運用は、人的・物的施設の未整備・不十分さのため、理念を実現するにまだふさわしくないという考え方である。制度上欠陥

があるとし、それを改正することで非行処遇の刷新を目指そうとする法務省側と、制度上は問題はないが、その運用が不備であるとする日弁連側と、まったく立場を異にしていた。そして両者とも自分たちの考えを譲らず、互いの理想的な少年法にむけて改正作業に取り組んでいくことになったのである。

## 5 少年法改正の動向と中間答申の内容

### (1)「改正」の経過

昭和25年、現行少年法制定後わずか2年後であり、完全実施の1年後であるこの年、草鹿刑政長官はかねてから不満であった18・19歳の少年の検察官先議に関して、早々と法改正を主張し始めた。ここに少年法改正の動きが始まったのである。そして34年4月、花井検事総長は法改正の必要性を具体的事件の処理を通じて証明することを訓示し、同7月には井野法務大臣が事務当局に、少年法改正を含めた青少年問題対策の具体案作成を支持したのである。それに対し、各新聞社説は一斉に非難をあげたが、それにもかかわらず、同年9月には、法務省内に少年法調査研究会が発足し、本格的な検討が開始されたのである。それから4年後、研究の成果は報告書として提出され、さらに論議の深まるところとなったが、41年5月にはこの報告書をふまえて、法務省が「少年法改正に関する構想(1)(2)」を説明書とともに発表することとなったのである。説明書の内容は、新少年法は制定当時から問題があり、一方旧少年法はすぐれた法律であったというもので、新しく定められた手続き等ごとく否定するものであった。この構想は、最高裁や日弁連等の非難を受ける内容のものであったが、それでも一進一退を続けながら、法務省の改正案として形を成してくるのである。

あいつぐ批判の中、法務大臣は昭和45年6月に法制審議会に「少年法改正要綱」を諮問した。その要点は18歳以上の特別措置、検察官の先議、少年審判への検察官の介入、捜査機関の不送致権を認める、保護処分の種類を増やすという4点であった。法制審議会では、第45回会議において少年法部会を設置することを決定。植松正を部会長として翌日から審議を開始したのである。

改正要綱案が出された45年前後というのは、第2の非行のピークが過ぎ、最も減少した時期であった。質的にも凶悪犯が減少してきたというのも前述したとおりである。そのような状態であったので、法務省の意見は「今

回の改正は非行の動向と直接かかわりあいがなく、また、現行少年法は、運用上よく実を挙げており、現実に対応がたい不都合が生じているわけではない」ということを前提としていた<sup>(6)</sup>。すなわち法務省にとって改正は運用とは関係なく、制度上における様々な建前を通そうということであった。そのような状況であるため、委員会内部において要綱を推す法務省、検察庁、警察側と、反対する弁護士、裁判所、学識経験者の意見とは、あい入れるところがなく、長い間平行線を辿ることとなり、このままでは部会として統一の見解を発表することができない事態にまで発展してきてしまった。そこで植松部会長が、「大方の意見がまとまる」とするところを試案として作成し、少年法部会に提出することとなった。

昭和50年5月に提出された植松試案は、基本的には法務省の意見に基づいたものであった。ところが、この段階にきて、突然最高裁判所は植松試案側、すなわち法務省の意図するところの改正点に賛成の立場をとるようになったのである。以前は断固として反対していた捜査機関の不送致権の拡大に、なぜ急に最高裁が理解を示したのかその理由は何も明らかにされていない。いたずらに審議が長引くのを憂慮し、「要綱を離れて大方の賛成が得られる線で」「現行法の審判手続の基本的構造を維持しつつ」<sup>(7)</sup>結論を出したらよいのではないかとということであつたらうか。いずれにせよ、最前線で少年保護に携わるところの裁判所側から、このような意見が出たということは驚くべきことである。植松試案は、なおも反対の姿勢をとり続ける日弁連側委員を欠いたままで、51年11月一括強行され、翌年6月に「法制審議会の中間答申」として発表された。そしてそれを受けて法務省は条文作成を進めようとしたと言われる。しかし、依然として各界からの反対は根強く、事実上改正作業は休止せざるをえなくなったのである。

### (2) 法制審議会中間答申を中心とする改正案の要点

昭和45年に出された「要綱」の改正要点は5点であったが、そのうち中間答申段階で削除されたものは、「検察官先議」である。これは、現行少年法の理念及び家庭裁判所の役割そのものを変えることにつながるものであるということからか、反対派の意見も強く、取り上げなかったのは当然といえる。そしてそれを除いた4点が、条件付きながらも柱となって、答申として発表されたのである。以下その要点を述べていくこととする。

#### ①少年審判の手続きの変更

少年審判は、家裁の後見的立場からの裁量や職権を重んじた非形式の方法をとっている。ゆえに特別に刑事訴訟法において保障されているような被告人の権利は、何も少年に与えられていないが、その一方で、検察官や警察等捜査機関の介入も一切排除している。少年の立場から言えば、これは福祉の性格を重視しているといえ、適当であるとも言えるが、法務省は社会防衛政策上から、手続の変更を要請してきたのである。また単に社会防衛の面ばかりを強調させるのではなく、あわせて保護処分とは言え、自由を拘束するその処分に関して、適切な保障をするという考えを出したわけである。具体的な改正案としては、まず、弁護士がなる国選附添人制度の設置である。現行では附添人制度はあるが、私選のため活用が少なかった。なお弁護士に限ったのは、権利保障の実質化から専門的立場を重んじたためである。次に、再審に相当する権利・保護処分の期間延長等の決定に対する不服申立て・証拠調べ請求権等少年側の手続き上の権利の拡大、検察官の審判出席の条件付き許可である。現行法では、検察官は送致書にのみ処遇意見を述べられるが、審判の公正をはかる意味で、家裁の要請または許可があった場合のみ出席を認めるというものである。さらに、検察官の抗告も許可するとした。ただしこれは、決定に影響を及ぼす法令違反、重大な事実誤認を理由とする場合のみで、32条において少年には認められている処分不当を理由とする抗告権は、認めないこととした。

#### ②年長少年の取り扱い

そもそも41年の構想では、18・19歳の少年の処遇が問題とされ、対象範囲を引き下げてはどうかという意見が出された。しかしこれは、年長少年といえども成人と同様の処遇をすることは適切でないという各界の意見から実現されないこととなった。そこで建前は20歳未満としながら、社会防衛面も考慮し、年長少年には特別な取り扱いを行うとした。具体的内容としては、死刑・無期刑・1年以上の罪にかかわる審判には家裁の許可なく検察官が出席でき、これには附添人が参加しなければならないこと、年長少年については、検察官は刑事処分相当を理由とする抗告もできるというものである。

#### ③捜査機関による不送致権の拡大

最高裁判所規則で定める範囲に関しては、捜査機関は家裁に送致しないことができることとし、家裁はそれに関する事後通報を受け、必要とする場合には、資料送付や事件の送致を求めることができるというものである。

これは、早期に少年の処分を決定できるという合理主義に基づいている。法務省はこの件に関して、「あくまで不送致は裁判所側のイニシアティブにより、その意味で現行法の全件送致を大幅に修正するものではない」と述べ<sup>(8)</sup>、実際手続き上の都合で実施されている簡易送致程度のものであるとしている。

#### ④保護処分の多様化、弾力化

現行法では3通りであるが、「よりいっそう個別的でかつ効果的な処遇を図り得るように制度を整備」し、なおかつ「教育処分としての不定期性、弾力性の要請との調和」を目指すものである<sup>(9)</sup>。また、交通関係事犯の増加や、一見すれば軽微に見えても深い問題を抱えていると思われる「遊び型非行」の増加に適応する処分の整備が望まれたとも言える。具体的には、保護観察を従来のもものと6ヵ月以内の短期保護観察に分け、同様に少年院にも3ヵ月を目安とし、家庭環境に特に重大な問題がない少年、同調型の少年等を対象とする短期開放施設を設け、現行の少年院送致と区別する。教護院、養護施設はそのまま置いて、6通りの保護処分とするというものである。また、保護観察中の定期出頭命令制度を設けること、保護処分により改善更生が図れない場合、新たに家庭裁判所に送致できるとすること、期間の延長手続きを認めるというものである。

#### ⑤その他

家裁調査官は少年または保護者に指導、援助などの仮の保護的措置を行うことができるとする。

法制審議会の少年法改正に関する中間答申の内容は、大きく分けて以上の5点である。これらの改正点については、相応の根拠もあるが、また問題点も同時に挙げられたのである。

### 6 中間答申に基づく少年法改正の問題点

#### (1) 総括的問題

中間答申が出されてから、なぜ具体的な改正作業が進まなかったか。それは、内容に関する細かい判断の違いがあったことはもちろんであるが、その前に、根本的に改正案を出す側である法務省と、実際に運用していく側の裁判所、弁護士会等の意見が食い違っていたことが挙げられる。すなわち、少年法の人権保障的な精神は認めるが、社会秩序を守るのも大切だとする法務省側と、あくまで少年の人権保障の立場を貫きながら、さらにそれを強化していこうとする弁護士側とが、それぞれの立場

を主張して譲らなかったということがある。結果として裁判所は反対派から中立的立場に立ったが、全面的に改正を歓迎しているという状況ではなかったというのは前述したとおりである。このような少年に関係する各方面の意見が一致しない状況では、法改正作業は進められなかったというのが現実であろう。

## (2) 個別的問題

### ① 検察官の介入について

まず、検察官の審判関与であるが、これは刑事政策を担当する検察官が出席すると、少年を一方向的に弱い立場に置き、手続きの適正さを欠くことにならないかという問題が考えられる。次に検察官の抗告についてであるが、これについても、決定後の抗告は必要以上に少年を脅かすおそれがあるといえる。

### ② 年長少年の取り扱いについて

18, 19歳を成人扱いにしていいいのかどうかは、意見の最も分かれるところであろう。それは個人差あり、時代や社会といった環境の影響もありで、判断に価値観が介入して論ずるのが困難だからである。単純に今までの日本の法律が18歳を基準にしていたからという理由ではあてはめることはできない。また「一般にこの時期はモラトリアムの年代と言われる、肉体的には大人でも、社会的には一人前扱いされないし、実際にその能力も身についていない」<sup>(10)</sup>という意見もあるように、18, 19歳はひじょうに不安定な時期であるとも言える。ゆえにこのような年代の少年たちの試行錯誤を、社会的責任をとらせるといった刑事処分にするには、慎重になる必要があったと考えられる。

### ③ 全件送致主義の否定について

現行法において、警察は「ハンド＝オフ」の立場を取っている。これは厳しく処分しても非行がいっこうに減らなかった歴史的事実から誕生した考え方である。いわばトンネル機関という位置付けである。中間答申はこの役割を大きく変えてしまうものである。反対派の意見は、旧法において少年法が検察、警察主導型であったこと。そのことが、戦争などに対する国家体制のもと、人権を無視せざるを得ないような処遇の原因になったと思えないこともないということなのである。家庭裁判所の全件送致の意義をもう1度考えてみる必要があるというのである。警察本来の仕事は、犯罪取締と治安維持にあり、少年の教育や福祉にあるのではないから、過大な負担をかけるべきではないという考え方、また、警察等の捜査

機関は、心理・教育・福祉・社会学といった専門家ではない。ゆえに診断や処遇の分野に進出することは人権擁護と科学性の面で問題があるということも考えられよう。④保護処分の多様化について

現行法は不定期刑の考え方に基づき少年の教化教育が適切に行われたとするときをもって終了としている。中間答申による期間限定の処遇は、この考え方を否定するものであり、期限内に無理に終わらせてしまうのではないかとの危惧もある。また、期日の選択は、行為の大小が処分の軽重につながることを意味し、背景を考えるとなく、単にその行為のみで判断・処理できないという少年の非行への援助を刑罰化してしまうのではないかという恐れもある。

以上の4点が主な中間答申の内容に対して考えられた問題点である。これらは、おもに日弁連を中心とし、そこに1部の裁判所関係者<sup>(11)</sup>や学識経験者が加わる形で主張されたものを中心としている。これらの問題提起が直接の要因となり、事実上法改正作業は中断となったのである。

## 7 中間答申以降の少年法運用上の変化

昭和52年の法制審議会中間答申以後、少年法そのものは改正されることはなかった。法務省側は反対意見がある状況の中での法改正を一時は諦めたかにみえたのである。ところが、それ以降の20年間をみると、正式な法改正という制度上の変更はなされなかったものの、少年法の解釈をひろげ、運用を通じて事実上少年の審判と処遇が一部変更されてきていることがわかる。それは、改正反対派の意見が及ばないところで、実にさりげなく行われたのである。

それら運用面での変更が行われた背景としては、何よりもまず非行少年の状況が変化したということが挙げられよう。昭和58年のピーク時から、少年保護事件の新規受け入れ件数自体は減少し続けているが、窃盗・横領といった非行は増加傾向にある。一方、道路交通法違反や殺人・強盗といった凶悪事犯は件数としては減少傾向にある（ただし、凶悪事犯については、平成6年度に増加に転じた）。いわば、道路交通法違反の少年のように処分がある程度決まりやすいというケースではなく、比較的軽度の非行、「遊び型非行」にどのように対応していくかが問われていたと言えるであろう。また、年少少年が昭和58年までは増加し続けた（その後は逆に年長少

年の割合が増加)ということも、初期の(再犯型でない)非行少年への多様な援助を求めることにつながったと思われる。のちに述べる処分の多様化はまさにこれにあたる。

外的要因としては、人権保護の意識が国内外ともに高まってきたということがあげられよう。特に、国際的には、昭和60年の「少年司法運営に関する国連最低基準規則(北京ルール)」や平成元年の「児童の権利に関する条約」、2年の「少年非行防止のための国連ガイドライン」「自由を剥奪された少年の保護に関する国連規則」とあいついで、少年の人権保障、とくに非行少年に対する適正手続の保障に関する取決が採択された。こういった国際的取り決めへの批准と国内法の整備との関係から見直しが行われ始めたと言えよう。

さて、このような背景のもと、中間答申から20年間の運用上の主な変更点を整理すると以下ようになる。

#### (1) 少年審判における手続の変更

非行事実の告知や黙秘権、附添人選任権の告知については、現行法では特に明示していないが、これらについては、現在、家庭裁判所において少年に対し、説明されることが一般化されてきている。調査官による初回面接の際はもちろんであるが、観護措置の手続きをとる際にも、それは行われるようになってきている。また、少年が非行事実を争う場合の事実認定に重要な影響を及ぼす証拠の取扱いについても、家庭裁判所の裁量において少年に反対尋問の機会が与えられるようになってきている。これらは、いわゆる審判における適正手続といわれるものである。このような手続は従来もすでに行っていた調査官も或はいたのであろうが、広く実施されるようになった背景には、昭和52年の中間答申が基本にあったことは否定ができない。さらに、直接的契機として指摘されている<sup>(12)</sup>のが昭和58年の流山事件最高裁決定<sup>(13)</sup>である。この決定により、自白を含めた証拠については刑事事件と同様、慎重に扱うことが示された。これは、物的証拠のみならず、伝聞証拠なども用いて、処分を決定することができるとする、少年審判のあり方の転機となるような決定であった。

また、処分を不服とする申し立てや、事実確認についての申し立てについても、従来の抗告権より一歩進んで再度確認ができるような、すなわち刑事訴訟手続における再審制度と同様の権利を考慮するようという決定も出された。昭和58年の柏事件最高裁決定<sup>(14)</sup>がそれにあ

たる。これもまた適正手続の一環と位置付けられる。

附添人については、司法統計年報によれば、平成6年度の一般保護事件の弁護士附添人数が2,266人となり、これは終局総人員に対して1.12%となっている。昭和52年度の数字が、約700人で0.34%であることと比較すると約3倍になっていることがわかる。さらに、選任されている事件を個別にみると、殺人で約50%、強盗致死で100%というように、重い事件はかなり附添人が付いていることがわかる。このような変化は、さきに挙げた附添人選任の告知とともに、利用する際の費用扶助制度の設立が大きく影響していると思われる。少年事件における附添人には、法的には、弁護士以外の一般人<sup>(15)</sup>もなることが可能であるが、実務面で、附添人により専門的な審判手続の援助を期待するという面から、従来から弁護士になることが中心であった。その際、国選弁護士という制度がない少年事件の場合、私選弁護士の費用負担をどうするかということが大きな問題となっていたであろうことは容易に想像ができる。昭和48年に名古屋と東京に扶助制度ができ、それが次第に広まってきたことが、附添人選任率をあげることに繋がってきたと考えられよう。

#### (2) 裁判所の職権による証拠の補充

適正手続が実務の中で強調されるようになってきた反面、非行事実認定ができないとして不処分決定を急ぐあまり、本当は非行行為がありながら処分をのがれる少年が出てくるのではないかと、それは、ひいては少年の健全育成をさまたげるのではないかと<sup>(16)</sup>の考えから、一時的には少年に不利益になると思われる場合でも、家庭裁判所から警察への補充捜査依頼など再度証拠の提出を求めることができるようになってきている。現行少年法では従来、家庭裁判所側からの証拠等資料再請求というのは、少年に不利益にならない範囲で行われてきた。無論この変化は、長い目で見れば、少年の利益のためなのであるが、最初慎重であった最高裁が、非行事実の認定にむけての証拠収集において、積極的にこの方向をすすめる決定<sup>(17)</sup>を出すという変化が生じてきている。

#### (3) 保護処分の多様化

保護処分については、保護観察と少年院に短期処遇が実施されるようになった。これは、まさに運用上の変化であり、少年法の第24条の保護処分の条文は3通りのままでありながら、実質的には、それが細分化されたというものである。

少年院の分類処遇は、昭和52年に全国の少年院の運営を改善することを目的として、決定されたものである。これにより、従来の初等・中等・特別及び医療に加え、非行内容・常習化の程度や家庭環境等により、特修短期（4ヵ月以内で延長不可）と一般短期（6ヵ月以内で延長は6ヵ月まで可）、長期処遇（2年以内で延長は1年以内）といった期間を組み合わせるという処遇の多様化が実施されることとなった。特修短期処遇には開放処遇の要素も含むこととなり、内容面でも、従来の生活指導に加えて、職業指導や教科・進学指導等が導入されている。なお、どの少年院に送致されるかは、家庭裁判所の審判において決定されるので、この点からも、第24条第3項は細分化されたとみてよいであろう。

保護観察についても少年院と同様に、処遇の多様化が試みられはじめてきている。平成2年の「保護観察類型別処遇要領」により、非行内容や少年のもつ問題性にあわせて効率的な処遇を実施するよう進められてきており、さらに、平成6年からは、短期保護観察が実施されることとなった。これはおおむね6ヵ月以上7ヵ月以内とし、原則としてその期間内で解除するというものである。この短期保護観察は、非行進度が浅く、資質及び環境に問題がない等の理由により、家庭裁判所から短期処遇の勧告をうけた少年に実施される。少年院に比較し、まだ始まってからの期間が短いというものの、実質的には、少年法第24条第1項もこのように2分されたとみてよいであろう。

## 8 法制審議会中間答申と運用の変更の比較

さて、以上にあげた運用の変更は、52年の中間答申の内容とどのように関係しているのだろうか。また、現行少年法制定後に生じてきた運用上の問題は、これらの変更によって改善されたのだろうか。

ほぼ、中間答申で出された内容をくんで、運用され始めたのが、少年審判の手続変更の中の適正手続の保障にあたる部分と保護処分が多様化である。

適正手続については、改正案の段階から弁護士側もその必要性を認めており、変更は時代の当然の流れといえる。しかし、もう1つ同意していた国選附添人制度については、費用扶助制度により、かなり附添人制度の利用が増えたというものの、実現をみてはいない。なお、少年審判手続の中の検察官介入に関する件は、今現在は運用上の特に大きな変更は行われていない。

保護処分の多様化については、ほぼ答申と同様の変更がなされている。短期保護観察については、開始後まだ間もなく、その成否を論じることが困難であるが、少年院について言えば、日弁連などによって懸念された期限付処遇の弊害は、現在のところ聞かえてはこない。このことから判断するに、一応の成果をあげていると考えられる。ただし、処分決定や終了の明確な基準はなく、それをどのように位置付けるかは今後の検討課題である。

年長少年の取り扱いと捜査機関による不送致権の拡大については、変更は行われていない。特に前者は、凶悪な事件がおこるたびに、マスコミなどで指摘される点であるが、現行法のままの扱いとなっている。

一方、家庭裁判所調査官の保護的措置については、むしろ後退したように思える。何をもって保護的措置とするかという議論はあろうが、例えば試験観察を、調査官による一種の保護的働き掛けと取れば、その数は減少傾向にあるからである。効率性が求められるからか、それとも審判の途中に何らかの処分が入ることが、適正手続上問題があるとする考えからなのか、試験観察は20年前の約半数にまで落ちている。

さて、依然として残された運用上の問題は何か。それは、適性手続以外の人権保障にかかわる点と、家裁を中心とする慢性的・物的不足である。これらの改善は、今後の課題につながっていくものであろう。

## 9 少年法の今後の課題

今後の少年法はどうあるべきか、とくに福祉の立場から論じてみたい。まず、少年法の改正についてであるが、これは、ある程度必要なのではないかと思える。それは、まず現在、運用により対処しているところの適正手続について、規定を盛り込む必要があると考えるからである。とくに北京ルールや児童の権利に関する条約（37条及び40条）の中で、その権利が明示されている以上、法的に整備し、確固たるものにしていく段階にきていると思われる。ただし、単なる保護と異なり、適正手続には成人と同様の条件が伴う。すなわち家庭裁判所の側も、少年に対して直接的には不利益と思われることでも調査や捜査請求ができるということになるわけだが、この点については、少年の福祉を害することがないよう特別の配慮が必要であろう。

国選附添人制度についても、制度化が必要であろう。このことは、やはり児童の権利に関する条約に明示され



ている（第40条第2項b－iii）。現在の私選では不十分である。なお、国選附添人を弁護士に限るという点については異論は無いが、その際には、現行少年法に盛り込まれた附添人の役割を、今一度確認していく必要があろう。附添人の役割は、少年の利益を保障するというものの他に、少年の更生をはかるための裁判所への援助を行うという意味もある。この後者が近年の事件の中で、ともすれば忘れられがちになり、単に処分を少しでも軽くすること、例えば施設入所よりも在宅で、長期よりも短期でということのみにこだわがち傾向があるように思える。保護処分は処罰ではなく、健全育成を目的に行われるものである。将来のことも考えた正しい判断が専門家には必要であろう。

保護処分についても、事実上の変更を法改正として行い、明示すべきであろう。ただし、その際に注意すべきなのは、単に保護処分の種類をふやしてそれを条文に書くことではない。むしろ、どのような少年がその処分を受けるのか、そして終るのか基準を示していくことが重要である。とくに真犯少年の場合は明確な非行事実が指摘できないので、この点を留意する必要がある。短期と長期というような同じ施設の中の入所期間に関する区別だけでなく、少年院と保護観察、そして教護院や養護施設といった児童福祉施設との関係でも問題となってくるからである。とくに短期の開放型少年院と教護院との違いや、保護処分としての養護施設送致と教護院送致の違いは何かを明らかにしていくことが必要であろう。その意味で、家庭裁判所と児童相談所との連携も考慮にいれる必要があるが、答申でも流用面でもはこの点は触られていない。児童福祉法改正で、施設や機関の機能変更や連携が検討されている現在、こういった視点も視野に入れることが重要であろう。

対象年齢の変更については、意見が分かれるところであろうが、児童福祉法や児童の権利に関する条約との関係からみて、また年長少年のほとんどが道路交通法違反であるという事実をみても、18歳を区切りとした変更が必要な時期に来ているのではないかと考える。ただし、法の適用年齢を18歳未満とするというのではなく、中間答申に示されたような、何らかの特別措置を行うということである。この際注意すべき点は、成人と同様の社会的責任論から罰を与えるのではなく、あくまで対象者の健全育成を保障するという視点から、その措置がなされなければならないという点である。

家裁調査官の保護的措置についても規定が必要と考える。調査官がもつケースワーク的機能を発揮する場を、法的にも保障していくことは、少年の援助のためにも役立つのではないだろうか。その意味で、むしろ試験観察を制限する方向にすすめるのではなく、積極的に調査官に権限を与え、多様な観察を行うとしてもよいのではないか。なお、そのためには調査官の専門性を高める教育・研修や採用についての一層の配慮、人員の増加ということが前提となることは言うまでもない。

検察の介入や警察の不送致権の拡大については、特に現状で問題がない以上、特定の条件（例えば年長少年に限る）などの検討は別にしても、現段階で改正は、特に必要ないのではないかと考える。

## 10 むすび

少年法の基本理念は少年の健全育成にある。戦後すぐからの改正案は、この点ではなく、むしろ社会秩序を守るという司法的視点が強調されてきたことは否定ができない。その結果、少年法の改正そのものを悪とするような反対意見が出されてきたことも事実である。しかし、中間答申が出されてから約20年の間に、非行の内容や社会状況は変化した。そして、少年法の運用にも変化が起こる中で、変えていかなくてはならない点、変えていった方がよりよい点が明らかになってきたこともまた事実である。保護的側面を強調するがあまり、それらをすべて否定するのではなく、何が必要かを今みきわめていくことが重要であろう。なお、その際にもっとも重視しなければならないのは、少年の最善の利益を保障するという福祉の視点である。改正が単に社会防衛や処理の効率性の点からのみ述べられてはならない。少年法の基本理念にもつながるこの考え方は、児童の権利に関する条約にも盛り込まれているものである。この理念を保障することが少年の更生を促し、ひいては社会秩序を守ることにつながるしていくのである。

## 注

1) 平成8年5月19日、日本社会福祉学会研究部会において、高木厚生省児童家庭局長（当時）より、「児童福祉制度の見直しについて」というテーマで、児童福祉法改正の背景および改正の柱についての説明が行われた。

2) 法務省『少年法改正に関する構想説明書』P.5

- 3) 前掲2) 参照。
- 4) 山口幸男「現代の非行問題と少年法」(『自由と正義』昭和54年11月号所収)
- 5) 日本弁護士連合会『少年法改正に関する意見』
- 6) 丸木政臣他編『非行・教育・少年法』民衆社 P.17
- 7) 『家裁月報』昭和52年29巻4号 P.9
- 8) 日本弁護士連合会『少年法改正問題資料集2』P.17
- 9) 前掲9) P.18
- 10) 宮沢浩一編『少年法改正』刑事法叢書 P.147
- 11) 大森政輔「少年の権利保障強化のための手続改善について」(『家裁月報』昭和52年29巻9号所収) など。
- 12) 座談会「少年法と審判手続」, 猪瀬慎一郎「少年審判制度の現状と展望」(『ジュリスト』1087号所収) など参照のこと。
- 13) 流山市でおこった放火未遂事件に関して, 捜査段階

- では自白したが裁判所において否認した件についての最高裁決定。非行事実の認定については, 人権を配慮した家庭裁判所の合理的裁量にゆだねることとした。団藤裁判官の補足意見は, 少年保護事件にも適正手続が実質的にあてはまるということを明言した。
- 14) 柏市における少女殺害事件について, 非行事実がなかったとして保護処分決定後にその取消を認めた再抗告審の決定。少年事件における事実上の再審制度をひらく形になった。
  - 15) 調停委員や裁判所OBなどで組織された少年友の会など, 民間団体でも附添人活動を行うところがある。
  - 16) 小川正持「少年保護事件における職権証拠調べ」(『家裁月報』昭和60年37巻7号) 参照。
  - 17) 平成2年10月24日, 最高裁判所第1小法廷決定