

多機関連携による少年非行防止と日本の秩序

目 次

基調講演

渥美 東洋 (中央大学名誉教授)

「少年非行の予防：多機関連携による日本の平穩の維持」

パネリスト

1 川出 敏裕 (東京大学教授)

「日本の少年司法制度における多機関連携」

2 盧 明善 (韓国・成均館大学教授)

「韓国における矯正目的の代替学校と少年犯罪の予防・減少策」

3 坂 明 (兵庫県警察本部長)

「兵庫県警における多機関連携による少年非行への対応」

4 田村 正博 (早稲田大学客員教授)

「少年福祉機関、教育機関及び警察の連携－北九州市の事例を中心に」

5 佐藤 哲也 (北九州教育委員会指導主事・福岡県警少年課係長兼務)

「北九州ワンストップ・サービスにおける少年非行防止のための学校と警察の連携について」

基調講演

渥美 東洋（中央大学名誉教授）

「少年非行の予防：多機関連携による日本の平穩の維持」

少年非行の予防：多機関連携による日本の平穩の維持

渥美東洋

サクリと割って扱くと、近隣中心の少年犯行の予防/減少の工夫と努力には二つのタイプがある。一つは抑止政策によるもので、他方は予防科学と予防政策によるものです。

西欧では多機関パートナーシップは、今や、犯罪問題解決策を有効に樹立する政府の合言葉になりました。1) 都会での銃にまつわる少年暴力への対応として開発され、有効とされた「連携問題解決」モデルの一つに SACSI(安全共同体戦略イニシャティヴ)があります。若年殺人・致死犯罪と若年暴力を相当に減少させ、好評を得ました。「問題志向の警察活動」になった SACSI の成功により、全米に広がった「安全近隣プロジェクト (PSW-Project Safe Neighborhood)」が全米の 10 都市で「多面的暴力対策」として採用されました。それは、銃と銃犯罪をターゲットにした既存の地方の計画を結びつけて、アメリカ全土での銃と銃犯罪を減少させるという全米の約束だったのです。

SACSI (安全共同体戦略イニシャティヴ) には、目立ったいくつかの特徴があります。<多機関連携><プログラムの計画作成とその実施と研究の統合><戦略的問題解決>がそれです。連邦(合衆国) 検事 (U. S. アターニー) 主導で実施されました。

しかし、他方で、安全共同体戦略作戦 (イニシャティヴ) SACSIには、多くの予防と再犯防止を目的とした介入・援助策も用意されていました。<職業訓練><就業斡旋><薬物治療><広く通ずる資格を採るための援助><家庭と結びつく支援><課外活動><入れ墨除去><運転免許の返却>等がそれです。<安全共同体戦略作戦 (イニシャティヴ) SACSI> では「飴と鞭」手法を用いて「問題解決志向の警察作用に沿った抑止戦略」が協調されたのです。

<安全共同体戦略作戦 (イニシャティヴ) SACSIのような対応の仕組みは「問題解決モデル」を活動の中に採り入れて犯罪を抑止、予防、コントロールする方向で始まり、まずは法執行部門の連携から始まりました。パイオニアとなった警察本部は、予防戦略も中に取り込み、警察活動の対象を「問題場所」と「人」に向けました。このような手法が各警察本部の法執行計画で一層の成果を挙げたために、この法執行計画は全米の警察で広く採用され始めました。加えて、その成功が認められるにつれて、「問題解決」という見方が、警察から検察官/裁判所、さらに矯正部門に広がりました。このように、それぞれの地方に特有の問題に対応するテクニカルな手法として活用されただけでなく、広く複雑な都会犯罪と秩序違反行動の問題に向けた戦略プロセスとしても活用され始めたのです。

日本警察が、現在用いている犯罪政策と戦略には「抑止」政策と戦略による、SACSIの問題解決志向の制度と共通点がみられます。日本警察は、犯罪と秩序違反行動問題の解決で協働する協働単位というよりむしろ、法運用システムの中で「孤立した独立単位」として努力しているのが現状です。むしろ、日本警察は、刑事司法システムの他の三者、つまり、検察/裁判所と矯正部門と連携・協働するのではなく、それ以外の各地域の諸機関と連携・協働して、問題に直面している住民にサービスを提供しているのです。この現状については、明日の会合で議論されることになっています。

(2) 今一つの共同体中心の多機関連携戦略は、抑止目的よりは予防科学に根拠を求めたものです。予防科学は「犯罪や社会性に反する行動の予防にとっては、将来の犯罪行動を予測させる要因を見つけてそれを減らし、将来犯罪を生まない状態を予測させる要因を

見つけてそれを強化することが必要である」との前提に立っています。

英国の1998年CDA法（Crime and Disorder Act 犯罪と秩序違反規律法）と1999年のYJCEA法（Youth Justice and Crime Evidence Act 青少年の社会化に反する行動に対応する法運用と証拠法）それに米国のOJJDP（少年非行対応運用及び非行予防局）が提案しているモデルが、第二のタイプの、共同体中心の多機関連携・少年非行対応システムの代表例です。日本では、共同体中心の多機関連携の仕組みで有効に機能しているものがありますが、それらは、法律上の根拠を欠いています。伝統的なインフォーマルなコミュニティの連携、とりわけ、大家族関係に由来する人間関係にルーツを持つものです。日本の伝統的な隣近所の人間関係は消え始めており、そのため、今日では、少年非行の解決は、困難な社会問題の一つになってしまいました。

しかし、伝統的な文化による人間関係と考え方は、そうはいつても、まだまだ捨てがたく、少年非行と社会性に反する行動を解決する力を失ってはなりません。共同体での連携の努力は、警察官と警察職員、児童相談所職員、保護観察官と保護司、学校の教師、それに近隣住民の間で、何の立法もなく実施されています。

(3) 今日の日本では、少年非行解決を目指した共同体内の連携のプログラムは相当数に上ります。本来、予防施策や計画は共同体ごとに違うものですから、日本型の予防連携プログラムには多種多様で、それには、警察－学校連携、米国のCTC（ケアする共同体）、FFP（有効に機能する家族への連携）に似たものもあります。この中のいくつかのものについては、今日のこのシンポで後に紹介、議論されます。

さらに、共同体による包括的予防という構想は、日本の地方の近隣では、長い歴史をもち、そのタイプはそれぞれの共同体ごとに異なっています。別の言い方をすれば、日本には二つのタイプの過程があり、一つは、法律によるもので、もう一つは、日本文化と日本の考え方に深く根ざすものだという事です。

それはともかく、「人を犯罪行動に走らせる原因は何だろうか」という問いを欠いて、犯罪に対応することはできない相談です。言い替えると、「犯行と社会性を損なう行動の原因はどこにあるのか」が判らなければ、予防的戦略を樹て、行動を起こすことなどはできないのです。

I. 犯行と社会化を害する行動を生む諸原因

(1) 因果関係について、1から10まで判明する例はまず稀です。とても単純な場合でも、マクマホンとその同僚が仰言るように、「因果関係の網の目」が見つかるのが普通です。犯行や社会性を妨げる行動へと導く多くの要因が絡み合う原因、それにいくつかの道筋が見つかるのが普通のことです。「多面的に作用する」という、まさにこの表現に、唯一の必要且つ十分な原因などというものはあり得ないことがよく示されています。その理由は、多面的な原因の影響が働いているのであり、その一つ一つが因果のプロセスに貢献する部分を構成していることを如実に示しています。さらに、それぞれが、同一の最終到達点に導く、複数の異なった原因となる道筋があるのが普通なのです。

(2) 犯罪行動をめぐる議論には、長い歴史がある二つの考え方があります。一つは人間の繋がり力、つまり社会が犯罪を生み出すというもので、他方は、それぞれの個人の素質が犯罪行動を導きやすくするものです。しかし、「社会での人間関係や仕組みに由来す

る力が犯罪を生み出すとの理屈も、個人の素質が犯罪行動を生むとの理屈も、ともに、実際に役立つ戦略やアプロウチや行動計画に貢献することは、まず、ありませんでした。そこで、1995年から2000年頃の間、「何が人を犯罪に向かわせるのか」というテーマが擡頭してきました。多くの総（統）合理論が示した要因、社会学が解明した要因、発達理論が示して見せた要因、人格や人間の交わりや外部状況が生み出す要因や圧力などが重なり合って、犯罪行動を生み出すのであり、その在り方が解明され続けられているのです。

今日の犯罪学は、他人との交わりを妨げる行動や犯罪行動には、自由意志と決定論的な圧力の双方が関係していることを自覚しています。言い替えると、クラシックの思考と実証主義思考の間に、もはや、明白な線を描くことはできなくなっているのです。この現在の犯罪科学を少年非行に応用してみると、特定の少年非行者が、犯行の原因提供者だから、犯行に責任を負わせるという理屈が通らない場合もあるということです。その理由は、その犯罪行動は社会の構成の在り方や文化の産物だといえる場合もあり得るということなのです。「多要因」という語が、まさに、複数の因果の影響が働いており、その一つが因果のプロセスで役割を果たしているから、一つの必要且つ十分な原因などというものはいえなことを明白にしています。さらに、いくつかの別々の原因となる道筋があり、それぞれは、同一の終結点に至っているのです。

このような場合の説明によると、根無し草のように浮遊していて、自分の生活を送るうえで「確たるもの」として受け入れられる行動のモデルを欠いたままでいる若者は、ますますアトム化し、疎外され、人と交わるうえで必要な習慣やモラルを身につけることができず、若者を結びつける社会や集団での経験から離れて生活する傾向を強めることになっています。ある不利・劣悪な条件とか格差・不平等の原因の例には、分裂家族・混乱家族、片親、十代の親等を挙げることができるでしょう。生涯を通して持続する「しつこい」犯行行動についてみると、将来を予測させる鍵となる要因が、異常に初期年齢時の兆候に由来するかについては、まだ判然とするところには至っていません。しかし、追跡研究の証明するところでは、生涯持続する「しつこさ」は、極度活動症や認知欠陥や気まぐれさや怒りを抑制できないことと、強く結びついているともいわれています。

(3) 応用犯罪学とは、「統（総）合犯罪学が生んだ理論を犯罪対応法運用とその実務に応用する研究・科学のことです。理論と実務を結びつけることが犯罪対応運用論、つまり、応用犯罪学の中核になり、この結びつけが犯罪対応運用論（社会安全論）の全過程で重要な役割を果たすことになっています。そこで、犯罪対応法運用の研究は、政策決定と実務に役立つことが命なのです。予防政策は、犯行発生を増進したり、減少させたりするリスク要因と防禦要因についての知識に依存するのです。幼児期から成人に到るまでの重要な、複数の発達段階に対応する領域（ドメイン）があります。親、家族、同輩友人、職場などがそれです。深刻な家族間の仲違いや対立、虐待経験などは、リスクの輪の中の重要部分でもあり、家族の中での安心や協力は、重要な犯罪行動を抑える保護要因です。同輩、友人関係についていえば、非行仲間との関わりは、暴力に到る度合いを高めます。決定的な研究は欠けていますが、雇用機会の喪失や刑罰による収監経験は重要なリスク要因と考えられています。

(4) 社会性を損う行動の原因について、十分且つ簡単な結論は出せません。しかし、そ

の原因となる道筋を解明するうえで、相当な前進が、つぎのように見られています。 1.

深刻な家族の仲違いや対立と虐待経験は、重要な原因の一つである。

2. 非行仲間との関わりは、暴力犯行へ到る度合いを高める。

3. 決定的な研究は欠けてはいるが、雇用機会の喪失と収監から生まれる悪影響は、重要なリスク要因である。

4. メディアの影響とアルコールの摂取（禁止薬物の利用）は、主たる原因ではないが、おそらく潜在的なリスク要因である。

5. 貧困は、近因としては弱いものだが、良好な家族の営みを困難にさせたりする重要な遠因の一つである。

6. 認知格差が、社会性を損う行動を導きやすい。

英米では、状況要因は、既に、アウト・オブ・ファッションとなってはいますが、状況要因が重要であることは証明済みであり、今日でも、その重要性を疑う理由はありません。

II. 若年犯罪行動の予防。証拠とそれが機能する機会。

1980年代以前には、犯行を予防できることを示す証拠はほとんどありませんでした。つまり、30年前には、非行予防の方法・方策については、全く皆目無知でした。今日では、事態は大きく変わりました。予防科学が発達し、非行発生以前に若年犯罪行動に効果的に介入する、試験済みの方策が数多く見つかかり、作り出されています。

予防科学は、『犯罪予防には、「リスク要因」、つまり、「将来の犯罪行動を予測させる要因」を見つけて減少させ、リスクがあっても、そのリスクが犯罪行動にまで導くのを防衛する、「予防、抑制、保護」要因を強化することが要件となる』、との前提に立っています。米国、英国、それにニュージーランドの犯罪学者の経年・追跡研究の結果、これらの要因が、近隣、共同体、家族、学校や友人、それと個人自身の性格の中にあることが判ってきています。

それぞれの国で、犯罪学者は、多くのいくつかの要因が、薬物使用、十代妊娠、学校からのドロップ・アウトや初期思春期と後期思春期と若年成人期の問題行動を予測させる要因があることを証拠で示してみせました。

非行に出していない者が、将来、非行に出ることが予測されたときに、それを予防するための介入策を講ずるときに、その対象とするのが、リスク要因です。特定のリスク要因が変化を受け、後の犯罪行動が予防されると、その要因が犯罪行動の原因であることを証明することになります。また、経年・追跡調査の結果、若年期や思春期での犯罪行動の発達や薬物の誤用等を止める防衛又は予防要因も、多く発見されています。児童・子供の発達上の各段階領域（ドメイン）に存在する、広汎にわたるリスク要因と防衛要因に焦点を当てた、各種の様々の予防目的介入策が試され、その中に、若年犯罪を予防するのに有効なものが相当数あることが判明してきています。

III. 若年非行、犯行に対応する法運用の変革

(1) いくつかの有効な介入プログラムを以下に紹介します。

第一に、＜個人に焦点を当てた予防＞

就学前の開発プログラムの目的は、経済上困難な状態にある児童に、親がなかなか家庭

では与えられない認知力を刺激する経験を豊富に積ませるようところにあります。

児童と思春期少年へのスキル訓練プログラムの目的は、他人と交わるときの適切なスキルの向上、有効に問題を処理するスキルとアンガー・トリートメント（怒りの処理治療）と感情的な用語を使用するスキルの向上を目標に、児童に他人に交わる能力、感受性を身につける能力と認知力を向上させるところにあります。生活上のスキルの訓練（L.S.T. Life Skill Training）は、12歳から14歳の思春期の少年を対象とする有効なスキル訓練プログラムの一例です。

<家族対象の予防>

犯罪学研究の当初期以降、家族の要因は、若者犯罪の説明モデルの中心に位置づけられてきています。歴大な研究結果によると、或るタイプの家族では、他のタイプの家族に比べて、少年非行が多く見られること、そして、家族の中での親のあり方についての研究が、児童期の問題行動への有効な介入策を開発するうえで相当に役立つことが判っています。最近、第二次大戦終結後1990年代までの日本でも、少年非行の全体の水準が大きく上昇した時期がありました。その時期には、家族の生活の多くの側面も大きく変化をみせていました。離婚の増加、同棲（事実婚）、片親家族、十代の片親家族、これらすべてが世間一般の傾向となり、家族の纏りの安定度が欠け、流動的になって来ました。

家族のあり方の変化に伴って、家族の対応態度から生ずる問題も浮上しました。家族を対象とする予防プログラムは、非行と後々の犯行へのリスク要因、例えば、行動への明確な基準の欠如、見守りのまずさ、手本の示し方のまずさと、それに、一貫しない規律といった、リスク要因を対象にします。二つの主要なタイプの家族対象プログラムが、非行と後々の犯罪行動を予防するのに有効であることが判明しています。第一のタイプは、第二次大戦終了直後に、主要目標を、医療分野、それも公衆衛生に置いた、生活スタイルの改良を目的にした、保健婦による家庭訪問を活用して、広く行われた親の教育訓練です。第二のタイプは、誕生直後からの幼児・児童の生活条件の改良・向上、妊娠後期からの生活スタイルの向上、未熟児出産や未熟児の予防、健全発達、それに児童虐待と児童放置の予防などについての、親の在り方教育や親の家族の扱い方プログラムであります。

<多制度巻き込み療法（MST - Multisystemic Therapy）>

MSTとして知られている、元は米国で開発されたこの介入策は、イングランドでパイロットとして試験され、子供・学校・家族省と保健省が、このパイロット・サイトで事後評価を受けています。

このプログラムは、家族と認知行動療法を結びつけ、その療法には広い支援サービスを用意しようとするものです。学校、就職先、友人、同輩やそれを取り巻く共同体が相互に影響し合い、若者とその家族に影響を与えているとの前提に立って、個人と家族のニーズに応じて個別に仕立てた、広汎な支援サービスを提供しようとするものです。MSTを、米国でのMSTとは違った処遇やサービスを比較すると、攻撃性や犯罪行動やその他の社会性を損なう行動を減少させ、逮捕率を下げ、拘禁期間を短縮するとの成果が示されています。

<家族機能療法 (FFT : Functional Family Therapy) >

これに加え、11歳から18歳の少年の家族と共に行う多制度間介入プログラムとして開発されたFFT(家族機能療法)は、犯罪に巻き込まれるリスクのある若年者や少年年犯行者と協働して予防目的で利用されているものです。その狙いは、家族の一人一人にどうすれば自分の行動が家族関係に影響し、相互に作用し合うかを理解させるところにあります。

<学校を狙った予防策>

学校中心のプログラムが、社会性を損なう行動や少年犯罪行動を減少させるうえで有効か否かを調査する、多くの包括的な評価がされています。ウィルスンと同僚が行った評価によると、4つのタイプの学校対象のプログラムが、非行減少に有効なことが確認されました。

- 1) 学校と規律管理
- 2) 学級管理と教育授業管理
- 3) 学年再編と学級再編、それと、
- 4) 自己コントロールと社会性の幅を広げることを目的とする認知行動又は行動指示方法の利用

その企図するところは、子供の親への愛着を高め、学校との結びつけの心を育もうとするもので、その前提は、この種の、人の繋がりを高める結びつきは、非行行動を抑制・防壁する効果をもつというものです。

<友人・同輩を対象にする予防策>

この狙いは、非行少年たる友人の影響を低め、社会性の高い友人の影響を高めるところにあります。非行を促す同輩の影響に抵抗するようにさせる児童・生徒教育は、通常、スキル訓練を通して行われます。

<コミュニティ中心の予防策>

予防目的のコミュニティの努力は、よく、発達理論による予防と状況理解による予防を結びつけたものだと考えられています。ここでは、発達領域を取り巻く状況の改善よりは、個人の社会性を高める能力の幅を広げることに目を向けています。コミュニティ中心の予防策は、状況理論による予防と区別すべきですが、同時にまた、コミュニティの強化とも区別すべきだと思います。

<ケアをするのは共同体 (CTC = Community That Care) >

この制度は、二つの研究で事後評価を受けました。ひとつは、ペンシルヴェニア州立大学の予防研究センターが行ったもの、もう一つは、ワシントン大学の、社会性発達研究グループが行ったものです。CTCを採用した共同体は、コントロール共同体と比べて、その共同体全体で、非行行動とアルコール摂取と喫煙の減少をもたらしたとのことです。CTCプログラムは、長野県佐久市で第二時大戦終結直後に開発され、実行に移されました。このプログラムは故若月博士により計画・実施されて、それを理由に、若月博士はマグサイサイ賞を授与されました。その計画は、地方病を減少・予防し、その地方のニーズに合う

ように公衆衛生を改善することを目的としていました。そして、佐久の人々は遂に、特定の地方病の予防目的で「佐久総合病院」を設立し、その結果、佐久市と長野県は、日本の他の地域に比べて、一人頭最低の医療支出で済む地域になりました。

<早すぎることも、遅すぎることもない>

早期介入は、後々の犯罪行動を予防する点で、費用対効果が良いのです。

発達理論（科学）の原理は、生涯のどの時点であれ、有益な変化が生ずるだろうが、早期介入は幸福な状態と人生を送る能力を向上させる点で、人生の後期でなされる介入と比較して、より有効であることを示唆していますが、このことは、ダンカンとその同僚も指摘しています。

しかし、発達の最終にいる後期思春期の若者を巻き込んだプログラムの中には、犯行予防の力を示しているものもあります。Job Corps は、後期思春期の少年にとって有効なプログラムの例です。

<包括的な予防>

証拠が示すところでは、予防プログラムは包括的なものでなければならない。その理由は、児童と青少年は多様なリスク要因に直面するので、少年犯罪予防計画にあって、多面にわたるリスク要因のうちの一つだけに着目するだけでは不十分だということにあります。

<共同体（コミュニティ）での予防計画と行動>

自分達の共同体では、有効だとされる介入策のうちのいずれを適用すれば、十分に活用できるのかという問い、成功するにはその期間ほどの程度が良いのかという問いに、政策決定者と実務家と研究者は直面するのです。この問いに答えるときに最も重要な立ち位置は、「共同体が違えば、それぞれ違ったリスク要因と防禦要因があるのが普通だ」ということを知ることです。都道府県、市町村、近隣地区は、同一標準的な介入策をお互いにコピーして使えば、それぞれの地元のニーズに答えられるといものでは全くありません。

とはいえ、それぞれのコミュニティで持続可能な安全を達成するためには、どの政策と運用管理システムを実施に移せば、その地方の住民に自分の住む共同体や近隣に自己責任意識を持たせることができるのかも、政策決定者と実務家と研究者が直面している問いでもあります。

IV. 西欧と明治期以降の日本で用いられて来た、在来の直線型の犯罪対応法運用システムと新たに擡頭してきている（日本の伝来の文化に深く根差した）犯罪対策運用（社会安全システム）

従来、犯罪対応法運用システムは直線型の構造から出来ていて、警察作用に関係する法執行活動に始まり、つぎに、検察/裁判所に行き、そして最後に矯正と保護へと進む過程が、犯罪をコントロールし、犯行者を処理するものとして用いられて来ました。

1) このシステムの運用にかかわる三者の構成部門が重要な機関単位として活動し、犯行者は、警察から、検察/裁判所へ、そして矯正・保護へと、重なり合うことなく、それぞれの機関が責任を負って処理してきました。犯罪予防は、そこでの第一の機能ではなく、予防は、ソーシャル・サービスと共同体の組織、地区住民に委ねられて来ました。しかし、1990年代中頃に、西欧、とくに英語圏でも、この直線型の構造が変わってきました。しかし、このシステムは、問題解決モデルとか、社会性を損なう行動が起こる前に犯罪を予防しコントロールする努力を払うときに先手を打つ予防モデルを、そのシステムの構造のなかに取り込み始め、このような先手を打つ構造は、まず法執行機関で採用されはじめました。ついで、多機関連携連合、また効果のあるパートナー体制が樹てられて来ているのです。

このようにして、予防戦略は、特定の地元の問題に対応する戦術としてだけでなく、広い、より複雑な都会犯罪と秩序違反が生み出す問題に立ち向かう「戦略の過程」として活用され始めたのです。

2) 非行と社会性を損なう活動を予防できることを示す証拠がほとんど無かった1980年代以降の30年間に、犯罪関連の諸科学が少年非行の諸原因を見つけ、その諸原因に対応した、効果のあることが証明されたプログラムを^{プロセス}開発してきました。

予防戦略や少年非行対応運用システムやその過程は、諸科学を研究の見つけ出した事実という研究成果に基づいたものでなければなりません。その研究結果は、多様な原因と広い原因となる道筋の網の目が少年非行に作用しており、出発点となる原因は同時に、先行する因果の^{プロセス}終結点でもあることを示しています。少年非行対応運用システムは、この研究の成果に対応しなくてはなりません。在来の直線型とは異なり、新犯罪対応運用システムとその^{プロセス}過程は、より戦略的で、多様な原因の網の目と広く原因となる道筋に対応した、網の目型のものでなければなりません。

過去を振り返ってみると、「避難・保護ハウス」を1825年に初めて開設したニューヨーク市の紳士改革者とシカゴの御婦人の改革者が、1899年に初めて少年裁判所—強制力を用いるケース・ワーク施設—を創設しました。

当時のニューヨークの紳士は、非行少年は「乞食」と同じく、道徳的気質の弱い者と考えていたのです。したがって、ニューヨーク市の紳士は、貧困層の居住する環境を改善することなどは試みませんでした。また、シカゴの、裕福で、白人で、アングロ・サクソンで、プロテスタントの家庭出身の御婦人改革者は、少年非行は、シカゴの別のコミュニティ出身の悪い親の十分にケアされていないか育児放棄されたなれの果てだと考えていたのです。そこから、親に代わる「国親」としての役割を果たす新しい少年裁判所は、貧困な子供達を、親から離して改良学校に入れ、よく面倒をみて、暖かい注意を払い、改良学校では、細民や乞食のように成長しないようにする措置をとることとされていたのです。その結果、この新しい少年裁判所は、裁判所では全くなく、強制力をともなったケース・ワークの機関となったのです。

ともかく、長い歴史上、つぎのようなサイクルをみることができる。つまり、(1)「刑罰中心・タフポリシー + 何もしない」から、(2)「社会に復帰するように少年を処遇する寛容な政策」に、そして、(3)再び逆戻りして、「懲罰主義—タフ・ポリシー」へ、というサイクルです。少年非行が異常に高くなる度に、タフポリシーと寛容処置政策のそ

れぞれが厳しく非難され、犯罪政策は前後にブレ、循環するのです。証拠の示すところでは、少年を収監することは、再犯率を下げる結果とはならず、却って、少年犯行者をより粗暴化させ、少年犯行者の感情のトラウマを高めることになるのです。

3) その共同体は、市であったり、近隣や団地であったりします。この地域で社会性を損なう行動や後々の犯行行動が発生するのです。それぞれの共同体みずからが、少年の犯罪行動や社会性を損なう行動の予防のために実施すべき包括的な戦略を開発しなくてはなりません。

上述のとおり、今日では、若者の犯罪行動と社会性を損なう行動を減少させるうえで有効な、多くの将来性のある介入・援助策があります。共同体自体が、今や、発生以前に少年の犯罪行動を予防する自己改革を行う対象環境となっているのです。

問題解決の見方や、先手を打つ予防的な立場からみても、在来の直線型の少年非行や犯罪に対応する法運用システムは、全資源を動員して、コミュニティの隅々で見つかるリスク要因を減少・解決し、防禦要因を促進させる、新たな犯罪対応運用システムに向けて改革しなければなりません。少年非行がそれほど深刻でないときに、コミュニティと少年非行対応運用制度は、処遇と更正を提供して、持続できる安定した公共の安全を維持する、幅のある目標を追求することができるものと思います。

連携チームの構成者は、非行予防に先手を打ち、予防的なプログラムのために協働して、はっきりと推定できる社会性を損なう秩序違反行動を一掃し、ホット・スポットにいる少年を補導する目的で、先手を打つパトロールをするために、あらゆる努力を払い、資源を活用することができるでしょう。

米国では、ハワイ州やカリフォルニア州やその他のいくつかのコミュニティでは、非行少年は、ドラッグ・コートとか、メンタル・ヘルス・コートとか、ドメスティック・バイオレンス・コート（厳格に言えば、裁判所ではなく、ソーシャル・ワーク機関です）と呼ばれる、問題解決目的の裁判所のプログラムに非行少年が加わる同意をすることが許されています。

これらの活動は、法律で定義する「相当理由」に基づいて裁判官が発する令状によらずに、均衡（比例）原則に従って、それほど確かでない推定根拠に基づいて実行することが許されています。

言い替えると、新しく擡頭している犯罪行動や少年非行に対応する運用でも、幅広いサービス、処遇、ケアにあっては、「ファジィ」又は若干曖昧な、クリアでない論理を活用することが許される場合があるだろうと思います。したがって、新しく擡頭して来た、犯罪又は少年非行に対応する法運用は、答えなければならぬ新たな問いを発しています。いわゆる「ファジィ」な論理を活用しないままでは、新たに擡頭してきている少年非行と犯罪に対応する運用は、将来展望をもつことはできないでしょう。

報告を閉じるに当たり、（日本における共同体は）「少年非行が発生するのに先だった、それを予防する、環境を自己改革するものになり始めている」、という句を繰り返させて頂きます。科刑目的の刑事司法では、「匡正の正義」が働き、社会安全の分野では「配分の（配分）正義」が働くことに留意して頂きたいと思います。

パネリスト

1 川出 敏裕 (東京大学教授)

「日本の少年司法制度における多機関連携」

日本の少年司法制度における多機関連携

東京大学大学院法学政治学研究科 川出敏裕

1. はじめに

◇少年非行の防止⇒少年一般に対する非行の防止＋非行少年の再非行の防止

◇非行少年に対する措置⇒少年法による規律

【少年法第1条（目的）】

「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、少年の刑事事件について特別の措置を構ずることを目的とする」

↓

少年を改善教育することにより、その少年が将来二度と非行を行わないようにする

2. 少年法の対象と手続

(1) 対象

非行少年⇒①犯罪少年、②触法少年、③虞犯少年（ステイタス・オフENSE）

(2) 手続

警察 → 検察庁 → 家庭裁判所

* 全件送致主義＝軽微な道路交通法違反事件を除き、すべての事件を家庭裁判所に送致

◇家庭裁判所における手続

調査 → 審判 → 終局決定

↓

調査官による調査＋少年鑑別所による鑑別

* 改善教育の場としての手続過程

(a) 保護的措置＝調査官及び裁判官による事実上の働きかけ（ex. 少年への助言や訓戒）

(b) 試験観察＝終局決定を一定期間留保したうえでの中間処分

（付随措置）① 遵守事項を定めてその履行を命ずる

② 条件を付けて保護者に引き渡す

③ 適当な施設、団体又は個人に補導を委託する

◇終局決定

- (a) 不処分決定
- (b) 保護処分決定
 - ① 保護観察
 - ② 児童自立支援施設又は児童養護施設への送致
 - ③ 少年院送致
- (c) 検察官送致決定（逆送決定）
- (d) 児童相談所送致決定

3. 少年司法制度における多機関連携

家庭裁判所が中心となり，他の機関と連携

【連携先】

- (a) 保護処分の執行機関
- (b) 児童福祉機関
- (c) 法執行機関（警察）
- (d) 学校
- (e) 民間の団体・組織・個人

◇民間の関与

① 保護観察

公務員である保護観察官と，民間のボランティアである保護司が協働して実施

② 補導委託

◇補導委託＝適当な施設，団体又は個人に少年の補導を委託

(a) 身柄付補導委託＝少年を委託先の施設に居住ないし宿泊させたいうえで，仕事や通学をさせながら，生活指導や職業補導を行わせる

（委託先）

- ・ 建設業，製造業等の会社経営者，農家，飲食店の経営者等の民間の篤志家
- ・ 児童福祉施設，社会福祉法人

(b) 在宅補導委託＝少年をそれまでの住居に居住させたまま，生活指導等の補導のみを学校の教師や雇主に委託する

* 期間⇒おおむね 3 ヶ月から 4 ヶ月

*新たな形態の補導委託

(a) 障害者施設や特別養護老人ホームでの短期間の社会奉仕活動

(b) 短期合宿（親子合宿）

*今後の課題

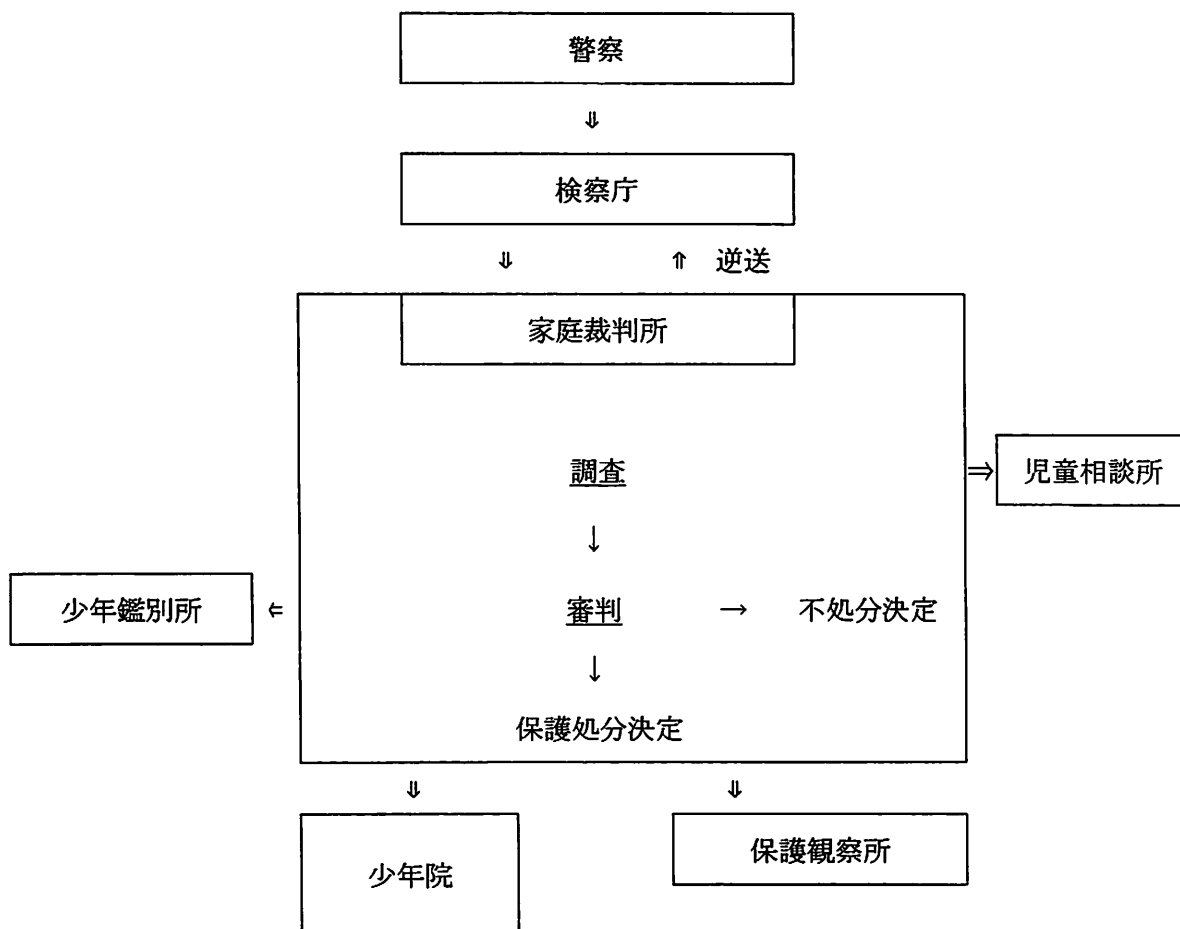
運用状況⇒試験観察も補導委託も減少傾向



(a) 新たな民間の補導委託先の開発

(b) 調査・審判段階での公的機関との連携

【資料】 非行少年に対する手続の流れ



パネリスト

2 盧 明善 (韓国・成均館大学教授)

「韓国における矯正目的の代替学校と少年犯罪
の予防・減少策」

韓国の青少年犯罪予防センターの運営現状とその発展方向

盧明善

I. 設立の趣旨

犯罪の低年齢化、凶暴化

非行の初期段階の青少年の非行予防と再犯防止

処罰と事後教育中心 → 先導・予防を中心とする制度へ

釜山（プサン）、光州（クァンジュ）、大田（テジョン）、清州（チョンジュ）、
安山（アンサン）、昌原（チャンウォン）の少年院

－ 「青少年非行予防センター」の設置

II. 運営の実態（運営状況及びプログラム）

・非行の診断

・代替教育 － 体験中心の自覚教育

－ 学校の依頼、検察の依頼、裁判所の依頼

青少年関連団体及び施設、保護者などの依頼

教育内容

生活礼節、コンプライアンス教育、読書指導、障害体験、ボランティア活動
など、一般プログラム（15種）と、ピアカウンセリング、怒りコントロール、
アートセラピー、社会性の向上プログラムなどの予防プログラム（13
種）、窃盗非行、学校暴力、交通安全、性犯罪、薬物とインターネット中
毒、法の体験、回復プログラムの（7種の）治療プログラム

・青少年心理相談

・法教育

・保護者教育

区分	2008年	2009年	2010年
非行の診断	11,729件	11,028件	11,421件
代替教育	6,410件	7,348件	12,862件
青少年の心理カウンセリング	5,481件	5,256件	6,438件
法教育	1,046,730件	531,607件	546,898件
保護者教育	3,511件	5,465件	6,626件

III. 問題点

1. 法制度的側面
2. 組織のアイデンティティの側面
3. 政策のターゲットの側面
4. プログラムの側面
5. 機関運営面

IV. 今後の進むべき方向

1. 先導条件付き特別教育の活性化
2. 協力ネットワークの構築
3. 地域の青少年非行予防センターの能力拡大
4. 組織内の能力の強化

パネリスト

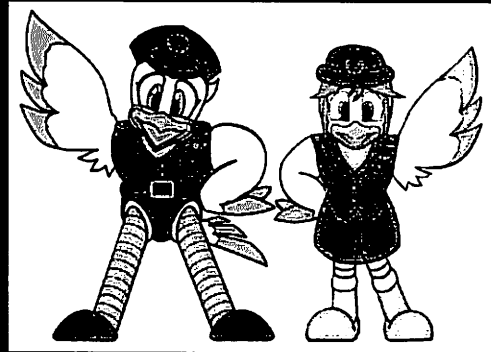
3 坂 明 (兵庫県警察本部長)

「兵庫県警における多機関連携による

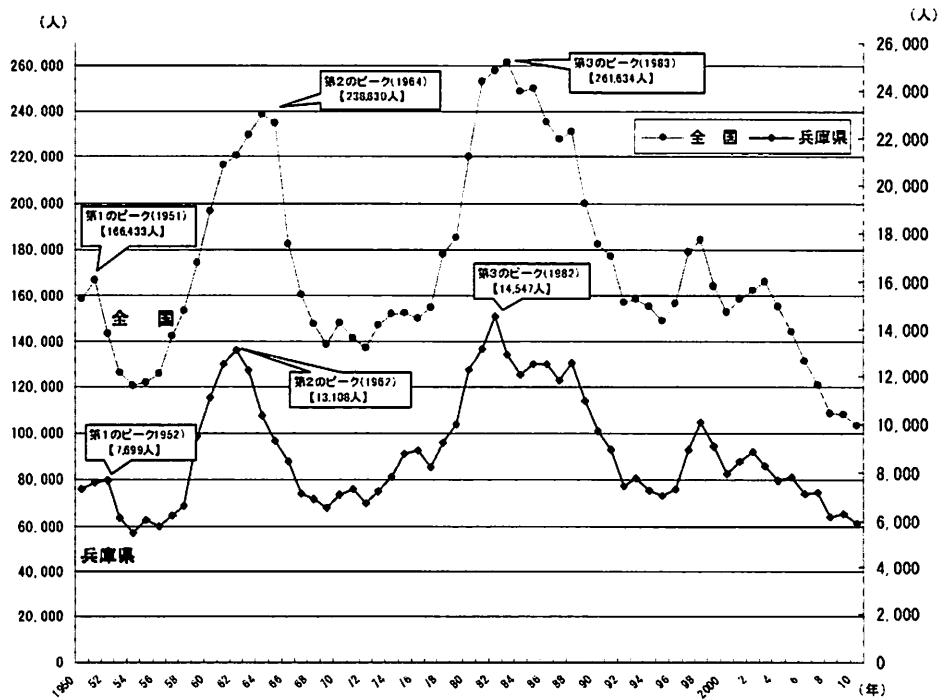
少年非行への対応」

兵庫県警察における多機関連携による少年非行への対応

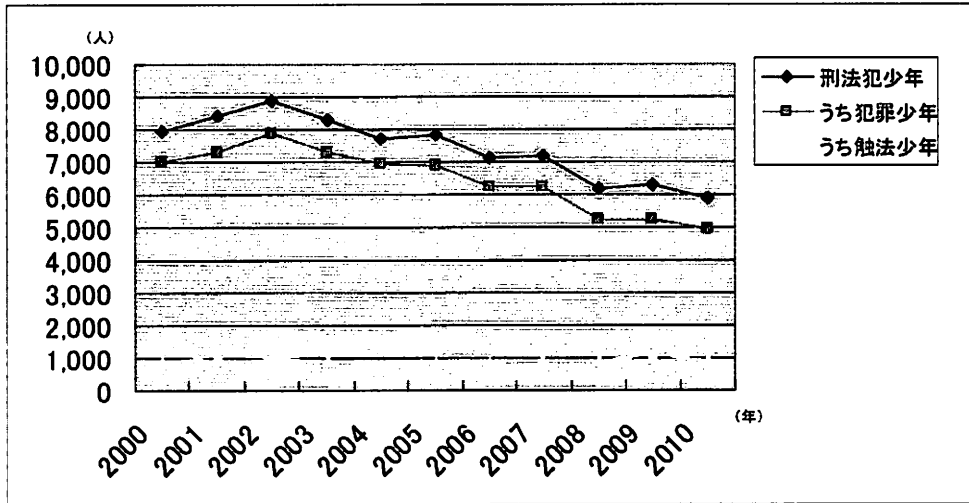
兵庫県警察本部



少年非行の推移【刑法犯・1950年以降】

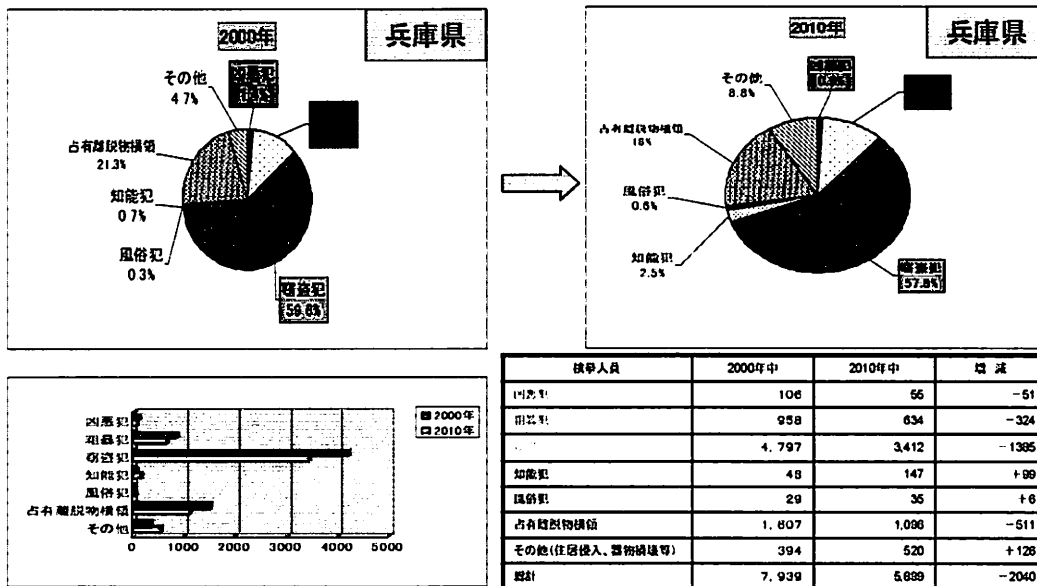


刑法犯少年の推移【兵庫県・過去10年】



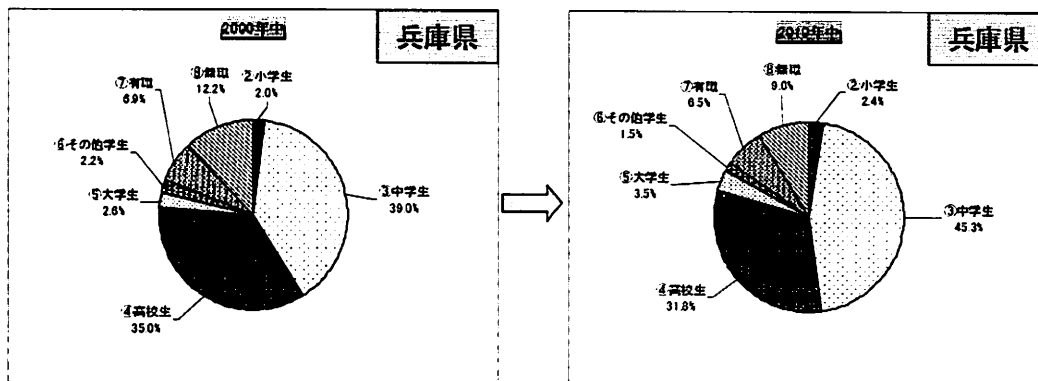
区分	年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
刑法犯少年(人)		7,939	8,435	8,879	8,267	7,697	7,808	7,109	7,186	6,177	6,323	5,899
うち犯罪少年		7,028	7,283	7,871	7,322	6,929	6,900	6,224	6,243	5,211	5,258	4,946
うち触法少年		911	1,052	1,008	945	768	908	885	943	966	1,065	953

刑法犯少年の罪種別の状況(2000年→2010年)



- ① 凶悪犯 → 2005年が1107人でピーク。2010年には55人とほぼ半減した。
- ② 粗暴犯 → 約1,000人から約600人で推移し、全体の約1割を占める。
- ③ 窃盗犯 → 割合が最も高く、全体の約6割を占める。

刑法犯少年の学職別の状況(2000年→2010年)



① 中学生(12歳～15歳)中心の非行へ推移

中学生の占める割合が増加している。【39.0% → 45.2%】

② 非行の低年齢化

小・中学生の占める割合が約50%と低年齢化を示している。【41% → 47.7%】

近年における県下の重大・特異事件 (兵庫県)

児童連続殺傷事件【神戸市】1997. 6検挙

○ 事件の概要

1997年2月1日女兒2人がハンマーで殴打される事案が発生、同年3月16日女兒が金槌で殴打される事案(3/27死亡)及び女兒が小刀で刺される事案が発生。更に同年5月24日小学生男児が絞殺され、首から切断された頭部が中学校校門に放置される事案が発生。(1997. 6中学3年生男子を逮捕)

いじめに起因する高校生の自殺事案(恐喝事件等)【神戸市】2007. 9検挙

○ 事件の概要

2007年7月3日、私立高校において男子生徒(18歳、3年生)が、いじめ(5月から6月にかけて恐喝事案、使い走り、嫌がらせ行為、被害者になりすましてホームページを作成してわいせつな画像を添付等)を苦にし、校舎から飛び降り自殺した事案。(同級生の男4人を恐喝等で逮捕)

中学生グループの集団リンチによる傷害致死事件【伊丹市】2009. 10検挙

○ 事件の概要

被疑者(15歳、上級生男子)は、被害者(14歳、男子)が被疑者の悪口を吹聴していることに立腹し、タイマン(1対1のけんか)をしようと犯行場所に呼び出した上、集団で執拗に暴行を加えて死亡させたもの。(実行犯5人を逮捕、見張り役3人を不拘束検挙)

女子中学生グループ等による大麻所持事件【神戸市】H2010. 1～9検挙

○ 事件の概要

女子中学生らが携帯電話のブログ等で交友を広め、深夜飲食店等で知り合った年長者(16歳～20歳)から大麻を譲り受け、吸引目的で不法所持していた事案。(女子中学生8人を検挙・補導)

女子中学生による放火殺人事件【宝塚市】2010. 7検挙

○ 事件の概要

女子中学生2人は、親からの暴力等に不満を抱き、両親をそれぞれ殺害しようと共謀し、深夜、一方の自宅にライターで放火して、就寝中の実母を焼死、義父等に重傷を負わせたほか、更にもう一方の自宅にも放火しようとしたが未遂に終わったもの。(中学3年生女子2人を殺人等で逮捕)

少年非行の原因・背景

少年自身の抱える問題

- 自尊感情(自分を大切に思う心)の低下
- 規範意識・社会への帰属意識の低下
- 集団の影響
- コミュニケーション能力の不足
- ストレスへの対応能力の不足

現代社会の抱える問題

1 携帯電話をめぐる問題

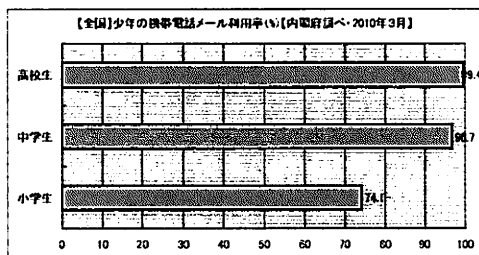
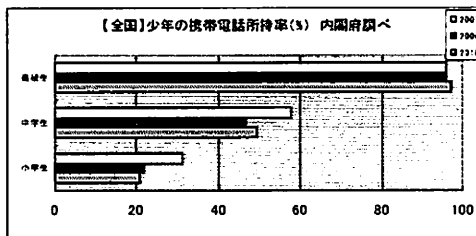
- 交友関係の広域化
- 有害情報の入手
- コミュニケーション能力の低下

2 家庭の問題

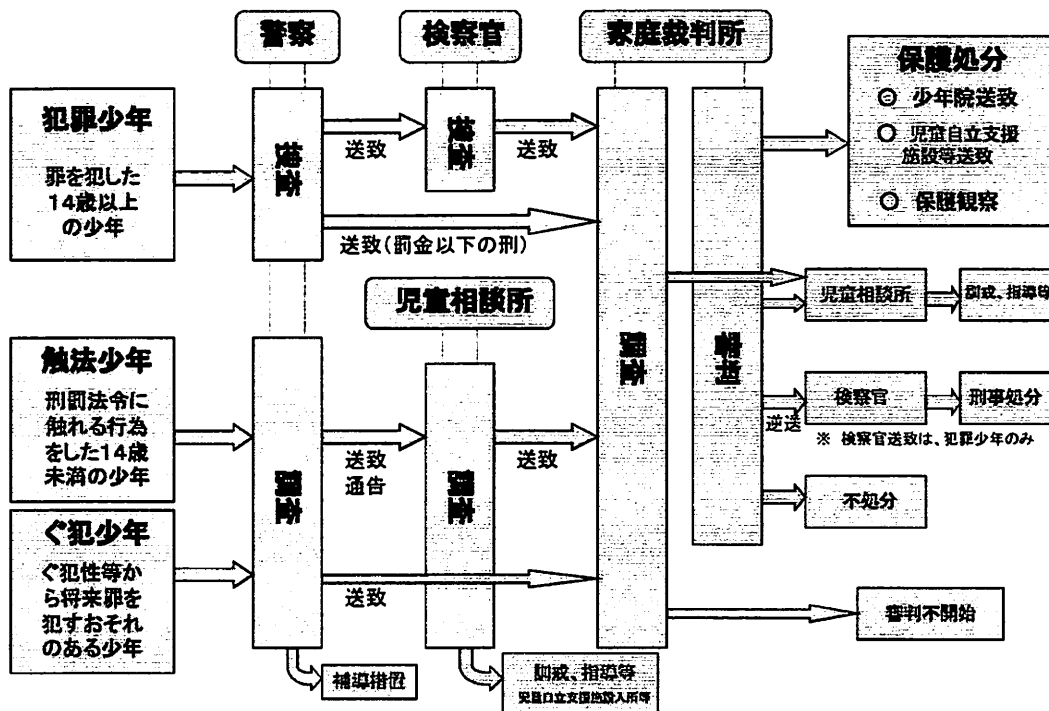
- 保護者による放任、無関心
- しつけ、教育不足

3 地域社会の問題

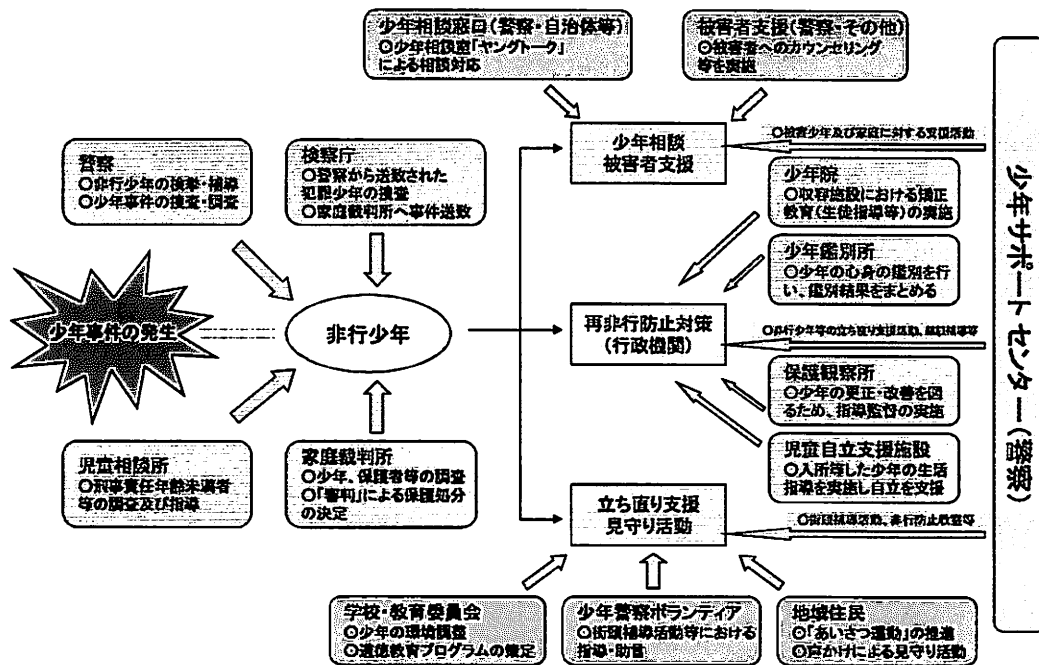
- 地域社会の連帯感の希薄化
- 地域の大人が少年に無関心
- 地域社会における大人と少年のコミュニケーション不足



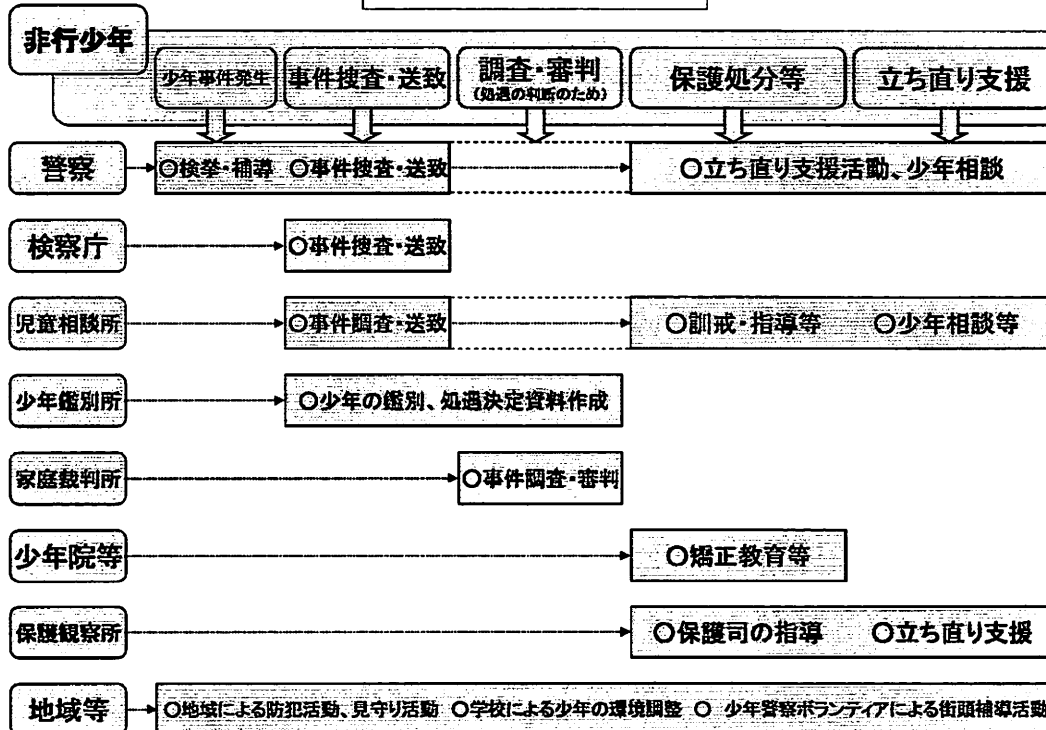
少年事件手続きの流れ(法体系)



多機関連携による少年非行への対応



非行少年への対応



警察における少年健全育成総合対策 「ひょうごっこハートスキルアップ」の推進

少年の規範意識の向上を図るため、非行少年の検挙補導活動等のほか、少年自身が危険(非行、問題行動等)を回避できる心の能力(ハートスキル)の向上を目指して、多機関連携を図りながら各種総合対策を推進している。

1 低年齢少年の規範意識の向上

- 中学生から小学生にもシフトした、非行防止教室の開催
- 飲酒、喫煙防止対策及び居場所づくり・立ち直り支援活動の強化

2 万引き事件等初発型非行及び街頭犯罪の防止

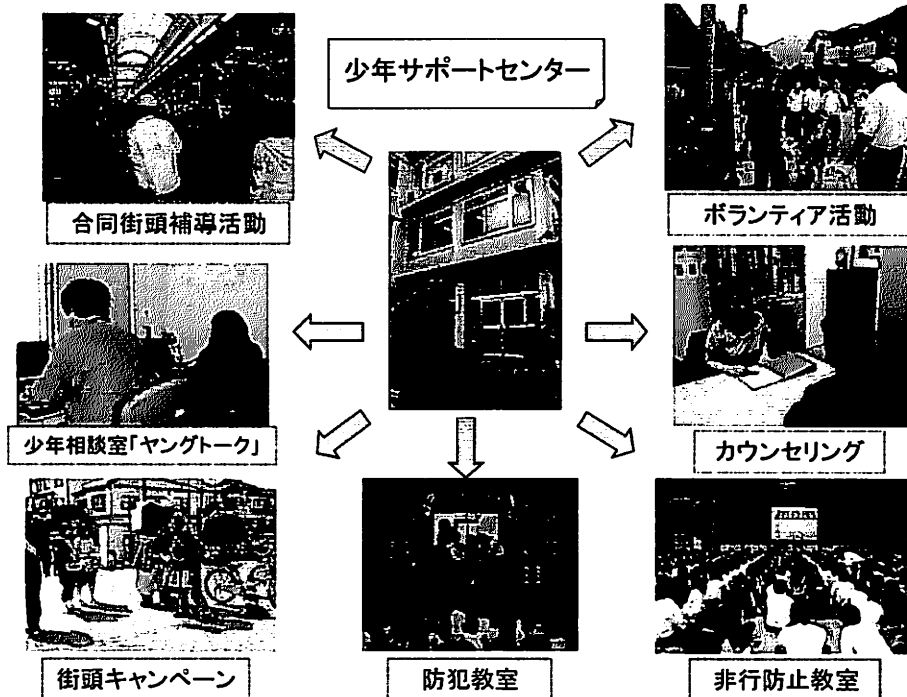
- 非行集団への加入阻止、離脱支援活動対策及び解体活動の強化
- 街頭補導活動の強化による、不良行為少年などの早期発見、早期補導
- 少年や保護者、学校等に対する万引き防止教育の強化

3 児童ポルノ事犯等福祉犯の根絶

- 児童ポルノ事犯等福祉犯の取締り強化
- 児童ポルノの流通防止に向けた、広報啓発活動の推進
- 被害児童の早期発見、立ち直り支援活動等の強化

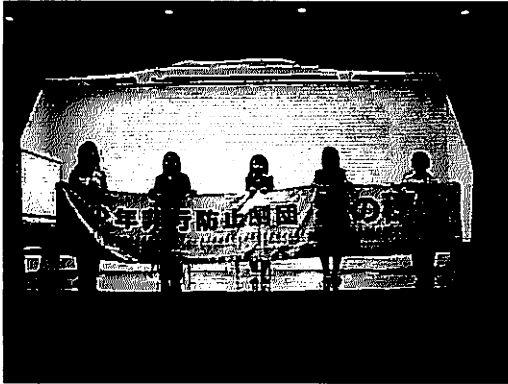


1 少年サポートセンター(警察)の活動



【ハートスキルアップ劇団「麦の穂」】

兵庫県警察本部少年育成課の少年サポートセンターに配属された少年補導職員が、1999年7月に劇団を設立、演劇を通じて少年らに薬物乱用防止、万引き防止等を訴える活動を行っている。劇団は、県下各地の学校等において公演を繰り返し、少年の非行(被害)防止に大きな効果を上げている。



2 警察OBの関与

- 学校支援チーム(スクールサポーター)
- 児童相談所との連携(警察OBの活用)

3 学校との連携

- 高校との連携【インターンシップ】
- 中学校との連携【トライやる・ウィーク】
- 小学校との連携【地域安全マップ作り】

4 児童相談所との連携

- 要保護児童対策地域協議会



高校【インターンシップ】

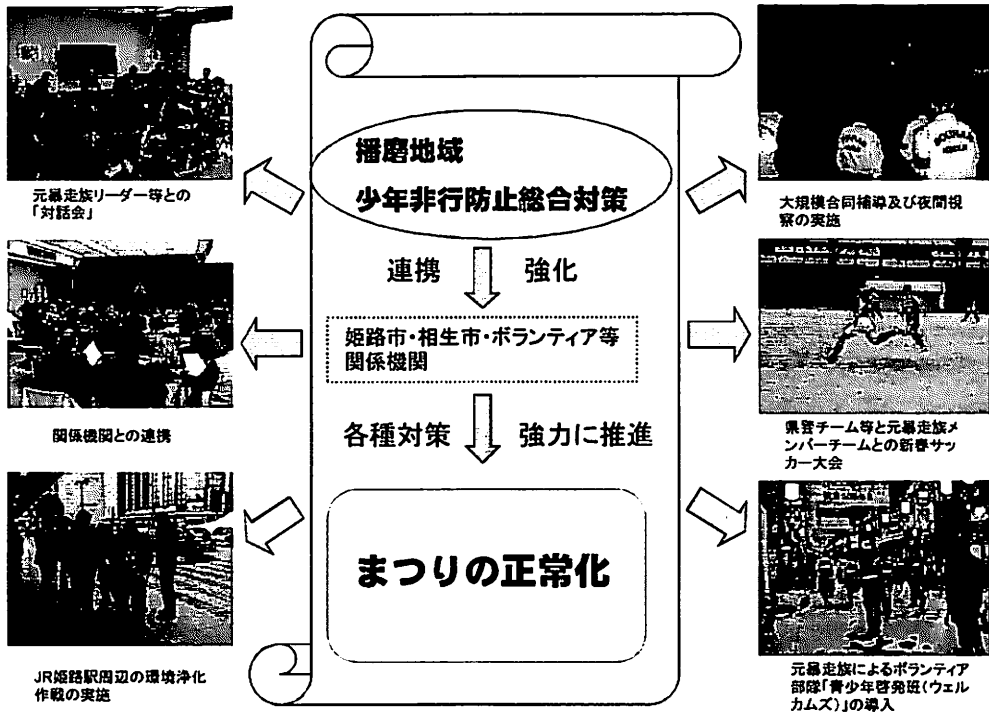


小学校【地域安全マップ作り】



中学校【トライやる・ウィーク】

5-① 播磨地域少年非行防止総合対策



5-② 神戸大学、姫路市教育委員会、警察との共同研究による「ライフスキル教育」の導入

神戸大学、姫路市教育委員会、警察との共同研究として、2010年度から3年間、実証校(姫路市立八幡小学校、夢前中学校)の授業にライフスキル教育を導入するとともに、地域住民等と連携した少年健全育成対策を推進する。

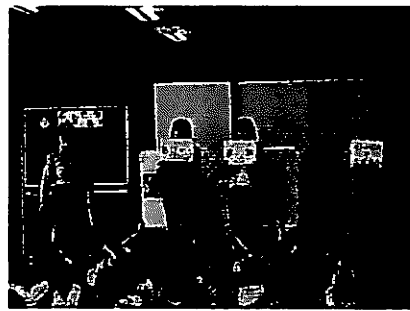
ボランティア活動

2010年6月19日(土)、夢前中学校区内において、児童生徒と地域住民、関係機関等が参加して、清掃活動を実施。
※ 参加者 約2,500人(警察、教育委員会、学校教諭、児童、保護者等)



非行防止教育の導入

「ライフスキル教育」の授業カリキュラムに、万引き等の非行や飲酒・喫煙等の不良行為の防止を目的とした非行防止教室等の授業を組み込み、規範意識の向上を図る。



中学生による傷害致死事件への対応

伊丹市内における中学生グループによる傷害致死事件の発生を受け、警察、地域、学校、行政が一体となりプロジェクトチームを設置し、少年の非行防止を図るため、合同街頭補導活動など各種施策を実施し、伊丹市内の刑法犯認知件数及び非行少年の減少に繋がったものである。

中学生グループによる傷害致死事件の発生



非行少年への対応(検挙・送致)



伊丹市少年非行防止対策プロジェクトチームの設置



検証・研究班



啓発班



防止対策班

女子中学生による大麻乱用事件への対応

少年サポートセンターへの保護者の相談から、女子中学生らによる大麻乱用の事実が発覚し、関係少年を検挙後、素早く学校、教育委員会、警察が薬物乱用防止対策のための連携チームを設置し、同種事案の再発防止や学校の指導体制の強化を図ったものである。

少年サポートセンターへの保護者の相談



中学生らによる大麻乱用事件の発覚



非行少年への対応(検挙・補導)



神戸市少年薬物乱用防止対策連携チームの設置



① 規範意識醸成のための指導のあり方検討会



② 薬物乱用防止教室の実施強化



③ 非行少年の立ち直り支援活動



今後の方針

○ 非行少年を生まない社会づくり

- 1 学校、教育委員会との連携強化
- 2 地域社会一体となった非行防止活動の推進

○ 関係機関と連携した少年へのきめ細かなサポート

- 1 不登校児童・生徒に対する出前型非行防止教育
- 2 非行少年に対する再非行防止活動、立ち直り支援活動
- 3 被害少年に対する立ち直り支援活動

パネリスト

4 田村 正博（早稲田大学客員教授）

「少年福祉機関、教育機関及び警察の連携
－北九州市の事例を中心に」

少年福祉機関、教育機関及び警察の連携
—北九州市の事例を中心に— 早稲田大学客員教授田村正博

はじめに

1 非行系少年立ち直りに向けた多機関連携

(1) 多機関連携の必要性

「非行少年の保護は少年司法機関の責任」の建前

地域の多くの機関の支援、地域の人々の関与が立ち直りに不可欠

* 「非行少年」としての法的手続対象になっていない子ども(不良行為段階)を含む

(2) 警察の関与の重要性

警察は捜査・調査以外のほか非行相談、立ち直りに向けた継続的な指導支援

* 専門の組織として少年サポートセンター設置

犯罪性の強い大人がいるケース、拒否的な子どもへの対応能力のある職員

中学校・児童相談所・警察の連携が特に必要

(3) 多機関連携の困難性

行政機関は任務・組織の目標特定、法的限界、体制的限定

他機関について、考え方、組織の抱える困難性、限界、留意事項等を知らない

「なぜやってくれないのか」(思い込み)、「介入されると困る」(丸抱え)

「自分で何もしないで押し付けている」(丸投げ)という印象、相互不信

* 特に警察については、閉鎖的で分からないため連携が難しいと認識

個人情報保護法制(国では2003年)により情報提供が制限

* 一部の自治体は原則禁止扱い、法的に可能でも批判回避のための過剰自主規制

2 北九州市における多機関連携

(1) 子ども総合センター

児童相談所と教育委員会の学習支援組織を統合(2003年)

非行系少年対応の困難性: 児童虐待対応負担の増加、扱いにくい対象

非行専門セクション設置(2010年): 現職校長の下に教員・警察官OB

(2) 警察の少年サポートセンター(北九州少年サポートセンター)

子ども総合センターのフロアの一画に所在

少年補導職員を中心に少数の警察官を含めて構成

非行相談、講演活動と立ち直りのための継続的指導支援

* 講演では保育所・幼稚園の親に「今子どもを大事に」を伝える

専門性と行動力、非行少年からの信頼があることで、多機関連携の基軸役

市教育委員会から指導主事が派遣

(3) 北九州市の連携の特徴

人材の派遣: 教員を子ども総合センター、警察の少年サポートセンターに

警察官OBが子ども総合センターと教育委員会の学校支援組織に

同一施設にあることで顔の見える関係、日常的な3機関の連携

* 「子どものために」お互いを最大限利用

* 市の他の関係機関、地域の人々、保護観察所とも連携

全国的な動向 ~ 合同施設設置(京都、東京)、最高裁判所家庭局の視察

* 児童相談所における警察官退職者採用も近年大幅増加

3 連携のためのその他の手法と仕組み

(1) 横浜市における学校と警察の連携

市教育委員会と警察との間で情報交換をする協定締結

* 非行防止・被害防止・健全育成目的 ~ 捜査利用、不利益処分利用禁止

* 市個人情報保護審議会の承認(保護者同意不要)

全警察署に学校との連絡役(警察官OBのスクールサポーター)を配置

大きな問題を抱えた学校を「サポートチーム」で解決(地域のボランティア参加)

(2) 札幌市におけるサポートチーム制度発足(1996年)と運用

北海道警察の少年サポートセンターが発案、関係機関の連携の枠組みを事前設定
個々のケース(子ども)ごとに結成 ~ 各機関ができることをする、相互の理解進展

全国で実施されているが形だけでは機能しない: 基本的な信頼関係が必要

* 成功の鍵は保護者の同意、多数機関参加、コーディネーター役のふるまい方

* 「知らない」姿勢、敬意、お互いの枠を理解、小さなことでも可能なことから

4 今後の警察を含めた連携の課題

(1) 警察の少年サポートセンターの機能発揮

少年サポートセンターは連携の基軸に適役(非警察的出先機関であり連絡が容易)

非行系少年と向き合う知識と経験を積んだ職員が継続的に配置

積極的行動、執行力ある警察組織が背景、閉鎖的警察組織と異なる存在

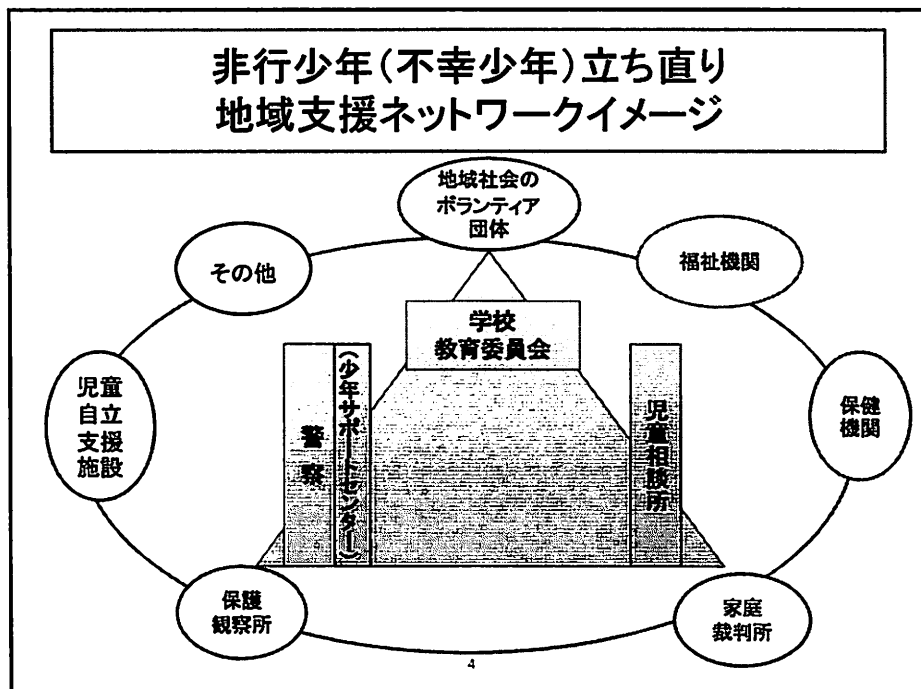
(2) 国の役割

地方自治体が非行系少年立ち直り支援の中心(国自身が中心となるのは無理)

国は地方を支援すべき(例: 個人情報保護が支障にならない法的仕組み)

* 現場レベルでの人々の経験交流の仕組みを設けることも国の役割の一つ

おわりに



北海道警察が1996年に「少年サポートチーム」発足準備のために関係機関に配布した趣旨説明の一部

「日頃、ケースについて各種のやりとりをしている機関同士でも、互いに相手の業務内容についてよく理解していないということは、比較的よくあることです。それでいて、このケースについては、あそこが担当出来るはずだなどと考え打診してみるがうまくいかないということもあります。そういったことも、「少年サポートチーム」での会議で、話し合うことによつて、各機関のできることできないこと、できないわけではないが難しいこと、場合によってはできることなどが相互に理解できるようになるでしょう。」

パネリスト

5 佐藤 哲也

(北九州教育委員会指導主事・福岡県警少年課係長兼務)

「北九州ワンストップ・サービスにおける少年
非行防止のための学校と警察の連携について

北九州ワンストップ・サービスにおける少年非行防止のための学校と警察の連携について

佐藤哲也

1、はじめに

経歴 中学校の教師を21年務め、教育委員会に所属4年目。

3年前より警察の相談機関である少年サポートセンター（以下サポートセンター）で勤務。2年前より警察の少年課の係長を併任、指導主事と警察職員の二つの身分を持つ。

2、連携の実際

○情報連携

学校 生活の実態

警察 非行事実

最初に情報をキャッチできる2つの機関が連携することで非行防止に大きな力を発揮することができる。

↓

○行動連携

・予防 広報活動 福岡県・・・シンナー乱用の少年の検挙数国内ワースト1

Ex.薬物乱用防止教室 2003年以降サポートセンターが年間150回以上学校で実施
シンナーの乱用による少年の検挙数

ピーク時 2003年 349人（北九州市）

2009年 31人（北九州市）

・相談による支援

Ex.たまり場の解消 保護者からサポートセンターへの相談で学校、警察と児童相談所が連携

学校と警察、児童相談所による家庭訪問の繰り返し

サポートセンターによる個別の支援（新たな居場所づくり）

Ex.援助交際の少女のケース

保護者からの相談で学校と警察が連携

発達障害（アスペルガー）への対応と学校での居場所作り

虞犯措置からの家庭調整

・検挙による防止

Ex.学校で荒れる少年の支援

緊急逮捕から児童自立支援施設での更正

3、まとめ

- ・コーディネート機能の重要性
- ・関係機関の隙間を埋める組織の必要性
- ・支援に少年・保護者を取り込むことのできる専門性