

少年法適用年齢引下げ論と少年司法の変容

佐々木 光明

はじめに

1、少年法「適用年齢引下げ論」の経緯と問題の焦点

(1) 不明確な三つの引下げ論拠

法的統一論（わかりやすさ論）

少年犯罪増加・凶悪化論

国際標準化論

(2) 権利論なき「年齢論」

(3) 立法事実不明確かつ引下げ前提の部会論議

競争主義的社会

「論点表」の実体

2、戦後少年司法の構造転換

(1) 「子ども期の危機」としての非行

年齢のもつ意味への注目

失われた時間の表出

(2) 憲法、少年法と家庭裁判所の創設

行政の管理・指導対象から権利の主体へ

戦後少年司法のパラダイム転換

3、「改正」論の歴史と文脈——刑事司法機能の強化

(1) 七〇年代「青年層」構想の基層——検察による公益性判断

(2) 二〇〇〇年代「改正」の基調——規範覚醒と検察

4、「若年者に対する新たな処分」構想に透けるもの——「市民的治安主義」

むすびに

はじめに

一 子どもの自殺が止まらない。日本全体の自殺者総数は一九九八年に急増し三万人を超えていたが、二〇一二年以降その数を割り、減少に転じていると報じられはじめた。しかし、一九歳未満の子どもの自殺者の数は減らず、近年微増傾向にさえある。二〇歳代にあっても減少率は鈍い。国際的にも、一五〜三四歳の若者の死因の第一位が自殺となっているのは日本のみで、その自殺死亡率（一七・八／人口一〇万人あたりの死亡者数）はアメリカ（一三・三）フランス（八・三）と比して極めて高い水準にある。⁽¹⁾

また一方、子どもの貧困格差はいっそう深みをましている。国際的には先進四一カ国中下から八番目と国際機関（ユニセフ）が報告し、子どもの貧困の拡大だけでなく日本の子どもを取りまく環境の厳しさの深刻度も高い

ことが明らかにされている^②。格差の進行が指摘されるなかで、子どもの貧困対策推進に関する法律（二〇一三）が成立、翌年には「子供の貧困対策に関する大綱——全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指して」二〇一四・八が策定されている。しかし、日本の子どもの貧困率は一三・九%（二〇一五厚生労働省）で、いまだに一八歳未満の子どもの七人に一人が経済的に困難な状況にある。労働規制の緩和によって「働く貧困層」が拡大し、家庭への再配分機能も弱められ、子どもの貧困率が高い水準のまま推移しているといっている。

周知のように、子どもの貧困問題は所得等の経済的指標のみならず、子どもの食事等の生活環境や教育、体験の剥奪として捉えることが不可欠である。そこから、近時生起するいじめ、自殺、暴力、非行等、子どもの身体、心理、行動等の総体を新たな視点で把握し、対応策を検証することが求められる。

国連子どもの権利委員会による日本政府への二〇一〇年の勧告では、日本の競争主義的社会における「子ども期」への深刻な影響が指摘されている^③。

どのような社会であれ、子どもと大人、自分を取りまく世界との関わりは、子どもの生存、成長、意欲や希望と密接である。子どもはそうした関係を創る過程にあつて、自分という存在が受け止められる経験のなかで成長する。いわゆる「子ども期」の保障は、成長・発達の保障と同義であることを子どもの権利委員会は示し、少年司法を含めてその「子ども期」の確保、保障のあり方を厳しく問うている。

二 先のような日本の子どもが置かれている現状のなかで、また国連子どもの権利委員会が日本の子どもの権利保障のあり方に厳しい指摘をするなかで、青年期への過渡期にある非行性を抱えた少年に刑罰を優先するとい

う。選挙権年齢と成年年齢の引下げ（二〇歳から一八歳へ）と連動するものとして、非行により家裁に係属した一八、一九歳の少年について、少年法を改正し適用対象から外し、成人として刑罰の対象にすべきとの議論（適用年齢の引下げ）が、法制審議会「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会」で議論され、大詰めの段階を向かえている。なお、刑罰化に伴い、罰金や起訴猶予が見込まれる軽微な事犯の一八、一九歳のあらたな「成人」には、あらためて社会的な指導・監督の下に置く構想「若年者に対する新たな処分」が提起されている。⁽⁴⁾世論は意外に無関心で、「子どもでも犯罪を犯した人間は甘やかすな」「一八歳で大人なら、刑罰も同様」との賛成論が多数を示す。これまでも、世論を背景にした非行への「厳罰化」は、耳目を集める少年事件を契機に二〇〇〇年以降、少年法改正による刑事手続化として進んできた。

しかし、そこには、一度失敗した少年がやり直そうとする機会への関心は薄い。失敗を自ら受け止め、やり直せる機会を用意しようとする社会、それは、「教育の機会」を保障する社会でもある。またそれは、だれもが生きやすい社会ではなかるうか。

なお、部会案は、少年法制定時（一九四八）から法務省が「検察官先議」と「年齢の引下げ」の獲得に向けて繰り返し返してきた改正要求の内容と同じである。そこには、刑事政策・国家刑罰権の統制官として、検察の空白地を残したままとしない、権益回復の意図が透けて見える。

いま、少年法の適用年齢の引下げ問題は、今後の社会のあり方とともに、家庭裁判所（以後、家裁と表記）の機能とあり方を大きく変えることになる。それは、本来、刑罰対象となる成人への「調査」を担うことが想定されているだけに、家裁の機能の中核である家庭裁判所調査官の社会調査のあり方やその内容にも影響を与えずにはおかないだろう。健全育成の少年法の理念に基づき調査の変質が懸念される。

少年から若者としての成長期に、一定の年代の非行を刑罰化することの意味を知り、考えることは、今後、子ども期・少年期への、とりわけ問題を抱えた子どもに対する対応の基本的考え方・価値観を見定めることである。換言すれば、日本をどのような社会にしたいのかを考えることでもある。改正論の背景とそこから見えてくることをあわせて考えよう。

1、少年法「適用年齢引下げ論」の経緯と問題の焦点

近年の年齢に関わる立法の端緒は、二〇〇七年五月の「国民投票法」の改正である。憲法改正に関わる国民投票権年齢を一八歳以上にし、その附則で民法の成年年齢、公職選挙法選挙年齢の見直しを規定した。民法については、国民投票法を受け二〇〇八年二月に鳩山邦夫法相が成人年齢の引き下げの是非を法制審議会に諮問し、二〇〇九年一〇月千葉景子法相に、関連施策の実現が必要とし「国会の判断にゆだねるのが相当」と答申している。二〇一五年年六月一九日に公布された「公職選挙法等の一部を改正する法律」（法律第四三号）により、選挙年齢は一八歳以上となった。なお、その附則一条において「国は、国民投票の投票権を有する者の年齢及び選挙権を有する者の年齢が満十八年以上とされたことを踏まえ…民法…、少年法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする」との規定を置いた。それをうけて、自由民主党が設置した「成年年齢に関する特命委員会」（二〇一五年四月）は、二〇一五年九月二五日に次のような「提言」を首相に提出した。

①民法の成年年齢については、国法の統一性から一八歳への引き下げについてすみやかに法制上の措置を講ずること。

②二〇歳以上・未満を要件とする法についての基本的考え方については、「国法上の統一性、将来の我が国を活力あるものとし、その決意を力強くするために」一八歳をもって大人とする。少年法については、国法上の統一性、わかりやすさから、引き下げるのが適當。なお、当該年齢の若年者に要保護性のある場合には、保護的措置ができるように検討の必要性がある、というものである。

要は、「少年法は機能してるが、適用年齢を下げるにあたってその分の代替策、手当を」という。理解に苦しむ。適用年齢を下げる社会的合理性や事象の解決困難性があるか、その是非をめぐる議論があつてこそ、代替的
制度構想がいきてくる。なお、一八・一九歳は家裁係属の、また少年院収容の約半数を占めている。それが刑事司法へ移行することによって失われるのは、少年法の保障している教育的なケースワーク機能である。本来、その実質は非行性を抱えた少年の立ち直りの契機を確保する、いわば少年の「権利」である。その年齢は、もっとも将来を考え始める年代であり、ともに考える伴走者の存在によって立ち直りうる年代である。

(1) 不明確な三つの引下げ論拠

法的統一論(わかりやすさ論) 少年法適用年齢引下げの論拠の一つが、「国法上の統一性」である。選挙権、成年年齢が一八歳に引き下げられた中で、社会的に大人(成人)として扱う法的基準が統一であることがわかりやすく自然であるという一般感覚的な点にもとづくものである。そこには、大人であることの基準を引き下げることで社会的な規範覚醒と経済的な発場の契機とする幅広い内容が伏在する。

しかし、この法的統一論にあつては、その必要性の根拠が示されているわけではない。実際、現行法制も飲酒・喫煙、競馬・競輪、免許取得等々実に多様な年齢基準を持ち、各種法定年齢の不統一性が合理性を著しく欠いて

いる実情はない。「選挙権」、「私法上の成年」、「刑事手続において少年として扱われなくなる年齢」について、歴史的に必ずしも統一されているわけではなかった。たとえば旧少年法は、一八歳未満を対象少年としていたが、その当時、私法上の成人年齢は二〇歳であった。⁽⁵⁾先の三つの年齢はそれぞれ趣旨を別にし、制度として異なる国も少なくない。

ところで、選挙権、成人、刑事手続きにおいて少年として扱われなくなる年齢について、統一化の要否をめぐる論議が従前、すでに行われてもいた。一九七〇（S四五）年、法務大臣が法制審議会に青年層の設置と刑事手続化についての諮問を行っているが、それを受けて、当時の自治大臣は、閣議において選挙年齢引下げの問題と関連して関係省庁の検討を求めている。なお、その折は憲法一五条三項が「成年者による普通選挙を保障する」としていることについて、民法上の成年年齢がそれと一致していなければならぬかが大きな論点となり、当時の内閣法制局第三部長は、理論的に論理、必然的に一致するものではないとしつつ、密接な関連もあるとした。学説においては、一致、連動性はないとされていた。⁽⁶⁾結果として当時の自治大臣は、選挙権に関する法案提出も選挙制度審議会への諮問も行わなかった。⁽⁷⁾

いわば、選挙権と民法上の成年をはじめとした各法制は、必然的に連動するものでないことがすでに検討されてきたといってもいい。先の普通選挙の趣旨からすれば、憲法上の成年を民法上の成年より引き上げるのは違憲であるが、引き下げるのは立法政策上可能とされる。⁽⁸⁾選挙権は、おとなの象徴イメージと連動させる固定的意識を促進させるよりも、一定年齢の未成年者に選挙権を付与する試みが、子どもの社会化に関わって子どもの権利の実質化・深化をいっそう進めるようにも思われる。

健康への影響を理由にした飲酒規制が二〇歳未満に維持されるように、「国法上の統一性」「わかりやすさ」に

よる年齢引下げ前提論には、現実にも理論的にも沿っておらず合理性、説得力はない。個別の法の目的により年齢は設定可能である。

少年犯罪増加・凶悪化論

論拠の二つ目には、自由民主党政務調査会長が「少年事件が非常に凶悪化しており、犯罪を予防する観点から、少年法が今の在り方でいいのか課題になる」旨の発言を行ったことに現れている。「深刻化する凶悪な犯罪の抑止」のために、一八歳および一九歳の者を「成人」として扱い、厳しく責任を問うその犯罪に刑罰をもって臨むべきだとする主張である。二〇一五年七月の内閣府の世論調査でも、七九%の人が「少年非行が増えている」と答えている。少年非行の増加と凶悪化のなかで刑事罰による社会的統制の強化への期待を基礎にし、制裁の威嚇による規範の覚醒を期する趣旨でもあるだろう。

しかし、少年事件は、近年、全体として増加も凶悪化もしていない。少年犯罪の検挙人員、人口比いずれも、大きく減少している。一般刑法犯の検挙人員をみれば、一九八三年のピーク時一九六、七八三人に比して、二〇一三年で六九、一一三人、二〇一四年で四八、三六一人、二〇一七年で三五、一〇八人で、八二%も減少している。その非行内容は、大多数は窃盗と横領（放置自転車の一時使用）であった。二〇〇〇年第一次少年法改正時（一五二、八二三人）も、少年犯罪増加論を根拠としたが、実態と異なる主張だった。少年非行は、激減しているといってもいい。

「凶悪化」に関しても、いわゆる重大・凶悪事件は全体の一九六六年三・八%、二〇一三年一・三八%、二〇一七年一・七%であり、殺人と傷害致死の合計は一九六一年のピークと比して八九・二%減少し、凶悪化しているとはいえない。年長少年においても同様の傾向である。事件の内容の凶悪化が指摘されるが、いつの時代でも同様の事件は存在する。なお、身体的な急成期に心的精神的バランスを崩しやすい成長期にあって、国際比較の

中で日本の少年事件の少なさと非行少年の実像から学校環境、貧困や虐待等日本社会の現代的な課題が指摘されてきた。⁽⁹⁾

「少年犯罪」という用語が頻出した二〇〇〇年当時の状況と比較して、一八歳および一九歳（以下「年長少年」）は二三、五七六人から二〇一五年一一、一三四人となり、同様に半数以下となっている。同期間中、もともと低い水準にある殺人もほぼ半減以下で全体の〇・〇四％、強盗は約三分の一（一、六六八人から五六四人、〇・四一％）となっており、「凶悪犯」も激減している。人口一〇万人あたりの一般刑法犯検挙人員をみても一、〇八八・八人が五八三・九人、年長少年で七七五・二人が四五四・七人となっており、この減少傾向は少子化を超えるペースで進んでいる。

二〇〇〇年の少年法改正論にあつては、凶悪化論の喧伝のなかで、少年「非行」ではなく、少年「犯罪」の用語法が積極的に用いられ、「犯罪」がその行為者の責任に期す刑事責任の用語法上であり、刑罰化と刑事責任追求は一体ものとして了解された。そのことは、少年であっても「行為の結果への責任」（刑罰）を問うことに関心が向き、非行の要因・背景への関心は低くなりがちであった。刑罰による社会的な統制の強化が進行しつつあるが、何が本来求められることなのかの検討は、閑却されがちである。また、「少年犯罪予防」に刑罰をもって対処する政策は、すでに科学的論証性がないことが縷々指摘され、少年矯正の実務家からも強く指摘されてきている。⁽¹⁰⁾ 今後の年齢論のなかで、少年司法制度があらためて社会的に共有すべき課題は、問題を抱えた少年が社会の中で生きていける力をはぐくむために、やり直せる教育の機会を維持・発展させる少年司法のあり方を確認することと思われる。

国際標準化論

海外諸国の基準や国連子どもの権利条約が一八歳未満を対象にしていること等を論拠に国際的な標準への適合論があげられている。

国際的な基本的理解からすれば、司法において少年としての取り扱いが最低限一八歳にすべきであるが、少年司法の対象年齢を引き上げることについては、当該締約国の考え方によることを積極的に容認している。国連子どもの権利委員会の一般的意見一〇号「少年司法における子どもの権利」(二〇〇七年)では、「自国の少年司法の諸規則の適用を一六歳(またはそれ以下の年齢)未満の子どもに限定している締約国、または一六歳ないし一七歳の子どもが例外的に成人犯罪者として扱われることを認めている締約国に対し、少年司法の諸規則が一八歳未満のすべての者を対象として差別なく全面的に実施されるようにする目的で法律を改正するよう勧告する」とし、さらに、同パラグラフで「委員会は、一部の締約国が、一般的規則としてまたは例外としてのいずれであるかに関わらず、少年司法の諸規則を一八歳以上の者に対して(通常は二一歳まで)適用することを認めていることについて、評価の意とともに留意するものである」(パラ三八)。すなわち、子どもの権利保障を一八歳以上に設定することは締約国の裁量でありその政策を積極的に評価するとしているのである。

子どもの権利条約は、少年司法のあり方の基本的認識を次のように示す。「締約国は、刑法に違反したとして申し立てられ、罪を問われ、または認定された子どもが、尊厳および価値についての意識を促進するのにふさわしい方法で取扱われる権利を認める。当該方法は、他の者の人権および基本的自由の尊重を強化するものであり、ならびに、子どもの年齢、および子どもが社会復帰しかつ社会において建設的な役割を果たすことの促進が望ましいことを考慮するものである」(四〇条一項)

日本の少年法の理念も基本的に同様の認識に基づくものであり、先に触れたように最高裁が国連子どもの権利

委員会の第一回目の日本政府報告書審査において同趣旨の答弁を行っている。日本の少年法が子どもの権利条約の趣旨と同様との認識で重要な点は、少年手続きにおいて、非行を犯した少年が社会の中で再び非行に陥ることなく社会生活を送ることができるよう、現下の手続きに子どもの権利保障の観点が不可欠なことを示していることである。

形式的な少年法適用年齢引下げ論に陥ることなく、少年司法に関する国際準則を参照しつつ、少年司法制度の趣旨と意義を確認することが不可欠だろう。

(2) 権利論なき「年齢論」

年齢論の端緒である国民投票法は、二〇〇七年に成立している。その前年二〇〇六年には、「みつももない憲法」と発言しその改正を掲げた政権が登場している。同法が政権の憲法改正に向けた立法政策の一つと⁽¹¹⁾いっている。近年、「若い世代は新聞を読まないし、その世代はすべて与党支持だ」とした財務大臣の公言からは、時期が違えどその立法動機、背景が透けて見える。つまり、一八、一九歳の国民投票権付与に関する基本的な環境整備と政策が取られてきたわけではない。また、その後⁽¹²⁾に続く「公職選挙法の改正」も、立法事実は国民投票法の「付則」である。本来、主権者としての自由や権利教育、及びその支援等の充実といった基礎的政策が重視されるべきである。

年齢論の端緒、経緯からはご都合主義的な立法政策と窺えてならない。民法の成年年齢引下げについても、社会的権利主体——消費者としての教育環境整備が重要である。なお、民法改正の国会審議に呼ばれたはずの参考人もが、成年年齢の引き下げと少年法は異なり、現行少年法が機能しており、同様に引き下げる必然性はみあ

たらないと証言している。⁽¹²⁾

一連の年齢をめぐる議論において、本来、指針となるべき国連子どもの権利条約や国際諸準則等々は、この間の審議において討議に登ったことはない。条約は一八歳を基準としているが、各国の実情に応じてより上の年齢を成人年齢とする法制度を尊重し推奨してもいる。

(3) 立法事実不明確かつ引下げ前提の部会論議

なぜいま、少年法の適用年齢を変えるのだろうか？ 素朴な問いは、立法事実（法を変えなければならぬ状況）の確認を求める。非行をはじめ深刻化するいじめ、子どもの自殺、虐待を生み出すいまの日本社会を自ら捉える機会でもある。

競争主義的社会 家族や地域が自分の拠りどころになるといふ実感が薄れ、もともと社会でまじめに働くならひとりでもた家族として安定が得られる、という展望や手応えも揺らぐ社会に我々は生きている。現在、家計や生活に不安を抱える人々は七割に及び、稼ぐことが最優先とされるなかで、生き方の拠り所や指針を見出しにくくなってきている。モノや情報、サービスを消費することで豊かさを確かめてきた時代にあつて、いま、人々はその消費生活にさえ窮しはじめている。消費社会は、肥大化しながら一方で不安を抱え込み、閉塞感の中で弱い立場にある人々の「疎外」感を増幅させてもいる。

自分の拠りどころと生き方の指針は、身近な家族や地域のなかで見出しにくくなり、学校をはじめとした教育、福祉などいわゆる公的空間・機関についても信頼が揺らいでいる。

こうしたなかで政府は、家族のあり方への国の積極的介入（「家庭教育支援法案」二〇一七）、地域形成の担い

手としての警察等の積極的関与（地域の安心安全条例等）、学校教育への懲罰的対応導入（ゼロトレランス政策）や道徳の教科化による評価導入、福祉の縮小（恩恵化）の促進など、いわば積極的な国家主義的再編を進めている。

法制審「少年法・刑事法部会」で議論しているあらたな制度の対象は、こうした現代の社会や学校から非行による離脱・脱落をしていった少年であり、それに対する刑罰化である。現行少年法がもつ年長少年に対する社会的教育機能を切り捨て、刑罰に変えるべき状況は、どこにあるのだろうか。立法事実を見いだしにくい。教育による立ち直りの機会にかえ、厳罰化による規範的統制への転換は、支援の多様な広がり萌芽を摘みかねない。部会の論議のベースを確認しよう。

「論点表」の実体 二〇一七年二月九日法制審議会に「少年の年齢及び犯罪者処遇の充実」に関する諮問がなされ、少年法・刑事法部会で議論が行われている。適用年齢を一八歳に引下げたときの若年者に対する刑事法のあり方（起訴猶予処分に伴う新たな措置の導入、若年者に対する処遇原則の明確化や新たな処分の導入）をめぐる「改革」論議が先行し、「引下げ」の是非に関わる実質的な議論は、ほとんど行われていない。審議の経過は、引下げありきの様相である。もともと、議論のベースが、法務省「若年者に対する刑事法制のあり方に関する勉強会」の「取りまとめ報告書」が提示した刑事政策的措置の項目内容であり、それを論点項目化したものが部会で出された「論点表（案）」である。しかし、これらの論点表、「少年法改正構想」（一九六六）「少年法改正要綱」（一九七〇）「中間答申」（一九七七）で法務省が提起した制度構想にともなう論点項目とほぼ同じものが、幅広く掲げられている。少年年齢については、いずれも一八歳未満とし一八歳以上は刑罰対象で一定枠を「青年層」としている（今回は「若年者」）。

適用年齢引下げの中核は「検察官先議」の確保である。すなわち刑事司法、刑事政策の総合コンサルタントとしての検察司法を明確にしようとするものである。それは、憲法の下で少年法、家裁が戦後少年司法の根幹とした「全件送致主義」を崩すものだ。理念、実態上からも少年法、家裁の事実上の変容は加速することになる。

2、戦後少年司法の構造転換

(1) 「子ども期の危機」としての非行

年齢のもつ意味への注目 少年をなぜ大人と異なる扱いにするのか？ 少年法に目を向けるとき、多くの人々が素朴にそう思い、根源的な問いを生み出す。世論が言うように、犯罪を犯した人間は罰を受けるべきではないのか。これは、「子ども期」とはどういう意味を持つのか思考を深める機会でもある。

少年法は、非行とともに他者との関わりを自ら振り返り、その力を深めるなかでもう一度一人でも社会で生きていけるように学ぶ機会を司法制度として保障している。成人し再び犯罪を犯すことを防ぐことにもなる。周知のように、一九世紀まで子どもも大人も同様に扱ってきた刑罰の歴史のなかで、成人後への悪影響も大きかったという歴史の中から人類が学んできたことだ。子ども期には刑罰や制裁ではなく、やり直すための教育（支援）や人間的な関わり（関係の形成）が必要だと言うことを歴史の中で発見したのである。成人と別の扱いをする試みは、二〇世紀になりアメリカのファミリーコートの設置から始まり、二〇世紀は子どもの世紀とも言われている。子どもの権利の理解が深められていく歴史でもある。この思想と制度は、日本国憲法のもとで一九四七年戦後少年法が体現しその歩みを始めた。非行をどのように捉えるかがその制度の核心にもなる。

失われた時間の表出 二〇一一年の東日本大震災を体験した子どもたちを支えてきた医師が言う。「子ども

たちが負った心的外傷後ストレス症候群（PTSD）は、何年後かいつ現れるかわからない。震災によって心に喪失感を抱えた子どもの問題は、震災の被害だけではない。いま、たまたま福島の子どもに現れているが、実は子どもが抱える問題として出現しているともいえる¹³⁾。子どもがその成長過程で適切に受容される経験は、子ども期に不可欠だ。その機会の喪失・歪みは、「子どもの時間」の試練といえる。災害だけでなく成育環境にも深く関わる。

問題行動や非行は、しばしば少年自身の問題性であり、悪性「行為」として捉えられがちである。しかし、先の医師が言うように、子どもが負い、抱えて生きてきた「空間」と「時間」、またそれによって負った「傷」が子どもの行動に表出してきたものと捉えることができる。

非行少年の生育歴への視線が欠かせない。少年事件の実務の中で最も重要な「事件を理解するための不可欠な資料」である。子どもの成長の過程という動きのあるものを止めて記述する、少年事件に不可欠な微分法的な「いま」を見るための構造図といってもいい。改正論議では、一八、一九歳は刑罰対象で外れ、年齢切迫の一七歳にも成人として移送がみこまれば、この調査は薄くなり、ひいては少年司法の生命線は細くなる。

(2) 憲法、少年法と家庭裁判所の創設

行政の管理・指導対象から権利の主体へ

少年事件はいかに扱われてきたのか？歴史への問いは、社会が

少年非行をどのように捉え、向合ってきたのかへの関心でもある。少年事件は全て家庭裁判所が扱う。少年法の全件送致主義の原則は、非行・家庭問題の専門機関として家裁が設置されたことと対である。刑事責任を追及する検察官は、関与らない。この家裁、戦後の憲法のもとで創設された裁判所である。同時に簡易裁判所もできて

いる。家裁は「平和と愛の裁判所」、簡裁は「下駄履きの裁判所」とも称され、ともに日本国憲法の理念を具体化するためのいわば「装置」である。権利は侵害されても自覚化しにくい側面もあり、具体的な問題を相談しやすい体制づくりから始まっている。

家庭裁判所の前身は、司法省管轄の行政機関「少年審判所」と裁判所の一部とされた「家事審判所」である。行政指導の対象であった子どもや女性、家庭のことが、社会の道義、醇風美俗（風俗）等に関わる治安の対象でもあった。それが、日本国憲法下で、家庭の問題や子どもの非行が司法機関としての家庭裁判所で扱うよう位置づけられたことは、すなわち、指導監督対象から、ひとりの人間としての権利の尊重を明確化するとともに、具体的支援・救済の手続きにのせようとしたことである。「家庭に光を、子どもに愛を」、家裁の性格を最高裁家庭局が発足当初から示した言葉である。

戦後少年司法のパラダイム転換 憲法（一九四六／S二二）の理念のもとで、子どもの生存と成長等の育成支援、教育の機会の保障をすべく児童福祉法（一九四七・一二）と教育基本法（一九四七・一二）は同時に制定されている。そうした成長過程や学びからこぼれた非行少年に対して教育的福祉的働きかけを行い、再非行を防ごうとする「健全育成」の理念を掲げて同時期に制定されたのが少年法（一九四七・一二）である。そして、子どもの処遇や送致施設等に関わって児福法、教育関係法との具体的、一体的な運用が必須となる「家庭裁判所」が設置（一九四九・一・一）されることになる。

清水聡『家庭裁判所物語』（日本評論社）は、最高裁判所家庭局の初代局長となった宇田川潤四郎について、家裁発足の経緯からこの人物の関わりについてまで、実にいきいきと描き出している。裁判官出身ながら行政機関であった少年審判所で戦後の混乱期の子どもの救済と教育にかけずり回り、「家庭裁判所」の設立に深く関わっ

た人物であり、新たな憲法のもとでの戦後の司法の役割をこの家庭裁判所にみいだした一人である。家裁発足後、二週間もたたずに、宇田川は全国裁判官会同で家裁の向かうべき姿勢、「家裁の五性格」を示した（起案の経緯の興味深さは前著を）。「①独立的性格（家事取扱の機能強化・少年事件の強制処分についての人権尊重・少年事件と家庭事件の関係の一体性等のため）。②民主的性格（良識ある参与員・調停委員の関与・家庭裁判所委員会の運営関与）。③科学的性格（医学・心理学・社会学・教育学・経済学等による調査処理）。④教育的性格（調査・審判・調停が教育であること、いわゆるケースワーク）。⑤社会的性格（役場・警察署・厚生施設・相談所・養護施設等への連絡連携）」¹⁴。この家裁の指導理念・原則は、憲法の民主主義と人権尊重、男女平等といった基本理念の発露といえることができる。その後、この指導理念は裁判所においてしばしば引照されたという。権威的であることよって、司法による統制秩序を重視してきた戦前の裁判所の思考からすれば、教育、福祉まで射程に入れた裁判所・司法機関など、およそ考えられないことだったろう。家裁の専門性を高める家庭裁判所調査官制度は、司法的判断への福祉的教育的判断の補強、いわば裁判所の外側の世界の価値と未来を見通す視点を加えた機能であり、いまに続く家裁の機能・役割の原点と言ってもいいだろう。¹⁵

現行少年法の基本構造は、戦前の刑事処分を中心とし、軽微事案を行政的な処分にしてきた少年司法のあり方とは基本的に全く異なる。日本国憲法、少年法、家裁は、少年司法のパラダイムを大きく転換したのである。

もっとも、新たな家裁の設置を面白くなく思う司法官僚もいたという。それは、「司法への回帰」を旗印に、検察先議を求める少年法改正の動きの水脈として、ここにすでに生まれていたことになる。

3、「改正」論の歴史と文脈——刑事司法機能の強化

今次の少年法の適用年齢引き下げ論は、少年法の年齢に関する初めての議論ではない。少年法をめぐる改正論には、少年法制定当時からいつでも年齢が焦点となった。概観しやすいように箇条書きにあげておく。

少年法改正論の概略

- 一九二二（T一一） 大正少年法／対象一八歳未満、検察官先議、軽微事犯——少年審判所（行政機関）
- 一九四八（S二三） 四九年一月一日施行 少年法／一八歳→二〇歳引上げ、家庭裁判所先議
- 一九五一（S二六） 法務省、年長少年に対する検察官先議の提起
- 一九五六（S三二） 検事総長、少年法適用年齢下げ・年長少年の検察官先議提起
- 一九六六（S四二） 「少年法改正に関する構想」説明書…一八歳未満を少年、一八歳以上→二三未満を青年、青年は原則刑事手続き／家裁の一部機能を統合し少年・青年の資質・環境の総合調査機関の設置
- 一九七〇（S四五） 法務大臣「少年法改正要綱」を法制審に諮問…青年層一八→二〇歳の設置と刑事手続きの提起、警察に不送致・微罪処分権の付与、手続き的保護強化
- 一九七六（S五二） 法制審議会少年法部会、法制審会長に「中間報告」一二月二二日
- 一九七七（S五二） 法制審議会、法務大臣に「中間答申」六月二九日
- 二〇〇〇（H一一） 第一次改正…「処分の多様化」（厳罰化）、刑事処分可能年齢の引下げ（一六歳以上→一四歳以上に）・原則逆送制度の導入（一六歳以上の一定事件を原則として検察官送致、検察官の抗告受理申立制度創設）

二〇〇七（H一九） 第二次改正…一四歳未満の非行少年（触法少年）に対する警察調査権拡大、少年院收容の下限年齢の撤廃（二四歳以上↓おおむね一二歳以上へ）

二〇〇八（H二〇） 第三次改正…被害者の審判傍聴制度、家裁の被害者への審判状況の説明制度の創設

二〇一四（H二六） 第四次改正…一八歳未満の少年に対し、無期懲役に代わって言い渡せる有期懲役の上限を一五年から二〇年に、不定期刑も「五年〜一〇年」を「一〇年〜一五年」に引き上げ、検察官関与と国選付添人制度の拡大

(1) 七〇年代「青年層」構想の基層——検察による公益性判断

先の年表からわかるように、法務省は一九六六（S四一）年に「少年法改正に関する構想（一）」別案（二）を発表し、一八歳未満を少年、一八歳以上二三歳未満程度を青年、二三歳以上を成人とする案と一八歳以上二〇歳未満を青年、二〇歳以上を成人とする二案を提案している。なお、一八歳以上の青年は原則として刑事訴訟法の手続き、すなわち成人と同等の手続きによるとした。さらに家庭裁判所の調査機構、鑑別所の鑑別機能を統合し、新たな少年・青年の資質・環境調査を行う新たな機関を提案している。さらに、少年審判への検察官の意見及び抗告権も認めている。注意すべき点は、制度改正の趣旨である。構想説明書では、非行少年への対応は更生保護や再犯防止にとどまるものでなく、公共の安全や国家の将来に影響をもたらすがゆえに家裁に一任する「現行法制に甘んじてよいものではない」として、検察官の関与を必須のものとしている。この構想には、批判が強く検討は棚上げにされた経緯がある。

その後、一九七〇（S四五）年に法務大臣は「少年法改正要綱」を法制審議会に諮問した。少年法への否定的

評価は表面上は消えたが、基本的には構想を超えるものではなかった。この時期、少年法特別部会の内外にわたる激しい議論の末に一九七七年六月、法制審議会は「中間報告」としてまとめ、翌七七年に大臣に答申している。青年層設置については、最高裁判所、日本弁護士連合会ともに反対し、激しい論議が交わされている。中間報告が、現行少年法の基本的構造の範囲内で、少年の権利保護強化と保護処分が多様化・弾力化を図るという一定の方向性を示したこと、全件送致主義が維持されることなどが評価されたが、検察官関与の幅広い導入に関して、教育主義を変質させるものだとして批判されている。⁽¹⁶⁾

この後、八〇年代にいたり、中間答申の一部は、運用の中で先取りされていく。九〇年代半ばからの改正論議は、少年手続きの制度論の中で進むことになる。今回の適用年齢引下げ論は、これを大きな歴史的文脈の中に位置づけつつ、今後の展望の中で考えることが必須である。

(2) 二〇〇〇年代「改正」の基調——規範覚醒と検察

主に年齢に注目しつつ戦後の少年法改正提案及びとりわけ二〇〇〇年以降の改正の経緯をみてみると、種々の個別の年齢下限制度がすでに引き下げられてきたことがわかる。また、年齢引下げは重罰化・刑罰化に連動し、かつて提案された「青年層」構想の地ならしの感もある。さらにそれは、検察官の位置づけの強化とも連動している点に注意を要するだろう。現行少年法の基本的構造として、憲法の基本的人権保障のもとで戦後、家庭裁判所を設置（一九四九）し家庭や少年非行問題の専門機関と位置づけ、少年手続きでは刑罰権行使の主宰者である検察官の先議とせず家庭裁判所先議の原則をたてた。「青年層構想」は検察官先議と連動し、少年法の基本理念と深く関わる問題であり、家裁のあり方とも無縁ではなかったことは先に示したとおりである。少年法の制度理

念は、一八、一九歳への死刑適用の容認、検察官送致年齢の引下げ、原則逆送制度の創設、検察官関与の拡大、少年への刑罰の重罰化等々、とりわけ二〇〇〇年代に個別的な領域で進む刑事司法化のなかで危機は深く浸潤していたともいえる⁽¹⁷⁾。

かつて、同様の適用年齢の引下げや青年層構想が提起された少年法改正論のうちに、最高裁事務総局が積極的に少年法の理念と実情を踏まえた批判を展開したように⁽¹⁸⁾、司法運営と少年矯正の実情の中から、本来検討すべき課題を探ることが必要であろう。また家庭裁判所が社会適応に向けた少年の課題（要保護性）の発見と教育の確保の重要性を指摘・敷衍したことは、実質的に子どもの権利の観点からの制度運営の重要性の確認ととらえることができる。国連子どもの権利委員会への第一回政府報告書で展開した論理と同旨である⁽¹⁹⁾。

少年法改正（論）の歴史は、少年司法が刑事「司法」として国家的刑罰権の統制の中にあることを確認しようとしてきた歩みである。適用年齢の引下げ問題は、少年法制定（一九四八）直後から始まり「年長少年に対する検察官先議の復活に向けた法改正構想」（一九五〇）、その後も検察官先議と絡みつつ年齢引下げの要求は改正構想等の中で繰り返し提起されてきている。この文脈の中で、二〇〇〇年以降の四度の少年法改正をみるならば、事実認定の多様な目線の確保とした検察官関与（二二〇〇）、被害者の声の受け止め（二二〇七）、少年院収容年齢の引下げ（二二〇八）、付添人の拡大との抱き合わせの検察官の関与の拡大（二二一四）を改正論のたびに俎上に載せてきた。一八歳未満についても、一定事件の原則逆送制度、刑事処罰可能年齢の一六歳から一四歳への引き下げにより法務省の意図は細部にまで浸透している。

二〇〇〇年少年法改正以降、刑罰による社会的規律要求は強まり、立法による重罰化と社会的危うさへの監視

の強化論が説かれていく。立法及び立法過程は、規律強化や「安全・安心」を旗印に必然的に機能的な法運用が重視され、人権保障や法原則は後衛に退きがちだ。ルール違反への「必罰化」によって逃げ得を許さず規範意識の覚醒を諮るべく少年法改正が契機となつて、犯罪化、重罰化の立法ラッシュが続いた。いわゆる「厳罰化の時代」である。

いま、「世界一の安心、安全」を目指す治安政策のもとにあつては、「市民」「子ども」は危険や不安感から「保護すべき対象」とされがちで、かれらを守るために社会的危難の解消に向けた積極的介入（刑罰や警察力等の「権威」）による社会的統合を進めている。

その契機は、非行のある子どもへの「厳罰化」「重罰化」「必罰化」をうたった二〇〇〇年少年法改正からはじまっている。ルールを守らない人間に対する「罰も教育だ」という論理である。刑罰による社会的規律要求は、強まるばかりで、少年法改正の以降、立法による重罰化と社会的危うさへの監視の強化論に結びついていく。立法及び立法過程は、「安全・安心」を旗印に必然的に政治化し、機能的な法運用が重視されがちである。

改正論議が生み出す社会的特徴として、簡潔に次のように示すことができる。

①人間への関心の喪失（犯罪の背景への無関心Ⅱ個人責任の追及）。②支援の担い手の衰退（更生、社会復帰への等閑視）。③人間評価の二分化（善人か悪人かの二分法Ⅱわかりやすさ）の重視。④問題解決のお上（権力）への依存。いまその動きは強まってもいる。格差の深まる社会にあつて、迂遠であつても人権、権利保障の意識の広がりをつくるのがひいては相互支援的な社会意識の形成につながるだろう。

若年層の設置の基礎には、「少年法改正構想」説明にうかがえるように、公共の安全を担う「司法」の領域に

檢察空白域を残さないという強い姿勢がある。檢察官による若年層への成人としての規範覚醒の要求は、秩序の基盤としての「規範意識」の再確認を社会に向けて発することにもなるだろう。若年層に対する「保護的措施」は、刑事責任一元論における裁量的刑罰でもある。それはまた、少年法を換骨奪胎（刑事法化）するもので、権利基盤型少年手続きと社会復帰支援を通じた相互扶助の秩序観を静かに浸食していくものだろう。

4、「若年者に対する新たな処分」構想に透けるもの——「市民的治安主義」

部会の構想する一八、一九歳への処分の大枠は、檢察官による振り分けを前提にしている。

起訴猶予相当の場合は、①家庭裁判所において非公開による調査・審判を実施、②必要に応じて少年鑑別所による鑑別を実施、③保護觀察所の保護觀察・施設収容の処分を決定するとしている。処分選択にあたって少年鑑別所での収容鑑別も検討されている。

起訴の場合、教育的働きかけの機会は失われる。一方、新たな処分では、家裁の調査、裁判官の処分判断、保護觀察の意味を変質させかねない。少年手続き類似の家裁利用は、家裁の自由権的権利保障の原理と相容れない。少年の場合には、要保護性の調査、要保護性の改善に向けた処分、環境調整といった健全育成の理念が判断の基礎になる。しかし、不起訴相当への新たな処分では、「再犯防止」の危険性予測が入ることになる。それは家裁の調査のあり方を基本的に変えていくことになるだろう。

対象事件にも課題がある。現行制度の下でも一定数の数がある虞犯事案、背景に重い課題を抱えた虞犯事案は、少年法のもとでは教育的措置を受けるが対象から外れ放置されることになる。簡易送致事案なども、警察限りで家裁での調査や教育的措置を受けることがなくなり、警察補導等にも影響があるだろう。対象者の心情からは、

犯罪事実に対して不起訴の判断がなされながら、つまり成人として刑罰が回避されながら、なぜ保護的処分を受けるのか不満を抱きがちである。家裁の手続きにあらためて置かれることへの理解と納得は得にくくなるだろうし、教育的効果は大きく減殺されるだろう。保護者への指導も行い得なくなる。

一方で、保護観察にすべく独立した家裁の裁判官の処分をしほることができるだろうか。この制度、現行の少年法制度の代替にならず、機能するか見通しにくい。さらに、刑事手続きから外れていながら身柄を拘束する場合もあり、再犯防止の働きかけをもとに、他の年齢層にも拡大しかねない。保安処分的政策・運用の危うさを内包している。

むすびに

一八、一九歳が少年法の対象から外れる場合、約四割近くが家裁や少年院の教育的措置、処遇から外れる。手続きが処分時基準のことであって一八歳に近接する年齢層も外れる可能性がある。家裁や少年院への係属件数の激変は、その組織のあり方と密接である。いかなる少年司法の未来を構想するのか、アセスメントに誰が責任を持つのだろうか。

刑罰化という力による制裁は、家裁や少年院等の非行問題等の専門機関を衰退させ、ひいては、非行少年への関心を社会が失っていくことにつながるだろう。社会が様々な問題を抱えた人間に向き合う力、我々一人ひとりが問題解決への意欲と方向性(理念)を失いかねない。

家裁は、新たな処分の構想で危機を迎える。それは他方で、少年司法における子どもの権利保障の衰退にも繋がりがかねない。刑罰化と教育的機会を奪う適用年齢の引下げは、問題を抱える少年の生きにくさを増すことにな

るだろう。

註

- (1) 厚生労働省「平成三〇年版自殺対策白書」<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/jisatsu/18-2/index.html>、厚生労働省自殺対策推進室、警察庁生活安全局生活安全企画課「平成二九年度における自殺の状況」（二〇一八・三）。
- (2) 二〇一六年四月一四日朝日新聞。「子どもの格差」は、一八歳未満の子どものいる世帯の所得分布をもとに、下から一〇％目の子どもと中間の子どもの所得格差を相対的所得ギャップと定義し、数値化したもの。
- (3) もっともこれに対して日本政府は二〇一七年六月の第四・五回政府報告書 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/index.html>) では、その根拠を示せと人権条約モニタリング機関への報告書としては異例の指摘をしている。権利委員会は、その後の審査の過程でそれについて解説的に示しながら、あらためてその進展の報告を求めている。
- (4) 法務省法制審議会—少年法・刑事法部会 http://www.moj.go.jp/shingij/housei02_00296.html。
- (5) 国立国会図書館調査及び立法考査局「主要国の各種法定年齢（選挙権年齢・成人年齢引下げの経緯を中心に）」二〇〇八年一二月。
- (6) 佐藤功『ポケット注釈憲法・上、新版』（有斐閣、一九八三年）二二六〇頁。
- (7) 第六三回国会閉会後参議院公職選挙法改正に関する特別委員会議事録二号、一九七〇年九月四日、三頁以下。
- (8) 国立国会図書館調査及び立法考査局「主要国の各種法定年齢（選挙権年齢・成人年齢引下げの経緯を中心に）」二〇〇八年一二月、五頁。
- (9) 長谷川寿一・長谷川真理子「戦後日本の殺人の動向」『科学』（岩波書店）二〇〇〇年七月号。
- (10) 日本弁護士連合会「少年法の適用年齢の引き下げに関するプレスセミナー（二〇一五・六・二四）発言録」。

- (11) 朝日新聞二〇一八年七月二日「耕論」、同二〇一八年六月二五日「朝日新聞デジタル」。
- (12) 第一九六回国会法務委員会二〇一八年五月一日。
- (13) 朝日新聞二〇一七年一月一九日。
- (14) 宇田川潤四郎「家庭裁判所の史的発展」ケース研究七三号、五一―八頁。
- (15) 少年調査官と家事調査官の一体化については最高裁事務局「わが国における裁判所制度の沿革」一般裁判資料一―二号、八三頁。
- (16) 日本弁護士連合会『少年法「改正」問題資料集(一)』一九七七年参照。
- (17) 村井敏邦「刑事法における理念の喪失現象」法学セミナー二〇一三年五月号一九頁。
- (18) 最高裁判所事務総局家庭局『最近の少年非行とその対策について―少年法改正をめぐる諸問題』一九六五年一月、家庭裁判所事務総局「少年法改正に関する意見」家庭裁判月報一八卷一〇号、一九六六年。
- (19) 日本の少年法の制度理念は、国際的にも表明され支持されてきた。国連子どもの権利条約に基づく第一回日本政
府報告書(一九九六) (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/9605/index.html>) とその報告書審査の場で、少年事件
は、「全件家裁送致」の原則のもと、家裁が司法機能とともに人間諸科学を通じて少年の社会調査に基づく教育的・
福祉的機能を発揮し、非形式的審問構造をとって、再非行防止のために機能している、と自信を持って宣明している。
この機能を活かすには検察官の関与(刑事司法化)は好ましくないとしている。
- 「元家裁判官の声については、糟谷忠男「少年法の年齢引き下げ問題―そのあり方を問う」別冊法学セミナー『少
年法適用年齢引き下げは何をもたらすか』日本評論社二〇一八年。高麗邦彦「少年法の年齢引き下げについて考える―
家裁の実務経験を踏まえて」家庭の法と裁判二〇一八年一七号、四頁。
- 少年法対象年齢引き下げ問題に関する主要な団体等の声明・意見書等については、以下を参照されたい。
- 刑事法研究者の声明・「少年法適用の上限となる年齢を引き下げること」に反対する刑事法研究

者の声明」(二〇一八年一月) <https://sites.google.com/view/juvenilaw2018/>。同二〇一五年の声明：「少年法適用対象年齢の引下げに反対する刑事法研究者の声明二〇一五」 <https://sites.google.com/site/juvenilaw2015/>。

日本児童青年精神医学会：「少年法適用年齢引き下げに反対する声明―適用年齢はむしろ引き上げられるべきである―二〇一六年九月四日」 <http://child-adolesc.jp/proposal/20160904/>。日本弁護士連合会：「少年法の適用年齢引き下げ(二〇歳→一八歳)には反対です！」 https://www.nichibenren.or.jp/activity/human/child_rights/child_rights.html。全司法労働組合：「一八・一九歳の教育的措置は少年法で―少年法現場からの訴え―一八・一九歳の少年たちのプロフィール」 <http://www.zenshho.net/shounen/25b.pdf>。「一八・一九歳の教育的措置は少年法で―少年法の対象年齢引下げに反対します」 <http://www.zenshho.net/shounen/25a.pdf>。青年法律家協会弁護士学者合同部会：「少年法の適用年齢引き下げに反対する決議」 <http://www.seihokyo.jp/seimei/2017/20170304-4jounin4.html>。自由法曹団：二〇一八年意見書「少年法適用年齢引き下げに反対する」 <https://www.jlaf.jp/old/menu/kodomo.html>。