

論 説

「虞犯少年」に対応するシステムに関する考察
—少年保護司法システムと児童福祉行政システムを中心として—

小 西 暁 和

- 一 はじめに
 - 1 問題の所在
 - 2 本稿の目的
 - 3 以前の研究との関係
 - 4 本稿の構成
- 二 「システム」概念の定義
 - 1 「システム」概念の定義
 - 2 システム・モデルの構造
- 三 システム間の重層性
 - 1 「虞犯少年」に対応するシステム
 - 2 システムを構成する機関とその歴史的 위치づけ
 - 3 システム目標とシステムの分化
 - 4 法的強制力の重層性
- 四 プロセスの展開性
 - 1 「虞犯少年」の事件を処理するプロセス
 - 2 プロセスに近年加えられた変更点
- 五 システムの変容性
 - 1 児童・少年の再社会化とシステムの変容
 - 2 システムの変容に示される特徴
 - 3 各システムにみられる変容の分析
 - 4 システムを変容させる「環境」
- 六 むすび

一 はじめに

1 問題の所在

わが国では近年、「刑事立法の時代」にあることが指摘されている。刑事上の諸問題を新たな立法によって解決するという手立てが多く採られるようになったためである。

少年法制に関しても立法の動向が顕著である。平成12(2000)年の少年法改正では「犯罪少年」に関連する条文が大幅に修正・新設された。また、平成17(2005)年と平成18(2006)年には少年法等の改正法案が国会に提出され、平成19(2007)年に成立した。この改正により、主として「触法少年」に関連する規定が新たに法律化された。

ただ、こうした立法の動向は少年法制を全体的に視野に入れたものなのか疑問である。問題に対して局所的な対応となる立法になってはいないだろうか。また、一時的な社会の「空気」に反応した形の立法になってはいないだろうか。

2 本稿の目的

本稿は、システム論の視点から、「虞犯少年」の事件が現在どのように処理されており、また従来どのように処理されてきたのかを明らかにすることを目的としている。

「虞犯少年」の事件処理を本稿における考察の対象としたのは、「虞犯少年」の事件処理には成人の刑事事件とは異なった多様な機関が深く関わりを持っているからである。それらの機関としては、例えば児童相談所や少年サポートセンターが挙げられるだろう。

とりわけ「虞犯少年」の事件処理は、「触法少年」と並んで、少年法と児童福祉法が交錯する領域となっている。そのため、こうした交錯領域を構成している諸機関に特に焦点を当てる必要があるだろう。

これらの多様な機関の関係性を総合的に考察することによって、少年法制を全体的に視野に入れた少年非行対策の検討のための一つの指針が得られると考える。

また、少年法等の法律の改正を目指した近年の動きにおいても「触法少年」とともに「虞犯少年」の事件処理が焦眉の課題として設定されていた。この点からも、本稿で「虞犯少年」の事件処理を考察の対象とすることには意義があるだろう。

もちろん、少年法制の全体を俯瞰するためにも、必要な範囲で「犯罪少年」や「触法少年」の事件処理にも適宜、触れることにしたい。

このように、「虞犯少年」の事件処理がどのように運用されているのかを明確化していくに当たっては、少年法制に関わる多様な機関間の相互連関の全体像を解明する必要がある。そのために、本稿では、システム論を利用することにしたい。というのも、システム論は、構成要素間の一定の秩序立った相互作用関係を解き明かす上で有用と言えるからである。そこで、本稿では、「虞犯少年」の事件処理の流れを多様なシステムの集合としてモデル化することになる。

最終的に、本稿では、現在のシステム上の問題点を踏まえて、「虞犯少年」の事件が将来どのように処理されるのがより望ましいのかを示すことをも目指している。

少年法制における様々なシステムを全体的に視野に入れた考察は十分意義がある⁽¹⁾と考える。

3 以前の研究との関係

本稿は、以前に実施した「虞犯少年」に関する研究を発展させた研究として位置づけることができる。

(1) 石川正典「和諧社会の建設と犯罪者矯正制度—非行少年に対する法的対応システムの最近の改正動向—」西原春夫編『調和社会の建設と犯罪予防』（成文堂、2006年）41-54頁参照。

拙稿「『虞犯少年』概念の構造」⁽²⁾では、立法・司法・行政といった公権力の作用の区分に従って、公権力の所在が「虞犯少年」という定義づけをどのように行っているかを分析した。言い換えるなら、公権力の所在が「虞犯少年」にどのように対応しているかという問題を、機関群に分けて「縦断的」に検討した。そこでは、立法機関・司法機関・行政機関（とりわけ矯正保護・児童福祉・少年警察活動に携わる諸機関）のそれぞれでの対応を個別に検討していった。本稿では、システムという現象が持つ構造に着目し、機関群を通して「横断的」にこの問題を検討してみたい。諸機関の協働を俯瞰しながら「虞犯少年」への対応を明らかにしていくことにする。

また、刑事政策論的観点からすると、「『虞犯少年』概念の構造」論文は、いわば刑事政策の「客体」に焦点を当てたものである。これに対して、本稿は、いわば刑事政策の「主体」と「方法」に焦点を当てた論文となっているといえる。

4 本稿の構成

そこで、議論を進める上での本稿の構成を確認してみたい。

まず、本稿で議論を進める前提として、そもそも「システム」とは何なのかを論じなければならないだろう。

その上で、本稿で「虞犯少年」に対応するシステムを考察するに当たっては、以下の三つの仮設的視点からこうした少年の事件処理の運用状況を分析することにしたい。それは、①システム間の重層性、②プロセスの展

(2) 拙稿「『虞犯少年』概念の構造 (1)~(6・完) —公正さと教育的配慮の矛盾相克する場面として—」早稲田法学79巻3号(2004年)123-140頁、80巻1号(2004年)111-130頁、80巻4号(2005年)185-208頁、81巻1号(2005年)91-123頁、81巻4号(2006年)289-330頁、82巻1号(2006年)121-164頁参照。See also Tokikazu Konishi, "On the Concept of the Pre-Delinquent Juvenile in Japan: Its Construction and the Impact," *Waseda Bulletin of Comparative Law* 25 (2007) : 1-18.

開性、③システムの変容性という視点である。これらの視点は、システムという現象が持つ構造から設定し得る。

まず、第一の視点として、「虞犯少年」の事件処理は、並列する多様なシステムの間から分析することができる。これを①システム間の重層性の視点と呼ぶ。

つぎに、第二の視点として、「虞犯少年」の事件処理は、システム内のプロセスの変化の中から分析することができる。これを②プロセスの展開性の視点と呼ぶ。

そして、第三の視点として、「虞犯少年」の事件処理は、これらのシステムやそれを構成するプロセスが時代と共に変化していく中から分析することができる。これを③システムの変容性の視点と呼ぶ。

本稿の論述も、この三つの視点に従って進めていくことにする。

最後に、以上の分析から得られた洞察を踏まえて、「虞犯少年」の事件を処理するシステムの将来像に触れてみたい。

こうして、本稿では、「システムの考察態度」を一貫して保持しながら、⁽³⁾議論を進めていくことにする。「システムの考察態度」とは、「各コンポネントを全く独立した閉鎖的なものとして考察するのではなく」、第一に、「…全体システムの中で各コンポネントが、いかなる役割を与えられ、いかなる結合を示しているか（分析的考察）」、第二に、「各コンポネントにどのような役割を与え、それぞれをどのように結合すれば」、「…全体システムはどのような特性を示すようになるか（総合的考察）」、という考察態度である。

なお、本稿では、少年審判において実際に司法的判断の対象となった「虞犯少年」だけでなく、人々に利用されている定義から潜在的に「虞犯少年」として問題になり得る少年も「虞犯少年」という用語に含めて用いている。そのことにより司法的判断が開始される以前の段階についても広

(3) 石川正興「刑罰政策」菊田幸一＝西村春夫編『犯罪・非行と人間社会—犯罪学ハンドブック—』（評論社、昭和57年）311頁。

範に考察の対象に含めることができるからである。

この点、「虞犯少年」に関しては、法文上の定義に比べて非常に狭く解釈された定義づけが用いられている。司法機関がこうした法解釈を通じて規範形成を行ったことで、送致機関の裁量には事実上の制約が加えられている。

少年法上では、「次に掲げる事由があつて、その性格又は環境に照して、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をする虞のある少年」として定義されている（3条1項3号）。そして、そうした事由として、「イ 保護者の正当な監督に服しない性癖のあること」、「ロ 正当の理由がなく家庭に寄り附かないこと」、「ハ 犯罪性のある人若しくは不道徳な人と交際し、又はいかがわしい場所に入出すること」、「ニ 自己又は他人の徳性を害する行為をする性癖のあること」が掲げられている。これらの事由は「虞犯事由」と呼ばれ、上記の「その性格又は環境に照して、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をする虞」は「虞犯性」と呼ばれる。そこで、「虞犯少年」とは、この「虞犯事由」と「虞犯性」を備えた少年と解されている。法運用上では、「虞犯少年」と定義づけられるには、「虞犯事由」に該当する行状・性癖が認められるとともに、「虞犯性」として特定の犯罪（あるいは触法行為）をする高度の危険性が認められなければならないとされている。

二 「システム」概念の定義

1 「システム」概念の定義

まず、本稿でどのような研究方法を利用しながら検討を加えていくのかを明らかにしていきたい。

そこで、本稿で用いる「システム」概念に定義を与えることにする。

システム論は、現在に至るまで、社会学・生物学・工学などの様々な学問分野で多用されつつ発展してきた。⁽⁴⁾ 刑事政策論や犯罪学の領域に関して

(5) も例外ではない。この理論において、「システム」は、いずれの学問分野にも共通し得る説明の枠組みであると考えられている。当然ながら、これらの学問分野の多様なシステム論の論者に従って「システム」概念の定義もまた少しずつ異なることになる。

-
- (4) See, e.g., Talcott Parsons, *The Social System*. Glencoe, Ill.: Free Press, 1951 [タルコット・パーソンズ『社会体系論』佐藤勉訳（青木書店、1974年）]；Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: G. Braziller, 1971 [フォン・ベルタランフィ『一般システム理論 その基礎・発展・応用』長野敬＝太田邦昌訳（みすず書房、1973年）]；Humberto R. Maturana and Francisco J. Varela, *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Boston: D. Reidel Pub. Co., 1980 [H・R・マトゥラーナ＝F・J・ヴァレラ『オートポイエーシス 生命システムとはなにか』河本英夫訳（国文社、1991年）]；Niklas Luhmann, *Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1984 [ニクラス・ルーマン『社会システム理論（上）』佐藤勉監訳（恒星社厚生閣、1993年）、同『社会システム理論（下）』佐藤勉監訳（恒星社厚生閣、1995年）]。
- (5) 石川・前掲注（1）41-54頁、同・前掲注（3）311-312頁、敷田稔「刑務所の改善更生機能」刑政90巻6号（昭和54年）20-21頁、同「システムとしての検察—『総力を結集する検察』の意味—」研修381号（昭和55年）19-34頁、同「刑事司法工学の必要性—アジアにおける過剰収容の解決策—」司法研修所論集66号（昭和56年）1-21頁、鈴木真悟＝西村春夫「刑事司法政策におけるシステム科学的アプローチ」菊田幸一＝西村春夫編『犯罪・非行と人間社会—犯罪学ハンドブック—』（評論社、昭和57年）397-409頁、西村春夫「犯罪現象に対する社会工学的接近」『ジュリスト増刊 現代の法理論（基礎法学シリーズII）』（有斐閣、1970年）141-150頁、同「立法に対するシステムズ分析の導入」法律時報43巻6号（昭和46年）107-112頁、同「刑事司法システムの成立」ジュリスト534号（1973年）79-85頁、同「刑事政策の方法—関連諸科学の役割—」森下忠＝須々木圭一編『刑事政策（重要問題と解説） 法学演習講座⑧（増補版）』（法学書院、昭和55年）38-48頁、同「少年保護のシステムズ分析」平野龍一＝星野周弘＝安香宏＝西村春夫編『講座「少年保護」第1巻』（大成出版社、1982年）305-392頁、村松格「刑法と刑事政策の理論—主としてサイバネティクスのシステム論に基づく素描—」駒澤大学法学論集22号（昭和56年）49-109頁、吉岡一男「刑事システムについて」法学論叢138巻1＝2＝3号（平成7年）141-168頁、同『刑事制度論の展開』（成文堂、1997年）55-85頁、同「刑事システムと犯罪者処遇」犯罪と非行115巻（1998年）4-25頁等参照。

そこで、本稿では、便宜的に「システム」の概念に以下の定義を与えることにする。

いわゆる構造-機能主義的なシステム論として、「システム」を次の諸要件を充足する限りでの要素の集合を指すものと定める。⁽⁶⁾

第一に、システム内部の諸要素とシステム外部の諸要素との間に明確な境界が引かれ得ることを要する。

そこで、システムを構成する観点からして、システム外部の諸要素はシステムにとっての「環境」と見做される。この「環境」は、システムにとっては統御不能なものとしてある。ただし、こうしたシステムの内部と外部の区別は、所与のものではない。全ての要素は何らかの形で相互に関連を持っている。ある特定の認識意図から一定範囲の要素間の関連をとりわけ意味あるものとして抽出することにより、システム内外の境界が設けられることになる。

第二に、システム内の構成要素が互いに相互依存し合い相互作用し合っていることを要する。

つまり、ある一つの構成要素における状態変化は、必ず他の全ての構成要素に何らかの影響を与えることになる。しかも、それらの影響は相互的であるので、波及していった末に最初の構成要素に戻ってくる。

(6) 富永健一「社会学的分析」川島武宜編『法社会学講座 4 法社会学の基礎 2』(岩波書店、1972年) 5-17頁参照。また、本稿では、「システム」概念につき、前掲注(5)に挙げた先行諸研究および Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker & Humblot, 1964 [ニクラス・ルーマン『公式組織の機能とその派生的問題(上巻)』沢谷豊=関口光春=長谷川幸一訳(新泉社、1992年)、同『公式組織の機能とその派生的問題(下巻)』沢谷豊=長谷川幸一訳(新泉社、1996年)]; Georg Kneer / Armin Nassehi, Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Eine Einführung. München: Wilhelm Fink Verlag, 1993 [ゲオルク・クニール=アルミン・ナセヒ『ルーマン 社会システム理論』館野受男=池田貞夫=野崎和義訳(新泉社、1995年)]も適宜参照した。なお、ルーマンの構築した社会システム理論に基づいて少年法制をどのように分析できるかは、今後の検討課題としたい。

第三に、システムは構成要素の相互作用を通じて一定のアウトプットを作り出すことを要する。

システムへの一定のインプットに対して、ある特定のアウトプットを生産することが、システム全体にとっての目標になる。そこで、この目標を有効に達成し得るか否かがシステムの構造の存続を決める。システム目標を有効に達成し得ないときには、システム内には目標をより有効に達成し得るような方向にシステムの構造自体を変えていこうとする力が働く。つまり、アウトプットからのフィードバックを通じてシステムはアウトプットを目標に近づけていこうと自己調整・自己制御する。言い換えるなら、システムの最適化を図るということである。

第四に、システムの構成要素の働きがランダムでなく一定のパターンを有するものであることを要する。

以上のように、システムとは、要素の集合と要素間の関係からなる全体のことである。

2 システム・モデルの構造

マクロな視点からすれば、こうした一つのシステムも、より大きなシステムのサブシステムを構成しているということが分かる。さらに、そのシステムもまた、より一層大きなシステムのサブシステムを構成している。したがって、システムは、多元的で階層的な構造をしている。

そこで、システムを考慮する際に注意しなければならないのは、最適化と部分最適化の関係である。ある一つのサブシステムが最適化しているように見えても、システム全体にとっては最適化とはならないことがある。したがって、実際には部分最適化という状態にしか過ぎないのである。それは、システム全体の作動にとっては障害となる。

逆に、ミクロな個別のシステムの観察からすると、システムは、リニア・モデルとフィードバック・モデルから構成されているということが分かる。

リニア・モデルは、直線的に、インプットからプロセスを経てアウトプットに向かうという過程である。これに対して、フィードバック・モデルは、環状的に、アウトプットから自己調整のためにインプットに向かうという過程である。

これを政策論に当て嵌めて考えてみよう。⁽⁷⁾

この場合、リニア・モデルは、「政策」によって在り方が規制される特定の「対策」に基づいて、ある制度が確立されたり、ある活動が実施されたりするという過程である。⁽⁸⁾ そうした制度の確立や活動の実施がみられる際には、人的・物的な変動が伴われる。こうした一定期間の変動をインプットやアウトプットとして定性的・定量的に比較対照することができる。

これに対して、フィードバック・モデルは、確立されている制度や実施されている活動の一定期間の変動を評価することを通じて、今後こうした制度や活動を目標に近づけられるように調整するという過程である。この点、「政策」を論ずる際には、システム目標の達成のために、アウトプットだけでなく、アウトカム（成果）とインパクト（影響）も考慮されなければならないことになる。アウトカム（成果）とは、アウトプットによって達成されると見込まれる、または達成された短期的・中期的効果である。一方、インパクト（影響）とは、システムを通じて、直接または間接に、意図してまたは意図せずに引き起こされる、肯定的・否定的および一次的・二次的な長期的効果である。これは、「波及効果」と言い換えるこ

(7) 政策評価研究会編『政策評価の現状と課題—新たな行政システムを目指して』（木鐸社、1999年）、総務省「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承）、山谷清志『政策評価の理論とその展開—政府のアカウントビリティ』（晃洋書房、1997年）等参照。

(8) 「政策」の発現は、「政策」—「対策」—具体的な個々の制度・活動という体系的・階層的な形態をとる。（須々木圭一『刑事政策論の解説 第一分冊』（昭和58年、成文堂）11-16頁参照）。この点、「政策評価の実施に関するガイドライン」では、「政策」—「施策」—「事務事業」として表現されている。（総務省・同上1-2頁参照）。

ともできるだろう。そこには、予期していなかった「副次的効果（サイド・イフェクト）」も含まれ得る。こうしたアウトプット・アウトカム（成果）・インパクト（影響）による「対策」の評価によって「対策」の継続・修正・廃止が実施される。

本稿では、以上の定義に基づいて「虞犯少年」に対応する「システム」について考察を進めることにする。

三 システム間の重層性

1 「虞犯少年」に対応するシステム

上述のように、「虞犯少年」の事件処理は、並列する多様なシステムの関係の中から分析することができる。

「虞犯少年」に対しては、(A) 青少年教育行政システム、(B) 少年警察行政システム、(C) 児童福祉行政システム、また (D) 少年保護司法システムが関わりを持っている⁽⁹⁾。これらは、それぞれがシステムとしてインプットからアウトプットまで（つまり、発見して対応を開始し、何らかの処遇・援助を行って対応を終結させるまで）の一定のプロセスを備えている。

この点、「触法少年」に対しても、(C) 児童福祉行政システムと (D) 少年保護司法システムが中心となりながら、軽微な事案に関しては (A) 青少年教育行政システムや (B) 少年警察行政システムも関わりを持っている。

一方、「犯罪少年」に対しては、(D) 少年保護司法システムと少年刑事司法システムが主として関与することになる。ただし、実際のところ、やはり軽微な「犯罪」の事件については、(A) 青少年教育行政システム等

(9) 本稿では、便宜上、「虞犯少年」に対応する各システムに (A) から (D) までのアルファベット大文字を付し、各プロセスに (a) から (c) までのアルファベット小文字を付す。また、各システム内に位置するプロセスに言及する際には、例えば (A-a) のように、両記号を組み合わせ付けて記する。

他のシステムのプロセスを経て処理されてしまうことが多い。なお、簡易送致は、家庭裁判所の書面審査に付することからも、(B) 少年警察行政システムで終結する場面ではなく、(D) 少年保護司法システムの一場面といえる。

2 システムを構成する機関とその歴史的位置づけ

これらのシステムを所掌する政府機関から検討するなら、(A) 青少年教育行政システムは内閣府・文部科学省が、(B) 少年警察行政システムは国家公安委員会・警察庁が、(C) 児童福祉行政システムは厚生労働省が、また (D) 少年保護司法システムは裁判所・法務省が中心となってそれぞれ所掌している。

また、具体的には、(A) 青少年教育行政システムでは初等・中等・高等教育機関としての学校や地方自治体による少年補導センターが、(B) 少年警察行政システムでは少年警察活動を受け持つ警察機関が、(C) 児童福祉行政システムでは児童相談所や児童自立支援施設を始めとした児童福祉機関が、また (D) 少年保護司法システムでは家庭裁判所・少年院・保護観察所等がそれぞれのシステムを構成している。

こうしたシステムを構成する機関の確立について児童・少年の再社会化の観点から歴史的に確認してみよう。

(1) 社会化と再社会化 通常、児童・少年は、家庭・学校・地域社会のインフォーマルな社会統制を通じて社会化が図られる。

しかし、学校から脱落して、非行性を深化させるなど、こうした社会化のプロセスから児童・少年が逸脱してしまうことがある。こうした場合には、児童・少年に対して別の手立てを講じた再社会化が図られることになる。

なお、「犯罪少年」や「触法少年」、「虞犯少年」という概念は、現行少年法の体系上で構成されている概念なので、異なる体系上では同一の概念にはならない。ただし、類似した概念は指摘できるだろう。

（2）感化法の制定まで わが国では、大陸法を継受した明治期以前には、限定責任能力者として位置づけられた「犯罪少年」の事件を今で言うところの刑事司法システムで処理することが公権力の役割とされていた。こうした「犯罪少年」は、成人の犯罪者に比べて寛刑に処せられた。⁽¹⁰⁾

そして、明治期の初頭には、刑法典として仮刑律（明治元（1868）年）・新律綱領（明治3（1870）年）・改定律例（明治6（1873）年）が制定され、中国継受法の復活の時期となった。これらの刑法典は、養老律・明律・清律等の律（部分的には公事方御定書・フランス刑法典）を参考にしており、責任無能力者（「7歳以下」の少年）や限定責任能力者（「15歳以下」の少年）の年齢に関する規定も養老律で定められていた内容と近似している。したがって、公権力の役割も限定責任能力者である「犯罪少年」の事件を刑事司法システム上で処理することに止められていた。

しかしながら、監獄の一部を利用して刑余者の少年を収容する懲治監を設けた明治5（1872）年の監獄則や同様に非科刑の少年を収容する懲治場を設けた明治13（1880）年のいわゆる旧刑法では、非行少年の処遇に関して刑事司法システムからの新たなシステムの分化の兆候を示している。

ただ、刑事司法システムから完全に分化していない懲治場に対しては、少年に対する悪風感染の懸念等の批判が提起されていた。そこで、明治13年の小崎弘道による論文「懲矯院ヲ設ケザル可ラザルノ議」⁽¹¹⁾を嚆矢として、非行少年の処遇のため、監獄に代替する懲矯院（感化院）の設立に向

(10) 中国法を継受した奈良期の養老律（「8歳」以上「16歳以下」の少年を限定責任能力者としている）、また武家法の時代における公事方御定書下巻79条（「15歳」未満の少年を限定責任能力者としている）がそうした事件処理の仕方を明文化している。（石井良助『日本刑事法史』（創文社、昭和61年）103-146頁参照）。「触法少年」のような責任無能力者の少年（養老律では「7歳以下」の少年）や、いわゆる「虞犯少年」のような犯罪をおこなう危険性の高い少年については、もっぱら家族や地域内でインフォーマルに統制され、再社会化が図られていた。

(11) 小崎弘道「懲矯院ヲ設ケザル可ラザルノ議」六合雑誌3号（明治13年）129頁以下。また、矯正協会編『少年矯正の近代的展開』（矯正協会、昭和59年）95-97頁参照。

けた動きが次第に広まった。

他方、青少年教育行政システムは、明治5年の「学制」の制定以降、文部省の主導の下、近代国民国家の基盤を形成すべく展開していくことになる。第二次世界大戦終結前の教育法規体系が天皇の命令という形式の「勅令主義」を採用していた点は、こうした青少年教育行政システムの独自性を際立たせている。⁽¹²⁾

学校教育では、とりわけ当初は近代的知識の伝達を重視していたのだが、やがて児童・生徒の徳化に重点を置くようになる。なお、大正13(1924)年設立の「旭川市中等学校訓育協議会」を先鞭として、とりわけ昭和期に入ってから、校外教護・保導事業を実施するための学校間の連盟が全国各地で組織されていった。⁽¹³⁾ こうして、多数の学校の連携の下、少年の「不良化」・「墮落」を防止すべく、街頭補導も取り組まれていった。

明治期中葉に至るまで、「触法少年」や「虞犯少年」に該当するような少年に対しては、もっぱら家族や地域内での再社会化が図られていた。とりわけ、宗教家等の民間篤志家によって私立感化院が設立・運営され、これらの少年の処遇に当たっていた。また、警察も警邏活動により地域内でこうした少年の再社会化に関与していたが、現在の「少年警察活動」のように専門的に少年非行に対応していた訳ではない。ただし、明治22(1889)年の監獄則の改正まで、尊属親は、情願懲治の制度を利用して「満8歳以上満20歳以下」の「放恣不良の者」を懲治場に入場させることができた。

(3) 感化法の制定 しかし、明治33(1900)年の感化法の制定により、内務省地方局が所管する福祉行政の領域で公権力が「触法少年」や「虞犯少年」をも含まれる「不良少年」の再社会化の役割を担うこととなる。そこでは、従来の私立感化院は「代用感化院」として公権力の所在

(12) 永井憲一『教育法学』（エイデル研究所、1993年）45-46頁参照。

(13) 「校外教護・保導」史については、鳥居和代『青少年の逸脱をめぐる教育史—「処罰」と「教育」の関係—』（不二出版、2006年）107-198頁に詳しい。

の責任の範囲内に置かれるものとされた。

この感化法は、内務省監獄局が監獄改良の一環として起草し、その法案が議会で提出されたものである。だが、同法が制定された明治33年には、監獄局が内務省から司法省に移管されることとなった。ただし、「感化事業ハ純然タル行政警察ノ性質ヲ有シ刑ノ執行ト何等ノ関係ヲ有セサル」⁽¹⁴⁾ものと考えられたため、感化事業の管轄は、司法省に引き継がれなかった。さらに、感化事業は「行政警察ノ性質」を有していると考えられていたものの、内務省警保局が引き継ぐこともなく、結局、感化院が慈恵施設とも見られていたことから管轄事項（府県や郡の経済・行政に関する事項や、賑恤・救済および慈恵施設に関する事項等）が最も近い内務省地方局が引き継ぐこととなった。

こうして、「不良少年」を遇する児童福祉行政システムとして、刑事司法システムから新たなシステムが分化していったのである。

また、この頃から、「不良少年」という用語が一般的に用いられるようになった。⁽¹⁵⁾この「不良少年」という用語は、広義には、刑罰法令に触れる行為を為した「未成年犯罪者」と、それ以外の逸脱行為を為した少年（狭義の「不良少年」）⁽¹⁶⁾を含意していた。ただ、第二次世界大戦の終結後には、

(14) 「監獄事務ノ主管ヲ司法省ニ移ス儀ニ付請議」（第24編 卷9 法制局司 第2号 3月27日「秘第60号」）『公文類聚』。また、田中亚紀子『近代日本の未成年者処遇制度—感化法が目指したもの—』（大阪大学出版会、2005年）135頁参照。

(15) 久井英輔「『未成年犯罪者』・『不良少年』をめぐる教育的論理の形成—明治期における感化教育論の言説に関する考察—」東京大学大学院教育学研究科紀要39号（1999年）495-496頁、比留間一成「不良少年と非行少年」犯罪と非行44号（昭和55年）82-84頁、87-88頁参照。

(16) この点、東京少年審判所審判官の鈴木賀一郎は、「不良少年」は「犯罪的少年」と「不道德的少年」から構成され、「犯罪的少年」は「犯罪少年」と「準犯罪少年」から、「不道德的少年」は「不道德少年」と「準不道德少年」から成るとしている。このうち、「將に罪を犯さんとする虞ある少年」である「準犯罪少年」が、現在の「虞犯少年」に相当している。（鈴木賀一郎『不良少年の研究』（大鑑閣、大正12年）17-21頁参照）。また、山中一郎「日本の近代化と不良少年の処遇について」法学研究（慶應義塾大学）45巻3号（昭和47年）262-264頁等参照。

この広義の「不良少年」という用語に代わって、「非行少年」という用語が使われるようになった。

さらに、明治40 (1907) 年に刑法が現行法に改正されるに伴い、懲治場が廃止されることとなり、また14歳未満の刑事未成年者の新たな処遇手段が必要とされた。そこで、明治41 (1908) 年に感化法が改正され、8歳以上18歳未満の(広義の)「不良少年」(「不良行為ヲ為シ又ハ不良行為ヲ為スノ虞アリ且適当ニ親権ヲ行フモノナク地方長官ニ於テ入院ヲ必要ト認メタル者」)を感化院に入院させるものとされた。

(4) 旧少年法の制定 こうした感化事業の進展に対して、大正11 (1922) 年には、司法省が管轄する少年保護司法の領域がいわゆる旧少年法の制定により確立される。矯正院法とともに、18歳未満の「犯罪少年」・「触法少年」(法文上では未分化)と「虞犯少年」に対する処遇が定められており、これらの少年に対応する新しいシステムが確立した。

また、これに伴い、棲み分けを図るべく、同年に感化法も改正された。そこで、入院対象者である(広義の)「不良少年」の上限年齢を刑事未成年である14歳未満にまで引き下げるとともに、少年審判所から送致された者も入院対象者に包摂した。

こうした少年保護司法システムの確立の背景には、少年裁判所や矯正院を発展させていたアメリカ少年保護司法システムの強いインパクト(影響)が伺える(これは「アメリカ少年保護司法システムからのインパクト(影響)の第一期」といえる)。現在に至るまで、日本の少年保護司法システムにとって、アメリカ少年保護司法システムは主要な「環境」を構成してきた。ただし、アメリカの少年裁判所とは異なり、少年審判所は司法機関ではなく行政機関であった。これは、行政機関に強い権限を与える大陸法の土壌の上に作られたからであろう。

このように、「触法少年」や「虞犯少年」の処遇を巡っては、児童福祉行政と少年保護司法との二つの領域で所掌が重なり合うこととなった。

この点、明治40年に、穂積陳重は、講演「米⁽¹⁷⁾国ニ於ケル小供裁判所」に

において、「不良少年」への公権力の対応に関して文部省・内務省・司法省の三者間で分裂する懸念を表明していた。⁽¹⁸⁾

結果として、旧少年法の立法過程では内務省と司法省との間で激しい駆け引きが行われた。そして、その余波は、現在の児童福祉行政システムと少年保護司法システムとの分立関係にまで及んでいる。

なお、その後、昭和 8（1933）年に、感化法は、少年教護法に改正され、教護（感化）事業の拡充（道府県立少年教護院の設置義務・施設内での少年鑑別所の設置等）が図られた。また、同年には、14歳未満の児童の虐待（とりわけ曲芸や芸妓等の苛酷な労働）の防止を目的として、児童虐待防止法も制定された。⁽¹⁹⁾ こうした児童福祉行政システムは、大きな変容を受けながらも、第二次世界大戦終結後の児童福祉行政システムに承継されていくことになる。それはまた、少年保護司法システムも同様である。

（5）「国親思想」の展開　こうした「触法少年」や「虞犯少年」の再社会化は、いわゆる「国親（*parens patriae*）思想」の展開を通じて、公権力の役割として認識されるようになった。そこで、「触法少年」や「虞犯少年」に対応する児童福祉行政システムや少年保護司法システムが新たに構築されることになったのである。

ただし、旧少年法上では、「虞犯少年」に対して継続的保護処分（寺院、教会、保護団体又ハ適当ナル者）への委託（52条）・「少年保護司ノ観察」

(17) 穂積陳重「米國ニ於ケル小供裁判所（法理研究会ニ於ケル講演）」法学協會雑誌25巻9号（明治40年）1258-1286頁。

(18) 穂積・同上1285頁参照。また、拙稿・前掲注（2）『「虞犯少年」概念の構造（1）」早稲田法学79巻3号（2004年）131頁参照。

(19) 本法では、児童虐待と非行との密接な関係も強く意識されていた。そこで、児童の虐待や監護の懈怠の結果として、児童に旧少年法上の保護処分の対象とされる行為・状態が見られる場合（「刑罰法令ニ触レ又ハ触ルル虞アル場合」）、地方長官は、その保護責任者に①訓戒、②条件を附した児童の監護、③児童の親族・施設等委託の処分をなしうると定めていた（2条）。こうした親子関係への公権力の介入に対しては、社会的な強い抵抗に遭った。（穂積重遠「子供に対する法の保護と社会の保護」社会事業研究21巻12号（昭和8年）1-22頁等参照）。

(53条)・「感化院、矯正院又ハ病院」への送致または委託(54条))を決定する場合には保護者の承諾を必要としていた(55条)ように、こうした少年の再社会化には、やはり家族の果たす役割も重視されていたことが分かる。

こうした少年の処遇における家族の役割は、感化院やその後の少年教護院において夫婦小舎制が採用され、また感化法成立後には懲治場である川越幼年監でも「川越児童保護学校」の名の下、夫婦小舎制が試みられていたことからも伺える。⁽²⁰⁾さらに、多摩・浪速の矯正院においても職員夫婦の下で収容少年が生活する指導方法が実践されていた。⁽²¹⁾

これらの点では、国が暫定的に親代わりになるという「国親思想」の意義が具現していたと言える。

しかし、第二次世界大戦下の時期には、国家を家族に、天皇を親に擬制して、国が親そのものになるという変化した「国親思想」が一般化していくことになった。

(6) 検討 以上のように、第二次世界大戦の終結までは、(A) 青少年教育行政システムは文部省と内務省の、(B) 少年警察行政システムと(C) 児童福祉行政システムは内務省(また、昭和13(1938)年に内務省より分化した厚生省)の、(D) 少年保護司法システムは司法省の管轄領域の問題であった。

こうした管轄機関の分立に伴うシステムの分化は、現在まで引き継がれている。⁽²²⁾

この点、システムの分化は、機能配分を意味しているものであり、決して不合理な現象ではない。児童・少年が社会化のプロセスから逸れてしまった場合に、そうした児童・少年それぞれに見合った形の再社会化のための

(20) 川越幼年監について、矯正協会・前掲注(11) 49-70頁、重松一義『少年懲戒教育史』(第一法規、昭和51年) 391-428頁参照。

(21) 多摩・浪速の両矯正院における「家族寮」について、重松・同上706頁参照。

(22) 戦前の官制構造と各省分立体制の戦後への継承性については、今村都南雄「行政組織制度」西尾勝=村松岐夫編『〈講座 行政学〉第2巻 制度と構造』(有斐閣、1994年) 39-74頁参照。

システムが準備されている必要がある。こうした点で、管轄する機関を分立させ、機能を配分していることには意味がある。

しかしながら、これを消極的な側面から見ると、その弊害は「縦割り行政」という形で指摘されてきた。⁽²³⁾「虞犯少年」への対応に関して、さらには「犯罪少年」や「触法少年」への対応に関しても関係機関が分立し、それぞれがシステムを構築している。その結果、一方で管轄や権限を獲得し合い、他方でタスクを押し付け合うという現象が観察される。こうした現象は、全体的な社会システムから見ると、政策実施上の阻害要因となる。

これらの（A）青少年教育行政システムから（D）少年保護司法システムまでの四つのシステムは、別々のシステムを構成しながらも相互依存し合い相互作用し合う関係にある。これらのシステムも、「虞犯少年」に対応するシステムという上位システムにとっては構成要素だからである。そこで、あるシステムから、別のシステムへと「虞犯少年」への対応が移行していく場合がある。

3 システム目標とシステムの分化

前述のように、システムを組成している以上は、アウトプットに向けた何らかのシステム目標がある。

「少年の健全育成」は、（A）青少年教育行政システムから（D）少年保護司法システムまでの全てのシステムに共通している目標である。制定法上も、教育基本法・少年警察活動規則・児童福祉法・少年法の各1条に目的として規定されている。また、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」でも目的の一つとして「少年の健全な育成に障害を及ぼす行為を防止する」ことが示されている（1条）。

また、これらのシステムには、それぞれ独自の目標もある。例えば、

(23) 今村都南雄『行政学叢書1 官庁セクショナリズム』（東京大学出版会、2006年）145-176頁等参照。

(A) 青少年教育行政システムは、青少年の逸脱した行動に対応することを専門としているわけではなく、学校や自治体を通じて青少年の社会化に広範に取り組んでいる。また、(B) 少年警察行政システムは、社会防衛の見地から、教育的な働きかけによる「犯罪の予防」(警察法 2 条 1 項)をも目標としていると考えられる。(C) 児童福祉行政システムは、児童の逸脱した行動に対応することに止まらず、児童やその家族が社会的に自立して生活を送れるよう援助することをも目指している。そして、(D) 少年保護司法システムは、少年法 1 条に明記されているように、非行少年に対して性格の矯正と環境の調整に関する保護処分を行うという特化された目標を有している点に特徴がある。

そこで、これらの相互に異なる目標が、システムの分化を生じさせることになる。

こうした「虞犯少年」に対応するシステム全体も、より広範な社会システムのなかに組み込まれている。それは、「犯罪少年」や「触法少年」に対応するシステムも同様である。こうした社会システムのなかで、逸脱の認められた少年・児童の再社会化を目指すサブシステムとして機能している。

4 法的強制力の重層性

これらのシステムは重層しているのだが、(A) 青少年教育行政システムから (D) 少年保護司法システムに進むに従って「虞犯少年」の処理に関して法的な強制力が高くなる。そのため、法運用上の公正さがより要求されることになる。換言すれば、定型化された適正な手続を踏まえる必要性が生じるということである。

こうしたシステム間のグラデーションには、システムの分化に伴う機能配分が発現している。そして、上述したシステム間の目標の相違が、法的強制力の要否・大小を決している。

この点、システムごとに検討してみることにはしたい。

(A) 青少年教育行政システムは、法的な強制力の伴わない、全くの任意であることが予定されている⁽²⁴⁾。

学校教育では、生徒指導として問題行動のみられる児童・生徒・学生を指導することがある⁽²⁵⁾。こうした場合に、校長・教員には児童・生徒・学生に対する一定の懲戒権が付与されている（学校教育法11条）。もちろん体罰は禁止されている（同条但書）が、身体の拘束等ができる訳でもなく、やはり法的な強制力が働いている場面には当たらない。また、市町村の教育委員会は、公立の小中学校に在籍する児童・生徒が「性行不良であって他の児童（・生徒）の教育に妨げがあると認める児童（・生徒）」（括弧内は筆者）である場合に、こうした児童・生徒の出席停止を命ずることができる（同法35条、49条）。しかし、これは、児童・生徒に対してではなく、保護者に対して実施される措置である。つまり、児童・生徒に対して法的な強制力が行使される訳ではない。

他方、少年補導センターの少年補導委員には、法律による根拠規定がなく、法的権限が付与されていない。多くの少年補導センターは、市町村レベルで運営されており、条例・規則により活動が規定されているのが現状である⁽²⁶⁾。

もちろん、こうした(A) 青少年教育行政システムにも法運用上の公正

(24) ただし、事実上、教育の現場で「強制力」が働く場面はあるだろう。広田照幸＝平井秀幸は、教育学の観点から、次のように指摘している。「…教育関係は、一種の権力的な関係である。教師－生徒の間は、立場が入れ替わることのない、非対照的な関係である。教育的な関係は、同時に命令（指示）－服従（指示されたことの遂行）という秩序関係でもありうる」。（広田照幸＝平井秀幸「少年院処遇に期待するもの－教育学の立場から－」犯罪と非行153号（2007年）10頁）。

(25) 具体的には、文部省『生徒指導資料第8集 問題行動をもつ生徒の指導（高等学校編）』（大蔵省印刷局、昭和52年）、同『生徒指導資料第13集 問題行動をもつ生徒の指導（中学校編）』（大蔵省印刷局、昭和52年）、同『小学校生徒指導資料4 児童の反社会的行動をめぐる指導上の諸問題－窃盗（万引き）に関する指導を中心として－』（大蔵省印刷局、昭和60年）等参照。

(26) 少年補導センターの在り方等に関する研究会（内閣府）「少年補導センターの在り方について」（平成15年）参照。

さが要求されていない訳ではない。しかしながら、あくまでも対象者の個別性に着目する「教育」が前面に出ているために、必ずしも生徒指導等は定型化された手続に則っていない。

(B) 少年警察行政システムも、法的には任意であることが予定されている。

だが、警察という本来、強制力を行使しうる機関が担っている点は考慮すべきだろう。また、「虞犯少年」として送致する場合、実際には、ある程度の強制力が認められている。具体的には、警察法 2 条や警察官職務執行法 2 条・3 条に基づいて運用がなされている。

近年では、後述のように、こうした「虞犯少年」の事件に対する調査権を少年警察活動のなかに位置づけようとする少年法等の改正法案が検討された。しかし、この改正法案でも、法的な強制力は限定的で、「虞犯少年」の身柄に関する法的な強制力の行使は認められていなかった。

また、「不良行為少年」として認知された場合にも、対応するにはやはり任意であることは変わらない。

(C) 児童福祉行政システムもまた、任意であることが基本であるが、行政不服審査法に基づく不服申立ての対象となる「行政処分としての措置」を中心としていることや、家庭裁判所の許可を得た上で児童自立支援施設において「強制的措置」を利用しうる（少年法 18 条 2 項、児童福祉法 27 条 3 項）ことから強制力はより高くなっている。

ただし、「強制的措置」が利用される場合でも実際には許可された日数の期間に「観察寮」で常時行動の自由が制限されている訳ではなく、原則は開放的な「普通寮」で他の児童達と共に生活をしている。

これらに対して、(D) 少年保護司法システムは、一層高い法的な強制力を伴うシステムとなっている。したがって、法運用上の公正さも、家庭裁判所における少年審判を通じて担保されることになる。

そこで、上記の三システムとは違い、「虞犯少年」の年齢に応じて少年保護司法システムにインプットされるプロセスが異なっている。

18歳・19歳の「虞犯少年」であれば、発見された場合に少年保護司法システムへと直接に入力され得る。だが、14歳以上18歳未満の「虞犯少年」の場合、少年保護司法システムとより任意性の高い児童福祉行政システムのいずれにインプットするのか選択可能である（少年法6条2項）。それは、当該少年にとっていずれのシステムでの事件処理が適切なのかという考慮に左右される。また、14歳未満の「虞犯少年」の場合には、優先的に児童福祉行政システムにインプットされることになる（少年法3条2項）。ただ、福祉行政システム内での決定の結果として、少年保護司法システムに事件処理が移行することもある。

このように、法的な強制力の行使によって成長発達過程にある少年に多大な影響が及ぶものと考えられているため、年齢に応じた配慮が図られている。

こうした児童福祉行政システムと少年保護司法システムとの間の法的な強制力の違いは、例えば、児童自立支援施設からの無断外出と少年院からの逃走に対する対応にも現れている。

児童自立支援施設への送致も少年院への送致もいずれも保護処分を構成している。

ただし、児童自立支援施設から無断外出した少年に対する連戻しは、強制的な実施を認める明文上の規定がなく、また開放的な施設の性質からも、原則として、少年や親権者の任意に基づかなければならないことになる。⁽²⁷⁾したがって、例えば、親権者が、無断外出して帰宅した少年を児童自立支援施設に戻すことを拒んだ場合には、親権者に対する説得によらな

(27) 大塚正之「教護院送致に関する諸問題」家裁月報43巻3号（平成3年）49-53頁、田宮裕＝廣瀬健二編『注釈少年法〔改訂版〕』（有斐閣、平成13年）247頁、森純子「教護院から逃走した児童の連戻し」田宮裕編『別冊ジュリスト147号 少年法判例百選』（有斐閣、1998年）196-197頁等参照。そこで、別途、「強制的措置」の許可を得ることを通じて、少年や親権者の任意に基づかない連戻しを実施できるものとも解されている。（金沢家決昭和43・2・15家月20巻9号135頁。田宮＝廣瀬・同上172頁）。

ければ、少年を連れ戻すことができないものとされている。⁽²⁸⁾ただ、児童自立支援施設の長は、入所児童について親権者がいる場合でも、監護・教育・懲戒に関して必要な措置をとることができる（児童福祉法47条2項）。そこで、通常、親権者が家出した子を帰宅させるのと同様の手段方法の範囲内では、少年の意に反しても、少年を児童自立支援施設に連れ戻すことができる⁽²⁹⁾と解されている。

これに対して、少年院から逃走した少年に対する連戻しは、少年院法上で強制力の行使が認められている（少年院法14条1項⁽²⁹⁾）。また、連れ戻す際に逃走の虞がある場合、これを防止するためにやむ得ないときには手錠を使用することができる（同法14条の2第1項）。

四 プロセスの展開性

1 「虞犯少年」の事件を処理するプロセス

第二の視点として、「虞犯少年」の事件処理は、システム内のプロセスの変化の中から分析することができる。

「虞犯少年」は（A）青少年教育行政システムから（D）少年保護司法システムまでのそれぞれのシステムにインプットされた後、アウトプットされるまでの間に、（a）発見-送致・通告プロセス、（b）調査-決定プロセス、そして（c）処遇・援助プロセスを経ることになる。

（a）発見-送致・通告プロセスとは、「虞犯少年」を発見して、公的機関に送致・通告するプロセスである。この点、少年保護司法システム上で

(28) そこで、実務上は、親権者に対して説得に努めても翻意されなかった場合、措置停止とする扱いをしているとされる。（森・同上197頁参照）。

(29) 樋口忠吉「少年院法第14条の改正」刑政66巻9号（昭和30年）12頁等参照。ただし、在院していた少年が逃走してから48時間経過した後は、あらかじめ裁判官の発する連戻状がなければ、連戻しに着手することができず（少年院法14条2項）、また48時間以内に連戻しに着手している場合を除き、刑事訴訟法485条の収容状によって収容しなければならない（同条5項）。

例を挙げてみると、ある「虞犯少年」を警察官が発見して、家庭裁判所に送致・通告する過程を考えることができる。

また、(b) 調査-決定プロセスとは、「虞犯少年」に関して調査し、何らかの処分を決定するプロセスである。例えば、ある「虞犯少年」について家庭裁判所調査官が社会調査をし、少年鑑別所で資質鑑別をした後、少年審判において終局決定をおこなう過程を挙げることができる。

そして、(c) 処遇・援助プロセスとは、「虞犯少年」に処遇や援助を実施するプロセスである。そこでは、終局決定にしたがって「虞犯少年」を児童相談所経由で児童自立支援施設に送致し、施設内で自立支援をおこなう過程を例として考えることができる。

これらのプロセス上では、あるシステムから別のシステムに「虞犯少年」の事件が移されることもある。第一の視点で説明したように、各システムは重層的に連関しているからである。例えば、児童相談所による家庭裁判所送致の措置（児童福祉法27条1項4号）や「強制的措置」の許可申請（児童福祉法27条の3、少年法6条3項）のように、事件処理が児童福祉行政システムから少年保護司法システムに移行することがある。また逆に、家庭裁判所による児童福祉機関（児童相談所長・都道府県知事）送致決定（少年法18条1項）や保護処分決定としての児童自立支援施設・児童養護施設送致（少年法24条1項2号、少年審判規則37条2項）のように、事件処理が少年保護司法システムから児童福祉行政システムに移行することもある。こうした移行は、法的強制力の必要度に依っている。

なお、これらのプロセス自体も、それぞれ上位システムにとってのサブシステムを構成している。例えば、「虞犯少年」に対する少年院での矯正教育や保護観察を通じた処遇は、(D) 少年保護司法システム内の (D-c) 処遇・援助プロセスの一部である。同時に、これらのプロセスは、少年矯正システムや少年更生保護システムとして、(D) 少年保護司法システムのサブシステムを構成している。上述のように、システムは、多元的で階層的な構造をしているからである。

従って、各プロセスを個別に観察すると、それぞれの内部にも発見や決定といった同様の各プロセスが備わっていることが分かる。そして、究極的には、職員等として各プロセスで構成要素となっている人間個人の行為システム自体にも、同様のプロセスが伴われているといえる。

2 プロセスに近年加えられた変更点

近年、こうしたプロセスの変化にいくつかの変更が加えられた。

とりわけ重要な意味を持つのが、平成19年の「少年法等の一部を改正する法律」⁽³⁰⁾の成立である。本法では、①「触法少年」に係る事件の調査に関する改正点、②14歳未満の少年の少年院送致に関する改正点、③保護観察中の者に対する措置等に関する改正点、④国選付添人制度に関する改正点が含まれている。

本法法案の上程は、平成15(2003)年7月と平成16(2004)年6月に発生した「触法少年」の事件(長崎男児誘拐殺害事件と佐世保女児殺害事件)をとりわけ契機としていた。これらの事件が発生した直後、従来の法制度が不備を抱えているのではないかとの議論が起こった。

そこで、まず政府内で平成15年12月に青少年育成推進本部による「青少年健全育成大綱」と犯罪対策閣僚会議による「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が発表された際に、①から③までの内容が具体的に示された。他方、④の内容は、平成14(2002)年3月に閣議決定された「司法制度改革推進計画」に含まれており、その議論の延長線上に位置づけられる。

そして、本法法案は、これらを受けて法務大臣より諮問がなされた法制審議会からの答申を踏まえて作成された。⁽³¹⁾

(30) 概要につき、川淵武彦＝岡崎忠之「『少年法等の一部を改正する法律』の概要」ジュリスト1341号(2007年)38-45頁等参照。

(31) 答申された要綱(骨子)および附帯決議として、「少年の保護事件に係る調査手続等の整備に関する要綱(骨子)」ジュリスト1286号(2005年)44-45頁。

実際に成立した法律では、とりわけ、(D) 少年保護司法システムにおける「虞犯少年」の事件処理にとっては、②と③がいずれも (D-b) 調査・決定プロセスと (D-c) 処遇・援助プロセスに大きな変更を生じさせるものとなっている。

②では、これまで14歳未満の者の少年院送致は認められていなかったのだが「おおむね12歳以上」の少年についての少年院送致を認めている（少年法24条1項但書、少年院法2条2項、同条5項）。そのために12歳・13歳の「虞犯少年」に対しても新たに少年院送致の保護処分を決定することが可能となった。

そして、③では、保護観察に付す保護処分決定を受けた「虞犯少年」（同様に「犯罪少年」や「触法少年」も）について、一定の場合に少年院や児童自立支援施設等の施設収容の保護処分に処分変更することを認めている（少年法26条の4、犯罪者予防更生法41条の3（更生保護法67条））。従来は、保護処分として保護観察（いわゆる「1号観察」）に付されている少年に対して処分変更をおこなうことは認められていなかった。ただし、保護観察所長は、こうした保護観察対象者に新たに虞犯事由があると認められる場合には、家庭裁判所に通告できるものとされており（犯罪者予防更生法42条1項（更生保護法68条1項））、対象者の問題性や必要性に応じて新たな処分を求めうる制度は備わっていた⁽³²⁾。しかし、こうした制度は十分に活用されなくなってきていた。そこで、法改正により、1号観察に付されている少年の遵守事項違反が新たな審判事由とされた。遵守事項違反が認められる場合に、保護観察所長は、その少年に対して、これを遵守するように警告を発することができるものとされている。そして、この警告を受けた者にやはり遵守事項違反が認められるときには、保護観察所長は、家庭裁判所に対して施設送致への処分変更を申請することができる。家庭裁判所は、遵守事項違反の事実があり、その程度が重く、また保護観察では本

(32) 拙稿・前掲注(2)『「虞犯少年」概念の構造(5)』早稲田法学81巻4号(2006年)301-308頁参照。

人の改善・更生を図ることができないと認められる場合には、少年院送致あるいは児童自立支援施設等送致の決定をすることになる。

また、新たに、少年院長・保護観察所長が、必要な場合に、対象少年の保護者に対して、少年の監護に関する責任を自覚させ、矯正教育の実効を上げるため、あるいは改善更生に資するため、指導・助言等の措置をとることができるものとした（少年院法12条の2、犯罪者予防更生法36条の2（更生保護法59条））。このことも、③の改正点の一つとなっている。

以上のプロセスの変化がどのような意味を持つのかは、次章の中で論じることにする。

五 システムの変容性

1 児童・少年の再社会化とシステムの変容

本稿の冒頭でも述べたように、第三の視点として、「虞犯少年」の事件処理は、上述したシステムやそれを構成するプロセスが時代と共に変化していく中から分析することができる。

現行少年法が施行された昭和24（1949）年当時から現在に至るまで、上記の（A）青少年教育行政システムから（D）少年保護司法システムまでの各システムも、また（a）発見-送致・通告プロセスから（c）処遇・援助プロセスまでの各プロセスも変化を蒙っている。

第二次世界大戦終結後のわが国では、それ以前よりも増して、少年・児童の再社会化における公権力の役割は拡大した。そこで、再社会化において家庭や地域の果たす役割は相対的に低下した。「虞犯少年」の継続的保護処分に対する保護者の同意という条件も撤廃された。また、地域における非行少年の再社会化の中核となっていた少年保護団体も廃止され、多くは養護施設に移行した（一部は少年院に転用された）。

こうした現行少年法・児童福祉法は、GHQ（連合国軍総司令部）の指導の下で整備された。そのために、アメリカ少年保護司法システム・児童福

祉行政システムの強いインパクト（影響）がここでも再び伺える（これは「アメリカ少年保護司法システムからのインパクト（影響）の第二期」といえる）。

そこでは、第二次世界大戦下の時期に見られたものとはイデオロギー的には異なった様相を呈していたものの、実質的には、やはり国が親そのものになるという形での「国親思想」が少年法等の理論的基盤を形成していた。

なお、昭和23（1948）年に制定された現行少年法においても「虞犯少年」の規定が設けられたが、いわゆる「虞犯性」しか定められていなかった旧少年法上の「虞犯少年」とは異なり、「虞犯事由」をも加えられたことでより限定的な規定となった。他方、昭和22（1947）年に制定された児童福祉法上の「不良少年（児童）」（「不良行為をなし、又はなす虞のある児童」（44条））は、少年教護法上の（広義の）「不良少年」の用語を引き継いだ。そこには、保護処分により教護院・児童自立支援施設に送致されたような「犯罪少年」も含まれる。ただ、平成9（1997）年の児童福祉法改正によって、児童自立支援施設の入所対象児童は、「不良行為をなし、又はなすおそれのある児童」だけでなく、「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」という直接的には反社会性を伴っていない児童にまで拡大されている。

2 システムの変容に示される特徴

「虞犯少年」に対応するシステムの変容を図式的に描写するなら、司法主体の措置から行政主体の措置へと再社会化の基幹となるシステムがシフトしている。

現行少年法・児童福祉法の立法当初は、(D) 少年保護司法システムから成る司法主体の措置が充実化されていた。「虞犯少年」の事件処理に関して、少年審判所以来の経験の蓄積があったことで、新設された児童相談所よりも家庭裁判所等の司法主体の措置を立法者が信頼するという状況が

⁽³³⁾見られた。その結果、現行少年法の法案の段階では18歳未満の「虞犯少年」は児童相談所に先議させるものと規定されていたのだが、衆議院司法委員会での審議の結果、最終的にはこの年齢を14歳未満に引き下げた。「虞犯少年」の事件処理を児童相談所ではなく家庭裁判所に広範に委ねることになったのである。こうして、司法主体の措置に大幅に管轄権が与えられることになった。

しかし、戦後60年を経る間に、次第に (A) 青少年教育行政システムから (C) 児童福祉行政システムまでのシステムによって構成される行政主体の措置が充実化していくことが分かる。しかも、(A) 青少年教育行政システム・(B) 少年警察行政システム・(C) 児童福祉行政システムそれぞれで充実化される時期が異なっている。とりわけ近年では、(B) 少年警察行政システムの充実化が積極的に図られている。その背景には、(A) 青少年教育行政システムや (C) 児童福祉行政システムが「虞犯少年」の再社会化のためのシステムとしては十分に機能し得ていない状況があるということを指摘できるだろう。

3 各システムにみられる変容の分析

以下、(A) 青少年教育行政システムから (D) 少年保護司法システムまでのシステムごとに変容を簡潔に検討してみよう。

(A) 青少年教育行政システムでは、教育基本法 (昭和22 (1947) 年) や学校教育法 (昭和22 (1947) 年) 等のように、学校教育を下支えする法制度も、第二次世界大戦終結後に一新された。近年では、平成18 (2006) 年に教育基本法が改正され、平成19 (2007) 年に学校教育法が改正されたように、教育関係法規の大幅な改正が図られている。⁽³⁴⁾ただ、学校組織の改変に伴う影響も生じるかもしれないが、生徒指導におけるプロセスの各段階

(33) 第2回国会衆議院司法委員会会議録49号。

(34) 概要につき、森下平「教育基本法の改正」ジュリスト1329号 (2007年) 42-45頁、矢木澤崇「教育3法の改正」ジュリスト1341号 (2007年) 71-75頁等参照。

には法制度上の変更はみられていない。しかし、近年、文部科学省は、出席停止制度の活用の方針等を打ち出している。⁽³⁵⁾これは、学生・生徒・児童の問題行動に対するいわゆる「ゼロトレランス方式」の一環として位置づけられている。学校教育の領域で「ゼロトレランス」とは、「寛容さゼロの指導」等として理解されている。⁽³⁶⁾こうした点を通じて、生徒指導の方法に実質的な変化がみられ始めているともいえる。

また、地域社会による青少年の教育という面ではどうだろうか。昭和27（1952）年に京都市に「少年補導所」が設置されて以降、全国的に「少年補導センター」が設置されていく。そして、昭和45（1970）年に総理府青少年対策本部次長により「少年補導センターの運営に関する指導要領」が制定され、全国的な統一準則が設けられた。⁽³⁷⁾こうして「少年補導センター」を通じたシステムが確立していった。ただし、設置の有無は任意のため、「少年補導センター」の無い自治体も多い。また、「少年補導センター」における補導活動の法的根拠や処遇技法は曖昧なままである。⁽³⁸⁾設置主体が地方自治体（多くは教育部局が主管している）であることから、多くの場合、人的・物的な体制基盤は脆弱となっているのが現状である。

(B) 少年警察行政システムでは、国家地方警察本部刑事部長通達「問題少年補導要領」（昭和25（1950）年）・警察庁次長通達「少年警察活動要

(35) 文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」（18文科初第1019号平成19年2月5日）。この通知では、問題行動に対して「毅然とした対応」をとることの重要性が説かれている。また、国立教育政策研究所生徒指導研究センター『「生徒指導体制の在り方についての調査研究」報告書—規範意識の醸成を目指して—』（平成18年）参照。

(36) 加藤十八『アメリカの事例から学ぶ学校再生の決めて—ゼロトレランスが学校を建て直した』（学事出版、2000年）、「特集 ゼロトレランスとは何か」月刊生徒指導36巻12号（2006年）6-43頁等参照。

(37) 「少年補導センターの運営に関する指導要領」（昭和45年7月1日総理府青少年対策本部次長）。

(38) 「少年補導センター」における活動の中核になる街頭補導では、主として「愛の一声」と呼ばれる声かけが実施されている。

綱」(昭和35(1960)年)・国家公安委員会規則「少年警察活動規則」(平成14(2002)年)と法規範性・法的拘束性を高めながら、「非行少年」や「不良行為少年」(少年警察活動規則2条6号)に対する対応を充実化させている。

(B-a) 発見-送致・通告プロセスについては、昭和37(1962)年設置の少年補導員・昭和57(1982)年設置の少年警察協助力員・昭和60(1985)年設置の少年指導委員という形で少年警察ボランティアの種類を増やしつつ、大幅な協力を得ながら、街頭補導等が実施されてきた。ただし、これらのうち、法律上で権限が認められているのは、少年指導委員についてのみである。少年指導委員は、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」において、公安委員会の指示の下、少年の補導等のために必要な限度で風俗営業の営業所などに立ち入ることができるものとされている(38条の2)。そこで、少年補導員についても、街頭補導等の活動内容の範囲を明らかにするために必要な法令の整備を図ろうとする動きがみられている⁽³⁹⁾。

また、(B-b) 調査-決定プロセスについても、警察組織内において少年警察活動に専門化した体制づくりが図られてきた。とりわけ、昭和45(1970)年には少年事件選別主任者制度が発足し、また昭和46(1971)年には少年事件処理担当者制度⁽⁴⁰⁾も設けられるなど、少年事件を適確に選別するための体制が整えられてきたことは重要である。少年事件選別主任者制度は、少年事件の処理に当たって、少年事件選別主任者が、措置の選別と処遇上の意見の決定に際して意見を述べるという形で、事件処理のチェックを行い、少年の処遇の適正化をはかろうとする制度⁽⁴¹⁾である。少年事件

(39) 少年非行防止法制に関する研究会(警察庁)「少年非行防止法制の在り方について(提言)」(平成16年)21頁参照。

(40) 少年事件処理担当者制度は、少年係以外の係において本来処理すべき少年事件をその係において処理する場合にも、必ず少年処遇の基本について知識を有する係員をこれに当たらせるという制度である。(亀山継夫=赤木孝志『少年法および少年警察〔増補〕』(令文社、平成8年)117頁参照)。

選別主任者は、一般的には、各警察署の生活安全警察部門を担当する課長が選任されている。事件の担当警察官が、適切と思われる措置を意見具申し、処遇意見の原案を作った後に、少年事件選別主任者が責任者として措置選別・処遇意見⁽⁴²⁾を決定する。このように、少年事件の選別のための手続が様式化されてきたのである。

さらに、(B-c) 処遇・援助プロセスについても、平成10（1998）年に発出された警察庁の対策指針「子供を非行から守るために」⁽⁴³⁾を受けて、平成11（1999）年以降には全国の警察に少年サポートセンターが設置されていた。少年サポートセンターは、少年相談や街頭補導の拠点として（B-a）発見-送致・通告プロセスに資している。だが、それとともに、ここでは「不良行為少年」等に対する処遇・援助が継続補導等を通じて積極的におこなわれている。

このように、(B) 少年警察行政システムにおいては、近年、とりわけ「不良行為少年」に対する補導活動が強化されてきている。

(C) 児童福祉行政システムでは、『児童相談所執務必携』（昭和32（1957）年以降発刊）・『児童相談所執務提要』（昭和52（1977）年以降発刊）・『児童相談所運営指針』（平成2（1990）年以降発刊）と業務内容に関するマニュアルを発展させながら、児童相談所業務自体を高度にシステム化していった。

(C-a) 発見-送致・通告プロセスでは、相談の種類を細分化させ、専門

(41) 亀山=赤木・同上116頁、少年非行問題研究会編『わかりやすい少年警察活動』（東京法令、平成17年）72-73頁参照。

(42) 「不良行為少年」の補導票が作成された場合にも、現場で緊急の連絡措置をとった場合を除いて、少年事件選別主任者が保護者に対する連絡の要否を審査する。その後も、少年事件選別主任者が、保護者に対する連絡措置結果等を確認することになる。（少年実務研究会編『少年事件捜査等一件書類作成の手引き 犯罪・触法・ぐ犯・不良行為少年の措置要領』（立花書房、平成15年）43頁参照）。

(43) 警察庁「子供を非行から守るために—少年非行の今日の問題と警察の取組み—」（平成10年）。

的な対応を可能なものにしていったことが分かる。現在では、「養護相談」・「保健相談」・「障害相談」・「非行相談」・「育成相談」といった5つの区分の下、計15種の相談が設けられている⁽⁴⁴⁾。

同様に、(C-b) 調査-決定プロセスでも、専門的な対応を目指しつつ、受理・判定・援助方針と会議を区分するなど機能の分化が図られていった。

また、児童福祉法の数次にわたる改正を経ながら、(C-c) 処遇・援助プロセスでは、援助の手段を多様化させていった。児童福祉法の立法当初から現在までに、指定医療機関委託、児童自立生活援助措置、福祉事務所送致、都道府県知事・市町村長報告・通知の措置が新たに設けられた。とりわけ、児童自立生活援助措置は、義務教育終了後、児童養護施設・児童自立支援施設等の入所措置が解除された児童の社会化・再社会化に向けて自立援助ホームを拠点として一層展開されつつある。

しかしながら、これらのプロセスの変容も、もっぱら「虞犯少年」あるいは「触法少年」の再社会化に向けてシステムが最適化された結果ではない。

むしろ、「虞犯少年」や「触法少年」の事件処理に関しては、システム上で様々な障害が生じてきている。例えば、現在、夫婦制から交替制への勤務形態の転換や学校教育制度の導入など、児童自立支援施設は様々な問題を抱えつつ変革期に入っているといえる。また、児童相談所も、「児童虐待」という社会問題への対応に相当量の人的・物的資源を投じなければならぬ状況に直面している。そのために、「虞犯少年」や「触法少年」への対応が不十分なものにならざるを得なくなっている。

他方で、(D) 少年保護司法システムでは、「虞犯少年」の事件処理に関して法改正を伴うような大幅な変化は近年までみられなかった。

(44) 厚生労働省「児童相談所運営指針」『子ども・家族の相談援助をするために—市町村児童家庭相談援助指針・児童相談所運営指針—』（日本児童福祉協会、平成17年）186頁参照。

この点、上述のように、平成19年に成立した少年法等の改正法では、①従来、施設収容の保護処分として児童自立支援施設・児童養護施設しか選択肢がなかった「おおむね12歳以上」14歳未満の児童・少年に対して、少年院送致の決定ができるようになった。また、②保護処分として保護観察に付された少年に対して、一定の場合に少年院や児童自立支援施設・児童養護施設といった施設収容の保護処分に処分変更できるものとされた。これらの（D-b）調査-決定プロセスと（D-c）処遇・援助プロセスについての改正点は、「犯罪少年」や「触法少年」の事件処理だけでなく「虞犯少年」の事件処理にも大きく関わっている。

なお、本改正法の内閣提出法案では、「触法少年」の事件処理に加えて、「虞犯少年」の事件処理に関しても、警察に調査の権限が付与されていた。また、14歳以上の「虞犯少年」の事件は、調査の結果、「虞犯事実」があると認められるときには、家庭裁判所に送致しなければならず、14歳未満の「虞犯少年」の事件は、調査の結果、不必要と判断される場合を除き、警察から送致を受けた児童相談所が、家庭裁判所に送致しなければならない旨が規定されていた。しかし、衆議院法務委員会において、「虞犯少年」の事件処理に関するこれらの規定を内閣提出法案から削除する与党修正案が可決された。その理由として、「虞犯少年」である「^疑いのある者を発見した場合」（傍点筆者）に調査できるものと定められているので、調査対象が広範になる恐れがある、ということが指摘されていた⁽⁴⁵⁾。実質的に「不良行為少年」も調査対象となることが懸念されていたといえる。結果

(45) 第166回国会衆議院法務委員会会議録9-12号参照。なお、法案に先立つ法制審議会からの答申では、単に「虞犯少年」を「発見した場合」とされており、こうした文言は用いられていない。この点、「内閣法制局で、法制上の問題として、最終的に認定するのは家庭裁判所なのだから、その疑いのある者とするのが論理的でしょう」という指摘を受け、たために、こうした文言を用いることになったとされている。（「(座談会)少年法改正の意義と課題」ジュリスト1341号（2007年）24頁（久木元伸の発言）。「審判に付すべき少年」の「発見」に関する他の規定との整合性を鑑みても、蛇足な文言であったらう。

として、「虞犯少年」の事件処理に関して、(D) 少年保護司法システムの (D-a) 発見-送致・通告プロセスには法制度上の変更が生じることはなかった。

また、「虞犯少年」の事件処理に限らないが、(D-c) 処遇・援助プロセスにおいて、とりわけ少年院と保護観察所での処遇は、技法等の面で一層充実したものへと発展してきたといえる。⁽⁴⁶⁾ さらに、近年では、家庭裁判所における保護的措置についても処遇方法への工夫がなされてきている。

しかし、いずれにせよ、「虞犯少年」の事件処理のみに対応する形での (D) 少年保護司法システムの最適化は図られてはいない。

4 システムを変容させる「環境」

これまで検証してきたように、第二次世界大戦が終結した後に再構築された (A) 青少年教育行政システムから (D) 少年保護司法システムまでの「虞犯少年」に対応する各システムは時間の経過と共に変容していった。

こうした変容には、「環境」からの刺激が指摘できるだろう。「環境」からの刺激が、一定のプロセスの恒常性を維持するためにシステムの自己調整・自己制御を生じさせてきたのである。このように、「環境」がシステム自体の変容をもたらしてきたのだが、こうした「環境」もまた別のシステムを構成している。

こうしたシステム自体の変容を生じさせた「環境」として、本稿では以下の三つの点を指摘したい。

(1) 中心と周縁の対立軸 まず、このような「環境」として、政策を立案する「本庁」とその政策を実現する「現場」、あるいは政策実現の人的・物的条件が備わっている「中央」とそうした条件が備わっていない

(46) 矯正協会『矯正教育の方法と展開 現場からの実践理論』(矯正協会、平成18年)、法務省保護局『類型別処遇マニュアル—保護観察官版—』(法務省保護局、平成15年)等参照。

「地方」といった中心と周縁の対立軸が浮上する問題を考慮しなければならないであろう。この問題は、政治システムや経済システムに関わっている。

実際に政策を実現し、システムを運用する「現場」や政策実現のための資源に乏しい「地方」では、システムの目標が余りにも現実から遊離していたり、達成されるための手段が不十分であるために、アウトプットやアウトカム（成果）が目標に到達するということが非常に難しい場合が多い。とりわけ上記（A）・（B）・（C）の行政システムは、地方自治体の運営に任せられている場合が多く、財源の多寡の影響を受けやすい。地方自治体がどのような政策課題に重点を置き、限られた財源をどのように配分するかによっても行政システムに違いを生じさせる。こうした状況は、当初、個別に現れるであろうが、やがてシステムやそれを構成するプロセスを徐々に変化させることになるだろう。

例えば、少年保護司法システムは国の中央省庁が運営の主体となっているのに対して、児童福祉行政システムは多くの場合に地方自治体が主体となって運営されている。そのために、少年院と児童自立支援施設とでは、応差的処遇を実施するなどの処遇プログラムの充実さや職員の配置の適切さ等に大きな差異が生じている。こうした状況の結果として、上述したような児童自立支援施設の変革期を招来することになったともいえる。

このように、政策実施プロセス上で障害があることは、システム自体の変容を生じさせる「環境」として看過し得ない問題である。

（2）「少年」観の変化　また、こうしたシステムやそれを構成するプロセスの変化の背景には、（D）少年保護司法システムの（D-b）調査・決定プロセスで行為者の性格や環境に着目した要保護性よりも行為の結果に着目した非行事実に重点が置かれるようになってきたという状況を挙げること⁽⁴⁷⁾もできるだろう。

（47）この点の詳細については、拙稿・前掲注（2）『「虞犯少年」概念の構造（3）』早稲田法学80巻4号（2005年）185-208頁、同・前掲注（2）『「虞犯少年」概念の

これは、アメリカの連邦最高裁判所におけるゴールト判決を始めとする少年の適正手続を保障する諸判決が紹介されたことが主要な契機となっている（これは「アメリカ少年保護司法システムからのインパクト（影響）の第三期」ともいえる）。

そこで、(D) 少年保護司法システムの送致機関には「虞犯少年」を送致・通告する前提条件として「虞犯事実」を明確化させることが強く求められている。しかも、決定機関である家庭裁判所では、行為ではなく行状・性癖を基礎とする「虞犯事実」の認定自体を回避する傾向もみられる。

しかし、(C) 児童福祉行政システムでは、ケースワークを特徴とするシステムの性質上、「事実」の調査には限界がある。また、(B) 少年警察行政システムでは、「事実」の調査に一層資源を投入する必要が出てくることになる。

少年保護司法システムの変動に伴うインパクト（影響）としてこうした現象が生じている。⁽⁴⁸⁾

また、こうした「非行事実」重視の傾向は、一定の場合に「触法少年」の事件の調査権と送致権を警察に認めた平成19年の少年法改正や、少年審判における事実認定手続の適正化・少年刑事司法システムへの移行ルートの拡張・被害者に対する配慮の充実が図られたとされる「犯罪少年」の事件処理に関する平成12年の少年法改正にも看取される。

ここで指摘した状況には、少年と成人とでできるだけ区別しないように観るといふ社会システムのレベルでの「少年」観の変化もまた文脈としてあるだろう。

構造（４）」早稲田法学81巻1号（2005年）91-123頁参照。

(48) さらに、前章で指摘したように保護観察所長による虞犯通告が利用されなくなってきていた背景にも、「事実」の明確化が強く要求されたことによる本通告の「利用しづらさ」があったといえる。（拙稿・前掲注（２）『「虞犯少年」概念の構造（５）』早稲田法学81巻4号（2006年）301-308頁参照）。

システムが確立した当時には、少年と成人とでできるだけ区別して観ることが社会内でも強力であったのだが、それが変容した。例えば、児童固有の文化の衰退や高度消費社会・高度情報化社会における消費主体・利用主体としての成人との同質性等も、社会システムのレベルで関連して生じている現象として指摘できる。こうした「少年」観の変化が、児童・少年の社会化・再社会化のプロセスにも影響を及ぼしてきている。児童・少年もまた、成人と同様に「自己決定・自己責任」の論理の中に組み込まれつつある。

そのため、少年法等の理論的基盤を形成してきた「国親思想」⁽⁴⁹⁾さえも、児童・少年の自律性を尊重すべきと考える立場から批判を受けている。

そこで、近年では、「国親思想」に代わって、「パターナリズム」(paternalism)が非行少年に対する公権力の干渉の正当化のための論理として用いられるようになってきている。⁽⁵⁰⁾「パターナリズム」は、本来、自律した主体が前提となっており、他者の利益を侵害する場合のみ自由への制約が許されるという「侵害原理」に対して補完的な役割を果たす。しかも、この場合に利用されているのが、「干渉・介入を受ける者の自己自身への侵

(49) 私見としては、現実問題としても、象徴的な意味でも、様々な場面で指摘される「親」という存在の重みを鑑みると、今後「国親思想」の持つ意義を再検討する必要があると考える。児童・少年の社会化・再社会化に公権力の所在がどこまで介入できるのかといった問題も、こうした点を参照しながら考察されなければならないだろう。

(50) 上野友靖「少年矯正における『パターナリズム論』の意義について（1）～（3）」國學院法研論叢32号（平成17年）59-90頁、33号（平成17年）3-31頁、34号（平成19年）29-75頁、澤登俊雄『少年法入門〔第3版〕』（有斐閣、2005年）22-28頁、35-42頁、同「犯罪・非行対策とパターナリズム」澤登俊雄編『現代社会とパターナリズム』（ゆみる出版、1997年）123-160頁、新江正治「少年矯正と法的統制（第1回）少年矯正の法的根拠と限界」刑政104巻7号（平成5年）80-88頁、同「少年矯正と法的統制（第2回）法律による行政の原理と少年矯正」刑政104巻8号（平成5年）78-86頁、花岡明正「少年法とパターナリズム」新倉修＝横山実編『少年法の展望 澤登俊雄先生古稀祝賀論文集』（現代人文社、2000年）39-58頁等参照。

害を防止する（換言すれば福祉の減少の阻止）ような」、いわゆる「消極的パターンリズム」である。⁽⁵¹⁾これに対して、「国親思想」は、むしろ「干渉・介入を受ける者の福祉をより増大させる」ような「積極的パターンリズム」に親和性があるだろう。

こうした動向のなかで、上述のように、大きな法的強制力を伴い得る (D) 少年保護司法システムでは「虞犯少年」に干渉することに消極的な態度をとるようになった。かといって、こうして篩い落とされた少年が、社会的に放置されてきたわけではなく、現在、新たに (B) 少年警察行政システムにおいて統制が図られている。そこでは「不良行為少年」というカテゴリーが用いられているが、法概念上で「犯罪少年」・「触法少年」・「虞犯少年」には該当しないいわば最狭義の「不良少年」といえる。ただ、「不良行為少年」の概念と「虞犯少年」のそれとの「境界」はとても曖昧である。概念の内包としては最狭義であるが、その外延は非常に広い。

(3) 他の多様なシステムの変動　そして、社会システムを構成する他の多様なシステムの変動もまた、「虞犯少年」に対応するシステムの変容に大きなインパクト（影響）を与えている。上記の二つの点は、こうした他の多様なシステムの変動から特に抽出した点である。

こうした変動において、とりわけ、家庭・学校・地域社会における社会化のためのシステムが変容したことは、重要な意味を持つ。その現れとしては、核家族化・学校に求められる役割の拡大・都市化等の変化を挙げることができる。この場合、(A) 青少年教育行政システムは、「虞犯少年」に対応するシステムとは別の側面として、社会化のためのシステムの一部分をも構成している。これらの家庭・学校・地域社会それぞれの社会化のためのシステムは相互にもまた作用し合っている。

現在、こうしたシステムの目標である児童・少年の社会化が十分には果たせていない状態にあることが多くの場合に指摘されている。その結果と

(51) 中村直美『パターンリズムの研究』（成文堂、2007年）31頁。

して、「虞犯少年」に対応するシステムも含めた児童・少年の再社会化のためのシステムも一定の変容を余儀なくされることになっているともいえる。平成12年の少年法改正で、家庭裁判所に保護者に対する訓戒・指導等の措置をとる権限が認められ（25条の2）、また平成19年の少年法等改正でも、少年院長・保護観察所長に保護者に対する指導・助言等の措置をとる権限が認められたことは、その顕著な現れであろう。

ただ、こうした現象は、別の側面から見れば、システムが新たな最適化に向けて変動している移行段階にあるものともいえる。

こうした社会化のためのシステムの変容には、政治システム・経済システム・労働システム等の変容や、上述した社会システムにおける「少年」観の変化もまた深く関係している。この政治システム・経済システム・労働システムの変容の現れとしては、政策課題の移り変わり・景気の変動・就労環境の変化を例に挙げることができる。

もちろん、社会化のためのシステムの変容と並んで、政治システム・経済システム・労働システム等の多様なシステムの変容も、「虞犯少年」に対応するシステムを含めた児童・少年の再社会化のためのシステムに多大な刺激を与えている。

特に、従来、これらのシステムの変容は、再社会化のためのシステムにインプットされる少年達の非行の質的・量的な変化に相関させながら論じられてきた⁽⁵²⁾。人間個人の行為システムにも、こうした「環境」の変化は刺激を与えているからである。

第二次世界大戦終結後のわが国の少年非行の量的な変化（とりわけ「犯罪少年」・「触法少年」の検挙・補導人員数の推移）には、これまで大きく三つの「波」があったことが指摘されている。第一の「波」は、昭和20年代

(52) 清永賢二編『少年非行の世界 空洞の世代の誕生』（有斐閣、1999年）2-35頁、178-205頁、間庭充幸『若者犯罪の社会文化史 犯罪が映し出す時代の病像』（有斐閣、1997年）、守山正=後藤弘子編『ピギナーズ少年法』（成文堂、平成17年）31-47頁等参照。

の半ばに、第二の「波」は、昭和30年代の半ばから昭和40年代の半ばにかけて、また第三の「波」は、昭和50年代の半ばから平成の初めにかけて現れている。そして、これらの三つの時期は、それぞれ社会システムの攪乱期・確立期・安定期と重なっているだろう。第一の「波」の時期には、「生存型の非行」を特徴としているとされる。社会体制が大きく転換した結果、社会システムの構成要素も不安定な状態にあった。そうした混乱状態の下で、経済的な窮乏に対処しようとした非行が多くみられた。第二の「波」の時期には、「反抗型の非行」を特徴としているといわれる。高度経済成長によって経済システムを始めとした社会システムが揺るぎないものになりつつあった。そうした社会体制に対する反発心から非行が生まれるなどしていたのである。そして、第三の「波」の時期には、「遊び型の非行」を特徴としているとされている。社会システムは高位安定状態を持続し、経済システムも物質的な豊かさを産み出していた。こうした状況を背景に、ゲーム感覚の延長として行われる非行が主として目立っていたとされている。このように、戦後の社会システムの変容が少年非行の変化に反映されてきたと考えられている。さらに、現在、新たな第四の少年非行の「波」に入りつつあるという指摘もなされている。やはり、こうした動向には、大きく変動しつつある現代社会における多様なシステムの変容が関係しているのだろう。

以上で論じてきたように、社会システム自体が大きく変容する社会変動の時期においては、諸機関・諸官庁を横断する形でのシステム論的な考察が一層必要になるだろう。その際には、「虞犯少年」に対応するシステム、さらには逸脱した少年・児童の再社会化のためのシステムの「環境」を構成している他の多様なシステム（社会化のためのシステム、政治システム、経済システム、労働システム等）にまで視野を拡大しつつ検討する必要がある。

六 むすび

以上では、システム間の重層性・プロセスの展開性・システムの変容性という三つの視点から、「虞犯少年」に対応する行政や司法のシステムを検討した。こうした試みは、「犯罪少年」や「触法少年」に対応するシステムに関して吟味する際にも有効であろう。

最後に、本稿における検討に考察を加え、結論としたい。

(1) 多機関の連携と機能配分 (A) 青少年教育行政システムから (D) 少年保護司法システムまでのそれぞれのシステムには少年への対応に関して有利な点・不利な点がある。そこで、それぞれのシステムが果たすべき「役」や弁えるべき「分」に応じて、「虞犯少年」への対応手段を決すべきであろう。

そのために、単一のシステムだけで完結させようとする（言い換えるなら、(c) 処遇・援助プロセスにおける選択肢の幅が狭められること）はできるだけ回避すべきなのではないだろうか。現実には、「虞犯少年」の事件処理のフローが滞ることで、少年矯正や保護の段階に至る際には、少年の抱える問題性が進行してしまっているという状況を指摘できる。

それぞれの少年に相応しい処遇や援助がなされるように、機関の相互の連携を一層密にして、事件処理の移行をより活性化・潤滑化させることが必要であると考えられる。⁽⁵³⁾このことにより、システムを分化させた機能配分⁽⁵⁴⁾を有意義に活用することができる。

こうした点については、「虞犯少年」に対応するシステムの「ネット・

(53) 少年保護司法システムにおける処遇機関の連携の重要性については、鮎川潤「非行少年の処遇に関わる機関の連携」犯罪と非行152号（2007年）5-29頁参照。

(54) そのための基盤として、財源の多寡の影響を受けやすい行政システムが適正に運用されるよう、中央政府による人的・物的資源の再配分が図られる必要があるだろう。

ワイドニング」(net-widening)をもたらすことになる、という懸念が持たれるかもしれない。⁽⁵⁵⁾多機関の連携による役割の分散によって、結局、少年に対する法的統制の拡大・強化が招来されるというものである。

しかしながら、多様な少年それぞれにとって適切な対応が制度的に用意されていることは必要である。また、こうした適切な対応には、「慈愛に満ちた無視」(benign neglect)⁽⁵⁶⁾という態度も本来含まれているはずなのである。

以上のことは、特定の機関に過重な負担を強いたり、過大な権限が集中することを回避できるため、システム間、さらには公権力の作用間の「抑制と均衡」を高めることにもなる。そして、多様な必要性に応じることができるとすれば、こうした機能配分に応じた役割の分散は、別稿で示した二つの矛盾対立——「公正さ」への要請と「教育的配慮」への要請との矛盾対立、そして社会的な安全の維持といった「社会全体」への指向と、個別者としての少年の尊重という「少年個人」への指向との矛盾対立——において平衡を保持する上でも有効であるだろう。⁽⁵⁷⁾

(2)「虞犯少年」対策の評価の在り方 従って、「虞犯少年」対策の評価についても、可能な限りシステムの全体を把握することが正確な事実認識にとって必要である。例えば、(D)少年保護司法システムの(D-c)処遇・援助プロセスとしてサブシステムを構成する少年矯正システムの有効性を判断する際にも、(D)少年保護司法システム全体、また「虞犯少年」に対応するシステム全体における位置づけを理解しておかなければな

(55) 「ネット・ワイドニング」については、横山実「少年司法システムのネット・ワイドニング」朝倉恭一＝阿部純二＝下村康正＝森下忠編『刑事法学の現代的展開(下巻)刑事政策編—八木國之先生古稀祝賀論文集—』(法学書院、1992年)481-512頁参照。

(56) 石川正興「改善・社会復帰行刑の将来—アメリカ合衆国と日本の場合—」比較法学14巻1号(昭和54年)98頁。

(57) 拙稿・前掲注(2)『「虞犯少年」概念の構造(6・完)』早稲田法学82巻1号(2006年)154-164頁参照。

らないだろう。少年審判手続の運用状況は、少年矯正システムのインプットに大きく関係している。また、少年矯正システムがどのようなアウトプットやアウトカム（成果）を生じたかは、再非行の発生状況を左右している。

そして、正確な事実認識のためには、さらに社会システム全体をも視野に入れる必要があるといえる。社会化のためのシステム・政治システム・経済システム・労働システム等の変化や、さらに「少年」観の変化も大きく関わりを持っているからである。少年院から出院した少年がどのような形で学校教育のなかで受け入れられるのか、またどのように就労できるのか、という問題は少年矯正システムの有効性を判断する際に無視できない要素である。

こうした事実認識は、「虞犯少年」対策の評価においてのみならず、少年非行対策の評価においても妥当する。

平成19（2007）年1月に、総務省より「少年の非行対策に関する政策評価」⁽⁵⁸⁾が発表された。これは、わが国で初めて省庁横断的に少年非行対策の評価を実施した⁽⁵⁹⁾ものとして位置づけられうる。本政策評価では、アウトカム（成果）として生じる「非行少年の減少」の量等を基準にして、内閣府・文部科学省・国家公安委員会・警察庁・厚生労働省・法務省・地方自治体等における少年非行対策のうちの6施策（①不良行為少年への対応、②いじめ・校内暴力に起因する非行の防止対策、③初発型非行の防止対策、④薬物乱用防止対策、⑤再非行（再犯）の防止対策、⑥サポートチームによる連携）⁽⁶⁰⁾を総合的に評価している。

(58) 総務省「少年の非行対策に関する政策評価書」（平成19年）。

(59) 社会安全政策論の立場からは、省庁横断的に少年非行対策を評価する必要性が従来指摘されてきた。（四方光「社会安全政策と政策評価—ソーシャル・ガバナンスにおけるシステム論アプローチの意義—」警察政策8巻（平成18年）252-283頁参照）。

(60) 本政策評価における「政策効果の把握手法」としては、①「把握可能で、非行少年の増減の傾向を示すものに最も近いと考えられる少年人口1,000人当たり（…）

ただ、本政策評価では、「非行少年の減少」を測定する対象である検挙・補導人員数の推移が極めて短い期間に設定されていたり、警察機関等による少年非行の統制の変化については考慮されていないなどの問題点も指摘できる。

さらに言うならば、より一層広い視野でのシステムを考慮に入れながら、立法も含めた少年非行対策の評価を実施しなければならない⁽⁶¹⁾だろう。そこでは、システムのアウトプットやアウトカム（成果）だけでなく、他のシステムへの「波及効果」としてのインパクト（影響）もまた評価の対象となるはずである。さらに、より妥当性の高い結論を導くためには、数値化された定量的手法に基づく評価のみならず、数値化し得ない定性的手法に基づく評価をも行う必要がある。

そして、こうした政策評価を通じてこそ、「虞犯少年」に対応するシステム、さらには非行少年に対応するシステムを構成している特定のサブシステムの「部分最適化」を防止することができる。冒頭で触れたような少

の検挙・補導人員等を、政策効果を表す指標として使用し、「施策群ごとに設定した指標について、非行少年の検挙・補導人員が近年最も少なく、増加に転じる直近の平成12年を基準に17年までの期間の全国及び調査対象26都道府県で把握できた指標の増減を測定して、定量的に評価」するとともに、②「施策群ごとに」、「各指標の罪種別、学識別の動向」・「当省が実施した実務者に対するアンケート調査」・「当省の実施調査結果（調査対象都道府県における取組事例）」等の「分析により課題等を導出」したものとされている。（総務省「少年の非行対策に関する政策評価〈評価の結果及び意見の通知〉」（平成19年）1頁）。

(61) こうした少年非行対策を含めた刑事政策の評価規準をどのように設定すべきなのかは非常に重要な問題であると考え。今後十分に検討すべき課題である。この点、須々木圭一「刑事政策の主体と客体—監獄法改正問題に関連して—」団藤重光＝長島敦＝八木國之＝朝倉京一＝森下忠編『小川太郎博士古稀祝賀 刑事政策の現代的課題』（有斐閣、昭和52年）17頁、拙稿「交通反則通告制度の刑事政策論的意義」曾根威彦＝田口守一＝野村稔＝石川正興＝高橋則夫編『交通刑事法の現代的課題 岡野光雄先生古稀記念』（成文堂、2007年）590-591頁参照。また、刑事立法政策の評価規準を検討したものと、葛野尋之「刑事立法の合理性—改正少年法の立法評価」葛野尋之編『少年司法改革の検証と展望』（日本評論社、2006年）351-390頁等参照。

年法制全体を視野に入れた立法というものも、ここにおいて可能なものとなる⁽⁶²⁾だろう。

(62) 「運用政策」と「立法政策」は、「相互に影響し合わないものでも、またまったく独立したものでもなく、両者を包括するところの」政策の「全体システムのコンポネントとして有機的な相互依存・制約の関係にたっている」ものとして説明される。(石川・前掲注(3) 312頁)。