

2019年（平成31年）3月20日

少年法における「少年の年齢を18歳未満に引き下げること」 に反対する意見書

東京弁護士会会長 安井規雄

意見の趣旨

少年法を改正し「少年」の年齢を18歳未満とすることは、法の趣旨を逸脱し、現行少年法制がこれまで有効に機能してきたことを無視することになり、その果たしてきた効果を著しく減退させるものである。

それゆえ、当会は、改めて、少年法の適用年齢を18歳未満とすることに強く反対する。

意見の理由

第1 はじめに

1 法務省の法制審議会への諮問と少年法の適用年齢引き下げに対する本意見書の視点

- (1) 2017年3月、法制審議会に「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関連）部会（以下、「部会」という。）」が設けられ、部会において、諮問103号として「近時の犯罪情勢、再犯の防止の重要性等に鑑み、少年法における『少年』の年齢を18歳未満とすること並びに非行少年を含む犯罪者に対する処遇を一層充実させるための刑事の実体法及び手続法の整備の在り方並びに関連事項」の審議が行われている。

ところでこの諮問事項の前段には「日本国憲法の改正手続に関する法律における投票権及び公職選挙法における選挙権を有する者の年齢を18歳以上と

する立法措置，民法の定める成年年齢に関する検討状況等を踏まえ，少年法の規定について検討が求められている」と記されている。

- (2) 今回の少年法の適用年齢の引き下げについては，刑事訴訟法の適用において被害者参加の適用範囲が拡大される等の犯罪被害者の権利保護の拡充につながるなどの理由から，これに賛成するものも含め，当会内にも様々な意見がある。

しかし，少年法の適用年齢の引き下げは刑事政策の根本的転換であるところ，少年法が刑事政策上どのような機能を果たしてきたかという観点を重視して考察すべき事柄である。

それゆえ，被害者参加の適用範囲拡大等の犯罪被害者の権利保護拡充を求める観点から少年法の適用年齢の引き下げに賛成する意見もあるが，刑事政策上の観点を中心に意見を述べることとし，犯罪被害者保護の観点からの視点は本意見書ではこれに触れることはしない。

- (3) 部会での議論に対しては，現行の少年法がこれまでも有効に機能してきたことを認めながら，なお適用年齢を18歳未満に引き下げる方向での議論に終始するもので，現行少年法のいわゆる18歳・19歳の者（以下，「年長少年」という。）を少年法の対象から排除し，この年齢層を対象として検察官主導の犯罪者に対する刑事政策の体系を導入しようとしている，との懸念が表明されている。

2 少年の健全な育成義務とそれを期待する少年の利益

- (1) 少年法第1条は「この法律は，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。」と定めている。

少年法は，国に対しては，少年の健全な育成を図り，非行少年を保護し，改善・更生を図ることを義務づけているが，その反射的な効果として考えてみても，そもそも少年は，健全な育成を期待する利益を有しているともいえる。

そうだとすれば、今回の少年法の適用年齢を引下げるとは、年長少年から保護育成を受ける利益を一律に奪うことになる。日本社会に2%程度存在する年長少年が、従来享受していた、あるいは享受しえた利益を喪失するということになる。

このような問題について、部会では、年長少年を「若年者」と呼び、後に具体的に述べるように「若年者に対する新たな処分」を検討しているが、その理念や目的は、現行少年法と大きく異なり、そこで目指されるものは、これまで年長少年が享受していた健全な育成を受ける利益に匹敵するものでもなく、またこれに資するものでも、補完するものでもない。

- (2) 今回の少年法適用年齢の引下げは、刑事政策における少年非行法制の根幹部分の変更である。

にもかかわらず、近年減少傾向にある少年非行の現状やこれまで有効に機能してきた少年法制を顧みることなく、また子どもの貧困をはじめとした少年をとりまく社会的実態を考慮することもなく、民法等の成年年齢の引き下げと相まって、まずは「適用年齢の引き下げ」ありきともいえる議論をするとすれば、根本的な転換や変更を図ろうとする法改正に対する審議姿勢として、到底許されるものではないと思料する。

このように、法改正を巡る立法事実を慎重かつ緻密に検討することなくして議論を進めることは看過し難いものであり、その意味で、今回の少年法の適用年齢の引き下げは社会正義にも反すると言わざるを得ない。

- 3 少年法の適用年齢の引き下げを民法の成年年齢の引き下げと同様に考える見解がある。すなわち、2018年6月に民法の成年年齢を18歳に引き下げる改正がなされた（2018年6月改正、2022年4月施行予定）ことと少年法の適用年齢引き下げを、軸を一にするものと捉える見解である。しかしながら、これは、少年法における独自の引き下げの必要性を考慮しないもので、単純に適用

年齢を横並びにすれば良いという形式論ともいえるものであるから、少年法第2条の「少年」年齢を18歳未満とする理由としては不十分と言わざるを得ない。

少年法の適用年齢が引き下げられるべきか否かは、現在の少年非行、犯罪の現状がどのように推移しているか、現在の少年法が有効に機能しているか等々を斟酌し、単純な形式論ではなく、制度趣旨や法制度の機能など実質的な必要性・相当性について個別具体的に検討されなければならない。

以下、これらについて検討する。

第2 少年犯罪の現状と有効に機能している現行少年法制

1 少年犯罪は減少傾向にあり凶悪化もしていない。

少年による刑法犯、危険運転致死傷及び過失運転致死傷等の検挙人員（触法少年の補導人員を含む、以下同じ。）は、1983年（昭和58年）のピーク時には31万7438人であった。しかし、平成期に入り（一時的な増加があったものの）全体として減少傾向にあり、2017年（平成29年）には戦後最少の5万209人（前年比11.5%減）にまで大きく減少した。少年による刑法犯検挙人員のうち殺人・強盗・放火・強姦の「凶悪事件」についても同様に2014人から512人へと減少している。

少年による刑法犯の検挙人員及び人口比の推移（1966年（昭和41年）も、2004年（平成16年）以降減少し続けている。少年による刑法犯は、2017年（平成29年）には検挙人員3万5108人、人口比307.2（同39.9pt低下）とともに減少している。これは、最も高かった1981年（昭和56年 人口比1432.2）の約5分の1に相当する。

また世代別の検挙人員は、平成2年に18歳では13663人、19歳では9030人であったが、平成28年には18歳では4385人、19歳では4197人とやはり大きく減少している（以上、いずれも平成30年度版犯罪白書より）。

このように、我が国において、少年非行は増加していないことは明らかであるばかりか、むしろ重大事案を含めて、大きく減少している。このような傾向は、年長少年についても同様にみられる傾向である。

2 現行の少年法制は有効に機能していること

旧少年法（1922年制定）は、少年の年齢を18歳未満としていたが、現行少年法（1948年制定）は、これを20歳未満に引き上げた。

そのときの国会審議では適用年齢を引き上げる目的について、「この程度の年齢の者は、未だ心身の発達が十分でなく環境その他外部的条件の影響を受け易いことを示している」としたうえで、「これに対して刑罰を科するよりは、むしろ保護処分によってその教化を図る方が適切である場合の極めて多いことを意味している」と説明がなされた。

そして現行少年法により採用された全件送致主義、調査官調査を中核とした審判手続及び少年院教育等の保護処分は、その後70年にわたり、極めて有効に機能してきたのである。

3 上記のように少年犯罪の著しい減少と現行少年法が有効に機能していることの二つの現れを前提にすれば、少年法の適用年齢を18歳未満にするいわゆる「立法事実」は毫もない。

この点、部会においても、「現行法の下での年長少年に対する手続や処遇の有効性という観点からは、少年法の適用年齢を引き下げる必要性はない。」とされており、これに対する異論は出されていない。

つまり現在の議論は、現行少年法制の機能に問題があるから改正するというものではなく、それが有効に機能しているにもかかわらず適用年齢を18歳未満とできるかということであり、このような問題設定それ自体、不合理と言わざるを

得ない。

第3 少年法の適用年齢引下げ論の根拠について

1 上述のように、法律の適用年齢については、それぞれの立法趣旨や目的に照らして、法律ごとに個別具体的に検討すべきであり、一律に論じるべきではない。

この点、政府も、民法の成年年齢引下げに関する国会審議において、「法律で定められている年齢要件は、それぞれの法律の趣旨や立法目的に基づいて定められていることから、その変更の可否を検討するに当たっても、それぞれの法律の立法目的等を考慮する必要がある」としている。

現に飲酒に関しては、未成年者飲酒禁止法の趣旨が健康被害防止と非行防止という二点にあり、民法の成年年齢の定めとはその趣旨を異にしていることから、民法の成年年齢と一致させる必要がないとして適用年齢を引き下げられることはない。また競馬法の勝馬投票券購入制限年齢についても、青少年保護の観点から民法の成年年齢と一致させる必要がないとされている。

2 これを現行少年法についてみると、旧少年法の適用実践とその成果を踏まえ、若年犯罪者については刑罰より保護処分の方が更生にとって適切かつ効果的であるとの立法政策に基づいて、適用年齢を20歳未満にしたという経緯がある。

このような事実に照らせば、単に国法上の統一や分かりやすさを理由として、それぞれの法律の趣旨や立法目的等を考慮することなく形式的に適用年齢を定めることはあってはならない。

第2の3で見たとおり、実際、現行少年法は有効に機能しているのであるから、民法の成年年齢が引き下げられても、それに伴って少年法の適用年齢を引き下げることがすべきではない（2015年日本弁護士連合会意見書も同旨）。

3 以上のように、法律で定められている年齢要件は、それぞれの法律の趣旨や立法目的に基づいて定められるべきものであり、現行少年法が有効に機能してい

ることに照らせば、その適用年齢は20歳未満を維持すべきである。

第4 少年法の年齢の引下げに伴う刑事政策的懸念と検討されている犯罪者処遇策

1 次に少年法の適用年齢が引下げられることによって生じるとされている問題点と、部会において検討されているそれらへの対応策について考えてみたい。

ここまで述べてきたように、現行少年法は、罪を犯した者の社会復帰や再犯防止といった刑事政策的観点から十分にその保護処分が機能しているといえる。

しかし、適用年齢が引下げられることにより、年長少年が従来の保護処分による働き掛けや、その前提となる家庭裁判所における調査や試験観察などの柔軟な処遇を受けられず、結果、改善更生・再犯防止という観点から大きな問題が生じる懸念がある。

部会では、このような刑事政策上の懸念を踏まえて、犯罪者処遇をどう図るかについて様々な検討がなされているが、以下に述べるとおり、いずれも問題があると言わざるを得ない。

2 公訴が提起され刑事裁判手続で処遇が決められる場合の問題点

(1) 家庭裁判所の関与がなくなることに伴う問題

少年事件では、全ての事件が一旦は家庭裁判所に送致されるが、成人の刑事手続きでは、家庭裁判所の関与はない。

家庭裁判所では家庭裁判所調査官によって詳細な調査結果とこれを踏まえた処遇意見が記載された「少年調査票」が作成され、これが裁判官の処遇決定において重要な資料とされている。それだけでなく、この少年調査票は、その後も少年院や保護観察所へと引き継がれ、それぞれにおける処遇に当たっても有用な資料とされている。

しかしながら、刑事手続きではこのような資料が作成されることはない。

また、家庭裁判所調査官においても、調査官自身が、少年に働きかけることで少年の改善・更生に大きく寄与していることも看過できないことである。しかし、成人の手続では、家庭裁判所調査官が関与することもできない。

ところで、部会では、少年鑑別所・保護観察所の調査調整機能の活用が検討されているが、少年鑑別所・保護観察所は、家庭裁判所調査官とは専門性が異なり、社会調査に関する経験の蓄積が必ずしも豊富ではなく、同各所に家庭裁判所調査官と同程度の調査及び働き掛けを期待することはできない。

また、少年法の趣旨とは別に、捜査手続において少年鑑別所・保護観察所が関与することになると、捜査機関による取調べと区別できるかという問題もあり、さらには捜査の長期化をもたらすことなど様々な懸念がある。

したがって、いかに少年鑑別所・保護観察所の活用を図ろうとしても、その実態は、現行法制下の制度とかけ離れたものになりかねず、そもそも家庭裁判所調査官の調査調整機能に代わり得る制度として期待できるものではない。

(2) 実刑判決の場合の問題点

比較的重い罪を犯した18歳・19歳の者に対しては、実刑が言い渡されることが想定されることから、部会では、自由刑の在り方の見直しや、若年受刑者を対象とする処遇内容の充実等が検討されている。

しかし、刑務所における処遇をいかに充実させたとしても、そこに、少年法にもとづき未成熟な少年の「健全育成」を目的とした保護処分と同等の処遇や指導を期待することはできない。

(3) 刑の全部執行猶予の場合の問題点

現行少年法の下で少年院送致の処分を受けている年長少年が、成人として扱われるようになった場合に、初犯であることなどを理由にして、一定の割合の者に対し、自由刑に執行猶予が付されることが想定される。

現状では、21歳以下の者に対して言い渡される執行猶予判決に保護観察が付される割合は12%前後にとどまっていることを踏まえると、現行少年法の下で、保護処分としての保護観察を受けている、もしくは少年院に収容されている年長少年が、成人として扱われる場合には、その相当部分が保護観察の付されない執行猶予判決の言い渡しを受け、判決確定後に、なんらの処遇も受けない可能性が高い。

このような懸念を受け、部会では、刑の全部の執行猶予制度の在り方の見直しが検討されている。具体的には、現行法上、保護観察付き執行猶予の期間内の再犯については再度の執行猶予を言い渡すことができない（刑法25条2項ただし書）が、若年犯罪者等の改善更生及び再犯防止を図る観点から、保護観察付き執行猶予の期間内の再犯についても再度の執行猶予を言い渡すことができるようにして、保護観察付き執行猶予の活用を図ろうとするものである。

しかし、実際に自由刑の執行猶予に保護観察を付するような条文の改正がなされたとしても、現在の実務の量刑傾向が大幅に変わって保護観察が多用されるとの予測は、相当楽観的と言わざるを得ない。また、保護観察付き執行猶予による保護観察（更生保護法48条4号による保護観察）では、家庭裁判所調査官による調査を踏まえずに保護観察が開始されることになる。これは少年法における保護観察（同条1号による保護観察）に比べて、対象者についてほとんど資料がないなかで、対象者の問題性等を把握することは極めて困難であり、そのような状況で適切な処遇はできないという大きな問題点がある。さらに、執行猶予判決を受ける者の中には、現行少年法下であれば少年院に送致されて24時間体制での生活指導・教育が必要とされる者が相当数含まれると考えられるが、少年院送致ではなく保護観察制度で対応するのは少年院送致の場合

に比して健全育成のための働きかけが十分でないことは明らかである。

以上のように、現在検討されているような形で、刑の全部の執行猶予制度の在り方を見直したとしても、執行猶予となる年長少年に対しては、有効・適切な対応策として期待することはできない。

(4) 年長少年が罰金刑となる場合の問題点

次に比較的軽微な罪を犯した年長少年が罰金刑となる場合を考えてみたい。

現行少年法下であれば、比較的軽微な罪を犯した年長少年は、家庭裁判所における手続の過程で様々な教育的な働き掛けを受けている。

例えば、成人であれば罰金刑となるような道路交通法違反事件に関しても、家庭裁判所調査官が、一定の調整活動を行い（親子併せて何らかの対応をする場合もある。）、問題性に気付かせる取組がしばしば行われている。そして、審判で保護観察処分となれば、更に、保護観察官及び保護司から指導監督を相当期間受けることになる。

しかし、年長少年が少年法の対象外とされた場合、これら比較的軽微な罪を犯した者については、その多くが略式手続を中心とした罰金刑の対象とされ、何らの手当てもされなくなってしまう。なお、実際に罰金を負担することになる者も対象者本人とは限らない（親族等が負担することも少なくないであろう。）から、刑罰の感銘力さえ乏しいという問題もある。

このような懸念を受け、部会では、罰金の保護観察付き執行猶予の活用が検討されている。これは、検察官が有用・相当と判断した場合には、公判請求すべきか否かを検討した上、裁判所に保護観察付き執行猶予の判断に資する事実を主張・立証する、というものである。

しかし、現在の運用では罰金刑の執行猶予自体が極めて少ない。

また現行のほとんどの罰金刑が略式手続きでなされ、その手続は書面審査であることに照らせば、裁判所が保護観察付執行猶予の判決とするか否かの適切な判断を行うことは困難であるといえる。

さらに罰金刑の保護観察付き執行猶予は、自由刑の場合とは異なり、保護観察の遵守事項に違反しても罰金を納付すれば刑の執行が終了するため、威嚇力に乏しく、刑事政策として甚だ疑問のある制度であるという問題がある。

このように罰金刑を言い渡される年長少年に何らかの教育的な処遇を実施しようとする保護観察付き執行猶予の活用は、その実効性に極めて疑問があり、少年に対する処遇として相当でないというべきである。

3 起訴猶予となる場合の問題点

(1) 問題の所在

現行制度の下では、簡易送致事件の対象となる者を除く18歳・19歳の者のほぼ全てが、家庭裁判所調査官の教育的措置を含め、家庭裁判所から何らかの働き掛けを受けている。

他方、成人の被疑事件における2017年の起訴猶予率は64.8%である（平成30年度版犯罪白書より）ことからすれば、少年法の適用年齢を引き下げた場合、比較的軽微な罪を犯した者については、その大部分が起訴猶予となり、何らの働き掛けも受けずに手続を終えることとなってしまう。

(2) 起訴猶予に伴う再犯防止措置の問題点

この点、部会では、検察官による「起訴猶予に伴う再犯防止措置」で対応することが検討されている。具体的には、検察官が、被疑者が罪を犯したと認める場合において、必要があると認めるときは、被疑者が守るべき事項を設定し、所定の期間、被疑者を保護観察官による指導・監督に付する措置を

とることができる，というものである。

しかし，このような「起訴猶予に伴う再犯防止措置」の法制化は，現行法における裁判所・検察官の役割を逸脱するものであり，無罪推定の原則にも反する。またこのような制度を設けることは，捜査の糾問化・長期化を招き，被疑者を長期間脆弱かつ不安定な地位に置くものであって，一種の保安処分ではないかとの批判さえ免れず，到底認めることはできない。

さらに，検察官はその要保護性について調査判断する専門性を持たず，検察庁の組織としても専門の職員はいない。また，少年鑑別所・保護観察所は，家庭裁判所調査官とは専門性が異なり，社会調査に関する経験の蓄積もなく，同各所に家庭裁判所調査官と同様の調査及び働き掛けを期待することはできない。

このように制度としての実効性が期待できないにもかかわらず，上記の制度を創設しようとすることは，極めて問題と言わざるを得ない。

(3) 若年者に対する新たな処分の問題点

そのほかにも部会では，「若年者に対する新たな処分」を検討している。

これは，罪を犯した18歳・19歳の者であって，訴追を必要としないため公訴を提起しないこととされた者について，家庭裁判所において調査の上，保護観察処分等の要否を判断する，というものである。

ここで，裁判所が下しうる処分の内容としては，少年院送致に類似した施設収容処分の可否も検討されているが，少年法の対象外なのであれば処分の行為責任の範囲を超えてはならないところ，検察官が訴追を必要としないと判断するに至った程度の行為責任にすぎない場合であっても，施設収容処分を認めることは，理論的にできない。

他方で、家庭裁判所が選択する可能性のある不利益処分がせいぜい保護観察であるという中では、対象者がどこまで真摯に審判手続・調査に対応するか極めて疑問であり、このような制度を新設すれば、その実効性に大きな疑問があると言わざるを得ない。

また、その対象は「比較的軽微な罪を犯し、検察官において訴追を必要としないと判断した18歳及び19歳の者」とされている。

しかし、18歳・19歳の者を成人として扱うことが今回の少年法の適用年齢引下げの意義であるにもかかわらず、成人の中で、何故18歳・19歳の者だけが、20歳以上の成人より行動の自由の制限を伴う措置を課すことが許されるのか、その根拠については何ら合理的に説明されていない。

仮に行為責任の範囲内での取扱いと説明するにしても、同じ成人でありながら、20歳以上であれば問われない責任を18歳・19歳であるが故に追及されるのは、公平の観点から看過できない問題である。

4 以上のとおり、現在検討されている犯罪者処遇策でも、少年法の適用年齢引下げに伴う問題点は解消されない。

そもそも、18歳・19歳の者を保護主義の対象外とし、行為責任主義の下で扱うとしながら、保護主義に基づく現行少年法と同様に有効性ある刑事政策的措置を講じようとする事自体に矛盾・無理があるというべきであり、理論的に整合する範囲で実効性ある制度設計は不可能と言うほかない。

既に述べたとおり、現行少年法は極めて有効に機能しているのであるから、その実効性を損なうような適用年齢の引下げを行うべきではない。

第5 少年法の適用年齢を引き下げた場合に生じる未検討の問題

他にも、少年法の適用年齢を18歳未満に引き下げた場合には、以下に述べ

るような問題がある。

1 年齢の基準時の問題

少年が罪を犯した場合に少年法が適用されるか否かは、保護処分を受ける日の時点で少年が少年法の定める「成人」年齢に達しているか否かによって定まる。

事件の捜査には一定の時間を要することからすると、少年法の適用年齢を2年引き下げることによって17歳（場合によっては16歳）の非行について、捜査を行っている間に18歳に達し、可塑性が高いにもかかわらず、一律、成人として責任を問い、教育的処遇が取られないこととなる。18歳未満の少年は20歳未満の少年に比してより未熟であることから、その弊害は大きいと言わざるを得ない。

2 資格制限の問題

各種の職業資格に関する法律では、刑に処せられた者について、刑の全部執行猶予を受けた場合も含めてその就業等を制限する規定が存在する。

これに対して少年法は、そのような資格制限を伴わない保護処分を原則としているばかりでなく、少年のとき犯した罪について刑に処せられた場合であっても、刑の全部執行猶予期間中には将来に向かって刑の言い渡しを受けなかったものとされ、資格制限の対象とならない旨を定めている。

これは、犯罪に及んだ者が再犯に及ぶことなく更生を図るには定職に就き安定した生活を送ることが重要であるところ、特に若年者については就労の可能性、選択肢を広く保障することが重要と考えられるためである。

仮に年長少年を少年法の適用対象外とし、公訴を提起されてしまった場合には資格制限を受けることとなり、就労の可能性、選択肢が制限され、社会復帰と更生の機会が奪われることとなりかねない。

3 保護者への働きかけに関する問題

現在の少年法のもと、家庭裁判所では少年の保護者に対し、調査や審判の各段階で調査官、裁判官から働きかけを行い、その責任を自覚させるような方策がとられている。

これは、少年の再非行を防止する上で、少年を監護する保護者が果たす影響が大きいことによるものである。

しかし、適用年齢を引き下げた場合、年長少年の保護者に対してはかかる働きかけを行う機会は失われる。

再非行防止という観点からみても極めて重大な問題と言わざるを得ない。

4 ぐ犯に関する問題

少年法は、犯罪ではない「ぐ犯」についても少年審判の対象としており、犯罪に及ぶ前の段階でも家庭裁判所が必要に応じて保護処分に付するなどしてきた。

しかしながら、少年法の適用年齢が18歳未満に引き下げられた場合には、これまでぐ犯少年として手当てしていた年長少年について、家庭裁判所が全く対応できなくなるという問題も残る。

5 推知報道禁止の問題

少年法第61条は少年が犯した犯罪について、本人を推知させる報道を禁じている。

現代においては、ひとたび報道されると、インターネットを通じて検索することが極めて容易となり、日常生活への支障をきたす可能性すらある。

罪を犯した少年の更生に向けた取り組みの中では、かような推知報道禁止規定が果たす役割は大きい。

そうであるにもかかわらず、少年法の適用年齢を引き下げるとすれば、年長少年は子の推知報道禁止の対象外となり、そのことが更生に向けた大きな障害となることは明らかである。

6 このように様々な観点から、有効に機能している現行少年法を改正し、その適用年齢を18歳未満に引き下げることがすべきではない。

第6 結論

以上のように、現行少年法は十分機能しており、少年非行・犯罪の現状を踏まえてもその適用年齢を引き下げる必要性はないと言わざるを得ない。

民法の成年年齢が引き下げられたからといって、少年法の適用年齢を引き下げる必要性はまったく認められない。仮に部会において検討されている諸々の犯罪処遇策が導入されるとしても、少年法の適用年齢引き下げによる刑事政策上の懸念や問題点は解消されない。

したがって、当会は、少年法における「少年」の年齢を18歳未満へ引き下げることに改めて強く反対する。

以上