

論説

少年法の適用対象年齢の引下げを巡る議論について

東京大学教授

川出敏裕

- I. はじめに
 - II. 議論の経緯
 - III. 法制審議会少年法・刑事法部会における議論の状況
 - 1 少年法の適用対象年齢の引下げの当否
 - (1) 共通認識
 - (2) 引下げ賛成論と反対論の対立点
 - a 他の法律との関係
 - (a) 公職選挙法の改正との関係
 - (b) 民法の改正との関係
 - ・問題の所在
 - ・引下げ賛成論の内容
 - ・引下げ反対論からの批判
 - (c) 裁判員法との関係
 - b 被害者を含む国民の理解と納得
 - c 18歳・19歳の者の成熟度
 - d 年齢引下げによって生じる刑事政策的懸念への対応
 - 2 適用対象年齢を引き下げた場合の措置——新たな処分の創設
 - (1) 措置・施策全体の概要
 - (2) 新たな処分
 - a 当初案
 - (a) 基本的枠組み
 - (b) 処分の法的性格と内容
 - (c) 新たな処分に対する批判
 - b 別案
 - c 与党合意
 - d 要綱（骨子）
 - (a) 少年法の適用対象年齢の引下げ
 - (b) 手続と処分の内容
 - ・対象者
 - ・手続
 - ・処分の決定
 - (c) 刑事事件に関する特例
 - IV. 少年法改正法案
 - V. 今後の展望
- ## I. はじめに
- 法務大臣からの諮問を受けて、少年法の適用対象年齢の引下げ等について審議を続けていた法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会は、2020年9月に、要綱（骨子）を採決し、審議を終えた。翌10月には、法制審議会の総会において、上記要綱（骨子）を内容とする答申案が全会一致で議決され、直ちに法務大臣への答申がなされた。その後、答申に基づいて法務省内で法案の作成作業が進められ、2021年3月に、「少年法等の一部を改正する法律案」が、第204回国会に提出されるに至った。
- 少年法・刑事法部会の審議は約3年半という長期にわたり、その間、部会としての結論の方向性がなかなか定まらなかったことに加えて、審議の後半の段階で一定の方針転換がなされたことを捉えて、部会の審議は迷走し

ているとの評価もなされた¹⁾。その評価の当否はともかく、この間、同部会においてどのような議論がなされたうえで今回の結論に至ったのかを、合意に時間を要することになった意見の対立点を含めて明らかにしておくことは、これから行われることになる法改正の意味を明らかにし、運用に対する指針を示すという観点から意義のあることであると思われる。そこで、本稿では、部会における議論を中心に、少年法の適用対象年齢の引下げに関する議論の開始から、改正法案の提出に至るまでの過程を、引下げ賛成論と反対論それぞれの主張に言及しながら振り返り、その内容を検討することにした。

II. 議論の経緯

少年法の適用対象年齢の引下げに関する議論は、2007年5月に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」が、18歳以上の者が国民投票の投票権を持つとともに、その附則において、選挙権年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法その他の法令の規定について検討し、所用の措置を講ずるものと定めたことに始まる。これを受けて、まず、2015年6月に公職選挙法が改正され、国政選挙における選挙権年齢が20歳以上から18歳以上に引き下げられた。また、民法については、既に2009年10月に、法制審議会が、成年年齢を18歳に引き下げることが適当であるとする答申を出していたが、反対論も根強かったために直ちには実現せず、その後、紆余曲折を経て、2018年6月に、その答申に沿った改正法が成立し、2022年4月1日から施行されることになっている。

このように、年齢引下げの議論は、公職選挙法や民法が先行するかたちで始まったわけであるが、上記の公職選挙法の改正の際の附則において、検討対象法令として、民法とならんで少年法が明示されたことにより、少年法も本格的な検討の俎上に載せられることと

なった。そして、それから3か月後の2015年9月という早い段階で、自民党の成年年齢に関する特命委員会が、「民法を始めとする各種法律において、我が国における『大人』と『子供』の範囲を画する基準となる年齢が満18歳に引き下げられることを踏まえ、国法上の統一性や分かりやすさといった観点から、少年法の適用対象年齢についても、満18歳未満に引き下げることが適当である」とする提言を行った。ただし、そこでは、同時に、「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は、満18歳以上満20歳未満の者に対する少年法の保護処分の果たしている機能にはなお大きなものがあることから、この年齢層を含む若年者のうち要保護性が認められる者に対しては保護処分に相当する措置の適用ができるような制度の在り方を検討すべきである」ともされていた²⁾。

このように、本提言は、少年法の適用対象年齢を単純に18歳未満に引き下げるというものではなく、これまで少年法が果たしてきた刑事政策上の役割を評価したうえで、その長所である部分を、18歳・19歳の者を含めた若年者にも拡大して適用すべきという方向性を示すものであった。この提言に先立つ2015年2月には、川崎市で中学1年生の男子生徒が少年3名によって殺害されるという事件が起きており、それを受けて、一部のマスメディアにおいて少年犯罪の厳罰化の論調が見られたほか、ネット上では少年法は不要であるといった極端な意見も少なからず示されていたことを考えると、同提言はかなり抑制された内容のものであるといえる。ただし、この段階で、自民党の委員会が、少年法の適用対象年齢を引き下げべきとする提言を行ったことは、その後の議論を事実上拘束する効果をもったことは否定できないと思われる。

提言は、以上の内容に加えて、法務省に対して、若年者に関する刑事政策の在り方につ

1) 本庄武「新たな処分に関する『別案』の検討——『少年法適用年齢引下げ・総批判』補遺」季刊刑事弁論103号96頁、101頁(2020)。

2) 自由民主党政務調査会「成年年齢に関する提言」2頁(平成27年9月17日)。

いて全般的に見直すことも視野に入れて、刑事政策上必要な措置を講ずるための法制的検討を行うことも求めていた。これを受けて、2015年11月に、法務省内に「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」が設置された。

同勉強会においては、この問題は、刑事司法全般において成長過程にある若年者をいかに取り扱うべきかという大きな問題に関わるものであるという認識のもと、少年法の適用対象年齢の引下げの当否だけでなく、18歳・19歳の者を含む若年者に対する処分や処遇の在り方が広く検討された。このうち、少年法の適用対象年齢の引下げについては、勉強会の一環として行われた多方面の関係者からのヒアリングにおいても賛成と反対双方の意見が出されたこともあり、2016年12月に公表された取りまとめ報告書³⁾においては、両論を併記するにとどめ、それ以外の、若年者に対する様々な刑事政策的措置について提言を行うかたちがとられている。

報告書の公表を受けて、法務大臣から、法制審議会に対して、①少年法における「少年」の年齢を18歳未満とすること、及び②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について意見を求める諮問がなされ、2017年3月から、法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会において審議が開始された。部会では、①の少年法の適用対象年齢の引下げの当否は、仮にそれを引き下げるとした場合に、18歳・19歳の者に対してその改善更生と再犯防止のためにどのような措置をとるべきなのか、あるいは、とりうるのかという点と密接に結びついているという認識から、まずは、②に関わる制度・施策の検討を先行させ、その結果を踏まえて、少年法の適用対象年齢の引下げについて検討するという順序で議論がなされた。

その後の部会の審議においては、引下げ問題については、意見の対立が激しく議論が平行線を辿ったままの状態が続いた一方で、そ

他の制度・施策については、2019年12月に、「検討のための素案（改訂版）」が作成され、細かい点ではなお異論はあったものの、概ね意見がまとまった。それを基にさらに議論を重ねたうえで作成された要綱（骨子）について、前述のとおり、2020年9月に、部会としてそれを採決するに至ったのである。

以上の経緯からわかるように、今回の改正論は、これまでの改正とは異なり、実務における内在的な要請から生じたものではなく、外部的な要因に基づくものである。加えて、その外部的要因も、例えば厳罰化や被害者保護の要請といった実質を伴ったものではなく、他の法律における対象年齢の引下げという、それ自体としては形式的な内容であった。そのため、引下げの必要性がいわば理論上のものにならざるをえず、そのことが、部会の審議が長期化したうえに、後述するとおり、最終的な取りまとめにおいて、少年法の適用対象年齢の引下げについては結論を示さないかたちとなった主たる要因であると考えられる。

Ⅲ. 法制審議会少年法・刑事法部会における議論の状況

1 少年法の適用対象年齢の引下げの当否

(1) 共通認識

少年法の適用対象年齢の引下げの当否を議論する前提として、これまで、18歳・19歳の年長少年を含めて、少年法のもとの手続及び保護処分に付された者に対する処遇が、非行少年の改善教育と再犯の防止のために有効に機能してきたということについては、部会のメンバーの間で意見の一致があった。それゆえ、年齢の引下げに賛成する見解も、18歳・19歳の者に少年法を適用することに実質的な不都合があるから、それらの者を適用対象から外すべきだと主張していたわけではない。引下げ賛成論の主たる根拠とされたの

3) 若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会『若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会』取りまとめ報告書（平成28年12月）。

は、公職選挙法や民法において、選挙権年齢や成年年齢が18歳に引き下げられたことである。

ここを捉えて、引下げ反対論からは、引下げには立法事実が存在しないという批判がなされたが、これに対し、賛成論からは、他の法律の改正がなされたことがいわば理論面での立法事実であるという反論があった。要は、何をもって立法事実というかについての見解の相違にほかならないから、この点は引下げの当否を検討するうえでは決め手にはならないであろう。

(2) 引下げ賛成論と反対論の対立点⁴⁾

a 他の法律との関係

前述のとおり、引下げ賛成論の最大の論拠は、公職選挙法や民法において、選挙権年齢や成年年齢が18歳に引き下げられたことである。もっとも、そのことがどのような意味で引下げの根拠となるのかについては、種々の考え方がありうるが、自民党の特命委員会の提言では、一般的な法律において「大人」として取り扱われることになる年齢は一致するほうが国民にとってわかりやすいという指摘がなされていた。また、区切りとなる年齢を18歳で統一することが、18歳に達した者に対して大人としての自覚を促すという観点から適切であるという意見もある。

しかし、人の成長発達過程は、生物学的にも社会的にも連続的なものであるから、年齢による線引きは、特定の目的に基づく政策的な判断にほかならない。そうである以上、何歳を年齢の区切りとするかは、それぞれの法律ないし制度が、ある年齢に達した者に対して、権利・義務を含めていかなる地位を与えようとするかによって決められるべきものである。それゆえ、少年法の適用対象年齢が、公職選挙法の選挙権年齢や民法の成年年齢と当然に連動しなければならないというものではない。ただし、その一方で、それぞれの制

度において、一定の年齢に達した者とそうでない者について異なる取扱いをする根拠に共通性がある場合には、その間の整合性をとることが求められる。他の法律との関係は、こうした観点から検討されるべき問題である。つまり、少年法は、少年が未成熟で可塑性に富むことを根拠に、犯罪を行った場合に、成人とは異なる手続により、異なる目的の処分を行うものであり、この根拠との関係で、他の法律の改正が意味を持つものなのかを、個別に検討する必要があるのである。

(a) 公職選挙法の改正との関係

引下げ賛成論の中には、18歳以上の者が選挙権を付与され、国家の維持形成について責任を有するものとして扱われることになったにもかかわらず、他方では、それらの者を判断力が未熟で国家が健全育成に責任を持つべきものとして扱うのは整合性を欠くとして、この点を年齢引下げの根拠とする見解もある。しかし、公職選挙法において選挙権年齢が20歳以上から18歳以上に引き下げられた理由としては、若い世代がより早く選挙権を持つことで、社会の担い手であるという意識を持つことになり、それによって、主体的に政治に関わる若者を増やすといった点が挙げられている⁵⁾。選挙権年齢引下げの趣旨がこのようなものであるとすると、それは、少年法上、18歳・19歳の者を少年として扱うことと両立するものであるから、選挙権を持つことと少年法による保護の対象とすることが整合しないとはいえないであろう。それゆえ、選挙権年齢が引き下げられたことは、少年法の適用対象年齢の引下げと当然にはつながってこないと考えられる。

もっとも、これとは別に、選挙権年齢が引き下げられたことによって生じる実質的な問題を回避するために、少年法の適用対象年齢を引き下げるべきだとする意見もある。すなわち、18歳・19歳の者に選挙権が付与され、

4) 部会における引下げ賛成論と反対論からの、それぞれの論点についての意見は、法制審議会少年法・刑事法(少年年齢・犯罪者処遇関係)部会「参考資料 部会第8回会議から第23回会議までの意見要旨(年齢関係)」(令和2年2月12日)にまとめられている。以下では、これを個別に引用することはせず、それぞれの意見に対応する内容をより詳細に述べた文献等がある場合に、それを引用するかたちにする。

5) 天池恭子「選挙権年齢の18歳以上への引下げ——公職選挙法等の一部を改正する法律の成立——」立法と調査369号3頁、6頁(2015)。

これに対応して選挙運動の自由も認められたのであるが、少年法の適用対象年齢が維持された場合、これらの者が選挙犯罪に及んでも、原則として保護処分が付されて刑事責任を問われず、その結果、公民権停止や連座制の適用もないという状態が続くことになる。つまり、選挙の公正を図るための担保が不十分となりかねないという問題が解消されないままになるのであり、それは不相当ではないのかというのである。

少年法の適用対象年齢を引き下げない場合には、こうした問題が残ることは確かである。しかし、その対象となる事件が限られているうえに、現行法のもとでも、18歳・19歳の者が一定の選挙犯罪を行った場合において、その罪質が選挙の公正の確保に重大な支障を及ぼすと認められるときには、逆送決定をしなければならないとする⁶⁾などの対応がなされているから、この点は、それほど大きな意味合いを持つものではないと考えられる。

(b) 民法の改正との関係

・問題の所在

前述のとおり、他の法律との関係は、共通の根拠を有する法制度間の整合性を保つという観点から検討することが必要である。この観点から問題となるのは、民法の成年年齢が18歳に引き下げられたこととの関係であり、この点をどう考えるかが、部会における引下げ賛成論と反対論の最大の対立点であった。

すなわち、少年法は、少年が未成熟で可塑性に富むことを根拠に、その改善教育を図るという観点から、保護原理（バターナリズム）に基づく国による後見的な介入を認めている⁷⁾。他方、民法においても、未成年者は親の監護権に服するものとされており、その点で、少年と未成年者の地位には共通性がある。それゆえ、少年法の適用対象年齢を決定するにあたっては、民法の成年年齢が18歳に引き下げられたことをどのように考えるか

が問題になってくるのである。具体的には、民法上成年となり、親の監護権に服さなくなった18歳・19歳の者を、少年法上は「少年」として扱い、保護処分の対象とすることができるのかが、少年法における介入原理が保護原理であることとの関係で問題となる。

・引下げ賛成論の内容

少年法では、犯罪行為を行っていないとしても、少年に真犯事由と真犯性が認められれば、少年院送致を含む保護処分が付することができるが、また、犯罪少年について、その要保護性が認められるかぎり、犯した罪に見合った責任を超える保護処分が付することができるという理解されている。このように、犯罪行為に対応する責任を超えた権利・自由の制約が正当化される根拠については、少年は、自律的な判断能力が不十分であることから、本人の健全育成のために、国家が後見的に介入し、本人の自由を制約することも許されるとする保護原理による説明がなされてきた。

他方、民法では、未成年の子の監護・教育は一義的に親権者に委ねられており（民820条）、親権者には、未成年の子の人格形成・健全育成の全般にわたる発達を期し、保護を図る観点から、居所指定権、懲戒権、職業許可権、未成年者の法律行為に係る同意・取消権等の広範な権限が認められている。こうした親権の作用は、未成年の子の側から見れば、権利・自由に対する制約になるが、そのような制約も、自律的な判断能力が十分でない者の保護のため、それに最もふさわしいと考えられる者に認められた権限の行使として正当化される。そして、少年法がその目的として定めている「少年の健全な育成」、すなわち、少年が非行に及ばないようにすることも、民法上親権者が行うべき監護・教育の重要な内実であると考えられる。

少年法の保護原理の根拠を何に求めるかについては争いがあるが、現行少年法の制定経緯などから、それを国親（パレンス・パトリ

6) 公職選挙法等の一部を改正する法律（平成27年6月19日法律第43号）附則第5条第1項。

7) 少年法における介入の正当化根拠を侵害原理のみに求める見解もあるが（佐伯仁志「少年法の理念——保護処分と責任——」猪瀬慎一郎ほか編『少年法の新たな展開——理論、手続、処遇』35頁、41頁（有斐閣、2001））、真犯制度の存在を説明できず、立法論としてはともかく、それを現行少年法の解釈として採用することは困難であろう。

エ) 思想によって説明する見解も有力である。この考え方によれば、未成年者（少年）に対しては親権者による監護・教育がなされることを前提に、未成年者が非行に及んだことは親権者による監護・教育が全うされていないことの一個の徴表であるといえるので、少年法は、そのような場合に、罪を犯した未成年者の健全な育成を期して、国家が補充的・後見的に介入し、未成年者を保護処分につすることとして理解されることになる。つまり、少年法における保護処分は、少年が親権者の監護・教育権に服する存在であることを基本的な前提とし、そのような者に対して補充的・後見的に国家が介入するものであると考えるわけである。このような理解によれば、民法の改正により18歳・19歳の者が親権に服さないこととされた以上は、これらの者に対して、国家が少年法の保護原理に基づき保護処分を行うことは正当化できないことになる。

他方で、少年法における保護原理の根拠としては、国が親に代わって非行少年の監護・教育を行うということではなく、端的に、未成熟な少年の健全な成長という少年本人の利益を図るために、国が後見的な介入をすることを認めたものだとする考え方もありうる。この考え方に立つ場合、何歳までの者について未成熟であるとして国家の後見的な介入を認めるかは、一義的に定まるものではなく、政策的な判断になる。そして、少年の健全な成長を図るために後見的な介入を行う要請は、少年法の領域に限らず、他の法領域にも妥当するため、その政策的な判断には法制度全体を通じた整合性が求められるが、この意味での後見的な介入を認めるかどうかの判断にあたってその基本をなすのは、人の基本的な地位や権利・義務を定めた民法の領域であると考えられる。今般の民法改正において、立法者は、成年年齢を20歳から18歳に引き下げ、18歳・19歳の者については、親権に服させる必要がないものとしてその対象から外し、自律的な判断能力を有する者と位置付

ける政策的判断を行った。そうだとすると、そのような位置付けがなされた18歳・19歳の者について、一般的に、少年法の保護原理に基づき、健全な育成を図るためという理由で、国家による直接的な権力行使として、権利・自由の制約を伴う保護処分につすることができるとするのは、法制度全体としての整合性という観点から疑問があることになる。

・引下げ反対論からの批判

以上が、民法の成年年齢の引下げと対応させて、少年法の適用対象年齢の引下げを根拠づける見解であるが、この見解に対しては、様々な観点から反論と批判がなされている。

第一は、民法の成年年齢引下げの趣旨からの反論である。すなわち、そもそも、民法の成年年齢引下げの趣旨は、18歳・19歳の者が成熟した大人として自律的な判断ができるようになったことによるものではなく、将来の国造りを担っていく若者に、早く社会に参加して社会の構成員としての役割を果たしてもらおうというものであって、その意味で、18歳・19歳の者は、未成熟でいまだ成長過程にあることが前提とされているというのである⁸⁾。

しかし、法制度全体としての整合性の観点から問題とすべきなのは、成年年齢を引き下げるにあたっての事実認識がどのようなものであったかではなく、成年年齢の引下げの結果、18歳・19歳の者が法的にどのようなものとして位置付けられたのかという点である。この観点からは、成年年齢の引下げにより、18歳・19歳の者は、単独で有効な法律行為をすることが認められ、親権者の監護教育権からも何らの留保なく完全に離脱することとされた以上、法的地位としては、20歳以上の者と全く同様に、一般的に自律的な判断能力を有するものと位置付けられたと見るほかないと思われる。

第二に、成年後見制度がそうであるように、民法上の成年者に対しても、本人の利益を図るために国家が後見的に介入し、その権

8) 日本弁護士連合会「少年法における『少年』の年齢を18歳未満とすることに反対する意見書」6頁（2018年11月21日）。

利や自由を制限することはありうるから、民法上の成年である18歳・19歳の者に対して、少年法により保護原理に基づく後見的な介入をすることも許容されるはずだという反論がある。

確かに、成年後見制度や、精神保健福祉法上の措置入院制度などがそうであるように、民法上の成年者に対しても、本人の利益を図るために国が後見的に介入することはありうる。しかし、これらの制度が対象としているのは、いずれも、個別の事例において本人の意思決定能力が不十分であると評価される場合であり、それゆえにこそ、本人の意思に関わりなく後見的な介入をすることが正当化されるのである。これに対し、犯罪を行った18歳・19歳の者が一般的に意思決定能力を欠くということではできないから、上記のような制度があることは、民法上の成年者となった18歳・19歳の者を一律に少年法の対象とする根拠とはならない。

これに対しては、上記の制度の存在とは別に、民法の成年年齢が引き下げられた後も、20歳未満の者による飲酒・喫煙や、競輪・競馬等の公営ギャンブルの禁止が維持されたことを捉えて、これらは、20歳未満の者は未成熟であるがゆえに、パターンリズムに基づき、本人の利益のために一般的にその自由を制約するものにほかならず、そうであれば、同様に、18歳・19歳の者を少年法の適用対象として残し、後見的な介入を行うこともできるはずだとする意見もある。

しかし、まず、飲酒・喫煙についていえば、現在、20歳未満の者について飲酒・喫煙を禁止している趣旨は、それらの者が自律的な判断能力を有するか否かとは関わりなく、身体面において発達途上であることから、健康被害を防止するために、国家が後見的に介入するというものである。とりわけ飲酒の禁止に関しては、この根拠の妥当性自体について異論もありえようが、いずれにしても、それは対象者の精神的な成熟度とは別の観点からの規制であるから、18歳・19歳の者の飲酒・喫煙の禁止が維持されたことは、制度として

その年齢の者が未成熟であることを示したものとはいえない。それゆえ、その禁止は、民法の成年年齢が引き下げられ、18歳・19歳の者が一般的に自律的な判断能力を有する者と法的に位置付けられたことと両立するものである。

他方で、公営ギャンブルの禁止については、飲酒・喫煙と異なり、財産に関わるものであるので、上記のような説明はできない。ただ、国会での議論を見ると、禁止年齢を維持した理由として、ギャンブルには射幸心を醸成、助長するという弊害があるため、それを禁止することにより青少年を保護することとならんで、学校関係者からの反対が根強く存在することが指摘されている⁹⁾。これは、18歳になれば公営ギャンブルが許されるということになると、高校生も馬券等を買うことができることになり、それは教育上望ましくないという趣旨であると思われる。2005年に競馬法が改正されるまで、20歳になっても学生は馬券を買うことができなかったが、それと同じような考え方であろう。元々、ギャンブルは刑法上賭博罪として処罰されるものであり、公営ギャンブルはそれを例外的に正当化するものであるから、上記のような理由でそれを行いうる年齢を制限することも許されると思われる。

第三に、現行の少年法においても、婚姻による成年擬制（改正前の民753条）がなされた者にも少年法が適用されることや、少年院への収容継続（少院138条・139条）のように、民法上成年となった者に対して保護処分が課される場合があることから、民法上の成年年齢と少年法の成人年齢を一致させる必要性はないという指摘もなされている。

このうち、前者の婚姻による成年擬制は、夫婦の一体としての活動が婚姻当事者以外の者に阻害されて法的関係の混乱が生じるのを回避するという、本人の成熟度とは別個の観点から認められた例外であり、それによって、少年法が適用される実質的根拠が失われることにはならない。それゆえ、成年擬制がなされた者に対して少年法を適用しても、そ

9) 第196国会参議院法務委員会会議録第14号29-30頁〔小野瀬厚参考人答弁〕（平成30年6月5日）。

ここに何ら矛盾はない。

問題は、後者の少年院への収容継続であるが、保護処分は、単なる不利益処分ではなく、本人の利益を図ることをも目的とするものであるから、それを成人に課すことが論理的に認められないというものではない。そのことを前提に、少年法は、保護処分の開始時点で少年であった者が成人になった場合にそこで保護処分が打ち切られるということになると、その効果が阻害され、保護処分に付した意味が失われてしまう可能性があるため、例外的に、成人になった後にも保護処分の継続を認めたものと理解できる。この趣旨は、保護観察期間が2年に満たない場合には、成人になっても保護観察が継続できるとされていること（更生66条）にも、同様に妥当する。また、虞犯通告（更生68条）や施設送致申請（少26条の4）は、その時点で成人に達した者に対しても行うことができるが、これらの制度は実質的には保護処分の事後の変更という側面を有するものであることから、それについても同様の説明が可能であろう。いずれにしても、これらの措置は、少年の段階で保護処分が開始された事案において、上記のような根拠から認められる例外であって、これをもって、民法上の成年者を一般的に保護原理に基づく処分の対象とすることが正当化できるものではない¹⁰⁾。

最後に、民法の成年年齢と少年法の成人年齢が一致する必要はない根拠として、旧少年法における成人年齢は18歳であったのに対し、民法の成年年齢は20歳であって一致していなかったという点が挙げられることもある。確かに、それはそのとおりであるが、当時は成人年齢が民法の成年年齢を下回っており、今回のように、民法上の成年年齢を少年法の「少年」の上限年齢が上回ることが法制度として許容されるかという問題は生じていなかった。それゆえ、旧少年法下の成人年齢

と民法の成年年齢の関係は、今回の検討にあたって直接の参考となるものではない。

以上のとおり、民法の成年年齢が引き下げられたことから少年法の適用対象年齢の引下げを根拠づける見解に対してなされている批判については、いずれも回答が可能であると思われるが、その点において、少年法の成人年齢が民法の成年年齢を上回ることが理論的におよそ許容されないかといえ、必ずしもそうではないであろう。引下げ反対論が述べるように¹¹⁾、同じく対象者の保護といっても、民法と少年法では保護の目的が異なることから、保護の対象とする年齢を独立に考えるという見解も理論的には成り立ちうる。

ただし、こうした見解に立つ場合、犯罪を行なった者について、その未成熟さを根拠に、本人の利益を図るためであるとして、その意思に反した権利や自由の制約を行うことができるのは何歳までなのかということは、立法者の判断に全面的に委ねられることになり、制度的な歯止めが効かなくなる。例えば、引下げ反対論が述べるように、脳の発達が20歳代半ばまで続くということを根拠にすれば、25歳の者を少年法の対象とし、虞犯で少年院に送致するという制度もありうるようになるが、はたしてそれが妥当なのかは疑問がある。

さらにいえば、この見解は、民法上自律的な意思決定ができると法的に位置付けられた成年者であっても、刑事法的な観点から見て意思決定能力が十分でない認められる者が犯罪を行った場合には、その利益を図るためであれば、その責任を超える権利・自由の制約ができることを認める考え方にほかならない。そうすると、その対象は、若年者にとどまらず、例えば、障害者、高齢者、薬物依存者などにも広がっていく可能性があり、それは、本人の利益を図るという名目での、際限のない国家の介入をもたらす危険がある。こ

10) 児童福祉法において、民法の改正後も、18歳以上の者について、その意思に反して施設への在所を継続したり施設に入所させたりすることができること（児福31条2項、4項）についても、これと同様の説明が可能であろう。つまり、これらも、18歳未満の段階で既に児童福祉法上の措置がなされている者について措置を継続するものであり、個別の事案に応じた例外的な措置を認めるものであって、一般的に18歳・19歳の者について意思に反した措置が実施できるというものではない。

11) 葛野尋之「少年法適用年齢引下げ提案批判」法時91巻12号79頁、82頁（2019）。

のように、少年法の成人年齢と民法の成年年齢を一致させるべきかどうかという問題は、この場面だけにとどまるものではなく、その背後にはより大きな問題が潜んでいることを意識する必要がある。

(c) 裁判員法との関係

裁判員法では、衆議院議員の選挙権を有する者が裁判員となる資格があるとされているが（裁判員13条）、それをそのまま当てはめると、18歳・19歳の者は、少年法が適用されることにより原則として刑事裁判において裁かれることはないにもかかわらず、他方で刑事裁判において他人を裁くことができるという状況が生じることになる。それは制度として不均衡であるという理由から、現在は、当分の間、18歳・19歳の者に裁判員となる資格はあることとしつつ、その就職を禁止するというかたちでとられている¹²⁾。そこで、引下げに賛成する見解からは、18歳・19歳の者を少年法の適用対象から外すことにより、この状態を解消すべきとの主張がなされている。

これに対し、引下げ反対論からは、裁判員となる資格と選挙権を連動させること自体を見直すべきだとする意見が出されている。確かに、問題の本質はこの点にあり、現在の枠組みを所与の前提として、それとの整合性をとるために少年法の適用対象年齢を引き下げるべきだというのは、突き詰めれば、選挙権年齢が引き下げられたことにあわせて少年法の適用対象年齢を引き下げるべきだという主張にほかならない。この点をどう考えるべきかについては、前述したとおりである。

b 被害者を含む国民の理解と納得

各種の世論調査では、引下げに賛成する意見が多数という結果が出ており、また、いくつかの被害者団体からも、引下げに賛成する意見が示されている。もっとも、これに対しては、一般の国民は、少年犯罪が増加しているとか、少年法が適用されることにより甘い処分がなされているというイメージから引下

げに賛成している場合が多いが、実際には、近年、少年犯罪は減少しており、また、今回の改正で直接に影響を受ける軽微な犯罪を行った少年については、少年法が適用されないことによりむしろ処分が軽くなるという逆の結果になるのであり、その意味で、世論調査の結果は、正確な事実認識に基づくものではないという指摘がなされている。確かに、この指摘が妥当する面があることは否定できないが、これに対しては、引下げに賛成する意見の背景には、18歳・19歳の者が、選挙権を持ち、民法上も成年として扱われるのに、罪を犯した場合に限って少年として扱われることへの違和感があるという意見もある。

いずれにしても、こうした世論調査の結果や被害者団体の意見を、法改正の議論においてそのまま考慮することは難しい。仮にそれを考慮するとしても、18歳・19歳の者を成人と全く同様に扱うということではなく、より具体的に、成人と同様に扱うことに合理性のある項目を切り出していく方向で考えるべきであると思われる。

c 18歳・19歳の者の成熟度

引下げ反対論からは、若年者の成熟度が以前よりも低くなっていることや、脳科学の知見として、行動を制御する能力をつかさどる脳の部位の発達が20歳代半ばくらいまで続くことが明らかになっていることを根拠に、それにもかかわらず、少年法の適用対象年齢を引き下げ、保護の対象となる年齢層を現在よりも縮小するのは、科学的な知見を無視するものであって正当化できないとする批判がなされている¹³⁾。

しかし、上記の知見を前提とするとしても、現行法は、14歳以上の者には成人と同様に刑事責任を問えるとしているわけであるから、そのうえで、どの年齢層までを少年法の対象とするかは政策的に決められるべき問題である。したがって、上記の知見をもって、18歳・19歳の者を少年として扱うこと

12) 公職選挙法等の一部を改正する法律（平成27年6月19日法律第43号）附則第10条第1項。

13) 山崎俊恵「少年法適用年齢引下げと脳科学」葛野尋之ほか編著『少年法適用年齢引下げ・総批判』57頁以下（現代人文社、2020）。

が求められるとまでいうことはできないであろう。

d 年齢引下げによって生じる刑事政策的懸念への対応

18歳・19歳の者が単純に少年法の適用対象から外れることになった場合、一律に少年法上の手続や処分が適用されず、既存の刑事手続において処理がなされることになるため、その改善更生のための十分な措置がとれなくなる可能性がある。とりわけ、成人であれば起訴猶予や罰金で済んでしまうような、比較的軽微な犯罪を行った者、及び虞犯に当たる行為を行った者についてそれが妥当する。

この懸念に対処するため、仮に少年法の適用対象年齢を引き下げるのであれば、18歳・19歳の者、あるいはその年齢の者を含む若年成人について、現在行われている刑事手続上の措置及び刑事処分とは異なる何らかの措置を考える必要があるということは、諮問自体が前提としていたものであった。そこで、部会では、引下げの可否の議論に先立って、そのための議論が行われた。

もっとも、そうした新たな刑事政策的措置を考えると、それは成人に対する措置であるから、保護原理は適用できず、その処分には責任主義による制約がかかる。それゆえ、対象者の改善更生のために必要かつ有効であるとしても、行為責任を超える処分を課すことはできない。前述した自民党の特命委員会の提言では、18歳・19歳の者を少年法の適用対象から外したうえで、この年齢層を含む若年者に対し少年法上の保護処分に相当する措置が適用できる制度の在り方を検討すべきとされていたが、それが、文字通りに、現在の保護処分と同様の処分を、少年法の適用対象外とされた18歳・19歳の者に課すことを想定したものであるとすれば、その実現は原理的に困難である。しかし、そうすると、特に比較的軽微な犯罪を行った18歳・19歳の者については、その要保護性に対応した処分を行うことができない事例が生じるのは避けがたいことになる。そこを捉えて、部会では、少年法の適用対象年齢を引き下げた場合に生じる刑事政策的懸念を完全に解消

するような制度を設けることはできないから、引下げはすべきでないという意見が主張された。

部会での議論が、新たな刑事政策的措置を考えたいうえで、それを踏まえて、少年法の適用対象年齢の引下げの可否について検討するという順序で行われたことから、上記のような意見が出てくるのも理解できないわけではない。しかし、そもそも、部会での議論は、少年法上の保護処分と同じ効果を有する措置ができなければ引下げができないことを前提になされたわけではなく、引下げがなされた場合に成人として扱われることになる18歳・19歳の者も含めて、その改善更生と再犯防止という観点からどのような制度改正や運用の改善が必要なのかをまず検討してみるという趣旨でなされたものであった。そもそも、18歳・19歳の者を少年法の適用対象から外しておいて、それらの者に少年法上の保護処分と全く同じ内容を持った処分をすることができるはずがない。それゆえ、そのことを前提に、どのような措置が可能であり、また望ましいのかを考えていく必要がある。そこで、次に、その点に関する部会での議論を見ることにする。

2 適用対象年齢を引き下げた場合の措置——新たな処分の創設

(1) 措置・施策全体の概要

部会では、18歳・19歳の者が少年法の適用対象から外れ、刑事手続で扱われることになることにより、これまでのような処遇が受けられなくなるという問題に対処するため、刑事手続において対象者の改善更生と再犯防止に資するように制度、運用を改善するという前提で、様々な措置が検討された。その中には、年齢を問わず適用されるものと、18歳・19歳の者あるいはそれを含む若年者を対象としたものがある。後者の中でも、18歳・19歳の者が少年法の適用対象から外れることに直接に対応して、18歳・19歳の者だけを対象とした措置として考えられたのが「新たな処分」である。

(2) 新たな処分¹⁴⁾

a 当初案

(a) 基本的枠組み

当初の案¹⁵⁾は、罪を犯した18歳・19歳の者のうち、起訴猶予となった者を対象として、そのすべてを家庭裁判所に送致し、家庭裁判所が、新たな処分に付すか、それとも審判不開始・不処分とするかを決定するというものであった。その際、少年法におけるのと同様の調査、鑑別が行われるほか、審判も少年審判と同様の形式とされており、手続に関しては、少年法と同様のものとなることが想定されていた。

この枠組みは、少年法の適用対象年齢が18歳未満に引き下げられ、18歳・19歳の者が成人として扱われる以上は、それらの者が犯罪を行った場合には、20歳以上の者と同様に、刑事処分を科すのが原則であるという考え方を前提としている。そのうえで、18歳・19歳の者がこれまで少年法のもとで受けていた手厚い処遇を受けられなくなることによって生じる問題をできる限り少なくするため、対象者の改善更生をより図ることができるような制度を構築するという観点から、刑事処分の内容と執行方法を改革するとともに、刑事処分を受けることがないため、そこからこぼれ落ちてしまう起訴猶予者については、新たな処分を創設し、その対象とするというかたちにしたのである。

(b) 処分の法的性格と内容

新たな処分は、少年法が適用されない成人に対する処分であるから、それを保護原理によって根拠づけることはできず、その正当化は、法益を侵害したことを介入の根拠とする

侵害原理によることになる。それゆえに、まず、新たな処分は、保護処分とはその正当化根拠を異にする異質な処分である。そして、侵害原理が根拠とされる以上、その対象となるのは、犯罪を行った者のみであって、真犯は対象とならない。また、責任主義が適用されるから、その処分は行為責任の範囲内のみ課するという限界があることになる。この意味で、新たな処分は、行為者に対する非難を前提とした制裁であって、その点では刑罰と共通した性格を持っている。しかし、他方で、新たな処分を創設するそもそもの目的からして、それは、応報¹⁶⁾ではなく対象者の改善更生を目的とする点で、刑罰とは異なる¹⁷⁾。対象者の改善更生を目的とすることから、新たな処分は、対象者の要保護性に依拠して、その改善更生に必要な範囲で課すものとされ、この点では保護処分と共通する面がある。

(c) 新たな処分に対する批判

新たな処分に対しては、様々な批判がなされた。第一に、原理的な批判として、それが対象者の要保護性に依拠して課されるという点を捉えて、その実質は保安処分であるという批判があった。しかし、保安処分というのは、対象者が将来犯罪を行う危険性を根拠に科される処分であり、それに対して、新たな処分の根拠は、対象者が犯罪を行ったことであって、将来犯罪を行う危険性ではないから、それを保安処分だとするのは、全く的を射ていない指摘である。新たな処分が対象者の要保護性に依拠して課されることは、新たな処分の目的からくる制約なのであって、要保護性の一内容をなす犯罪的危険性が処分の正

14) 部会における「新たな処分」に関する意見は、法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会「参考資料 部会第8回会議から第23回会議までの意見要旨（制度・施策関係）」22頁以下（令和2年2月12日）及び法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会「参考資料 部会第21回会議から第24回会議までの意見要旨（『別案』関係）」（令和2年2月12日）にまとめられている。以下では、これを個別に引用することはせず、それぞれの意見に対応する内容をより詳細に述べた文献等がある場合に、それを引用するかたちにする。

15) 法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会「配布資料21 検討のための素案」24頁以下（平成30年11月28日）。

16) 部会では、応報とは、犯罪行為に対する否定的評価を示すために不利益を課するという意味で用いられていた。

17) 刑罰の目的・正当化理由については争いがあるが、部会では、通説とされる相対的応報刑論を前提に議論が進められた。

当化根拠とされているわけではない。

第二に、その手続について、調査と審判双方の在り方に対する批判がなされた。まず調査については、18歳・19歳の者は成人であって、少年法の健全育成という目的が妥当しないから、犯罪事実を認定する前の段階で、プライバシーに深く立ち入る調査をしたり、一種の処遇を行ったりすることは許されないという指摘がなされた¹⁸⁾。しかし、健全育成とは、少年を改善教育し、再非行を行わないようにするという意味だと理解すれば、それは、新たな処分の目的である、対象者の改善更生、再犯防止と本質的な違いはない。そうだとすれば、新たな処分を課すかどうかを決定するための手続においても、現行の少年保護手続におけるのと同様な調査ができるはずである。

これに対しては、少年保護手続における調査は、少年の利益のために行うものであり、その点で、新たな処分のための調査とは差異があるとする意見もある。しかし、調査の結果として言い渡されることになる保護処分も不利益性を有することは異論のないところである。そして、裁判所による有罪認定前に調査を行うことが問題とされるのはなぜかといえば、それは、犯罪を行ってもいないのに、プライバシーに深く関わる事項を詳細に調査するということになる、対象者に対して不必要かつ重大な権利侵害をもたらすことになるからである。そうだとすれば、少年保護手続においても、最終的に非行事実が認定できなければ、保護処分も、その前の、保護処分に付すか否かを判断するための調査も、結局根拠を欠いたものとなるから、少年の利益にはなりようがなく、少年にとっては不利益性しかない。つまり、保護処分が少年の利益を図るためのものであり、調査が少年を保護処

分に付すかどうかを決定するために行われるということは、そもそも、現在の少年保護手続における調査を正当化する理由にはならないのである。そうであれば、少年の利益を図るためのものではない新たな処分の手続においても、同様の調査が行いうるようになる。

次に、審判については、18歳・19歳の者に対する処分が保護原理によって基礎づけられず、その意味で対象者の利益を図ることを目的とするものでないとするれば、それを課す手続が、非公開で、起訴状一本主義が採用されず、伝聞法則も適用されないというのは、適正手続に反するとする指摘がなされた¹⁹⁾。

しかし、まず、非公開の点については、判例上、不利益処分を科す手続であれば当然に公開を要するとされているわけではない²⁰⁾。そのうえで、いかなる場合に公開を要する訴訟手続（憲法82条の「裁判」）に抛らねばならないのかについては、刑事の領域においては、「刑罰権の存否ならびに範囲を定める手続」がそれに該当すると解されている²¹⁾。それによれば、新たな処分は刑罰とは異なるものであるから、それを課す手続は必ずしも公開を必要としないといえよう。

また、起訴状一本主義や伝聞法則については、上記の見解は、起訴状一本主義は憲法37条1項の「公平な裁判所の裁判」に、伝聞法則は憲法37条2項の証人審問権の保障に含まれることを前提とするものである。しかし、まず前者に関しては、判例上、憲法37条1項の「公平な裁判所の裁判」とは、構成その他において偏頗なき裁判所の裁判をいうとされており²²⁾、そこでは、刑事手続の内容ではなく、裁判所や裁判官自体の公平さが問題とされている。また、後者については、証人審問権の保障は、自己に不利益な供

18) 淵野貴生「少年法適用年齢下げと適正手続」葛野ほか編著・前掲注13)85頁、90頁。

19) 淵野・前掲注18)89頁。

20) 最大決昭和41・12・27民集20巻10号2279頁（登記の懈怠に対して秩序罰としての過料を科す裁判について、民事上の秩序罰としての過料を科す作用は、国家のいわゆる後見的民事監督の作用であり、もともと純然たる訴訟事件としての性質の認められる刑事制裁を科す作用とは異なるから、公開を要しないとしたもの）。

21) 最大決昭和42・7・5刑集21巻6号764頁（再審を開始するか否かを定める手続は、憲法82条の「裁判の対審及び判決」に含まれないとしたもの）。

22) 最大判昭和23・5・5刑集2巻5号447頁。

述を行った者に対する反対尋問権を保障することによって担保されるのであり、少なくとも判例上は、伝聞法則自体がその保障内容であるとは考えられていない。つまり、起訴状一本主義も伝聞法則も、刑事事件においてさえ、それ自体が憲法上の要請であるとは捉えられていないということであり、そうであれば、新たな処分を課す手続でそれらが採用されていないことをもって適正手続に反するとはいえないであろう。

第三に、新たな処分の有効性について、その対象である起訴猶予となる事件が軽微な事件であることが多いことからすると、新たな処分には行為責任の範囲内という制限がかかるため、ほとんどの事例で施設収容処分はできず、それでは改善更生のための処分として有効性に欠けるとする批判があった。この指摘自体は正しいものであるが、新たな処分が成人を対象とした処分であり、保護原理が妥当しない以上、こうした制約があることは仕方のないことというほかない。

第四に、その対象について、起訴猶予になるような比較的軽微な犯罪を行った場合には、家庭裁判所で手厚い調査が行われ、必要であれば保護観察あるいは施設収容処分に付されるのに対し、それよりも重い犯罪を行い、起訴された者については、本来、より手厚い措置が必要であるにもかかわらず、調査が行われず、また、罰金や単純執行猶予となった場合は保護観察にも付されないため、手続と処分の両面において不均衡であるという批判がなされた。

これはもっともな批判であり、また、第三の批判のように、それ自体は正しくとも、理論上、それに応えることができないというものでもない。そこで、この批判を受け入れるかたちで、新たな処分について別案²³⁾が示されることになった。

b 別案

別案は、従来の案と異なり、対象事件を起訴猶予となった事件に限ることなく、検察官が、18歳・19歳の者によるすべての事件（乙

案）又は一定の重大事件を除く事件（甲案）を、家庭裁判所に送致し、家庭裁判所が、調査を行ったうえで、審判不開始・不処分、新たな処分、検察官送致のいずれかの決定を行うというものである。対象事件が拡大したことに伴い、新たな処分の内容として、従前の案では争いがあった施設収容処分が明示されたほか、従来の案では想定されていなかった、家庭裁判所による検察官送致が終局決定の選択肢に加えられている。

この案は、新たな処分の対象事件・対象者を拡大したわけであるが、それにとどまらず、少年法の適用対象年齢を引き下げた場合の18歳・19歳の者の位置付けという大きな問題についても、これまでとは異なる考え方をとったものといえる。すなわち、前述のとおり、従来の案の基本的な枠組みは、少年法の適用対象年齢が18歳未満に引き下げられ、18歳・19歳の者が成人として扱われる以上は、それらの者が犯罪を行った場合には、20歳以上の者と同様に刑事処分を科すのが原則であること、そして、そこからこぼれ落ちることになる起訴猶予処分となった者については、18歳・19歳という年齢層の特殊性を考慮して、新たな処分の対象とするというものであった。

これに対して、別案において、新たな処分の対象となる事件の範囲を起訴猶予処分がなされた事件よりも広げるということは、犯罪を行った18歳・19歳の者には刑事処分を科すのが原則であるという前提を変えることを意味する。そして、全件を家庭裁判所に送致する乙案はもちろんであるが、一定の重大事件が送致の対象から除外される甲案であっても、20歳以上の者であれば起訴され、刑罰が科されることになる事件が、家庭裁判所に送致され、家庭裁判所において調査、審判を経たうえで処分の選択が行われるという点において、18歳・19歳の者については、20歳以上の者とは大きく異なる取扱いがなされることになる。

他方で、いずれの案においても、18歳・

23) 法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会「配布資料31 検討のための素案〔改訂版〕」18頁以下（令和元年12月25日）。

19歳の者については、それが少年法の適用対象から外れたことにより、虞犯が手続の対象外とされ、また、家庭裁判所による処分についても、行為責任の範囲内という制限が掛かるなどの点で、18歳未満の者とも異なる取扱いを受けることになる。

こういった点から考えると、別案に示された制度の枠組みは、18歳・19歳の者を、刑事司法制度上、20歳以上の者とも、また18歳未満の者とも異なる、それらの中間層ないし中間類型として位置付けるものにほかならないといえよう。つまり、それまでは、少年と成人の二区分という現行少年法が採用する年齢区分を前提として、少年法の適用対象年齢を20歳未満から18歳未満に引き下げるか否か、言い換えれば、18歳・19歳の者を、現行少年法上の少年と成人のいずれとするかという観点から議論が行われてきた。しかしながら、上記のとおり、18歳・19歳の者を20歳以上の者と18歳未満の者の間にある中間層と捉えれば、これらの者を少年とするか成人とするかといった議論をするのではなく、端的に、年齢区分自体を三区分とすることも考えられる。そのうえで、新たな処分の内容や手続については、18歳・19歳が20歳以上とも18歳未満とも異なる年齢区分であることを前提に、20歳以上の者と比較して典型的に未成熟で可塑性に富むという点を踏まえて、その改善更生、再犯防止のためにどのような制度にするのが望ましいのかという観点と、18歳未満の者と違って少年法の適用を受けないことにより、制度設計にあたってどのような制約が生じるのかという観点の双方を考慮して、その在り方を検討すべきであるということになる。そして、このことは、18歳・19歳の者に刑事処分を科す場合に特別な措置を講じるか否か、例えば、不定期刑や、推知報道の禁止を適用するかといった問題についても同様に妥当する。

その後の部会では、このように年齢区分を三区分とするという考え方が、多くの支持を得た。そのうえで、18歳・19歳の者が20歳以上の成人とは異なるものと位置付けられる

という点を捉えて、そうであれば、新たな処分について、侵害原理だけでなく、保護原理もその根拠の一つとして考えることができるのではないかという意見も示された。これは、具体的には、虞犯も対象になるし、また、処分について行為責任の範囲内という制限がかかることはないということの意味する。

しかし、18歳・19歳の者が中間層であるということは、それが18歳未満の者とも異なることを当然の前提としている。そして、18歳・19歳を18歳未満と異なる年齢層として区分する根拠は、民法上の成年年齢が18歳とされたことにあった。そして、それとの整合性から、18歳・19歳の者に対しては保護原理に基づいて処分を課すことはできないと考えられたわけであり、このことは、18歳・19歳を20歳以上の者と異なる年齢層と位置付けたとしても変わるものではない。つまり、上記の見解がいうように、虞犯も対象となり、行為責任による制限もないのであれば、新たな処分は保護処分と何ら変わらないのであって、処分について18歳・19歳の者を18歳未満の者と区別する意味がないのである。それゆえ、上記の見解は成り立たないというほかないと思われる。

c 与党合意

こうした部会での議論と並行するかたちで、この問題について与党間で協議がなされ、以下のような基本的な方針が示された²⁴⁾。

基本的な枠組みは、18歳・19歳の者は、20歳以上の者とも、18歳未満の者とも異なる取扱いをする必要があるという前提のもとで、それを少年法の適用対象としたうえで、その取扱いについて特別の規定を設けるというものである。特別規定としては、以下のようなものが想定されている。

- ①検察官が全件を家庭裁判所に送致し、家庭裁判所が調査のうえ、処分を決定する。
- ②原則逆送制度の対象事件を短期1年以上の懲役又は禁錮に当たる罪の事件に拡大する。

24) 与党・少年法検討PT「少年法のあり方についての与党PT合意（基本的な考え方）」(令和2年7月30日)。

③家庭裁判所の更生・教育のための処分は、犯情を考慮して相当な範囲で行うものとし、虞犯による処分は設けない。

④推知報道の禁止は、逆送されて公判請求された後は、解除される。

ここに示された特別の規定の内容は、別案のうち、より少年法の仕組みに近いかたちをとる乙案に概ね沿ったものとなっているが、18歳・19歳の者も少年法の適用対象として残すことが明言されていることが注目される。

d 要綱（骨子）

部会では、与党合意の存在は事実として認識しつつ、それとは独立に、別案についての議論が重ねられた。その議論を踏まえて、事務当局から、要綱（骨子）案が示され²⁵⁾、これが議決されて、答申案とされることになった。その主な内容は、以下のとおりである。

(a) 少年法の適用対象年齢の引下げ

18歳・19歳の者の基本的な地位については、別案と同様に、18歳・19歳の者は、選挙権及び憲法改正の国民投票権を付与され、民法上も成年として位置付けられるに至った一方で、典型的に未だ十分に成熟しておらず、成長発達途上にあつて可塑性を有する存在であることからすると、刑事司法制度において、18歳未満の者とも20歳以上の者とも異なる取扱いをすべきとされている。そのうえで、少年法の適用対象年齢を引き下げるべきかどうかに関しては、18歳・19歳の者の年齢区分の在り方やその呼称については、国民意識や社会通念等を踏まえたものとするのが求められることに鑑み、今後の立法プロセスにおける検討に委ねるのが相当であるとされた。

これは、少年法の適用対象年齢を18歳未満に引き下げるかどうかについては、部会としての結論を出さないことを意味する。この点が法制審議会への諮問の柱の1つであったことに鑑みると、部会がそれに答えていないことには当然批判のありうるところである。

しかし、この問題については、部会内で意見の対立が激しく、合意を見出すことは困難であることに加えて、実際に重要なのは、犯罪を行った18歳・19歳の者をどのように取り扱うかであつて、それらの者について、18歳未満の者あるいは20歳以上の者と全く同様な取扱いをするのでないかぎり、少年法の適用対象として残すかどうかは、いわば象徴的な意味合いを持つにとどまるということもできる。こうした考え方から、部会として、この点についての結論は示さないというかたちでの取りまとめがなされたのである。

そこで、以下では、このことを前提に、要綱（骨子）において、18歳・19歳の者に対してどのような特別な取扱いをするものとされたのかを、18歳未満及び20歳以上の者と比較しつつ、手続の流れに沿って検討することにした。

(b) 手続と処分の内容

・対象者

手続の対象者は、罪を犯した18歳・19歳の者とされ、虞犯は除外されている。これは、前述のとおり、民法の改正により、18歳・19歳の者が成年者とされた以上、それらの者については、保護原理に基づき、健全な育成を図るためという理由で、一般的に国家による介入を行うことは認められないという考え方に基づくものである。この点で、要綱（骨子）は、少年法の適用対象年齢の引下げを肯定する見解の最大の論拠を認めていることになる。この部分は、与党合意も同様であり、そこでは、18歳・19歳の者に少年法を適用するとしつつも、虞犯による処分は認めないものとされている。そのような結論をとるなら、18歳・19歳の者に少年法が適用されるか、それらの者を少年と呼ぶかは、この問題に関するかぎり、形式の問題にすぎないことになる。

・手続

手続については、まず、検察官は、18歳・19歳の者の被疑事件について捜査を遂げた結果、犯罪の嫌疑があるものと思料する場合

25) 法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会「配布資料46 取りまとめ（案）」（令和2年9月9日）。

には、事件を家庭裁判所に送致しなければならないものとされ、検察官が扱う事件については全件送致主義が維持されることになった²⁶⁾。

事件が家庭裁判所に送致された場合には、家庭裁判所が、18歳未満の者と同様な調査を行ったうえで、審判を開始するか否かを決定し、審判を開始した事件については、現在の少年審判とほぼ同様の手続により審理をしたうえで、検察官送致決定、不処分決定、(新たな)処分の決定のいずれかを行う。

このうち、検察官送致決定に関しては、いわゆる原則逆送制度の対象事件の範囲が、故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪の事件だけでなく、死刑又は無期若しくは短期1年以上の新自由刑に当たる罪の事件であって、その罪を犯すとき18歳又は19歳の者に係るものにも拡大された。これにより、例えば、強姦性交等罪や強盗罪が原則逆送制度の対象事件に含まれることになる。これは、選挙権を付与され、民法上の成年とされた18歳・19歳の者について、とりわけ重大事件を犯した場合に、刑事処分となる範囲が18歳未満の者と同じでは、被害者を含む国民の理解・納得を得がたいという理由によるものである。

この拡大に対しては、被害者が死亡している事件とそうでない事件では、事件の質が異なり、極めて重大な犯罪を対象とする原則逆送制度の趣旨に反するという批判や、強盗を想定すれば明らかなように、「短期1年以上の新自由刑に当たる罪の事件」には犯情の幅が極めて広い事件類型が含まれるから、それについて検察官送致を原則とすると、かなりの割合の事件が全部執行猶予となる結果、家庭裁判所におけるようなきめ細やかな教育的手当がなされず、対象者の改善更生や再犯防

止の観点から逆効果となるとする批判がある²⁷⁾。

確かに、今回新たに対象とされた事件は、従前の対象事件と比べれば重大性が劣るものであるが、そもそも、何をもって原則として刑事処分を行うべき重大事件と見るかについて定まった基準があるわけではなく、それは最終的には立法者の判断に委ねられる問題である。これまでは、行為時16歳以上の者が犯した、故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪の事件がそれに当たるとされてきたわけであるが、今回は、18歳・19歳の者は、18歳未満の者と比べて、同じ行為を行った場合であっても、より刑事責任を問われるべき法的地位にあるという前提で、その対象が拡大されたということになる。

また、後者の批判については、犯情の幅が広い事件類型が含まれることはその通りであるが、原則逆送制度には例外が認められているから、犯情の幅が広いことを踏まえて、検察官送致すべきでないと判断される事件については、検察官送致ではなく、処分の決定がなされることが想定されているということになろう²⁸⁾。

・処分の決定

処分の決定については、基本的な枠組みとして、同処分は、犯情の軽重を考慮して相当な限度を超えない範囲内において行わなければならないものとされている。つまり、処分は行為責任の範囲内で行わなければならないということであり、これは、犯罪を行った18歳・19歳の者に対して、一般的に、保護原理に基づく介入を行うことはできないとする考え方によるものである。裏返していえば、それは侵害原理のみに基づくものということになるわけであり、その点で、18歳・19歳の者に対する処分は、18歳未満の者に

26) 他方で、微罪処分とされ、検察官に送致されない事件については、警察かぎりでの処理が認められることになり、この点では、18歳未満の者の事件とは異なる取扱いがされることになった。これは、微罪処分となるような軽微な犯罪については、現在の少年法の運用でも簡易送致によって処理される場合がほとんどであり、18歳・19歳の者がそうした犯罪を行った場合に、あえて家庭裁判所に送致して特別な手続をとる必要までは認められないという理由によるものである。

27) 日本弁護士連合会「少年法適用年齢に関する法制審議会答申に対する意見書」6頁(2020年11月17日)。

28) このことに関連して、要綱(骨子)では、18歳・19歳の者については、原則逆送対象事件であっても例外的に逆送決定をしない場合の判断要素として、20条2項但し書に列挙されている事由に、犯罪の「結果」を加えるものとしている。

対する保護処分とはその正当化根拠を異にする異質なものであることになる。与党合意でも、「家庭裁判所の更生・教育のための処分は、犯情を考慮して相当な範囲で行う」として同じことが述べられているから、真犯を対象とするかどうかの問題と同じく、ここでも、18歳・19歳の者に少年法が適用されるか、それらの者を少年と呼ぶかは、形式の問題にすぎないことになろう。

他方で、処分の目的は、刑罰とは異なり、応報ではなく、対象者の改善更生を図り、再犯を防止することにある。そこから、まず、犯罪事実が認められたとしても、対象者に再犯の可能性がない場合には、審判不開始決定又は不処分決定がなされることになる。この点は、保護処分と共通している。

また、処分には、①保護観察（仮称）²⁹⁾、②遵守事項違反があった場合に処遇施設収容をすることができる保護観察³⁰⁾、③処遇施設送致の3つがあるが、いずれの処分を選択するかは、行為責任の範囲内という制限のもとで、対象者の改善更生のためにいかなる処分が必要かという観点から決定される。

さらに、保護観察の期間は、保護観察（仮称）については6月、処遇施設収容が可能な保護観察については2年とされているが、いずれの場合も、保護観察を継続する必要がなくなったと認められるときは、保護観察所長がそれを解除するものとされている。他方、処遇施設送致については、家庭裁判所により、行為責任の上限に相当する3年以下の期間が定められ、その期間中に処分を継続する必要がなくなった場合には、対象者を退所させる仕組みを設けるものとされている。これは、施設送致処分に付される対象者の問題性は、施設内における処遇中も随時変化していくと考えられることからすると、その改善更

生のために具体的に必要な期間については、家庭裁判所が、審判の時点において、それまでに収集された資料に基づき将来を予測して決定するよりも、処遇機関が、実際の処遇中の対象者の状況等も踏まえつつ、それに応じて決定する方が、より適切な判断を行うことができるという考え方に基づくものである。

このように、実際の処分期間が審判の時点で定まるのではなく、その後の対象者の改善更生の度合いに応じて決められることになっているのは、処分の目的が対象者の改善更生を図ることにあることの帰結であり、その点では、保護処分と同様の仕組みとなっている。

(c) 刑事事件に関する特例

現行の少年法では、少年の刑事事件についても様々な特則が置かれている。部会では、それらの特則を、中間層と位置付けられた18歳・19歳の者にも適用すべきかが議論され、要綱（骨子）では、いくつかの点で、18歳未満の者とも20歳以上の者とも異なる特別な取扱いをするものとされた。ここでは、少年法において少年の刑事事件について定められている特則のうち、要綱（骨子）において、18歳・19歳の者には適用しないとされているもの、あるいは、その適用範囲を限定しているものを取り上げる。基本的には、18歳・19歳の者が、選挙権を付与され、民法上の成年として扱われることにより、18歳未満の者とは異なる法的地位を有することになったことと、少年法に特則が置かれている趣旨の双方を考慮したうえで、その特則を適用しないという結論、あるいはその適用範囲を限定するという結論が導かれている。

第一に、不定期刑及び仮釈放に関する特則は設けないものとされた。これは、現在の不定期刑における仮釈放の運用が、不定期刑の

29) 部会において、遵守事項違反があった場合に不良措置をとりえないような処分を保護観察と呼ぶべきではないとする意見があったため、要綱（骨子）では、保護観察（仮称）とされ、その名称については、今後の立法に委ねられることになった。

30) 家庭裁判所が、保護観察を言い渡す際に、遵守事項違反があった場合に処遇施設に収容することができる期間として、行為責任の範囲内で、1年以下の期間を定めようとして、それを一緒に言い渡すかたちになる。この場合の施設収容は、それ自体によって対象者の問題性を解消する機能を果たすものではなく、保護観察の継続が一時困難となった者を一定期間施設に収容し、再び効果的に保護観察を継続しうる状態に至らせることを目的とするものである。収容期間の上限が、複数回の収容の可能性を前提としたうえで、1年となっているのは、そのためである。遵守事項違反があった場合の収容の手続は、現行少年法の施設送致申請の手続に準じたものとなっている。

長期を刑期とする定期刑に近いかたちでなされており、このことは、18歳・19歳の者についても同様であるため、あえて特則を設ける必要性に乏しいという理由によるものである。

第二に、換刑処分（労役場留置）の禁止の特則は設けないとされた。これは、前述のような18歳・19歳の者の法的地位に鑑みると、刑罰に処せられた場合には、その責任を果たさせることが重要であることに加え、少年に対して労役場留置の言渡しをしないこと自体についても、少年は罰金を納めなくても済むという風潮を生みかねないという問題が指摘されており、18歳・19歳の者は18歳未満の者に比べて罰金に処せられる件数をはるかに多いことから、一律に罰金の執行を十分に担保しないままの制度とするのでは、国民の理解が得られるか疑問であることを理由とするものである。

第三に、資格制限に関する特則は設けないものとされた。これも、前述のような18歳・19歳の者の法的地位に鑑みると、刑罰に処せられた場合には、それに伴う社会的な不利益も甘受すべきであり、18歳未満の者と同様に資格制限を一律に緩和・排除するような取扱いをすることが国民の理解を得られるかも疑問であるという理由によるものである。

第四に、18歳又は19歳のとき罪を犯した者については、当該罪により公判請求された場合には、推知報道の制限が適用されないものとされた。この問題については、近時のインターネットの発達に鑑みると、推知報道を認めることは、対象者の改善更生と社会復帰の妨げとなる可能性が高いとして、推知報道の禁止を維持すべきだとする意見も主張された。しかし、これに対しては、前述のような

18歳・19歳の者の法的地位に鑑みると、これらの者が一律に推知報道の禁止の対象となり続け、およそ社会一般からの関心や批判にさらされずに済むというのでは、国民や社会の理解・納得を得ることは容易でないという反論がなされた。

他方で、18歳・19歳の者による事件は、家庭裁判所に送致され、非公開で調査・審判が行われるから、本人を特定できるような報道がなされてしまうと、非公開とした趣旨が害されることも確かである。そこで、一律に推知報道を認めたり、禁止したりするのではなく、逆送後、公判請求がなされ、公開の法廷で裁判が行われる場合には、推知報道の禁止を解除するものとされたのである。

IV. 少年法改正法案

改正法案においては、20歳未満の者を「少年」とする現行規定（2条1項）は維持されており、結論として、少年法の適用対象年齢は引き下げないものとされている。そのうえで、18歳・19歳の者には、「特定少年」という名称が付与され³¹⁾、法制審議会の答申に沿って、以下のような特例を定めるものとしている。

第1に、特定少年の保護事件について、原則逆送の対象事件に、死刑又は無期若しくは短期1年以上の懲役若しくは禁錮に当たる罪の事件であって、犯行時18歳以上の少年に係るものを加える（改正法案62条）。

第2に、特定少年の保護事件について、真犯をその対象から除外するとともに（同65条1項）、家庭裁判所による保護処分³²⁾は、犯情の軽重を考慮して相当な限度を超えない範囲内においてしなければならないものとする（同64条）。

31) それと合わせて、現行法2条において、満20歳以上の者を成人とするとしている部分は削除され、少年法上は、少年と対比される「成人」という用語はなくなった。これは、おそらく、民法の改正により18歳以上の者が成年とされたことから、それとは年齢層が異なる「成人」という用語を残しておくことと混乱が生じかねないという懸念に基づくものであろう。

32) 特定少年に対する保護処分は、①6月の保護観察所による保護観察、②2年の保護観察所による保護観察、③少年院への送致の3種類である（64条1項）。このうち、②の保護観察については、対象者に遵守事項違反があった場合に少年院への収容が可能であり、家庭裁判所は、保護観察を言い渡すのと同時に、1年以下の範囲内において犯情の軽重を考慮して、少年院に収容することができる期間を定めるものとされている（64条2項）。

第3に、特定少年については、検察官送致決定がされた後の刑事事件の特則に関する少年法の規定は、原則として適用しないものとする（同67条）。

第4に、特定少年のときに犯した罪により公訴の提起がなされた場合には、略式手続による場合を除き、推知報道の禁止に関する規定を適用しないものとする（同68条）。

改正法案の基本的な考え方は、18歳・19歳の者は、成長途上にあり、可塑性を有する存在であることから、少年法の適用対象として残す一方で、公職選挙法の改正により選挙権を持ち、また、民法の改正により成年として扱われることになったことにより、社会において、責任ある主体として積極的な役割をはたすことが期待される立場となったことから、それに応じた特別な取り扱いをすることが適当であるというものである。形式上は、少年法の適用対象として残されたため、特則がないかぎり、少年法が適用されることになったとはいえ、その実質においては、18歳・19歳の者を、18歳未満の者とも、20歳以上の者とも異なる中間層として位置づけるという答申の考え方を維持したものと見えよう。

そのうえで、改正法案は、その附則において、いわゆる5年後見直しの規定、すなわち、改正法の施行後5年を経過した場合において、本改正規定及び成年年齢を18歳以上とする民法の改正規定の施行の状況や、これらの規定の施行後の社会情勢及び国民の意識の変化等を踏まえ、罪を犯した特定少年に係る事件の手続及び処分並びにその者に対する処遇に関する制度の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる旨の規定を置いている。

V. 今後の展望

改正法案の下での18歳・19歳の者（特定少年）に対する保護処分は、行為責任の範囲内で課されるものである点で、同じく保護処分という名称が付されても、現在の保護処分とは性質が異なるものであるが、それを課す

手続に着目すれば、それは、少年保護事件で行われてきたことをほぼ引き継ぐものとなっている。そして、この処分は、元々、少年法の適用対象年齢が引き下げられ、18歳・19歳の者がその対象から外れた場合の対処手段として考えられたものであるため、改正法案では、18歳・19歳の者のみがその対象とされているが、責任主義が適用されることを前提とするならば、理論上は、その対象が、少年法で少年として扱われる者に限られる理由はない。また、実際的にも、いまだ成長発達過程にあるという意味では、20歳以上の若年者にも、この処分や手続が、その改善更生と再犯防止のために有効に機能することが期待できると思われる。長いスパンで見た場合に、これからも少年人口が減少し、少年保護事件が減少していくことが予想される中で、家庭裁判所が扱う対象を20歳以上の者にまで拡大し、これまで家庭裁判所に蓄積されてきたノウハウを、犯罪を行った20歳以上の若年者の処遇に活かすことは、若年者に対する刑事法制の在り方として、一つの有力な選択肢でありうる。今回は、少年法の適用対象年齢を引き下げることが焦点であったため、そうした視点での議論はなされなかったが、今後創設される新たな制度については、その観点からも運用を検証していくことが必要であろう。

（かわいで・としひろ）