

政策調整会議の概要

開催日：H18.8.10

項 目

1 安全安心まちづくり条例（仮称）について【文化環境部】

内 容

1 安全安心まちづくり条例（仮称）について【文化環境部】

7月13日の政策調整会議で議論した安全安心まちづくり条例（仮称）について、政策調整会議以降の経過等について説明があり、以下のとおり意見交換を行った。

【説明概要】

<文化環境部>

- ・7月13日の政策調整会議で議論をした「条例に盛り込むべきと考えられる事項」及び「検討すべきと考えられる事項」について関係課と協議を行った。また「条例の効果」について、先行県の調査を実施した。
- ・「条例に盛り込むべきと考えられる事項」及び「検討を要する事項」について、県警から提案のあった(1)「子どもに不安を与える行為」を禁止し、罰則を規定する、(2)少年非行対策として、現在警察の要綱で委嘱している少年補導員を条例で位置づけ、その補導員が秘密保持義務に違反した場合の罰則を規定することについての関係課の意見は次のとおり。

この条例は県民の防犯意識の向上、犯罪を起こさせない環境づくり、地域ネットワークの形成などを規定した条例として制定し、子どもに対する声かけの規制や補導員の位置づけは別条例の制定を検討すべき。(こども課)

「子どもに不安を与える行為を禁止する」必要性は理解できないこともないが、子どもに働きかける行為が犯罪を意図したものか、子どものためを思っているものなのか線引きが難しい。

少年非行を防止するためには、「子どもの心に寄り添う」ことが大切であると考えており、条例によって、少年補導員に役割(一定の権限)を与えるような対応は、教育委員会の思いとは違う方向である。

(以上教育委員会)

「子どもに不安を与える行為」の禁止については、子どもの安全の確保という点で、今回の条例の範疇であるとも考えることもできるが、少年補導員に関する規定については、安全安心まちづくりの目的から結びつけることは難しいのではないかと、また、少年指導員だけを位置付けるのは他のボランティアとの均衡を欠くと考える。(政策法制課)

- ・「子どもに不安を与える行為」について

(1) 県警(案)の内容

道路、公園、広場、量販店、遊園地等の公共の場所又は自動車、電車、乗合自動車等の公共の乗物において、保護者等と一緒にいない、保護者の監護が行き届かない13歳未満の子どもに対して、正当な理由なく以下の行為をしてはならない。

甘言を用いて惑わす(甘い言葉で判断を誤らせる) 虚言を用いて欺く(うその事実を告げてだます) 卑わいな事項を告げる(性的なことを告げる) 身体や衣服等を捉えて引っ張る

(2) 提案の理由と目的

平成17年は、子どもに対し甘言を用いて車内へ誘い込もうとしたり、路上に立ちふさがり腕を掴むなどの凶悪事件に発展する虞のある「子どもに不安を与える行為」が266件発生し、本年6月末までには162件発生しているという実態がある。

条例に、子どもを守る活動を規定するとともに、現行の関係法令、誘拐罪、暴行罪、強制わいせつ罪等で規定できない「子どもに不安を与える行為」についても規制して、罰則を設け、その抑止効果を図る。

(3) 議論をすべき視点

善意での行為と外形だけでは、区別が付きにくい場合があり、このような規制をすることによって、子どものことを考えて手を引く場合にも安心して子どもに声かけをしにくい状況になるといった意見もある。このような弊害をどう考えるのか。

奈良県の条例にあるだけで、現在の法律で処罰の対象となっていない行為、ある意味グレーゾーンであるものを高知県独自の条例で、全国に先駆けて規制すべきか、また、規制しなければならない状況が高知県にあるのか。奈良県は幼女の殺人事件を契機に条例化をした。

先行している奈良県の条例は、甘言を用いて惑わす、虚言を用いて欺くという行為について罰則を設けていない。奈良県で対象となっていない行為まで罰則を設けることが適当か。

奈良県で罰則があるのは、子どもを威迫する行為、言いがかりをつける、すぐむ、卑わいな事項を告げる、身体や衣服等を捕らえて進路に立ちふさがる、つきまとう等である。

仮に、子どもの安全の確保という点から条例に入れるということを考えた場合に、他にも関係する条例があり、どの条例で規制すべきかは別途議論が必要ではないか。奈良県の条例のように新たに単独の条例を設ける、こども課が所管する青少年保護育成条例や迷惑防止条例の改正ということも考えられる。安全安心まちづくり条例で規制するという選択肢もある。

(4) 文化環境部の考え方

安全安心まちづくり条例には、規定をしない。

理由は、安全安心まちづくり条例は、子どもの安全を守るためには、罰則ではなく、地域における善意の声かけや見守りを県民が力を合わせて行うことに効果があるという考え方の条例にしたいと考えており、その中に直接、罰則を入れることはふさわしくはないのではないかと考えている。

子どもに不安を与える行為の規制は、全国共通の課題として考えなければならないことで、高知県の条例で罰則を定めて犯罪行為とすることには慎重であるべきだと考えている。

・ 少年の健全育成と非行の防止について

(1) 県警(案)の内容

県民等の役割として、県民全体として少年の不良行為に対して注意、助言等に努めることを規定する。

保護者の役割として、自分の監護に係る少年が不良行為をしないように監督に努めることを規定する。

一定の要件を有する少年補導員をボランティアとして警察署長の推薦により、警察本部長が委嘱する。

少年補導員の活動内容は、補導、少年相談、警察への引き継ぎ、少年の社会参加、スポーツ活動等の促進その他少年の健全育成及び非行防止のために必要な活動を行うこと。補導とは、飲酒若しくは喫煙をしている少年又は正当な理由がないのに深夜はいかいをしている少年、その他少年の健全な育成の観点から障害があると認められる行為を行っている少年(不良行為少年)を止めさせるために必要な注意、助言、指導をいう。

このために必要な限度において、少年及び保護者の住所、氏名、少年の年齢、職場、学校、保護者の連絡先その他必要な事項を聴取することができる。

併せて、少年が使用する目的で携帯しているたばこ又は酒を自ら廃棄し、又は保護者等に引き渡すことを促すことができる。

少年補導員の任期、定数、その他必要な事項は公安委員会規則で定める。

罰則については、少年補導員が、その任務を遂行する上で、知り得た秘密を漏らした場合に罰則を科する。

(2) 提案の理由と目的

人口千人あたりに占める刑法犯少年の率が、平成16年と17年に全国ワースト2位と非常に悪い状態である。そのような状態からみて、犯罪行為に至る一歩手前のいわゆる不良行為の段階にいる

少年を見て見ぬふりをする事なく、注意、助言して少年を非行から守るということが必要である。現在、警察の内部規定により、約500人の少年補導員を本部長が委嘱しているが、この少年補導員の身分と活動を条例で規定することによって、少年補導の活動を県民総意の活動に発展普及させ、少年問題に対する保護者や県民の関心を高めるとともに、少年の規範意識を高め、少年の非行防止を図ろうとするもの。

(3) 議論をすべき視点

少年非行防止法制の在り方については、国が研究会を作っており、この研究会が平成16年12月に提言をしている。現在、国で法制化の検討を行っている途中なので、このような状況の中では、国の検討の方向の結論を待つべきでないか。

国の研究会の提言に対しては、日本弁護士連合会から、「不良行為」のような、非犯罪行為に対して、警察権限を拡大したり、民間ボランティアに強制権限を付与したりすることについて、反対意見が表明されている。公務員の資格を有しない少年補導員が補導活動の名のもとに、非権力的な声かけを越える警察の権力的作用を行使するような権限の委嘱は認められない、という意見である。

このような意見もある中で、高知県の条例で、民間人である少年補導員の身分を条例で位置付け、その活動に権限を与えることは適当か。

また、本県の少年非行情勢が全国的にみても悪い状況にある原因は、補導活動が十分でないことなのかという意見もあり、犯罪を行うに至っていない不良行為少年に対して、全国で最も厳しい条例を作るのかという論点もある。

(4) 文化環境部の考え方

安全安心まちづくり条例には、規定をしない。

理由は、意見が対立する制度を、県、県民、事業者が協力して犯罪のない安全安心な県づくりを進めていこうという趣旨の条例に盛り込むことは、県をあげての取り組みができなくなるおそれがあるため、盛り込むのは適当ではない。

また、条例に基づく活動は、多くのボランティアで支えられる活動となるので、少年補導員のみを条例で位置付けることはバランスを欠く。

非行防止対策を考えるにあたっては、高知県青少年対策推進本部、高知県青少年問題協議会という組織があるので、このような場で慎重に議論したうえで、必要であれば別条例での制度化を検討すべき問題だと考える。

・文化環境部の提案

今後の方向について、犯罪のない安全で安心なまちづくりのためには、県民一人ひとりの防犯力を高める、地域住民の連携で犯罪を防ぐ、犯罪の起こりにくい公園、道路、住宅等の施設づくりを進める、といった取り組みを県の共通の課題として認識して、県をあげて総合的に実施していくことが必要である。

このため、県庁としては総合行政として取り組み、県全体としては県民運動を推進する、このために推進計画を策定し、体制を整備して、具体的な取り組みを進めることとする。

こうした取り組みを、高知県全体として行うために、これらの基本となる条例を制定する。

条例の性格としては、県民運動を起こすためのきっかけとなるような理念型の条例とする。

条例に盛り込む事項としては、防犯意識を高める、地域の連帯を強化する、県民、事業者、行政の役割分担などを考えている。

条例の検討の進め方として、地域住民との意見交換を行うとともに、地域で活動を行っている方々や学識経験者などによって構成される検討会を立ち上げて、今後の取り組みや条例に盛り込むべき事項についての意見を聴くことを考えている。併せて、個別の協議ということで、地域住民の意見交換、検討会での審議と併行して、子どもの安全の確保などについて、地域活動を行っている団体やグループと個別の意見交換を行うことを考えている。

- ・ 先行県調査結果（条例を制定してから、（刑法犯認知件数が）減少率が大きな県）

（１） 滋賀県（規制がない条例）

条例制定後、刑法犯が４１％減少しており、そのうち身近な犯罪として減らすことを目標としていた窃盗犯は、４６％減少。

滋賀県は平成１５年に「なくそう犯罪」滋賀安全なまちづくり条例を作り、同年度に県民会議を設置して、計画、基本方針、指針を策定し、平成１６年、平成１７年で重点活動に取り組んだ。平成１６年は、空き巣等の防犯対策、自転車の鍵かけ運動、玄関灯等の点灯運動、万引き防止運動、自動販売機ねらいの防犯対策、あいさつ運動を展開した。

滋賀県に条例の効果に聞くと、どの取り組みが特に効果があったというのではなく、条例に基づく色々な取り組みの効果があったという答えであった。

（２） 福井県（規制と罰則を規定した条例）

平成１６年の４月に条例を施行して以降、推進会議を設置し、重点的な取り組みを行っている。刑法犯認知件数は条例制定前の３３％減、福井県が独自に規制し、罰則を定めた自動車盗、自動販売機ねらい、車上ねらいについては５５％減だが、実際の検挙の例はない。

福井県の分析としては、警察官によるパトロールの強化、地域住民による自主的なパトロール活動の活性化、県民に対する情報提供による防犯意識の高揚に効果があるとしている。

< 県 警 >

- ・ 県民は、県民総ぐるみで子どもを守らなければならないとか、みんなで少年の健全育成に努めましょうというような理念はよくわかっている。具体的に子どもの安全を守るために、少年の健全育成のために県や警察は何かをしてくれるのかということをお県民は望んでいるのではないかと。県民に分かりやすい条例が必要で、理念型でなく、できるだけ実効型の条例が望ましいのではないかと。
- ・ 子どもに不安を与える行為について、子どもの安全を守るため現在の法律では対応できないことが現実にある。規定を入れたい（県下で発生した子ども対象の強制わいせつ事件関係資料により説明）
- ・ 少年の健全育成について、「少年非行防止法制に関する研究会」の提言に日弁連が反対の意見書を出していることは承知しているが、これよりも重視したのは、政府の青少年育成施策大綱であり、これを参考にした。警察の提案には、罰則規定があり、少年補導員は警察本部長の委嘱としているため、権力的で人権侵害の心配があると思われるかもしれないが、よく説明すれば県民の理解は得られる。警察としては、この項目をどうしても取り上げていただきたい。少年の健全育成の項目は高知県の現状からいって必要。仮に少年補導員の規定がまずいなら、非行防止健全育成のためにこれに代わる実効ある具体的な案を出して、条例化をしていただきたい。

< 政策推進担当理事説明 >

- ・ 現在、安全安心まちづくり条例は、全国の３２都道府県で制定されており、このような内容を、県の最高法規である条例で定めることが県民生活や子どもの安全安心につながるということは共通認識であると思う。
- ・ 警察は、子どもに不安を与える行為についての規制、少年補導員について盛り込みたい、また罰則規定を盛り込みたいということで、ここが文化環境部等とかなり意見が異なっている。
- ・ 法制上の問題として、声かけ等の禁止を条例上に規定できるのか、規定するならどこまでできるのか。かつ罰則を設けることはいかがか。今回のものとは異なっているが、奈良県に先行例がある。
- ・ 安全安心まちづくり条例の目的に照らしたときに、同じ条例に声かけ禁止、罰則を盛り込むべきか。政策的な判断になってくる。
- ・ これに付随して、警察の提案を規定するとして、別の条例でもいいのではないかと。こういうことが議論の焦点。全員に意見をもらいたい。あるべき論に入る前にまず、質問を受け、議論を行う。

【質 問】

- ・ 「子どもに不安を与える行為」についての警察からの資料の内容について、こういう形態（ ）のもので現行法・条例で罰則を適用できない事例があるのか。
公園で年少者に「遊ぼう、ついてきて」と誘って、わいせつ行為をする。玩具店で年少者に「お菓子をあげる・・・」と言って、わいせつ行為をする、などの例。
これらはすべて強制わいせつ事件であり刑法で罰することができるが、手段となった「甘言」の部分だけを捉えては適用できない。(県警)
- ・ 事例としては、わいせつ行為という結果を伴う事例が多いということか。
甘言だけで終わることはほとんどない。(県警)
- ・ 警察の資料に「補導活動の明確化を図る」とあるが、他県はやっているか。
他県でも、安全安心条例では定めていない。奈良県が少年補導に関する条例で定めている。(県警)
- ・ 対象を「13歳未満」としている理由は。
刑法の強姦罪で13歳未満は本人の同意があっても強姦罪となる。刑法上の同意年齢。(県警)
- ・ 13歳以上になると規制はできないか。
13歳以上になると甘言その他の行為があっても自ら危険を排除できる。(県警)
- ・ 罰則あるときとないときの違いは。
この条例でただちに捜査活動ができるとは考えていない。連続して発生している場合、罰則があれば張り込みをして行為があった時点で任意同行して取調べができる。罰則がなければ任意同行ができない。また、誘拐罪や強制わいせつ罪等の犯罪には含まれないけれども、子どもの安全について危険な行為への対応ができる。何かあれば捜査面で活用ができる。これによって予防効果が期待できる。(県警)

【主な意見】

- ・ これからの時代、県民にとって、県が何をしてくれるかではなく、自分たちが何をしなければならないかというように意識を変えるきっかけになる条例にすべきではないか。子どもに不安を与える行為や非行防止は別条例にすべきで、安全安心まちづくり条例は、県民から異論のない内容で、気運を盛り上げていくという基本の部分盛り込むべき。
- ・ 安全安心まちづくり条例は、ひとつは県民の意識啓発、次に生活環境整備として住宅・公園など犯罪の発生を防ぐまちづくり、もうひとつは防犯まちづくりをやっていこうというつながり、ネットワークの問題、そういうものを軸にしていくことが重要。罰則を設けるとしてもこの条例ではない。
条例の名称は「犯罪のない・・・」という事を明確にしめすようなものにすべき。
深夜スーパーやコンビニ、大型商業施設などは犯罪防止のうえでウエイトが大きいと考える。事業者の責務について議論をするとき念頭においてはどうか。
- ・ そもそも目的は安全安心なまちづくりであり、少年補導員については別にすべき。罰則は盛り込むべきではないと思う。何を前に出していくのかをきちんとしていかないと焦点がぼやけるのではないか。「犯罪のない安全安心まちづくり」の「犯罪」とはどの犯罪か。少年犯罪か。
窃盗や傷害など県民に身近な犯罪を考えている。少年犯罪も含む。(県警)
- ・ ぜひ設けるべき。また文化環境部の案を見ても、いろいろな内容が盛り込まれているので、理念型ではないと思う。理念型と言うべきではない。
前回の会議資料で犯罪統計があったが、本件は少年犯罪の率が高い。問題になっている少年非行防止の部分は条例に入れるべきではないか。これをはずしたら安全安心まちづくりの眼目を欠く。罰則は補導員に対する罰則で、不良少年に対する罰則ではない。小学生のうちからほころびがおきると長じて犯罪をする率が高くなる。少年のうちにきちんと補導すべき。子どもに不安を与える行為は別条例としても、少年非行の問題は、ぜひこの条例に規定すべき。
安全安心といえば、県民にとって一番の課題は少年非行である。県民の求めている部分はまさにこの部分。県警の原案どおり全部盛り込むかは別として、基本的には盛り込むべきだと考える。

- ・ 提言で「法制化が必要」とされている中で、あえて今、法制化を待たずに条例化をする切迫した事情があるのか？

県下の少年非行の状況が悪いことと、高知県の安全安心まちづくりには少年非行の問題を外すことはできないことなどから提案している。(県警)
- ・ 現場の意見はどうか。また、法制化が必要で、急ぐ状況にあるのか。

意見を聴いたのは少年補導員で、全体には聞いていない。また、法制化を急がなければならない、例えば、大事件発生等の特別の状況はない。高知県の少年非行情勢全体を考えると、家庭問題など根源的な問題は別として、一番効果がある大切なことはボランティアの活動の輪を広げることが必要であると考え提案している。(県警)
- ・ 少年補導員は現に警察の要領で設置されている。条例にしっかり位置づけて権限を明確にしようということか。

現在の要綱と同じ内容を条例に盛り込む。現在、やってもらっていることを条例にするものである。新たに立ち入り権限や任意同行の権限を与えるというようなものではない。(県警)
- ・ 法制化が必要であるということは、日本弁護士連合会の意見書も同じだが、法制化の方向が異なる。その意見は憲法の人権規定や警察法、警察官職務執行による警察権限拡大を規制するものではなくならず、同時に少年法、児童福祉法等の理念に合致するものではないとのいうもの。つまり、曖昧な形で補導をすることは問題であるため、法制化が必要。子ども達に主眼を置いた法制化。

少年非行が多いということは補導体制が十分でないからか、この点の因果関係がはっきりしていない。逆に言えば、本県は補導体制がきちんとして細かいことまで捉えられているから、非行率が高いという意見がある。悪い状況の原因を補導体制に求めるのは正しいのか。

非行率は被害届に基づく数字。因果関係の解明はしていないが、犯罪に移行する虞がある少年たちに何らかの手を打ってやることは健全育成の大きな取り組み。(県警)
- ・ 結論から言えば分けるべきだと思う。「子どもに不安を与える」と子ども自身が不良行為をすることは全く別の話。子どもに不安を与える行為そのものについては仮に安全安心まちづくり条例に入れるとしても、子どもの不良行為を防ぐための条例というなら、それに特化したやり方があると思う。例えば青少年保護育成条例、教育、家庭の問題などを体系的に考えなければ、これだけを持ってきても問題が解決するとは思えない。犯罪防止を念頭に置いた安全安心まちづくり条例なら、県民の意識・防犯活動を推進するような条例であればいいのではないか。
- ・ 文化環境部の整理でよい。安全安心まちづくり条例は、プロの犯罪者から街を守ると言う視点であり、非行の問題を入れるべきではない。安全安心まちづくり条例の視点からは、不良少年は「少年の健全な育成の観点から障害があると認められる行為をしている少年」ではなく「防犯のまちづくりから問題のある行動をしている少年」と言う定義になる。警察が提案する一連の条文は「少年補導員の委嘱に関する条例」として考え、可能であれば、安全安心まちづくり条例とセットで提案すれば良い。子どもに不安を与える行為の禁止も特定の行為に罰則を規定するものなので別に整理すべき。その中で安全安心まちづくり条例だけが先行して成立する場合もあるだろうが、すべてを盛り込むとすると、罰則や補導員が議論になって、どれも成立しないことになる。
- ・ 文化環境部の意見に賛成。声かけの規制と補導員の関係はやはり性格が違う。健全育成は補導員で解決する問題ではない。罰則を設けるなら県民を巻き込んだ議論をして整理をする必要がある。青少年保護育成条例には県民の責務、罰則規定がある。これとの関係の整理をすべき。
- ・ 罰則や不安を与える行為については議論があると思う。安全安心条例に入れてやるとかなり時間がかかるし、この中に入れることが異質とも思う。必要あれば分けて県民の広い意見をもらうべき。
- ・ 文化環境部案に賛成。県民の関心も高いと思うし、また県民の関心を高めていかなければならない。早い段階で素案を明確にし、パブリックコメント、アンケート、懇談会等で県民の意見を聞くことが大事。もっと厳しくすべきという意見も、人権問題があるという意見も予想される。
- ・ 文化環境部案に賛成。非行防止対策は必要だが、まず、青少年問題協議会等で議論すべき、その結果を受けて条例化を検討することでよいのではないか。少年補導員を安全安心まちづくり条例に盛り込むの

はちょっと異質だと感じる。様々なボランティアがいる中で、少年補導員だけ条例で規定するのはどうか。

- ・ 結論から言えば文化環境部案に賛成。少年補導員が500人もいるとのことだが、あまり見えてこない。しかし少年補導員に権限がなく、そのために補導員が動けないならかの規定は必要。別条例にするか否かは技術上の問題。
- ・ 文化環境部案に賛成。安全安心まちづくり条例の趣旨が、県民に身近な犯罪のないまちづくりをしていこうということであれば、どうして規制の対象が少年だけに絞られるのか。確かに少年問題には課題があると思うが、県民に身近な犯罪を防止していくまちづくりの中で少年だけのことを取り出すのはどうか、必要があれば別途整理し対策を講じるべき。
- ・ 警察の案を今回の条例に乗せるには難しいと思う。これまでの議論にもあったとおり、他に方法もあるだろう。是非、その方向で頑張っていただきたい。
- ・ 他県と同じかたちの条例にすることを考えず、新たな視点を入れると良いと思う。高知県の特徴・個性をいかせるものを盛り込むべき。罰則については何らかが必要だと思う。罰則は別条例にすれば良いが、同時に出さなければ、県としてこの問題に対する説明責任を果たせない。
目的は何かということを考え、幅広く物事を見ていただきたい。自分たちに都合のいいところだけの議論を進めると目的に到達しにくいような状況になる。

【議論のまとめ】

- ・ 政策調整会議は決を採るような場ではないが、知事・副知事に今日の会議での意見も上げ、警察本部でも意見を上げていただいて、またトップ同士の意見交換の場もあると思う。(政策推進担当理事。副知事も了解。)
- ・ 子どもに不安を与える行為への罰則はともかく、少年の健全育成・非行防止は、県としても大事な問題と思うので、条文案はともかく県の取り組みであるという思いを持っていただきたい。(県警)
そこは同じ意見だったと思う。青少年の非行については全国的に見ても問題が大きい、何らかの手を打つべきというのは共通認識である。(政策推進担当理事)