

はじめに

—調査の課題と趣旨—

村上 正志

本書の目的

本報告書は、平成19年・20年総合調査「青少年をめぐる諸問題」の中間報告として、英国における青少年をめぐる諸問題に関する国際政策セミナーの記録および関連調査報告を収録し、昨今重要度を増しつつある我が国の青少年問題に関し、国会での審議や国民各般の議論の参考に資することを目的としたものである。

総合調査とは

調査及び立法考査局（以下「局」という）が国会議員の職務遂行に資するために行う調査には、国会議員等からの依頼に基づく「依頼調査」と、近い将来に国政の重要案件となりうるテーマを予測して行う「予測調査」がある。予測調査の中で、もっとも大規模な調査が、「総合調査」である。

総合調査とは、国政の基本的事項に関する長期的・分野横断的な課題について、多くの調査室課の担当者からなる調査プロジェクトチームを編成し、内外の諸事情・制度の調査・分析を行うものであり、概ね2年間を調査期間として、その成果を「調査資料」の形で公表している。近年の総合調査の課題は、「少子化・高齢化とその対策」（平成15-16年度）、「地方再生 分権と自律による個性豊かな社会の創造」（平成16-17年度）、「拡大EU－機構・政策・課題－」（平成17-18年度）、「人口減少社会の外国人問題」（平成18-19年度）となっている。

総合調査では、文献や電子媒体による情報に基づく調査だけでなく、外部有識者からの説明聴取と意見交換、国内外の現地調査、外国からの専門家を招聘する「国際政策セミナー」の開催など、多様な手法を用いて調査を行うことに特色がある

青少年問題の背景

平成19-20年の総合調査は、「青少年をめぐる諸問題」を調査テーマとしている。

この分野では、少年非行、いじめ、登校拒否、校内暴力、児童虐待、子どもが被害者となる犯罪の多発、社会的引きこもり、ニート、フリーター、格差問題等のほか、新たな問題も生じている。青少年を取り囲む生活環境は、携帯電話やインターネット利用の急速な普及に伴って大きく変化し、青少年の行動様式にも変化が見られるようになった。いじめにしても、新たにサイバーいじめの問題が発生し、社会問題化している。携帯サイトから犯罪に巻き込まれる例もあとをたたないなど、青少年問題は、拡散かつ深刻化する傾向を示している。このように様変わりする青少年問題の現況に対しては、少年司法に解決を委ねるだけでなく、新たな解決の枠組みを作り出すことが求められている。

青少年に関わる諸問題は、国政課題のひとつとなっている。国政審議の場では、第145回国会（平成11年3月9日）において、青少年問題の総合的な対策を確立するために、衆議院に「青少年問題に関する特別委員会」が設置された。平成19年だけを取り上げても、第166回国会か

ら第168回国会における同委員会で、児童虐待問題、青少年の健全育成のための施策、子どもを有害情報から守る方策、青少年育成に関わる地域コミュニティーの役割、外国人の子どもの教育問題、インターネット上の違法・有害情報対策、情報モラル指導の推進等多様な問題についての参考人からの意見聴取等、調査審議が継続して行われた。

行政府においても、内閣府に置かれた「青少年育成推進本部」が、青少年育成施策大綱（平成15年12月青少年育成推進本部決定）の見直しに着手するなど、政策面での新たな動きが見られる。同本部は、平成19年11月6日に、平成20年内を目途に、新しい青少年育成施策大綱を策定することを公表した⁽¹⁾。この新大綱は、フリーターやニートの若者の自立支援、いじめや児童虐待の防止、ネット上の有害情報規制などについて、重点的に対策を盛り込む方針であるという⁽²⁾。

平成19年度の調査成果

総合調査においては、青少年をめぐる問題を、個別の教育、警察、司法、福祉分野に限定せずに、広い視点から調査を行い、考察を加えることとした。また、この問題について、多角的かつ総合的な視点から分析・調査を行うため、調査プロジェクトの発足にあたり、青少年問題に造詣の深い学識経験者を招聘し、局の職員と共同で調査に当たることにした。公募の結果、客員調査員として、神奈川工科大学基礎・教養教育センター教授の山本聡氏、非常勤調査員として、子どもの権利条約総合研究所特別研究員の神陽子氏とお茶の水女子大学大学院人間文化研究科博士後期課程在学中の藤澤文氏の3氏に対し、総合調査プロジェクトへの参加を依頼した。

平成19年度の調査では、青少年政策全般の参考に資するため、6回の説明聴取会を開催し、次に示すテーマで専門家から説明を受け、意見交換を行った。

「少年司法改革のゆくえードイツとの比較からー」（武内謙治・九州大学法学研究院民刑事法学部門准教授）

「少年院における矯正教育」（松本良枝・財団法人矯正協会非行問題相談センター顧問）

「いじめの問題の理解と対応」（小林正幸・東京学芸大学教育実践研究支援センター教授）

「青少年と薬物犯罪」（小森榮・弁護士）

「発達障害と虐待、加害行為」（田中康雄・北海道大学大学院教育学研究院附属子ども発達臨床センター教授）

「インターネットと違法・有害情報」（岡村久道・弁護士、国立情報学研究所客員教授）

また、昨今関係者の注目を集めている英国の青少年政策の現況について調査するため、連合王国子ども・学校・家庭省青少年グループ専門官クレア・ブルマン氏を招聘して、平成19年10月11日から13日に、国際政策セミナーを開催した。セミナーの初日にはブルマン氏から、「英国の少年司法改革：少年司法委員会を中心に」と題する報告を受け、総合調査プロジェクト参加メンバーとの意見交換を行った。

2日目の基調講演・討論会では、ブルマン氏から「英国は青少年犯罪にどう向き合ったかー英国における子どもの責任・親の責任ー」という題で講演していただき、その後、山本客員調

(1) 「新しい青少年育成施策大綱の策定方針について」青少年育成推進本部 平成19年11月6日 <<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/yhonbu/kaigi5/data/s2.pdf>>

(2) 「青少年育成施策大綱：来年中に見直し」『毎日新聞』2007.11.7.

査員からの問題提起と討論が行われた。この講演・討論会には、国会議員7名の参加もあり、青少年政策の基本となる子ども観の相違、子ども育成と地域社会の関わり、子どもが加害者あるいは被害者になった場合の親の責任、親業を訓練するための新しい施設等について活発な質疑応答が行われた。

次に、ブルマン氏の講演内容について簡単に紹介する。

ブルマン氏の講演の概要

英国では、ブラウン政権のもとで、2007年6月に「子ども・学校・家庭省」が発足した。同省はイングランドにおける青少年政策を担当している。イングランドの青少年政策は、原則として13歳から19歳までを対象としており、2006年の推計では、その数はおよそ460万人である。

2005年7月、教育技術省（子ども・学校・家庭省の前身）は、グリーン・ペーパー“**Youth Matters**”（若者が大事である）⁽³⁾を発表し、すべての若者にチャンスを与え、格差の縮小を目標とする政策を打ち出した。主な提言は、①若者は、地域社会の中で、より多くの活動に参加し、より多くの場所に行くべきである、②若者は、地域社会に貢献できる機会を、より多く持つべきである、③若者は、問題に直面した場合、よりよい情報やアドバイスを受けるべきである、④若者は、必要な場合には、追加的なサポートを受けられるようにすべきである、等である。

近年の青少年施策の展開の結果、現在では、10代での妊娠はこの20年で最低水準に下がり、ニートの数も減りつつある。学業の面では、一般中等教育修了証の試験の5科目において、59%の生徒がたいへん良い成績をとっており、問題の多い地域で、成績向上が見られるのは注目される。16歳以上で高等教育に進む割合も、77%と史上最高の水準に達している。16歳、17歳の青少年は、他の年齢層よりも、ボランティアを志向し、参加する割合が高くなっている。若い人のほうが、異なる人種や宗教に対して寛容であり、男女の役割についても、リベラルな考え方を持っている。若者の反社会的行動に対する不安も減少しつつある。

しかし、一部の青少年は、学業成績を上げることができず、薬物・アルコールの乱用や犯罪などの反社会的行為に関与している。また、メンタルヘルスの問題を抱えている若者も存在する。それらの根本的原因は、貧困、階層間格差、家族にある。就職するためには、社会性やうまく交際する能力が要求される。生まれながらに不利な状況にあった若者は、チャンスや選択肢を生かすスキルや手段をもっていない。青少年の発育に大きな影響を及ぼすのは、親、家族、同年代の子どもたちとの関係である。青少年が、これらの人々と建設的で有意義な活動を行うことで、その後の人生に大きな効果がもたらされる。

少年司法制度については、1998年に犯罪・秩序違反防止法が制定され、大きく改善された。この法律に基づいて設置された「少年司法委員会」は、予防と早期介入に重点を置き、青少年が早い段階から司法制度に巻き込まれないように配慮している。イングランドとウェールズのすべての自治体に、問題行動を起こした若者を支援するため、警察関係者、社会福祉関係者、教育関係者等から構成される「少年犯罪対策チーム」が設けられている。

青少年の犯罪原因としては、家庭でのしつけが不十分、住宅事情が劣悪、学業成績の不振、疎外感・孤立感などが考えられる。これらの原因を減らす方策として、「青少年包括プログラ

(3) “*Youth Matters: Next Steps - Something to do, somewhere to go, someone to talk to*” Department for Education and Skills, 2005. <<http://www.dfes.gov.uk/publications/youth/downloads.shtml>>

ム（青少年を有意義な活動に参加させるためのプログラム）、「親業訓練プログラム」、「指導者提供・有意義活動推進プログラム」などが実施されている。

青少年が初めてトラブルを起こした場合に、直ちに裁判所による司法制度に持ち込むのではなく、様々な命令、約束、契約によって対処する。「反社会的行動（禁止）命令」は、問題行為や犯罪行為をやめて、有意義な活動に関わるように促すものである。「児童安全命令」は、10歳未満の子どもを対象に、ソーシャル・ワーカーや少年犯罪対策チームが、問題を起こした子どもたちを監督する。「共同体における奉仕活動参加命令」は、問題行動を起こした若者に、無給で奉仕活動をさせることにより、自分が与えた被害を自分で修復させ、自らの問題行動の結果を認識させようとするものである。また、親に対して、カウンセリングやガイダンスへの参加を強制する命令も存在する。それに従わない場合には、親が訴追の対象となる。

このほか、「拘束・矯正命令」のように青少年の身柄を拘束する罰則もある。さらに深刻な犯罪行為に対しては、裁判所が出す拘束命令があり、場合によっては、成人と同じ受刑期間が科されることもある。

最近の政策的な動きでは、2007年7月に、子ども・学校・家庭省は、「10年戦略」を策定した。その目標は、① 地域社会の中で、人々が積極的に青少年に近づくように促すこと、② 青少年が質の高い有意義な活動に参加する機会を増やし、彼らの強靱性、社会的・情緒的なスキルを強化すること、③ 行政や社会が提供する青少年向けのサポートに対して、青少年自身が大きな影響力を行使できるようにすることである。

「10年戦略」には、大規模な資金調達政策的に準備されている。2008年から2011年までの3年間にわたって、4億9500万ポンド（約1140億円）が基準額として予算計上される見込みであり、ほかにも多額の資金が投入される予定である。青少年の生活改善に成功を収めた第三セクターに対しては、資金供与が行われることになっている。

具体的には、青少年自身に基金活用の決定権を委ねようとする「青少年基金」や、青少年が地域社会の中でリーダーの役割を果たすためのサポートを行う「青少年リーダーシップ研究所」を設立する。各地域で青少年施設の改善を図り、貧しい地域に暮らす青少年に、住宅に住む機会を提供することなどを考えている。また、「労働力向上プログラム」等の方策を用意するとともに、青少年のサポートを行う様々な第三セクターに、1億ポンド（約230億円）規模の投資を行うことが検討されている。

子ども・学校・家庭省は、青少年に対する積極的なアプローチをどのように展開すべきかについて、国民的議論を主導していかなければならない。青少年向けにサポートを提供している様々な政府機関同士が、横の連携を構築していかなければならない。英国の青少年政策は、まだまだ大きな課題を抱えている。

ブルマン氏の講演への補足と注釈

本報告書には、ブルマン氏の講演に関連させて、英国の青少年問題について、それぞれの専門の立場から行った調査報告3編を併せて収載し、英国における青少年政策への理解に資することとした。

「英国の青少年政策の評価－責任のあり方をめぐって－」（山本客員調査員）は、青少年政策や青少年司法制度の基礎にある、青少年の問題行動の責任をどのように分担すべきかを考え直す必要があるとの視点から、ブルマン氏の講演では、十分に触れられなかった「英国における

子どもの責任、親の責任」について、英国の少年司法制度の改革に即して、議論を展開している。さらに、親子関係が権利・義務的な関係に変容し、子育てが困難になっている現在、将来の国家の構成員をどのように育てるのかは、家庭だけの仕事ではないとして、子どもを育てるには、地域社会・学校・家庭の協働が重要であること、また、そのための環境整備や指導・支援機関の設置等に、政治が関与すべきことを示唆している。

「英国が展開する総合的な子ども政策」(神非常勤調査員)は、我が国では、子ども関連法規の改正等が行われているが、行政機関が縦割りに管轄しているため、子どもに対する、総合的な対応が、必ずしも十分ではないとの現状認識に立って、英国の「子ども・学校・家庭省」の設置に至る施策の動きや法律の整備状況を概観している。

「青少年の問題行動の生起とその予防－英国の青少年政策への心理学的アプローチ－」(藤澤非常勤調査員)は、英国の青少年対策を特徴付けている「問題行動の予防」と「青少年の置かれる環境における差異」に着目し、個人の行動の準拠枠を形成する諸要因を、社会的情報処理の観点から説明し、日本の青少年育成政策への応用可能性について検討している。

英国の青少年政策に関する本報告書が、我が国における今後の青少年政策の策定に関し、国会での審議にいささかでも貢献できるところがあれば幸いである。

(むらかみ まさし 総合調査室)