

少年の非行対策に関する政策評価

説 明 資 料

「少年の非行対策に関する政策評価（総合性確保評価）」方向性（案）

【対象政策の範囲】 少年非行対策（青少年育成施策大綱における「少年非行対策」。具体的な施策等は、別紙「脈略図」参照）

【評価対象府省名】 内閣府、警察庁、法務省、文部科学省及び厚生労働省

【対象政策の目的】 少年の非行（再非行）の防止（政策効果：少年の非行の減少） → 次世代を担う若者たちの健全育成

【少年非行対策の体系】

◇ 「青少年育成施策大綱」（平成 15 年 12 月 9 日青少年育成推進本部決定）において「少年非行対策」は主要な施策との位置付け【同大綱は参考資料 P 1、同推進本部は参考資料 P 3 参照】

（注）上記施策大綱の策定以前から、関係省庁は「青少年対策推進要綱」（平成元年 9 月策定）、「非行防止対策の推進について」（昭和 57 年策定）等に基づき少年非行対策を継続的に推進

<関連する国の政策>

- 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」（平成 15 年 12 月犯罪対策閣僚会議）において「社会全体で取り組む少年犯罪の抑止」は重点課題
- 「薬物乱用防止新五か年戦略」（平成 15 年 7 月薬物乱用対策推進本部）において「青少年による薬物乱用の根絶」は重点課題等

【評価の観点、把握方法、分析・評価手法】

◇ 評価の観点

関係行政機関による少年非行対策が、総体としてどの程度効果を上げているかなどの総合的な観点から、全体として評価

◇ 把握方法

○ 本省調査及び局所調査

本省調査は、平成 17 年 4 月から上記 5 府省（内閣府、警察庁、法務省、文部科学省及び厚生労働省）を対象として、関係施策の企画立案、実施状況及び政策評価の実施状況等を把握

局所調査は、同年 8 月から 11 月まで、26 都道府県に所在する国の出先機関（保護観察所、少年院等）、都道府県（知事部局、警察本部、教育委員会、児童自立支援施設、少年サポートセンター等）、市区町村、小・中・高等学校等の少年非行対策関係機関を対象として実施

○ 少年非行対策に携わる実務者からのアンケート調査【参考資料の別冊参照】

少年非行対策に携わる全国の実務者約 10,000 人に対するアンケート調査により、①行政が力を入れるべき対策の重要度と実現度、②関係行政機関の連携状況の意見等を把握（回収率 77%）

◇ 分析・評価手法

○ 6 施策群の整理

少年非行対策については、関係施策が多岐にわたり、体系化が図られていないことから、関係府省と協議の上、当省で 6 施策群に整理し、分析・評価

○ 6 施策群の有効性の分析・評価【参考資料 P 4 参照】

・ 5 施策群（①薬物乱用防止対策、②いじめ防止対策、③初発型非行に関する対策、④再非行（再犯）の防止対策、⑤逸脱行為、問題行動、不良行為のみられる少年への対応）は、少年の非行の減少という政策効果に照らして、平成 12 年と 16 年の少年人口 1,000 人当たりの罪種別検挙・補導人員等を基本指標として、その増減を測定し、分析・評価

・ 1 施策群（⑥サポートチーム等による連携）は、効果的な取組事例の報告により分析・評価

○ 上記アンケート調査結果の集計・分析 等

★ 少年の非行対策に関する政策評価に係る研究会【参考資料 P 6 参照】

分析・評価手法に係る学識経験者の知見活用

【効果の把握結果】

1 少年非行全体の動向等（概況）【参考資料 P 8 参照】

(1) 警察庁の犯罪統計等の全国データによる少年非行全体の動向分析結果

- 「非行少年」（注）の検挙・補導人員（少年人口 1,000 人当たり（以下「人口比」という））
 - 高水準で推移（平 12 年人口比 19.9 人→16 年 22.1 人）
 - 非行少年のうち刑法犯少年が全体の約 8 割
 - 増加傾向（平 12 年人口比 17.7 人→16 年 19.9 人）
 - 特に、万引き、放置自転車の乗り逃げなどの「初発型非行」は全体の約 7 割
 - 増加傾向（平 12 年人口比 13.1 人→16 年 15.7 人）
 - 刑法犯少年と触法少年のうち再犯者が占める割合は約 3 割
 - 増加傾向（平 12 年再犯者率 24.4%→16 年 25.9%）
 - 一方、薬物事犯（特別法犯）、いじめや校内暴力等による検挙人員は、いずれも減少傾向
 - 非行少年を生徒・学生（小中高生、大学生等）、14 歳以上であって生徒・学生以外の有職少年・無職少年等別（以下「学職別」という）にみると、中学生と高校生が全体の約 7 割。ただし、薬物事犯は、有職少年と無職少年が全体の約 7 割
- （注）「非行少年」とは、刑法犯少年、特別法犯少年、触法少年及びびく犯少年をいい、「不良行為少年」を含まない。

(2) 少年非行対策に携わる実務者の現状認識（アンケート調査結果の概要）【参考資料 P 14 参照】

- 少年による重大事件が増えているとの認識が大勢（87%）
- 増えている非行のタイプ：①低年齢層によるもの（72%）、②凶悪・粗暴化したもの（65%）、③突発的に行うもの（59%）が上位
- 増えている問題行動：①ささいなことに腹を立てて暴力を振るう（74%）、②喫煙や飲酒、深夜はいかいなどの不良行為（51%）、③出会い系サイトなどを使った援助交際などの性的な非行（50%）、④万引き（50%）が上位
- 非行の主な原因：①家庭でのしつけに問題（80%）、②社会における思いやりや人間関係の希薄化（69%）、③テレビ、新聞、雑誌などのマスコミの影響（60%）、④子どもの規範意識の低下（59%）が上位
- 少年の性格・資質の問題：①感情をうまくコントロールできない（77%）、②忍耐力がなく、我慢ができない（72%）、③相手の立場や気持ちを理解できない（66%）が上位
- 少年を非行にかりたてる悪い社会的環境：①暴力や性に関する情報（ビデオ・出版物）を簡単に入手できる（66%）、②携帯電話の普及で少年の交友関係や行動が把握しにくくなっている（65%）、③インターネットで暴力や性、自殺に関する情報を簡単に入手できる（63%）、④コンビニ、カラオケボックスなどが深夜まで営業している（63%）が上位

2 施策群の効果の発現状況等

① 薬物乱用防止対策【参考資料 P 25 参照】

○ 効果の発現状況 → 全体としては一定の効果が発現しているものとみられるが、学職別、薬物（法令）別にみると課題がある。

- ・ 基本指標「薬物事犯の検挙・補導人員」
 - 全国データ：平 12 年人口比 0.74 人→16 年 0.49 人（▲35%）
 - 評価対象都道府県：26 都道府県中 24 都道府県（92%）で減少
- ・ 薬物に対する意識等調査（文科省）で、薬物は絶対に使うべきではないと回答した者（高 3 男子）：平 9 年 68.6%→12 年 74.5%（5.9 ポイント増）
- ・ 薬物密輸入事犯の検挙人員：平 12 年 304 人→16 年 404 人（33%増）

【更に効果を発現するための主な課題】：① 有職少年と無職少年の薬物乱用防止
② 増加傾向にある大麻等の乱用防止

- ・ 基本指標「薬物事犯の検挙・補導人員」
 - 学職別：有職少年と無職少年の割合が 71%と高水準
 - 薬物（法令）別：大麻（大麻取締法違反）と麻薬（麻薬及び向精神薬取締法違反）は増加傾向

【効果の把握結果】

② いじめ防止対策【参考資料P29 参照】

○ 効果の発現状況 ⇒ 全体としては一定の効果が発現しているものとみられるが、小中高生別にみると課題がある。

- ・ 基本指標「いじめに起因する事件の検挙・補導人員」
 - 全国データ：平12年人口比0.029人→16年0.022人(▲24%)
 - 評価対象都道府県：26都道府県中19道府県(73%)で減少
- ・ 基本指標「いじめの発生件数」
 - 全国データ：平成12年人口比2.2人→16年1.6人(▲27%)
 - 評価対象都道府県：26都道府県中20道府県(77%)で減少
 - ・ スクールカウンセラーの配置校数：平12年2,250校→16年8,500校(278%増)

【更に効果が発現するための主な課題】：中学生、特に中1になる段階におけるいじめ防止

- ・ 基本指標「いじめに起因する事件の検挙・補導人員」
 - 小中高生別：中学生の割合が73%と高水準
- ・ 基本指標「いじめの発生件数」
 - 小中高生別：小6(1,798件)から中1(6,587件)で急増(3.7倍)。中1をピークに中2(5,062件)、中3(2,266件)では減少

③ 初発型非行に関する対策【参考資料P32 参照】

○ 効果の発現状況 ⇒ 地域によっては効果が発現しつつあるところもみられるが、全体としては効果が発現しているものとはみられない。

- ・ 基本指標「初発型非行少年の検挙・補導人員」
 - 全国データ：平12年人口比13.1人→16年15.7人(20%増)
 - 評価対象都道府県：26都道府県中20道府県(77%)で増加。残る6道府県では減少(最大▲33.2%)

【効果が発現するための主な課題】：① 中学生と高校生の規範意識の向上などによる初発型非行の防止 ② 万引き等をさせにくい環境づくり

- 学職別：中学生と高校生の割合が74%と高水準
- 罪種別：万引きと放置自転車盗等の割合が76%と高水準
- ・ 平成17年度の全国万引実態調査結果(財)社会安全研究財団によると、最近の万引きの原因として、「店舗の大型化による従業者1人当たりの守備範囲の拡大」と回答した企業が52%、「従業者の防犯意識の低下」が30%と、店舗側の万引対策が十分とれていないこと
- ・ 局所調査結果
 - ⇒ 効果が発現しつつある地域では、県が、県警、教育委員会との連携の下、少年犯罪防止緊急対策プロジェクトチームを立ち上げ、「1年間で少年犯罪を10%減少」という目標を設定し、万引防止の総合的な対策として万引きをさせにくい店舗づくりを事業者に要請している例あり
 - また、同県では、少年犯罪防止緊急対策プロジェクト事業についてフォローアップを実施し、その成果と課題は、今後の関係機関の取組に反映

④ 再非行(再犯)の防止対策【参考資料P35 参照】

○ 効果の発現状況 ⇒ 地域によっては効果が発現しつつあるところもみられるが、全体としては効果が発現しているものとはみられない。

- ・ 基本指標「刑法犯少年・触法少年の再犯者数」
 - 全国データ：平12年人口比4.8人→16年5.7人(20%増)
 - 評価対象都道府県：26都道府県中21道府県(81%)で増加。残る5道府県では減少(最大▲18.5%)
 - 罪種別：窃盗犯と占有離脱物横領犯の割合が73%と高水準

【効果が発現するための主な課題】：施設処遇・保護観察に付されない非行少年や保護観察等が終了した者の立ち直り

- 家庭裁判所における刑法犯少年の審判不開始と不処分者の割合は72%
- 再犯者の前回処分状況を見ると、審判不開始、不処分及び保護観察終了者の割合は60%を超え、その中でも保護観察終了者の増加が顕著(52%増)と、家庭裁判所の審判又は保護観察終了後に地域社会の支援により立ち直りを必要とする者が大半
- ・ しかし、非行少年の立ち直りを家庭のみにゆだね、地域社会において、立ち直りを支援する取組が不十分なところが多数
- ・ 当省のアンケート調査結果
 - 「非行少年を受け入れる居場所づくりなどに取り組む体制づくり」、「無職少年に対する就労支援、就学中の少年に対する学業支援等の活動」について、非行少年の立ち直りのために行政が力を入れるべき対策とする者は、それぞれ90%、93%いるが、実現度について「出来ている」とする者は7%にとどまっている。
- ・ 局所調査結果
 - ⇒ 効果が発現しつつある地域では、都道府県が都道府県警察、児童相談所等との連携の下、非行で検挙・補導された小・中学生のうち少年審判、児童相談所入所等の措置を受けていない者に対し、グループ活動による立ち直り支援(ロックバンド塾、社会奉仕活動など)を実施し、効果を上げていとみられる例あり

⑤ 逸脱行為、問題行動、不良行為のみられる少年への対応【参考資料P41 参照】

○ 効果の発現状況 ⇒ 地域によっては効果が発現しつつあるところもみられるが、全体としては効果が発現しているものとはみられない。

- ・ 基本指標「刑法犯少年、触法少年(刑法)の検挙・補導人員」
 - 全国データ：平12年18.78人→16年21.08人(12%増)

- 評価対象都道府県：26都道府県中18道府県(69%)で増加。残る8道府県では減少(最大▲36.9%)
 - ・ 基本指標「不良行為少年の補導人員」
 - 全国データ：平12年34.12人→16年57.93人(70%増)
 - 評価対象都道府県：26都道府県中24道府県(92%)で増加。残る2県では減少(最大▲67.8%)
- (注) 不良行為少年の補導人員の大幅増加の大きな要因としては、補導活動の強化が挙げられる。

【効果が発現するための主な課題】：中学生、高校生、無職少年の家庭を含む居場所の確保などによる問題行動等の段階での対応

- 刑法犯少年、触法少年の学職別：中学生と高校生の割合が70%と高水準。次いで無職少年は13%と無視できない割合
- 不良行為少年の態様別：深夜はいかいの割合が47%と最も高い
- 不良行為少年の学職別：高校生と無職少年の割合が70%と高水準。次いで中学生は16%と無視できない割合
- ・ サブ指標「暴力行為発生件数」
 - 小中高生別：中学生の割合が75%と高水準
- ・ 深夜はいかい等の不良行為の背景として、居場所がないことや少年に悪影響を与える社会的環境など
- ・ 当省のアンケート調査結果
 - 「少年に悪影響を与えるような環境を改善する」、「少年を受け入れる居場所づくりなどに取り組む体制づくり」について、少年非行の防止のために行政が力を入れるべき対策とする者は、それぞれ93%、89%いるが、実現度について「出来ている」とする者は8~9%にとどまっている。
- ・ 局所調査結果
 - ⇒ 効果が発現しつつある地域では、学校、警察、地元自治会、PTA等による協議会が、問題行動の多い中学校を指定し、同校区において非行防止ネットワークを形成し、同ネットワークの下、緊密に連携しながら、保護者講話会、中学生と地域住民等との意見交換会など工夫した対策を重点的に実施している例あり

<前記の③、④、⑤の問題の概括>

- 非行少年サイド ⇒ 犯罪や問題行動等に対する規範意識の低下、居場所がないこと
- 行政サイド ⇒ 地域社会の協力がなければ非行・不良行為の防止には限界、地域社会における立ち直り支援が不十分

○ 当省のアンケート調査結果

- 前記の④や⑤で挙げたアンケート調査結果に加えて「警察や学校、児童相談所等の関係機関が連携し非行少年に継続指導等を行う」については、非行防止のために行政が力を入れるべき対策とする者、非行少年の立ち直りのために行政が力を入れるべき対策とする者はいずれも9割いるが、実現度について「出来ている」とする者は3割台と低調

○ 局所調査結果

- ⇒ 効果が発現しつつある地域では、関係機関の連携の下、地域社会を巻き込み、総合的かつ集中的に施策を実施する等の取組が行われている。

⑥ サポートチーム等による連携【参考資料P50 参照】

○ 効果の発現状況 ⇒ 一定の効果が発現しているものとみられる。

- ・ 局所調査結果
 - 評価対象26都道府県すべてにおいてサポートチーム等の効果的な取組事例あり
- ・ 具体例
 - 問題のある家庭に対して、学校や児童相談所等の福祉関係機関等が連携して指導した結果、児童及び保護者の意識、生活態度、親子関係の改善が図られ、深夜はいかい、万引き等の問題行動が解消された。

【更に効果が発現するための主な課題】：① 対象少年の保護者の協力確保 ② サポートチームを単なる情報交換の場に終わらせない

- ・ 当省のアンケート調査結果
 - 「サポートチームの課題」について、保護者自身が子どもの生活態度、行動に対して問題意識をもっておらず、非協力的又は拒否的態度を取り、支援活動を円滑に行うことができないとする者が60%みられた。また、会議が単なる情報交換の場にとどまって、具体的な対策まで立てられないことがあるとする者が57%みられた。

※ サポートチームとは、問題行動等を起こす個々の少年に対し、多様な指導・支援を行うため、学校や教育委員会と児童相談所、警察等の関係機関が情報を共有し、共通理解の下に形成されるものである。本施策群は、関係機関の緊密な連携が特に必要とされる施策であることから、取り上げることとしたものである。

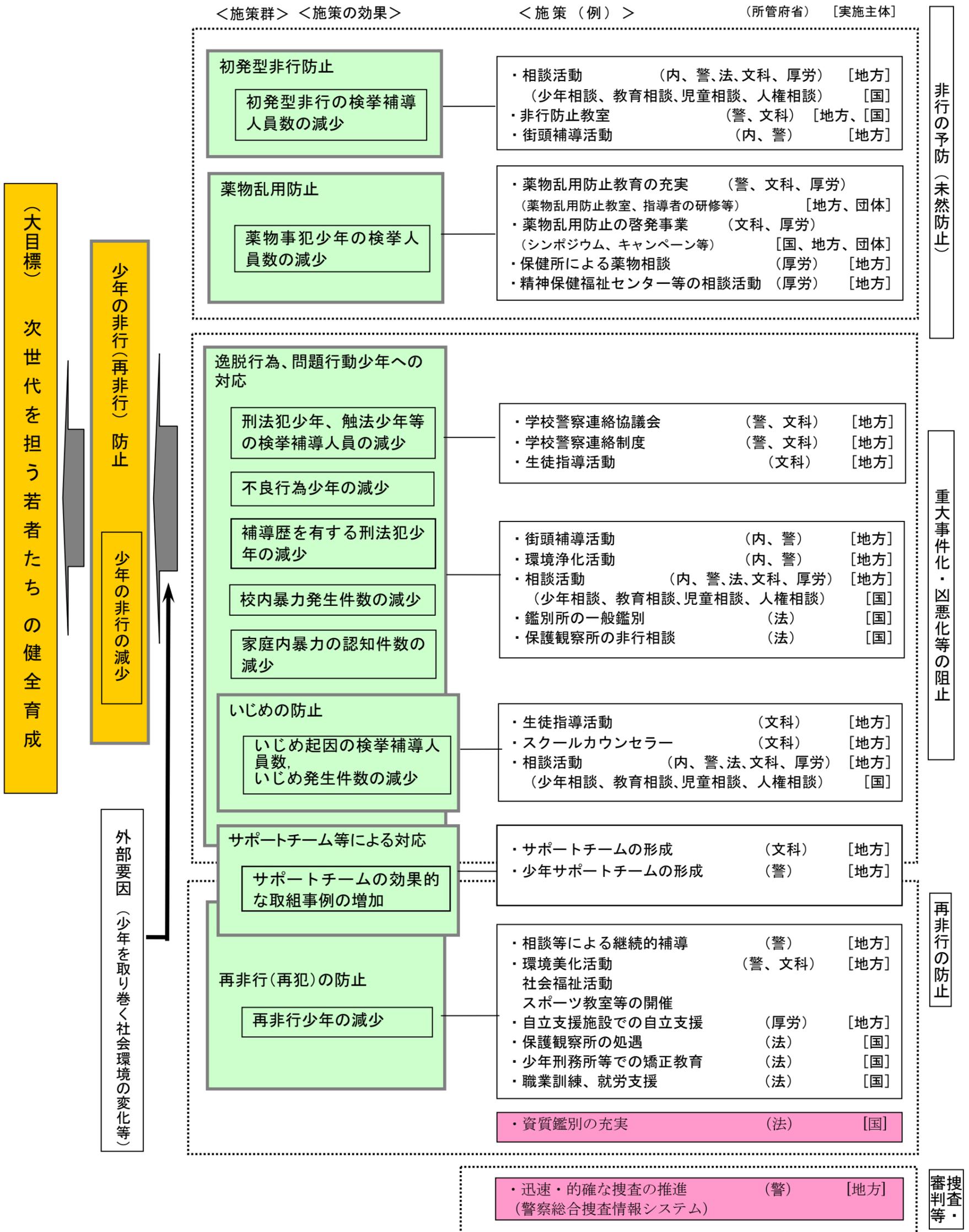
3 施策群の定期的な見直し

- ・ 少年非行対策の施策群ごとの政策目的、測定指標等が未整理
 - ・ 現在、関係府省において、個々の施策ごとのフォローアップは行われているが、施策群ごとのフォローアップとしては、薬物乱用防止対策(注)を除き、不十分
- (注)「薬物乱用防止新5か年戦略」の中で、「青少年による薬物乱用の根絶を目指す」ことが目標とされ、関連する指標(検挙人員数等)を設定した上で、毎年度フォローアップを実施
- ・ 効果が発現しつつある地域では、施策のフォローアップが行われ、今後の取組に反映されているところがみられる。

【主な課題】

- 少年非行対策の施策群ごとの政策目的、測定指標等を整理した上で、施策群の単位等で、関係指標の動向等に基づき、定期的に見直すことにより、有効性を確保すること

【評価対象とした少年非行対策の脈絡図】



(注) 1 調査結果に基づき当省が作成した。

2 は、司法分野の施策であり、今回の政策評価の対象としていない。

3 上部の 部分が評価対象範囲であり、次の6つの施策群に整理できる。

① 初発型非行に関する対策、 ② 薬物乱用防止対策、 ③ 逸脱行為、問題行動、不良行為のみられる少年への対応、 ④ いじめ防止対策、 ⑤ サポートチーム等による連携、 ⑥ 再非行（再犯）の防止対策