

「門限条例」と公共空間の統制： 大阪府青少年健全育成条例改正の政治過程から

メタデータ	<p>言語: Japanese</p> <p>出版者: 大阪市立大学大学院文学研究科： 都市文化研究センター</p> <p>公開日: 2024-09-09</p> <p>キーワード (Ja): 青少年条例, 門限条例, 「有害」環境, 深夜徘徊, 街頭補導, 政治過程</p> <p>キーワード (En): Juvenile Protection Ordinance, juvenile curfew, harmful' environment, nighttime wandering, the protection and guidance of youth in public spaces, political process</p> <p>作成者: 杉山, 和明</p> <p>メールアドレス:</p> <p>所属: 大阪市立大学, 日本学術振興会</p>
URL	<p>https://doi.org/10.24544/ocu.20171213-145</p>

「門限条例」と公共空間の統制

—— 大阪府青少年健全育成条例改正の政治過程から ——

杉山 和明

◆要 旨

本稿の目的は、各地の自治体における近年の青少年条例改正の流れのなかで、マスメディア等によって喧伝された、とりわけ厳しい夜間外出・立入規制を導入した大阪府の事例を取り上げ、夜間の都市社会環境と若者の行動の問題化、ならびに条例改正にまで至る政治過程に焦点を当てて、青少年を取り巻く社会環境をめぐる時間と空間のポリティクスを明らかにすることである。まず、条例改正の過程および夜間外出・立入規制に関する発言の所在を明らかにし、次に、府議会等の審議において表明された象徴的な見解を取り上げ、そこに内在する問題について検討した。ここから読み取ることができるのは、条例改正に乗じた時間と空間の管理とそれを通じた社会統制の動きであり、青少年にとって健全な社会環境を確保するための規制が、公共空間における少年警察活動のさらなる展開と緊密な関係にあるということである。

キーワード：青少年条例，門限条例，「有害」環境，深夜徘徊，街頭補導，政治過程

(2007年10月1日論文受理，2007年11月16日採録決定 『都市文化研究』編集委員会)

1. はじめに

グローバル化に伴う政治経済，社会文化の再編が続くなか，人々のアイデンティティおよびそれらを支えているさまざまな空間が変容を迫られている。こうした変化に伴い，日本においても家庭，地域，教育，福祉，労働などをめぐる問題において諸集団間にさまざまな見解の相違や対立が生じており，なかでも子ども・青少年・若者と呼ばれる若年層をめぐる諸問題が先鋭化しているとされる。行政，マスメディアそしてアカデミズムにおいて取りざたされる問題のすべてが危機的な帰結を招くのかどうかは直ちに判断できないものの，若年とそれを取り巻く社会環境をめぐる議論が盛んであり，それらが現代という時代に固有の問題を表象しているということはたしかであろう。

近年における，青少年とかれらを取り巻く社会環境の問題化をめぐる法令制定・改正の動向はその一端を示していると考えられる。とりわけ，都道府県が定めるいわゆる青少年条例の近年の改正の動きは大きな社会変化を反映しているものだといえよう。これまでも，青少年

条例は，時代の転換期に応じて幾度も改正がなされてきたため，その背景や概要，問題点について，法学者やジャーナリズム関係者が多くの論考を発表しており，社会学的研究の対象としても議論されてきた¹⁾。筆者も，社会・文化地理学の立場から，現代社会において疑えない前提としての無垢な子どもというレトリック²⁾が，青少年を取り巻く「有害」な社会環境への対策を講じるうえでいかに作用しているのか，またそこにどのような問題が隠されているのかを，地方都市の事例をもとに考察してきた³⁾。

本稿では，青少年条例をめぐる広範にわたる議論のなかでも，近年の大阪府の事例を取り上げて，夜間の都市社会環境と若者の行動の問題化，ならびに条例改正にまで至る政治過程に焦点を当てることにしたい。

まず，議論の前提となる背景として述べておかなければならないのは，夜間における若者への行動規制である夜間外出・立入規制の条項そのものは，すでに多くの自治体の青少年条例に導入されており，目新しいものではないということである。2004（平成16）年12月までの都道府県議会における制定状況でいえば，5つのカテゴリーに大別される「深夜外出等の制限」のなかで，①「外

出制限(保護者)」を規定しているのは41都道府県である。②「連れ出し、同伴の禁止(何人も)」を規定しているのは42都道府県であり、そのうち28都道府県が罰則を設けている。③「保護、善導の努力(何人も)」の規定は、東京都、京都府の2都府。④「帰宅を促す努力(深夜営業者)」の規定は、東京都、埼玉県、京都府の3都府県が設けている。⑤「立入らせ制限(深夜営業者)」を規定しているのは、32都道府県であり、そのうち25都道府県が罰則を設けている⁴⁾。

他方、大阪府はこれまで、条例による一律的な規制には消極的であり、基本的には業者の自主規制に任せるという対応を取ってきた歴史がある。昭和59年3月28日に、従来大阪府保護育成条例を破棄して新たに大阪府青少年健全育成条例が制定された際にもこの路線を踏襲しており、それ以後、1984(昭和59)年12月22日、1991(平成3)年12月20日、2000(平成12)年3月31日、2003(平成15)年3月25日、2004(平成16)年3月30日と5度に渡って一部改正されてきたが⁵⁾、夜間外出・立入制限の規定が盛り込まれることはなかった。しかしながら、2005(平成17)年10月28日の改正に際して、マスメディア等から「日本一厳しい門限条例」と喧伝された規制⁶⁾が新に導入されることになったのである。このように、①夜間外出・立入規制の条項が新規導入されたこと、②全国で最も厳しい規定内容となったこと、③マスメディアにおいて例外的に喧伝されたことといった、他の自治体と比較して大きな特徴を有する大阪府の事例には、現代の青少年を取り巻く社会環境の問題を表象する多くの論点が含まれていると考えられ、検討に値しよう。

それではなぜこの時期に改正が行われたのか、いかなる根拠をもってどのような背景のもと可能となったのか、そしてそれは何を意味しているのだろうか。日本における近年の夜間外出・立入規制の問題点について言及した論考のなかで、こうした疑問に明確に答える研究は管見によれば見当たらないが、英語圏では、犯罪予防の観点から制定される若年層を対象としたいわゆる夜間外出禁止令 juvenile curfews の問題点を批判的に検討する多くの文献が存在する⁷⁾。

夜間外出禁止令が犯罪予防に効果があるとする研究もあるが、これらは選択された都市、時期、犯罪だけを調査しており、警察や行政による世論調査以上のものではない⁸⁾。これに対して、批判的な立場からの経験的研究の多くは、夜間外出禁止令が、いくつかの犯罪の予防には効果のある場合もあるが、一概にどのような条件においてもそうなるとはいえず、全体として少年犯罪の防止に大きな効果があるとは考えられないことを明らかにしている⁹⁾。

効果が無いばかりか、むしろ負の効果をもたらす場合があることも報告されている。夜間外出禁止令は、家庭

よりも非合法の手段が利用しやすい公共空間から少年たちを移動させることによって、少年がそうしたものに近づく機会を減らすことになるはずなのだが、法例を遵守する若者を公共空間から移動させることに警察力が割かれることにもなる。このため結局は、一般の若者や警察がいなくなった公共空間において優位を占めることになる者たちによる犯罪機会を増大させてしまうことがあるという¹⁰⁾。また、夜間外出禁止令が、アフリカ系を筆頭に、アジアおよびヒスパニック系といった特定のエスニシティの若者に対して、より厳格に適応される傾向も指摘されている。

このように、少年を対象とした夜間外出禁止令は、意図された結果を生み出すことに失敗しているという事実が明らかになっているにもかかわらず、何か効果的なことを行っているかのようにみえるため、政治とメディアから信頼を得て、コミュニティの支援も受けることになる。さらに、夜間外出禁止令の制定は、コミュニティ・ポリシングの発展と並行しており、夜間外出禁止令の違反者の存在は、コミュニティ・ポリシングによる問題の解決と予防の推進に都合のよい口実を与える側面があるという¹¹⁾。

こうしたことから、新自由主義的な都市政策のもと、近年の公共空間に対する法の傾向と、若者を対象とした法的な統制の結合関係に注目することが重要になっており、夜間外出禁止令についても、推進する側が言及することのない負の効果を明らかにする作業が多くの事例を通じて続けられている¹²⁾。

英語圏の事例研究および理論研究が先行している分野では、日本における具体的な事例を丹念に辿る作業が必要になろう。若者を対象とした夜間外出規制に関する近年の英語圏の研究は日本にほとんど紹介されておらず、なおかつ、こうした研究動向を踏まえて近年の日本における夜間外出・立入規制の動向を、事例を通じて検討した論考は皆無であるという状況を考慮するならば、そうした作業は、日本の社会・文化地理学とその近接諸科学に新たな知見をもたらすものと考えられる。

以上の関心に基づき本稿では、大阪府青少年健全育成条例の近年の改正過程を明らかにするとともに、府議会等の審議において述べられた夜間外出・立入規制に関するレトリカルな見解を分析することで、そこに内在する青少年を取り巻く社会環境をめぐる時間と空間のポリティクスを明らかにすることを目的としたい。公に語られる効果とは異なった側面に光を当てることで、法令制定の政治過程に表象されるポリティクスを見極めることができるはずである。また、夜間外出・立入規制導入の政治過程の詳細を明らかにすることは、今後、他の自治体を対象とした事例や英語圏の事例との比較検討を行っていく際にも資するものと考えられる。府議会等で論じられた

多声的な見解を整理し、中心的な論点を抽出することによって、多様な観点からの検討が可能になっていくだろう。

以下の構成を述べておきたい。まず2では、改正内容に関する主な条項について説明を加え、夜間外出・立入規制にかかわる改正内容の要点をまとめる。そして、条例改正の過程および夜間外出・立入規制に関する発言の所在を明らかにする。

3では、府議会等での審議において表明された夜間外出・立入規制に関する象徴的な見解を取り上げ、審議内容に内在する問題について検討する。

そして最後に4では、3で明らかにされた論点から既存研究の成果を交えて考察を行う。青少年にとって健全な社会環境を求める活動を正当化する条例が、公共空間における少年警察活動のさらなる展開と緊密な関係にあることを論じて結論とする。

2. 大阪府青少年健全育成条例の改正内容の要点

2-1 改正内容の告示

大阪府青少年健全育成条例の一部改正に関する議案は、2005（平成17）年10月21日の定例会本会議において採決され、10月28日に公布、11月11日には施行規則が公布され、翌年の2006（平成18）年2月1日に施行された。改正条例内容の周知徹底のために保護者向けにメッセージ性のあるフレーズを配したリーフレット（図1）が広く配布され、条例の改正内容はマスコミ等においても数多く取り上げられることになった。大書された「大人の責任」というキーワードと、「ダメなものはダメ！とハッキリ言える大人に」というフレーズに示されているように、大人が変化することを要請し断固たる決意をもって青少年問題に対処するように訴えかけている。

具体的な改正内容は多岐にわたっているため、リーフレットの記述から要点のみ列挙してみると、①保護者同伴か保護者の承諾を得ている場合を除き、「古物の買受け、物品の質受け等の禁止」、②「着用済み下着の買受け等の禁止」、③「勧誘行為の禁止」として着用済み下着売却の勧誘、接待飲食業等営業や性風俗関連営業の接待業務への勧誘、接待飲食業等営業の客になるように勧誘を禁止、④「夜間外出への対応」、⑤「青少年を取り巻く社会環境の整備」として、「有害図書類とみなす規定の追加」「有害図書類の区分陳列方法」「有害がん具類に『大人のおもちゃ』を追加」、⑥「インターネット上の有害情報への対応」として、フィルタリングソフト等の活用による有害情報の視聴の予防に関する「保護者、プロバイダ等に努力義務」、⑦「社会全体での取組促進

として、「地域との連携」「規範意識の向上に関する規定整備」「青少年健全育成団体等への協力要請」が上げられている。このように規制対象を大幅に広げる内容となっているが、なかでも強調されているのは④「夜間外出への対応」である。

新設された夜間外出・立入規制に関する規定を詳しく見てみると、第一に、「夜間営業を行う施設への立入り制限等」（第二十四条）として、16歳未満の者は、午後7時～翌日の午前5時、16歳未満の者で保護者同伴の場合、および「16歳未満の者に、保護者の承諾を得た指導者の同伴のもと、ボウリング競技又はその練習を行わせる場合」、そして16歳以上18歳未満の者は午後10時～翌日の午前5時までを、立ち入ることができない時間帯として定めている。こうした年齢別による二段階の規制は、他の自治体では導入されておらず、大阪府が初めて導入したものである。青少年が夜間立入制限される具体的な施設として、「遊技場（ゲームセンター）、ボウリング場、カラオケボックス、まんが喫茶、インターネットカフェ」などが上げられ、これらのすべての施設には「夜間立ち入り規制」の内容を記したポスター（図2）の掲示が義務づけられた。また、警察官の立入調査も新たに許可された（第三十六条）。

第二に、「保護者の努力義務」（第二十五条）として、青少年の「夜間外出規制」を設け、「通勤・通学その他

資料：大阪府生活文化部子ども青少年課。
注／日本語版は15万部印刷され、その他に、英語、韓国・朝鮮語、中国語の各版も作成されている。



図1 条例改正の広報用リーフレット

正当な理由がある場合を除き、夜間に青少年を外出させないよう」努力しなければならないとした。具体的には、16歳未満の者は午後8時～翌日の午前4時まで、16歳以上18歳未満の者は午後11時～翌日の午前4時までが、青少年を外出させてはならない時間帯とされた。さらに保護者に関連するものとして、「規範意識の向上に関する規定整備」については、「保護者は、青少年の規範意識、公共心及び自らと他者を大切にする心を醸成する等により、青少年を健全に育成することが本来果たすべき責務であり、自らが青少年の模範となって行動すべきことを自覚し、愛情ある環境の中で青少年を保護し、及び教育するよう努めなければならぬ」ことがうたわれているように、「保護者等の責務」が強調されるようになっていく（第六条）。

第三に、「夜間の連れ出し等の禁止」（第三十条）として、第二で述べた時間帯には何人も保護者の許可を得ないで青少年を連れ出してはならないとした。

そして、⑦「社会全体での取組促進」における「地域との連携」「青少年健全育成団体等への協力要請」については、「大阪府は、青少年の健全な育成に関する総合的な施策を実施する際には、市町村、保護者、地域住民、学校、青少年の健全な育成に関する活動を行う団体と連携・協力することを明確化」している（第三十五条）。

このように、青少年の規範意識や公共心、自他ともに

注／2007年3月25日深夜、大阪梅田界隈のカラオケ店内にて筆者撮影。

18歳未満のお客様へ

大阪府青少年健全育成条例の規定により
下記の通り夜間の入場はできません。

カラオケは
時間を守って
楽しく遊みましょう♪

入場禁止時間帯

●16歳未満の方	午後6時～翌日午前5時まで
●16歳未満の方で、保護者が同伴されている場合	午後10時～翌日午前5時まで
●16歳以上18歳未満の方	

午後10時以降は、保護者同伴でも18歳未満の方の入場はできません。
このため、当店ではお客様の年齢確認をさせて頂くことがありますので、皆様のご協力をお願い致します。

図2 カラオケ店に掲示されたポスター

大切にする心の醸成を可能にする施策として、夜間外出・立入規制が条例の主要な条項として確立されることになったのである。

2-2 青少年を取り巻く環境の問題化と 夜間制限に関する審議過程

前回の条例改正があった2003（平成15）年3月25日以後から、青少年を取り巻く夜間の社会環境の問題化とその対策が議論され、大阪府青少年健全育成条例の改正による対処が検討された公式の会議における発言者と所属、夜間に関する発言の有無を調査し、表1に示した¹³⁾。この結果をもとに本節では、今回の条例改正に至るまでの夜間に関する規制についての言及を中心として、審議過程および改正後の動向を明らかにする。

2003（平成15年）年3月25日の改正以降、府青少年健全育成条例に初めて言及した発言は、2003（平成15）年12月17日の安全・安心都市環境調査特別委員会にみられる。ここで日本共産党小谷みすず議員は、「児童健全育成条例」に従った健全育成の取り組みについて、山中長衛子ども青少年課長に対して現状の対策を質問しているものの、子どもの犯罪被害を訴え、危機管理の対応を全庁的に求めるものであって、条例改正に関する発言ではない（No.1-1）。しかし、答弁で山中課長は、「昨今の青少年問題の背景の一つには、やはり大人のモラルの欠如といえますか、大人が大人たる識見あるいは自覚を十分に持ってないことや、規範意識に欠けます大人の風潮がございます。まさに子どもは社会を映す鏡と言われておりまして、大人社会のあり方が大きく影響を及ぼすものと認識しております。」との見解を示し、青少年育成大阪府民会議と連携して、「大人が変われば子どもが変わるという運動」が府内市町村に広がっていると述べており（No.1-2）、この時点で青少年問題を大人のモラルや規範意識と結びつける発言をしている。

条例改正について本格的に問題を取り上げた最初の発言は、2004（平成16）年3月5日の定例会議における自由民主党北川法夫議員による質問である。「東京都では、周辺県と協力して、親に子どもを深夜外出させない努力義務を加える改正案が審議されており、子どもの保護、健全育成の観点から積極的に家庭に介入することは、今や必要不可欠」として8都県市による青少年条例の共通化・強化の動き¹⁴⁾に触れつつ、青少年の夜間外出・立入制限に関して即座に条例で規制するように要請し（No.2-1）、山登敏男生活文化部長も検討すると応答している（No.2-2）。他にも、2004（平成16）年3月16日の定例会教育文化常任委員会では、無所属府民クラブ山岸としあき議員（No.3-1）と山中長衛子ども青少年課長（No.3-2）が、夜間営業自体の規制について質疑応答を行い、2004（平成16）年3月17日の定例会警察常任委員会で、公明党

表1 大阪府における青少年健全育成条例関連の会議名一覧

No.	年.月.日.	会議種別	会 議 名	発言者	所 属	夜間制限等の賛否	
1	1	2003.12.17	府議会	安全・安心都市環境調査特別委員会（第4号）	小谷みすず	日本共産党	
	2			山中長衛	子ども青少年課長		
2	1	2004.03.05	府議会	平成16年3月定例会本会議（第2号）	北川法夫	自由民主党	◎
	2			山登敏男	生活文化部長	◎	
3	1	2004.03.16	府議会	平成16年3月定例会教育文化常任委員会（第1号）	山岸としあき	無所属府民クラブ	●
	2			山中長衛	子ども青少年課長	○	
	3			尾辻かな子	さわやか大阪		
4	1	2004.03.17	府議会	平成16年3月定例会警察常任委員会（第1号）	那波敬方	公明党	△
	2			廣田耕一	生活安全部長	△	
5	-	2004.09.17	諮問機関	大阪府青少年問題協議会	-	-	◎○△×
6	1	2004.10.01	府議会	平成16年9月定例会本会議（第2号）	西野茂	自由民主党	◎
	2			太田房江	知事		
7	1	2004.10.05	府議会	平成16年9月定例会本会議（第4号）	西野修平	主権おおさか	
	2			太田房江	知事		
8	1	2004.10.14	府議会	平成16年9月定例会警察常任委員会（第1号）	池田作郎	公明党	◎
	2			伊藤智	生活安全部長	△	
9	1	2004.10.21	府議会	平成16年9月定例会本会議（第8号）	山岸としあき	主権おおさか	
10	-	2004.10.27	諮問機関	第1回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
11	-	2004.12.13	諮問機関	第2回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
12	-	2005.01.21	諮問機関	第3回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
13	-	2005.02.10	諮問機関	大阪府青少年問題協議会	-	-	◎○△×
14	1	2005.03.08	府議会	平成17年2月定例会本会議（第6号）	森みどり	民主党・無所属ネット	
	2			認山哲男	生活文化部長		
15	1	2005.03.11	府議会	平成17年2月定例会教育文化常任委員会（第1号）	西野修平	主権おおさか	
	2			山中長衛	子ども青少年課長		
16	1	2005.03.14	府議会	平成17年2月定例会警察常任委員会（第1号）	土井達也	主権おおさか	△
	2			伊藤智	生活安全部長		
17	1	2005.03.15	府議会	平成17年2月定例会教育文化常任委員会（第2号）	山岸としあき	主権おおさか	
	2			山中長衛	子ども青少年課長		
18	-	2005.04.04	諮問機関	第1回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
19	-	2005.04.18	諮問機関	第2回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
20	-	2005.05.09	諮問機関	第3回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
21	-	2005.05.16	諮問機関	第4回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
22	1	2005.05.25	府議会	平成17年5月定例会本会議（第3号）	池田作郎	公明党	◎
	2			伊藤誠	生活文化部長	◎	
23	-	2005.05.30	諮問機関	第5回青少年育成環境問題特別委員会	-	-	◎○△×
24	-	2005.06.09	諮問機関	大阪府青少年問題協議会	-	-	◎○△×
25	1	2005.10.04	府議会	平成17年9月定例会本会議（第3号）	谷口昌隆	公明党	◎
	2			伊藤誠	生活文化部長	◎	
26	1	2005.10.05	府議会	平成17年9月定例会本会議（第4号）	尾辻かな子	主権おおさか	×
	2			竹内脩	教育長		
27	1	2005.10.13	府議会	平成17年9月定例会教育文化常任委員会（第1号）	阿部賞久	自由民主党	△
	2			長田公子	公明党	○	
	3			山中長衛	生活文化部副理事兼子ども青少年課長	◎	
	4			西野修平	主権おおさか		
28	1	2005.10.19	府議会	平成17年9月定例会教育文化常任委員会（第3号）	阿部誠行	日本共産党	×
29	1	2005.10.21	府議会	平成17年9月定例会本会議（第8号）	小谷みすず	日本共産党	×
30	1	2005.12.13	府議会	平成17年12月定例会本会議（第3号）	三浦寿子	公明党	△
	2			伊藤誠	生活文化部長	○	
31	1	2006.03.13	府議会	平成18年2月定例会教育文化常任委員会（第1号）	西野修平	自由民主党	◎
	2			山中長衛	生活文化部副理事兼子ども青少年課長	◎	
32	1	2006.03.14	府議会	平成18年2月定例会警察常任委員会（第1号）	山添武文	民主党・無所属ネット	◎
	2			小島隆雄	生活安全部長	◎	
33	1	2006.03.15	府議会	平成18年2月定例会教育文化常任委員会（第2号）	長田公子	公明党	△
	2			山中長衛	生活文化部副理事兼子ども青少年課長	◎	
	3			生野照子	教育委員会委員	△	
34	1	2006.10.11	府議会	平成18年9月定例会本会議（第7号）	浜崎宣弘	公明党	◎
	2			伊藤誠	生活文化部長	◎	
35	1	2006.10.17	府議会	平成18年9月定例会教育文化常任委員会（第2号）	品川公男	民主党・無所属ネット	
	2			浜野浩一	次世代育成支援室青少年課長		
	3			伊藤誠	生活文化部長		
36	1	2007.03.02	府議会	平成19年2月定例会教育文化常任委員会（第1号）	阿部賞久	自由民主党	◎
	2			浜野浩一	次世代育成支援室青少年課長	◎	

資料：大阪府議会会議録検索システムおよび「大阪府青少年問題協議会」HPより筆者作成。

注／「夜間制限等の賛否」の記号については、青少年条例以外の法的規制の提唱を●、青少年条例による規制導入の推進を◎、何らかの対処の推進を○、青少年条例による規制に賛成するものの部分的に反対を△、条例改正自体に反対を×で示す。夜間制限等への言及がない場合は空欄とした。

那波敬方議員（No.4-1）と廣田耕一生活安全部長（No.4-2）が夜間の青少年の状況について発言している。

このように、2003（平成15）年度において、青少年健全育成条例に言及した会議は、定例会本会議が1回、委員会が3回の合計4回であった。それらのうち夜間に関する発言があったのは、定例会本会議、定例会教育文化常任委員会、定例会警察常任委員会それぞれ1回であるが、いずれにおいても夜間外出・立入規制に対して推進論が語られ、それらへの批判的な見解が表明されることはなかった。

2004（平成16）年度前半の府議会においては、青少年健全育成条例への言及がなく、しばしの沈黙が続く。しかし、知事の諮問を受けて9月17日に開催された大阪府青少年問題協議会（No.5）では、条例改正に向けて多様な意見が提出されたことにより、以後、特別委員会において集中的に審議していくことが決定される。

10月1日の定例会本会議では、自由民主党西野茂議員（No.6-1）、10月14日の定例会警察常任委員会で、公明党池田作郎議員が積極的な規制を要請し（No.8-1）、伊藤智生活安全部長もそれに応える（No.8-2）。10月27日、12月13日、そして翌年2005（平成17）年1月21日の3回に渡って青少年育成環境問題特別委員会（No.10～12）が開催され、賛否両論の見解が提出される。この間には、改正の根拠となる基礎資料を得る目的で、行政によって頻繁に調査が行われている。まず、知事公室広報室府民情報課によって、2004（平成16）年11月9日～15日まで、条例改正について「『営業者の社会的責任』や、『大人の責任』という観点からの規制のあり方について」の意見を府民に募るため、HP上で「青少年を取り巻く社会環境整備について」のネットパル（インターネット府政モニター）アンケート¹⁵⁾が行われ、405名から回答を得ている（回収率81.0%）。次に、大阪府生活文化部子ども青少年課によって、業者と青少年に対してそれぞれ調査が行われた。まず、2004（平成16）年12月に、アミューズメント施設26店、まんが喫茶・ネットカフェ68店、カラオケボックス134店、ボウリング場47店の合計275店の深夜営業を行う店舗に対して、「深夜に営業を行う店舗の青少年の利用状況アンケート」¹⁶⁾が、また翌年1月には、「府内38市町村の公立中学校に在学する」中学2年生7,803人、「第1学区、第6学区内の府立高校に在学する」高校2年生1,269人を対象として、「青少年の生活実態に関する調査」¹⁷⁾が行われている。

この後、同年2月10日に、青少年育成環境問題特別委員会から大阪府青少年問題協議会（No.13）へ渡された草案をもとに作成された「青少年健全育成条例のあり方に関する提言」（以下、「協議会提言」）¹⁸⁾が知事に提出され、同月22日には知事は条例改正に関して同協議会に諮問することになる。他には、2005（平成17）年3月14日

の定例会警察常任委員会において、主権おおさか土井達也議員が発言している（No.16-1）。

2004（平成16）年度においては、府議会で青少年健全育成条例に言及があった会議は8回あり、そのうち夜間に関する発言があった会議は、定例会本会議、定例会警察常任委員会、定例会警察常任委員会において各1回計3回あった。諮問機関の会議では、協議会が2回、特別委員会が3回開かれたが、それらすべてにおいて夜間について触れられていた。

2005（平成17）年度には、当初から活発な動きが見られた。前年度末に府議会で検討された内容を踏まえて、青少年育成環境問題特別委員会においてさらなる審議が連続して行われている。

前年度に行われた市民、業者、青少年に対する3つの調査結果が、4月4日の第1回青少年育成環境問題特別委員会（No.18）において報告され、それ以後5月16日までのあいだに計3回の特別委員会が開催される（No.19～21）。5月25日の定例会本会議（No.22）を挟んで、5月30日の第5回青少年育成環境問題特別委員会（No.23）の審議を経て、改正条例に盛り込む内容の草案「時代の変化に対応した青少年育成環境の整備について（報告）」（以下、「協議会報告」）¹⁹⁾が完成し、6月9日の大阪府青少年問題協議会（No.24）に提出された。これをそのまま踏襲する形で、同協議会の審議後に「大阪府青少年健全育成条例の改正について（答申）」²⁰⁾がまとめられ、6月15日に知事に答申されることになったのである。

この改正案に対する府民の見解を募り改正案の修正を行うため、大阪府生活文化部子ども青少年課は、2005（平成17）年6月20日～7月19日まで「大阪府青少年健全育成条例の改正に対する府民意見の募集」を、「大阪府パブリックコメント手続実施要綱」に従い所定様式を用いた郵便・ファクシミリ・電子メールによって行った。結果として提出件数は1,439個人・団体で、同種意見をまとめて1件とした意見件数は34件あり、意見内容とそれらに対する府側の見解が、「府民意見とこれに対する大阪府の考え方」に示された²¹⁾。14ある改正項目のそれぞれに対して提出件数の大半が一桁台であったが、例外として「深夜営業を行う施設への立入制限」には1,329件が提出されており、2番目に多かった「青少年の深夜外出制限」は40件であった。この2項目に多くの反対意見が寄せられていたことから、府側も一部譲歩し、当初は夜7時までとされていた16歳未満の夜間立入制限施設の時間帯が、保護者同伴であれば10時までに変更され、ボウリングについては、「スポーツとして利用する場合、保護者の承諾を得た指導者が同伴する場合や保護者同伴の場合」は10時までとされた。また、当初規制対象だった映画館については、業界団体の組織率が100%であることから、自主規制の徹底が可能と考えられ、規制対象

から外された。しかし、基本的な考え方が変更されることはなく、この結果をもって改正条例が作成されることになった。

10月からようやく、府議会においても賛否両論の見解が表明されるようになる。まず、4日の定例会本会議では、公明党谷口昌隆議員（No.25-1）と伊藤誠生活文化部長（No.25-2）が、夜間制限の導入に前向きな質疑応答を行ったのに対して、翌日5日の定例会本会議では、主権おおさか尾辻かな子議員が条例の改正そのものに反対の見解を表明する（No.26-1）。また、13日の定例会教育文化常任委員会では、自由民主党阿部賞久議員が大筋では賛成しながらも、子どもたちの「本来の正当な行動」まで規制されるのではないかと危惧し（No.27-1）、公明党長田公子議員が一定の評価（No.27-2）、山中長衛生活文化部副理事兼子ども青少年課長が積極的に推進する旨を答弁する（No.27-3）。さらに、19日の定例会教育文化常任委員会では、日本共産党阿部誠行議員が条例の改正自体に反対する（No.28-1）。しかしながら、それらの質疑応答は、大阪府青少年問題協議会から提出された答申にほとんど影響を与えることはなく、21日の定例会本会議において大阪府青少年健全育成条例の一部改正に関する議案が提出され、最後に日本共産党小谷みすず議員が条例の改正自体に反対するものの（No.29-1）、そのまま採決され10月28日に一部改正条例が公布され、11月11日には同施行規則が公布されることになった。

ただし、改正の翌々月には早くも規制の問題点が指摘されている。12月13日の定例会本会議において、公明党三浦寿子議員は、夜間に行き場のない子どもには規制は無効であり、「夜間青少年相談体制の整備」が必要であると述べ（No.30-1）、伊藤誠生活文化部長も相談体制推進の見解を述べている（No.30-2）。

このようにして前年に改正された条例は、2006（平成18）年2月1日から施行されたのだが、施行直後に各種メディアで大きく取り上げられたことから広く注目を集め、翌3月に開かれた府議会委員会でも、夜間外出・立入規制に関する多くの発言があった。13日の定例会教育文化常任委員会において、自由民主党西野修平議員（主権おおさかから移籍）は、改正条例を大いに評価し（No.31-1）、応答した山中長衛生活文化部副理事兼子ども青少年課長も一層の推進を約束しており（No.31-2）、翌日14日の定例会警察常任委員会においても、民主党・無所属ネット山添武文議員（No.32-1）と小島隆雄生活安全部長（No.32-2）との質疑応答で推進が確認された。しかし、15日の定例会教育文化常任委員会では、本来は条例で規制すべきではないとしながらも規制もやむを得ないとする公明党長田公子議員（No.33-1）と、山中長衛課長（No.33-2）が、「こころの再生」にもつなげていく旨の質疑応答を行ったのに対して、教育委員会委員生野照子議員は、

規制が有効となる子どもばかりではないことを実情を踏まえて説明し、行き場のない子どもの支援策の必要性を訴えている（No.33-3）。

このように2005（平成17）年度には、青少年健全育成条例に言及する会議は、定例会本会議が5回、教育文化常任委員会が4回、警察常任委員会が1回の計10回あったが、条例改正自体に反論する見解を含めると、すべての会議において夜間外出・立入規制についての発言があった。同様に、合計6回開催された諮問機関のすべての会議において夜間外出・立入規制について議論された。

2006（平成18）年度に入ってから、条例改正によって対策が取られたとみなされたためか、質問の数は減っているが、10月11日の定例会本会議において、公明党浜崎宣弘議員（No.34-1）と伊藤誠生活文化部長（No.34-2）とのあいだで、また、2007（平成19）年3月2日の定例会教育文化常任委員会で、自由民主党阿部賞久議員（No.36-1）と浜野浩一次世代育成支援室青少年課長（No.36-2）とのあいだで、夜間制限の徹底を求める質疑応答が行われている。

2006（平成18）年度には、合計3回青少年健全育成条例に言及する会議があったが、夜間外出に言及したのは定例会本会議、教育文化常任委員会のそれぞれ1回ずつ全2回であった。

以上にみえてきた条例改正の政治過程から、大阪府青少年問題協議会から知事に提出された「協議会提言」と、それを発展させた「協議会報告」をもとにして条例が作成されたものの、これらの答申が出来上がる過程で、府議会や諮問機関の会議において、反論、異なる解釈、別の提言などがあったことが明らかとなった。答申や、改正された条文、広報用のリーフレットの文面のみからそれらを読み取ることは難しい。内容を知るには各会議の議事録の全体を俯瞰する必要がある。3では、「協議会提言」「協議会報告」ならびに、府議会、諮問機関等における発言全体のなかから、夜間外出・立入規制に関する象徴的な発言を中心に取り上げて検討していくことにしたい。

3. 協議会からの答申と府議会における発言内容

3-1 「24時間型社会」と営業の自由という前提

まず始めに、夜間における青少年を取り巻く社会環境の状況とその問題点を最も詳しく指摘している主張として、「協議会提言」から、生活の夜型化と深夜営業についての現状と問題状況を端的に示した記述を引用してみたい。

高度情報化、国際化が急速に進展する中、いわゆる「24時間型社会」が進行している。人々の生活に密着しているテレビ放送においても、夜通し番組が放映されるようになるなど、家庭においても青少年を含め生活が夜型化し、まだ小さい子どもであっても深夜まで寝ずに過ごしているといった状況が普通に見受けられる。

こうした傾向は家庭内にとどまらず、子どもが深夜に家族と一緒に外食やレジャーに出かけたり、最近では深夜に塾に通ったりするなど、青少年の深夜の外出機会が増え、そのうちに青少年が深夜に外出することへの抵抗感、罪悪感が薄れ、保護者もそのことに無関心であったり、それを許容する風潮があって、ひいては青少年同士、あるいは一人ででも安易に深夜に外出するといった状況が広がっている。

こうした社会の変化は、当然の如く深夜のビジネスの繁栄をもたらし、カラオケボックス、ゲームセンター等に加え、近年ではまんが喫茶、インターネットカフェ、さらには時間単位の利用料金を支払うことにより施設内で自由に遊技などができる店舗などが増加している。また、ファミリーレストランやコンビニのほか、スーパー、大型銭湯など、深夜営業がより多様化、一般化しつつあるとも言える。

こうしたことは、生活の利便性の向上に寄与するなど、プラス面も大きい。青少年の健全な成長ということを考えてとき、心身ともに発達段階にある青少年が、深夜の外出により過剰な刺激や誘惑に惑わされ、不良化・非行化する懸念が大いにあることに加え、特に幼児期、学童期にある子どもたちについては、心身の発育に及ぼす影響も憂慮に耐えず、社会として何らかの対応が必要である。²²⁾

「24時間型社会」の進行が、高度情報化、国際化に伴って進展しており、小さい子どもでも生活の夜型化がすでに一般的になっていることや、具体的な施設を列挙して深夜営業が多様化し一般化していることも確認される。そして、こうした「深夜のビジネスの繁栄」が、「生活の利便性の向上に寄与する」側面を評価している。

しかしながら、こうした環境変化が青少年の健全な育成にとって害悪になるものと想定されている。より詳しくみると、この害悪は、青少年の不良化・非行化を招き、幼児期、学童期にある子どもの心身への悪影響があるというように、青少年と一括りにするなかでも、幼児期および学童期とそれより上の年齢という二つの層に分けられていることがうかがえる。具体的には、受動的に害悪に晒される客体としての小学生以下の青少年と、能動的に害悪へ接近する主体としての中学生以上の青少年であると考えられる。

以上のように、この主張から読み取ることができる議論の大前提として、不可避の「24時間型社会」と深夜営業の自由、そして、大きく二分される青少年像があることを確認しておきたい。

府議会において、近年の夜間営業の状況と青少年問題を結びつける見解は多くあったが、それらのなかでも最も広範な規制を提言したのは、2004(平成16)年3月16日の定例会教育文化常任委員会における無所属府民クラブ山岸としあき議員の発言である。まず、山岸議員は具体的な数字を上げ、「大阪の少年非行は深刻な状況にある」として府による各種の取り組みは重要だとしながらも「対症療法」だと論難したのだが、この発言に対して山中長衛子ども青少年課長は、「金もうけ主義で規範意識に欠ける大人社会の風潮」があるものの、青少年育成大阪府民会議との連携による「大人が変われば子どもも変わる運動」によって対処しようとしていると答弁する。山岸議員は再び次のように発言している。

少年非行がこれほどまでに深刻であるそもそもの原因は、便利さを優先し追求してきた社会システムに根本的な問題があると思っています。一例を挙げると、今や繁華街だけでなく、府内の全域でコンビニエンスストアが深夜でも営業しています。確かに都市が二十四時間化し、深夜でも客が来るからこそ店をオープンしているわけですが、そうしたコンビニエンスストアに青少年が夜おそくたむろして、補導されています。

平成十五年中の深夜徘徊による補導件数が十四万二百七人と、全体の約半数を占める現状を踏まえると、困難であることは重々承知をしていますが、利便性を少々犠牲にし、コンビニエンスストアなどの深夜営業の規制を考えるなど大胆な発想に立つべきではないでしょうか。(No.3-1)

少年非行の深刻さを自明の前提として、「便利さを優先し追求してきた社会システム」そのものを問題化し、深夜営業自体の規制を提案する。これに対し山中課長は、深夜営業を行う商業施設の規制について答弁を行う。

御指摘のコンビニエンスストアにつきましては、営業許可を得て開設するものではなく、また営業時間も自由に設定できるということから、深夜営業の制限を課すことは憲法の保障いたします営業の自由を侵害することになり、困難であると考えております。[後略](No.3-2)

この発言の後、山中課長はすでに行なわれている業界

団体の自主規制に任せ、業者に対しては「社会的責任を自覚」して、健全育成に努めるように要請すると回答する。この発言に対してさらに山岸議員は、自主規制については評価しつつ、「青少年の非行防止を優先する社会システム」を作ることが難しくても、有効な手段を講ずるよう要請している。

奇妙なことに山中課長は、「金もうけ主義で規範意識に欠ける大人社会の風潮」があり、深夜営業と青少年の「不良化・非行化」に因果関係があると指摘しつつ、同時にそれらを擁護しているのである。このような、「営業の自由」が憲法に保障された権利として重視され、深夜営業の制限規制案が不可能に近いものだとする行政側からの見解は、今回の府青少年健全育成条例の改正に関する発言のなかでも最初期において述べられたものだが、以後、「大胆な発想に立」って夜間営業の全体的な規制を要求する発言は一切みられなくなる。

3-2 深夜徘徊の増加と少年警察活動の進展

夜間外出・立入規制の制定の根拠となったのは、深夜徘徊による補導者数の急増であった。「協議会報告」には、具体的な補導者数を上げて問題の状態が述べられている。

〔前略〕大阪府内の少年非行の現状をみると、平成16年中における刑法犯少年の検挙・補導人員は11,866人で前年比14.9%減となったが、前年に引き続き東京都に次いで全国で2番目に高い。また、延べ30万人にのぼる少年が不良行為により補導されており、そのうち約半数が深夜徘徊によるものである。²³⁾

平成16年中に不良行為により補導された少年は延べ316,299人であり、そのうち52.5%にあたる166,114人が深夜徘徊による補導である。これを平成12年と比較すると、不良行為少年の補導数は延べ200,090人で、うち深夜徘徊によるものは68,777人と全体の34.4%にとどまっている。ここ数年で深夜徘徊の人数、割合はいずれも急増しており、看過することのできない深刻な状況となっている。²⁴⁾

不良行為による補導者が激増しており、その約半数が深夜徘徊によるものであることが深刻な問題状況として強調されている。急激な増加が、前節で述べたように、夜間営業を行う施設の増加と親の規範意識の低下によって生じており、深刻な状況になっているという主張なのである。こうした深夜徘徊という「不良行為」の増大を示す数字は、諮問機関の会議においても、府議会においても繰り返し問題化され、夜間外出・立入規制の必要性を訴える際の根拠とされていた。

増加数の推移を詳しくみるために、比較対象として、喫煙の補導人員を加えた表を示した（表2）。ここから読み取ることができる特徴は、まず、深夜徘徊と喫煙の不良行為少年の補導人員に占める割合の大きさである。2000年にすでに全体の90%を若干越えていたが、以後も漸増を続け、2006年には97.2%を占めるに至っている。また、2002（平成14）年までは、不良行為のなかで喫煙が最も大きな割合を占めていたが、2003（平成15）年には深夜徘徊が47.1%、喫煙が47.0%と、ほぼ同じ割合となり、条例が改正された2005（平成17）年には、喫煙が42.1%と割合が低下しているのに対して、深夜徘徊は、2004年から9,701人減少したものの、54.5%を占めている。さらに、条例が施行された2006年の深夜徘徊の補導人員は過去最高の168,407人で全体の55.5%を占めており、2005年から11,994人増加して2004年の水準に戻っている。2000年から2006年までの深夜徘徊の増加数は99,630人で、同じ期間の全体の増加数が103,437人であることから、総増加数の実に96.3%を深夜徘徊が占めているのである。さらに、喫煙の増加数が12,531人であることから、深夜徘徊と喫煙の合計112,161人で総増加数の108.4%を占めており、他のタイプの補導人員が全体的に減少していることがうかがえる。こうした数値の推移から、不良行為少年の補導人員を劇的に押し上げているのは、2001年以降の深夜徘徊による補導人員の異常な増加であることがわかる。以上のことを確認すると、公的な論議で触れられなかった考慮すべき点がいづつか浮かび上がってくる。

第一に、2000（平成12）年度と比較して深夜徘徊が急

表2 大阪府における不良行為少年の状況

年次	深夜徘徊	喫煙	合計	総数
2000	68,777 ^人	114,053	182,830	200,090
2001	100,347	136,860	237,207	257,989
2002	135,232	148,642	283,874	305,596
2003	140,207	139,708	279,915	296,976
2004	166,114	135,102	301,216	316,299
2005	156,413	120,866	277,279	286,500
2006	168,407	126,584	294,991	303,527
2000	34.3 [%]	56.9	91.2	100.0
2001	38.8	53.0	91.8	100.0
2002	44.2	48.6	92.8	100.0
2003	47.1	47.0	94.1	100.0
2004	52.4	42.7	95.1	100.0
2005	54.5	42.1	96.6	100.0
2006	55.5	41.7	97.2	100.0

資料：大阪府警察『おおさかの少年非行—平成18年中—』大阪府警察、2007、4頁および府下の少年非行統計（URL: <http://www.police.pref.osaka.jp/05bouhan/hikou/02tokei.html> 2007年9月24日検索）。

注／「合計」は、深夜徘徊と喫煙の合計数（下段は割合）を示し、「総数」は、その他のカテゴリーである飲酒、薬物乱用、家出、不良交友、怠学、不健全娯楽、暴走行為、その他を合わせた不良行為少年の総数（下段は割合）を示す。

増したことが述べられているのだが、これは夜間の街頭補導が2001（平成13）年度以降に活発化したことの結果とみなすこともできるのではないだろうか。また、補導者数は延べ人数であり、常習的に深夜徘徊を行う者については、補導活動を強化すればするほどそれに伴って数値も増加すると考えられる。しかし、こうした取締り活動の動向については一切触れず、深夜徘徊をする青少年が単に増加したことだけを客観的事実として示そうとしている。

第二に、刑法犯少年の検挙・補導人員が東京都の次に多いことを問題にしようという意図を読み取ることができ、数字の大きさ自体は人口規模にある程度比例するものであり、それだけでは問題とは言えず、他府県との詳しい比較検討が必要である。

第三に、青少年健全育成条例が対象とする青少年とは、18才未満のもの（ただし、高校生は18才であっても含み、婚姻したものは除く。）であるが、警察統計の補導対象は20才未満の少年を対象にしていることについて、まったく言及がない。

第四に、同時期に、刑法犯少年で検挙・補導された人員は減少傾向にあることが述べられているが、これは端的に状況の好転を意味しているのではないだろうか。また、先に検討した深夜徘徊と喫煙の増加数が総数の増加数を凌駕していることから明らかだが、近年では、飲酒、薬物乱用、家出、不良交友、怠学、不健全娯楽、暴走行為、その他といった他の不良行為少年等の補導人員も、横ばいもしくは減少しているのである²⁵⁾。このことは、深夜徘徊による補導人員の増加が、他の不良行為少年の補導人員の増加に結びつくわけではなく、必ずしも青少年の悪化を示すとは限らないということの意味している。他方で、深夜徘徊を行う少年の補導によってより深刻な少年非行を未然に防止できていると主張することも可能である。しかしながら、その辺りの解釈については何も語られておらず、補導人員の増加数が状況の悪化としてしか捉えられていない。

3-3 夜間外出・立入規制に関する 規制内容の提示

以下は、「協議会報告」において、具体的な規制内容とそれらの根拠となる法令との関係を述べた箇所引用である。

[前略] 立入制限の時間帯は、風俗営業等の規制および業務の適正化に関する法律（以下、「風適法」という）、大阪府風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律施行条例、労働基準法の規定を参考に、16歳未満は午後7時～午前5時、18歳未満は午後10時～午前5時とすべきである。16歳未満と18歳未満で制限時

間に差を設けている例は他都道府県にはないが、青少年の発達段階に応じた規定を導入することが望ましいという提言の趣旨に合致したものであるといえるだろう。なお、審議において、保護者同伴の場合はもう少し遅い時間まで立入を認めてもよいのではないかという意見もあったが、立入制限施設を遊技性のある施設に限定するということを考慮すると、保護者同伴といえども制限時間帯を緩和する理由は乏しい。

なお、スーパーマーケットやコンビニエンスストアなど、遊技性のある施設以外にも深夜営業を行う施設がある。こういった施設に青少年が深夜に立ち入ることは望ましいものではないが、買物など本来の利用目的でのみ立ち入ることについてまで罰則を伴う規定で禁止するのは、過剰な規制といえる。こういった施設で問題となるのは、本来の利用目的を越えて、青少年が店内や敷地内に溜まり場として集まっている場合であろう。そこで、深夜に営業を行う施設に対しては、施設内又は敷地内にいる青少年に帰宅を促すことを自主的に努めるよう努力義務を設け、青少年に声かけや見守りを行うことが重要であると考え²⁶⁾。

風営法の18才未満立入禁止規定に基づく事業者組合の自主的な入店規制を改めて、各種法令に準じて16歳未満と18歳未満の年齢別による二段階の時間帯を設け、夜間立入施設が設定されている。「遊技性のある施設」に限定してはいるものの、保護者同伴でも10時以降は規制する厳しいものになっている。これは他の都道府県にはない全国初の試みである。一見合理的な規定のようにみえるが、新たな問題を引き起こすおそれもある。

今回導入された二段階の年齢帯による規制に基づいた補導活動の実際の場面を想定してみたい。特定の営業施設への夜間立入制限において、青少年の年齢を16才未満と18才未満の二段階に分けることでより効果的な規制を狙っているが、取締りを行う際に予め外見から当該の青少年の年齢が把握できるわけではない²⁷⁾。外見から正確な年齢を見わけるのは実際には難しく、夜間なら尚更である。予防的手段の要求が高まるなかで、犯罪リスクの高い集団を把握したいと警察が考えるならば、この曖昧さは監視の網を広げるのに逆に好都合となる。仮に2才ほどの誤差が認められるとすれば、16才未満の規定では18才まで、18才未満では20才まで、20才未満では22才までが「声かけ」の対象として標的とされることになり、疑わしい年齢の少年は実際に誰何されることになるであろう。また、呼び止める基準は今のところ法律で定められたわけではなく、現場の裁量にまかされており、時代の変化に応じて警察が恣意的に変更することもありうる²⁸⁾。

遊技性のない深夜営業施設への「本来の利用目的」による入店の制限については、「過剰な規制」と戒めてい

るものの、「本来の利用目的を越えて、青少年が店内や敷地内に溜まり場として集まっている場合」、つまり営業の妨げになる場合は排除の対象となる。夜間に特定の半公共空間に佇んでいるだけで街頭補導の対象となることもありうるということなのである。

こうした対応が提案された後、「当協議会の考え方」が述べられている。

〔前略〕深夜外出を繰り返すうちに様々な誘惑に惑わされ、より深刻な非行に結びついたり、犯罪に巻き込まれるなど、青少年の深夜外出は被害と加害の両面から危険と隣り合わせである。しかし、昼夜の区別なく経済活動が行われるようになり、ライフスタイルが変化した今日、保護者をはじめとする大人社会において、そうした認識が希薄化しているのではないか。大阪府の青少年の深刻な状況に対応するためには、敢えて「だめなものはだめ」と条例で規定し、府民の共通認識とすべきである。そこで、保護者に対して、通勤や通学等正当な理由のある場合を除き、青少年に深夜外出させないよう努めなければならないといった努力義務を設けるべきである。〔後略〕²⁹⁾

そして、この見解の直後に、保護者以外の者による青少年の深夜連れ出しを「その行為そのものが犯罪性を帯びる場合もある」として、「保護者の承諾を得ずに深夜に青少年を連れ出すことを禁止する規定」を盛り込むよう提言している。

この記述では、「昼夜の区別なく経済活動が行われる」ことが議論の前提となっており、その結果招かれていると想定された青少年の「非行と被害」だけが危ぶまれている。前提となっている状況自体を変えていこうとする考えは示されていない。「大阪府の青少年の深刻な状況」も前提とされているが、本当に深刻なのか、夜間外出が深刻な状況の根本的な原因なのかどうかが究明されなければならないだろう。

また、家庭に留まらず夜間に外出する要因を、それぞれのケースに応じて多様な側面から考察して対処するのではなく、「だめなものはだめ」なのだから「敢えて条例で規定し、府民の共通認識とすべき」としている。「だめなもの」がなぜだめなのか、その理由を親や青少年に納得させる具体的な方法については語られていない。

3-4 規範意識の低下と「親の責任」、 そして「こころの再生」へ

これまでも散見されているように、深夜に関する青少年問題の原因として、人々の意識や道徳の変容を上げる発言が数多く存在する。以下に挙げる「協議会提言」の「青少年、大人の規範意識の低下」についての記述に

は、その典形例がよく示されている。

〔前略〕少子化の進展や、核家族化の進行などによりコミュニティが崩壊し、家庭や地域社会における人間関係が希薄化し、青少年が十分に社会性を身につけることが難しくなっていると言える。近年、いわゆる親教育の必要性が叫ばれ、保護者による家庭での教育機能のあり方が問題にされるが、これは、こうした希薄化した人間関係のもとに育った世代が親の世代に移ってきたことを物語るものとも言え、より重くこの状況を受け止めなければならない。

こうした中、ルールやマナーを守り、他者の人格を尊重するといったことができないなど、社会全体として規範意識が低下していると言える。「他人に迷惑をかけなければ何をしてもいい。」こうした考え方が我々大人の意識の中にも見受けられるが、直接に誰かに迷惑にならなくとも、このような考え方が蔓延することが、社会にとっては大きな迷惑なのであるということを知る必要があり、またそういうことを教えていける社会づくりを進めていかなければならない。³⁰⁾

核家族化とコミュニティの崩壊は、高度経済成長期の頃から言われ続けていることだが、ここには、それ以前の社会が無批判に理想的な社会環境として想定され、それ以降の時代とそこで育った人々を問題とみなすまなざしがある。「希薄化した人間関係」の影響を受けた世代が問題視されることで、家庭の教育機能のあり方が、特定の世代の問題に限定されることになる。そして、この世代に特徴的だと想定された「他人に迷惑をかけなければ何をしてもいい。」という価値観が攻撃の対象となる。「他人に迷惑をかけようが何をしてもいい。」なら憂慮すべきだが、「迷惑をかけない」ことを心がけたうえで個人の思想・信条に従って自由に行動することに、いかなる問題があるというのだろうか。誰にとつてのどのような観点から迷惑なのかという「他人に迷惑」の中身が明らかにされなければ議論にならないのだが、そうしたことは考慮されないまま、「直接に誰かに迷惑にならなくとも、このような考え方が蔓延することが、社会にとっては大きな迷惑」というように、特定の「考え方」そのものが社会全体にとって「迷惑」なのだとは非難しているのである。こうした「考え方」が、青少年だけではなく、大人においても広がっていることを問題視して、特定の「考え方」をしないように親と青少年の思考を統制しようとする意図が垣間見える。

同様に、大人の規範を批判する見解として、「協議会報告」では「規範意識の向上に資する施策の推進」についての「当協議会の考え方」が述べられている。

提言においては、大人や社会全体の規範意識の低下が今日の青少年の問題に色濃く反映されていることを指摘した。「いいことはいい、だめなものはだめ」と言えることの大切さを改めて認識し、一方的に青少年に伝えるだけでなく、大人も自らの衿を正し、青少年の模範となるべく行動することが必要である。府民全体がそういった認識を持つためには、府においてそのための「しかけ」となる施策を展開されることを期待したいが、条例において大人としての責務をより明確にし、規範意識向上のための拠りどころとなる理念を府民、とりわけ保護者や、青少年の育成に関わる大人に対して意識啓発を行うことが必要である。そこで、現行条例の保護者の責務に、青少年の規範意識や公共心、自らと他者を互いに認め合う心を育むなど、青少年を次代を担う社会人として健全に育成することが本来課せられた責務であることを自覚し、自らがその範となるべきことを加えるべきである。

また、青少年の育成に関わる者についても、同様の責務を定めることが適当と考える。さらに、府がそのために必要な施策を実施することとする規定を設けることとし、府民と行政が一体となって、規範意識の向上に資する取組を推進するということが、これからの青少年の健全育成には欠かせないだろう。³¹⁾

「大人や社会全体の規範意識の低下」と青少年問題を一律に結びつけている。規範意識の低下はとりわけ子育て現場の現状を嘆き叱責する発言に多く見られるものである³²⁾。

そして、「青少年の規範意識や公共心、自らと他者を互いに認め合う心を育む」というように、異論を唱えにくい主張を根拠として、大人の責任が問われ、条例による大人の責務の明確化が主張されている。しかしながら、「府民と行政が一体」となることが一律に要求され、軽微な違反についても寛容な態度をとらず警察と住民が一带となって対処していくことに問題はないのだろうか³³⁾。そうした点についての懸念はここからは読み取ることはできない。

ただし、「協議会報告」に当初あった「道徳心」の用語については、2005（平成17）年5月16日の第4回青少年育成環境問題特別委員会（No.21）においても疑問に付され、規範意識に統一されている。委員長は、「私は読んでいて、規範意識については道徳心を養うという言葉よりも、法律用語としては青少年の規範意識を養うという表現の方がよいのではと思う。〔後略〕」、別の委員は、「先程委員長の言われた道徳心という言葉を使うと反発も予想されるので、規範意識を使ったほうが府民に対する説得力があり、よいと感じた。〔後略〕」と述べている。これらの発言から、特別委員会においても、「道徳心」

を強制することが問題を含むものだという認識があったことがわかる。

府議会議員たちも、人々の意識に注目している。2004（平成16）年10月1日の定例会本会議で、自由民主党西野茂議員は次のように述べている。

さらに、規制の強化とあわせ、青少年の規範意識や公共心などを養うため道徳教育を充実させる必要があります。道徳は、学校で教えるだけでなく、家庭や社会の中でも身につけさせていくべきであることから、青少年健全育成条例の中に道徳教育を明確に位置づけて取り組むべきであります。（No.6-1）

この発言には、「道徳教育」を青少年健全育成条例のなかに盛り込み、条例によって道徳を強要しようとする意図が示されている。この進言に対して、太田房江知事は、「青少年健全育成条例の抜本的な見直しと道徳教育の位置づけについて」次のように答えている。

〔前略〕国における少年非行防止法制の動向や東京都の条例改正後の効果もあわせて検討をし、条例改正についての方向性を今年度中に取りまとめたいです。

また、道徳教育の位置づけについては、青少年健全育成条例は、家庭、学校、地域社会、その他あらゆる生活の場において青少年が社会の一員として尊重され、かつ良好な環境の中で心身ともに健全に成長するように配慮されなければならないということを基本理念といたしております。その中で、府の基本施策として、心の通った地域社会づくりを進めることや、愛情を持ってはぐくまれ豊かな心を養う温かな家庭づくりを助けることなどを掲げており、これらには、家庭や地域において青少年の規範意識を高め、公共心を養うなど道徳心を身につけさせることも含まれていると考えております。

さらに、これに資する取り組みとして、大人の自覚と責任ある行動を促すために、大人が変われば子どもも変わる運動を展開しておりますほか、家庭や地域の教育力を高めるための施策にも力を入れておるところです。〔後略〕（No.6-2）

太田知事は、府の基本施策にすでに「道徳心」を身につけさせることが含まれているとし、「大人が変われば子どもも変わる運動」や「家庭や地域の教育力を高めるための施策」も行っているとしている。しかし、この時期に議論されている青少年条例の改正案が社会統制に傾斜しつつあることには配慮せず、にわか反論が難しい青少年条例の理念のみを強調して、問題点には触れよう

とはしない。

警察庁が率先して制定を目指している「少年非行防止法制」や、東京都青少年健全育成条例の改正について言及されているように、条例改正論議が、府だけの見解では決定できないより広範な空間スケールでの議論と連動していることが強調されるが、知事はそれらの問題についても語ることはなかった³⁴⁾。

府議会では、人々の「こころ」を対象とした幅広い運動へ繋げていこうとする発言もみられた。2007（平成19）年3月2日の定例会教育文化常任委員会において、阿部賞久議員は、「社会全体に規範意識が低下する中で、新たに設けたさまざまな規制を通じて青少年を支えて導いていくのは、本当に社会の責務」だとして、「大人の責任」というキーワードを強調する。そして「規範意識の醸成という点では、こころの再生府民運動も目指すところは同じ」との見解を述べ（No.36-1）、浜野浩一次世代育成支援室青少年課長に賛同を求めている。浜野課長は次のように返答している。

[前略] この運動は、これまでの青少年健全育成の運動をさらに発展させるとともに、多くの府民が共有できる価値観や行動目標を掲げ、学校、家庭、地域における具体的な実践に結びつけようとするもので、青少年健全育成条例と目指すところは同じではないかというふうに考えております。[中略] 今後とも、御指摘の御趣旨を踏まえまして、こころの再生府民運動と一層連携が図れるよう検討を行い、効果的な条例啓発に取り組んでまいりたいと思います。（No.36-2）

ここには、「青少年健全育成の運動」を、「こころの再生府民運動」に結びつけていこうという意図が明確に示されている³⁵⁾。青少年の健全育成のなかで規範意識の向上が、罰則付きで議論されているところに、「こころの再生」を行っていこうとする意図が盛り込まれようとしていることがわかる。しかしながら、本来、道徳的に何をすべきかあるいはしないべきかは、家庭、学校、地域社会など、個人と個人を取り巻く幅広い社会的ネットワークのなかでさまざまなコミュニケーションを通じて学んでいくものであり、警察と一体となった行政が罰則をもって命じるものではないだろう。道徳の問題であるならば、市民の側の判断に委ねるべき領域の問題である。だとすれば、「府民が共有できる価値観や行動目標」に向かって活動することがうたわれているが、実際には、多様な価値観の存在を否定し、こうした事業を行う行政側が単一の価値観を提示し、その価値観に従うように、青少年、ひいては市民の「こころ」のほうを再構築することが目指されているものと考えられる。

3-5 行動の自由への配慮と規制への逡巡

前節までにみてきた規制を求める見解に対する違和感や反論も、少ないながら表明されていた。審議の過程でそれらはどのように受け止められ対応されたのであろうか。それを示す典型的なやりとりが、2005（平成17）年4月4日の第1回青少年育成環境問題特別委員会においてみられた。まず、司会から、神奈川県では条例が改正され従来の保護者による青少年の夜間外出に対する努力義務が義務化されたことに関して、同県青少年問題審議会が「憲法上の移動の自由」に照らして条文そのものが違法」との見解があったことが紹介された。この発言に対して他の委員は次のように答えている。

[前略] 憲法の行動の自由という問題もあり、慎重に吟味しなければいけないと思うが、概ね方向的には親の責務は、単に家庭内だけの責務にはとどまらず公的な義務まで高められており、自分の子どものためにも社会全体のためにも協力すべき、法的な義務がのびてきているように感じるので、直ちに、憲法違反ということではなく、家庭内において子どもの外出を親が禁止され、処罰されたとしても、受忍する義務があるということまで近づいてきているような感じがする。（No.18）

ここでは、「憲法上の移動の自由」について一定の配慮が必要だということが認められている。しかし、特定の価値観に沿った「親の責任」が「公的な義務」として捉えられており、これまで犯罪ではない行為が、刑罰の対象として断罪されようとも受け入れなければならないように時代が変化してきたのだという。こうして結局は、親の責務が罰則付きで強要されることを半ば容認している。

他方、法的な規制がそもそも正当なものなのかどうかについて、2005（平成17）年4月18日の第2回青少年育成環境問題特別委員会委員代理である園田寿甲南大学法科大学院教授は、次のような疑問を提示している。

[前略] 従来はプライベートであった領域に条例がかなり踏み込もうとしていることと理解している。例えば、家庭に対する条例での規制、親の自覚を促すために条例で規制する。従来のプライベートな領域に公的な規制が入り込んでいこうとしている。[中略] 本来、私的な領域と公的な領域は区別してきたが、最近ではプライベートな領域とパブリックな領域があいまいになってきている。こういう規制の流れも時代の流れとしてやむを得ないかもしれないが、本来の規制のあり方という点からすればかなりイレギュラーなことをしようとしているのではないかと私自身は思っている。例

えば、東京などは親に対して深夜外出をしないように監督しなさいと努力義務を課しているが、こういった条例は従来なかった。イレギュラーなこと、つまり実効性とか法に対する遵法精神の問題とか絡んでくると思うが、かなりイレギュラーな方法ではないかと個人的には思うが、そのあたりはいかがか。(No.19)

刑法の専門家からすれば、法的な見地からみて「イレギュラー」というように、公的な規制が私的領域に及ぶことへの危惧が表明されている。そして、東京都の努力義務の規定を事例に上げ、同じような規制を行うことに疑問を呈し、過剰な規制が招く弊害について述べている。この発言に対して、ある委員は以下のように応答する。

委員長代理が言うのはもっともだと思う。本来、親に条例で縛りをかけるべきではない。ただ、親の教育をしないといけない時代になった。一部の親だけであり全部ではないが、現場では例えば深夜徘徊をしている青少年を補導して親を呼び出しても、我が家では深夜外出を許可しているという親が多い。普通なら親の責任だろうと言えたが、一般論で言っても納得されなくて、深夜外出を取り締まる法律があるのかという。警察官であっても、中学校であれば生徒指導の先生であっても、そういう親には、条例に明記されているということにならないと、そこで議論になってしまうこともある。[中略]業者に立入制限を条例で規定しないと、なぜ帰らないといけないのか、親同伴であれば何時でもいだろうと言われるので、指導効果を実効するためには裏づけが必要である。その意味で必要と思う。(No.19)

「本来、親に条例で縛りをかけるべきではない」にもかかわらず教育という名目で条例によって業者、親の責任の自覚を促すことに賛成する理由は、親の変容にあるとされる。また、「指導効果を実効するためには裏づけが必要」というように、ここでは法による規定と警察権力の介入が意図されているものと考えられる³⁶⁾。これに対し、委員長代理は、「その点は同感であるが、社会全体で子どもを見るようなあり方が望ましい。規制するのは反対ではないが、親に対する規制はおかしいのではないと思う。地域社会全体で、子どもの健全育成を考えていこうという条例の方が望ましいと思う。」と答えている。

ここまで検討した見解は、すべて大人側から出されたものであり、健全育成の対象である青少年側からのものではない。一律的な規制を疑問視する一般の青少年の見解は、審議過程においてほとんど取り上げられることがなかった。唯一、2005(平成17)年5月30日の第5回青少

年育成環境問題特別委員会において、ある委員が、2004(平成16)年に行われたネットパルのアンケートについて言及し、青少年自身の見解に触れている。

[前略]15歳、16歳のアンケートを読んでみると「私たち青少年にとって健全であるとは、どうあるときの事をさすのかよく分からない」ということが書かれている。また「基本的に大人と青少年には考え方の違いがあり、大人で感覚で条例などを制定されたら迷惑きわまりない」「まずは相互の話し合いの中から、この問題に取り組んでいきたい」とか、また別の16歳の子どもは「大人の責任、営業者の責任というまえに、幼稚化している最近の青少年に対し、学校教育などを充実させるべき。大人の責任などと言っていると、大人の目を盗む青少年が増える一方」というような意見もある。確かに、これも一理も二理もあるなと思ってしまう。[後略](No.23)

基本的な規制の方向には賛成するものの、一定の留保を示す見解である。世代間の差異を考慮していないことへの反論、大人との話し合いを重視する立場、学校教育の充実を先決させるべきという青少年からの回答に同意していることがわかる。しかしながら、こうした大人とは異なる意見に目が向けられたのは後にも先にもこれが最後であり、アンケート結果は青少年の現状悪化の証拠として採用されるだけで、正当な意見を表明したものとして考慮されることはなかったのである。

最後に、規制だけでは問題の解決にならず、別の対処として「夜間青少年相談体制の整備」の必要性を述べた見解についても検討しておきたい。条例改正後の2005(平成17)年12月13日の定例会本会議において公明党三浦寿子議員は、次のように提言している。

[前略]昼間の世界で行き場を失い、夜の世界を徘徊する子どもたち自身を救うためには、規制するだけでは十分ではありません。行き場を失った子どもが、薬物乱用や少年非行に陥るといったケースや、相談相手となってくれる親や先生、友達がなく、だれにも打ち明けられずにリストカットや自殺にまで追い詰められるケースが数多く見られます。[中略]府においては、これらの行き場を失った子どもたちの悩みを深刻に受けとめ、十五歳から二十代前半くらいまでの幅広い年齢層の青少年を対象に、電話とメールで夜間においても対応できる効果的な相談体制を整備すべきではないでしょうか。[後略](No.30-1)

昼の世界で「行き場を失った子どもたち」への対処が求められている。規制だけでは解決されないと判断され

たことによる対処である。この発言に対して、伊藤誠生活文化部長は、府としては、「青少年相談センターや子ども家庭センターの青少年相談コーナーを中心に、教育委員会、警察等の各相談機関と連携を図りながら、全庁的に対応している」として、今後も相談体制の具体化を検討すると答えている。

こうした見解と同様に、改正条例の施行後にも、別の取り組みの可能性が提案されていた。2006（平成18）年3月15日の定例会教育文化常任委員会において、生野照子教育委員会委員は、医師、臨床心理士として青少年に向き合ってきた経験から、条例が投げかける「大人がだめなことはだめと言えるようになってくれというメッセージ」を評価しつつも、子どものタイプ如何によってはその効果が大きく変化することを考慮しなければならないと述べている。そして、夜間外出する子どものタイプを四つに分け、効果の程度を推測している。

第一に、「一時遊びタイプ」であり、「家へ帰れば家庭も待ち受けているという環境の中にいる子どもが多い」ので、条例のメッセージは「予防的措置」になるとしている。第二の「お昼の生活に不適應」で「夜の大人社会に逃げ込んでいる」タイプにも「半数ぐらいに抑止力を持つ」が、しかし、一部の「夜しか外出できないんだという不登校や引きこもりのストレスを抱えている」第三のタイプには、「外来で治療として、夜出なさいと、お昼はゆっくりしててもいいけども、出れる時間に出ればいいんだよと言っている」として、「治療者の意見書なりを書くことでパスになるのかというようなこともお考えいただきたい」と提言している。そして最後に、第四の「お昼に居場所がないという逸脱タイプ」を挙げ、次のように警告している。

[前略] その子どもたちは、帰る場所を持ちません。帰れと言ってもどこへ帰ったらいいかというのが子どもたちの声であります。家へ帰ると暴行される、親がけんかしている、あるいはアルコールに浸っているという背景を持つ子どもたちです。その子たちに帰れと言っても、どうすればいいのか、これは大きな問題だと感じております。[中略] そうしたところに、もし私たちが対処の方法なく、ただこの条例というものだけを持って行き当たるときに、どう対応できるのかということでもあります。地元の協力を得るといっても、さてどうすればいいんだと、皆さん恐れるだけではないかと危惧いたします。そうした子どもたちを見れば、どういうふうに相談機関につなげていくのかというノウハウをきちっとセットにして伝えていく、これがないと戸惑うばかりではないかと思われま。[後略]（No.33-3）

この発言は、専門性の高い知識と経験とに裏付けられた見解であり、青少年や親への規制が状況を悪化させる場合があるとして条例改正の負の側面を批判するとともに、教育的、福祉的施策の重要性を訴えている。こうした見解は、改正論議の前後を含め全体を通じて数少なく、実際にこの種のリベラルな見解に沿って規制強化の傾向が今後軌道修正されるかどうかは定かではない。

以上、改正過程に表出した見解を検討することで明確になったのは、本来は条例で規制すべきではない問題との認識があったものの、問題とされる状況は深刻であり規制もやむを得ないとして、協議会で刑法学者が指摘したような「イレギュラー」な、本来すべきではない規制を実行に移したことである。大阪府においては、効果への疑義は呈されていたものの、改正そのものの是非はほとんど問われなかった。事業者による一層の自主規制で対応するとの考えも当初は示されていたにもかかわらず、後半においては、主要な論調は規制一辺倒になっていったのである。人々の「道徳心」にまで踏み込もうとする意図のもと、青少年の行為を制限しようとするに内在するポリティクスを見極める必要がある。

これまでの議論を総合的に捉えるために、4の考察へと移ることにしたい。

4. 考察と結論

4-1 「不良行為少年」の定義と補導人員増加の解釈

3-2で深夜徘徊の増加と少年警察活動の進展の関係を指摘した際に、改正論議が生じる以前の不良行為少年の統計数値の急増が何を意味するのか考える必要があることを示したが、そもそも少年たちはどのような基準で分類され補導されるのであろうか。

刑罰法令への抵触行為は、20歳を境に上では「犯罪」、下では「非行」に区別され、「非行少年」に対しての処分は刑事処分ではなく保護処分となる。通常「非行少年」とは家庭裁判所の審判に付されるべき少年、つまり①「犯罪少年」、②「触法少年」、③「虞犯少年」の3つを指すとされている。①は、罪を犯した14歳以上20歳未満の者で、16、18歳を境に有責性が大きくなる。②は、刑罰法令に抵触する行為をした14歳未満の者。刑法第41条に「14歳に満たない者の行為は、罰しない」の規定があるため、有責性を問えない。③は、一定の事由があって、その性格または環境に照らして、将来、罪を犯したり刑罰法令に触れたりする虞のある20歳未満の者をいう。③の構成要件である一定の事由とは、(1)保護者の正当な監督に服しない性癖のあること。(2)正当の理由がなく家庭に寄りつかないこと。(3)犯罪性のある人もしくは不道徳な人と

交際し、またはいかがわしい場所に入出入りすること。(4)自己または他人の徳性を害する行為をする性癖のあること、である。警察庁では、飲酒・喫煙・けんか・怠学・怠業・不純異性交遊・不健全娯楽・盛り場徘徊・深夜徘徊・不良交遊など、自己又は他人の徳性を害する行為を行う少年を「不良行為少年」と呼び、上述の3少年と合わせて「非行少年等」としてまとめて考える傾向にある³⁷⁾。

こうした規定からわかるように、「不良行為少年」や「虞犯少年」の場合は、すでに行われた行為ではなく、将来行うであろう行為の予測とその予測を正当化する行為者の状態(本人の性格・行状・生活状態、周りの生活環境、等)を問題にしている³⁸⁾のである。これらの少年が行う行為自体は、成人では刑罰法令に抵触するものではない。未成年は心身の未成熟により要保護性があるため、これらの行為への警察権力の介入が正当化されているのである。つまり、「保安処分」的色彩を持つ³⁹⁾。しかも、そうした活動を明確に規定する法律は存在せず、警察の主張する論理によって警察は諸集団を取り込みながら、法的根拠が定かでないまま、警察の内規に従って活動してきたのである。

深夜徘徊によって補導された少年の数が急増した時期に、警察・警察関連団体および青少年育成関連団体が推進した街頭補導の詳細は、一般に公開されている資料からは判然としない。しかし、この活動では、深夜徘徊を初めとした不良行為等を発見するために、都市空間のなかでも、特に、青少年にとって有害だと想定されている「有害」環境に接近する青少年の素行を監視し、調べ上げ、記録し、統計的に表すことが計画的に実行されたことは推測できる。夜間に公共空間にいる少年は、潜在的に犯罪リスクのある階層として計上され、実際に拡張された少年警察活動によって介入の対象と指定される。治安悪化の言説が支配的なこの時期には、中央省庁レベルにおいて少年警察の即時的介入が議論されていたのだが⁴⁰⁾、大阪府において取締り活動が強化されたことは容易に想像しうる。補導人員の急増は、そうした活動の拡がりを指し示す変数である。

4-2 街頭補導の問題点

このように警察主導で計画的に遂行される街頭補導に対する批判として、日本弁護士連合会から指摘されている問題点のうち本稿に関わる論点をまとめておきたい⁴¹⁾。これらの主張は夜間外出・立入規制を直接批判したものではないが、これまでの議論で論証されたように、条例改正の根拠となっていた深夜徘徊の補導者数の増加は、街頭補導の強化と密接に関係していると考えられるため参照に値する。

まず、第一に、「不良行為少年」の概念が曖昧である

ことが挙げられる。不良行為として列挙される「未成年者の喫煙や飲酒、仲間同士のけんか、深夜はいかい、怠学・怠業などが非行の前段階的な不良行為であると一般化することには慎重でなければならない。また、『不健全娯楽』、『不純異性交遊』、或いは『不良交友』という『不健全』『不純』などは価値評価にかかわるものであって、たとえば、娯楽の健全と不健全の限界は明確に定めようがないと思われる。『ぐ犯』の概念の不明確さはかねてから指摘されているところであるが、『不良行為』はこのぐ犯以上に広がりのある無限定的な概念といわざるを得ない。

第二に、「『不良行為』の判断が担当する現場の警察官の恣意的な判断で決められ」、「警察が大きな広がりをもつ『不良行為』を補導活動の対象にするならば、自ずと一般の少年の生活や行動を恒常的に監視することになり、少年、保護者そして市民のプライバシーや人権侵害の危険性は拡大する」ことが挙げられる。

第三に、「少年に対する教育・福祉の場面に、本来担当者としてふさわしくない警察が乗り出してくるという問題」がある。「少年の成長を保証するという少年の利益こそが中心におかれるべきであり、少年の不良性の解消や非行の予防化はその結果に過ぎないのである。社会秩序の維持や社会防衛の観点から『不良行為』を非行少年の予備軍とみなし、監視しその取締りにあたることは、このような教育的措置とは無縁のものである」。さらに、「犯罪の捜査・取締りを中心的な任務とする警察が前述したとおりの教育的措置を行うに適しているかは極めて問題であるばかりか、実際においても取締的発想に基づいて行われるおそれを払拭できない」。そのため「不良行為」への対処としては、「何よりも家庭・学校・地域社会の教育力を高めていくことによって、少年に対する教育的或いは福祉的援助や指導を広めていくことこそが要請されている。警察が『不良行為少年』をも活動の対象に組み入れていくこと自体、家庭や地域の自主的な教育への努力を弱めることにもなりかねない」。

第四に、日本も批准している子どもの権利条約は、「子どもの成長には子どもの意見を基本にし、何よりも親などが責任を持ってあたるべきであることを唱っている。この条約の規定からも、子どもの成長について国、特に警察が直接的に対応することはできる限り避けるべき」である⁴²⁾。

法曹関係者から批判されてきた街頭補導に関するこれらの問題点については、府議会および諮問機関の会議ではまったくといっていいほど言及がなく、改正条例がこうした問題と無関係ではないとの指摘・批判も提示されることはなかったのである。

ここでは、特に第二の観点について、条例に新設された規制から読み解くことができる知見を付け加えるな

ら、3-3で指摘したように、今回の条例改正によって日本ではじめて導入された年齢別による二段階の規制が、より早い時間帯から年長の少年に対する監視を行う口実になりうる事が挙げられよう。一律的な規制よりも適格な運用が可能になるという効用は、より早い時間帯から広範な青少年への介入を正当化するレトリックともなる。

また、条例改正後、夜間営業店への立入規制の強化のために屋外に追い立てられた少年たちの姿⁴³⁾が、公共空間において以前よりも可視化されることによって、問題が先鋭化していることが事後的に裏付けられ、少年警察活動が強化されようとしている点が指摘できる。これは、規制により問題とされる状況が空間的に「転移」したことで、より大きな問題として捉えられるようになることを示している。他県の少年事件を契機として、インターネットカフェへの立入調査⁴⁴⁾が容易に行われるようになっていたことも見逃せない。これは、直接的には関連のない問題が、空間スケールを越えて別のローカルな状況のなかで監視と介入の呼び水となる例であろう。

夜間の公共空間に単にいたりそこを移動すること自体は、憲法の行動の自由によって保障された正当な行為であるが、「深夜徘徊」というラベルを貼られた途端、負の意味が込められた行為となる。疑いの目を向けられるということ自体が、青少年にとって不快な体験となりうるが、今回の条例改正によってそうしたまなざしがより強められることになるのは明らかである。まして、深夜徘徊などの不良行為によって補導された青少年は、虞犯少年、触法少年、非行少年の、さらには将来の犯罪者予備軍と捉えられるため、警察から犯罪者への対応に準じた扱いを受ける恐れもあり、強固なスティグマを感じることもあるのではないだろうか。

4-3 パターナリズムからモラリズムへ

もちろん、青少年の特性に鑑みれば、公権力機関の介入が正当化される場合もありうる。青少年は心身ともに未成熟であり、行為の結果が自己の不利益になるような事態に対するすべての責任を負わせるわけにはいかないという前提があるために、事前介入が正当化されるのである。そうしたパターナリズムに対する一定の理解があったからこそ、青少年の諸権利を制限して介入することにも正当化される側面もあったのである。しかし、今回の改正の過程で主張された見解の大半にみられるように、従来は考慮されていたパターナリズムによる保護の観点が、犯罪リスクのあるものの統制と、特定の道徳の注入を目指すといったモラリズムの立場にますます傾斜しているのである。ここには、3-1で提示した2つの青少年像のうち年長の青少年により重点が置かれることで、パターナリズムの立場で無垢な子どもを保護しようとする

介入から、モラリズムの立場で「不良行為少年」という犯罪リスクのある若者を取り締まる介入へという転換をみることができる。

犯罪・非行対策におけるパターナリズムによる介入とモラリズムによる介入の区別に関しては、澤登俊夫によるリベラリズムに立脚した解釈が示唆に富んでいる⁴⁵⁾。すなわち、「パターナリズムとモラリズムの関係について問題になる点は、倫理的墮落を『個人の自己に対する侵害』とみて、倫理的改善（道徳的矯正）を目的とする介入を『消極的パターナリズム』として正当化できるかどうかである。倫理的墮落は、純粋な意味で本人にとって利益か否かの問題ではなく、他者がそれを本人の不利益とみるか否かの問題であるから、本来的にはパターナリズムとは無関係である。しかしあえてそれをもパターナリズムの概念に含めるならば、『積極的パターナリズム』として区別すべきである。したがって判断者である他者が公権力機関である場合には、その判断を根拠に介入することは認められない。結局、モラリスティック・パターナリズムは介入の正当化根拠になりえない。」と述べている。

こうした見解を考慮するならば、表現の自由の侵害がたびたび取りざたされる青少年条例の規制ならびに補導活動による青少年への介入は、最小限の消極的パターナリズムの見地からなされるべきであり、積極的パターナリズムましてやモラリズムからの介入は避けなければならないといえよう⁴⁶⁾。

4-4 「道徳心」の強制と公共空間の統制

以上に述べた、街頭補導の問題点や少年に介入する場合の基本原則はしかし、審議過程において影響力のある見解とはならず、3-4で論じたように、規範意識の低下と「親の責任」が強調された後、「こころの再生」へと議論が進んでいった。当初、「道徳心」とされていたものが、反発を受ける恐れがあるとして「規範意識」に変更されているが、これは特定の道徳に基づいた基準から逸脱する主体を保安的に取り締まることへの市民の反感が予想されたからであろう。元の言葉にもどせば、道徳を教え「こころ」を再生しようということなのである。

3-1でみたように「24時間型社会」と営業の自由が前提とされるのは、社会経済活動の24時間化を伸張させてきた企業、業者を行政も擁護しているからである。逆に、行政が規制に消極的であるために、企業、業者が進展してきたともいえる。それにもかかわらず、夜間に営業する「有害」環境へのまなざしの先鋭化のもと、「24時間化」に合わせた一般市民の就労と消費のライフスタイル自体が、警察や行政をはじめ府議会議員や諮問機関委員によって規範意識の低下の表徴とされていた。

時代状況、雇用と家族の形態、地域社会の価値基準な

どによって、時間と空間に対する感覚も変化するに違いない。夜間外出・立入規制の規定を盛り込んだ青少年条例が制定され始めた1960年代の夜11時と現代のそれとはまったく意味合いが異なっているはずである⁴⁷⁾。そうであるなら、近年、夜間外出が頻繁になったのは、道徳が荒廃したためというよりも、ライフスタイルの変化とともに夜間の公共空間が一層身近で安全な空間になっていることや、携帯電話などによる通信コミュニケーション手段の発達によって時間と空間の制約に縛られることなく親子間の連絡が可能となったことで、親子に安心感が与えられ、夜間外出への障壁を下げているためという解釈も成り立ち得る⁴⁸⁾。だが、本稿で明らかにしてきたように、それらの側面は重視されず、行政側にとって逸脱的とされるライフスタイルを生み出している社会経済環境の進展そのものには規制を設けないうまま、それを不可避の事態として自明視し、行政側の定めるライフスタイルに関する道徳が義務化され強要されようとしているのである。

3-5で確認したように、単純な規制案に対してオルタナティブな方策や疑問が提言されていたし、青少年からの批判的な見解も存在したが、それらは改正を行う際に議論の基調となることはなかった。何より府議会で表明されていた、夜間の特定の空間が行き場のない若者の居場所になっているとする主張⁴⁹⁾は説得力があるにもかかわらず、ほとんど考慮されていない。府は、こうした青少年への対策を施していると主張するが、警察の主導のもとで学校、行政、地域の連携によって補導歴を共有する体制の整備が推進されている現在、不良行為を取締まる側の人間に、親や青少年が安心して悩みを相談できるとは考えにくい。

同時期の大阪府による青少年問題に関連する施策についてみても、保守色が強まり、教育と福祉の側面からの家庭への支援策を通じた、問題とされる状況の解決に重点が置かれていない。それどころか、女性の権利向上が道徳荒廃の元凶とする見解や、親の素行を問題視する発言が出てくることからわかるように、諸条件を考慮していないか、視野に入れていても、改善できない前提条件と捉える傾向にある。さらに、夜間定時制高校の半減化⁵⁰⁾や、ホームレスの人々の排除に象徴される「集客都市」構想のもとでの空間統制⁵¹⁾など、保守的、排他的な動きが広がっている。

一方で、かつて確固として存在したとされる社会の絆やコミュニティの連帯が崩壊していることを説いておきながら、他方で、こうした状況が事実ならば、当然かつてよりも孤立する傾向にあるはずの親の態度を問題化しようとしている。親の監護責任を強調しそれが果たせないことを、個別の原因を究明することなく無条件に、あたかも犯罪であるかのごとく断罪する傾向にある⁵²⁾。こ

うした事態は、何らかの理由で社会的経済的に不利な立場にいる親をますます追い込むことになるだろう。

諸条件の改善を無視して、モラリズムで「こころの再生」を唱いつつ、時代的構造的な要因への想像力を逸した言葉は、大人と子どもの「こころ」に届くことはないであろう。むしろ、届くわけがないからこそ、理不尽な声であっても反発せず受け入れるような「こころ」を作りだそうとしているかのようにもみえる。こうした立場からは、「協議会報告」にみられるような、「直接に誰かに迷惑にならなくとも、このような考え方が蔓延することが、社会にとっては大きな迷惑」とするような思想信条の自由を認めないとする主張がなされるのも必然だろう。こうした認識から導かれた夜間外出が非行に直結するとの考えは、青少年の立場からの視点を等閑視し、後期近代の複雑な諸条件を捨象した単純な社会観と、理想化された過去の共同体へのノスタルジーに導かれているように思われる。

家庭が責任を取ることができるような社会経済環境を用意する必要があるにもかかわらず、その責任を根源的に問うことを回避しつつ、問題の所在を家庭の責任と個人の「こころ」の問題に帰着させるような矛盾を顧みない態度を、ここには見て取ることができる。このような振る舞いをする人々にとって、無垢な青少年を保護するために正しく良いことを行っていると端的に示すことができる条例改正は、そうした矛盾を解消するとともに、青少年のために積極的に取り組んでいるという自治体というイメージを創出することで、新自由主義的グローバリズムに相即する都市間競争において、ますます流動化する資本を惹き付けるための都合の良い免罪符の一つとして機能するだろう⁵³⁾。そして、条例改正の政治過程のなかでみられたモラリズムの主張は、条例改正という免罪符の発行を容易にさせ、強権的な措置と介入を正当化するレトリックであり、公共空間の巧妙な統制と結び付いているのではないだろうか。

以上、本稿では、今回の条例改正にみられた動向を解釈するなかで、法曹関係者の少年警察全般への批判にも関連づけたうえで、条例改正が時間と空間の管理とそれを通じた社会統制への布石となるであろうことを、英語圏の事例研究も踏まえて学際的な視点から検討した。条例改正の政治過程を詳細に分析することによって、夜間外出・立入規制の主たる目的が、条例の元来の趣旨からすれば青少年を「有害」とされる環境から保護することであってしかるべきが、実際にはそうではなく、青少年が特定の基準からみて逸脱者あるいは加害者となることへの保安的処置に傾斜しつつあること、さらにより広い文脈のなかで、条例改正の目指す方向が、モラリズム的な立場から公権力による市民への道徳的なコードの注入に向かっていることを例証した。

大阪府の事例は、これまで存在しなかった夜間外出・立入規制が現代の文脈において新たに導入されたがゆえに、青少年を取り巻く社会環境をめぐる今日的な争点を先鋭的に指し示しており、本稿で明らかにされた諸点は、国内外の比較研究を行っていくうえで参照点となり得ると考える。今後、モラリズムのレトリックを通じて、警察、警察関連団体、市民自らが組織する防犯ボランティア団体等による監視活動、あるいはCCTVカメラなどの電子監視装置が公共空間に一層展開され、若年層ひいては市民の正当な活動に対しても広範に渡る網がかけられていく恐れがあるとすれば、矛盾した政策形成をレトリックによって正当化することの内にあるポリティクスを、多くの事例から検討していく必要があろう。

（付記）

本稿の一部については、The 2007 Meeting of The Association of American Geographers (AAG), April 17-21 2007, San Francisco, CA. Session Title: Youth and the Contested Nation-Stateにおいて、The Juvenile Curfews and the control of public spaces in contemporary Japanと題して発表した。執筆に際して、平成19年度科学研究費補助金（特別研究員奨励費：「現代の若年層を取り巻く社会環境の変容に関する地理学的研究」 課題番号：173371 代表者：杉山和明）を使用した。

注

1. たとえば、憲法との関係で法的問題点を考察した代表的な論考として、①奥平康弘『青少年保護条例・公安条例（条例研究叢書7）』学陽書房、1981。②法律時報「増刊 青少年条例」日本評論社、1981。③清水英夫・秋吉健次編『青少年条例—自由と規制の争点—』三省堂、1992。1990年代初頭の「有害コミック」問題を扱った論考として、④中河伸俊「『脅かされる』子どもたち—有害コミック問題の構築—」（中河伸俊・永井良和編『子どもというレトリック—無垢の誘惑—』青弓社、1993、青弓社：75-119頁。⑤矢島正見・山本功「『有害コミック』規制運動の展開」犯罪社会学研究19、1994、74-94頁。1990年代半ばの東京都における条例改正過程を検討したものとして、⑥藤井誠二『18歳未満『健全育成』計画—淫行条例と東京都『買春』処罰規定を制定した人々の野望—』現代人文社、1997。⑦山本功「社会問題としての『淫行』—東京都青少年条例の改正をめぐる攻防—」中央大学『大学院研究年報』文学研究科26、1997、121-132頁。青少年条例の中央立法化の動向に関して青少年の主体性の育成を重視する立場から、⑧野田寿美子「青少年保護を目的とした社会環境規制の法制化論議に関する考察—青少年の主体性と育成を重視する観点から—」犯罪社会学研究26、2001、163-180頁。中央立法化をより広範なメディア規制の一角として位置づけ批判するものに、⑨田島泰彦『人権が表現の自由か—個人情報保護法・メディア規制立法を問う—』日本評論社、2001。⑩本橋春紀「青少年有害環境法案は何をねらっているか」（飯室勝彦・赤尾光史編『包囲されたメディア—表現・報道の自由と規制三法—』現代書館）、2002、99-119頁。

- 近年の青少年を取り巻く有害環境への対策動向については、⑪上原有紀子「我が国における青少年を取り巻く『有害環境』対策の現状」レファレンス53-4、2003、116-133頁。教科書的に概説するものとして、⑫安部哲夫『青少年保護法』尚学社、2003。最近の改正動向を報告したものとして、⑬津田玄児「子どもの権利からみた青少年保護育成条例の問題」子どもと法・21通信8月号、2006、2-6頁。
2. 中河伸俊・永井良和編『子どもというレトリック—無垢の誘惑—』青弓社、1993。
3. ①杉山和明「『有害』環境に関する新聞報道と浄化活動の編成—富山県における展開過程から—」地理科学57-2、2002、73-89頁。②杉山和明「社会問題のレトリックからみた『有害』環境の構築と地理的スケール—富山県におけるテレホンクラブ等規制問題から—」地理学評論75-11、2002、644-666頁。③Sugiyama, K. Youth problems and urban social control: Evidence from a case of local community policing in contemporary Japan, Japanese Journal of Human Geography (Jimbun Chiri) 57-6、2005、pp. 600-614。
4. 平成17年4月4日大阪府青少年問題協議会第1回青少年育成環境問題特別委員会（URL：[http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/seishonenmondaikyogikai/seimonkyo/tokubetsu1/gijiroku\(H17_4_4\).htm](http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/seishonenmondaikyogikai/seimonkyo/tokubetsu1/gijiroku(H17_4_4).htm) 2007年9月24日検索）の（資料8）保護者の責務及び深夜外出の制限に関する他府県の状況。
5. 大阪府例規集大阪府青少年健全育成条例。URL：http://www.pref.osaka.jp/houbun/reiki/reiki_honbun/ak20104871.html 2007年9月24日検索。
6. 数多くの報道が行われているが、たとえば新聞等では、①『読売新聞』「カラオケボックス夜7時以降16歳未満入場禁止条例 大阪府、制定へ」2005年6月10日付38面。②『東京新聞』「カラオケ午後7時まで」2005年6月10日付夕刊10面。③『朝日新聞』（大阪市内版）「中3を連れだし容疑で書類送検 府条例、初の適用」2006年2月23日付28面。④産経関西「日本—厳しい門限条例 “苦戦” 少年ら屋外にたむろ 大阪府施行」2007年1月7日付（URL：<http://www.sankei-kansai.com/> 2007年2月1日検索）。⑤asahi.com「ネットカフェ—少年非行に影響？実態探る 大阪」2007年5月26日付（URL：<http://www.asahi.com/> 2007年5月30日検索）。また、テレビではたとえば、⑥とくダネ！「大阪府・「門限条例」誕生」2006年2月2日放送。URL：http://www.tvblog.jp/kanto/archives/2006/02/post_020208000002.html 2007年9月29日検索。⑦週刊人物ライブ スタ☆メン「大阪府・青少年健全育成条例改正」2006年2月5日放送。URL：http://www.tvblog.jp/kanto/archives/2006/02/post_020522000004.html 2007年9月29日検索。条例改正に関する報道状況については、大阪府青少年健全育成条例（「有害」規制法案・条例の状況）（URL：<http://hp1.cyberstation.ne.jp/straycat/watch/data/jyoukyou/osaka.htm> 2007年9月24日検索）を参照した。
7. 特にアメリカでは、1990年代に数多くの都市において、少年に対する夜間外出禁止令が新たに制定されたため、事例研究も豊富に存在する。法学、犯罪学における批判的な視点からの研究として、たとえば、①Adams, K. The effectiveness of juvenile curfews at crime prevention, The Annals of the American Academy 587-、2003、pp. 136-159。②Fritsch, E.J., Caeti, T.J., Taylor, R.W. Gang suppression through saturation patrol, aggressive curfew and truancy enforcement: A quasi-experimental test of the Dallas Anti-Gang Initiative, Crime & Delinquency 45-1、1999、pp. 122-139。③Hirschel, J.D., Dean, C.W., Dumond, D. Juvenile curfews and race: a cautionary note, Criminal Justice Policy Review 12-3、2001、pp. 197-214。④Males, M.A. Vernon, Connecticut's juvenile curfew: the

- circumstances of youths cited and effects on crime, Criminal Justice Policy Review 11-3, 2000, pp. 254-267.⑤McDowall, D., Loftin, C., Wiersema, B. The impact of youth curfew laws on juvenile crime rates, Crime & Delinquency 46-1, 2000, pp. 76-91.⑥Ruefle, W., Reynolds, K.M. Curfews and delinquency in major American cities, Crime & Delinquency 41-3, 1995, pp.347-363.
8. 前掲7) ④254頁。
 9. 前掲7) ⑤。
 10. 前掲7) ④266頁。
 11. 前掲7) ③208-210頁。
 12. この論点についてはとくに社会・文化地理学から問題提起がなされている。たとえば、①Collins, D.C.A., Kearns, R.A. Under curfew and under siege? Legal geographies of young people, Geoforum 32, 2001, pp. 389-403. ②Matthews, H., Limb, M., Taylor, M. Reclaiming the street: the discourse of curfew, Environment and Planning A 31, 1999, pp. 1713-1730.
 13. 対象とした議事録の調査には、大阪府議会会議録検索システム (URL: http://www.pref.osaka.jp/gikai/discuss/framebase_osk_etu.html 2007年9月24日検索)、大阪府青少年問題協議会のHP (URL: <http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/seishonenmondaikyogikai/seishonenmondaikyogikai.html> 2007年9月24日検索)を用いた。府議会ならびに諮問機関の会議に関する以下の記述は、これらの議事録の記述に基づいている。各会議や発言等の後にあるカギ括弧内の数字は、表1のNoに対応している。なお、大阪府青少年問題協議会および青少年育成環境問題特別委員会のメンバーは、2004(平成16)10月27日の委員会(No.10)時点での10名から多少の入れ替わりはあるものの、主要な委員は変化しておらず、条例改正前の最終回である2005(平成17)年5月30日の委員会(No.23)の際のメンバーは14名で、委員長が野口克海園田学園女子大学国際文化学部教授(教育社会学)、委員長代理が園田寿甲南大学法科大学院教授(刑法)である。各委員の分野の内訳は、行政が1名、青少年育成団体が3名、関係業界が2名、府民が3名、法律(弁護士)が1名、刑法が1名、教育社会学が1名、犯罪科学が1名、公法・自治法が1名である。ただし、3名いる府民の肩書きはそれぞれ、青少年問題協議会大阪府青年政策会議委員、保護司、NPO法人青少年育成審議会理事長であり、青少年育成団体に含めても差し支えない構成となっている。
 14. 8都府市(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市)の動向については以下に詳しい。URL: <http://hp1.cyberstation.ne.jp/straycat/watch/news/archive/2005/48.htm> 2007年9月24日検索。
 15. URL: http://www.pref.osaka.jp/osaka-pref/koho/monitor-q/h16-16/h16_16.html 2007年9月24日検索。
 16. 前掲5)の(資料4)。
 17. 前掲5)の(資料5)。
 18. 大阪府青少年問題協議会青少年育成環境問題特別委員会「青少年健全育成条例のあり方に関する提言」, 2005。URL: [http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/seishonenmondaikyogikai/seimonkyo/tokubetsu1/gijiroku\(H17_4_4\).htm](http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/seishonenmondaikyogikai/seimonkyo/tokubetsu1/gijiroku(H17_4_4).htm) 2007年9月24日検索。
 19. 大阪府青少年問題協議会青少年育成環境問題特別委員会「時代の変化に対応した青少年育成環境の整備について(報告)」, 2005。URL: <http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/seishonenmondaikyogikai/seimonkyo/20050609gijiroku.htm> 2007年9月24日検索。
 20. 大阪府青少年問題協議会「大阪府青少年健全育成条例の改正について(答申)」, 2005。URL: http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/jorei_public/public_comment.htm 2007年9月24日検索。
 21. URL: http://www.pref.osaka.jp/koseishonen/jorei_public/pubcom_kekka.htm 2007年9月24日検索。
 22. 前掲18) 2-3頁。
 23. 前掲19) 1頁。
 24. 前掲19) 5頁。
 25. 大阪府「平成18年度版 大阪の青少年の現状」大阪府, 2007, 64頁, および大阪府警察「おおさかの少年非行—平成18年中—」大阪府警察, 2007, 4頁。
 26. 前掲19) 5頁。
 27. 諮問機関の会議でも年齢判定が困難であることが議論されていた(No.12, No.23)。
 28. ①日本弁護士連合会子どもの権利委員会編『少年警察活動と子どもの人権(新版)—子どもの健全な成長を願って—』日本評論社, 1998, 98-99頁によれば、点数制を採用する警察の取締り活動のなかでも少年補導には高得点が与えられるため、「少年の補導に警察官が積極的な『熱意』を示し、ゆきすぎが発生することになる」のだという。最近の青少年の補導活動を通じた警察権力拡大の動向を批判する報告として、②石井小夜子「奈良県少年補導条例の問題点」子どもと法・21通信7月号, 2006, 2-5頁。また、③前掲1) ⑬も、青少年条例の改正動向と、その延長に補導条例制定を位置づけている。根源的な批判については、日本弁護士連合会「『少年非行防止法制の在り方について(提言)』に対する意見」, 2005 (URL:http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/2005_46.html 2007年9月27日検索)を参照されたい。
 29. 前掲19) 5-6頁。
 30. 前掲18) 3頁。
 31. 前掲19) 16-17頁。
 32. 親の素行に関して府議会や諮問機関の会議では、深夜のファミリーレストランでの母子連れ(No.27-4)、24時間営業の複合型アミューズメント施設の親子連れ(No.10)、深夜の大型公衆浴場での親子連れ(No.18)、子どもと一緒にタバコを吸う親(No.10)、子どものタバコを許可する親(No.19)、補導すると「なんで子どもが深夜徘徊したらダメなのか」というように逆に文句を言ってくる親(No.10, No.19)などが楯玉に挙がっていた。24時間営業の施設で深夜に乳幼児を連れられた母親の例を挙げて、本人もそうした施設で働いている場合もあり「[9時から5時まで]の世界ではなくなってきた」と批判する発言(No.5)や、「女性の人権が叫ばれすぎて、どうみても児童育児放棄になっている地域」があり、母親たちによる騒音とタバコの煙で満ちたカラオケでのミーティングといった行動が子どもに悪影響を与えていると指摘する声(No.19)、「子育て広場に来て、子どもを遊ばせておいて、自分は一生懸命携帯電話で遊んでいるというのが母親たちの現状」だと訴え、メールによって自治体の子育て情報の提供の話が出ていることと併せ、親のスキルの低下を嘆く発言もあった(No.19)。家庭については、「守れない家庭は、何をやってもダメだ。」といった批判する発言もあるが(No.19)、他方で、街頭補導の効果について「家庭が不安定では解決にならない。」(No.5)、条例による夜間外出制限について「保護者自身心が不安定になっていて、どうしていいかわからないといったケースも多い。」(No.5)というような教育・福祉的な視点に立った見解もあった。青少年の素行に関しては、スーパー、コンビニ、アミューズメント施設、大型バラエティショップの店外でたむろする子どもたち(No.3-1, No.5, No.27-3)、昔と異なり制服を着て堂々とタバコを吸う子ども(No.10, No.23)、タバコを注意すると反抗する子ども(No.12)への非難、さらには、「行くところまで行った子どもたちは切り捨てざるを得ない。更正できない。」(No.5)、「どう

- しょうもない子どもたちは数多くいるので、即効性の利くような対策を考えないと。」(No.5) といった見解もあった。
33. たとえば、2005（平成17）年3月14日の定例会警察常任委員会で伊藤智生活安全部長は、「破れ窓の理論」を取り上げながら、「住民の方々がそういう軽微な違反について寛容な態度をとらず、警察なり取り締まり機関の行うことに共感することが必要」だと説いている（No.16）。
34. 2006（平成18）年3月に、隣県の奈良県では、奈良県少年補導条例が制定され、同年7月に施行されている。これは、警察庁が中心となって提言している「少年非行防止法制」を、地方自治体レベルで先取りした条例であるといえる。2004（平成16）年3月18日に「少年非行防止法制に関する研究会」が設置され、同年12月9日には中間報告「少年非行法制の在り方について（提言）」がまとめられている。URL：<http://www.npa.go.jp/safetylife/syonen14/hikouken.htm> 2007年9月27日検索。
35. 府議会ではこの他にも何度か、条例改正論議の文脈のなかで「こころの再生府民運動」との連携について提言されている（No.27-3, No.33-1, No.36-1）。
36. 諮問機関の会議では、警察権力の重要性が、「警察官も含め、立入調査権に強制力を持たせることが必要では。権力がないと誰も言うことをきかない。」(No.10) というように立入調査権の必要性に関する議論のなかで強調されていた。ただし、「協議会報告」では、立入調査の権限が、犯罪捜査に用いられてはならないとの規定を盛り込むよう提言しており、一定の配慮はなされていた。前掲19）15頁。
37. 鮎川潤『少年非行の社会学』世界思想社、1994、153-154頁を参照。ただし、14歳以下の「触法少年」については、2007年11月1日に施行された改正少年法によって、少年院送致の対象年齢が「おおむね12歳以上」に引き下げられた。
38. 矢島正見『少年非行文化論』学文社、1996、11頁。
39. 前掲38）11頁。
40. 前掲34）。
41. 日本弁護士連合会編『検証 日本の警察—開かれた警察と自立した市民社会をめざして—』日本評論社、1995、95-98頁。
42. 2006年3月13日の平成18年2月定例会教育文化常任委員会（No.31）において、自由民主党西野修平議員は、条例改正への見解を述べたあと引き続き、当時府が制定を検討していた「大阪府子ども条例」について意見を述べている。このなかで、子どもの権利条約に保証された「意見を表明する権利」「思想の自由」「結社の自由及び平和的な集会の自由」「プライバシーの保護」が拡大解釈されることを危惧しており、「子どもの権利条約を深く掘り下げて見てみますと、この条約をそのまま条例に移行して制定してしまいますと、大阪の教育がさらに荒廃する危険性があることがよくわかります。」として、行き過ぎた子どもの権利擁護を痛烈に批判している。
43. 前掲6）④。
44. 前掲6）⑤。
45. 澤登俊雄「犯罪・非行対策とパターナリズム」(澤登俊雄編『現代社会とパターナリズム』ゆみる出版、1997、151-152頁)。
46. 「倫理を強調する立場を一般にモラリズムと呼ぶことが許されるならば、モラリズムには、積極的なものと消極的なものがあることになる。そして、社会道徳を強制する目的で行われる国家の介入を正当視するのが『積極的モラリズム』であり、個人倫理に反しない限り国家の介入を認めない立場が『消極的モラリズム』ということになろう。『リーガル・モラリズム』が非難されるのは、それが積極的モラリズムを意味するからにはかならない。」前掲42）153頁。
47. 諮問機関の会議で、事務局からは、夜間外出規制の規定のある多くの自治体は、11時という時間帯の夜間制限を導入しているが、その時間帯に設定したそもそもの根拠は担当者にも不明との発言もあった。また、委員からは、画一的な深夜の時間帯など定義することはできず、各年齢において深夜とみなされるべき時間帯は異なるはずだとの見解があった（No.18）。
48. 府議会では、携帯電話で連絡を容易に取ることができるため、子どもが夜間外出しても心配ではないとする親が、規範意識の低下している親の例として挙げられている（No.27-2）。これは、携帯電話の出現が、かつてあった夜間外出の障壁を下げていることを示す例であろう。
49. 平井秀幸「消費・文化環境と非行—『有害環境』から『疎外からの逃避空間』へ—」(日本弁護士連合会編『検証 少年犯罪—子ども・親・付添人弁護士に対する実態調査から浮かび上がるもの—』日本評論社、2002、152-159頁は、「青少年の非行・問題行動」と「有害環境」との関係を実証的に分析した結果、結論として「『家庭・学校・地域での疎外体験』によって『非行・問題行動』へと至った少年たちが、行き場を求めて『有害環境』へと集うのだとすれば、そこでは単純な有害環境規制論は見当違いであるばかりか、『非行・問題行動経験者』を『有害環境』からしめ出し、彼らの行き場を奪うことにもなりかねないだろう。」と警告している。
50. 改正が論議されていた同時期に、府議会等では、公立の夜間定時制高校の半減化をめぐる議論があった（No.28, No.30-1）。
51. この点について大阪府の動向を検討した論考として、①原口剛「集客都市の暴力」VOL1、2006、152-158頁。②原口剛「イベントと野宿者の排除」寄せ場19、2006、122-134頁。都市公共空間の管理と文化政策の関連について東京都の事例から考察している③山口晋「東京の文化政策「ヘブンアーティスト事業」と現代都市空間」都市文化研究7、2006、50-62頁も参照されたい。
52. ニュージールランドの事例においても、夜間外出禁止令が、若年者の統制と同時に、「親の責任 parental responsibility」を強調する点が指摘されている。前掲12）①。
53. 杉山和明「企業家主義的なアーバン・ガバナンスの免罪符？—青少年を取り巻く社会環境に関する地方条例の改正論議が意味するもの—」2005年度社会文化学会夏季研究集会（於：日本福祉大学鶴舞キャンパス）、2005。

The “Juvenile Curfew” and the Control of Public Spaces: The Case of the Political Process of the Partial Amendment of the Osaka Prefectural Ordinance for the Healthy Development of Youths

Kazuaki SUGIYAMA

The purpose of this paper is to identify the time-space politics related to the social environments surrounding youths by taking up the case of Osaka prefecture which has introduced a strict juvenile curfew which is widely talked about, through the mass media in regard to the latest partial amendment of the so-called “Juvenile Protection Ordinance”.

First, the author clarifies the process of the partial amendment and the origins of statements made about the juvenile curfew. Second, by focusing on symbolic opinions which problematized the nocturnal urban social environments and the youth behavior taking place in such kinds of environments, the author discusses the problems which took place in the political process of the amendment and the contents of deliberations.

Through this discussion, we can understand the trend of social control through the control of time-space represented in addition to the enforcement of the partial amendment, and argue that the regulation to upkeep a healthy social environment for youths has a close relationship to the further expansion of juvenile policing activities in public spaces.

Keywords : Juvenile Protection Ordinance, juvenile curfew, ‘harmful’ environment, nighttime wandering, the protection and guidance of youth in public spaces, political process