

戦略的創造研究推進事業(社会技術研究開発)
研究開発領域「犯罪からの子どもの安全」
研究開発プログラム「犯罪からの子どもの安全」
研究開発プロジェクト
「子どもを犯罪から守るための
多機関連携モデルの提唱」

研究開発実施終了報告書

研究開発期間 平成21年10月～平成24年3月
研究代表者氏名 石川 正興
(早稲田大学法学学術院教授
・同大学社会安全政策研究所所長)

目次

1. 研究開発プロジェクト	2
2. 研究開発実施の要約	2
2-1. 研究開発目標	2
2-2. 実施項目・内容	2
2-2-1. 実施項目	2
2-2-2. 実施内容	3
2-3. 主な結果・成果	3
2-3-1. 総論的研究成果および提言	3
2-3-2. 各論的研究成果および提言	6
2-4. 研究開発実施体制	11
3. 研究開発実施の具体的内容	12
3-1. 研究開発目標	12
3-2. 実施項目	16
3-3. 総論的研究成果および提言	22
3-3-1. 石川 PJ が解明した 3 政令市における機関連携の仕組み	22
3-3-2. 3 政令市における機関連携の仕組みと、その社会的背景素描	31
3-3-3. 機関連携の仕組みに関する評価	34
3-3-4. 機関連携の仕組みに関する提言	40
3-3-5. PJ による 3 都市・3 機関研究交流会の成果	48
3-3-6. 成果の社会実装に向けて	51
3-3-7. 各論的研究成果および提言	52
3-3-7-1. 学校・教育委員会を起点とした多機関連携に関する分析及び提言	52
3-3-7-2. 警察(少年サポートセンター)を起点とした多機関連携に関する 分析及び提言	68
3-3-7-3. 児童相談所を起点とした多機関連携に関する分析及び提言	86
3-3-7-4. 家庭裁判所から見た多機関連携に関する分析及び提言	104
3-3-7-5. 加害少年・被害少年の立ち直り(自立)支援における 多機関連携の仕組みの現状と課題	123
3-4. 今後の成果の活用・展開に向けた状況	132
3-5. プロジェクトを終了して	132
4. 研究開発実施体制	138
4-1. 体制	138
4-2. 研究開発実施者	139
4-3. 研究開発の協力者	140
5. 成果の発信やアウトリーチ活動など	142
5-1. ワークショップ等	142
5-2. 社会に向けた情報発信状況、アウトリーチ活動など	154
5-3. 論文発表	154
5-4. 口頭発表	156
5-5. 新聞報道・投稿、受賞等	158
5-6. 特許出願	158

1. 研究開発プロジェクト

- (1)研究開発領域：犯罪からの子どもの安全
- (2)領域総括：片山 恒雄
- (3)研究代表者：石川 正興
- (4)研究開発プロジェクト名：子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱
- (5)研究開発期間：平成21年9月～平成24年3月

2. 研究開発実施の要約

2-1. 研究開発目標

本プロジェクト(PJ)の最終目標は、中学生を犯罪から守り、加害者・被害者にしないための「適正かつ有効な多機関連携モデル」の提唱である。以下、(1)対象と(2)問題意識について詳述する。

(1)対象

第一に、中学生の加害者化と被害者化の両方の防止に焦点を当てたが、その理由は以下のとおりである。

- ①中学生の場合、親からの虐待件数は全般的に減るが、ネグレクトや女子に対する性的虐待は少なからず見られる。他方、学校では依然としていじめなどの被害が存在している。
- ②加害者となる子どもの中には、過去に親からの虐待やいじめといった被害経験があるという指摘もなされており、これは「被害者が加害者になる」という反転ケースの存在を示しているといえる。

第二に、加害者化・被害者化のプロセスのうち、主として

- ①被害・加害が発生した段階で、その拡散を防止する場面
- ②被害・加害後の事後処理の初期段階における対応場面

の2つの場面における適正かつ有効な機関連携のあり方を研究対象とした。

(2)問題意識

本PJ発足前において、関係機関には以下のような状況が存在していた。

- ①都道府県警察においては、1997(平成9)年から「少年サポートセンター」を設置した。これは、少年が犯罪・触法行為を行った場合、警察の捜査部門が事件化の方向で対応(ハードな対応)をするのではなく、それより前に福祉ケースワーク的介入(ソフトな対応)を行う機関であり、犯罪や触法行為が起きた際に直ちに権力的介入を望まない学校や児童相談所と連携を組みやすい警察の体制を整備したものである。

他方、少年が犯罪、いじめ、虐待等により被害を受けた場合、その心身に有害な影響を与え、その後の健全育成に障害を及ぼすおそれ大きいという認識の下、被害少年への支援を行う専門組織としての側面も重視して設置した。

- ②少年サポートセンター設置の背景となる他機関の事情として、児童相談所側では近年、児童虐待相談対応件数が増加し、非行(触法)相談が手厚く対応できないという事態が現出していることがある。同時に中学校側においても、生徒による校内暴力事案がなお増加しており、学校崩壊の様子を呈するところが現れている一方で、警察の権力的な介入を極力控えようとする事態が現出していることが挙げられる。

こうした背景の下、警察の少年サポートセンターと児童相談所との連携、少年サポートセンターと学校(中学校)との連携、さらにはその三者の連携を行うことが中学生の非行事案への対応において重要であると考え、PJでは機関連携を取り上げることとした。

2-2. 実施項目・内容

2-2-1.実施項目

【Ⅰ】3政令市における子どもを犯罪から守るための多機関連携の仕組みに関する実態解明

【Ⅱ】機関連携の仕組みに関する評価・提言

(一)実務担当者による評価

(二)早稲田大学研究グループ(早稲田大学の研究グループリーダー・連携研究者・研究ア

ルバイトを指す。以下、「早稲田G」という。)による評価と提言
【Ⅲ】「適正かつ有効な多機関連携モデル」の社会実装に向けての提言と実践

2-2-2.実施内容

【Ⅰ】3政令市における子どもを犯罪から守るための多機関連携の仕組みに関する実態解明

- (一)対象都市として、少年サポートセンター・児童相談所・学校が特徴ある連携を採る北九州市・札幌市・横浜市の3政令市における機関連携を取り上げた(その特徴は2-3に記載)。
- (二)実態解明のために実施した方法は、以下のとおりである。
 - ①早稲田Gと3政令市の研究協力者が対象都市を訪問して行う、連携実務に関する「現場視察」と「意見交換会」
 - ②早稲田Gが調査の節目節目において解明された事実と今後解明すべき課題を明確にするために行う「研究会」

【Ⅱ】機関連携の仕組みに関する評価・提言

- (一)実務担当者による評価
 - (1)3政令市の実務家による「内部」評価
 - ①「現場視察」と「意見交換会」の場において、研究協力者が相互に表明する評価
 - ②2012(平成24)年2月29日に開催した「プロジェクト総括座談会」に際して、3政令市3機関研究協力者代表に行ったアンケート調査
 - ③2012(平成24)年3月15日に開催した第二次シンポジウムに招聘した座談会出席者以外の研究協力者に対するアンケート調査
 - (2)3政令市以外の自治体の実務家による「外部」評価
 - ①公開シンポジウム(第一次・第二次)の会場における質疑応答
 - ②北九州市・札幌市・横浜市以外の政令市と、全都道府県の関係諸機関へのアンケート調査
- (二)早稲田Gによる評価と提言
 - (1)評価
 - ①機関連携の「適正性」に関する法的検討
 - ②機関連携の「有効性」に関する経験科学的検証…「個別事例ごとの有効性の検証(ミクロな立場からの検証)」と「大量観察による有効性の検証(マクロな立場からの検証)」
 - (2)「適正かつ有効な多機関連携モデル」の提言

【Ⅲ】「適正かつ有効な多機関連携モデル」の社会実装に向けての提言と実践

「適正かつ有効な多機関連携モデル」の社会実装に向けて「提言」を行うとともに、早稲田Gでも社会実装のための「実践」を行ってきたし、今後行う予定である。

2-3. 主な結果・成果

2-3-1. 総論的研究成果および提言

【Ⅰ】北九州市における特徴的な機関連携の仕組み

- (一)3機関同居型連携について
 - (1)3機関同居型連携の実態
 - ①児童相談所、少年サポートセンター、教育委員会指導第二課が所管する少年サポートチームが「ウェルとばた」の同一フロア(5階)にそれぞれ事務所を置いている。
 - ②上記3機関では、教員の現職・OB、警察官のOBを多数採用する形で盛んな人事交流が行われている。
 - ③①②により、3機関における情報の共有化と行動の迅速・的確な連携が図られている。
 - (2)3機関同居型連携で扱った事例に関する評価
 - ①機関連携で扱った11の事例を紹介された。このうち、加害事例が8例、被害事例が3例。加害事例の中でも1例は過去に被虐待経験が、1例はいじめを受けた経験があり、被害事例の中でも1例は非行、1例は家庭内暴力があった。また、11例中7例では、児童相談所の一時保護所や児童自立支援施設を活用して、非行誘発的な環境からの「一時的隔離」を行った後、施設退所後のアフターケアを実施していた。
 - ②有効性の評価
 - 一時的隔離の決定にあたっては、各機関間で十分な検討を行い、隔離期間中も対象少年と

密接に関わることにより、対象少年の心情が安定し、健全育成に向かった前向きな歩みが見られた。ただし、施設退所後の家庭環境が旧態依然であれば、再び非行へと誘発される可能性がある。その点、環境調整の側面での機関連携が重要になる。

③適正性の評価

(a)個人情報保護の観点では、個人情報保護条例にのっとり、機関間での個人情報の取り扱いが厳正に行われていた。

(b)一時保護は原則 2 カ月とされるが、それを超える長期の保護も見られる。しかしその場合、後見人としての弁護士の同意を得ているものもあり、適正に行われていた。

(二)北九州市子ども総合センター「少年支援室」の仕組み

(1)北九州市では、シンナー等の吸引少年の増加が見られ、市教育委員会が所管する「北九州市少年相談センター(現在のかなだ少年支援室)」では、小倉北警察署の少年補導職員・児童相談所のケースワーカー・教育委員会指導主事の連携のもとに、少年の継続補導にあたっていた。しかし、市教育委員会が所管するのは市立の小中学校が主であり、したがって、継続補導も中学生以降まで及ぶことが難しかった。

(2)そこで、2002(平成 14)年に市教育委員会所管の「少年相談センター(少年補導センター・3 ヶ所)」、さらには「教育センター教育相談室(適応指導教室・2 ヶ所)」が児童相談所と合体し、市長部局としての「子ども総合センター」に統合され、新たに「少年支援室」が設置された。この少年支援室の対象少年は、満 20 歳未満とされており、これにより中学卒業後 20 歳未満までの切れ目のない補導・立ち直り支援が可能となっている。この結果、北九州市におけるシンナー乱用少年の検挙補導人員は激減した。

(3)市教育委員会所管の「少年相談センター」「教育センター教育相談室」が、市長部局としての「子ども総合センター」に移管されたことで、現職教員の児童相談所への出向、あるいは教員 OB の児童相談所や少年支援室への再雇用という人事交流が活発化した。

【Ⅱ】札幌市における特徴的な機関連携の仕組み

(一)「少年サポートチーム」について

(1)「少年サポートチーム」の実態

①いじめ・虐待・その他の犯罪被害少年、及びいじめの加害少年・薬物乱用少年・暴走族少年・校内暴力少年等、こうした少年を扱うものとして、1996(平成 8)年に北海道警少年課が事務局となり、「少年サポートチーム」が設けられた。その後、1997(平成 9)年に設置された少年サポートセンターに事務局が移った。

②重篤な問題を抱えた被害少年・加害少年に対応するための機関連携は他の都市でも見られるが、札幌市の「少年サポートチーム」の特徴は「実施要領」を設け、常設の機関連携の仕組みとした点である。

③1996(平成 8)年以降の「少年サポートチーム」発足後のチーム結成数は平均 3.4 件である。結成数に大きな増加が見られないが、これは、チームを結成せずとも機関相互間の連携がスムーズに行われ、チーム結成前に事案が解決へと向かったがためである。

(2)「少年サポートチーム」で扱った事例に関する評価

①中学生を中心とする事例を合計 4 件提供された。4 事例中 2 例は子から親への家庭内暴力 2 例は中学生の集団非行事案である。いずれも警察の事件化に直行しにくい事件で、それぞれ親や学校からの SOS を受けて「少年サポートチーム」が結成された事案である。なお、4 事例中 3 例では対象の中学生に現在又は過去の被虐待経験があった。

②有効性の評価

サポートチームを構成する機関は事例ごとに異なるが、チームを結成した機関の中で十分な検討を行ったうえで、問題事案の鎮静化を図りつつ、対象少年の健全育成への前向きな努力を促す措置が講じられていた。また、集団事案に関しては、組織の中核的な人物を集団から引き離すことで鎮静化を図り、中心人物と付和雷同する生徒に別々の立ち直り支援を行い、徐々に前向きの姿勢が少年の間に見られるようになったことで解決が図られていた。家庭内暴力事案では、加害少年と被害者である親を引き離す措置を講ずることで家庭内暴力のさらなる深刻化を防止する措置が講じられていた。

③適正性の評価

実施要領における「守秘義務等」の規定に見られるように、関係機関の者は、各機関の職種に応じた守秘義務を有する。また、民間ボランティア等の協力を得る場合にあっても、

協力を要請する機関は、協力先に対してケースの秘密を守ることがを要請しなければならない。取扱いのケースは対象者が未成年者であることから、保護者による虐待など特殊なケースを除き、関係機関が連携して対応することに関し、保護者の承諾を得ることとしている。このような観点から、適正性が担保されている仕組みであると考えられる。

(二)「札幌市学校教護協会」の仕組みについて

(1)札幌市は他の政令市と比べ、少年の一般刑法犯の検挙人員の少年人口比は少ない。

2009(平成 21)年の全国政令市の少年人口 1,000 人あたりの検挙人員平均が 14.9 人に対し、札幌は 10.4 人、触法少年についても、全国政令市の 14 歳未満人口 1,000 人あたりの補導人員平均が 1.36 人であるのに対し、札幌は 0.83 人である。

その一因として、大正時代からある「札幌市学校教護協会」の存在があると推測される。

(2)学校教護協会の実態

- ①学校教護協会は、1926(大正 15)年に設立し、その加盟団体は、旧制の学校制度の下、中学校が主力となって構成されていた。戦後、新制の学校制度に改まってからは、市内のほぼ全ての公立・私立の中・高等学校が加盟している団体である。
- ②昭和 30 年代には、北海道警察・市教育委員会などが合同で補導を実施する「札幌市青少年補導センター」が、学校教護協会の事務局がある建物に設けられた。
- ③少年補導・相談機能は、子どもの権利条約等、子どもの人権を重視する現市長の就任以降、市に新設された「子どもの権利推進課」が担っている。しかし、それ以降も学校教護協会は札幌市の全区に「地区幹事研修会」を設置し、区内の学校の生徒指導主事の間で子どもに関する情報交換を行っている。この「地区幹事研修会」には、参加を希望していた児童相談所・警察署・少年サポートセンター・少年鑑別所のオブザーバー参加が認められており、ここ数年は、試験的であるが家裁調査官も参加している。

【Ⅲ】横浜市における特徴的な機関連携の仕組み

(一)学校警察連携制度の仕組みについて

(1)学校警察連携制度の実態

- ①警察本部と県や市町村教育委員会との間で結ばれる「学校警察連携制度」は他でも見られるが、横浜市を含む神奈川県における学校警察連携制度の特徴は、県警側の事務局を少年捜査課とは別立てに設けられている少年育成課が担っている点である。
- ②神奈川県警察本部と横浜市教育委員会との間で締結した協定に関しては、「個人情報保護審査会」の許可を得たうえで市教育委員会の HP 上に公開されている。

(2)学校警察連携制度の評価

- ①少年育成課が警察側の事務局を担っている点、また協定に関して極めて適正な手続きが取られている点により、学校が安心して警察に情報提供するとともに、その連絡件数も年々上昇し、近年では学校から警察への連絡件数の方が上回っている状況にある。
- ②有効性の評価
横浜市の中学校における対教師暴力・生徒間暴力・器物損壊等の件数が 2010(平成 22)年は減少した。文部科学省でもこの傾向は注目されるところとなっている。
- ③適正性の評価
 - (a)神奈川県下で最近結ばれている学校警察連携制度の協定では、学校から警察へ提供された情報は犯罪捜査のために利用しないという旨の条項を設けているが、この条項は、横浜市の協定には存在しない。しかし、運用上は同様のことが行われている。
 - (b)学校警察連携制度の協定書が個人情報保護審査会の許可を得ただけではなく、横浜市教育委員会の HP で公開されていることは、適正性の観点から大きく評価できる。

(二)中学校卒業後の少年に対する自立支援の仕組みについて

(1)横浜市中心児童相談所の一時保護所における「自立支援部門」の設置

通常、児童相談所の一時保護所は中学生年齢の者までを収容することになっており、卒業後の者を収容することは稀有である。これに対し横浜市では、4 つある児童相談所のうち中央児童相談所に、「自立支援部門」を作り、中学校卒業後の児童を対象にした一時保護を可能にしている。

(2)横浜市中心児童相談所と「青少年相談センター」の同居

横浜市中心児童相談所には、15 歳から 20 歳代の引きこもり・不登校、家庭内暴力、不良交友・家出・怠学などの問題がある若者を対象に、社会参加に向けた支援のための相談・

コーディネートをを行い、就労支援や地域での自立支援を実施する「青少年相談センター」が同居している。自立支援部門とも連携をとることで、中学卒業後の者の就労支援等を行う体制が整備されている。なお、1963(昭和 38)年当時の「青少年相談センター」は、主として青少年の補導を行う機関であり、当時は教育・警察・民生の3機関連携により運営していた。その後市の発展に伴い、それぞれの機関が専門分化しながら現在に至っている。

【Ⅳ】子どもを犯罪から守るための「有効な」機関連携に関する提言

(一)加害・被害の発生時、およびその後の処置(善後処置)段階での「迅速・的確な行動連携」を容易にするための基盤整備

- (1)3機関の事務所が同一の建物に同居するとともに、人事交流を密接に行う「同居型機関連携」
- (2)関係機関相互間の人事交流(現役の出自・派遣／OBの雇用)
- (3)平時から行われる関係機関の合同研修会

(二)中学卒業後の少年に対する切れ目のない指導・支援のための機関連携の仕組み

- (1)子どもの発達段階に応じた柔軟な施策を企画・立案する専門部局の創設
- (2)小学生・中学生・高校生に対する切れ目のない生徒指導体制
- (3)中学卒業後20歳未満の年齢層に対する修学・就労支援
- (4)15歳以上の少年、さらには20歳を超えた若者に対する就労支援

(三)児童相談所をはじめとする関係機関全体を通じた非行相談機能の強化策

- (1)児童相談所の「非行相談ライン」の強化
- (2)児童相談所と連携して行動する警察の少年サポートセンターの充実・強化

【Ⅴ】子どもを犯罪から守るための「適正な」機関連携に関する提言

(一)機関連携における個人情報保護(法律や協定書、実施要領による個人情報保護)

(二)人事交流を促進するための法律・条例の制定

【Ⅵ】多機関連携の「社会実装」へ向けての提言

(一)機関連携のコーディネーター役の計画的育成

(二)各都市で行われている機関連携の仕組みを機関担当者が相互に見聞し、意見交換を行う国家的研修プロジェクトの実施

【Ⅶ】3都市・3機関による研究交流会の成果

(一)北九州市における成果

- (1)児童相談所における非行相談ラインの強化と学校・警察との人事交流
- (2)少年支援室における警察退職者の増員

(二)札幌市における成果

- (1)児童相談所における警察退職者の配置
- (2)児童相談所における「子ども安心ホットライン」の新設
- (3)児童相談所における「インテーク部門」の新設
- (4)警察と教育委員会との間での「子どもの健全育成サポートシステム」の実施
- (5)「ティームティーチング方式」の促進
- (6)若者支援総合センターへの「引きこもり地域支援センター」統合に向けた検討

(三)横浜市における成果

- (1)「学校警察連絡協議会」の促進
- (2)横浜市中学校校長会及び小学校校長会への児童相談所長の参加
- (3)教育委員会と警察との間での学校警察連携制度の促進
- (4)児童相談所と警察との連携の促進
- (5)神奈川県地域連携研究会との関わり
- (6)横浜市「子ども総合相談センター」の構想

(四)その他

- (1)北九州市・札幌市・横浜市の機関連携の仕組みの中に、少年鑑別所が参画
- (2)石川PJのシンポジウム開催地であった千葉県内において、警察と児童相談所との間で人事交流が実現

2-3-2.各論的研究成果および提言

【Ⅰ】学校・教育委員会を起点とした多機関連携に関する分析及び提言

調査対象地域である北九州市、札幌市、横浜市の効果的な機関連携の取組について、(一)

学校内の生徒指導体制、(二)学校と教育委員会の連携、(三)学校外の多機関連携システムの3つの観点から実態調査を行った。これらの観点に基づき、3政令市の特色ある制度や取組事例について調査し、効果的な多機関連携のあり方について検討を行った。

(一)「学校内の生徒指導体制」について、効果的な生徒指導において最も重要な原則は、教職員の合意に基づく足並みを揃えた指導・支援を展開することである。しかし、教職員の合意形成を図るのは困難な課題であり、教職員間の合意が図られずに個々の教員による場当たりの対応による場合に、学級や学校には「荒れ」が散見されることになる。生徒指導体制の整備・構築において最大の課題となるのは、教職員間の合意形成をいかに図るかということである。そのためには、生徒指導体制づくりのキーパーソンとなる生徒指導主事の機能強化を図ることが望ましい。生徒指導主事は、そもそもの役割として、校内外の生徒指導体制の整備・構築の担当とともに、学外の関係機関とのコーディネーターとしての役割も期待されているところであるが、子どもの問題の未然予防から事後的対応まで、時宜にかなった指導・支援を行うためには機動的かつ柔軟な体制が求められるところであり、勤務上の何らかの措置がなされる必要がある。これは、生徒指導主事を原則副担任とするような措置でも十分に効果が期待される。

(二)「学校と教育委員会の連携」について、教育委員会による学校への支援体制の拡充が求められる。学校にとって多様な問題を抱えた子どもへの指導・支援には、子どものニーズに合った適切な関係機関と連携を図ることが必要であり、そのためには学校の上部機関である教育委員会によるサポート体制の整備が望まれるところである。特に教育委員会は、学校からの支援要請があつてから支援を開始するのではなく、管轄内の学校の現状把握を日常的に行い、子どもの問題が大きくなならないうちに、早期の解決策を検討することが求められる。すなわち、事後対応による消極的な学校支援ではなく、子どもの健全育成を企図した積極的な学校支援を行うための人的・物的整備が望まれるといえる。

(三)「学校外の多機関連携システム」として校外の多機関連携の仕組みの再設計・再活性化が大切である。学校・教育委員会や警察、児童福祉等による多機関連携のあり方は、地域により多様であり、歴史的、経済的、文化的背景等の影響を色濃く受けている。地域間において連携の取組の優劣を一概に論じることはできないゆえ、まず重要となるのは、その地域がおかれている社会的背景を踏まえたうえで、その地域の有する既存の社会資源を活性化すること、または、新たに開拓・開発することである。具体的には、教員退職者や警察退職者等の経験豊富な人材を子どもの教育支援の重要なパートナーとして位置付けなおし、組織化することである。また、地域の社会資源を活性化、開拓・開発することは、学校で最近活発な取組がなされている「非行防止教室」「薬物乱用防止教室」等の予防教育への協力者を増やすことにつながる。予防教育の種類が増えることで、学校は現状に適した予防教育を選択することができることにつながる。これらの取組は、特別の施設を建設する、または、常勤職として正規で職員を雇用する等といった場合と違い、コスト面での負担は少ない。

次に、学外の連携システムを機能的にするための仕組みとして挙げられるのは、教員(管理職、教諭、教員退職者)と関係機関間の人事交流である。学校や教育委員会を起点とした連携を考案する上で、他の関係機関の役割・業務に関する正しい理解が学校・教育委員会側においてなされていなければ、他機関との協働は困難である。組織間の理解を促進するための重要な取組の一つが人事交流である。行政のセクションを乗り越える形での人事交流は、組織間の相互理解に正の影響を及ぼすことは確かであろう。

さらに、予算等の財政上の大きな制約があるが、子どもに関する関係機関同士の物理的・空間的近接(例、同一建物内に各機関を併設)を担保することは、それぞれの機関の担当者同士の顔が見えやすいゆえに信頼関係を構築しやすく、結果的に迅速な対応を可能にする。先に述べた人事交流とともに、物理的・空間的に関係機関を近接配置することで、学校外の連携制度の有意義な再設計が見込まれよう。

【Ⅱ】警察(少年サポートセンター)を起点とした多機関連携に関する分析及び提言

(一)調査概要

3政令市3機関の現場担当者である研究協力者の説明を基本とし、全国19ヶ所の少年サポートセンターへの訪問調査、8道府県警察本部少年課と10警察署少年係の聞き取り調査及び警察経験者配置児童相談所に係るアンケート調査(児童相談所、警察本部少年課及び警察経験者本人を対象)を行った。解明点は以下のとおりである。

(1)警察は犯罪捜査を典型とする特異な行政を担当しており、かつ秘匿性が求められるため、

他機関の側でその行動を理解し予測するのは困難である。一方で警察も、他機関への発言が誤解されることがあり得ると認識し、発言を一層制限している。警察のような特異性の大きな組織の場合、他機関との間でインターフェースとして機能し得る存在を設けることが、相互理解と連携の上で有益である。この点人事交流はその機能を発揮でき、警察退職者の雇用も、その経験知識からだけでなく、他機関が警察特有の行動等を理解する上で有用性が高い。

- (2) 少年サポートセンターは、非行系少年と向き合う専門職である少年補導職員と専門的知識技能をもつ警察官によって構成され、犯罪捜査を行わない機関のため、インターフェースとして機能し得る。同時に、警察組織の一部という有利さから、多機関連携の基軸役となり得るポテンシャルを有する。立ち直り支援を明確な任務とし、専門性のある警察官以外の職員が外に出ることのできる態勢を整え、警察署からの信頼を得る、という3つの基礎的条件を備えれば、他機関との連携において機能を発揮できる。
- (3) 学校との関係では、地域・学校による違いはあるが、問題性の大きな学校を中心に、中学校の生徒指導主事と警察署少年係との間の基本的な連携関係が機能している。また、2006(平成18)年度以降、多くの都道府県警察で非常勤のスクールサポーターを置き、学校の安全確保と非行防止を図る上での連絡役とした。神奈川県警察のように、警察署に配置して学校との平素からの連絡に当たらせている場合には、インターフェース役となっている。
- (4) 学校との情報連絡に関しては、協定等が設けられているが非公開の場合も多い。神奈川県警察と横浜市教育委員会の間の協定は、横浜市個人情報保護審議会の承認を得て締結され、公表されている。なお、捜査や学校での不利益処分に用いないことは同協定上明記されていないが、その後の他市の教育委員会との協定では明記されるようになった。
- (5) 児童相談所との間では、立ち直り支援のための連携はあまりない。児童相談所が近年、虐待対応に迫られ、非行系の子どもに関する対応力が弱くなっているという認識が各地であったほか、一時保護を行わない場合があることへの警察及び他機関からの批判も強い。なお、児童相談所の執行態勢の不足によって生じている問題が、警察を含めた関係機関に業務の困難性や負担を生じさせることについては、児童相談所自体の強化によって解決されなければならない要改善事項であるといえる。
- (6) 近年の児童相談所における警察経験者の配置は、虐待対応強化の観点から行われているが、**非行系少年への対応を含めた警察との連携全般の改善にも寄与していることが、双方の共通認識となっている。**
- (7) 関係機関の連携枠組みであるサポートチームは件数こそ多くないが、適切に運営されれば対象外の案件も含め機関連携を円滑化する効果が得られる。チーム会議のコーディネーター役が重要であり、北海道警察では、相互理解の不足によって不信に陥ることがあることを前提に、心理専門職員において「not knowing」の技法を重視して運営している。
- (8) 連携には組織管理者側の意識も重要である。警察組織においては、管理者が他機関との連携に関し自らの判断を一方的に押し付ける現象がままみられることを是正する必要がある。

(二)提言

- (1) 非行系少年立ち直り支援の重視と少年サポートセンターの役割の明確化
- (2) 少年補導職員を含む警察官以外の専門的職員の重視・増強
- (3) 警察と学校を結ぶスクールサポーターの増強
- (4) 警察の実情と行動特性・可能な対応に関する関係機関への丁寧な説明
- (5) 職員の相互派遣と警察退職者の再雇用の推進
- (6) 少年相談系機関による共同利用施設の設置
- (7) 警察と教育機関との積極的かつ適正な連携のための協定の締結と公表
- (8) 警察と地域の関係機関による共同研修の実施
- (9) ベストプラクティスの集積と提供
- (10) 関係機関における共同研修等の支援・コーディネーター等の育成

【Ⅲ】児童相談所を起点とした多機関連携に関する分析及び提言

児童相談所を起点とした多機関連携の実態を明らかにするため、本PJで研究協力を得ている3政令市等の児童相談所などを中心に聞き取り調査を実施し、数値化し得ない第一線の職員の方々の経験・知見等を収集し客観化させるとともに、多機関連携の取り組みに関する運用・評価を明確化させた。また、本グループでは、2011(平成23)年9月にグループ単独で実施した全国政令市の児童相談所を対象としたもの等、質問紙調査を複数行い、児童相談所を

起点とした多機関連携の現状と課題の解明に努めた。

上記方法による調査研究の結果、3 政令市における取り組みについての具体的な効果を踏まえながら、多機関連携を通じた児童相談体制の強化に向けた以下の提言を述べることができる。

(一)児童相談所における児童相談体制について

第一に、複雑な事案、とりわけ被虐待事案に対して、多角的アプローチを可能にする児童相談所の体制作りが必要である。

現在、被虐待事案の多くが多面的な問題を有する。それぞれの事案において家族内での複合的な問題を抱え込んでおり、単一の機関で対応することは困難な状況にある。そこで、多機関がそれぞれ有している「武器」をどのように持ち寄るかが重要となる。要保護児童対策地域協議会のような法的制度や同一施設内への多機関設置といった多機関連携を促進する客観的な条件面の整備だけでは十分とは言えない。異なる機関の職員の間での言葉・意識の見えない「壁」が多機関連携の障害となっていると言われる。こうした「壁」は、児童相談所に対して必要な相談・通告を行う上での障壁にもなり得る。こうした「壁」をどう越え、あるいはどう壊し、実質的連携を形成するか、工夫が必要となる。

そこで、まず、第一の方策として、(1)「人事交流による多様な専門職との連携」が挙げられる。また、(2)「他機関の専門家による児童相談所職員に対する研修の実施」も効果的な方策として挙げられる。逆に、児童相談所が中心となり他機関の児童虐待等に関する認識力向上を図ることも重要である。

第二に、今こそ「非行相談」体制の強化が求められている。

1990 年代後半から「養護相談」、とりわけ「児童虐待相談」の業務量が急激に増加したため、全国的に「非行相談」に割かれる時間が相対的に減少しているとされる。こうした傾向は、その後更に強まっているとも推測され得る。その結果、児童相談所に非行対応スキルが蓄積されにくくなっているとも言える。もちろん、解決策の基本は福祉専門職員・児童福祉司人員を増強させることであろう。ただし、児童福祉に注ぎ込める各自治体のリソースの限界も考慮を要する。そこで、こうした課題の解決策として、多機関連携が有効に働くと言える。

まず、第一の方策として、(1)「『非行相談』体制強化のためのセッションの設置」を挙げたい。また、(2)「非行対応機関ネットワークの構築」を効果的な方策として挙げることができる。こうしたネットワークは、要保護児童対策地域協議会に代替する連絡会として機能し得る。そこで、まずは、既存のネットワークへの参画を促進することが一つの方法である。あるいは、今ある繋がりを土台とした、児童相談所によるネットワークの制度化も可能であろう。さらに、③「少年サポートセンターとの連携強化」という方策も挙げられる。役割分担(各機関の本来業務は何か)を明確化した上で補完的な協力関係を作ることが大事であろう。

第三に、より地域に密着した児童相談体制の構築が重要である。

そのための方策として、まず、(1)「行政区の子ども家庭相談体制の強化」が挙げられる。また、(2)「児童相談所のサテライト化」という方策も挙げることができる。そして、とりわけ児童相談所が複数化された政令市(さらには都道府県)では(3)「他機関の所管地区との整合」も意味がある。

(二)要保護児童対策地域協議会(含、行政区との関係)について

第一に、市児童相談所と行政区との役割分担の明確化を推し進めていくべきである。

政令市では、児童相談所も行政区も同じ自治体の組織のため、市児童相談所に事案が集中する傾向が高い。児童福祉法の趣旨に沿い(適正さの保持ということ)児童相談所が専門性の高い事案に専念できるように工夫することが重要である。

第二に、要保護児童対策地域協議会の独自性を持った発展の促進が不可欠である。

そのためには、地域的需要を反映したボトムアップ型の実践の積み重ねが重要であると言える。

【Ⅳ】家庭裁判所から見た多機関連携に関する分析及び提言

少年保護司法機関調査担当グループでは、2009(平成 21)年 10 月より、2011(平成 23)年 12 月までに、北九州市を管轄する福岡家庭裁判所小倉支部、福岡市の福岡家庭裁判所本庁、札幌市の札幌家庭裁判所本庁、横浜市の横浜家庭裁判所本庁において、少年保護事件、児童虐待に関する家事事件の処理を中心として、子どもに関わる関係機関との連携や具体的な事例に関するヒヤリング調査を実施した。その結果、家庭裁判所から見た、子どもを守るための関係機関の連携の作動条件としては、以下の 4 つをあげることができる。

(一)それぞれの機関独自の性格、固有の役割、組織としての特色や特殊性に対する相互理解とコミュニケーションの促進である。家庭裁判所は司法機関として、適法な手続保障のもとに法的判

断を基礎にした公正中立な判断を求められる。そのために、組織としての独立性、公正中立性が何よりも強く要請され、日常的な連携、緊急時の連携、情報連携、行動連携、ネットワークの形成のいずれの点でも制約と限界が存在する。しかしながら、警察・学校・児童相談所・家庭裁判所などお互いの組織や機関としての性格、組織の目的や法令上の権限と任務などを十分に理解し尊重しつつ、他方同じ地域で子どもたちを守るという共通目標のために活動している以上、日常的な情報交換、情報共有、連絡体制の整備、役割分担の確認、子ども支援関係機関の一覧表、担当者・連絡先などの作成が必要であることが明らかになった。

(二)地域での子どもを守るネットワークの構築や形成である。各機関の代表者レベルはもちろん、実務担当者や部門責任者レベルでも、顔つなぎのための情報交換会、連絡協議会、研修会など、人と情報の交流やコネクションやネットワークは大切である。お互いの組織の特性や仕組みなどを十分に理解し尊重し合うことで、真に息の合った無理のない協力と連携体制が生まれてくる。各家庭裁判所においても、家事関係、少年関係の連絡協議会が年1回程度開催され、学校や警察、児童相談所などとも連絡協議会が複数回開催されている。

ここでも、機関の相互理解と地域ネットワークが形成されていた。最高裁判所事務総局家庭局では、関係機関との協議や連携を進めており、かねてから注目されてきた北九州少年サポートセンターの視察を2011(平成23)年2月に行い、北九州市子ども総合センターと建物も一緒にし、学校・警察・児童相談所の三者の人事交流もしている、いわゆる北九州モデルにつき高い評価をしている。これに伴い同年7月には、福岡家庭裁判所小倉支部での調査官研修で少年サポートセンターの少年育成指導官らが講師を務めた。また3都市の家庭裁判所では、学生ボランティアや少年友の会会員らによる社会奉仕活動や社会体験活動型の保護的措置(教育的働きかけ)が強力に推進されており、民と官の連携が相互のコミュニケーションと役割分担によりうまく機能していた。

(三)個別ケースをめぐる連携であり、個々の子どもに関する問題の解決、予防、アフターケアのために人員や体勢が限られている中で、いかに適正かつ有効な機関連携ができるかどうかは、まさに日頃のネットワーク、フットワーク、チームワークがものを言う。もちろん、機関統合型連携を実現し、人の交流や場所の共有のほか、情報や行動の連携が緊密にできていればよいが、機関併存型、補完・支援型、独立型連携でも、個別ケースでの関係機関の縦割りと縄張り意識を超えた連携協力が不可欠であり、連携のあり方も事件類型やケースの進行管理の段階ごとに多様であった。そのためには、OA機器を使用し、相互に出向いたり緊密に連絡を取り合い、カンファレンスや個別面談を機動的に実施して、お互いのできることとできないことを確認し、事件の進行管理や問題解決のプロセスでの役割分担の確認と必要な情報共有を怠らないことであった。

(四)連携のキーパーソンとしてのコーディネーターの存在である。コーディネーターには、各種の制度や問題の全体像を幅広く見渡することができ、関係機関からの情報や意見をうまく引き出し、これを束ねることができる力が求められていた。コーディネーターは、オールマイティーにすべてのことができる必要はない。むしろ、集まった関係機関の担当者から、具体的な問題解決に役立つ情報やアイデアをうまく引き出せればよい。もちろんコーディネーターは、関係機関の役割分担と連携の要であり、キーパーソンであるが、すべてを取り仕切り、トップダウン型で細かい指示を出して関係機関を動かすようなことは、かえって連携をスムーズに進める障害となりうる。したがって、非行・虐待・いじめ・暴力など主たる具体的な問題を抱えた機関が中心となりつつも、必要な関係機関の担当者に連絡をとり、個別のケース検討会議やミーティングを立ち上げ、相互に出向いて、問題点の析出、具体的な援助や支援ニーズの把握、問題解決のための社会的リソースの確認、担当者や連絡先の紹介、援助や支援の計画の策定・実施、問題処理後の継続的フォローなどを行うことになる。

【V】加害少年・被害少年の立ち直り(自立)支援における多機関連携の仕組みの現状と課題 (一)調査概要

中学生年齢の少年は、親の保護を必要とする一方、親への依存を脱皮して自立への道を歩み始める時期にある。したがって、この年齢期にある加害少年・被害少年の立ち直り支援においては、一方で家族再統合へ向けた働きかけを行うとともに、他方で社会的自立のための支援も不可欠になってくる。このような事情により、本PJでは以下の調査を追加して実施することにした。

①軽度の非行系少年に対する立ち直り支援に力を入れている滋賀県・大阪府・京都府の試み

②北九州市・札幌市・北九州市の「子ども・若者支援地域協議会」における機関連携の現状

(二)地方自治体による加害少年・被害少年の立ち直り支援施策の試みと課題

(1)滋賀県では県警・知事部局・県教育委員会が連携し、各市町が運営する少年補導センターに

「非行少年立ち直り支援センター(通称「あすくる」)」を設置し支援を開始した。2011(平成 23)年現在「あすくる」は県内 9 ヶ所の補導センターに設置されており、軽度の非行系少年を対象に、支援コーディネーター・臨床心理士・現職教員・無職少年対策指導員などが少年に居場所を提供し、退学者の就労支援や就学支援、その動機付けのための自分探しや生活改善の支援をしている。

(2) 大阪府では、2004(平成 16)年から府警察本部少年課が運営していた「少年補導センター」に生活文化部次世代育成支援室青少年課所属のケースワーカーを配置する人事交流を皮切りに立ち直り支援を開始した。現在は府内 10 か所の少年サポートセンターにおいて、警察本部少年課所管の「少年育成室」の警察官・少年補導職員等が街頭補導、少年相談を担当し、青少年課所管の「育成支援室」のケースワーカー・非常勤嘱託員(警察退職者・教員退職者)が立ち直り支援と非行防止・犯罪被害防止教室を担当する。対象は①補導された少年や、府民からの相談および学校から紹介があった少年で、少年育成室が継続的な支援の必要性があると判断した者、および②警察・学校・児童相談所などから紹介があり、育成支援室が継続的に立ち直り支援の必要を認めた少年である。支援は 3 ヶ月単位で実施し、フォローアップや追跡調査も実施している。

(3) 京都府の立ち直り支援は文科省のモデル事業「問題を抱える青少年のための継続的活動の場づくり事業」に端を発する。モデル事業終了後は、京都府府民生活部青少年課が社団法人京都府青少年育成協会へ委託して実施しており、警察に検挙されたような少年だけでなく、中退者や不登校などの少年も対象にしている。コーディネーターが豊富な支援メニューから適切なものを選定し、回数制で実施する。2010(平成 22)年度から京都府警との間で 1 名ずつ人事交流を開始し、府警と教育委員会との人事交流も進めたことで事業の認知度が上がり、相談件数が増加した。

(三)北九州市・札幌市・横浜市における「子ども・若者支援地域協議会」

「子ども・若者育成支援推進法」は「乳幼児期から概ね 40 歳未満の者」を対象に、その「長期的な切れ目のない支援」を意図する。対象者は一般に「引きこもり・ニート」が強調されるが、「犯罪・非行の加害者・被害者としての子ども・若者」も含まれている。

ところで、石川 PJ にとっての大きな関心は、支援の主体として同法が地方公共団体に設置を求める「子ども・若者支援地域協議会」である。北九州市では代表者会議を年 1~2 回、実務者会議を毎月 1 回開催する体制を採っていた。実務者会議では、実際に起こった事例が検討の俎上に上り、会議に参加した関係機関担当者の中で迫真の議論が展開されたのは印象的であった。札幌市では年に 2 度の代表者会議と、2 ヶ月に一度実務者会議を開催する体制である。札幌市では実際に起こった事例ではなく、仮想事例を用いて機関連携のあるべき支援方法が検討されていた。横浜市は、「横浜市子ども・若者支援協議会」を設置し、「思春期健全育成部会」と「若者自立支援部会」の 2 部会、および「横浜・神奈川若者支援連絡会」を協議会内に設けて運用している。

(四)「子ども・若者育成支援法」のシステムと少年保護司法システムとの連結

「引きこもりやニート」同様、非行少年の場合も就学・就労支援の必要性は大きい。そこで、少年保護司法システムに「子ども・若者育成支援推進法」のシステムを連結させる仕組みとして、以下の二点を提言したい。

- (1) 家庭裁判所の保護的措置や試験観察制度と、「子ども・若者育成支援推進法」の就学・就労支援との連結
- (2) 保護観察制度と、「子ども・若者育成支援推進法」の就学・就労支援との連結

2-4. 研究開発実施体制

【Ⅰ】研究代表者及びその率いるグループ

研究代表者：石川 正興(早稲田大学法学学術院教授、社会安全政策研究所所長)

- (1) PJ 全体統括、事務局、研究会主催、研究報告文章化、関係機関への情報発信
- (2) 聞き取り調査、アンケート調査、評価研究の実施
- (3) 「適正かつ有効な多機関連携」の総論的提言の提示

【Ⅱ】警察行政機関調査担当グループ

リーダー：田村 正博(早稲田大学社会安全政策研究所上級研究員(研究院教授))

- (1) 聞き取り調査、アンケート調査、評価研究の実施
- (2) 警察(少年サポートセンター)を起点とした多機関連携の各論的提言の提示

【Ⅲ】学校教育行政機関調査担当グループ

リーダー：石堂 常世(早稲田大学教育・総合科学学術院教授、社会安全政策研究所研究員)

- (1) 聞き取り調査、アンケート調査、評価研究の実施

(2)学校・教育委員会を起点とした多機関連携の各論的提言の提示

【IV】 少年保護司法機関調査担当グループ

リーダー：棚村 政行(早稲田大学法学学術院教授、社会安全政策研究所研究所員)

(1)聞き取り調査、アンケート調査、評価研究の実施

(2)家庭裁判所から見た多機関連携の各論的提言の提示

【V】 児童福祉行政機関調査担当グループ

リーダー：小西 暁和(早稲田大学法学学術院准教授、社会安全政策研究所研究所員)

(1)聞き取り調査、アンケート調査、評価研究の実施

(2)児童相談所を起点とした多機関連携の各論的提言の提示

3. 研究開発実施の具体的内容

3-1. 研究開発目標

子どもの加害者化・被害者化を防止するための取り組みは、従来は「タテ割り型」行政の仕組みで行われてきた。しかし、非行や犯罪を生み出す背景には、複雑で多岐にわたる諸問題が横たわっている。したがって、これらの解決を図り加害者や被害者を減らすためには、諸問題に関係する諸機関が一つの『問題解決チーム』として相互に連携する必要がある。

PJ ではこのような問題意識の下、主に中学生の加害者化・被害者化防止に焦点を当て、3 政令市(北九州市・札幌市・横浜市)における学校・教育委員会、警察(少年サポートセンター)、児童相談所の機関連携の仕組みの現状を調査し、適正かつ有効な多機関連携のあり方に関する提言を行った。以下、PJ の対象及び問題意識について説明する。

(1)対象

第一に、本 PJ は社会システムの構築に関わるものであり、「子どもを犯罪から守るための適正かつ有効な多機関連携モデル」の提唱・実装を目標とする。

第二に、PJ では子どもの「被害者化の防止」のみならず、「加害者化の防止」という側面にも焦点を当てた。

確かに、犯罪を行った少年は加害者であり、その点を無視すべきではないが、他方、少年期が人格形成の途上にある多感な時期であり、社会の悪調整の影響を受けやすい時期であるという面に思いを致せば、非行少年は「社会全体の悪調整の被害者」ということもできる。さらに、子どもの犯罪においては、「かつての被害者が加害者に転じる」という反転事例も少なからず見受けられる。少年院や児童自立支援施設の被収容少年に関する調査によれば、過去に親から何かしらの虐待を受けたことのある者が半数以上に及ぶという結果が示されているが、この調査結果は、「加害者化の背景要因のひとつとして被害体験がある」という事実を窺わせる。

これらの理由から、「犯罪からの子どもの安全」という目標を広い視野の下に捉え、子どもが犯罪の加害者にならないための多機関連携の仕組みや、さらには、犯罪を行ってしまった子どもたちの再犯を防止するための立ち直り支援に関する多機関連携の仕組みにも研究の力点を置くことにした。

第三に、研究対象となる「子ども」の年齢層を主として「中学生」に絞った。その理由は、上記第二に述べた点とも関連する。

子どもが非行の加害者として現れる年齢層の下限は、最近の「非行の低年齢化傾向」の中にあってもせいぜい小学生高学年であり、非行の初発年齢の多くは依然として中学生年齢によって占められている。したがって、「犯罪の被害者化の防止」という側面のみならず、「犯罪の加害者化の防止」にも力点を置いた考察を企図する以上は、「中学生」を対象とすることが必要であると考えた。

第四に、加害者化・被害者化を防ぐための対応は、「未だ発生していない加害・被害の予防段階」⇒「現に発生している加害・被害の拡散を最小限にとどめる段階」⇒「既に発生してしまった加害・被害に対する事後処理段階」という一連のシステムを構成して進行していく。このうち PJ では主として第二段階と、第三段階の初期に焦点を当てた。そのうえで、中学生が多くの時間を過ごす学校(教育委員会)、加害・被害発生後に対応する警察とりわけ少年サポートセンターや児童相談所を中心とする関係諸機関の連携を考察した。

第五に、子どもの加害者化・被害者化防止のための「適正かつ有効な多機関連携モデル」を開発する対象地域として、「政令市」を選定した。その理由として、政令市が一般市に比べ、以

下のような特徴をもっていることが挙げられる。

①政令市は児童相談所の設置義務がある(児童福祉法 59 条の 4)ほか、児童自立支援施設を独自に設置することが可能である¹。

②教員は県の職員であるものの、その任命権は政令市の教育委員会が有しており(地方教育行政の組織及び運営に関する法律 58 条)、市が管轄する組織内部での弾力的な人事異動・交流が可能である。

つまり、政令市は子どもを犯罪から守るための多機関連携の仕組みを構築するに当たり大きな権限と義務を有しており、それ故工夫次第では「適正かつ有効な多機関連携のための社会システムの構築および社会実装」が行いやすい地域であると考えたわけである。

(2)問題意識

本 PJ 発足前において、関係機関には以下のような状況が存在していた。

①都道府県警察においては、1997(平成 9)年から「少年サポートセンター」を設置した。

これは、少年が犯罪・触法行為を行った場合、警察の捜査部門が事件化の方向で対応(ハードな対応)をするのではなく、それより前に福祉ケースワーク的介入(ソフトな対応)を行う機関であり、犯罪や触法行為が起きた際に直ちに権力的介入を望まない学校や児童相談所と連携を組みやすい警察の体制を整備したものである。

他方、少年が犯罪、いじめ、虐待等により被害を受けた場合、その心身に有害な影響を与え、その後の健全育成に障害を及ぼすおそれが大きいという認識の下、被害少年への支援を行う専門組織としての側面も重視して設置した。

②少年サポートセンター設置の背景となる他機関の事情として、児童相談所側では近年、児童虐待相談対応件数が増加し、非行(触法)相談が手厚く対応できないという事態が現出していることがある(表 1)。同時に中学校側においても、生徒による校内暴力事案がなお増加しており(表 2)、学校崩壊の様子を呈するところが現れている一方で、警察の権力的な介入を極力控えようとする事態が現出していることが挙げられる。

こうした背景の下、警察の少年サポートセンターと児童相談所との連携、少年サポートセンターと学校(中学校)との連携、さらにはその三者の連携を行うことが中学生の非行事案への対応において重要であると考え、PJ では機関連携を取り上げることとした。

¹ 児童相談所についてはすべての政令市が設置しているが、児童自立支援施設を独自に設置している政令市は横浜市・名古屋市・大阪市・神戸市であり、他は都道府県等に委託している。ちなみに、2004(平成 16)年の児童福祉法の改正により、2006(平成 18)年 4 月から中核市も児童相談所の設置が可能となり、これまでのところ横須賀市や金沢市が独自に児童相談所を設置している。

表 1：児童相談所における虐待相談・非行相談対応件数および全相談件数に占める比率の推移

年度	総数	虐待相談		非行相談		その他	
		件数	比率(%)	件数	比率(%)	件数	比率(%)
1992(平成 4)	276,823	1,372	0.4	18,004	6.5	257,447	93.1
1993(平成 5)	281,430	1,961	0.7	16,850	6	262,619	93.3
1994(平成 6)	291,904	2,722	0.9	15,512	5.3	273,670	93.8
1995(平成 7)	312,453	4,102	1.3	15,585	5	292,766	93.7
1996(平成 8)	316,531	5,352	1.6	16,121	5.1	295,058	93.3
1997(平成 9)	325,925	6,932	2.1	16,921	5.2	302,072	92.7
1998(平成 10)	335,182	11,631	3.4	17,631	5.3	305,920	91.3
1999(平成 11)	346,183	17,725	5.1	17,057	4.9	311,401	90
2000(平成 12)	361,124	23,274	6.4	17,073	4.7	320,777	88.9
2001(平成 13)	381,843	23,738	6.2	16,841	4.4	341,264	89.4
2002(平成 14)	398,025	26,569	6.6	15,670	3.9	355,786	89.5
2003(平成 15)	341,629	33,408	9.7	16,508	4.8	291,713	85.5
2004(平成 16)	351,838	34,472	9.7	18,084	5.1	299,282	85.2
2005(平成 17)	349,911	37,323	10.6	17,571	5	295,017	84.4
2006(平成 18)	381,757	40,639	10.6	17,166	4.5	323,952	84.9
2007(平成 19)	367,852	42,664	11.5	17,670	4.8	307,518	83.7
2008(平成 20)	364,414	42,664	11.7	17,172	4.7	304,578	83.6
2009(平成 21)	371,800	44,210	11.8	17,690	4.8	309,900	83.4

注 1 厚生労働省が毎年発表している「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）結果の概況」を基に作成。

2 「その他」は、「虐待相談以外の養護相談」「障害相談」、「育成相談」、「保健相談」、「その他の相談」を含む。

(件)

(%)

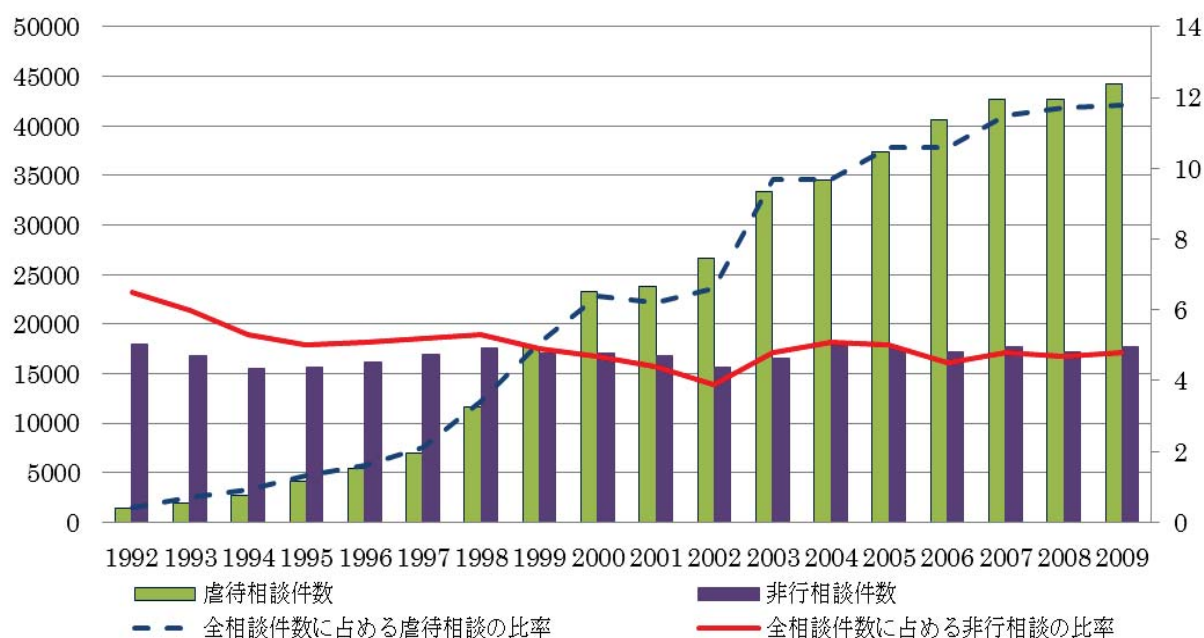


表 2：中学校内における校内暴力発生件数の推移(1989(平成元)～2010(平成 22)年度)

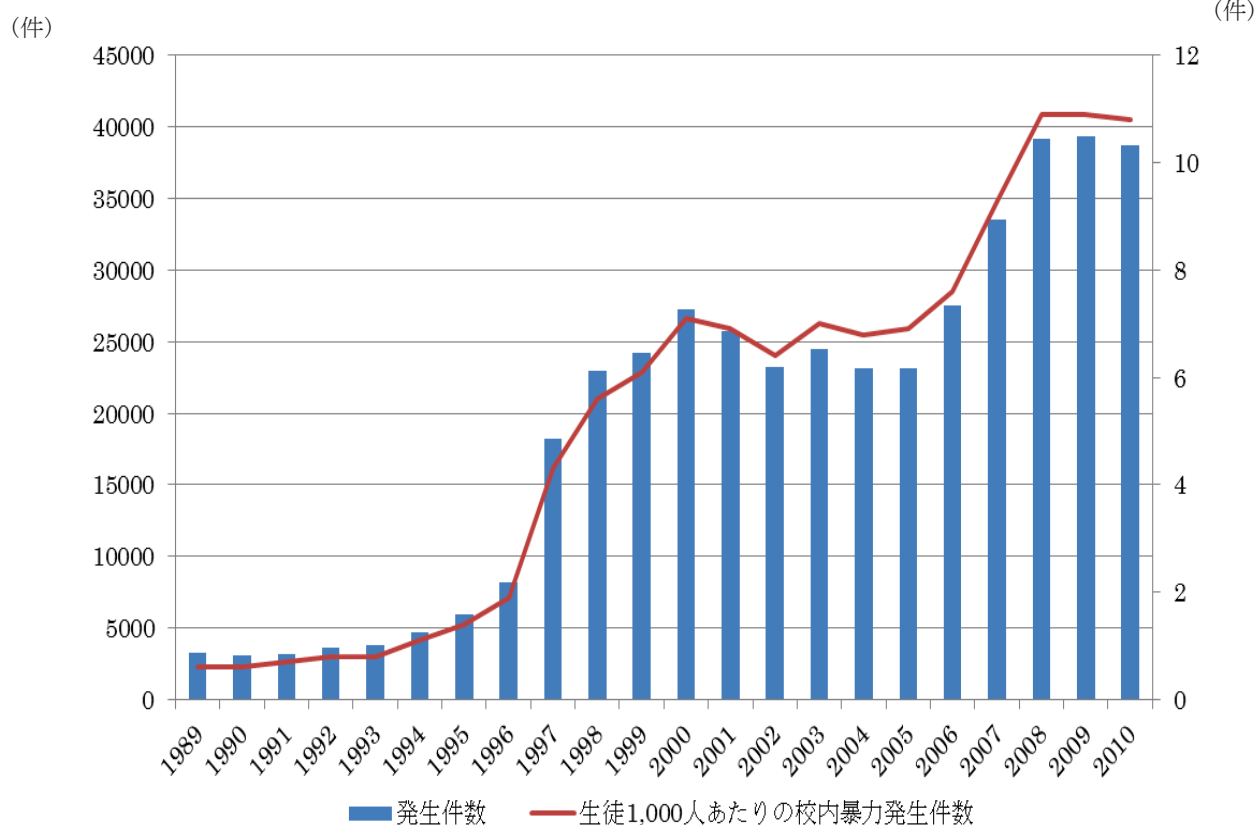
年度	発生件数	生徒 1,000 人あたりの校内暴力発生件数
1989(平成元)	3,222	0.6
1990(平成 2)	3,090	0.6
1991(平成 3)	3,217	0.7
1992(平成 4)	3,666	0.8
1993(平成 5)	3,820	0.8
1994(平成 6)	4,693	1.1
1995(平成 7)	5,954	1.4
1996(平成 8)	8,169	1.9
1997(平成 9)	18,209	4.3
1998(平成 10)	22,991	5.6
1999(平成 11)	24,246	6.1
2000(平成 12)	27,293	7.1
2001(平成 13)	25,769	6.9
2002(平成 14)	23,199	6.4
2003(平成 15)	24,463	7
2004(平成 16)	23,110	6.8
2005(平成 17)	23,115	6.9
2006(平成 18)	27,540	7.6
2007(平成 19)	33,525	9.3
2008(平成 20)	39,161	10.9
2009(平成 21)	39,382	10.9
2010(平成 22)	38,705	10.8

注 1 平成 22 年度「児童生徒の問題行動等
生徒指導上の諸問題に関する調査」
による。

注 2 校内暴力とは、「対教師暴力」「生
徒間暴力」「対人暴力」「器物損壊」
の 4 種類を指す。

注 3 平成 9 年度からは調査方法を改めて
いる。

注 4 平成 18 年度からは国私立学校も調
査。また、中学校には中等教育学校前
期課程も含める。



3-2. 実施項目

【1】3政令市(北九州市・札幌市・横浜市)における子どもを犯罪から守るための多機関連携の仕組みに関する実態解明と比較検討

(一)3政令市選定の理由

第一に、北九州市は、子どもの加害者化・被害者化の防止に携わる機関のうちで最前線に位置する学校・教育委員会、警察(少年サポートセンター)、児童相談所の3機関が同一の建物の中に事務所を構える、いわゆる「3機関同居型」の連携の仕組みを2004(平成16)年から採用している。この連携の仕組みは全国でもかなりユニークなもので、これだけで研究対象とするに十分値すると考えた。

こうした理由に加え、本PJのグループリーダーの一人である田村正博早稲田大学客員教授(当時)は、早稲田大学に派遣される前は福岡県警察本部長をされており、その関係で福岡県警からの研究協力が得られ易いという「地の利」があったことも要因の一つに挙げておかなければならない。

第二に札幌市では、1996(平成8)年に北海道警察本部生活安全部少年課主導²で「少年サポートチーム」が全国に先駆けて組織された。加害少年や被害少年が抱える問題の解決を図るために関係諸機関がチームを組んで対処する事例は他の都市でも多くみられるところであるが、札幌市の「少年サポートチーム」の特筆すべき点は、その制度化にあたって「少年サポートチーム実施要領」というルールを作成し、しかもその「要領」の中で、チーム構成員に守秘義務を課す規定を設けるなど制度の公正性に十分配慮したことにある。

この札幌市の少年サポートチームは、2004(平成16)年の児童福祉法改正により導入された「要保護児童対策地域協議会」の個別ケース検討会議の先例として評価することができ、本PJは大きな関心をもって札幌市を対象地域の一つに選定した。

最後に横浜市選定の理由であるが、これには偶然性と計画的意図とがないまぜとなっている。

横浜市を選定するに至った経緯の中で一つの重要な機縁は、本PJがJSTから採択決定を受けた当時神奈川県警察本部長をされていた渡辺巧氏との関係である。氏は本部長就任前に早稲田大学社会安全政策研究所所属の客員教授の地位にあり、研究テーマとして「杉並区における官民共同の防犯ネットワークに関する実態調査」³に取り組んだ。そういう研究歴を持つ渡辺氏から石川に対して、神奈川県警察本部で研究会を立ち上げたいとの申し出がなされたのは本PJ発足直前のことであった。これはまさに僥倖としか言いようのないことである。私がお願いした研究会のテーマは勿論「非行少年の健全育成に向けた多機関連携」であったが、正直に言えば、その背後には本PJの調査対象地域に横浜市を取り込みたいという計画的意図が潜んでいた。幸い渡辺氏もこれを快く受け入れてくれ、2009(平成21)年11月に横浜市教育委員会・横浜市児童相談所・県警本部少年育成課・少年サポートセンターなどを構成メンバーとする「神奈川県地域連携研究会」が発足した。この研究会には委員長として石川のほかに、委員としてPJグループリーダーの石堂常世・小西暁和の3名が参加し、2ヶ月に一度のペースで開催される研究会から、横浜市を含む神奈川県全域における機関連携の仕組みについて貴重な情報を入手することができた⁴。

この情報が、研究会と同時並行で進める本PJによる北九州市・札幌市の調査研究に役立ったことは言うまでもない。また、当研究会を通して横浜市の教育委員会・児童相談所や県警少年サポートセンターから多くの知己を得たことは、本PJにこれら機関の研究協力を得るうえで大きな助けとなった。

横浜市は370万の人口を擁する全国最大の政令市であり、そこが考案した施策が国レベルで取り

² 1998(平成10)年に少年課の付置機関として「少年サポートセンター」が設置されたのちは、当センターに事務局が移行した。

³ その成果については、渡辺巧「住民ボランティア及び外国人に関する地域研究(2008年)」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第1号(2008年)、その他に早稲田大学社会安全政策研究所設立1周年記念シンポジウム「地域社会における新たな少年非行対応ネットワークの構築の可能性～杉並区の取り組みを中心に～」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第1号(2008年)pp.31-88 参照。

⁴ 本研究会の成果は、2011(平成23)年5月に『地域連携研究会報告書～少年を支え・守り・育てるための提言』という報告書にまとめられた。この報告書の中で、石川・石堂・小西の3人は各々「提言」を行っている。

上げられることもあるなど多大な影響力をもち⁵、本PJの提言を「社会実装」するうえで絶好の政令市である。さらに、これは研究会を通して知ったことであるが、横浜市では1963(昭和38)年に設置された青少年相談センターの建物の中に、教育・警察・民生の3機関が同居して連携を図るという経験をもっていた。北九州市の「3機関同居型」連携体制の先駆的存在とも言えるこの試みは、その後の横浜市の発展とともに解消していったが、この歴史は北九州市の「3機関同居型」連携体制を研究する上で何かしらの参考になると考えられた。

こうして偶然性と計画的意図とがないまぜとなった経緯を辿って、2010(平成 22)年 10 月から横浜市の 3 機関による本 PJ への研究協力が実現した。

(二)石川PJの道程

第 1 期【2009(平成 21)年 10 月～2010(平成 22)年 7 月】北九州市と札幌市における機関連携の仕組みに関する解明作業の着手

北九州市は、PJ 発足前の 8 月段階で、既に研究協力体制が整っていた。そこで、PJ 発足後直ちに早稲田 G で現地を訪れるなど、学校・教育委員会、警察(少年サポートセンター)、児童相談所の 3 機関が同一の建物の中に事務所を構える「3 機関同居型」の連携の仕組みの解明に着手した。他方、札幌市の研究協力体制が整ったのは 2010(平成 22)年 1 月のことであり、それ以降「少年サポートチーム」における機関連携の仕組みを中心に実態解明に着手した。

この時期に主として心がけたことは、両都市の機関連携の仕組みに関する基礎的事実を着実に入手し、早稲田 G のメンバーの間でこの事実を共有することであった。なお、横浜市の機関連携の仕組みに関しては、「神奈川県地域連携研究会」を通して貴重な情報を入手することができた。

第 2 期【2010(平成 22)年 8 月～2011(平成 23)年 1 月】北九州市・札幌市・横浜市の機関連携の仕組みに関する比較検討作業の着手

早稲田 G のメンバーの間で北九州市・札幌市の機関連携の仕組みに関する基礎的事実の共有化がある程度進んできたので、以下の 2 つの方法を通して研究の深化を図ることにした。

① 3 都市の機関連携の仕組みに関する比較検討

2011(平成 23)年 8 月に、北九州市・札幌市の研究協力者とともに双方の活動現場を視察すると同時に、機関連携の仕組みに関する比較検討を行うべく意見交換会を実施した。

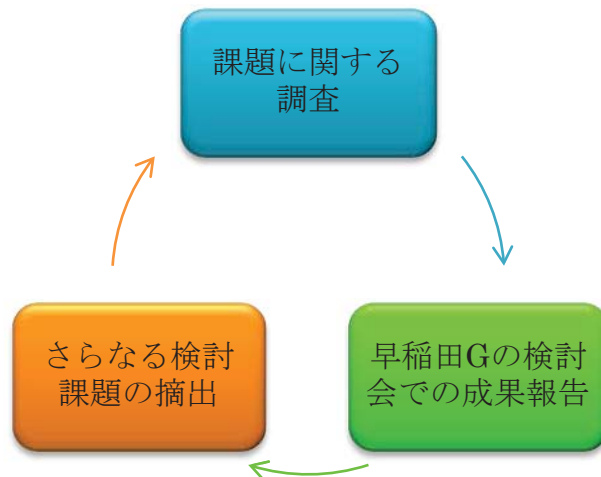
しかし、2 都市間の比較だけでは十分な検証ができないことが痛感されたので、秋以降は横浜市の協力を得て、当市の機関連携の仕組みに関する実態解明を開始するとともに、3 都市の研究協力者と合同で 3 都市間の比較検討のための意見交換会を実施した。

② 本 PJ を構成する 4 つの研究グループの個別調査研究

学校教育行政機関調査担当・警察行政機関調査担当・児童福祉行政機関調査担当・少年保護司法機関調査担当の各グループのそれぞれが、【課題に関する調査⇒早稲田 G の検討会での成果報告・さらなる検討課題の抽出⇒調査】というサイクルで個別の調査研究を行った。

⁵ 例えば「子ども・若者育成支援推進法」などは、「子ども・若者の切れ目のない支援体制の構築」という横浜市の構想をもとに、国が立法化したものであると言われている。

図 1：早稲田 G による個別調査研究サイクル



調査手法としては、機関の担当者に対する聞き取り調査のほかに、以下のアンケート調査を実施した。

(a) 学校教育行政機関調査担当グループ⁶

(i) 児童生徒の問題行動等への生徒指導・教育相談に関する調査

実施対象：北九州市立小学校(131校)・中学校(63校)

札幌市立小学校(209校)・中学校(100校)

実施時期：2010(平成22)年8月17日実施、2010(平成22)年10月20日回答期限

(b) 警察行政機関調査担当グループ

(i) 学校と警察関連諸機関(警察署、少年サポートセンター、スクールサポーター)との関係に関する調査

実施対象：北九州市立小学校(131校)・中学校(63校)

札幌市立小学校(209校)・中学校(100校)

実施時期：2010(平成22)年8月17日実施、2010(平成22)年10月20日回答期限

(ii) 児童相談所における警察経験者配置に関するアンケート調査⁷

実施対象：警察経験者が勤務している児童相談所(48庁、うち政令市12庁)および、当該児童相談所所在地を管轄する都道府県警察本部の少年課(24庁)

実施時期：2011(平成23)年8月12日実施、2011(平成23)年9月10日回答期限

(iii) 少年補導職員及び少年関係課所属警察官へのアンケート調査⁸

実施対象：少年補導職員8名、少年関係課所属警察官7名(警察庁少年警察専科参加者)

実施時期：2011年2月実施(警察庁少年警察専科実施日)、即日回答

(c) 児童福祉行政機関調査担当グループ⁹

(i) 北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査

実施対象：北九州市立小学校(131校)・中学校(63校)

札幌市立小学校(209校)・中学校(100校)

⁶ 調査結果について、石堂常世・宮古紀宏・帖佐尚人「北九州市及び札幌市立小・中学校の生徒指導に関する質問紙調査結果(報告)—生徒指導体制と予防教育に焦点を当てて—」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第4号(2012年)pp.245-263 参照。

⁷ 調査結果について、田村正博「児童相談所における警察経験者配置の意義—アンケート調査の結果から—」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第4号(2012年)pp.223-232 参照。

⁸ 調査結果について、望月茜「少年補導職員及び少年関係課所属警察官へのアンケート調査結果報告」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第4号(2012年)pp.233-243 参照。

⁹ 調査結果について、小西暁和「児童相談所を起点とした機関連携に関する質問紙調査の結果について—独立行政法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター研究開発プログラム〈犯罪からの子どもの安全〉研究開発プロジェクト「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」における研究の一環として—」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第4号(2012年)pp.265-277 参照。

- 実施時期：2010(平成 22)年 8 月 17 日実施、2010(平成 22)年 10 月 20 日回答期限
- (ii) 警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査
実施対象：警察経験者が勤務している全国の児童相談所(48 庁、うち政令市 12 庁)
実施時期：2011(平成 23)年 8 月 12 日実施、2011(平成 23)年 9 月 10 日回答期限
- (iii) 全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査
実施対象：全国 19 政令市の児童相談所
実施時期：2011(平成 23)年 9 月 6 日実施、2011(平成 23)年 10 月 11 日回答期限

第 3 期【2011(平成 23)年 2 月～2011(平成 23)年 5 月】研究成果の中間報告

3 政令市の機関連携の仕組みに関する実態解明と 3 都市間の内部評価がある程度進んだと考えられたので、外部(第三者)の評価意見を聴取するとともに、機関連携の実装への足がかりを得るために、中間報告会の性格を有する公開シンポジウムを 2011(平成 23)年 5 月 20 日に開催した¹⁰。

開催地としては千葉市を選定したが、その選定理由は、以下のとおりである。

- ① 千葉市が政令市であり、研究代表者の石川が同市の青少年問題協議会委員を長年にわたり務めている関係で、協力を得ることが比較的容易であること。
- ② 当時最年少で政令市の市長に就任した熊谷千葉市長は、子どもの健全育成の問題にはことのほか関心が高く、本 PJ が提言する「子どもを犯罪から守るための適正かつ有効な多機関連携の仕組み」のいくつかを将来導入していただける可能性が高いこと。

第 4 期【2011(平成 23)年 6 月～2012(平成 24)年 1 月】3 政令市の機関連携の仕組みに関する補充・追加調査並びに 3 政令市以外の自治体における機関連携の仕組みに関する調査

(1) これまでの調査で解明された 3 都市 3 機関の多機関連携の仕組みを整理したうえで、今後さらに解明すべき課題を PJ の各グループに提示し、補充調査・追加調査を依頼する一方で、「子どもを犯罪から守るためのユニークな機関連携を行っている 3 都市以外の都市に対する聞き取り調査を行うことにした。

追加調査として行ったのは、

- ① 滋賀県が導入している軽度の非行少年に対する就学・就労支援のための機関連携、および同県の試みに範をとって導入された大阪府と京都府の機関連携に関する実態解明
 - ② 内閣府が推進する「子ども・若者支援地域協議会体制整備事業」に参画する北九州市・札幌市・横浜市の「子ども・若者支援地域協議会」における機関連携の実態解明である。
- (2) こうした一連の調査結果については、全国教育委員会、警察本部少年課・少年サポートセンター、児童相談所などの地方機関や文部科学省、警察庁、厚生労働省、内閣府、法務省などの中央機関の関心を掘り起こすために、2011(平成 23)年 10 月に早稲田大学社会安全政策研究所の HP に「石川 PJ 月報」を逐次掲載することにした¹¹。HP は一般公開であるが、とりわけ上記諸機関に対しては掲載する度にその旨をメールでお知らせした。
- (3) このほか、この時期の特筆すべきことは、法務省矯正局少年矯正課とその管轄下にある少年鑑別所が本 PJ の研究協力者に加わった点である。

¹⁰ その報告書は 2011(平成 23)年 8 月に『中学生を犯罪から守るための多機関連携—学校・児童相談所・警察を中心に—』というタイトルで刊行した(以下、『公開シンポジウム(第一次)報告書』という)。なお、このシンポジウムの来場者数は全 181 名であり(早稲田 G 除く)、その内訳は千葉市(市長・子ども未来局・教育委員会・児童相談所)21 名、横浜市(児童相談所)4 名、さいたま市関係者(子ども未来局)3 名、千葉県警 72 名、千葉県(県民生活課・教育委員会)6 名、山梨県警 1 名、新潟県警 1 名、神奈川県警 3 名、杉並区(区役所)2 名、内閣府(内閣官房・共生社会政策担当)2 名、警察庁(少年課・警察政策研究センター)2 名、法務省関係者(矯正局・矯正管区・少年鑑別所・矯正研修所・保護観察所・法務総合研究所・更生保護法人・矯正協会・保護司等)13 名、マスコミ関係 5 名、JST 関係者 6 名、その他 17 名、北九州市・札幌市・横浜市の PJ 協力者 23 名であった。

¹¹ 早稲田大学社会安全政策研究所 HP「プロジェクト月報について」

http://www.waseda.jp/pri-wipss/jst_geppou.html 参照。

なお、月報を掲載した 10 月以降は HP にカウンターを設置してそのアクセス数を計ったところ、2012 年 3 月末までに約 1,500 件のアクセスがあった。

法務省は少年院法の改正に着手し、今国会に「少年院法案」と「少年鑑別所法案」が提出されているが、このうち後者の法案において「社会に開かれた少年鑑別所」の構想が示されている。

この構想を受け、同法案 131 条は、

「少年鑑別所の長は、地域社会における非行及び犯罪の防止に寄与するため、非行及び犯罪に関する各般の問題について、少年、保護者その他の者からの相談のうち、専門的知識及び技術を必要とするものに応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うとともに、非行及び犯罪の防止に関する機関又は団体の求めに応じ、技術的助言その他の必要な援助を行うものとする。」

と規定する。すなわち、これまで少年鑑別所が本来業務に支障を来さない範囲で行ってきた「一般少年鑑別」を同機関の本来業務として規定し、地域社会での積極活用を図ることにしたわけである。

この「社会に開かれた少年鑑別所」構想の実現化を目指す法務省が、「子どもを犯罪から守るための多機関連携」の仕組みを研究する本PJに目をつけ、機関連携のネットワークに参加される意思を示すとともに、本PJが研究対象とする 3 政令市を管轄する少年鑑別所¹²の研究協力を約束してくれた次第である。

第 5 期【2012(平成 24)年 2 月～2012(平成 24)年 3 月】研究総括と提言の作成並びに提言の社会実装に向けての試み

(1)2 年半にわたる研究を総括して、提言を作成する作業として、以下のことを行った。

①2 月 29 日に早稲田大学において 3 政令市 3 機関の研究協力者との座談会を開催し、本 PJ に参加したことの意義、研究交流を通して獲得した知見を基に新たに導入された機関連携の仕組みや制度を紹介してもらった。なお、この座談会に先立って、出席者には上記の事柄に関するアンケートを実施した。

この座談会と事前アンケートの実施は、3 政令市の実務家による総括的な内部評価としての意味を有する。

②2012(平成 24)年 3 月 15 日に予定する公開シンポジウム(第二次)に向け、これまでに解明してきた機関連携事例を「適正性」と「有効性」の二つの評価基準に従って評価し、提言をまとめる作業を行った。この一連の作業の結果は、「3 政令市(北九州市・札幌市・横浜市)における子どもを犯罪から守るための多機関連携の仕組みの現状と課題」というタイトルの報告集(以下、『公開シンポジウム(第二次)報告集』という。)にまとめた。

③2012(平成 24)年 3 月 15 日に早稲田大学において、公開シンポジウム(第二次)を開催した¹³。

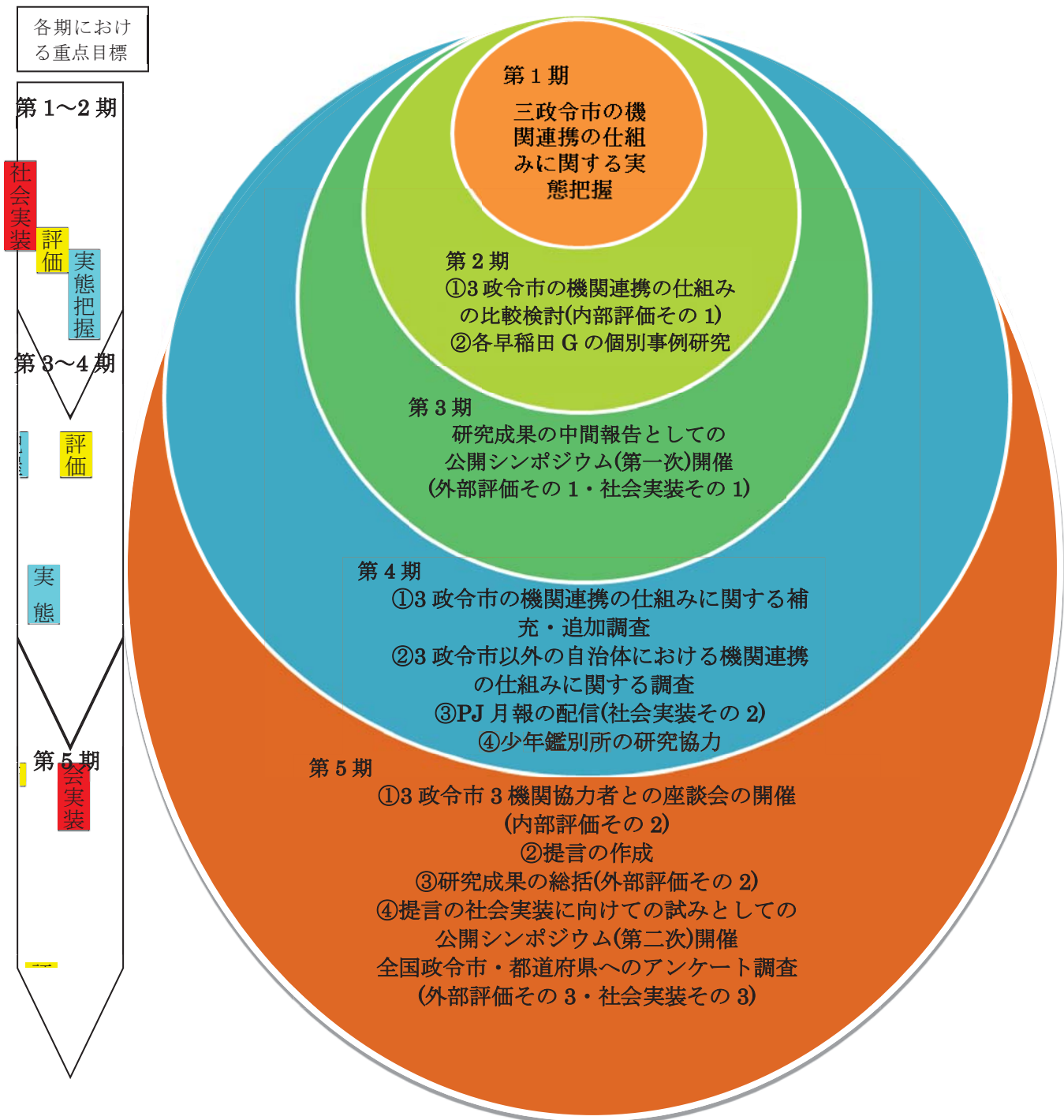
このシンポジウムでは本 PJ に協力いただいた 3 政令市とそれ以外の都市の方を招き、PJ が解明した 3 政令市の機関連携に関するアンケートを実施したが、これらは 3 政令市の実務家による内部評価並びに 3 政令市以外の都市の実務家による外部評価として位置付けられるものである。

(2)社会実装の試みの一環として、『公開シンポジウム(第一次)報告書』『公開シンポジウム(第二次)報告集』を北九州市・札幌市・横浜市以外の 17 の政令市および都道府県の関係機関に配布すると同時に、アンケート調査を実施した。このアンケートは、3 政令市以外の都市の実務家による外部評価としての意味も併せ持つものである。

¹² 具体的には、北九州市を管轄する小倉少年鑑別支所、札幌市を管轄する札幌少年鑑別所、横浜市を管轄する横浜少年鑑別所である。

¹³ 来場者数は全 151 名であり(早稲田 G 除く)、その内訳は横浜市(児童相談所、児童自立支援施設、NPO)3 名、相模原市(青少年課・教育委員会)2 名、川崎市(児童相談所)1 名、さいたま市(子ども未来局)1 名、川越市(青少年課)1 名、柏市(教育委員会)1 名、滋賀県 1 名(子ども・青少年局)、神奈川県警 9 名、警視庁 8 名、埼玉県警 1 名、愛知県警 2 名、大阪府警 3 名、福岡県警 1 名、渋谷区(教育センター)2 名、内閣府(共生社会政策担当)3 名、警察庁(少年課・警察大学校)7 名、法務省(矯正局・矯正管区・少年鑑別所・少年院・更生保護法人・保護司等)18 名、マスコミ関係 3 名、JST 関係者 5 名、その他(大学関係者、学生等)49 名、北九州市・札幌市・横浜市・千葉市・岡山市・大阪府・地域生活定着支援センターの PJ の招聘者・研究協力者 30 名であった。

図 2 : PJ の研究手法イメージ図

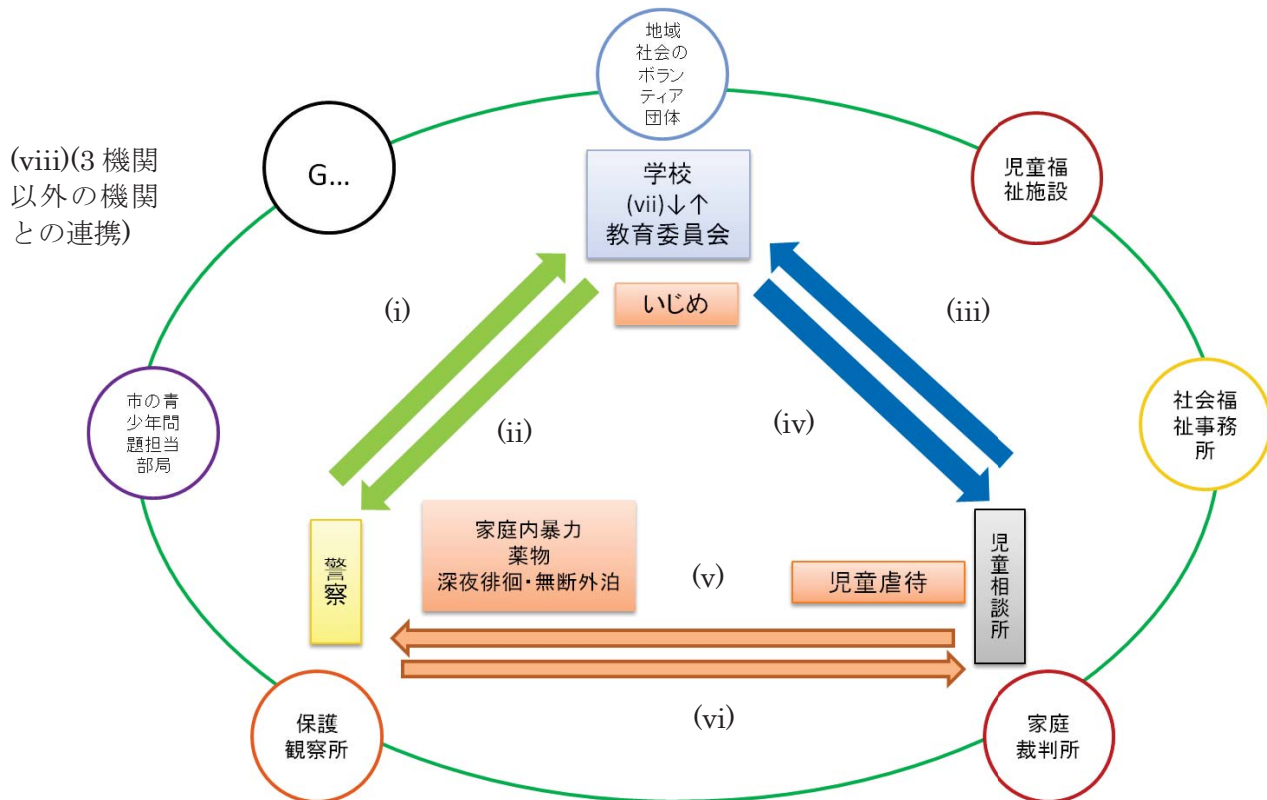


3-3. 総論的研究成果および提言

3-3-1. 石川 PJ が解明した 3 政令市における機関連携の仕組み

以下、3 政令市の連携の仕組みについて、学校・教育委員会、警察(少年サポートセンター)、児童相談所の各機関を起点とした連携という形で記載する。

図 3 : 多機関連携のイメージ図



(一)北九州市における機関連携の仕組み

※下記小文字ローマ数字の番号は、上記図の番号に対応。

①北九州市教育委員会所管の少年サポートチームからみた北九州市子ども総合センター、北九州少年サポートセンターの 3 機関同居型連携(日常的な情報共有・「非行相談連絡会議」の開催) (ii と iv と vii)

2004(平成 16)年、北九州市教育委員会指導第二課の一部門として、北九州子ども総合センターと同一フロアに「北九州市少年サポートチーム」の事務所が開設される。校内における生徒の問題行動の終息が困難な事態に立ち至った場合に、校長からの要請に基づいて対応する支援チームであり、構成員は教員退職者(3 名)のみならず、警察との連携を想定して警察退職者(3 名)も配置されている。構成員の所属は教育委員会ではあるが、学校と警察との連携チームという側面も有していると言える。「学校・教育委員会・警察等の関係機関による相互の行動連携を強化し、問題行動の未然防止や早期の解決を図ろうとする」ことを目的としており、問題のある学校へ赴き、教員や児童生徒、保護者への指導・助言を行う。

サポートチームの同一フロアには 2003(平成 15)年から北九州少年サポートセンターの事務所もあり、子ども総合センターと合わせていわゆる「顔の見える連携」体制が生まれ、日常的な情報共有体制が実現している。また、2010(平成 22)年に北九州市子ども総合センターに「非行相談担当課」が設置されてからは、関係機関による「非行相談連絡会議」が毎月開催されている。本会議体では、北九州市教育委員会指導第二課および同「少年サポートチーム」のほかに、主催する北九州市子ども総合センターの非行相談ライン及び教育相談ラインのほか、子ども家庭局青少年課、福岡県警察本部生活安全部少年課および同「北九州少年サポートセンター」が構成機関となっており、活動報告や情報交換が行われている。

②区担当指導主事が行っている中学校、警察、子ども総合センター(少年支援室を含む)等との連携(vii)

北九州市教育委員会指導第二課内の「学校支援担当課」には、「区担当指導主事」が5名配置されており、学校支援の中核としての役割を担っている(7区あるので2区をまたいで担当している区担当もいる)。

区担当指導主事は、日常的に、中学校、警察、子ども総合センター(少年支援室を含む)等を訪問・巡回し、学校の現状を把握するとともに、関係機関との情報交換を行っている。学校の抱える非行問題、虐待事案等について、学校からの情報を受け集約し、対応について検討する。学校から教育委員会に対し、後述する北九州市少年サポートチームによる学校支援の要請がある場合等、区担当指導主事を介している。子ども総合センターが学校長を通じて、虐待の相談、通告を受ける場合についても、必ず学校長から区担当指導主事へ連絡をされることによって、教育委員会指導第二課でも児童生徒の状況把握をできる体制を整えている。そのため、区担当指導主事は、専用の携帯を所持しており、担当区内の校長に周知させている。そして、学校からの連絡には昼夜を問わず対応できるようにしている。また、警察にも区担当指導主事の携帯を知らせており、警察から連絡を受ける体制も整備している。

③教育委員会と警察少年サポートセンターとの人事交流(生徒指導主事の北九州少年サポートセンターへの派遣)(i と ii)

北九州市教育委員会指導主事が、北九州少年サポートセンターの少年補導職員(係長職)として派遣され、常時、少年サポートセンターにデスクを有し勤務している(北九州少年サポートセンター指導主事)。北九州市教育委員会と福岡県警察という市と県という異なる自治体レベルでの人事交流を達成しており、当該職員は、教育委員会指導主事と少年補導職員を併任し、教育委員会からの派遣という形態での雇用となっている。主に非行傾向のある児童生徒とその保護者に対応しているが、関係機関の連携の上でのコーディネーター役となっており、また、少年補導職員という警察官とは異なる身分と少年サポートセンターという警察組織の中でも比較的柔軟に行動をとることが可能な部局の特性を生かし、小中学校訪問や個別支援等も行っている。

④ふくおか児童生徒健全育成サポート制度による学校と警察との情報連携(i と ii)

福岡県における学校警察連絡制度は、「ふくおか児童生徒健全育成サポート制度」と呼称されている。本制度は、2006(平成18)年6月に、学校と警察との間で行う児童生徒の問題行動等に関する情報の相互連絡制度を整備し、児童生徒の更なる健全育成及び安全確保を図るために、福岡県警と北九州市教育委員会との間で締結されたものである。情報連絡の内容として、学校と警察署、それぞれが児童生徒の問題行動の未然防止や安全確保のための情報の共有が必要と認められるものについて、相互の情報連絡が行われる。

学校から警察署への連絡で挙げられるものは、非行と問題行動やそれらによる被害の未然防止等のために校長が警察署との連携を必要と認めた場合に、連絡が行われる。もしくは、学校内外における児童生徒の安全確保及び犯罪被害の未然防止のために、校長が警察署との連携を必要と認める場合に、学校から警察署に連絡をする。

警察署から学校へ連絡する場合は、逮捕事案、もしくは逮捕以外の事案で、警察署長が継続的な対応を必要と認める事案、例えば、児童生徒が粗暴行為を敢行する非行集団の構成員である場合、他の児童生徒に影響が及ぶ場合が挙げられる。または、児童生徒の犯罪被害に関わる事案で、警察署長が学校への連絡の必要性を認める事案である。その他、児童生徒の善行行為でも警察署から学校へ連絡をしている。

⑤学校警察連絡協議会における学校と警察の連携(i と ii)

北九州市においては、各警察署管内に全部で8つの学校警察連絡協議会(学警連)が設置されている。それぞれについて、国・公・私立の小中高等学校、特別支援学校と警察が連携を取りながら、学警連を設置している。主な事業は、児童生徒の非行防止、犯罪による被害防止、安全確保等のために必要な情報交換および調査研究、児童生徒の健全育成のための広報・啓発活動、地区学警連の連絡調整、その他、各地域により目標があり、その達成に必要な取組を行っている。

北九州市では、かなり減ってはきているもののシンナーの撲滅等が重点目標に掲げられる場合が多い。また、暴走行為の撲滅、性非行につながる出会い系サイトへの指導、コンビニエンスストアの利用についての指導・対策等も目標としている。学警連での主な活動としては、学校区や市内での街頭補導が挙げられる。市内一斉街頭補導は、2010(平成22)年度は、学校関係者、PTA、警察関係者等、延べ2799名の関係者が参加しており、チラシの作成、ポケットティッシュの配

布等が行われた。また、学警連では、非行防止に関する研修を実施しているが、その中に連絡協議大会における研修がある。この研修では、市内の全中学校に対して保護観察官を講師に迎え研修を実施している。

なお、福岡県においては学警連に学校と警察以外の機関が参加することはないが、北九州市においては子ども総合センターが主催で「非行相談連絡会議」を月 1 回開催しており、そこで、福岡県警察本部、少年サポートセンター、教育委員会指導第二課、市青少年課、子ども総合センターが情報交換等を行い、学校と警察間以外の連携体制を補完している。

(2)警察(少年サポートセンター)を起点とした機関連携の仕組み

①北九州少年サポートセンターからみた北九州市子ども総合センター、北九州市教育委員会所管の少年サポートチームの 3 機関同居型連携(日常的な情報共有・「非行相談連絡会議」の開催)(i と vi)

北九州少年サポートセンターが北九州市子ども総合センターの建物に同居し、教育委員会の「少年サポートチーム」とともにいわゆるワンストップのサービス体制が構築されたことにより、平時から顔の見える関係を築くことができ、互いの機関に対する不信感を払拭し、積極的な情報・行動連携体制を実現している。とりわけ、北九州少年サポートセンターは立ち直り支援に重点を置く体制を取っているが、一時保護が必要な非行系の児童について、子ども総合センターへ迅速・的確な保護依頼ができる体制が整っている。また、学校で問題のある子どもや保護者への対応については、「少年サポートチーム」に学校での見守りや生徒指導体制の強化、保護者の説得を働きかけることも可能となっている。さらに、「非行相談連絡会議」には少年サポートセンターも参加している。

②ふくおか児童生徒健全育成サポート制度による警察と学校との情報連携(i と ii)

(1)④に同じ。

③学校警察連絡協議会における警察と学校の連携(i と ii)

(1)⑤に同じ。

④少年サポートセンター職員による小・中・高等学校での「非行防止教室」の実施(i)

北九州市では、1999(平成 11)年から、市教育委員会青少年課に「青少年非行対策担当課長」として現職の警察官が配置され、小中学校におけるシンナー等薬物乱用防止教室・非行防止教室を実施してきたが、同時に北九州少年サポートセンターでも学校からの申し出に基づき、センター職員が市内の小・中・高等学校等に赴いての「非行防止教室」を実施している。実施回数は年間約 250 回を数えており、子どもに対する将来の非行予防のうえで大きな効果を上げている。

(3)児童相談所を起点とした機関連携の仕組み

①北九州市子ども総合センターからみた北九州少年サポートセンター、北九州市教育委員会所管の少年サポートチームの 3 機関同居型連携(日常的な情報共有・「非行相談連絡会議」の開催)(iii と v)

3 機関同居型のワンストップサービス体制の実現により、少年サポートセンターと教育委員会の「少年サポートチーム」との連携体制が築けている。とりわけサポートセンターとの関係では、子ども総合センターで一時保護中の非行系の子どもをサポートセンター職員がクールダウンさせるなど、継続的に支援できる体制が整っているほか、学校で問題のある非行系の児童については、「少年サポートチーム」に学校での本人の見守りや生徒指導体制の強化を働きかけることも可能となっている。また、子ども総合センターの主催する「非行相談連絡会議」により、平時から他機関との情報連携体制が構築されている。

②北九州市子ども総合センターの「少年支援室」における児童相談所・教育委員会・警察の三者連携(iii と iv)

2002(平成 14)年 10 月に、北九州市教育委員会青少年課の所管であった「北九州市立少年相談センター(少年補導センター)」と、教育委員会指導第二課の所管であった「北九州市立教育センター(適応指導教室)」の 3 組織を統合し、「北九州市子ども総合センター」が開設される。統合された両センターは市内 5 ヶ所に「少年支援室」として設置されているが、教育委員会から所管を移行することで、中学校卒業後から 20 歳未満までの対象者の支援も可能になった。いじめや非行等の相談に応じるとともに、不登校児童生徒等を通所させることにより学校や社会への早期復帰に向けた支援を行っている。また、福岡県警察本部北九州少年サポートセンターが設置される前は、現在の「かなだ少年支援室」に現職の県警の補導職員が 3 名配置されており、同市のシンナー乱

用事案等対策としても、学校・児童相談所との情報連携・行動連携の拠点となっていた。

③北九州市子ども総合センターにおける他機関との人事交流(現職教員の出向・警察退職者の採用)(v と vi)

子ども総合センターでは、教育相談担当として現職の校長職・教頭職のほか、警察退職者などを配置する人事交流が活発であったが、2010(平成 22)年度から、非行相談機能を強化するために、課長に現職の校長職、係長に教頭職を配置し、校長退職者 1 名および警察退職者 1 名から構成される「非行相談担当課」を新設した。児童福祉司に教員や警察退職者が加わることで、非行の相談場面で複数による多面的な専門性を含んだ援助や指導が可能となった。

(4)3 機関とその他の機関との連携

①北九州市子ども家庭局による「20 歳未満の者に対する総合施策」の企画立案およびそれを担保する関係機関との人事交流(現職教員の出向・現職警察官の派遣)(viii)

2007(平成 19)年に、それまで保健福祉局にあった子ども家庭課・保育課と子ども総合センター、教育委員会にあった青少年課、総務市民局にあった男女共同参画推進部を再編した形で、市長部局に「子ども家庭局」が新設された。青少年課を教育委員会から市長部局の子ども家庭局へ移すことにより、概ね 40 歳未満までの幅広い年齢層を視野に入れた健全育成施策が展開できるようになり、2010(平成 22)年 8 月に設置された「子ども・若者支援地域協議会」の事務も子ども家庭局青少年課が管轄するに至っている。また、北九州市は同年 10 月に、「子ども・若者育成支援推進法」に基づく総合相談窓口として「子ども・若者応援センター『エール』」を設置し、就学・就労等に向けた自立支援を実施している。青少年課には現在、「青少年非行対策担当課長」として警察官が派遣されているほか、青少年課育成係には 2011(平成 23)年度まで担当係長として現職教員が出向しており、現在の子どもの家庭局による施策の企画立案体制の背景には、同市において活発な関係機関との人事交流が行われていることがあるといえる。

②「北九州市子ども・若者支援地域協議会」における関係諸機関の連携(viii)

北九州市は内閣府による「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」に 2008(平成 20)年から参加しており、「北九州市子ども・若者支援地域協議会」は 2010(平成 22)年から設置された。協議会では、子ども・若者育成支援推進法 21 条に基づく支援調整機関を「子ども家庭局青少年課」がつとめており、代表者会議を年 1～2 回、実務者会議を毎月 1 回開催する体制を採っている。中学卒業後からおおむね 40 歳未満までの二一ト・引きこもりや、背景に非行や虐待等の問題を有する対象者のケースについて、学校教育、保健福祉・医療、矯正保護、雇用などの関係機関が参加し、初期対応のあり方とその後の経過等についての意見交換を行っている。

(二)札幌市における機関連携の仕組み

(1)学校・教育委員会を起点とした機関連携の仕組み

①札幌市学校教護協会における中・高校生指導上の情報共有化、地区幹事研修会への児童相談所、警察・少年サポートセンター等の多機関参加(ii と iv)

学校教護協会は、札幌市内のほぼ全ての公立・私立の中・高等学校が加盟する任意団体である。発足は 1926(大正 11)年であり、80 年近い歴史を有している。学校の内訳をみると、市内の中学校校数は公立 100 校(うち分校 4 校)、私立 7 校、国立 1 校の計 108 校で、そのうち分校 4 校を除く全中学校(104 校)が加盟している。一方、市内の高等学校校数は公立 36 校、私立 20 校(うち通信制 1 校)の計 56 校で、そのうち通信制 1 校以外の全ての高等学校(55 校)が加盟している。また、市内の定時制併設高校 8 校(公立 7、私立 1)のうち、6 校の定時制課程は同校の全日制課程とは別に加盟しており、この他特別支援学校からも 3 校の加盟があり、総計 168 校が加盟している状況である。中学校の生徒指導主事だけの会議体といったものではなく、中学校と高等学校との常設的組織による非行防止協力関係の構築は全国でもまれであり、中等教育機関での異種校間の連携が図られていることは極めて効果大きい。他市には、中学校と小学校間の情報共有や対策立案の推進がみられるが、中学校と高等学校間の非行防止のためのこうした会議体・情報共有・研修会・巡視活動は、非行予防・対策のモデルケースとなりうる。

現在は市内を 11 区に分けて管轄している(札幌市には 10 区あるが、北区のみ北地区・南地区の 2 区に管轄を分けている)。各学校の校長が「理事」を、生徒指導担当教員が「幹事」をつとめており、常任幹事(20 名程度)と、地区代表幹事(11 名)が中心となり事務局を運営している。各区には地区代表幹事校があり、「地区幹事研修会」の日程調整を行う。

研修会には各区の中学校・高等学校の生徒指導担当教員のほか、オブザーバーとして各区の所

轄警察署・少年サポートセンター・札幌市子どもの権利推進課（補導担当）・札幌市児童福祉総合センター・小学校・札幌市に隣接する市の中学校・高等学校も参加している。なお、平成 23 年度は「家庭裁判所連絡会」が中止となった関係で、札幌家庭裁判所も参加するようになった。

地区幹事研修会の活用は、(a)学校間の情報連携、(b)学校と他機関の情報連携のみならず、(c)学校以外他機関同士の情報連携も可能にしているといえる。また、各区の学校が起点となって他機関を招集した地区幹事研修会を開催することで、広い面積を有する札幌市内における情報連携のネットワークを地区ごとに整理することも可能にしている。さらに、これまでは道警の補導職員による補導に同行する形での巡視活動が札幌市青少年補導センターを中心に活発に行われていたが、札幌市では近年、合同巡視を除く個々の学校教員による校外での巡視活動は縮小傾向にある。地区幹事研修会には、こうした巡視活動の規模縮小に伴う校外での情報収集不足を補っているというメリットもある。

②学校からみた警察の連携

・札幌市子どもの健全育成サポートシステム(i と ii)

北海道警察と札幌市教育委員会の間では、2010(平成 22)年 3 月に、「子どもの健全育成サポートシステム」の協定書が取り交わされ、同年 4 月 1 日から運用が開始された。それ以降「学校側から警察への問い合わせ」、「警察から学校への問い合わせ」の双方向の情報提供が迅速・的確に行われるようになってきている。

・ティームティーチング方式(ii)

札幌市では、警察のサポートセンターからの派遣により制服警察官が学校に赴き、学級担任等との協力的な指導により授業を行ういわゆる「ティームティーチング方式」を採用し、非行防止教室を行っている。これは、北海道警からの呼びかけを機に、2001(平成 13)年に江別市の中学校において試験的に実施されたのを皮切りに、2004(平成 16)年度以降中学校において開始され、2008(平成 20)年度には全道の中学校へ導入された。2010(平成 22)年度からは、本方式による非行防止教室が小学校でも実施されるようになり、2011(平成 23)年度には全道の小学校へも導入されている。

③学校・教育委員会と児童相談所との連携強化(「子ども支援推進会議」の定期的開催)(iii と iv)

札幌市児童福祉総合センターが定期的に開催する「子ども支援推進会議」(年 3 回、児童相談所と教育委員会が集まり、不登校児童に関して情報共有を行うもの)により、児童相談所との連携の取り組みが積極的に行われている。

(2)警察(少年サポートセンター)を起点とした機関連携の仕組み

①少年サポートチームにみる「多機関連携問題解決チーム」(i と vi)

札幌市における「少年サポートチーム」は、北海道警察本部生活安全部少年課を事務局として、1996(平成 8)年 9 月に全国に先駆けて発足した。道警少年サポートセンターがコーディネーターとなり、教育委員会・学校・警察・児童相談所・自治体の福祉部門などにより結成されるもので、各機関が業務内容に応じてできることとできないことを明確にしながら、連携して少年へのよりよい対応を実現しようとする取り組みである。この仕組みは、その後の 2003(平成 15)年の「青少年育成施策大綱」以降、「少年サポートチーム」が全国展開されるのに先立つ先駆的な試みであった。

「少年サポートチーム」の目的はその実施要領に「チームが対象とする少年の問題について、複数の機関が連携して支援する必要があると判断されるケースについて、必要とされる関係機関の実務担当者による『チーム』をつくり、各機関の業務内容に基づき相互に連携して対応すること」と明記されている。被害少年と加害少年の両者を対象とする理由は、子どもの被害と加害の問題が時に密接なかわりを有しており、被害と加害を分離して処遇することが結果として功を奏さないことがあるという視点に基づくものである。具体的には、いじめ・虐待などの被害少年や、事件として措置する段階に至っていない非行系少年(深夜徘徊・校内暴力・シンナー等の薬物乱用・家庭内暴力等)を対象として結成される。なお、1996(平成 8)年以降の「少年サポートチーム」発足後のチーム結成数は平均 3.4 件である。結成数に大きな増加が見られないが、これは、チームを結成せずとも機関相互間の連携がスムーズに行われ、チーム結成前に事案が解決へと向かったがためである。

②警察からみた学校との連携

- ・札幌市子どもの健全育成サポートシステム(i と ii)
- ・チームティーチング方式(ii)

(1)②に同じ。

(3)児童相談所を起点とした機関連携の仕組み

①児童相談所における人事交流(現職教員の出向・教員退職者や警察退職者の採用)(v と vi)

札幌市児童福祉総合センターには教員経験者 3 名が勤務しており、雇用形態の内訳は「退職者の雇用」2 名・「出向」1 名である(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)。これらの教員経験者は相談判定課一時保護係(日課を通した必要な学習指導に関する業務)や緊急対応担当課調整担当係(児童虐待通報・通告に関する業務)に配置されている。教員経験者が児童相談所に配置されたことで、虐待対応等の学校関係者への周知が容易になっている。また児童福祉総合センターでは北海道警察本部へ依頼し、2011(平成 23)年度から緊急対応課に警察退職者 1 名(警視級)を非常勤職員として採用して虐待への対応力の強化を図った。警察の所管部門についての知識を有する職員の採用により、警察との間の迅速・的確な情報連絡が可能となった。なお、警察官(現職・退職者)を配置している全国 50 の児童相談所中、警視級の者を採用しているのは 2011(平成 23)年 7 月現在で札幌市のみである(全国の警察官中、警視の割合は 5.5%)。

②児童相談所からみた学校・教育委員会との連携

- ・児童相談所と幼稚園・保育園・学校との共同による『園・学校における児童虐待対応の手引』の作成(iii)
- ・児童相談所と学校・教育委員会との連携強化(「子ども支援推進会議」の定期的開催)(iii)

札幌市児童福祉総合センターでは、『園・学校における児童虐待対応の手引』の共同作成及び「子ども支援推進会議」の定期的開催(年 3 回、児童相談所と教育委員会が集まり、不登校児童に関して情報共有を行うもの)など、児童相談所と学校・教育委員会との連携の取り組みも積極的に行われている。

③児童福祉総合センターにおける児童相談所と発達医療センター・知的障害児通園施設との機関連携(viii)

札幌市児童相談所は、1972(昭和 47)年 4 月同市の政令指定都市への移行に伴い、児童福祉法 15 条により設置が義務づけられ、札幌市児童相談所設置条例によって開設した。

1979(昭和 54)年 9 月、旧西保健所を増改修し、「札幌市肢体不自由児母子訓練センター」が開所されるが、1993(平成 5)年 11 月の機構改革により、肢体不自由児母子訓練センターは「発達医療センター」に名称変更される。札幌市児童相談所は、上記発達医療センターとともに、同年現在の中央区北 7 条西 26 丁目に新築移転し、児童福祉総合センターとして開設された。なお、それまで障害福祉部所管であった、肢体不自由児通園施設である「みかほ整肢園」・「ひまわり整肢園」、並びに知的障害児通園施設である「かしわ学園」も児童福祉総合センター所管となる。

1994(平成 6)年 4 月には知的障害児通園施設である「はるにれ学園」も開設され、札幌市児童福祉総合センターは、児童相談所、発達医療センター、障害児通園施設が併設した複合的な機関連携施設となった。

なお、2002(平成 14)年 4 月に児童福祉総合センターは児童家庭部所属となるが、2004(平成 16)年 4 月には同部は子ども未来局として独立し、同センターも同局内の単独の部となり現在に至っている。

④「札幌市児童相談体制強化プラン」にみる児童相談所と区役所(区家庭児童相談室)との機関連携(viii)

札幌市では、児童福祉総合センター(児童相談所)における相談件数の増加・相談内容の複雑化を受け、2009(平成 21)年に準備を開始し、翌 2010(平成 22)年度に「児童相談所の将来構想策定事業」が実施された。そして、札幌市社会福祉審議会からの意見具申(「札幌市児童相談所のあり方について」)の趣旨を踏まえて、2011(平成 23)年 3 月には、「札幌市児童相談体制強化プランー児童相談所と区役所の体制・機能強化及び地域との連携ー」が発表された。本強化プランでは、「区家庭児童相談室」の設置、24 時間・365 日の相談受付体制を備えた「子どもホットライン」の設置、一時保護所の定員拡充・環境整備等、児童相談所の専門機能の向上と行政区の相談・支援機能の強化を図る児童相談体制強化策が示されている。このうち、2011 年度から開始した「区家庭児童相談室」では、家庭児童相談員 1 名に相談・支援主査 1 名が加わり 2 名体制で運営されてい

る。

さらに、こうした流れの中で、2012(平成 24)年度からは新たにインテーク部門を担当する職員を児童相談所に 1 名配置し、児童相談所と行政区との間の連携において一層の円滑化を図る予定であるとのことである。

このように札幌市では、近年「札幌市児童相談体制強化プラン」の策定が行われ、児童相談所の専門機能の向上等が図られている。

(4)3 機関とその他の機関との連携

①札幌市子ども未来局における「20 歳未満の者に対する総合施策」の企画立案

札幌市では、「児童福祉総合センター」を所管していた「児童家庭部」を 2004(平成 16)年から局に格上げし独立させ「子ども未来局」を設置した。現在は子ども育成部、子育て支援部、児童福祉総合センター、子どもの権利救済事務局がその所管にあるが、子どもに関する部を統合することで、20 歳未満の者に対する総合施策の企画立案を一手に引き受ける体制を確立させている。なお、後述の「子ども・若者支援地域協議会」について、その事務局は 2011(平成 23)年度まで札幌市教育委員会生涯学習推進課に置かれていたが、2012(平成 24)年度以降は子ども未来局が担当することになった。

②「札幌市子ども・若者支援地域協議会」における関係諸機関の連携(viii)

札幌市では 2010(平成 22)年度から内閣府のモデル事業「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」に参画しており、同年 9 月から「札幌市子ども・若者支援地域協議会」が設置された。協議会は年に 2 度の代表者会議と、2 ヶ月に一度実務者会議を開催する体制を採っている。法 21 条に基づく支援調整機関を「札幌市若者支援総合センター」がまとめ、法 22 条に基づく「指定支援機関」を「財団法人札幌市青少年女性活動協会」が担当している。なお、支援調整機関である「札幌市若者支援総合センター」は、厚労省の委託事業である「若者サポートステーション」事業を受託しており、相談にとどまらず、就労支援までも実施できる体制が整備されていることが特徴である。実務者会議には学校教育、保健福祉・医療、矯正保護、雇用に関係する各機関等が参加している。

札幌市の実務者会議は「ユースアドバイザー養成講習会」の「専門研修」も兼ねており、子ども・若者支援に関する基礎的な知識の習得を目的に、「発達障害」「ひきこもり」「不登校」「非行」などのテーマごとにモデルケースを使用した対策のシミュレーションとしての研修を行っている。またケーススタディは必ず各分野の専門家であるスーパーバイザーを招聘して行われる。

「ユースアドバイザー養成講習会」の内容は「総論」「基礎研修」「専門研修」に分かれており、「総論」は一般市民を対象とした子ども・若者支援の周知、「基礎研修」は分野・手法別の学習を行うことによる地域支援者の連携向上とスキルアップ、「専門研修」はモデルケースを用いて、機関連携を活用した実際の支援方法について検討している。なお、2011(平成 23)年度の「総論」「基礎研修」は、特に中学校・高等学校の教員へのアプローチ強化を狙っており、学校との連携を強化することで、課題を抱える子どもをより早期に支援の流れに乗せられる仕組みづくりを目指している。

(三)横浜市における機関連携の仕組み

(1)学校・教育委員会を起点とした機関連携の仕組み

①横浜市学校警察連携制度による連携の促進(i と ii)

2004(平成 16)年 11 月 1 日に、神奈川県警察本部と横浜市教育委員会との間で児童・生徒に係る情報の提供を可能にする「協定」が締結され、それ以降「学校側から警察への問い合わせ」、「警察から学校への問い合わせ」の双方向の情報提供件数が増加している。

なお、本協定の締結に先立って、横浜市は協定書の内容に関して横浜市個人情報保護審議会の意見を聞いて了解を得ており、その協定書は HP でも公開されているため、機関連携の「適正性」も担保されているものといえる。

神奈川県警察は、神奈川県個人情報保護条例の実施機関であるが、犯罪予防を目的とした個人情報の取り扱いについては、条例上の制限の「適用除外」となる。しかし、学校は、各自治体の制定した「個人情報保護条例」の実施機関であるとともに、本人の同意なくして個人情報を収集することのみならず、本人の同意なくして目的外利用や外部提供をすることが禁止されている。このような法的規制の中で情報共有に係る協定書を締結することは、個人情報の取り扱いに関す

る明文化したルールを各機関に設定することで、子どもの権利侵害、各種機関の職権の濫用を防ぐことにつながるとともに、学校と警察が機を逸しない指導・支援体制を構築する上で、重要な意義を有しているといえる。

②市内 4 ヶ所に設置された「学校教育事務所」と市内 4 ヶ所の児童相談所との連携(iv と vii)

横浜市では、児童相談所の市内 4 管轄区域に対応して、2010(平成 22)年から横浜市教育委員会の「学校教育事務所」が 4 か所に設置された。それぞれの「学校教育事務所」には、横浜市教育委員会の指導主事とともに、2 名のスクールソーシャルワーカー(SSWr)が配置されている。各「学校教育事務所」が管轄する学校と児童相談所の管轄区域とが同一であることによって、管轄区域に居住する児童生徒に関する情報の共有化を図り、迅速な対応を行うことが可能となっているほか、それまで市教育委員会人権教育・児童生徒課に置かれていた SSWr を各事務所に置いたことで、それまで疎遠であった学校と児童相談所との個別ケース会議が活発化し、連携が進んでいる。

③神奈川県学校警察連絡協議会における児童相談所(横浜市中心児童相談所を含む)のオブザーバー参加による「学校と児童相談所との連携強化」(i と vi)

神奈川県では、1996(平成 8)年以降、県レベルでの「学校警察連絡協議会」が組織されている。本協議会は、各機関の代表者レベルが集まる「役員会」と、神奈川県を 8 つのブロックに分けての「方面会議」、各警察署レベルでの個別の会議の 3 層構造となっている。

各方面近年の非行の低年齢化や質的な変化を受け、2011(平成 23)年度からこの役員会へ、新たに県内の 13 児童相談所中 5 ヶ所の代表の児童相談所長(横浜市中心児童相談所長も含む)が加わるようになった。二機関のみならず、3 機関の連携体制を推進することとなった結果、非行等対応の連携強化が一層進展する体制ができた。特に、代表者レベルでの協議が活発化したことで現場レベルの意識も大きく変化しており、その士気にも大きな影響力を与えている。

(2)警察(少年サポートセンター)を起点とした機関連携の仕組み

①神奈川県学校警察連絡協議会における児童相談所(横浜市中心児童相談所を含む)のオブザーバー参加による「警察と児童相談所との連携強化」(i と vi)

(1)③に同じ。

②スクールサポーターによる警察と学校との連携促進(i)

神奈川県警では、2007(平成 19)年 4 月以降、スクールサポーターが学校のない水上警察署を除く 53 署に各 1 人(学校の多い 2 署は 2 人)配置されている。管内の中学校及び小学校を定期的に訪問して、学校やその周辺における防犯対策上の問題点や子どもに関する犯罪情報等を把握し、助言・指導を行うことをはじめとする、子どもの安全確保、非行防止・立ち直り支援のための活動を行っている。地域のボランティアとの連携役を担うことも含まれる。警察署の少年係に所属しているが、実際の活動は、本人の考えと技能に応じて異なり、非行防止教室としての講演活動に意欲的に取り組む者や、毎朝学校の登校時間に校門に立って子どもたちに声をかける活動を行う。警察官ではないため、学校としても容易に相談することができ、警察と学校との連携を推進している。

(3)児童相談所を起点とした多機関連携の取り組み

①児童相談所と青少年相談センターとの連携(viii)

横浜市中心児童相談所と同じ建物内には「横浜市青少年相談センター」が設置されている。青少年相談センターでは、15 歳から 20 歳代の引きこもり・不登校、家庭内暴力、不良交友・家出・怠学などの問題がある若者を対象に、社会参加に向けた支援のための相談・コーディネートを行い、就労支援や地域での自立支援を実施している。また、横浜市中心児童相談所には、児童相談所で支援している 15 歳から 18 歳の児童を対象に、就労・就学支援や、他施設で問題を起こした際に一時預かりを行い、少年をクールダウンさせる、また家族が数日一緒に生活できるスペースを設け、家族再統合支援を行うなどの支援を実施する「自立支援部門」があるが、18 歳未満のケースに関してはこの青少年相談センターと並行して活用可能となっている。近年では背景に複雑な要因を抱えた子どものケース画像化しており、児童相談所の支援・指導が終了してしまう 18 歳からの自立や、高校中退者の支援が課題となっているが、自立支援部門や青少年相談センターの試みは、まさにこうした子供への切れ目のない支援を実現できる仕組みといえる。

②神奈川県学校警察連絡協議会における児童相談所(横浜市中心児童相談所を含む)のオブザーバー参加による「児童相談所と警察・学校との連携強化」(i と vi)

(1)③に同じ。

③児童相談所と区役所(区福祉保健センターこども家庭支援課)の役割分担明確化(viii)

横浜市では、「横浜市児童虐待対策プロジェクト報告書～子どもの命と尊厳を守るために～」(2011(平成 23)年 3 月)を基に、児童相談所と行政区(区福祉保健センターこども家庭支援課)の役割分担を明確化させる各種方策が採られている。

例えば、児童相談所と行政区との間で「共有ランク」として虐待進捗評価尺度(A(生命の危機あり・重度)・B(中度)・C(軽度)・D(危惧有)・E(育児支援))の共通化が図られている。その上、学校との間でも、「教育版」の「共有ランク」(行政区との間でのものを基にしている)を作成し各学校に配布して、虐待進捗評価尺度の共通化を図っている。

また、「各区児童虐待防止連絡会」(要保護児童対策地域協議会における実務者会議)とは別に、情報共有のための連絡会議を児童相談所と行政区との間で定期的に開催している。現在、3 か月に 1 回の頻度で開催されている。

さらに、2012(平成 24)年 1 月からは、児童相談所と行政区との間で進行管理台帳のオンライン共有が図られている。進行管理台帳の情報が入力されている「横浜市児童相談所進行管理サポートシステム」が市の「福祉保健システム」に統合されることとなった。

加えて、2011(平成 23)年 4 月から 4 児童相談所統括部署「虐待対応・地域連携課」が中央児童相談所に設置された。同様にこども青少年局に新たに設置された「児童虐待・DV 対策担当」とともに、地域の諸機関との連携に際して調整を図るなどしている。

(4)3 機関とその他の機関との連携

①横浜市こども青少年局による「子ども・若者に対する総合施策」の企画立案(viii)

横浜市では「乳幼児から青少年期までの切れ目のないきめ細やかな支援」を意識した取り組みの一端として、各部局から児童・青少年に関する部署を集め、2006(平成 18)年に市長部局として「こども青少年局」を新設し、子どものみならずその先の青少年(概ね 40 歳未満まで)の支援までを一貫して担当する部局とした。

本部局の取り組みの一環として、不登校やひきこもりの青少年の「社会的自立」のため相談支援を行う「青少年相談センター」、また厚生労働省が事業化し、就労体験等の支援を含めた経済的(職業的)自立支援を行う「地域若者サポートステーション」、さらに、人口の多い同市において、上記双方の機能を有した支援の拠点として市内 3 ヶ所に設置されている「地域ユースプラザ」による「ユーストライアングル」の支援体制が組まれており、後述する「横浜市子ども・若者支援協議会」では、この体制をさらに充実強化させることが検討されている。

②「横浜市子ども・若者支援協議会」における関係諸機関の連携 (viii)

札幌市では 2010 年度から内閣府のモデル事業「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」に参画しており、子ども・若者育成支援推進法上の協議会として 2010(平成 22)年 7 月に「横浜市子ども・若者支援協議会」を設置した。2011(平成 23)年度は「思春期健全育成部会」と「若者自立支援部会」の 2 部会、および神奈川県・周辺自治体とともに困難を抱える子ども・若者を育成支援する仕組みを検討するための「横浜・神奈川若者支援連絡会」を協議会内に設けて運用している。特に横浜市は、子ども・若者の立ち直り支援を実施するためのシステムが既に相当程度整備されている。その代表的なものは、不登校やひきこもりの青少年の「社会的自立」のため相談支援を行う「青少年相談センター」、また厚生労働省が事業化し、就労体験等の支援を含めた経済的(職業的)自立支援を行う「地域若者サポートステーション」、さらに、人口の多い同市において、上記双方の機能を有した支援の拠点として市内 3 ヶ所に設置されている「地域ユースプラザ」による「ユーストライアングル」の支援体制である。このほかにも個々の青少年に対し長期に寄り添う形で支援が行われる仕組みである「よこはま型若者自立塾」が 2008(平成 20)年 10 月から開始されており、同様に 2010(平成 22)年度からは、様々な要因を抱えていることで失業状態・不就労状態にある者に対し個別的就労支援を行う内閣府による「パーソナル・サポート・モデル事業」にも参加している。こうした状況を受け、横浜市の「子ども・若者支援地域協議会」は、これら既存の仕組みのさらなる充実・強化を主な目的として設置されているといえる。協議会では「青少年総合相談センター」の設置に向けた提言を行っており、横浜市では今後、「横浜市児童福祉審議会」「横浜市次世代育成支援行動計画推進協議会」「横浜市放課後子どもプラン推

進委員会」と連携して、子ども・若者に対するより一層の切れ目のない支援体制の整備について検討していく予定である。

3-3-2. 3 政令市における機関連携の仕組みと、その社会的背景素描

北九州市・札幌市・横浜市の各都市で形成されてきた学校・教育委員会、警察(少年サポートセンター)、児童相談所を中心とする関係諸機関の連携の仕組みは、実に多種多様である。もとより、これらの機関連携の仕組みの形成には、3 都市に共通の問題が垣間見られる。しかし、その一方で、仕組みが形成される背後にはそれぞれの都市が持つ特殊な事情・条件が横たわっている。社会的事象の評価を正当に行おうとすれば、当該社会的事象の背景に横たわるこうした諸条件の差異を無視することは妥当でない。

石川 PJ は「適正かつ有効な多機関連携モデル」の提唱を目論むものであるが、以上のように考え、機関連携の仕組みに関する絶対評価を避け、機関連携の仕組み形成の背後にある各都市の特殊事情との関連性を考慮に入れた相対評価を心がけた。

以下に論じるのは、大雑把な素描であるが、3 都市における機関連携の仕組み形成の背後にある特殊事情の概略である。

(一)北九州市

北九州市は、学校・教育委員会、警察(少年サポートセンター)、児童相談所という、子どもの加害化・被害者化を防止する諸機関のうちで最前線に位置する 3 機関が同一の建物の中に事務所を構えて連携するという「3 機関同居型」の連携の仕組みを採っている。3 機関の事務所が同一フロアにあるため、平時からの情報共有が可能であり、緊急時の行動連携も円滑に行われることがメリットといえる。なお、3 機関が扱う対象少年は、いじめ・虐待などの被害少年や、事件として措置する段階に至っていない加害少年(深夜徘徊・校内暴力・家庭内暴力・薬物乱用等)である。

同市は現在人口約97万人であり、全国で6番目の1963(昭和38)年に政令市の指定を受けた。かつては石炭産業・鉄鋼業が盛んであり、筑豊炭田(市内では八幡西区・小倉南区等)は、1901(明治34)年の八幡製鉄所操業開始を背景に国内最大規模の炭田となり、戦後も日本一の石炭産出量を誇っていた。しかしその後、エネルギー革命や重工業の停滞により産業が空洞化を始めると、人口の流出や生活保護受給者の急増と同時に、犯罪・非行が大きな問題となっていく。

こうした状況の中、少年の非行防止対策を強力に進めてほしいとの市民の声の高まりを受け、同市は福岡県警が所管していた旧八幡少年補導センターを発展的に解消し、市教育委員会が所管する「北九州市立少年相談センター」を1977(昭和52)年に小倉北区に設置する。これを皮切りに、翌1978(昭和53)年には八幡西区に「少年相談センター分室」を設置し、さらに「西少年相談室」を翌54年に設置する。各相談センターには設置当時から現職の警察官と少年補導職員が配置されており、児童福祉法25条にある要保護児童対策地域協議会の「個別ケース検討会議」に相当する「関係機関間調整会議」が、要対協が設置されるはるか以前の昭和50年代ころから自然発生的に開催されていた。これこそが、現在の「ウェルとばた」を拠点とする児童相談所・教育委員会・警察(少年サポートセンター)による三者連携体制の先駆けであったといえる。なお、これらのセンターは2002(平成14)年に「北九州市立教育センター(適応指導教室)」とともに児童相談所と統合され、児童相談所は「子ども総合センター」に、「市立少年相談センター」「市立教育センター」は「少年支援室」にそれぞれ改称され、現在も存続している。

また北九州市における機関連携の特徴として、機関間の活発な人事交流が指摘されるが、その背景には青少年のシンナー吸引が蔓延し、その対策が政治的課題としても重視されていたという市の特殊事情がある。

同市では、シンナー乱用少年の検挙補導人員に歯止めがかからず、1998(平成10)年以降、市の重大な政治問題として取り上げられるようになった。その結果、1999(平成11)年以降シンナー対策が本格化することになり、同年には市教育委員会青少年課に「青少年非行対策担当課長」として現職の警察官が派遣され、小中学校におけるシンナー等薬物乱用防止教室・非行防止教室が開始された。さらにその後2000(平成12)年には、教育委員会青少年課を事務局として「シンナー等薬物乱用防止推進本部」が設置されたが、2004(平成16)年4月に市民の意識醸成や自主的な防犯活動を促進する必要から総務市民局に「安全・安心課」が新設されると、同本部の事務局は同課内へ移管された。なお、市教育委員会青少年課は2007(平成19)年に市長部局である

子ども家庭局へ移管することになったが、派遣警察官はその後引き続き「青少年非行対策担当課長」として配置され続けている。

警察・教育委員会・児童相談所の密接な情報連携や行動連携が功を奏し、現在シンナー吸引事案は下火になりつつあるが、北九州市における3機関連携体制は、こうした過程の中で形成されていったものといえる。

(二)札幌市

札幌市の場合は、1996(平成 8)年に北海道警察本部が策定した「少年サポートチーム」の仕組みが活用されていた。これは、上記 3 機関が別々の建物に位置しながらも、個別のケースごとに適切な連携を組織するという形で対応を取る仕組みであり、現在の児童福祉法 25 条にある「要保護児童対策地域協議会」の個別ケース検討会議の先駆的存在であったといえる。チームが扱う対象少年は、いじめ・虐待、その他の犯罪被害少年のほか、「いじめ」の加害少年・薬物乱用少年・校内暴力少年・家庭内暴力等で、事件として措置する段階に至っていない加害少年である。これらの少年の多くは、少年サポートチームによる適切な指導・支援がなければ、重大な非行に移行した可能性が大きく、その意味で、少年サポートチームは適正かつ有効な機関連携の仕組みであるといえる。

札幌市は人口約 190 万人、全国で 7 番目の 1972(昭和 47)年に政令市の指定を受けた都市であり、同市は他の政令市と比べ、少年の一般刑法犯の検挙人員の少年人口比が少ない。2009(平成 21)年の全国政令市の少年人口 1,000 人あたりの検挙人員平均が 14.9 人に対し、札幌は 10.4 人、触法少年についても、全国政令市の 14 歳未満人口 1,000 人あたりの補導人員平均が 1.36 人であるのに対し、札幌は 0.83 人である(表 3 参照)。

その一因としては、札幌市に大正時代からある「札幌市学校教護協会」の存在があると推測される。同市の連携の仕組みの形成過程を語る上では、「札幌市学校教護協会」の存在が欠かせない。

札幌市学校教護協会は学校を起点とした非行防止のための情報連携組織として、1926(大正 15)年から 80 年近い歴史を有するものである。戦後一時存続が危ぶまれた時期もあったが、その存在意義が重要視された結果、「学校教護協会」という名称とともに戦後も存続されることになった。

戦後以降の学校教護協会は「学校間連携(主として中学校と高等学校間の連携)」を目的に設置されていたが、1958(昭和 33)年頃に少年非行が増加すると、学校と他機関との連携が非行防止対策として求められるようになった。そこで札幌市では、多機関が共同で非行防止対策を実施する拠点としての「少年補導センター」設置の機運が高まったが、その設置を最も容易にする仕組みとして、かねてから非行防止の領域で確固たる地位を築いていた学校教護協会のネットワークが活用されることになった。この結果、学校教護協会を中心として少年補導センター設置運動が推進され、1958(昭和 33)年 7 月に「札幌市青少年補導センター」が設置された。

青少年補導センター設置後は、札幌市から学校教員を事務局に 1 名配置させる予算措置が行われたほか、北海道警の少年補導職員と学校教員が合同で街頭の見回りを実施する「合同巡視」が活発化する。しかしながら平成以降になると、市の予算の減少や少年人口の減少、屋外での問題行動の減少などの要因から、補導センターを拠点とした合同巡視活動はその頻度を下げるようになっていった。この流れの中、2001(平成 13)年に補導センターは「少年アシストセンター」と改称され、従来の合同巡視活動よりも、個別の相談業務を強化する方向へシフトしていき、さらに 2004(平成 16)年に札幌市が「子ども未来局」を設置した際には、学校教護協会事務局はセンターから幹事校内へ移転することになった。その後街頭での巡視は、2009(平成 21)年 3 月から子ども未来局子どもの権利推進課の業務となり、アシストセンターからは完全に分離されている。

なお、合同巡視活動は衰退したものの、現在も学校教護協会は市内を 11 区に分けての「地区幹事研修会」を開催し、生徒指導分野で依然として大きな成果を上げている。とりわけ各研修会には少年サポートセンターや児童相談所をはじめとする関係機関がオブザーバー参加しており、2011(平成 23)年度には家庭裁判所も一部の地区で参加を始めるなど、その存在はなおも重要である。

他方、北海道警は全国に先駆けて「少年サポートチーム」を創設した後、1998(平成 10)年から少年サポートセンターを設置し、警察を起点とした機関連携のネットワークを整備し始める

が、札幌市の連携の仕組みは、学校教護協会と少年サポートチームを起点として形成されていたといえる。

(三)横浜市

横浜市は名古屋・大阪・京都・神戸とともに1956(昭和31)年に我が国で最初の政令市の指定を受けた都市であり、現在約370万人の人口を擁する我が国最大の政令市である。

同市では戦後の経済復興の恩恵を蒙る一方、少年非行の第二のピークを迎える1963(昭和38)年頃から非行対策が急務となっていた。折しも同年に就任した飛鳥田一雄市長は、「子どもを大切にする市政」のスローガンを掲げており、子どもの年齢に応じた対策を推進しようとしていた。このような状況の中、横浜市では1963(昭和38)年に青少年相談センターを設置し、教育・警察・民生の3機関連携による運営を開始する。これはまさに現在の北九州市が「ウェルとばた」にて実施している「3機関同居型」連携体制の先駆的存在とみなすことができる。

横浜市はその後1970年代になると、さらなる人口増加と豊富な財政力を背景に、連携体制をとっていた各機関がそれぞれに対応機能を強化していくようになった。すなわち、児童相談所は市内の複数の場所に設置されるようになり、同時に児童相談所の福祉職員の専門職採用(選考採用)が開始されるようになった。他方、市教育委員会は1973(昭和48)年に市内の全中学校に生徒指導専任教諭を配置するようになったほか、同時期に神奈川県警も県の職員と県警の職員を兼務していた婦人補導員を県警の独自採用に切り替えていく。こうした流れの中で青少年相談センターを拠点とした3機関連携体制は次第に解消されていき、1992(平成4)年には完全に分化、センター自体の対象少年も非行系の少年から「引きこもり」や「不登校」へと移行していった。

このように横浜市は豊富な人的・物的資源を基盤に、各機関がその対応力を強化することで子どもに関わる諸問題へ対応してきたが、近年になり、背景に複雑な問題を抱える少年への対応から、再び機関連携の重要性が叫ばれ始めている。とりわけ近年の連携推進施策としては、「神奈川県地域連携研究会」が挙げられる。本研究会は、神奈川県および横浜市において子どもの健全育成のための関係機関による適正かつ有効な情報連携・行動連携のあり方を研究することを目的に、石川PJが開始されて約1ヶ月後の2009(平成21)年11月に発足したものである。委員長として社会安全政策研究所所長・石川PJ研究代表者の石川のほか、委員として同研究所研究所員・石川PJグループリーダーである石堂常世(早稲田大学教育・総合科学学術院教授)および小西暁和(早稲田大学法学学術院准教授)の2名が参加しており、その報告書は2011(平成23)年5月に完成し公開されているが、研究会はなおも持続している。この成果を受けて、横浜市では今後も機関連携がより一層推進されていくものと思われる(既に導入されている具体的な機関連携の仕組みについては後述する。)

表 3：政令指定都市における一般刑法犯少年検挙人員および 14 歳以上 20 歳未満の少年人口 1,000 人あたりの検挙人員（2009(平成 21)年）

	一般刑法犯少年検挙人員	14歳以上20歳未満の少年人口	少年人口1,000人あたりの 一般刑法犯検挙人員(%)
1. 政令市(総計)	21,431	1,429,219	14.99
札幌市	1,145	109,286	10.48
仙台市	555	65,743	8.44
さいたま市	1,120	72,418	15.47
千葉市	917	50,760	18.07
横浜市	2,598	200,623	12.95
川崎市	1,029	73,400	14.02
新潟市	584	48,119	12.14
静岡市	368	38,712	9.51
浜松市	489	43,522	11.24
名古屋市	2,050	122,755	16.70
京都市	1,561	83,806	18.63
大阪市	2,264	132,088	17.14
堺市	772	46,587	16.57
神戸市	1,629	86,611	18.81
岡山市	686	42,184	16.26
広島市	1,104	68,525	16.11
北九州市	1,153	54,859	21.02
福岡市	1,407	89,221	15.77
2. 政令市を除く市町村(総計)	68,851	5,817,124	11.84
3. 全国	90,282	7,246,343	12.46

注 1 「大都市比較統計年表」を基に作成。

注 2 14 歳以上 20 歳未満の少年人口は、「平成 22 年国勢調査結果」を参考にした数値である。

注 3 「一般刑法犯」は交通関係業過および特別法犯は除く。

表 4：政令指定都市における触法少年補導人員および 14 歳未満の少年人口 1,000 人あたりの補導人員(2009(平成 21)年)

	触法少年補導人員	14歳未満の少年人口	少年人口1,000人あたりの 触法少年補導人員(%)
1. 政令市(総計)	4,189	3,075,401	1.36
札幌市	173	207,823	0.83
仙台市	48	127,660	0.38
さいたま市	155	155,456	1.00
千葉市	27	115,802	0.23
横浜市	178	453,801	0.39
川崎市	107	174,122	0.61
新潟市	151	95,901	1.57
静岡市	48	85,318	0.56
浜松市	49	104,363	0.47
名古屋市	418	270,299	1.55
京都市	250	159,117	1.57
大阪市	695	287,152	2.42
堺市	255	109,919	2.32
神戸市	435	181,611	2.40
岡山市	224	93,462	2.40
広島市	476	156,608	3.04
北九州市	345	117,749	2.93
福岡市	155	179,238	0.86
2. 政令市を除く市町村(総計)	13,840	12,545,057	1.10
3. 全国	18,029	15,620,458	1.15

注 1 「大都市比較統計年表」を基に作成。

注 2 14 歳未満人口は、「平成 22 年国勢調査結果」を参考にした数値である。

3-3-3. 機関連携の仕組みに関する評価

(一) 機関連携の仕組みに関する実務担当者による評価

実務担当者による評価は、3政令市の実務家による「内部」評価と、3政令市以外の自

自治体の実務家による「外部」評価に分けて行った。

(1)3政令市の実務家による「内部」評価は、以下の三つの方法で実施した。

①上述した「現場視察」と「意見交換会」の場において、研究協力者が相互に表明する評価

②2012(平成24)年2月29日に開催した「プロジェクト総括座談会」に際して、3政令市3機関研究協力者代表に行ったアンケート調査¹⁴

③2012(平成24)年3月15日に開催した第二次シンポジウムに招聘した研究協力者(ただし、上記座談会出席者は除く)に対するアンケート調査¹⁵

以下では、上記②と③のアンケートの回答の中で印象的な回答について触れておきたい。

②について、本アンケート調査は、「プロジェクト総括座談会」開催前の2011(平成23)年2月に3政令市3機関研究協力者代表の9名へアンケート用紙を送付して実施したものであり、回答は全員から回収した。なお、これらの研究協力者はほとんどが第1期ないし第2期から継続して本PJに協力いただいている方であり、他都市他機関の取組みを仔細に見聞しているばかりでなく、PJの趣旨にも十分精通している。

回答のうち、北九州市の研究協力者を除く6名中4名が、下記の通り北九州市の「3機関同居型」の連携の仕組みを肯定的に評価しており、否定的な意見も見られなかった。このことは、北九州市における「3機関同居型」の連携の仕組みが他都市においても参考となる証左といえるであろう。

<回答>

- ・取えて会議等の場を設定しなくても顔の見える関係作りがすすむことによるメリットは大きいと感じた。
- ・北九州市のワンストップ機能は、人間関係的にも規模的にも行動連携しやすく、有効だと感じる。
- ・同一の建物内に児童相談所とサポートセンターがあり、身柄が警察から児童相談所に来た少年について、一時保護が難しい少年など対応が児童相談所だけでは困難な場合、児童相談所からの要請によりサポートセンターの職員が関わり、双方の機関での対応可能な状況を作っていること、また、児童相談所の一時保護所にも教員が配置されており直接的に児童をみていることは連携がスムーズになることでありよいシステムと考える。
- ・北九州市の3機関連携の組織は児童・生徒の非行防止、健全育成の観点から非常に有効であり、興味深い取組であり、参考になった。

③について、本アンケート調査は、上記3政令市3機関研究協力者代表以外で、第二次シンポジウムに招聘した自治体の実務家の方を対象に実施したものであり、3政令市の関係機関からは計13通の回答があった。

本アンケート調査に回答した者は、前述の各代表ほどの頻度で本PJに関わっていたわけではないこともあり、第二次シンポジウムに出席したことで他都市や他機関の取組みや仕組みを改めて知る者も複数存在した。そのようなこともあり、シンポジウムに出席しての感想を尋ねた質問への回答においては、「客観的に多機関連携を考える機会ができた」、「他機関の実際はもちろんのこと、自らの所属の役割や限界、また他機関に映る自身を確認することができ大変有意義であった」、「他自治体の取り組みの中で、本市でも取り入れることができないか、早速検討している」といったように、後述する「他を知り己を省みる」という意見が多数散見された。このような意見は、それぞれの自治体が関心を示しており、今後の成果の「社会実装」の萌芽になりうるものといえる。

¹⁴ 本報告書の「別添資料1 プロジェクト総括座談会アンケート回答一覧」参照。なお、本文中で指摘している「3機関同居型」の評価に関しては、「石川PJにご協力いただいた貴所以外の都市の機関連携の仕組みについて、評価や意見がございましたらご回答ください。」として、率直な評価や意見を得るべく行った質問に対するものである。

¹⁵ 本報告書の「別添資料2 第二次シンポジウム被招聘研究協力者へのアンケート回答一覧」参照。

(2)3政令市以外の自治体の実務家による「外部」評価は、以下の二つの方法で実施した。

①公開シンポジウム(第一次・第二次)の会場における質疑応答

②2012(平成24)年3月15日に開催した第二次シンポジウムに招聘した研究協力者(ただし、上記座談会出席者は除く)に対するアンケート調査(本アンケート調査については、3政令市以外の自治体・国の関係機関等から計12通の回答があったが、概ね上記3-3-3. (一)(1)－③と同様であった。)

③北九州市・札幌市・横浜市を除く政令市と、全都道府県の関係諸機関(教育委員会・児童相談所・警察・市長部局)へのアンケート調査¹⁶(2012(平成24)年3月28日～4月13日の期間に、郵送により実施)

以下では、上記③のアンケートの回答の中で印象的な回答について触れておきたい。

本アンケート調査は、回答期限が短期間であったこともあり、回答数は20機関(教育委員会4、児童相談所4、警察12)であった¹⁷。

調査においては、第一次シンポジウム報告書及び第二次シンポジウム報告集を同封した上、「貴機関にて参考になるとお感じになられた多機関連携の仕組みがございましたら、ご記入下さい(複数回答可)。また、お差支えなければ、その理由もお書き添え下さい。」等の質問を行った。印象的な回答として、以下3点を挙げる事ができる。

一点目は、上述の3政令市3機関研究協力者代表へのアンケート調査同様、北九州市の「3機関同居型」の連携の仕組の肯定的な評価である。肯定的な評価は、教育委員会・児童相談所・警察どの機関からもなされ、回答数全体の約半数近くにも及んだ一方、否定的な評価は存在しなかった。

二点目は、関係機関相互間の人事交流に対する肯定的評価である。人事交流に関しては特に、北九州市の機関連携の仕組みである、生徒指導主事の北九州少年サポートセンターへの派遣について指摘するものが多かった。

すなわち、

「『北九州少年サポートセンター』は県警察少年課の機関でありながら、教育委員会指導主事が勤務しており、非行問題を抱える少年の相談立直り支援に携わっており、学校での指導にも反映しうると思われる。」

「北九州市のように、少年サポートセンターに教育委員会からの職員の配置があれば、教育委員会にとどまらず、学校との連携も深まり、個別ケースにも一層スピーディーな対応が可能となる。」

など、教育委員会・警察機関双方から肯定的に受け止められていた。

三点目は、上述の第二次シンポジウム被招聘研究協力者へのアンケート調査同様、他都市他機関の取組みや仕組みを知り、今後自らの都市での活用可能性を模索したいという意見である。

「多機関連携の多様な仕組みを知り、その効果、必要性、重要性を再認識しました。今後、この度の報告を参考に、実質的な多機関連携に向けた各種の取組を積極的に行っていきたい」

「今後、本県においても当てはまるケースや相談事等に出くわす場面もあるかと思われることから、その際は参考とさせていただきたい」

「本市においての連携のあり方の現状と課題を考察するきっかけとなりました。」

「先進的に取り組んでおられる、他都市の状況が詳細に分かり、とても参考になった。現状と課題を本市と比較検討しながら、今後の本市の体制強化、取り組みに生

¹⁶ 本報告書の「別添資料3 政令市及び全都道府県の関係諸機関へのアンケート回答一覧」参照。

¹⁷ 回答があった機関は以下のとおりである(全191機関中20機関から回答があり、回収率は10.4%)。
警察：千葉県・東京都・山梨県・静岡県・愛知県・大阪府・奈良県・和歌山県・島根県・岡山県・香川県・宮崎県

うち、政令市をもつ自治体：千葉県(千葉市)・静岡県(静岡市・浜松市)・大阪府(大阪市・堺市)・岡山県(岡山市)

教育委員会：群馬県・福岡県・川崎市・神戸市

児童相談所：栃木県・大阪府・沖縄県・名古屋市

かしていきたい。」
など、さらなる発展可能性を示唆する回答が多数寄せられた。

(二)3政令市の機関連携の仕組みに関する早稲田Gによる評価

(1)適正性の評価

PJでは、機関連携の仕組みを評価するに当たり、二つの評価基準を重視した。第一は、機関連携の「適正性」に関する法的検討であり、第二は、機関連携の「有効性」に関する経験科学的検証である。

第一の適正性に関する法的検討においては、

- ①連携を組む各行政機関の活動が、それぞれの行政機関を規制する学校教育法・児童福祉法・警察法や国家公務員法・地方公務員法等の根拠法令に違反していないか、
- ②行政機関の連携活動における個人情報の取り扱いが、個人情報保護法や個人情報保護条例に則って行われているか、
- ③連携を組む各行政機関の活動により、対象者である少年や保護者の人権を不当に侵害していないか、

といった点を考慮し、これらの評価を盛り込んだ提言を行った。

(2)有効性の評価

これに対して、第二の機関連携の「有効性」に関する経験科学的検証は、いささか事情が複雑である。機関連携により「少年の被害者化・加害者化の防止」が有効に達成されることが重要なことは論をまたないが、その検証には困難が付きまとう。とりわけ、機関連携による個別対応ケースの有効性の検証については、そうである。

①機関連携による個別対応ケースの有効性の検証(ミクロな立場からの検証)

まず、有効性の検証においては、機関連携を行うにあって達成すべき目的を何に求めるかを明らかにする必要がある。

例えば、学校内で現に生じている加害行動に対して学校と警察が協力して対応する場合、そこで当面の目的は「加害行為による被害を最小限にとどめること」であり、この目的との関係で機関連携の有効性を評価することにはさしたる困難が伴わないであろう。問題は、加害行動を行った生徒に対する事後処理の場面において行われる機関連携の目的である。この場面で考えられる目的には、大きく分けて二つのものが考えられる。一つは加害少年による「加害行為の再発防止(社会の安全)」であり、他は「加害少年の立ち直り(個人の福祉)」である。連携の現場ではこの二つの目的の両立を図るべくたゆまぬ努力をされているものと推察するが、ややもすると二つの目的はバランスを失い、一方の目的が暴走する可能性がある。すなわち、「加害行為の再発防止」の面ばかりが強調されると、加害少年を社会から一方的に排除する方向への力が働き、他方「加害少年の立ち直り」の面を強調しすぎると、加害少年により被害を受けた個人や社会の安全が犠牲にされることも生じうる。

加えて問題になるのは、有効性を検証する場合の期間をどのくらいに設定するかである。PJが対象とした中学生の場合、中学在学中に限定するか、中学卒業後の高校在学までか、あるいはもっと長期に設定するか、いずれにせよ「加害行為の再発防止」も「加害少年の立ち直り」も短期間での効果検証ではあまり意味がない。しかし、対応の現場に対して長期にわたるフォローアップを求めることは、至難の業と言わざるを得ない。

PJでは、このように考えて、機関連携による個別対応事例の有効性を図るために、中学生の期間において①当該問題を引き起こした中学生少年の心情の安定が図られ、問題行動が沈静化したこと(指標①)、②当該中学生少年が復学や就労に向けて歩み出したこと(指標②)、のふたつを指標として設定した。

こうして、3政令市から「機関連携によって対応した個別ケース」についてかなり詳細なデータの提供を受け、上記の指標に照らして有効性の評価を行った。提供を受けたケース数は、以下のとおりである。なお、個別ケースと評価結果の詳細を掲載することは、対象少年の個人情報保護の観点から許されるものではない。したがって、ここでは概略と検証結果だけを記載する。

- ・北九州市の3機関同居型の機関連携の対応ケース：11例
(このうち、加害事例が8例、被害事例が3例。加害事例の中でも1例は過去に被虐待経験が、1例はいじめを受けた経験があり、被害事例の中でも1例は非行、1例は家庭内暴力があった。)
- ・札幌市の少年サポートチームによる最近の対応ケース：4例
(中学生を中心とする事例を合計4件提供された。4事例中2例は子から親への家庭内暴力、2例は中学生の集団非行事案である。いずれも警察の事件化に直行しにくい事件で、それぞれ親や学校からのSOSを受けて「少年サポートチーム」が結成された事案である。4事例中3例では対象の中学生に現在又は過去の被虐待経験があった。)
- ・横浜市の某中学校を中心に構成されたケースカンファレンスによる対応ケース：1例
(中学校における校内暴力事案。)

a) 提供を受けた対象少年の多くは、「適切な機関連携」により、児童相談所の一時保護所や児童自立支援施設収容という「一時的隔離」を受けていた。したがって、機関連携だけで指標①が達成されたわけではなく、「一時的隔離」の影響も大きく作用しているとも言える。しかしながら、一時的隔離が関係機関によって不適切に行われていれば、隔離は心情の安定を阻害し、問題行動をかえって進行させる可能性があるから、①の指標が達成されたということは、やはり「適切な機関連携」が大きく作用していると判断すべきであろう。

b) これに対して、②の指標の達成には、①の指標の達成よりも多くの困難が付きまとう。例えば、対象少年に対する機関連携が適切に行われた結果、少年が児童自立支援施設への収容を肯定的に受け入れて、そこでの処遇も良好に推移した結果、再び家庭に戻され、復学するという事例を考えてみよう。

この場合、帰住先の家庭環境が依然として非行誘発的な環境であれば、②の指標の達成は難しい。もとより、関係諸機関の連携により家庭環境の調整が行われるのは言うまでもない。しかし、提供を受けた事例の中には極めて劣悪な家庭環境で、少年を当該家庭から引き離して里親などに委託すべきケースも見られる。また、復学先の学校の受け入れ態勢の整備という問題もある。

PJが提供された機関連携のケースでは、適切な里親等の開拓、学校の受け入れ態勢の整備もまた多く労力を費やして行われていた。②の指標の達成は、こうした多くの困難の克服の結果であることを指摘しておきたい。

ところで、最後に以下のことを指摘しておきたい。

ある機関連携の有効性を測定するとなれば、当該連携を導入した実験群と導入しない対象群とを設けた「比較対象法による実験」が必要となろうが、迅速・的確な対応を求められる人を対象とする加害・被害の事後処理場面でこれが可能であるか疑わしい。

ある所が採用した機関連携のうち、他所でも支持され、採用されるに至った仕組みは、言うなれば、実務家の「蓄積された経験知」による検証を経たものであると考えられる。例えば、「要保護児童対策地域協議会」という機関連携の仕組みを導入した2004(平成16)年の児童福祉法改正や、同じく「子ども・若者支援地域協議会」機関連携の仕組みを導入した子ども・若者育成支援推進法の制定などには、その好例であろう。

PJでは、こうしたことも視野に入れて、「有効な」機関連携に関する提言を行った。

②機関連携に関する大量観察による有効性の検証(マクロな立場からの検証)

機関連携の有効性を客観的に評価する方法としては、既存のシステムに当該機関連携の仕組みを導入した結果として、加害者化・被害者化防止のうえで意義のある数値の変化が生じたかどうかを図る方法がある。ただしこの方法についても、社会的事象はそれを取り巻く複数の事象との相互作用によって日々変化するものであり、ある事象と事象の間に明確な因果関係があるかを断言することは不可能に近い。したがって、当該機関連携の仕組みが導入されたこと以外に数値に影響を与える大きな要因が無いという仮定に基づいて、事象間に一定の相関関係があるという指摘ができるにとどまる。

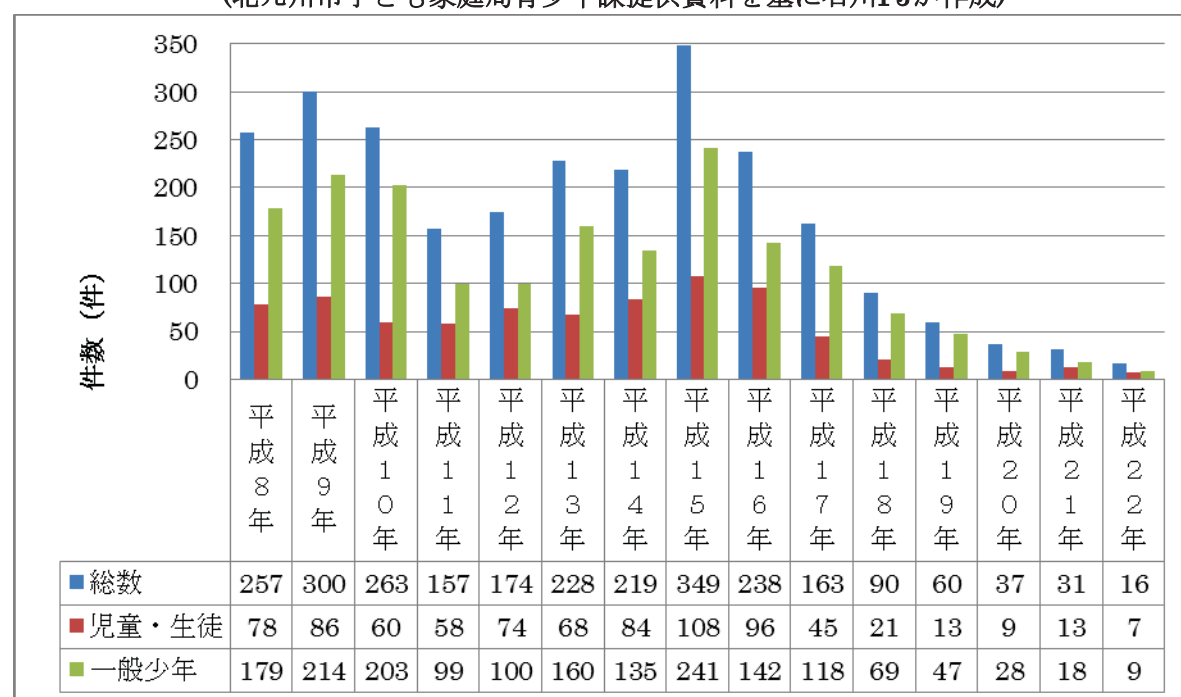
こうした一定の前提つきではあるが、機関連携の仕組みの導入により非行が減少したと推測できるものとして、北九州市と横浜市の事例を紹介しておこう。

a)北九州市におけるシンナー等乱用少年対策の展開

北九州市では、シンナー乱用少年が市の重大な政治問題として取り上げられるようになっており、1999(平成11)年以降シンナー対策を本格化させた。同年に市教育委員会青少年課に「青少年非行対策担当課長」として現職の警察官を派遣して薬物乱用防止教室・非行防止教室を開始したほか、「東少年相談室(現在の「かなだ少年支援室」)」を拠点として県警の少年補導職員と学校教員・児童相談所のケースワーカーとの緊密な連携を取りながら、対応を講じるようになった。この連携対応は、2004(平成16)年に導入された「3機関同居型連携」に引き継がれ、今に至っている。

下の図は、北九州市においてシンナー等乱用で検挙補導された少年の、1996(平成8)年から2010(平成22)年までの推移を示す。これを見ればわかるとおり、シンナー等乱用少年検挙補導人員は、2003(平成15)年をピークに激減している。先に述べた人事交流、薬物乱用防止教室・非行防止教室の実施、3機関の連携対応等が、この数の変化に影響を与えたと推測することは十分可能である。

図4：北九州市におけるシンナー等乱用少年の検挙補導人員の推移(平成8年～22年)
(北九州市子ども家庭局青少年課提供資料を基に石川PJが作成)



b)横浜市における学校警察連携制度の運用

横浜市では、2004(平成16)年11月1日に、神奈川県警察本部と横浜市教育委員会との間で児童・生徒に係る情報の提供を可能にする「協定」が締結された。それ以降、「学校側から警察への問い合わせ」、「警察から学校への問い合わせ」の双方向の情報提供件数が増加している(表5参照)。他方、この提供件数増加に反比例した恰好で、とりわけ市の中学校における暴力行為発生件数は減少傾向を示している(表6参照)。

横浜市教育委員会では、この現象を分析し、学校警察連携制度の協定に基づく緊密な連携による毅然とした対応が暴力行為への対応に効果を上げていているとしている¹⁸、われわれもこの結論を支持したい。

¹⁸ 横浜市教育委員会人権教育・児童生徒課「平成22年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」参照。

表5：神奈川県警察本部と横浜市教委との協定に関わる情報提供件数の推移
(神奈川県警資料)

	小学校		中学校	
	発信	受信	発信	受信
合計	51		529	
小計	33	18	244	285
H16 年度	0	0	1	8
H17 年度	1	0	4	37
H18 年度	2	6	33	26
H19 年度	6	4	47	50
H20 年度	7	1	44	61
H21 年度	17	7	115	103

表6：横浜市の小中学校における暴力行為等発生件数
(横浜市教育委員会人権教育・児童生徒課資料)

(ア)全暴力行為の発生件数

	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	増減件数	増減率
小学校	398	559	693	771	78	11.30%
中学校	2,464	2,826	2,755	2,174	-581	-21.10%
計	2,862	3,385	3,448	2,945	-503	-14.60%

(イ)対教師暴力の発生件数

	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	増減件数	増減率
小学校	62	86	103	115	12	11.70%
中学校	313	361	393	258	-135	-34.40%
計	375	447	496	373	-123	-24.80%

(ウ)生徒間暴力の発生件数

	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	増減件数	増減率
小学校	189	283	363	467	104	28.70%
中学校	1,232	1,334	1,439	1,300	-139	-9.70%
計	1,421	1,617	1,802	1,767	- 35	- 1.90%

(エ)器物損壊の発生件数

	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	増減件数	増減率
小学校	145	171	219	174	- 45	-20.50%
中学校	883	1,070	907	579	-328	-36.20%
計	1,028	1,241	1,126	753	-373	-33.10%

3-3-4. 機関連携の仕組みに関する提言

A.子どもを犯罪から守るための「有効な」機関連携に関する提言

(一)加害・被害の発生時、およびその後の処置(善後処理)段階での「迅速・的確な行動連携」を容易にするための基盤整備

(1)関係機関の事務所が一つの建物に同居する方式

子どもの問題に関わる関係機関の事務所が物理的に近接していることは、日常的な情報の共有化や迅速な行動連携を図る上で有効な手段となる。

例えば、北九州市の「ウェルとばた」内には、市の子ども総合センター(児童相談所部門)・県警の少年サポートセンター・市教育委員会の出先機関である「少年サポートチーム」が同じフロアに事務所を設置しているが、日常的に関係機関の職員との交流が図れることは、互いの不

信感を払拭することにつながるほか、平時からの情報共有を可能にしたり、緊急時の行動連携を円滑にしたりするという利点がある。

また同居型の連携には、所管事務が密接に関連する機関間で円滑に事務を移行できるという利点もある。

例えば札幌市児童相談所は、1972(昭和 47)年 4 月同市の政令指定都市への移行に伴い開設されたものであるが、1993(平成 5)年 11 月の機構改革により、「札幌市肢体不自由児母子訓練センター」から名称変更された「札幌市発達医療センター」とともに一つの建物内に移転し、「児童福祉総合センター」として改称された。同時にセンターでは、肢体不自由児通園施設、知的障害児通園施設も所管することになり、複合的な機関連携施設としての機能が強化された。

他方横浜市においても、中央児童相談所と同じ建物内に「横浜市青少年相談センター」が設置されている。同センターは開設以来、時代や地域のニーズに応じ、「非行」「教育」「子育てや養育に関すること」「いじめ」などの相談を中心に受けてきたが、現在では「不登校・ひきこもり」など思春期・青年期の問題を中心に行う相談機関としての役割が大きくなっている。児童相談所は 0 歳から 18 歳まで、青少年相談センターは 15 歳から 20 歳代の若者を支援しているが、18 歳未満のケースに関しては児童相談所の自立支援部門(後述)と並行して活用できるほか、満 18 歳を迎えた子どものケースの一部が、市内 4 ヶ所の児童相談所から青少年相談センターに引継がれ継続して支援ができる体制が整っている。

加害者・被害者となった子どもは背景に複雑な事情を抱えており、その解決については一つの機関のみの努力では限界があったり、多くの時間を要したりすることもある。このような中で行政機関による支援の手が途切れてしまうことは、子どものさらなる加害者化・被害者化の防止という観点から望ましいものではないが、同居型の連携体制を取っていることで、早い段階から情報と危機意識の共有を図り、事案の迅速・的確な引き継ぎを行えることは大きなメリットであると言える。

(2)関係機関相互間の人事交流

「迅速・的確な行動連携」を実現するためのもう一つの有効な手段としては、関係機関相互間での職員の「人事交流」がある。

ある機関に、他の機関のノウハウを知る職務経験者が職員として配置されることは、互いの機関のケースに対する処理方法の違いを相互理解することにつながり、連携体制を取らなければ解決困難なケースに対応する際に、他機関との「仲介役」として重要な役割を果たすことにつながる。

この点、行政機関の間の人事交流の形態には「派遣」と「出向」とがある。また、法的には単なる採用行為であり、機関間の人的交流とは異なるものの、他機関経験者の組織受け入れの方法としては「退職者の雇用」も挙げることができる。

「派遣」は、元の機関の職員としての身分をもったまま他の機関の職員となることを意味する。併任とも呼ばれる。双方の機関に所属することになるので、勤務時間、職務上の指揮命令関係、公務員法上の処分、給与や旅費の支給等に関して、協定が結ばれるのが通例である(派遣先で勤務するので、勤務時間に関しては派遣先に合わせ、旅費も派遣先が負担することになる。)。派遣した機関の職員であることは変わらないので、特別の定めがなければ派遣した機関の定員に含まれる(定数条例において定員外と定めている場合は、定員に含まれない。)。地方公共団体間の派遣について定めたものとして、地方自治法 252 条の 17 の規定がある。

これに対し「出向」は、元の機関の職員ではなくなって、出向先の機関の職員となることを意味する。出向先の機関の職員として給与等の支払いを受け、指揮監督等を受ける。出向元の機関の職員ではなくなるので、その定員に含まれることはなく、出向先の機関の定員に含まれる。同一の団体の場合には公務員としての身分は継続するが、他の団体に出向する場合には、いったん公務員としての身分を失って、出向先で新たに採用されることになる。団体が異なる場合には、復帰するのにも、退職して前の機関に改めて採用してもらうことが必要になるほか、新たな給与については、それまでの給与が保障されることにはならず、最初から出向先の機関の職員として採用されていたとした場合に、現在受け取っているであろう額となる。退職金や年金に関しては退職しても通算されるために不利益は受けない。なお、同一の団体の場合であっても、共済組合や互助会が異なることで、組合員資格等を失って借入金返済義務が生ずるなど、職員が不利益を受ける場合がある。

3 政令市の人事交流の現状を見ると(表 7)、北九州市子ども総合センターへの教員経験者の「出向」と、学校退職者・警察退職者の採用が圧倒的に多い。とりわけ「出向」に関しては、同市において財政・人事上の理由から福祉職採用の職員が少なかったという事情によるものであり、こうした状況の中で児童相談所の専門機能を確保するために、子どもと接する機会が多く、福祉に関しても関心が高い学校教員を「出向」という形で採用したということであった。

この連携関係については、児童相談所の福祉職の専門性を軽視する人事であるという評価もあるかもしれない。しかしながら、政策論的に考察した場合、現実には必ずしも理想通りにはいかないのが常であり、「実現可能性」や、他に取るべき方法が無い場合の「補充性」という視点から評価した場合、一つの有効な連携施策として提言しうるべき方法であると思われる。

表 7：3 都市・3 機関における人事交流の現状(単位：人)

(a)児童相談所における他機関からの人事交流				
		派遣	出向	<参考>退職者の雇用
教育委員会⇒児童相談所	北九州市	0	10	7
	札幌市	0	1	2
	横浜市	0	0	0
警察⇒児童相談所	北九州市	0	0	4
	札幌市	0	0	1
	横浜市	0	0	0
注) 北九州市では子ども総合センター内に「児童相談所部門」が設置されているが、ここではセンター全体での数値を計上している。				
(b)少年警察部門(少年サポートセンターを含む)における他機関からの人事交流				
		派遣	出向	<参考>退職者の雇用
教育委員会⇒警察	北九州市	1	0	0
	札幌市	0	0	0
	横浜市	0	1	0
児童相談所⇒警察	北九州市	0	0	0
	札幌市	0	0	0
	横浜市	0	0	0
(c)教育委員会における他機関からの人事交流				
		派遣	出向	<参考>退職者の雇用
児童相談所⇒教育委員会	北九州市	0	0	0
	札幌市	0	0	0
	横浜市	0	0	0
警察⇒教育委員会	北九州市	0	0	3
	札幌市	0	0	0
	横浜市	0	0	4

(3)平時から行われる関係機関の合同研修会

機関同居や人事交流の他に、恒常的に迅速・的確な連携体制を確保する手段としては、関係機関が一堂に会して実施する合同研修会の体制を平時から整備しておくことが挙げられる。

例えば北九州市や札幌市においては、「子ども・若者育成支援推進法」に基づく「子ども・若者支援地域協議会」が設置されているが、この実務者会議は定期的に関係機関が集まり、関係機関の連携が必要な実際の事例や、想定事例に基づく意見交換を実施する体制となっている。

ただし、こうした機会が単なる顔合わせや時間の浪費に終わってしまうことなく、内容を伴ったものであることが重要であり、実効性を確保した合同研修体制の構築が求められるといえよう。

(二)中学卒業後の少年に対する切れ目のない指導・支援のための機関連携の仕組み

(1)子どもの発達段階に応じた柔軟な施策を企画・立案する専門部局の創設

PJでは中学生期を対象としているが、加害者化・被害者化の防止のためには、中学入学前はもちろん、中学卒業後の少年に対しても切れ目のない指導・支援を実施するための体制を整備することが重要になる。

この点、多くの政令市では2000(平成12)年以降から「子ども未来局」「子ども家庭局」などの名称で、乳児から青年期に至るまでの長期的な切れ目のない支援を可能にするための「統一した部局」を市長部局の所管で設置しており、乳幼児から20歳以下を対象とした支援体制を構築できる工夫を行なっている。さらに横浜市の場合は一歩進んで「こども青少年局」という名称を用いており、概ね40歳未満の者の支援までを視野に入れ、乳幼児から青少年までの段階に応じた施策を実施している。横浜市児童相談所における「自立支援部門」の設置や、「青少年相談センター」との連携は、その一環として展開しているものである。このように、子どもの発達段階に応じた施策を企画、立案する部局を設置することは、子どもの加害者化・被害者化防止のうえでも大局的な観点から対策を考えることを可能にすることにつながり、連携の上でも有効な施策である。

表8：政令市における子ども・青少年担当部局再編・政令市青少年部局一覧(平成23年度調査)

	都市名	政令市 指定年	青少年部局の変遷
			青少年部局の組織
1	横浜市	1956 (昭和31) 年	<p>2006(平成18)年：子育て事業本部を中心に、福祉局で扱っていた児童養護やひきこもり支援担当部門、市教育委員会で扱っていた幼稚園担当部門、市民局青少年課を統合し、「<u>こども青少年局</u>」を設置。</p> <p>総務部 青少年部 緊急保育対策部 子育て支援部 こども福祉保健部</p>
2	名古屋市	1956 (昭和31) 年	<p>2006(平成18)年：教育委員会の青少年対策担当部門を市長部局に移管。健康福祉局の児童福祉施策担当部門及び保育課、市民経済局の就労支援部門と統合し、「<u>子ども青少年局</u>」を設置。</p> <p>総務課 子ども未来部 子育て家庭部 子ども育成部</p>
3	京都市	1956 (昭和31) 年	<p>1994(平成6)年：青少年活動の推進に関する事務を扱う部署として、「文化市民局勤労市民青少年室」を設置。</p> <p>2010(平成22)年：「勤労福祉青少年課」に子ども・若者総合支援担当課長、子ども・若者支援係長を置く。</p> <p>文化市民局共同参画社会推進部勤労福祉青少年課 保健福祉局子育て支援部</p>
4	大阪市	1956 (昭和31) 年	<p>2007(平成19)年：健康福祉局の子育て・青少年健全育成部門を中心に、市民局及び教育委員会の青少年健全育成部門を統合し、「<u>子ども未来局</u>」を設置。</p> <p>企画部 子育て支援部 こども相談センター</p>
5	神戸市	1958 (昭和31) 年	<p>2012(平成24)年：乳幼児期から青少年期までの子どもに関する施策を一貫して行うため、市民参画推進局市民生活部青少年課と市教育委員会生涯学習課等を統合し、「<u>こども家庭局</u>」を新設予定。</p> <p>(予定)子ども企画育成部 子育て支援部</p>
6	北九州市	1963 (昭和38) 年	<p>2002(平成14)年：保健福祉局創設(同局内に、「児童相談所」「少年相談センター」「教育センター少年支援室」の3所統合型「子ども総合センター」開設)</p> <p>2007(平成14)年：北橋現市長当選(子どもの福祉に重点をあてるために公約に部局統合を掲げる)</p> <p>2007(平成19)年：「保健福祉局保育課」「同局子ども総合センター」「教育委員会青少年課」「総務主任局男女共同参画課」を統合し、「<u>子ども家庭局</u>」を設置。</p> <p>子ども家庭政策課 子育て支援課 保育課 青少年課 児童文化科学館 かぐめよし少年自然の家 たしろ少年自然の家 夜営青少年センター 子ども総合センター 男女共同参画推進部</p>

7	札幌市	1972 (昭和 47) 年	<p>1998(平成 10)年：青少年女性部所管の「少年育成センター」を「児童福祉総合センター」の所管とする。</p> <p>2000(平成 12)年：「少年育成センター」を「児童家庭部」の所管とする。</p> <p>2002(平成 14)年：「児童福祉総合センター」が「児童家庭部」に属する。</p> <p>2004(平成 16)年：「児童家庭部」が「<u>子ども未来局</u>」として独立。</p>
			<p>子ども育成部 子ども支援部 児童福祉総合センター</p> <p>子どもの権利救済事務局</p>
8	川崎市	1972 (昭和 47) 年	<p>1997(平成 9)年：「民生局青少年課」の業務及び「教育委員会青少年教育課」の一部業務を統合し、「市民局地域生活部青少年育成課」を設置。「教育委員会青少年教育課」の移管業務以外は、「生涯学習推進課(青少年教育課と社会教育課が統合してできた新組織)」に移管。</p> <p>2008(平成 20)年：「健康福祉局」で扱っていた青少年育成部門、及び教育委員会の一部を統合し「こども本部」を設置、「市民局」と「こども本部」を統合し、「<u>市民・こども局</u>」となる。「市民局地域生活部青少年育成課」を「市民・こども局こども本部子育て施策部青少年育成課」と改称、「教育委員会生涯学習推進課」より青少年教育施設の移管を受ける。</p>
			<p>子育て施策部 こども支援部 保育所整備推進室 しいのき学園</p>
9	福岡市	1972 (昭和 47) 年	<p>2003(平成 15)年：児童相談所、青少年相談センター及び教育委員会教育相談部門を統合し、「福岡市こども総合相談センター(えがお館)」を開設。</p> <p>2005(平成 17)年：子ども支援施策の一元化を図るために、「<u>こども未来局</u>」を新設。</p> <p>2008(平成 20)年：教育委員会の一部(背振少年自然の家、海の中道青少年海の家)を「こども未来局」に移管。</p> <p>2011(平成 23)年：こども総合相談センター体制強化のため、特定任期付職員として弁護士 1 名(課長級、任期 5 年)を配置。</p>
			<p>こども部 子ども支援部 こども総合センター</p>
10	広島市	1980 (昭和 55) 年	<p>2007(平成 19)年：「社会局」を、「健康福祉局」及び「<u>こども未来局</u>」に再編。</p>
			<p>こども未来企画課 保育課 こども・家庭支援課 児童相談所</p>
11	仙台市	1989 (平成元)年	<p>2000(平成 12)年：「青少年指導センター」を、「市民局生活文化部」から「健康福祉局こども家庭部」へ移管。</p> <p>2006(平成 18)年：「健康福祉局こども家庭部」に教育委員会の一部(私立幼稚園事業)を統合し、「<u>子供未来局</u>」を設置。「青少年指導センター」の機能を拡充強化した「子供相談支援センター」を開設。</p>
			<p>子供育成部 保育部 児童相談所</p>
12	千葉市	1992 (平成 4)年	<p>2011(平成 23)年：保健福祉局が扱っていた保育行政や児童福祉、子育て支援策、少子化対策等の業務、教育委員会所管の青少年健全育成や青少年サポート事業、成人式関係等の業務、さらにDV防止対策等を統合し、「<u>こども未来局</u>」を設置。</p>
			<p>こども未来部 (こども企画課、健全育成課、青少年サポートセンター、保育支援課、保育運営課、児童相談所)</p>
13	さいたま市	2003 (平成 15) 年	<p>2002(平成 14)年：教育委員会の青少年育成部門を市民局に移管し、同局に「青少年課」を設置。</p> <p>2007(平成 19)年：「市民局青少年課」を「保健福祉局子ども未来部」に移管。「青少年育成課」と改称。</p> <p>2009(平成 21)年：児童センター・放課後児童クラブ活動(特別支援学校放課後児童クラブ含む)の管理及び整備、放課後子ども教室(現放課後チャレンジスクール)の運営等を「保健福祉局子ども未来部子育て支援課」に移管。</p> <p>2010(平成 22)年：「保健福祉局子ども未来部」が扱っていた業務を担う、「<u>子ども未来局</u>」を新設。</p>
			<p>子ども育成部 保育部 総合療育センターひまわり学園</p>
14	静岡市	2005 (平成 17) 年	<p>2005(平成 17)年：「教育委員会教育部青少年課」を市長部局に移管。「市民局市民生活部青少年育成課」とする。</p> <p>2006(平成 18)年：「市民局市民生活部青少年育成課」を「市民環境局市民生活部青少年育成課」とする。</p> <p>2007(平成 19)年：「教育委員会事務局学校教育課」及び「市民環境局青少年育成課」の相談部門を「<u>保健福祉子ども局</u>子ども青少年部」に移管し、「子ども青少年相談センター」として0歳～20歳の相談業務を開始。</p>

			福祉部 子ども青少年部 保健衛生部
15	堺市	2006 (平成 18) 年	<p>2000(平成 12)年：教育委員会の青少年対策部門を市長部局に移管。 2006(平成 18)年：市役所組織内の児童福祉部門と青少年対策部門を統合し、「<u>子ども青少年局</u>」を設置。 2007(平成 19)年：子ども青少年局に母子保健部門を統合。 2008(平成 20)年：青少年健全育成事業を統合し、現在の子ども青少年局体制となる。</p> <p>子ども青少年育成部 子育て支援部 保育施策推進室 子ども相談所</p>
16	新潟市	2007 (平成 19) 年	<p>2006(平成 18)年：「青少年室」を「教育委員会生涯学習課」から市長部局「福祉部」に移管。 2008(平成 20)年：学校と綿密な連携をとる観点から、「青少年室」を福祉部から「教育委員会生涯学習課」へ再度移管。 2011(平成 23)年：青少年室が担当していた「青年の家」を「若者支援センター」に変更。15 歳～39 歳までの子ども・若者の支援を担当。</p>
17	浜松市	2007 (平成 19) 年	<p>2007(平成 19)年：「教育委員会生涯学習部青少年課」の「健全育成担当」を「教育委員会学校教育部指導課」に、「青少年課」の「青少年関係事務」を新設した「<u>こども家庭部次世代育成課</u>」に移管。 2009(平成 21)年：「健全育成担当」を「青少年育成センター」に改組。 2010(平成 22)年：「青少年育成センター」を「こども家庭部次世代育成課」に移管。</p> <p>次世代育成課 青少年育成センター 子育て支援課 児童相談所 保育課</p>
18	岡山市	2009 (平成 21) 年	<p>2011(平成 23)年：現在、保健福祉局内にこども企画課、こども福祉課を設置する他、こども・子育て担当局長、担当審議監を設置して対応。ただし、統一的な部局はなく、それ以外でも教育委員会生涯学習課や経済局等が青少年問題に対応。</p> <p>保健福祉局(局長こども・子育て担当局長) 統括審議監 審議監(高齢者対策担当) 審議監(こども・子育て担当) 審議監(保健・医療・福祉連携担当) ----- 保健福祉企画総務課 監査指導課 福祉援護課 高齢者福祉課 養護老人ホーム 国保年金課 医療助成課 介護保険課 障害福祉課 障害者更生相談所 福祉事務所 こども企画課 こども福祉課 保育課 こども総合相談所 発達障害者支援センター 保健管理課 新病院・保健福祉政策推進課 食肉衛生検査所 こころの健康センター</p>
19	相模原市	2010 (平成 22) 年	<p>2007(平成 19)年：「青少年課」が教育委員会より市長部局に移管。 2009(平成 21)年：「青少年課」を「<u>こども育成部</u>こども青少年課」に統合。</p> <p>こども青少年課 こども施設課 保育課 緑こども家庭相談課 中央こども家庭相談課 南こども家庭相談課 児童相談所 陽光園</p>

(注) 本表は、石川 PJ による各自治体への電話での聞き取り調査を基に作成

(2)小学生・中学生・高校生に対する切れ目のない生徒指導体制

義務教育を実施する公立の小・中学校は主として市教育委員会が所管しているが、高等学校の場合は大半が都道府県立であり、その所管は都道府県教育委員会となる。生徒指導は主として中学生までを対象に実施されるものの、集団非行のケースなどの場合、小学生と中学生、あるいは中学生と高校生などメンバーで行われたり、複数の学校の児童生徒が関与して行われることもある。そこで、こうした事案を防止するためには、より早期の段階で問題のある生徒の情報を学校間で共有しておき、中学校・高等学校入学時から対応できる体制を整えておくほか、事案発生時に迅速・的確に学校間で情報連携・行動連携を取れる体制を構築しておくことが重要となる。

札幌市では、「学校教護協会」が戦前から学校間連携による非行防止の仕組みとして機能してきた。本協会は札幌市内のほぼ全ての公立・私立の中・高等学校が加盟する任意団体であり、市内を 11 の地区に分けて研修会を実施している。研修会には近隣の市の中学校や、少年サポートセンター・児童相談所をはじめとする関係機関が参加しており、(a)学校間の情報連携、(b)学校と他機関の情報連携のみならず、(c)学校以外他機関同士の情報連携も可能にすることで、生徒指導の方針確認や、関係機関の対応に関するノウハウの共有が図られているといえる。このように、所管にとらわれない広域的な連携のネットワークを構築しておくことは、特に義務教育年齢の子どもに関わる時間が最も長い学校においては、非常に有効な施策として機能しうるものである。

(3) 中学卒業後 20 歳未満の年齢層に対する修学・就労支援

中学卒業後から成人するまでの間の支援についての重要性は(ア)でも述べたとおりであるが、具体的な方策の一つとして、児童福祉行政の中心に位置する児童相談所に、他の機能を持った機関を統合する方法が挙げられる。

北九州市においては、それまで教育委員会が所管していた「市立少年相談センター(少年補導センター)」と、「北九州市立教育センター(適応指導教室)」を「少年支援室」という名称で児童相談所に統合し、「北九州市子ども総合センター」とした。この結果、児童相談所の手を離れた 20 歳以下の子どもについても少年支援室で引き続き支援が可能な体制が築かれることになった。

また横浜市においては、2007(平成 19)年の中央児童相談所設置時に「自立支援部門」を併設した。「自立支援部門」は、児童相談所で支援している 15 歳から 18 歳の児童を対象に、就労・就学支援や、他施設で問題を起こした際に一時預かりを行い、少年をクールダウンさせる、また家族が数日一緒に生活できるスペースを設け、家族再統合支援を行ったりという支援を実施しており、さらに前述の「青少年相談センター」と児童相談所が連携する際の中継基地としての位置づけにもあるといえる。

(4) 15 歳以上の少年、さらには 20 歳を超えた若者に対する就労支援

中学生期は、主体的に自らの人生の選択を始める時期でもある。したがって、そうした時期に加害者・被害者となった子どもへの支援を考える場合は、単に復学や家族再統合を検討するばかりでなく、「親に対する依存関係」から離れ、自らの「自立」を考え始めることも検討されるべきであり、その際には「就労支援」も大きな目標のひとつとして挙げられることになる。特に、子どもの再犯・再被害を防止するための「立ち直り支援」のあり方を考えたとき、「就労支援」はより重要となる。

この点、子どもの多様なニーズに応じた支援を提供できるように複数の機関が連携する仕組みを構築しておくことが求められるが、「子ども・若者育成支援推進法」に基づく「子ども・若者支援地域協議会」では、教育・児童福祉・矯正保護に加え、雇用関係の機関も構成機関として加わることが可能となっており、こうした仕組みの構築の際に有用な手段となりうるように思われる。

ただし、「子ども・若者育成支援推進法」は「個の福祉」を強調するシステムである。基本的に任意のシステムであるため、子ども本人からの申し出や同意がなければ支援のルートに載せることはできない。また、本人の不良傾向の解消を目指し、本人の内省を深めさせるためには、違反の際に不利益処分の対象となるような遵守事項を法的に課しておくことも重要であるが、子ども・若者育成支援のシステムの枠組みではそうしたことはできない。他方、非行少年に対応するシステムの場合、「個の福祉」を強調するものの、他方で「公共の福祉」を強調し、社会防衛的な色彩も帯びた性質となる。非行少年の矯正・保護については一部の例外を除き家庭裁判所を中心とした少年保護司法のシステムが対応することになるが、これは少年の健全育成を目的に 20 歳未満の少年に対して強制力を持ったシステムであり、それ故に就労支援を強制的に実施することも可能にしている。従って、今回 PJ が対象としている明確な非行が認められる前段階の子どもに対する切れ目のない支援体制を考えた場合、「子ども・若者支援地域協議会」の仕組みによる支援実施には限界があるということも認識しておく必要があるだろう。とはいえ、子ども・若者育成支援が想定する子どもの発達段階に応じた長期的な支援のシステムは、これまで明確な法的枠組みがなかったものでもあり、画期的な発想であることには違いがない。非行系少年の支援への展開可能性については十分検討に値するものであるといえる。

(三) 児童相談所をはじめとする関係機関全体を通じた非行相談機能の強化策

(1) 児童相談所の「非行相談ライン」の強化

前述のとおり、非行少年には原則として家庭裁判所を中心とした少年保護司法システムが対応することになるが、14 歳未満の触法少年・虞犯少年については、法律上児童相談所が初期対応を担当することになる。

しかしながら、児童相談所は児童虐待事案に日々忙殺されているという実情があり、非行対応は虐待対応と比べ一歩後退せざるを得ないのが現状といえる。また、非行を行なった児童の一時保護を実施する場合、児童相談所では被虐待児と混合処遇を行うことになり、長期にわたりこのような状態が持続することは望ましくないという問題もある。非行児童にはなるべく早く次の施設措置や通所などの選択肢を示し、本人に自省を促す必要があることから、他機関とのより円滑

な連携体制の構築が重要となる。

この点、北九州市子ども総合センターでは2010(平成22)年度から、非行児童へ専門に対応する組織として「非行相談担当課」を新設し、子ども総合センター内(相談係・児童福祉司、支援室)の調整を踏まえ、学校、警察、施設と連携し迅速な援助方針を立て適切な児童処遇を実施することとした。同課には現職の校長と教頭からそれぞれ1名が出向、そのほかに校長退職者、警察官退職者各1名、総計4人体制で発足しており、非行対応のノウハウをもった職員による対応システムとして注目に値するものである。

(2)児童相談所と連携して行動する警察の少年サポートセンターの充実・強化

(1)で述べたような非行相談専門の課を設置することが困難な場合、少年サポートセンターを充実強化し、児童相談所との連携を強化することも有効な施策として挙げられる。

特に北九州市の場合は、平時からの機関連携を意識して、児童相談所と同一の建物の同一フロアに北九州少年サポートセンターの事務所が設置されている。また札幌市には、加害少年・被害少年への初期対応として、少年サポートセンターがコーディネーター役を務める「少年サポートチーム」の仕組みが整備されているが、いずれも少年サポートセンターを有効活用している好例であるといえよう。

B.子どもを犯罪から守るための「適正な」機関連携に関する提言

(一)機関連携における個人情報保護

従来の行政法令は、「タテ割り型行政機関」による行政活動を規制するものであった。そのため、多機関連携のような「ヨコ割り型行政機関」による行政活動を許容するには、法令や協定などにより、適正性を担保する工夫、とりわけ機関連携により個人情報に不当に取り扱われない保障が必要である。

この点、法律による保障ということでは、要保護児童対策地域協議会構成機関等に対する守秘義務および義務違反の場合の罰則規定(児童福祉法25条の5、61条の3)や、子ども・若者支援地域協議会の事務従事者に対する守秘義務および義務違反の場合の罰則規定(子ども・若者育成支援推進法24条、34条)など、法律で明確に個人情報保護を規定する方法がある。

法律の他には、「協定書」や「実施要領」を策定することで保障する方法がある。例えば、横浜市教育委員会と神奈川県警察本部の間では、「学校警察連携制度」に関する協定書が取り交わされている。本協定の締結に先立って、横浜市は協定書の内容に関して横浜市個人情報保護審議会の意見を聞き、了解を得ており、その内容はHP上で公開されている。

また、札幌市における「少年サポートチーム」は、法的根拠に基づく仕組みではないが、実施要領を定めて個人情報の保護を徹底してきた。サポートチームは、児童福祉法上の要保護児童対策地域協議会の「個別ケース検討会議」の先駆でもあり、現在も活用の余地が大いにある仕組みではある。しかしながらその対象少年には実際上「18歳未満の者」が多いことと、要保護児童対策地域協議会が扱う「要保護児童」には「非行児童」も含まれると解される点を考慮すると、今後は法律上明確に位置づけられた要保護児童対策地域協議会の「個別ケース検討会議」の枠組を利用することが「適正性」の観点からは望ましいともいえる。

(二)人事交流を促進するための法律・条例の制定

犯罪から子どもを守るための多機関連携の基盤を整備する際に、「出向」や「派遣」という形式の人事交流が果たす役割は極めて重要であり、また、機関連携のために諸機関のノウハウを身に付けた有能なコーディネーターを育成するためにも不可欠であるといえる。したがって、犯罪から子どもを守ることに関係する諸機関における人事交流を、今後さらに促進するための法律・条例の制定が重要となる。

元来、ある機関から他機関への「派遣」ということについては、各機関の行政目的が究極的には衝突する可能性があり、容易ではない問題が存在することも事実である。一方、地方自治法上の派遣規定(地方自治法252条の17)に関して、「派遣を求める当事者としては、長は長に対して、委員会は委員会、委員は委員に対して求めるものと解する。」(松本英昭『新版逐条地方自治法』)とする解釈も存在するが、このように解釈すると、本条を警察と教育委員会相互間又は警察、教育委員会と他の組織との人的交流に用いる余地はなくなる。しかし、文言上からすれば、公安委員会と市長部局、教育委員会との間で用いることを含める解釈も不可能ではない。現にこの規

定を異なる機関の人的交流に用いることができないという解釈をとっている自治体も多いが、用いることができるという解釈を取っている自治体も相当数存在する。

本規定の解釈の如何に関わらずに多機関連携のための派遣制度を広く行うことができるようにするには、派遣を可能とする法的な枠組みを新たに作る必要があり、人事交流という形式での多機関連携においてはこの点が重要になるといえる。

C. 多機関連携の「社会実装」へ向けての提言

(一)機関連携のコーディネーター役の計画的育成

機関連携を実現する重要なポイントとして、各機関に無理のない程度の負担で、対象となる子どもに最適のサービスを提供するためのコーディネートが可能にする「人」の存在は欠かせないものである。ある機関のノウハウのみを持った人物では、他機関との連携のあり方を模索するにしても限界がある。関係機関の法的根拠・権限・機能などを理解し、多面的な視点に立った迅速・的確な判断力のある人物を、関係機関相互間の人事交流や研修会などを通して計画的・意図的に育成することが重要といえよう。そのためには具体的に、適切な人材を育成する仕組みを整備するとともに、積極的に人事交流や研修会を実施していくことが求められる。

(二)各都市で行われている機関連携の仕組みを、機関担当者が相互に見聞し、意見交換を行う国家的研修プロジェクトの実施

以下 3-3-5. で詳述するが、北九州市・札幌市・横浜市では、石川 PJ の 2 年半の間の研究交流だけでも、機関連携の新たな仕組みや制度が導入された。したがって、各自治体における画期的な取り組みを全国レベルで展開・充実させるためには、こうした研修会を国家レベルで継続的に実施し、意見交換を実施する仕組みを整備することが大きな効果を挙げるものと思われる。

3-3-5. PJによる3都市・3機関研究交流会の成果

PJ では、北九州市・札幌市・横浜市の学校・教育委員会、警察(少年サポートセンター)、児童相談所の 3 機関と大小さまざまな研究交流会を重ねてきた。3 都市 3 機関では、これらの研究交流会で得られた知見を基に、以下に述べる機関連携の新たな仕組みや新たな制度を考案・導入した。これらは PJ の直接的・間接的な成果といえる。なおこれらの成果は、2012(平成 24)年 2 月 29 日に 3 都市・3 機関ならびに法務省矯正局少年矯正課の方々に早稲田大学にお集まりいただき、石川 PJ の意義・成果を話し合う座談会を行ったが、それに先立って実施したアンケートの回答から作成したものであることを付言しておく。

(一)北九州市における成果

(1) 児童相談所における非行相談ラインの強化と学校・警察との人事交流

北九州市では、2002(平成 14)年 10 月に、保健福祉局の所管であった「北九州市児童相談所」、教育委員会青少年課の所管であった「北九州市立少年相談センター(少年補導センター)」、教育委員会指導第二課の所管であった「北九州市立教育センター(適応指導教室)」の 3 組織を統合し、「北九州市子ども総合センター」が開設される。

従来から子ども総合センター内に教育相談担当として現職の校長職・教頭職のほか、警察退職者などを配置する人事交流が活発であったが、2010(平成 22)年度から、非行相談機能を強化するために、課長に現職の校長職、係長に教頭職を配置し、校長退職者 1 名および警察官退職者 1 名から構成される「非行相談担当課」を新設した。児童福祉司に教員や警察官退職者が加わることで、非行の相談場面で複数による多面的な専門性を含んだ援助や指導が可能となった。

(2) 少年支援室における警察官退職者の増員

北九州市では、「北九州市立少年相談センター(少年補導センター)」と「北九州市立教育センター(適応指導教室)」を統合し、子ども総合センターの組織内に「少年支援室」が 5 施設設置されているが、上記「非行相談担当課」の新設と同年に、本少年支援室の警察官退職者の雇用(嘱託)が増え、3 名の元警部補が配属された。

上記二つの新たな取組みが実施されたことにより、非行の重篤なケースの場合は、地区担当ケースワーカーから「非行相談担当課」へ移管し、児童自立支援施設、保護観察所、家庭裁判所、少年鑑別所等との連携をスムーズに行うようになっていくとともに、少年院退院後や児童自立支

援施設退園後は、非行相談担当課のアフターケアの下、児童の立ち直り支援の場として、子ども総合センターに定期的な通所させたり、あるいは上記少年支援室に通所させたりしている。

(二)札幌市における成果

(1) 児童相談所における警察官退職者の配置

札幌市児童相談所では、北海道警察本部へ依頼し、2011(平成 23)年度から緊急対応課に警察官退職者 1 名(警視級)を非常勤職員として採用して虐待への対応力の強化を図った。警察の所管部門についての知識を有する職員の採用により、警察との間の迅速・的確な情報連絡が可能となった。なお、警察官(現職・退職者)を配置している全国 50 の児童相談所中、警視級の者を採用しているのは 2011(平成 23)年 7 月現在で札幌市のみである。(全国の警察官中、警視の割合は 5.5%)

(2) 児童相談所における「子ども安心ホットライン」の新設

札幌市児童相談所では、急を要する虐待事案への速やかな対応のほか、育児困難を訴える保護者からの相談にも 24 時間 365 日対応することにより虐待を未然に防ぐことを目的として、専門職員を配置する「子ども安心ホットライン」が新設された。本ホットライン新設は特に、札幌市児童相談所職員が、以前から「24 時間ホットライン」を導入している北九州市児童相談所を視察し、現場の職員と実際に意見交換を行ったことが大いに役立っている。

(3) 児童相談所における「インテーク部門」の新設

札幌市児童相談所では、2012(平成 24)年度から新たに「インテーク部門」を担当する職員を配置することとなった。本担当職員については、各区家庭児童相談室から日常的に相談を受けながら家庭児童相談室と児童相談所の繋ぎを行うことを想定しており、これにより、区と児童相談所との連携がよりスムーズになることが期待できる。

(4) 警察と教育委員会との間での「子どもの健全育成サポートシステム」の実施

北海道警察と札幌市教育委員会の間では、2010(平成 22)年 3 月に、「子どもの健全育成サポートシステム」の協定書が取り交わされ、同年 4 月 1 日から運用が開始された。それ以降「学校側から警察への問い合わせ」、「警察から学校への問い合わせ」の双方向の情報提供が行われるようになった。

(5) 「ティームティーチング方式」の促進

札幌市では、警察官が学級担任等との協力的な指導により授業を行ういわゆる「ティームティーチング方式」を採用し、非行防止教室を行ってきた。これは、北海道警察からの呼びかけを機に 2001(平成 13)年に江別市の中学校において試験的に実施されたのを皮切りに、2004(平成 16)年度以降中学校において開始され、2008(平成 20)年度には全道の中学校へ導入された。2010(平成 22)年度からは、本方式による非行防止教室が小学校でも実施されるようになり、2011(平成 23)年度には全道の小学校へも導入されている。

(6) 若者支援総合センターへの「引きこもり地域支援センター」統合に向けた検討

札幌市では 2012(平成 24)年度以降、「子ども・若者育成支援事業」の所管を「札幌市教育委員会」から「札幌市子ども未来局」へと移行し、事業の充実強化を図っている。その一環として、「若者支援総合センター」へ「引きこもり地域支援センター」を統合する形の「施設同居型連携」を検討している。これは、北九州市における児童相談所・教育委員会・少年サポートセンターの「施設同居型連携」を参考に検討が開始されたものである。

(三)横浜市における成果

(1) 「学校警察連絡協議会」の促進

神奈川県では、1996(平成 8)年以降、県レベルでの「学校警察連絡協議会」(以下、「学警連」という。)が組織されていたが、近年の非行の低年齢化や質的な変化を受け、2011(平成 23)年度からこの役員会議へ、新たに県内の 13 児童相談所中、横浜中央児童相談所をはじめとする 5 ヶ所(横浜市のほか、神奈川県・川崎市・相模原市・横須賀市)の児童相談所長が加わるようになった。2 機関のみならず、3 機関の連携体制を推進することとなった結果、非行等対応の連携強化が一層

進展する体制ができた。なお、行政区単位の地区学警連から招聘される児童相談所があり、身近な地域の中で関係機関が情報を共有する仕組みもできつつある。

(2)横浜市中学校校長会及び小学校校長会への児童相談所長の参加

横浜市では、非行の低年齢化の現状を鑑み、神奈川県警察本部少年育成課職員及び少年相談・保護センター職員がオブザーバーで参加する他、2011(平成 23)年度より横浜市内 4 児童相談所の所長が、横浜市中学校校長会生徒指導部会(毎月実施)の 6 月と 11 月に、また横浜市小学校校長会児童指導研究部会(毎月実施)の 1 月にそれぞれ参加し、児童・生徒の非行の低年齢化における今日的課題について協議し、連携のあり方について確認した。これは、上記学警連の場において、児童相談所の参加という 3 機関連携が実現されたことを受けてのことであり、今後さらなる具体的連携の強化等が期待される。

(3)教育委員会と警察との間での学校警察連携制度の促進

横浜市教育委員会及び神奈川県警察本部との間で、2004(平成 16)年 11 月に「児童生徒の健全育成に関する警察と学校の相互連携に係る協定書」(通称「学校警察連携制度」)を締結・運用を開始しているが、その後運用件数も増え、児童・生徒の非行防止に効果を挙げている。特に、2008(平成 20)年度には学校から警察への連絡件数が警察から学校の連絡件数を超え、学校における積極的活用の結果、事件化される前の児童・生徒の非行防止に効果を挙げている。実際、検挙・補導された校内暴力件数について、2007(平成 19)年度は神奈川県全体が 77 件、横浜市が 47 件と横浜市が約 6 割を占めていたが、2011(平成 23)年度には県全体が 133 件と件数が増えているにもかかわらず、横浜市は 45 件と減少し、県全体で占める割合も約 3 割にまで減っている。

(4)児童相談所と警察との連携の促進

以前より横浜市の 4 児童相談所と神奈川県警察本部、管轄警察署は連絡会を設けていたが、2009(平成 21)年度から年 1 回、横浜市内はもとより、県内にある 14 児童相談所と警察署、神奈川県警察本部少年育成課(少年相談・保護センター)の連絡会を実施するようになった。連絡会では、日頃各機関が他の機関に対して感じている、疑問や不明な点について忌憚のない意見交換が行われ、相互理解が努められている。

(5)横浜市「青少年総合相談センター」の新設に向けた動き

横浜市では「子ども・若者支援地域協議会」での提言に基づき、各区に子ども・若者支援の中核施設である「青少年地域支援プラザ」を設置するとともに、こども青少年局の下により適切な支援につなげるための総合相談・調整窓口として、「青少年総合相談センター」を設置することを検討中である。地域における子ども・若者の支援拠点と、それらを統括する部局を置くことで、個別ケース会議の開催を活発化させコーディネート能力を強化し、一人一人の問題に応じたよりきめ細かい支援体制の構築を考えている。

(6)神奈川県地域連携研究会との関わり

PJ 開始の 2009(平成 21)年 10 月と時期と同じくして、神奈川県及び横浜市が主催し、神奈川県教育委員会、横浜市教育委員会、神奈川県警察本部少年育成課が事務局を務める「神奈川県地域連携研究会」が発足した。本研究会においては、本石川 PJ の研究代表者である石川正興が委員長を、また学校教育行政機関調査担当グループリーダーの石堂常世と、児童福祉行政機関調査担当グループリーダーの小西暁和が委員を任命される一方、17 の構成機関と 7 の協力団体が参加し、様々な角度から少年を支え、守り、育てるため協議が重ねられてきた。PJ と並行して行われた本研究会を通して、石川 PJ は多大な知見を得ることができた。また、本研究会が契機となって、2010(平成 22)年 10 月からは横浜市も新たに PJ に加わるようになったが、これにより、機関連携の仕組みに関する「より客観的な比較検討」が可能となるとともに、横浜市では上記「1」～「4」に掲げる機関連携の動きが加速した。

なお、本研究会は、2009(平成 21)年 11 月より 2012(平成 24)年 2 月までの間、計 9 回の研究会を開催し、2011(平成 23)年 5 月には、「地域連携研究会報告書—少年を支え・守り・育てるための提言—」と題する報告書を発行している。

(四)その他

(1) 石川 PJ における 3 都市(北九州市・札幌市・横浜市)の少年鑑別所の研究協力

PJ は 2009(平成 21)年 10 月より研究を実施しているが、2011(平成 23)年度からは 3 都市を管轄する小倉少年鑑別支所、札幌少年鑑別所、横浜少年鑑別所が本石川 PJ の研究開発実施者に参画することとなった。

その背景には、法務省が現在すすめている少年院法の抜本的な改正、及び少年鑑別所法の新規制定作業がある。現在、少年鑑別所は少年院法に規定されており、そこでは本来業務である「収容鑑別」に支障を来さない範囲において、一般市民、公私の団体等からの依頼を受けて行う「一般少年鑑別」が規定されているが、新規制定の少年鑑別所法では、この「一般少年鑑別」を拡張し、広く地域社会における非行及び犯罪の防止に寄与する「社会に開かれた少年鑑別所」を掲げている。

このような事情により、少年鑑別所を所管する法務省は、子どもを犯罪から守るための多機関連携の仕組みを研究する石川 PJ に多大な関心を寄せるに至った。

(2)千葉県児童家庭課・中央児童相談所への現職警察官出向、柏・市川児童相談所における警察官退職者の嘱託採用

千葉県では児童虐待事案への対応を強化するために、2012(平成 24)年 4 月から現職警察官 2 名(警視・警部)が県児童家庭課と県中央児童相談所調査課に出向することになった。警察官はいずれも県警少年課において児童虐待事案の担当経験がある者であり、現場での対応を行うため警察官の身分を保持した「併任」という形での出向となっている。また同様の理由から、警察退職者が 1 名ずつ、柏・市川にある県児童相談所の調査課に嘱託職員として採用されることになった。これらは、2011(平成 23)年 5 月に PJ が千葉市で開催したシンポジウムにより、他県、他市でどのような方策がとられているかということを見聞したことによって、かねてから構想のあった児童相談所と警察の人事交流の話が一気に進められたとの話である。また、この人事交流により、児童相談所と警察の間にある障壁がなくなり、両機関の一層の連携が図られるようになっているとのことである。

(3)他を知り己を省みる

各都市各機関の現場の職員は、他都市他機関の取組みを実際目で見て、そこで働く職員と意見を交わすことはなかなかできない。しかし、どの地域においても、起こり得る問題、その対処方法は似通っているところがあり、他都市他機関の取組みを知ることは、各都市各機関が自身の取組みの現状と課題を省みる絶好の機会となる。本 PJ の研究を通して、現場の第一線の職員が他都市他機関の現状と課題を知ることができたことは、各都市各機関が今後の連携の仕組みや制度を考える上で、有形無形の影響力を与えている。

3-3-6 成果の社会実装に向けて

(一)北九州市・札幌市・横浜市では、PJ が 2 年半の間に実施した研究交流会を通じて関係機関の実務家が相互交流を行っただけでも、現場の運用レベルにおいて機関連携の新たな仕組みや制度が導入されており、社会システムの構築ということでは一定程度の成果があったと考えている(『本報告書』3-3-5.参照)。提言にも挙げているとおり、PJ の成果をさらに全国レベルで展開・充実させるためには、今回 PJ が実施したような研修会を国家レベルで継続的に実施し、意見交換を実施する仕組みを整備することが大きな効果を上げるものと思われる、この点は今後の展開を待ちたい。

また、PJ ではこれまでに早稲田大学社会安全政策研究所のHPに「石川PJ月報」として調査内容を逐一公表するとともに、『公開シンポジウム(第一次)報告書』と『公開シンポジウム(第二次)報告集』を全国の政令市・都道府県の関係機関へ送付してアンケート調査を実施してきたが、こうした企画も社会実装ための一作業であると考えられる。

(二)今後予定する社会実装の手立て

(1)早稲田大学法学部「横川敏雄記念講演会」での成果報告

成果報告会の意味を込めて実施した本年3月15日のシンポジウムは、学校の卒業式、役所の人事異動、地方議会開催の時期と重なったためにシンポジウムに出席できなかった関

係諸機関の担当者もいた。そこで、早稲田大学法学部主催の「横川敏雄記念講演会」においてPJの成果を報告することを企画した。講演会は2012(平成24)年6月から7月の土曜日に5回に分けて行われ、順次グループリーダーであった小西、田村、石堂、棚村、最後に石川が報告することになっている。

なお、PJの成果に対する関心を深め、今後の成果の実装へつなげるべく、首都圏の関係機関宛に案内状を発送し、講演会への参加をよびかける予定である。

(2)書籍の出版

PJでは、研究成果を一冊の本として出版する予定である。既に出版社と契約の締結を終え、2012(平成24)年度内には発行され、全国の都道府県や政令市の関係機関にお届けできることになろう。

(3)「神奈川県地域連携研究会」の継続

2011(平成23)年5月に本研究会は報告書を公表したのち、その役目を終了するはずであった。しかし、委員長の石川から無理を言って研究会継続をお願いしたところ、その継続が実現した。

神奈川県は横浜市のほかに川崎市と相模原市の計三つの政令市を抱えており、当研究会にはこれら政令市の関係機関も参加しているので、今後石川PJの研究成果を実装するうえでこの研究会は大きな意義をもつものと考えている。

(4)科学研究費補助金による調査研究との連結

2011(平成23)年に日本学術振興会に対し、「子どもの非行・虐待防止のための地域社会ネットワークの実証的研究」と題する科学研究費補助金基盤研究C(研究代表者石川)を申請していたところ、この度2012(平成24)年度から2014(平成26)年度までの3カ年の交付が決定した。本研究では、JSTで行った研究成果の上に立ち、地域社会における民間団体をも射程に入れた「子どもの非行・虐待防止ネットワーク」を研究するものであるが、引き続き北九州市・札幌市・横浜市の関係諸機関の協力を得ながら、JSTでの研究成果の実装を促進させていくつもりである。

3-3-7. 各論的研究成果および提言

3-3-7-1 学校・教育委員会を起点とした多機関連携に関する分析及び提言

【I】問題行動予防・対処の多機関連携を効果あらしめる学校内の基盤整備

(一)学内の生徒指導体制の強化

効果的な生徒指導を実現するためには、学内における生徒指導体制の強化と全教職員による生徒指導手法の認識の合意、さらにそれに基づく共通の実践を着実に積み上げることが必要である。

これについては、本共同研究の学校教育行政機関グループのリーダーによる論稿¹⁹を参照りたい。以下に、非行防止の学内体制づくりを勧奨する文部科学省関係の文献を2点あげるならば、①2006(平成18)年5月に国立教育政策研究所生徒指導研究センター(以下、生徒指導研究センター)がまとめた『「生徒指導体制の在り方についての調査研究」報告書—規範意識の醸成を目指して—』(以下、『生徒指導体制の在り方』)と、②2010(平成22)年に文部科学省がまとめた『生徒指導提要』である。これらにおいて強調されているのは、第一に、教職員間の合意のもとで、生徒指導方針の基準を明確化し、児童生徒だけでなく保護者にも周知徹底し、広く理解を図った上で、指導方針に基づく毅然とした粘り強い指導を学校全体で行うこと²⁰、第二は、問題の早期発見・早期対応のための、学校・教育委員会を起点とした多機関連携におけるコーディネーター機能の充実・強化、第三に、生徒指導体制の不断の評価と改善であり、適切な学校評価(自己評価・

¹⁹ 石堂常世「学外機関・学外人的資源活用にあたっての学内基盤整備 - 連携の前に学内生徒指導体制はどうあるべきか -」『子どもの問題行動防止と健全化育成をめぐる総合的対策の研究—学校内の改善および学校外関係機関とくに警察との連携を中心に—』早稲田大学教育総合研究所、2012年3月刊。

²⁰ 国立教育政策研究所生徒指導研究センター『「生徒指導体制の在り方についての調査研究」報告書—規範意識の醸成を目指して—』2006。

外部評価)の実施と公表、そして、その評価結果を反映させるシステムの要請が強く提言されている。生徒指導体制の基本的な考え方については、「生徒指導の方針・基準の明確化・具体化」、「すべての教職員による共通理解・共通実践」、そして、「実効性のある組織・運営の在り方」が強く望まれている。

さて、生徒指導上、重要な施策の一つは、先ず、生徒指導のマニュアルにあたる手引書の作成である。まず、横浜市の場合のように、平成 21(2009)年に市レベルで作成した事例、「児童・生徒指導の手引」は注目すべきである。次いで、こうした都道府県・自治体レベルの生徒指導マニュアルの他に、各学校内で作成する生徒指導マニュアルが必須であると判断するが、そのモデル事例としては、北九州市が市内の困難校である公立中学校 21 校に加配している専任生徒指導主事のいる学校がそれぞれに経験を踏まえて作成している「生徒指導基本方針」があげられる。これによって、学内でぶれることのない一貫した問題行動対策や非行防止体制の基盤ができあがる。

自治体レベルであれ、個別学校レベルであれ、生徒指導マニュアルや基本方針には、学内連携・（緊急時の）学外連携のルートを示してあるので、緊急事態対策のノウハウというまでもなく、日常の問題行動の予防対策に関しても、関係諸機関との連携・協力がどのように運ばれるか、教職員一同がその仕組みを認識できるので、校長や教頭のみが孤軍奮闘して事態解決にあたるといった非生産的事態を回避できる手立てとなる。

都道府県・自治体レベルの生徒指導マニュアルと、学校内で独自に作成する「生徒指導基本方針」については、今後、全国の学校の調査をしたうえで、不所持や不備な場合には緊急の作成を促したい基本的な実装の提案となる。

(二)効果ある生徒指導主事の設置

次いで、効果的な生徒指導の機能の充実・強化に直接的に関わるのが、生徒指導主事の在り方である。生徒指導主事の制度は、1975(昭和 50)年の学校教育法施行規則の改正による「主任の制度化」により、中学校及び高等学校に位置づけられたことに端を発する。現行の学校教育法施行規則第 70 条にで本規定は継承されており、ここで中学校における生徒指導主事の設置について規定している。同条 3 項に、「生徒指導主事は、指導教諭又は教諭をもつて、これに充てる」とし、同条 4 項に、その職務内容として「校長の監督を受け、生徒指導に関する事項をつかさどり、当該事項について連絡調整及び指導、助言に当たる」と明記している(高等学校及び特別支援学校等についても、70 条の規定を準用)。小学校については、生徒指導主事に該当する職の規定はないが、小学校の校務分掌に生活指導主任、あるいは児童指導主任等の名称で置いている場合が多い。

生徒指導主事は学校内においては、生徒指導に関する適切な校務分掌を展開するための生徒指導部等の組織・運営や生徒指導部等が中心となり実施する生徒指導研修会、生徒指導委員会等の開催といった教職員間の協働体制のコーディネーター、また、専門性に基づいた指導計画の立案・実施とその適切な運用のための全教員に対するアドバイザーとしての役務を担うが、同時に、校外の関係機関との渉外役をも担うことが、その役割として求められている。それゆえに、生徒指導上の方法論に関する理論等の知識と豊富な経験に根ざした実践知のみならず、教員を牽引できる指導性、同僚教員や児童生徒、保護者からの信頼を得ているという人格的側面までもが求められる。現在、教職員の中でも生徒指導主事は、その機能が最も大きく拡充・強化されている役職の一つになっている。

しかしながら、生徒指導主事は、そのままでは授業担当も、担任担当も兼務している場合が大半であるので、文部科学省が期待しているだけの役務を果たせないで終わっている学校も少なくないことが、本共同研究の学校訪問インタビューから判明している。ゆえに、生徒指導主事の在り方について、2 点を提言しておきたい。第 1 点は、北九州市と横浜市にみる加配や特別充て職としての生徒指導主事の重点化した配当の仕方である。第 2 点は、加配教員を配当することが難しい一般自治体を対象として提案したいことであるが、学校教育法施行規則第 70 条に設置を規定する中学校の生徒指導主事（および高等学校、小学校、特別支援学校への準用）に関して、授業担当の免除または担当授業数の削減、あるいは担任の業務からの解放を要請したい、という点である。このことは、政府への要望ともなり、また法改正をも伴う観点にもなるが、本共同研究から導かれた切実な実装的提言である。

この観点から、北九州市と横浜市の調査結果を以下に記述する。

(1)北九州市における専任生徒指導主事

北九州市では、問題性の大きい公立中学校に配置される専任生徒指導主事の制度を設けている。北九州市の中学校数は、全 71 校(国立 1、県立 1、市立 62、私立 7)であるが、北九州市立中学校

62校の内、約3分の1にあたる21校に、「専任生徒指導主事」が配置されている。この専任生徒指導主事は、加配教員という位置付けであり、授業や学級担任を担当することを免除された生徒指導専門の教員であり、北九州市の最も特色ある生徒指導施策の一つといえよう。専任生徒指導主事は、生徒指導の職務に専心できる労働状況のため、学校内の生徒の情報収集・集約、学外の関係機関との日常的な連携体制を構築する上で重要な役割を果たしている。また、専任生徒指導主事配置校では、「生徒指導マニュアル(生徒指導基本指針)」を必ず作成しており、教職員が一丸となった組織的対応を目指し、校内及び校外の連携についても明示する努力がなされている。

(2)横浜市における生徒指導専任教諭・児童支援専任教諭

横浜市では、「生徒指導専任教諭」が市内の市立中学校全校に充て職として配置されており、生徒指導により専念できるよう、学級担任を受けもたず、授業時数も低く抑えられ運用されている。また、2010(平成22)年度から市内公立小学校に「児童支援専任教諭」(2010年度、市内70校に各1名)の配置が開始された。前述のように横浜市においてはすでに全市立中学校において生徒指導専任教諭が配置されて久しいが、小学校においても児童の有する問題の複雑・多様化という認識のもとで、校内の児童指導体制の整備・構築、他機関とのコーディネーターとしての役割の期待のもと、2014(平成26)年度までに全公立小学校へ配置される予定である。児童支援専任教諭は、学級担任を受け持たず、週の授業は12時間以内に設定されている。なお、児童支援専任教諭は、特別支援教育コーディネーターを兼務することとされている。

【Ⅱ】学校が他の機関と連携して行う問題行動の予防対策(内容、事例)

(一)北九州市

(1)学校と教育委員会の連携

①区担当指導主事

北九州市教育委員会指導第二課は、「生徒指導担当課」及び「学校支援担当課」の二課によって構成されているが、両課に分かれたのは2007(平成19)年からである。それまでは、課は分かれておらず、区担当が5名、主任2名、調査統計2名の計9名の指導主事で構成されていた。2007年より、人員を増やし、課を2つに分け、現在は12名の体制である。その他に行政の係長が2名配置されている。

生徒指導担当課の役割や業務は、指導第二課における施策や事業の計画・立案である(例、不登校児童生徒を対象としたキャンプ等の企画)。それに対し、学校支援の実働部隊としての役割が学校支援担当課となる。現在、学校支援担当課には、「区担当指導主事」が5名配置されており、学校支援の中核としての役割を担っている(7区あるので2区をまたいで担当している区担当もいる)。

区担当指導主事は、日常的に、中学校、少年支援室、警察、子ども総合センター等を訪問・巡回し、学校の現状を把握するとともに、関係機関との情報交換を行っている。区担当指導主事は、学校の抱える非行問題、虐待事案等について、学校からの情報を受け集約し、対応について検討する。学校から教育委員会に対し、後述する北九州市少年サポートチームによる学校支援の要請がある場合等、区担当指導主事を介している。子ども総合センターが学校長を通じて、虐待の相談、通告を受ける場合についても、必ず学校長から区担当指導主事へ連絡をされることによって、教育委員会指導第二課でも児童生徒の状況把握をできる体制を整えている。そのため、区担当指導主事は、専用の携帯を所持しており、担当区内の校長に周知させている。そして、学校からの連絡には昼夜を問わず対応できるようにしている。また、警察にも区担当指導主事の携帯を知らせており、警察から連絡を受ける体制も整備している。

なお、区担当指導主事の活動実績であるが、2009年度は、市内の小学校131校、中学校62校、特別支援学校9校、高等学校3校を対象に、年間3872回の学校訪問が行われ、情報収集が行われている。

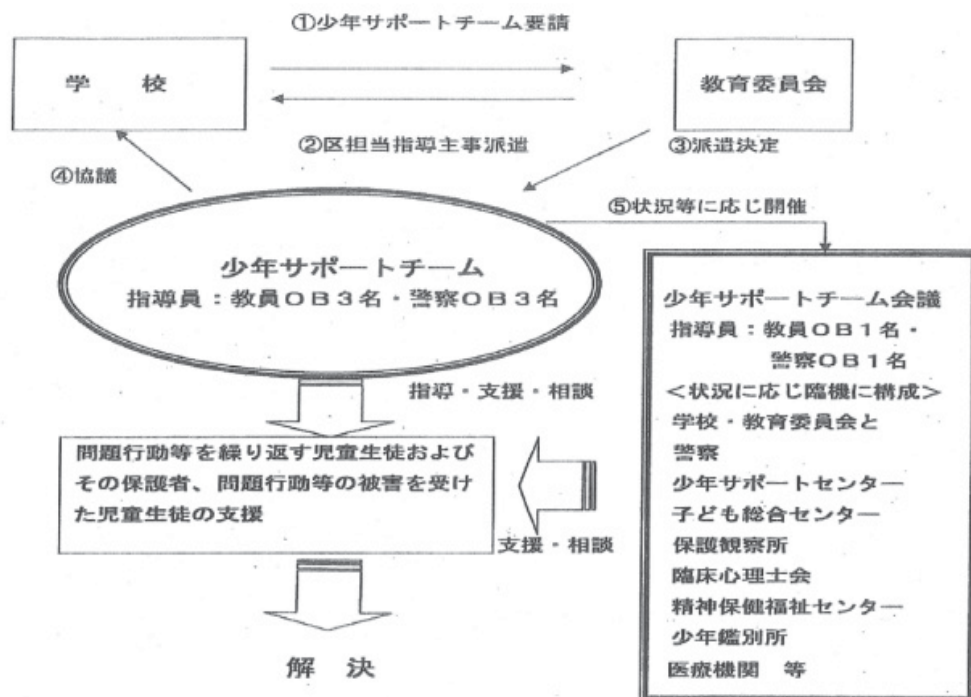
②北九州市少年サポートチーム

北九州市少年サポートチームは、警察退職者3名と元校長である教員退職者3名から構成される組織体であるが、「学校・教育委員会・警察等の関係機関による相互の行動連携を強化し、問題行動の未然防止や早期の解決を図ろうとする」ことを目的に、2004(平成16)年に設置されたものである(図5)。具体的な活動は、学校の生徒指導体制の強化にかかる支援であり、教員や児童生徒、保護者への指導・助言である。

なお、2009(平成21)年度の活動実績(支援回数・支援人数)は、「児童生徒に対するもの」として

は 44 校、290 名に行われ、「保護者に対するもの」は 5 校、5 名である。また、「学校に対するもの」は 15 校、310 回行われている。

図 5：北九州市少年サポートチームの概要



(2)学校・教育委員会と警察の連携

①北九州少年サポートセンター指導主事

北九州市教育委員会指導主事が、北九州少年サポートセンターの少年補導職員(係長職)として派遣され、常時、少年サポートセンターにデスクを有し勤務している(北九州少年サポートセンター指導主事)。北九州市教育委員会と福岡県警察という市と県という異なる自治体レベルでの人事交流を達成しており、当該職員は、教育委員会指導主事と少年補導職員を併任し、教委からの派遣という形態での雇用となっている。主に非行傾向のある児童生徒とその保護者に対応しているが、関係機関の連携の上でのコーディネーター役となっており、また、少年補導職員という警察官とは異なる身分と少年サポートセンターという警察組織の中でも比較的柔軟に行動をとることが可能な部局の特性を生かし、小中学校訪問や個別支援等も行っている。

北九州少年サポートセンター指導主事については、北九州市教育委員会の指導主事が、福岡県警の「北九州少年サポートセンター」へ派遣され、同センター係長を併任している。学校と警察との連携強化のために、同センターにて勤務しており、主に非行傾向のある児童生徒とその保護者に対応している。2009(平成 21)年度の活動実績(支援回数・支援人数)は、小学校へは 29 回、中学校へは 133 回、個別に対応した人数は 58 名となっている。

②学校警察連絡協議会

北九州市における学校警察連絡協議会は、各警察署管内、全部で 8 つあるが、それぞれについて、国・公・私立の小中高等学校、特別支援学校と警察が連携を取りながら、学警連を設置している。主な事業は、児童生徒の非行防止、犯罪による被害防止、安全確保等のために必要な情報交換及び調査研究、児童生徒の健全育成のための広報・啓発活動、地区学警連の連絡調整、その他、各地域により目標があり、その達成に必要な取組を行っている。

北九州市では、かなり減ってはきているもののシンナーの撲滅等が重点目標に掲げられる場合が多い。また、暴走行為の撲滅、性非行につながる出会い系サイトへの指導、コンビニエンスストアの利用についての指導・対策等も目標としている。学警連での主な活動としては、学校区や市内での街頭補導が挙げられる。市内一斉街頭補導は、2010(平成 22)年度は、学校関係者、PTA、警察関係者等、延べ 2799 名の関係者が参加しており、チラシの作成、ポケットティッシュの配布等が行われた。また、学警連では、非行防止に関する研修を実施しているが、その中に連絡協

議大会における研修がある。この研修では、市内の全中学校に対して保護観察官を講師に迎え研修を実施している。

なお、福岡県においては学警連に学校と警察以外の機関が参加することはないが、北九州市においては子ども総合センターが主催で「非行相談連絡会議」を月 1 回開催しており、そこで、福岡県警察本部、少年サポートセンター、教育委員会指導第二課、市青少年課、子ども総合センターが情報交換等を行い、学校と警察間以外の連携体制を補完している。

③ふくおか児童生徒健全育成サポート制度

福岡県における学校警察連絡制度は、「ふくおか児童生徒健全育成サポート制度」と呼称されている。本制度は、2006(平成 18)年 6 月に、学校と警察との間で行う児童生徒の問題行動等に関する情報の相互連絡制度を整備し、児童生徒の更なる健全育成及び安全確保を図るために、福岡県警と北九州市教委との間で締結されたものである。情報連絡の内容として、学校と警察署、それぞれが児童生徒の問題行動の未然防止や安全確保のための情報の共有が必要と認められるものについて、相互の情報連絡が行われる。

学校から警察署への連絡で挙げられるものは、非行と問題行動やそれらによる被害の未然防止等のために校長が警察署との連携を必要と認めた場合に、連絡が行われる。もしくは、学校内外における児童生徒の安全確保及び犯罪被害の未然防止のために、校長が警察署との連携を必要と認める場合に、学校から警察署に連絡をする。

警察署から学校へ連絡する場合は、逮捕事案、もしくは逮捕以外の事案で、警察署長が継続的な対応を必要と認める事案、例えば、児童生徒が粗暴行為を敢行する非行集団の構成員である場合、他の児童生徒に影響が及ぶ場合が挙げられる。または、児童生徒の犯罪被害に関わる事案で、警察署長が学校への連絡の必要性を認める事案である。その他、児童生徒の善行行為でも警察署から学校へ連絡をしている。

北九州市の場合は、ふくおか児童生徒健全育成サポート制度により、これまでの警察と学校で行われてきた連携に、特に変化を及ぼしたわけではないとされている。日常的な学校と警察との情報交換において、ふくおか児童生徒健全育成サポート制度の枠組みを持ち出して、連携を行うとしているわけではなく、また、連絡票等の書式を用いて制度運用がされているということもない。本制度を締結したことで、実務上に新しくなったことは特段ないのが現状である。

(3)学校とその他の関係機関との連携

①予防教育

北九州市では、学校と関係機関との間で加害の予防教育を実施する場合、小・中学校ともに、連携・共同している機関等は、警察や少年サポートセンター、市の児童福祉機関、保健所、NPO 団体や民間企業等多岐にわたっている(表 9、10)。

表 9：北九州市立小学校において関係機関と取り組んでいる加害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
教育委員会	5、6 年対象の薬物乱用防止教室
警察・少年サポートセンター	薬物乱用防止教室(シンナー、たばこ)、万引きや窃盗、占離等の指導、児童(5、6 年生)と保護者対象の講演会、非行防止教室
児童相談所	薬物乱用防止教室
区役所	防犯教室(昼休み、防犯に関するビデオを児童が視聴する)
情報化推進委員	ネット上での情報モラル教室
薬剤師会	薬物乱用防止教室
カウンセラー	不登校児童に対する研修
ガーディアン・エンジェルズ	暴力追放
NPO 法人子どもとメディア	ネット非行防止・情報モラル教室(県教委の事業で講師を派遣)
ベネッセ	ネット非行防止、情報モラル教育
ライオンズクラブ	薬物乱用防止教室

表 10：北九州市立中学校において関係機関と取り組んでいる加害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
教育委員会	薬物乱用防止教室、非行防止教室、暴力団対策学習、いじめ・暴力行為防止及び授業妨害についての指導
警察・少年サポートセンター	薬物乱用防止教室、性非行防止教室、携帯電話のトラブルの実例とその恐ろしさの講話、暴力団排除教室、いじめ・暴力・飲酒・喫煙・万引き・薬物・暴走・性・ネット非行の学習
児童相談所	暴力団対策学習、いじめ・不登校
保健所	性に関する指導
主任児童委員、民生委員	非行行為
薬剤師	薬物乱用防止教室
NPO 法人子どもとメディア	ネットによる誹謗中傷・いじめ等防止教室

加害の場合と同様、被害に関する予防教育を実施する場合は、加害の際と同じく、小・中学校とともに警察や少年サポートセンターを始めとして様々な公的機関や NPO 団体、民間企業等との連携が見られる(表 11、12)。しかし、特に加害の場合との比較においては、校内安全教育(避難訓練)における消防署との連携、交通安全教育における交通関係の機関・団体との連携が多くみられる点で特徴的である。

表 11：北九州市立小学校において関係機関と取り組んでいる加害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
警察・少年サポートセンター	交通安全教室、自転車安全教室、校内安全に関する教育、帰宅後の犯罪被害防止、長期休業目前の生活安全教室、防犯教室、低学年児童下校指導(月 1 回)、不審者・校内進入時の避難訓練
消防局・消防音楽隊	火災時の避難訓練、消防局の事業で「消防士さんといっしょ」を 1 年に 1 回、4 年生を対象に実施。その中で火災防止や避難についての指導がある
交通公園	自転車教室、安全教室
自治区会	低学年児童下校指導(月 1 回)
交通安全協会	新 1 年生への交通安全教室
自動車学校	交通事故防止、防犯教室
ガーディアン・エンジェルス	登下校時などの犯罪被害防止教室、子ども自身が危険回避能力を身に付けるための参加体験型の学習
CAP(キャップ)	児童虐待被害防止
NPO 法人子どもとメディア	ネットによる誹謗中傷、いじめ等防止
ベネッセ	ネットにおける情報モラルについて

表 12：北九州市立中学校において関係機関と取り組んでいる加害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
警察・少年サポートセンター	交通事故被害防止教育、性・ネット
消防署	火災・地震発生時の避難訓練
NPO 法人子どもとメディア	ネットによる誹謗中傷・いじめ等防止教室

(二) 札幌市

(1) 学校間の連携 — 札幌市学校教護協会

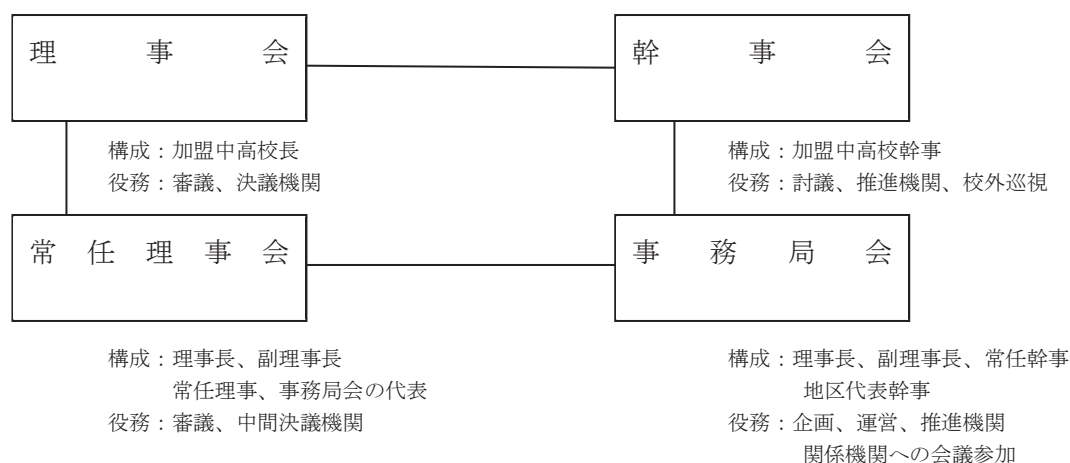
札幌市では、市内の公立及び私立を合わせたほぼ全ての中学校、高等学校 168 校からなる「札幌市学校教護協会」(以下、「教護協会」という。)という独自の連携組織が存在する。教護協会は、1926(大正 15)年に札幌師範学校、札幌第一中学校、札幌第二中学校、札幌工業学校及び北海中学校の旧制中学校 5 校の校長が、校外指導に関する情報・意見交換の場として開いた連絡会に端を発するもので、本年で 85 年の歴史を有している。戦前(1933 年以降)は「札幌市学校校外教護協会」という名称で、旧制中学校を中心とした校外指導のための組織として活動を続けてきたが、戦後の学校制度改革に伴い新制中学校も組み込んで組織を拡大、1950(昭和 25)年には名称を現在の「札幌市学校教護協会」に改称した。その後 1956(昭和 31)年には、札幌市の青少年補導の強化を目的として札幌市青少年補導センター(現・札幌市子ども未来局子どもアシストセンター)の設置

運動を推進しており、1956年にこの青少年補導センターが開設されると事務所を同センター内に移し、長らく活動をともししてきた(2004(平成16)年の事務局補助員制度の廃止によって、現在は事務局を協会幹事長勤務校内に置いている)。現在では、中学校及び高等学校を合わせて168の加盟校の校長、生徒指導担当等の教員により理事、幹事等の役員が担われ、運営されている²¹。

教護協会の組織と運営体制の概要については、図4に示すとおりであるが、事務局はさらに「総務部」、「研修部」、「指導部」、「調査部」、「編集部」から構成されている²²。総務部では、各年度の事業計画の作成・実施、や「常任理事会」、「事務局会議」等の企画・運営、公文書收受、一般会計、ホームページの管理・更新等の業務を行っている。また、研修部では「理事幹事研修会」、「施設見学研修」等を、指導部では「非行対策研修会」、「合同巡視」、「特別視察・特別巡視」等を企画・実施している。

今日、教護協会の目的は、「札幌市学校教護協会規約」(制定1948(昭和23)年、最終改正2001(平成23)年)の第2条に「この協会は各学校間の連携を図り、生徒の校内外の教護に当たることを目的とする」と規定されている。より具体的な活動目標としては、第一に「校内外の生徒指導に役立たせるために、自主的活動を強化し、実態把握、情報交換を行う」こと、第二に「実態に則した地区活動を行うために、学校間の連絡、関係機関との連携を密にする」ことが掲げられており、さらには活動の重点として「実態把握につとめ、その対策を協議し、指導の強化を図る」こと及び「幹事研修会を実際指導に活用できる内容にする」ことが、年度初めに実施されている「理事幹事合同総会」にて確認され、理事、幹事全体の共通理解を図りながら活動が推進されている²³。とりわけ、教護協会では、幹事の任務と役割が重視されている。幹事は、各学校の生徒指導の中心的役割を担うものが担当しており、学校教護協会が主催する諸活動に参加し、指導力を研鑽することが期待されている。また、幹事は、関係機関との日常的な連携体制を構築し、情報交流に努めるとともに、学校教護協会による巡視活動に参加し、自校の位置する各地区(区毎に市内11地区、北区のみ北地区・南地区の2地区に分けられている)の実態を常に把握し、問題行動の未然抑止と適切な事後対応を行うことが求められている。

図6：札幌市学校教護協会の組織と運営体制



(札幌市学校教護協会「平成23年度札幌市学校教護協会理事幹事合同総会資料」2011、p.12より作成)

²¹ 「札幌市学校教護協会規約」に役員の規定があり、下記のとおり役員が選定されている。

札幌市内の全中学校及び高等学校の校長が理事となり、理事会において、理事長1名、副理事長4名、常任理事若干名、監査2名が理事の中より互選される。幹事は、市内の全中学校及び高等学校の生徒指導担当から3名以内で幹事が選定されている(各校1名は代表幹事)。幹事会において、幹事の中より、常任幹事が若干名互選され、さらに、常任幹事から幹事長1名、副幹事長3名が互選されている。加えて、地区別の幹事の中より、地区代表幹事が各地区1名、地区副代表幹事が各地区1名互選される。

²² 札幌市学校教護協会「平成23年度札幌市学校教護協会理事幹事合同総会の配布資料」,2011,p.6.

²³ 同上,p.12.

教護協会の具体的な活動は、「研修会」、「合同巡視」、「常任理事・幹事特別巡視」という大きく3つに分けられる。「研修会」には、「地区幹事研修会」(地区毎に年5回程度)や「理事幹事研修会」(2010年度3回)、「非行対策研修会」(2010年度1回)及び「施設見学研修」(2010年度1回)があり²⁴、これら研修には、教護協会のメンバーである理事、幹事だけでなく、北海道教育委員会、札幌市教育委員会、子ども未来局子どもの権利推進課、市内各区少年育成指導室、北海道警察本部少年課・少年サポートセンター、市内各警察署、児童相談所、家庭裁判所、小学校長会にも参加を呼びかけている。特に、各地区単位で開催される幹事研修会には、各地区の加盟中学校・高等学校の幹事やその地区の小中学校代表校長(1名)が出席するほか、上記のような関係機関からも多くのオブザーバー参加があり、学校間及び関係機関との情報交換・顔合わせの場として大いに活用されているところである。また「合同巡視」は、札幌市内各10区をそれぞれ年1回、子どもの権利推進課、地域振興課少年育成指導員とともに教護協会メンバーが地域巡回を行うものである。児童生徒が外出する機会が多いとされる5月から7月の時期に集中して実施されており、これ以外にも各地区独自で自主的に地域の巡視を実施することもある。また、「常任理事・幹事特別巡視」は、主に例年6月に開催されている北海道神宮祭に合わせて実施されている。

以上のような教護協会は、札幌市内のほぼ全ての中学校と高等学校を加盟校としているところから、子どもの問題に対する学校間の情報共有を図る上で大きな利点を有している。また、各学校から3名以内で生徒指導担当が教護協会の幹事に選定されているが、それら幹事に向けての研修会を充実させており、学校現場の生徒指導の実際の活動に直接的に生かすことが念頭に置かれていることも評価できよう。また、現在では、各種研修会や巡視活動等で近隣の関係機関と協同体制を築いており、緊急時対応の下地になる日々の連携を容易にしている。歴史を有する札幌市の教護協会は、ネットワーク型の生徒指導体制を構築する上で、大きな利点となる仕組みといえよう。

(2)学校と警察の連携

① 少年サポートチーム

札幌市における「少年サポートチーム」は、北海道警察本部生活安全全部少年課を事務局として、1996(平成8)年9月に、非行少年と被害少年に適切に対応していくことを目指して発足した多機関連携施策の一つである。この施策は、現北海道教育大学准教授、元北海道警少年サポートセンターの龍島秀広が中心となり、子どもの問題に関わる関係機関に地道に呼びかけ考案した草の根的な活動が結実したものである。「少年サポートチーム」実施要領に、その目的は「チームが対象とする少年の問題について、複数の機関が連携して支援する必要があると判断されるケースについて、必要とされる関係機関の実務担当者による「チーム」をつくり、各機関の業務内容に基づき相互に連携して対応すること」と明記されており、具体的には、いじめや虐待等の被害少年とともに、校内暴力や暴走族、薬物事案にかかる加害少年をもチーム支援の対象としている²⁵。被害少年と加害少年の両者を対象とする理由は、子どもの被害と加害の問題が時に密接なかかわりを有しており、被害と加害を分離して処遇することが結果として功を奏さないことがあるという視点に基づくものである。

²⁴札幌市学校教護協会『はぐくみ』第60号,2011,pp.1-51.

2010(平成22)年度の非行防止研修会では「情報モラル」が主題であり、3回実施された理事幹事合同研修会では、それぞれ「発達障害」、「性非行」、「ブリーフセラピー」をテーマに大学教員による講演が行われている。

²⁵ 龍島秀広「札幌市の連携の実情の紹介」石川正興編『中学生を犯罪から守るための多機関連携一学校・児童相談所・警察を中心にー』早稲田大学社会安全政策研究所,2011,p.102.

図 7：札幌市の「少年サポートチーム」の概念図

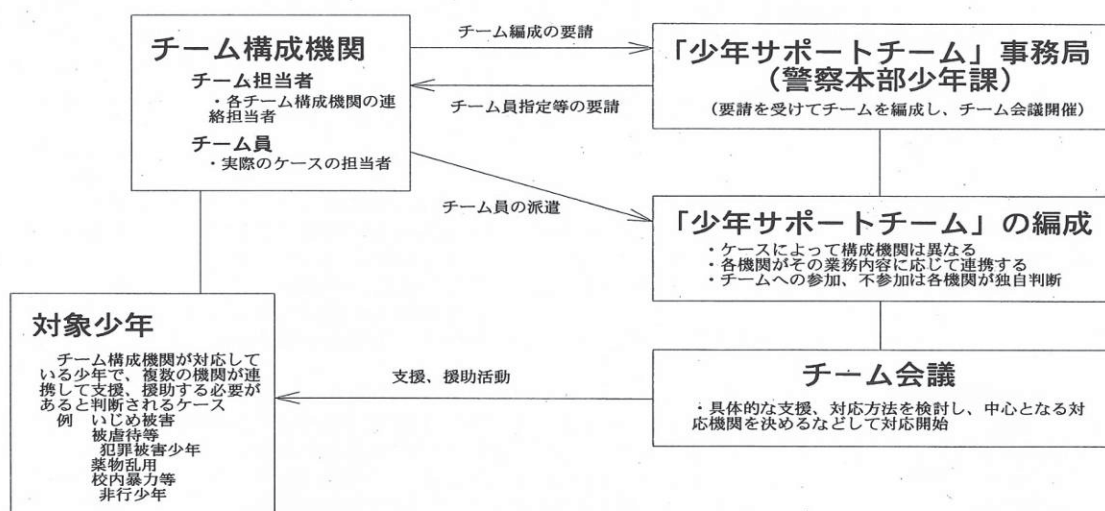
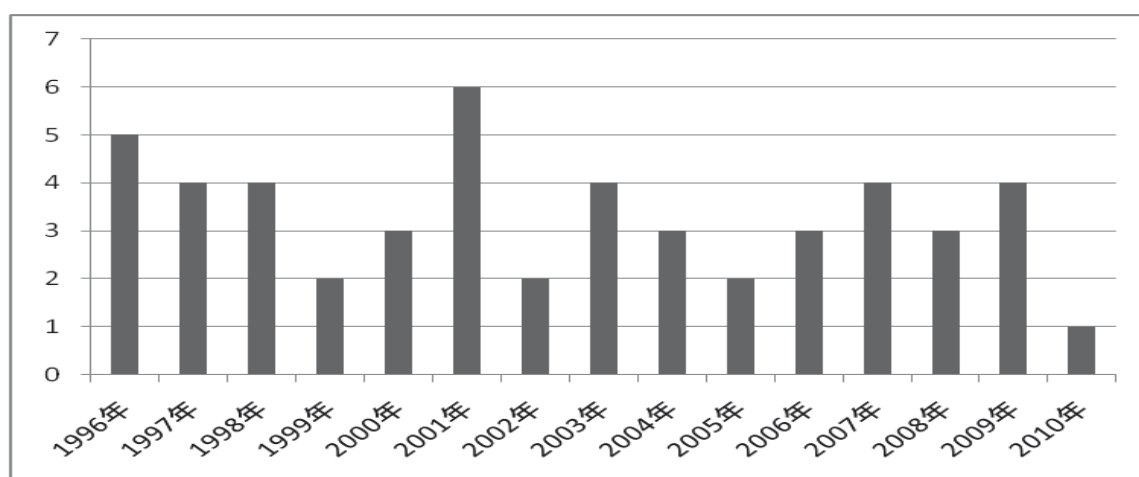


図 8：札幌市の「少年サポートチーム」結成数の推移



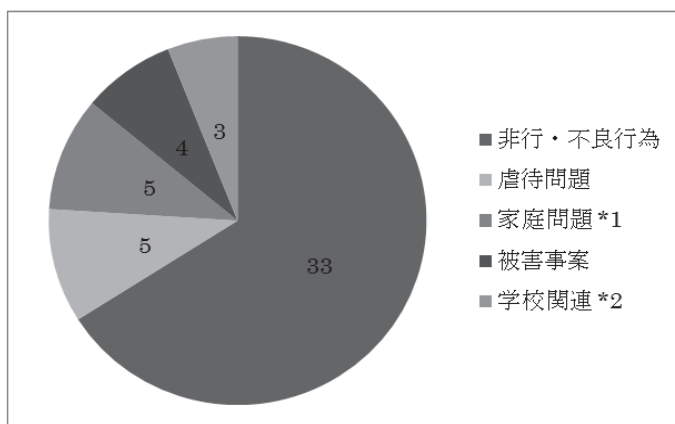
	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
チーム結成数	5	4	4	2	3	6	2	4	3	2	3	4	3	4	1

具体的なチームの結成から実践にいたる概念図は、図 7 に示すとおりであるが、龍島と梶によればその主な特徴は、①個別の具体的な「ケース」を対象としてケース毎に編成する、②「ケース」の必要性に対応できる機関の実務担当者の集まり、③各機関の独立性を尊重する(参加、不参加は各機関の判断次第等)、④各機関が「サポートチーム」において行うのは、その機関の本来の業務であり、それ以外のことはしなくてよい(というより「できない」)、⑤相互の業務について理解不足(そのために「相互不信」に陥る)があることを前提にし、相互理解を深める、の 5 つにあるという²⁶。そのつど結成されるチームは、「構成機関」のメンバーから選定されるが、1996(平成 8)年の発足当初は 14 の構成機関と 7 の協力機関による参加から始まり、それらは徐々に拡大し、2009(平成 21)年度には 20 の構成機関と 6 の助言・協力機関のネットワークを有するに至っている。構成機関は、「少年サポートチーム」の結成を発議する権利を有し、北海道警少年サポートセンターにチーム編成の要請を行うことができる。関係機関の連携に関するコーディネーターとして警察の少年サポートセンターが大きな役割を担っていることは、札幌市の「少年サポートチーム」のもう一つの特徴であるといえよう。とりわけ、チーム員の選抜後に行われる全体会

²⁶龍島秀広 梶裕二「非行における臨床心理的地域援助－関係機関の連携方策について－」『臨床心理学』第 2 巻第 2 号,2002,pp.223-231.

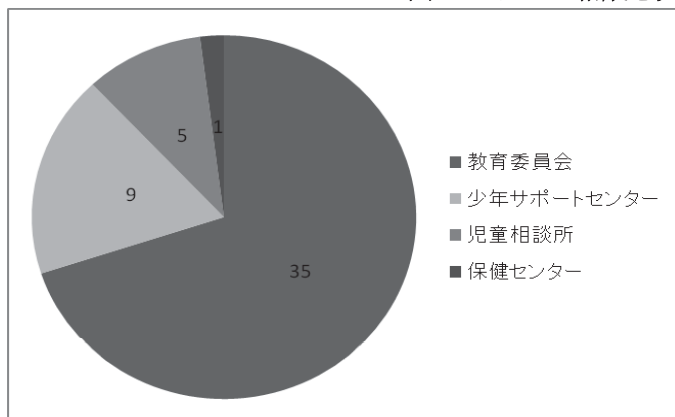
としての「チーム会議議」では、道警少年サポートセンターの心理専門員が司会を勤め議事進行をしている。

図 9：チーム結成に至った問題の契機



	結成数
非行・不良行為	33
虐待問題	5
家庭問題 *1	5
被害事案	4
学校関連 *2	3

図 10：チーム結成を発議した機関



	結成数
教育委員会	35
少年サポートセンター	9
児童相談所	5
保健センター	1

サポートチーム」を結成して子どもの問題解決にあたった件数は、図 8 に示すとおり合計で 50 件である。1996 年と 2010 年については年途中の集計であったため除外すると、チーム結成の年間平均数は約 3.4 である。また、図 9 は、チーム結成の契機になった問題事案についてであるが、「非行・不良行為」での事案による結成が 33 件となっており、全体の 66%を占めている。また、「学校関連」の事案は学校内での粗暴的な逸脱行動によるものであり、3 件あるが、この数を含めると子どもの加害行動での結成が 50 件中 36 件となり、全体の 72%となる。このことから「少年サポートチーム」が子どもの加害行動への対応として機能していることが伺われる。さらに図 10 は、チーム結成を発議した機関についての集計であるが、全体の 70%である 35 件が教育委員会であることから、その背後には学校が教育委員会に連絡し、サポートを要請したことが推察される。学校にとって、重大な問題を抱える児童生徒の事案、学校の対応能力を超える事案に対して、子どものニーズに応じて構成機関等からふさわしい人材が選抜され構成される少年サポートチームの存在意義は大きいといえる。また、義務教育段階の学齢にある児童生徒はすべて学校の対象となることから、多機関連携の契機に、学校の果たす役割が大きいことを改めて認識されよう。

②札幌市子どもの健全育成サポートシステム

北海道警察と札幌市教育委員会では、児童生徒の健全育成の推進を目的に「非行及び犯罪被害の防止に向けた啓発指導等」及び「非行等の個々具体的な情報についての連絡」を内容とした連携の締結を 2010(平成 22)年 3 月に取り交わし、同年 4 月より実施している。対象となる連携機関は、道警察本部・札幌市内警察署と札幌市教委・札幌市立学校(小中高等学校及び特別支援学校)である。

「札幌市子どもの健全育成サポートシステム」の実施について(2010(平成22)年3月23日、道本少第691号)において、啓発活動の具体的内容は、以下のとおり定められている(表13)。

表13：啓発指導の内容

非行の未然・再発防止に係る啓発指導
<ul style="list-style-type: none"> ・暴力行為、窃盗等の防止に関する指導 ・薬物乱用防止に関する指導 ・ネットトラブル、いじめ防止に関する指導 ・性非行防止に関する指導
犯罪被害防止に係る啓発指導
<ul style="list-style-type: none"> ・不審者による被害に関する指導 ・福祉犯被害に関する指導

また、連絡対象事案については、以下のとおり定められている(表14)。

表14：連絡対象事案の内容

警察署から市立学校への連絡対象事案
<ul style="list-style-type: none"> ・児童生徒の生命、身体又は財産の安全を守る等、被害防止や安全確保のため、緊急かつやむを得ない場合で、学校との連携が必要とされる事案 ・逮捕に係る事案 ・逮捕以外の検挙、補導に係る事案のうち、次に掲げる事由により継続的に対応することが必要と認められる事案(粗暴行為等を行う非行集団に関する事案、他の児童生徒に被害、影響が及ぶおそれのある事案、集団で非行に及んだ事案、非行を繰り返している事案、不良行為を繰り返し、保護者の正当な監督に服さないなど、ぐ犯性が強い場合)
市立学校から警察署への連絡対象事案
<ul style="list-style-type: none"> ・児童生徒の生命、身体又は財産の安全を守る等、被害防止や安全確保のため、緊急かつやむを得ない場合で、警察との連携が必要とされる事案 ・次に掲げる事案が認められ、学校と保護者が十分協議した上で、双方が本人の最善の利益のために警察と連携して指導することが必要と判断した事案(犯罪行為等に関する事案、暴走族等非行集団に関する事案、薬物等に関する事案、児童生徒が犯罪被害に遭うおそれのある事案、不良行為を繰り返し、保護者の正当な監督に服さないなど、ぐ犯性が強い場合)

(3)学校とその他の関係機関との連携 ― 予防教育

札幌市では、学校と関係機関との間で加害の予防教育を実施する場合は、北九州市と同様、小・中学校ともに、警察や少年サポートセンター、児童福祉機関、保健センター、民間団体等である(表15、16)。

表15：札幌市立小学校において関係機関と取り組んでいる加害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
教育委員会	情報モラル
警察	薬物乱用防止教室、防犯教室、ネット非行防止授業
法務局、人権擁護委員	人権教室授業、人権教室
保健センター	飲酒・喫煙の害についての指導、「いのちの学習」を通じた性非行防止教育
家庭児童相談員	不登校児童の家庭や本人に対する対応相談
地区青年会議所	薬物乱用防止教育
町内会防犯部	研修会
学校薬剤師	薬物乱用
ライオンズクラブ	薬物乱用防止教室
NTT docomo	情報モラル教室(携帯安全教室)

表 16：札幌市立中学校において関係機関と取り組んでいる加害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
警察・少年サポートセンター	防犯教室、TT による初発型犯罪防止、飲酒・喫煙・万引き・深夜徘徊・ネット等の事例と学習会・補導、性非行防止教室、校外生活上の注意喚起
市役所	防犯教室
保健センター	性非行防止教育、飲酒・喫煙
日本助産師会	性非行防止、エイズ
NTT docomo	ネット非行防止教室、携帯安全教室、防犯教室
e ネットキャラバン	情報モラルに関する講演
ロータリークラブ	薬物乱用防止

被害防止に関する予防教育を実施する場合は、加害に関する予防教育と同様に警察や市・区等の自治体と連携して犯罪被害防止、交通安全指導等が、また、携帯電話会社等と連携し、ネット被害防止への取組が行われている(表 17、18)。消防署との連携は、避難訓練や防災教育の一環として、北九州市と同じく小・中学校ともに広く浸透している。

表 17 札幌市立小学校において関係機関と取り組んでいる被害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
警察	交通安全教室、自転車安全教室、集団下校訓練、不審者対応、ネット犯罪防止教室
消防局予防課	避難訓練、防災
児童相談所	児童との面談、親との面談
区役所交通安全推進委員会	交通安全教室
スクールガード	防犯教室、避難訓練、不審者対応、登下校の安全
スクールゾーン実行委員会	交通安全指導、教員・保護者・地域関係者と交通安全や防犯について協議
まちづくりセンター交通安全指導員	自転車交通安全教室を夏休み前に全校一斉実施
町内会	交通安全指導、登下校時における校区内パトロール
交通安全協会	交通安全教室
ライオンズクラブ	薬物乱用防止教室
NTT docomo	情報モラル教室(携帯安全教室)、携帯電話・ネット犯罪の学習会
日本クロストラスト(株)	ネット非行防止の講習会

表 18 札幌市立中学校において関係機関と取り組んでいる被害に関する予防教育の具体例

連携している機関	実施している予防教育
警察	防犯教室、ネット・携帯電話等の犯罪被害防止教育、薬物乱用教室、性犯罪・ストーカー被害防止教育
消防署	AED・避難訓練の研修、はしご車の実演や体験乗車
保健所	性に関する講演会
日本助産師会	性非行防止、エイズ
NTT docomo	ネット非行防止教室、防犯教室
E-ネットキャラバン	ネット犯罪に関する講演

(三) 横浜市

(1) 学校・教育委員会の連携 ― 横浜市学校教育事務所

2007(平成 19)年 1 月に横浜市教育委員会により提示された「横浜教育ビジョン推進プログラム～平成 18 年度から平成 22 年度までの 5 か年計画～」(以下、「推進プログラム」という。)では、「重点政策 15 分権型教育行政組織の再構築」において、最重点事業として「分権型教育行政組織の再構築」が提起された²⁷。この事業に関しては、当初「学校教育センター(仮称)」を市内に 4

²⁷横浜市教育委員会「横浜教育ビジョン推進プログラム～平成 18 年度から平成 22 年度までの 5 か年計画～」2007 年

～6 カ所設置し、分権化に向けた組織改革や教育委員会と市長部局との連携強化が企図されていた。横浜市内には合わせて約 500 の市立小中高等学校があるため、一つの教育委員会事務局のみの直接所管では、十分な現場支援を行うことが容易ではなかった。そこで、この事業の成果として、2010(平成 22)年 4 月に市内の 4 方面に「学校教育事務所」という名称で、学校の抱える様々な課題に対し、迅速かつきめ細やかに支援を行う体制を目指して開設されたのである²⁸。学校教育事務所は、それぞれ東部(鶴見区、神奈川区、西区、中区、南区)、西部(保土ヶ谷区、旭区、泉区、瀬谷区)、南部(港南区、磯子区、金沢区、戸塚区、栄区)、北部(港北区、緑区、青葉区、都築区)の 4 方面に事務所を構えており、4～5 の行政区をそれぞれ担当している。人員体制は、2011(平成 23)年度において、各方面別学校教育事務所への指導主事(人事主事を含む、各方面事務所に 2 名)配置人員は、「東部」18 名、「西部」18 名、「南部」22 名、「北部」22 名となっている。その他に、各方面事務所に学校支援員として校長退職者が 2 名配置され、さらに、2011(平成 23)年度からはSSWが同じく 2 名配置されている。

現在、学校教育事務所は、主に「教育活動支援」(指導主事による学校訪問等)、「人材育成」(人事と研修の一体化、教職員の資質・力量向上等)、「学校事務支援」(学校事務の効率化等)及び「地域連携推進」(地域の教育力を活かした学校運営等)の 4 つの業務を担っている。

とりわけ、児童生徒の問題対応に関わる教育活動支援については、学校教育事務所に配置されている指導主事による「学校担任制」のもとで実施されており、指導主事 3 名 1 チームで学校訪問を行っている。1 校につき、年間 10 回程度の継続的な訪問(通年訪問と随時訪問)が行われており、学校の実情に合わせた柔軟な訪問体制のもとで、学校情報・課題等の共有化、組織的な支援が目指されている。2010(平成 22)年度においては、1 校当たり平均 15 回の訪問をしており、合計約 7300 回の訪問を実施した。各学校とは、学校訪問を通じた日常的な連携体制が構築されており、学校からのあらゆる報告事項が各方面の学校教育事務所に集約できるようになっている。主に、いじめ・暴力等の事案で、学校のみでの解決が困難な場合に対して、各方面の学校教育事務所が課題解決のための支援を担っている。それでも、対応が困難な場合は人権教育・児童生徒課に相談を依頼し、課所属の専門家チーム(心理・教育の専門家や弁護士、医師等)の協力を要請している。

SSWr は学校教育事務所に配置される前までは、人権教育・児童生徒課に配置されていたが、学校教育事務所配置後は、課題解決のためのケース会議を開くことが容易になった。ケース会議は、主に、自殺未遂、虐待・ネグレクト、性非行等で開かれており、取り扱われている案件には、中学生が多い。ただし、ケース会議にまで至る事案は極めて重篤で長期的な支援を要する事案であるため、件数的にはそれほど多くない。ケース会議開催の決定は、児童生徒指導担当の指導主事が中心となり、学校担当指導主事、主席指導主事、室長が協議し決定している(場合によってはその段階から SSWr も協議に加わる)。参加する機関としては、児童相談所や区役所のこども家庭相談の職員、民生委員などが挙げられる。なお、このケース会議は、要保護児童対策地域協議会のケース会議とは全くの別物として開催されており、子どもや保護者に、ケース会議を開くことについて事前の連絡をするといったことは、特に行われていない。

今後、学校教育事務所は児童支援専任教諭や生徒指導専任教諭へのアドバイザーとしての役割の付与、横浜市教育委員会の教育相談総合センターや特別支援教育総合センターと各方面学校教育事務所の連携(教育委員会所管の機関同士の連携)の促進、児童虐待防止のための連携について述べられており、活躍が期待されるといえる。

(2)学校と警察の連携

①学校警察連絡協議会

横浜市の学校警察連絡協議会は、1956(昭和 31)年、神奈川県教育委員会との協議のもとで、神奈川県警察本部から各警察署長へ出された通達(昭和 31.12.5「学校と補導連絡体制の強化について」)により、学校と警察が緊密な連携体制を図るための組織「学校警察補導連絡協議会」として発足したことが始まりであり、地区の状況に応じて結成されることとなった。2011(平成 23)年 5 月現在、加盟校は 1846 校となっており(学校によっては各警察署の学警連に重複加盟しているため、学校数とは一致はしていない)、神奈川県内の公立、私立小・中・高等学校のほとんどが加盟している(未加盟は私立小学校 1 校)。幼稚園、保育園によっては、安全確保等の情報交換のため

²⁸横浜市教育委員会「横浜教育ビジョン推進プログラム進捗検証結果」2010 年

の自主的参加をしているところもある。

1996(平成 8)年 6 月に、各警察署学警連間の相互連絡を密にし、広域的な情報交換と合同活動等により、児童生徒の非行防止及び健全育成を図るため、各警察署単位の学警連を統合した県組織としての「神奈川県学校・警察連絡協議会」(県学警連)を結成した。県学警連は 8 方面として県内を分割しており、各方面の代表(会長)が県学警連の役員を担っている。県学警連では、総会及び役員会(年 4 回)を開催しているが、例えば、2011(平成 23)年度の総会(2011 年 5 月)においては、活動基本方針『少年の健全育成と非行防止・保護対策の推進と連携』のもと、①児童・生徒の健全育成を図るための取組の推進、②児童の非行防止対策の推進、③被害児童少年の保護対策の推進、④子どもの安全を確保するための対策の推進、を決定し、とりわけ、2011(平成 23)年度は②、④を重点方針に掲げ、多機関連携による子どもの非行防止と被害防止を推進していくこととした。

上述のように県学警連は、8 方面にさらに細分化されており、「県学警連」の下位組織として「方面学警連」を形成している。方面学警連では、年 2 回の合同会議(前期方面会議、後期方面会議)を開催しており、広域的な情報交換を行っている。各警察署学警連会長が、方面学警連の役員を担当し、年数回の事務局会を開催している。

神奈川県では学校警察連絡協議会が、「県」、「方面」、「各警察署」の三層構造から成り立っており、広範かつ密な情報連携、合同活動等を可能にしている。加えて、横浜市においては、現在、学警連に児童相談所も参加しており、学校と児童相談所の相互理解の場としても機能している。学校と児童相談所では、管轄省庁が違うため、児童虐待の判断に関する共通の資料が存在しなかったが、学警連を契機に、横浜市内の中学校と横浜市児童相談所との間でその作成が進められているところである。

②学校警察連携制度

横浜市では、児童生徒の問題行動、とりわけ、暴力行為に代表される粗暴行為に対して、「児童生徒の健全育成に関する警察と学校の相互連携に係る協定書」を神奈川県警と横浜市教育委員会との間で締結し、その協定書に基づいた連携(学校警察連携制度)が推進されており、一定の成果を挙げつつある。

横浜市では、2004(平成 16)年 11 月に「児童生徒の健全育成に関する警察と学校の相互連携に係る協定書」が締結され、学校警察連携制度が確立されることとなったが、協定書の目的は、第 1 条において、「この協定は、未来を担う心豊かでたくましい児童生徒を育成するため、神奈川県警察本部と横浜市教育委員会が児童生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成に関し、緊密な連携を行うことを目的とする」と明記されている。この協定書に基づく情報提供事案については表 19 のとおりである。協定書における連絡対象事案は、主に児童生徒の生命・身体の安全や逮捕にかかること、集団あるいは継続的な非行に関することが挙げられており、また、連携の内容は、主に加害及び被害の予防のための情報提供、相互連携である。具体的には、学校内で起きた暴力等の事案に対して、被害届は提出しないが、警察と連携して指導を実施したい場合や、少年相談・保護センターの心理専門相談員等の招致補導・継続補導につなげたい場合等で活用されている。

神奈川県警察は、神奈川県個人情報保護条例の実施機関であるが、犯罪予防を目的とした個人情報の取り扱いについては、条例上の制限の「適用除外」となる。しかし、学校は、各自治体の制定した「個人情報保護条例」の実施機関であるとともに、本人の同意なくして個人情報を収集することのみならず、本人の同意なくして目的外利用や外部提供をすることが禁止されている。このような法的規制の中で情報共有に係る協定書を締結することは、個人情報の取り扱いに関する明文化したルールを各機関に設定することで、子どもの権利侵害、各種機関の職権の濫用を防ぐことにつながるとともに、学校と警察が機を逸しない指導・支援体制を構築する上で、重要な意義を有しているといえる。

表 19 学校警察連携制度における情報提供事案

警察署から学校へ提供する情報
①児童生徒を逮捕及び身柄拘束した事案 ②非行集団による犯罪行為等で児童生徒による事案 ③児童生徒の犯罪行為等のうち他の児童生徒に影響を及ぼすおそれのある事案 ④犯罪行為等を繰り返している事案 ⑤児童生徒が犯罪の被害に遭うおそれのある事案
学校から警察署へ提供する情報
①犯罪行為等に関する事案 ②いじめ、体罰、児童虐待等に関する事案 ③暴走族等非行集団に関する事案 ④薬物等に関する事案 ⑤児童生徒が犯罪の被害に遭うおそれのある事案

【Ⅲ】提言

本共同研究の意義は、究極的には、子どもに関わる各関係機関が、「子どもの健全育成」と「子どもの最善の利益の保障」という目的達成のために機能的に連携する仕組みづくりを提言することにある。機能的かつ効果的な連携を構築するための制度的側面へのアプローチは、学校・教育委員会を連携の主軸に据えた場合に、大きく3つの観点に類別できる。

第一は「学校内の生徒指導体制の整備・構築」、第二は「教育委員会による学校への支援体制の拡充」、第三は「校外の多機関連携の再設計」である。

第一の「学校内の生徒指導体制の整備・構築」についてであるが、効果的な生徒指導において最も重要な原則は、教職員の合意に基づく足並みを揃えた指導・支援を展開することである。しかし、教職員の合意形成を図ることは困難な課題であり、教職員間の合意が図られずに個々の教員による場当たりの対応による場合に、学級や学校には「荒れ」が散見されることになる。生徒指導体制の整備・構築において、最大の課題となるのは、教職員間の合意形成をどのように図るかということである。

その解決策として、生徒指導部会の活性化があげられる。校種や学校の規模により生徒指導部会のメンバーには違いがあるが、一般的には、生徒指導主事を部のトップとして各学年の生徒指導担当教諭が必須の構成員となる。学校によっては養護教諭やスクールカウンセラー(SC)が生徒指導部会に参加することもある。生徒指導担当教員だけでなく、不登校傾向にある子どもへの対応に力を発揮しやすい養護教諭や外部性を有するSCといった様々な人材を巻き込めるほうが、子ども理解が一面的にならず、生徒指導部の機能強化につながりやすいといえる。また、生徒指導部会の活動を活発化するためには、生徒指導部会が定期的開催されるよう校務分掌上に適切に位置付け、運用することが必要であるが、より生徒指導体制を効果的なものとしていくためには、生徒指導部会の活動が部外の教員にも波及していくような仕組みとして考案することである。とりわけ、生徒指導部が部外の教員と連携しなければならない点は、「情報」に関することである。先に、生徒指導における教職員の合意形成を図ることの必要性について触れたが、合意形成を図るためには、何よりも各教職員が現在の学校内の子どもの状況を適切に把握・理解することが必要となる。そのためには、一部の教員だけが、校内の子どもの情報を知りえるというだけでは十分ではなく、いかにして教職員同士で、情報の共有が図られるかが、合意形成の鍵となる。そのためには、例えば、全ての教員が、その日の学校での子どもの様子や気になる行動等を教員同士で共有しているPC等に記録として残し、生徒指導部はそのデータを1日あるいは1週間ごとにまとめ、生徒指導部の共通認識とするだけでなく、職員会議等において引き継ぎし、教職員全員に周知する等の取組が考えられよう。加えて、それらの情報を踏まえて、各学校において生徒指導マニュアル(生徒指導基本指針等)を策定することが肝要である。子どもの実態把握に関する情報収集に関する取組から、生徒指導部会や職員会議等による情報共有、そして、子どもへの理解の共有を促し、これらの知見をもとに次年度のための生徒指導マニュアルとして明文化していく。明文上の規定があることは、教職員の合意に基づく生徒指導体制を構築する上での第一歩となる。

さらに、生徒指導体制づくりのキーパーソンとなる生徒指導主事の機能強化が図られることが望ましい。北九州市では専任生徒指導主事(市立中学校の一部)、横浜市では生徒指導専任教諭(全

市立中学校)といった一部の自治体においては特色ある生徒指導主事制度が敷かれている。これらは、学級担任を受け持たない、または、授業担当を免除あるいは減免される等、特別の勤務条件を付与された生徒指導主事であり、より生徒指導の業務に専心できるよう制度上の工夫がなされている。生徒指導主事は、そもそもの役割として、校内外の生徒指導体制の整備・構築の担当とともに、学外の関係機関とのコーディネーターとしての役割も期待されているところであるが、子どもの問題の未然予防から事後的対応まで、時宜にかなった指導・支援を行うためには機動的かつ柔軟な体制が求められるところであり、勤務上の何らかの措置がなされる必要がある。これは、生徒指導主事を原則副担任とするような措置でも十分に効果が期待されると思われる。

第二は、「教育委員会による学校への支援体制の拡充」である。校内において問題を抱えた子どもを発見した場合に、最初に解決にあたるのは学校であるが、子どもの問題が複雑・多様化したとされる昨今、学校という単一の機関のみでその改善を図ることは困難であるばかりか、学校のみに対応だけにとどまる場合、時に「子どもの最善の利益の保障」とは程遠い結果をまねくこともありうる。子どものニーズに合った適切な関係機関と連携を図りながら最適な支援を試みる必要があるが、学校と関係機関の適切な連結を図る機能を有するのが教育委員会である。とりわけ、教育委員会は、学校からの支援要請があつてから、支援を開始するのではなく、管轄内の学校の現状把握を日常的に行い、子どもの問題が大きくならないうちに、早期の解決策を検討することが求められる。すなわち、事後対応による消極的な学校支援ではなく、子どもの健全育成を企図した積極的な学校支援を行うための人的・物的整備が望まれるといえる。北九州市教育委員会指導第二課の学校支援担当課における区担当指導主事や横浜市教育委員会の市内4方面に設置されている学校教育事務所に配置されている指導主事の取組が、代表的な事例として挙げられる。

第三は「校外の多機関連携の再設計」である。学校・教育委員会や警察、児童福祉等による多機関連携のあり方は、地域により多様であり、歴史的、経済的、文化的背景等の影響を色濃く受けていると推察される。地域間において連携の取組の優劣を一概に論じることはできないゆえ、まず重要となるのは、その地域がおかれている社会的背景を踏まえたうえで、その地域の有する既存の社会資源を活性化すること、または、新たに開拓・開発することである。具体的には、教員退職者や警察退職者等の経験豊富な人材を子どもの教育支援の重要なパートナーとして位置付けなおし、組織化することである。北九州市教育委員会指導第二課の北九州市少年サポートチームの取組や神奈川県警のスクールサポーター制度(横浜市では管内に学校を有する全警察署に配置)は、学校支援に関する退職者活用の代表的な事例といえる。また、地域の社会資源を活性化、開拓・開発することで、学校で最近活発な取組がなされている「非行防止教室」「薬物乱用防止教室」等の予防教育への協力者を増やすこととなる。予防教育の種類が増えることで、学校は現状に適した予防教育を選択することができることにつながる。これらの取組は、特別の施設を建設する、または、常勤職として正規で職員を雇用する等といった場合と違い、コスト面での負担は少ない。

次に挙げられるのは、教員(管理職、教諭、教員退職者)と関係機関間の人事交流である。学校や教育委員会を起点とした連携を考案する上で、他の関係機関の役割・業務に関する正しい理解が学校・教育委員会側においてなされていなければ、他機関との協働は困難である。組織間の理解を促進するための重要な取組の一つが人事交流である。例えば、北九州市では、学校教員が子ども総合センター(児童相談所)に出向し、教育から福祉への人事交流が達成されている(その他、学校と警察間での人事交流も行われている)。子ども総合センター三課のうち、二課の課長・係長に校長・教頭が、また、児童虐待対応のケースワーカーに現職教員が配置されている。これは地域性の強い取組であるがゆえに、ただちに一般化できるものではないが、行政のセクションを乗り越える形で的人事交流は、組織間の相互理解に正の影響を及ぼすことは確かであろう。

さらに、予算等の財政上の大きな制約があるが、子どもに関する関係機関同士の物理的・空間的近接(例、同一建物内に各機関を併設)を担保することは、それぞれの機関の担当者同士の顔が見えやすいゆえに信頼関係を構築しやすく、結果的に迅速な対応を可能にする。先に述べた人事交流とともに、物理的・空間的に関係機関を近接配置することで、学校外の連携制度の有意義な再設計が見込まれよう。

3-3-7-2 警察(少年サポートセンター)を起点とした多機関連携に関する分析及び提言

【I】研究経過と提言

(一)研究経過

(1)3 都市での基本調査

当初、北九州少年サポートセンターと同地域の関係機関を中心に、他機関との連携状況に関する調査を行った。その結果、①北九州少年サポートセンターは、少年補導職員が非行系少年と向き合う高い専門性と行動力を有しており、警察を含めた多機関連携の基軸役となっていること、②子ども総合センター(児童相談所)と同じフロアにあり、教育委員会指導主事の派遣を受けていることで、3 機関の日常的な連携が図られていること、が明らかとなった。その後、北海道(札幌市)、神奈川県(横浜市)における警察と他機関との連携状況を調査し、少年サポートチーム運営のカギとなるコーディネーターの在り方、学校との連携方策などが明らかとなった。ことに、神奈川県警察における調査では、各警察署に置かれているスクールサポーターが、学校と警察との連携において大きな役割を担っていることが判明した(学校側の調査でも同様の結果が得られた。)

一方、これらの調査の過程で、他機関側からの視点で警察(少年サポートセンター以外の警察)をとらえた場合、力があって頼りになる反面、「刑事事件」という観点で一方的に判断をする存在であり、行動の特性が分からず、容易に理解できない機関であるという位置づけがなされがちであることが、連携を困難にする問題点として浮上した。

なお、当初は、ボランティアについても調査を行う方針で、北九州市で活動するガーディアン・エンジェルス²⁹の責任者から同市での実情等についての見解(上記の少年サポートセンターへの評価を含む。)を得たが、他の地域でこれと同じような団体がなかったことと、ボランティア団体の活動には様々なものがあり、限られた期間内で比較可能な調査を行うことは困難であるため、対象から除外することとした。

(2)警察機関を対象とした各地での調査

少年サポートセンターについては、3 都市でも違いが相当あることを踏まえ、2010(平成 22)年 4 月から 2012(平成 24)年 2 月までの間に、全国の主要な都市を中心に、19 カ所(3 都市以外では 16 カ所)の少年サポートセンターを訪問して、勤務員から実情を聞いた。訪問先は、北海道(札幌市)、新宿、台東、千葉、横浜第二、川崎、名古屋、豊橋、大津、京都(京都市)、難波、茨木、神戸西、岡山、倉敷、松江(分室)、松山、北九州、福岡である。このほか、近畿管区内各府県の少年サポートセンター勤務者と、北九州少年サポートセンター勤務者との検討会を、2011(平成 23)年 8 月に開催し、各地の実情等に関する意見交換を行った。

警察本部少年課(複数の課がある場合には少年育成担当課。以下同じ。)からみた少年サポートセンターについて、3 都市を管轄する北海道、神奈川、福岡の 3 道府県とともに、愛知、滋賀、大阪、岡山及び島根の府県警察本部を訪問し、少年課長等から、少年サポートセンターの運用方針、評価等について見解を聞いた。併せて、スクールサポーターについて、各府県での状況を聞いた。このほか、出向及び派遣に関する枠組みについても、関係府県の警察本部少年課等(一部の府県警察では警務課)から聞き取り調査を行っている。

警察の現場である警察署に関しては、警察署と他機関との連携状況、少年サポートセンターに対する評価と警察署に配置されているスクールサポーターの実情について、2010(平成 22)年 8 月から 2011(平成 23)年 2 月までの間に、3 都市を管轄する三道県警察の 10 警察署(札幌方面北、同西、神奈川、磯子、小倉北、八幡西、中央、博多、南、早良)を訪問し、少年係責任者²⁹から見解を聞いた。

(3)警察経験者配置児童相談所等を対象としたアンケート調査

児童相談所に現職警察官の出向・派遣又は退職警察官の採用という形態で、警察経験者が配置される例が近年急増していることを踏まえ、2011(平成 23)年 8 月から 9 月までの間、警察と児童相談所の関係の現状と連携方策の方向性を明らかにする観点から、警察経験者の配置されている児童相談所、対応する都道府県警察少年課及び警察経験者本人を対象に、調査票による調査を実施した。児童相談所については 48 庁のうち 27 庁、警察については 26 都道府県警察のうち 24 庁、

²⁹ 警察署の組織構成は各地で異なっており、少年警察担当部署として少年課を置いているところもあるが、多くは生活安全課少年係であるので、本報告における組織名称は「少年係」に統一する。「少年係責任者」とは、警部以上の階級にあって少年警察担当部署を統率する責任を有している者(主に生活安全課長)を意味し、「少年係長」(警部補)とは異なる。

警察経験者については 73 人のうち 47 人から回答を得た³⁰。

(4)総括的確認調査

上記調査の結果を踏まえ、2012(平成 24)年 1 月及び 2 月に、3 都市の少年サポートセンター(横浜については現場ではなく少年課内の統括機関)と、警察本部の少年課長に対し、これまでの研究結果を開示した上で見解を求めるとともに、補足的な事実の確認を行った。

(二)全体的な状況と提言

(1)調査結果の概略

調査によって明らかとなったのは、以下の諸点である(なお、詳細については「【Ⅱ】調査結果」に記載しているが、以下の項目立てとは一致していない。)

①非行系の子どもに対応する組織とその間の連携の実態には、各地で大きな差異がある。その一方で、他の地域の状況は、数値的な形式では知られていたとしても、具体的な実情としてはほとんど知られていない。特に、警察については、力があると認識されているが、地域によっては、子どものための柔軟な連携が可能な対象であることが知られていない。

②相互理解がなければ、連携を進めることはできない。警察(少年サポートセンター以外の警察)を含んだ多機関連携には、大きな困難があるにも関わらず、これまでその原因と対策が明確にされていない。他機関の側から警察に問題点等をあまり指摘していないため、警察側に十分な認識がない。

③警察は犯罪捜査を典型とする特異な行政を担当しており、かつ秘匿性が求められるため、他機関の側で警察の行動を理解し、予測することは困難である。一方で警察の側も、他機関への発言が誤解されることがあり得るものと認識し、発言を一層制限している。

④警察のような特異性の大きな組織の場合、他機関との間で、インターフェースとして機能し得る存在を設けることが、相互理解と連携を図る上で有益である。

⑤人事交流(出向・派遣)はインターフェースの設定として機能を発揮している。警察退職者の雇用も、警察での経験知識を発揮させるだけでなく、他機関の側で警察特有の行動等を理解する上で有用性が高い。ただし、出向の場合には、所属する共済組合が変わり、それまでの貸付金を一括返済しなければならないなど、本人に不利益を生じさせている。

⑥警察の少年サポートセンターは、非行系少年と向き合う専門職であり、福祉機関や教育機関の職員と人的共通性のある少年補導職員と、専門的知識技能をもった警察官とによって構成され、犯罪捜査を行わない機関であるため、インターフェースとして機能し得る。同時に、警察組織の一部であることによる有利さがあり、多機関連携の基軸役となり得るポテンシャルを有している。

⑦少年サポートセンターは、都道府県警察ごとで大きく実態が異なっている。非行系少年の立ち直り支援の中核となり、多機関連携の基軸役となっているところもあるが、警察官を中心とし、街頭補導を業務の中心にしているところもある。

⑧少年サポートセンターは、立ち直り支援を明確な任務とし、専門性のある警察官以外の職員が外に出ることのできる態勢を整え、警察署からの信頼を得るという 3 つの基礎的条件を備えれば、他機関との連携において機能を発揮することができる。なお、人事交流や施設の共通化も有益ではあるが、少年サポートセンター側の主体的な条件整備がなければ有効とはいえない。

⑨学校との関係では、地域・学校による違いはあるが、問題性の大きな学校を中心に、協議会における情報連絡をはじめとする中学校の生徒指導主事と警察署少年係との間の基本的な連携関係が機能している。

⑩2006(平成 18)年度以降、多くの都道府県警察で非常勤の職であるスクールサポーターを置き、学校の安全確保と非行防止を図る上での連絡役とした。配置と運用は都道府県によって異なるが、神奈川県警察のように、警察署に配置して学校との平素からの連絡に当たらせている場合には、インターフェース役となっている。特に、小学校の場合には、これまで警察との関係が乏しかっただけに効果が大きい。

⑪学校と警察との情報連絡に関しては、協定等の協力枠組みが設けられているが、公開されていない場合も多い。神奈川県警察と横浜市教育委員会の間の協定は、横浜市個人情報保護審議会

³⁰ 調査と回答に関して、田村正博「児童相談所における警察経験者配置の意義—アンケート調査の結果から」早稲田大学社会安全政策研究所紀要 4 号(2012 年)参照。

の承認を得て締結され、公表されている。なお、捜査に利用をしないことや学校での不利益処分
に用いないことについては、同協定上は明記されていないが、その後の他市の教育委員会との協
定では明記されるようになってきている。

⑫協定が締結されていても、学校から警察への情報連絡が少ないところが多いが、神奈川県警
察と横浜市教育委員会との間では、連絡を受けた後に警察が適切かつ有意義な対応をすることが
学校側に広く理解された結果、積極的な情報交換が図られている。

⑬児童相談所と警察の間では、立ち直り支援のための連携がなされているところはあまりない
(北九州市は例外的な存在である。)。児童相談所が近年、虐待対応に追われ、非行系の子どもに関
する対応力が弱くなっているという認識が各地であったほか、一時保護を行わない場合があるこ
とへの警察及び他機関からの批判も強い。なお、児童相談所の執行態勢の不足(人的体制・施設・
技量の不十分さ)によって生じている問題が、警察を含めた関係機関に業務の困難性や負担を生じ
させることについては、児童相談所自体の強化によって解決されなければならない。実施主体が
警察ではないので提言には記載しないが、最も大きな要改善事項であるといえる。

＊北九州市の子ども総合センターでは、学校教員経験者及び警察経験者で構成される非行ライ
ンが 2011(平成 23)年度に設けられた。非行系少年についてその後の機関につなぐ能力が大幅
に強化されるとともに、警察との連携の上でも有意義なものとなっている。

⑭近年の児童相談所における警察経験者の配置は、虐待対応の強化の観点から行われているが、
非行系少年への対応を含めた警察との連携全般の改善にも寄与していることが、児童相談所側、
警察側の共通した認識となっている。

⑮関係機関の連携枠組みであるサポートチームは、用いられている件数はそれほど多くはない
が、適切に運営されれば、対象外の案件も含めて、関係機関間の連携を円滑化する効果が得られ
る。チーム会議のコーディネーター役が重要であり、北海道警察では、相互理解の不足によって
相互不信に陥ることがあることを前提に、心理専門職員において「not knowing」の技法を重視
して運営している。

⑯連携には、施策・制度と現場職員レベルの行動の双方での改善が求められる。また、組織管
理者の側の意識も重要である。ことに、警察組織においては、組織管理者が他機関との連携に関
して自らの判断を一方的に押し付ける現象がまみられる(どの機関の組織管理者でもあり得る
が、警察の場合には、犯罪捜査等の業務で一方的な判断を平素から行っており、そのような傾向
が強い。)ことを是正する必要がある。

(2)提言

調査を踏まえ、実施主体別にとりまとめた提言事項は、以下の 10 項目である。

(都道府県警察で実施)

① 非行系少年立ち直り支援の重視と少年サポートセンターの役割の明確化

立ち直り支援の組織的重視に関して、例えば、福岡県公安委員会は、2010(平成 22)年度以
降の県警察運営重点に、「少年非行の防止(2012(平成 24)年度は「抑止」)」と並んで「立ち直
り支援」を明記している。少年サポートセンターの実態は都道府県警察によって異なるが、
立ち直り支援を中心的業務とし、できるだけ警察色の薄い機関として、他の行政機関との相
互理解、協力拡大の中核に位置付け、そのポテンシャルを発揮させることが期待される。

＊人的交流や施設の共有も、警察側の主体的条件があってはじめて機能する。

② 少年補導職員を含む警察官以外の専門的職員の重視・増強

少年補導職員は、専門職として採用され、知識・経験を積むことで、地域の非行系少年
たちや他機関の職員との間で人的ネットワークを構築することのできる可能性を有している。
他機関との相互理解においては、警察官ではなく、福祉・教育機関の職員と共通する基盤の
ある専門的職員こそが適している。近年、警察官以外の職員は減少傾向にあるが、専門的職
員(心理専門職を含む。)の重視・増強を図る(少なくとも定員削減を防ぎ、専門性を強化する)
必要がある³¹³²。

³¹ 「少年非行防止・保護対策総合対策推進要綱」(2004(平成 16)年 4 月 22 日付警察庁次長通達)は、「少年サポー
トセンターの中核となる少年補導職員について、増員、専門的な知識及び技能を有する人材の確保、適切な処
遇並びに活動に必要な経費の予算措置を図る。」としている。

³² 専門家を育成することは各機関が自ら行うべきことで、他機関からの派遣等で賄うべきものではない。

運用においても専門性を尊重し、主体性とある程度の自由を認めるべきである。神奈川県警察では、県警全体のセンター及び方面事務所の長に、いずれも専門職員を宛てている。

③ 警察と学校を結ぶスクールサポーターの増強

神奈川県警察では、全警察署にスクールサポーターを配置(学校の多い警察署では2人)しており、学校側の評価も高い。低年齢少年の非行問題等に対処する上で、これまで関係の乏しかった小学校との平素からの連携確保に、特に機能している。

*警察署の敷居が高いことを前提に、相手方から会いやすい存在を設けることが重要である。

④ 警察の実情と行動特性・可能な対応に関する関係機関への丁寧な説明

(他機関の側も警察への期待を警察の可能な範囲に合わせる必要がある)

警察の行動、特に犯罪捜査・触法調査については、その特異性と閉鎖性から、他の行政機関の側では理解が困難である。個々の事件に関して明らかにすることができないとしても、警察の行動の枠がどのようなものであるのか、犯罪捜査がどのような特性を有するものであるのかについて、関係機関に丁寧な説明をしていくことが望まれる。少年警察の幹部は、警察が他の機関からどのようにみられているのかについて、自覚的である必要がある。

*他機関の側も、警察に対して、過大な期待や矛盾した期待・要望を抱いている場合が少なくない。警察の対応可能な範囲との間で、認識のギャップを埋めていく努力が求められる。

(関係機関と共同で実施)

⑤ 職員の相互派遣と警察退職者の再雇用の推進

現職の相互派遣は、長期的な相互理解にもつながる。警察退職者の再雇用は、児童相談所における虐待対応で進められているが、それだけでなく、警察との連携全般に有効性を発揮している。なお、現職職員の場合には、退職出向による給与減や共済組合所属変更による借入金返済などで、職員に不利益を負わせることを生じさせないようにする努力が求められる。

⑥ 少年相談系機関による共同利用施設の設置

警察の少年サポートセンターは、少年や他機関の職員が出入りし易い場所に設置することが適切とされているが、他の少年相談系の機関が入っているところに同居することが一層望ましく(北九州の例はその典型といえる。)、その方向への努力が求められる。

*政令指定都市内では、道府県ではなく、市の機関と同じ施設に入ることにある意味がある。

⑦ 警察と教育機関との積極的かつ適正な連携のための協定の締結と公表

神奈川県警察と横浜市教育委員会の間では、協定が締結され、警察署と学校との間で、相互に積極的な情報提供がなされている。この協定のように、個人情報保護機関の承認を得、かつ協定全文を公表することは、適正さを確保し、かつ関係者に不安を抱かれないようにする上で有意義である。情報提供の前提条件となること(警察は捜査に用いない、学校は不利益処分に利用しない)についてもできるだけ協定に明記する方向が望まれる。

*協定は積極的な連携の手段であり、実際に利用されるための努力が別途求められる。

⑧ 警察と地域の関係機関による共同研修の実施

現場職員及び幹部職員の双方に関して、相互理解を深めるための共同研修を行うべきである。幹部職員の場合、各機関の持ち回りで研修会を持つといった方式が考えられる。現場職員の場合は、ケースを取り上げて論議するなど、実質的な方式による必要がある。このほか、ある程度の期間、他の機関の勤務員と行動をともにする研修を相互に行うことも考えられる。

(国の機関において実施)

⑨ ベストプラクティスの集積と提供

様々な地域で行われている優れた取組(例えば、職員の派遣に関して、費用負担区分を合理的なものとし、かつ職員への不利益を防ぐための方策など)について、国の機関が情報を集積して、他の地域に提供することが望まれる。その際、地方分権の立場から、国の法令との整合性についても、自治体の判断をできるだけ尊重することが求められる。

⑩ 関係機関における共同研修等の支援・コーディネーター等の育成

行政機関の行動特性等を明らかにした資料などを作成、提供するほか、適切な講師の所在などの情報を提供する。現地研修を企画することも考えられる。特に、サポートチーム等においてコーディネーターを務める者に関しては、国の機関が直接研修を行うことや、優れた成果を挙げた者を国の機関が表彰の対象とすることも考えられる。

【Ⅱ】調査結果

(一) 全般的事項

(1) 連携の困難性と現場職員の努力

一部の地域、一部の関係者間を除けば、関係機関の間でスムーズな連携が常になされているわけではない(「問題がない」という説明がなされていても、実態的にはそれほど連携が図られていない場合が多い。)。最も連携が日常的に行われていると思われる北九州市でも、十余年前までは「丸投げ、押し付けの連携、または自分の領分に決して他者を入れない丸抱えの連携」であったという³³。行政機関というものが、法令で任務が与えられ、最大限の効果をあげることが求められる存在である、ということから生ずる本来的な連携の困難性が背景にある。特に、警察の場合には、犯罪捜査など、他機関からは容易に分らない活動を展開し、大きく異なる特性を有していることから、他の機関相互間の場合以上に、相互理解と連携が困難な状態にある。

連携の困難さを軽減する手法には、制度的・施策的なものと、現場職員の努力によるものがある。少年サポートチーム枠組みの設定、連携のための協定の締結、人事交流、共同施設利用などは、制度的・施策的な手法である。

個々の職員が理解不足を反省し、相手に感謝をすることで、初めて連携がスムーズにいき、「この子のために」をガソリンにすることで連携が進んだことが、北九州少年サポートセンターから報告されている³⁴ように、現場職員の努力によるところも大きい。制度的・施策的な手法も、現場職員の努力があって作られるものもある(例えば、少年サポートチームは、今日では政府全体の推奨施策とされているが、その始まりは北海道警察の心理専門職員のアイデアと努力によるものである。)だけでなく、現場職員の努力による関係改善があって初めて導入されるものも多い(例えば、北九州で少年サポートセンターに教育委員会指導主事が派遣されたのも、それまでに築かれた関係が基となっている。)。逆に、制度的・施策的なものが導入されても、現場職員相互間の努力なしには機能しない(例えば、少年サポートチームに関しては、他機関に対する批判やできないことの主張を各機関が行ってしまえば機能しない。)。連携のための仕組みは、実際に行動する個々の職員が努力を積み重ねることで、はじめてその機能が維持されるものと位置付けるべきである。

(2) 地域による大きな差異と他地域に関する情報の不足

各地域で、組織の構成自体も異なり、連携状況にも極めて大きな差異が存在する。児童相談所の設置運営は政令市・一部の中核市及び都道府県、中学校の設置とその管理運営は市町村教育委員会、警察の設置と管理運営は都道府県公安委員会であるので、地方公共団体によって違いがあるのは当然のことではあるが、その差異の程度が極めて大きい。特に、児童相談所に関しては、名称、事務の範囲とともに、職員の人的構成(専門性の程度)にも大きな違いがある。

警察の場合には、組織の任務と構成の基本は警察法によって定められ、警察本部長は国家公務員として国家公安委員会によって任命され、条例等で定められる事柄も実質的に全国的統一が図られている(部の設置基準は警察法施行令で国の組織に対応するように定められている。)。都道府県警察の規模の大小による差はあるが、組織形態に本質的な違いがあることはほとんどない。しかし、少年サポートセンターと少年補導職員については、極めて大きな差がある。少年サポートセンターの場合、組織の名称も、職員構成も、主たる活動も異なっている。少年補導職員数も、警察自体の規模とは全く無関係である(島根県や徳島県は、警察官の数では全国で少ない方から2番目、3番目であるが、少年補導職員数は大阪府警察などよりも多い。また、全国で最も規模の大きな警視庁の場合、他の道府県における少年補導職員に相当する職員はいない。)。少年補導職員が国の法令ではなく、都道府県で始められた制度であり、警察官の場合のような国の定員基準がないこと、少年非行問題が伝統的に地方公共団体の関心事項であり、各地域で独自の施策が

³³ 公開シンポジウム(第一次)報告書 p.36 の安永氏の発言参照。

³⁴ 前注 34 の安永発言参照。

展開され、警察も都道府県予算の編成において新たな施策の取り入れが行われてきたことが、その背景にあると考えられる。昭和 40 年代から 50 年代にかけて、相当数の市町村に少年補導所が置かれ、警察の少年補導職員の多くが他の機関の職員とともにその場で補導業務等を行ってきたことも、地域的な影響を警察がより強く受けることにつながっている³⁵。

行政機関同士の連携に関しては、北九州市のように文字どおり日常的に展開されているところがある一方で、ほとんど接触がないままに法的な権限行使の一方的な発動要請が行われるだけというところもある。しかも、他の地域での状況がほとんど知られていない。人事交流などの形式的な数値についての情報は、児童相談所間、警察組織間などで共有されているとはいえ、具体的にどのような意味を持っているのか、連携がどうなっているのか(日々の機関のどの職種の職員がどのような相談対応を行い、どのような機能を持つ他機関と具体的にどの部分で連携しているのか)は分かっていない³⁶。

したがって、この分野に関しては、他の地域の実際の状況が分かる仕組み作りをしていく必要性が特に高いといえる。改善が可能な手法を知るというだけでなく、他の地域を見て、初めて自らの状況が客観化でき、改善の必要性自体が認識できる。他の地域の実情を知らないために、現状で満足している地域も相当多いものと思われる(このため、「他機関との連携状況はうまくいっているのか」といった設問で調査をしても、どのような状況が「うまくいっている」といえるかの基準が共通しておらず、有意義なものとなりにくい)。

(3)警察の関わりの効果と認識

警察は、非行少年や不良行為を繰り返す少年に対して、その少年の健全育成を図るため、非行事実を捜査・調査して家庭裁判所に送致し、児童相談所に送致・通告するほか、非行相談を受け、少年に対する指導をし、保護者の同意を得て立ち直りのための継続的な指導・支援を行っている。福祉犯の取締りをはじめとする少年に悪影響を与えている周囲の大人の影響を阻止することも、警察の重要な活動である。非行系の少年のうち、子どもの保護者ないし周囲に犯罪・非行傾向の進んだ者がいる場合には、警察の関与がないと対応が難しいことが多くある。要保護性の高い、家庭その他周囲の環境に問題が大きい子どもの場合には、児童相談所、学校及び警察の三者の連携が特に求められることになる。

警察との間で、良い連携による成果を経験してきた者からは、警察との連携の重要性が強く主張される³⁷。児童相談所においても、威圧的な者への対応、虐待事案における対処など、警察は「強権的だとは思いますが」頼れる存在である。その一方で、警察を含めた連携関係が進んでいない地域も多い。その背景には、学校関係者や保護者に警察が刑事事件として一方的・一面的な処理をする機関であると思われる(健全育成を目的とした活動を行う存在であると思われる)ことや、関係機関の職員に警察と実際に連携ができることが知られておらず、連携が可能な対象であると警察が思われていないことがある。進んだ地域における連携の実情が知られることは、別の地域での連携を進めることにつながる³⁸。「警察との柔軟な連携の仕組みがあることはうらやましい」という感想が述べられる³⁹のも、そのような連携が行えることが一般的でない表れといえる。

この点、警察では、少年警察が健全育成を目的にしたものであることを主張し、相手方の情報提供の不足を問題とすることはあっても、相手方の機関があまり警察の問題点を指摘していないこともあって、自らがどのように相手方機関にとらえられているか、といったことへの自己反省はあまりなされていない。コミュニケーション不足、相手機関にとっての警察の敷居の高さ、と

³⁵ 同一の都道府県の中でも、少年補導等の活動には、地域差が存在していた。例えば、福岡県警察の他の地域の少年補導職員が街頭補導を中心に活動していたところにも、北九州市の少年補導所に勤務する少年補導職員は、相談とその事案への対応を中心としていた。

³⁶ 公開シンポジウム(第二次)報告集 p.183 の入江氏の意見参照。

³⁷ 公開シンポジウム(第一次)報告書における学校関係者の発言(p.33 以下の中嶋氏、p.56 の井口氏、p.60 以下の赤塚氏、p.64 以下の藤倉氏の発言)参照。

³⁸ 公開シンポジウム(第一次)報告書 p.43 の岡氏(児童相談所)の発言では、北九州の連携をうらやましいとするのに加えて、地元である横浜市での警察と学校との間の連携の密なことを知らなかったことが述べられている。

³⁹ 公開シンポジウム(第一次)報告書 p.86 の桐岡氏の発言参照。同氏は、介入の段階における警察のスキル・役割の活用、一時保護所の子どもへの加害行為への対応といった場面で、警察との柔軟な連携があれば有意義であるとの見解を明らかにしている。

いった観点からの分析と検討がなされる必要がある。

(4)警察の特異性とインターフェースの必要性

警察は、犯罪捜査という特異な行政を担っていることから、他の行政機関とは異なる組織特性を有している⁴⁰。犯罪捜査は、警察自身においても他の行政とは異なる特別なものと観念され、自己目的性(捜査の成功自体が目的であり、他の利益と衡量しないこと)、独立性(警察が独自に判断するものであり、検察庁以外の他機関とは関係が持たれないこと)、強権性(警察側の一方的な判断であり、相手方との交渉等をするものではないこと)、秘匿性(個人のプライバシーに属することとして秘匿される必要があることと、犯罪者側の対抗措置(当該事件のみならず、将来の同種事件の捜査への対抗措置を含む。)を防ぐ必要があることによる。)、不確定性(本質的な流動性があり、捜査をしている側も将来どうなるかを明らかに出来ないこと)、法的厳格性(強制措置や被疑者取調べ等に関して、詳細な規則があり、多くの書類を作成しなければならないこと)、立証要求水準の高度性(刑事手続の公判や少年審判において、どのような弁解がなされても、合理的な疑いを超える立証ができるというところまで証拠を収集しなければならないこと)、という要素がある。

少年事件の捜査・調査の場合、「少年の健全育成」を目的とするという意味では、成人の事件の捜査と異なるが、秘匿性、不確定性、法的厳格性、立証要求水準の高度性は共通する。とくに、立証要求水準の完璧性は、他の行政事務にはみられない大きな特徴である。通常の行政実務では、本人が自認している事柄を事実と扱うことに問題はないとされるが、犯罪捜査の場合には、本人が自認していても、「後になって(刑事手続の公判又は少年審判の場で)、それまでになかったどのような主張が行われたとしても、その者が犯罪を行ったことについて合理的な疑いが生じない」ところまで証拠を収集することが求められるため、本人が犯罪行為をしたことを申し出た場合でも、被害者の特定等ができていなければ刑事事件としての扱い自体がなされないこともある。どの程度の証拠があればそう判断できるかは、個別の事件ごとに異なり、かつ秘匿性の観点から他者に伝えられない。現行犯逮捕のような迅速な行動をとる一方で、送致通告までに多大な時間がかかっている例もしばしば存在する。このため、警察の捜査がどのようになるのかを他の機関の側では見通しを持つことができず、なぜそのような措置がとられたのか(又はとられなかったのか)を理解できないことも多い。

どのような行政機関の間でも、他の機関の置かれている状況(法的に措置可能な範囲の限界、権限行使をする際に考慮しなければならないことや組織として抱えている困難性、優先順位)について十分に理解をすることは容易ではないが、警察と他機関との場合には、前記のような捜査の特異性(とそれを反映した警察官特有の物の見方)、そして警察組織の閉鎖性があるため、相互理解には一層の困難がある。

このため、警察の場合、他機関との間のインターフェースとして機能し得る存在を設けることが重要な意味を持つ(そのほかには、子どもの健全育成のための相互連携枠組みの設定、共同研修の実施、良い協力経験の積み重ね、といったものが有効であると考えられる。)。他機関にとって分かりやすい非警察的な体質を持つ組織を警察内部に設ける、他機関にとって警戒心や負担を感じることなく会える者を連絡役として警察組織に置く、警察と他機関とが人事交流等(警察職員が他機関の職員となることのほか、他機関側が警察退職者を採用することや他機関の職員が警察で勤務経験を含む。)を行って他機関の側に警察の行動特性を分かった者がいる状態を作る、といった方法がある。

(二)一般的施策とその問題点等

(1)人事交流と職員の負担

組織の相互理解にとって、人事交流は重要な手段であり、今回の調査対象のほとんどにおいて、有効性が指摘された。当事者が元の組織に復帰しても効果は持続し、その後の更なる連携においても機能し得る。退職者の雇用は、人事交流とは異なるが、相互理解の上で実質的な効果が高い(児童相談所に関して後述する。)

ただし、人事交流が自動的に効果を発揮するわけではない。資質と十分な知見、積極性を兼ね備えた人であれば、効果は大変高いが、本人に積極性がない場合、あるいは適切な任務を与えら

⁴⁰ 田村正博「警察の組織と行動の特性と他機関連携のための施策について」(早稲田教育評論(早稲田大学教育総合研究所)26巻1号、2012年)参照。

ず、周りからも相談等を受けない場合には、効果を発揮できない⁴¹。また、特定の職を長期的に他機関からの出向者で宛てている場合(例えば、心理専門職について他機関からの供給に頼っている場合)には、人材が育たず、組織の力量を発揮する上でマイナスに作用する事態を招くこともあり得る。

人事交流に関して、職員に大きな経済的負担を招くことがあり得るものとなっていることは大きな問題である。人事交流の方式は、職員が一定の期間それまでの職を離れて新たな機関の職員となる出向と、以前の職を保持しつつ、新たな機関の職員に任命される派遣とがある。出向のうち、同一の地方公共団体で任命権者が異なるだけであれば公務員関係を存続させることができる⁴²が、異なる団体の場合には、以前の団体との公務員関係を消滅させた上で、別の団体との間で新たな公務員関係を作ることとなる(辞職し、新規採用となる。なお、復帰する場合も同様になる。)。この場合、それまでの給与は保障されない(新団体に当初から採用されたものとみなして、新たな給与が決定されるが、給与表が同じでも、昇給昇格の理由が団体によって異なり、旧団体の昇給等が新団体では認められないこと等により、給与低下を招くことが実際にある。)。また、同一団体間であっても、学校教員は公立学校共済組合、警察職員は警察共済組合に所属しており、その他の機関の職員とは所属する組合が異なるため、組合員であることを要件とする住宅ローンの貸付金等の返済を求められるという事態も生じている⁴³。互助会的な組織についても、同様のことが存在している。

一方、派遣の場合には、旧来の公務員関係は維持されているので、職員の給与は基本的に従前と同じである(勤務実態が異なることで、特殊勤務手当や宿日直手当等を受けなくなることによる給与低下はあり得るが、甘受すべきものである。)。共済組合の所属については旧来の関係が維持されることになるが、互助会に関しては、会員要件によっては出向の場合と同様の問題が生じることがあり得る。派遣をした機関の側では、実質的な職員減となることと、他の団体に派遣した場合には給与等に関して派遣元団体が負担することの合理性が問われることとなる。

人事交流において、派遣とするか出向とするかは、組織側の都合によって決められるのが通常である(給与費の支払いと職員定数を送られる側が負担していいと判断するのであれば出向、送る側が負担しても送りたいとするのであれば派遣)。しかし、個々の職員に大きな不利益を負わせることは、本人が承諾していて違法ではないとしても、看過できない問題である。本人に不当な不利益を与えている共済組合等の問題は、組合員資格を一時的に喪失しても特例的な取扱いを容認すべきであるし、そうでないなら、組合員資格に変更を生じさせない派遣の方式を取るべきである。

職員の定数削減が進行する⁴⁴中で、新たな出向受け入れは、受け入れ機関にとって負担が大きい。相互に同数を出向させる方式の場合には、給与と定数負担には影響を及ぼさないのが通例であるが、警察の場合には、警察官とその他の職員とで異なる定数が定められているため、警察官を出向させ、同数の者を警察官以外の職員として受けると、警察官定数には余剰が生まれ、その他の職員の定数が不足することになる。このため、警察における定数管理の上からは、相互出向方式には問題がある(特に警察官以外の職員の定数は警察官に比べて大幅に少ない(警察官が1万人を超えていても、その他の職員は1000人台である。))ので、出向受け入れに伴う定数管理上の問題は大きい。)。一方、派遣では、実際に都道府県警察で活動できる警察官の数が減少することとなる。

職員に負担を負わせることなく、他の業務に悪影響を及ぼさないためには、職員の身分を継続

⁴¹ 北九州少年サポートセンターに派遣された佐藤氏については、極めて積極的な活動を通じて成果をあげていた(公開シンポジウム(第一次)報告書 p.19 以下の佐藤氏の発言参照。)が、同氏が交替した後に同様な効果が維持される保証はない。他の少年サポートセンターでも、教育委員会から来た職員の中で、十分な有効性が発揮されていない者もあった。

⁴² 法的には同一性を維持できるはずであるが、運用として、他の団体と同様に、辞職して新たな機関への採用となっている例もある。

⁴³ 筆者の調査に対して、自ら積極的に述べる職員は少なかったが、質問をすると、どの職員も住宅ローンの借り換えが大きな負担であったことを吐露している。なお、一部の共済組合では、数年後に復帰することが明らかであり、かつ本人に負担させることは相当でないという判断から、貸付の継続を認める扱いをしている。

⁴⁴ 2011(平成23)年4月現在の地方公務員は、昨年比0.9%減の約279万人で、1994(平成6)年に比べ15%少なくなっている。減少は17年連続である。

する派遣とした上で、派遣元からの定数から除外し、給与相当額について派遣を受ける機関の側が支払い、共済組合等は元のままとするという方式が考えられる。実際にも、地方自治法第 252 条の 17 の規定に基づく派遣の場合には定数から除外することを職員定数条例に定め、協定で派遣先が給与相当額を派遣元に支出し、共済組合等の所属に変更を生じさせないことを定めている例もある。

(2) 共通施設の利用

関係機関が同一の施設に入っていれば、連絡を取り合う行いう上で便利である。(行政機関を訪れる側の利便性の観点から、「ワンストップサービス」として強調されることが多いが、本調査では関係機関側の連携効果の観点で考察する。)

一方、警察機関や教育機関の本体の活動は、他の機関と同一施設で行えるようなものではない。その中の相談担当の部署あるいは出先機関のような限られたものが、児童福祉関係機関の施設に入るか、児童福祉機関の出先の機関と共通施設を用いるといったことが考えられるのにとどまる。警察の機関は、一体的な運用の必要性和、他機関の施設管理上の制約が及ぶことを防ぐ観点から、他の機関と同一の施設に入らないのが通常であるが、少年サポートセンターのように、非警察的であることに意味のある機関の場合には、警察外の施設に設け、他の機関との共通施設にすることを考えるべきものといえる。

しかし、警察の少年サポートセンターが児童福祉機関と共通の施設に入っている例は、2010(平成 22)年春の時点で調査したところでは、警察施設外 68 カ所中、8 カ所にとどまる。児童相談所との連携を目指して同一の施設としたという例は、福岡県警察の 3 カ所(北九州、福岡、中央)以外にはあまりない(福岡県警察の場合は、北九州市、福岡市及び県に申し入れ、3 カ所について実現している。)。都道府県庁の管理する施設に入ったところ、たまたま児童相談所が同一施設であったという程度の位置づけのところが目立つ。同一の施設であっても、それほど連携関係が進められていない場合もある。

共通施設が少ない理由の一つは、かつての少年サポートセンターが街頭補導を業務の中核としており、市の少年補導センターとの共通性は意識されていたが、少年サポートセンターを介した児童相談所との連携の必要性が警察側、市側の双方で意識されていなかったことにある。市の施設に入っている場合でも、少年補導センターと同じところである場合が多い(2000 年以降には、市の少年補導センターが実質的に変化したため、少年サポートセンターが市の施設から都道府県の施設に移る例も見られる。)

もう一つの理由は、政令指定都市が児童相談所を設置しているため、都道府県の機関である警察が同一施設に入ることが困難なことである。警察を含めた都道府県の機関の場合、都道府県財産の有効管理の観点及び予算上の負担の最小化の観点から、都道府県が保有している施設(外郭団体所有を含む。)に入ることが求められる。政令指定都市内にある都道府県の施設に児童相談所があったとしても、その政令指定都市の中の事案を管轄しないので具体的なメリットが乏しい(例えば、京都府の家庭支援総合センターは、京都市内にあるが、児童相談所としては、京都市以外の近郊地域のみを管轄している。)

施設の共通化は、双方の機関にとって連携の必要性が意識されていた場合には、大きな効果をもたらされる。共通する地盤が存在している場合(元々類似している事務を担当し、ある程度の共同行動が行われてきた場合など)や、共通化を機に積極的に新たな関係を構築する意図を共有する場合であれば、効果が期待できる。警察の少年サポートセンターへの任務の付与と共同行動が、共通施設化による効果発揮の前提にあるといえる。

都道府県が児童相談所を設置する場合には、警察との認識の共有ができれば、施設の共通化を進めることが可能となる。一方、政令指定都市の場合には、財政負担の問題が妨げとなり得る(市側は使用料負担を求め、都道府県側は使用料負担を拒否し、都道府県の施設使用を警察に求めることになる。)。北九州市の場合には、市側が施設使用の負担金を求めないという判断をしたために、同居が可能となっている。それだけの連携実績があり、信頼を得ることが実現のための前提になっているといえる。

(3) サポートチームとその運営

サポートチーム(少年サポートチーム)は、個々のケースに応じた多様な支援のために、関係機関(教育委員会・学校、警察、児童相談所、福祉機関、保健・医療機関など)の担当者が結成する一種のプロジェクトチームである。特定の子どものために、情報を交換し、連携をとりながら、問題を抱える子どもや家庭に対して有益な働きかけ(支援、指導、助言を含む。)を行い、その子の立ち

直りなど問題状況の改善を図る。地域のボランティアのような行政機関外の参加を得て行う場合もある。なお、個々の子どもではなく、問題を抱える子どもが多数いる学校を対象として、サポートチームが編成される場合もある。

北海道警察少年課の心理専門職員が札幌市内及びその近郊の機関に声をかけて、1996年に設けたものが始まりである⁴⁵。チーム自体は個々のケースごとに設けられるが、あらかじめ関係機関との間で協力の枠組みを設定しておき、連絡担当者を明らかにしておくことで、立ち上げのための連絡調整に要する手間を大幅に減らすことを可能にしている。

サポートチームについては、政府の青少年育成施策大綱(2003(平成15)年12月(2008(平成20)年12月の新大綱もほぼ同じ。))で、「個々の少年の問題性に応じて関係機関等が支援のためのチーム(サポートチーム)を結成する取組の一層の推進」が掲げられ、学校に関しては、関係機関(前記のほか、保護司、民生・児童委員、PTA、民間団体等、多様な地域のメンバーを含む。)の参加を得て進めるものとされ、学校と関係機関との行動連携に関する研究会による報告書『学校と関係機関との行動連携を一層推進するために』(2006年)においてそのモデルが示されている。

警察の関わるサポートチームの編成は、北海道警察では年間で数件、全国で1000件程度であるが、編成するための事前の仕組みの設定と、チームとしての共同の対応における対話を通じて、個別ケースへの対応だけでなく、機関相互の理解の進展にもつながることが期待される⁴⁶。

しかし、サポートチームを設けても、出席した機関が自らはできないことを主張し、他の機関を非難するといった現象がしばしば生ずる(このため、サポートチーム活動がそれほど活発でないところも存在する。)。北海道警察の少年サポートセンター(札幌)の場合には、心理専門職員がコーディネーター役を勤めるという運用が行われている。心理専門職員の持つ傾聴の能力は、チーム会議の良い運営につながる。「知らない姿勢(not knowing)」という技法を用いたもので、「専門のことは専門家に教えてもらう」という謙虚で強い興味と関心をもって担当者の話を聴くことで、防衛的な姿勢でなくなり、興味深い話が聴けて、相互理解が深まる、各メンバーの「フレーム」を理解することができるようになるということが報告されている⁴⁷。また、悪役を作らないこと、「出来ない、難しい」という話にこだわらないで小さなことであっても可能な支援策について話し合うことでより良い解決に結びつき、チームが活性化することが述べられている⁴⁸。

このように、サポートチームについては、チーム会議のコーディネーター役が重要であり、具体的なノウハウの提供など、人材育成に向けた努力が求められる。

(三)少年サポートセンターを通じた連携

(1)警察の少年サポートセンターと少年補導職員

少年サポートセンターは、少年補導職員又は専門的な知識技能を有する警察官を配置して、専門的知識技能又は継続性を要する少年警察活動の中心的役割を果たす組織をいう(少年警察活動規則(平成14年国家公安委員会規則第20号)2条12号)。少年相談、街頭補導、継続補導・立ち直り支援、広報啓発を行うほか、センターによっては、家出少年等の保護、有害環境の浄化、被害少年の保護、ぐ犯調査を担当している場合がある(そのほかに、一部の事務について警察署の指導統轄という本部機能を分担させている例もある。)。少年事件捜査は行わない(触法事案の調査については担当している例がある。)。全国に197カ所設置され、うち68カ所は警察施設外に置かれている。

少年サポートセンターは、少年補導職員を集中的に運用して専門性を強化し、非行対策を進める観点から、1990年代末に警察庁の方針を踏まえて全国的に設けられた。もっとも、法令上の規定はなく、設置を求める通達も定められていない。あくまで、都道府県警察の判断によって設け

⁴⁵ 設置に至る経過と趣旨及び実施要領については、公開シンポジウム(第一次)報告書 p.24 以下の龍島氏の発言及び p.100 以下の資料参照。

⁴⁶ 北海道警察少年課が作成した趣旨説明では、「話し合うことによって、各機関のできることでできないこと、できないわけではないが難しいこと、場合によってはできることなどが相互に理解できるようになるでしょう。」と記載されている(公開シンポジウム(第一次)報告書 p.101 参照)。

⁴⁷ 公開シンポジウム(第一次)p.29 以下の龍島氏の発言及び p.105 の資料参照。詳細については、龍島秀広・梶裕二「非行における臨床心理的地域援助 - 関係機関の連携方策について - 」臨床心理学(金剛出版)2巻2号(2002年)参照。

⁴⁸ 公開シンポジウム(第一次)p.30 の龍島氏の発言及び p.106 の資料参照。

られているので、後述のとおり、都道府県で大きな違いがある。

少年補導職員は、少年警察活動規則上は、少年相談、継続補導等の専門的知識技能を要する活動を行う警察官以外の職員をいうものと定義されている(同規則 2 条 11 号)。少年補導職員の前身は、少年の街頭補導を専ら行う婦人補導員である。1996 年に警察庁で少年補導職員運用要領⁴⁹が制定され、専門性のある少年相談、継続補導等を主な職務とする(それまでの街頭補導中心の運用を改める)方向が示された。現在では、いずれの道府県でも専門性を求めており、概ね、心理学、教育学若しくは社会学を履修した者又は教員免許を持つ者であることが採用要件とされている。

少年補導職員(神奈川県警察の少年相談員⁵⁰を含む。)の数は、国の定員基準等はなく、都道府県警察によって全く異なっており(常勤職員が 20 人以上いる 13 都道府県警察のうち、警察官定数 1 万人を超える大規模警察は神奈川県、千葉県のみで、小規模な警察である青森県、秋田県、島根県、徳島県が入っている。)、実質的にいないところもある⁵¹。全国の少年補導職員は、非常勤職員及び心理専門職である少年相談専門職員⁵²を含めて、約 1000 人であり、近年減少傾向にある。行政職員が削減される中で、警察官以外の職員がその対象にされていることが背景にある。

(2)少年サポートセンターの諸形態

少年サポートセンターは、都道府県警察によって、組織と活動内容が異なる。組織構成では少年補導職員主体型と警察官主体型、活動内容では相談・立ち直り支援中心型、街頭補導・立ち直り支援並行型と街頭補導中心型という区分が可能である。

少年補導職員を主体とし、相談と立ち直り支援を中心とするものとして、神奈川県警察と福岡県警察を挙げることができる。いずれも警察施設以外に置かれ、警察官は事務及び警察署との連絡という補助的な任務に主に当たっている。関係機関との連携の中核となるほか、講演等の広報啓発活動も活発に行っている。滋賀県でも、少年補導職員を中心とする少年サポートセンターが 2 カ所あり、相談・立ち直り支援を活動の中心としている。

少年サポートセンターで、街頭補導と相談・立ち直り支援とをともに主たる任務としているところは多い。規模と構成は様々であり、大規模で警察官が多数いるところも、小規模で少年補導職員が中心であるところ(例えば兵庫県)もある。北海道(札幌)では、少年補導職員と警察官とで構成される補導ライン(街頭補導と立ち直り支援とをともに行う。)と心理職員を主体とする支援ライン(相談のほか、サポートチームにおけるコーディネーター役を担当する。)が併存している。

少年サポートセンターの中には、全体としては街頭補導を主たる任務としつつ、一部の職員がそれ以外の事務を担当するものがある。例えば、警視庁の場合(名称は「少年センター」で、立ち直り支援は事務として明記されていない。)は、多数の警察官と元警察官である警視庁少年補導職員が街頭補導に従事し、心理専門職員が単独で相談等の任務に当たっている。京都府(京都)でも、警察官が街頭補導に当たる一方で、心理専門職及び他機関からの出向者が相談や関係機関との連絡等に当たっている。少年補導職員が中心でも、専ら街頭補導に従事していて、立ち直り支援をあまりしていないところもある。

特殊な形態として、大阪府警察では、警察と府の育成支援室とが共同で少年サポートセンターを設置しており⁵³、警察側は街頭補導と継続補導を主に担当し、育成支援室側が直接支援を主に担当している。また、島根県警察では、県の委託を受けて市が設置している子ども支援センター(松江市の場合「青少年支援センター」として市教育委員会が設置)に、県警察少年サポートセンター分室を併設し、警察官と少年補導職員各 1 人を配置して活動をするとともに、支援センターへの指導、支援にも当たっている。

⁴⁹ 1996(平成 8)年 2 月 22 日付生活安全局長通達「少年補導職員の運用要領について」

⁵⁰ 神奈川県警察は専門性の高さを理由に「少年相談専門員」と呼び、警察庁の統計では少年相談専門職員に含めているが、現場で継続補導等に当たる職員であり、他県の少年補導職員と同様と考えられる。

⁵¹ 警視庁の場合、「少年補導職員」は再雇用した退職警察官であり、他県のような者はいない。京都府では心理専門職 2 人を少年補導職員としている。長野県及び熊本県では、前記通達前に婦人補導員制度を廃止しその枠を警察官に充てており、少年補導職員はいない。

⁵² 全国で約 60 人であるが、半数は非常勤である。8 センターに各 1 人を配置している警視庁を除けば、常勤で複数の少年相談専門職員がいるのは、北海道・埼玉県・愛知県などに限られている。

⁵³ 警察側は警察官 3 人、少年補導職員 1 人、スクールサポーター 1 人が基本構成で、府育成支援室はケースワーカーと青少年健全育成推進員各 1 人が基本構成となっている。両者は同じ施設の隣接する部屋を用いている。

(3)少年サポートセンターの持つポテンシャル

少年サポートセンターは、前記のように実態上の差異があるとはいえ、基本的に、非警察的で、他機関にとって連絡が取り易い対象であり、他機関とのインターフェースとして機能し得る存在である(少なくともそうなる潜在的な能力をもっている。)。そのための基礎的な条件は、他機関連携を含んだ立ち直り支援を明確な任務にすること、継続的に外に出て行動可能な専門性ある職員(少年補導職員)が配置されていること、警察の執行部門である警察署との連絡体制がとられていることである。

少年補導職員は、警察官ではなく、犯罪捜査その他の権力行使をすることはない⁵⁴ので、犯罪捜査の発想とそれによって生ずる行動特性を持たない。心理学や教育学などを専攻し、あるいは教員資格を有することが採用要件となっており、児童福祉や教育などの機関との人的な共通性を有していて、他機関の職員から理解しやすい存在である。同時に少年サポートセンターは、警察組織の一つであって、その職員は警察官の行動を理解し、警察署との連絡に当たることができる。

少年サポートセンターは、非行系の子どもに関する多機関連携の基軸役となり得るポテンシャルを有している。少年補導職員は、専門職として採用され、地域の非行系の子どもたちと長期間にわたって向き合い、知識と経験を積むことができるほぼ唯一の存在である。同様に、地域内の多くの機関や地元の人たちとの関わりを長期間持つことができる。また、執行力のある警察組織とのつながりを持つことで、暴力性の強い少年や保護者と向き合うことが容易であるということに加え、警察情報への間接的アクセスが可能であるほか、他機関側では理解が困難な警察組織の特性を分かった上で他機関との検討に臨むことができるし、執行権限発動について連絡を取り合うことも可能である。さらに、優先して処理しなければならない義務的な業務がほとんどないので、柔軟性があり、すぐに外に出て行動をすることができる⁵⁵。これらはいずれも、非行系の子どもの立ち直り支援に向けた多機関連携の基軸役としての機能を果たす上での利点である。

なお、行政機関やボランティアが非行系の子供たちの立ち直り支援を行う場合に、当事者である子どもが拒否的な態度をとり、参加を得ることが難しいという問題があるが、少年補導職員が子どもを説得し、支援につなぐことができる能力をもっている場合だけでなく、保護者ないし子どもにとって「警察の言うことは断りにくい」という存在である(権力的な行使に対する怖さだけでなく、非行系の子どもにとって警察は一種のあこがれの対象的な面もある。)ことも、実質的に他機関から期待されることの一部となっている。

(参考)

警察職員と福祉機関職員の距離を図示すると、以下のような関係がある。

一般の警察官>少年係警察官>サボセン警察官>少年補導職員>福祉機関職員

隣接する者との間では相互理解が比較的容易であるが、中間の存在がないと理解をすることが難しくなる。重大な非行事案の場合や、児童虐待事案の場合には、刑事部門の警察官(図の左端)が事件の捜査を行うことになるため、福祉機関職員にとって極めてその行動の理解が困難になる。児童虐待事案が刑事事件の対象とされるときには、少年係、少年サポートセンターがその距離を縮める努力をすることが求められることになる。

(4)北九州少年サポートセンター

北九州少年サポートセンターは、少年補導職員を中心に少数の警察官を含めて構成され、市の子ども総合センター(児童相談所)と同じ施設の同一フロアにある(教育委員会の機関で、元校長及び元警察官で編成されている学校支援を任務とする少年サポートチームも同じフロアに置かれている。)ことに加え、市教育委員会指導主事が少年サポートセンターに派遣されており、物的にも人的にも、文字通り常時連絡可能な体制が構築されている。関係する機関の職員同士で、スタンディングミーティングが日常的に行われ、行動連携が常に展開されている。活動は、相談、立ち直りのための継続的支援、講演に特化している。

北九州少年サポートセンターの最大の特徴は、少年補導職員が非行系の子どもと向き合って、その子と心を通わせることができる高い専門性を有しており、「子どものため」を最優先にして、

⁵⁴ 少年法第6条の2第3項及びこれを受けた国家公安委員会規則において、少年補導職員に触法調査をさせることができると定められているが、環境等の調査であり、また押収等の処分を行うことはできないことが明記されている。

⁵⁵ 神奈川県警察の少年サポートセンター(少年相談・保護センター)は「スピード・連携・あたたかさ」をモットーにしている(公開シンポジウム第一次報告書 p.39 の阿部報告参照)。

行動力を発揮していることにある⁵⁶。非行系少年を支援のテーブルにつかせ、枠にとらわれない支援を関係機関の間を駆け回って実現させている。それまでの成果の積み重ねが、地域の非行系の子どもたちとの信頼関係を築き、子どものために行動する他の機関(学校、児童相談所だけでなく、家庭裁判所、保護観察所も含まれる。)からの信頼にもつながっているといえる。

さらに、講演会をはじめとする情報発信に意欲的に取り組んでいることも北九州少年サポートセンターの特色である。学校の児童生徒に自尊心の大切さを語りかけることで、子どもたちの魂を揺さぶり、問題を抱えた不幸少年として非行・被害少年の相談を受けるきっかけを作っている。幼稚園や保育所では、保護者に向けて「今子どもを大事にすることの大切さ」を語ることで、子どもが非行に至ることを防ぐ先制活動としている⁵⁷。警察署の側からも、非行系少年の立ち直り支援、深刻な問題を抱えた学校の支援、福祉犯被害少年のケア、さらには学校等からの講演依頼への対応など、多くの面において、少年サポートセンターの有用性が認識されている⁵⁸。これらの成果の蓄積もあって、福岡県警察では、少年サポートセンターが公安委員会委員の視察先とされ、非行少年の立ち直り支援を重視する方針が公安委員会から示されている(平成 22 年度から公安委員会の定める県警の運営重点に「少年の非行防止と立ち直り支援の強化」が定められている(21 年度までは「少年の非行防止」のみ。なお、24 年度は「少年非行の抑止と立ち直り支援の強化」となっている。))。

(5)望ましい少年サポートセンターの姿

少年サポートセンターがインターフェースにより適した組織となるには、立ち直り支援を中心的な任務とするのに加えて、警察官主導のものとし、ないこと(少年補導職員を中心に少人数で構成し、上位階級にある警察官を置かないこと)、行き来しやすく積極的な行動が可能な職場環境を作ること(警察外施設に置くこと)、他機関との間で個別のケースにおける良い経験を積み重ね、相互理解と信頼につなげること、といった点が求められる。

このうち、施設の面については、警察本部・警察署と異なる施設に設けることが、他機関・非行系少年が出入りし易い環境とし、閉鎖的でない機関とする上で、非常に重要である(同じ建物である場合には、最低限、別個の独立した出入り口を設けるべきである。)。児童相談系の機関と同一施設とすることができれば、より有意義である。

専門職員の重視に関しては、警察組織の場合、警察官が組織の中心でそれ以外の職員は補助的な位置づけとされることが多いが、神奈川県警察では、専門職員である少年相談員が、少年サポートセンター(少年相談・保護センター)のリーダーとなっている(現場である方面事務所は 3 人の少年相談員と警部補とで構成され、警部級の少年相談員である主幹が統率している。県警察本部においても、警視級の少年相談員が、専任主幹として、全体を統轄している⁵⁹。))。

少年サポートセンターでは、高い専門性と行動力のある専門職員を長期的に勤務させ、関係機関職員と人のつながり、顔の見える関係を構築することが求められる。そのためには、組織として立ち直り支援を重視し、1 人 1 人の子どもに合った活動を広く行えるように、職員にある程度の行動の自由度を認めるものである必要がある。少年サポートセンターが、家庭裁判所、保護観察所を含む地域の諸機関、子どもたちのために活動する様々な地域の人々と、実質的な人的ネットワークの構築ができてこそ、警察の少年サポートセンターが多機関連携の真の基軸役となれるといえる。

特に重要なのは、少年補導職員の専門的な能力の確保である。警察職員に明確な任務が与えられ、それを実現できる能力がなければ、他機関との共通施設を設け、あるいは人事交流を行ってもその効果は限定的である。専門性の強化と内外の評価獲得が警察の少年サポートセンターの発展の鍵を握るといっても過言ではない。他機関との連携が警察自体にとっても極めて重要であるという認識と他機関とのインターフェースの必要性の認識が広まることが望まれる。この点、先進的な少年サポートセンターによる優れた取組に対する認識が警察組織の内外に広まることが、他の多くの都道府県警察における少年サポートセンターの位置づけの改善、機能発揮につながる

⁵⁶ 公開シンポジウム(第一次)報告書 p.36 以下の安永氏の発言参照。

⁵⁷ 安永智美『言葉ひとつで子どもは変わる！』(PHP 研究所、2011 年)参照。

⁵⁸ 北九州少年サポートセンターとともに学校の立ち直りに尽力した警察署の課長が、転勤先の警察署において、係員である警察官をその地域の少年サポートセンターに派遣し、研修を受けさせた例があることは、有用性の認識の現れであるといえる。

⁵⁹ 公開シンポジウム(第一次)報告書 p.39 の阿部発言及び p.121 の資料参照。

ものといえる。

また、講演活動のようにインターフェースとは異なるものも含めて、少年サポートセンターの活動が広く知られることは、少年警察が「不幸少年である非行系少年」たちの幸せを願う存在であることが社会的に認知され、強制力を使って子どもに罰を与えようとする存在だといった誤った認識を払拭させる上でも、重要な意味がある。

(四)学校との連携方策

(1)現況

学校と警察との間では、1953(昭和 28)年以降学校警察連絡協議会等が設けられ⁶⁰、1990 年代末以降に充実、活性化が図られている。主たる調査対象である 3 地域においては、地域の学警連の会合をはじめとする様々な場において、中学校の生徒指導主事と警察(警察署少年係及び少年サポートセンター)勤務員との間での情報交換、連携が図られている。各地の少年サポートセンターを対象とする聞き取り調査では、他機関との関係の良さの説明の典型として、教員がセンターを訪れて情報交換をしていることが紹介されることが多い。制度的な仕組みに加えて、熱心な教員の存在が、連携を進める力となっているといえる。

学校の場合、校長の権限と責任で運営がなされるため、校長個人の考えの違いが反映するほか、地域ごとの違いも大きい。このため、学校と警察との連携状況の評価は一概にはいえないが、概ね、非行系の少年の問題が深刻な学校、地域では連携関係が形作られていると評価することができる(非行系少年の問題が常時あるような学校では、警察との連携が強く意識されている。一方、非行系少年の問題が平素はあまりないような学校、地域では、警察との連携の必要性に対する認識は高くないこともあり得る。)。警察署での調査では、刑事事件とする場合に被害届の提出が遅く捜査に困難をきたしたことや、早期の連絡がないことで事態の深刻さを招いたとの指摘もしばしばあったが、その種事例があることで少年の立ち直りに向けた連携ができていないと評価することは適切でない。

学校と警察の連携に関しては、近年のスクールサポーターと協定の締結が重要なトピックと考えられるので後述するが、それ以外にも様々な制度的な努力がなされている。

都道府県警察のほぼ半数では、教育委員会との間で人事交流を行っている。警察から教育委員会に送り出しているのは警部又は警部補級で、生徒指導、非行対策の部門の場合が多いが、現場の少年補導センターの例もある。一方、教育委員会から受け入れた者は、少年サポートセンター又は少年課(少年育成課)の企画・対策部門に配置されている。人事交流は、インターフェースとしての機能の発揮につながっている(連絡会議の開催等を通じてそれぞれの機関同士の良好な関係作りを行うことや、勤務先の他の者に出身元のものの考え方を伝え行動の予測等を可能にすること、出身元からの人的つながりによる相談に対して適切なアドバイスをすることなど。)が、その効果の程度は、与えられた職務内容、周りからの信頼(相談先としての有効度の評価)、本人の熱意によって異なる。

このほか、関係機関による共同の研修も行われている。もっとも、警察庁と文部科学省で共同の研修会が開催されているが、大人数での 1 日研修では、他者の話を聞くだけとなり、深い理解に至ることはできない。相互にディスカッション可能な、少人数での研修が多く行われることが期待される。

(2)スクールサポーター

スクールサポーターは、警察と学校との橋渡し役として都道府県警察が雇用する非常勤の職員である。少年の非行防止と立ち直り支援、学校における児童等の安全確保対策、非行・犯罪被害防止教育の支援等、地域安全情報等の把握と提供、という 4 つの任務が想定されている⁶¹。国においては 2006(平成 18)年度の地方財政計画に計上されたが、実際に制度を創設するかどうか、どのような制度とするかは、都道府県の予算によって定まる。現在、42 都道府県で約 600 人が雇用されている。警察署の数と同数以上であるのは、警視庁、茨城県警察、神奈川県警察、京都府警察、岡山県警察などである。岡山県警察では、各警察署に 2 人又は 1 人のスクールサポーターが

⁶⁰ 警察庁保安局長通達「少年非行防止における警察と学校との連絡強化について」及び文部省初等中等教育局長通知「青少年非行防止に関する学校と警察との連絡について」

⁶¹ 警察庁少年課長・生活安全企画課長通達「スクールサポーター制度の拡充について」2006(平成 18)年 1 月 11 日参照。

配置され、人数分の車両が配備されている(2010(平成 22)年 12 月現在の調査結果による。)。これに対し、大規模府県でも、数人にとどまるところもある。ほとんどが退職警察官であるが、元少年補導職員、元学校教員も少数存在する。退職警察官の場合、少年警察部門に長期間勤務していた者は一部であり、刑事部門や警備部門などで少年警察の経験がない者も含まれている⁶²。

スクールサポーターの運用は、警察署に配置して、管内の学校を回って、非行防止や被害防止に関する情報の提供、相談などに当たるものと、サポートセンター等に配置して、非行が深刻な状況にある学校からの要請を受けて、その学校の支援に当たるもの、そのほか特定の任務に専従するもの、がある。

警察署配置型の典型は、神奈川県警察で、学校のない水上警察署を除く 53 署に各 1 人(学校の多い 2 署は 2 人)が配置され、管内の中学校及び小学校を定期的に訪問して、学校やその周辺における防犯対策上の問題点や子どもに関する犯罪情報等を把握し、助言・指導を行うことをはじめとする、子どもの安全確保、非行防止・立ち直り支援のための活動を行っている⁶³。地域のボランティアとの連携役を担うことも含まれる。警察署の少年係に所属しているが、実際の活動は、本人の考えと技能に応じて異なり、非行防止教室としての講演活動に意欲的に取り組む者や、毎朝学校の登校時間に校門に立って子どもたちに声をかける活動を行っている者もいる。

スクールサポーターは、警察官ではないこと(捜査権限と責任がないこと)が本人及び学校側に強く意識されている。学校側責任者と気楽に相談できる関係が作られたこと、特に小学校との間でそれまでほとんどなかった人的な関係ができたことが警察側で評価されている。学校関係者からすれば、自分が警察に行って話すようなことではなくとも、学校に来たスクールサポーターに相談することは容易である。学校側の調査でも、子どもの安全確保のニーズに対応できることに加えて、連携が深まったとの認識がもたれている⁶⁴。

一方、派遣型の場合には、必要性の高い状況に至った学校側からの要請で、スクールサポーターが派遣され、関係者へのアドバイスを行うほか、学校内の状況を改善するために、学校と連携した各種活動を行う。北海道警察では、少年警察部門に長く勤務していた 3 人のスクールサポーターが、学校に行き、学校側やその他の関係者との連携を図りつつ、過去の経験を生かし、問題生徒に直接声をかける活動を継続するなどして、学校内の問題状況の改善に寄与していることが、警察側学校側の双方で評価されている⁶⁵。

このほか、サポートセンターに配置され、専ら特定の任務に当たる例もある。大阪府では、知事部局(青少年課)、警察、教育委員会が連携して、小学校 5 年生を対象とした学級単位の非行防止・犯罪被害防止教室を毎年約 900 校で行っているが、少年サポートセンターに配置されたスクールサポーターがこれに専従している⁶⁶。なお、警視庁では、各警察署に配置されたスクールサポーターのほかに、一部の少年センターに、専ら薬物乱用防止教室を担当するスクールサポーターを配置している。

(3)個人情報連絡を含む協力協定

近年、個人情報保護制度との関係で、情報を交換する枠組みの設定が重要となってきた。個人情報保護法制の考え方からすれば、秘密保持義務のある行政機関への個人情報の提供は、相手方行政機関の法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で利用する場合であって、その保有個人情報を利用することについて「相当な理由」があり、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するものでなければ、本人の同意がなくとも可能である(行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第 8 条 2 項)。自治体の中には、国又は他の団体の機関に対する提供に関して、それより

⁶² 2010(平成 22)年 8 月から 2011(平成 23)年 5 月にかけて行った福岡県警察及び神奈川県警察の 4 警察署における調査において面接したスクールサポーターのうち、少年警察部門に勤務経験のある者は 1 人だけであった。

⁶³ 一部の警察署のみに配置している場合もある。例えば、福岡県警察では 14 警察署に配置し、それぞれの警察所管内の学校への連絡等を任務としている。

⁶⁴ 学校側の認識については、公開シンポジウム(第一次)報告書 p.33 以下の中嶋氏の発言参照。

⁶⁵ 警察側の見解については、北海道警察少年サポートセンターへの調査(2011(平成 23)年 4 月)による。学校関係者の見解については、公開シンポジウム(第一次)報告書 p.60 の赤塚尚志氏の発言参照。

⁶⁶ 同じサポートセンターにある府の青少年課育成支援室の出先に勤務する青少年健全育成推進員と 2 名 1 組となって、行っている。

限定的な定めが置かれている場合があるが、非行少年の立ち直り支援など、正当な目的で関係機関が情報を共有することが否定されることにはならない⁶⁷。しかし、一部で同意のない目的外利用がほとんど許されないものであるかのような主張があり、関係者がクレームをおそれて過度に慎重になっている場合も存在している。情報提供を行う対象や取扱い等が明確にされることは、関係者の負担を軽減するとともに、危惧を招かないようにする上でも意味がある。このため、本来の趣旨にのっとり適切な情報共有ができるように、関係機関間で協定を締結することが望まれる。

神奈川県警察と横浜市教育局委員会の間で、相互連携のための協定(平成16年11月1日締結「児童生徒の健全育成に関する警察と学校の相互連携に係る協定書」)を締結し、公表しているのはその好例である。横浜市教育局委員会の側では、締結前に個人情報保護審議会の承認を得ている。内容的にも、「両者が児童生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成に関し、緊密な連携を行うこと」を目的に、犯罪行為及び不良行為に係る事案⁶⁸であって、児童生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成に関し、相互連携を必要と認めるものを対象とし、秘密の保持と「この協定の目的を逸脱した扱いは厳に慎む」ことを定め、児童生徒への対応に当たって「この協定の目的を踏まえ、教育効果及び健全育成に配慮した適正な措置を行うよう努める」こととしている。協定に直接の文言はないが、学校は警察からの情報提供をもって生徒に不利益な処分を課すことはできない、警察は学校からの情報提供を犯罪捜査に利用することはできない、ということが協定の意味するものと理解されている。他機関への情報の提供に保護者の同意は要しないが、保護者に通知をする扱いになっている。なお、捜査への利用禁止や学校側の不利益処分の禁止に関しては、協定自体に明記することがより好ましいといえ、その後に締結した他の市の教育委員会との協定では実際に明記されている(例えば、横須賀市教育局委員会と神奈川県警察が平成21年7月に締結した「児童・生徒支援のための学校と警察との相互連携に係る協定書」9条参照)。

もとより、制度は実際に情報の交換が行われてこそ意味がある。学校と警察との間では、警察に情報を提供した場合の危惧感が一部関係者に存在することもあって、学校側からの情報提供が警察の側に比べて消極的になりやすい傾向があるが、神奈川県警察と横浜市の学校との間では、情報の提供を受けた場合に警察署で指導する(必要に応じ、少年サポートセンター(少年相談・保護センター)で立ち直り支援を行う。)など速やかに対応し、提供した学校にとって有意義になる実績を積み重ねることにより、相互に活発に情報提供がなされるようになっている⁶⁹。単に、情報交換が違法視されることを防ぐというのではなく、子どもために警察と学校が一緒になって対応するという基本的な考えが基にあり、機関同士の相互信頼関係の蓄積があってこそ、情報交換制度も有効に機能するといえる⁷⁰。

⁶⁷ サポートチームにおいて情報を共有し利用することについては、「少年健全育成という公共性の高い事務を適正に遂行するに当たり、問題を抱える少年等に対する指導・支援の向上を図る観点から必要である」ので、少年本人及びその家族等の利益を不当に侵害しないことを前提に、個人情報保護法の目的外利用・提供の原則禁止の例外として認められると解されることが、関係省庁の少年非行対策課長会議申合せ(「関係機関等の連携による少年サポート体制の構築について」2004(平成16)年9月10日)で明確にされている

⁶⁸ 警察署から学校には、i 児童生徒を逮捕又は身柄通告した事案、ii 非行集団による犯罪行為等(犯罪行為及び不良行為)で児童生徒による事案、iii 児童生徒の犯罪行為等のうち他の児童生徒に影響を及ぼすおそれのある事案、iv 犯罪行為等を繰り返している事案、v 児童生徒が犯罪の被害に遭うおそれのある事案、学校から警察には、i 犯罪行為等に関する事案、ii いじめ、体罰、児童虐待に関する事案、iii 暴走族等非行集団に関する事案、iv 薬物等に関する事案、v 児童生徒が犯罪の被害に遭うおそれのある事案が該当する。

⁶⁹ 神奈川県警察の警察署と横浜市教育局委員会の学校との間で、2004(平成16)年11月の運用開始から2011(平成23)年3月までの間に、学校からの連絡事案は416件あり、警察からの連絡事案360件を上回っている(公開シンポジウム(第一次)報告書 p.32 の中嶋氏の発言参照。)

⁷⁰ 滋賀県では、警察から学校に対してのみ連絡する制度を平成15年1月から実施し、その後学校から提供を可能にする制度を求める声を受けて、双方向とすることに改めた新制度を2009(平成21)年5月から実施している(若林隆生「滋賀県における少年非行防止と立ち直り支援のための機関連携について」早稲田大学社会安全政策研究所紀要3号参照)。形式的な双務性にこだわることなく、信頼関係を積み重ねて発展させた例として評価できる。

(五)児童相談所との連携方策

(1)現況と課題

多くの警察においては、児童相談所との間では、要保護児童に係る法的権限行使を求め、あるいは法の規定に基づいて通告等をするだけで、連携に関する意識は高くない。児童虐待に関しては、おそれのある事案の通告に対して児童相談所が近年迅速に対応するようになったとする見解が一般的である⁷¹。

しかし、児童虐待以外の事案における児童相談所の対応に関しては、様々な批判が多く存在している。最も多いのが問題行動をとる児童に対して一時保護を行わない点である。都道府県警察の少年課を対象とした調査(警察経験者が配置されている児童相談所に対応する都道府県警察少年課に対する 2011(平成 23)年 8 月から 9 月にかけてのアンケート調査)では、24 庁のうち 20 庁から児童相談所に問題があるとの回答があった(特に問題はないとの回答は 3 庁、他に無回答が 1 庁)。一時保護の必要性があると思える子どもを保護しないことが 8 庁と最も多く、迅速な対応が得られない(夜間・休日の問題を含む)が 6 庁、非行系の少年に対する対応不足が 4 庁、権限行使に対する積極性がないが 3 庁などとなっている⁷²。

一時保護をしない理由が要件不該当なのであれば、警察側の誤解ということになるが、実際には児童相談所側の受け入れ態勢の問題で拒否されるケースが多い。施設の不十分さによる定員上の問題(本来の定員のほか、勤務員の負担の観点から事実上の上限が設けられている場合も多い)、虐待等で在所している児童の安全確保、当該児童に対する物理的対応能力の限界(直接的な強制力行使ができないとされている中で、問題行動をさせないようにすることは極めて困難である。)といった理由から、問題行動をする中学生年代の少年に対して、必要な一時保護がなされないことは、警察や学校などその子どもの健全な育成を願う立場の他の機関から見て極めて大きな問題である。警察の少年係からは、共同で問題行動を行った複数の子どもの場合、1 人しか受け入れられないとされていることへの批判も強い⁷³。関係機関が集まった場合に、児童相談所に他の機関からの批判が集中するといった現象も起きている。

児童を保護する権限と責任が児童相談所に集中しているにもかかわらず、権限を行使し、責任を全うするだけの態勢がないことに問題の本質があり、その改善が必要である⁷⁴が、連携によってある程度まで不都合さを減らすことは可能である。例えば、一時保護された子どもに対する児童相談所の対応の限界を警察側が認識することで、児童相談所内での問題行動を起こさせないように、警察側が本人に入所の十分な動機付けをするといったこともその一つである。一時保護の必要性が特に高い事案の場合に、児童相談所がそのことを十分に認識できるようにすることも、平素のコミュニケーションによって可能となる。これらは、実際に北九州少年サポートセンターで行っていることであり⁷⁵、児童相談所と警察との相互理解の場面で、警察の少年サポートセンターがインターフェースとしての機能を十分使えるようにすることが重要であることが示されている。

警察側の問題に関しては、児童相談所から警察に明確な指摘がされることはほとんどなく、警察署等の調査において問題点が自らにあるという認識が回答された例はなかった。しかし、警察経験者所属児童相談所を対象としたアンケート調査では、何らかの点で警察の行動に問題がある

⁷¹ 改善したことを認めつつ、事案に対する迅速な対応のために、児童相談所が有する情報を警察に提供することを求める意見が一部にあった。

⁷² 調査と回答に関しては、田村正博「児童相談所における警察経験者配置の意義—アンケート調査の結果から」早稲田大学社会安全政策研究所紀要 4 号(2012 年)参照。迅速な対応がない、権限行使の積極性がないとする見解には、一時保護の問題も含まれていると思われる。これらのほかに、保護のための移送を警察に頼りきることを批判する見解もあった。

⁷³ 児童相談所間で相互委託を可能とすれば容易に解決できるはずの問題である。設置主体が異なっていることで、このような問題を解決できないとすることは許されない。

⁷⁴ 人員不足の改善だけでなく、権限ないし制度運用に係る改善も必要である。特に、逃走しようとする少年を確実に保護し、他の少年に対する問題行動を起こさせないようにするのに適した施設への一時保護委託を可能にする必要性が高い。柔軟な発想による解決策が検討されるべきである(警察が逮捕した被疑者が病気の場合に、釈放して入院させると逃走防止に多数の警察官を配置するなど大きな困難があったが、警察病院の一面を留置施設としたことで問題を解消させたという例も参考になり得ると思われる。)

⁷⁵ 一時保護中の子どもと面接して、ストレスを軽減させることも行っている。

とする回答(「特にない」とした上で「一部の場合」として問題行動が記述されたものを含む。)が 27 庁のうち 15 庁からあった。一時保護の要請が過大であるとする 5 庁のほかに、児童虐待通告の要件該当性判断が異なるとするもの、非行事案の通告が遅いとするものなどが回答されている⁷⁶。児童虐待に関しては、警察が捜査を優先することで子どもの福祉にマイナスな場合があるとする見解が 3 庁からあった。児童虐待事件の捜査自体は、通常の刑事部門が担当するので、警察署の少年係や、少年サポートセンターを介した情報連絡(警察捜査の特徴、子どものために必要な活動の考え方の相互理解)の必要性が高いといえる。

児童相談所の側も、自らの機関の抱える問題状況、行動の枠組み等について、他機関の理解を求めるための努力を積み重ねる必要がある。その過程で、他機関側の問題を指摘することも、お互いの認識共有化の努力として行うべきものであると考える。今回、調査の終わりの段階で、児童相談所側から、一時保護所での子どもによる暴行事案等について、被害届を提出しようとしても、警察が触法調査に消極的であることが指摘された。指摘に対応した警察側の調査ができていないので当否の判断はできないが、表面化されていない警察側の問題点について明らかにし、相互理解を高めていく過程として評価できる。

(2)警察経験者の配置の効果

児童相談所と警察との間では、学校との間のような緊密な連携関係はこれまでほとんど存在していない。一方で、児童虐待への対応のように、連携関係を強化することの必要性自体は明確になっている。このような場合には、連携関係の構築を目的にしたインターフェースの設定が重要な意味を持つと考えられる。

近年、児童相談所に、主として児童虐待への対応強化のために、警察経験者を配置することが進められている。警察経験者配置児童相談所調査で判明した警察経験者は 72 人である⁷⁷が、勤務する児童相談所 47 庁のうち、2008(平成 20)年度以前からは 8 庁に過ぎず、2009(平成 21)年度からが 16 庁、2010(平成 22)年度からが 5 庁、2011 年度からが 18 庁と、近年急速に広がっている。

児童相談所に勤務する警察経験者の多くは、警部補級⁷⁸の退職警察官で、「児童虐待対応協力員」等の名称で、児童虐待対応又は緊急な事態への対応を主たる任務としている(一時保護所での夜間指導、非行の子どもへの対応(非行相談を含む。))を主たる任務とする者も少数ではあるが存在している。)。現職の警察官(派遣 5 人・出向 4 人)の場合、階級は警部又は警部補で、児童虐待対応の現場的な任務よりも、連絡調整ないし指導を主な任務とする者が多い。

警察経験者が配置されている児童相談所で、調査に回答のあった 27 庁の全てが、配置の効果があったとする見解であった。多かった回答は、警察との連携が円滑・迅速になったことが 16 庁、児童相談所職員の負担を軽減させていることが 10 庁、警察の経験を児童相談所の業務に活かしていることが 9 庁であった(重複あり)。警察との連携に関しては、「警察への連絡や相談が行いやすくなった」、「警察からの通告内容がより具体的に確認できるようになった」、「警察との情報共有が緊密になった」、「窓口となる部署、警察が必要とする情報等の助言を得ることで情報交換がスムーズになった」といった回答があった。関連する回答として、警察側の考え方や対応方法を理解できるようになったことを挙げたものが 2 庁あった。なお、職員の負担の軽減に関しては、攻撃的・暴力的な言動の保護者との対応に際しての心強さ、心理的負担の軽減を挙げたものが目立つ。その他としては、虐待以外の非行対応にも効果があったと回答したものが 2 庁あった。児童相談所が当初期待した効果としては、警察との連携の強化、児童虐待通告対応における警察経験者の知識技術の活用、暴力的なケースにおける児童や職員の安全確保が挙げられており、警察経験を配置した児童相談所にとっては、概ね当初の期待に合った効果が得られているといえる。

警察経験者本人の回答(回答者 43 人)も概ね同様で、効果があったのは、保護者への対応 18 人、

⁷⁶ 調査と回答に関しては、注 2 掲載の論文参照。一時保護に関連して、非行の身柄付通告を含めて、子どもにその後のことを説明しておいて欲しいとの意見もあった。

⁷⁷ 調査と回答に関しては、田村正博「児童相談所における警察経験者配置の意義－アンケート調査の結果から」早稲田大学社会安全政策研究所紀要 4 号(2012 年)参照。なお、警察庁のデータでは 2011(平成 23)年 4 月現在で 48 庁、73 人であるが、調査で回答の得られた 47 庁、72 人を対象に属性等の分析を行うので、以下ではこの数値を用いる。

⁷⁸ 警察官の多くは警部補で退職する。警部補は活動する現場でのリーダーという位置づけであり、事案対応能力を有する。これに対し、警部以上の階級は組織の管理者側であり、特に警視の場合は警察署等の組織の長であって、人的なつながりの範囲が広い。

警察との連携 9 人、職員の安全確保と負担の軽減 5 人、法的な面での支援 5 人、非行児童への対応と支援 4 人、その他の警察経験の反映 8 人などとなっている。保護者への対応に関しては、威圧的な者への対応能力という面に加えて、保護者側の信頼を得るという面が挙げられている。警察との連携に関しては、「警察とのパイプ役になっている」、「警察との連絡調整、援助依頼、通告内容の確認等がスムーズになった」といった回答があった。連携に関連するが、「警察活動の諸手続を説明することで、通告書だけでは読み取れない背景も伝えられ、児童相談所と警察との相互理解を得られるようになってきた」として相互理解に寄与できているとの回答が 2 人からあった。

一方、警察の側も、警察と児童相談所との連携に効果があったとする回答が、24 庁のうち 20 庁からあった。児童虐待に関してのみ記述があったのは 2 庁だけで、多くは、「警察と児童相談所のパイプ役になっている」、「相互の情報交換がスムーズになった」など、全般的な連携に役立つとするものであった。連携に関連して、警察が虐待を刑事事件として処理する場面での貢献について記述されたものが 2 庁あった（「児童虐待事案についてパイプ役になり、警察は捜査して事件化し、児童相談所は児童を保護することがスムーズに進んだ」）。また、児童福祉法に基づく要保護児童の通告に関して記述のあったものが 4 庁あった（「身柄付児童通告について、事前連絡ができ、一時保護先等の準備ができた」など）。連携に役立つ理由が記載されたものとしては、相互理解が進んだことのほか、児童相談所に警察と連絡をしやすい者がいることをあげたもの（「共通の言葉で話をできるため、遠慮せずにものを言いやすい」、「警察署から児童通告に関することを質問しやすい」、「双方の業務に理解があり、情報交換しやすい」）が最も多く、その他としては、早期の時点でのより幅広い情報共有ができることをあげたもの（「それぞれの機関のみがもっている情報を総合的に活かすことで事案対応にプラスの面が大きい」）、警察の実情を児童相談所側が認識できることをあげたもの（「警察に関して児童相談所内部での理解が促進される」、「一時保護所での勤務であるが、説明等をしていることで警察に対する理解が広がり、担当者同士の人間関係づくりから現場対応まで様々な場面での連携がよくなった」）、警察側が児童相談所についての実情を認識できることをあげたもの（「出向警察官の講話により、生の声を警察官に伝えることができる」）があった。派遣・出向者に関しては、警察に帰任した後も、連絡役としての機能を果たしているとする回答もあった。なお、児童の安全確保の迅速化、威圧的保護者等への適切な対応、非行系少年の相談に的確に対応など児童相談所の事務の遂行自体に効果があったとする回答が 7 庁からあった。

警察経験者の配置は、調査結果からみて、保護者との対応といった児童相談所自体の事務に加えて、警察との連携に大きな効果を発揮していることが明らかである。退職者の雇用は、比較的低予算で実行可能であり、未導入児童相談所での早期導入が望まれる。

3-3-7-3. 児童相談所を起点とした多機関連携に関する分析及び提言

【Ⅰ】児童福祉行政機関調査担当グループにおける調査研究の趣旨(目的・対象・方法)

児童福祉行政機関調査担当グループでは、児童相談所を起点とした多機関連携のあり方に関して調査研究を遂行してきた。本調査研究は、児童相談所を起点とした適正かつ有効な多機関連携を明らかにし、モデルとして提言することを目的としている。

本調査研究においては、プロジェクト全体の構想に従い、初期対応場面を中心に、とりわけ学校・教育委員会との連携、また警察との連携に焦点を当てている。そして、「子どもの被害者化・加害者化」を防ぐというプロジェクトの研究意図の下、政令市の児童相談所で対処される非行事案・被虐待事案における連携を対象としている。

そこで、こうした多機関連携の実態を明らかにするため、本プロジェクトで研究協力を得ている北九州市・札幌市・横浜市の 3 政令市、さらには相模原市・岡山市・東京都の児童相談所等を中心に聞き取り調査を実施し、数値化し得ない第一線の職員の方々の経験・知見等を収集し客観化させるとともに、多機関連携の取り組みに関する運用・評価を明確化させた。また、児童福祉行政機関調査担当グループでは、2011(平成 23)年 9 月にグループ単独で実施した全国政令市の児童相談所を対象としたもの等、質問紙調査を複数行い、児童相談所を起点とした多機関連携の現状と課題の解明に努めた。

本箇所では、まず、北九州市・札幌市・横浜市という 3 政令市における児童相談所の概要を確認しながら、聞き取り調査を通じて明確にさせた 3 政令市における児童相談所を起点とした多機関連携の取り組みを示す。その後、質問紙調査の結果に示された、児童相談所を起点とした多機

関連携の現状と課題について検討を加える。最後に、3 政令市における取り組みについての具体的な効果を踏まえながら、多機関連携を通じた児童相談体制の強化に向けた提言を述べることにしたい。

【Ⅱ】北九州市・札幌市・横浜市における児童相談所と多機関連携

今回研究協力を得た北九州市・札幌市・横浜市における児童相談所の概要を明らかにした上で、3 政令市における多機関連携の実践を示すことにしたい。ここで明確にされる 3 政令市の児童相談所における経緯(当該児童福祉行政システムがどのように構築されたか)・職員体制(同システムをどのような人的リソースで運用しているか)・相談受付件数の現状(同システムにどの程度インプットされているか)は、他の政令市において実装を図る際に考慮されるべき変数として機能し得ると考える。

(一)北九州市

北九州市では、「子ども総合センター」という機関が児童相談所に該当している。まず、北九州市子ども総合センターの概要を示し、その上で同機関を起点とした多機関連携の取り組みを挙げることにする。

(1)北九州市子ども総合センターの概要(経緯・職員体制・相談受付件数の現状)

(a)経緯

北九州市では、1963(昭和 38)年 4 月に、北九州市児童相談所が旧八幡区内に設置された。その後、2002(平成 14)年 10 月に、保健福祉局所管の児童相談所、北九州市教育委員会青少年課所管の「少年相談センター」(いわゆる少年補導センター)、同教育委員会指導第二課所管の「教育センター教育相談室」(いわゆる適応指導教室)の 3 組織が統合され、保健福祉局子ども総合センターが戸畑区「ウェルとばた」内に開設される。また、2007(平成 19)年 10 月に、保健福祉局が子ども家庭局に改編され、子ども総合センターは子ども家庭局に属することになった。

現在、「ウェルとばた」の 5 階部分には、子ども総合センターとともに、福岡県警察本部の北九州少年サポートセンター及び北九州市教育委員会の少年サポートチームが置かれている。児童相談所と統合された「少年相談センター」(いわゆる少年補導センター)と「教育センター教育相談室」(いわゆる適応指導教室)は、通所施設の「少年支援室」となっており、子ども総合センターでは 5 施設を有している。また、子ども総合センターでは、「24 時間子ども相談ホットライン」を直営事業として行っている。

(b)職員体制(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)

北九州市子ども総合センターの職員数は、正規職員が 56 名、再任用職員が 3 名、嘱託職員(嘱託医師、嘱託弁護士を除く。)が 78 名となっている(表 20 参照)。また、福祉職採用職員数は 6 名(市全体では 43 名)、児童福祉司数は 17 名である。

このように、職員体制では、嘱託職員数の割合が高い。こうした形の職員体制には、多機関連携の取り組みとして挙げる「教員経験者・警察経験者の勤務」も含まれる。

表 20: 北九州市子ども総合センターにおける職員数

職員数(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)	
①正規職員数	56 名
②再任用職員数	3 名
③嘱託職員(嘱託医師、嘱託弁護士を除く。)数	78 名
福祉職採用職員数	
児童福祉司数	6 名(市全体: 43 名)
	17 名

(c)相談受付件数の現状

相談受付件数は近年、減少傾向にあるという点が特徴的である(表 21 参照)。

表 21: 北九州市子ども総合センターにおける相談受付件数の推移(2006(平成 18)-2010(平成 22)年度)

	2006(平成 18) 年度	2007(平成 19) 年度	2008(平成 20) 年度	2009(平成 21) 年度	2010(平成 22) 年度
総数	6,514	5,843	5,208	4,492	4,683
①児童虐待相談受付件数	460	433	370	322	313
②非行相談受付件数	281	326	272	238	145

(単位: 件)

(2)児童相談所を起点とした多機関連携の取り組み

北九州市における児童相談所を起点とした多機関連携の取り組みとしては、①教員経験者・警察経験者の勤務、②少年補導センター及び適応指導教室を基にした「少年支援室」の設置、③「ウェルとばた」内での「北九州少年サポートセンター」及び「少年サポートチーム(北九州市教育委員会指導第二課)」との連携、④「非行相談担当課(非行ライン)」の設置、⑤「非行相談連絡会議」の開催を抽出できる。以下、それぞれについて特質を述べる。

①教員経験者・警察経験者の勤務

北九州市子ども総合センターに勤務している教員経験者は 17 名で雇用形態の内訳は「退職者の雇用」7 名・「出向」10 名である(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)。こうした教員経験者の職員は、教育相談担当(「少年支援室」含む)・非行相談担当・相談係・保護係・児童虐待防止担当と広範に配置されている。また、警察経験者は 4 名で全員が「退職者の雇用」となっている。これらの警察経験者は、教育相談担当・非行相談担当に配置されている。

②少年補導センター及び適応指導教室を基にした「少年支援室」の設置

北九州市子ども総合センターの組織内には「少年支援室」が 5 施設設置されている。これらは元々、北九州市教育委員会青少年課所管の「少年相談センター」(いわゆる少年補導センター)3 施設と北九州市教育委員会指導第二課所管の「教育センター教育相談室」(いわゆる適応指導教室)2 施設であった。2002(平成 14)年 10 月に北九州市子ども総合センターが開設された際に、「少年相談センター」と「教育センター教育相談室」が同センターに統合され、各施設が「少年支援室」と改称された。「少年支援室」は、少年補導センターとしての機能(したがって 20 歳未満の少年を対象)を有する施設と適応指導教室の機能を有する施設とで役割分担しながら、前者の施設では「いじめ・不登校・非行等の少年問題に関する相談」、後者の施設では「いじめや人間関係による心因性の不登校児童生徒の相談」に応じ、いずれも通所指導を行っている。そのため、異なった「少年支援室」の間で連携を取りながら対応することもある。「少年支援室」では、担当ケースワーカーが来所し、施設内で対象児童等と話し合うことも行われている。職員は全て、教員退職者・警察退職者や臨床心理士有資格者といった嘱託職員から構成されている。

③「ウェルとばた」内での「北九州少年サポートセンター」及び「少年サポートチーム(北九州市教育委員会指導第二課)」との連携

2002(平成 14)年 10 月、北九州市戸畑区に「地域福祉活動の拠点」として複合施設「ウェルとばた」が開設された。この「ウェルとばた」の 5 階フロアには、北九州市子ども総合センターが設置されているが、それとともに福岡県警察本部生活安全部少年課の「北九州少年サポートセンター」と北九州市教育委員会指導第二課の「少年サポートチーム」も事務所を構えている。これらの 3 機関の間では、物理的近接性を土台にして情報面でも行動面でも強い連携が取られている。

④「非行相談担当課(非行ライン)」の設置

北九州市子ども総合センターでは、2010(平成 22)年 4 月に非行児童に専門に対応するラインとして「非行相談担当課(非行ライン)」を新設した。従来、児童福祉司が個別に対応していた非行事

案の処理を一つのラインに集約する機能を有している。職員構成は、担当課長が校長職の現職教員、担当係長が教頭職の現職教員、嘱託で校長退職者・警察退職者各 1 名となっている(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)。

⑤「非行相談連絡会議」の開催

2010(平成 24)年に上記④の「非行相談担当課(非行ライン)」が設置された時から、情報の共有を図るため「非行相談連絡会議」が毎月実施されている。本会議体では、主催する北九州市子ども総合センターの非行ライン及び教育相談ラインの他、子ども家庭局青少年課、北九州市教育委員会指導第二課及び同「少年サポートチーム」、福岡県警察本部生活安全部少年課及び同「北九州少年サポートセンター」が構成機関となっており、活動報告や情報交換が行われている。

このように、北九州市において、最近では、④『「非行相談担当課(非行ライン)」の設置』や⑤『「非行相談連絡会議」の開催』として挙げた新たな多機関連携の取り組みも行われている。

(二)札幌市

次に、札幌市における児童相談所の概要を示し、その上で同機関を起点とした多機関連携の取り組みを挙げることにする。

(1)札幌市児童相談所の概要(経緯・職員体制・相談受付件数の現状)

(a)経緯

札幌市では、1972(昭和 47)年 4 月に、札幌市児童相談所が白石区内に設置された。その後、1993(平成 5)年 11 月には、中央区に児童福祉総合センターが開設され、札幌市児童相談所は、発達医療センター(肢体不自由児母子訓練センターから名称変更した機関)と同一組織内に配置された。そのため現在、児童福祉総合センターにおける児童相談所担当部長及び相談判定課が札幌市児童相談所を構成している。また、同じく 11 月に、障害福祉部所管の肢体不自由児通園施設「みかほ整肢園」・「ひまわり整肢園」及び知的障害児通園施設「かしわ学園」が児童福祉総合センター児童育成課(後に児童療育課に改称)所管に変更された。そして、1994(平成 6)年 4 月に、知的障害児通園施設「はるにれ学園」が児童福祉総合センターに開設されている。2002(平成 14)年 4 月には、児童福祉総合センターが児童家庭部に移管し、2004(平成 16)年 4 月には、児童家庭部が子ども未来局として独立したことで児童福祉総合センターは単独の部に変更された。

このように、現在、札幌市児童相談所は、児童福祉総合センターに発達医療センター及び知的障害児通園施設「はるにれ学園」とともに設置されており、一時保護所の入所児童に対する健康診断において発達医療センターが活用されている他、とりわけ障害相談に係る事案への対応において相互の連携が図られていることが特筆できる。

(b)職員体制(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)

札幌市児童相談所の職員数は、正規職員が 68 名、再任用職員が 3 名、嘱託職員(嘱託医師、嘱託弁護士を除く。)が 46 名となっている(表 22 参照)。また、福祉職採用職員数は 36 名(市全体では 177 名)、児童福祉司数は 34 名である。

表 22:札幌市児童相談所における職員数

職員数(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)	
①正規職員数	68 名
②再任用職員数	3 名
③嘱託職員(嘱託医師、嘱託弁護士を除く。)数	46 名
福祉職採用職員数	
児童福祉司数	34 名
	36 名(市全体: 177 名)

(c)相談受付件数の現状

相談受付件数総数及び児童虐待相談受付件数は近年増加傾向を示していたが 2010(平成 22)年度には大きく減少している(表 23 参照)。

表 23: 札幌市児童相談所における相談受付件数の推移(2006(平成 18)-2010(平成 22)年度)

	2006(平成 18) 年度	2007(平成 19) 年度	2008(平成 20) 年度	2009(平成 21) 年度	2010(平成 22) 年度
総数	4,752	5,108	5,383	6,036	5,437
①児童虐待相談受付件数	310	478	621	620	478
②非行相談受付件数	228	187	217	218	232

(単位: 件)

(2)児童相談所を起点とした多機関連携の取り組み

札幌市における児童相談所を起点とした多機関連携の取り組みとしては、①教員経験者・警察経験者の勤務、②「少年サポートチーム」及び「札幌市学校教護協会」地区幹事研修会への参加、③「札幌市児童相談体制強化プランー児童相談所と区役所の体制・機能強化及び地域との連携ー」の策定を抽出することができる。以下、それぞれについて特質を述べる。

①教員経験者・警察経験者の勤務

札幌市児童相談所に勤務している教員経験者は3名で雇用形態の内訳は「退職者の雇用」2名・「出向」1名である(2011(平成23)年4月1日時点)。これらの教員経験者は相談判定課一時保護係(日課を通した必要な学習指導に関する業務)や緊急対応担当課調整担当係(児童虐待通報・通告に関する業務)に配置されている。まず、「退職者の雇用」による教員経験者2名は、相談判定課一時保護係として一時保護所に配属されている。一時保護所の学習指導員として2007(平成19)年度から臨時職員1名が配置され、そして2009(平成21)年度からは臨時職員2名、2010(平成22)年度からは非常勤職員2名が配置される形で現在の体制に至っている⁷⁹。また、「出向」による教員経験者1名は、母親により長期間軟禁されていた当時19歳の女性が2006(平成18)年に保護された事案に関して札幌市社会福祉審議会が2009(平成21)年3月に出した検証報告書の提言に基づき、同年4月から配置されたものである⁸⁰。現在、本職員は、緊急対応担当課調整担当係に勤務している。他方、警察経験者は「退職者の雇用」で1名(警視級)が勤務しており、緊急対応担当課調整担当係に配置されている。

②「少年サポートチーム」及び「札幌市学校教護協会」地区幹事研修会への参加

札幌市では、北海道警察本部生活安全部少年課少年サポートセンターを事務局として 1996(平成 8)年に開始された「少年サポートチーム」が運用されており、児童相談所もチームの構成機関として参加している。この「少年サポートチーム」は、非行等の問題行動の見られる少年(家庭裁判所に係属している少年等は除く。)や被害少年を対象に健全育成に向けた支援を図るために結成される組織体である。常設の組織体ではなく、関係諸機関から要請があった場合にその都度結成され、所期の目的が達成されると解散するという運用になっている。

また、札幌市には、大正時代からの歴史があり、現在でも市内の公立・私立の中学校及び高等学校全校が参加している「札幌市学校教護協会」がある。この「札幌市学校教護協会」は、中学校及び高等学校の生徒指導担当の教員が中心となり、児童生徒における問題行動の事例に関する情報交換の場となっている。そして、「札幌市学校教護協会」地区幹事研修会には、児童相談所もオブザーバーという形で参加している。このように、「札幌市学校教護協会」も、学校を主体とした問題行動の見られる児童生徒への対応・支援組織であり、児童相談所も連携している多機関連携の枠組みであると言える。

⁷⁹ なお、当初から教員退職者が基本であったが、臨時職員として雇用していた時期は教員免許保持者で教員未経験者の者も一部いたという。非常勤職員として雇用する時期になってからは、経験者であることを採用の要件にしているので、現在は全員が教員退職者である。

⁸⁰ 本検証報告書では、「課題を踏まえた再発防止策(提言)」の「(5) 学校側からの児童相談所への相談しやすさづくり」として、「学校にとって身近な児童相談所となるよう、学校において困っている状況を丁寧に聞き取り、学校に役立つ情報やアドバイスを提供する窓口を児童相談所に設置することを提案する」と述べられている(札幌市社会福祉審議会児童福祉専門分科会「児童虐待による死亡事例等に係る検証報告書」(札幌市社会福祉審議会児童福祉専門分科会、2009(平成 21)年 3 月) 16 頁)。

③「札幌市児童相談体制強化プラン―児童相談所と区役所の体制・機能強化及び地域との連携―」の策定

札幌市では、児童相談所における相談件数の増加・相談内容の複雑化を受け、2009(平成 21)年に準備を開始し、翌 2010(平成 22)年度に「児童相談所の将来構想策定事業」が実施された。そして、札幌市社会福祉審議会からの意見具申(「札幌市児童相談所のあり方について」)の趣旨を踏まえて、2011(平成 23)年 3 月には、「札幌市児童相談体制強化プラン―児童相談所と区役所の体制・機能強化及び地域との連携―」が発表された。本強化プランでは、「区家庭児童相談室」の設置、24 時間・365 日の相談受付体制を備えた「子どもホットライン」の設置、一時保護所の定員拡充・環境整備等、児童相談所の専門機能の向上と行政区の相談・支援機能の強化を図る児童相談体制強化策が示されている。このうち、2011(平成 23)年度から開始した「区家庭児童相談室」では、家庭児童相談員 1 名に相談・支援主査 1 名が加わり 2 名体制で運営されている。

さらに、こうした流れの中で、2012(平成 24)年度からは新たにインテーク部門を担当する職員を児童相談所に 1 名配置し、児童相談所と行政区との間の連携において一層の円滑化を図る予定であるとのことである。

このように、札幌市では、近年、③として挙げた『札幌市児童相談体制強化プラン』の策定が行われ、児童相談所の専門機能の向上等が図られている。

他にも、『園・学校における児童虐待対応の手引』の共同作成(児童相談所と教育委員会が共同作業により作成し、幼稚園・保育所・学校等に配布して児童虐待への対応方法に関し周知を図った。)及び「子ども支援推進会議」の定期的開催(年 3 回、児童相談所と教育委員会が集まり、不登校児童に関して情報共有を行っている。)など、児童相談所と学校・教育委員会との連携の取り組みも積極的に行われていることを指摘しておきたい。

(三)横浜市

最後に、横浜市における児童相談所の概要を示し、その上で同機関を起点とした多機関連携の取り組みを挙げることにする。

(1)横浜市児童相談所の概要(経緯・職員体制・相談受付件数の現状)

(a)経緯

横浜市では、1956(昭和 31)年 11 月に、横浜市児童相談所が神奈川区内に設置された。この横浜市児童相談所は 1966(昭和 41)年 12 月に保土ヶ谷区に移転した。その後、1974(昭和 49)年 10 月に、磯子区に南部児童相談所が設置され、横浜市児童相談所は中央児童相談所と改称される。さらに、1995(平成 7)年 4 月には、都筑区に北部児童相談所が設置され、2007(平成 19)年 6 月には、保土ヶ谷区に西部児童相談所が設置される。そして、同じく 2007(平成 19)年 6 月に中央児童相談所が青少年相談センターと同一の南区の建物内に移設された。この間、2006(平成 18)年 4 月に、局再編により横浜市児童相談所の所管が福祉局からこども青少年局に変更されている。

このように、横浜市児童相談所は複数化されており、現在 4 所体制となっている。また、中央児童相談所は、青少年相談センターと同一建物内に併設されており、児童期にとどまらず、20 歳代の青年期まで継続した立ち直り支援を実施するため、一時保護所に「自立支援部門」を設置して青年期の問題を専門とする青少年相談センターと連携を図っている。

表 24: 横浜市児童相談所における職員数

職員数(2011(平成 23)年 4 月 1 日時点)	
①正規職員数	253 名
②再任用職員数	9 名
③嘱託職員(嘱託医師、嘱託弁護士を除く。)数	90 名
福祉職採用職員数	
児童福祉司数	151 名(市全体: 1,452 名)
	89 名

(c)相談受付件数の現状

児童虐待相談受付件数は一貫して増加傾向にあることが挙げられる(表 25 参照)。

表 25: 札幌市児童相談所における相談受付件数の推移(2006(平成 18)-2010(平成 22)年度)

	2006(平成 18) 年度	2007(平成 19) 年度	2008(平成 20) 年度	2009(平成 21) 年度	2010(平成 22) 年度
総数	13,434	13,788	15,646	14,936	15,364
①児童虐待相談受 付件数	1,869	2,106	2,156	2,422	2,788
②非行相談受付件 数	487	479	589	632	558

(単位: 件)

(2)児童相談所を起点とした多機関連携の取り組み

横浜市における児童相談所を起点とした多機関連携の取り組みとしては、①「神奈川県学校・警察連絡協議会」役員会への参画、②「学校教育事務所」との連携、③児童相談所と行政区(区福祉保健センターこども家庭支援課)の役割分担を明確化させる方策(虐待進捗評価尺度の共通化・情報共有のための連絡会議の定期開催・進行管理台帳のオンライン共有(「福祉保健システム」に統合))を抽出できる。以下、それぞれについて特質を述べる。

①「神奈川県学校・警察連絡協議会」役員会への参画

2011(平成 23)年 4 月から、神奈川県内 13 児童相談所のうち横浜市中心児童相談所長を含む 5 児童相談所長が「神奈川県学校・警察連絡協議会」役員会にオブザーバーとして参加し、連携を強化している。本役員会は、年 4 回開催されている。

②「学校教育事務所」との連携

横浜市では、児童相談所の市内 4 管轄区域に対応して、2010(平成 22)年から横浜市教育委員会の「学校教育事務所」が 4 カ所に設置された。「学校教育事務所」には、横浜市教育委員会の指導主事とともに、2 名のスクールソーシャルワーカーが配置されている。各「学校教育事務所」が管轄する学校と児童相談所の管轄区域とが同一であることによって、管轄区域に居住する児童生徒に関する情報の共有化を図り、迅速な対応を行うことが可能となっている。

③児童相談所と行政区(区福祉保健センターこども家庭支援課)の役割分担を明確化させる方策

横浜市では、「横浜市児童虐待対策プロジェクト報告書～子どもの命と尊厳を守るために～」(2011(平成 23)年 3 月)を基に、児童相談所と行政区(区福祉保健センターこども家庭支援課)の役割分担を明確化させる各種方策が採られている。

例えば、児童相談所と行政区との間で「共有ランク」として虐待進捗評価尺度(A(生命の危機あり・重度)・B(中度)・C(軽度)・D(危惧有)・E(育児支援))の共通化が図られている。その上、学校との間でも、「教育版」の「共有ランク」(行政区との間でのものを基にしている)を作成し各学校に配布して、虐待進捗評価尺度の共通化を図っている。

また、「各区児童虐待防止連絡会」(要保護児童対策地域協議会における実務者会議)とは別に、情報共有のための連絡会議を児童相談所と行政区との間で定期的に開催している。現在、3 か月に 1 回の頻度で開催されている。

さらに、2012(平成 24)年 1 月からは、児童相談所と行政区との間で進行管理台帳のオンライン共有が図られている。進行管理台帳の情報が入力されている「横浜市児童相談所進行管理サポートシステム」が市の「福祉保健システム」に統合されることとなった。

加えて、2011(平成 23)年 4 月から 4 児童相談所統括部署「虐待対応・地域連携課」が中央児童相談所に設置された。同様にこども青少年局に新たに設置された「児童虐待・DV 対策担当」とともに、地域の諸機関との連携に際して調整を図るなどしている。

このように、横浜市では、多機関連携の取り組みの①から③で挙げているものが示しているように、多機関連携の取り組みが近年とみに活発化している。

【Ⅲ】児童相談所を起点とした多機関連携の現状と課題

(一)質問紙調査の概要

児童福祉行政機関調査担当グループでは、児童相談所を起点とした多機関連携の実態を明らかにするため、本プロジェクトで研究協力を得ている北九州市・札幌市・横浜市の3政令市を中心に(他には、相模原市・岡山市・東京都)の児童相談所等における聞き取り調査を実施した他に、質問紙調査を行った。多機関連携の実態ということでは、とりわけ学校との連携の実態、また警察との連携の実態に焦点を当てた。

児童福祉行政機関調査担当グループでは、こうした質問紙調査として3種類のものを実施した。第1には、北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査である。本調査は、2010(平成22)年8月に本プロジェクトの学校教育行政機関調査担当グループと共同で実施した。第2には、警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査である。本調査は、2011(平成23)年8月に本プロジェクトの警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループと共同で実施している。第3に、全国政令市の児童相談所を対象として質問紙調査を行った。本調査は、2011年9月に児童福祉行政機関調査担当グループが単独で実施した。

以下では、これら3種類の質問紙調査の結果の要旨を示し、児童相談所を起点とした多機関連携の現状と課題を明らかにする。

(二)北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査(2010年8月実施)

まず、2010年8月に実施した北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査の結果について検討していく。

本調査では、北九州市立小学校131校、北九州市立中学校63校、札幌市立小学校209校、札幌市立中学校100校の計309校となる両市の公立小・中学校全校に質問紙を送付した。その結果、北九州市立小学校43校(回収率32.8%(小数点2位以下、四捨五入。以下同))、北九州市立中学校18校(同28.6%)、札幌市立小学校83校(同39.7%)、札幌市立中学校47校(同47.0%)の計130校(同42.1%)から回答を得た(うち無効回答7校)。

(1)本調査を通じて示された主要な結果としては、まず、学校と児童相談所との間の連携にも地域差があるという客観的な事実の存在である。

例えば、要保護児童対策地域協議会の他に児童虐待に関する協議の場を児童相談所との間に有しているかという質問について、北九州市の中学校では「必要に応じて」開いているという回答が最も多く77.8%(14校)を占めていた。他方、札幌市の中学校では「個別の協議の場なし」の回答が最も多く72.35%(34校)となっている。

また、本調査では、学校と警察の機関との間の連携にも同様の地域差があるという事実が示されていた。

上記の質問を警察署との間で聞いたところ、北九州市の中学校では「必要に応じて」開いているという回答が最も多く44.4%(8校)であるのに対し、札幌市の中学校では「個別の協議の場なし」が83.0%(39校)で最も多い回答であった。少年サポートセンターとの間でも、北九州市の中学校では「必要に応じて」開いているという回答が50%(9校)、札幌市の中学校では「個別の協議の場なし」の回答が78.7%(37校)であった。なお、小学校に関しては、いずれも両市の間に有意と言える差が見られなかった。さらに、児童虐待の被害が疑われる児童生徒がいる場合に、どのような機関とどの程度の頻度で連携を取るかを質問したところ、警察署との間で「たまに連携する」・「よく連携する」と回答した中学校が、北九州市では72.2%(13校)、札幌市では51.1%(24校)、また小学校が、北九州市では27.9%(12校)、札幌市では27.7%(23校)であった。そして、少年サポートセンターとの間では、「たまに連携する」・「よく連携する」と回答した中学校が、北九州市では66.7%(12校)、札幌市では46.8%(22校)、また小学校が、北九州市では53.5%(23校)、札幌市では26.5%(22校)となっていた。以上の調査結果からは、北九州市においては、警察署や少年サポートセンターとの間の連携が強いことが示されている。

本調査で客観的に示された上記の事実は、都市間で相違し得る多機関連携モデルが提唱されるに当たり基盤を形成する重要な前提事実になると考える。また、本調査では明らかにされなかつ

たが、こうした地域差を生じさせる必要性や特性が各地域にあるのであろう。

(2)次に、本調査では学校側から、地域の違いに関係なく、児童相談所が直面している状況に対する認識も示されていた。

児童相談所との連携に困難を感じたことがあるかという質問に関して、「よく感じる」・「たまに感じる」と回答した北九州市の小学校が 6 校(13.9%)、中学校が 7 校(38.9%)、札幌市の小学校が 17 校(20.5%)、中学校が 5 校(10.0%)あった。そこで、これらの小・中学校に自由回答で理由を記入してもらったところ、「児童相談所の動きが遅い」ため(9 校)、「児童相談所の担当者が多忙すぎる」ため(8 校)、「児童相談所の職員数が少ない」ため(4 校)といった理由が校種・地域に関わりなく重ねて挙げられていた。

(3)さらに、児童虐待に関して教育行政に望むことについては、「虐待対応について相談できる専門機関の整備・拡充」が全体的に回答として最も多かった。

北九州市の小学校では 17 校(39.5%)、中学校では 10 校(55.6%)、札幌市の小学校では 48 校(57.8%)、中学校では 27 校(57.4%)が本肢を選択した(複数回答可)。加えて、数は少ないが「その他」を選択し自由回答で記述されていたものでは、児童相談所の体制強化や児童虐待問題の解決のための強制力のある機関の新設を望む意見が校種・地域に関わりなく見られた(3 校)。

この点、機関を新設することは現実的には困難であるため、児童相談所の体制の見直しや多機関連携を通じて問題を解決していくしかないであろう。

(三)警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査(2011 年 8 月実施)

次に、2011 年 8 月に実施した警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査の結果を検討してみたい⁸¹。

本調査では、警察経験者が勤務している全国の児童相談所 48 庁(うち政令市は 12 庁)に質問紙を送付し、25 庁(回収率 52.1%)(うち政令市は 7 庁(回収率 58.3%))から回答を得た。

警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査ではあるが、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループが児童相談所に勤務している警察経験者の活動について質問しているのも、児童福祉行政機関調査担当グループでは同様に教員経験者の活動を中心に質問した⁸²。警察経験者が勤務している児童相談所で、教員経験者の勤務についても調査することで多機関連携の広がりの実態を明らかにすることができると考えた。

(1)本調査において明らかになったこととして、まず、警察経験者が勤務している児童相談所に関してではあるが、全国的に嘱託職員(嘱託医師、嘱託弁護士を除く。)が活用されていることが分かる。

回答のあった児童相談所の平均値では、嘱託職員数が職員全体の 31.8%を構成していた。なお、嘱託職員数の比率の高さは北九州市が最も高く、正規職員数 56 名、再任用職員数 3 名、嘱託職員数 78 名と嘱託職員数が職員全体の 56.9%を占めている。このように正規職員数を上回っている児童相談所は、本調査においては北九州市が唯一であった。

北九州市では、「北九州市子ども総合センター」として、いわゆる少年補導センター及び適応指導教室の機能を果たす「少年支援室」も併せて有していることも一因であろう。

(2)次に、警察経験者が勤務している児童相談所において、必ずしも併せて教員経験者も勤務しているとは限らないことも示されていた。ただし、政令市では、他機関経験者が有する専門性を活用することの広がりが見られた。

回答のあった児童相談所中 15 庁(60.0%)において、併せて教員経験者が勤務していた。なお、

⁸¹ なお、本調査で「警察経験者」とは、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループにより、「警察職員が警察の身分を持ったまま派遣されている場合、退職出向されている場合、又は警察に長期間勤務経験のある方で定年その他の理由によって退職された後に、児童相談所に再雇用された方の場合」を意味するものと定義されている。

⁸² この点、「教員経験者」とは、上記の「警察経験者」の定義に倣い、「教員が教員の身分を持ったまま派遣されている場合、退職出向されている場合、又は学校・教育委員会に長期間勤務経験のある方で定年その他の理由によって退職された後に、児童相談所に再雇用された方の場合」を意味するものと定義している。

教員経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が 46.7%、「派遣」が 6.7%、「出向」が 40.0%、「その他」が 6.7%である(複数回答可)。しかし、回答のあった政令市の児童相談所では 7 庁全てで教員経験者が勤務していた。この点、教員経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が 53.1%、「派遣」が 6.3%、「出向」が 37.5%、「その他」が 3.1%であった(複数回答可)。

また、教員経験者の多さといった点でも、他の児童相談所では 1 名から 5 名が勤務しているところ、17 名(「退職者の雇用」7 名、「出向」10 名)と北九州市が突出しており、ここでも北九州市の特徴が現われていた。他方、児童福祉司数に関しては、回答のあった政令市の児童相談所中で北九州市は 17 名と最も数が少なかった。

回答のあった政令市の児童相談所中で児童福祉司数が 34 名と最も多かった札幌市では、2009(平成 21)年度の相談受付件数の総数が 6,036 件(うち、児童虐待相談受付件数 620 件、非行相談受付件数 218 件)あった。なお、同市で教員経験者数は 3 名(「退職者の雇用」2 名、「出向」1 名)である。北九州市でも 2009 年度の相談受付件数の総数で 4,492 件(うち、児童虐待相談受付件数 322 件、非行相談受付件数 238 件)を抱えていたが、限定された児童福祉司人員を教員経験者によっても補完しているものと推察された。

(3)さらに、教員経験者を採用している児童相談所では、教員経験者がケースワークに携わっていることが多い(9 庁)。教員経験者には学齢児童への対応に関する技能があることが期待されているのも一因であろう。

また、教員経験者が一時保護所に入所した児童の学習指導を行っている児童相談所も多く見られる(7 庁)。教員の経験がある以上、学校における勤務に類した活動ができる最適な業務と言える。

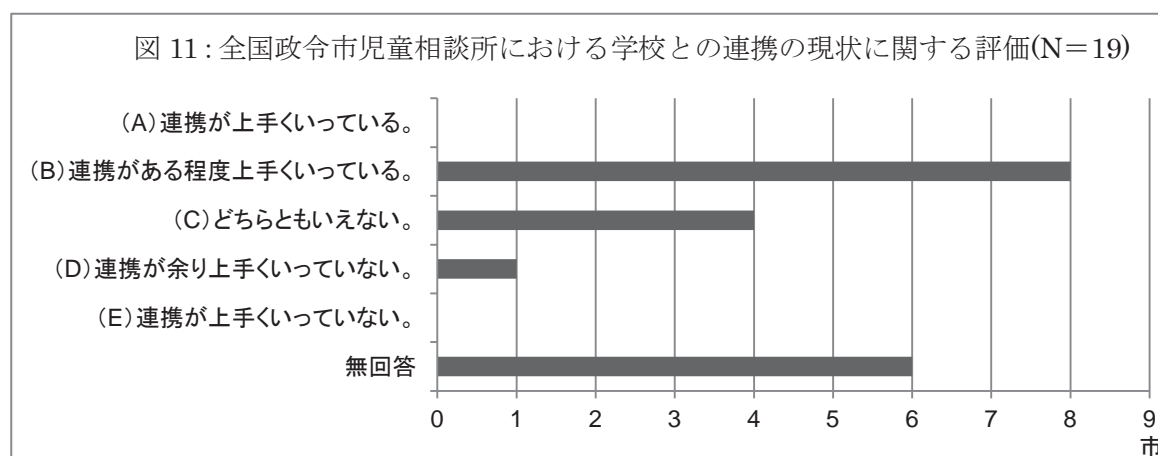
教員経験者を組織に置くことの効果について自由回答を求めた質問では、児童相談所と学校・教育委員会との連携強化が最も多かった(8 庁)。さらに、同質問の回答では、行政職の児童相談所職員への学齢児童に対応する技能の伝授も挙げられていた(1 庁)。

(四)全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査(2011 年 9 月実施)

最後に、2011(平成 23)年 9 月に実施した全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査の結果を検討していくことにする。

本調査は、2011(平成 23)年度「東京都及び政令指定都市児童相談所長会議」を通じて協力依頼を行った。結果的には、全国政令市 19 市の児童相談所に質問紙を送付(児童相談所を複数有する政令市については各市中央児童相談所に送付)し、14 市(回収率 73.7%)から回答を得た。

(1)本調査を通じて示されたこととして、まず、学校との連携の現状に関する評価では、「連携がある程度上手いっている」という評価が 8 市と最も多かった(図 11 参照)。他方で、「どちらともいえない」という評価が 4 市あり、さらに「連携が余り上手いっていない」という評価も 1 市見られた。

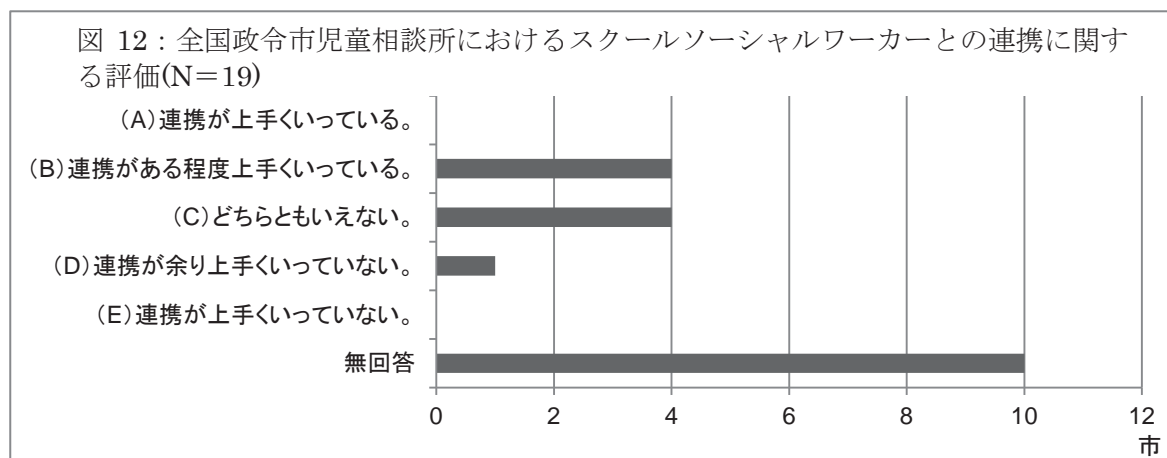


そこで、学校との連携の現状における課題を自由回答で質問したところ、「非行系少年(非行に当たる行為、不良行為、学校での他害行為をしている少年を広く意味し、審判の対象となった少年に限らない。)」の場合には、学校側が一時保護所での一時保護や児童自立支援施設への入所措

置を安易に要請しがちであるということが最も多く挙げられていた(6市)。こうした問題行動の見られる児童生徒に対する「拒否的」な「排除しようとする学校側の意識・態度」は、援助の過程で学校に復帰させる際に児童生徒の受入の場面でも見られることがあるということも指摘されていた(2市)。また、「虐待事案(疑い事案を含む。)」の場合には、保護者対応が最も多く課題とされている(7市)。とりわけ、学校が保護者との関係悪化を懸念するあまり虐待対応が困難になることも指摘されていた(5市)。

学校との連携を良くするために有効であると考えられることとしては、自由回答で「情報交換」及び「相互理解」の重要性が重ねて挙げられていた(9市)。また、人事交流が有効であるとの指摘もあった(2市)。

なお、福祉の専門家であるスクールソーシャルワーカー(以下、「SSWr」と言う。)の活用も連携を考える上で効果的なものとなり得るだろう。ただし、現状には課題も多いものと思われる。本調査で、SSWr との連携に関する評価については回答率も低く、回答も「連携がある程度上手くいっている」との評価が4市、「どちらともいえない」との評価が4市、「連携が余り上手くいっていない」との評価が1市であった。(図12参照)。



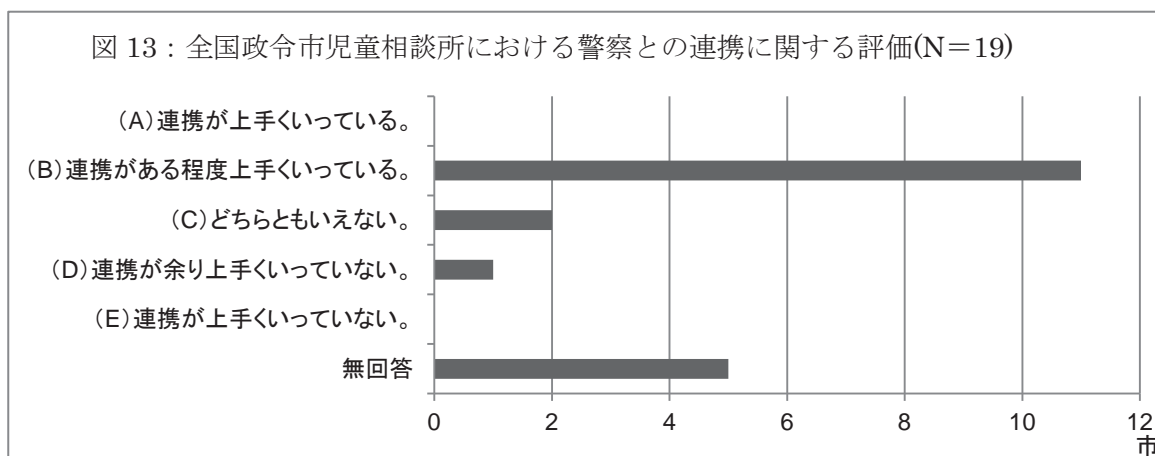
SSWr との連携についての今後に向けた課題として、現状では SSWr の配置数が少ないことが自由回答で挙げられている(3市)。結果として、1人当たりの対応件数も膨大なものとなり、「きめ細かな対応」も困難となろう。配置数が限られているため、SSWr が「学校の御用聞き的な役回り」となっているという指摘もある(1市)。

また、実際の連携に当たっては学校長が対外的な「窓口」と位置付けられる学校組織の「壁」もあるだろう。

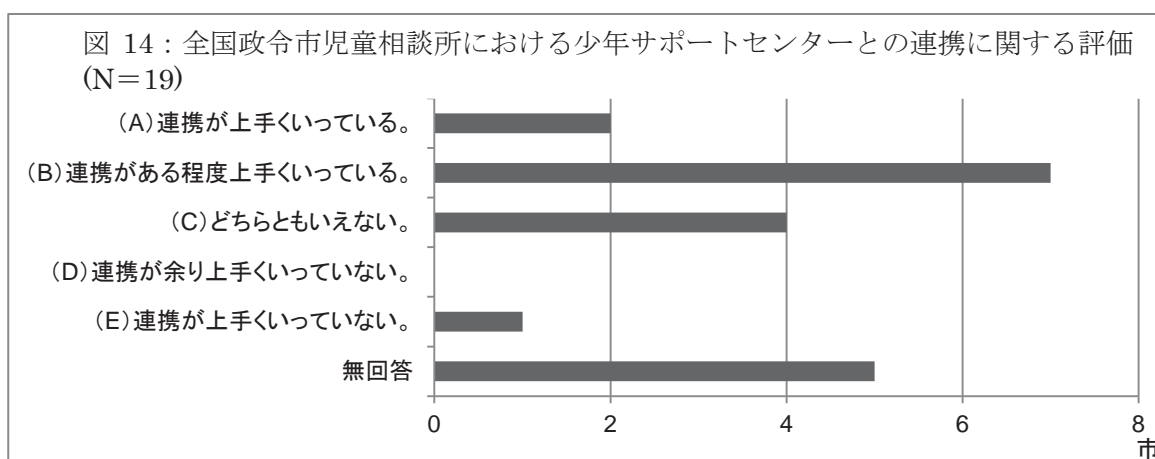
さらには、心理の専門家であるスクールカウンセラー(以下、「SC」と言う。)も児童生徒の悩み等を受け止める役割を果たしており、連携の上では意味がある。そのためには、今後、学校内での SSWr と SC との連携の一層の促進もまた必要となるだろう。

(2)また、警察との連携の現状に関する評価を質問したところ、「連携がある程度上手くいっている」という評価が大部分を占める警察署に比べて、少年サポートセンターとの間の連携については評価が分かれていた。

「警察署(少年担当部署以外を含む。)」との連携の現状に関する評価では、「連携がある程度上手くいっている」という評価が最も多く11市あった(図13参照)。そして、「どちらともいえない」という評価が2市、また「連携が余り上手くいっていない」という評価が1市見られた。



これに対して、「少年サポートセンター(千葉県の場合は少年センターを、神奈川県の場合は少年相談・保護センターを意味する。)」との連携の現状に関する評価では、「連携がある程度上手くいっている」という評価が7市で最も多いが、「連携が上手くいっている」という評価も2市、逆に「連携が上手くいっていない」という評価も1市あった(図 14 参照)。また、「どちらともいえない」という評価も4市ある。



こうした分散した評価は、少年サポートセンターの果している役割にかなりの地域差があることを反映しているものとも思われる。

そこで、警察との連携の現状における課題を自由回答で質問したところ、「非行系少年(非行に当たる行為、不良行為、学校での他害行為をしている少年を広く意味し、審判の対象となった少年に限らない。)」の場合には、身柄付通告に際して円滑に引継ぎが行われていないことが挙げられていた(3市)。事案に関して情報不足であったり、児童に対する説明・動機付けが不十分であったりするので、一時保護に際しての対応が難しくなっているとしている。また、「虐待事案(疑い事案を含む。)」の場合には、急増しているDV目撃による「心理的虐待」としての通告の対応に苦慮していることが挙げられていた(3市)。

そして、警察との連携を良くするために有効であると考えられることとして、やはり「情報交換」及び「相互理解」の促進が自由回答で挙げられている(7市)。また、同様に人事交流も1市が挙げていた。

(3)別の視点として、本調査では、児童相談所が擁する人的リソースが自治体間でかなり相違していることが示されていた。

例えば、横浜市の児童相談所に勤務している福祉職採用職員数は151名(市全体の福祉職採用職員数1,452名)、児童福祉司数は89名であり、いずれも回答のあった政令市中で最も多かった。回答のあった政令市(横浜市を除く。)の平均値は、福祉職採用職員数が14.3名(市全体の福祉職採用職員数89.1名)、児童福祉司数が21.2名であった。

逆に、特徴的なこととして、横浜市では、教員経験者数及び警察経験者数はいずれも 0 名となっている。

なお、横浜市は、対応する事案の数も多い。2010(平成 22)年度における相談受付件数の総数が 15,364 件(うち、児童虐待相談受付件数 2,788 件、非行相談受付件数 558 件)あり最も多かった。回答のあった政令市(横浜市を除く。)の平均値は、相談受付件数の総数が 3,288.7 件(うち、児童虐待相談受付件数 548.7 件、非行相談受付件数 162.1 件)である⁸³。

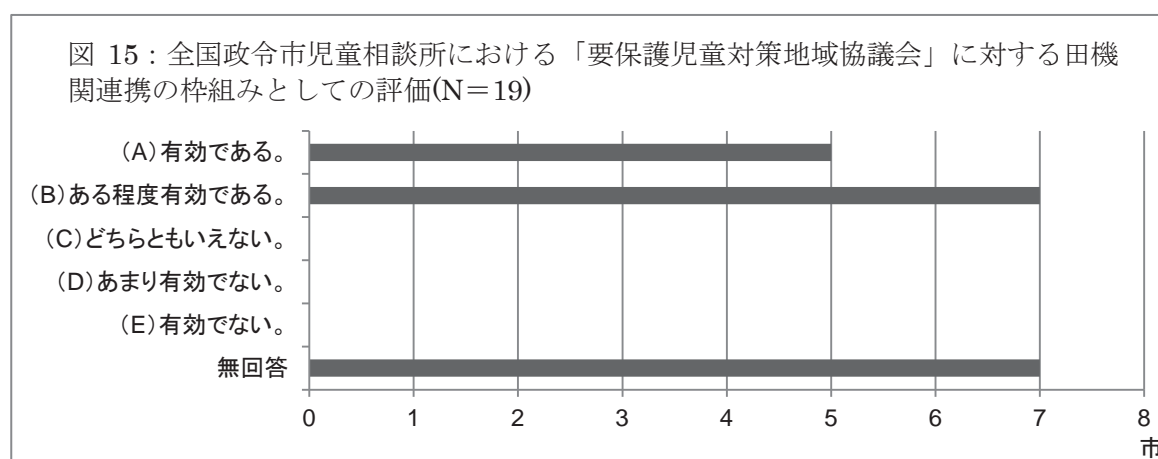
(4)この点、全国の政令市で見ると、教員経験者の勤務は相当の広がりを見せているが、警察経験者の勤務はまだ広がり途上にあることも分かる。

回答のあった政令市 14 市中 12 市(85.7%)の児童相談所で教員経験者が勤務しているが、警察経験者の勤務している児童相談所は 7 市(50.0%)に止まった。前者 12 市における教員経験者の平均人数は 4.3 名、後者 7 市における警察経験者の平均人数は 2.1 名であった。教員経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が 37.3%、「派遣」が 0%、「出向」が 62.7%であった(複数回答可)。これに対し、警察経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が 93.3%、「派遣」が 0%、「出向」が 6.7%である(複数回答可)。

また、教員経験者が勤務している場合には、一時保護所に配置されたり(11 市)、ケースワーク業務に携わったり(6 市)している。このように教員経験者を組織に置くことの効果としては、学校との連携がし易くなったこと(8 市)、一時保護所の児童に対する指導の質が向上したこと(6 市)が自由回答で多く挙げられている。

他方、警察経験者が勤務している場合には、児童虐待への対応(5 市)・非行相談(3 市)の業務を担当していた。こうして警察経験者を組織に置くことの効果としては、自由回答で、警察との連携が円滑になったこと(6 市)、暴力的・対立的な保護者への対応がし易くなったこと(4 市)が挙げられている。

(5)さらに、「要保護児童対策地域協議会(代表者会議・実務者会議・個別ケース検討会議)」に対して多機関連携の枠組みとしてどのように評価しているかという質問に関して、「ある程度有効である」との評価が 7 市と最も多かった(図 15 参照)。また、「有効である」という評価も 5 市あった。



要保護児童対策地域協議会の「メリット」として、自由回答では、情報の共有が図れる(3 市)とともに、「顔」の見える関係が構築されることで連携強化につながる(3 市)とされていた。

しかしながら、要保護児童対策地域協議会の抱える課題も多い。同協議会の「デメリット」として、代表者会議が儀礼的なものとなり形骸化してしまっている、事案数が膨大であるため個別事案の詳細な検討が困難となっている、各区役所で考え方が異なるので調整が難しい、他機関で

⁸³ 児童福祉司 1 人当りの相談受付件数は、横浜市では 172.6 件となるが、他に本プロジェクトで研究協力を得ている北九州市では 275.5 件(児童福祉司数 17 名、2010 年度における相談受付件数の総数 4,683 件(うち、児童虐待相談受付件数 313 件、非行相談受付件数 145 件))、札幌市では 159.9 件(児童福祉司数 34 名、2010 年度における相談受付件数の総数 5,437 件(うち、児童虐待相談受付件数 478 件、非行相談受付件数 232 件))である。

対応してくれるのではないかという考えに陥る恐れがある、といった課題が自由回答で挙げられていた(各1市)。

(五)質問紙調査の結果に関する小括

上述の3種類の質問紙調査を通じて、児童相談所を起点とした多機関連携には自治体間で相当の差異が見られた。本調査からも伺えるように、多機関連携が積極的な地域には、それを必要とする社会的背景があるのであろう。こうした点で、本調査が多様な多機関連携モデルを構想していく上での補助線になるものと考えた。

なお、本節で明記しておきたいことは、機関間で「協働」していることが常に「望ましいこと」という訳ではないということである。もちろん、必要性に応じ協力して対応すべき児童虐待や非行の問題は数多くあるだろう。しかし、機関間の役割分担を明確にさせることも場合により必要である。一種のシステムとして違う機関が形成され権限が付与されている以上、違う目的の下に異なった機能を果たすことが期待されている(さもないれば、同一の機関に統合することが制度設計の上で望まれるのではないだろうか)。とりわけ、児童福祉行政機関は、少年保護司法を担う機関との間では「分を弁えた連携」が求められているだろう。

【Ⅳ】児童相談体制の強化に向けた多機関連携モデル

最後に、北九州市・札幌市・横浜市という3政令市における取り組みを踏まえながら、多機関連携を通じた児童相談体制の強化に向けた提言を述べることにしたい。

(一)児童相談所における児童相談体制について

まず、児童相談所における児童相談体制についての提言である。

(1)複雑な事案、とりわけ被虐待事案に対して、多角的アプローチを可能にする児童相談所の体制作り

第一に、複雑な事案、とりわけ被虐待事案に対して、多角的アプローチを可能にする児童相談所の体制作りが必要である。

現在、被虐待事案の多くが多面的な問題を有する。それぞれの事案において家族内での複合的な問題を抱え込んでおり、単一の機関で対応することは困難な状況にある。そこで、多機関がそれぞれ有している(横浜市中心児童相談所医務担当課長・金井剛氏の言う)「武器」⁸⁴をどのように持ち寄るかが重要となる。

2012(平成24)年1月に総務省から「児童虐待の防止等に関する政策評価書」が公表された。そこには、「関係機関の連携強化」として、要保護児童対策地域協議会の活性化に関する勧告がある(厚生労働省に対し、市町村へ活性化を要請するよう勧告している。)。背景として、要保護児童対策地域協議会の各種会議について開催が低調である、形骸化しているという問題が挙げられている。本グループが実施した全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査(平成23年9月実施)でも、要保護児童対策地域協議会における会議が形骸化しているという指摘があった。要保護児童対策地域協議会の形式的連携の枠それ自体は「武器」を持ち寄る上でも有用であろう。しかしながら、こうした形式的連携の枠を越えた実質的連携作りが「関係機関の連携強化」のためには必須であると考えられる。

この点、物理的近接性という多機関連携の環境的な条件に関しても同じであると言える。北九州市では、同市の多機関連携の取り組みの③で挙げたように、『ウェルとばた』内での『北九州少年サポートセンター』及び『少年サポートチーム(北九州市教育委員会指導第二課)』との連携が取られている。同一フロアであるため、関係機関のケースカンファレンス開催が容易となっており、日常的な情報交換が可能となっている。ただし、北九州市が先駆的と言えるこうした多機関連携の環境的な条件整備(なお今後、東京都でも同一の建物内に3機関が入居予定である。)に関しても、人の繋がりといった実質的連携が基盤を形成している。

要保護児童対策地域協議会のような法的制度や同一施設内への多機関設置といった多機関連携を促進する客観的な条件面の整備だけでは十分とは言えない。異なる機関の職員の間での言葉・意識の見えない「壁」が多機関連携の障害となっていると言われる。こうした「壁」は、児童相

⁸⁴ 金井剛「『虐待者』と呼ばれる親の支援ニーズ」こころの科学 159号(2011(平成23)年)p.53 参照。

談所に対して必要な相談・通告を行う上での障壁にもなり得る。こうした「壁」をどう越え、あるいはどう壊し、実質的連携を形成するか、工夫が必要となる。

①人事交流による多様な専門職との連携

そこで、まず、第一の方策として、「人事交流による多様な専門職との連携」が挙げられる。

北九州市及び札幌市では、両市の多機関連携の取り組みの①で挙げたように、退職者の雇用及び出向を通じて教員経験者が、退職者の雇用を通じて警察経験者が勤務している。北九州市では、教員経験者 7 名が退職者の雇用を通じて、10 名が出向を通じて勤務しており、警察経験者 4 名が退職者の雇用を通じて勤務している。こうした教員・警察退職者は、後述の「非行相談担当課(非行ライン)」や「少年支援室」も含め、子ども総合センターの組織内で広範に配置されている。また、札幌市でも、教員経験者 2 名が退職者の雇用を通じて、1 名が出向を通じて勤務しており、さらに本プロジェクト参加後の 2011(平成 23)年 4 月からは警察経験者 1 名が退職者の雇用を通じて(児童虐待通報・通告に関する業務を行う)緊急対応担当課調整担当係に勤務している。この方は、警視級(警察官でもより広く見通せる立場にある。)で全国でも札幌市のみとのことである。札幌市で 2009(平成 21)年 4 月から配置された出向による教員経験者の職員も、緊急対応担当課調整担当係に勤務している。配置の効果として、児童相談所の対応に関する学校側の理解が進んだとともに、学校から児童相談所に相談し易くなったとのことである⁸⁵。また同市で、警察経験者の職員には、主として虐待通告による一時保護を行う場合で保護者の強い拒否が見込まれる場合などに同行してもらっており、他にも保護者が暴力団員やその周辺者であって担当職員が女性の場合などにも同行をお願いしている場合があるという。また、非行対応機関のネットワークとして後述する「札幌市学校教護協会」地区幹事研修会にも一緒に参加したりしているとのことである。

本グループが実施した全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査(平成 23 年 9 月実施)でも、こうした方策を既に採用している政令市からは、学校・警察との連携が容易化・円滑化されたと評価されている。また、この調査では、教員経験者に関しては一時保護所の児童に対する指導の質が向上した、警察経験者に関しては暴力的・対立的な保護者への対応が円滑になったといった個別の効果も挙げられていた。

今後は逆にソーシャルワーカーが警察で勤務するような形の人事交流の促進も重要と言える。

なお、人事交流を直ぐに実現することが困難な場合、関係機関担当者が集う宿泊研修などの実施も(言葉・意識の共有を促進するため)見えない「壁」を壊す実質的連携作りに一定程度有効であろう。

②他機関の専門家による児童相談所職員に対する研修の実施

次に、「他機関の専門家による児童相談所職員に対する研修の実施」も効果的な方策として挙げられる。

例えば、家庭裁判所は「敷居が高い」と言われているが、札幌市では、児童相談所職員の研修会で家庭裁判所調査官・書記官が派遣講師を務めることも行われている(自由な会話も交えながら相互理解を促進している)。

また逆に、児童相談所が中心となり他機関の児童虐待等に関する認識力向上を図ることも重要である。

北九州市では、子ども総合センターで家庭裁判所調査官が研修を受けることも行われている。学校との間では、札幌市でも児童虐待への対応方法に関する研修会を開催したり、横浜市でも各区小学校教諭研修会等で講義したりしているが、北九州市では、2009(平成 21)年から保育所を対象に、2010(平成 22)年から幼稚園及び小・中学校を対象にして児童虐待対応リーダーの養成研修会を実施している(管理職等が参加している。)。教育委員会と連携して、児童虐待に対する専門性のある校内人材の養成・配置を図っているものと言える。

⁸⁵ この点に関して、「確定数字ではないのですがけれども平成 22 年度、昨年度 1 年間の学校からの虐待通告件数というのが前年度よりも顕著に減少しています。これは事柄が大きくなる前に学校が相談をしてくれて、学校現場で保護者指導を何とかそういった対応がある程度できるようになってきたことの効果なのではないか」と評価されている(公開シンポジウム(第一次)報告書 75 頁の入江氏の発言参照)。

以上のようにして、「壁」を崩す方策が3政令市で実践されており、他の自治体でも採用できるものとして挙げることができる。

(2)「非行相談」体制の強化

第二に、今こそ「非行相談」体制の強化が求められている。

1990年代後半から「養護相談」、とりわけ「児童虐待相談」の業務量が急激に増加したため、全国的に「非行相談」に割かれる時間が相対的に減少しているとされる。1995(平成7)年度と比較して、2004(平成16)年度では、「養護相談」の業務量割合が約20%から約56%に増えた一方で、「非行相談」の業務量割合が約20%から約6%に減っていることを示す先行研究もある⁸⁶。こうした傾向は、その後更に強まっているとも推測され得る。その結果、児童相談所に非行対応スキルが蓄積されにくくなっているとも言える。もちろん、解決策の基本は福祉専門職員・児童福祉司人員を増強させることであろう。ただし、児童福祉に注ぎ込める各自治体のリソースの限界も考慮を要する。そこで、こうした課題の解決策として、多機関連携が有効に働くと言える。

①「非行相談」体制強化のためのセクションの設置

まず、第一の方策として、『非行相談』体制強化のためのセクションの設置を挙げたい。

北九州市では、同市の多機関連携の取り組みの④で挙げたように、2010(平成22)年4月から非行児童に専門に対応するラインとして「非行相談担当課(非行ライン)」が設置されている。従来、児童福祉司が個別に対応していた非行事案の処理を一つのラインに集約する機能を有している。この非行ラインの職員は、現職教員及び教員退職者・警察退職者から構成されており、他機関における非行対応経験者が上手く活用されていると言える。非行ラインを設置した効果として、児童自立支援施設(具体的な効果としては、定員を充足していなかった状態が定員一杯の状態へと変化した。)・家庭裁判所等の他機関への繋ぎの円滑化・事案処理の迅速化が挙げられよう。また、聞き取り調査において、特に市教育委員会から連携向上に関し高く評価されていた。一時保護が必要な非行のある児童生徒について設置により相談し易くなったということであった。

②非行対応機関ネットワークの構築

次に、「非行対応機関ネットワークの構築」を効果的な方策として挙げることができる。

こうしたネットワークは、要保護児童対策地域協議会に代替する連絡会として機能し得る。要保護児童対策地域協議会の対象となる「要保護児童」、すなわち児童福祉法6条の2第8項にいう「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童」には、非行児童も含まれ得る。しかしながら、現状では、「非行ケース」に関して、要保護児童対策地域協議会での取扱いには限界があるとの指摘もある。非行への対応において、要保護児童対策地域協議会の中核となる行政区の力量はまだ高くはない状況にあると言えるからである。

(a) 既存のネットワークへの参画の促進

そこで、まずは、既存のネットワークへの参画を促進することが一つの方法である。

例えば、札幌市における『少年サポートチーム』及び『札幌市学校教護協会』地区幹事研修会への参加が挙げられる。同市の多機関連携の取り組みの②で挙げた。札幌市児童相談所では、北海道警察本部の少年サポートセンターを事務局とする「少年サポートチーム」に参加し、他機関との間で役割分担を行いながら、非行等の問題行動の見られる少年等の事案について解決を図っている。また、学校教員が主体となって組織されている「札幌市学校教護協会」の地区幹事研修会に参加し、「非行相談」で指導中の児童に関して友人関係の広がりやその行動など周辺情報を把握できたり、各学校の生徒指導担当の教員と「顔の見える」関係作りができていたりしているとの

⁸⁶ 児童相談所の業務分析に関する2004(平成16)年度の調査では、1995(平成7)年度の調査と比較しながら、「児童相談所において各種相談に要する時間は、一般・虐待専従を含めた全体では、グループを除くと、養護相談が56.1%(1995年研究では19.7%)、内虐待が業務全体の36.9%、心身障害相談が14.3%(同25.0%)、育成相談が9.0%(同24.0%)、保健・その他相談8.4%(同2.8%)、非行相談5.8%(同19.7%)となっている」としている。(才村純=澁谷昌史=柏女霊峰=庄司順一他「虐待対応等に係る児童相談所の業務分析に関する調査研究(2)」日本子ども家庭総合研究所紀要41集(2005(平成17)年)p.147)。そして、「非行相談の減少は非行相談そのものの業務負担が軽減されたというより、養護相談、とりわけ虐待相談に係る業務量が急増する中で、非行相談に時間を割くことができない実態を物語っているととらえ」られている。(才村他・同上p.149)。

ことである。このように警察が中心となって形成されているネットワーク、学校が中心となって形成されているネットワークに積極的に参加していくことは、他の自治体でも実践可能な試みであろう。

もう一つ、横浜市における『神奈川県学校・警察連絡協議会』役員会への参画にも触れておきたい。同市の多機関連携の取り組みの①で挙げた。この取り組みは、2011(平成23)年4月から行われており、神奈川県内にある13児童相談所のうち横浜市中心児童相談所長を含む5児童相談所長がオブザーバーとして「神奈川県学校・警察連絡協議会」役員会へ参画している。オブザーバーではあるが、実際には質問し合い「一員のようなもの」という。こうした役員会は、学校・教育委員会、警察、児童相談所という三者が一堂に会する絶好の機会となっており、参画を開始した結果、横浜市内の4児童相談所の所長が横浜市中学校校長会の生徒指導部会や横浜市小学校校長会の児童指導研究部会へ参加するようになるなど、機関連携が広がる大きな契機となっている。「学校警察連絡協議会」は全国に見られる組織であり、他地域でも実現可能性の高い実践例であると言える。

(b) 今ある繋がりを土台としたネットワークの制度化

あるいは、今ある繋がりを土台とした、児童相談所によるネットワークの制度化も可能であろう。

例えば、北九州市では、同市の多機関連携の取り組みの⑤で挙げたように、「非行相談連絡会議」が開催されている。2010(平成22)年の「非行相談担当課(非行ライン)」設置時から情報の共有化を図るため毎月実施されている。主催する北九州市子ども総合センターの非行ライン及び教育相談ラインの他、子ども家庭局青少年課、北九州市教育委員会指導第二課及び同「少年サポートチーム」、福岡県警察本部生活安全部少年課及び同「北九州少年サポートセンター」が構成機関となっており、児童相談所、学校・教育委員会、警察の各機関が一堂に会し、活動報告や情報交換が行われている。この会議は、要保護児童対策地域協議会の「実務者会議」に相当するものと言える。聞き取り調査では、児童相談所が主催する情報交換の場として市教育委員会からも評価されていた。

③少年サポートセンターとの連携強化

そして、「少年サポートセンターとの連携強化」という方策も挙げられる。

例えば、北九州市子ども総合センターでは、小学校在籍中から虐待を受け始め、中学校入学後に非行相談として対応した女子児童の事例において、児童の一時保護も行いつつも、少年サポートセンターが人間関係を作る役割を果たし、多機関で連携を取って継続的に自立支援を行っているという。

このように、北九州市では同じ「ウェルとばた」への設置を通じて、札幌市では「少年サポートチーム」の結成を通じて、少年サポートセンターとの間で積極的な連携が取られてきた。役割分担(各機関の本来業務は何か)を明確化した上で補完的な協力関係を作ることが大事であろう。

(3)より地域に密着した児童相談体制の構築

第三に、より地域に密着した児童相談体制の構築が重要である。

①行政区の子ども家庭相談体制の強化

そのための方策として、まず、「行政区の子ども家庭相談体制の強化」が挙げられる。

上記【Ⅲ】では示していないが、本グループが実施した全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査(2011(平成23)年9月実施)では、行政区の子ども家庭相談体制を強化する取り組みを「特には行っていない」という回答も複数見られた(3市)。

この点、札幌市では、同市の多機関連携の取り組みの③で挙げたように、「札幌市児童相談体制強化プラン」を策定し、行政区の子ども家庭相談体制の強化を図っている。札幌市では、児童相談所における相談件数の増加・相談内容の複雑化を受け、2009(平成21)年に準備を開始し、翌2010(平成22)年度に「児童相談所の将来構想策定事業」が実施された。そして、札幌市社会福祉審議会からの意見具申も踏まえ、2011(平成23)年3月には、「札幌市児童相談体制強化プランー児童相談所と区役所の体制・機能強化及び地域との連携一」が発表された。本強化プランでは、「区家庭児童相談室」の設置、24時間・365日の相談受付体制を備えた「子どもホットライン」の設置(これは本プロジェクトを通じ、北九州市の実践の効果も踏まえて採用された)、一時保護所の定員拡充・環境整備等、児童相談所の専門機能の向上と行政区の相談・支援機能の強化を図る

児童相談体制強化策が示されている。また、「児童相談所から定期的に児童福祉司等が区役所を巡回するなどして、専門的な知識や技術のアドバイスを行うなど、児童相談所が積極的に区役所をバックアップしていく体制を強化」するなどしている⁸⁷。このうち、2011(平成 23)年度から開始した「区家庭児童相談室」では、家庭児童相談員 1 名に相談・支援主査 1 名が加わり 2 名体制で運営がなされている。さらに、こうした流れの中で、2012(平成 24)年度からは新たにインテーク部門を担当する職員を児童相談所に 1 名配置し、日常的に「区家庭児童相談室」から相談を受けることで、児童相談所と行政区との間の連携において一層の円滑化を図る予定であるとのことである。なお、北九州市(各区役所子ども・家庭相談コーナーに(子ども総合センターと兼務発令の)児童虐待防止担当係長及び保育士を配置)や横浜市(保健師の増員・心理職の配置(嘱託により 4 区において))でも、行政区の子ども家庭相談体制の強化が図られている。

②児童相談所のサテライト化

次に、「児童相談所のサテライト化」という方策も挙げることができる。

地域に密着した児童相談体制ということであれば、児童相談所の複数化(例えば、横浜市における 4 所体制)が一つの理想であろう。ただし、コスト面で考慮を要する(自治体によっては、予算上難しいという場合もある)。この点、札幌市では上述の「札幌市児童相談体制強化プラン」を通じて児童相談所 1 所の機能強化の方針を採っている。

そこで、例えば、北九州市では、同市の多機関連携の取り組みの②で挙げたように、少年補導センター及び適応指導教室を基にした「少年支援室」が設置されており、示唆に富んでいると言える。「少年支援室」は、相談業務の統合・市組織の整理といった趣旨で設置された。近時、全国の多くの自治体で設置されている少年補導センター(主に教育部門が所管)については、位置付けが見直されている。子ども・若者育成支援推進事業を構成する一機関として再定位されるセンターもある。こうした動きには、警察の少年サポートセンターの活性化も背景にあるだろう。そこで、市の福祉部門と統合して生まれた「少年支援室」は、こうした少年補導センターの一つの活用策の面もあると言える。それとともに、「少年支援室」の設置により、「サテライト」として児童相談所機能が分散化し、地域に密着した子ども家庭支援が実現できている。具体的に学校との連携に関しては、直接には地域の小・中学校の管理職と連携することになるが、市教育委員会は「少年支援室」に通所している児童生徒の担任教諭にも「少年支援室」を訪問するよう依頼している。また、学校支援を担当する区担当の(教育委員会の)指導主事(5 名)が状況を把握できるように「少年支援室」を訪問している。このように、地域の学校や教育委員会との結節点としても機能していると評価し得る。さらに、「少年支援室」を設置したことは、児童相談所における「不登校相談」の強化にもつながったと言えるだろう。

③他機関の所管地区との整合

そして、とりわけ児童相談所が複数化された政令市(さらには都道府県)では、「他機関の所管地区との整合」も意味がある。

例えば、横浜市における『学校教育事務所』との連携が挙げられる(「学校教育事務所」が後発の機関である。)。同市の多機関連携の取り組みの②で挙げた。横浜市では、2010(平成 22)年から横浜市教育委員会の「学校教育事務所」が市内 4 カ所に設置されているが、その所管する行政区は、4 児童相談所がそれぞれ所管する行政区と一致させた形とした。所管地区の整合性を図った結果、懸念される事案に関して直接、「学校教育事務所」から児童相談所に協力要請を受けるようになったとの効果があった。また、他の効果としては、相互研修等を実施し易くなったことや、各区の要保護児童対策地域協議会(実務者会議)に教育委員会からの出席があり、現場の意見や状況に直接触れてもらう機会が増えたことが挙げられている。他方で、課題としては、以前であれば、学校と直接、話し合いをして(校長判断により)解決してきた事案も教育事務所にお伺いを立ててからではないと回答できない、との返答を受ける事例が出て来るようになったという。学校側としては、難しい問題に関して、校長の判断で回答してきた事案についても第三者としての意見・指導が入ることで安心できる部分があるという利点はあるものと考えられる、とのことである。

⁸⁷ 札幌市「札幌市児童相談体制強化プラン(児童相談所と区役所の体制・機能強化及び地域との連携)」(札幌市子ども未来局児童福祉総合センター児童療育課、2011(平成 23)年)p.19。

(二)要保護児童対策地域協議会(含、行政区との関係)について

最後に、(行政区との関係も含め)要保護児童対策地域協議会についての提言を行いたい。前述のように、基本として連携の「実質化」が重要である。

(1)市児童相談所と行政区との役割分担の明確化

第一に、市児童相談所と行政区との役割分担の明確化を推し進めていくべきである。

政令市では、児童相談所も行政区も同じ自治体の組織のため、市児童相談所に事案が集中する傾向が高い。児童福祉法の趣旨に沿い(適正さの保持ということ)児童相談所が専門性の高い事案に専念できるようにいかに工夫するかが重要である。

例えば、横浜市では、同市の多機関連携の取り組みの③で挙げたように、「児童相談所と行政区(区福祉保健センターこども家庭支援課)の役割分担を明確化させる方策」が各種採られている。これらの方策は、2011(平成 23)年 3 月に公表された「横浜市児童虐待対策プロジェクト報告書～子どもの命と尊厳を守るために～」を基にしている(なお、本報告書は JST の本プロジェクトに参加されて得た知見も反映されているとのことである)。本報告書で示され現在進行しているものとして、虐待進度評価尺度の共通化とそれに基づく対応・支援の役割分担、情報共有のための連絡会議の定期開催、そして(市の「福祉保健システム」のデータベースにネットワークのシステムを統合した)進行管理台帳のオンライン共有がある。これらの横浜市における役割分担を明確化させる各種方策や、前述の札幌市における「札幌市児童相談体制強化プラン」は全国に発信できる取り組みと言える。

(2)要保護児童対策地域協議会の独自性を持った発展の促進

第二に、要保護児童対策地域協議会の独自性を持った発展の促進が不可欠である。

そのためには、地域的需要を反映したボトムアップ型の実践の積み重ねが重要である。

例えば、北九州市における無数のケースカンファレンス開催の蓄積が、要保護児童対策地域協議会を下支えしている。また、横浜市における「横浜市子育て SOS 連絡会」(市レベルの多機関連携の場であり、要保護児童対策地域協議会の代表者会議に当たる。）・「区虐待防止連絡会」(区レベルの多機関連携の場であり、要保護児童対策地域協議会の実務者会議に当たる。))といった(要保護児童対策地域協議会が法的に設置される 9 年前から)独自の発展を歩んだ連絡会の方式、各行政区の「自治」を重視した「実務者会議」(各行政区に独自性を持たせることにより、住民ニーズの汲み上げになる。)が、要保護児童対策地域協議会の実質化・活性化を促していると言える。

3-3-7-4. 家庭裁判所から見た多機関連携に関する分析及び提言

【Ⅰ】はじめに―家庭裁判所と子どもの問題(非行・児童虐待等)との関り

家庭裁判所は、1949(昭和 24)年に少年審判所と家事審判所を統合して、少年事件と家事事件を有機的総合的に取り扱う専門裁判所として発足した。その創設の経緯をみると、1948(昭和 23)年の家事審判法の制定により、従来の人事調停法にもとづく人事調停は廃止され、地方裁判所の支部に設置された家事審判所が家事調停・家事審判を処理する機関とされていた。しかしながら、家庭の問題は重要であり、家事調停や家事審判を扱う機関が地方裁判所の支部という位置づけでよいのかどうか、独立性、専門性という点から見ても地方裁判所と同格の家事裁判所を設けるべきではないか、また旧少年法にもとづいて非行少年に保護処分を行う少年審判所が戦後 17 箇所も設置されていたが、裁判所でない行政機関で少年の身柄を拘束できるのは問題ではないか、少年裁判所の構成が妥当ではないかなどの議論があった。

そこで、家事裁判所と少年裁判所という二つの独立した裁判所を設けることも検討されなかったわけではないが、当時の終戦直後の逼迫した国家財政の状況下ではきわめて困難であったこと、少年の健全育成や保護と家庭の平和や健全な親族生活の維持、つまり少年の非行問題と家族問題との間には密接な関連性があり、両者を有機的に関連付けて総合的専門的に扱うアメリカのファミリー・コートに倣って、家事審判所と少年審判所を統合し、1949(昭和 24)年 1 月 1 日から新たに家庭裁判所が発足することになった⁸⁸。

⁸⁸ 棚村政行「家庭裁判所の新たな役割」『家事・人事訴訟事件の理論と実務』p.5(民事法研究会、2009 年)、沼邊愛一・野田愛子・佐藤隆夫・若林昌子・棚村政行編著『現代家事調停マニュアル』p.8(判例

家庭裁判所には、その担い手として、司法裁判所であるために、2011(平成 23)年 12 月現在で、740 名の裁判官がおり、1600 名の家庭裁判所調査官という調査・調整活動を行う専門的補助機構が用意されている。家庭裁判所は、司法機関である以上、法的な判断をするという司法的機能を果たすとともに、調査官や医務室技官などの教育・福祉・人間関係調整機能を果たすというところに大きな特色がある。家庭裁判所は、福祉やケースワーク的な機能をもった専門裁判所として、少年保護事件や家事事件を扱っている⁸⁹。

家庭裁判所で扱う少年保護事件の新受人員は、1966(昭和 41)年に、109 万 4339 人と 100 万人を超えてピークに達し、1983(昭和 58)年にも、68 万 4830 人と第 2 のピークを迎えたが、以後、少子化も影響して、2010(平成 22)年には、16 万 3023 人と減少傾向を示している⁹⁰。少年保護事件に関して、家庭裁判所は、非行があるとされる少年について、非行事実の有無を確定することと(非行事実の認定)、併せて、その少年の性格、家庭などの環境の問題点を十分に踏まえたうえで、少年院送致等を含む保護処分かその他の処分を行うのか決定する(要保護性の判断)⁹¹。家庭裁判所は、家庭裁判所調査官を通じて、外部機関と協力をしながら、少年の調査・調整などを通じて保護者や少年に対して「保護的措置」と言う教育的働きかけをする。近年は、保護的措置の多様化と充実という傾向が見られ、比較的自己完結的でクローズであった家庭裁判所が関係機関との連絡協議会や情報連携に努めるなどしている。

また、2010(平成 22)年に全国の家庭裁判所が新たに受理した家事事件・人事訴訟事件数は、81 万 5052 件であり、家事審判事件が 63 万 3337 件、家事調停事件が 14 万 557 件、人事訴訟事件が 1 万 1373 件と、約 4 分の 3 は、家事審判事件であり、過去最高を記録している⁹²。そのうち、たとえば、2009(平成 21)年で 5 万 7389 件、2010(平成 22)年 5 万 7362 件の夫婦関係調整調停事件を受け付けており、その約 85%に未成年の子が存在していた。また、2009 年の親権者の指定・変更事件は、新受件数が 2009(平成 21)年には 1 万 857 件、2010(平成 22)年は 1 万 844 件、子の監護に関する処分事件(養育費、面会交流、監護者の指定、子の引渡し事件)は、2009(平成 21)年 3 万 3198 件、2010(平成 22)年 3 万 4841 件と増加しており、紛争も複雑化、困難化している⁹³。家庭裁判所は、家事事件の処理においても、専門的補助機構としての家庭裁判所調査官による人間行動諸科学の専門的な知見にもとづく事実の調査(家事審判規則 7 条の 2 第 1 項、家事事件手続法 58 条 1 項)、事件関係人の家庭環境等の環境調整が必要なときは、家庭裁判所調査官に社会福祉機関との連絡その他の措置をとらせることができる(家事審判規則 7 条の 5 第 1 項、家事事件手続法 59 条 3 項)。児童虐待との関係で言えば、親権喪失宣告審判事件、児童福祉法 28 条事件等の事件処理においては、保護者、保育園・幼稚園・学校、児童相談所、病院、保健所などの関係機関との連携協力が不可欠である。夫婦関係調整調停事件、離婚調停などでは、DV や児童虐待、家庭の暴力の問題が深刻化してきており、そのリスクアセスメントや関係機関との連携協力の要請はますます強まってきている⁹⁴。

そこで、本報告では、まずはじめに、家庭裁判所における子どもの問題との関わり、少年事件の処理と関係機関との連携、児童虐待における児童相談所と市町村ネットワーク、児童虐待事件の処理と関係機関の連携を概観したうえで、児童虐待事件における事件処理と家庭裁判所の役割、子どもの問題をめぐる福岡家庭裁判所、札幌家庭裁判所、横浜家庭裁判所などの取組みについて紹介することにしたい。そして、最後に、家庭裁判所から見た関係機関との連携の可能性、子どもの問題に関わる多機関連携のあり方、多様な連携モデルの提示と家庭裁判所など関係機関の独立型連携を円滑にするための視点や条件について明らかにしたうえで、若干の展望を試みたいと

タイムズ社、2002 年)参照。

⁸⁹ 家庭裁判所の機能と性格については、野田愛子『家庭裁判所制度抄論』p.54 以下(西神田編集室、1985 年)に詳しい。

⁹⁰ 最高裁判所事務総局家庭局編「家庭裁判所事件の概況—少年事件」家月 64 巻 2 号 pp.3~5(2012 年)参照。

⁹¹ 田宮裕・廣瀬健二編『注釈少年法(第 3 版)』p.39 以下(有斐閣、2009 年)、澤登俊雄・高内寿夫編『少年法の理念』pp.6~7(現代人文社、2010 年)参照。

⁹² 最高裁判所事務総局家庭局編『家庭裁判所事件の概況—家事事件』64 巻 1 号 pp.1~5(2012 年)。

⁹³ 最高裁判所事務総局家庭局編『家庭裁判所事件の概況—家事事件』64 巻 1 号 p.16、p.25(2012 年)。

⁹⁴ 坂野剛崇「家庭裁判所調査官の調査の特質について—家事事件・少年事件における専門的機能の担い手として」家月 64 巻 3 号 p.19(2012 年)。

思う。

【Ⅱ】家庭裁判所における少年事件の処理と関係機関の連携

少年保護事件は、家庭裁判所の審判手続で処理されるものをいい、少年審判の対象となるのは、犯罪少年、触法少年、ぐ犯少年である。ただし、触法少年及びぐ犯少年で14歳未満の者は、都道府県知事または児童相談所長から送致された場合にかぎり審判の対象とすることができる(少年法3条2項)。対象少年の年齢は、原則として20歳未満の者であるが(同第2条1項)、少年法24条1項1号で保護観察に付された者については、新たに少年法第3条1項3号のぐ犯事由が認められるとして、保護観察所長から家庭裁判所に通告された場合には、20歳以上の者でも審判の対象となる(更生保護法第68条1項、2項)。準少年保護事件とは、少年法第26条の4第3項、27条の2の第6項、更正保護法第72条5項及び規則第55条により、その性質に反しない限り、少年保護事件の手続が準用される施設送致申請事件、保護処分取消事件、戻し収容申請事件、収容継続申請事件をいう。

少年保護事件には、一般保護事件と道路交通事件とがある。平成21(2009)年における少年保護事件の新受人員数は、17万3946人で、平成22(2010)年には16万3023人で⁹⁵、毎年減少傾向を示している。1966(昭和41)年、1983(昭和58)年をピークにして少年人口の減少に対応して減少しつつあるといえる。刑法犯でも、粗暴犯だと傷害、凶悪犯では強盗、窃盗、横領、住居侵入が比較的多く、特別刑法犯では軽犯罪法違反が多いが、いずれも減少傾向を示している。道路交通事件は全体の5分の1程度を占めている。

家庭裁判所における終局処理の状況を見ると、強盗、覚せい剤取締法違反では少年院送致の占める割合が高い。傷害・暴行では、保護観察が最も多く、少年院送致は10%前後である。窃盗では、審判不開始、不処分の比率が高く、保護観察20%前後、少年院送致が4~5%程度であった。ぐ犯は、少年院送致20%、保護観察が30~40%台を推移している。これに対して、児童自立支援施設送致人員は、毎年300~350人程度で、その大半は15歳以下であるが、13歳以下の送致人員は1993(平成5)年と比べると、約3.6倍に増えている⁹⁶。しかし、少年犯罪や非行は顕著な減少傾向を示すものの、家庭裁判所の一般保護事件における児童自立支援施設送致人員で13歳以下が増えるなど、非行の低年齢化、非社会化などはむしろ強まっており、少子化を加味しても予断を許さない⁹⁷。

少年保護事件において、家庭裁判所調査官が中心となって、調査から審判までの全過程において少年の非行性を除去し、再犯を防止するための教育的な働きかけを行うことを「保護的措置」という⁹⁸。この保護的措置は、非行への認識を深めること、自己理解を深めること、問題解決力を養うことなどに分けられる。これまで、家庭裁判所では、保護的措置として、個別面接を柱として、助言、指示、知識付与等で自己洞察を深めさせたり、社会規範等を理解させたり、家族関係等の調整や修復を図るなどの働きかけをしてきた。個別面接以外で、薬物乱用者に対する薬物講習、ぐ犯の女子少年に行われる思春期講習、交通事故・違反者に対する交通講習など講習型保護的措置も行われている。最近では、個別的働きかけだけでなく、グループワークの技法を用いた(グループワーク型)、清掃作業など社会奉仕などの社会体験をさせる(社会体験型)などの教育的啓発的な働きかけを組み合わせることも行われるようになってきている⁹⁹。

たとえば、グループワーク型では、東京家庭裁判所での「被害を考える教室」で、万引き等の事件を起こした少年を集めて、調査官の講義と被害体験をもつゲストスピーカーの講話を組み合

⁹⁵ 最高裁判所事務総局家庭局編『家庭裁判所事件の概況—少年事件』64巻2号p.7(2012年)。

⁹⁶ 廣瀬健二「少年・若年犯罪者の実態と処遇」法律のひろば64巻11号p.12(2011年)参照。

⁹⁷ 高山佳奈子「平成23年版犯罪白書を読んで—治安の暗転と好転と」法律のひろば64巻11号pp.7~9(2011年)参照。

⁹⁸ 村松励「家庭裁判所における『保護的措置』について—非行臨床心理学の視点からの一考察」家月58巻4号p1以下(2006年)では、非行理解のために、①非行行動のアセスメント、②非行を犯した少年の人格・発達のアセスメント、③動機のアセスメント、④家族アセスメントの4つの視点から、少年や保護者への面接その他の「保護者会」「社会奉仕活動」「被害をかんがえる教室」「少年や保護者のグループワーク」などの新たな試みを紹介し、調査官が中心になって児童相談所、病院、児童自立支援施設、学校、補導委託先の専門機関のネットワークの活用について説く。

⁹⁹ 須藤明・宮崎聡「家庭裁判所における少年調査の現状と課題」犯罪と非行152号p.36。

わせ、それを踏まえたグループ討議をさせて、被害の実態や被害者の心情について学ばせている。被害者の生の声に接することで、被害者側の思いや気持ちに配慮させ、自らの行為やその社会的意味を考えさせる効果がある。社会体験では、特別養護老人ホームや障害者施設、乳児院などで入所者に対する介護やケア等を実際に体験してみて、弱い立場の人の現状を知り、共同作業を通じて達成感を修得し、自信を取り戻したり、意欲をもって物事に取り組むことの大切さを学んだりする。公園の清掃や落書き消しなどの地域への貢献や奉仕活動を通じて学ぶ社会奉仕型も盛んになってきた。

家庭裁判所調査官の少年調査の結果が処遇機関でも十分に活用されるためには、精度の高い調査とその結果がきちんと少年調査票に盛り込まれることが必要であると同時に、少年調査記録が執行機関に引き継がれていくことも大切である。最近では、年少少年が発達障害等を抱えており、コミュニケーションや対人関係に障害のある少年との面接技法、発達障害の評価・スクリーニング、処遇機関への適切な引継ぎ等が課題となっている¹⁰⁰。発達障害を抱えた少年の処遇に関しては、少年院でも積極的な取組みが行われており、家庭裁判所調査官としても、執行機関に対する適切な情報提供に努めなければならない¹⁰¹。

試験観察は、家庭裁判所が有しているプロベーション機能であり、保護処分を行うため必要があると認めるときは、決定をもって相当期間、少年を家庭裁判所の調査官の観察に付すことができ(少年法第 25 条)、数ヶ月間の期間において観察指導を加えたうえで、最終的な処分を決定する手続である。試験観察は、少年を自宅で生活させながらの在宅試験観察と、少年の身柄を適当な施設、団体または個人に委託する補導委託に大別される。補導委託の多くは、従来の環境から少年を引き離し、生活指導や職業訓練をしながら、試験観察をより効果的なものとするため実施される。補導委託は、健全な大人との出会いや社会との繋がりを教える意味で、かなりの教育的効果や大きな意義があり、少年の立ち直りや再非行の防止の大きな契機となることが少なくない。

少年鑑別所は、少年の資質の鑑別を行うとともに、主として家庭裁判所での観護措置の決定を受けた少年を収容し身柄の保全を行う国立(法務省所管)の施設で(少年院法第 16 条、第 17 条 1 項)、現在、各都道府県県庁所在地などに 51 カ所設置されている。少年鑑別所では、少年鑑別所技官が医学・心理学・教育学・社会学その他の専門知識を駆使した面接・心理テスト・行動観察などの技法を用いて少年の素質・経歴・環境・人格その相互関係など、少年が非行にいたった原因や背景、今後どのようにしたら立ち直りが図れるかなど科学的方法で調査・診断し解明する¹⁰²。鑑別の結果は、鑑別結果通知書として、家庭裁判所に送付され、審判や少年院、保護観察所での指導・援助に活用される。鑑別には、少年を収容して行う「収容鑑別」、家庭裁判所の要請により収容せず在宅で行う「在宅鑑別」、少年院、刑事施設、保護観察所等の法務省の関係機関の依頼で行う「依頼鑑別」、問題を抱える少年の保護者や学校の教員などの一般人からの依頼で行う「一般少年鑑別」などがある。少年鑑別所での鑑別や一般相談は、非行やDV・虐待など複雑で困難な問題を抱える少年の問題の原因を把握し、今後の処遇方針や援助方針を立てるうえで大切な参考資料となり、家庭裁判所をはじめ、子どもに関係する機関との連携は重要課題であるといっていよい。

被害者が死亡するような重大な触法事件が起これと、児童相談所が関ったり(少年法第 18 条 1 項での都道府県知事・児童相談所送致)、家庭裁判所に送致されたりするが(少年法第 24 条 1 項 2 号の家庭裁判所の保護処分としての送致)、児童相談所と家庭裁判所の情報交換や連携が必要とされる。児童自立支援施設に子どもが入所する場合には、すべて児童相談所の措置によって行われる。たとえ、家庭裁判所の審判で児童自立支援施設の送致が決定されても、子どもに関する書類(執

¹⁰⁰ 藤川洋子『発達障害と少年非行—司法面接の実際』p.18(金剛出版、2009 年)参照。

¹⁰¹ 須藤・宮崎・前掲論文 p.41 参照。安藤成行ほか「家裁調査官の行う保護的措置の実証的研究」家裁調査官研究紀要 2 号 p.1 以下(2004 年)は、少年の再非行防止のための最も効果的な保護措置のあり方について、助言・指導・確認・支持・知識付与・課題付与・審理テスト・被害者の視点、交通・シンナー・思春期講習、少年合宿、保護者会、被害を考える教室等グループ・ワーク型、社会参加や対人援助の社会奉仕活動型、親子・家族関係等の家族関係調整型、学校・職場・保護関係、医療機関関係、福祉関係機関等の地域環境調整型の各種保護的措置の効果について論じる。増田幹生・江口朋子。福井太一「プロセスモデルによる保護的措置の体系化」家裁調査官研究紀要 4 号 p.15 以下(2006 年)は、適切な保護的措置を安定的効率的に実施するための処理モデルを提唱している。

¹⁰² 石川正興・小野正博・山口昭夫編『確認刑事政策・犯罪学用語 250』p.68(成文堂、2007 年)参照。

行指揮書及び少年調査記録)は、児童相談所に送られ、児童福祉法第 27 条 1 項 3 号の措置がとられる。子どもの身柄は、児童福祉司によって児童自立支援施設に措置される。児童自立支援施設は、不良行為をし、不良行為のおそれのある児童、家庭環境等の理由で生活指導が必要な児童を入所させたり、通わせて指導し、自立支援や相談援助を行う児童福祉法上の施設である(児童福祉法第 44 条)。全国に 58 箇所設置され、施設長のほか、児童自立支援専門員、児童自立生活支援員、心理担当職員、精神科医、家庭支援専門相談員等のスタッフがいる。施設では、児童に適切な環境を与え、情緒の安定を図り、社会に適応した人間形成を図る目的で、生活指導、学習指導、職業指導が行われる¹⁰³。古くは、「感化院」と呼ばれ、戦後は「教護院」とされてきたが、1997(平成 9)年の児童福祉法の改正で、「児童自立支援施設」と改められた。施設で暮らす子どものうち、開放的なかわりに限界のある子どもは、国立の児童自立支援施設や少年院に措置変更がなされる場合もあるが、家庭裁判所が関わりをもつことになる。¹⁰⁴また、児童自立支援施設に家庭裁判所が送致するという処遇を選択するに当たり、開放処遇と言う施設の性質、指導方針、運営上の問題から、受け入れの可否、時期などの調整も必要になり、児童自立支援施設送致を決定したときに、少年本人や保護者に決定の理由や趣旨を分かり易く伝え、動機付けや円滑な入所・教育効果をあげるための働きかけが必要であると言われている¹⁰⁵。

少年院は、少年院法にもとづいて設置された法務省所管の矯正施設であって、家庭裁判所での保護処分として少年院送致決定のあった少年について、社会不適応の原因を除去し、健全育成を図ることを目的とする矯正教育を実施している。少年院には、初等少年院、中等少年院、特別少年院、医療少年院の別があり、全国に 51 カ所設置されている。2012(平成 24)年 2 月に、広島少年院での法務教官による暴行事件をきっかけに、少年院や少年鑑別所の運営を大幅に見直す少年院法、少年鑑別所法の改正が提案されている。たとえば、施設ごとに外部の意見を取り入れるために、「少年使節視察委員会」を設置するとか、少年が直接に法務大臣に救済を申し立てる制度を導入するとか、許可を得れば、両親や親族等への電話連絡が可能になる、初等少年院(原則 12 歳以上 16 歳未満)と中等少年院(原則 16 歳以上 20 歳未満)の区別を廃止し、また、偏見をなくすために、「特別少年院」「医療少年院」などを「第二種」「第三種」などと呼ぶなどの改正を予定している¹⁰⁶。

保護観察所は、法務省設置法及び更生保護法にもとづき設置された法務省の出先機関であり、犯罪を犯した者や非行のある少年が社会の中で更生するように、国の責任において指導監督及び補導援助するものである。保護観察は、専門知識をもつ常勤の国家公務員である保護観察官と、ボランティアとして協力する保護司との協働体制で実施し、遵守事項を守らせることを重点とした指導監督と就学支援、就労支援、対人関係調整の両面に及ぶ。全国に 50 ある保護観察所では、保護観察処分となった少年について、家庭裁判所調査官から社会参加活動をさせてはどうかとの意見が付されることもあり、保護観察所としても、調査官の調査結果等を参考にして、対象少年に対して、地域を巻き込んだ形で、犯罪や非行防止の作文コンクール、スポーツ大会、社会奉仕活動など有益なプログラムを受けさせるようにしている¹⁰⁷。家庭裁判所としても、非行少年の再非行防止や立ち直り支援との関係で、保護観察所や少年院など関係機関との情報交換や連携もきわめて重要であると考えている¹⁰⁸。

児童相談所は、児童福祉法にもとづき、都道府県、政令都市及び児童相談所設置市(2006(平成 18)年から中核市にも設置できるようになった)に設置された行政機関であり、子どものあらゆる問題に対して相談し援助をする機関である¹⁰⁹。児童相談所は、現在、全国で 206 カ所あり、市町村と適切な役割分担・連携を図りながら、子どもに関する家庭その他からの相談に応じ、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、子どもの福祉と権利擁護をすることを目的としている。

¹⁰³ 石川正興ほか『確認・刑事政策・犯罪学用語 250』p.81(成文堂、2007 年)。

¹⁰⁴ 梶原敦「児童自立支援施設における処遇の現状について―国立きぬ川学院を中心に」家月 59 巻 10 号 p.7(2007 年)。

¹⁰⁵ 山口家庭裁判所調査官有志「特集③よりよき連携を求めて」非行問題 203 号 p.40 以下(1995 年)参照。

¹⁰⁶ 2012(平成 24)年 2 月 29 日付朝日新聞東京本社夕刊 p.1 参照。

¹⁰⁷ 久保貴「保護観察所における社会参加活動について」家月 59 巻 9 号 p.16(2007 年参照)。

¹⁰⁸ 須藤・宮崎・前掲論文 pp.43～44 参照。

¹⁰⁹ 大津泰子『児童福祉―子どもと家庭を支援する』pp.74～76(ミネルヴァ書房、2010 年)。

児童相談所は、その設置目的を果たすために、児童福祉に関する高い専門性を有していること、地域住民に浸透した機関であること、児童福祉に関する機関、施設等との連携が十分に図られていることが必要とされている¹¹⁰。

児童相談所の主要な機能としては、児童の福祉と権利擁護のために、①市町村援助機能、②相談機能、③一時保護機能、④措置機能、⑤民法上の権限行使機能などの強大な機能が付与されている。①の市町村援助機能というのは、2004(平成 16)年の児童福祉法の改正により、児童家庭相談の第一義的窓口位置づけられた市町村に対して、市町村相互の連絡調整、市町村に対する情報提供、その他必要な援助を行うことになったことを指す。②の相談機能では、児童相談所の相談の柱として、虐待や育児放棄を含む養護相談、発達障害・身体障害・精神障害等の障害相談、非行相談、不登校等の育成相談がある。最近では、養護相談の中では、児童虐待・放置などが多く、また、障害相談の件数が増加している。児童や家庭に関する相談のうち、専門的知識や技術を必要とするものについて、必要に応じて、子どもの家庭、地域の状況、生活歴や発達、性格、行動等について専門的な角度から総合的に調査・診断・判定をして、それに対する援助方針を定め、自ら又は他の関係機関を活用して一貫した子どもの援助を行うことになる。

③の一時保護機能は、必要に応じて子どもを親や家庭から引き離して一時的に保護できるもので、保護者や子ども本人の同意もなく児童相談所長の判断でできる強大な権限であるといつてよい。一時保護には、緊急保護、行動観察、短期入所指導の 3 つがある¹¹¹。④の措置機能は、子ども又は保護者を児童福祉司、児童委員、児童家庭支援センター等に指導させ、または子どもを児童福祉施設、指定医療機関に入所させたり、里親に委託する措置権限があることを指す。⑤の民法上の権限行使機能としては、親権の喪失・停止、未成年後見人の選任・解任等の請求を家庭裁判所に申し立てる権限を有していることを指す。しかしながら、児童相談所では、児童虐待や発達障害等への対応が増加しており、人員や相談体制の現状からみて、非行問題への対応が手薄になりつつある¹¹²。

【Ⅲ】児童虐待における児童相談所と市町村のネットワーク

(一)2004(平成 16)年、2007(平成 19)年の児童虐待防止法と関連児童福祉法の改正

児童家庭相談体制を大きく変革することになったのは、2004(平成 16)年の児童虐待防止法と関連児童福祉法の改正であった。この改正では、児童家庭相談体制に市町村を巻き込んで裾野を広げ、児童相談所と市町村の二元的体制のもとで業務の分担と連携を図り、両者の有機的な連携により全体的援助の具体化を目指した¹¹³。すなわち、児童虐待の通告先に新たに身近な市町村を加えるとともに、地域に密着した市町村に児童家庭問題の対応相談援助の機能を担わせたといえる。ここで、対処困難なケース、権限発動や保護に絡むケースは児童相談所が対応し、在宅での指導助言が可能なケースは、主として市町村の地域ネットワークを活用して援助するという基本的な援助体制の枠組みが形成された。

しかしながら、市町村も財政基盤は弱く人材も十分でないなど援助体制に限界があるところから、むしろ、地域ネットワークを組織化し、実際には、保健所、保育所、医療機関、学校、民生委員、児童委員などの人材を活用したチーム支援が目指された。そして、個人情報保護法との関連で、ネットワーク内の情報共有や意見交換をとれるようにするために、自治体がネットワーク自体を養護児童対策地域協議会と位置づけ、そこに守秘義務を課して、ネットワーク内部での情報共有を図った¹¹⁴。さらに、市町村レベルでの児童家庭相談の実務や知識のノウハウが整っていないことを考慮して、児童相談所には市町村の相談体制をバックアップさせることにした。

また、児童福祉法第 28 条事件にかかる施設入所措置に対する承認審判の更新制度も新設された。これまでは、児童福祉法第 28 条の施設入所に対する裁判所の承認は期限があるわけではなく、措置解除の権限は都道府県知事(児童相談所長)の裁量的判断に委ねられていた。しかしながら、保護者

¹¹⁰ 財団法人日本児童福祉協会『子ども・家族の相談援助をするために市町村児童家庭相談援助指針・児童相談所運営指針』p.156(2007 年)。

¹¹¹ 安部計彦『一時保護所の子どもと支援』p.23(明石書店、2009 年)参照。

¹¹² 津崎哲郎「児童虐待への介入と援助」『児童虐待と児童相談所』pp.15～16(金剛出版、2004 年)参照。

¹¹³ 津崎哲郎「児童家庭相談体制の課題と展望」社会福祉研究 104 号 p.13(2008 年)。

¹¹⁴ 津崎・前掲論文 p.13。

の同意が得られない場合の強制的な措置入所の開始に際しては、司法的な関与のもとに慎重な親子分離の手続きが保障されているのに対して、措置入所の解除にあたっては裁判所の関与が一切なく行政側の判断でできるというのは均衡を失っている。そこで、施設入所の承認期間は2年とし、その後は更新がなされるという制度が導入された。その結果、更新の判断の際に、児童相談所には、保護者指導の実績や経過、保護者には看護養育状態の改善の努力と実績、児童福祉施設には子どものケアと回復の成果が問われることになった¹¹⁵。

また、2007(平成19)年5月には、2度目の児童虐待防止法と関連する児童福祉法の改正が行われた。第1に、児童虐待にかかる通告を受けたときは、児童相談所や市町村は、児童安全確認のための必要な措置をとらなければならないものとされた。なお、「児童相談所運営指針」(平成19年1月改正)でも、児童虐待の通告があった場合には、児童相談所は48時間以内に児童を直接目視することによりその安全を確認すべきことが明記されている。また、市町村等が把握した事案について、立ち入り調査や一時保護の実施が適当であると判断した場合にはその旨を児童装弾所長に通知することとされた。第2に、裁判所の許可状もとづく臨検・搜索制度の導入があげられる。保護者の拒否による児童の安全確認が困難なケースでは、現在、必要に応じて警察の援助を受けて立ち入り調査を実施してきた。

これまでの立入調査は、拒否した場合の罰則による間接強制であり、直接強制したり実力行使が認められていたわけではない。そこで、改正法では、裁判官の許可状を得た上で、解錠等の実力手段でもって保護者の住居内に強制的に立ち入ることができる臨検・搜索が導入された。第3に、保護者に対する児童への面会・通信等の制限の強化が図られた。つまり、虐待を行った保護者から、児童相談所や施設に対して、児童との面会を強要したり、連れ帰ろうとしたりしトラブルになることが多いために、一時保護や施設入所をしている場合に、保護者に対して児童の面会・通信を制限できること、児童の住所・居所を明らかにしないこと、都道府県知事が6ヶ月を超えない期間、児童へのつきまとい、児童の学校・住居付近をはいかいしないことを罰則をもって禁止することができるものとした。そのほか、保護者指導の勧告に違反したときの都道府県知事の、一時保護、施設入所措置、親権喪失宣告の請求等がとれるようにしたり、国及び地方公共団体の医療の提供体制の整備、虐待事例の分析、要保護児童対策地域協議会の設置、児童虐待防止の資料や情報の共有化なども明記された¹¹⁶。

(二)平成19、21年の児童相談所運営指針、市町村児童家庭相談援助指針、要保護児童対策地域協議会設置・運営指針の改正

第1に、外部から虐待にかかる個人を特定できる情報はすべて虐待通告として受理し、組織的に児童相談所が対応することを要請するとともに、虐待通告から48時間以内に児童相談所が目視による安全確認をするように明確な指針を示した。時間制限が入れられたことは迅速な対応を促す反面、実務上は児童相談所側にケースに応じた特性の把握やアプローチの工夫をするゆとりが失われ、機械的な介入型アプローチが一般化し、保護者との摩擦や軋轢が多くなると懸念もされている¹¹⁷。本来、保護者への指導助言という援助機能を考えると、児童相談所と保護者の関係は第三者による調整機能、改善目標設定などで対立しやすいが、これを調停する装置は存在せず、合意調整型アプローチはますます困難化している。

第2に、市町村と児童相談所との相互の役割分担と連携を明らかにするために、市町村には、保護者の出頭要求、立入調査や一時保護の実施が適当であると判断した場合には、その旨を都道府県知事または児童相談所長に通知できるものとした。これにより、市町村と都道府県がもつ権限やリソースのスムーズで有効な連携活用を促した。

第3に、関係機関相互の情報提供についても定めた。つまり、地方公共団体の機関は、市町村長等から児童虐待防止等に関する資料または情報の提供を求められたときには、当該資料または情報が市町村の児童虐待防止の業務の遂行に必要な限度で利用し、利用に相当な理由があるときは、これを提供できるものとされた。関係機関の相互の情報共有、ケースの進行管理の徹底を図るとともに、在宅ケースなどのフォローアップのために、チームでの専門的対応を促す趣旨があ

¹¹⁵ 津崎・前掲論文 p.15。

¹¹⁶ 仁田山義明「虐待防止のため、立入調査を強化し、面会・通信等の制限を強化」時の法令1803号 p.21 以下(2007年)参照。

¹¹⁷ 津崎・前掲論文 p.16。

る¹¹⁸。

児童相談所は、都道府県で設置され、広域行政であり機動性、迅速性に欠けるきらいがあり、児童虐待のあらたな通告先としてフットワークの軽い市町村が緊急ケースでの保護介入の端緒としての期待がかけられることも無理もない。しかしながら、権限をあまりもたない市町村に初期対応を委ねることは加重負担にならないか、自らで責任を負えないため勢い児童相談所に回すケースが多くならないか、ケースの選別機能や緊急対応、リスク評価のノウハウの蓄積があるかなどが今後も課題といえよう。

また、児童相談所としても、専門機関としての、立入調査、一時保護、児童施設入所措置、家庭裁判所への申立などの強制的な権限が定められているので、困難なケースへの対応が求められることになる。24時間の緊急通告体制で受理したケース、関係機関や市町村からの通告・装置されてきたケースへの迅速かつ専門的対応が求められるが、施設入所後のフォロー、保護者の養育状況の改善指導、親子再統合支援、施設退所後の見守りフォロー、在宅ケースへのフォロー、市町村や関係機関の連絡調整やバックアップなど期待されている¹¹⁹。

なお、国及び地方自治体には、児童虐待により児童が心身に重大な被害を受けた事例について検証制度が義務付けられるとともに、地方公共団体には、要保護児童対策地域協議会(子どもを守る地域ネットワーク)の設置の努力義務が課せられた。また、2008(平成20)年3月の市町村地頭家庭相談援助指針の改正で、妊婦、出産前のケースについても協議会で検討することや、施設入所中の子どもに対しても、対応、連携を図るよう促すなど、守備範囲の一層の拡大も求められている。

【IV】家庭裁判所における児童虐待事件の処理と関係機関の連携

親権喪失宣告事件(民法834条)の新受事件数は、平成12(2000)年には108件であったが、平成20(2008)年には139件と増え、平成21(2009)年には110件となっている。そのうち、認容は21件で、却下が11件、取下げ74件、その他5件という処理状況であった。2010(平成22)年には199件に増加した。また、児童福祉法28条1項1号で、都道府県またはその委任を受けた児童相談所長は、保護者に児童を監護させることが著しくその児童の福祉を害する場合で、施設入所等の措置が保護者の意に反するときは、家庭裁判所の承認を得て、施設入所等の措置をとることができる(児童福祉法第28条1項2号)。

平成21(2009)年の児童福祉法第28条1項新受事件数は、202件であり、平成11(1999)年は97件で、2.1倍も増加した。既済事件のうち、認容が174件、却下4件、取下げが29件であった。対象となった児童は、男子51.2%、女子48.8%で、年齢的には0～3歳までが14.5%、3～5歳が18.6%、小学生39.5%、中学生21.5%、高校生が5.8%となっていた。虐待者は実父が28%、実母が57.8%と85%以上が実親によるものであった。虐待の態様は、身体的虐待が93件、性的虐待12件、心理的虐待63件、ネグレクト125件と、最近では、真実的虐待とネグレクトが増加している。認容は88.4%、却下2.3%、取下げが9.3%であった。審理期間は、2カ月以内が36.1%、3カ月以内が58.2%と2～3カ月で終局している。

児童虐待や放置のケースでは、児童相談所でケースワーカーが事実を調査したうえで一時保護をし(児童福祉法第33条)、都道府県知事を通じて家庭裁判所の承認を得たうえで、親権者である父親の意に反しても強制的に児童養護施設に入所させ、虐待をやめない親から子どもを引き離すことになる(児童福祉法第28条)。児童福祉法28条1項事件は、平成22(2010)年には237件と、平成元年の17倍、前年より1.5倍という急激な増加をみせている¹²⁰。

これを見ると、対象児童の男女比は、男子45.5%、女子54.6%で、対象児童の年齢は0～3歳未満が11.6%、3歳～就学前が17.4%、小学生が40.6%、中学生が22.7%、高校生その他が7.7%であった。虐待者は、実父が31.5%、実母が50.2%と8割を超えており、養父10.1%、継父2.0%、継母1.4%と続く。虐待の態様としては、身体的虐待が最も多く38.6%、ネグレクト32.6%、心理

¹¹⁸ 津崎・前掲論文 p.17。

¹¹⁹ 津崎・前掲論文 p.15。

¹²⁰ 最高裁判所事務総局家庭局児童福祉法第28条事件の動向と事件処理の実情平成21年1月～12月」pp.1～15(2010年)、同「児童福祉法第28条事件の動向と事件処理の実情平成22年1月～12月」pp.1～15(2011年)参照。

的虐待 15.4%、性的虐待 6.7%その他となっている。平均審理期間は、不カ月以内が 29%、3 カ月以内が 60.9%となっている。家庭裁判所は、児童福祉法第 28 条 1 項にもとづく入所措置又はその更新を承認する審判を行う場合において、当該措置の終了後の家庭その他の環境調整を行うため保護者に対して指導措置をとるべきことを都道府県に勧告することができる(児童福祉法 28 条 6 項)。2010 年には、認容審判 176 件に対して 22 件の勧告が出されている。

また、児童福祉法の改正により、児童福祉法第 28 条 1 項の承認を得てとられた施設入所等措置の期限は 2 年を超えてはならないとされ、ただし 2 年を超える場合は家庭裁判所の承認が必要とされた(児童福祉法 28 条 2 項)。2010 年に、児童福祉法第 28 条 2 項の更新承認事件は 129 件にのぼり、小学生が 42.9%と多く、中学生 28.5%、3 歳以上就学前児童が 11.0%であった。更新の回数は、89 件中 1 回目は 50 件、2 回目 15 件、3 回目 24 件で、97.8%は認容されていた。一時保護が加えられている児童にいて、児童福祉法第 28 条 1 項の事件の申立てがあり、かつ、児童虐待防止法第 12 条 1 項による保護者と児童の面会通信が制限されているケースで、家庭裁判所は、審判前の保全処分として、保護者に対して、住所、居所、学校等へのつきまとい、はいかいを禁止する命令が出来る(特別家事審判規則 18 条の 2)。2010(平成 22)年は、3 件のつきまとい・はいかいの禁止が命じられた¹²¹。

家庭裁判所は、児童福祉法第 28 条 1 項に基づく入所措置の承認またはその更新を承認する審判を行う場合において、当該措置の終了後の家庭その他環境の調整を行うため当該保護者に対して指導措置を採ることが相当であると認めるときは、当該保護者に対して、指導措置を採るべき旨を都道府県に勧告することができる(児童福祉法第 28 条 6 項)。この保護者に対する指導措置の都道府県への勧告件数は、平成 21(2009)年で、認容審判 152 件中 20 件において、勧告がされていた。

児童福祉法第 28 条 1 項の承認を得て採られた施設入所等の措置の期間は 2 年を超えてはならない。ただし、2 年を超えた施設入所の継続が必要な場合には、家庭裁判所の承認を得て期間を更新することができる(児童福祉法 28 条 2 項)。これは、強制的な親子分離や施設入所であるために、2 年を原則とし、必要であれば期間更新の承認が必要として、司法的チェックをかけることにした。2005(平成 17)年には、43 件であったが、2009(平成 21)年には 92 件と 2 倍以上に増えている。これも認容が 87 件で、却下 2 件、取下げ 8 件であり、90%以上が認容されていた。児童福祉法第 28 条 2 項事件の認容審判 77 件中、1 回目の期間更新は 60 件で、2 回目は 17 件にとどまった。このケースでの都道府県への指導勧告件数は 22 件であった。

また、家庭裁判所は、一時保護が加えられている児童について児童福祉法 28 条 1 項事件の申立てがあり、かつ、児童虐待防止法 12 条 1 項により、当該児童の保護者について、児童との面会及び通信が制限されている場合において、審判前の保全処分として、つきまといや徘徊の禁止を命じることができる(特別家事審判規則 18 条の 2)。この規定は、2007(平成 19)年の児童福祉法、児童虐待防止法の改正に伴って導入された制度であるが、2008(平成 21)年、2009(平成 22)年に申し立てられたケースはなかった。

【V】児童虐待事件における家庭裁判所の役割

家庭裁判所は、児童相談所と比べると、児童虐待の問題に対しては、司法機関として判断したり、事後の問題解決を図るなどの間接的事後的な法的判断を中立公正に行わなければならないという立場にある。そのために、関係機関との役割分担や連携とは言っても、情報交換やネットワークへの参加と言う一般的個別的協力はできても、具体的な事件処理や問題解決、判断にあたっては司法機関としての独立性、中立性、公正性などが厳正に要求される結果、司法機関としての限界や制約に服する¹²²。たとえば、虐待親が施設入所に同意しない場合に、児童相談所から児童福祉法第 28 条 1 項の審判や親権喪失宣告が申し立てられるケースでは、児童相談所の関係者が事前に判断の見通しを求めてきたり、直ちに認容の審判をだしてほしいと求められることもないわけではない。しかしながら、調査のプロセスで同意が得られる場合もあったり、子の引渡し請求事件では調停のプロセスで合意が成立することもありうる。関係機関との連携では、むしろ保全処分や本審判申し立ての事前準備段階での情報収集という要素が強く、本案では、事件解決に向け

¹²¹ 最高裁判所事務総局家庭局「児童福祉法第 28 条事件の動向と事件処理の実情平成 22 年 1 月～12 月」p.9(2011 年)。

¹²² 山本恒雄・佐藤和宏「児童相談所と警察・家庭裁判所棟の司法機関との連携について」日本子ども家庭総合研究所紀要 45 号 p.365(2008 年)参照。

た関係機関との協同作業という要素も加わることがないわけではない。

また、親権喪失宣告事件の約 1 割弱が児童相談所長の申立てに係るもので、後は、親族が申し立てたケースであり、たとえば、2010(平成 22)年の新受事件数は 147 件で、既済が 136 件、そのうち認容は 16 件であった。却下が 32 件、取り下げが 84 件であった。これに対して、児童福祉法 28 条 1 項の措置入所の承認事件は、2010(平成 22)年の新受事件は 237 件で、既済 234 件、認容が 192 件、却下 8 件、取り下げ 32 件であった。親権喪失宣告事件の動向をみれば、認容は 12%、却下又は取り下げが 86%となっており、児童相談所長が申し立てたケースは、深刻で重篤な児童虐待ケースと医療ネグレクトケースに大別され、児童相談所でのケースワークや説得を尽くしてもなお親子の再統合が困難な事例や、性的虐待や生命・健康に危険がある親子分離が必要で、関係修復の見込みが困難なケースに、親権喪失宣告が行われているといえる¹²³。親権喪失宣告事件の 9 割強は、親族からの申立てで、そのうちの約 8 割は取り下げ又は却下で終わっており、未成年者の適切な保護を目的として、親権者の親権行使に親族が介入したケースと、他の目的を達成したり、子どもをめぐる紛争がこじれて申立てにいたったケースとを見極める必要がある¹²⁴。

もっとも、親権喪失宣告事件で取り下げられたものは、ネグレクトで祖父母等が子の監護を引き受けているケース、医療ネグレクトのケースなどで、未成年者の安定した監護状態や必要な手術や医療行為を実施できた場合に、目的を達成したために、実質的な問題の解決にいたったケースも含まれている。これに反して、児童福祉法第 28 条 1 項事件は、8 割以上が認容され、却下や取り下げは 15～20%程度しかなかった。虐待やネグレクトが重大かつ深刻で、親子分離の必要性がきわめて高いケースが対象になっているものと考えられる。2012(平成 24)年 4 月からは、児童虐待防止のための民法の一部改正法が施行され、家庭裁判所が 2 年以内の期間を定めて、父母による親権行使が困難又は不適当で子の利益を害するときには、親権停止ができるようになった(民法第 834 条の 2)。これにより、親権喪失の要件には当たらないが、子の利益を害するケースで、新たな親権停止制度が利用可能になった。この点で、親権はく奪ではないため、柔軟かつ弾力的な運用が可能となり、虐待行為の事実を厳密に認定しなくても、親権行使の困難さ、不適切さ、子の利益の侵害を総合的に判断することができるようになった¹²⁵。また、施設入所中又は里親委託中の児童に対する施設長との権限について、親権者等が不当に妨げてはならないとか、迅速かつ適切な医療を施すなど緊急的措置がとれるとか、親権者や未成年後見人が決まるまでの間、児童相談所長が親権を代行できるという児童福祉法の改正も行われた¹²⁶。これにより、児童相談所や児童養護施設等の施設長の権限も強化され、家庭裁判所は、児童相談所等の関係機関との一層の連携強化と保護者、子どもとの関係での調整・介入機能を期待されることになった。

さらに、司法機関としての家庭裁判所では、当事者の手続保障という視点は重要で、保護者は権利を制限されたり、子どもと暮らせないとか、親としての権利を制限されるなど不利益を受けたり激しい対立関係が生ずる可能性があるため、いきおい、不利益を受ける当事者(親)に対しては弁明や反論をする機会も十分に保障されなければならない。裁判所は、司法機関として、関係機関の見解や方針が子どもにとって必要かつ最善かどうか、保護者にとってやむをえないことかどうか、冷静かつ客観的に事実を確認し公正に判断することが求められている。とくに、親権制限の判断は、子どもの権利擁護の観点から、迅速な解決が求められると同時に、子の意思や心情を適切に配慮するとともに、親権者の手続保障や陳述聴取の機会も十分に与えなければならない¹²⁷。虐待親の意向や反論にも耳を傾けることで、親を納得させたり、別の角度から子どもの問題を考えるきっかけを提供することさえありうる。このように、児童相談所、学校、親、保健所、病院など関係する機関や当事者とそれぞれの立場や役割を理解したうえで協議や意見交換、情報交換などを重ねて、家庭裁判所としても児童相談所、児童養護施設など関係機関と親と子の橋渡しを

¹²³ 田中智子「親権喪失宣告等事件の実情に関する考察」家月 62 巻 8 号 p.17(2010 年)。

¹²⁴ 田中・前掲論文 p.26 参照。

¹²⁵ 古谷恭一郎「児童虐待における家事事件の概況と今後の展望」法律のひろば 64 巻 11 号 p.33(2011 年)参照。

¹²⁶ 高松利光「『民法の一部を改正する法律』における児童福祉法の改正の概要」法律のひろば 64 巻 11 号 p.25 以下(2011 年)参照。

¹²⁷ 古谷・前掲論文 pp.32～33 参照。

図っていく必要がある¹²⁸。

【Ⅵ】子どもの問題(非行・虐待)をめぐる家庭裁判所の取組み状況(福岡家庭裁判所、札幌家庭裁判所、横浜家庭裁判所)

(一)福岡家庭裁判所小倉支部での取組み

北九州市を管轄する福岡家庭裁判所小倉支部では、少子化の影響もあって、少年保護事件の件数は減少傾向にある。しかし、地域特性、貧困、暴力団等の影響で、恐喝、傷害、強盗などの粗暴犯、劇毒法違反事犯が多く見られ、他支部と比べて、少年院送致の比率が高い。家庭裁判所は、「少年友の会」との連携で、保護的措置として、社会体験型のプログラムとして「海岸清掃」、使用済み切手の整理(保護者の参加)、万引きの被害を考える講習会(書店の店主の講演)、薬物乱用者に対する講習(医務室の看護師)などを実施しており、とりわけ少年友の会との連携は緊密に図られていた。

福岡家庭裁判所小倉支部では、試験観察をより効果的にするために補導委託を実施している。補導委託は、健全な大人との出会い、社会とのつながりを少年に実感させるために大きな意義があり、親身になって少年の面倒を見てくれる補導委託先の存在は大きい。北九州では、施設や団体よりも、圧倒的に個人での委託が多い。引き受けてくれる民間の篤志家が減少しつつある中で、北九州市では地域性や気質もあり、補導委託がきわめて有効に機能している。

福岡家庭裁判所小倉支部では、2006(平成 18)年に児童福祉法 28 条 1 項の措置の承認審判事件は 13 件もあったが、2007(平成 19)年 5 件で、2008(平成 20)年、2009(平成 21)年は 0 件であった。また、児童福祉法第 28 条 2 項の期間更新の承認審判事件は、2009(平成 21)年に 2 件あった。民法 834 条の親権喪失宣告事件は 2006(平成 18)～2009(平成 21)年まで 0 件であった。児童虐待で家庭裁判所が関与するケースは比較的少なく、子ども総合センター(児童相談所)が前段階・初期対応で適切な活動しているからだと考えられる。とくに、子ども総合センターの担当者が、親子の再統合を図るために粘り強く親権者(保護者)の同意をとっていた。その結果、福岡家庭裁判所小倉支部における児童福祉法第 28 条 1 項事件や親権喪失宣告事件はほとんどなく、家庭裁判所では、児童相談所の保護者に対する対応や早期発見・早期対応のための関係機関の連携がうまく働いていると評価していた。たとえば、北九州市では、ネグレクトを防止するため、乳幼児健診の未受診家庭に保健所の保健師さんがこまめに家庭訪問をしており、予防のための関係機関の連携もうまく機能している。また、2010(平成 22)年に、北九州医師会は、学校と医療機関との連携を図るためにマニュアルを作成し、学校と病院との窓口として校医を活用するようにする取り組みを開始しており、校医が組織的に虐待対応に取り組む例は珍しい¹²⁹。

福岡家庭裁判所小倉支部では、他の裁判所と異なり、北九州市要保護児童地域対策会議の代表者会議が年 1 回開催されるが、担当調査官が出席していた。家庭裁判所は司法機関であり、法にもとづき公正中立な判断を求められる機関として、行政が開催する会議等には距離をおくことが一般的である。しかしながら、子ども総合センターが事務局となり、警察、医師会、幼稚園、保育所、学校などの子どもに関する全ての機関の関係者が代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議に出席し、きわめて高い緊密な連携がとられているという印象をもったという。

福岡家庭裁判所小倉支部では、毎年 1 回 3 時間程度で、関係機関との家事関係の連絡協議会を開催している。最近では、児童虐待関係のテーマが多く、2007(平成 19)年には、児童虐待の予防策、関係機関の連携、各種法的手段に関する情報共有のあり方について取り上げた。また、2008(平成 20)年は、児童虐待に関する事件処理での関係機関との協力関係を円滑かつ緊密にするための考慮事項を議題とした。参加したのは、北九州市保健福祉局子ども家庭課、各区の保健福祉課、子ども総合センター、福岡県児童相談所の 2 支所、児童養護施設、乳児院、福岡県警、北九州市医師会、私立幼稚園連盟、保育所連盟などであり、どの機関も積極的かつ前向きであったという。

福岡家庭裁判所小倉支部では、裁判所は中立公正な立場で判断する司法機関としては、いくら子どものためとは言っても、少年サポートセンター、少年サポートチーム、児童相談所のように、直ちに組織としての情報連携、行動連携とは結びつかないという限界はある。しかしながら、北九州モデルと呼ばれる全国的に見てもレベルの高い機関。組織的連携がとられていることは、家

¹²⁸ 阿部潤「児童虐待に対する家庭裁判所の取組み」子どもの虐待とネグレクト 5 巻 1 号 pp.6～7(2003 年)、中村昭代ほか「児童虐待に関連する家事事件の調査及び関係機関との連携について」家月 51 巻 6 号 p.134(1997 年)。

¹²⁹ 2010 年 7 月 11 日付朝日新聞朝刊(西部本社)p.32 参照。

家庭裁判所としても十分に認識し、その活動の実績や効果についても高い評価を与えているという。家庭裁判所としては、他機関からの相談にはできるかぎり親切に応じるように努めており、家庭裁判所との関係機関との連携の密度や方法も個別ケースごとに異なっていた。北九州市では、子ども総合センターという一部機関・組織統合、建物の共有ということをきっかけに、児童相談所・学校・警察などの機関ごとのハードルがきわめて低く、自由裁量の幅を広くとって、子どものためにということで、各機関相互の緊密なネットワーク化が進んでいる。家庭裁判所調査官の目から見ても、北九州市は成年後見においても、民生委員、区の保健福祉課、市の関連部局などがじつにうまく連携し協力しながら高齢者の支援にあたっており、これまでの歴史や実績があるからできるのではないかと感じられたという。

(二)福岡家庭裁判所本庁での取り組み

福岡市の福岡家庭裁判所本庁では、少年保護事件は、ピーク時の 2003(平成 15)年の 1 万 7554 件から毎年減少し、2009(平成 21)年は 1 万 335 件となっている。全国と比べ、遺失物横領等(自転車盗)、シンナーなどの劇毒法違反が多い。とくに、炭鉱の町として栄えた田川・飯塚・大牟田・久留米等は、同和問題、貧困、犯罪等の悪循環で、複雑で困難な少年保護事件が比較的多い。少年事件、家事事件ともに、古典的田舎型と現代的都市型のものが混在している。家庭裁判所で取り組む保護的措置としては、公園清掃活動(NPO グリーンバードによる清掃活動に参加)、万引き防止(書店店主による取組み)、生活改善プログラム(家裁医務室の看護師による・保護者も参加)、思春期指導(性教育)、禁煙指導等を実施している。公園清掃活動(天神、大濠公園等)、親子合宿等のプログラムでは、少年友の会との緊密な連携のもとに実施し、再非行や立ち直り支援に効果をあげている。

福岡家庭裁判所では、警察の県警少年課・少年サポートセンターと毎年 1 回連絡協議会を開催しており、少年の犯罪・非行・立ち直りについて相談協議をしている。また、児童相談所とも少年関係保護機関との連絡協議会については呼びかけをしており、たとえば、「児童相談所における触法少年への指導の実情について」をテーマとし、少年院などの関係者も参加するという。学校については、年 1 回中学校の生徒指導担当者との連絡会を開催しており、学校との連絡協議会では、家庭裁判所の組織・手続・連携や相談の窓口などについて説明し、理解と協力を求めている。児童相談所との虐待関係での連絡協議会が多く、2004(平成 16)年、2005(平成 17)年、2007(平成 19)年、2010(平成 22)年は、児童虐待が連絡協議会のテーマとして取り上げられた。2010(平成 22)年の児童虐待をテーマとした連絡協議会では、福岡県・福岡市の担当部局、福岡県警、福岡県医師会、県内 6 箇所の児童相談所、児童養護施設等の関係者が出席し活発な意見交換がなされていた。

福岡家庭裁判所管内での児童福祉法 28 条事件の新受申立件数は、2005(平成 17)年が 9 件、2006(平成 18)年が 29 件、2007(平成 19)年が 16 件、2008(平成 20)年が 11 件、2009(平成 21)年が 6 件と減少傾向を示している。全国の家庭裁判所の 28 条事件数と比較しても、福岡は少なくなっている。その要因としては、児童相談所におけるケースワーカーのスキルアップ、子どものための緊密な連携システム、一時保護時からの親との関係を再統合する努力、地域による子どもの見守りがある程度期待できるため子どもを家庭に戻せるケースが少なくないことなど、家庭裁判所に 28 条審判を申し立てる全段階での対応が充実していることなどがあげられた。

(三)札幌家庭裁判所での取り組み

札幌家庭裁判所本庁では、少年保護事件は、2003(平成 15)年が 6329 件で、2009(平成 21)年は 2738 件と減少傾向にある。非行別新受人員でいうと、2009(平成 21)年には、窃盗が最も多く 40.4%、次いで遺失物横領が 26.9%、業務上過失傷害が 14.7%、粗暴犯が 5.8%、ぐ犯が 0.6%、覚せい剤が 0.5%、凶悪犯が 0.4%となっている。札幌市では、地域性もあり、自転車盗など遺失物横領等の事件が全国と比べるときわめて多い。札幌家庭裁判所では、中学校の生徒指導担当者との連絡協議会を毎年 1 回、警察との間で隔年で犯罪・非行がらみで連絡協議会を開催し、児童相談所、少年院、保護観察所、児童自立支援施設等の少年保護関係機関との連絡協議会も年 1 回開催している。話題になる点は、発達障害で指導困難なケースが増加しており、かつまたぐ犯の事件が減少していて、ぐ犯の認定が難しいとの指摘があった。保護的措置の取組みとしては、保護者も参加する清掃活動、少年たちのグループワークである再非行防止セミナー、立ち直り推進のための講演(車椅子バスケットボール協会会長による挫折と立ち直り)、保健教室、刑事法廷傍聴などさまざまなプログラムを実施している。

覚せい剤取締法違反容疑で逮捕され、中等少年院送致が決定した 16 歳の少女の事件では、覚せい

い剤に依存する母親と再婚相手の男性と暮らし、生活保護費で覚せい剤を購入したり、少女は小学 6 年生から母親に強要されて売春をさせられていたという。母親が覚せい剤取締法違反で逮捕されたときには、この少女は 1 年 6 か月ほど児童自立支援施設で生活をしていた。この事例では、売春強要、虐待、貧困、生活保護など複雑な家庭環境が非行の背景にあり、関係機関が連携協力して、客観的科学的にその原因や背景を突き止め、子どもを守るとともに、困難を抱える家族の支援もしなければ、問題の根本的な解決にはいたらない。警察や学校、児童自立支援施設、裁判所などでの少女や家族からの面接や調査のあり方を含めて、関係機関の情報連携・行動連携により、未然に防止ができたかどうかを精査する必要がある事案と言えよう。

札幌家庭裁判所では、児童相談所を含めた家事関係の連絡協議会を年 1 回開催している。テーマは、2005(平成 17)年が離婚調停に関連して、生活保護・福祉・DV を取り上げ、2006(平成 18)年が成年後見、2007(平成 19)年が児童虐待、2008(平成 20)年、2009(平成 21)年が成年後見であった。札幌家庭裁判所での児童虐待に関する児童福祉法第 28 条関係事件数は、毎年 3～7 件程度で、2009(平成 21)年は 3 件であった。児童虐待の相談及び認知件数は、2008(平成 22)年相談 621 件、通告 582 件、2009(平成 21)年相談 620 件、通告 736 件、2010(平成 22)年相談 478 件、通告 814 件と、札幌市児童福祉総合センター(児童相談所)で多くなっているようだが、保護者との信頼関係を壊さないように同意を得ているケースが多いようだ。要保護児童地域対策協議会の代表者会議に、札幌家庭裁判所もオブザーバーという形で出席して、連携を図っている。市児童相談所、中央児童相談所とも年 1 回は協議し組織的に意見交換をしているということであった。

札幌市学校教育協会は、1926(大正 11)年から設立され 85 年の歴史をもつが、市内の公立・私立中高 168 校の校長・生徒指導担当等の教員が自主的に運営している任意団体である。各学校間の情報交換や連携を進め、子どもの問題を研修したり話し合ったりして学校を起点とした相互協力と連携を図っている。2011(平成 23)年より教護協会に、札幌家庭裁判所の調査官もオブザーバーで参加するようになった。

(四)横浜家庭裁判所での取り組み

全国の家庭裁判所における少年保護事件の総数(新受人員)は、2010(平成 22)年には 16 万 3023 人であって、刑法犯が 12 万 1275 人で、そのうち窃盗が 5 万 8515 人、業務上過失致死傷等 2 万 5326 人、横領・遺失物横領等が 1 万 7905 人、傷害・傷害致死 5944 人と続き、特別刑法犯では、道路交通法違反が 3 万 1123 人、軽犯罪法違反が 4567 人と続く。少年保護事件の総数は、横浜家庭裁判所では、2001(平成 13)年に 1 万 7863 件、一般保護事件 1 万 3773 件と最も多かったが、その後年々減少し、2010(平成 22)年は 1 万 2025 件と 3 分の 2 程度に減り、一般保護事件も 9880 件と 4 分の 3 程度に少なくなっている¹³⁰。

横浜家庭裁判所では、道路交通法関係の保護事件も、2000(平成 12)年に 4490 件であったのが、2010(平成 22)年には 2145 件と半減している。全国平均と比べ、窃盗は全国平均が 35.9%、横浜家庭裁判所は 34.6%、遺失物横領の全国平均が 11.0%であるのに対して、横浜家庭裁判所は 12.2%と若干高くなっている。これに対して、住居侵入は全国が 2.0%であるのに対して、横浜家庭裁判所は 3.1%、軽犯罪法違反が 2.8%であるのに対して、横浜は 6.57%ときわめて高くなっている。軽犯罪法違反事件は、2001(平成 13)年には 32 人であったのが 2010(平成 22)年には 781 人と 24 倍にもなった。これは電車の自動改札を小児用切符ですり抜けようとして大量に検挙された事件の影響による。横浜では、遺失物横領事件、住居侵入、傷害、軽犯罪法違反事件が比較的多く、都市型非行が目立つ。

少年法 6 条の 7 にもとづいて、児童相談所から家庭裁判所に送致があったケース(児童福祉法 27 条 1 項 4 号の家庭裁判所送致)は、2010(平成 22)年は 3 件、2009(平成 21)年 3 件、2008(平成 20)年 0 件であった。この種の事件は、少年に発達障害があり、ひとの親家庭などで保護者の監護状況に大きな問題があつて、審判・調査がスムーズにゆくように関係機関との連携協力をしている。児童相談所運営指針で、児童相談所が家庭裁判所と十分な連絡をとるとしているが、事案の概要、指導内容、家庭状況、書類や資料の準備、通所措置にするか、入所措置にするかも含めて、児童相談所に出向いて協議したりしている。また、少年法 18 条 1 項により、都道府県知事または児童相談所長への送致とする場合にも、児童相談所とどのような処遇が必要で適切に相談する。さらに、少年法 24 条 1 項 2 号にもとづき保護処分として児童自立支援施設や児童養護施設に送致する場合にも、本人の要保護性や施設の状況などについて協議しながら判断をする。神奈川県

¹³⁰ 最高裁判所事務総局編『平成 22 年版司法統計年報少年事件編』p.4(2011 年)参照。

では、児童自立支援施設として、大磯学園、横浜家庭学園、向陽学園の3カ所があり、処遇困難なケースで、どの施設がよいかは関係機関と協議しながら決定する。2007(平成19)年の少年法の改正により、警察による触法事案に関する調査権限が明文の規定で付与されたが、警察の触法事実についての調査と家庭裁判所調査官が行う社会調査や要保護性の調査は別であるため、事実の調査にとくに影響はない。

横浜家庭裁判所では、年1回、学校、警察、鑑別所、保護観察所など少年保護関係機関との連絡協議会を開催している。また、公立中学校の生徒指導主事や警察との連絡協議会なども開催している。家庭裁判所では、非行少年や保護者に対する保護的措置として、個別面接のほか、グループワーク、少年友の会の協力を得た大通公園の清掃などの社会奉仕活動、被害を受けた書店主などから話を聞く万引などの被害防止教室、保護者を巻き込んだ親業インストラクターの講演会などに積極的に参加してもらっているという。

たとえば、小田原少年院では、15歳から20歳までの70人余りの少年が、窃盗、傷害、恐喝等の非行で収容されている¹³¹。法務省によれば、少年院を出て5年以内に再入院するのは16%前後で、刑務所への入所を含めると25%前後は、また犯罪や非行を繰り返す。少年院では、立ち直りや再非行の防止のために、被害者の立場になって考える被害者理解授業、悪友との関係を断ち切り、社会で生きるための人間関係の教育、薬物の危険性を教える薬物講習や暴走族・事故など交通講習などのプログラムを用意している。家庭裁判所と少年院、保護観察所との少年の立ち直りや再非行の防止のための連携も重要であろう。

また、子どもについての調査をどうするか調査官の自庁研修をしたり、児童虐待やDVについて調停協会での合同研修なども行っている。児童福祉法28条1項の措置入所の承認事件は、全国の2010(平成22)年の新受事件は237件であるが、横浜家庭裁判所では、2008(平成20)年11件、2009(平成21)年11件、2010(平成22)年には10件であった。児童福祉法第28条2項の期間更新の承認事件数は、2008(平成20)年2件、2009(平成21)年2件、2010(平成22)年3件であった。さいたま家庭裁判所15件、神戸家庭裁判所9件、千葉家庭裁判所が16件であるので、横浜家庭裁判所はこれとほぼ同じくらいといってよい。2010(平成22)年1月に実施された家事関係機関連絡協議会では、児童福祉法第28条事件がテーマとされ、親子再統合、福祉職、弁護士の関与などについて取り上げた。2012(平成24)年1月には、「家事事件の実情と関係機関の連携のあり方」というテーマで開催予定であり、民法の親権停止制度の創設などについても触れる。個別事件処理の連携や協力では、横浜家庭裁判所は、児童福祉法28条1項の事件では、児童相談書とは嘱託弁護士がいるため、主として担当調査官が同意がないこと、虐待・育児放棄等の子の福祉を害する監護状況があること、親子分離の必要性があることなどを調査し、必要によって、児童相談所、医療機関、学校・保育園・幼稚園等のスタッフから話を聞くこともあるということであった。

【Ⅶ】おわりに—今後の役割分担と連携に向けて

(一)家庭裁判所から見た関係機関との連携の可能性

少年事件や非行の問題について、家庭裁判所は、家庭裁判所調査官を通じてさまざまな教育的働きかけを伴う保護的措置を行い、調査と処遇との有機的な連携をとるための取組みが徐々に進み始めている。保護措置の中でも、従来からの個別面接型、講習型だけでなく、グループワーク型、社会体験型、社会奉仕型など他の機関とも連携した多彩なプログラムが展開していた。また、保護観察中の少年が再非行に走り試験観察に付されると、試験観察と保護観察が競合することもあり、家庭裁判所と保護観察所との情報連携だけでなく、相互の役割分担と「行動連携」が必要になる場合もある。発達障害を抱えた非行少年に対しては、診断・治療・対応などをめぐる基本的知識、スクリーニング、専門機関の把握など家庭裁判所での保護処分可否を判定する際にも、児童相談所、少年鑑別所、少年院、児童自立支援施設、保護観察所などでも情報交換、学習会・研修なども必要であろう。また、少年の立ち直りのための少年院教官の熱心な個別処遇と、集団の力を活用した少年相互の自己啓発を図る集団処遇についても、より高い処遇効果を上げるための取組みにも学ぶ必要がある。児童相談所の非行ラインはかなり縮小しつつあるが、児童相談所の児童福祉司との連携も重要であり、一時保護所の混合処遇や施設面や人的な面での制約はあるものの、子どもの問題の背景や原因についての専門性は高く、共通の理解と丁寧な情報交換を進めることで、家庭裁判所と児童相談所の非行防止面での連携協力もかなり進むのではないかと。

児童虐待に関して、家庭裁判所と児童相談所との連携についても、家庭裁判所の公正中立性を

¹³¹ 2011年2月13日付朝日新聞朝刊(横浜)p.37 参照。

確保しなければならない立場から、事件当事者の一方と近い関係になることは好ましくないとか、保護者との関係からも児童相談所との間には一定の距離をおくべきであるとの慎重論もなくはない。しかしながら、家庭裁判所の公正で中立的な立場で法的判断をするという司法機関としての役割と、子の福祉を実現し児童の権利擁護のために児童相談所等の関係機関と連携協力すべき機関としての役割のバランスと調和をどのように工夫して取るべきかを検討しなければならないと言えよう。

民法の親権の停止制度を導入する民法の一部改正が2011(平成23)年5月に成立し、4月から施行の運びとなった¹³²。親権の一時停止の制度が入れられると、児童虐待の緊急的な判断に当たっては、これまでのようなオールオアナッシングの対応でなくなるために、家庭裁判所は、より迅速かつ適切に個別的な親権停止という問題解決・司法介入の機能を果たせるようになるであろう¹³³。そして、児童相談所や児童養護施設なども、対抗措置をとり攻撃をしかけてくる虐待親に対して、裁判所が司法的に関与して、親子分離が決定され、指導措置の勧告がなされるということで、家庭裁判所が法的判断機関として、児童相談所と虐待親との間のクッションになることが期待される。児童相談所は、虐待への迅速かつ適切な対応を求められて、安否確認や虐待事実の確認、介入・保護などで、強制的な立入調査や権限発動というこれまでのケースワーク的アプローチとはちがった対応を迫られている。

最近では医療ネグレクトをめぐるケースでの親権喪失宣告事件が増えているが、もう少し弾力的で柔軟な親権の一部停止、一時停止の制度化が望まれていた。たとえば、先天性の心疾患のある新生児について、親が宗教上の理由から手術に同意せず、医療同意の拒否に合理的理由が認められず、親権を濫用し、未成年者の福祉を著しく損なっているとして親権者としての職務執行停止と、その停止期間中の職務代行者の選任を認め手術を実施したケースがある¹³⁴。この種の親権喪失宣告事件では、未成年者の疾患や病状、医療行為の種類や内容、効果とその危険性、医療行為の必要性・緊急性、医療を拒否する理由の合理性等を総合的に勘案して、親権濫用の有無が判断されている¹³⁵。親権停止制度は、父母による親権行使が困難または不相当で子の利益を著しく害するときに、子、その親族、未成年後見人、未成年後見監督人又は検察官の請求により行うことができる(第834条の2の1項)。家庭裁判所は、親権停止の審判に当たり、原因消滅がみこまれる期間、子の心身の状態及び生活の状況その他一切の事情を考慮して、2年を超えない範囲内で、親権を停止する期間を定める(第834条の2の2項)。親権停止制度が導入されても、ほぼ同様の判断基準のもとに運用がされ、オールオアナッシングではないため、使いやすくなるであろう。

また、貧困、孤立、家族問題など複合的な問題を抱えた家族への専門的多職種間の対応が求められており、関係機関の支援や協力が不可欠であって、司法機関である家庭裁判所としても、子どもの問題の根本的な解決のためには、他の関係する機関との情報連携だけではなく、場合によって、行動連携にもつながるような協力と協働が必要とされる場合があろう。とくに、北九州の少年サポートセンター(警察)、子ども総合センター(児童相談所)、少年サポートチーム(教育委員会)では、同じ建物内で、人事交流を含む緊密な連携がとられ、家庭裁判所も、調査官を中心に、非行の防止、立ち直り支援、問題解決に必要な範囲で協力し合える関係が形成されつつあった。また、札幌では、警察の少年課が音頭をとって、非行、いじめ、暴力、虐待などの連携システムとしての少年サポートチームを発足させ、警察、児童相談所、教育委員会、少年育成センター、保健所、保護観察所等のほか、少年鑑別所、学校教護協会など20を超える構成機関、助言・協力機関で、個別問題ごとにチームを編成しながら対応をしている。家庭裁判所は、基本的に、独立した司法機関であるために、構成機関・助言・協力機関には入っていないが、個別ケースでの協力が必要な範囲では、調査官がオブザーバーとして参加することがあった。

連携の段階及び必要性については、①情報伝達レベル(主張の聴取や相互の事務連絡等)、②進行

¹³² 飛澤知行『一問一答平成23年民法等改正—児童虐待防止に向けた親権制度の見直し』1頁以下(商事法務、2011年)参照。

¹³³ 飛澤知行「民法等の改正の概要」法律のひろば64巻11号p.20(2011年)参照。

¹³⁴ 名古屋家審平成18.7.25家月59巻4号p.127、類似事例として、大阪家岸和田支審平成17.2.15家月59巻4号p.135参照。

¹³⁵ 吉田彩「医療ネグレクト事案における親権者の職務執行停止・職務代行者の選任の保全処分に関する裁判例の分析」家月60巻7号p.1以下(2008年)に詳しい。

管理的な協力レベル(事件処理に関する要望等を聴取し、事件処理の方針や時間調整等も行う)、③事件処理に関する協議のレベル(意見交換を行い、部分的な共通認識を形成し、事件処理上の関与や役割を認識する)、④総合的な協力のレベル(ケース理解と援助の方針を共有し、関与や援助についても協力し合う)というものが考えられ、多くの調査官が①②のみという人と③④もかなり行っているという者が相半ばしたという¹³⁶。しかしながら、お互いの専門機関としての立場の違いや役割の相違はあっても、非行・DV・暴力・児童虐待に対する問題の解決や予防のためにはかなり高度なレベルでの連携が必要になってくると思われ、今後はより具体的な問題ごとテーマごとの連携協力のあり方を模索しなければならないと言える。

(二)子どもの問題に関わる多機関連携のあり方

それでは、子どもを犯罪の被害者や加害者としないうために、家庭、学校(教育委員会)、児童相談所、警察、家庭裁判所、保護観察所、民間団体等の関係機関は具体的にどのような役割分担と相互連携をすべきであろうか。まず、子どもに関わる問題としては、犯罪・非行、児童虐待・家庭内暴力、いじめ・校内暴力・体罰・不登校・引きこもり等のさまざまな問題があり、それぞれ、警察・裁判所・児童相談所、学校等の関係機関が主体的に介入関与したりそれぞれの守備範囲の中で、法令で定められた権限を行使し責任を負担することになっている。しかしながら、子どもたちの年齢やその置かれた状況、地域性、文化性、社会性などの変数もあり、また問題が発生した場所・時間軸等に応じて、これに関係する機関の性格・機能・組織の特性などの諸要因も加わって、関係する機関の果たすべき具体的な役割や連携の在り方についてもかなり流動的可変的であると言わざるをえない。

本研究においては、政令指定都市の北九州市、札幌市、横浜市における警察の少年サポートセンター、児童相談所、教育委員会(学校)等関係機関のご協力とご理解を賜ることができた。この3都市に焦点を当てたのは、北九州市が機関統合も含めた顔の見える緊密な連携モデルを採用していたからであり、また、札幌市も、少年サポートチームという注目すべき取り組みを展開していたからであった。そして、横浜市は、いわば東京を支える首都圏を構成しながら、大都市型の重層的な機関連携の取り組みを実施しており、この三政令都市を比較しながら、他の都市の取り組みも勘案して、多機関の連携のあり方とモデルを分析検討することが有益だと考えたからである。本研究は、2年半ではあったものの、それぞれの都市の規模・人口、地域特性、社会的文化的状況、経済事情等の違いはありながらも、子ども安全や非行防止、立ち直り支援等では、上記3機関を中心にしたいいくつかの有効かつ適正な多機関の連携モデルを看取することができた。

北九州市は、人口96万人の政令指定都市で、非行・犯罪・虐待などの世代間連鎖が著しく、複雑かつ困難な事例を多数抱えている。そこでは、少年サポートチーム、少年サポートセンター、児童相談所が同じ「ウェルとばた」というビルに結集し同じフロアで、人事交流も交えながら、顔の見える、話がすぐできる距離で、緊密な連携を制度的にも実現し、子ども総合センターという組織を形成して情報連携だけでなく、行動連携まで含めて緊密な協力関係を形成している。北九州モデルは、顔の見える、すぐ話ができる緊密な機関連携に取り組んでいた点が特色である。たとえば、実際に、数週間前に少年院を仮退院した中学3年生(14歳)が学校に登校して、対教師暴力をふるい暴れたというケースで、北九州市少年サポートセンターに、中学校長から連絡と相談があって、所轄の警察との協議、学校からの被害届けの提出、スクールサポーターの派遣、学校から保護観察所への情報提供と指導、戻し収容の可能性、家庭裁判所の調査官とのぐ犯への対応の検討などの関係機関との緊密な連携と協力を図りながら、校内暴力等の問題の適切かつ迅速な解決を図った事例などが数多く報告されている。

これに対して、人口186万人の主要都市である札幌市では、場所も人も別々で、お互いの機関の独立性・自主性を尊重しながら、必要なケースごとに、道警本部の少年課が事務局をしながら、構成機関・助言・協力機関としての少年サポートチームが構成され、関係する機関が個別的具体的な問題ごとのケース・カンファレンスを経て情報連携、ケアの連携を行っていた。札幌モデルは、お互いの機関としての独立性を前提として、子どもの問題に対する柔軟でスムーズな対応を可能にする仕組みとして、1996(平成8)年に創設された。北九州とは異なるモデルであって、近くにいることのメリットだけでなく、近すぎて仕事上の役割分担や権限の配分があいまいにならないか、できることとできないことを相互に理解し、子どものためになることをできることから実

¹³⁶ 塩見准一「児童虐待が問題となる家事事件における家庭裁判所と児童相談所との連携の実情及びその在り方」調研紀要75号p.63(2000年)参照。

践するという取り組みである。たとえば、札幌市児童福祉総合センター(児童相談所)では、中学2年生女子の家庭が父子家庭で、ネグレクト系で、10数人の不登校・非行少年のたまり場になっており、近隣住民からの苦情と中学校からの相談があったケースで、学校と児童相談所、警察の少年サポートセンターとが連携協力して、保護者である父親を説得し、一時保護につなげ、女子生徒の振り返り、親子関係調整、保護者の転居などで、少女の生活の立て直しと非行グループの解散が実現したケースもある。札幌市は、非行を端緒とすれば、虐待・ネグレクト事案にも、少年サポートチームが編成されて、関係機関の迅速なチーム対応が可能である。

このような北九州市や札幌市のような取り組みに対して、人口360万という大都市横浜市では、都市型の問題が起こっており、地域や家庭の再生を図りながら、関係機関が連携して問題の解決や予防、アフターケアをどのように行うべきか、具体的な都市型・非社会型非行や今日的な家族の機能不全に立ち向かう具体的な取り組みを展開していた。たとえば、非行では、学校と警察・少年相談・保護センター(少年サポートセンター)との連携により、対教師暴力に発展しそうな中学生男子生徒の招致補導、暴力の無意味さや原因へのケアなどきめ細やかな協力と役割分担、また、児童生徒間の性被害のケースでの被害者の保護と加害少年に対する児童相談所への送致などの一連の迅速な対応で、保護者への手当、被害少女の保護などをし、学校・教育委員会、警察、児童相談所など関係する機関とのチームワークと継続的なケアにより、これらの複雑な問題のスムーズで迅速な解決が行われた事例も報告されている¹³⁷。さらに、横浜市児童相談所では、非行や虐待で傷つきつまずいた子ども・若者について、一時保護所に自立支援部門を設けるなどして、青少年相談センターとも連携して、18歳を過ぎてからの切れ目のない自立支援を目指していることも、その特色としてあげることができる。

また、横浜市では、2009(平成21)年12月に当時1歳であった女兒が木箱で窒息死させられた重大事件があり、区役所と児童相談所の役割分担が不十分であり、同居していた男性の調査も不十分であったこと、地域の民生委員や児童委員に情報が十分に伝わっていなかったこと、組織的な情報共有が不足していたことなどの反省から、再発防止策として、事例を共有化できる仕組みづくり、未然防止や早期対応が可能な人材育成・体制整備、記録や進行管理の電算化などが提言され、2011年度からは虐待対応の児童福祉司を8人増員したり、情報共有と進行管理の電算化などの対応をとった¹³⁸。さらにまた、横浜市では、児童虐待に関する医療機関や医師用の早期発見への心構えや親や子と面接するときの注意点などを書いたマニュアルなどを作成し¹³⁹、その結果、最近警察、学校のほかに、医療機関からの虐待の通報が増えており、関係機関との連携が機能しはじめているという成果も報告された。

(三)多様な連携モデルの提示

ところで、子どもの安全や青少年の健全育成を促進するためには、関係する機関それぞれの権限、責任、特質を尊重しつつ、これを前提とした可能な範囲での相互の役割分担と連携の在り方が模索されなければならない。問題をどこがどの機関が発見したり通告・処理できる権限や責任を負っているか、これに対して具体的に誰がどのように問題に介入し、どのような判断やリスクアセスメントのもとでケア・援助・問題解決の方針を立てるか、子どもたちをどこがどの機関が保護し自立支援をしていくことが適切かなど、虐待であれば、発見・通告・介入・保護・自立支援の各段階で関連機関は何をすることが可能か、また、非行であれば、学校、警察、児童相談所などがどのように発見・送致・審判・矯正・保護など予防、問題解決、アフターケアのどの段階で各機関が適切な介入とケアの実現ができるのか、できることとできないことの区分は行われているのか、できないことをどこがどの機関や人が補充することになるのか、それぞれの機関の限界と可能性について誰がどのように判断評価することになるのか、機関相互の接続をどこがコーディネートするのか、問題点と課題はコストベネフィットの観点から適切に検証されているのか等が明らかにされなければならない。児童虐待における要保護児童対策地域協議会のスキームは、代表者会議、実務者会議、ケースカンファレンス(ケース検討会議)の三層構造での会議体の全体的構造をとっている。子ども・若者支援地域協議会も、ニート・不登校・非行・虐待などの困難な問題を抱える家族や子ども・若者を支援するための地域における関係機関のネットワークである。問題ごとに、

¹³⁷ 石川正興編『中学生を犯罪から守るための多機関連携—学校・児童相談所・警察を中心に』p.33、p.41 参照(早稲田大学社会安全政策研究所、2011年)。

¹³⁸ 2011年2月16日付朝日新聞朝刊(横浜)p.29 参照。

¹³⁹ 2011年12月1日付朝日新聞朝刊(神奈川全県)p.34 参照。

組織の情報収集調査機能、リスク判断評価機能、ケアプラン策定機能、問題解決機能、連絡調整・コーディネート機能、人材育成・研修教育機能など、もっとも適切な機関が責任の所在と職分の限界を意識しつつ、機能分担と職責の範囲を明確にしてゆかなければならない。

公的機関は、それぞれの活動の根拠や範囲を法令に依拠しているために、規制や介入についても、権力性、厳格性、強制性、画一性、公式性等を特色にしている。これに対して、民間の組織は、介入における非権力性、柔軟性、任意性、個別性、非公式性等の特徴をもつ。これら組織が独自に持つ集団としての特性や自主性を生かしつつ、実施可能かつ適切な介入や支援を決定していくことになる。たとえば、少年の非行に関して、家庭裁判所は、保護観察や少年院送致、不処分などの判断をするために、調査官による調査や試験観察等を行うが、少年の行動や生活の様子をみるために、民間団体である少年友の会のメンバーや学生ボランティアとの短期合宿型補導委託、特別養護老人ホーム等の社会奉仕活動、公園の清掃作業等の地域美化活動など社会体験を通じた教育的働きかけで、再非行の防止や少年の立ち直り支援に大きな成果をあげていた¹⁴⁰。少年友の会は、家事調停委員を中心に組織された民間機関であり、少年の立ち直りのために、地域社会の資源を有効に活用して、集団的個人的に教育的働きかけをしており、行政や司法の隙間を埋めて、柔軟かつ弾力的な活動を展開しているといつてよい。

連携という言葉についても、組織内連携と組織外連携があり、同一組織内でも、関係する部局どうしの連携協力が案外進んでいない場合も少なくない。ましてや、独自の責任と権限で拘束されている独立した機関同士が相互に連携していくためには、それぞれの機関の役割とその限界を見据えたうえで、情報レベルの連携と進行管理上の連携、ケアの指針の決定や具体的な処遇レベルでの行動の連携まで幅広い連携が考えられうる。具体的な問題、当事者、介入の段階や性質によっても多様な連携モデルが考えられうるが、多様化・多元化の著しい現代社会においては、むしろ固定的かつ静止的な連携よりも、弾力的動的な連携モデルが求められているといつてよい。

真の意味で制度を可動させるためには、組織、ヒト、モノ、カネが必要である。しかし、ヒト、カネ、モノは無尽蔵にあるわけではなく、社会的リソースには限りがあると言わなければならない。この有限の社会的リソースをいかに効率的かつ効果的に配分し活用していくかどうかという観点も、具体的な連携モデルの選択や提示にあたっては重要な考慮事項となりうる。

本研究においても、上記のような多彩な次元でのモデルを具体的な事例や実際の取り組みの中から抽出し、それぞれの地域や場所、組織形態において選択しうる複数のモデルの組み合わせにより、子どもの安全を守るための多機関連携モデルの実装とその再構築が求められているといえる。農山村地域、地方都市、大都市など、日本の国内におかれた地域、人口規模、産業区分、地理的社会的文化的背景など多様な社会状況に応じて、具体的に当該地域で必要とされている機関相互の役割分担と連携の在り方について、できるかぎり有効かつ適正に働くための基本的条件・作動条件や具体的な成果を出しうる情報、行動、組織連携のモデルの提示に努めたいというのが本研究の目的であった。

機関や組織の連携にはいくつかのモデルが考えられる。たとえば、家庭裁判所や保護観察所・少年院などのように、機関や組織としての独立性、公平中立性、画一性(統一性)が強く求められ、その権限や責任が法令により厳格に制限されている関係機関もある。しかも、中央で司法サービスや組織としての活動内容が統一的にコントロールされている。そのため、これらの機関は、組織の性格から他機関との役割分担を明確にしたうえで、相互の尊重・相互理解を前提とした独立型連携(お互いの距離や限界を意識した個別ケースの協力や会議の主催・参加)にとどまらざるをえない面がある。

これに対して、警察の少年サポートセンター、教育委員会・学校、児童相談所は、子ども・少年と直に接して子の利益や子の福祉を図り、父母やその家族や地域社会との連絡協力をとりつけながら、子どもの安全や福祉を実現する機動性、協調性、併存性(非排他性)、柔軟性を旨とした弾力的な対応が可能である。もちろん、警察と学校・福祉との間に全く障壁や垣根がないわけではないが、組織、建物(場所)、人事(ヒト)の交流や統合を可能にする統合型連携(京都府や北九州市など)の連携モデルも可能であれば、独立したそれぞれの機関が個別ケースごとにサポートチームを形成したり、要保護児童対策地域協議会のような重層的な検討チームを立ち上げて取り組む併存型連携(札幌市、横浜市など)もありうる。結局、独立型連携も、統合型連携も、併存型連携も、

¹⁴⁰ 落合卓「東京少年友の会に期待するもの一民の力を生かして」ケース研究 310 号 p.87 以下(2012 年)参照。

当該組織のあり方、歴史、文化、意識、県と市の地方レベル、国家機関か地方機関かで、相当なバリエーションがあり、一概に優劣がつけがたい。それぞれのメリットは、デメリットにもなりうる。

さらには、東京、大阪、横浜のような大都市には、多数の職員、医師等の専門家、専門部門の立ち上げが可能であるが、地方の政令都市では、民間機関やボランティア、開業医、校医、一般の篤志家、民生委員、児童委員など、民間の力や行政の他の部門の力(補完型連携、支援型連携、たとえば、児童相談所が24時間の通報での対応のために、警察・消防等の夜間の応援を受けるなど)を借りてまかなわなければならないこともある。たとえば、北九州市のように、児童相談所の非行対応ラインと少年サポートセンターが緊密な情報行動連携をとるケースもある。また、北九州市のように、児童虐待との関係で、校医を学校と医療機関をつなぐ要として利用する例もある。足りない機能や部分を他機関や他の専門職種が充足する補完型、支援型連携は、DVや高齢者虐待、家庭内暴力(子が親に震う暴力)でも必要性が高い。たとえば、京都府家庭支援総合センターや沖縄県石垣市の中央児童相談所の八重山分室などでは、同じフロアで、児童虐待とDVの担当部署もあるため、児童虐待とDVとの間でかなり緊密な情報連携・行動連携がとれていた。これが縦割りの行政や独立した対応であり、場所も別々の箇所に分かれて存在していると、タライ回し、責任のなすりあい、関係機関の連携不足で、重大な被害を引き起こしかねない。都市化、過密化、無縁化、貧困化で、家族のきずなや地域のネットワークが切断されつつある現代社会では、補完型・支援型連携も重要なテーマと言えよう。

最後に、家庭裁判所から見た、子どもを守るための関係機関の連携の作動条件としては、以下の4つをあげることができる。一つ目は、それぞれの機関独自の性格、固有の役割、組織としての特色や特殊性に対する相互理解とコミュニケーションの促進である。家庭裁判所は、司法機関として、適法な手続保障のもとに、法的判断を基礎にした公正中立な判断を求められる。そのために、組織としての独立性、公正中立性が何よりも強く要請され、日常的な連携、緊急時の連携、情報連携、行動連携、ネットワークの形成のいずれの点でも、制約と限界が存在する。しかしながら、警察・学校・児童相談所・家庭裁判所などお互いの組織や機関としての性格、組織の目的や法令上の権限と任務などを十分に理解し尊重しつつ、他方で、同じ地域で子どもたちを守るという共通目標のために活動している以上、日常的な情報交換、情報共有、連絡体制の整備、役割分担の確認、子ども支援関係機関の一覧表、担当者・連絡先などの作成が必要である。

二つ目は、地域で子どもを守るネットワークの構築や形成である。各機関の代表者レベルはもちろん、実務担当者や部門責任者レベルでも、顔つなぎのための情報交換会、連絡協議会、研修会など名目はどうであれ、人と情報の交流やコネクションやネットワークは大切である。お互いの組織の特性や仕組みなどを十分に理解し尊重し合うことで、真に息の合った無理のない協力と連携体制が生まれてくる。家庭裁判所においても、家事関係、少年関係の連絡協議会が年1回程度開催され、学校や警察、児童相談所などとも連絡協議会が複数回開催されている。ここでも、機関の相互理解と地域ネットをウークが形成されている。最高裁判所事務総局家庭局では、関係機関との協議や連携を進めており、かねてから注目されてきた北九州少年サポートセンターにつき、2011年2月に視察を行い、北九州市子ども総合センターという建物も一緒にし、学校・警察・児童相談所の三者の人事交流もしている、いわゆる北九州モデルにつき、高い評価をしている。これに伴い、2011年7月には、福岡家庭裁判所小倉支部での調査官研修では、少年サポートセンターの少年育成官ら職員が講師を務めた。また、3都市の家庭裁判所では、学生ボランティアや少年友の会会員らによる社会奉仕活動や社会体験活動型の教育的働きかけが強力に推進されており、民と官の連携が相互のコミュニケーションと役割分担により、じつにうまく機能していた。

三つ目に、個別ケースをめぐる連携であり、個々の子どもに関する問題の解決、予防、アフターケアのために、人員や体勢が限られている中で、いかに有効かつ適切な機関連携ができるかどうかは、まさに、日頃のネットワーク、フットワーク、チームワークがモノを言う。もちろん、統合型連携を実現し、人の交流や場所の共有のほか、情報や行動の連携まで緊密に実現できていけばよいが、併存型連携、補完・支援型連携、独立型連携でも、個別ケースでの関係機関の縦割りと縄張り意識を超えた連携協力が不可欠である。そのためには、電話・メール・ファックス等のOA機器を使用し、相互に出向いたり、緊密に連絡を取り合い、カンファレンスや個別面談を機動的に実施して、お互いのできることでできないことを相互に確認し、事件の進行管理や問

題解決のプロセスでの役割分担の確認を怠らないことである¹⁴¹。

四つ目には、各種の制度や問題の全体像を幅広く見渡することができ、関係機関からの情報や意見をうまく引き出し、これを束ねることができるコーディネーターの存在は大きい。コーディネーターは、オールマイティーにすべてのことができる必要はない。むしろ、コーディネーターの役割としては、集まった関係機関の担当者から問題解決に役立つ情報やアイディアをうまく引き出せればよい。もちろん、コーディネーターは、関係機関の役割分担と連携の要であり、キープアソンである。しかし、コーディネーターがすべてを取り仕切り、トップダウン型で細かい指示を出して、関係機関を動かすようなことはかえって連携をスムーズに進める障害となる。コーディネーターは、非行・虐待・いじめ・暴力など主たる具体的な問題を抱えた機関が中心となりつつも、必要な関係機関の担当者に連絡を取り、個別のケース検討会議やミーティングを立ち上げ、相互に出向いて、問題点の析出、具体的な援助や支援ニーズの把握、問題解決のための社会的リソースの確認、担当者や連絡先の紹介、援助や支援の計画の策定・実施、問題処理後の継続的フォローなどを行う。

3-3-7-5. 加害少年・被害少年の立ち直り(自立)支援における多機関連携の仕組みの現状と課題

【Ⅰ】調査概要

中学生年齢の少年は、親の保護を必要とする一方、親への依存を脱皮して自立への道を歩み始める時期にある。したがって、この年齢期にある加害少年・被害少年の立ち直り支援においては、一方で家族再統合へ向けた働きかけを行うとともに、他方で社会的自立のための支援も不可欠になってくる。もとより、北九州市・札幌市・横浜市でもこうした認識に立ち中学生少年に対する働きかけを行っているところであるが、それ以外でもユニークな試みを実践してきた地域がある。なかでも滋賀県警察本部が中心となって行ってきた、非行傾向の進んでいない軽度の非行少年に対する就学・就労支援の試みは全国的にも注目され、他都市でも導入するところとなっている。それに加えて、2009(平成 21)年に成立した「子ども・若者育成支援推進法(以下、「子ども・若者法」という。))」は、ニートや引きこもりに陥った青少年に対する立ち直り支援を行うために「子ども・若者支援地域協議会(以下、「子ども・若者協議会」という。))」という機関連携の仕組みを提唱する。現在、子ども・若者協議会の普及のために、内閣府の主導のもとにモデル事業が展開されているが、幸いなことに、このモデル事業実施都市として北九州市・札幌市・横浜市も参加している。

このような事情により、本 PJ では以下の調査を追加して実施することにした。

- ①軽度の非行系少年に対する立ち直り支援に力を入れている滋賀県・大阪府・京都府の試み
- ②北九州市・札幌市・北九州市における「子ども・若者支援地域協議会」における機関連携の現状

【Ⅱ】地方自治体による加害少年・被害少年の立ち直り支援施策の試みと課題

(一)滋賀県の非行少年立ち直り支援センター「あすくる」

(1)沿革

滋賀県では、2002(平成 14)年に県内の少年の刑法犯検挙人員が 1,600 人と過去最高の水準に達したことを受け、県警から県知事部局に対して、県内の関係機関が連携して取り組む「非行少年立ち直り支援事業」の推進を要請した。この結果、県知事部局・県教育委員会・県警から構成される滋賀県青少年対策本部にて非行少年立ち直り支援事業が企画され、2004(平成 16)年度より各市町が運営する 16 の少年補導センター中 4 所に「非行少年立ち直り支援センター(通称「あすくる」)」を設置して立ち直り支援を開始することになった。2011(平成 23)年度現在、「あすくる」の設置数は少年補導センター16 所中 9 カ所に拡大され、支援活動を継続している¹⁴²。

(2)支援実施体制

「あすくる」は、その対象を非行系の少年に特化している点が特徴である。すなわち、反社会

¹⁴¹ 文部科学省国立教育政策研究所生徒指導センター『学校と関係機関等との連携』p.6 以下(2011 年)参照。

¹⁴² 現在、大津、草津、守山野洲、湖南、HAR(近江八幡)、東近江、彦根、長浜、高島の 9 カ所に設置。なお、「あすくる」とは、「a school」と、「あすが来る」という意味をかけてこのように呼んでいる。

的な問題行動が見られる、または非社会的な問題行動の中に非行性の存在が認められる中学生から成人になるまでの少年を対象としている。具体的には、軽微な万引きや自転車盗などの犯罪・触法少年や、深夜徘徊、喫煙などの虞犯や不良行為に該当するもの、またいじめなどを原因に不登校や引きこもりとなり、昼夜逆転の生活を送っていたり、家庭内暴力などがみられたりする少年である。

「あすくる」には立ち直り支援の内容を決定する支援コーディネーターのほか、臨床心理士・現職教員・無職少年対策指導員(警察退職者・教員退職者・保護司等)が配置されている。またこのほかに、大学生ボランティアの青少年支援サポーターがいる。中学校・高等学校、警察、少年補導センター、子ども家庭相談センターや各市町、その他の相談機関等が「あすくる」における支援対象者として把握した少年については、必要な情報を提供し「あすくる」に引き継ぐ。支援引継を受けた「あすくる」では、支援コーディネーターおよび心理臨床担当職員を中心にアセスメントを実施して少年の実態を把握し、支援実施を検討する。検討結果に基づき、少年本人および保護者に対して立ち直り支援のシステムを説明し、両者から同意を得たうえで支援実施を決定することになる。

支援内容には退学者の就労支援や就学支援、さらに、就労・就学の動機付けのための自分探しや生活改善のための支援がある。本人のやる気を喚起する働きかけを行い、本人と良好な関係を構築していくことで、学校や家庭で安定しない子どものために居場所を提供していることが特徴である。

また滋賀県では、関係機関との迅速・的確な連携体制を構築するための「少年ソーシャル・サポートシステム」を構築している。これは、県健康福祉部子ども青少年局が所管する「滋賀県子ども青少年施策推進本部」に設置された「ワンストップ化推進部会」を中心に、県知事部局・教育委員会・県警によって検討されたものである。部会内の分科会である「青少年の自立支援部会」において、関係機関による連携システムのあり方が検討された結果、非行系少年の初期相談が最も多い少年サポートセンターにおいて心理検査を実施することや、全関係機関が共通認識の下で立ち直り支援の状況を把握できるアセスメントシートを作成すること、対象少年に応じた支援プログラムを構築することなどが決定された¹⁴³。これらに基づき、現在では少年の適性的な把握や、他機関との引継ぎのタイミングなどについて、他機関との連携を迅速・的確に行える体制が整っていることも滋賀県の大きな特徴である。

(3)意義と課題

「あすくる」は、非行系少年に居場所を提供するのみならず、特に就労・就学に結びつける前段階の「生活意欲の喚起」を行っていることで、非行の抑止力として大きな効果を上げている。

しかしながら最近では、20歳未満が対象の制度にもかかわらず、場合によっては20歳を超えても支援せざるを得ないなど、支援期間が長期化しているという問題も聞いた。また、就労支援先は建設・土木関係や加工業などが多いが、こうした職人的な気質が求められる職場であったりするとなかなか定着しなかったり、そもそもセンターに来所しない少年ではアプローチすら難しいといった問題もあるという。この背景には、「あすくる」のような仕組みは本人の同意を前提としたシステムであり、強制的な措置をとれないという問題が関係していると思われる。

¹⁴³ これらの経緯について、若林、前掲「滋賀県における少年非行防止と立ち直り支援のための機関連携について」『社会安全政策研究所紀要第3号(2010年)』、pp.265-267 参照。

表 26 : 「あすくる」の支援実績¹⁴⁴

		平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
支援少年総数(人) (新規受理+継続中 の実数)		112	196	237	181	217	241	257
支援終了 者数および 終了事由 (人)	就職	10	26	50	21	34	36	21
	就学	42	45	29	31	48	45	34
	プログラム 目標達成	7	5	22	24	13	21	17
	支援中止	20	33	73	59	61	71	29

(二)大阪府における非行系少年の立ち直り支援の取り組み

(1)沿革

大阪府では、体感治安の悪化を象徴する街頭犯罪の「ひったくり」の発生件数が 2003(平成 15)年まで 27 年間全国 1 位であり、歯止めがかからなかった。そうした街頭犯罪の中心が少年であったこともあり、安全なまちづくりへの取り組みの一環として、同年から少年非行対策を従来にも増して強力に進めることとした。こうした中、非行系少年の立ち直り支援については、太田房江知事府政の 2004(平成 16)年から、府警本部少年課が運営していた「少年補導センター」に生活文化部次世代育成支援室青少年課所属のケースワーカーを配置する形で開始された¹⁴⁵。その後、2009(平成 21)年に橋下徹知事の下、総合治安対策の一環として少年非行防止対策を進めるという認識から、青少年課は治安対策課とともに危機管理監青少年・地域安全室内に組織されることになった。同時に、警察官 6 名が大阪府警から府庁へ派遣され、府庁と府警の連携強化が図られた。

(2)実施体制

大阪府では、府内 10 カ所に設置された少年サポートセンター(旧少年補導センター)の中に府警少年課が所管する「少年育成室」と、府青少年課が所管する「育成支援室」が置かれ、双方が連携して立ち直り支援を実施している。「少年育成室」には警察官および少年補導職員等が配置され、主として街頭補導、少年相談などを行っており、一方「育成支援室」にはケースワーカーおよび非常勤嘱託員(警察退職者・教員退職者など)が配置され、主として立ち直り支援と非行防止・犯罪被害防止教室を担当している。少年育成室が父親的役割を、育成支援室が母親的役割を担うという体制の下で支援を実施していることが特徴である。

対象者は、少年育成室、育成支援室の双方に紹介が来る。具体的には、(a)補導されたり、府民からの相談および学校からの紹介などがあった少年の中で、少年育成室が継続的に支援する必要性があると判断した者、および(b)警察・学校・児童相談所などから紹介があった少年の中で育成支援室が継続的に立ち直り支援を必要であると認めた者である。

支援の受付は少年サポートセンター配置のケースワーカーによって行われる。10 カ所の少年サポートセンターを 3 ブロックに分け、ブロックごとにケースワーカーが集まる「ブロック会議」や、全体で月一回行う「ケースワーカー会議」を、対象少年に関する受理会議として位置付けており、各ケースの受理の判断を行っている。受理が決定すると初回面接日を設定し面接を行い、保護者からの承諾書をもらった上で支援票を作成して支援を開始する。

支援の期間は 3 か月単位としている。支援期間の終了にあたっては、少年の状況と支援の効果を検証して支援報告書を作成し、状況に応じて更新を行う。さらに、問題行動の改善等で支援を終了した後は、フォローアップを含めた跡調査も実施しており、支援終了前に保護者および少年の了解を得た上で、支援終了後の 1～3 か月後、半年～1 年後に状況を確認している。

¹⁴⁴ 「就職」「就学」「プログラム目標達成」の人数は、当該年度において「あすくる」で設定した目標を達成した人数である。「支援中止」は、支援中の再非行等により少年院等の矯正施設に入所した場合や、保護者の都合により他府県に転宅したことにより当該「あすくる」において支援を継続できなくなった者の人数である。なお、当該年度の支援終了人員に計上されていない者は、翌年度以降も支援を継続している者である。

¹⁴⁵ このときに「少年補導センター」の名称が「少年サポートセンター」と改称された。

支援の内容について、初めに各少年サポートセンターにおいてケースワーカーが少年の面接を行い、非行の原因究明にあたる。その中で少年たちに内省の機会を与え、非行からの立ち直りができるよう支援していく。自己変容につながる機会の提供として、体験活動等を通したプログラムを実施しており、例えば、苦手な勉強に取り組むことで、忍耐力や集中力をつけるとともに怠学傾向の改善をめざすための学習支援や、興味、関心に応じてチームの一員としての一体感を感じたり、ルールを守ること等を学ばせるための音楽・スポーツ活動を行っている。支援には個人や少人数を対象としたものが多いが、集団での活動も実施しており、対象少年を集めて川の清掃を行うなど、社会貢献活動や他機関との共働事業も実施している¹⁴⁶。主な対象少年は中学生であるが、近年では低年齢化傾向にあり、小学生も参加している。性別は男子が6～7割。女子3～4割であり、相談件数は警察と児相からがほぼ半数ずつである。事業数は年間のべ2,000件、子どもの数でいうと500名程度になる。

(3)意義と課題

大阪府では、知事部局が警察と連携することで支援を実施している点や、フォローアップ・追跡調査を実施している点が特徴である。

他方、課題としては、滋賀県と同様に支援事業への参加が任意のため、保護者や本人の同意がなければ実施することができない点が挙げられた。保護者が同意しない理由としては、保護者自身が嫌を行うと主張して止まない場合や、警察が関与する機関に関わることに難色を示す場合などがあるということであった。

また、就労支援については、就職口の確保が困難であるということを知った。学校の教員が個人的な関係等を活用してサポートしているのが現状であり、アルバイトなどは紹介できても、正規職員としての就職となると難しい面も多いという点が課題とされていた。

(三)京都府における非行系少年の立ち直り支援の取り組み

(1)沿革

京都府は少年人口に占める少年刑法犯の割合が全国でも上位にあり、その背景事情も複雑・多様化する状況にあった¹⁴⁷。こうした状況に対し府としては「家族の力や地域社会の力が低下したことへの対応」という観点から対策を考えた。おりしも文部科学省が「問題を抱える青少年のための継続的活動の場づくり事業」の募集をしており、モデル事業として2004(平成16)年度から2008(平成20)年度まで委託を受けて実施したものが現在の立ち直り支援施策の原型である。2009(平成21)年度からは国の補助がなくなったが、立ち直り支援を実施した子どものうち、実施後に良好な方向への変容(進学・就労・生活態度の改善等)を認めた者の割合が84%であったため、事業を継続すべきと考え、「青少年すこやか体験サポート事業」という名称で現在も事業を実施している¹⁴⁸。

(2)実施体制

京都府府民生活部青少年課が所管する事業であり、社団法人京都府青少年育成協会へ委託することで実施している。体験活動のコーディネーター¹⁴⁹として教員退職者を採用し、青少年育成協会に配置している。同時に「体験活動サポーター」を保護司・BBS等から委嘱しており、個々の体験活動の際に同行してもらうことにしている。

事業の対象となるのは非行等の問題を抱える少年だが、警察に検挙されるなど非行を犯した後の者だけでなく、中退者や不登校の問題を抱える者など、幅広い対象少年を受け入れている。そのため対象少年は小学校高学年から大学生まで広範囲に及ぶ。また、基本的には20歳未満だが、場合によって20歳を超えた者が対象となることもある。

¹⁴⁶ 具体的には、NPO 法人が運営する資料館「あくあびあ芥川」周辺での河川清掃活動への参加や、土木事務所と協力しての落書き防止のための壁画作りなどを実施している。

¹⁴⁷ 京都府は2007(平成19)年以降も、少年人口1,000人あたりの少年刑法犯検挙人員人口比が全国ワースト1位～3位の間で推移しており、少年刑法犯で検挙された者の再犯者率も2009(平成21)年を除きワースト3位にあり、少年非行が依然として問題となっている。

¹⁴⁸ 2008(平成20)年度以降も、立ち直り支援活動の結果として良好な変容を見せた者が多く、平成20年度は76%(29人中22人)、21年度は83%(12人中10人)、22年度は97%(60人中58人)である。(京都府青少年課提供資料による)

¹⁴⁹ 2009(平成21)年度からは、「コーディネーター」を「スーパーバイザー」に名称変更。

立ち直り支援事業の申請は、保護者または少年本人から相談を受けた機関(少年サポートセンター・警察署、児相、学校、少年補導センター、保護司等)を通じて、青少年育成協会に対して行われる。申請を受けた後に保護者・子どもと面談を行い、立ち直り支援事業について説明する。面接で同意を得た後に、コーディネーターが子どもに合うメニューを選定し、体験活動を実施する。実施に際しては、体験活動サポーターとして BBS 会員や保護司が参加し、青少年課職員も立ち合うことがある。

体験活動は上限を 10 回として実施される。2009(平成 21)年度までは 5 回が上限だったが、仮に週 1 回行う場合でも一か月程度で終わってしまうため、より長期間の支援ができるように、2010(平成 22)年度からは回数をより多く実施できるように変更した。中でも、就労支援へつなげるための職場体験事業については 20 回まで実施可能としている。なお、2012(平成 24)年度以降は、福祉の総合相談機関である「京都府家庭支援総合センター」に非行少年等を対象とした「立ち直り支援チーム」を新設し、さらに支援期間を延ばすことで長期的な「寄り添い型支援」を実施する方向で検討している。

支援団体は 64 あり、ボクシングなどのスポーツ体験・アウトドア・福祉体験・職業体験など多岐にわたる。実施人数は、モデル事業が終了した 2009(平成 21)年度に 12 人まで減少したが¹⁵⁰、この背景には、事業の認知度が低かったことと、21 年度から府の事業としたことで予算が縮小し、コーディネーターが常勤から非常勤となったため活動が消極化したことがあった。この状況を受け青少年課は、京都府警との連携として、2010(平成 22)年度から府警との間で 1 名ずつ人事交流(派遣)を開始した。また、府警から教育委員会への派遣も進められており、結果、事業の認知度が警察内部で高まったことと、学校との連携をとりやすくなったことで、特に警察の補導から立ち直り支援事業につながるケースが増え、支援人数は 22 年度から回復傾向にある。

(3)意義と課題

京都府は、豊富な支援メニューを用意することで、本人の問題に応じたきめ細やかな支援を実施する点が特徴であるが、支援が長続きしない点を課題としていた。支援の実施回数を増やしたものの、そもそも非行傾向のある子どもは支援事業に参加させても長続きせず、その意欲の喚起が課題となっている。今後は、非行少年等の「立ち直り支援チーム」を新設し、立ち直り支援コーディネーターを中心に少年一人ひとりに適した支援プログラム(カウンセリング・体験活動・学習支援・職場実習・就職相談・保護者相談・交流会等)を作成し、関係機関が一体となって「寄り添い型支援」が実施できる体制を検討中であるとのことであった。

【Ⅲ】北九州市・札幌市・横浜市における「子ども・若者支援地域協議会」

(一)「子ども・若者育成支援推進法」の概要

政府では 2009(平成 21)年に「子ども・若者育成支援推進法」を制定し、翌年から運用を開始した。これは、児童虐待、いじめ、少年による重大事件の発生、有害情報の氾濫など、子ども・若者をめぐる環境の悪化や、ニートやひきこもり、不登校、発達障害等の精神疾患など、子ども・若者の抱える問題の深刻化に対し、従来の個別分野における縦割りの対応では限界があるという認識の下、関係機関の連携による問題解決を図るべく制定された法律である。

子ども・若者法は、次代の社会を担う子ども・若者の健全育成と社会生活支援を進めるための基本法的な性格を有している。特に「子ども・若者」とは、「乳幼児期から概ね 40 歳未満の者」までを指すと定義されており¹⁵¹、その「長期的な切れ目のない支援」を意図としていることが特徴である。

支援の方法として、同法は立ち直り支援の総合相談窓口の設置と関係機関による「子ども・若者支援地域協議会」の設置を地方公共団体の努力義務として規定しており¹⁵²、いわば問題を抱える子ども・若者の「よろず相談」体制を組めることを目指している。

¹⁵⁰ 支援人数は注 148 を参照。

¹⁵¹ 子ども・若者育成支援推進法自体には定義はないが、同法第 8 条第 1 項に基づき定められた「子ども・若者ビジョン」において、「若者」を「思春期、青年期の者。施策によっては、40 歳未満までのポスト青年期の者も対象」とする旨が定められている。

¹⁵² 子ども・若者育成支援推進法第 13 条において、総合相談窓口である「子ども・若者総合相談センター」設置を、第 19 条において、「子ども・若者支援地域協議会」設置をそれぞれ努力義務として規定している、

なお、本法の支援の対象者としては一般的に「引きこもり・ニート」が強調されるが、必ずしも「犯罪・非行の加害者・被害者としての子ども・若者」が支援の対象から外されているわけではない。本法に基づき内閣府が定めた「子ども・若者ビジョン」にも同様の旨が記載されているほか、関係機関には矯正・更生保護の機関も含まれている¹⁵³。

さらに、子ども・若者協議会の普及を目的として内閣府では、2008(平成 20)年度より「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」を実施している。これは地域における子ども・若者支援のためのネットワーク構築と、そのネットワークが機能するために必要なコーディネーター(ユースアドバイザー)を育成しようというものであるが、PJが対象とした北九州市・札幌市・横浜市はいずれもこのモデル事業に参加しており、早い段階から子ども・若者協議会を設置していた¹⁵⁴。以下、その実施体制を説明する。

(二)北九州市・札幌市・横浜市における「子ども・若者支援地域協議会」の実施体制

(1)北九州市

北九州市では代表者会議を年1~2回、実務者会議を毎月1回開催する体制を採っている。子ども・若者法第21条に基づく支援調整機関を「子ども家庭局青少年課」がつつめ、第22条に基づく「指定支援機関」は指定していない。協議会は学校教育関係、保健福祉・医療等を含め、全28機関で構成されている¹⁵⁵。また、子ども・若者法第13条に基づく「子ども・若者総合相談センター」として北九州市子ども・若者応援センター「YELL」を設置している。

北九州市の子ども・若者協議会では実際に起こった事例を俎上に上げて議論を行なっている。今回オブザーバー参加した「実務者会議」においては、福岡県警北九州少年サポートセンター、北九州市子ども総合センター、子ども・若者応援センター「YELL」からの相談ケースが検討されたが、いずれも単一の機関のみでは対応が困難なケースについて、初期対応とその後の経過等についての報告が行われ、会議に参加した関係機関担当者間で迫真の議論が展開されたのは印象的であった。

会議の中では、20歳を超えた引きこもりの対象者について、少年鑑別所が例外的に善後措置として相談に乗ることで対応しているケースが紹介された。これは、特に概ね40歳未満までを対象とする子ども・若者協議会によってこそ、関係機関と連携がとれた好事例として挙げられるものといえる。またこうしたケースは、非行のみならず、ひきこもりや不登校の経験者に対しても、少年鑑別所のような機関が相談機能を十分に発揮できることを示している¹⁵⁶。

¹⁵³ 子ども・若者育成支援推進法第15条。

¹⁵⁴ 北九州市・横浜市は2008(平成20)年度、札幌市は2010(平成22)年度から本事業に参画した。

¹⁵⁵ 2011(平成23)年度の構成機関は以下のとおりである。

(a)学校教育関係—福岡県公立高等学校長協会北九州地区(代表者会議)、福岡県私学協会北九州支部(代表者会議)、北九州市教育委員会指導部(代表者会議)、福岡県高等学校養護教諭研究会北九州支部(実務者会議)北九州市教育委員会指導第二課(実務者会議)、(b)保健福祉・医療—北九州市子ども総合センター(代表者会議・実務者会議)、北九州市保健福祉局障害福祉部(代表者会議)、北九州市保健福祉局総務部(代表者会議)、北九州市民生委員児童委員協議会(代表者会議・実務者会議)、北九州市子ども総合センター教育相談担当(実務者会議、ひきこもり地域支援センター(実務者会議)、北九州市発達障害者支援センター(実務者会議)、北九州市保健福祉局総務課(実務者会議)、北九州市精神保健福祉センター(実務者会議)、(c)矯正保護・非行対策—福岡県警本部生活安全部少年課少年健全育成室(代表者会議)、福岡保護観察所北九州支部(代表者会議・実務者会議)、小倉少年鑑別支所(代表者会議・実務者会議)(d)雇用—小倉公共職業安定所(代表者会議・実務者会議)、北九州市産業経済局総務政策部(代表者会議)、福岡県若者サポートステーション(代表者会議・実務者会議)、若者ワークプラザ北九州(実務者会議)(e)相談—北九州市子ども家庭局子育て支援・健全育成担当(代表者会議)、子ども・若者応援センター「YELL」(実務者会議)、(f)NPO—NPO 法人 STEP 北九州(代表者会議)、(g)その他—北九州市総務市民局安全・安心部(代表者会議)、北九州市消費生活センター(実務者会議)、北九州市青少年ボランティアステーション(実務者会議)、(h)総括—北九州市子ども家庭局子ども家庭部青少年課。

¹⁵⁶ 2012(平成24)年3月現在国会で審議中の「少年鑑別所法案」では、少年鑑別所の専門的な知識・技術をより広く活用するため、従来実施している一般少年鑑別を充実させることが盛り込まれている(脚注7参照)、上記の事例は、こうした流れに拍車をかけるものとして注目に値すると思われる。

(2)札幌市

札幌市では年に2度の代表者会議と、2カ月に一度の実務者会議を開催する体制を採っている。子ども・若者法第13条に基づく「子ども・若者総合相談センター」と、第21条に基づく支援調整機関を「札幌市若者支援総合センター」がまとめ、第22条に基づく「指定支援機関」を「財団法人札幌市青少年女性活動協会」が担当している。なお、「札幌市若者支援総合センター」は、厚労省の委託事業である「若者サポートステーション」事業を受託しており、相談にとどまらず、就労支援までもワンストップで実施できる体制が整備されていることが特徴である。さらに、2012(平成24)年度からは実務者会議の総括機関が市教育委員会生涯学習推進課から、市子ども未来局子どもの権利推進課へ移行することになったが、これにあわせ同センターへ引きこもり地域支援センターを統合することを検討しており、さらなるワンストップ型の支援体制充実へ向けた動きが展開されようとしている。

実務者会議は全18機関で構成されている¹⁵⁷。札幌市の実務者会議は、子ども・若者支援に関する基礎的な知識の習得を目的に、モデルケースを利用した関係機関による対策シミュレーションを実施するものである。各会議では、「発達障がい」「ひきこもり」「不登校」「非行」などのテーマが設定され、必ず各分野の専門家であるスーパーバイザーを招聘して行われる。協議会によって各関係機関の連携を強化するとともに、それぞれの機関の問題対応能力を強化している。「非行」もテーマの一つとして扱っている点が興味深い。

なお、札幌市は子ども・若者協議会の他に、地域における相談員養成を目的とした「ユースアドバイザー養成講習会」を開催している。内容は「総論」「基礎研修」「専門研修」に分かれており、このうちの「専門研修」が子ども・若者協議会の実務者会議を兼ねている。その他、「総論」は一般市民を対象とした子ども・若者支援の周知、「基礎研修」は分野・手法別の学習を行うことによる地域支援者の連携向上とスキルアップのために開催されている。2011(平成23)年度の「総論」「基礎研修」においては、学校との連携を強化することで、課題を抱える子どもをより早期に支援の流れに乗せられる仕組みづくりを目指し、特に中学校・高等学校の教員を対象に、学校との連携強化を狙って実施された。

(3)横浜市

横浜市は、子ども・若者協議会として2010(平成22)年7月に「横浜市子ども・若者支援協議会」を設置した。2011(平成23)年度は「思春期健全育成部会」と「若者自立支援部会」の2部会、および神奈川県・周辺自治体とともに困難を抱える子ども・若者を育成支援する仕組みを検討するための「横浜・神奈川若者支援連絡会」を協議会内に設けて運用している。

特に横浜市は、子ども・若者の立ち直り支援を実施するための多機関連携体制が既に相当程度整備されている。その代表的なものは、不登校やひきこもりの青少年の「社会的自立」のため相談支援を行う「青少年相談センター」、また厚生労働省が事業化し、就労体験等の支援を含めた経済的(職業的)自立支援を行う「地域若者サポートステーション」、さらに、人口の多い同市において、上記双方の機能を有した支援の拠点として市内3カ所に設置されている「地域ユースプラザ」による「ユーストライアングル」の支援体制である。このほかにも個々の青少年に対し長期に寄り添う形で支援が行われる仕組みである「よこはま型若者自立塾」が2008(平成20)年10月から開始されており、2010(平成22)年度からは、様々な要因を抱えていることで失業状態・不就労状態にある者に対し個別的就労支援を行う内閣府による「パーソナル・サポート・モデル事業」にも参加している。従って、横浜市の子ども・若者協議会は、これら既存の仕組みのさらなる充実・

¹⁵⁷ 2011(平成23)年度の構成機関は以下のとおりである。

(a)学校教育関係—札幌市教育委員会学校教育部指導担当課、札幌市教育センター、(b)保健福祉・医療—札幌市児童相談所、札幌市保健福祉局保健福祉部障がい福祉課、札幌市自閉症・発達障がい支援センター、札幌市精神保健福祉センター、北海道ひきこもり成年相談センター、市立札幌病院静療院、(c)矯正保護・非行対策—札幌少年鑑別所、北海道警察本部生活安全部少年課、(d)雇用—札幌市経済局雇用推進部人材育成担当課、ジョブカフェ北海道、北海道労働局職業安定部職業安定課、さっぽろ若者サポートステーション、(e)その他—財団法人札幌市青少年女性活動協会、全国引きこもりKHJ親の会家族会連合会・北海道「はまなす」、北海道フリースクール等ネットワーク、(f)総括—札幌市教育委員会生涯学習部生涯学習推進課(総括は2012(平成24)年度より札幌市子ども未来局子ども育成部子どもの権利推進課に移行)。

強化を主な目的として設置されることになった。構成機関(委員)は全部で 17 ある¹⁵⁸。

「思春期健全育成部会」では、子ども・若者の健全育成のために、「人が人となつながら、異分野が同居する、一人ひとりに多様な居場所がある環境整備」の必要性を認識し、地域全体で青少年の育ちを見守りながら、青少年の健全育成に包括的に取り組む仕組みの確立を提言した。他方、「若者自立支援部会」では、支援につながらない子ども・若者を発見し、適切な相談支援機関やプログラムにつなげ、自立に向けた段階的・包括的な支援を提供していく仕組みの確立を提言している¹⁵⁹。提言の中で最も注目されるのは、「青少年総合相談センター」の設置である。これは、現在の「青少年相談センター」を強化し、対象年齢の下限を 15 歳以上から中学生以降に拡大するとともに、様々な問題を抱える子ども・若者を適切な支援機関につなげるコーディネート機能を充実させるという提言であり、ニート・引きこもり、不登校のみならず、非行系少年も含めた総合相談窓口を設置しようという試みである。

なお横浜市では今後、本協議会の提言に基づき、「横浜市児童福祉審議会」「横浜市次世代育成支援行動計画推進協議会」「横浜市放課後子どもプラン推進委員会」と連携して、子ども・若者に対する切れ目のない支援の仕組みについて検討していく予定である。

【Ⅳ】「子ども・若者育成支援推進法」のシステムと少年保護司法システムとの連結

以上、軽度の非行系少年に対する立ち直り支援を実施する自治体として滋賀県・大阪府・京都府の取り組みと、北九州市・札幌市・横浜市の子ども・若者協議会における機関連携の現状を紹介した。

冒頭でも触れたとおり、中学生年齢の軽度の非行系少年に対しては、家族再統合ばかりでなく、社会的自立のための支援も重要になってくる。そこで以下では、これまでの調査結果を踏まえつつ、立ち直り支援の場面における多機関連携の観点から、子ども・若者法のシステムと少年保護司法システムの連結について考察してみたい。

「子ども・若者育成支援推進法」は、成人に達した年齢層(概ね 40 歳未満の者)も対象とするとともに、教育機関・児童福祉機関・矯正保護機関、さらには雇用関係機関も構成機関として加わることを求める。従ってこのシステムを活用すれば、多機関連携により、対象者の多様なニーズに応じた立ち直り支援を提供できるようになる。しかし、子ども・若者法の目的はあくまで対象

¹⁵⁸ 2011(平成 23)年度の構成機関は以下のとおりである。

(a)思春期健全育成部会—公益社団法人地域医療振興協会、神奈川県警少年相談・保護センター、横浜市青少年指導員連絡協議会、横浜市健康福祉局、NPO 法人 CAP かながわ、都築区青少年地域活動拠点、公益財団法人よこはまユース、横浜市立小学校会、横浜市立中学校会、(b)若者自立支援部会—NPO 法人さいたまユースサポートネット、横浜市立横浜総合高等学校、湘南・横浜若者サポートステーション、公益財団法人よこはまユース、NPO 法人「育て上げ」ネット、国際ロータリー第 2590 地区元職業奉仕委員長、よこはま西部ユースプラザ、よこはま若者サポートステーション、である。なお PJ では、本協議会の事務担当者と別日程で意見交換会を行った際に、少年矯正・保護を担う少年鑑別所や保護観察所の参加についても検討してはどうかとの提案をしており、今後の参加が期待される。

¹⁵⁹ 「横浜から未来へ向けて発信する～子ども・若者支援の新たな取組～」(横浜市子ども・若者支援地域協議会、2012 年 1 月 21 日)参照。提言は以下のとおりである。

「(1)地域で子ども・若者を見守り、課題を早期発見する仕組みづくり」として①中学生から 40 歳未満までの子ども・若者の交流・支援の拠点としての「地域青少年プラザ(仮称)」の全区設置、②「東部方面地域ユースプラザ」の設置、③「より身近な居場所」の整備・拡充、④複合的な困難を抱える青少年に対する寄り添い型支援の実施と全区展開、⑤学校、矯正・保護施設、児童養護施設等への情報提供と啓発活動とアウトリーチの充実、(2)適切な支援につなげるための総合相談・調整」として①青少年相談センターの相談調整機能の強化と、「青少年総合相談センター」「新・青少年交流センター」の設置、②分野別専門相談機関との連携強化、③若者サポートステーションの機能の充実、「(3)段階的な体験・訓練プログラムから自立につなげる取組」として①困難を抱える 10 代後半の青少年のための共同生活型「青少年しごと・生活塾(仮称)」の整備、②困難を抱える 20～30 代の若者を対象とした「よこはま型若者自立塾」の専用施設整備、③農業・漁業などを中心とした就労の場づくり、「(4)子ども・若者を支える社会の仕組みづくり」として①地域において青少年の大人への育ちを支援し見守る環境を整備するための「知っておきたい！子ども・若者どこでも講座(仮称)」の展開、②青少年相談センターによる研修機能の拡充などを通じての「子ども・若者支援」を担う人材や団体の育成、が挙げられている。

者本人の「個の福祉」の実現に置かれており、このシステムによる支援のルートに載せるためには、本人からの任意の申し出や同意が必要とされる。

一方、「あすくる」のような自治体行政による軽度の非行系少年の立ち直り支援施策は、軽度の非行系少年の立ち直りに大きな効果を挙げていたものの、支援ルートに載せるという点では課題を残している。すなわち、人事交流等の機関連携を通じ、より多くの対象者を相談体制に載せる努力はしているものの、最終的には本人からの任意の申し出や同意がなければ支援を実施することはできない仕組みとなっていた。また、対象年齢による支援の限界についても課題とされていた。

これに対し、非行少年のうちの犯罪少年(14歳以上20歳未満)については、家庭裁判所を中心とする少年保護司法システムが基幹システムとなっているが、このシステムは「少年の健全育成」という「個の福祉」を強調するのみならず、「公共の福祉」にも配慮した社会防衛的性質も併せ持つ。すなわち、家庭裁判所への送致自体が少年や保護者の同意を得て行われるものでなく、またその後の調査・審判・保護処分執行も国家的強制力を背景に実施されるシステムである。ただし、少年法に基づくこのシステムは「20歳未満」という対象年齢の上限があり、この年齢を超えての支援は原則としてできない。また、社会内での支援ということを考えた場合、保護的措置や試験観察は主に家庭裁判所調査官が、保護観察は保護観察官と保護司が実施することになるが、それぞれが活用できる社会資源のネットワークには限界があるうえ、その開拓は容易ではない。

軽度の非行系少年について、家族再統合の他に立ち直りということを考えた場合、安定した居場所づくりや、就学や就労への明確な目標とそのための動機づけといったことが再非行防止のうえで最も重要になる。また、非行の背景が複雑化している今日においては、20歳未満までの期間で支援体制を十分に構築することが難しいケースもあり、20歳を超えてなお支援が必要とされるケースも想定される。そのような時に子ども・若者協議会を活用すれば、就学・就労のスキルを持つ関係機関とも連携することで本人に最適な支援方針をコーディネートし、20歳を超えての切れ目のない支援体制を築くことも可能になる。

そこで、機関連携の観点から、少年保護司法のシステムに「子ども・若者育成支援推進法」のシステムを連結させる仕組みとして、以下の二点を提言したい。

(1)非行少年に対する 家庭裁判所の保護的措置や試験観察制度と、「子ども・若者育成支援推進法」の就学・就労支援システムとの連結

少年保護司法システムへ係属した少年であっても、家庭裁判所の調査・審判過程において実施される保護的措置や、保護処分決定前の中間的処分である試験観察処分によって地域社会へ戻る場合がある。この場面において子ども・若者協議会を活用すれば、処遇の選択肢を増やすことで、より迅速・的確な就学・就労支援を実施できるようになる可能性がある。

例えば保護的措置として、フリースクールや若者サポートステーションへの通所を行なわせることで就学・就労の動機づけを行うこともできるほか、医療関係の機関でのカウンセリングを受けたりすることも可能になるであろう。また、試験観察の場合、家庭裁判所調査官が子ども・若者協議会へ参加して関係機関と協議のうえ住み込み就労先や通学先などを決定し、補導委託先として指定することなども可能となるように思われる。

(2)非行少年に対する保護観察制度と、「子ども・若者育成支援推進法」の就学・就労支援システムとの連結

少年保護司法システムへ係属し、地域社会へ戻るパターンとしてはもう一つ、家庭裁判所の審判において保護処分として保護観察の言渡しを受ける場合や、少年院を仮退院して保護観察となる場合がある。

保護観察対象少年の場合は、子ども・若者協議会によって就学・就労先の選択肢を開拓できる可能性がある。保護観察官が協議会に参加することで、既存の社会資源のネットワークを拡大し、新たな就労・就学支援先を確保することも可能になる。また個々のケースにおいても、子ども・若者協議会によって打ち合わせた事項に基づき、就学・就労先への通所や住み込みを遵守事項や生活行動指針に盛り込むことができると思われる。特に保護観察官は人員体制の問題もあり、一人当たりの抱えているケース量が多く、現場の処遇の大半は保護司に任せている。協議会の場で活発な意見交換を行うことは、地域において少年を見守る連携のネットワーク構築において大きな効果があるほか、観察官のケースワークの質的向上や処遇スキルの向上にもつながる可能性がある。その活用には意義があると思われる。

3-4. 今後の成果の活用・展開に向けた状況

「3-3-1. 総論的研究成果および提言【VI】成果の社会実装」で記載したとおり、今後も成果の社会実装に向けた取り組みをPJとして継続していく予定である。

3-5. プロジェクトを終了して

(1)領域の意義

RISTEXが推進した「犯罪からの子どもの安全」領域の試みは、これまで各研究分野単位で行われていた犯罪予防の取り組みを一つに集約し、相互の関心を喚起し合うのに役立ち、学際的な研究への足がかりが築けたと思われる。

「犯罪からの子どもの安全」というテーマは、情報化、都市化そして少子化が進むにつれますますます重要になる。今後は、様々な学問領域が関係する学際的な研究を促すとともに、公的機関も巻き込んだ犯罪対策立案につながる研究を行っていくべきであろう。

特に今後は、

- ①公的専門機関と研究者・機関との交流
- ②国の犯罪対策施策への反映
- ③若手研究者の育成

の促進が重要と考える。

(2)メリットと改善点

今回、地方自治体レベルで採用されている少年の健全育成のための「様々なシステムの活動内容」と「各システム間の連携の仕組み」に関する実証的研究を行えたことで、部分システムと部分システムとを連結させるためのシステム設計の難しさを痛感するとともに、その必要性をこれまで以上に強く認識することができたことは、大きなメリットであると感じている。

PJ終了後のフォローアップの検討や、今回の「犯罪からの子どもの安全」の研究成果が今後も継続して生かされるような研究領域の開発を進めていただければ幸いである。

(3)目標の達成度と費用対効果

既述のとおり、今回PJが対象とした地域のうち、北九州市・札幌市については、田村氏が警察庁からWIPSSへ派遣されていた関係で、当初から比較的研究協力を得られ易い体制となっていた。

他方、横浜市についても、「神奈川県地域連携研究会」をPJ開始直後から発足させており、PJへの研究協力へ向けた準備体制は十全であったといえる。本研究会が情報提供・費用負担をしたことで、無償で最大限の協力を得られる体制を築けていたことが、横浜市の協力による3都市比較の研究体制を実現できた最大の要因であり、厚みのある提言へとつながったと考えている。

また、上記の事情も含め最大限の経費節約を行ったことが、より多くの実務家を交えた研究交流会の実現や、全国への成果発信の経費確保につながった。特に北九州市・札幌市の調査にあたっては、割安航空券の購入を徹底しており、こうした努力による多くの実務家の交流が、最終年度に行った「座談会」の際に3政令市の実務家から示されたPJの意義に結実したと思われる。

なお、PJ開始当初に購入したモバイルPCは、各市での検討会の結果を直ちに議事録として作成したり、関連資料の保存と会議の場での即時の提供の際に非常に役立ったことも付言しておく。

◇PJによる研究実施風景

(1)早稲田大学での北九州市・札幌市研究協力者との検討会(2011年3月17日)



(2)札幌市における北九州市研究協力者との検討会(2010(平成22)年8月25日)



(3)公開シンポジウム（第一次）（2011(平成23)年5月20日）







(4)3政令市3機関座談会2012(平成24)年2月29日)





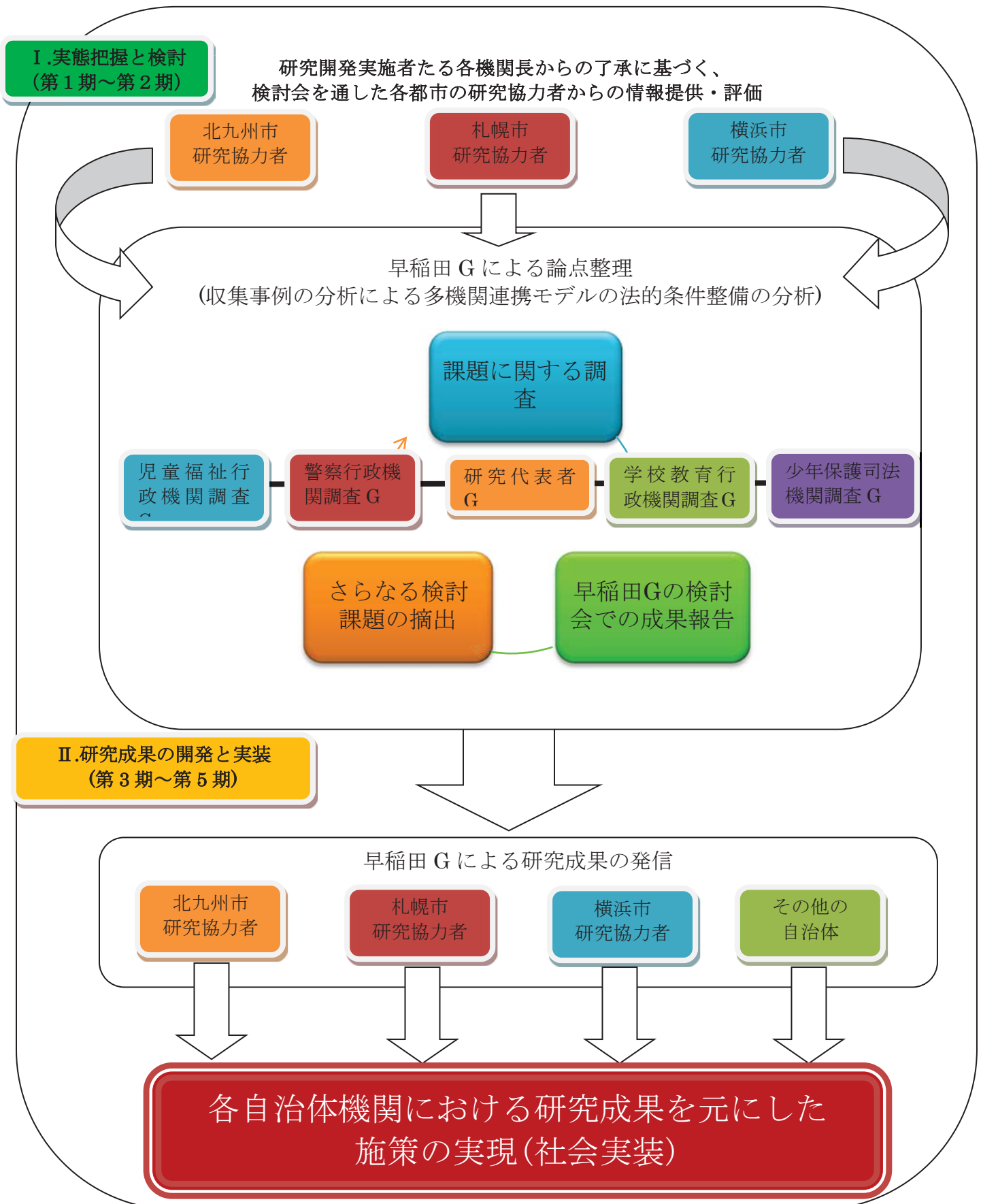
(5)公開シンポジウム（第二次）風景(2012(平成24)年3月15日)





4. 研究開発実施体制

4-1. 体制



4-2. 研究開発実施者

研究グループ名：研究代表者及びその率いるグループ							
氏名	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目	研究参加期間			
				開始		終了	
				年	月	年	月
石川 正興	早稲田大学法学学術院 早稲田大学社会安全政策研究所	教授 所長	研究拠点リーダー・全体取りまとめ・事務局・聞き取り調査・アンケート調査・評価研究の実施・研究報告会主催・合同研究会実施・研究報告文章化・情報発信	21	10	24	3
央倉 悠太	早稲田大学社会安全政策研究所	研究助手	聞き取り調査実施の補助・アンケート調査実施の補助・評価研究補助・アンケート用紙の作成・事務局	21	10	24	3
三枝 功侍	早稲田大学大学院法学研究科	M2	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	21	10	24	3
大浦 宏	札幌少年鑑別所	所長	現地での調査協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	24	1	24	3
阿部 政孝	横浜少年鑑別所	所長	現地での調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	24	1	24	3
中嶋 英治	小倉少年鑑別支所	所長	現地での調査協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	24	1	24	3
研究グループ名：警察行政機関調査担当グループ							
氏名	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目	研究参加期間			
				開始		終了	
				年	月	年	月
田村 正博	早稲田大学社会安全政策研究所	客員教授	調査対象地域における連携協力要請・担当調査対象機関・調査協力者の選定・聞き取り調査・アンケート調査・評価研究の実施と結果分析	21	10	24	3
望月 茜	早稲田大学大学院法学研究科	M2	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	21	10	24	3
溝田 明美	福岡県警察本部少年課	室長補佐	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	21	10	22	3
下妻 一雄	福岡県警察本部少年課	室長補佐	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	22	4	24	3
齊藤 敏雄	北海道少年サポートセンター	所長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	22	2	23	3
井上 靖浩	北海道少年サポートセンター	所長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	23	4	24	3
鳥海 保弘	神奈川県警察本部少年育成課	課長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	22	10	23	3
山田 真也	神奈川県警察本部少年育成課	課長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	23	4	24	3
池田 尚弥	日本ガーディアン・エンジェルス 北九州支部	理事	連携モデルの外部(第三者)評価の実施。	21	10	24	3
研究グループ名：学校教育行政機関調査担当グループ							
氏名	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目	研究参加期間			
				開始		終了	
				年	月	年	月
石堂 常世	早稲田大学教育・総合科学学術院 早稲田大学社会安全政策研究所	教授 研究所員	調査対象地域における連携協力要請・担当調査対象機関・調査協力者の選定・聞き取り調査・アンケート調査・評価研究の実施と結果分析	21	10	24	3
宮古 紀宏	早稲田大学教育・総合科学学術院	助教	聞き取り調査実施・アンケート調査実施・評価研究実施の補助・事務局	21	10	24	3
帖佐 尚人	早稲田大学大学院教育学研究科	D2	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	21	10	24	3
平林 末一	北九州市教育委員会	指導第二課長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	21	10	23	3
渡邊 義隆	北九州市教育委員会	指導第二課長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	23	4	24	3
斎藤 宗明	横浜市教育委員会	人権教育・生徒指導課長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	22	10	23	3
坂井 徹	横浜市教育委員会	人権教育・生徒指導課長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	23	4	24	3

研究グループ名：少年保護司法機関調査担当グループ							
氏名	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目	研究参加期間			
				開始		終了	
				年	月	年	月
棚村 政行	早稲田大学法学学術院 早稲田大学社会安全政策研究所	教授 研究所員	調査対象地域における連携協力要請・担当調査対象機関・調査協力者の選定・聞き取り調査・アンケート調査・評価研究の実施と結果分析	21	10	24	3
藤原 究	杏林大学総合政策学部	専任講師	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	21	10	24	3
原田 綾子	早稲田大学比較法研究所	助手	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	23	4	24	3
伊藤 亜佑美	早稲田大学大学院法学研究科	M2	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	22	2	24	3
曾根崎 哲也	福岡保護観察所北九州支部	支部長	連携モデルの外部(第三者)評価の実施。	21	10	23	3
岩崎 健朗	福岡保護観察所北九州支部	支部長	連携モデルの外部(第三者)評価の実施。	23	4	24	3
研究グループ名：児童福祉行政機関調査担当グループ							
氏名	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目	研究参加期間			
				開始		終了	
				年	月	年	月
小西 暁和	早稲田大学法学学術院 早稲田大学社会安全政策研究所	准教授 研究所員	調査対象地域における連携協力要請・担当調査対象機関・調査協力者の選定・聞き取り調査・アンケート調査・評価	21	10	24	3
横山 由美子	敬愛大学国際学部	兼任講師	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	21	10	24	3
関 美喜子	早稲田大学大学院法学研究科	M2	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局	21	10	24	3
小石原 善徳	北九州市子ども家庭局・子ども総合センター	所長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	21	10	22	3
藤川 智久	北九州市子ども家庭局・子ども総合センター	所長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	22	4	24	3
築島 健	札幌市児童相談所	所長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	22	4	24	3
勝澤 昭	横浜市中央児童相談所	所長	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施	22	10	24	3

4-3. 研究開発の協力者

1. 研究グループ名：研究代表者およびその率いるグループ	
氏名・所属・役職(組織単位ならば組織・団体名)	協力の内容
高橋みどり (札幌少年鑑別所統括専門官)	現地での調査協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
菊地 功 (横浜少年鑑別所統括専門官)	現地での調査協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
森山 利昭 (小倉少年鑑別所首席専門官)	現地での調査協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施

2. 研究グループ名:警察行政機関調査担当グループ	
氏名・所属・役職(組織単位ならば組織・団体名)	協力の内容
安永 智美 (福岡県警察本部生活安全部少年課・北九州少年サポートセンター 係長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
榎田 慶一 (北九州市教育委員会 指導主事・北九州少年サポートセンター係長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
木元 匡 (北海道少年サポートセンター 被害少年支援・育成係担当統括官)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
前田 幸子 (北海道少年サポートセンター 育成係長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
龍島 秀広 (北海道教育大学 教職大学院 准教授)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
阿部 敏子 (神奈川県少年相談・保護センター所長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
西谷 晴美 (神奈川県少年相談・保護センター主幹)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
3. 研究グループ名:学校教育行政機関調査担当グループ	
氏名・所属・役職(組織単位ならば組織・団体名)	協力の内容
佐藤 哲也 (北九州市立折尾中学校 教頭)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
鎌田 茂義 (北九州市教育委員会指導第二課 北九州少年サポートチーム室長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
中嶋 孝宏 (神奈川県警察本部生活安全部少年育成課副主幹)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
鈴木 光敏 (横浜市教育委員会人権教育・児童生徒課担当係長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
水木 尚充 (横浜市教育委員会人権教育・児童生徒課 主任指導主事)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
4. 研究グループ名:少年保護司法機関調査担当グループ	
氏名・所属・役職(組織単位ならば組織・団体名)	協力の内容
松浦 弘則 (福岡保護観察所北九州支部 保護観察官)	連携モデルの外部(第三者)評価の実施。
5. 研究グループ名:児童福祉行政機関調査担当グループ	
氏名・所属・役職(組織単位ならば組織・団体名)	協力の内容
守口 昌彦 (北九州市子ども家庭局・子ども総合センター 児童虐待防止担当課長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
田中 弘人 (北九州市子ども家庭局・子ども総合センター 非行相談担当課長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
入江 幽子 (札幌市児童相談所 相談一係長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
村岡 章吾 (札幌市児童相談所 相談二係長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
清水 孝教 (横浜市南部児童相談所 所長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施
岡 聰志 (横浜市北部児童相談所 相談調整係長)	現地での聞き取り調査の協力・情報提供・連携モデルの相互評価・機関相互評価の実施

5. 成果の発信やアウトリーチ活動など

5-1. ワークショップ等

年月日	名称	場所	参加人数	概要
2009 年 10 月 16 日	北九州市研究協力者との 検討会	北九州市ブ ルーウェー ブイン小倉 会議室	16 名	研究代表者からの本プロジェ クトの概要説明、各グルー プリーダーから収集資料の配 布、及び今後の方針について 研究協力者と意見交換。
2009 年 10 月 27 日	北九州市学校関係者との 検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	9 名	研究協力者である、北九州市 教育委員会指導第二課・北九 州少年サポートセンター佐藤 哲也氏から、北九州市での多 機関連携に関する報告及び質 疑応答。
2009 年 11 月 27 日	早稲田グループ研究報告 会	早稲田大学	15 名	各グループリーダーより、各 研究内容に関する調査結果の 報告、及び意見交換。
2009 年 12 月 18 日	札幌市関係者との意見交 換会	北海道少年 サポートセ ンター、札幌 市児童福祉 総合センタ ー、札幌市教 育委員会	10 名	北海道少年サポートセンタ ー、札幌市児童福祉総合セン ター、札幌市教育委員会、上 記 3 機関の研究協力者を訪問 し、本プロジェクトの概要説 明及び研究協力要請。
2009 年 12 月 24 日～25 日	北九州市研究協力者との 検討会	北九州市ブ ルーウェー ブイン小倉 会議室	21 名	研究協力者からの北九州市の 多機関連携における事案の報 告、及び研究開発実施者との 意見交換。
2010 年 1 月 28 日	札幌市関係者との意見交 換会	札幌グラン ドホテル	8 名	北海道少年サポートセンタ ー、札幌市児童相談所、札幌 市教育委員会、上記 3 機関の 研究協力者と本プロジェクト に関する研究協力の在り方につ いての意見交換。
2010 年 2 月 2 日	北九州市児童相談所関係 者との検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	14 名	北九州市子ども総合センター 石田英久氏・山田貴広氏から、 当センターの実情の報告及び 多機関連携に関する質疑応 答。
2010 年 2 月 9 日	北九州市児童相談所関係 者との検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	15 名	北九州市子ども総合センター 小石原善徳氏・小坪浩子氏・ 熊谷志乃氏から、当センター の設立の経緯及び多機関連携 に関する事例の質疑応答。
2010 年 2 月 12 日	北九州市少年サポートセ ンター関係者との検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	15 名	北九州少年サポートセンター 安永智美氏から、当センター における多機関連携事例につ いての報告、及び研究開発実 施者との意見交換。

2010 年 2 月 19 日	早稲田グループ研究報告 会	早稲田大学 早稲田キャンパス	12 名	早稲田グループ内での、平成 22 年度研究開発計画書の検 討、並びに行政機関等の個人 情報保護、少年サポートセン ター及び少年サポートチーム に関する報告。
2010 年 2 月 23 日	北九州市学校関係者との 検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	19 名	北九州市少年サポートチーム 渡邊文彦氏・野原三郎氏から、 当サポートチームにおける多 機関連携事例についての報 告、及び研究開発実施者との 意見交換。
2010 年 3 月 17 日	北九州市・札幌市研究協 力者との検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	25 名	北九州市及び札幌市の各研究 協力者と早稲田の研究グルー プが一堂に会し、各機関・各 モデルを紹介しあった上、各 機関・各モデル相互での質疑 応答、並びに早稲田グループ との意見交換を行った。
2010 年 3 月 27 日	早稲田グループ研究報告 会	早稲田大学 早稲田キャンパス	15 名	早稲田グループ内での、平成 21 年度研究開発実施報告書 の検討、並びに児童相談所、 及び学校警察連携制度の概要 についての報告。
2010 年 5 月 2 日	札幌市少年サポートセン ター関係者との検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	13 名	元北海道警少年サポートセン ターの龍島秀広氏と、少年サ ポートチームの活動内容及び 札幌での多機関連携の事例に 関する意見交換を実施
2010 年 5 月 28 日	札幌市研究協力者との検 討会	札幌グランドホテル	17 名	研究グループからの、札幌で の多機関連携に関する質問に 対し、北海道警少年サポート センター(警察)・子ども未来 局児童福祉総合センター(児 童相談所)・教育委員会各機関 からの回答、及び質疑応答を 実施
2010 年 7 月 2 日	早稲田グループ研究報告 会	早稲田大学 早稲田キャンパス	13 名	①石堂常世 報告「関係機関 との連携による学校内での非 行・犯罪被害防止施策－非行 防止教室と児童虐待防止教育 の取り組みの概観－」 ②棚村政行 報告「家庭内 における暴力－DV と児童虐待 との関係－」

2010 年 7 月 30 日	早稲田グループ研究報告 会	早稲田大学 早稲田キャンパス	15 名	①小西暁和 報告「多機関連携による児童虐待への対応の課題と展望(1) ー学校との連携に焦点を当ててー」 ②田村正博 報告「大都市における「子どもの安全」に係る行政事務の帰属」
2010 年 8 月 2 日 ～4 日	北九州市・札幌市研究協力者との検討会	北九州市ウエル戸畑会議室	31 名	札幌市研究協力者からの多機関連携に関する質問に対し、北九州市研究協力者からの回答、及び質疑応答を実施。また、北九州市・札幌市研究者相互の意見交換を実施。
2010 年 8 月 25 日～26 日	札幌市・北九州市研究協力者との検討会	北海道立道民活動センターかでの 2・7 会議室	28 名	北九州市研究協力者からの多機関連携に関する質問に対し、札幌市研究協力者からの回答、及び質疑応答を実施。また、北九州市・札幌市研究者相互の意見交換、保護観察官松浦氏より北九州市での連携事例に関する報告を実施。
2010 年 9 月 16 日	福岡家庭裁判所・福岡家庭裁判所小倉支部訪問	福岡家庭裁判所・福岡家庭裁判所小倉支部	4 名	本 PJ のモデル地域である北九州市を所管する家庭裁判所の本所において、他機関との連携の現状について聞き取り調査を行った。
2010 年 10 月 8 日	横浜市北部児童相談所・中央児童相談所訪問	横浜市北部児童相談所・中央児童相談所	8 名	本 PJ のモデル地域である横浜市において、本 PJ の研究対象機関である児童相談所の現状および他機関との連携について聞き取り調査を行った。
2010 年 10 月 22 日	神奈川県少年相談・保護センター訪問	神奈川県少年相談・保護センター第二方面本部	11 名	本 PJ のモデル地域である横浜市において、本 PJ の研究対象機関である少年サポートセンターの現状および他機関との連携について聞き取り調査を行った。
2010 年 10 月 29 日	早稲田グループ研究報告会	早稲田大学 早稲田キャンパス	12 名	①田村正博 報告「警察と他機関との連携に関する課題」 ②小西暁和 報告「他機関連携による児童虐待への対応の課題と展望(2)ー要保護児童対策地域協議会に焦点を当ててー」

2010 年 11 月 12 日	早稲田グループ研究報告 会	早稲田大学 早稲田キャンパス	13 名	①棚村政行 報告「児童虐待 における多機関連携モデル― 北九州市・福岡市・札幌市・ 横浜市における取組みを通じ て」 ②石堂常世 報告「札幌市・ 北九州市の公立小中学校への インタビュー・アンケート調 査結果について」
2010 年 11 月 26 日	3 都市少年サポートセン ター研究協力者との検討 会	早稲田大学 早稲田キャンパス	19 名	3 都市の少年サポートセン ターの研究協力者を招請し、各 都市における対応の特徴の違 いと同機関が共通に抱える課 題について、意見交換を実施。
2010 年 12 月 3 日～4 日	3 都市児童相談所研究協 力者との検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	20 名	3 都市の児童相談所の研究協 力者を招請し、各都市におけ る対応の特徴の違いと同機関 が共通に抱える課題について、意見交換を実施。
2010 年 12 月 17 日	京都府家庭支援総合セン ター・京都府警少年サポ ートセンター・滋賀県系 少年課聞き取り調査	京都府家庭 支援総合セ ンター	17 名	家庭をとりまく諸問題に対し ワンストップサービスを提供 する家庭支援総合センター、 および同施設に事務所を有す る京都府警少年サポートセン ター、また、独自の多機関連 携体制を構築している滋賀県 警少年課を訪れ、非行や虐待 事案に関する多機関連携の現 状について聞き取り調査を実 施。
2011 年 1 月 29 日	公開シンポジウム企画W G	早稲田大学 早稲田キャンパス	9 名	公開シンポジウムのあり方お よび各グループによる論点を 整理。
2011 年 2 月 3 日 ～4 日	3 都市 3 機関の研究協力者 との検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	35 名	3 都市の研究協力者との間 で、各都市における対応の特 徴の違いとそれぞれの機関が 共通に抱える課題について、 意見交換を実施。
2011 年 3 月 2 日、3 月 30 日	早稲田グループ公開シン ポジウム事前検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	10 名	早稲田グループの間で、千葉 市で開催する公開シンポジウ ムのあり方について、意見交 換を実施。
2011 年 3 月 07 日	児童福祉行政機関調 査担当グループ ・相模原市児童相談 所訪問	相模原市児 童相談所	3 名	相模原市の児童相談所を訪問 し、3 政令市の児童相談所の 連携体制に関する意見交換を 実施。

2011 年 3 月 08 日	警察行政機関調査 担当グループ ・滋賀県中央子ども 家庭相談センター、 大津少年センター (あすくる)、大津少 年サポートセンター 訪問	滋 賀 県 中 央 子 ど も 家 庭 相 談 セ ン タ ー、 大 津 少 年 セ ン タ ー (あ す く る)、大 津 少 年 サ ポ ー ト セ ン タ ー	16 名	非行系少年の立ち直り支援二 力をいれている滋賀県の関係 機関を訪問し、警察グループ の視点から連携の諸条件に関 する調査を実施。
2011 年 3 月 30 日	公開シンポジウム (第一次)早稲田グル ープ検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	12 名	公開シンポジウムの開催方法 に関する検討会を実施。
2011 年 4 月 04 日	児童福祉行政機関 調査担当グループ ・札幌市児童相談所 訪問	札幌市児童 相談所	7 名	児童相談所を起点とした多機 関連携に関する補充調査を実 施。
2011 年 4 月 05 日	児童福祉行政機関 調査担当グループ ・横浜市北部児童相 談所訪問	横浜市北部 児童相談所	3 名	児童相談所を起点とした多機 関連携に関する補充調査を実 施。
2011 年 4 月 16 日	・公開シンポジウム (第一次)早稲田グル ープ検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	13 名	公開シンポジウムの開催方法 に関して、事前検討会の前に 論点の整理を実施。
2011 年 4 月 22 日	公開シンポジウム (第一次)事前検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	42 名	4 政令市の協力者とともに、 公開シンポジウムの開催方法 について意見交換を実施。
2011 年 5 月 13 日	警察行政機関調査担 当グループ 神奈川県警察神奈川 警察署、神奈川県警 察磯子警察署への聞き 取り調査	神奈川県 警察神奈 川警察署、 神奈川県 警察磯子 警察署	9 名	少年サポートセンター(警察) を起点とした多機関連携の仕 組みに関する補充調査を実 施。
2011 年 5 月 20 日	JST 石川 PJ 公開シンポ ジウム(第一次) 「中学生を犯罪から守る ための多機関連携 ー学校・児童相談所・警 察を中心にー」	千葉市美浜 文化ホール	約 200 名	3 政令市の研究協力者からの 報告及び質疑応答
2011 年 7 月 08 日	学校教育行政機関調 査担当グループ 札幌市立栄南中学位 校、札幌市立八条中 学校、札幌市立陵陽 中学校への聞き取り 調査 道警本部少年サポー トセンター訪問	札幌市立 栄南中学位 校、札幌市 立八条中 学校、札幌 市立陵陽 中学校・道 警本部少 年サポー トセンタ ー	10 名	学校を起点とした多機関連携 の仕組みに関する補充調査を 実施。

2011 年 7 月 15 日	早稲田グループ 相模原市役所訪問	相模原市役所	22 名	相模原市での公開シンポジウム開催可能性に関する意見交換を実施。
2011 年 8 月 5 日～ 8 月 8 日	警察行政機関調査担当グループ 第 16 回国際犯罪学会「多機関連携による少年非行の防止と日本の秩序」(於：神戸国際会議場)参加 あすくる大津(大津少年センター)・神戸西部少年サポートセンター視察 少年サポートセンター職員との検討会	神戸国際会議場・あすくる大津(大津少年センター)・神戸西部少年サポートセンター	23 名	警察グループリーダーの田村正博の講演のほか、北九州市研究協力者とともにあすくるを視察し、少年サポートセンター(警察)を起点とした多機関連携に関する意見交換会を実施。
2011 年 8 月 17 日 ～8 月 2 日	研究代表者グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ及び千葉市、相模原市関係者 北九州市子ども総合センター少年支援室(かかなだ・わかぞの・くろさき・あいおい・あだち)、土井ホーム訪問 北九州子ども総合センター虐待ラインと区の相談窓口担当者との検討会	北九州市子ども総合センター少年支援室(かかなだ・わかぞの・くろさき・あいおい・あだち)、土井ホーム訪問	21 名	代表者グループ・児童福祉行政機関調査担当グループにより、北九州市の連携の仕組みの形成過程に関する補充調査を実施。 児童相談所を起点とした連携について、補充調査を実施。
2011 年 9 月 2 日～ 9 月 3 日	早稲田グループ(研究代表者グループ) 第 12 回日本司法福祉学会全国集会「おおさか大会」参加	関西福祉科学大学	4 名	シンポジウムに参加し、児童相談所を起点とした多機関連携に関する情報収集を実施。

2011 年 9 月 11 日 ～ 9 月 17 日	研究代表者グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ及び千葉市関係者 PJ 研究協力者龍島氏および北海道警察本部少年サポートセンターへの聞き取り調査 札幌市児童相談所及び区相談窓口担当者との検討会 ・札幌市児童相談所及び子ども・若者支援地域協議会担当者との検討会 札幌市若者支援総合センター視察 札幌市児童福祉総合センター相談判定課長との意見交換会	北海道立道民活動センターかでの 2・7 会議室・札幌市児童福祉相談センター・札幌市若者支援総合センター	14 名	札幌市の関係機関を訪問し、札幌市の連携の仕組みの形成過程について聞き取り調査を実施。 また、加害少年・被害少年の立ち直り支援について、「子ども・若者支援地域協議会」の実態解明を実施。
2011 年 9 月 21 日	研究代表者グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ及び北九州市研究協力者 横浜市中心児童相談所及び区の相談窓口担当者との検討会 要対協の活動実態・子ども若者支援地域協議会に関する聞き取り調査	横浜市中心児童相談所	13 名	横浜市の関係機関を訪問し、連携の仕組みの形成過程について聞き取り調査を実施。 また、加害少年・被害少年の立ち直り支援について、「子ども・若者支援地域協議会」の実態解明を実施。
2011 年 9 月 22 日	研究代表者グループ、警察行政機関調査担当グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ及び北九州研究協力者 ・よこはま若者サポートステーション視察 ・神奈川県警少年相談・保護センター第二方面本部視察及び聞き取り調査 ・神奈川県警本部少年育成課長との意見交換会	よこはま若者サポートステーション視察 ・神奈川県警少年相談・保護センター・神奈川県警本部少年育成課	13 名	横浜市の関係機関を訪問し、加害少年・被害少年の立ち直り支援を実施している現場関係者からの聞き取り調査を実施。 神奈川県警本部少年育成課長および少年相談・保護センターを訪問し、学校警察連携制度に関する補充調査および意見交換会を実施。

2011 年 10 月 07 日	早稲田グループ中間 報告会	早稲田大学 早稲田キャンパス	14名	早稲田大学の研究グループごとに、児童相談所・学校(教育委員会)・少年サポートセンター(警察)のそれぞれを起点とした連携の仕組みについての論点を整理。
2011 年 10 月 14 日	研究代表者グループ、警察行政機関調査担当グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ ・岡山市こども総合相談所(児童相談所)参観および聞き取り調査 「子ども・若者支援地域協議会」に関する聞き取り調査 警察行政機関調査担当グループ調査担当グループ ・岡山県警察本部少年課への聞き取り調査 大阪府警察本部少年課への聞き取り調査	岡山市こども総合相談所・岡山県警察本部少年課・大阪府警察本部少年課	15名	政令市である岡山市の関係機関を訪問し、研究成果の客観的検証を目的に、加害者化・被害者化防止および子ども・若者支援地域協議会についての意見交換会を実施。
2011 年 11 月 02 日	研究代表者グループ ・「あすくる大津」少年センター視察及び意見交換会 ・就労支援事業所((株)ユー広告(看板・広告代理店業)、(株)坂田工務店(建築業))訪問	大津少年センター他	8名	代表者グループにより滋賀県「あすくる」および就労支援事業所を訪問し、立ち直り支援に関する聞き取り調査を実施。「子ども・若者育成支援事業」との連結可能性に関する意見交換を実施。
2011 年 11 月 04 日	警察行政機関調査担当グループ ・警視庁への聞き取り調査	警視庁	5名	警視庁を訪問し、少年サポートセンター(警察)を起点とした多機関連携に関する論点の客観的検証を目的に聞き取り調査を実施。
2011 年 11 月 11 日	早稲田グループ、内閣府担当官、法務省関係者、札幌市、横浜市、相模原市、千葉市、北九州市関係者 「子ども・若者育成支援事業」に関する意見交換会	早稲田大学 早稲田キャンパス	23名	内閣府および各政令市の関係者とともに「子ども・若者育成支援事業」に関する勉強会を実施し、加害少年・被害少年の立ち直り支援との連結可能性に関する意見交換会を実施。

2011 年 11 月 18 日	警察行政機関調査担 当グループ ・大阪府警察難波少 年サポートセンタ ー、茨木少年サポ ートセンターへの聞き 取り調査	大阪府警 察難波少 年サポー トセンタ ー、茨木少 年サポー トセンタ ー	17名	青少年課・教育委員会ととも に立ち直り支援に力を入れて いる大阪府の少年サポートセ ンターを訪問し、少年サポー トセンター(警察)を起点とし た多機関連携に関する論点の 客観的検証を目的に聞き取り 調査を実施。
2011 年 11 月 29 日	児童福祉行政機関調 査担当グループ ・横浜市北部児童相 談所への聞き取り調 査	横浜市北部 児童相談所	4名	横浜市の児童相談所につい て、被虐待事案・触法事 案に関する学校・家庭裁 判所との連携の実情を 探ることを目的として 調査を実施。
2011 年 12 月 05 日	警察行政機関調査担 当グループ ・愛知県警察本部少 年課、名古屋少年サ ポートセンター、豊 橋少年サポートセン ターへの聞き取り調 査	愛知県警 察本部少 年課、名古 屋少年サ ポートセ ンター、豊 橋少年サ ポートセ ンター	8名	大政令市である名古屋市を抱 える愛知県の少年サポートセ ンターを訪問し、少年サポー トセンター(警察)を起点とし た多機関連携に関する論点の 客観的検証を目的に聞き取り 調査を実施。
2011 年 12 月 16 日	少年保護司法機関調 査担当グループ、児 童福祉行政機関調 査担当グループ ・横浜家庭裁判所へ の聞き取り調査	横浜家庭裁 判所	6名	横浜家庭裁判所から見た横浜 市の連携の仕組みに関する意 見交換を実施。
2011 年 12 月 21 日	研究代表者グループ ・大阪府政策企画部 青少年地域安全室へ の聞き取り調査 ・京都府府民生活部 青少年課への聞き取 り調査	大阪府政 策企画部 青少年地 域安全 室・京都府 府民生活 部青少年 課	6名	滋賀県「あすくる」に倣い、 加害少年・被害少年の立ち直 り支援に力を入れている大阪 府・京都府の青少年課を訪問 し、現状と課題に関する聞き 取り調査を実施。

2011 年 12 月 26 日 ~ 12 月 27 日	<p>① 研究代表者グループ、学校教育行政機関調査担当グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ(12月26日)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・札幌市児童相談所への聞き取り調査 ・教護協会事務局の教員への聞き取り調査 <p>② 研究代表者グループ(12月27日)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・北海道警察本部少年サポートセンターへの聞き取り調査 ・札幌市子ども未来局子ども育成部子どもの権利推進課への聞き取り調査 <p>③ 学校教育行政機関調査担当グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ(12月27日)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・北九州市子ども総合センターへの聞き取り調査 ・北九州市教育委員会指導部指導第二課への聞き取り調査 	札幌市児童相談所・道警本部少年サポートセンター・札幌市子ども未来局子ども育成部子どもの権利推進課・北九州市子ども総合センター・北九州市教育委員会	8 名	<p>北九州市子ども総合センター・教育委員会を訪問し、児童相談所と学校との連携に関する補充聞き取り調査を実施。</p> <p>札幌市児童福祉総合センターにおいて、触法・虞犯事案への対応に関する聞き取り調査を実施。</p> <p>北海道警少年サポートセンターを訪問し、少年サポートチームの仕組みに関する補充の聞き取り調査を実施。</p> <p>札幌市学校教護協会事務局を訪問し、学校を起点とした多機関連携に関する聞き取り調査を実施。</p>
---	--	--	-----	---

<p>2012 年 1 月 19 日 ～1 月 21 日</p>	<p>① 研究代表者グループ、児童福祉行政機関調査担当グループ(1 月 19 日) ・北九州市かなだ少年支援室見学 ・北九州市子ども・若者応援センター「YELL(エール)」見学、青少年課の方との意見交換会 ・北九州市子ども・若者支援地域協議会オブザーバー参加</p> <p>② 研究代表者グループ(1 月 20 日) ・北九州市あいおい少年支援室見学、意見交換会</p> <p>③ 研究代表者グループ(1 月 21 日) ・横浜市子ども・若者支援地域協議会視察</p>	<p>北九州市ウェルとぼた・かなだ少年支援室・あいおい少年支援室・横浜市</p>	<p>9 名</p>	<p>北九州市・横浜市の「子ども・若者支援地域協議会」にオブザーバー参加し、意見交換会を実施。 子ども・若者の立ち直り支援相談機関である「YELL」を訪問し、意見交換会を実施。 少年支援室を訪問し、立ち直り支援の立場からの活用可能性に関する聞き取り調査を実施。</p>
<p>2012 年 1 月 27 日 ～1 月 28 日</p>	<p>① 研究代表者グループ・法務省、札幌市、北九州市、横浜市、千葉市関係者 ・札幌市子ども・若者支援地域協議会オブザーバー参加 ・意見交換会 ・札幌市若者支援総合センター視察</p> <p>② 警察行政機関調査担当グループ ・北海道警察本部少年サポートセンター、北海道警察本部少年課・警務課への聞き取り調査・意見交換会</p>	<p>札幌市民ホール・札幌市若者支援総合センター・北海道警察本部少年サポートセンター、北海道警察本部少年課・警務課</p>	<p>8 名</p>	<p>札幌市の「子ども・若者支援地域協議会」にオブザーバー参加し、意見交換会を実施。 他市の研究協力者と、子ども・若者の立ち直り支援相談機関である「若者支援相談センター」を訪問し、意見交換会を実施。 北海道警察本部およびサポートセンターを訪問し、立ち直り支援に対する警察の関わり方に関する聞き取り調査を実施。</p>

2012 年 1 月 31 日	研究代表者グループ ・神奈川県警察本部 の阿部敏子氏に対す る、青少年相談セン ターに関する聞き取 り調査	神奈川県 警察本部 少年育成 課・横浜市 青少年相 談センタ ー	3 名	横浜市の連携の仕組みの原点 である「横浜市青少年相談セ ンター」について、当時の事 情を知る協力者から補充聞き 取り調査を実施。
2012 年 2 月 2 日	①研究代表者グルー プ、学校教育行政機 関調査担当グループ ・横浜市東部学校教 育事務所への聞き取 り調査 ・横浜市南部児童相 談所への聞き取り調 査 ②警察・非行防止ボ ランティアグループ ・少年相談・保護セ ンター川崎方面事務 所への聞き取り調査 ・神奈川県警察本部 への聞き取り調査	横浜市東 部学校教 育事務 所・横浜 市南部 児童相 談所・少 年相談・ 保護セ ンター 川崎方 面事務 所・神奈 川県警 察本部	10 名	教育委員会を起点とした多機 関連携の仕組みとして注目さ れる「横浜市学校教育事務所」 を訪問し、他機関との連携に 関する聞き取り調査を実施。 横浜市の連携の仕組みの原点 である「横浜市青少年相談セ ンター」について、当時の事 情を知る協力者から補充聞き 取り調査を実施。 神奈川県少年相談・保護セン ターを訪問し、政令市である 川崎市の事案担当者から聞き 取り調査を実施。
2012 年 2 月 20 日	早稲田グループ ・公開シンポジウム (第二次)事前検討会	早稲田大学 早稲田キャンパス	12 名	公開シンポジウム(第二次)開 催に向けた意見交換会を実 施。
2012 年 2 月 21 日	研究代表者グルー プ、学校教育行政機 関調査担当グループ ・横浜市西部学校教育 事務所への聞き取り調査	横浜市西部 学校教育事 務所	4 名	教育委員会を起点とした多機 関連携の仕組みとして注目さ れる「横浜市学校教育事務所」 を訪問し、事務所設置経緯の 確認と、児童相談所との連携 に関する聞き取り調査を実 施。
2012 年 2 月 29 日	早稲田グループ、3 都市(北九州市、札幌 市、横浜市)関係者 ・3 都市 3 機関総括 座談会	早稲田大学 早稲田キャンパス	20 名	3 都市の関係機関の協力者か ら、PJ に参加しての意義と、 PJ による交流を通して各市 に導入された成果について座 談会を実施。
2012 年 3 月 15 日	JST 石川プロジェクト公 開シンポジウム(第二次) 「3 政令市(北九州市・札 幌市・横浜市)における子 どもを犯罪から守るため の多機関連携の仕組みの 現状と課題」	早稲田大学 国際会議場	約 200 名	早稲田グループによる研究成 果報告および質疑応答
2012 年 3 月 20~22 日	早稲田グループによる北 九州市・札幌市での補充 聞き取り調査	北九州市・札 幌市の各関 係機関	約 20 名	北九州市・札幌市の各研究機 関を訪問し、公開シンポジウ ム(第二次)における報告内容 を基に、最終報告書作成にあ たったの留意点に関する補充 聞き取り調査および意見交換 を実施。

2012 年 3 月 26 日・28 日	早稲田グループによる横 浜市での補充聞き取り調 査	横浜市 の各 関係機関	約 10 名	横浜市の各研究機関を訪問 し、公開シンポジウム(第二 次)における報告内容を基に、 最終報告書作成にあたっての 留意点に関する補充聞き取り 調査および意見交換を実施。
-------------------------------	---------------------------------	----------------	--------	--

5-2. 社会に向けた情報発信状況、アウトリーチ活動など

【Ⅰ】書籍、DVD など論文以外に発行したもの

- ①石川正興編「中学生を犯罪から守るための多機関連携－学校・児童相談所・警察を中心に－JST 研究開発プログラム〈犯罪からの子どもの安全〉「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」公開シンポジウム(第一次)報告書」早稲田大学社会安全政策研究所、2011 年 8 月。

【Ⅱ】ウェブサイト構築

- ①早稲田大学社会安全政策研究所 HP (<http://www.waseda.jp/prj-wipss/index.html>)における情報発信および「PJ 月報」の配信。2009 年 10 月以降継続。

【Ⅲ】学会以外のシンポジウム等への招へいによる講演実施

- ①石堂常世「身につけさせよう 規範意識」(少年問題シンポジウム招待基調講演)主催：社団法人全国少年警察ボランティア協会、財団法人社会安全研究財団、協力：警察庁生活安全局少年課、後援：警察庁、内閣府、文部科学省、厚生労働省、NHK、毎日新聞社、読売新聞社、於：日本消防会館ニッショウホール、2010 年 11 月 17 日
- ②田村正博「子どもを守る組織の課題」RISTEX 主催「犯罪からの子どもの安全」第 3 回シンポジウム「いざというときに頼りかーどう身を守り、どう助けるかー」、於：時事通信ホール、2010 年 3 月 16 日

5-3. 論文発表(国内誌 21 件、国際誌 1 件)

(1)研究代表者およびその率いるグループ

- ①石川正興「多機関連携事例あれこれ」『更生保護』平成 24 年 3 月号、2012 年
- ②若林隆生「滋賀県における少年非行防止と立ち直り支援のための機関連携について」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第 3 号、2011 年

(2)学校教育行政機関調査担当グループ

- ①石堂常世「学外の機関・人的資源活用にあたっての学内基盤整備一望ましい連携の前に生徒指導体制はどうあるべきかー」早稲田大学教育総合研究所研究報告書『子どもの問題行動防止と健全化育成をめぐる総合的対策の研究－学校内の改善および学校外関係機関とくに警察との連携を中心に－』(研究代表：石堂常世)所収、2012 年
- ②石堂常世「徳育における規範意識の問題－21 世紀における徳育の強化から見えてくるものー」『早稲田大学大学院教職研究科紀要』第 4 号、2012 年
- ③石堂常世・宮古紀宏・帖佐尚人「北九州市及び札幌市立小・中学校の生徒指導に関する質問紙調査結果(報告)－生徒指導体制と予防教育に焦点を当ててー」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第 4 号、2012 年
- ④石堂常世「身につけさせよう 規範意識」(基調講演論文)、全少協少年叢書 22『時代を担う少年の育成のために 子どもに規範意識を身につけさせよう』社団法人全国少年警察ボランティア協会、協力 警察庁生活安全局少年課、2011 年(pp.17-64、また、パネルディスカッション質疑応答参加発言、pp.114-145 参照)

- ⑤石堂常世「児童生徒における社会性・規範意識の開発の問題-実践的教育哲学論-」『早稲田大学大学院教職研究科紀要』第2号、2010年
- ⑥石堂常世「児童生徒の規範意識の醸成に関する教育法規・政策の推移と概況」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第2巻、2010年
- ⑦宮古紀宏「学校を起点とした効果的な多機関連携に関する事例研究－北九州市・札幌市・横浜市の取組を例に－」早稲田大学教育総合研究所研究報告書『子どもの問題行動防止と健全化育成をめぐる総合的対策の研究－学校内の改善および学校外関係機関とくに警察との連携を中心に－』（研究代表：石堂常世）所収、2012年
- ⑧宮古紀宏「横浜市における児童生徒の問題行動の現状と教育施策の展望－地域連携システムの新たな展開に向けて－」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第4号、2012年
- ⑨宮古紀宏・帖佐尚人「札幌市における子どもの問題に対する多機関連携制度－学校を端緒とした取組に着目して－」『早稲田大学教職研究科紀要』第4号、2012年
- ⑩宮古紀宏「子どもの問題行動に対する多機関連携の事例研究－北九州市の取組に着目して－」『生徒指導学研究』第10号、2011年
- ⑪帖佐直人「戦後我が国における子どもの問題行動等に対する一次予防教育－中学校段階におけるその取り組みの歴史的展開と今後の展望－」早稲田大学教育総合研究所研究報告書『子どもの問題行動防止と健全化育成をめぐる総合的対策の研究－学校内の改善および学校外関係機関とくに警察との連携を中心に－』（研究代表：石堂常世）所収、2012年
- ⑫帖佐尚人「我が国における児童虐待問題と生徒指導上の課題-学校の虐待予防・防止機能に焦点を当てて-」『早稲田大学教育学会研究大会紀要』12、2011年
- (3)警察行政機関調査担当グループ
- ①田村正博「少年福祉機関、教育機関及び警察の連携－北九州市の事例を中心に」『警察政策』（警察政策学会編集・発行）第14巻、2012年
*後記国際犯罪学会報告と同一内容
- ②田村正博「警察の組織と行動特性と他機関連携のための施策について」『早稲田教育評論』第26巻1号、2012年
- ③田村正博「児童相談所における警察経験者配置の意義」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第4号、2012年
- ④田村正博「警察と学校との連携－少年サポートセンターの役割と非行防止教室を中心に－」早稲田大学教育総合研究所研究報告書『子どもの問題行動防止と健全化育成をめぐる総合的対策の研究－学校内の改善および学校外関係機関とくに警察との連携を中心に－』（研究代表：石堂常世）所収、2012年
- ⑤望月茜「少年補導職員及び少年関係課所属警察官へのアンケート調査結果報告」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第4号、2012年
- (4)児童福祉行政機関調査担当グループ
- ①小西暁和「児童相談所を起点とした機関連携に関する質問紙調査の結果について－独立行政法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター研究開発プログラム〈犯罪からの子どもの安全〉研究開発プロジェクト『子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱』における研究の一環として－」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第4号、2012年

(5)少年保護司法機関調査担当グループ

- ①棚村政行「児童虐待の防止に向けた取り組みと今後の課題」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第4号、2012年

5-4. 口頭発表(国際学会発表及び主要な国内学会発表)

- ①招待講演 (国内会議_____件、国際会議 1 件)
②口頭講演 (国内会議 23 件、国際会議_____件)
③ポスター発表(国内会議_____件、国際会議_____件)

(1)研究代表者およびその率いるグループ

- ①石川正興「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第二次)第三部 総括・提言」、於：千葉市美浜文化ホール、2012年3月15日
- ②石川正興「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第一次)第二部 総合質疑応答」、於：早稲田大学国際会議場、2011年5月20日
司会者(企画構成)：石川正興
登壇者：石堂常世(石川PJ 学校教育行政機関調査担当グループリーダー)
田村正博(石川PJ 警察行政機関調査担当グループリーダー)
小西暁和(石川PJ 児童福祉行政機関調査担当グループリーダー)
棚村政行(石川PJ 少年保護司法機関調査担当グループリーダー)
- ③宍倉悠太「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第二次)第二部 加害少年・被害少年の立ち直り(自立)支援における多機関連携の仕組みの現状と課題ー子ども・若者育成支援事業との関連ー」、於：早稲田大学国際会議場、2012年3月15日
- ④宍倉悠太「JST 石川プロジェクト補充調査結果報告ー札幌市・横浜市・北九州市の機関連携の特徴とその形成に至る背景ー」早稲田大学社会安全政策研究所(WIPSS)第26回定例研究会、於：早稲田大学、2012年2月4日

(2)学校教育行政機関調査担当グループ

- ①石堂常世「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第二次)第一部 学校・教育委員会を起点とした多機関連携の現状と課題」、於：早稲田大学国際会議場、2012年3月15日
- ②石堂常世「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第一次)第二部 パネルディスカッション(二)生徒指導からみた非行防止と健全化育成ー他機関との連携を視野にー」、於：千葉市美浜文化ホール、2011年5月20日
司会者(企画構成)：石堂常世
登壇者：井口雅浩(北九州市立板櫃中学校専任生徒指導主事)
赤塚尚志(札幌市立新川に市中学校教諭/元札幌市元町中学校教頭)
内山良信(横浜市立本宿中学校生徒指導専任教諭)
- ③石堂常世「学校現場からみた子どもたちの規範意識の現状について」早稲田大学社会安全政策研究所(WIPSS)第13回定例研究会、於：早稲田大学、2009年12月
- ④石堂常世「フランスにおける非行・問題行動防止対策の動向について」早稲田大学社会安全政策研究所(WIPSS)第23回定例研究会、於：早稲田大学、2011年7月
- ⑤宮古紀宏「学校・教育委員会を起点とした機関連携の事例研究ー北九州市・札幌市・横浜市を例にー」早稲田大学社会安全政策研究所(WIPSS)第26回定例研究会、於：早稲田大学、2012年2月4日

- ⑥宮古紀宏「政令市における特色ある多機関連携の取組ー北九州市・札幌市・横浜市を例にー」
日本生徒指導学会第12回大会、於：香川大学、2011年11月6日
- ⑦宮古紀宏「学校を端緒とした多機関連携モデルの検討ー北九州市・札幌市の取組を例にー」
早稲田大学社会安全政策研究所(WIPSS)第24回定例研究会、於：早稲田大学、2011年9月24日
- ⑧宮古紀宏「中学校における暴力行為に代表される生徒の問題行動に対する多機関連携」日本
生活指導学会第29回研究大会、於：金沢大学、2011年9月4日
- ⑨帖佐尚人「我が国における学校警察連携制度ー情報連携から行動連携へと至る制度的変遷の
概観ー」第3回JST早稲田グループ研究報告会、於：早稲田大学、2010年3月27日
- ⑩帖佐尚人「関係機関との連携による学校内での非行・犯罪被害防止施策ー非行防止教室と児
童虐待防止教育の取り組みの概観ー」第4回JST早稲田グループ研究報告会、於：早稲田大
学、2010年7月2日
- ⑪帖佐尚人「札幌市学校教護協会の概要」JST早稲田グループ中間報告会、於：早稲田大学、
2011年10月7日
- ⑫帖佐尚人「我が国における児童虐待問題と生徒指導上の課題ー学校の虐待予防・防止機能に
焦点を当ててー」早稲田大学教育学会第12回大会、於：早稲田大学、2011年3月5日
- (3)警察行政機関調査担当グループ
- ①田村正博「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第二次)第一部 警察(少年サポートセ
ンター)を起点とした多機関連携の現状と課題」、於：早稲田大学国際会議場、2012年3月
15日
- ②田村正博「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第一次)第二部 パネルディスカッシ
ョン(一)「少年サポートセンターを中核とした非行系少年立ち直り支援のための警察と他機関と
の連携」、於：千葉市美浜文化ホール、2011年5月20日
司会者(企画構成)：田村正博
登壇者：安永智美(福岡県警察本部北九州少年サポートセンター係長)
木元 匡(北海道警察本部少年サポートセンター被害少年育成・支援統括官)
阿部敏子(神奈川県警察本部少年相談・保護センター所長)
- ③田村正博「少年福祉機関、教育機関及び警察の連携ー北九州市の事例を中心に」
国際犯罪学会第16回世界大会、於：神戸国際会議場、2011年8月6日
「少年非行防止・多機関連携と日本の秩序」(連合会の学会が企画した部会の一つ)
* 国際犯罪学会第16回世界大会のプログラムは、全体会(4)、市民公開講座(1)、
連合会(世界大会主催者)の学会が企画する部会(18)、関連団体によるシンポジウム
(4)、個人報告によるセッション、テーマ・セッション、ラウンドテーブル・セッシ
ョンで構成されている。
* 要旨は英文で世界大会参加者全員に配布している。なお、発表の英訳については、
今後公開される見込み(媒体は未定)。
* 警察政策学会が企画し、同学会からの依頼によって発表した。
* 同じ部会で、佐藤哲也氏(研究協力者)が「北九州ワンストップ・サービスにおける
少年非行防止のための学校と警察の連携について」を報告している。

(4)児童福祉行政機関調査担当グループ

- ①小西暁和「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第二次)第一部 児童相談所を起点と
した多機関連携の現状と課題」、於：早稲田大学国際会議場、2012年3月15日
- ②小西暁和「児童相談所を起点とした機関連携ー北九州市・札幌市・横浜市における調査研究

を通して」早稲田大学社会安全政策研究所(WIPSS)第 26 回定例研究会、於：早稲田大学、2012 年 2 月 4 日

- ③小西暁和「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第一次)第二部 パネルディスカッション(三)「中学生における『虐待』への対応—『問題の解決』の段階・『アフター・ケア』の段階における多機関連携の試み—」、於：千葉市美浜文化ホール、2011 年 5 月 20 日
司会者(企画構成)：小西暁和
登壇者：榎田寛(北九州市子ども総合センター次長)
入江幽子(札幌市児童福祉総合センター相談一係長)
清水孝教(横浜市南部児童相談所所長)

(5)少年保護司法機関調査担当グループ

- ①棚村政行「JST 石川プロジェクト公開シンポジウム(第二次)第二部 家庭裁判所から見た多機関連携の現状と課題」、於：早稲田大学国際会議場、2012 年 3 月 15 日
②棚村政行「親権の制限と親子の面会交流に関する民法の一部改正について」早稲田大学社会安全政策研究所(WIPSS)第 22 回定例研究会、於：早稲田大学、2011 年 5 月 28 日

5-5. 新聞報道・投稿、受賞等

- ①東京新聞 2011 年 5 月 25 日朝刊 公開シンポジウム(第一次)記事の掲載
②千葉日報 2011 年 5 月 21 日朝刊 公開シンポジウム(第一次)記事の掲載
③北海道新聞 2012 年 3 月 16 日夕刊 公開シンポジウム(第二次)記事の掲載
④雑誌「女性自身」記事掲載 安永氏・石川代表取材記事

5-6. 特許出願

なし。