

「子どもを犯罪から守るための 多機関連携モデルの提唱」研究開発プロジェクト

(研究期間：平成21年～平成24年)

プロジェクト実施者に聞く

この研究開発プロジェクト(以下、プロジェクト)は、子どもを犯罪の被害者にも加害者にもさせないために、関係諸機関が現在どのように対応しているか、また機関相互の連携がどのように行われているかを解明した上で、法的吟味を加え、「適正かつ有効な多機関連携モデル」を提唱し、そのモデルが社会で活用・実装されることを目指している。

解決しなければならない問題は多岐にわたっており、現在の縦割りの組織や仕組みでは限界があり、これに切り込んでいこう、というのだ。平成21年10月からスタートしたプロジェクトの石川代表をはじめ、グループリーダーの皆さんに研究に関与することになった経緯と、取り組みへの想いを語っていただいた。

出席者

研究代表者及びその率いるグループ



プロジェクト代表者 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

警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループ



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 客員教授

学校教育行政機関調査担当グループ



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

少年保護司法機関調査担当グループ



グループリーダー 棚村政行
早稲田大学法学学術院 教授

児童福祉行政機関調査担当グループ



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

◇プロジェクト参加の経緯と取り組み

5人の方々はどのような経緯からこのプロジェクトに参加されているのか。まず、研究代表者の石川さんから伺った。刑事政策分野、少年法などの分野で多くの業績をあげてこられた人である。

石川 平成19年に少年法が改正され、14歳未満の触法少年の取り扱いが大きく変わりました。それを契機に、触法少年が児童自立支援施設や少年院でどのような処遇を受けているかについて、北海道や近畿地方で聞き取り調査をしました。そこで感じたことは、触法の前段階、即ち、児童相談所や警察の少年サポートセンターで、どんな問題に直面しどんな対応を行っているかということ把握しなければ、問題の解決につながらないのではないか、ということです。

石川 同じ時期に、社会安全研究財団から研究委託を受け、早稲田大学内に犯罪を未然に防止しうる安全な社会づくりに寄与することを目指した社会安全政策研究所(Waseda Institute of the Policy of Social Safety、通称WIPSS)を立ち上げました。田村先生を除いた4人の方々は当初からのメンバーで、さらに、警察庁から渡辺巧氏を派遣していただきました。この間、地域での防犯の仕組みはどのような状況になっているかということ把握することを目的に、杉並区での調査を行いました。これらの調査などを通して、WIPSSの立ち上げ以前から私が取り組んできた、犯罪未然防止というテーマがWIPSSのテーマに合流し始めてきました。渡辺氏が神奈川県警の本部長に転出された後、前福岡県警本部長だった田村さんに来ていただきました。田村さんは警察におられた時代から、実務だけでなく研究分野でも活躍されてきた方です。そして、北九州市では子どもの犯罪被害・加害の防止に向けて、多機関連携によるワンストップ(一か所、一度に)の対応をやっており、非常に成果を上げているので研究テーマとしたいという提案をいただき、共同研究を行うことになりました。札幌市においても多機関連携による取り組みを行っているとのことで、北九州市と札幌市の相互評価を行っていくことになりました。そして、昨年10月、「犯罪からの子どもの安全」研究開発領域のプロジェクトに採択されました。

では、北九州市と札幌市はどのような取り組みをしているのか？引き続き石川さんに聞くとともに、県警本部長として、福岡県と北九州市の実情を目の当たりにした田村さんに、研究への参加の動機付けと取り組みを、続けて語っていただいた。

石川 北九州市では、市の児童相談所と県警の少年サポートセンターと、教育委員会所管の少年サポートチームが、それぞれの問題を解決するためには連携が必要だとの認識に立って、戸畑駅前の「ウェルとばた」という北九州市の施設に同居しているという、“ワンストップ”の典型的な取り組みをしています。一方、札幌市は個人情報保護法の観点から慎重な姿勢ながら、北海道警の少年サポートセンターを中心に、教育委員会や児童相談所をはじめとする複数の機関が相互に連携をとって、個別ケースに対応する「少年サポートチーム」を形成しています。半年間におよぶ実態の聞き取りを一通り終了しましたので、これから本格的な調査研究活動に入って行くところです。

田村 北九州市をモデルにしようと提案したのは、福岡県警で現実に取り組むを見てきたからです。福岡県は非行少年の数が人口比で多く、8年連続で全国1位でした。中でも北九州市は問題が多い地域でした。本部長としては行政官としてこれをどう減らすかという仕事に取り組んだのですが、その中でめぐり会ったのが、市の児童福祉行政と教育委員会と警察が一体となって取り組んでいるチームでした。一緒にいて連携をするというやり方自体も大変いい方法だと思います。そして何より感じたのは子どもたちのために活動している方お1人お1人が人間的に非常に魅力があり、大変優れた人たちだということです。半ば守備範囲を超えながら、色々な機関と連携して努力していることを強く感じました。ところが、一生懸命活動しているあまり、論文などにより活動を報告することができません。そこで、私はこの研究所にいる間に、北九州市の活動を世の中に伝えたいと思っています。そして、北九州市でのやり方が一般化できるのか、他の地域ではどんなやり方が必要なのか、ということを検証し、社会に実装していけるモデルを提案していきたいと考えています。

次いで、教育学が専門の石堂さん、弁護士であり民法、特に家族法を専門とする棚村さんから、研究参加の動機と連携に際しての問題点を指摘いただいた。

石堂 少年の犯罪や非行、学校内での逸脱行動などが社会問題となっています。私は教育学を専門とする立場から、少年たちの健全な育成を最終的な目標にしています。問題が起こった後の対応でなく、予防していかなければならないという問題意識を持って、石川さんが立ち上げたWIPSSの研究者となりました。学校という組織は、かつては閉ざされた特別な場所でした。それは子どもを守るという原則からきたものですが、文部科学省自身が、学校が他の機関との連携を図るようにとの政策をとるようになり、教育委員会は言うまでもありませんが、特に警察との連携が非行予防に大いに効果を上げています。

石堂 現在の学校教育には、一方で徳性や善悪の判断や正義感の育成にかかわる道德教育と、他方で校務としての生徒指導がありこの2領域に焦点を当てて研究を進めていきたいと思っています。後者については学校教育法施行規則で定められている通り、中学校に生徒指導主事を置き、問題行動への対応、非行予防対策、生徒の悩みの相談などに当たっています。道德教育と生徒指導を充実させ効果を上げるためにも、多機関や学外者の力を借りることが必要であり、また、学校にとって親や地域社会との連携が重要性を増してきており、これは虐待予防の観点からも重要です。教育委員会や学校側は内部の情報を安易には外に漏らさないという原則に立っていますが、子どもが陥っている問題解決のためにも多機関連携の観点から新たな手法が求められることでしょう。

棚村 最近ではドメスティックバイオレンス(以下DV)を専門に取り組んでおり、家庭裁判所と関わる人が多いのですが、児童虐待や犯罪の背景には“家庭”がキーワードとして存在しています。つまり、家族が子どもを育て守れていないという実態があります。子どもの安全のためには、まず予防が第一であり、第二には問題が起きてしまった後の解決の方策、そしてアフターケアをしながら関わっていくこととなります。連携には官と官、民と民、官と民、中央官庁と地方官庁といった、さまざまな組み合わせがありますが、それぞれの組織の特徴と性格、限界があり、それを見極めながら、最終的に目指すものは総合的な予防・解決・アフターケアだと思います。独自性をもった機関が協議し、行動連携までできれば良いと思います。また、現在の法制度の問題点は大人を本位にしたもので、それを家族や子どもを中心としたものにどう変えられるか、そのために多機関がどこまで協力できるかが大きな課題であり、それを提案できるように取り組んでいきたいと考えています。

小西さんは、研究の道を進む中で、児童福祉行政に強い関心を持ったという。

小西 虞犯少年や不良行為を行う少年らが、警察や学校、そして児童相談所でどのように扱われているのか、問題行動を行う少年たちに対して、どのように適正かつ有効に問題解決し、アフターケアを行えるかという問題意識を持ってきました。特に養育環境に大きく左右されますが、とりわけ児童虐待の被害者は、その後の生活に大きな影響を受けるため、なんとか解決できる仕組みを構築しなければならないと考えています。

◇多機関連携が及ぼす大きな効果

このプロジェクトの背景には、現代日本の矛盾のすべてが凝縮されているかにみえるが、石川さんは壮大な変革の一環と考えているようだ。

石川 現在は日本にとって3番目の変革期です。最初は明治維新、2番目が第2次世界大戦の敗北によるシステム変革だが、これらは外圧が変革の大きなきっかけとなったものです。今日、内圧的なものにより、あらゆる面で大きく変わろうとしています。法律においても軒並みに基本法が変わり始めており、刑法も民法も商法も大きく変わっています。学校教育の現場も変わった。社会的には少子高齢化という、かつて経験したことのない社会につき進んでおり、内発的にシステムを変更せざるを得ない状況です。官僚組織も制度疲労を起こしており、既存の仕組みを再編しなければならない時代なのです。学問も同様で、体系的なシステムへと再構築しなければなりません。その時に、縦割り体制だけでは改革は不可能なのです。こういう中で、子どもの安全をどう確保するのか、そのための仕組みをどう変えていくのか。その試行錯誤の中にあるわけで、北九州や札幌だけの問題ではありません。体系論的思考を一方で重視しつつ、問題解決的な思考も心がける必要があります。

では、多機関で連携するには何が困難の原因になっているのか?「組織・機関の特徴」を指摘した棚村さんに、さらに突っ込んで話していただくと――

棚村 行政の仕組みの中央へ行くほど縦割りが強まり、多機関との連携を図ろうとしても大きな障害となる傾向が強まります。一方、現場に行くほど縦割りの障害が取り払われて、人の意思によって組織は動かされるのです。

しかし、裁判所など、連携が容易ではない機関はないのか。

棚村 非行や虐待の事案にかかわっている関係から、裁判所との関わりが深いのですが、裁判所は独立した司法機関として、常に公正な判断を求められています。権限も強大で独立性も高い。裁判所では適正な手続きを取らねばなりません、いわば、“距離を置く手続き”とも言えます。こういう機関との連携の取り方は難しいし、連携を制度化するのも容易ではないと思います。しかし、情報は共有しなければならないし、関わりは必要だと考えています。これに対して警察はフットワークが軽い。そのフットワークを活用して予防に力を入れていただきたいし、学校も機関の性格からいって予防に力を入れていただける。多機関連携とは第一にフットワークの軽さ、第二にコーディネート能力を持ちやすいこと、第三に人と物の交流を可能にしてくれることだと思います。北九州市での事例は、教育委員会・学校と児童相談所と警察が連携してこの三つを満足させているわけで、このモデルは広がるだろうと思います。

この指摘に対して、石川さんは「距離を置いたチェック機能としての連携もある」と、次のように語っている。

石川 我々の研究は“有効な多機関連携モデルを提唱する”だけではないのですね。“適正かつ有効な…”と主張しています。我々は法律家ですから、“適正”という言葉に正義とか公平性という意味を込めています。その観点からの検討が我々の役目の一つです。立法、司法、行政の国権の三つの作用の分離を提唱したのはモンテスキューですが、これは人類の貴重な遺産です。機関が一定の距離を置いて相互にチェックしあうという連携の在り方もあるわけです。

もう一点、棚村さんが指摘した「人の意思が組織を動かす」という点については、田村さんが北九州市の事例をもとに強く語った。また、石堂さんが学校教育面から付言した。

田村 福岡県警は職員が1万人以上いる組織なので、私が直接会った職員は限られていますが、北九州市で活動している人たちは、非常に行動力があり、警察の一機関として通常考えられている枠組みを超えるような活動もしていました。組織は法律や条例によって権限を与えられ、活動の範囲は決められており、それを逸脱することはできませんが、通常の場合、過去の慣例などによって自分から狭めていることも多いのです。法律の枠内で実はもう一步、踏み出せることがあるはずだと思います。北九州市の活動は常に子どものことを中心に考えていることが現れていると思いました。また、札幌市でも警察に勤務していた人が中心となって、色々な機関と話し合い、子どものためのチーム作りを可能にする枠組みを作ったということもありました。組織の壁がありながらも、子どものために何ができるかということを考え、壁を乗り越えていったわけです。現場の努力が積み重ねられているのに対し、組織を管理する側の認識は十分ではありませんし、事案に適切に対応するためには制度上の問題もあると感じています。

石堂 児童虐待やDVについてはおぞましい程の実態がありますが、昨年北九州市教育委員会から少年サポートセンター指導主事の佐藤哲也氏をお招きし、少年非行の実態と対策の一端を講演していただきました。早稲田大学の学生・院生たちは、そういう現場を体験したことのない者がほとんどですから、現場における捨て身の活動に非常に感動していました。そのような実態があるということ、多機関の連携によらなければ、そういう子どもたちを救うことは不可能になってしまうのだということを学生たちは理解でき、良かったと思います。

話題は変わりますが、教員免許の更新制度が始まったことにより、大学を卒業して教職に就き、10年目となった教員たちに授業をしましたが、その際、現在、直面している生徒指導上の問題についてレポートを提出させました。

石堂 それによると、実に教職員は日常児童生徒の行動面で苦勞しており、多忙を極めています。学習活動も展開しつつ、子どもたちの道徳性や社会性を育ませなければなりません。将来の社会に向けての健全な人材の育成が大切であることを強調するとともに、教員を孤立させてはいけないと、訴えたいと思います。

また、小西さんは研究を通して現行制度の変更を提案することもあり得るといったことや、刑事法だけでなく、多くの分野の専門家が多面的に取り組んでいることの社会的な意義を、次のように語った。

小西 この研究に携わる中で、児童相談所、警察、教育関係の方々から、現場での実態や解決に向けた取り組みをお聞きすることによって、報告書や文献だけでは分からないことを認識することができ、いかに問題が大きいかということを感じています。個別の事案については1つ1つ解決していかなければなりません。そうした具体的な事案の背景には、より大きな問題が浮かび上がっています。それが制度上の問題ということであれば、最終的には制度改善の提案というところまでつなげていかなければならぬと思います。それが問題解決型の思考が持つ、大きな力だと思います。

もう1つ、犯罪に関する研究は、ともすれば刑事法の専門家だけで固まりがちですが、この研究グループ自体が警察行政、民法や教育学の方々が開与されており、1つの課題に対して多面的に取り組んでいるということが、大きな意義を持っていると感じています。さらに、社会技術研究開発センターの研究開発領域全体をみると、社会科学・人文科学の専門家だけでなく、自然科学系の分野の方々も開与されており、さらに多面的な取り組みがされていることが分かります。このことも、「犯罪からの子どもの安全」ということを実現していくために、社会的に大きな意義をもつものだと考えています。

◇社会への「実装」を目指して

最後に、今後の研究活動の方向について石川さんに伺った。

石川 プロジェクトがスタートしてから、これまでの間は、実情の聞き取り調査を行い、4つのグループが共同研究者として情報を共有することが必要でした。ここまでは考察の対象を絞り、個人としての研究テーマと組織としての取り組みがドッキングし、上手く流れてきました。これからはそれぞれのグループが独自に活動しつつ、全体として連携して活動していく方針です。我々も連携が必要なのです(笑)。また、研究活動を広げる1つとして、神奈川県警察本部の渡辺巧本部長などの協力を得て、横浜市にも研究協力を求めています。そうしたことを踏まえ、現実の社会にどういふモデルを構築し実装していくかということを常に念頭に置いて、研究を進めていきたいと考えています。

実装に向けて、研究成果が期待されるどころだ。



報告と意見交換の様様

(取材・執筆ジャーナリスト・有村源介)