

「犯罪からの子どもの安全」研究開発領域
「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（概要版）

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（東京電機大学 教授）
- (3)研究代表者：石川 正興（早稲田大学法学学術院 教授／早稲田大学社会安全政策研究所 所長）
- (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・被害者にならないための「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。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、健全育成に向かっての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カ所)」、さらには「教育センター教育相談室(適応指導教室・2カ所)」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は、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を要請しなければならない。取扱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こととなっている。
- 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)横浜市中央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收容することになっており、卒業後の者を收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)横浜市中央児童相談所と「青少年相談センター」の同居

横浜市中央児童相談所には、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(現役の出向・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ってからといううちに、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いとすれば、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は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定
- (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で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