

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」

研究代表者：石川 正興（早稲田大学社会安全政策研究所 所長／
早稲田大学法学学術院 教授）

1. 総合評価

研究開発目標の達成、社会的・学術的・技術的貢献という視点を中心に総合的に判断して、一定の成果が得られたと評価する。

本プロジェクトの目標は、子どもを犯罪から守り、子ども（主として中学生）を加害者・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」の提唱であり、政策提言のレベルにおける多機関連携モデルの提唱については成果が認められる。我が国の3政令市（北九州市、横浜市、札幌市）の良い活動（GP：グッド・プラクティス）の実態調査・分析・紹介と共に、人事交流やこれまでの活動の促進を図っている点は評価される。ただし、各地区の特殊性はあるものの、そこから社会的な問題解決に繋がる本質的なものを抽出して、包括的な共通のシステムモデルの提案や構築をするまでには至っていない。

少年サポートセンター・児童相談所・学校の3機関連携の仕組みと関係機関相互の人事交流を盛んに行うことが、子どもを犯罪から守るための「有効な」機関連携において重要である点を明らかにしていることも評価される。ただし、犯罪からの子どもの安全にとっては、本プロジェクトのように警察等を中心とした法的・社会制度的側面だけからの研究では範囲の狭さを否めない。条例制定や法整備以外では解決できない課題抽出にも期待したい。

市民活動、ボランティア組織、関連する人材の育成等の人間的側面、及びICTによる情報共有や医療関係等の技術的な側面も重要であり、統一的な視点の中で本プロジェクトの役割と特質を明らかにするという視点があれば、狭い範囲に留まらずに更により研究になったのではないかと。

成果と提言を社会実装につなげていくには、国レベルでの取り組みと実務者へ還元できる成果の提供が不可欠であるため、今後の研究の継続と発展を期待したい。文部科学省の科学研究費補助金（基盤C・平成24～26年度）を受けて実施するボランティアとの連携の調査を行う研究開発活動の継続、及び本プロジェクトを機に生まれている動きの熟成を期待する。

2. 各項目評価

2-1. 目標設定の状況

本プロジェクトの研究開発目標は、領域目標に対し適切・妥当であると評価する。

研究開発の目的、対象、方法が明確で、具体的な地域（3政令市）に限定したことで調査等により適切な協力体制がとれ、密度の高い結果が得られたのではないかと。また、犯罪からの子どもの安全について、被害・加害の発生時の両面から多機関の連携のあり方を探ることからアプローチしたことは適切であった。

ただし、本研究開発では、「子ども」の対象を中学生に限定し、「既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」と「既に発生してしまった加害・被害に対する事後処理段階」に焦点を当てたものであるが、本来は犯罪の未然防止も重要であり、特に加害者化防止の要である「未だ発生していない加害・被害の予防段階」が除外され、現代の予防理論の求める「事前」での多機関連携が欠けている点は惜しまれる。また、民間のボランティアとの連携による調査を除外し、アプローチしなかったことは、領域目標に照らして適切とはいえない面も残ったと考える。

2-2. 社会的貢献及び成果の社会での活用・展開

本プロジェクトが達成した成果は、当初想定していた社会問題の解決に、貢献したと評価する。

本プロジェクトが目指すものは社会システムの構築であり、調査対象の3地域における関係機関連携の新たな仕組みや制度が導入されたことは評価できる。ただし、成果としては、社会システムの構築というよりは既存のシステムの強化・促進・人事交流の実現等が主であった。また、調査を行った地域での機関連携がどのような効果を上げているかに関しては、その効果を示す資料が十分提示されているとは思われない。しかしながら、研究対象の自治体以外の各機関が本研究開発の成果を参考にする可能性は大きいと思われる。

アウトリーチ活動については、2度の公開シンポジウムをきっかけとして新たな組織（少年鑑別所）との関わりが構築できたことや、「石川プロジェクト月報」*1の配信、論文発表などが行われていることは一定の評価ができる。さらに全国的な展開に向けての積極的な活動とそのための方策が期待される。

2-3. 学術的・技術的貢献

本プロジェクトが達成した成果は、領域が設定した問題解決に資する知見・方法論等の創出に部分的に貢献したと評価する。このプロジェクトで採られた調査手法は、聞き取り調査とアンケート調査を主とし、課題を抽出し新たな聞き取りテーマ・項目や、アンケート項目を洗練し、それを重ねて課題の核心に接近する手法である。このため、個々の課題に対する「気づき」「発見」の累積がいわば「成果」とされる。そこから得た知見の提唱の多くは、これまでに個々に指摘されてきた事柄を全体的に再確認する研究成果であり参考に値する。しかし、機関連携の有効性については、従来からある連携についての強化機能やリビルドが中心であり、データの積み上げだけではなく、理論的根拠を示す等、新たな学術的知見・方法論の創出の点においてはもう少し踏み込んだ視点や成果を望みたい。

この分野での英米での研究と実践は、犯罪・非行の予防理論とその実践の進展のひとつとして成果を上げつつあり、機関連携ではなく人と人との関係のあり方を調整できるコーディネータの重要性に踏み込んでいること*2、それゆえに民間ボランティアが重要な役割をもつこと、また「事前・事中・事後」の「事前」に重きを置く膨大な研究成果（非行少年のコホート研究の時系列データの積み上げ等）が蓄積されており、現在の我が国はこうした英米での研究から学ぶべき点があると考えられる。

*1 「石川プロジェクト月報」：http://www.waseda.jp/prj-wipss/jst_geppou.html（早稲田大学社会安全政策研究所HP）

*2 参照事例：英国 YOT [Youth Offending Team]

2-4. 研究開発の実施体制と管理運営

研究開発体制及び管理運営は、研究開発を推進する上で、適切であったと評価する。

3 政令市を対象に、研究グループ、学校、警察、児童相談所、少年保護司法の各グループ等の関係諸機関とのコミュニケーションの構築を行えたことは行政機関の協力がなければ実現できないことであり、そのような公的な支援を得ることができた本研究開発の実施体制は適切であったと考える。また、法令の施行など社会情勢の変化を踏まえ、フォローアップも含めて実施されており、適切な対応を行ったと判断できる。

研究協力者との検討会に多様性をもつよう工夫し、その結果を早稲田グループで検討を行うサイクルで重層的に実施されており、管理運営も適切であった。他方、3 政令市の各々ではその地区の特性を活かした活動に関しては自主性を重んじた適切な管理がなされたと判断できるが、総合的に纏めて知見を得るといって体制が不十分であったと思われる。

研究代表者である石川氏の紹介で本研究開発領域の他プロジェクトのメンバーと法務省矯正局・保護局関係者とのアポイントが実現するなど、研究開発領域の活動にも貢献している。

2-5. 費用対効果

投入された資源（人材、研究開発費）は、研究開発を実施したプロセスの妥当性や得られた成果の社会的貢献、学術的・技術的貢献、今後の成果の活用・展開という視点から考慮して、適切であると評価する。

実態調査を継続的に行うことは、より社会的実装を意識した研究となった。また、若手研究者に対して現場の見学や実務者との協議の場を設けることで、より密接に現場に即した研究になると同時に、現場から乖離した「研究のための研究」になるリスクが下がり、より実践的な考察がなされることにつながったと考える。従って、研究者育成及び実証的実験としての効果があり費用対効果は適切であったといえる。

他方、本研究開発の予算規模と研究の陣容であれば、もっと市民やボランティアなど当該分野にとって無くてはならないはずの人々を対象に入れることができたのではないかとの意見もあった。

2-6. 特記事項

子どもの加害者化、被害者化防止は自治体全般にわたっての重要な課題であるが、本研究開発プロジェクトによってなされた多機関連携のための提言は他の政令都市においても十分応用可能なものであり、貢献できるものと期待する。特に、本プロジェクトが取り上げた北九州市において、従来相互連携が取られにくかった複数機関（教育委員会・少年サポートセンター・児童相談所）の事務所を同一建物・フロアに置くことによって機関相互の日常的なコミュニケーションを強めたことは模範となる事例であり、これに倣って機関同居型連携の取り組みを行う自治体も出てきている。このような事例を先鞭として、縦割り行政の弊害を検証し機関連携の有効性を示した点で、本プロジェクトの意義は大きい。機関連携については、法律や制度ができて現場の運用の難しさが指摘されている。このことを踏まえ、今後、機関連携の促進に向け、全国一律の法律・制度の整備のみならず、他の自治体においても現場の運用を含めスムーズに定着・適用ができるような、より抽象度の高い再現可能な連携の仕組みづくりをすること

が重要である。その際、機関連携のあり方を検討する上では、過去の失敗事例を通じて連携を阻害する要因を把握した上での制度設計が必要である。

各関係機関との太い繋がりが構築されたことは評価できるが、社会的な仕組みづくりや政策的な措置に直接結び付くにはかなりの距離があると思われる。政策策定はトップダウンで行われるのが一般的であるが、現場の実務担当者間相互の取り組みによるボトムアップでの連携の提言に向けた研究も必要と考える。

これまでの多機関連携の成功事例では、連携各機関が最終的に基にする各根拠法を理解し、かつ現場での理解を促進するコーディネータが重要な役割を果たしてきた。ステークホルダーのネットワークは「人」に依存するために、時間の経過とともにその絆は弱体化する。それをどのように防ぎ、継続することができるかは、「人」であれ「機関」であれ中立的な視点をもったコーディネータが必須である。

本研究開発は、その成果を広く各地方自治体や政府へ普及させるためのパイプを求めており、広報だけではなく、トップダウン・ボトムアップ双方の視点から、本研究開発の成果を必要としている部門へ効率よく伝達するシステムが必要と考える。研究代表者が、この研究開発成果を国や地方自治体の政策レベルで社会に還元することを意識していることは、今後への期待が持てる。