

社会技術研究開発事業
平成22年度研究開発実施報告書

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」

研究代表者氏名 石川 正興
(早稲田大学法学学術院教授)

1. 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

2. 研究開発実施の要約

本プロジェクトでは、犯罪から子どもを守り、子どもを犯罪の加害者・被害者にしないための地域社会における「適正かつ有効な多機関連携モデル」を提唱することを目標とする。とりわけ、モデルを実際に採用するための諸条件について、法的観点からの検討を重視する。

平成22年度に実施した研究は、上半期と下半期との二つに分かれる。

上半期には、本研究プロジェクトの当初の研究計画において研究対象地域としていた札幌市について、関係機関からの聞き取り調査に着手し、本市における機関連携の仕組みの特徴点を探った。その後、前年度下半期に調査対象とした北九州市と札幌市とで、2度にわたる合同検討会を実施した。

これらの検討会では、両市の研究協力者からそれぞれの市の諸機関の活動内容について報告してもらい、それをベースにして質疑応答を行った。それと同時に、諸機関の施設を参観し、各機関の活動に関する具体的なイメージの獲得に努めた。これらの研究活動を通して、両市における機関連携の仕組みの相違点が次第に明瞭になってきた。

下半期の研究活動における大きな収穫は、新たな研究対象地域として、政令市中最大の人口を擁する（約370万人）横浜市を加えた点である。幸いなことに、2009年度11月に設置された「神奈川県地域連携研究会」に、研究代表者の石川およびグループリーダーの石堂・小西の計3名が委員として参加し、県内の警察・少年サポートセンター、学校・教育委員会、児童相談所などの諸機関から機関連携の仕組みについてかなりの知識を得ていたことは、横浜市の諸機関に対する聞き取り調査や施設参観を進める上で大いに役立った。

本年2月には、北九州市・札幌市・横浜市の研究協力者と早稲田大学の研究グループによる合同検討会を実施したが、同じ政令市でありながら異なった歴史的な経済的・政治的・社会的諸条件を有する都市を研究対象にすることによって、本プロジェクトは「適正かつ有効な多機関連携モデル」の究明へ向けて一段と前進したと言える。

3. 研究開発実施の具体的内容

以下、全体計画書にある本プロジェクト研究開発目標を明瞭にした後、実施方法および成果を説明する。

(1) 研究開発目標

子どもの犯罪者化・被害者化を防止するための取り組みは、いわゆる「タテ割り型」の体制になっていることが多い。しかし、子どもの非行や虐待といった問題行動の背景には、単一の機関のみでは解決できない複雑な要因が絡み合って存在するケースが多く、これらの解決のためには、「タテ割り型」の対応ではなく、各機関相互のヨコの繋がりを強化する有機的連携体制が取られる必要がある。本プロジェクトは、このような問題意識の下、犯罪から子どもを守り、子どもを犯罪者・被害者にしないための地域社会における「適正かつ有効な多機関連携モデル」を提唱することを目標としているが、以下、その内容・対象・方法について詳述する。

第一に、既述のとおり、本プロジェクトでは子どもの「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ている。

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といえる。

これらの理由から、本プロジェクトでは、「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のみならず、一歩進んで、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。

第二に、本プロジェクトでは、研究対象となる「子ども」の年齢層を主として「中学生」に限定した。

上記第一の点とも関連するが、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重要であると考えた。

第三に、本プロジェクトでは、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。

その理由としては、

- ・政令市は一般市と異なり、児童相談所や児童自立支援施設を独自に設置することができる（地方自治法252条の19（同施行令174条の26）、児童福祉法59条の4（同施行令36条））、
- ・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、市の内部での弾力的な人事異動・交流が可能となっている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律58条）、
- ・道府県警察は、政令市の区域内における道府県警察本部の事務を分掌させるため、当該指定市の区域に市警察部を置くことができる（警察法52条）

など、一般市に比べ付与されている行政権限が大きいことが挙げられる。

こうした点から、政令市は「適正かつ有効な多機関連携のための社会システムの開発および社会実装」に最適な場所であると判断した。後述するように、特に本プロジェクトでは政令市での公開シンポジウムの開催が多機関連携モデル実現の機運を醸成し、「社会実装」の第一歩となることを期待している。

（2）実施方法・実施内容

以下、実施経緯を上半期と下半期に分けて説明する。

I. 上半期

上半期は、前年度に実施した「北九州市モデル」の解明に引き続いて、もう一つの研究対象地域である「札幌市モデル」の実態解明を行うことにより、「適正かつ有効な多機関連携モデル」考察のための基礎的知見の収集に努めた。その後、早稲田大学の研究グループによる研究会や両市との「合同検討会」を通じて、「北九州市モデル」と「札幌市モデル」の比較検討作業に着手した。

これらの作業を行うことにより、「北九州市モデル」と「札幌市モデル」の相違点が次第に明確になってきたと同時に、さらに一歩進んでこれらの相違点の由来を考察することの必要性が強く認識された。

1) 「札幌市モデル」の実態解明

前年度に実施できなかった「札幌市モデル」の解明に着手すべく、以下の研究を実施した。

①2010年5月2日に、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループの研究協力者である龍島秀広氏を早稲田大学に招いて「検討会」を実施し、「札幌市モデル」の概要説明およびその発展経緯についての意見交換を行い、基礎的な知見を得た。

②2010年5月27日から28日にかけて、早稲田大学の研究グループが札幌市に赴き、札幌市の研究協力者と「合同検討会」を開催した。本検討会では、早稲田大学の各グループから「札幌市モデル」に関する質問を提出し、質疑応答および意見交換を行い、「札幌市モデル」の実態を多角的な観点から把握することに努めた。

2) 早稲田グループ研究会（前期）

2009年度下半期における研究と併せ、「北九州市モデル」「札幌市モデル」の実態が相当程度解明されたことを受け、次に、「適正かつ有効な多機関連携モデル」の客観的考察に着手する準備として、早稲田大学の研究グループによる研究会を実施した。ここでは、「北九州市モデル」「札幌市モデル」の相違点の由来を的確に摘出するためのグループごとの視点・論点の総論的整理に主眼が置かれ、その成果は8月に開催する合同検討会における質問事項を整理する土台となった。

①2010年7月2日に、「第1回グループ研究会」を開催した。本研究会では、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による報告「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－」および少年保護司法機関調査担当グループリーダーの棚村政行による報告「家庭内における暴力－DVと児童虐待との関係－」および質疑が行われた。

②2010年7月30日に、「第2回グループ研究会」を開催した。本研究会では、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による報告「多機関連携による児童虐待への対応の課題と展望（1）－学校との連携に焦点を当てて－」および警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループリーダーの田村正博による報告「大都市に

おける『子どもの安全』に係る行政事務の帰属」および質疑が行われた。

3) 「札幌市モデル」「北九州市モデル」の相互比較・評価

「札幌市モデル」「北九州市モデル」について得られた知見、および「グループ研究会」において整理した視点・論点を基礎として、両市において「合同検討会」を開催し、両モデルの相互比較および評価を実施した。さらに、両市の小中学校を対象としたアンケート調査を実施したほか、研究対象とする三機関以外に連携をとっている機関や施設を訪問して聞き取り調査を行い、両モデルの具体的なイメージの獲得に努めた。

①2010年8月1日から8月5日にかけて、早稲田大学の研究グループと札幌市の研究協力者が北九州市に赴き、北九州市において「合同検討会」を開催した。本検討会では、北九州市の三機関（県警の少年サポートセンター、児童相談所、教育委員会）の活動内容の説明の後、札幌市の研究協力者から北九州市の研究協力者に対する質疑を行い、この回答に基づき早稲田大学の研究グループも交えた意見交換を実施することで、「北九州市モデル」に対する札幌市からの評価を整理した。併せて、これら三機関と連携体制をとっている機関・施設（就労支援事業所・中学校・児童自立支援施設・更生保護施設・警察署等）を訪問し、聞き取り調査を実施した。

②2010年8月24日から8月26日にかけて、早稲田大学の研究グループと北九州市の研究協力者が札幌市に赴き、札幌市において「合同検討会」を開催した。本検討会では、北九州市の合同検討会と同様の方法で「札幌市モデル」に対する北九州市からの評価を整理し、併せて、関係機関・施設（乳児院・児童養護施設・児童自立支援施設・高等学校・民間団体等）を訪問し、聞き取り調査を実施した。

③2010年7月末に、学校教育行政機関調査担当グループを中心に、北九州市・札幌市の小中学校に対するアンケート調査を実施し、学校を軸とした多機関連携の実態に関する客観的な情報の把握に努めた。

4) 家庭裁判所に対する聞き取り調査

「家庭裁判所」は司法機関であり、その性質上「独立性・公平性」が求められるため、本プロジェクトが主な研究対象としている道県警の少年サポートセンター・児童相談所・学校、教育委員会等の行政機関とは、立場を異にしているともいえる。しかしながら、行政機関の行き過ぎた権限行使を監視するという点で、とりわけ本プロジェクトの目的である「適正かつ有効な多機関連携」における「適正性」を担保する機能を持っており、いわば「距離を置いたチェック機能としての連携」という観点から重要な位置づけにある機関である。

こうした観点から、少年保護司法機関調査担当グループを中心に、北九州市・札幌市の家庭裁判所を訪問し、家庭裁判所からみた「札幌市モデル」「北九州市モデル」に対する評価について聞き取り調査を実施した。

①2010年8月26日に、少年保護司法機関調査担当グループの棚村政行・藤原究・伊藤亜佑美の3名により札幌家庭裁判所を訪問し、札幌市における行政諸機関の連携の現状に対する評価について聞き取り調査を行った。

②2010年9月16日・17日に、少年保護司法機関調査担当グループの棚村政行・藤原究・伊藤亜佑美および児童福祉行政機関調査担当グループの関美貴子の4名により福岡家庭裁判所および福岡家庭裁判所小倉支部を訪問し、北九州市における行政諸機関の連携の現状に対する評価について聞き取り調査を行った。

II. 下半期

下半期は、上半期における研究成果、とりわけ「北九州市モデル」「札幌市モデル」の相違点を整理し、「適正かつ有効な多機関連携モデル」の実現を左右する重要な諸論点を摘出した。さらに、それらの論点が十分に客観性を担保されたものといえるかを検証するために、新たな研究対象地域として横浜市を加え、北九州市・札幌市とともに合同検討会を開催した。下半期は、これらの研究を通し、本プロジェクトの最終目標である「適正かつ有効な多機関連携モデル」の「社会実装」に向けた素地を整えるための応用的考察を重視し、今後政令市にて予定する「公開シンポジウム」への入念な準備を行った。

1) 横浜市の研究協力および関係機関への聞き取り調査

上半期に実施した北九州市・札幌市の「合同検討会」は、客観的な「適正かつ有効な多機関連携モデル」構築のための第一歩となった。そこで、さらなるモデルの精緻化のためには、第三者的観点からより客観的な評価を行う必要があると考え、横浜市に研究協力を打診したところ、承諾を得た。この結果を受け、横浜市の連携の実情に関する情報収集を開始するために、関係機関に対する聞き取り調査を実施した。

①2010年10月8日に、早稲田大学の研究グループにより、「横浜市北部児童相談所」および「横浜市中心児童相談所」を訪問し、その業務概要および同市における児童虐待事案への対応の現状についての聞き取り調査を行った。

②2010年10月22日に、早稲田大学の研究グループにより「神奈川県少年相談・保護センター」を訪問し、その業務概要および同市における非行事案への対応の現状についての聞き取り調査を行った。

2) 早稲田グループ研究会（後期）

上半期に実施した「合同検討会」の結果を基に、早稲田大学の研究グループによる研究会を開催した。ここでは主として、グループごとに「北九州市モデル」「札幌市モデル」の比較結果から判明した論点を報告し、「適正かつ有効な多機関連携モデル」の構築を行う上での諸条件の整理が行われた。

①2010年10月29日に、「第3回グループ研究会」を開催した。本研究会では、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループリーダーの田村正博による報告「警察と他機関との連携に関する課題」および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による報告「多機関連携による児童虐待への対応の課題と展望（2）一要保護児童対策地域協議会に焦点を当てて一」および質疑が行われた。

②2010年11月12日に、「第4回グループ研究会」を開催した。本研究会では、少年保護司法機関調査担当グループリーダーの棚村政行による報告「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—」および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による報告「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」および質疑が行われた。

3) 北九州市・札幌市・横浜市の同一機関の研究協力者との合同検討会の実施

早稲田グループ研究会により、各研究グループが獲得した「適正かつ有効な多機関連携モデル」実現のための諸論点は、北九州市・札幌市の二都市間の比較でしかない。そのため、「主観的な」評価が多分に内在している危険性があり、成果の「社会実装」を考えたとき、直ちに適用するには不十分であることが予想された。そこで、諸論点についてのより「客観的な」評価を行うために、従来の北九州市・札幌市に加え、新たに研究協力を得た横浜市をも含めた三都市の同一機関の研究協力者のみを早稲田大学に招請する形での合同検討会を実施した。

①2010年11月26日に、北九州市・札幌市・横浜市の三都市の少年サポートセンターの研究協力者を早稲田大学に招請し、「合同検討会」を実施した。本検討会では、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループリーダーの田村正博を中心に、各都市における対応の特徴の違いと同一機関が共通に抱える課題について意見交換を行った。

②2010年12月3日・4日に、北九州市・札幌市・横浜市の三都市の児童相談所の研究協力者を早稲田大学に招請し、「合同検討会」を実施した。本検討会では、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を中心に、各都市における対応の特徴の違いと同一機関が共通に抱える課題について意見交換を行った。

4) 政令市以外に多機関連携体制を実施している自治体への聞き取り調査

研究目標でも指摘したように、本プロジェクトは「政令市」における多機関連携を中心に研究を行ってきた。しかしながら、政令市以外にも多機関連携について顕著な試みを行っている自治体の取り組みを知り、多機関連携モデル実現の諸論点を異なる角度から「客観的に」整理するための一方法であると考えた。そこで、以下の聞き取り調査を実施した。

①2010年12月9日～10日に、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループの田村正博・望月茜の2名により岡山県警本部少年課・岡山少年サポートセンター・倉敷少年サポートセンター・島根県警察本部少年課・松江警察署・松江市青少年支援センターを訪問し、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行った。

②2010年12月17日に、京都府において同年4月に開所した、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行った。

5) 石川プロジェクト公開シンポジウム（第一次）企画ワーキンググループ

平成22年度は「適正かつ有効な多機関連携モデル」を実現する諸条件を考察するために、多角的なアプローチを行ってきたが、下半期になるにつれ、次第に「犯罪からの子どもの安全」領域の最終目標である、成果の「社会実装」をプロジェクトとしても強く意識するようになった。

そこで「社会実装」の実現方法を検討した結果、「公開シンポジウム」を開催し研究成果を広く世に問うことで多機関連携モデルの重要性を喚起するべきという結論に至り、早稲田大学の研究グループ内にシンポジウム企画ワーキンググループ（WG）を設置することとなった。

WGは2011年1月29日に開催し、公開シンポジウム（第一次）の開催時期・場所・パネリスト・内容等について意見交換を行った。その結果「社会実装」をより積極的かつ効果的に実現可能にするためには、開催場所を2010年度当初予定していた早稲田大学から、近隣の政令指定都市へと変更するべきであるという総意に至り、準備の関係上、開催時期も2月から、翌年度の5月へと変更することとなった。

候補地としては、千葉市を選定することとした。これは特に、平成21年6月に政令市史上最年少で当選した現市長が、子どもの健全育成施策に強い関心を持ち、就任早々（翌年4月）「こども未来局」を創設していたからである。「児童・少年関連の施策を担当していた保健福祉局」と「青少年問題を担当していた教育委員会」、それに「市長の付属機関である青少年問題協議会」の三者を一体化したこの「こども未来局」の試みは、石川プロジェクトの「中学生を加害者化・被害者化から防止するための多機関連携」に対しても大きな関心を示すものと確信した。

同時に、本シンポジウムの開催は、これまでの研究会で獲得された知見を基に企図している「適正かつ有効な多機関連携モデルの提唱」が主観的な提言になってしまう危険性を避けるための、「より客観的な検証の場」であるということ、および研究協力地域以外の政令市で開催することによって、多機関連携の必要性を喚起し、「成果の『社会実装』の実現可能性を模索する場」であるということの二点を確認した。

6) 北九州市・札幌市・横浜市の研究協力者との合同検討会の実施

企画WGの結果を受け、2011年2月3日から4日にかけて、北九州市・札幌市・横浜市の研究協力者と早稲田大学の研究グループによる「合同検討会」を開催した。本検討会では、早稲田大学の研究グループが企画WGの結果を受けて整理した提言案を研究協力者へ提示し、その内容を吟味したほか、シンポジウム開催候補地である千葉市の関係者を招請し、開催についての交渉も行った。その結果、千葉市からシンポジウムへの開催および、後援の了承を得ることができた。

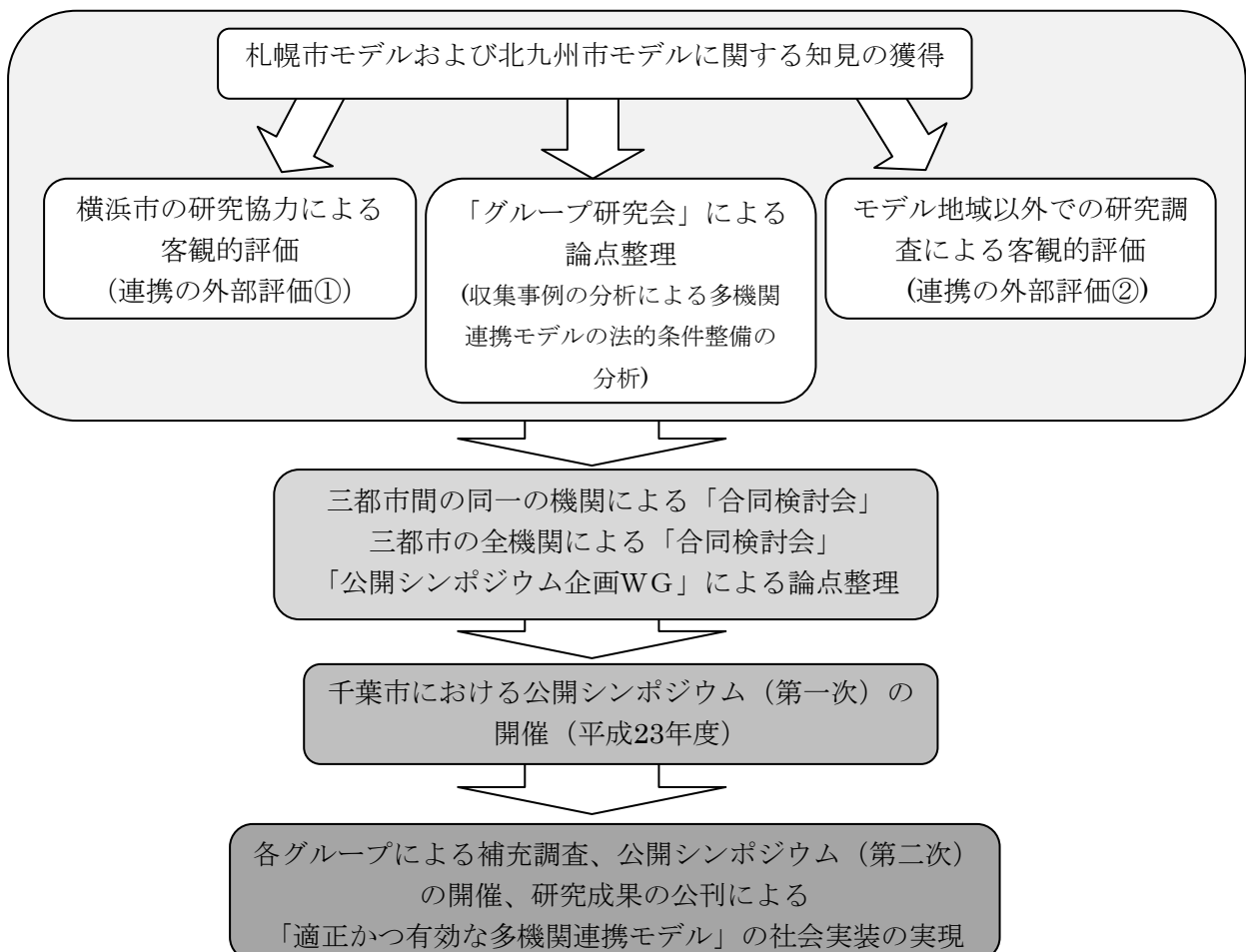
7) 早稲田グループによる公開シンポジウム(第一次)事前検討会の実施

千葉市からシンポジウムの開催および後援の了承を得たことを受け、2011年3月2日および3月30日に、早稲田大学の研究グループにより、内容のあり方に関する検討会を行った。

本検討会においては、公開シンポジウムを行う前提として、本報告書の冒頭で述べたプロジェクトの内容・対象・方法、すなわち、「子どもの加害者化のみならず被害者化防止にも焦点を当てている」「対象を中学生に限定している」「政令市における適正かつ有効な多機関連携モデルを考察する」という諸点について、改めて研究グループ内で相互に確認し、意思統一を図った。そのうえで、研究グループの成果を基に、シンポジウムにおける論点を整理した。

検討会による研究グループの具体的な成果については、(3)で述べる。

<平成22年度研究のイメージ図>



(3) 研究開発結果・成果

平成22年度の研究成果について、本プロジェクトが予定していた「事例収集および評価」「各グループによる研究成果」「法的検討課題の抽出」に分けて説明する。

また、プロジェクトの研究実施期間中ではあるものの、本プロジェクトによる研究会の開催が原因および遠因となったことにより、「社会実装」の一事例として、研究協力地域である札幌市・横浜市・北九州市の各政令市において導入が実現した取り組みが存在するので、以下で紹介する。

①事例収集および評価

児童相談所、学校・教育委員会、警察（少年サポートセンター）の三機関を中心とした多機関連携による事例については、平成22年度までに、北九州市・札幌市・横浜市から合計70例近くを収集した（平成21年度は北九州市から約30例、平成22年度には、北九州市から約10例、札幌市から約20例、横浜市から10例程度）。

ただしこれらの連携事例が、少年の被害者化・加害者化の防止のうえで成功したか失敗したかという評価は、その評価基準・尺度を何に求めるかによって異なってくる。

この点、想定できる評価には以下のものがある。

(ア) 短期的な尺度：現に行われている被害者化や加害者化の迅速かつ的確な防止という観点からの評価

例：児童虐待現場や校内暴力現場における警察の協力など

(イ) 中・長期的な尺度

A.既に起こってしまった被害・加害行為に対する事後処理活動に関する尺度

a.個人の福祉

例：被害少年・加害少年の悪化防止（精神的/身体的/社会・経済的）

被害少年・加害少年の立ち直り・自立（精神的/身体的/社会・経済的）

少年の属する家族との再統合

b.社会の人の安全・安心

例：再非行防止の試み

B.将来起こりうる被害者化や加害者化の防止

例：警察のスクールサポーターや少年補導職員による学校での講演活動

磯子区の「子どもの幸せを実現する会」の活動

JST「犯罪からの子どもの安全」領域の池崎プロジェクトの活動

このうち、短期的な尺度であればある程度検証を行いやすい面があるものの、少年の立ち直りや自立ということになれば検証には相応の期間が必要となる。さらに、既に起こってしまった被害・加害に対する事後処理においては、例えば「家族との再統合＝成功事例」とはいえない場合もあるであろう。主体的に自立の道を模索し始める中学生期などにおいては、かえって家族と分離する方が自立にとって有効であり、青年期や壮年期に達した時に家族の再統合を自らの努力によって成し遂げることをもって初めて「成功事例」と見ることがもできる。同様に、将来起こりうる被害者化や加害者化の防止となると、より長い期間をかけ検証しなければ成否の評価は不可能であるといえる。また現実的な観点からも、本プロジェクトが対象としている連携体制のうち、札幌市の「少年サポートチーム」の発足は平成8年から、北九州市のワンストップ・サービスの整備および横浜市の学校警察連携制度の整備が平成16年からであることや、本プロジェクトが2年6カ月という期間であるこ

とを考えると、研究期間内にこうした尺度を用いた検証を行うことは困難である。

だが、多機関連携に関する評価が全く不可能というわけでもない。少なくとも現場の諸機関からは、多機関連携体制の採用により「さらなる被害者化や加害者化を迅速かつ的確に防止する」うえで効果があったという声が挙がっており、実務レベルでは多機関連携が強く要請されている状況が存在する。例えば、平成16年の児童福祉法改正による「要保護児童対策地域協議会」設置や、平成21年成立の子ども・若者育成支援推進法における「子ども・若者育成支援地域協議会」設置などは、必ずしも成功事例・失敗事例の分析を十分に行ったうえで導入されたとはいえないものであるが、いずれも多機関連携の立法レベルでの導入例である。こうした状況は、石川プロジェクトの検討会を通して札幌市・横浜市・北九州市において導入された機関連携の実例（下記④参照。）についても同様であると思われる。したがって、この観点から事例を分析し、「適正かつ有効な多機関連携モデル」を提唱することは十分可能であると考ええる。以下の各グループの研究成果は、この点から分析・考察を行ったものである。

ただしこれらの事例については、各政令市の方針もあり、提供された情報のレベルが必ずしも均一ではないほか、個人情報保護の観点から容易には公表できない状況にある。したがって公表方法については、最終年度に研究成果報告を行うに際し研究グループとして慎重に工夫検討していく必要があると考えている。

②各グループの研究成果

(ア) 警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループ

2009年度及び2010年度においては、主として非行系の少年（非行少年として少年法に基づく措置が講じられた少年のほか、同種の行為ないし不良行為を繰り返す少年を意味する。）に対する立ち直り支援及びその他の措置に関し、対象となる3都市（北九州・札幌・横浜）にある警察の少年サポートセンターでのヒアリング及び研究参加者とのディスカッションを行うとともに、3都市内の6警察署においてヒアリングを行った。比較対照のため、福岡、京都、千葉、岡山、倉敷、大津、松江などの少年サポートセンター及び関係機関（大津市のあすくる、松江市の青少年支援センターを含む。）においてヒアリングを行った（京都及び千葉については全体調査に同行したもの。）。併せて、文献調査と警察庁における資料調査などを行ってきた。研究結果の概要は、以下のとおりである。

A. 全般的状況

多くの事例において、非行系少年の立ち直りに向けた関係機関の取り組みの中で、警察の関与が重要な意味をもっている。警察が法的措置を講じない場合でも、関係機関に対する情報の提供、少年ないし保護者に対する指導、他者による状況かく乱の防止、少年との継続的な連絡など様々な場面で警察が関わることになる。

一方、多機関連携が行われる場合でも、長期的な支援システムは不十分であり、限られたNPOや関係者の個人生活を犠牲にした努力に負っているところも多い。

3都市のいずれにおいても、学校と警察との連携は多くの事例で行われている。「子どものため」という意識が連携を進めている。教育行政機関と警察との人事交流も、一般的に広く行われている（ただし政令市の場合は部分的である。）。情報交換を可能とする制度の整備（協定の締結）、少年サポートチームの枠組み設定、スクールサポーターの運用が、ともに効果を発揮している。

警察と児童相談所との関係は、一部を除いて、連携関係にあるとはいえない。コミュニ

ケーションが極めて不足している。北九州では、同じ施設にいて、常時連絡を取り合い、お互いに利用し合えることは最大限利用するといった関係が構築されているが、これは他に類例のないものである。このような深い関わりが例外的である（札幌市の児童相談所協力者は、児童相談所側の問題を指摘する。北九州では、児童相談所の側に専門性が乏しいことが背景にある。）としても、双方の密接な連携が必要であることは、警察からも児童相談所からも認識されている。人事交流の例は少ない。他方で、児童虐待対応の必要に迫られたこともあって、児童相談所における退職警察職員の雇用が広がっている。

3機関以外の関与を得ることも、サポートを実質的なものとする上で必要である。福祉機関、保健・医療機関、地域のNPOなどが挙げられる（横浜市のある中学の事例では、事務局を磯子区が担い、PTAと地元が参加したことが特に重要であった。）。

B.警察の少年サポートセンターとスクールサポーター

a.少年サポートセンター

少年サポートセンターは、全国に197か所あるが、その任務の範囲と重点、名称、組織の規模と人的構成、施設などは様々である。警察本部・警察署とは異なる場所に置かれていて、少年補導職員を中心に構成されているのが基本的なイメージであるが、そうでない場合も多い。立ち直り支援（継続補導）に当たることがメインであるところがある一方で、街頭補導が中心で継続補導がほとんど行われていないところもある。警察庁としては、専門性が発揮できる相談と立ち直り支援を中心としたものとなることが望ましいという見解を持つが、各都道府県警察が独自の運用方針を定めている。

*警察組織は、地方自治体である都道府県が最終的な決定権を持つとはいえ、ほとんどの場合は全国的に共通している。これに対し、少年警察の分野では独自性が目立つ。

警察施設外に存在することで、サポートセンターは、犯罪捜査などの警察の公権力行使とは異なる立場にあることが内外に示され、来訪しやすい環境になる。警察署との関係が遠くなる懸念もあるが、近年の警察における非行系少年の立ち直り支援の重視や、非行予防のための広報啓発の要請、非行系の少年が被害者となる事件の存在のように、サポートセンターに関わってもらうことが警察署として必要な事態が増加していることから、警察署の少年担当者の中では、サポートセンターの重要性が認識されるようになってきている。児童相談所に対して警察署が抱きがちな批判に対して、サポートセンターが間に入るところもある。

警察の少年サポートセンターが非行系少年の立ち直り支援の中軸的な役割を果たすためには、i 組織運営方針として非行系少年の立ち直り支援を重視すること、ii 職員に非行系少年と関わる専門性と熱意があること、iii 職員にある程度の行動の自由度が与えられること、という主体的な条件を満たすことが必要である。

施設の共通化と人的交流を基盤にして、非行系少年の立ち直り支援に関する高度な行動連携を日常的に行うことが可能となる（北九州の例）といっても、サポートセンター側の主体的条件が満たされていないと、外形的な条件が整っても成果は得られない（京都では、府の児童相談所機能を持った家庭総合センターと同じ施設にいて、ほとんど交流はない。岡山では、県の児童相談所と長年人事交流があり、同じ建物を使用しているが、警察側に専門性が乏しく、相談事務自体も児童相談所からの派遣職員に頼っている。）。逆に、主体的条件が満たされていれば、外形的条件がなくとも、ある程度の連携は可能である。

警察の少年サポートセンターは、非行系少年に関して多機関をつなぐのに適したポテン

シヤルをもっている。その理由は、i 非行系少年と向き合う知識と経験を積んだ専門的な職員が継続的に配置されていること、ii 外に出て積極的な行動がとれること、iii 執行力のある警察組織を背景としていること（暴力的な行動をする性向の強い少年や保護者と対峙することができる。少年の立ち直りのために警察による措置（少年本人だけでなく、保護者を含めた周囲の者に対する措置を含む。）が必要な場合には、迅速に連絡をとることができる。）、iv 警察の情報にアクセスすることが出来ること、v 警察の事件としての対応についての知見を持っていること（どのようになれば警察組織が少年本人又は保護者等の行動に刑事事件としての法的な措置を講ずるのか、についての経験的な知識を持っている。ある程度はその後の予測が可能となる。）、vi 閉鎖的な警察組織とは異なる存在であり、他機関から連絡しやすく、理解しやすいこと、vii 法的な権限と責任がないことで行動の自由度があること、を挙げることができる。

*非行系少年に対して、地域において知識と経験を積み、積極的に手を差し伸べる機関が、現状では、少年サポートセンター以外に多く存在しないことにも問題がある。

b. スクールサポーター

スクールサポーターは、主として退職した元警察職員であって、学校との連絡支援任務に当たるために採用されている。北海道警察のように、少数（全体で3人）で構成され、学校の要請があった場合に学校を支援するタイプのもものと、神奈川のように全警察署に配置され、平素から学校をまわって連絡をとるタイプのもものがある。なお、福岡では、一部の警察署（14署）に配置され、その署の管内の学校を平素からまわっている（このほかに、北九州では警察OBと学校OBで構成される「少年サポートチーム」が教育委員会の下にあり、問題が生じた学校からの要請に応じて派遣され、支援に当たっている。）

スクールサポーターについて、警察関係者は一様に、大きな成果があると答えている。学校内外の安全確保のための様々な取組への参画、講演など果たしている役割は多いが、学校と警察とがフランクに情報交換できるということに最も大きな価値がある。札幌、横浜で本研究に参加した学校関係者からも、有効である（特に小学校の場合は有効性が高い。）とする発言がなされている。

c. 警察における「非警察的存在」の重要性

警察組織の本体には、逮捕権限の行使、捜査の秘密保持、犯罪（者）情報の保有などの特殊性があり、他機関の側からみると、分かりにくく、怖い存在である。警察の少年部門が子どもの健全育成を目的とした組織であること自体認識されていない場合も多い。

少年サポートセンターは、警察としての権限行使を行わない機関であり、一般の警察組織とは異なることが示されている。このような非警察的な出先機関は、警察組織の本体に対して警戒心を当初いだいている他機関との間でも連携を可能にするものといえる。スクールサポーターについても、警察官ではない存在であり、専ら連絡やアドバイスを担当するもので権限行使ができないことは、他機関から見ても安心感があり、情報交換を行いやすいものとなっている。

これらの非警察的存在は、警察組織の本体が他機関に理解される上でも役に立つ。学校などで警察との連携の必要性の認識は高まっているが、警戒心を強く抱いている幹部も存在する。この点に関しては、関係機関による警察経験者の採用（退職した元警察職員の雇用又は現職警察職員の出向）も有意義である。

*少年サポートセンターの活動は、関係機関だけでなく、広く保護者、国民の警察に対する認識を変えていく（子どものために活動する存在であることを分かってもらう）上でも、

有用性がある。

C.連携のための手法

連携の上で積極的な情報交換が何よりも必要である。個人情報保護はそれぞれの自治体によって運用が異なるが、公益目的での個人情報の交換をより限定的なものとするところでは、機関同士での協定の締結が望まれる。制度化することにより、保護者に対して、明確に伝えるといった効果もあり得る。横浜市の教育委員会と警察とで、協定が締結され、積極的な情報交換が行われ、迅速かつ有効な対応が図られているのはその例である。また、児童虐待に関しては、岡山県警と同市児童相談所とで協定が結ばれている。

人事交流は、相手方の機関の特質を理解し、自らの事務の特質が分かった者が相手方に居るという安心感を持って対処できるというメリットがある。警察と県の教育委員会とはほとんどのところで人事交流が行われている（ただし、配置先は本部の少年課であることが多く、少年サポートセンターに置かれるのは少ない。）。一方、政令市との間では、身分が異なることから、北九州市、横浜市などで行われているが、全部に広まっているとはいえない（県と市との間で交流を困難にする事情と打開策について、県警本部の事務責任者から聞いて調べることを予定している。）。さらに、児童相談所との間では、人事交流はごく一部に限られている（近年人事交流を行った愛知、大阪、熊本の各県警でどのようにして行われたかの調査をすることを予定している。）。

退職者の再雇用については、雇用した機関において、被雇用者の旧所属組織の特性を理解する上で大きなメリットが見込まれる。法的な問題も生じない。近年、児童相談所による警察退職者の雇用事例が目立つが、その背景や効果等について、今後の調査を予定している。

同じ施設を使うことは、顔の見える日常的な連携の上で大きな意義がある。もともと、府県の機関同士とは異なり、政令市と府県との施設の共同使用は極めて少ない。共用する場合の法的ないし実務的な問題点について、合わせて調査することを予定している。

このほか、共通する考えに立って、少年のアセスメントをするシートを共同で開発するといったことも、有益であると思われる。

もとより、上記のような制度的なものを作っただけで十分な成果が得られるわけではない。北九州市の場合は、関係機関の相互理解を深め、「子どものため」を重視した積極的な行動とその成果の積み重ねがより高度な連携につながっている。横浜市の場合は、警察と教育とで協定を前提にして、人的つながりと対応実績による信頼感の積み重ねが更なる効果を発揮している。少年サポートチームについては、コーディネーター役が重要であることが指摘されている。制度と人の両面（上からと下から）とがともに求められる。

(イ) 学校教育行政機関調査担当グループ

A.2010年度までに行ってきた研究の概要および成果

a.北九州市での非行防止の取り組み・組織・事例研究

(I)2009年10月に、早稲田グループメンバーで北九州少年サポートセンター係長・北九州市教育委員会指導主事(併任)の佐藤哲也氏との個別検討会を行い、佐藤氏が少年サポートセンターに配置された経緯やその活動内容を確認した。また2010年2月には、同じく早稲田グループメンバーで北九州市教育委員会指導第二課の少年サポートチーム職員との個別検討会を実施し、その職務内容や対応事例について報告を受けた。

(II)全研究メンバーでの北九州市の児童相談所「北九州市子ども総合センター」を訪問、見学、意見交換をした。児童相談所の施設の他、少年サポートセンター（警察）、少年サポートチーム（教育委員会）の部屋が配当されており、それぞれにスタッフが待機し、事案によって迅速な連携協力体制をとっている点に着目した。

(III)北九州市の市立3中学校のインタビュー調査を行い、過去の非行の状況、指導・対策のあり方と状況改善の具合、今後の課題について、校長や生徒指導主事に聞き取り調査を行った。

その際、問題校には教育委員会から専任生徒指導主事が加配されていることを知り、その教員の役目、専属で授業を免除されている北九州市独自の生徒指導主事対応のシステムを知った。とりわけ、専任生徒指導主事による献身的かつ効果的な生徒指導体制の組織と実践が評価されるが、他機関との連携、コンビニの店長、地域の古い住民などによる非行防止・健全化育成への協力の取り付けについても、専任生徒指導主事が貢献して非行防止を推進している点が明らかになった。

2010年は、文部科学省が『生徒指導提要』を約30年ぶりに改訂刊行した年であったが、その訪問インタビューの際、訪問した中学校で作成されている「生徒指導マニュアル（基本方針）」を受取り、非行対策に効果の上がっている学校での「生徒指導マニュアル（基本方針）」の構成と活用がどうなっているかを調べることは、重要なポイントであることに気づいた。

b. 「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」アンケート調査の実施

2010年度夏から秋にかけて、北九州市及び札幌市の教育委員会の協力のもと、両市の公立の小学校・中学校の全校に対して、「生徒指導体制」、「生徒指導上の問題行動等に関する事前指導(予防教育)」、「暴力行為への対応」、「いじめへの対応」及び「不登校への対応」等から構成された生徒指導体制全般を問うアンケート調査を行った。回答率は全体で38%であったが、両市における生徒指導対応に関する動向を数量的に明らかにすることができた。

c. 少年非行の動向に関する対策や道徳教育施策の告示、通達、諸資料、研究文献の研究 ならびに生徒指導関連施策年表の作成

文部科学省、国立教育政策研究所、警察庁、警視庁。法務省等々による少年非行対策の通達、報告書等について、戦後から現在まで1年単位で整理し、非行の変化と対策の推移を詳細に研究し、年表を作成した。

具体的には、文部科学省による「サポートチーム施策」の展開、『生徒指導提要』等における効果的な生徒指導体制の在り方等、施策の動向を明らかにした。

d. 滋賀県のソーシャルサポートシステム「あすくる」

2010年8月の日本生徒指導学会関西地区研究会で滋賀県警の生活安全部少年課長によって報告があった警察と学校と地域の連携による非行防止の独自の取り組みに注目したことから、同年12月に、本研究メンバーそろって京都府と滋賀県警（大津）を訪問し、その組織づくりの経緯と効果を徴集した。後者ではとくに独自の一步踏み込んだシステムづくりについて説明を受け、意見交換をした。

個人情報保護法の施行以来、関係機関間の連携が困難になっていて、非行の増殖を招いていること、その状況に対しどのように解決しようとしたか、その苦心とアイデアの足

跡が読み取れた。

一度少年院や児童自立支援施設等に入った少年たちの、その後の就労支援が課題として出てきているということも問題点として浮上した。

(ウ) 少年保護司法機関調査担当グループ

A.2010年度までの研究概要

本グループは、主として、児童虐待・非行・暴力との関係で、家庭裁判所と関連する多機関との連携のあり方について検討してきた。とくに、少年の非行・いじめ・暴力・児童虐待等で警察・学校・教育委員会・児童相談所が緊密な連携をとっている政令都市の北九州市、札幌市、横浜市など三都市を中心にして、児童虐待・非行などにつき、家庭裁判所が具体的にどのような連携をとり、問題の予防、問題解決等に取り組んでいるか実情調査を行ってきた。まず、2010年8月、10月に、福岡家庭裁判所本庁、小倉支部における少年保護事件の概要・動向、少年事件や非行・犯罪と他の機関との連携協力の現状と課題、虐待・ネグレクト事件での家庭裁判所の取組と児童相談所等の他機関との連携、DVと児童虐待との対応連携についてヒヤリングをした。また、2010年8月、10月に、札幌家庭裁判所本庁を訪問し、同じく、少年保護事件の概要・動向、少年事件や非行・犯罪と他の機関との連携協力の現状と課題、虐待・ネグレクト事件での家庭裁判所の取組と児童相談所等の他機関との連携、DVと児童虐待との対応連携についてヒヤリング調査を実施した。家庭裁判所の組織としての独立性、司法機能を担う判断機関性から、個別ケースでの関係機関との連携は行われているものの、組織レベルでの情報連携・行動連携までには至っていなかった。しかし、非行に関する保護的措置の充実、家事関係・少年関係連絡協議会を年1回づつ開催するとともに、最近では、要保護児童地域対策会議等の他機関主催の会議等にもオブザーバー参加をするなどこれまで以上に、関係機関との連携を意識するようになってきた。

B.これまでの研究成果

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。保護的措置の中でも、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ることを明らかにした。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」が必要になる場合がある。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の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・研修なども必要不可欠である。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ばなければならない。児童相談所の非行相談機能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は、一時保護所の混合処遇や施設、人的な面での制約など相互理解と情報交換により、積極的に進めるべきことを提言した。

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の立場から、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の司法機関としての役割と、個の福祉を実現し児童の権利擁護のために児童相談所等関係機関と連携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さらに検討しなければならない。

民法の親権の制限制度を導入する改正が5月の通常国会で成立した。親権の停止制度の導入により、家庭裁判所は、より迅速かつ適切に個別的な問題解決・司法介入の機能を果たせるようになった。そして、児童福祉法の改正により、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実効的な措置をとりうるし、また、家庭裁判所が関与して、親子分離が決定され、指導措置の勧告がなされたということで、家庭裁判所が判断機関として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。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る。

(エ) 児童福祉行政機関調査担当グループ

A. 研究の手法

2010年度までの研究期間において、北九州市・札幌市・横浜市における児童相談所を中心とした多機関連携の実態解明を行い、児童相談所サイドからの各市連携モデルの検証・評価を遂行した。

実態解明の方法として、まず、各種検討会及び機関訪問を通じた聞き取り調査を実施した。訪問した機関は、上記三市の児童相談所だけでなく、重要な連携対象機関である少年サポートセンター・児童自立支援施設・自立援助ホーム等にも及んだ。なお、上記三市と対照させるため、東京都・相模原市の児童相談所でも聞き取り調査を実施している。

また、上記三市の児童相談所に対する質問紙調査を実施した他、北九州市・札幌市の公立小中学校に対する質問紙調査も行い、学校が児童相談所との連携の現状をどのように評価しているのかを明確化させた。

さらに、上記三市の児童相談所における連携事例の収集を行い、連携の評価について具体的事例を通じて客観化させることに努めた。

B. 研究の内容

本グループにおける調査の対象は、主として「中学生」の被虐待事例とその対応のための多機関連携に限定している。

「中学生」の被虐待事例は乳幼児と比べれば数の上では少ないものの、思春期を迎えた被虐待経験のある児童が「ひきこもり」・「家族内での暴力(とくに虐待親に対する暴力)」・「家族以外の他者に対する加害行為」といった非社会的・反社会的行動へと至るケースは数多く指摘されている。したがって、この過程に焦点を当てることは、かつての被害者が転じて加害者になるという反転事例のメカニズム解明にもつながり、子どもの「被害者化」と「加害者化」双方の観点から、将来の深刻なケースを予防することにもつながると考えた。

同時に、「中学生」は、「子どもから大人への脱皮」の時期に当たる。この時期の子どもは、養育の基礎である親子関係によって依然としてその行動が強く拘束される一方で、「親への依存」から離脱し、自らの「主体的な行動」を選択し始めるようになる。そのた

め、「中学生」の健全育成を考えるに当たっては、後者の「親への依存からの離脱」という側面も視野に置いた自立支援が要請されることになる。

本グループではこのような視点に立ち、児童相談所を中心とした多機関連携のあり方を検討した。

なお、児童福祉行政システムにおける対応の段階には、「予防」・「問題の解決（発見・介入・保護）」・「アフター・ケア」という段階がある。もちろん、「予防」の段階も重要であり、妊産期・乳幼児期からのハイリスク家庭への多機関連携を通じた支援が必要であると言える。この点、本グループでは「中学生」における虐待への対応を研究対象としているが、いきなり「中学生」で虐待を受けることは少ない。「中学生」に至るまでの長い期間に虐待が及ぶ場合が多いとされる。その背後にある要因として、①「ネグレクト」や「身体的虐待」と法的に評価され得る、親の不適切な養育態度が変わらないことや、②児童の抱えている障害（知的障害・発達障害・精神障害等）から親が育て難さを感じてしまうことなどが挙げられる。本グループでは、中学生に至るまでの段階で既に虐待が起きている場合を扱うので、検討の対象を「問題の解決（発見・介入・保護）」の段階と「アフター・ケア」の段階における多機関連携に絞っている。

これまでの研究の結果、「適正かつ有効な」ものとして評価し得る連携実践として、以下の方策を抽出した。

(I) 「問題の解決（発見・介入・保護）」段階における多機関連携

(i) 学校（教育委員会）との連携

学校との連携としては、人事交流（児童相談所への教員配置）による学校との円滑な意思疎通体制の構築が指摘できる。こうした人事交流では、一時保護所の学習指導員としてだけでなく、虐待や非行等の問題の解決に直接携わる役職に教員を配置することにより上記の効果が見られている。

また、教育委員会との共同作業で『児童虐待対応の手引き』を作成して学校等に配布することによって、虐待の早期発見、対応や通告、相談、継続した支援の方法、また、通告を受けた児童相談所がどのような対応を行うのかについて周知徹底が図れるという連携実践や、教育委員会と児童相談所が定期的集まり、不登校の児童生徒についての情報共有を行う協議会を設置することで、虐待リスクのある家庭を網羅的に把握できるという連携実践も挙げられる（札幌市）。

これらの試みは、児童相談所と教育機関との間に存在する「相互不信」や「言葉の壁」の解消に役立つ点で意義がある。教員現場では児童生徒の保護者との関係性を壊したくないという懸念から児童相談所に虐待通告を躊躇することが多いものと指摘されてきた。こうした児童相談所に対する教員の不信感を払拭する上でも、同じ教員が児童相談所に勤務していることによって従来と比べ相談がし易い環境が生み出されているとされる。

(ii) 警察との連携

警察との連携としては、まず、児童相談所への警察OBの配置が挙げられる。これも人事交流の一実践として、警察との意思疎通を円滑にするとともに、経験により培われた専門性を活かす機能を有している。

また、「児童虐待相談」の急激な増加への対応策として、作業負荷量の増大している児童相談所に代わり、とりわけ非行が前景にあるケースにおいて少年サポートセンターが機動力のある対応を可能にしていることを指摘できる。全ての「児童虐待」のケースを児童相談所一機関で対応することは難しい状況にあり、いかに社会内の他の資源を活用しなが

ら多種多様な「児童虐待相談」に対応するか工夫が必要な状態にあると言える。「児童虐待」とされているものは、「境界例」もあり、スペクトラム状とも言え、それを「児童虐待」という定義付けで一括りにすることは適切ではないとも言える。こうした観点から、児童相談所の過重な負担を解消する上でも少年サポートセンターとの連携を活用することができるのではないだろうか。

さらに、よりシステマティックな人事交流のあり方として、現職の教員や警察OBから構成される「非行相談担当課」を児童相談所に創設し、児童福祉司が協働することで、非行相談ラインの強化・専門化を図るという試みもある（北九州市）。

(II) 「アフター・ケア」段階における多機関連携

他方、「アフター・ケア」段階における試みとしては、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相談機関（「青少年相談センター」）と連携を図ることや、18歳以降の社会的・経済的自立を支援するため、就労支援等に関する地域の諸機関との連携体制を構築すること（「よこはまユーストライアングル構想」）が行われている（横浜市）。なお、「青少年相談センター」へと直接来る相談では、ひきこもりや不登校に関するものが多いが、児童相談所から「青少年相談センター」へと引き継ぐ支援には、「児童虐待」に関するものも含まれる。被虐待経験のある児童の場合、学校での社会的経験も少ないため、「青少年相談センター」でのグループ活動を通じて社会性を身に付け、自立の問題の解決（就労・就学支援）を図っている。これらの方策は、機関と機関の狭間に子どもが落ちることのない、「切れ目のないきめ細やか」（シームレス）な支援体制のあり方として注目に値する。

③法的検討課題の抽出

①②の研究成果は、いわば事実的な視点からの多機関連携の例を抽出したものである。そこで本プロジェクトではさらに、これらの施策が「適正かつ有効な多機関連携モデル」として成立するための法的な視点からの検討課題として、以下の3点を抽出した。

- (ア) 多機関連携のための施策導入に伴う、個人情報共有化と不正使用の禁止をめぐる法的問題（個人情報保護法・個人情報保護条例）。
- (イ) 子どもの被害者化・加害者化防止に携わる機関の所属する自治体・管轄区域・予算配分方法・職員人事権の違い（一般市・政令市・県・国による違い）に伴う、法令上の限界（各機関が「できること」と「できないこと」）をめぐる法的問題。
- (ウ) 機関相互の人事交流（少年サポートセンターにおける教育委員会指導主事の配置、児童相談所における現職教員や警察官OBの配置等）をめぐる法的問題。

最終的な「適正かつ有効な多機関連携モデル」提唱の際には、これらの課題の解決に重点を置くことになろう。

④札幌市・横浜市・北九州市の各政令市において実現した取り組み

(ア) 札幌市

a. 児童相談所と警察との連携

札幌市児童相談所では、北海道警察本部へ依頼し、平成23年度から緊急対応課に警察官OB1名（警視級）を非常勤職員として採用して非行相談機能の強化を図った。

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、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「24 時間ホットライン」の設置準備が目下進められているが、これは北九州市子ども総合センターに設けられている「24 時間ホットライン」に倣ったものである。

b.警察と学校・教育委員会との連携

北海道警察と札幌市教育委員会の間では、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。

また、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、北海道警からの呼びかけを機に平成 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、平成 16 年度以降中学校において開始され、平成 20 年度には全道の中学校へ導入された。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、平成 23 年度には全道の小学校へも導入されている。

(イ) 横浜市

a.警察・学校・児童相談所の連携

神奈川県では、平成 8 年以降、県レベルでの「学校警察連絡協議会」が組織されていたが、近年の非行の低年齢化や質的な変化を受け、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、横浜市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。二機関のみならず、三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。

(ウ) 北九州市

a.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、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 OB などを配置する人事交流が活発であったが、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 OB 1 名および警察官 OB 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 OB 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) 会議等の活動

年月日	名称	場所	概要
5月2日(日)	龍島秀広氏個別 検討会	早稲田大学9号館 208教室	北海道警少年サポートチーム（警察）・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紹介等を実施
5月28日 (金)	札幌市における 合同検討会	札幌グランドホテル会議室	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
7月2日(金)	第1回早稲田グループ研究会	早稲田大学早稲田キャンパス9号館210教室	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－」
7月30日 (金)	第2回早稲田グループ研究会	早稲田大学早稲田キャンパス9号館208教室	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）－学校との連携に焦点を当てて－」 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」
8月2日(月)・ 3日(火)・4日 (水)	北九州市における 合同検討会	ウエル戸畑会議室	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。
8月25日(水) ・26日(木)	札幌市における 合同検討会	北海道立道民活動センターかでの2・7 会議室	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。
9月16日 (木)	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	本プロジェクト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。
10月8日 (金)	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	本プロジェクトのモデル地域である横浜市において、本プロジェクト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。

10月22日 (金)	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	本プロジェクトのモデル地域である横浜市において、本プロジェクト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。
10月29日 (金)	第3回早稲田グループ研究会	早稲田大学早稲田キャンパス9号館206教室	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）—要保護児童対策地域協議会に焦点を当てて—」
11月12日 (金)	第4回早稲田グループ研究会	早稲田大学早稲田キャンパス9号館206教室	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」
11月26日 (金)	3都市少年サポートセンター研究協力者との合同検討会	早稲田大学早稲田キャンパス9号館501教室	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。
12月3日 (金)・4日 (土)	3都市児童相談所研究協力者との合同検討会	早稲田大学早稲田キャンパス9号館501教室	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。
1月29日 (土)	公開シンポジウム企画WG	早稲田大学早稲田キャンパス8号館310教室	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。
2月3日 (金)・4日 (土)	3都市3機関の研究協力者との合同検討会	早稲田大学早稲田キャンパス8号館303・5教室	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。
3月2日 (水)、3月30日 (水)	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8号館401教室	早稲田大学の研究グループの間で、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。

4. 研究開発成果の活用・展開に向けた状況

5月下旬に千葉市において「公開シンポジウム（第一次）」の開催を予定。

5. 研究開発実施体制

(1) 研究代表者 及びその率いるグループ

①リーダー名： 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)

②実施項目：

研究拠点リーダー・全体取りまとめ・事務局・検討会等実施
研究結果の総括部分の文章化・情報発信

(2) 警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループ

①リーダー名：田村 正博

(早稲田大学社会安全政策研究所客員教授)

②実施項目：

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
結果分析およびその文章化

(3) 学校教育行政機関調査担当グループ

①リーダー名：石堂 常世

(早稲田大学教育・総合科学学術院教授、早稲田大学社会安全政策研究所研究所員)

②実施項目：

担当調査対象機関・調査協力者の選定
結果分析およびその文章化

(4) 少年保護司法機関調査担当グループ

①リーダー名：棚村 政行

(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研究所員)

②実施項目：

担当調査対象機関・調査協力者の選定
結果分析およびその文章化

(5) 児童福祉行政機関調査担当グループ

①リーダー名：小西 暁和

(早稲田大学法学学術院准教授、早稲田大学社会安全政策研究所専任研究員)

②実施項目：

担当調査対象機関・調査協力者の選定
結果分析およびその結果の文章化

6. 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	フリガナ	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目
石川 正興	イシカワ マサオキ	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・研究報告文筆並、情報発信
宍倉 悠太	シシクラ ユウタ	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
三枝 功特	サイグサ コウジ	早稲田大学大学院法学研究科	M1	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局

研究グループ名：警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループ

氏名	フリガナ	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目
田村 正博	タムラ マサヒロ	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
望月 茜	モチヅキ アカネ	早稲田大学大学院法学研究科	M1	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局
溝田 明美	ミゾタ アケミ	福岡県警察本部少年課	室長補佐	現地でCD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
下妻 一雄	シモツマ カズオ	福岡県警察本部少年課	室長補佐	現地でCD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
斎藤 敏雄	サイトウ トシオ	北海道少年サポートセンター	所長	現地でCD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
島森 保弘	トリウミ ヤスヒロ	神奈川県警察本部少年育成課	課長	現地でCD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
池田 尚弥	イケダ ナオヤ	日本ガーディアン・エンジェルズ 北九州支部	理事	連携モデルの外部(第三者)評価の実施。

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	フリガナ	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目
石堂 幸世	イシドウ ツネヨ	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 専任研究員	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
宮古 紀宏	ミヤコ ノリヒロ	早稲田大学大学院教職研究科	助手	聞き取り調査実施の補助・アンケート調査・評価研究実施の補助・事務局
帖佐 尚人	テウサ ナオト	早稲田大学大学院教育学研究科	D1	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局
平林 末一	ヒラバヤシ スエカズ	北九州市教育委員会	指導第二課長	現地でCD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
斎藤 宗明	サイトウ ムネアキ	横濱市教育委員会	人権教育・生徒指導課長	現地でCD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

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	フリガナ	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目
棚村 政行	タナムラ マサユキ	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 専任研究員	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
藤原 亮	フジワラ キワム	早稲田大学大学院法学研究科 山梨学院大学	D5 非常勤講師	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局
伊藤 亜佑美	イトウ アユミ	早稲田大学大学院法学研究科	M1	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作成・事務局
曾根崎 哲也	ソネザキ テツヤ	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。

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	フリガナ	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目
小西 峻和	コニシ トキカズ	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 専任研究員	調査対象地域における連携協力関係・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・詳細研究の実施と結果分析
園 美喜子	セキ ミキコ	早稲田大学大学院法学研究科	MI	聞き取り調査実施の補助・アンケート用紙の作 成・事務局
小石原 善徳	コイシバラ ヨシノリ	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・横断相互評価の実施
蘆川 智久	アスカワ トモヒサ	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・横断相互評価の実施
築島 健	ツキシマ タケシ	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・横断相互評価の実施
勝澤 昭	カツザワ アキラ	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・横断相互評価の実施

7. 研究開発成果の発表・発信状況、アウトリーチ活動など

7-1. ワークショップ等

なし。

7-2. 社会に向けた情報発信状況、アウトリーチ活動など

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。(2009年10月1日以降継続)

7-3. 論文発表 (国内誌 _____ 件、国際誌 _____ 件)

なし。

7-4. 口頭発表 (国際学会発表及び主要な国内学会発表)

なし。

① 招待講演 (国内会議 _____ 件、国際会議 _____ 件)

② 口頭講演 (国内会議 _____ 件、国際会議 _____ 件)

③ ポスター発表 (国内会議 _____ 件、国際会議 _____ 件)

7-5. 新聞報道・投稿、受賞等

なし。

① 新聞報道・投稿

② 受賞

③ その他

7-6. 特許出願

なし。

①国内出願 (_____ 件)

②海外出願 (_____ 件)