

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 ー地域連携システムの新たな展開に向けてー

宮 古 紀 宏

はじめに

1. 横浜市児童生徒の問題行動の現状
2. 横浜市における学校教育施策の展望
3. 横浜市の教育行政にみる問題行動対応
4. 学校と警察の連携体制ー学校警察連携制度ー

おわりにー子ども・若者育成支援推進事業とユーストライアングルの取組ー

はじめに

学校教育法においては「児童生徒」(学齢)、児童福祉法においては「児童」(18歳未満)、少年法においては「少年」(20歳未満)等、年齢、または、要保護性(親の監護能力や子どもの自他への侵害の虞等)や非行事実の有無等といった対象者の違いにより、我が国では、各種法体系の下で、行政あるいは司法システムがそれぞれに構築され、運用・発展してきた。「児童」と表記されても学校教育と児童福祉においては、その意味内容に相違がみられるように、「行政のセクショナリズム」、「縦割り行政」を一因とした問題は、時に、それぞれの領域の第一線で活動する実務者間の互いの役割・業務への不理解を招いてきた。そのような背景のもと、異業種間の円滑な相互交流、協働体制の構築が、現在の社会環境の急激な変化による子どもの問題の多様化・複雑化を通して、喫緊の課題として求められるようになったことは周知のとおりである。

学校教育や児童福祉、警察等の各行政システムの円滑な連携を目指した仕組みづくりは、何も最近に始まったことではない。例えば、学校と警察の情報共有を企図し、1963年に設置された学校警察連絡協議会は、我が国で最も代表的な学校と警察の連携の制度的枠組みであるといえる。しかし、とりわけ、最近の動向として顕著であることは、学校と警察といった「点と点」の連携ではなく、子どもに関わる各種行政とそのシステム、さらには、NPOやボランティアといった民間・市民団体をも横断した総合的・包括的な地域連携システムの構想である。加えて、もう一つの特徴は、子どものニーズに合わせて、中長期的かつシームレス（継ぎ目のない）な支援設計を目指していることである。すなわち、各種行政や市民団体の領域横断的な連携を「横の連携」とするならば、一人ひとりの子どもをある期間にわたり、継続的に途切れることなく支援することで抱える問題の解決・解消を図り、社会参画を促すことは時間的に連続した「縦の連携」ということができる。このことは、例えば、2010年7月に内閣府の子ども・若者育成推進本部において策定された「子ども・若者ビジョン」における「子ども・若者」という表現から明確に読み取れる。「子ども・若者ビジョン」は我が国の青少年育成施策の方針を規定したものであるが、前身である「青少年育成施策大綱」の「青少年」という表記を改め、乳幼児期から40歳未満までのポスト青年期の者までを対象とした「子ども・若者」という表記を用いることとしたのである。

本論は、独立行政法人科学技術振興機構（JST）の社会技術研究開発センター（RISTEX）による研究開発プログラム「犯罪からの子どもの安全」の一プロジェクトである「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）」の研究成果の一部に基づくものである¹。本共同研究の目的は、北九州市、札幌市及び横浜市という3つの政令指定都市を対象に、現在の子どもの加害と被害は時に表裏一体であるという事実を鑑み、有効かつ適切な多機関連携の在り方の構想を目指すものである²。

本論は、政令三市のうち、横浜市に焦点を当て、市内の児童生徒の問題行動の状況と昨今、市政上で推進されている生徒指導上の教育施策の動向をレビューし、とりわけ、多機関連携の制度的特色を明らかにすることを目的とする。まず、横浜市教育委員会による統計調査をもとに、暴力行為やいじ

め、不登校の最近の動向を明らかにし、横浜市児童生徒の問題行動の現状を概観する。次に、横浜市の暴力行為やいじめ、不登校等の生徒指導上の問題対応に係る取組の動向について、主に横浜市の機構改革が行われた2006年を発端として展開されている学校教育改革における教育施策の方針と展開等を参考に、整理・検討する。さらに、非行事案に対する、学校・教育委員会と警察、少年相談・保護センター（少年サポートセンター）との連携施策として推進されている「学校警察連携制度」を取り上げ、概要とともにその意義を述べる。最後に、以上の文献調査等を通して、総括として、現在、内閣府や厚生労働省等が主導しているひきこもり対策・就労支援を主軸とした地域連携システムについて触れ、学校教育と新たな地域連携システムの連結の在り方への模索を課題として提示し、本論を終えることとしたい。

1. 横浜市児童生徒の問題行動の現状

神奈川県の一府一市所在地である横浜市は、2011年12月現在、約370万人と我が国の市町村で最大の人口を擁する政令指定都市であり、18の行政区から構成されている。横浜市統計書によれば、2009年度の市内学校数（学校教育法第1条に定める学校数）は、幼稚園290（私立290）校、小学校357（国立1、市立346、私立10）校、中学校177（国立1、市立145、私立31）校、中等教育学校2（私立2）校、全日制・定時制の高等学校93（公立56（内、市立10）、私立37）校、通信制の高等学校3（公立1、私立2）校、特別支援学校22（国立1、公立19（内、市立12）、私立2）校、短期大学6（公立1、私立5）校、大学11（国立1、市立1、私立9）校、専修学校61（公立2、私立59）校、各種学校11（私立11）校であり、国公立の学校総数は1,033校にも上る³。これらの学校の在学者数は、小学校198,868（国立726、市立193,390、私立4,752）名、中学校92,193（国立403、市立76,260、私立15,530）名、中等教育学校1,803（私立1,803）名、全日制・定時制の高等学校75,184（公立44,521（内、市立7,883）、私立30,663）名、通信制の高等学校5,840（公立5,016、私立824）名、特別支援学校3,250（国立78、公立3,019（内、市立1,378）、私立153）名であり、その他、幼稚園や高等教育機関を含めた在学者総数は539,843名にもなる⁴。そもそも神奈川県は2009年度の学校基本調査

において、東京都、北海道に次ぐ学校数を有し、在学者数では、東京都、大阪府に次いで多い。横浜市は、全国的に見て、学校数、児童生徒数とも我が国有数の規模を誇る都市であるといえる。

以上のような特色をもつ横浜市であるが、子どもの問題行動の状況については、現在、どのような傾向にあるのか。本節では、文部科学省が毎年実施している「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」(以下、生徒指導調査)のために横浜市教育委員会が市立小中学校に対して行っている「暴力行為」、「いじめ」及び「不登校」の状況調査に基づき、最近の推移を概観する。また、神奈川県警察生活安全部少年課による横浜市内の「非行少年」と「不良行為少年」の補導人員の推移も合わせて参照することで、より広範に青少年問題の現状を浮き彫りにしたい。

(1) 暴力行為の概況

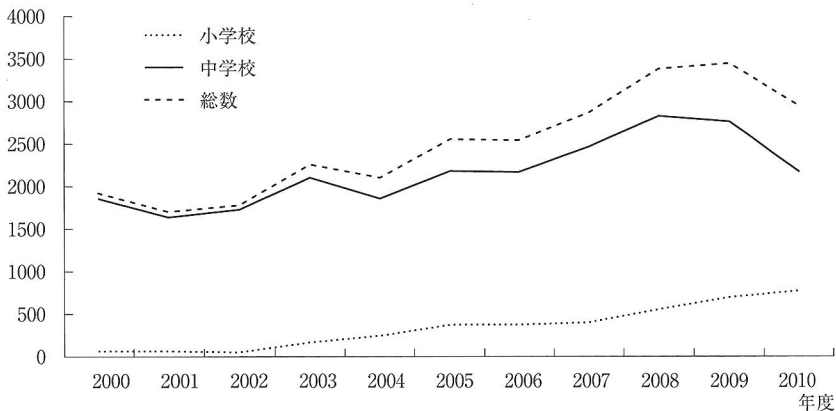
文部科学省が実施している生徒指導調査による「暴力行為」は、暴力行為を被った対象により「対教師暴力」(教師に限らず、用務員等の学校職員も含む)、「生徒間暴力」(何らかの人間関係がある児童生徒同士に限る)、「対人暴力」(対教師暴力、生徒間暴力の対象者を除く)及び「器物損壊」の4つの形態から捉えるもので、「自校の児童生徒が、故意に有形力(目に見える物理的な力)を加える行為」と定義されている。この定義に基づき、横浜市教育委員会が市内の市立小中学校を対象に暴力行為の発生件数を調査した平成12年度から22年度までの結果を経年で示したものが図1である⁵⁾。

図1にみられる横浜市の暴力行為の発生件数に関する特徴は、まず、小学校においては、2003年度以降、ほぼ一貫して増加傾向を示していることである。2000年度と2010年度を単純に比較すれば、約11倍の発生件数となっている。横浜市教育委員会では、この傾向を「暴力行為の低年齢化」の進行として捉えている⁶⁾。次に、中学校においては、2000年度より増減を繰り返しながら、2008年度に2,826件のピークを向かえ、その後、2009、2010年度と連続して件数の減少がみられる。暴力行為の発生件数の絶対数は中学校で多いため、2009、2010年度の中学校における減少により、2009年度から2010年度にかけて、その総数は減少に転じている。

児童生徒の暴力行為の発生件数は延べ数であるため、同一の児童生徒が繰り返し暴力行為を行うことで、統計上の件数を押し上げる傾向がある。横浜市教育委員会による記者発表資料には、全体の加害児童生徒の実人数のデータがないので、具体的に検証はできないが、同記者発表資料には「暴力行為が多発する学校では、特定の児童生徒が暴力行為を繰り返す傾向が顕著」とし、「暴力行為の個別化・個人化の傾向」があると述べられている⁷。このことは、仮に700件の小学校での暴力行為の発生件数があったとして、それぞれの事案に、それぞれ別の児童700人が暴力行為を行ったわけではなく、複合的な教育的・福祉的ニーズを抱えたごく一部の児童が、何らかの指導・支援を受けたとしても、繰り返し問題行動を起こしてしまうという実態を指し示しているといえよう。

また、2006年5月に国立教育政策研究所生徒指導研究センターから『「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―』が発表され、粗暴的な逸脱行動等、他の児童生徒の人権を侵害する行

図1 暴力行為の発生件数（横浜市）



	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
小学校	69	59	51	162	245	375	376	398	559	693	771
中学校	1,858	1,639	1,729	2,100	1,861	2,175	2,166	2,464	2,826	2,755	2,174
総数	1,927	1,698	1,780	2,262	2,106	2,550	2,542	2,862	3,385	3,448	2,945

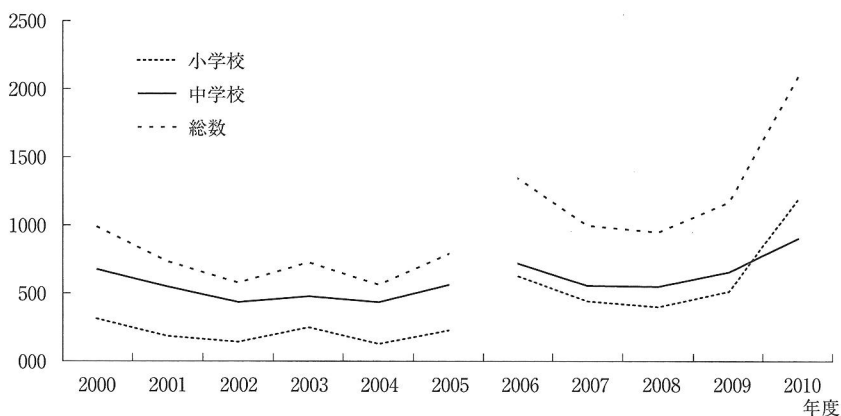
(参考：横浜市教育委員会「横浜市記者発表資料」をもとに作成)

為に対して、粘り強い毅然とした対応をすることが広く推進されているところであり、さらには、横浜市の場合、市独自の取組で、2010年度より市立小中学校に児童支援専任教諭の配置が段階的に開始されている。これらの施策において、校内の児童指導体制の整備・構築が進められることにより、学校内における暴力行為の把握がより徹底し、その発生件数を押し上げる可能性があることも指摘できよう。それゆえ、暴力行為の発生件数のグラフのみから、児童生徒全体の粗暴的傾向について言及することは、論理的に飛躍があり、実人数のデータ等のさらなる検証が求められるところである。

(2) いじめの概況

生徒指導調査における「いじめ」は、「当該児童生徒が、一定の人間関係にある者から、心理的、物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの」と定義され発生場所に学校の内外を問わないこととされている。いじめの統計については、児童生徒のいじめ自殺等、社会の耳目を集

図2 いじめの認知（発生）件数の推移（横浜市）



	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
小学校	312	186	139	247	129	230	627	442	399	511	1,199
中学校	676	546	436	476	436	560	716	555	549	656	901
総数	988	732	575	723	565	790	1,343	997	948	1,167	2,100

(参考：横浜市教育委員会「横浜市記者発表資料」をもとに作成)

めた事件を契機に2006年度調査より、その定義が変更されたため、2005年度調査までと2006年度調査以降の数値との単純比較はできないが、図2は横浜市における2000年度から2010年度のいじめ認知（発生）件数の推移を示したものである⁸。

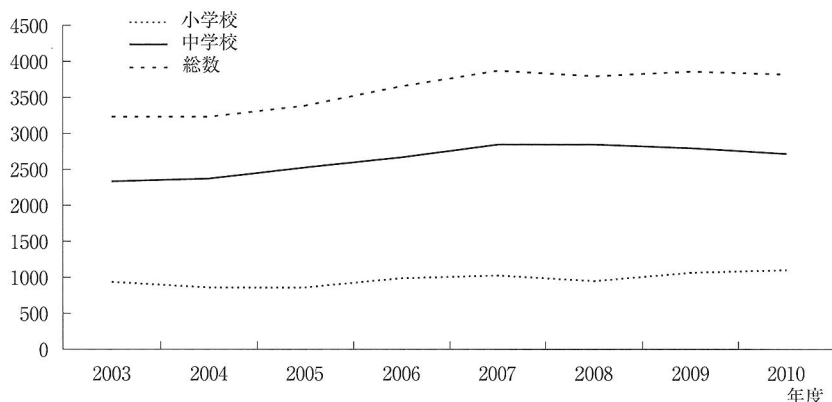
横浜市のいじめの動向において特徴的であることは、認知件数の総数が2009年度の1,167件から、2010年度の2,100件と前年度比179.9%の増加となっているところである。とりわけ、小学校のいじめについては、2009年度の511件から2010年度では1,199件と前年度比234.6%増となっており、上昇傾向が際立つ印象を受ける。横浜市教育委員会では、この急激な伸び率について、2010年12月に実施した「いじめ解決一斉キャンペーン」により、教職員の人権意識の向上が図られ、児童生徒の状況を注意深く捉えるようになった結果であろうと分析している⁹。

(3) 不登校の概況

生徒指導調査における「不登校」は、「年度間に連続又は断続して30日以上欠席した児童生徒のうち、欠席理由が「不登校」に該当する者」であり、「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にある（ただし、「病気」や「経済的な理由」による者を除く）」ことと定義されている。図3は、2003年度から2010年度までの横浜市教育委員会による市内の市立小中学校を対象に調査した不登校の児童生徒数の推移である。

2003年度と2010年度の不登校児童生徒数を比較すると、小学校では930件から1,099件と18.2%増、中学校では2,336件から2,716件と16.3%増、総数において3,266件から3,815件と16.8%増であり、全体的に微増の傾向がある。横浜市では2004年3月に「不登校対策アクションプラン」を策定し、小中連携による「中1ギャップ」の解消や児童支援専任教諭等のコーディネーターとしての役割・機能を有する教職員の段階的配置等、精力的な取り組みを実施してきたところであり、これらの基本的施策を踏襲する形で、2011年1月には「不登校対策アクションプラン（改訂版）」を発表し、引き続き不登校支援への取組に力点を置く姿勢をみせている。

図3 不登校の児童生徒数の推移（横浜市）



	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
小学校	930	855	864	991	1,032	943	1,066	1,099
中学校	2,336	2,373	2,523	2,663	2,841	2,847	2,796	2,716
総数	3,266	3,228	3,387	3,654	3,873	3,790	3,862	3,815

（参考：横浜市教育委員会「横浜市記者発表資料」をもとに作成）

2. 横浜市における学校教育施策の展望

横浜市は2006年6月に市政の計画の最上位に位置する基本理念となる「横浜市基本構想（長期ビジョン）」を策定した¹⁰。策定の背景には、21世紀の最初の四半世紀（2025年頃）に本格的な少子高齢社会の到来により人口減少が危ぶまれることやさらなる経済のグローバル化への対応を打ち出す必要があり、既存の種々の社会システムの強化を念頭に、新たな施策の検討・構築が目指されたためである。この「横浜市基本構想」の教育的側面を具体化したものが同年10月に横浜市教育委員会により発表された「横浜教育ビジョン～「教育のまち・横浜」の実現を目指す10年構想～」（以下、「横浜教育ビジョン」）である¹¹。「横浜教育ビジョン」の構想は、遡ること2004年7月に設置された横浜教育改革会議とその結果である2006年3月の横浜教育改革会議最終答申「活力と個性あふれる「教育のまち・横浜」をつくる～育て！ 未来

を担う横浜『市民』～」を基盤に素案が作成され、さらには学校教職員と市民等から募集した意見を参考にまとめられたものである¹²。「横浜教育ビジョン」では、2006年度から2015年度までの10年間を目処とした横浜市の学校教育の目的と基本方針、重点的政策の骨子を提示している。そこでは、「幅広い知識と教養（知）」、「豊かな情操と道徳心（徳）」、「健やかな体（体）」という「3つの基本（知・徳・体）」と「公共心と社会参画意識（公）」、「国際社会に寄与する開かれた心（開）」という「2つの横浜らしさ（公・開）」を学校教育において身に付ける力とし、「市民力・創造力」を兼ね備えた未来を担う『市民』の育成」を横浜の教育が目指すものとして掲げている¹³。「横浜教育ビジョン」は、子どもへの教育目標、内容及び方法、教職員への資質・力量形成、学校経営、家庭や地域との連携、教育行政といった学校教育に関する全領域に渡る制度設計が射程に入れている。

この「横浜教育ビジョン」の目標、方針等を踏襲し、その前期5年間の具体的工程を提示したものが、2007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」)である¹⁴。「推進プログラム」では、「横浜教育ビジョン」の5つの目標と7つの基本方針をもとに、教育施策を15の重点政策として整理し、34の最重点事業と71の関連重点事業にとりまとめ、より具体的なプランニングがなされた(表1)。そして、2010年6月に横浜市教育委員会から、施策の進行、達成状況についての報告である「横浜教育ビジョン推進プログラム進捗検証結果」(以下、「進捗検証結果」)が公表された¹⁵。そこでは、34の最重点事業の「目標達成済み・見込み」は100% (34事業)、71の関連重点事業の「目標達成済み・見込み」は88.7% (63事業)、「目標達成困難」は11.3% (8事業)と評価されている¹⁶。最重点事業のすべてが、2010年度末までに予定を達成すると見込まれているが、関連重点事業のうち、「重点政策7 豊かな心を育む指導の推進」の4事業(「①幼・保・小連携、小・中連携の促進」「②不登校の予防・対応に配慮した学級づくりや授業の展開」「③コーディネーターを中心にした「チーム支援」の推進」「④不登校児童生徒一人ひとりの状況に応じた適切な支援」)、「重点政策8 横浜から創る新たな特別支援教育の推進」の1事業(「高等養護学校の整備・拡充等、盲・ろう・養護学校の再編整備やセ

ンターの機能充実による特色ある学校づくり」),「重点政策10 教師力の向上」の1事業(「教員の人事・給与制度のあり方見直し」),「重点政策12 学校版マニフェストの策定と学校評価・情報発信の推進」の1事業(「保護者と子ども向け「学びと評価ガイド(仮称)」の作成」)の計8事業については,目標達成が困難であり今後の課題として残されることとなった¹⁷。

上記の「進捗検証結果」とともに,2006年12月の教育基本法の改正において規定された第17条第1項の教育振興基本計画に関する条文とそれを受けて2008年7月に政府により策定された「教育振興基本計画」をも踏まえ,2011年1月に横浜市教育委員会から「横浜教育ビジョン」の後期5か年の計画を示した「横浜市教育振興基本計画」が公表された¹⁸。「横浜市教育振興基本計画」では「横浜教育ビジョン」の理念を受け継ぎつつ,5つの目標を修正・刷新するとともに,主に教育内容,教員養成,学校経営及び教育行財政の各領域において,これまでの施策を継続する方向で新たに14の重点施策を打ち出している(表2)。

「横浜教育ビジョン」を中心に「推進プログラム」,そして「横浜市教育振興基本計画」とつながる一連の教育施策の事業展開は,横浜版学習指導要領の策定とそれに基づく小中一貫教育の制度化,横浜の時間(総合的な学習の時間の再編),学校管理職を対象とした「よこはま学校経営塾」,学校の防犯能力向上のための市立小中学校を対象に導入されている「よこはま学援隊」の取組等,地域の特色を大きく打ち出している。横浜市の学校教育施策は,教育内容や学校経営,地域連携等,広く学校教育の各分野にわたるものであり,横浜の地域,伝統,文化等にアクセントを置きつつ,市内に存在する地域の民間団体,ボランティア団体の活性化を図り,協働しながら継続・拡充して進められている。

表1 推進プログラムにおける15の重点政策と34の最重点事業

重点政策1	「横浜版学習指導要領」の策定と推進
最重要事業	「横浜版学習指導要領」の策定と授業の充実 小中一貫カリキュラムの導入
重点政策2	『横浜の時間』の創設と推進～「総合的な学習の時間」の再構築～
最重点事業	『横浜の時間』の創設 環境教育の推進 キャリア教育の推進

	食教育や性教育の充実 安全教育の推進
重点政策3 最重点事業	読解力の向上 読解力向上指導モデル作成 学校・家庭・地域ぐるみで推進する読書活動の充実
重点政策4 最重点事業	小中学校一貫英語教育の推進 カリキュラム編成等支援 英語教員の英語力及び英語指導力の向上
重点政策5 最重点事業	新たな情報教育の推進 全小中学校でのネットデイ方式による校内 LAN 整備及び地域連携の推進 管理職をはじめすべての教職員の ICT 活用研修の充実
重点政策6 最重点事業	子どもの実態把握と確固たるデータに基づく教育の推進 学習状況調査実施による実態把握と、指導方法の充実 小中学生の体力テスト実施と授業改善及び日常的な体力づくりの推進
重点政策7 最重点事業	豊かな心を育む指導の推進 人権教育と道德教育の推進 小1 プロブレムの解消に向けた幼・保・小連携 「いじめ」・「暴力行為」問題への対策の推進
重点政策8 最重点事業	横浜から創る新たな特別支援教育の推進 特別な教育的支援の必要な児童生徒への指導体制整備 「通級指導教室整備5か年計画」の策定と推進
重点政策9 最重点事業	新たな高等学校教育の推進 市立高校改革の推進
重点政策10 最重点事業	教師力の向上 「研修キャリアステージ」に応じた教職員研修の推進 スクールサポートの拡充 横浜独自の教員養成システムの構築
重点政策11 最重点事業	学校マネジメント力の強化 学校提案型の予算配当制度の創設 「よこはま学校経営塾」などの実施
重点政策12 最重点事業	学校版 маниフェストの策定と学校評価・情報発信の推進 学校版 маниフェスト（中期学校運営計画）の策定・運用 外部評価を取り入れた、より客観的な学校評価の推進
重点政策13 最重点事業	保護者・地域の学校運営への参画推進 「地域交流活動拠点（地域職員室）」の整備と「地域コーディネーター」の養成 「よこはま学援隊」などの拡充 「学校ファンド」の設立
重点政策14 最重点事業	教育の原点としての新たな家庭教育環境づくり 「学校・家庭アグリーメント（仮称）」の推進 「早寝・早起き・朝食のすすめ」の推進
重点政策15 最重点事業	分権型教育行政組織の再構築 分権型教育行政組織の再構築

（参考：横浜市教育委員会「推進プログラム」2007より作成）

表2 横浜市教育振興基本計画における5つの目標と14の重点施策

目標1 「知」「徳」「体」「公」「開」で示す“横浜の子ども”を育みます	
重点施策1	横浜らしい教育の推進
重点取組	横浜型小中一貫教育の推進 豊かな体験を通じた学習の推進
重点施策2	確かな学力の向上
重点取組	「横浜市子ども学力向上プログラム」に基づく学力の向上 言語力の育成 理数教育の推進 ICT活用能力と情報モラルの育成
重点施策3	豊かな心の育成
重点取組	『『豊かな心の育成』推進プログラム（仮称）』の策定と取組の推進 道徳教育の推進 人権教育の推進 いじめや不登校などへの対応と教育相談体制の充実
重点施策4	健やかな体の育成
重点取組	「体力アップよこはま2020プラン」に基づく体力づくり 食育の推進などによる健康な体づくり
重点施策5	特別なニーズに対応した教育の推進
重点取組	特別支援教育の推進 日本語指導が必要な児童生徒への支援
重点施策6	魅力ある高等教育の推進
重点取組	特色ある高校づくり 選ばれる高校づくり
目標2 誇りや使命感に満ちた信頼される教職員を確保・育成します―尊敬される教師―	
重点施策7	優れた人材の確保
重点取組	総合的な人材確保策の展開
重点施策8	教師力の向上
重点取組	教職員の資質能力の向上 教職員の心の健康づくり
目標3 学校の組織力を高め、信頼される学校を目指します―信頼される学校―	
重点施策9	学校の組織力の向上
重点取組	校長、副校長のマネジメント力の向上 学校のチーム対応力の強化 学校評価の充実
重点施策10	適確・迅速・きめ細かな学校支援
重点取組	学校教育事務所による学校支援
目標4 家庭・地域・学校が連携し、子どもの成長を支えます	
重点施策11	家庭教育への支援
重点取組	親の学びの支援 相談・サポート体制

重点施策12	地域と学校との連携
重点取組	地域の教育力を生かした学校運営の支援 地域における幼稚園・保育所・小学校の連携
目標 5	子どもの教育環境を整備するとともに、市民の学習活動を支援します
重点施策13	教育環境の整備
重点取組	より良い教育環境の整備 通学区域及び学校規模の適正化
重点施策14	市民の学習活動の支援
重点取組	図書館サービスの充実 横浜の歴史に関する学習の場の充実 「武家の古都・鎌倉」世界遺産登録

(参考：横浜市教育委員会「横浜市教育振興基本計画」2011より作成)

3. 横浜市の教育行政にみる問題行動対応

前節では、2006年の「横浜教育ビジョン」から始まる昨今の教育施策の動向を概観した。本節では、本論の主題である児童生徒の問題、とりわけ、暴力行為やいじめ、不登校等の生徒指導上の問題に係る施策に焦点を当て、横浜市教育行政の取組の特色を明らかにしたい。主に「横浜教育ビジョン」の前期5年計画結果である「進捗検証結果」と後期5か年計画である「横浜市教育振興基本計画」を参考に、問題行動対応の最近の施策の動向を整理・検討する。

「推進プログラム」の中で、子どもの問題行動対応に係わる施策は、いくつかの最重点事業、関連重点事業を横断して展開されている。「推進プログラム」の「重点政策7 豊かな心を育む指導の推進」には最重点事業として①人権教育と道徳教育の推進、②小1プロブレムの解消に向けた幼・保・小連携、③「いじめ」・「暴力行為」問題への対策の推進が掲げられているが、横浜市教育委員会では、それら事業の拡充・整備のために精力的な取組が行われている¹⁹。「横浜市教育振興基本計画」においても、これらの事業は、ほぼ踏襲し継続されることとなっており、「重点施策3 豊かな心の育成」の「重点取組」には①『『豊かな心の育成』推進プログラム（仮称）』の策定と取組の推進、②道徳教育の推進、③人権教育の推進、④いじめや不登校などへの対応と教育相談体制の拡充が計画されている²⁰。

これらの事業における具体的な成果について、下記に取り上げる。2006年に横浜市の機構改革が行われ、学校教育、児童福祉等に係わる一部の部局を統合し「こども青少年局」が設置されたが、横浜市教育委員会は市長部局のこども青少年局と連携し、幼児教育と初等教育の円滑な接続、区役所、児童相談所、特別支援学校等をも巻き込んだ関係機関とのネットワークの構築に取り組んでいる²¹。また、横浜市教育委員会は2007年7月に『子どもの社会的スキル横浜プログラム』を刊行すると、2009年3月には『生徒指導提要』に先駆け、横浜市独自の生徒指導基本書である『児童・生徒指導の手引き』を作成した。2010年1月には『不登校を一緒に考える「保護者向けパンフレット」』を公表し、生徒指導上の問題に対する有効な対応手順とともに早期発見・早期対応の周知徹底を図っている。とりわけ、不登校支援に対しては、教育総合相談センターによる不登校対策事業として、「ハートフルフレンド家庭訪問」、「ハートフルスペース（適応指導教室）」及び「ハートフルルーム（相談支援学級）」の3事業を展開し、児童生徒の社会的自立に向けた支援を実施している。加えて、2010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²²。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、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、「横浜市教育振興基本計画」の重点取組の一つとして、2014年度までに全公立小学校へ配置される予定である²³。さらに、学級における教育活動支援のための非常勤講師や学生ボランティアの小中学校派遣の取組であるスクールサポート事業が展開・継続することとなっている。

「推進プログラム」の「重点政策15 分権型教育行政組織の再構築」には最重点事業として「分権型教育行政組織の再構築」が提起されているが、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4～6か所設置し、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画されていた²⁴。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²⁵。現在、学校教育事務所は、主に「教育活動」（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が、児童生徒の問題行動対応に関して述べると、2011年度から新たにスクールソーシャルワーカーを配置し、教育相談体制や学校のチーム支援のさらなる強化が意図されている。「横浜市教育振興基本計画」においてもいくつかの「重点施策」を横断する形で学校教育事務所について言及されているが、今後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も活躍が期待されるところである²⁶。

その他、問題行動対応に主眼が置かれているわけではないが、「推進プログラム」の「重点政策1「横浜版学習指導要領」の策定と推進」の最重要事業の一つである「小中一貫カリキュラムの導入」については、2009年度に横浜市内の全中学校区を基本とした140の「小中一貫教育推進ブロック」が設置され（2010年度には141ブロック）、小中学校間の円滑な接続、連携が企図されている²⁷。この義務教育9年間の連続性をもたらす仕組みは、生徒指導上の問題が小学校から中学校にかけて急増する中1ギャップの解消に間接的に正の影響を及ぼすと思われる。「横浜市教育振興基本計画」においても、この事業を学力向上と児童・生徒指導の充実の観点から継続し、合同授業研究の実施や小中学校における学力観・指導観・評価観の共有化、小中一貫教育校の設置拡充が計画されている²⁸。

4. 学校と警察の連携体制－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。本節では、学校と、子どもの問題対応において重要なパートナーとなる警察及び神奈川県警少年相談・保護センターとの連携の仕組みの一つである学校警察連携制度を取り上げ、その内実と運用状況について述べる。

学校警察連携制度は、一般的には「学校警察連絡制度」、「警察・学校相互連絡制度」等と呼称されることが多いが、学校と警察それぞれの情報連絡及びその共有に関する協定により構築された制度のことを指す。直接の契機は、2002年の警察庁及び文部科学省から、「学校と警察との連携の強化による非行防止対策の推進について」の通知が発出されたことによるが、この通知以後、学校と警察の間での情報連絡制度の導入が自治体ごとに進むこととなった²⁹。

横浜市では、2004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3の通りである。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。

なお、横浜市における学校と警察関係機関との連携については、2011年5月20日に千葉市にて開催された公開シンポジウム「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－」において、現場の実務家諸氏による報告がなされており、同シンポジウムにおいて学校警察連携制度の具体的な内容と意義が詳述されている³⁰。

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 3 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

おわりに一子ども・若者育成支援推進事業と

ユーストライアングルの取組一

本論では、横浜市における最近の教育行政施策の全体像をおさえつつ、中でも問題行動対応に関する取組に焦点を当て、概要を整理した。そこでは、横浜独自の学習指導要領や小中一貫カリキュラムの策定、生徒指導関連の手引書、指導プログラムの開発・実施と横浜市の学校が抱える諸問題に立脚した地域色のある取組が数多く打ち出され、学校に広く普及していることが見て取れる。また、学校外の専門機関のみならず保護者や地域の人材を幅広く

取り込んだ仕組みづくりが推進されている。とりわけ、今後の活動が期待されるのは横浜市教育委員会事務局の学校現場支援の機能を有する「学校教育事務所」の事業である。学校教育事務所は、本論でも述べたように、いくつかの機能・役割を担う機関であるが問題行動対応のための連携整備の上で、今後、どのように運用されるのかは、看過できない点である。

現在、国レベルで子ども・若者育成支援推進事業がスタートしている。これは、2009年7月に「子ども・若者育成支援推進法」が制定され（2010年4月施行）、内閣府に子ども・若者育成支援推進本部が設置される運びとなり2010年7月に「子ども・若者ビジョン」が策定、それを機に開始された事業である。はじめにでも述べたように「子ども・若者ビジョン」の支援対象は40歳未満であり、昨今の若者の非正規労働の増加、経済的格差の拡大等の問題を背景に、広範囲の年齢層にわたる包括的な支援の仕組みづくりを提起している。

横浜市においては、子ども・若者育成支援推進事業は「ユーストライアングル」という構想の下で展開している。ユーストライアングルとは、市の福祉部局の一機関である「青少年相談センター」（横浜市中央児童相談所に併設）、それぞれNPO法人に委託し事業展開している「よこはま若者サポートステーション」、「地域ユースプラザ」の三機関による、不登校・ひきこもり対策支援、就労支援の地域連携システムである。とりわけ、児童相談所の対象は、児童福祉法上に18歳未満とされているため、年齢により支援が断絶される場合が指摘されてきたところであるが、対象年齢を15歳から30歳未満としている青少年相談センターを併設することで、支援を円滑に引き継ぐことを可能にしている。さらには、「よこはま若者サポートステーション」や「地域ユースプラザ」への就労支援プログラムを対象者に受講させ、就職への橋渡しをすることで、健全な形で地域への統合が目指されている。

横浜市の教育行政システムとユーストライアングルという地域のシステムがどのような連結がなされており、また、なされることが望ましいかは、本論では言及できなかった。子ども・若者育成支援推進事業では、従来までの重複、乱立した連携システムの統合化を図ることが目指されている。横浜市中で具体化されたユーストライアングルというシステムが、どのようにこれま

での、あるいはこれからの学校教育システムと連関を図るのかについては、今後の検討課題としたい。

- 1 本共同研究は、「警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループ」,「学校教育行政機関調査担当グループ」,「少年保護司法機関調査担当グループ」及び「児童福祉行政機関調査担当グループ」の4グループのもとに研究が遂行されている。

中でも、本論は、「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, 連携研究者:宮古紀宏, 研究補助者:帖佐尚人)における調査研究の成果の一部に基づいている。

- 2 北九州市及び札幌市に関する学校・教育委員会を端緒とした機関連携については、下記の論文において報告している。

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—」日本生徒指導学会編『生徒指導学研究』第10号, 学事出版, 2011, pp. 59-68.

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—」『早稲田大学大学院教職研究科紀要』第4号, 2012.

- 3 <http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/toukeisho/new/> (横浜市統計書 [Web版])

- 4 同上 URL.

- 5 文部科学省の生徒指導調査は、平成18年度調査より、国・私立学校や、中学校においては中等教育学校前期課程を含める等の集計上の変更がなされたが、国立の小中学校等は付属学校を置く国立大学の長へ、私立学校は都道府県私立学校主管部課長へ件数等を報告することとなっている。横浜市教育委員会の統計においては、市立小中学校のみを対象としているため、平成17年度と18年度の間の暴力行為の発生件数に集計上の変更はない。

- 6 横浜市教育委員会「横浜市記者発表資料平成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「暴力行為」・「いじめ」・「不登校」の状況調査結果」2011.

- 7 同上.

- 8 平成6年度から17年度調査までは、いじめは「①自分より弱い者に対して一方的に、②身体的・心理的な攻撃を継続的に加え、③相手が深刻な苦痛を感じているもの」と定義されていた。なお、昭和60年度から平成5年度までのいじめの定義は、「①自分より弱いものに対して一方的に、②身体的・心理的な攻撃を継続的に加え、③相手が深刻な苦痛を感じているもの。④学校としてその事実を確認しているもの」とされている。文部科学省のいじめ統計は、定義を新たにして調査を開始すると、初年度は大きな数値を示すが、その後急激な下降を見せるという特徴がある。いじめ自殺事件等が発生し、統計上の齟齬が指摘されるたびに、定義を改め、調査が続けられている。

- 9 前掲「横浜市記者発表資料平成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「暴力行為」・「いじめ」・「不登校」の状況調査結果」。
- 10 横浜市「横浜市基本構想（長期ビジョン）」2006。
- 11 横浜市教育委員会「横浜教育ビジョン～「教育のまち・横浜」の実現を目指す10年構想～」2006。
- 12 横浜教育改革会議「活力と個性あふれる「教育のまち・横浜」をつくる～育て！未来を担う横浜『市民』～」2006。
- 13 前掲「横浜教育ビジョン」, p. 1.
- 14 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。
- 15 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。
「進捗検証結果」では、「推進プログラム」に掲示した105事業の事業目的・内容について、2006年度から2009年度までの取組結果と2010年度の実行予定が確認されている。2010年度までの目標については、2009年度末までに目標を達成した事業、あるいは、2010年度末までに目標の達成が見込まれるものを「目標達成済み・見込み」と表している。また、2010年度末までに目標達成が見込まれないものを「目標達成困難」としている。
- 16 同上, pp. 9-12.
- 17 2010年度末までに不登校児童数を減少させることを目標に掲げた「重点政策7」の関連事業のうち「幼・保・小連携、小・中連携の促進」、「不登校の予防・対応に配慮した学級づくりや授業の展開」、「コーディネーターを中心とした「チーム支援」の推進」、「不登校児童生徒一人ひとりの状況に応じた適切な支援」は、小中連携型カウンセラーの導入、「不登校予防ハンドブック」の作成とそれを生かした教員研修、児童指導体制強化モデル事業（児童支援専任教諭の配置）、不登校対応を中核とした「ハートフルフレンド家庭訪問」や「ハートフルスペース（適応指導教室）」、「ハートフルルーム（相談指導学級）」による支援の実施、その他、子どもの不登校に悩む親の集い（講演会、情報交換会等）の開催等の取組として実施されている。これらの事業展は一定の成果を挙げていると推察されるものの、計画期間内の不登校数が必ずしも減少したとはいえない結果であったため、「目標達成困難」とされている。
- 18 横浜市教育委員会「横浜市教育振興基本計画」2011。
- 19 前掲「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～」, pp. 19-20.
- 20 前掲「横浜市教育振興基本計画」, pp. 22-26.
- 21 前掲「横浜教育ビジョン推進プログラム進捗検証結果」, p. 5.
- 22 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している。
- 23 前掲「横浜市教育振興基本計画」, p. 24.
- 24 前掲「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～」, pp. 37-38.

- 25 前掲「横浜教育ビジョン推進プログラム進捗検証結果」, p. 8.

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。

- 26 前掲「横浜市教育振興基本計画」, pp. 22-48.

- 27 前掲「横浜教育ビジョン推進プログラム進捗検証結果」, p. 3.

- 28 前掲「横浜市教育振興基本計画」, p. 14.

横浜市立小中一貫校としては、2010年度に西金沢小中学校（金沢区）、霧が丘小中学校（緑区）が開校した。

- 29 http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t20020527002/t20020527002.html
（文部科学省「学校と警察との連携の強化による非行防止対策の推進について」）

- 30 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—公開シンポジウム』早稲田大学社会安全政策研究所, 2011.

シンポジウムにおいて、横浜市に関しては、中嶋孝宏氏（神奈川県警察本部少年育成課副主幹）、阿部敏子氏（神奈川県警察少年相談保護センター所長）、内山良信氏（横浜市立本宿中学校生徒指導専任教諭）、清水孝教氏（横浜市南部児童相談所所長）が、それぞれの立場で実践を紹介された（身分・役職等は2011年5月現在のもの）。