

## 論説

# 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一考察

— 地方自治体における取り組みに注目して —

宍 倉 悠 太

- 1 はじめに
- 2 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
- 3 「子ども・若者育成支援推進法」と、「子ども・若者支援地域協議会」の実態（北九州市・札幌市・横浜市の取り組みを中心に）
- 4 「子ども・若者育成支援推進法」のシステムと少年保護司法システムとの連結
- 5 むすび

## 1 はじめに

我が国の少年非行の刑法犯検挙人員を見ると、近年は減少傾向にあるものの、人口比で見ると中学生年齢の少年非行の割合は依然として高い。『平成23年版 犯罪白書』に基づきその年齢別の内訳を見ると、14歳以上16歳未満の年少少年の割合が最も高く、続いて中間少年、年長少年と続く<sup>1</sup>。さらに、家庭裁判所の一般保護事件（業過等保護事件を除く）において、児童自立支援施設・児童養護施設に送致された人員を見ると、13歳以下の少年の送致人員が増加している<sup>2</sup>。また、保護観察開始人員についても、15歳以下の少年の割合が1993（平成5）年以降漸増している状況にある、他方、少年の

一般刑法犯の再非行少年率は1997（平成9）年以降上昇を続けており<sup>3</sup>、中学生の時期にある少年の早期の非行予防と、その後の再犯防止が特に重要な課題になっているといえる。

ところで、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。とりわけ、家庭環境や保護者との関係が悪化している少年については、家族との関係修復ばかりが最善の策とは限らない。同じ環境に居続けることが本人の健全な育成につながらず、社会適応能力が低くなった結果、成人になってから犯罪を行い刑事司法システムに係属してしまうことも想定されうる。さらに、被虐待経験のある少年が、中学生年齢になると力関係が逆転し、親に対する家庭内暴力を繰り返すようになることもあり、被害者と加害者の立場が「逆転」することも起こりうる問題である。したがって、中学生期にある加害少年・被害少年の立ち直り支援においては、家族再統合へ向けた働きかけのみならず、他方で、社会的自立のための支援も不可欠になってくる。

こうした観点からの中学生の加害少年・被害少年に対する支援の重要性は、自治体でも認識しているところである。とりわけ、非行少年の「予備軍」とも言えるような、軽微ではあるものの反社会的な問題行動を繰り返している少年や、非社会的な問題行動の中に、将来非行に走る可能性が見られる少年（以下、「非行少年等」と呼ぶ。）を対象に独自のシステムを構築し、熱心に実践している地域も存在する。さらに、立ち直り支援と密接に関連する仕組みには、2009（平成21）年に成立した「子ども・若者育成支援推進法」がある。本法は、ニートや引きこもりに陥った青少年に対する立ち直り支援を行うために「子ども・若者支援地域協議会」という機関連携の仕組みを提唱しているが、これは非行に陥った少年を排除するものではない。さらに現在、「子ども・若者支援地域協議会」の普及のために、いくつかの自治体では内閣府主導の下でモデル事業が展開されているところである。

少年の非行や犯罪には、本人の資質の問題のみならず、家庭・学校・職場・地域社会など、その生活環境上の問題が密接に関連している。その防止のためには、少年保護司法機関のみで対応するだけではなく、学校教育関係や児童福祉関係の諸機関や、活動拠点となる地域を所管する地方自治体の協力が

不可欠である。そして、目的・機能の異なる機関相互が適正・有効に連携し、対応していく仕組みの構築が求められる。

そこで本稿では、実態調査結果<sup>4</sup>を元に、中学生の非行少年等の立ち直り支援に力を入れている滋賀県・大阪府・京都府の取り組みを紹介する。さらに、「子ども・若者育成支援推進法」に基づく「子ども・若者支援地域協議会」のモデル事業を実施している北九州市・札幌市・横浜市の三政令市の取り組みを紹介したうえで、「子ども・若者支援地域協議会」のシステムと、少年保護司法システムの連結可能性について若干の考察・提言を行うこととする。

## 2 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 滋賀県の非行少年等立ち直り支援センター「あすくる」

#### (1) 沿革

滋賀県では、2002（平成 14）年に県内の少年の刑法犯検挙人員が 1,600 人と過去最高の水準に達したことを受け、県警から県知事部局に対して、県内の関係機関が連携して取り組む「非行少年立ち直り支援事業」の推進を要請した。この結果、県知事部局・県教育委員会・県警から構成される滋賀県青少年対策本部にて非行少年立ち直り支援事業が企画され、2004（平成 16）年度より各市町が運営する 16 の少年補導センター中 4 所に「非行少年立ち直り支援センター（通称「あすくる」）」を設置して立ち直り支援を開始することになった。2011（平成 23）年度現在、「あすくる」の設置数は少年補導センター16 所中 9 カ所に拡大され、支援活動を継続している<sup>5</sup>。

#### (2) 支援実施体制

「あすくる」は、その対象を非行少年等に特化している点が特徴である<sup>6</sup>。具体的には、軽微な万引きや自転車盗などの犯罪・触法少年や、深夜徘徊、喫煙などの虞犯や不良行為に該当するもの、またいじめなどを原因に不登校や引きこもりとなり、昼夜逆転の生活を送っていたり、家庭内暴力などがみられたりする中学生から成人になるまでの少年が対象となる。

「あすくる」には立ち直り支援の内容を決定する支援コーディネーターのほ

か、臨床心理士・現職教員・無職少年対策指導員（警察退職者・教員退職者・保護司等）が配置されている。またこのほかに、大学生ボランティアの青少年支援サポーターがいる。中学校・高等学校、警察、少年補導センター、子ども家庭相談センターや各市町、その他の相談機関等が「あすくる」における支援対象者として把握した少年については、必要な情報を提供し「あすくる」に引き継ぐ。支援引継を受けた「あすくる」では、支援コーディネーターおよび心理臨床担当職員を中心にアセスメントを実施して少年の実態を把握し、支援実施を検討する。検討結果に基づき、少年本人および保護者に対して立ち直り支援のシステムを説明し、両者から同意を得たうえで支援実施を決定することになる。

支援内容には退学者の就労支援や就学支援、さらに、就労・就学の動機付けのための自分探しや生活改善のための支援がある。本人のやる気を喚起する働きかけを行い、本人と良好な関係を構築していくことで、学校や家庭で安定しない子どものために居場所を提供していることが特徴である。

また滋賀県では、関係機関との迅速・的確な連携体制を構築するための「少年ソーシャル・サポートシステム」を構築している。これは、県健康福祉部子ども青少年局が所管する「滋賀県子ども青少年施策推進本部」に設置された「ワンストップ化推進部会」を中心に、県知事部局・教育委員会・県警によって検討されたものである。部会内の分科会である「青少年の自立支援部会」において、関係機関による連携システムのあり方が検討された結果、非行少年等の初期相談が最も多い少年サポートセンターにおいて心理検査を実施することや、全関係機関が共通認識の下で立ち直り支援の状況を把握できるアセスメントシートを作成すること、対象少年に応じた支援プログラムを構築することなどが決定された<sup>7</sup>。これらに基づき、現在では少年の適性的確な把握や、他機関との引継ぎのタイミングなどについて、他機関との連携を迅速・的確に行える体制が整っていることも滋賀県の大きな特徴である。

### (3) 意義と課題

「あすくる」は、対象となる少年に居場所を提供するのみならず、特に就労・就学に結びつける前段階の「生活意欲の喚起」を行っていることで、非行の抑止力として大きな効果を上げている。そして、そうしたシステムは、

対象となる少年の支援方針を決定するコーディネーターの存在と、教育・心理の専門家の配置、さらに機関相互の役割分担の決定や迅速・的確な情報の引き継ぎを可能にした情報連携・行動連携の仕組みの構築により可能となっているといえる。

しかしながら最近では、20歳未満が対象の制度にもかかわらず、場合によっては20歳を超えても支援せざるを得ないなど、支援期間が長期化しているという問題も聞いた。また、就労支援先は建設・土木関係や加工業などが多いが、こうした職人的な気質が求められる職場であったりするとなかなか定着しなかったり、そもそもセンターに来所しない少年ではアプローチすら難しいといった問題もあるという。この背景には、「あすくる」のような仕組みは本人の同意を前提としたシステムであり、強制的な措置をとれないという問題が関係していると思われる。

### 「あすくる」の支援実績（2004（平成16）年度～2010（平成22）年度）<sup>8</sup>

		平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
支援少年総数(人) (新規受理+継続中の実数)		112	196	237	181	217	241	257
支援終了者数および 終了事由(人)	就職	10	26	50	21	34	36	21
	就学	42	45	29	31	48	45	34
	プログラム 目標達成	7	5	22	24	13	21	17
	支援中止	20	33	73	59	61	71	29

## 2 大阪府における非行少年等の立ち直り支援の取り組み

### (1) 沿革

大阪府では、体感治安の悪化を象徴する街頭犯罪の「ひったくり」の発事件数が2003（平成15）年まで27年間全国1位であり、歯止めがかからなかった。そうした街頭犯罪の中心が少年であったこともあり、安全なまちづくりへの取り組みの一環として、同年から少年非行対策を従来にも増して強力に進めることとした。こうした中、非行少年等の立ち直り支援については、

太田房江知事府政の 2004（平成 16）年から、府警本部少年課が運営していた「少年補導センター」に大阪府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形で開始された<sup>9</sup>。その後、2009（平成 21）年に橋下徹知事の下、総合治安対策の一環として少年非行防止対策を進めるという認識から、青少年課は治安対策課とともに危機管理監青少年・地域安全室内に組織されることになった。同時に、警察官 6 名が大阪府警から府庁へ派遣され、府庁と府警の連携強化が図られた。

## （2）実施体制

大阪府では、府内 10 カ所に設置された少年サポートセンター（旧少年補導センター）の中に府警少年課が所管する「少年育成室」と、府青少年課が所管する「育成支援室」が置かれ、双方が連携して立ち直り支援を実施している。「少年育成室」には警察官および少年補導職員等が配置され、主として街頭補導、少年相談などを行っており、一方「育成支援室」にはケースワーカーおよび非常勤嘱託員（警察退職者・教員退職者など）が配置され、主として立ち直り支援と非行防止・犯罪被害防止教室を担当している。少年育成室が父親的役割を、育成支援室が母親的役割を担うという体制の下で支援を実施していることが特徴である。

対象者は、少年育成室、育成支援室の双方に紹介が来る。具体的には、(a) 補導されたり、府民からの相談および学校からの紹介などがあった少年の中で、少年育成室が継続的に支援する必要があると判断した者、および (b) 警察・学校・児童相談所などから紹介があった少年の中で育成支援室が継続的に立ち直り支援を必要であると認めた者である。

支援の受付は少年サポートセンター配置のケースワーカーによって行われる。10 カ所の少年サポートセンターを 3 ブロックに分け、ブロックごとにケースワーカーが集まる「ブロック会議」や、全体で月一回行う「ケースワーカー会議」を、対象少年に関する受理会議として位置付けており、各ケースの受理の判断を行っている。受理が決定すると初回面接日を設定し面接を行い、保護者からの承諾書もらった上で支援票を作成して支援を開始する。

支援の期間は 3 か月単位としている。支援期間の終了にあたっては、少年の状況と支援の効果を検証して支援報告書を作成し、状況に応じて更新を行

う。さらに、問題行動の改善等で支援を終了した後は、フォローアップを含めた追跡調査も実施しており、支援終了前に保護者および少年の了解を得た上で、支援終了後の1～3か月後、半年～1年後に状況を確認している。

支援の内容について、初めに各少年サポートセンターにおいてケースワーカーが少年の面接を行い、非行の原因究明にあたる。その中で少年たちに内省の機会を与え、非行からの立ち直りができるよう支援していく。自己変容につながる機会の提供として、体験活動等を通したプログラムを実施しており、例えば、苦手な勉強に取り組むことで、忍耐力や集中力をつけるとともに怠学傾向の改善をめざすための学習支援や、興味、関心に応じてチームの一員としての一体感を感じさせたり、ルールを守ること等を学ばせるための音楽・スポーツ活動を行っている。支援には個人や少人数を対象としたものが多いが、集団での活動も実施しており、対象少年を集めて川の清掃を行うなど、社会貢献活動や他機関との共働事業も実施している<sup>10</sup>。主な対象少年は中学生であるが、近年では低年齢化傾向にあり、小学生も参加している。性別は男子が6～7割。女子3～4割であり、相談件数は警察と児相からがほぼ半数ずつである。事業数は年間のべ2,000件、子どもの数でいうと500名程度になる。

### (3) 意義と課題

大阪府では、知事部局が警察と連携することで支援を実施している点や、フォローアップ・追跡調査を実施している点が特徴である。

他方、課題としては、滋賀県と同様に支援事業への参加が任意のため、保護者や本人の同意がなければ実施することができない点が挙げられた。保護者が同意しない理由としては、保護者自身が躰を行うと主張して止まない場合や、警察が関与する機関に関わることに難色を示す場合などがあるということであった。

また、就労支援については、就職口の確保が困難であるということを知った。学校の教員が個人的な関係等を活用してサポートしているのが現状であり、アルバイトなどは紹介できても、正規職員としての就職となると難しい面も多いという点が課題とされていた。

### 3 京都府における非行少年等の立ち直り支援の取り組み

#### (1) 沿革

京都府は少年人口に占める少年刑法犯の割合が全国でも上位にあり、その背景事情も複雑・多様化する状況にあった<sup>11</sup>。こうした状況に対し府としては「家族の力や地域社会の力が低下したことへの対応」という観点から対策を考えた。おりしも文部科学省が「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」の募集をしており、モデル事業として2004（平成16）年度から2008（平成20）年度まで委託を受けて実施したものが現在の立ち直り支援施策の原型である。2009（平成21）年度からは国の補助がなくなったが、立ち直り支援を実施した子どものうち、実施後に良好な方向への変容（進学・就労・生活態度の改善等）を認めた者の割合が84%であったため、事業を継続すべきと考え、「青少年すこやか体験サポート事業」という名称で現在も事業を実施している<sup>12</sup>。

#### (2) 実施体制

京都府府民生活部青少年課が所管する事業であり、社団法人京都府青少年育成協会へ委託することで実施している。体験活動のコーディネーター<sup>13</sup>として教員退職者を採用し、青少年育成協会に配置している。同時に「体験活動サポーター」を保護司・BBS等から委嘱しており、個々の体験活動の際に同行してもらうことにしている。

事業の対象となるのは非行等の問題を抱える少年だが、警察に検挙されるなど非行を犯した後の者だけでなく、中退者や不登校の問題を抱える者など、幅広い対象少年を受け入れている。そのため対象少年は小学校高学年から大学生まで広範囲に及ぶ。また、基本的には20歳未満だが、場合によって20歳を超えた者が対象となることもある。

立ち直り支援事業の申請は、保護者または少年本人から相談を受けた機関（少年サポートセンター・警察署、児相、学校、少年補導センター、保護司等）を通じて、青少年育成協会に対して行われる。申請を受けた後に保護司・子どもと面談を行い、立ち直り支援事業について説明する。面接で同意を得た後に、コーディネーターが子どもに合うメニューを選定し、体験活動を実施する。実施に際しては、体験活動サポーターとしてBBS会員や保護司が



参加し、青少年課職員も立ち会うことがある。

体験活動は上限を10回として実施される。2009（平成21）年度までは5回が上限だったが、仮に週1回行う場合でも一か月程度で終わってしまうため、より長期間の支援ができるように、2010（平成22）年度からは回数をより多く実施できるように変更した。中でも、就労支援へつなげるための職場体験事業については20回まで実施可能としている。なお、2012（平成24）年度以降は、福祉の総合相談機関である「京都府家庭支援総合センター」に非行少年等を対象とした「立ち直り支援チーム」を新設し、さらに支援期間を延ばすことで長期的な「寄り添い型支援」を実施する方向で検討している。

支援団体は64あり、ボクシングなどのスポーツ体験・アウトドア・福祉体験・職業体験など多岐にわたる。実施人数は、モデル事業が終了した2009（平成21）年度に12人まで減少したが<sup>14</sup>、この背景には、事業の認知度が低かったことと、21年度から府の事業としたことで予算が縮小し、コーディネーターが常勤から非常勤となったため活動が消極化したことがあった。この状況を受け青少年課は、京都府警との連携として、2010（平成22）年度から府警との間で1名ずつ人事交流（派遣）を開始した。また、府警から教育委員会への派遣も進められており、結果、事業の認知度が警察内部で高まったことと、学校との連携をとりやすくなったことで、特に警察の補導から立ち直り支援事業につながるケースが増え、支援人数は22年度から回復傾向にある。

### （3）意義と課題

京都府は、豊富な支援メニューを用意することで、本人の問題に応じたきめ細やかな支援を実施する点が特徴であるが、支援が長続きしない点を課題としていた。支援の実施回数を増やしたものの、そもそも非行傾向のある子どもは支援事業に参加させても長続きせず、その意欲の喚起が課題となっている。今後は、非行少年等の「立ち直り支援チーム」を新設し、立ち直り支援コーディネーターを中心に少年一人ひとりに適した支援プログラム（カウンセリング・体験活動・学習支援・職場実習・就職相談・保護者相談・交流会等）を作成し、関係機関が一体となって「寄り添い型支援」が実施できる体制を検討中であるとのことであった。

### 3 「子ども・若者育成支援推進法」と、「子ども・若者支援地域協議会」の実態（北九州市・札幌市・横浜市の取り組みを中心に）

#### 1 「子ども・若者育成支援推進法」の概要

政府では2009（平成21）年に「子ども・若者育成支援推進法」を制定し、翌年から運用を開始した。これは、児童虐待、いじめ、少年による重大事件の発生、有害情報の氾濫など、子ども・若者をめぐる環境の悪化や、ニートやひきこもり、不登校、発達障害等の精神疾患など、子ども・若者の抱える問題の深刻化に対し、従来の個別分野における縦割りの対応では限界があるという認識の下、関係機関の連携による問題解決を図るべく制定された法律である。

子ども・若者育成支援推進法は、次代の社会を担う子ども・若者の健全育成と社会生活支援を進めるための基本的な性格を有している。特に「子ども・若者」とは、「乳幼児期から概ね40歳未満の者」までを指すと定義されており<sup>15</sup>、その「長期的な切れ目のない支援」を意図していることが特徴である。

支援の方法として、同法は立ち直り支援の総合相談窓口の設置と関係機関による「子ども・若者支援地域協議会」の設置を地方公共団体の努力義務として規定しており<sup>16</sup>、いわば問題を抱える子ども・若者の「よろず相談」体制を組めることを目指している。

なお、本法の支援の対象者としては一般的に「ニート」や「ひきこもり」が強調されるが、必ずしも「犯罪・非行の加害者・被害者としての子ども・若者」が支援の対象から外されているわけではない。本法に基づき内閣府が定めた「子ども・若者ビジョン」にも同様の旨が記載されているほか、関係機関には矯正・更生保護の機関も含まれている<sup>17</sup>。

さらに、子ども・若者支援地域協議会の普及を目的として内閣府では、2008（平成20）年度より「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」を実施している。これは地域における子ども・若者支援のためのネットワー

ク構築と、そのネットワークが機能するために必要なコーディネーター（ユースアドバイザー）を育成しようというものであるが、北九州市・札幌市・横浜市はいずれもこのモデル事業に参加しており、早い段階から子ども・若者支援地域協議会を設置していた<sup>18</sup>。以下、その実施体制を説明する。

## 2 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」の実施体制

### (1) 北九州市

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る。子ども・若者育成支援推進法第21条に基づく支援調整機関を「子ども家庭局青少年課」がつとめ、第22条に基づく「指定支援機関」は指定していない。協議会は学校教育関係、保健福祉・医療等を含め、全28機関で構成されている<sup>19</sup>。また、同法第13条に基づく「子ども・若者総合相談センター」として北九州市子ども・若者応援センター「YELL」を設置している。

北九州市の子ども・若者支援地域協議会では、実際に起こった事例を俎上に乗せて議論を行なっている。今回オブザーバー参加した「実務者会議」においては、福岡県警北九州少年サポートセンター、北九州市子ども総合センター（児童相談所）、子ども・若者応援センター「YELL」からの相談ケースが検討されたが、いずれも単一の機関のみでは対応が困難なケースについて、初期対応とその後の経過等についての報告が行われ、会議に参加した関係機関担当者間で迫真の議論が展開されたのは印象的であった。

会議の中では、20歳を超えた引きこもりの対象者について、少年鑑別所が例外的に善後措置として相談に乗ることで対応しているケースが紹介された。これは、特に概ね40歳未満までを対象とする子ども・若者支援地域協議会によってこそ、関係機関と連携がとれた好事例として挙げられるものといえる。またこうしたケースは、非行のみならず、ひきこもりや不登校の経験者に対しても、少年鑑別所のような機関が相談機能を十分に発揮できることを示している<sup>20</sup>。

### (2) 札幌市

札幌市では年に2度の代表者会議と、2か月に一度の実務者会議を開催する体制を採っている。子ども・若者育成支援推進法第13条に基づく「子ども・若者総合相談センター」と、第21条に基づく支援調整機関を「札幌市若者支援総合センター」がとめ、第22条に基づく「指定支援機関」を「財団法人札幌市青少年女性活動協会」が担当している。なお、「札幌市若者支援総合センター」は、厚労省の委託事業である「若者サポートステーション」事業を受託しており、相談にとどまらず、就労支援までもワンストップで実施できる体制が整備されていることが特徴である。さらに、2012（平成24）年度からは実務者会議の総括機関が市教育委員会生涯学習推進課から、市子ども未来局子どもの権利推進課へ移行することになったが、これにあわせ同センターへ引きこもり地域支援センターを統合することを検討しており、さらなるワンストップ型の支援体制充実へ向けた動きが展開されようとしている。

実務者会議は全18機関で構成されている<sup>21</sup>。札幌市の実務者会議は、子ども・若者支援に関する基礎的な知識の習得を目的に、モデルケースを利用した関係機関による対策シミュレーションを実施するものである。各会議では、「発達障がい」「ひきこもり」「不登校」「非行」などのテーマが設定され、必ず各分野の専門家であるスーパーバイザーを招聘して行われる。協議会によって各関係機関の連携を強化するとともに、それぞれの機関の問題対応能力を強化している。「非行」もテーマの一つとして扱っている点が興味深い。

なお、札幌市は子ども・若者支援地域協議会の他に、地域における相談員養成を目的とした「ユースアドバイザー養成講習会」を開催している。内容は「総論」「基礎研修」「専門研修」に分かれており、このうちの「専門研修」が子ども・若者支援地域協議会の実務者会議を兼ねている。その他、「総論」は一般市民を対象とした子ども・若者支援の周知、「基礎研修」は分野・手法別の学習を行うことによる地域支援者の連携向上とスキルアップのために開催されている。2011（平成23）年度の「総論」「基礎研修」においては、学校との連携を強化することで、課題を抱える子どもをより早期に支援の流れに乗せられる仕組みづくりを目指し、特に中学校・高等学校の教員を対象に、学校との連携強化を狙って実施された。

### (3) 横浜市

横浜市は、子ども・若者支援地域協議会として、2010（平成 22）年 7 月に「横浜市子ども・若者支援協議会」を設置した。2011（平成 23）年度は「思春期健全育成部会」と「若者自立支援部会」の 2 部会、および神奈川県・周辺自治体とともに困難を抱える子ども・若者を育成支援する仕組みを検討するための「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。

特に横浜市は、子ども・若者の立ち直り支援を実施するための多機関連携体制が既に相当程度整備されている。その代表的なものは、不登校やひきこもりの青少年の「社会的自立」のため相談支援を行う「青少年相談センター」、また厚生労働省が事業化し、就労体験等の支援を含めた経済的（職業的）自立支援を行う「地域若者サポートステーション」、さらに、人口の多い同市において、上記双方の機能を有した支援の拠点として市内 3 カ所に設置されている「地域ユースプラザ」による「ユーストライアングル」の支援体制である。このほかにも個々の青少年に対し長期に寄り添う形で支援が行われる仕組みである「よこはま型若者自立塾」が 2008（平成 20）年 10 月から開始されており、2010（平成 22）年度からは、様々な要因を抱えていることで失業状態・不就労状態にある者に対し個別の就労支援を行う内閣府による「パーソナル・サポート・モデル事業<sup>22</sup>」にも参加している。従って、横浜市の子どもの若者協議会は、これら既存の仕組みのさらなる充実・強化を主な目的として設置されることになった。構成機関（委員）は全部で 17 ある<sup>23</sup>。

「思春期健全育成部会」では、子ども・若者の健全育成のために、「人が人とつながる、異分野が同居する、一人ひとりに多様な居場所がある環境整備」の必要性を認識し、地域全体で青少年の育ちを見守りながら、青少年の健全育成に包括的に取り組む仕組みの確立を提言した。他方、「若者自立支援部会」では、支援につながらない子ども・若者を発見し、適切な相談支援機関やプログラムにつなげ、自立に向けた段階的・包括的な支援を提供していく仕組みの確立を提言している<sup>24</sup>。提言の中で最も注目されるのは、「青少年総合相談センター」の設置である。これは、現在の「青少年相談センター」を強化し、対象年齢の下限を 15 歳以上から中学生以降に拡大するとともに、様々

な問題を抱える子ども・若者を適切な支援機関につなげるコーディネート機能を充実させるという提言であり、ニート・引きこもり、不登校のみならず、非行少年等も含めた総合相談窓口を設置しようという試みである。

なお横浜市では今後、本協議会の提言に基づき、「横浜市児童福祉審議会」「横浜市次世代育成支援行動計画推進協議会」「横浜市放課後子どもプラン推進委員会」と連携して、子ども・若者に対する切れ目のない支援の仕組みについて検討していく予定である。

#### 4 「子ども・若者育成支援推進法」のシステムと少年保護司法システムとの連結

以上、非行少年等に対する立ち直り支援を実施する自治体として滋賀県・大阪府・京都府の取り組みと、北九州市・札幌市・横浜市の子ども・若者支援地域協議会における機関連携の現状を紹介した。

冒頭でも触れたとおり、中学生年齢の非行少年等に対しては、家族再統合ばかりでなく、社会的自立のための支援も重要になってくる。そこで以下では、これまでの調査結果を踏まえつつ、立ち直り支援の場面における多機関連携の観点から、子ども・若者育成支援推進法のシステムと少年保護司法システムの連結について考察してみたい。

「子ども・若者育成支援推進法」は、少年のみならず、その先の成人に達した年齢層（概ね 40 歳未満の者）も対象とするとともに、教育機関・児童福祉機関・矯正保護機関、さらには雇用関係機関も構成機関として加わることを求める。従ってこのシステムを活用すれば、多機関連携により、対象者の多様なニーズに応じた年齢による切れ目のない立ち直り支援を提供できるようになる。しかし、子ども・若者育成支援推進法の目的はあくまで対象者本人の「個の福祉」の実現に置かれており、このシステムによる支援のルートに載せるためには、本人からの任意の申し出や同意が必要とされる。

同様に、「あすくる」のような自治体行政による軽度の非行少年等の立ち直り支援施策も、大きな効果を挙げていたものの、支援ルートに載せるという点では課題を残している。すなわち、人事交流等の機関連携を通じ、より多

くの対象者を相談体制に載せる努力はしているものの、最終的には本人からの任意の申し出や同意がなければ支援を実施することはできない仕組みとなっていた。また、対象年齢による支援の限界についても課題とされていた。

これに対し、非行少年のうちの犯罪少年（14歳以上20歳未満）については、家庭裁判所を中心とする少年保護司法システムが基幹システムとなっているが、このシステムは「少年の健全育成」という「個の福祉」を強調するのみならず、「公共の福祉」にも配慮した社会防衛的性質も併せ持つ。すなわち、家庭裁判所への送致自体が少年や保護者の同意を得て行われるものでなく、またその後の調査・審判・保護処分も国家的強制力を背景に実施されるシステムである。ただし、少年法に基づくこのシステムは「20歳未満」という対象年齢の上限があり、この年齢を超えての支援は原則としてできない。また、社会内での支援ということを考えた場合、保護的措置や試験観察は主に家庭裁判所調査官が、保護観察は保護観察官と保護司が実施することになるが、それぞれが活用できる社会資源のネットワークには限界があるうえ、その開拓は容易ではない。

中学生年齢の非行少年等について、家族再統合の他に立ち直り支援ということ考えた場合、安定した居場所づくりや、就学や就労への明確な目標とそのためのも動機づけといったことが再非行防止のうえで最も重要になる。また、非行の背景が複雑化している今日においては、20歳未満までの期間で支援体制を十分に構築することが難しいケースもあり、20歳を超えてなお支援が必要とされるケースも想定される。そのような時に子ども・若者支援地域協議会を活用すれば、就学・就労のスキルを持つ関係機関とも連携することで本人に最適な支援方針をコーディネートし、20歳を超えての切れ目のない支援体制を築くことも可能になる。

そこで、機関連携の観点から、少年保護司法のシステムに「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) 非行少年に対する 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・就労支援システムとの連結

少年保護司法システムへ係属した少年であっても、家庭裁判所の調査・審

判過程において実施される保護的措置や、保護処分決定前の中間的処分である試験観察処分によって地域社会へ戻る場合がある。この場面において子ども・若者支援地域協議会を活用すれば、処遇の選択肢を増やすことで、より迅速・的確な就学・就労支援を実施できるようになる可能性がある。

例えば保護的措置として、フリースクールや若者サポートステーションへの通所を行なわせることで就学・就労の動機づけを行うこともできるほか、医療関係の機関でのカウンセリングを受けたりすることも可能になるであろう。また、試験観察の場合、家庭裁判所調査官が子ども・若者支援地域協議会へ参加して関係機関と協議のうえ住み込み就労先や通学先などを決定し、補導委託先として指定することなども可能となるように思われる。

(2) 非行少年に対する保護観察制度と、「子ども・若者育成支援推進法」の就学・就労支援システムとの連結

少年保護司法システムへ係属し、地域社会へ戻るパターンとしてはもう一つ、家庭裁判所の審判において保護処分として保護観察の言渡しを受ける場合や、少年院を仮退院して保護観察となる場合がある。

保護観察対象少年の場合は、子ども・若者支援地域協議会によって就学・就労先の選択肢を開拓できる可能性がある。保護観察官が協議会に参加することで、既存の社会資源のネットワークを拡大し、新たな就学・就労支援先を確保することも可能になろう。また個々のケースにおいても、子ども・若者支援地域協議会によって打ち合わせた事項に基づき、就学・就労先への通所や住み込みを遵守事項や生活行動指針に盛り込むことができると思われる。特に保護観察官は人員体制の問題もあり、一人当たりの抱えているケース量が多く、現場の処遇の大半は保護司に任せている。協議会の場で活発な意見交換を行うことは、地域において少年を見守る連携のネットワーク構築において大きな効果があるほか、保護観察官のケースワークの質的向上や処遇スキルの向上にもつながる可能性があり、その活用には意義があると思われる。

## 5 むすび

以上、各自治体における非行少年等の立ち直り支援施策と、「子ども・若者



育成支援推進法」の仕組みおよびその実践例を紹介し、少年保護司法システムとの連携の可能性を模索した。

少子化，核家族化，情報化と，さらに，経済的不安定による格差社会が到来する中で，子どもを取り巻く環境は劇的に変化している。そうした中，一元的に集約できない問題を抱えた非行少年に対しては，福祉・教育・少年保護司法が連携した多元的なアプローチが最も効果的であり，また，複雑なケースほど，その長期的な支援体制の構築が重要になってくる。そうした中で，少年の生活環境に最も身近な地方自治体による立ち直り支援施策や，子ども・若者育成支援といった長期的な支援を視野に入れる施策が，既存の非行少年への対応システムと連結していく機運を高めていくことは，重要な試みであると考えられる。「連携」をキーワードに，今後も対応システムのあり方について考察を深めていきたい。

- 1 法務省法務総合研究所『平成 23 年版 犯罪白書』204 - 205 頁。
- 2 前掲『平成 23 年版 犯罪白書』223 頁。
- 3 前掲『平成 23 年版 犯罪白書』243 頁。なお、「再非行少年」とは「前に道路交通法違反を除く非行により検挙（補導）されたことがあり，再び検挙された少年」を指し，「再非行少年率」とは，「少年の一般刑法犯及び各罪名別における検挙人員に占める再非行少年の人員の比率」を指す。
- 4 本調査は，独立行政法人科学技術振興機構（JST）社会技術研究開発センター（RISTEX）の研究開発プログラム「犯罪からの子どもの安全」の受託研究「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」プロジェクト（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）における実態調査研究の一環として実施したものである。  
早稲田大学社会安全政策研究所ホームページ  
（<http://www.waseda.jp/prj-wipss/jst.html>）参照。
- 5 2013 年 3 月現在，大津，草津，守山野洲，湖南，HAR（近江八幡），東近江，彦根，長浜，高島の 9 カ所に設置。なお，「あすくる」とは，「a school」と「明日が来る」という意味をかけてこのように呼んでいる。
- 6 あすくるでは，対象を「反社会的な問題行動が見られる，または非社会的な問題

行動の中に非行性の存在が認められる中学生から成人になるまでの少年」として  
いるが、これは上述の「非行少年等」とほぼ重複する内容であるといえる。

- 7 これらの経緯について、若林隆生（元滋賀県警察本部生活安全部少年課長）「滋賀県における少年非行防止と立ち直り支援のための機関連携について」『社会安全政策研究所紀要第3号（2010年）』、265-267頁参照。
- 8 「就職」「就学」「プログラム目標達成」の人数は、当該年度において「あすくる」で設定した目標を達成した人数である。「支援中止」は、支援中の再非行等により少年院等の矯正施設に入所した場合や、保護者の都合により他府県に転宅したことにより当該「あすくる」において支援を継続できなくなった者の人数である。なお、当該年度の支援終了人員に計上されていない者は、翌年度以降も支援を継続している者である。
- 9 このときに「少年補導センター」の名称が「少年サポートセンター」と改称された。
- 10 具体的には、NPO 法人が運営する資料館「あくあびあ芥川」周辺での河川清掃活動への参加や、土木事務所と協力しての落書き防止のための壁画作りなどを実施している。
- 11 京都府は2007（平成19）年以降も、少年人口1,000人あたりの少年刑法犯検挙人員人口比が全国ワースト1位～3位の間で推移しており、少年刑法犯で検挙された者の再犯者率も2009（平成21）年を除きワースト3位にあり、少年非行が依然として問題となっている。
- 12 2008（平成20）年度以降も、立ち直り支援活動の結果として良好な変容を見せた者が多く、平成20年度は76%（29人中22人）、21年度は83%（12人中10人）、22年度は97%（60人中58人）である。（京都府青少年課提供資料による）
- 13 2009（平成21）年度からは、「コーディネーター」を「スーパーバイザー」に名称変更。
- 14 支援人数は注12を参照。
- 15 子ども・若者育成支援推進法自体には定義はないが、同法第8条第1項に基づき定められた「子ども・若者ビジョン」において、「若者」を「思春期、青年期の者。施策によっては、40歳未満までのポスト青年期の者も対象」とする旨が定められている。

- 16 子ども・若者育成支援推進法第13条において、総合相談窓口である「子ども・若者総合相談センター」設置を、第19条において、「子ども・若者支援地域協議会」設置をそれぞれ努力義務として規定している。なお、「子ども・若者支援地域協議会」は、2012年4月1日現在、36の自治体に設置されている。

[http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/hyouka/part1/k\\_5/pdf/s2.pdf](http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/hyouka/part1/k_5/pdf/s2.pdf) 参照。

- 17 子ども・若者育成支援推進法第15条に、この規定がある。
- 18 北九州市・横浜市は2008（平成20）年度、札幌市は2010（平成22）年度から本事業に参画した。
- 19 2011（平成23）年度の構成機関は以下のとおりである。

(a) 学校教育関係—福岡県公立高等学校長協会北九州地区（代表者会議）、福岡県私学協会北九州支部（代表者会議）、北九州市教育委員会指導部（代表者会議）、福岡県高等学校養護教諭研究会北九州支部（実務者会議）北九州市教育委員会指導第二課（実務者会議）、(b) 保健福祉・医療—北九州市子ども総合センター（代表者会議・実務者会議）、北九州市保健福祉局障害福祉部（代表者会議）、北九州市保健福祉局総務部（代表者会議）、北九州市民生委員児童委員協議会（代表者会議・実務者会議）、北九州市子ども総合センター教育相談担当（実務者会議、ひきこもり地域支援センター（実務者会議）、北九州市発達障害者支援センター（実務者会議）、北九州市保健福祉局総務課（実務者会議）、北九州市精神保健福祉センター（実務者会議）、(c) 矯正保護・非行対策—福岡県警本部生活安全部少年課少年健全育成室（代表者会議）、福岡保護観察所北九州支部（代表者会議・実務者会議）、小倉少年鑑別支所（代表者会議・実務者会議）(d) 雇用—小倉公共職業安定所（代表者会議・実務者会議）、北九州市産業経済局総務政策部（代表者会議）、福岡県若者サポートステーション（代表者会議・実務者会議）、若者ワークプラザ北九州（実務者会議）(e) 相談—北九州市子ども家庭局子育て支援・健全育成担当（代表者会議）、子ども・若者応援センター「YELL」（実務者会議）、(f) NPO—NPO法人STEP北九州（代表者会議）、(g) その他—北九州市総務市民局安全・安心部（代表者会議）、北九州市消費生活センター（実務者会議）、北九州市青少年ボランティアステーション（実務者会議）、(h) 総括—北九州市子ども家庭局子ども家庭部青少年課。

- 20 2012（平成24）年3月現在国会で審議中の「少年鑑別所法案」では、少年鑑

別所の専門的な知識・技術をより広く活用するため、従来実施している「一般少年鑑別」を充実させることが盛り込まれているが、上記の事例は、こうした流れに拍車をかけるものとして注目に値すると思われる。

21 2011（平成23）年度の構成機関は以下のとおりである。

(a) 学校教育関係—札幌市教育委員会学校教育部指導担当課、札幌市教育センター、(b) 保健福祉・医療—札幌市児童相談所、札幌市保健福祉局保健福祉部障がい福祉課、札幌市自閉症・発達障がい支援センター、札幌市精神保健福祉センター、北海道ひきこもり成年相談センター、市立札幌病院静療院、(c) 矯正保護・非行対策—札幌少年鑑別所、北海道警察本部生活安全部少年課、(d) 雇用—札幌市経済局雇用推進部人材育成担当課、ジョブカフェ北海道、北海道労働局職業安定部職業安定課、さっぽろ若者サポートステーション、(e) その他—財団法人札幌市青少年女性活動協会、全国引きこもり KHJ 親の会家族会連合会・北海道「はまなす」、北海道フリースクール等ネットワーク、(f) 総括—札幌市教育委員会生涯学習部生涯学習推進課（総括は 2012（平成24）年度より札幌市子ども未来局子ども育成部子どもの権利推進課に移行）。

22 「パーソナル・サポート・モデル事業」は、2010（平成22）年9月10日付厚生労働省職業安定局長通知「パーソナル・サポート・モデルプロジェクトの実施について」に基づき実施されているものであり、2012（平成24）年現在、全国27地域においてモデル・プロジェクトが実施されている。このうち、横浜市において本事業を実施する「生活・しごとわかもの相談室」は、横浜少年鑑別所と連携し、地域社会の若者の自立に向けた協働作業を開始した。さらに、法務省サイトでは、この横浜における連携の取り組みを好例として、平成24年8月以降、少年鑑別所の一般少年鑑別機能を応用すべく、パーソナル・サポート・サービスとの連携の全国展開を進めているところである。2012（平成24）年8月20日法務省矯正局少年矯正課長通知「少年鑑別所とパーソナル・サポート・サービス等との相互連携強化について」参照。

23 2011（平成23）年度の構成機関は以下のとおりである。

(a) 思春期健全育成部会—公益社団法人地域医療振興協会、神奈川県警少年相談・保護センター、横浜市青少年指導員連絡協議会、横浜市健康福祉局、NPO 法人 CAP かながわ、都築区青少年地域活動拠点、公益財団法人よこはまユース、横

浜市立小学校会，横浜市立中学校会，(b) 若者自立支援部会—NPO 法人さいたまユースサポートネット，横浜市立横浜総合高等学校，湘南・横浜若者サポートステーション，公益財団法人よこはまユース，NPO 法人「育て上げ」ネット，国際ロータリー第 2590 地区区職業奉仕委員長，よこはま西部ユースプラザ，よこはま若者サポートステーション，である。なお PJ では，本協議会の事務担当者と別日程で意見交換会を行った際に，少年矯正・保護を担う少年鑑別所や保護観察所の参加についても検討してはどうかとの提案をしており，今後の参加が期待される。

- 24 「横浜から未来へ向けて発信する～子ども・若者支援の新たな取組～」(横浜市子ども・若者支援地域協議会，2012 年 1 月 21 日) 参照。提言は以下のとおりである。「(1) 地域で子ども・若者を見守り，課題を早期発見する仕組みづくり」として①中学生から 40 歳未満までの子ども・若者の交流・支援の拠点としての「地域青少年プラザ(仮称)」の全区設置，②「東部方面地域ユースプラザ」の設置，③「より身近な居場所」の整備・拡充，④複合的な困難を抱える青少年に対する寄り添い型支援の実施と全区展開，⑤学校，矯正・保護施設，児童養護施設等への情報提供と啓発活動とアウトリーチの充実，「(2) 適切な支援につなげるための総合相談・調整」として①青少年相談センターの相談調整機能の強化と，「青少年総合相談センター」「新・青少年交流センター」の設置，②分野別専門相談機関との連携強化，③若者サポートステーションの機能の充実，「(3) 段階的な体験・訓練プログラムから自立につなげる取組」として①困難を抱える 10 代後半の青少年のための共同生活型「青少年しごと・生活塾(仮称)」の整備，②困難を抱える 20～30 代の若者を対象とした「よこはま型若者自立塾」の専用施設整備，③農業・漁業などを中心とした就労の場づくり，「(4) 子ども・若者を支える社会の仕組みづくり」として①地域において青少年の大人への育ちを支援し見守る環境を整備するための「知っておきたい！子ども・若者どこでも講座(仮称)」の展開，②青少年相談センターによる研修機能の拡充などを通じての「子ども・若者支援」を担う人材や団体の育成，が挙げられている。