

石川プロジェクト月報 8・9 月号

(1) 兵庫県警における少年サポートセンター職員との検討会 (8 月 8 日(月))

2011 (平成 23) 年 8 月 8 日に、石川 PJ 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教授、北九州市研究協力者の佐藤哲也氏 (北九州市折尾中学校教頭・前福岡県警察本部北九州少年サポートセンター係長)、安永智美氏 (福岡県警察本部北九州少年サポートセンター係長) の 3 名で兵庫県警察本部を訪問し、近畿管区内 (兵庫・滋賀・京都・大阪・奈良・和歌山) の各少年サポートセンター職員との検討会を開催した。

本検討会では、少年サポートセンターと他機関との連携状況を調査することを目的に、北九州少年サポートセンターと近畿管区内の各少年サポートセンターの活動状況について意見交換会を行った結果、特に以下の知見が得られた。

①警察と学校との連携

警察と中学校の連携については、「学校警察連絡制度」の活用もあり全国的に活発に進められている。これに対し小学校との連携については、警察に対する抵抗感や連絡窓口となるマンパワー不足などの問題からあまり進んでいない。非行の端緒は小学校時代にすでに出現していることから、今後は小学校をいかにして連携の輪に組み込むかが課題である。

②警察と児童相談所との連携

警察と児童相談所との連携については、北九州市や大阪市のように、人事交流を基点とした連携が進んでいる自治体がある。これに対し、「市」と「都道府県」という行政主体の違いや、物理的に警察機関と距離が離れていることがその原因で、連携が進んでいない自治体もある。

(2) 北九州市における児童福祉関係機関の研究調査(8 月 17 日(水)~20 日(土))

2011 (平成 23) 年 8 月 17 日から 20 日にかけて、研究代表者の石川正興教授、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准教授を中心とする研究グループで北九州市子ども総合センターの児童相談所部門と少年支援室、市子ども家庭局青少年課、土井ホーム (小規模住居型児童養育事業実施施設) を訪問し、聞き取り調査および意見交換会を実施した。

本調査の目的は、中学生における被虐待ケースや非行行動とりわけ触法行動ケースに対する初期対応、さらにはこれら中学生へのアフターケアの各場面において実施されている多機関連携の実態解明である。調査結果の概略は、以下のとおりである。

①関係機関による「ケース会議」の開催

北九州市では、要保護児童対策地域協議会の「個別ケース検討会議」に相当する「関係機関間調整会議」が、要保護児童対策地域協議会が設置されるはるか以前の昭和 50 年代ころから開催されていた。この会議は、関係機関が必要と感じたことから、自然発生的に開催さ

れるようになったものである。

②北九州市子ども総合センター「少年支援室」の機能

(ア) 北九州市では、子ども総合センターの組織内に「少年支援室」が5施設設置されている。その前身は教育委員会青少年課の所管であった「北九州市立少年相談センター（少年補導センター）」と、教育委員会指導第二課の所管であった「北九州市立教育センター（適応指導教室）」の2種類の施設である。2002（平成14）年に児童相談所が「子ども総合センター」と名称変更されたが、それに伴い、これらの施設の名称は「少年支援室」とされ、「子ども総合センター」の所管に移された。

(イ) 「少年支援室」は、非行・ひきこもり・不登校などの問題を抱える子どもへ通所指導を行っており、彼らの「アフターケア」のための受け皿になっている。5か所の支援室の間で子どもへの対応について連携をとることもある。また、区のケースワーカーが来訪して支援室の相談員と個別の協議を行うなど、地域で児童相談所のサテライト的な機能を担っている。支援室の職員には教員OBや警察OB、臨床心理士の有資格者等がいるが、福岡県警察本部北九州少年サポートセンターが設置される前は、支援室に現職の県警の補導職員が3名配置されていた。

③諸機関による活発な人事交流の背景―北九州市における特殊事情

北九州市は子どもの安全に関わる諸施策や機関間の人事交流が活発であるが、その背景には青少年のシンナー吸引が蔓延し、その対策が政治的課題としても重視されていたという北九州市の特殊事情があった。この対応として、北九州市では以下の施策を行っている。

(ア) 1999（平成11）年から、市教育委員会青少年課に「青少年非行対策担当課長」として現職の警察官が配置され、小中学校におけるシンナー等薬物乱用防止教室・非行防止教室を実施してきたが、2007（平成19）年に教育委員会の青少年課が市長部局の子ども家庭局へ移行した後も、派遣警察官は引き続き「青少年非行対策担当課長」として配置されている。なお、本課長職は、教育委員会生涯学習課にも「兼務」という形で所属している。

(イ) 2000（平成12）年から、教育委員会青少年課を事務局として「シンナー等薬物乱用防止推進本部」が設置された。

(ウ) 市内の犯罪情勢悪化に伴い、市民の意識醸成や自主的な防犯活動を促進する必要から、2004（平成16）年4月に総務市民局に「安全・安心課」が新設された。この際に、「シンナー等薬物乱用防止推進本部」の事務局は同課に移管されることになった。

政令市における多機関連携モデルの研究においては、各政令市の「特殊事情」に関する考察は不可欠のものであり、今後も石川PJの重要な研究課題とするつもりである。

④「子ども家庭局」の設置経緯および意図

2007（平成19）年に、それまで保健福祉局にあった子ども家庭課・保育課と子ども総合センター、教育委員会にあった青少年課、総務市民局にあった男女共同参画推進部を再編した形で、「子ども家庭局」は新設された。青少年課を教育委員会から市長部局の子ども家庭局へ移すことにより、40歳位までの幅広い年齢層を視野に入れた健全育成施策が展開でき

るようになり、2010（平成 22）年 8 月に設置された「子ども・若者支援地域協議会」の事務も子ども家庭局青少年課が管轄するに至っている。また、北九州市は同年 10 月に、「子ども・若者育成支援推進法」に基づく総合相談窓口として「子ども・若者応援センター『エール』」を設置し、就学・就労等に向けた自立支援を実施している。

⑤「発達障害児」への対応

「土井ホーム」を経営する土井高德氏によれば、非行や虐待の背景に「発達障害」の見られる児童への処遇が最も困難であり、こうした児童については、関係機関による初期対応の連携のみならず、受け皿となる施設を整備することが重要であるとしている。

（３）札幌市における児童福祉関係機関の研究調査(9 月 13 日(火)～15 日(木))

2011（平成 23）年 9 月 13 日から 15 日にかけて、研究代表者の石川正興教授、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准教授を中心とする研究グループで北海道警察本部少年サポートセンター、札幌市児童福祉総合センター、札幌市若者支援総合センターなどを訪問し、聞き取り調査および意見交換会を実施した。

北九州市と同様に、本調査の目的は、中学生における被虐待ケースや非行行動とりわけ触法行動ケースに対する初期対応、さらにはこれら中学生へのアフターケアの各場面において実施されている多機関連携の実態解明である。調査結果の概略は、以下のとおりである。

①「要保護児童対策地域協議会（以下、「要対協」という。）」および「少年サポートチーム」の機能分担

札幌市では、1996（平成 8）年に、いじめ・虐待等の被害少年や薬物乱用・校内暴力等の加害少年のケースに適切に対応するため、北海道警察本部少年サポートセンターを事務局とし、関係諸機関を構成員とする「少年サポートチーム」が発足した。これは常設ではなく、関係諸機関からの要請があった場合にその都度結成され、所期の目的が達成されると解散するという形になっている。これまで年に数件のケースにおいてチームが結成され、相応の成果を挙げてきた。

他方、札幌市では、2007（平成 19）年度に要対協が設置されたが、この要対協は 2004（平成 16）年の児童福祉法改正により法的に設置が求められたものであり、児童虐待のみならず少年非行においても関係諸機関から構成される「実務者会議」及び「個別ケース検討会議」が結成され得ることになっている。

しかしながら、多くの政令市がそうであるように、札幌市においても、要対協は児童虐待に特化させた形でスタートしている。

2011（平成 23）年度から要対協事務局が各区に移管され、同時に対象を児童虐待から要保護児童、また要支援児童へと広げていく検討がなされているが、非行事例に関して検討が進んでいるとは言えない。

これは、札幌市独自の方式である「札幌市学校教護協会」が要対協の実務者会議とよく似た多機関構成による情報交換を定期的に行っていることや、個別ケース検討を行う「少年サポートチーム」方式が存在することにより、非行事例を要対協で扱う喫緊の必然性に乏しい

ことが挙げられる。

こうした現状において、児童相談所は保護者の相談意思や同意があって初めて権限行使できる機関であるのに対し、少年サポートセンターに所属する補導職員等が非行事例に関して経験豊富であることや、警察の執行力を生かした対応をしやすいことから、学校等の関係機関から非行事例について相談しやすい体制が既に確立されていることもあり、札幌市では学校からの要請による場合は専ら「少年サポートチーム」が非行事例を扱っている。

ところで、要対協の「個別ケース検討会議」と「少年サポートチーム」とを比較した場合、前者の結成には「保護者の同意」が不要であるのに対し、後者の設置に際してはそれが必要とされるという相違点がある。確かに、要対協の「個別ケース検討会議」で扱われるような「重大な虐待事案」において、保護者の同意を求めているのでは、迅速・的確な対応を失う恐れがある。これに対し、「少年サポートチーム」で扱う非行事案の多くは、強制力を背景に緊急介入する程には至っていない段階から関わろうとするものであることや、集団による複雑に入り組んだ事案であり、また長期的な子どもの支援に保護者の協力が不可欠であると思料される類のものである。この意味において、「少年サポートチーム」にはやはり存在意義があると考えられる。

②児童相談所への警察官 OB の配置

2011（平成 23）年度より札幌市児童相談所への警察官 OB（警視級）の配置が実現し、主に虐待事案への緊急対応を行っている。児童相談所では、警察側と情報交換を行いやすい関係が築け、警察が有しているさまざまなノウハウを学ぶことができるようになったほか、警察側でも、児童相談所業務についての理解が深まるようになったとされる。

③学校を起点とした警察・児童相談所との連携

札幌市では大正時代から歴史を持ち、市内の公立・私立のほぼ全ての中・高等学校が加盟している「学校教護協会」が活用されている。「学校教護協会」は、生徒指導担当の教員が中心となって学校における問題行動事例の情報交換をする場であるが、この会合には北海道警察本部少年サポートセンターや児童相談所もオブザーバーとして参加している。なお、警察と学校の情報交換という点に関しては、2004（平成 16）年に札幌市個人情報保護条例が設けられたことを受け、2010（平成 22）年に北海道警察本部と札幌市教育委員会の間で「子どもの健全育成サポートシステム」の協定が締結され、適正化が図られている。

④「子ども・若者育成支援推進法」の運用体制

（ア）「子ども・若者支援地域協議会」は、組織間の意思確認を行う「代表者会議」、各機関の支援対象者について担当者レベルで協議を行う「実務者会議」、事案毎に随時開催する「個別ケース検討会議」の 3 層構造で運用されている。「代表者会議」は教育委員会生涯学習推進課、「実務者会議」は財団法人札幌市青少年女性活動協会が事務局を務めている。札幌市は、「若者支援総合センター」が支援調整機関となっているが、その母体である青少年女性活動協会を所管している機関が教育委員会であるため、教育委員会生涯学習推進課が事務局を担当することになった。「生涯学習推進課」が所管することにより、中高生以上も視

野に入れた施策を実施することが可能になっている。

(イ) 札幌市では、青少年女性活動協会を指定管理者とする「若者支援総合センター」が「子ども・若者育成支援推進法」の指定支援機関となっている。同センターは、厚生労働省所管の就労支援事業である「地域若者サポートステーション」事業も受託しているため、「ひきこもり」「ニート」に対するカウンセリングだけでなく就労支援もワンストップで行える体制になっている。

(4) 横浜市における児童福祉関係機関の研究調査(9月21日(水)～22日(木))

2011(平成23)年9月21日・22日に、研究代表者の石川正興教授、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准教授を中心とする研究グループ、ならびに北九州市研究協力者の榎田慶一氏(北九州市教育委員会指導主事・福岡県警察本部北九州少年サポートセンター係長)および同市協力者の堀井智帆氏(福岡県警察本部北九州少年サポートセンター主査)で横浜市中心児童相談所、青少年相談センター、よこはま若者サポートステーション、神奈川県警察本部などを訪問し、聞き取り調査および意見交換会を実施した。

北九州市や札幌市と同様に、本調査の目的は、中学生における被虐待ケースや非行行動とりわけ触法行動ケースに対する初期対応、さらにはこれら中学生へのアフターケアの各場面において実施されている多機関連携の実態解明である。調査結果の概略は、以下のとおりである。

① 虐待の「予防」の場面における児童相談所および区の機能分担

横浜市では、2011(平成23)年8月より虐待の重症度をA～Eの5段階で評価した上で、より重篤で緊急一時保護の必要性が高いA・B評価のケースは児童相談所が、それ以外のC・D・E評価のケースは区が主担当を務める体制とした。児童相談所と区の間では、年に4回程度情報共有のための会議を設け、事案の引継ぎや意見交換を行っている。また、2012(平成24)年1月より児童相談所と区が共有しているオンラインシステムに進行管理台帳を載せ、情報共有のさらなる強化を図る予定である。

区の利点としては、児童相談所に比べ、乳幼児検診や生活保護申請を通じ入手できる情報量が多いことが挙げられる。一方で、安全確認を実施する体制が不十分であるため、児童相談所と密に連携をとっている。

なお、政令市の場合は、児童相談所に身元不明児童に関する虐待情報提供や通告があった際に、市が住民票を管理しているために児童相談所・区役所とも住民票を調査して当該児童の身元を特定することが比較的容易である。この点、住民票を管理していない県児童相談所では、自治体を越えて照会することとなり、身元確認に手間取ることがあるという。

② 学校を起点とした警察・児童相談所との連携

(ア) 要保護児童対策地域協議会では虐待事案を重点的に扱っている一方、非行・不登校事案は、区毎に設けられている「生徒指導専任会」において密な情報交換・連携がなされている。

専任会には、生徒指導専任・所轄警察署・区の子ども相談担当の他、児童相談所からも年

に数回参加している。また、市内 3 分の 1 程の小学校に配置されている児童支援専任による「児童支援専任会」と共同開催する場合もあり、特に進学時の小中間の情報交換に役立っている。

(イ) 2010 (平成 22) 年より、市内 4 か所の児童相談所の管轄区域に対応して、4 か所の「学校教育事務所 (生徒指導主事のほか、スクールソーシャルワーカー 2 名を配置)」が設置されることになった。各学校教育事務所が管轄する対象校と児童相談所の管轄区域とが同一であることにより、管轄区域に居住する児童生徒の情報の共有化が容易に行われ、迅速な対応が図れるようになっている。

他方、市内 2 か所にある警察の「少年相談・保護センター」との間では、管轄区域の共有化は出来ていない。ただし、所轄警察署とは事例毎に密な連携がとられているとのことである。

③「子ども・若者育成支援推進法」の運用体制

(ア) 横浜市は、「子ども・若者支援地域協議会」として「横浜市子ども・若者支援協議会」を設置し、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 部会及び「横浜・神奈川若者支援連絡会」を協議会内に設置し、運用している。

(イ) 横浜市では、青少年相談センター条例を制定し、1963 (昭和 38) 年に「青少年相談センター」を設置した。当初は、市民生局、市教育委員会、さらには神奈川県警察機関が密接に連携して設置したが、その後時代を経るに従いこの体制は変わり、市教育委員会及び県警察内に相談指導部門が移転し、それぞれの箇所が専門分化して行ったという。

設置当時は、非行、不登校問題などの相談や補導活動が主であったようだが、平成以降、不登校やひきこもり支援へと対象が移行してきた。現在は、センターを中心に、「地域若者サポートステーション」および「地域ユースプラザ」の 3 機関が連携しながら若者の自立支援を行う「ユーストライアングル」を構成し若者の自立支援に取り組んでいる。ひきこもり支援、社会参加、就職活動の各段階において上記 3 機関が相互に連携し、利用者は各施設を並行利用しながら自立を目指すことが可能となっている。