

社会技術研究開発事業
平成21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」

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を法的観点から検討する。

目標達成に向け、本プロジェクトでは研究対象地域として、北九州市と札幌市を選定した。

北九州市では、児童相談所、学校・教育委員会、警察（少年サポートセンター）という、子どもの犯罪者化・被害者化を防止する諸機関のうちで最前線に位置する3機関が同一の建物の中に事務所を構える形で連携し、対応を行っている。（以下、「北九州モデル」という。下記図1参照）。他方、札幌市では、これらの3機関は別々の建物に位置するのであるが、少年サポートセンターがコーディネーターとなり、問題児童のケースに応じて関連諸機関の連携体制（これを「少年サポートチーム」と呼ぶ。）を取っている（以下、「札幌モデル」という。下記図2参照）。

平成21年度は、早稲田大学の研究グループが北九州市に赴いて計2回の「合同検討会」を、また北九州市の実務家を早稲田大学に招いて計5回の「個別検討会」を開催し、機関相互の連携の実態とそこでの問題点の解明に努めた。他方、札幌市の研究協力者に対しては、研究協力の要請および協力内容の打ち合わせを行い、協力の承諾を得ることができ、札幌モデルの実態と問題点の解明作業を開始することとなった。これを受けて、北九州市並びに札幌市の研究協力者を早稲田大学に招いて「大合同検討会」を開催し、各モデルの概要の説明を行ってもらったとともに、平成22年度の研究計画の進め方について打ち合わせを行った。さらに、合同検討会・個別検討会・大合同検討会で得られた知見を基に、早稲田大学の研究グループによる「グループ研究報告会」を計3回実施し、多機関連携モデルの実現に必要な諸条件について検討した。

図1 「北九州モデル」のイメージ図

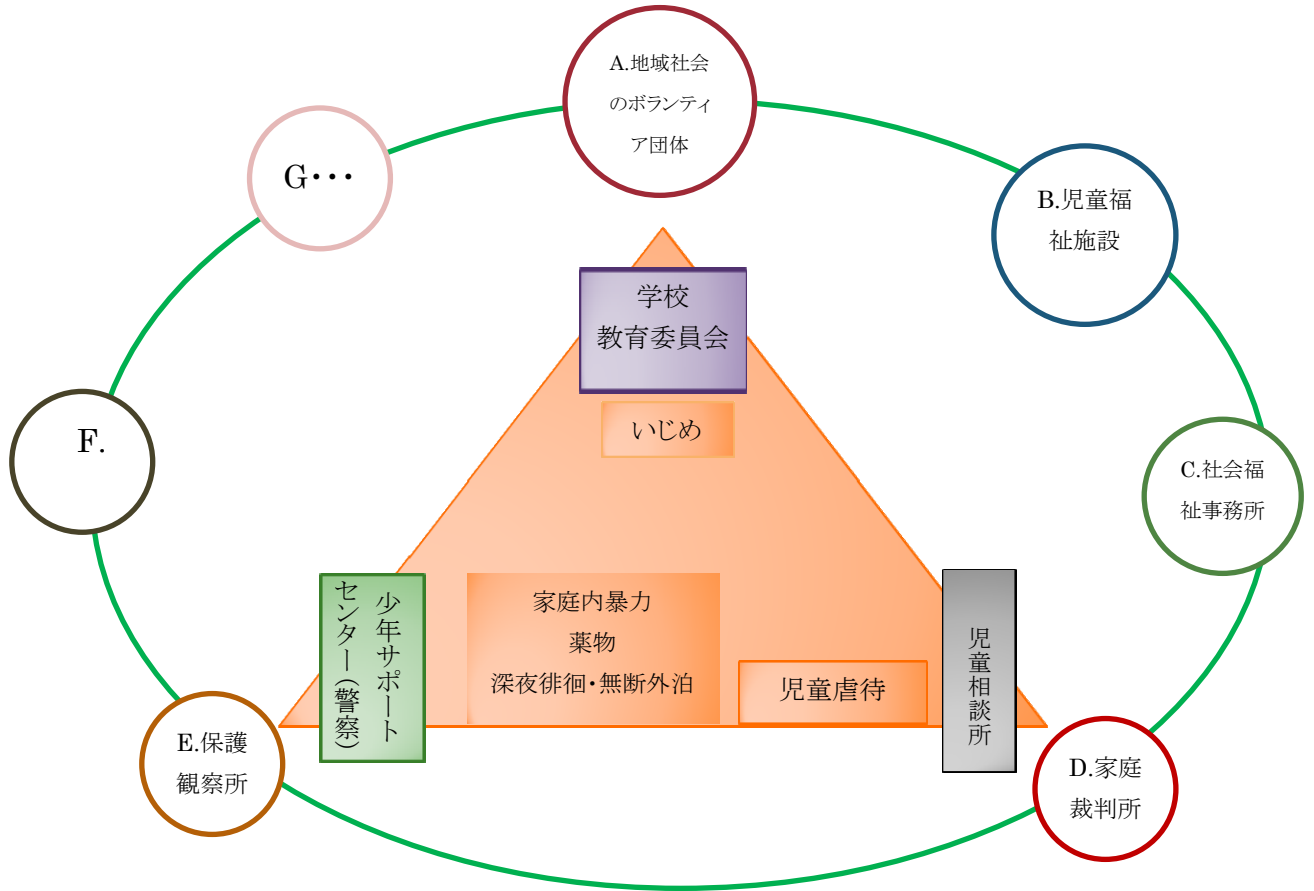
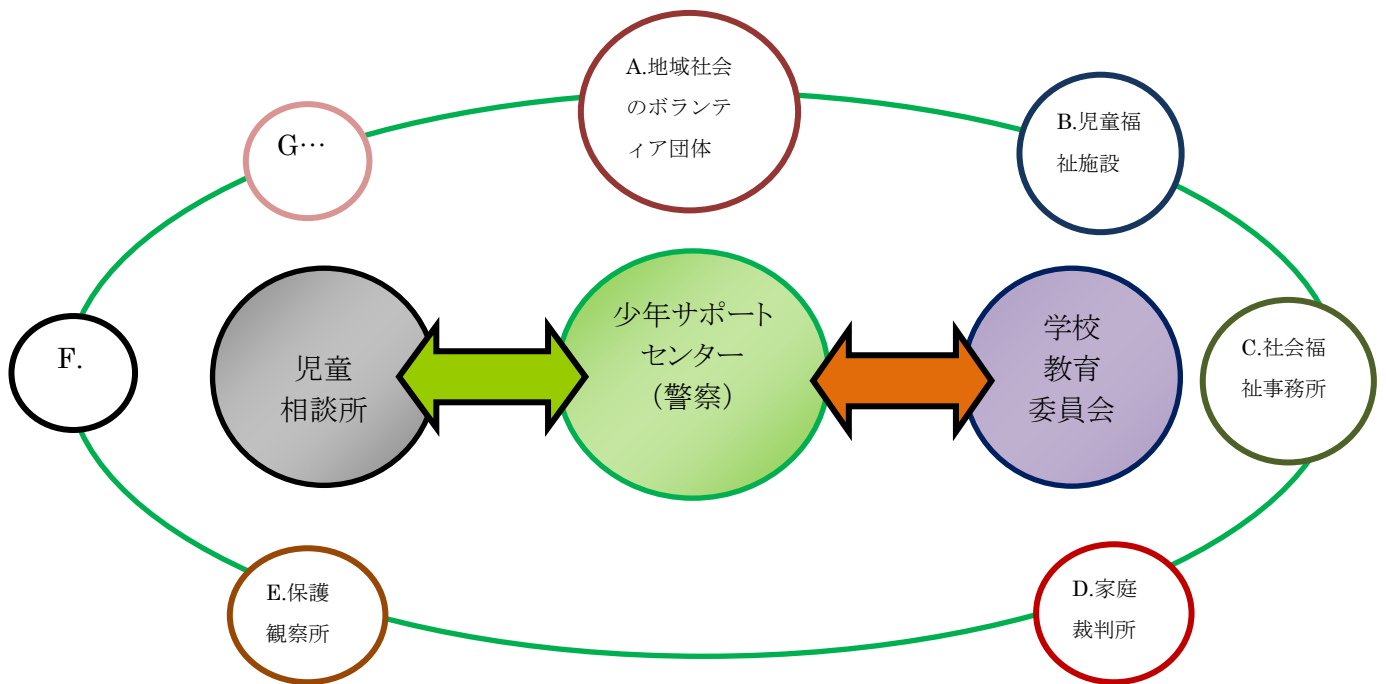


図2 「札幌モデル」のイメージ図



3. 研究開発実施の具体的内容

(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、従来はいわゆる「タテ割り型」の体制になっていることが多かった。しかし、近年、子どもの犯罪者化・被害者化を適正かつ有効に防止するためには、こうした「タテ割り型」の対応では不適切かつ不十分であり、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ことが求められている。

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。

(2) 実施方法・実施内容

1) 「北九州モデル」の実態解明

平成21年度は、「北九州モデル」の実態を解明するため、モデルを構成する各機関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」を計2回実施した。また、モデルを構成する各機関の研究協力者を個別に早稲田大学に招き、早稲田大学の研究グループとの間で「個別検討会」を計5回実施した。

- ①2009年10月15日から10月18日まで、早稲田大学の研究グループが北九州市に赴き、北九州市の研究協力者と「第1回合同検討会」を開催した。本検討会では、研究代表者からの本プロジェクトの概要説明、各グループリーダーからの収集資料の配布、並びに今後の方針について北九州市の研究協力者との意見交換を行い、今後の研究の方向性を固めた。
- ②2009年10月26日から10月27日にかけて、学校教育行政機関調査担当グループの研究協力者である佐藤哲也氏（北九州市教育委員会・北九州少年サポートセンター）を早稲田大学に招き、「個別検討会」を実施した。本検討会では、北九州市教育委員会指導主事、かつ北九州少年サポートセンター係長でもある佐藤氏の立場から、「北九州モデル」の内容と北九州市の学校現場における子どもの犯罪者化・被害者化に関する実情を聞くことができた。
- ③2009年12月23日から12月25日にかけて、早稲田大学の研究グループが北九州市に赴き、北九州市の研究協力者と「第2回合同検討会」を開催した。本検討会では、研究協力者から提示された「北九州モデル」による多機関連携の事例の検討を通じ、モデルの特徴を把握することに努めた。
- ④2010年2月1日から2月3日にかけて、児童福祉行政機関調査担当グループの研究協力者である石田英久氏・山田貴広氏（北九州市子ども総合センター）を早稲田大学に招き、個別検討会を実施した。本検討会では、北九州市子ども総合センターの実情や、連携をとっている他機関との関係について質疑応答を行い、合同検討会で得た知見をさらに深化することに努めた。

- ⑤2010年2月8日から2月9日にかけて、児童福祉行政機関調査担当グループの研究開発実施者・研究協力者である小石原善徳氏・小坪浩子氏・熊谷志乃氏（北九州市子ども総合センター）を早稲田大学に招き、個別検討会を実施した。本検討会では、子ども総合センター所長で、同センター設立の経緯に詳しい小石原氏から、センター設立の経緯を伺うことができたほか、児童虐待相談の責任者である小坪氏・熊谷氏から北九州市での児童虐待事案への対応に関する詳細を聞くことができた。
- ⑥2010年2月11日から2月12日にかけて、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安永智美氏（北九州少年サポートセンター）を早稲田大学に招き、個別検討会を実施した。本検討会では、北九州少年サポートセンターの設置経緯や、連携をとっている他機関との関係について詳細を聞くことができた。
- ⑦2010年2月22日から2月23日にかけて、学校教育行政機関調査担当グループの研究協力者である渡邊文彦氏・野原三郎氏（北九州市教育委員会）を早稲田大学に招き、個別検討会を実施した。本検討会では、北九州市教育委員会指導第二課の下に置かれた「少年サポートチーム」の多機関連携事例に関する報告がなされたほか、中学校教育の現場の問題点などについて研究グループと渡邊氏・野原氏との間で意見交換を行った。

2) 札幌モデルの実態解明

札幌市の研究協力者に対しては、研究協力の要請および協力内容の打ち合わせを行うことを目的とした「意見交換会」を2回実施した。その結果、具体的な研究協力を得ることができ、札幌モデルの実態と問題点の解明作業を開始することとなった。

- ① 2009年12月17日から12月18日まで、研究代表者の石川正興、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、及び研究代表者及びその率いるグループの連携研究者である宍倉悠太の3名で、北海道少年サポートセンター、札幌市児童福祉総合センター、札幌市教育委員会の3機関を個別に訪問し、石川プロジェクトの研究計画の概要を説明し、研究協力の要請および協力内容の打合せを行った。
- ② 2010年1月27日から28日まで、上記3名が札幌市へ赴き、3機関のメンバーと一堂に会して研究協力のあり方に関する意見交換会を行い、合意を得るに至った。

3) 北九州モデルと札幌モデルのとの相互評価

二つのモデルの特徴をより客観的に把握するためには、「北九州モデル」および「札幌モデル」について相互に意見交換・評価を行うことのできる機会を設ける必要があると考えていた。

そこで、2010年3月17日に、北九州市及び札幌市の研究協力者を早稲田大学に招き、「第1回大合同検討会」を実施した。本検討会では、両市の研究協力者から、それぞれ

のモデルの紹介が行われた後に、二つのモデルの特徴を解明すべく、質疑応答を行った。その結果、今後同様の検討会を継続する必要性を確認し合った。

4) 早稲田グループ研究報告会

「適正かつ有効な多機関連携モデル」の提唱を行う上で、研究者と実務家との意見交換だけでなく、実務家からもたらされた知見を研究グループが十分に吸収・消化した上で、問題点や解決策を模索していくために、研究グループ内での情報交換及び意見交換を行った。

平成21年度は、「グループ研究報告会」という名称で、計3回実施した。

- ① 2009年11月27日に、「第1回グループ研究報告会」を開催した。本研究会では、各グループリーダーから担当の研究テーマに関して報告がなされたのち、これを受けて質疑応答が行われた。
- ② 2010年2月19日に、「第2回グループ研究報告会」を開催した。本研究会では、a) 行政機関等の個人情報保護、b) 少年サポートセンター、c) 少年サポートチームに関する研究報告が各グループから行われたのち、平成22年度研究開発計画書(案)に関し意見交換がなされた。
- ③ 2010年3月27日に、「第3回グループ研究報告会」を開催した。本研究会では、a) 児童虐待における児童相談所と警察の連携、b) わが国における学校警察連絡制度の概要に関する研究報告が行われたのち、平成21年度の研究の総括がなされた。

(3) 研究開発結果・成果

今年度については、特に「北九州モデル」の実態解明に重点を置いた。その結果、「北九州モデル」では、以下の特徴点を剔出することができた。

① 機関相互間の人事交流

子ども総合センター（児童相談所）には元校長や警察OBが、県警の少年サポートセンターには現職の教育委員会指導主事が、教育委員会の少年サポートチームには警察OBがそれぞれ配属されているなど、機関の壁を超えた人事交流が行われている。これにより、互いの知見やネットワークを生かした総合的な対応が可能となり、他機関へのケースの相談や依頼がスムーズに行われているといえる。

② 相互不信の解消

同一フロアに関係機関のメンバーが恒常的に存在しており、物理的な距離が縮減されていることで、「顔の見える相互連携」が可能となっている。その結果、機関相互の不信感が払拭されるとともに、各機関の内部で問題が生じた際に、他の機関の誰に相談すればいいか、どこに連絡すればいいかなどを常時把握することが可能となっている。

③ 利用者の利便性

同一の建物の同じフロアに3機関が配置されていることのメリットとして、相談する市民の側でも、一つの施設を訪問しただけで多くの機関に行くことが可能であり、「ワンストップ・サービス」として利便性が高い。

④ 各機関の不足機能の相互補強

同一の建物内に3機関が配置されていることにより、それぞれの機関に不足する機能の相互補強が可能となる。

- a) 警察署の保護室以外に少年を一時的に保護するための適切な施設を持たない少年サポートセンター（警察）が、子ども総合センター（児童相談所）に併設されている一時保護所への収容依頼を比較的容易に行える。
- b) 学校長OBが指導員として所属している「少年サポートチーム」や、現任教員が配属されている子ども総合センターの「少年支援室」に対して、少年サポートセンターが受け持っている子どもの学習支援を比較的容易に依頼できる。
- c) 児童虐待や家庭内暴力の疑われる家庭に対して子ども総合センターが介入する場合に、少年サポートセンターや警察の支援を借りて、比較的安心して家庭訪問を行える。
- d) 子ども総合センター職員と一時保護所の被収容児童との間における信頼関係の構築が困難な場合に、当該児童と顔見知りの少年サポートセンター職員が一階下に設置されている一時保護所を訪問することによって、子ども総合センター職員と共同して適切な相談・ケアを行うことができる。
- e) 男性職員だけで占められている「少年サポートチーム」が学校で「性非行防止教室」等を実施する際に、少年サポートセンターの女性職員に協力してもらい、適切な指導ができる。

以上に述べた事例は、機関相互の密接な連携によって可能になるものである。

⑤ ヒューマン・ネットワークの構築

子どもの加害者化・被害者化を防ぐために、各機関の熱意を持った職員が集結することで、外形的なシステム整備だけでは構築できない「ヒューマン・ネットワーク」とでも呼ぶべき連携が可能となっている。このネットワークが、「子どもを犯罪から守るための多機関連携」構築の上で、大きな原動力となっているといえる。

(4) 開催したワークショップ、シンポジウム、会議等の活動

年月日	名称	場所	概要
2009年 10月16日	第1回北九州市合同検討会	福岡県 北九州市	研究代表者からの本プロジェクトの概要説明、各グループリーダーから収集資料の配布、及び今後の方針について研究協力者と意見交換。
2009年	個別検討会	東京都	研究協力者である、北九州市教育委員会指

10月27日		早稲田大学	導第二課・北九州少年サポートセンター佐藤哲也氏から、北九州市での多機関連携に関する報告及び質疑応答。
2009年 11月27日	第1回グループ研究報告会	東京都 早稲田大学	各グループリーダーより、各研究内容に関する調査結果の報告、及び意見交換。
2009年 12月18日	第1回札幌市意見交換会	北海道 札幌市	北海道少年サポートセンター、札幌市児童福祉総合センター、札幌市教育委員会、上記3機関の研究協力者を訪問し、本プロジェクトの概要説明及び研究協力要請。
2009年 12月24日・25日	第2回北九州市合同検討会	福岡県 北九州市	研究協力者からの北九州市の多機関連携における事案の報告、及び研究開発実施者との意見交換。
2010年 1月28日	第2回札幌市意見交換会	北海道 札幌市	北海道少年サポートセンター、札幌市児童相談所、札幌市教育委員会、上記3機関の研究協力者と本プロジェクトに関する研究協力の在り方についての意見交換。
2010年 2月2日	個別検討会	東京都 早稲田大学	北九州市子ども総合センター石田英久氏・山田貴広氏から、当センターの実情の報告及び多機関連携に関する質疑応答。
2010年 2月9日	個別検討会	東京都 早稲田大学	北九州市子ども総合センター小石原善徳氏・小坪浩子氏・熊谷志乃氏から、当センターの設立の経緯及び多機関連携に関する事例の質疑応答。
2010年 2月12日	個別検討会	東京都 早稲田大学	北九州少年サポートセンター安永智美氏から、当センターにおける多機関連携事例についての報告、及び研究開発実施者との意見交換。
2010年 2月19日	第2回グループ研究報告会	東京都 早稲田大学	早稲田大学の研究グループ内での、平成22年度研究開発計画書の検討、並びに行政機関等の個人情報保護、少年サポートセンター及び少年サポートチームに関しての報告。
2010年 2月23日	個別検討会	東京都 早稲田大学	北九州市少年サポートチーム渡邊文彦氏・野原三郎氏から、当サポートチームにおける多機関連携事例についての報告、及び研究開発実施者との意見交換。
2010年 3月17日	第1回大合同検討会	東京都 早稲田大学	北九州市及び札幌市の各研究協力者と早稲田の研究グループが一堂に会し、各機関・各モデルを紹介しあった上、各機関・各モデル相互での質疑応答、並びに早稲田大学の研究グループとの意見交換を行っ

			た。
2010年 3月27日	第3回グループ研究報告会	東京都 早稲田大学	早稲田大学の研究グループ内での、平成21年度研究開発実施報告書の検討、並びに児童相談所、及び学校警察連携制度の概要についての報告。

(5) 研究開発実施におけるその他の活動
 特になし。

4. 研究開発成果の活用・展開に向けた状況
 平成21年度は、研究開発の開始年度であり、期間も半年間であったため、特になし。

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・研究報告会主催・合同検討会実施・研究報告文章化・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
 調査および結果分析・調査結果の文章化

(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
 調査および結果分析・調査結果の文章化

(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
 調査および結果分析・調査結果の文章化

(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専任講師、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
 調査および結果分析・調査結果の文章化

6. 研究開発実施者

① 研究代表者及びその率いるグループ

氏名	所属	役職
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
宍倉 悠太	早稲田大学大学院法学研究科	D2
三枝 功侍	早稲田大学大学院法学研究科	科目等履修生

②警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループ

氏名	所属	役職
田村 正博	早稲田大学社会安全政策研究所	客員教授
望月 茜	早稲田大学法学部	学生
溝田 明美	福岡県警察本部生活安全部少年課	室長補佐
池田 尚弥	日本ガーディアン・エンジェルス 北九州支部	理事

③学校教育行政機関調査担当グループ

氏名	所属	役職
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	専任研究員
宮古 紀宏	早稲田大学大学院教職研究科	助手
帖佐 尚人	早稲田大学大学院教育学研究科	M2
平林 末一	北九州市教育委員会指導第二課	指導第二課長

④少年保護司法機関調査担当グループ

氏名	所属	役職
棚村 政行	早稲田大学法学大学院	教授
	早稲田大学社会安全政策研究所	専任研究員
藤原 究	早稲田大学大学院法学研究科	D4
	山梨学院大学	非常勤講師

⑤児童福祉行政機関調査担当グループ

氏名	所属	役職
小西 暁和	早稲田大学法学大学院	専任講師
	早稲田大学社会安全政策研究所	専任研究員
関 美喜子	早稲田大学法学部	学生
小石原 善徳	北九州市子ども家庭局・子ども総合センター	所長

7. 研究開発成果の発表・発信状況、アウトリーチ活動など

(1) 論文発表

なし。

(2) 口頭発表（国際学会発表及び主要な国内学会発表）

なし。

(3) 新聞報道・投稿、受賞

なし。

(4) その他の発表・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)