

少年非行対策における学校と警察の連携

—現状と課題—

芹 田 卓 身¹⁾

はじめに

経済変動や社会変動にかかわらず、少年の健全育成がわが国の重要な課題であることに疑義を唱える者は少数である。しかしながら、様々な少年問題、その中でも、非行問題は厳然として存在している。

その現状について平成22年中の全国の統計を見てみると、刑法犯少年の総検挙人員は、全国で85,846人であり、前年の90,282人から4.9%減少しているものの、人口10万人あたりの検挙人員数（人口比）は11.8で成人の5倍以上であり、予断を許さない状況であることが示されている。その中でも校内暴力事件に目を向けると、検挙・補導人員は1,434人であり、前年の1,359人から5.6%増加するなどの深刻さが示されている（警察庁, 2011）。

非行問題は、その事例の複雑多様化から、保護者、学校、相談機関の個別の解決力では及ばないものが年々増加しており、単一の機関・団体での対応によるのではなく、関係機関・団体も含めた複眼的な視点によって事例を捉え、時間的な点からもマンパワーの点からも実効性の高い対応が求められている。特に、少年の生活空間として家庭の次に重視される学校は、非行の事前予防、危機介入、事後対応のいずれの段階においても、関係機関との連携が求められているが、その中でも、非行や犯罪被害発生時に少年に最も時間的に早く対応し、指導・助言や支援を担当する警察は、学校との連携対象として最も身近な機関として認識されるようになってきている。両者の連携が課題となっている具体的な背景としては、下記の三点があげられる。

第一に、教育の範疇を超えた特異な凶悪事件が相次いでいることがある。特に、法的限界、安全保持の限界、本人の利益保護の限界のいずれかの限界を超える状況が生じている（嶋崎, 2003）。

第二に、少年に対しては、自分の起こした問題行動の

社会的意味を理解させ、規範意識を身につけさせたり、問題行動の原因となる人間関係の調整を図ることが必要であるが、これらのことは学校だけでは対応できない問題である（千木良, 2001）。

第三に、「いきなり型非行」といわれる事件であっても、事前に何らかのサインがあるともいわれており、軽微な非行から重大な非行まで、適切な理解と問題の対応には、学校と警察、児童相談所あるいは家庭裁判所との緊密な連携は欠かすことができないからである（平松, 2001）。

両者の連携は、かつて、「やむにやまれぬ選択」としてなされた時期から、「躊躇なくためらうことなく選択」すべき方策とされるようになるまで、少年非行情勢、社会機運等の様々な要件が勘案された上で指針がなされてきたが、現場に直接、しかも実効性の高いものとして機能し続けるために、連携の現状と課題、今後の方策について論及していく必要がある。

本稿においては、まず第一段階として、学校の関係機関との連携の経緯、連携に関する中央官庁による各種文書を整理して、国の姿勢及び方向性の変遷を概観する。第二段階として、現在実際に取り組みされている学校と警察の連携施策について述べ、その成果と課題を明らかにする。そのうえで、その前提となる両者の組織上、職務上の特徴等を比較検討することから連携上の留意点を明らかにする。これらを通して、今後の非行の事前予防、危機介入、事後対応に向けての実効性の高い連携を構築するために、必要となる点についての提言を試みる。

1 学校と関係機関との連携の経緯

(1) 文部科学省の姿勢の推移

学校の関係機関との連携の必要性は、昭和38年の文部省通知「青少年非行防止に関する学校と警察との連携」以後、数々の文部（科学）省の答申・通知等で述べられてきたが、連携は、学校と1つの専門機関との間で行われる「点と点の連携」として解釈され実践されてきた。しかし、時代とともに少年の問題行動の複雑多様化に対応するため複数の関係機関を含むネットワークの形成が

1) 名古屋大学大学院教育発達科学研究科博士課程（指導教員：窪田由紀教授）

求められている（嶋崎，2003）。特に，平成8年ころから少年非行や校内暴力が増加し，中・高校生による刃物等を使用した殺傷事件が連続して発生したことを機に，文部科学省（当時の文部省）は，問題行動への対応のあり方や関係機関等との連携のあり方について調査研究を行った。そして平成10年から16年にかけて下記の4つの報告書を公表した（国立教育政策研究所，2010）。

1) 「学校の『抱え込み』から開かれた『連携』へ」（平成10年，児童生徒の問題行動等に関する調査研究協力者会議）

当時の児童生徒の問題行動の状況の特徴を，問題行動の前兆を見せていた児童生徒に加え，普段の行動，態度などからは周囲が非行を予見し難いような児童生徒が重大な問題行動を起こす事例が増えていると捉え，「学校は学校内で全ての問題を解決しようとする『抱え込み』意識を捨て，状況に応じて関係機関に相談したり，主たる対応を関係機関に委ねたりすることが必要である」としている。

2) 「心のサインを見逃すな，『情報連携』から『行動連携』へ」（平成13年，少年の問題行動等に関する調査研究協力者会議）

「児童生徒の『心』のサインを見逃さず，問題行動の前兆を把握すること」「学校と関係機関との連携」の具体的なシステムづくりの2点について踏み込んで提言し，児童生徒の問題行動の兆候を捉えて問題行動に適切に対応するためには，その背景にある心の問題に目を向ける重要性を強調した。その結果，関係機関が「互いに意思の疎通を図り，自らの役割を果たしつつネットワークとして一体的な対応を行う」連携を「行動連携」と名づけ，児童生徒の問題行動への対応は，「問題行動に関する情報の交換」が中心となった「情報連携」だけでは不十分であり，「今後の課題はいかにこの『行動連携』を適切に実行していくかということにある」としている。

3) 「問題行動等への地域における支援システムについて」（平成14年，国立教育政策研究所生徒指導研究センター）

深刻な問題行動等を起こしている児童生徒に対し，関係機関等で編成するサポートチームの効果的な運用のあり方や留意点について，出席停止の措置を含め，具体的に報告している。サポートチームを「個々の児童生徒の状況に応じ，問題行動等の具体的な解決に向けて，学校，教育委員会，権限を有する関係機関，その他関係団体等が連携して対応するチーム」と定義し，円滑かつ迅速にサポートチームが編成できるような地域のネットワークシステムの形成が重要であるとしている。

4) 「学校と関係機関等との行動連携を一層推進するための取組について」（平成16年，学校と関係機関との行動

連携に関する研究会）

学校と関係機関等との行動連携を推進するための施策として，サポートチームの運用について，その形成から終結までを具体的に説明し，学校と関係機関等が組織的・継続的に連携するには，校内の生徒指導体制の整備が必要であることや，サポートチームの活動における個人情報取扱いについて基本的な考え方や留意点を示している。

(2) 学校と警察の連携に関する各種通達

1) 昭和38年警察庁「少年非行防止における警察と学校と連絡強化について」（昭和38年文部省「青少年非行防止に関する学校と警察との連絡の強化について」）

学校と警察が少年非行の防止に関して常時連絡を保ち，早期連絡，早期補導の体制をさらに強化することに関して通達がなされた。

2) 平成9年警察庁「少年の健全育成に向けた学校及び教育委員会との連携の強化について」（平成9年文部省「児童生徒の健全育成に向けた学校等と警察との連携の強化について」）

前項の昭和38年警察庁，文部省通達の趣旨を徹底し，学校と警察及び教育委員会が連携を強化しつつ，常に緊密な協議連絡を行い，これに基づき，少年の規範意識の啓発並びに少年の補導及び保護のより一層の推進を図ることが喫緊の課題であることを指摘している。

3) 平成14年警察庁「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」（平成14年文部科学省「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（通知）」）

学校と警察の連携の重要性を改めて指摘し，学校警察連絡協議会の形骸化を改善し，実質的な連携の場として活用するためのポイント等を紹介している。

4) 平成16年警察庁「児童生徒の問題行動発生時における学校と警察との連携について」（平成16年文部科学省「児童生徒の問題行動発生時における学校と警察との連携について」）

学校内における大麻乱用事案等を契機とし，児童生徒の問題行動発生時の対応に関する留意点を示し，学校が重大事犯を認知した場合の確実な通報が可能となるよう学校警察連絡協議会の活用や相互連絡の枠組みの構築等により，両者の緊密な連携に努めることを通知している。

2 現在の連携施策

少年の非行問題に関する学校と警察の行動連携施策は，非行防止指導班，学校警察連絡協議会，学校警察連絡制度，サポートチーム，スクール・サポーター，少年相談など様々な活動があるが，本稿においては「非行防

止教室」「スクール・サポーター」「少年相談」の三つの活動について記述する。

(1) 非行防止教室の成果と課題

1) 非行防止教室の内容

非行防止教室では、警察職員が、小・中・高校生を対象として、暴力、窃盗、インターネット犯罪など、少年たちが加害者や被害者にならないための指導、薬物乱用の違法性や体への影響の指導、危険から身を守るための方法や不審者に対応するための指導を、即興劇やパワーポイント等を活用して指導している（文部科学省、2005）。

2) 非行防止教室の成果

①違法行為に関する正しい知識の教養を効果的に遂行できる

特に、初発型非行の代表である万引きについて、誤った知識（例：「後からお金を払いに来れば、レジを通さないで商品を持っていっても犯罪ではない」）を修正することができる。これら非行防止教室の現場では、担当警察官が実例をわかりやすく紹介し、その上で行為の違法性を説くため、日頃の授業よりも説得力が増す。また、学校外の機関である警察から制服警察官が学校を訪れるという経験は、少年には新鮮な経験となるため、話を受け入れやすいという効果を持つ。

Table 1. 少年非行対策における学校と警察の連携施策

	事前予防	危機介入	事後対応
学校警察連絡協議会 (*1)	○非行・被害防止のための諸対策協議		
学校警察連絡制度 (*2)		○非行事実・生徒に関する情報交換	
サポートチーム (*3)		○関係機関の情報交換と対応方針の確認	
スクール・サポーター		○生徒指導委員会等による連携構築 ○校内巡回、声かけ ○暴力、授業妨害・抜け出しの対応 ○被害届提出の検討 ○警察署との連絡	○非行集団指導 ○生徒、保護者との相談
少年相談	○啓発資料作成 ○生徒指導主任等からの相談	○加害・被害直後の対応 方策の助言	○カウンセリング
非行防止教室	○非行防止教室 ○啓発資料作成		
地元警察署	○パトロール ○非行防止講演 ○広報紙	○街頭補導 ○取調べ、事情聴取	○継続補導

- * 1 学校警察連絡協議会
警察署の管轄区や市町村等を単位に設立され、少年の非行防止や被害防止のために両者が協力して対策を推進している。
- * 2 学校警察連絡制度
学校と警察の間で協定を結び、そこで定められた事案が発生したときに、所要の情報交換を円滑に行えるようにしている。
- * 3 サポートチーム
教育事務所に配置された地域非行防止ネットワーク推進委員がコーディネーター役となり、少年に係る教育委員会、警察、保護司、民生委員、PTAなどが対応と分担の調整を図っている。

②少年非行防止以外の警察活動への効果が見込める

非行防止教室を受講した少年にとっては、「警察官に何を教わったか」と同程度に「警察官のどんな態度や姿勢が印象に残ったか」が重要となってくる。特に制服警察官が真剣に働きかける姿勢・言葉遣い、毅然と指導する姿勢に好感を覚え、その後の警察活動全般に対する協力度が高まる少年も増加することが想定される。

また、保護者参加型の非行防止教室では、少年同様に保護者の善悪の判断基準に一定の指針を示すことも可能となるほか、学校の管内の犯罪情勢を説明し、様々な犯罪の発生や被害の防止に関する啓発活動になることも可能である。

3) 非行防止教室の課題

①非行の持つ心理的な意味は明らかにできない

非行は少年個人の歴史の中で発生したものであり、問題行動が少年の心の中で果たしている役割は各人各様である。非行防止教室は、その行為の違法性を正しく教養することが主眼であるため、非行の心理的な意味を考慮した教養を行うまでには至らない。このため、成果が一義的に非行防止につながるとは言えず、表面的な知識の提供に終始する可能性も含んでいる。

②教養内容の妥当性の検討が絶えず必要である

少年には、非行への親和性の高い群、非行への拒否感が強い群が存在し、その中間として人間関係や心理状態によって非行への態度が変化する流動的な群の三群が存在し、非行防止教室での指導内容に対して各群の受け取り方が存在する。非行防止教室は、非行防止を目的とするものであるが、教養を行ったことが逆に、「流動的な群」に非行への興味を高めたり、法律や規則を遵守する意欲を低下させることは最大限予防しなければならない。それには、教養内容が少年の自尊心を傷つけたり、立ち直りへの気持ちを低下させたり、反感を買わないように、説明・説得の仕方や即興劇、パワーポイントの内容を絶えず精査する必要がある。

また、非行防止教室実施校の状況（学校の荒れや非行への親和性）は様々であるが、それに応じた非行防止教室の内容を策定するほか、防止するのは非行という「違法行為」のみなのか、「迷惑行為」（例：「電車内で寝そべる」「歩道いっぱい広がって歩く」）の防止も含めた教養を実施すべきなのかなどの検討も重要となっている。

③実施後のフォロー及び具体的な効果の内容は不明確である

非行防止教室に期待する内容は、実施担当者と教職員との間で事前の相互確認が必要であるが、実施後の生徒指導でどのように活用されているのか（例：学校・学級通信、保護者会、学年集会等で取り上げるのか）につい

ても、確認しておく必要がある。

また、非行防止教室は各都道府県で実施されているが、効果を測定する客観的な尺度は開発されておらず、専ら受講後のアンケートで個々の少年の印象が報告されているに留まっている。受講前と受講後の変化を客観的な指標で示し、規範意識（法律、ルール等を守ろうという意識）への影響を検討することは重要な課題である。

(2) スクール・サポーターの成果と課題

1) スクール・サポーターの業務内容

スクール・サポーターは、平成22年4月1日現在で、42都道府県で約600人が配置されている（警察庁、2010）。業務内容としては、警察官を退職した者等が、中学校からの要請に応じて派遣され、学校における少年の問題行動等への対応、巡回活動、相談活動、少年の安全確保に関する助言等を行っている（実施されている都道府県によって、業務内容に差異が認められる）。

2) スクール・サポーターの成果

①校内暴力・不良行為の沈静化と学校秩序の回復が可能になる

スクール・サポーター派遣によって、校内巡回や声かけが活性化され、死角になっていた場所にも目が行き届くようになることから、校内での暴力が減少し、学校周辺の補導活動が強化され、校外の喫煙や不良行為が減少するなど、問題行動が沈静化する効果が認められている（杉山、2004）。

また、朝の校門指導回数やPTAとのパトロール活動実施回数が増加し、生徒指導への取組が活性化することから、あいさつする生徒も増えて学校全体の雰囲気明るくなる。さらに、教室からの出歩きも減少し、教職員の負担が軽減されるため、生徒全体への指導が手厚く行えるようになったり、環境美化活動でゴミの散乱が少なくなり、学校がきれいになる等も認められている。

②学校教職員の意識改善と情報共有ができる

外部から半年～1年といった期間限定で警察の職員が校内に入ることによって、それまでの学校組織のバランスがいったん崩れ、教職員同士のコミュニケーションにも新たな経路が生じることにつながる。スクール・サポーターの導入は、学校の「荒れ」による「危機状態」からの回復を図ることであり、教職員の多くが学校の変革への動機が高まっている時期である。このため、生徒指導に関する情報が学校長を中心として教職員全体に流れやすくなる。

③学校長の判断に幅が広がる

学校長がスクール・サポーターの考えや価値観を重視するのは、特に、対教師・器物・生徒間の暴力発生時の対応方針を決定する場合である。スクール・サポーター

は警察官OBである場合が多く、被害届の提出の有用性、問題行動の違法性を学校長に的確に教示可能であるため、警察官の介入のタイミングを逸する可能性を最小限にとどめることが可能になる。

④学校内で問題の抱え込みが少なくなり、保護者および地域住民の力を活用しやすくなる

スクール・サポーターという部外者が導入されることは、保護者会や「学校だより」によって一般の保護者に周知されるが、保護者への周知によって地域の自主防犯団体、町内会等とのパイプが形成しやすくなり、学校外における飲酒・喫煙、深夜徘徊、怠学の蔓延に歯止めをかけやすくなる。また、学校―地元警察署のパイプが形成され、学校周辺の地域の防犯対策が活性化する効果も認められる。

⑤「一般生徒」の非行防止にも役立つ

加藤・大久保（2009）は、「学校の荒れ」にとって重要な施策は、非行などの問題を起こしている「非行群」への指導・助言だけではなく、「非行群」への毅然とした対応を「一般群」に示すことであると指摘している。「一般群」の中には「非行群」への親和性の高い者もあり、「指導がなければ『学校の荒れ』を促進する存在に移行する」危険性は常に存在しているが、スクール・サポーターが導入され、毅然とした指導を「非行群」に示すことで「一般群」の非行防止にも成果をあげることができる。

「非行群」に対する特別な対応（例：指導はすべて個別で個室で行われる）のみが「一般群」の目に映っていれば、教職員の生徒指導に「ダブルスタンダード」が生じ、生徒全体への一貫性のある指導は困難になるが、それを回避することが可能になる。

3) スクール・サポーターの課題

①スクール・サポーターを導入することが「荒れた学校」という意識を教職員、生徒、保護者に植え付けやすい

学校現場へ警察職員を導入することは、「学校は警察を学校内に導入した」「自らの力では学校を正常化できない学校」という意識が教職員、保護者に生じやすくなり、地域内での「暗黙の低位のランク付け」がなされやすくなる。この懸念の根底には、「警察を導入することにより、児童・生徒の身体の拘束という重大な結果に結びつく可能性が高まる」という不安があり、スクール・サポーターの導入があくまで教育的配慮を土台として行われたとしても、実質的には「取り締まりを主眼とした警備の範疇を越えない」という認識がなされやすい。

②スクール・サポーターが導入されても学校の体制化には時間がかかる

スクール・サポーターは、学校内の秩序の再構成を主眼として開始された制度であるが、その導入にあたっては、

まず教職員の間で「これぐらいで警察の力を借りるべきではない」という認識と、「もう学内のみでは対処がきれない」という認識が拮抗しやすいことが挙げられる。次に、警察が介入することにより、学校内の生徒指導が警察主導になるのではないかという不安が教職員や保護者に生じやすいことが挙げられる。本制度はあくまで「学校のサポーター（補助）」であるが、導入後に「生徒指導のどこまでサポーターの判断を取り入れるか」といった点については、教職員間の事前の検討が重要である。また、教職員が「『学校の荒れ』から脱出する」という共通認識を持ったとしても、実際に少年の問題行動に対応する場合には「担任教諭個人→少年所属学年教職員→学校全体」という順序で行われるのが通例であり、教職員が足並みを揃えた対応をとるまでには時間を要する場合が多い。さらに、学校現場に勤務しているスクールカウンセラー、事務職員、校務員を巻き込んだ体制化は容易ではなく、「学校の荒れ」からの回復のために、職員の協力体制が形成されるまでには時間を要する場合が多い。

③事件化を行う際の統一基準は作りにくい

スクール・サポーターの導入は、校内暴力の抑止や、「学校の荒れ」を沈静化するために行われるものであるが、効果的な対応を図るためには「暴力とは～のことを指す」「～をやったら被害届を警察署に出す」という具体的な指針を少年や保護者に事前説明を行っておく必要がある。ただし、同一の行為（例：ガラスの破壊）が生じたとしても、「何枚割ったのか」「割れたガラスの位置は生徒にとって危険性の高い場所なのか」「割った生徒の日ごろの行状はどうか」等、様々な検討点が生じてくるため、統一の対応基準を設けることは容易ではない。スクール・サポーターは、警察職員であることから、教職員の指導力の限界を超えた違法行為に対しては、厳然とした対応姿勢を示すことになるが、学校が警察署に被害届を提出することは、「子どもが発達・成長を遂げていく場所」である学校としては一大事であり、それだけに「生徒、保護者の納得が得られる形で届出の基準を設ける」という課題に直面しなければならない。

(3) 少年相談の効果と課題

1) 警察における少年相談の特性

非行問題を扱う少年相談業務（臨床心理士による専門性の高いカウンセリング）は、警察、少年鑑別所、児童相談所、医療機関などで実施されているが、非行問題の特性から、対応の迅速性、違法な行為は認められないという一貫性、非行集団の解体を行う際の強権性などが求められるゆえに、警察における相談窓口は重要なポジションを占めている。特に、万引きや占有離脱物横領等

の初発型非行、対教師暴力や器物破損などの校内暴力では、警察の少年相談担当者と学校の連携が効果を発揮しやすい施策となっている。

2) 少年相談の成果

①少年の心の安定化と非行の再発防止に効果を及ぼす

臨床心理士による継続カウンセリングは、面接日時・場所、担当者が特定された、非日常的な空間における行為である。また、警察機関にカウンセリングに通うこと自体が特殊な経験であるが、その非日常性や特殊性が少年を落ち着かせたり、非行や生活ぶりを内省するきっかけともなりやすい。同時に、警察の少年相談に継続的に通うことにより、「自分は警察から見守られている」という意識が生じ、非行の歯止めが効いたり、不良仲間から離脱しやすくなるという効果も認められる。

②学校における指導の指針決定に役立つことができる

少年の生活・教科・進路指導にとって、臨床心理士による心理アセスメント結果は、指導方針の策定において客観性が高く信頼度の高い情報となる。特に、少年の非行の持つ意味、非行の陰にある被害体験、社会規範に対する態度、軽度発達障害による行動の偏りやこだわり等について有意義な情報を提供できるため、指導上の留意事項を具体的に示すことが可能となる。また、保護者の養育態度、家族関係等について把握することは、生徒指導に有意義な情報を提供できるという利点を有している。

3) 少年相談業務における連携上の課題

①連絡や連携を管理職が把握していない場合がある

警察の少年相談窓口を利用する際には、担任教諭や生徒指導主任が、少年の問題行動の概要を情報提供し、相談窓口担当者は少年の保護者からの予約連絡を待つことが多い。しかし、臨床心理学、精神医学の視点から見て、少年の健康度が低下している状況にあるにも関わらず、医療機関での診察を考慮されずに警察の少年相談窓口で紹介される場合も存在する。また、継続的に相談していることを現場の教職員のみが把握しており、学校長もしくは教頭といった管理職が把握していないといった事例も散見される。こうした場合、少年への配慮は教職員の個人的なつながりの範囲でのみ行われ、機関同士の連携や校内での連携は生じにくい。そのため、危機介入や事後対応に支障が生じたり、特に窃盗や自傷行為などでは問題行動の流行（窃盗や自傷行為など）などの被害も生じやすくなる。さらに、少年に児童虐待が継続されている場合でも、教職員に周知がなされていなければ安全確認や一時保護の遅延が生じるといった生命の安否を問われる危険性も抱えることになる。

②教職員の見立ては情報提供されにくい

少年の対応にあたっては、相談窓口における臨床心理士による指標のみならず、家庭生活および学校生活における生の姿の把握が必要である。特に、学校生活の過ごし方から少年の資質を推し量ることは不可欠であるが、現実には、相談担当者に提供された情報には、学校内の事実の羅列や説明がなされるに留まる事例が多く、教職員から見た印象、問題行動の発生・沈静化のパターン、問題行動と関連あるできごと、今後有意義と考えている方策等に関しては情報提供されないことが多い。

③少年や保護者の納得がないままに少年相談に導入される場合がある

警察の少年相談を学校から紹介されたとしても、必ずしも少年及び保護者が通所に対して納得をしているわけではなく、「学校で問題を起こしたのだから仕方がない」という気持ちで通所する場合や、保護者の中には、「行かないとわが子が学校を退学にされてしまうから仕方がない」と受け止めている場合も時折見受けられる。また、集団万引きなどが発生した場合、窃取した少年、見張りをした少年、盗品と知りつつ提供を受けた少年など、関わりの質や程度が異なっている。このことは、保護者のわが子の責任性に関する認識に差異が生じることにつながるが、生徒指導担当教師が「連帯責任」を重視して、全員を少年相談に導入した場合には、「うちの子は主犯格の子どもと同じ扱いを受けた」という気持ちから、再発防止への動機付けが高まらない場合もある。

3 連携上の留意点

(1) 組織の特性

学校と警察の連携を図る上では相互理解の基本となるのは互いの組織体制の理解であり、それは「学校文化」「警察文化」の理解につながる事となる。

①学校

学校組織は、教職員、生徒、保護者の三層構造を持つ「フラット型組織」ということであり、伝統的な企業組織にみられるピラミッド型と比較して様々な特色がある。こうした組織では、学校長、教頭、一般教職員といった階層構造はあるものの、ピラミッド型組織に比して指示・命令といったコミュニケーションよりも一般教職員の間での議論が活性化しやすく、環境変化に対するアイデアも出現しやすいという特徴がある。次に、学校組織は、教務部、生徒指導部等の「校務分掌」があると同時に、一年生からの「学年」がある。そして、この二つを別々の教職員に割り当てるのではなく、一人の教職員が両方を担当し、「校務分掌」と「学年」が交差し、格子状（マトリックス）になっているといえる。さらに中学、高校になれば「教科」というまとまりがある。これら二つの

特性を持った組織は、①意思決定が迅速②創造的な問題解決が図れる③環境変化に対応しやすいといった長所を有する。同時に、①解決がその場しのぎになり、長期的な展望は立てにくい②管理職の管理能力によって学校全体の問題解決力に差が出やすい③頻繁な会合が求められる等が指摘されている（産業能率大学, 2006）。

②警察

警察組織は、各都道府県警察においては、警察本部長を頂点とする典型的なピラミッド組織である。前段と比較対照するならば、コミュニケーションは垂直方向に流れやすく、組織管理では、トップの意思決定が各勤務員に効果的に行き渡るための工夫がなされている。こうした組織においては、①業務の効率的な遂行に適している②組織の意思決定が比較的容易である③長期的な展望にたった組織の方針が立てやすいという特性がある。同時に、①意思決定まで時間を要する②新しい変化に対応が難しい③勤務員からの自由な発想が提示されにくいといった特性も挙げられる。また、日々の業務報告は、徹底した決裁方式によって組織内に通じることとなり、個人の裁量による業務遂行が許される範囲は学校組織に比べてかなり狭小であると言える。

両機関の組織を雑駁に比較対照すれば、学校組織が個人主義、内容重視の責任分散型の組織であり、警察組織は集団主義、形式重視の一点集中管理型の組織と言ってよい。

(2) 業務内容

①学校

身分上の点から論ずれば、学校教職員は、公立学校の職員であれば、他校もしくは都道府県・市町村教育委員会への人事異動が生じたとしても、あくまで青少年行政に従事する職員もしくは教諭として勤務することになる。また、学校現場にいる限り、複数の校内分掌を兼務することが常であり、教科指導に費やせる時間を凌ぐ労力を負担する機会が多い。ただし、それらの状況を把握しているのは主に教育関係者であり、「先生の仕事は授業と部活の指導」という認識を持たれる場合もある。

②警察

警察職員は、一部の専門職（技術職）以外では人事異動によって少年警察に従事しなくなることも珍しくはなく、異動先で交通部門や地域部門（例：交番の勤務員）に配属されることもある。また、少年警察の担当業務は事件、補導に限られると考えられていることも多い。専門の少年相談窓口が各種媒体で広報され、非行防止教室が県内各地で非行防止活動を行っていても、「警察はパトロールや取調べをするところ」とみなされ、現在推進されている健全育成の側面は見過ごされやすい。また、

非行少年へのかかわりの歴史は深くても、犯罪やいじめの被害に遭遇した少年の心のケアや家族への支援を専門的に実施していることは十分周知されているとは言えない。

(3) 窓口・協議担当者

特に、学校は学級、学年、学校といった三つの組織レベルからなる組織でもあるため、少年に関する関係機関からの連絡、相談について、学校長もしくは教頭といった管理職が窓口となるのか、生徒指導主任もしくは学年主任教諭であるのか、担任教諭となるのか、共通認識がもたれていない。一方、警察においては、都道府県によって少年部門の従事職員の数や形態は異なるが、警察本部少年課では、少年サポートセンターの実務担当者が窓口となることが多く、警察署では、少年係長もしくは少年補導職員が窓口となる場合が多い。

つぎに、また、学校警察連絡協議会のような定例的に開催される会議には、学校長が出席することが多いが、それだけ検討テーマが包括的もしくは一般的なものになりやすいという現状も存在しており、学校現場の日々の教科指導・生徒指導に即還元できる協議・検討はなされにくいという課題もある。

(4) 問題行動に対する視点

まず第一に、学校における教育活動の根拠法令は教育基本法及び学校教育法であり、警察活動の根本は警察法であるが、少年非行対策については、「少年警察活動規則」が様々な活動の基本となっており、学校と警察の業務の根拠となる法令・規則が異なっている。こうした根拠法令・規則の相違は、少年に対する視点の相違となって示されることになる。

第二に、学校では、少年は常に成長・発達を遂げていく存在として捉え、非行、不登校など様々な行動に対しても、成長・発達上の躰きであるとみなす姿勢をとる。したがって、一つの問題行動に対しても、それが違法であるがゆえの叱責や処分ではなく、少年の発達や教育もしくは学級の維持・管理といった「生徒指導」の側面からなされることが多い。一方、警察の視点からは、対象となる行為が、被害届が出されても立件して事件が成立するか否か、あるいは、刑法を始めとした各種法令に抵触したり、補導の対象となるか否かを判断することが優先される。例えば、校内で発生した「上級生が下級生から金銭を巻き上げる」といった行為について、教職員は「カンパ」「カツ上げ」とみなすが、警察職員は「懲役10年以下の刑罰が該当する『恐喝』という犯罪」という刑法上の枠組みで捉えることになる。なお、学校現場で勤務する臨床心理士の資格を持つスクールカウンセラーは、上記の行為について、精神科医同様に「行為障

害」「反抗挑戦性障害」といった精神医学の診断基準を視点に据えることも多く、少年の一つの問題行動に対しても様々な立場や視点からの認識が存在していることを了解しておく必要がある。

(5) 個人情報管理

学校と警察に限らず、関係機関が行動連携を推進していく上で、共通の認識を図らねばならないことは、少年に関する情報の提供及び管理の問題である。児童虐待事例のように、児童の生命の確認、安全の確保が最優先される場合は例外として、個人情報の交換は原則として少年の保護者の了承を得た後に開始すべきであり、必要に応じて情報交換場所に保護者の同席を要請することも考慮する必要がある。

次に、機関同士が共通の少年に関する検討・協議を行う際には、そこで交わされた情報及び記録について、会議メンバーは職務上知りえた秘密を守る義務「集団守秘義務」を課すべきであり、会議用の資料の事後の扱い（保管か会議後廃棄か、保管の担当機関、記録閲覧可能な職員の明確化など）について共通認識を図っておく必要がある（龍島・梶, 2002）。

さらに、各機関により少年に関する公文書の保管年数や、文書に少年の情報をどの程度記載すべきかといった点も各機関の協議担当者は通常から整理しておく必要があるが、各機関の連携において関係機関同士で覚書あるいは上司機関からの通達によって基準が周知されているわけではない。

(6) 教職員の認識

「警察は敷居が高い」とみなしやすい

内田・井上（2006）によれば、教職員へのアンケート結果から、地元警察署生活安全課少年係との連絡・連携に関しては、「面識がなく気を遣ってしまうから」「業務内容を知らないから」「機関等の敷居が高く感じるから」「学校と連絡をとる機関等の担当者がわからないから」等の理由で、約9割の教職員が戸惑いを感じるという回答をしていることが示されており、「地元警察署は学校から地理的に近くても心理的にはかなり距離感を感じる場所」という見方をしている教職員が多いといえる。

学校を「プライベート空間」とみなすか「市民サービスの提供場所」とみなすかで連携への姿勢が異なる

前者で代表的なものは、「学校は子どもの育成場所であり、家庭の次に位置づけられるプライベート空間である」という認識である。この考えに立てば、学校という環境は特別の空間ということになり、刑法で規定されている「親族相盗例」などが学校生活においても適用されて不自然ではないという考え方が出現してくる。したがって、前者の立場に重きを置かれる学校であるならば、

校内でのトラブルは最大限校内で処理し、校外に問題の処理は持ち出さないという姿勢がとられることになる。

一方、後者の代表的な機関は、公民館、図書館、市民病院などが上げられる。ここでは各種文化活動、資料提供、医療行為の提供がなされるが、学校現場は「教科学習、社会化の訓練、体力の向上、健康教育などの市民への提供の場所」ということになる。公立学校の場合には、少年も保護者も学校という公共機関の利用者という立場であり、対教師暴力や器物破損などの校内暴力は自治体の教育行政への妨害と解釈されることになる。後者の立場に重きを置かれる学校であるならば、一定基準を超えた校内での逸脱行為に対しては、校外への連絡・通報は例外を最小限にとどめて行われることになる。

4 今後の課題

(1) 顔の見える連携の土台作り

1) 担当者の相互認識

松嶋（2008）は、学校と警察の職員お互いの頑張りやしんどさがみえることで信頼感が生まれ、そこに「つながり」ができていくと指摘し、日頃の職員同士のやりとりを尊重することを連携の基本姿勢として挙げている。こうした、互いの現場の苦勞を認識しあうことは、行政上の「機関と機関の連携」ではなく、現場の「人と人との連携」の重要性を意味している。また、学校と警察の「連携」とは具体的に何をすることであり、どのように進めることが大切であるか認識しあうことが必要であるが、そのためには、①学校警察連絡協議会では、実務担当レベルの職員同士で、非行問題への対応について意見交換を行う②各学校HPもしくは「学校だより」で管轄警察署少年係長の紹介を行うほか、管内の非行・犯罪情勢を掲載する③県警HPにおいて、定期的に非行問題に関する啓発資料を掲載し、学校と警察の行動連携の重要性を説明しておく必要がある。

2) 学校組織に関する知識の蓄積

学校組織の様々な特性については淵上（1992）が記述しているが、連携を図る警察職員は、学校組織の構造、コミュニケーションと意思決定、学校長のリーダーシップ等について、学校現場に介入する前に知識を蓄積しておく必要がある。特に、学校組織は、全体としての意思決定の領域と、教師ごとに具体的・個別的に意思決定を行う領域の二重の構造をなしていること、学校長の「鶴の一声」ですべてが決定される学校が機能的に優れているわけではないこと、教職員同士の葛藤が逆に活発なコミュニケーションを促進し、学校全体の見直しにもつながる複雑さを含んでいること等に留意して、現場での問題に取り組む姿勢が必要である。

(2) 「コーディネーター」による支援体制の形成

スクール・サポーター導入を検討していく場合には、コミュニケーションの特性や業務目的の異なる機関同士との連携を効果的に実践するために、学校及び警察の組織の特性を理解し、両者の連絡・連携に長期間従事してきた人物の紹介が効果的である。文部科学省は、平成20年度から「SSW活用事業」を実践しているが、精神保健福祉士等の資格を持つスクールソーシャルワーカーを学校現場へ導入し、問題を抱える児童・生徒が置かれた環境への働きかけ、関係機関等とのネットワークの構築、連携・調整等の業務が遂行されている（文部科学省、2008）。学校と警察の連携においても、スクールソーシャルワーカーの担う「学校と関係機関の連携」を担当する「コーディネーター」役の職員が紹介し、両者の調整、関係機関への連絡及び学校内におけるチーム体制の構築が効果的であると思われる。

また、「コーディネーター」役は、児童・生徒の受傷事故、災害遭遇等に適用する「学校の緊急支援のシステム」を、校内の少年非行や「学校の荒れ」へも適用し、少年に関する事実の共有、教職員のストレスと対応、スクールカウンセラー等臨床心理士の活用、地元警察署との連絡方法、保護者会の議事進行等について学校と協議していくことが効果的である（窪田・向笠・林・浦田、2005）。

(3) 関連プログラム・尺度の開発

非行防止教室実施後には、受講による効果を増幅、維持し、非行の防止を促進する教職員主導のプログラムが有効であると同時に、受講の有効性を客観的に測定する尺度の開発が必要である。特に非行防止プログラムについては、國分・押切（2001）は非行予防のエクササイズを豊富に紹介しており、松尾（2002）は学校における暴力・いじめ防止のプログラムの紹介のほか、暴力・いじめに関する研究と実践の問題点についても論及しているが、非行防止教室における教養内容と連動したプログラム等を検討しなければならない。

また、スクール・サポーターを導入することは、「学校の荒れ」を学校組織が発生させたことを意味するが、「学校の荒れ」の可能性が潜在している状態が見逃された組織メカニズムの解明は、今後ますます重要性を増してくる。特に、「各教職員が自分の学校についていかに危機感を抱いているか」「危機感を抱いていながら学校全体に周知しない理由は何か」という点については、客観的な指標により検討を継続していくことが要請されている。

さらに、元吉・金井・中西・氏家・瀧野・水野（2010）は、学校組織が危機に至るまでにはある程度の共通性が見られることや、事態が深刻化してからの統制が困難で

あることを指摘している。同時に、学校組織が深刻な危機状態に陥るのを防ぐためには、潜在的に危機にいたる可能性があるにも関わらず、危機を回避できている学校組織を取り上げ、実際に危機に陥った学校組織との比較対照作業が有効であることを主張している。

これらは、「学校の荒れ」という状態を生まないための具体的な施策であるが、非行という「加害」を生み出さないための施策も、事故や災害という「被害」に遭わないための施策も、学校組織の危機のマネジメントという点では共通しており、警察との連携においても、常に総合的な視点をもって知識及び技能を蓄積していく姿勢が求められている。

引用文献

- 千木良正（2001）. 警察との連携とケアについて 月刊生徒指導2001年2月号 学事出版 pp.38-40.
- 淵上克義（1992）. 学校組織の人間関係 ナカニシヤ出版
- 平松千枝子（2001）. 関係機関の側から見た連携の可能性 一家庭裁判所と学級担任との連携から— 月刊生徒指導2001年1月号 pp.22-25.
- 加藤弘通・大久保智生（2009）. 学校の荒れの収束過程と生徒指導の変化 一二者関係から三者関係に基づく指導へ— 教育心理学研究, 57, 466-477.
- 警察庁（2010）. 平成22年警察白書
- 警察庁（2011）. 平成22年中における少年補導及び保護の概況
- 國分康孝・押切久遠（編）（2001）. クラスでできる非行予防エクササイズ 一子どもたちの後悔しない人生のために— 國分康孝監修 図書文化社
- 国立教育政策研究所（2010）. 生徒指導資料第4集 学校と関係機関との連携 一学校を支える日々の連携— 今求められる連携 生徒指導資料第4集 pp.2-7.
- 窪田由紀・向笠章子・林幹男・浦田英範（2005）. 学校コミュニティへの緊急支援の手引き 福岡県臨床心理士会編 金剛出版
- 松尾直博（2002）. 学校における暴力・いじめ防止プログラムの動向 一学校・学級での取り組み— 教育心理学研究, 50, 487-499.
- 松嶋秀明（2008）. 非行のある少年をいかに抱えるか 一学校と警察の連携についてのインタビュー調査から— 第52回日本教育心理学会総会
- 文部科学省（2005）. 非行防止教室等プログラム事例集
- 文部科学省（2008）. スクールソーシャルワーカー実践活動事例集

少年非行対策における学校と警察の連携

- 元吉忠寛・金井篤子・中西昌・氏家達夫・瀧野揚三・水野治久 (2010). 学校における心理危機マネジメント研究の展開—学校を安全で安心できる育ちの場とするために— (自主シンポジウム) 日本教育心理学会第52回総会発表論文集, 174-175.
- 龍島秀広・梶裕二 (2002). 非行における臨床心理的地域援助 —関係機関の連携方策について— 臨床心理学第2巻第2号 金剛出版 pp.223-231.
- 産業能率大学 (2006). 学校組織マネジメントの概要 pp.3-4.
- 嶋崎政男 (2003). 地域, 関係機関との連携のために 月刊生徒指導2003年6月号 学事出版 pp.14-15.
- 杉山憲一 (2004). 埼玉県警察と学校, 関係機関との行動連携事例 —スクール・サポーター制度による新たな試み— 月刊生徒指導2004年8月号 学事出版 pp.24-30.
- 内田利広・井上篤史 (2006). 関係機関等との連携に関する戸惑い調査の一考察 京都教育大学紀要, 109, 124-125.

(2011年9月30日受稿)

ABSTRACT

Cooperation of a school and the police in juvenile delinquency measures

Takumi SERITA

The cooperation of a school and the police becomes more and more important. Particularly, importance of the cooperation about prevention of the juvenile delinquency, correspondence, the prevention of recurrence are recognized. It is particularly important to understand the characteristic of the organization of both to perform effective cooperation. In this article in particular, I consider an effect and a problem about a prevention of delinquency classroom, a school supporter, a consultation. It is necessary for the promotion of the both effectively to understand the organization of both, deepen the connection between the people in charge, and make a standard to measure the effect of each measure objectively.

Key word: Cooperation of a school and the police, the characteristic of the organization, a prevention of delinquency classroom, a school supporter, a consultation