

関係機関との連携によるサポートの検討 —問題への初期対応をめぐって—

石橋 昭良*

Support through cooperation by related organizations: Focusing on initial responses to problems

Akiyoshi ISHIBASHI

Over the past few years, individual organizations have found it difficult to address certain issues faced by children, such as child abuse, juvenile delinquency, violence and bullying at school, and truancy. In such cases, cooperation by organizations, including schools, has proven to be an important way to address those issues. However, attempts at cooperation do not always go well. Many cases have ended in an impasse because of discrepancies between the perspectives of the organizations involved. When several organizations are involved and multiple specialists in different vocations are called to respond, their response is often hampered.

To support families and youth who have been impacted by issues such as abuse and delinquency, this study addresses the issues that arise when organizations such as schools, the police, and child consultation centers work together to address problems in the early stages. In addition, this study examines the training of coordinators, thoughts regarding management that need to be shared, and the basis for action by personnel from the organizations involved.

Key words : related organizations, cooperation, initial response, coordinator

関係機関、協働、初期対応、コーディネータ

1 連携が求められる子供を取り巻く課題

近年、わが国の子供を取り巻く問題は、少年非行が減少化傾向を示す一方、急増する児童虐待¹⁾、学校内での暴力行為の増加や深刻ないじめの出現²⁾、高水準にある不登校、インターネットによるいじめトラブルや福祉犯罪による被害³⁾などが特徴であり、個別事例を見ていくと、上記の問題が重複していたり、問題の背景に発達障害など

子供の特性や保護者自身の問題などを抱えていることにより、問題を複雑化させている状況である。これらの問題に対しては、単一の機関による取り組みでは解決が難しい場合、学校をはじめ関係機関⁴⁾の連携を重視した対応の重要性が施策として謳われるとともに、関係省庁による具体的方策が示されている⁵⁾。例えば、生徒指導の統一指針である「生徒指導提要」では、生徒指導の進め方において学内はもとより学外の機関との連携の必要性が強調され、解決のための関係機関から成るサポートチームによる当該家族と子供への支援に言及している⁶⁾。また、児童福祉法に規定されている要保護児童対策地域協議会は、被虐待児童や

* いしばし あきよし 文教大学人間科学部臨床心理学科

非行のある要保護児童⁷⁾に対する支援を目的に福祉、教育、保健医療、警察・司法などの関係機関により、全国ほとんどの市区町村に設置され、虐待や非行などの問題に対する支援が行われており、子供が加害者や被害者となる問題に対しては、国を挙げての非行及び被害防止対策が進められている現状にある。

振り返ってみると、非行や児童虐待などに対する関係機関から成るネットワーク作りや問題解決のための関係機関の連携による取り組みの必要性は、現場に携わる関係者から繰り返し指摘されてきたことである。その後、ネットワーク作りについては、行政主導により教育、警察、福祉、保健医療の各領域をメンバーとする協議会が次々に立ち上がり、全国的に整備が進んでいる。しかし一方で、関係機関との連携が必要であるにもかかわらず、担当者が連携に消極的であったり、連携の目的や方針などについて関係機関相互の考え方が異なるために連携が停滞する場合も見受けられる。個別事例の連携にあたっては、機関をまたいで多職種の専門家が対応の枠組みを共有しながら進められるが、この立場の異なる職員が共同して行う作業には、様々な困難さを伴うことがある。つまり、連携の現状は、ネットワークというハード面の体制は整備されつつあるが、個別事例の課題解決というソフト面での実質的な連携は依然として課題を抱えている段階にあると言える。

本稿は、虐待や非行などの問題を抱えた家族と要保護児童へのサポートを目的として、問題発生の初期にかかわることが多い学校・警察・児童相談所など関係機関による連携の実際を取り上げ、加害と被害の問題に対する初期段階における関係機関の連携の在り方を検討したい。なお、本文中の事例はプライバシー保護のため一部再構成してある。

2 連携の形態

子供の問題発生の第一次的な認知は、保護者を除くと学校・警察や子供にかかる相談機関であることが多く、連携の流れは、まず、認知した機関が対応を検討し、関係機関の支援が必要な場合、

連携の検討へと進んでいくことが一般的である。なお、近年では被害にあった子供が、学校や保護者を経由せず直接相談機関に申し出たり、インターネットのソーシャルネットワークサービスを通じて相談や支援を求めるケースも見受けられる。

次の(1)~(3)は、これまで行われてきた連携の形態について、予防・発生・継続支援の3段階に分けて整理したものである。

(1) 問題の予防

- ① 児童生徒の非行・被害予防を目的に、学校の授業の一環として関係機関の職員による各種教室の開催（非行・被害防止教室、薬物乱用防止教室、情報モラル教室など）。
- ② 関係機関とのネットワーク構築による情報交換の実施（学校警察連絡協議会、補導連絡会、要保護児童対策地域協議会など）

上記2つの目的は、子供の規範意識の醸成や危機回避などによる子供の健全育成及び非行防止活動である。①は学校での取り組みであり、②は法令等に基づいた関係機関が主体となるが、とりわけネットワーク会議を通じて担当者の顔を知り、情報を交換することでお互いの協力関係が確認され、その積み重ねが連携を行う上での基礎となるものであり、連携においては担当者同士の「顔の見える関係づくり」が中心となる。

(2) 問題の発生時

暴力行為、児童虐待、犯罪被害など非行・被害の発生時における連携である。

この段階は、問題発生の直後であることから、各機関とも組織及び担当者に迅速な判断と行動が求められる。関係機関との連携が、一時的なものとして終了する場合と問題の発生をきっかけとして継続的な連携へ進む場合とがある。ここでは危機管理の観点で最優先となることから、「ためらわない連携」が求められる。

(3) 継続的な連携

児童相談所への通告や家庭裁判所への送致などの措置には至らない事例で、かつ、事例への対応が単独の機関では困難なため、関係機関による支援・介入が必要な場合を対象として、継続的な連携が行われる。

上記(1)(2)はいずれも単発的な連携であるが、この段階では、解決困難な事例に対して、その問題を共有し、それぞれの機関が役割を担いながら、継続的に続けられる連携であり「チームによる支援」が特徴となる。チームとしては、学校と警察、学校と児童相談所など小規模なものから、教育委員会、福祉事務所、保健所・病院など多領域の関係機関が参加したサポートチームなど多様である。なお、以下では、ここに挙げた複数機関による継続的な連携の在り方を検討していく。

3 連携の実際

(1) 連携の実際

<事例1> 小学生A男は、幼少期に虐待通告により児童養護施設に入所し、施設から地域の小学校に通学している。小学校入学早々から、同級生に対する暴力、授業妨害、無断借用などを繰り返し、行動を制止しようとする教員に対して叩く、つばを吐く、さらに自ら壁に頭をぶつけるなど、指導が困難な状況が続いていた。

○ 本事例は、教育委員会が主導してケース会議（参加は、教育委員会、児童相談所・養護施設、少年センター、学校・スクールカウンセラー）を立ち上げた。各機関による情報交換の後、学校は担任と補助教員による指導を行い、A男は少年センターでの心理療法、児童相談所では親カウンセリングなど、関係機関の役割を明確にした支援を開始。その後は定期的なケース会議で情報交換を行うとともに、部外講師による研修を開催し被虐待児の特性の共通理解を図った。

この事例における連携の特徴は、教育委員会がケース会議のコーディネーター役となり、各機関が役割分担して支援が進められたこと及び合同による研修開催を通じた少年を理解するための視点の共有化である。

<事例2> 中学生のB男は、入学早々から遅刻・早退が目立ち、同級生への暴力や学校備品の破壊が続き、その都度教員が指導していた。教員の指導に素直に従うこともあれば、興奮して暴言を吐くこともあり、保護者は、学校に非協力的な姿勢で、家庭でのネグレクトの疑いがあることから、

対応に苦慮していた。

○ B男の事例は、毎月開催の学校警察連絡協議会においてすでに共有されていたもので、学校がサポートチーム（参加は、学校、警察、子ども家庭支援センター、福祉事務所、児童民生委員）を結成して支援を開始した。B男はその後、同級生への傷害事件により家庭裁判所に身柄送致され、保護観察処分となったことから、サポートチームに保護司が加わり支援を継続。また、関係機関の中の福祉事務所による家庭への経済的支援が図られたことで、保護者が学校への協力的姿勢へと変化、警察と保護司が連携して1年半にわたりB男の指導を行い、経過良好により終結した。

この事例は、B男の問題行動とその背景にある家庭の問題に対して、サポートチームにより対応したもので、教育・福祉・心理など多面的な支援が展開されたものである。

この2事例について連携が促進された要因を検討してみると、ケース会議やサポートチームなどの整備に加え、連携にかかる参加者の意識と行動力が結果をもたらしたと考えられる。つまり、各機関の限界を認めつつも、相手任せにせずチームの一員としての当事者意識を持ち、それぞれが可能な対応を行うという共通認識を持てたことが原動力となり、各機関の実務者が治療的機能を発揮したことにより、連携による成果が生じたと言える。さらに関係機関を調整しながらまとめていくコーディネーターの存在も大きな要因であった。

一方で、初期における参加機関の意見の食い違いにより連携が行き詰まったり、チームが結成されても適切に機能しない場合も少なくない。

非行など子供の問題にかかる連携時に起きがちな問題について龍島・梶(2002)は、相互不信（関係機関の業務内容が理解できていないことから生じる）、たらい回し（担当者が職務権限を限定的に解釈し、対応を回避）、情報の囲い込み（守秘義務を理由に事例の情報を提供しない）を挙げている⁸⁾。また、内田・井上(2006)による小学校教員が関係機関との連携の際に生じる戸惑い調査では、関係機関や担当者に対して、「面識がなく気を遣う」、「業務内容の詳細を知らないこと」を戸

惑いの理由として指摘している⁹⁾。

児童虐待にかかる連携については、岩崎ら(2007)の虐待に対する教員の意識調査によれば、関係機関との連携のメリットとして、「対応力が高まる」、「具体的対応が得られる」など、デメリットは「価値観の相違により合意形成がされにくい」などが挙げられていた¹⁰⁾。さらに加藤(2008)は、虐待防止ネットワーク立ち上げ後の困難点・課題として、「マンパワー(人員や担当者の確保)」、「ネットワークの意義と形骸化」、「スーパーバイザーや全体のスキルアップ」などを指摘している¹¹⁾。また、児童相談所と医療機関との連携についての調査を行った小杉ら(2006)は、児童相談所側からみた医療機関との連携で難しいこととして、医師からの見立て(虐待の判断)を親に伝えてくれない、方針について意見の相違、緊急性の判断の相違などを挙げている¹²⁾。

(2) 連携に至る準備

連携の実際を踏まえ、単一機関内での検討から連携に至るまでの段階で取り組む内容としては、以下のことが考えられる。

まず、事例を抱えている当該機関は、事例にかかる問題の背景や原因を分析し、必要な支援を含めた見立てを行い、連携の必要性の判断や意思統一が求められる。そして連携の目的や方針を確認しながら、機関の調整役により他の参加機関と折衝しての連絡・調整が始まる。参加機関の選定にあたっては、地域における社会資源として関係機関の一覧(教育、警察・司法、福祉、医療などの領域)をあらかじめ作成しておく迅速に運ぶ。次に、関係機関が召集されて事例に対する対応についての検討へと進む。この段階で参加機関の中からコーディネータ役を決定し、守秘義務を確認しつつ、情報交換へと進む。そして、各機関の役割が決まり、役割に沿った事例への対応が始まる。なお、連携が必要とされる事例は、重篤であり複雑な背景を持つものがほとんどであることから継続的に検討が行われることとなる。

4 初期の連携における課題

初期の連携における課題として、施策等を通じ

た連携と多職種の専門家によるチームの運営について検討を加えたい。

(1) 施策・法律に基づく連携

これまでも問題の初期段階での関係機関による連携は、子供と関わる学校・警察・児童相談所の実務家同士の間で、主として個人の判断によりインフォーマルに進められてきた。しかし近年、子供の非行や虐待問題などにかかる関係機関の連携については、文部科学省の「学校と関係機関等との行動連携を一層推進するために(2004年初等中等局長通知)」において、サポートチームの結成が明記され、また、2004年児童福祉法の改正により関係機関連携による児童虐待対応として「要保護児童対策地域協議会」の設置が明文化されるなど、それまでの個人による連携の判断から、施策や法律に基づいた行政による取り組みへと大きく方向転換を図ってきている。しかし、現状においてサポートチームは明確な法的位置づけはなく、要保護児童対策地域協議会の設置は努力義務にとどまるなど、法令を整備した上での連携は今後の課題である。

近年、法律の整備により新たな関係機関の連携を実践しているのが英国である。児童虐待についての川崎ら(2007)の視察報告¹³⁾によれば、1989年の児童法(Children's Act)が基盤となり多職種連携として「ワーキングトゥギャザー(Working together)」が始まったが、その後も虐待による死亡事案による連携の不備が指摘され、2004年児童法では「協働の法的義務」が付加され、地方児童保護委員会(Local Safeguarding Children Board)が設置された。地方児童保護委員会は、連携や研修のコーディネートの役割を担い、関係機関は協働する義務が課せられており、関係機関による合同研修などが実施されている。一方で非行については、チャールズ・ポラード(2003)によれば¹⁴⁾、1998年犯罪及び秩序違反法(Crime and Disorder Act)の施行に伴い、非行への早期介入と個別評価システム活用¹⁵⁾が導入された。そして早期介入の新制度として警察・ソーシャルサービス・保護観察・教育・保健から成る少年非行対策チーム(YOTs; Young Offending Teams)が設置された。このチームは各機関が同じ建物に同

居し、各機関が受けたケースで連携の必要が生じた場合、すぐに召集されて介入の検討を行うなど機動力に富むチームである。

英国に限らず、欧米では子供の問題については関係機関が連携して協働することが法律で明記され、行政主導による施策が進められている。もちろん国が異なれば問題の状況も異なるため同列で論じるわけにはいかないが、欧米に比べると関係機関の連携にかかる日本の法律は未整備である。このような現状ではあるが、行政による子どもの健全育成の施策に目を向けると、自治体単位に新たな動向が見られる。まず、英国のYOTsと同様に関係機関が同居した運用を開始している自治体は、北九州市、京都府、東京都などがあり、また、全国の多くの自治体単位では教育委員会、児童相談所、警察の間では、相互に職員の人事交流が定期的に行われるなど限られた地域ではあるものの、今後の拡がりや基盤の形成が期待できる。

一方、非行予防の観点から連携について論じた渥美(2012)は、日本においてこれまで連携が機能してきた背景として、法律に基づくものと伝統的なインフォーマルなコミュニティの連携（文化を基盤とした大家族関係に由来する人間関係）があると指摘している¹⁶⁾。確かに連携が促進されている地域のなかには、法律や条例に頼ることなく、公式・非公式の両面から関係機関が共に行動することを了解し、連携の実績を上げているのである¹⁷⁾。

したがって、これら実績を挙げている地域の取り組みを周知し施策の拡大を図るとともに、関係機関連携においては、根拠となる法的枠組みは必須¹⁸⁾との指摘もあることから、法令の整備は喫緊の課題と考えられる。さらに、法令等が整備され新たな組織が立ち上がった場合、その組織が適切に機能しているかを調査する第三者機関を設置しての評価も必要であろう。

(2) チームの運営

施策や法律が十分に整備されたとしても、連携によるチームを構成し運営していくのはそこに集まった対人援助の専門家、つまり“ヒト”である。ここでは情報交換から役割分担へと進む過程における課題を検討する。

① コーディネータの存在

関係機関から派遣されて連携チームを構成する職員は、教育、警察・司法、福祉、医療などそれぞれの領域の専門家である。子供の問題にかかわる機関という目的は共通していても、対象となる事例に対する視点やアプローチは、領域により当然異なるのである。ここで重要な役割を果たすのがコーディネータである。コーディネータは、関係機関の設置根拠やその役割をあらかじめ把握し、機関相互の調整を行う役目があり、また、リーダーとして連携の目的や役割を明確にしてチームをまとめていくなど、その推進役となることが求められる。これまでに連携が中断したり阻害された事例においては、コーディネータの不在、コーディネータの調整能力やリーダーシップ不足などにより連携に齟齬をきたすことが見られた。連携が必要とされる現場では、自らの専門性を持ちつつも、多職種を統合し社会資源の活用を図るための「協働による視点」が求められているのである。このような要件を満たし、その役割が期待される職種の一つに、スクールソーシャルワーカー¹⁹⁾がある。スクールソーシャルワーカーは、人と環境との関係において問題をとらえ、人と環境の双方に働きかけるソーシャルワークを理論的背景に持ち、さらにワーカーとして行動力が求められることから、連携のコーディネータ役とその役割が重なるのである。

② 共有すべき視点

関係機関の参加者の連携に対する考え方は、多様である。連携に積極的な考えを持つ人、懐疑的にとらえている人、参加は了解しているが役割に不安を持つ人など組織や立場が違えば異なる意見を持つことは当然であり、それが出発点にあることを相互に確認する必要がある。そして意見交換を通じて、参加機関の業務内容と設置の根拠法令など“機能”を理解するとともに、機関ごとに期待される対応とそれが実施可能か否かを確認し、共通の理解を図る必要がある。とりわけ初期においては、顔の見える関係としての“ヒト”と各機関の“機能”を知ることが課題であることを強調したい。

次の段階では、各機関が持つ子供にかかる情報

交換だけで終わることなく、情報交換から合同のアセスメントへと発展させることが重要である。つまり専門家が一つの場集まり、問題の背景を理解し支援を検討するアセスメントを合同で行うことにより、参加者が事例に対する認識を共有することとなる。そしてアセスメントに基づき、関係機関の役割分担が決まり、ここから実質的な連携が始まるのである。参加者は、それぞれが専門家としての知恵を出し合い、自分の専門外の仕事は、他の専門家に委ねることで相互に補いながら、同じ目的のため協力して働く、つまり「協働作業」の視点が求められる。

さらに参加者の視点共有に効果的と思われるのは、合同による研修開催である。参加者は、各機関の立場による違い、経験の違いなどが当然あるが、研修で得た知識などを共有することにより事例についての視点共有に結びつくことがある。先の〈事例1〉では被虐待児童の特性について部外講師による研修開催後、その講話に基づいて事例を改めて検討するなど、参加者の共通理解に有効であったと考えられる。

連携の初期には、顔の見える関係や各機関の機能を知り、合同によるアセスメントを基盤とした役割分担を行い、合同研修を通じて知識の共有化を図ることなどにより、相互理解から信頼が生まれ、相互に支え合う関係へと発展していくのである。そして「ヒトとヒト」の関係から「機関と機関」への関係の形成に結びついていくことで実質的な連携が形成されるのである。

(3) 予防の観点から

ここでは、子供の問題の兆しに気が付くことが多い学校における予防としての連携に言及したい。学校関係者からは、問題が顕在化する前の兆しの段階における連携が、予防として効果的であることは理解しているが、「関係機関を紹介したいが、当該保護者が承諾しない」との意見がよく聞かれる。しかし、ここで連携を諦めるのではなく、一歩踏み込んだ対応を試みたい。関係機関に相談することに対して、保護者のなかには、どのような支援を受けられるか、家庭での対応を責められるのではないかなどの不安や懸念を持っている場合が少なくない。これらを軽減するためには、

学校があらかじめ関係機関の業務を把握した上で保護者に説明し、必要があれば学校から関係機関の担当者への連絡により、保護者と関係機関の橋渡し役となるなど、丁寧につなげていく工夫と配慮が求められる。また、学校が医療とのかかわりが必要な事例と判断しているものの、保護者が消極的な場合、一次的には相談機関を紹介し、相談機関のカウンセラーから医療機関へと繋げていくなど関係機関の利用法は多様である。さらには、子供の問題の背景に不適切な養育を感じたり、保護者の不安が子供の問題悪化に影響を及ぼしていると判断する場合など、深刻化していないが個別な事例に対して感じている不安・悩みなどを学校で抱え込むことなく、まずは学校から関係機関への相談が必要となろう。このような予防的観点による連携は、予め関係機関とのパイプができていくことによる二次的効果であり、問題が潜在化している事例を発見し早期対応に結びつくものとなるのである。

注・引用文献等

- 1) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局(2013)「子ども虐待による死亡事例等の検証結果(第9次報告)及び児童虐待相談対応件数」
- 2) 文部科学省初等中等教育局(2013)平成24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」結果について
- 3) 警察庁生活安全局(2013)「平成24年中における少年の補導及び保護の概況」,55-62
- 4) 子どもや家族をサポートする関係機関は、主な領域として教育、警察・司法、福祉、医療に大別できる。またこれらの機関は、法令に基づく公的機関と民間機関に分けることができる。詳細は、文部科学省国立教育政策研究所2011「生徒指導資料第4集 学校と関係機関等との連携」を参照されたい。
- 5) 内閣府(2008)「青少年育成施策大綱」及び犯罪対策閣僚会議2008「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」において、非行防止と健全育成のための関係機関連携による取り組みが強調されている。

- 6) 文部科学省初等中等教育局(2010)「生徒指導提要」
- 7) 要保護児童とは、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（児童福祉法第6条の3）」であり、虐待を受けた子供や非行を行った子供などをいう。要保護児童対策地域協議会は、2004年の児童福祉法改正により法的に位置づけられている（2011年4現在、全国98%の市区町村で設置）。
- 8) 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2巻2号,223-231 金剛出版
- 9) 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No.109,111-128
- 10) 岩崎清・子安裕佳里・伊藤則博(2007)「児童虐待問題に対する教員の意識と対応の実態」北海道教育大学紀要（教育科学編）第57巻第2号,17-30
- 11) 加藤曜子(2008)「要保護児童対策地域協議会への移行期における課題」流通科学大学論集—人間・社会・自然編—第20巻第2号,63-77
- 12) 小杉恵・森田好樹・花房昌美・藤江のどか・福井典子・小林美智子(2006)「児童相談所と地域医療ネットワークとの連携について—アンケート調査から—」子どもの虐待とネグレクト Vol.8No.2,237-246
- 13) 川崎二三郎、四方耀子、山下洋、増沢高足、田附あえか(2007)「イギリスにおける児童虐待の対応視察報告書」子どもの虹情報研修センター平成19年度研究報告書2-14,144-149
- 14) Charles Pollard (2003) Restorative Justice and Youth Justice Reforms (2003岡部正勝警察学論集57巻4号,60-77)
- 15) ASSETは、少年非行における個別事案のリスク要因を把握するために開発されたリスクアセスメントシートである。Assessment and diagnosis、Structure, standardisation and scoring、Screening and suitability、Evaluation, effectiveness and evidence、Target
- 16) 渥美東洋(2012)「少年非行の予防：多機関連携による日本の平和の維持」警察学論集 65巻12号,25-60
- 17) 石川正興ら(2012)「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」社会技術研究開発センター研究開発実施終了報告書(概要版)
- 18) Horwath, J. and T. Morrison, Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients. *Child Abuse & Neglect*, 2007. 31,55-69
- 19) 文部科学省初等中等教育局(2006)「学校等における児童虐待防止に向けた取組について」(報告書)