

行政機関の援助サービスにおける 「連携」について

－子どもの権利条約を通じて－

About "the cooperation" in the help service of the public administration

－From the viewpoint of Convention on the Rights of the Child－

小沼 豊・山口 豊一

Yutaka KONUMA, Toyokazu YAMAGUCHI

要 旨

本研究では、「子どもの権利条約」から子どもの抱えている問題を分類・整理した上で、学校現場の事例から、行政機関における援助サービスの「連携」について検討したものである。本論では「連携」について、「個々の行政機関（あるいは個人）が有している援助資源だけでなく、異なった分野や領域の行政機関（あるいは個人）が有している援助資源についても検討し、各行政機関が『子どもの最善の利益』に向けて相互補完しながら援助サービスを展開するプロセス」として位置づけた。

他の行政機関と「連携」が上手く機能するためには、5つの要因があることが確認された。すなわち①【援助サービスの限界の自覚】、②【諸機関が有している役割と機能の把握】、③【役割と機能に即した情報の提供】、④【行政機関相互での援助方針の共有化】、⑤【定期的な相互連絡】という5つである。

①【援助サービスの限界の自覚】とは、子どもの抱えている問題の性質から判断し、学校だけの援助サービスでは「子どもの最善の利益」に即した援助の展開に限界があることを自覚する。②【諸機関が有している役割と機能の把握】とは、他の行政機関との「連携」を模索していく上で、どのような役割と機能を有しているのかということ事前に把握する。③【役割と機能に即した情報の提供】とは、他の行政機関が展開することのできる援助サービスに即した形で情報の提供を行う。④【行政機関相互での援助方針の共有化】とは、担当者間で問題を整理し、それぞれの行政機関が展開できる援助サービスを検討していく、そして援助方針の共有化を図る。⑤【定期的な相互連絡】とは、展開している援助サービスの状況について、定期的に相互連絡を行い、不都合が生じていれば、状況に合わせた援助方針の修正を行う。このような5つの要因は、「子どもの最善の利益」から援助サービスを検討していく上で重要であり、効果的に展開することが求められる。

キーワード：子ども権利条約、子どもの最善の利益、行政機関相互の連携、援助サービス

I. 問題と目的

I-1 行政機関の援助サービスにおける課題

子どもの抱えている問題は、「いじめ・不登校・虐待・発達障害・少年非行」など多様化・複雑化してきている。これらの問題は、子どもの人権保障という観点から議論されてきた（斉藤，1999；黒澤，2007a，2007b；木村，2009）。その中で、「子どもの権利に関する条約（以下、子どもの権利条約）」は、子どもが有している権利を明記するとともに、権利の侵害に対して国や関係機関の援助の重要性を説いている。そしてまた、子どもを権利の侵害に対する「保護の対象」としてではなく、「権利行使の主体」として見なし「子どもの最善の利益」から援助サービスを検討することの大切さを示唆している。

牧（1990）は、「子どもの最善の利益」の「判断の主体と手続き」について、どのように捉えるかが課題になると述べている。つまり、「子どもの最善の利益」を誰が判断して、どのような手続きで進めていくのかということである。これに関しては、判断の主体は、一義的には「子ども本人」であり、子どもが的確な判断を行うことが困難であれば、その保護者や周りの支援者が判断していくことになる。そして、手続きに関しては、子どもの困っている問題に対して、どのような援助サービスを展開していくのか、その過程で関係機関との「連携」をいかにして検討するかということになる。そのためには、行政機関（教育関係、保健・医療関係、福祉関係、司法・矯正関係）相互が、有している役割や機能といったことを把握することが重要になるといえる。

一方、行政における諸機関との「連携」に関して、「縦割り」ということが指摘されている現状がある（森田，2005；上別布，2006；宮古，2010）。諸機関の連携が上手く機能しないことについて、内田・井上（2006）は「連携」の「戸惑い」に焦点をあて、教員の意識調査から検討している。その結果、諸機関の人材に対し「面識がなく気を遣ってしまう」、「業務内容の詳細を知らない」ということが、「連携」を困難にしている要因として述べられている。特に「業務内容の詳細を知らない」という要因は、諸機関がどのような援助サービスを展開できるかということを認識できていない状況といえる。それゆえに、子どもの抱えている問題に対して、適切な機関からの援助サービスを受けにくくしている可能性がある。だからこそ、諸機関が有している役割や機能について認識し、機関相互が足りない機能を補完できるような「連携」の在り方が重要になるといえる。

I-2 「連携」という概念について

「連携」という言葉自体は、広く認知されてきているが、その概念については検討が十分になされていないといえる（山中，2003）。それは、分野や領域によって、「連携」ということについて差異が生じていることを示している。このことから、「連携」の概念は様々に論じられている。そのような中で、Germain（1984）は「連携」について、「単独の分野（あるいは個人）だけでは達成できな

いあるいは充分には達成できない（中略）目標や職務を遂行するために、（中略）行動を交換する協力的プロセス」であると形容している。そしてまた、高山（1993）は「自己完結的な支援に留まらず、より一貫性の高い、総合的な支援を実施する」ものと述べている。すなわち、個々の機関（個人）だけでは援助サービスに限界があるということ、そして一貫性の高い総合的な援助サービスの必要性を示唆している。そこで本論では、「連携」の概念について、「個々の行政機関（あるいは個人）が有している援助資源だけでなく、異なった分野や領域の行政機関（あるいは個人）が有している援助資源についても検討し、各行政機関が『子どもの最善の利益』に向けて相互補完しながら援助サービスを展開するプロセス」として位置づけたい。

I-3 本研究の目的

行政機関は、他の主体を圧倒する質量の資源（人、モノ、カネ、情報、ノウハウ等）と権限を持っている。だからこそ、行政機関には他の主体が展開しようとする援助サービスの提供を支えたり、援助資源が機能するための公共性の高い職務が要求されたりするといつてよい。すなわち、高い公共性が要求される領域である、教育や保健・医療そして福祉などにおける援助サービスを臨床的に模索することが重要になる。なぜなら、「だれもが必要に応じて、必要な分だけ支援を受けられる」という公共性の原理は、子どもの抱えている問題を検討する際にこそ、見過ごしてはならないと考えるからである。「子どもの最善の利益」にあった適切な機関からの援助サービスの提供を、いかにして展開していくかが重要になる。そこで、本論ではまず、子どもの抱えている問題について、「子どもの権利条約」の記述をもとに分類し整理していく。次に、行政機関における役割と機能について捉え、行政機関の援助サービスの様態について明らかにしていく。そして最後に、諸機関との「連携」に焦点をあてて事例を読み解き、行政機関相互の「連携」が機能する要因について検討することを目的とする。

II. 子どもが保有する権利－「子どもの権利条約」－

II-1 「子どもの権利条約」の権利構造

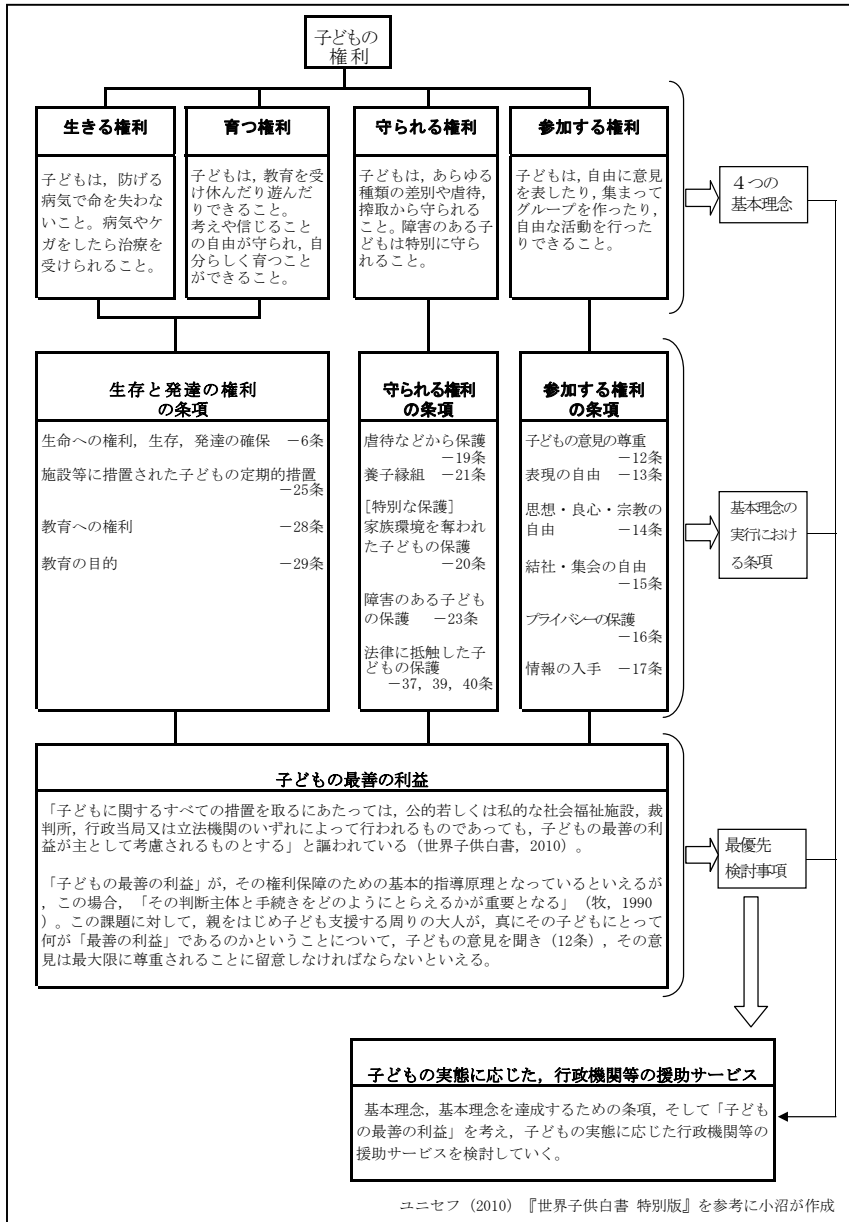
「子どもの権利条約」は、子どもの基本的人権を国際的に定めた条約である。1989年の国連総会において採択され1990年に発効されている。そして日本は、1994年に批准している。18歳未満を「子ども」と定義し、子どもの生存、成長、発達の過程で特別な保護と援助に関する条項を規定したものである。条約は、前文および本文54条から成る。

条文の本文は、締約国が負うべき義務を規定する第1部（第1条から第41条）、主に「子どもの権利に関する委員会」に関する第2部（第42条から第45条）、および条約の発効や改正条件等を定めた第3部（第46条から第54条）により構成されている。第1部の規定は、「生きる権利」、「育

つ権利」、「守られる権利」、「参加する権利」の4つの権利に分けられる。そして、ユニセフ⁽¹⁾によれば4つの権利について以下のように述べている。すなわち、「生きる権利」とは、「子どもは防げる病気で命を失わないこと。病気やケガをしたら治療を受けられること」。また、「育つ権利」とは、「子どもは、教育を受け、休んだり遊んだりできること。考えや信じる自由は守られ、自分らしく育つことができること」。そして、「守られる権利」とは、「子どもは、あらゆる種類の差別や虐待、搾取から守られること。障害のある子どもは特別に守られること」。最後に、「参加する権利」とは、「子どもは自由に意見を表したり、集まってグループを作ったり、自由な活動を行ったりできること」である。これら4つの権利は、子どもの人権を考える際の基本理念と捉えることができる。すなわち、子どもの権利条約は、この基本理念を実行するための条項が規定されている「権利構造」と整理できよう(表1)。

表1をみると、基本理念を実行するための条項は「生存と発達の権利の条項」、「守られる権利の条項」、「参加する権利の条項」と3つから整理できる。そして、子どもに対する援助を検討する際には、「子どもの最善の利益」は何であるのかを検討することが最優先事項であるといえる。

表1 子どもの権利条約の権利構造



II-2 基本理念の実行における条項

(1) 「生存と発達の権利の条項」は、「生命への権利、生存、発達の確保（6条）」、「施設等に措置された子どもの定期的措置（25条）」、「教育への権利（28条）」、「教育の目的（29条）」に分類できる。特にこの中の、「教育への権利（28条）」は、不登校における権利侵害の問題を明記しており、措置として適応指導教室等の行政機関の援助サービスを検討していく必要があると解釈することができる。

(2) 「守られる権利の条項」は、「虐待などからの保護(19条)」、「養子縁組(21条)」、そして「特別な保護」を有する条項として、「家族環境を奪われた子どもの保護(20条)」、「障害のある子どもの保護(23条)」、「法律に抵触した子どもの保護(37条、39条、40条)」に分類できる。そして、「虐待などからの保護(19条)」や「養子縁組(21条)」は、子ども虐待問題において「子どもの最善の利益」を検討していく際に重要な条項となる。

(3) 「参加する権利の条項」は、「子どもの意見の尊重(12条)」、「表現の自由(13条)」、「思想・良心・宗教の自由(14条)」、「結社・集会の自由(15条)」、「プライバシーの保護(16条)」、「情報の入手(17条)」に分類できる。この中の「子どもの意見の尊重(12条)」は、子どもが意見表明することを保障した条項である。援助者は、子どもの発達段階を考慮し、子どもの意見を捉えた上で「子どもの最善の利益」から援助方針を決定していく必要がある。

II-3 「子どもの最善の利益」⁽²⁾

「子どもの最善の利益」は、子どもの権利条約の7箇所で明示的に記述されている。すなわち、条約の総則的規定(3条)、親子関係と家庭環境に関する規定(9条、18条、20条、21条)、少年司法手続きに関する規定(37条、40条)の7箇所である。この中の3条をみると、子どもの抱えている問題に対して、「社会福祉機関、裁判所、行政機関、立法機関は、子どもの最善の利益を第一次的に考慮して・・・」と規定されている。そしてまた、「子どもの権利条約」の前身である「子どもの権利宣言」の原則2に、子どもの保護と発達のための法律を制定する場合においても、「子どもの最善の利益」を最優先に考慮されなければならないと明記されている。つまり、子どもの抱えている問題に対して、あらゆる角度から検討することを、援助サービスを展開する行政機関に課したものと見える。そして、「子どもの最善の利益」を考慮して援助サービスを検討する際には、子どもを権利行使の主体として捉える必要があり、子どもが主張した意見(「子どもの意見表明権(12条)」)に配慮することが重要であるとされている。

堀尾(1992)は、「子どもの最善の利益」と「意見表明権」の関係について、「子どもの最善の利益」というその原理、そしてだれがそれを判定するのかという問題とかかわって、子どもこそ自分の意見を言うべきだろう。さもないと子どもの意見を尊重することなしに、『子どもの最善の利益』という言葉だけが一人歩きして、自分たちがやっているのが子どもの最善の利益だということになりかねない。それに対する大きな歯止めとして意見表明の権利というものが位置づいている」と述べている。

II-4 子どもの「意見表明権」⁽³⁾

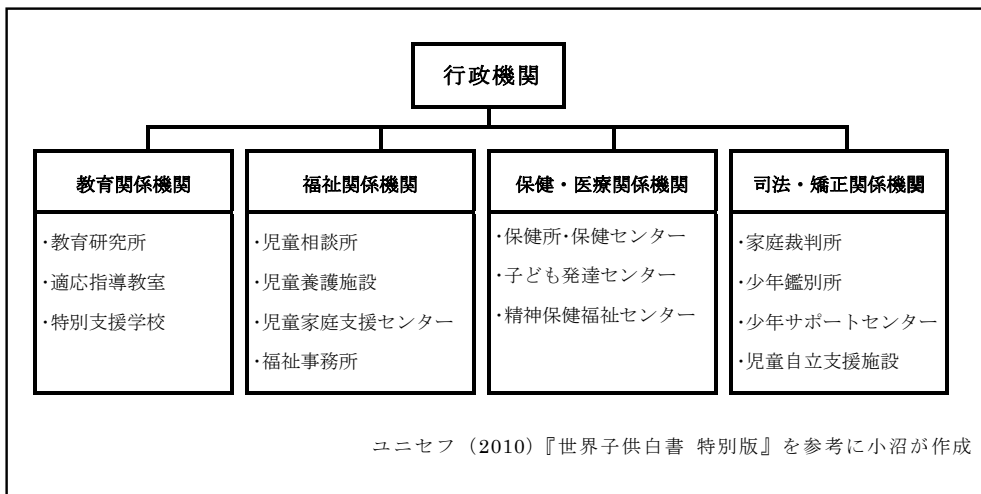
子どもの「意見表明権」は、年齢や成熟度によって相応に考慮されなければならないが、子どもに与えられている権利である。福田(1997)は、子どもの「意見表明権」の本質について3点から主張している。すなわち、第1に「意志決定過程に大人と対等に登場する人間主体としての当事者性を保

障する権利」、第2に「自己の存在をそのまま認めてもらえるような人間関係を保障してもらう権利、言い換えると居場所を保障してもらう権利」、第3に「自分らしくかつ他人や社会のためにも生きられるような人格へと成長発達する機会を保障してもらう権利」という3点である。つまり「意見表明権」は、子どもの抱えている問題に対して、子どもが自らの意見としてどうしたいのか、また、どうしてほしいのかということ、大人と対等な立場で主張する機会の保障を明記しているものである。このことから、行政機関の援助サービスは、子どもの抱えている問題に対して、「子どもの最善の利益」を検討するとともに、発達段階に応じた子どもの「意見表明権」にも留意して検討していくことが重要になる。

Ⅲ. 各行政機関の役割と機能

子どもの抱えている問題は、「不登校」、「いじめ」、「虐待」、「発達障害」、そして「少年非行」と様々である。それらの問題に対応していく行政機関の役割と機能について捉えていくことが重要になる。子どもの抱えている問題に対して援助サービスを展開する行政機関は、「教育行政機関」、「福祉行政機関」、「保健・医療行政機関」、「司法・矯正行政機関」に分類できる（表2）。この分類については、子どもの権利条約3条において、「社会福祉機関、裁判所、行政機関、立法機関は、子どもの最善の利益を第一次的に考慮して」とあり、本条でいう社会福祉機関は、分類でいう「福祉関係機関」「保健・医療関係機関」に対応して捉えることができ、裁判所は、「司法・矯正関係機関」に、行政機関は「教育関係機関」をはじめとした、公の機関として位置づけることができる。以下で、分類をおこなった行政機関ごとに、想定される子どもの抱えている問題を整理していくことにする。

表2 援助サービスを展開する行政関係機関の分類



「教育行政機関」は、例えば「不登校」、「いじめ」などといった問題に援助サービスを展開していくことを目的としている。「不登校」は子どもの人権を侵害しており（28条）、子どもの問題に即した援助サービスを検討していくことが求められる。

「福祉行政機関」は、例えば「虐待」、「家庭環境」などの問題に福祉の観点から対応していくことを目的としている。「虐待」に関していえば、子どもをあらゆる虐待（身体的・心理的・性的・ネグレクト）から保護することが明記されている（19条）。そしてまた、養子縁組（21条）の援助サービスを検討する際にも、福祉行政機関の機能と役割を捉えることが重要になる。

「保健・医療行政機関」は、例えば「発達障害」、「虐待」などの問題に保健・医療の観点から対応していくことを目的としている。「発達障害」に関しては、障害のある子どもにおいても、「尊厳」、「自立」、「参加」の原則のもとで、「十分かつ人間に値する生活」を送るべきであるということが明記されている（23条）。

「司法・矯正行政機関」は、例えば非行を犯して、児童相談所や家庭裁判所、そして少年院などへ送致された子どもに対して、司法や矯正の観点から援助サービスを展開していくことを目的としている。子どもの権利条約の40条で規定されている「少年司法」では、1項で非行を犯した子どもについて、司法のもとで向き合う原則を示している。そして2項では、非行の再犯防止のための措置をとることが求められている。加えて39条では、「・・・身体的および心理的回復ならびに社会復帰することを促進するためにあらゆる適当な措置をとる。」と、子どもの心身の回復と社会復帰について規定している。

子どもの抱えている問題は、様々な行政関係機関が関わってくる。そこで以下では、行政機関ごとに個々の施設に焦点をあてて、その役割と機能について述べていく。

①教育行政機関

教育相談所とは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づき地方公共団体が設置する教育相談機関で、児童生徒の学業、性格、問題行動等、身体・精神の健康、進路、家庭生活など教育上の諸問題について、面接、電話、文書等により相談業務を行うことを目的としている。（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）

適応指導教室（教育支援センター）とは、不登校児童生徒の集団生活への適応、情緒の安定、基礎学力の補充、基本的生活習慣の改善等のための相談・適応指導（学習指導を含む）を行うことにより、学校復帰を支援し、もって不登校児童生徒の社会的自立に資することを目的としている（文部科学省，2003）

特別支援学校とは、学校教育法に基づき都道府県に設置義務のある学校で、平成19年4月より、障害の種類別に設置されていた盲学校・聾学校・養護学校が、制度的に一本化されてきた学校である。設置に当たっては、これまでの盲学校などのように特定の障害に対応した単独型の学校や、複数の障害に対する教育を行う併設型の学校、知的障害、視覚障害等、5種別すべてを対象にする総合型

の学校など、地域の実情等に応じて弾力的な対応が可能となる。また、特別支援学校においては、地域の小・中学校が必要とする特別支援教育に関する情報等を幅広く発信するなどの、センター的役割を果たすことを目的としている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

②福祉行政機関

児童相談所とは、児童福祉法に基づき都道府県、政令指定都市及び児童相談所設置市に設置された行政機関である。市町村と適切な役割分担・連携を図りつつ、原則として18歳未満の子どものあらゆる相談に応じ、子どもが有する問題又は子どもの真のニーズ、子どもの置かれた環境の状況等を的確にとらえ、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護することを目的としている。この目的を達成するために、①児童福祉に関する高い専門性を有していること、②地域住民に浸透した機関であること、③児童福祉に関する機関、施設等との連携が十分に図られていることが大切であると指摘されている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

児童養護施設とは、児童福祉法に基づき設置されている児童福祉施設の1つで、予期できない災害や事故、親の離婚や病気などにより保護者がいなくなった児童（原則として乳児を除く）、虐待されている子どもその他環境上養護することが必要な子どもを入所させて、これを養護し、あわせて、退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的としている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

児童家庭支援センターとは、児童福祉法に基づき設置された相談機関で、児童心理療法施設、児童養護施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、乳児院に附設されている。児童相談所などの行政機関と連携しながら、子どもや保護者、地域の住民から、18歳未満の子どもに関する不登校や虐待、その他学校や家庭、地域における悩みなど様々な相談を24時間365日体制で受け付けることを目的としている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

社会福祉施設とは、社会福祉法に基づき設置されている社会福祉を推進するための総合的な行政機関で、福祉6法（生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法）に定める援護、育成又は更正の措置に関する相談活動を目的としている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

③保健・医療行政機関

保健所・保健センターとは、地域保健法に基づき、都道府県、政令指定都市、中核都市その他指定された市又は特別区が設置することと定められている。生活・環境・安全といった分野における地域住民の健康や衛生を支えることを目的としている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

子ども発達センター（療育機関）とは、運動・ことば・情緒などの発達に支援が必要な子ども（就学前）に、一人一人の発達に応じた個別プログラムをとおして発達支援を行っていくことを目的とし

ている（千代田区立子ども発達センター，2012）。

精神保健福祉センターとは、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づき、都道府県及び政令指定都市が設置することと定められている施設で、精神障害者に関する相談業務、社会復帰施設の運営や啓発事業の実施など精神保健福祉全般に関する相談を行うことを目的としている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

④司法・矯正行政機関

家庭裁判所とは、離婚や相続などに関する家庭内の紛争や、非行を犯した少年の事件（少年保護事件）を専門的に取り扱う裁判所として、1942年に創設された施設である。各都道府県庁の所在地に本庁が置かれているほか、主要な都市に支部が置かれている。そしてまた、非行があるとされる少年について、非行事実の有無を確定し、非行のある少年に対して、性格、日頃の行動、生育歴、環境等について、専門的知識（心理学、社会学、教育学等）を活用して調査を行うことを目的としている（最高裁判所，2011）。

少年鑑別所とは、家庭裁判所の裁判官の決定により送られてきた非行少年を収容し、少年が安心して審判が受けられるような環境を提供する施設である。少年の心身の鑑別を医学・心理学・教育学等の専門的知見を用いて行い、非行からの立ち直りのための方針を立て、家庭裁判所が行う審判のための資料作成を行う。また、家庭裁判所の請求により、少年を収容しないで、在宅で行う「在宅鑑別」や、少年院や保護観察所など行政機関からの依頼による「依頼鑑別」、一般市民からのしつけや教育に関する相談に応じる「一般相談」などの相談業務を目的としている（法務省，2007）。

少年サポートセンターとは、少年が罪を犯して検挙される前段階でかかわる警察の施設である。20歳未満の少年についての相談、街頭での補導、非行問題等を抱える少年に対し継続的にかかわり、立ち直りを支援する活動などの他、講演など各種広報活動等を行う。また、被害を受けた少年の精神的ダメージを軽減するための面接等による支援を行うことを目的としている（千葉県警察少年センター，2013）。

児童自立支援施設とは、児童福祉法及び児童福祉法施行令に基づき国及び都道府県、政令指定都市に設置された児童福祉施設の1つである。「不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」を入所させるなどして、個々の子どもの状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援することを目的としている（国立教育政策研究所生徒指導研究センター，2011）。

このように、行政機関ごとに個々の施設に焦点をあてて、その役割と機能についてみてきた。子どもの抱えている問題に応じて、的確に援助サービスを展開していくためには、様々な行政機関がいかにして「連携」できるかが重要になる。そこで以下では、諸機関との「連携」に焦点をあてて事例を読み解き、実際に行政機関の援助サービスがどう展開していったのかについて検討する。そうすることによって、行政機関相互の「連携」が機能する要因を浮き彫りにすることができよう。

検討する事例については、第1筆者がこれまでに、外部の専門家（スクールカウンセラー）として

学校の内外で実施してきた援助サービスの内容をいくつか繋ぎ合わせて再構築したものである。なお、研究に際し個人情報に配慮すること、そのため内容を変更することがあること、研究以外の目的には使用しないことを子ども及び保護者に伝えた承を得た。

IV. 事例にみる行政機関の「連携」－女子中学生の深夜徘徊の事例を通じて－

【概要】

A子（女子中学生）はひとり親家庭で母親と暮らしていた。上級学年に進級したころから欠席が増え、深夜徘徊するようになった。A子の担任教師は、保護者から連絡を受けA子の指導に当たっていたが、十分な改善が図られなかった。そのうちに、隣接する中学校のB男と行動をともにするようになり、深夜徘徊と合わせて、B男からの被暴力が危惧された。また、A子は精神的な持病のために定期的に医療機関に通っていた。「子どもの最善の利益」を実現するために、保護者やA子自身の「意見表明」を尊重し上で、少年サポートセンター等の諸機関との「連携」を通じて問題行動の改善に努めた事例である。

【援助の過程】

1・学校内の「援助チーム」（200X年4月）

A子の母親が、はじめて第1筆者のもとに相談に訪れたのは、4月の初旬の頃であった。A子の問題行動（深夜徘徊や被暴力）に、どう対処したらよいのかということであった。第1筆者は管理職に状況を伝え、A子の件について学校の生徒指導部会で検討していくことで決定した。A子の深夜徘徊について、養護教諭と教育相談員そして第1筆者とで「援助チーム」を構成し、養護教諭を中心にして指導をおこなった。そしてまた、B男からの被暴力の心配に関しては、第1筆者との面談を実施していった。

2・A子の意見表明－B男の行動をどう思っているのか－（200X年4月下旬）

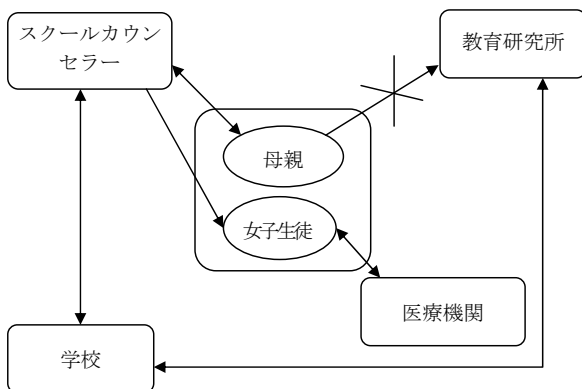


図1 行政機関の援助サービス(1)

A子は「B男が好きであり、お母さんとか周りが言うほど、ひどいとは思っていない。」「だけど、たまに、すごく恐くなる。」「強く叩かれるときもある・・・叩くのはやめてほしい。」「ということであった。A子は「叩かれることに関してやめてほしい」と語ったことから、第1筆者は、被暴力のことなどA子と一緒に

考えるような働きかけをした。

3・教育関係機関との「連携」の模索—縦割り行政の問題— (200X年5月初旬)

第1筆者は母親に対して、教育相談所へ相談することを勧めた。しかしながら、教育相談所からは「様子を見守って行って下さい」ということだけであり、母親は「話にならない」という印象をもったようであった。このことは、教育相談所から学校長あてに連絡が入り、「深夜徘徊や被暴力」の問題に関しては話を聞くことしかできないので、他の的確な施設で援助を検討してもらいたいということであった(図1)。

教育相談所は、本来、不登校問題をはじめとして生徒指導上の問題に対応していく役割と機能を有している行政機関である。にも関わらず、援助サービスの検討も実施してもらえない行政機関の態度から、「連携」を図っていくという思考にはならなかった。ここにいわゆる、行政の「縦割り」が指摘できよう。すなわち、不登校やいじめ問題であれば、援助サービスを検討できるが、「深夜徘徊や被暴力」に関しては対応できないということである。

4・医療関係機関との「連携」 (200X年5月下旬)

「深夜徘徊」について、母親がA子に強く問い詰めるなどした際に、A子はひどく反発し、「何が悪い」「関係ない」という強い口調で、家の中で暴れてしまったということがあった。医療機関で処方されているクスリを規定以上に摂取(オーバードーズ)し、病院に運ばれていた。そのため、医療機関での情報を母親を通じて教えてもらい、クスリの服用のタイミング等、学校全体で共通理解を図るようにした。

5・司法・矯正関係機関との「連携」 (200X年6月中旬)

「深夜徘徊や被暴力」の問題に関して、「少年サポートセンター」が有している役割と機能から「連携」を試みることになった。母親は、「少年サポートセンター」との「連携」については、警察の関係機関であるということから、少し難色を示したが「子どもの最善の利益」について説明することによって納得した。

まず、第1筆者が「少年サポートセンター」に連絡をとり、これまでの問題の状況を伝えた。そして、第1筆者などが何度か訪問することによって、「窓口の顔がみえる関係性」を構築した。このことは、「連携」が上手くいかない一要因であった「面識がなく気を遣ってしまう」ということを防げたといえる。学校内での支援会議では「少年サポートセンター」の役割と機能に即した形で、援助方針についての検討を行った。

6・「少年サポートセンター」との援助サービスの展開 (200X年6月下旬～7月中旬)

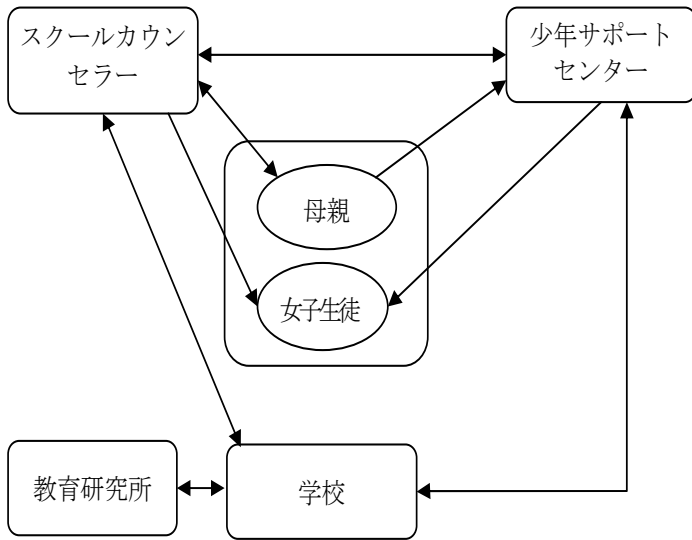


図2 行政機関の援助サービス(2)

援助方針について、学校・保護者そして「少年サポートセンター」とともに検討を行い、「連携」して援助サービスを展開していった。援助方針として、「少年サポートセンター」は、警察組織の一機関であり、少年警察として、対応にあたっていくことが確認された。母親においても、本人への指導を強く願っていたことから、学校と「少年サポートセンター」との「連携」が上手く機能していった(図2)。

7月中旬、「少年サポートセンター」は、まずA子とB男を別々に呼び出し、個別面談を実施していった。そして、

「少年サポートセンター」は学校との検討の結果、A子にとって、「これまでの自分の行動について自覚すること。そしてB男との今後の付き合い方は、再度自身で考えさせること」が、「子どもの最善の利益」に繋がるという認識で一致し援助を展開していった。また、B男についても、同様に援助方針が決定された。その結果、A子から今までの自分の行動の反省が語られたり、B男との関係にも変容をみせ円満に距離を置くことができた。そのことによって、「深夜徘徊や被暴力」の問題の解決がなされていった。これは、「少年サポートセンター」と学校そして、保護者との「連携」が上手く機能した結果といえ、定期的な連絡や報告が「子どもの最善の利益」を検討するうえで重要な要因であることが分かった。

【考察】

A子の「深夜徘徊や被暴力」という問題に対して、行政機関との「連携」に焦点をあてて援助サービスの展開について検討してきた。援助サービスを展開していくにあたって、A子自身の「強く叩かれるときがあるので、それはやめてほしい」という「意見表明」、そして「子どもの最善の利益」に関して、母親や他の行政機関とともに検討し実施することが効果的であった。

本事例における援助サービスの展開は、A子の抱えている問題（「深夜徘徊や被暴力」）の性質から、学校が有している資源だけでなく、他の行政機関の援助資源を活用できた効果であるといえる。すなわち、本研究で位置づけた「連携」である「個々の行政機関（あるいは個人）が有している援助資源だけでなく、異なった分野や領域の行政機関（あるいは個人）が有している援助資源についても検討し、各行政機関が『子どもの最善の利益』に向けて相互補完しながら援助サービスを展開するプロセス」を実証的に検討できたといえよう。

V. 総合考察

本研究では、「子どもの権利条約」から子どもの抱えている問題を分類・整理した上で、学校現場の事例から、行政機関における援助サービスの「連携」について検討した。その結果、子どもの抱えている問題は、「教育関係機関」、「福祉関係機関」、「保健・医療関係機関」、「司法・矯正関係機関」と様々な行政機関が関わっていることが確認できた。そして、援助サービスの展開には、子どもが有している「子どもの最善の利益」や「意見表明権」を尊重しながら検討していくことが重要であった。そしてまた、子どもの問題を検討する際には、行政機関における援助サービスの「連携」が重要であり、事例の検討を通じて「連携」が機能する5つの要因について確認できた。すなわち、①【援助サービスの限界の自覚】、②【諸機関が有している役割と機能の把握】、③【役割と機能に即した情報の提供】、④【行政機関相互での援助方針の共有化】、⑤【定期的な相互連絡】という5つである。

①【援助サービスの限界の自覚】：他の行政機関との「連携」を模索する際に、A子の問題の性質から判断し、学校だけの援助サービスでは「子どもの最善の利益」に即した援助の展開に限界があることを自覚することが有効であった。そのことによって、問題の深刻さやどのような援助サービスがA子に必要なのかということが整理できた。

②【諸機関が有している役割と機能の把握】：他の行政機関がどのような役割と機能を有していて、それはA子にとってどのような援助サービスを期待できるのかということを検討できた。

③【役割と機能に即した情報の提供】：他の行政機関が展開することのできる援助サービスに即した形で情報の提供を行うことが重要である。そのためにも、「連携」をしようとしている行政機関にどのような援助サービスを求めるのかということを確認しておく必要がある。事例においても、「少年サポートセンター」が展開できる援助サービス（深夜徘徊や被暴力）に即したかたちで問題の検討が行われたことが有効であった。

④【行政機関相互での援助方針の共有化】：担当者間で問題を整理し、それぞれの行政機関が展開できる援助サービスを検討していく、そして援助方針の共有化を図ることである。そこでは、担当者同士がいかに「顔がみえる関係性」を構築できるかが重要になる。事例においても「顔の見える関係性」を構築することができ、そこからそれぞれの行政機関が担うべき援助を展開できたことが有効であった。このことは、「連携」が上手くいかない一要因であった「面識がなく気を遣ってしまう」ということを防げたといえるだろう。

⑤【定期的な相互連絡】：展開している援助サービスの状況について、定期的に相互連絡を行い、不都合が生じていれば状況に合わせた援助方針の修正を行うということである。子どもへの援助サービスは状況によって変化していく、そのため変化した状況に合わせた形で、援助方針の修正を検討し

ていくことが重要である。事例においても、相互に連絡・報告を行うことによって、「子どもの最善の利益」に即した援助サービスを展開できた。

このようにみてきた、「連携」が機能する5つの要因は、行政機関相互の援助サービスが効果的に展開していくために、必要不可欠なものとなるだろう。子どもの抱えている問題は、多様化・複雑化してきている。そのため、個々の行政機関が有している資源だけでは、援助サービスの展開が難しいという出来事も多くあり、いかにして他の関係する行政機関と「連携」していくかが重要になる。「連携」が上手く機能するために、支援者は子どもの抱えている問題を把握し、その問題解決のためにどのような行政機関が関係してくるのかということ認識しておく必要がある。そして、子どもの抱えている問題に対して高いアンテナを張り、問題意識を高く持つことによって、「子どもの最善の利益」に即した援助サービスの展開を可能にするであろう。

注

- (1) ユニセフは、「子どもの権利条約」の内容の実施に関する助言や検討などの専門的な役割を与えている国際機関である（子どもの権利条約、第45条）。
- (2) 子どもの最善の利益（第3条）「子どもに関するすべての活動において、その活動が公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかどうかにかかわらず、子どもの最善の利益が第一次的に考慮される。」（子どもの権利条約第3条1項）。「締約国は、親、法定保護者または子どもに法的な責任を負う他の者の権利および義務を考慮しつつ、子どもに対してその福祉に必要な保護およびケアを確保することを約束し、この目的のために、あらゆる適当な立法および行政上の措置をとる。」（子どもの権利条約第3条2項）。「締約国は、子どものケアまたは保護に責任を負う機関、サービスおよび施設が、とくに安全および健康の領域、職員の数および適格性、ならびに職員の適正な監督について、権限ある機関により設定された基準に従うことを確保する。」（子どもの権利条約第3条3項）。
- (3) 「子どもの意見表明権」（第12条1項）「締約国は、自己の意見を形成する能力のある子どもに影響を及ぼす、すべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する」と規定されている。

引用文献

- 福田雅章（1997）．「子ども期の喪失」を克服するための法理－「子どもの権利条約市民・NGO報告書」の作成を終えて－ 一橋論叢 第118巻第4号，607-610.
- Germain, C. (1984). *Social Work Practice in Health Care*, Free Press, p.199.
- 堀尾輝久（1992）．人権と子どもの権利－子どもの権利条約にちなんで－ 日本教育法学会年報，第12号，29.
- 法務省矯正局（2007）．リーフレット「少年鑑別所のしおり」
- 木村恵理（2009）．日本における児童養護施設の心理療法担当職員の役割－現状と課題に関する文献

- 的検討— お茶の水女子大学公募研究成果論文集, 第8巻, 163-172.
- 国立教育政策研究所生徒指導研究センター (2011). 「学校と関係機関等との連携」～学校を支える日々の連携～ 生徒指導資料第4集
- 黒澤良輔 (2007a). 大人・社会に求められること: 少年鑑別所の現場から 金沢大学大学教育開放センター紀要, **27**, 19-29.
- 黒澤良輔 (2007b). 「少年の再出発を支援する—少年鑑別所の現場から」 ころの科学 132号, 日本評論社.
- 牧征名 (1990). 「子どもの人権」討論のまとめ (シンポジウム), ジュリスト No.963, 有斐閣, 81-83.
- 宮古紀宏 (2010). 学校を基盤とした多機関連携による生徒指導の展開—「サポートチーム」施策に着目して— 早稲田大学大学院教育学研究科紀要, 別冊18号, 125-135.
- 文部科学省初等中等教育局長通知「不登校への対応のあり方について」平成15年5月16日付け
- 森田洋司 (2005). いま、なぜ「行動連携」なのか—学校における問題行動への対応のあり方と地域社会— 『犯罪と非行』, 第143号, 財団法人日立みらい財団, 4-22. 文部科学省 (2003).
- 最高裁判所 (2011). リーフレット「家庭裁判所のあらまし」
- 斉藤功高 (1999). 子どもと家庭生活—子どもの権利条約の視点から— 文教大学国際学部紀要, 生活科学研究, **21**, 21-28.
- 高山忠雄 (1993). 保健・医療・福祉の連携, 京極高宣 (監) 『現代福祉学レキシコン』, 雄山閣出版, 76-77.
- 千葉県警察少年センター (2013). リーフレット「千葉県警察少年センター」
- 千代田区立子ども発達センター (2012). リーフレット「さくらキッズ」
- 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.
- 上別府隆男 (2006). 「縦割り行政」を超えて—「省際」的教育政策形成の事例研究 (1) 幼保一元化(教育哲学) 国際基督教大学学報, I-A 教育研究, **48**, 71-76.
- 山中京子 (2003). 医療・保健・福祉領域における「連携」概念の検討と再構成 大阪府立大学福祉学部, 社会問題研究会, **53(1)**, 1-22.
- ユニセフ (国連児童基金) (2010). 『世界子供白書 特別版』 財団法人日本ユニセフ協会 (ユニセフ日本委員会)