

年少非行に関する研究(第2報)

I. 非行問題にかかわる地域ケアシステムについて

<部会長> 研究第6部 石井 哲夫

<部会員> " 権平 俊子・神田 久男

" 山本 清恵・吉川 政夫

下平 幸男・朽尾 勲(厚生省児童家庭局企画課)

大川 智子・加藤 寛忠(神奈川県厚木児童相談所)

林 茂男(湘北短期大学)

I はじめに

年少非行に関する研究(第1報)は、年少非行の事例を中心に、現状の紹介と考察を行ったが、今回は厚生省児童家庭局企画課の示唆もあり、児童相談所に焦点をあてた「非行問題にかかわる地域ケアシステム」を検討することとなった。年少非行の激増に伴い、その対策が求められている関係各省では、それぞれの立場で研究にとりこんでいると思うが、厚生省としても、社会福祉処遇の観点から児童相談所の活動を検討する必要があると考えるべきであろう。児童相談所が、国の政策上常にあまり優位におかれなかった事実は、我国の経済成長に伴う福祉制度、施設設備の整備のあり方を考えさせられる問題なのであり、相談という社会福祉サービスが、世論への直接的な反響となりにくい我国の文化事情を物語るている。それに、非行防止対策も、総理府の責任による青少年相談室の設置とか、厚生省の責任による情緒障害児短期治療施設や家庭児童相談室、非行対策に関連して設けられたという経緯があったとしても、その活動の評価や、それらを有機的に関連づける施策は必ずしも十分に行われていなかったようである。このことは、いわゆるタテ割行政という我国の行政機構にもその原因を求めることが出来ようが、それにしても青少年相談室のような関係官庁の連携を求める機関の状況はどうなっているものであろうか。今回行われた研究は、以上の点を検討することから始まっている。

地域において非行防止機能をどのようにして整備出来るかという問題は、従来非行防止等の対策で、制度づくり、施設づくりというハードな構成のみに目をむけてい

た時代から、一躍、その内容を検討するというソフトな機能へと焦点をあてて施策を転換させていくことを意味していると考えてよい。すなわち非行防止のための地域のケアシステムがどのように作動しているものであるか、とくに青少年相談室とか、児童相談所が、どのように位置づけられているものかを明らかにしていくことが求められているのである。とすると、まず児童相談所と連絡を密にして、地域との接触を試みていくことが必要となってくるわけである。そこで我々は以上の諸点をふまえて今回、何日かの現地調査を試み、ごく大づかみではあるが一応ある観点を整理することが出来たので報告を行うこととなった。

この研究には、厚生省児童家庭局企画課下平専門官、朽尾係長からご示唆をいただいたことや、児童相談所に詳しい湘北短期大学の林教授と、神奈川県厚木児童相談所の大川所長、加藤課長の諸氏から研究協力をいただいているので、ここに感謝の意を表したいと思ふ次第である。

II 非行予防の地域ケアシステムの実態(一)

1 調査対象地域について

1-1 調査対象地域選定の根拠

内山(1976)は、犯罪の量を表わす人口1,000人当たりの犯罪発生率と質を表わす発生した犯罪1件当たりの悪質量という2つの指標によって、人口10万人以上の都市の犯罪発生動向を検討している。それによると、各都市を人口規模により層別した場合、人口規模が大きい都市ほど犯罪発生率は高くなるが、悪質性は犯罪発生率と同じほどは高くなるはならないという結果が導き出されてい

る。ちなみに、人口規模の大きい都市が集中している東京、大阪、中京のいわゆる三大都市圏での年間犯罪発生量は、全国の犯罪発生量の実に50%強のシェアを示していることから、一般的に、犯罪の発生量、発生率は都市の人口規模と大いに関係していることがうかがわれる。

ところで、大都市圏とは、人口量、生産—消費財、中枢管理機能の巨大集積地帯である。その大都市圏を構成する各都市の犯罪発生動向についてみると、都市圏の拡大に伴い、犯罪量、非行量の都心からのスプロール化が進みつつある。この現象は最近特に注目されており、昭和51年度の警察白書でも犯罪発生量のドーナツ化現象という表現でその徴候を指摘している。清永(1976, 1979—b)によれば、地域の社会、経済、文化的特性によって多少の違いはみられるものの、一般に、都心に近い周辺都市ほど犯罪発生率は高くなり、逆に都心から離れるほど低くなる傾向がある。すなわち、犯罪や非行の発生量、発生率の第1の指標を都市の人口規模とすれば、その第2の指標は都心との空間的、時間的な距離である。

都市の犯罪や非行の発生は、その都市の人口規模と巨大都市との距離と高い関連をもつと述べたが、犯罪社会学的見地からすれば、それは、都市の市街化あるいは地域環境の都市化の進行度と言いかえられよう。つまり、その都市の成熟度(都会度)の高さである。もっと具体的に言えば、都市における既成市街地エリアの広さや消費需要の高さが、都市の犯罪や非行の発生量や発生率の規定要因になっている。

以上述べたように、大都市の人口の郊外分散化の進行とともに都会的生活様式が周辺都市に波及し、その結果大都市の周辺都市が犯罪多発都市化してきていること、あるいは、都会的生活を享受している少年の犯罪、非行が大都市を核として、大都市周辺の郊外都市において最近問題化している現状の2点に注目して、本調査対象地域を選定した。

1-2 調査対象地域として選定されたA市とその調査方法

東京圏は東京、埼玉、千葉、神奈川の各都県で構成されているとみなされるが、その中から神奈川県を選び、県内に所管区域をもつ児童相談所に協力を依頼した。

この所管区域は、東京のベッドタウンとして最近の人口増加と都会化がめざましく、それと呼応するように、非行発生動向においてもその発生量が急増している地域である。ちなみに、昭和54年から55年の推移をみると、児童相談所の非行関係相談(触法行為等相談と教護相談)が約3倍に増え、電話相談の中に占める非行関係の

相談の増加率も目立って多い(全電話相談の半分を占めている)。現在児童相談所は、急増する非行対策として市町村とのネットワークづくりを進めているが、市町村側としての窓口整理の必要性も痛感せざるを得ないというのが実感であるらしい。

所管区域は行政単位ごとにいくつかの市や郡に分かれるが、本調査では、それらの中でも非行予防対策が比較的充実しているという理由でA市を選定した。すなわち、本調査研究では、A市を非行予防の地域ケアシステムのモデル地区とみなして調査を実施した次第である。

A市の調査方法

まず、A市の所管区域である児童相談所の関係者から、A市とA市をとりまく所管区域全体の最近の非行発生動向とそこに内在する問題点を概括的に指摘してもらった。その理解の上に立って、A市担当の児童相談所相談員からA市の非行の現状とそれに対する取り組みの特徴についてうかがった。

それらの説明を手掛りにして、A市の現地調査に臨んだ。現地調査では、非行予防について地域住民組織と積極的に結びつき、非行予防活動を実践している青少年相談室とその所轄組織の教育委員会社会教育課に関する調査を特に重点的に実施した。

A市のプロフィール

<人口増加率県下第4位の13万都市>

神奈川県央の西部、東京から約76kmの距離(通勤時間にして1時間強)に位置するA市は、面積104.16km²、人口約13万人の中都市である。A市の人口の神奈川県内に占める位置は第12位である。

昭和57年5月1日現在、人口は129,066人(男67,819人、女61,247人、世帯数40,739、人口密度1239人/km²、1世帯当たり3.17人)である。

A市の人口が急激に増え始めたのは昭和41年頃からで、それは、経済成長に伴う工場の進出、公的住宅地の造成、民間ディベロッパーによる住宅団地造成等の住宅建設に起因している。人口増加率でみると、県下では第4位である。対前年増加率をみると、昭和43—44年6.9%、44—45年7.4%、45—46年7.7%、46—47年5.0%、47—48年9.8%とピークに達し、48年以降過去9年間についてみると、人口増加率は毎年ほぼ3%の割合であり、年ごとに約1500世帯、人口にして4,000人が増えつつけている。

増加人口のうち、自然増と社会増の比率は、昭和35年までは自然増が主力となっていたが、昭和36年には自然増48.1%、社会増51.9%とその比率が逆転し、昭和55年

石井他：非行問題にかかわる地域ケアシステムについて

度には自然増42.5%、社会増57.5%となった。また、人口の社会増加率は過去5年間でほぼ20%にのぼっている。

人口の5歳階級別構成では、20歳台、30歳台が多く、青年都市の様相を呈している。また、男女比では男性が多い、いわゆる都市型である。

市の財政規模は、一般会計予算で、昭和31年度が約2億円、41年度が10億円、そして55年度になると200億円を超えている。55年度予算の歳出内訳は、教育費31.5%、土木費20.6%、民生費16.1%、その他と続いている。

<農家数は減少、商工業は躍進>

都市化の進行は、A市の産業構造に大きな変化をもたらした。かつてはたばこ栽培で知られた農業は、昭和35年以降専業農家が激減し、農地面積についても、昭和40年から50年にかけて約780haもの減少をみている。一方、第1次産業とは反対に、第2次、第3次産業従事者は年々増加の傾向にあり、市内への活発な企業進出もめだっている。現在、大企業17社を含め、約80社が市内に立地している。

産業別の就業者割合は、第3次産業49%、第2次産業43%、第1次産業8%である。第3次産業の商業についてみると、昭和51年調査時と比べ、54年現在で、卸売業17.3% (22店)、小売業8.7% (97店)、飲食店47.1% (152店)の伸びを示し、とくに飲食店のうちバー・酒場は店舗数が2.6倍にも増えている。また、都会化の進行に伴って地域社会のゲームセンターなどの遊興的施設や有害図書自動販売機の増設も目立つ。

<昭和40年代後半から児童・生徒数が急増>

人口増加に伴い、昭和40年代後半から児童・生徒が急増し、最近5ヶ年間は年平均ほぼ1,000人もの増加をみている。このため、小・中学校の新增設が続き、現在、

市内には小学校11校、中学校6校があり、児童14,360人、生徒5,233人が通学している。この数字は、昭和40年のそれぞれ2倍、1.3倍にあたる。

その他の教育施設としては、保育園14、幼稚園13、高校3、短大1がある。また、昭和38年には隣接の市に学生数2万余人の大学が開校し、近年、市内には若い学生が急増した。

<14~15歳の犯罪少年とく犯少年の激増>

上述のような社会環境の急激な変化に対して、A市の犯罪や非行の動向はどのように推移してきたであろうか。

警察署の資料から、まず刑法犯罪発生件数についてみると、昭和51年802件、52年860件、53年822件、54年691件、55年893件で急激な変化はみられない。また、5年間の犯罪種別内訳も、平均で、窃盗犯86.4%、粗暴犯4.4%、知能犯3.9%、凶悪犯0.8%、であって、各年次間に差はほとんどみられない。犯罪件数に関する全国調査と同様に、A市の場合も犯罪件数に増加はみられず、成人犯罪者数は横ばいであって、A市の急激な都市化の影響をそこに見ることはできない。

それでは、少年の犯罪や非行についてはどうか。その資料が表1と表2である。

表1により刑法犯罪少年の年次別推移をみると、総数において、51年から52年で71人から115人へと62%の増加を示している。53年も前年度より67人、63%増え、182人であったが、54年度は139人で、逆に前年度より43人、34%の減少をみている。しかし、55年度はまた34人、24%増加し、173人となった。56年度の資料が入手できなかったため、残念ながら56年度が前年度と比べて増加したか否かはわからない。

罪種別に検討すると、53年度の40%を除き、各年次窃盗が全体の過半数以上の割合を占めている。特に、54

表1 少年刑法犯罪(含触法)検挙者数

単位:人

警察署調

年次別	総数	罪種別													年齢別				
		殺人	強盗	放火	強姦	暴行	傷害	脅迫	恐喝	窃盗	詐欺	横領	賭博	わいせつ行為	その他	十四歳未満	十四~十五歳	十六~十七歳	十八~十九歳
昭和51年	71	—	—	—	1	5	14	—	—	48	—	1	—	—	2	11	25	11	24
52年	115	—	1	2	—	31	13	2	1	64	—	—	—	—	1	13	48	38	16
53年	182	—	—	—	4	72	30	—	—	73	—	1	—	1	1	14	59	77	32
54年	139	—	4	1	—	1	—	—	6	109	—	5	—	2	10	20	65	25	29
55年	173	—	—	—	—	5	6	—	8	148	—	4	—	—	2	22	85	35	31

表2 く犯不良行為補導者数

単位：人

警察署調

年次別	総数	行為別																						
		凶器所持	乱暴	言動粗暴	けんか	たかり	家出浮浪	無断外泊	怠学	怠業	金品持出	婦女いたす	不純異性交遊	飲酒	喫煙	不良交友	盛場はいかい	遊技場出入	不健全娯楽	深夜外出	金銭濫費	収容所逃走	質入	その他
昭和51年	244	—	—	—	3	—	7	3	17	2	—	—	4	10	58	22	1	—	17	85	—	—	—	15
52年	572	—	2	—	—	—	16	2	26	2	—	—	4	14	189	98	—	—	23	182	—	—	—	19
53年	594	—	—	—	22	—	2	6	43	—	—	—	6	24	173	80	13	—	14	101	—	—	—	110
54年	415	—	—	—	—	—	6	11	12	—	2	—	4	19	124	40	21	—	10	82	—	—	—	84
55年	745	2	—	—	—	—	13	6	35	8	—	—	4	20	254	134	30	—	7	94	—	—	—	138

(注) その他のうち薬物乱用, 52年10人, 54年42人, 55年62人, 暴走行為, 54年38人, 55年75人

年度, 55年度はそれぞれ78%, 86%と圧倒的である。逆に, 暴行, 傷害の粗暴犯については, 51, 52, 53年度に比して, 54, 55年度はその数や割合がきわめて少ない。

犯罪少年の年齢別推移をみると, 14歳未満と14~15歳が年次ごとに着実に増えている。特に14~15歳(中2, 中3の年齢にあたる)の増加が顕著であり, 54, 55年度については, 全体のそれぞれ47%, 49%とほぼ半数を占めるに至っている。それに対して, 16~17歳, 18~19歳の割合はそれぞれ全体の20%前後である。

表1から読みとれる内容を整理しておこう。

- 1) 昭和51年度から53年度までは犯罪少年がほぼ60%ずつ増加し, 54年度の一時的減少の後55年度には24%の増加をみた。
- 2) 表の5年間でみる限り, 暴行傷害などの粗暴犯が著しく減り, かわって窃盗がほとんどを占めるようになった。
- 3) 年齢別には14~15歳の犯罪が着実に増え, 全犯罪少年のほぼ50%に及んでいる。

次に表2から, く犯少年の年次別動向について読みとれる特徴をいくつかあげよう。

- 1) 昭和55年度のく犯不良行為補導者数は, 51年度に比べると3倍に増えている。
- 2) そのうち特に, 51年から52年で2.3倍, 54年から55年で1.8倍と急増している。
- 3) 行為別にみると, 各年次によって多少の増減があるけれども, く犯不良行為で多いのは, 喫煙, 深夜外出, 不良交友, 怠学, 盛場はいかいである。54, 55年度はその他に薬物乱用と暴走行為が急増している。

以上がA市の犯罪や非行の数量的実態である。成人の犯罪発生件数は横ばいである一方, 過去5年間に於いて, 少年の犯罪は2.4倍に, く犯不良行為は3倍に増え

ている。年次別では昭和51年から52年にかけて急増しているのが特徴で, それ以後も54年度を除いて着実に増加傾向にある。また, く犯不良行為補導者数が著しく増えていることは, 非行の拡大・活発化を示すものであり, 将来の犯罪予備軍の形成にからみ, 不気味な現象のように思われる。

しかし, 注目される点は, 昭和54年度だけが他の年度と比べて犯罪, く犯不良行為が大きく減少していることである。そこには何かの理由があるのであろうか。その理由の解明によって, もしかすると少年の犯罪や非行の予防の糸口がつかめるのではないだろうか。

<A市のまとめ>

以上に見てきたように, ①人口急増都市(高い人口の社会増加率, 高い転入・転出者率, 都市流入人口増加による教育年齢段階にある子どもの増加), ②農業都市から産業都市へ(子どもをとりまく生活環境の変化)とA市は急激な変貌を遂げつつある。そのようなA市は, 一部においていまだに農業という非都市的要素を残しながら, 一部でホワイトカラーの増加に象徴される第3次産業主導の都市化傾向を強めているという, 都市としてはかなり流動的で不安定な漸移地帯だと言えよう。

実はこのような漸移地帯が非行や犯罪の多発地帯になるといわれているが, 生活環境の都市化, 都会化に呼応するように, 少年の犯罪や非行もかなりの増加をみているのがA市の実態である。最後に, 清永(1979-a)によれば, 東京圏の犯罪発生率の高・低都市分類でいくと, A市は高からず低からずの中間型都市であることをつけ加えておく。

2 A市の非行予防の地域ケアシステム

2-1 地域ケアシステムを支える各組織について

A市の少年非行および年少非行の実態は1-2で具体

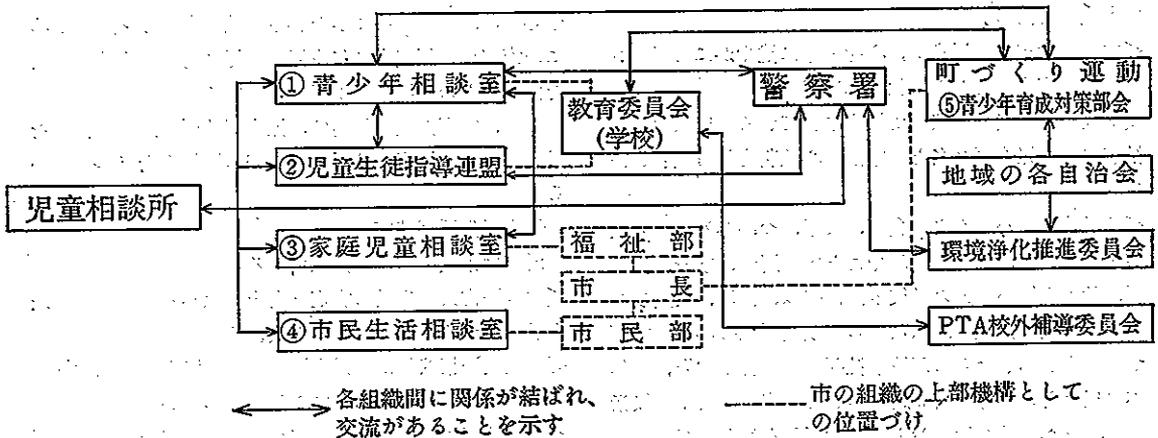


図1 A市の非行予防の地域ケアシステムの組織図

的に述べたが、それでは少年非行、年少非行ともに増加傾向にある実態に対して、A市はどのように対応し、どのような具体的対策をとっているのであろうか。以下では、主にA市の非行予防のための地域ケアシステムの概略について紹介する。

図1は、A市の非行予防のための地域ケアシステムに関する組織図である。以下において、図中の①～⑤の組織を中心に、設立の主旨、構成員、活動状況を具体的に述べてみたい。

①青少年相談室

昭和52年4月1日に開設された。所轄は教育委員会社会教育課である。

＜主旨＞青少年の健全な成長を助成するために、悩みごとと心配ごとの相談および非行防止やよい環境づくりなどについて適切な指導をする。

＜構成員＞社会教育課職員2名（常勤）、警察官2名（非常勤）、専門相談員1名（教員出身、週4日勤務）、青少年相談員80名（市民の有志、主に街頭補導活動時に参加）

＜活動状況＞1. 街頭補導……街頭補導は青少年相談室活動の中で中心を占め、職員のほか80名の青少年相談員や警察関係者が随時協力して行なわれている。

2. 相談活動……上記5名の構成員により、毎日午後相談業務を行なっている。非行が主であるが、他に登校拒否、家庭内暴力、校内暴力の相談もしている。

相談においては、本人をとりまく家庭環境の改善に力点を置いたカウンセリングを行なっている。

3. 青少年健全育成活動……地域の町づくり、大人社会の連帯と環境の浄化によって、青少年の非行化防止を行ない、子どもたちの健全育成をめざす活動の一環として、以下の3つの活動を進めている。

①環境浄化活動

②成人に対する啓発活動

③それらの活動を浸透させる広報活動

中でも、特に、A市の町づくり運動の中核組織である青少年育成対策部会を媒介として、地域社会との緊密な連携による非行防止活動に力を入れている。

なお、青少年育成施策については、青少年相談室が属する教育委員会の社会教育課の担当職員5名によっても同時に行なわれている。特に、地域ぐるみの青少年育成活動の推進、青少年育成施設の整備と運営の充実、青少年教育の充実と青年団体の育成に力点を置いている。

なお、青少年相談室の詳しい活動内容については次節に述べられている。

②児童生徒指導連盟

＜主旨＞非行生徒の指導に当たって多面的にかかわることの出来る学校と、非行少年との最初の法的接触機関である警察とが有機的連携のもとに指導に当たることが、生徒の非行防止に不可欠であるという認識のもとに、学校と警察との間で情報の交換を行ない、非行少年の指導に当たる。

＜構成員＞各校（小学校11、中学校6、高等学校3）の生活指導担当教員が中心で、状況によって、警察関係者、児童相談所相談員も加わる。

いわゆる学校警察連絡協議会（学警連）にあたる組織である。

＜活動状況＞隔月連絡会を開き、情報交換をしているが、問題としてあがるのは登校拒否が主で、その他に校内暴力と非行がある。

③家庭児童相談室

昭和47年に開設された。所轄は市役所福祉部福祉事務

所児童課である。

〈主旨〉すべての児童が、心身ともに健やかに育てられるよう、家庭などからの相談に応じる。

〈構成員〉3名の相談員で構成されている。内訳は、福祉事務所の児童係2名と非常勤の心理判定員1名である。

〈活動状況〉わがまま、食事、夜尿、つめかみなどの性格・生活習慣、知能の遅れやことばの遅れ、学校、保育所、幼稚園嫌いなどの学校生活、盗み、浮浪、夜遊びなどの非行問題、親子関係などの家族関係上の問題、家庭での養育が困難などの環境福祉問題と精神薄弱児、肢体不自児などの心身障害問題について、来所による面接指導と家庭への訪問指導および電話相談を行なっている。

表3および表4は、昭和51年～55年度までの家庭児童相談状況を示すものである。表から、年齢別件数、相談の種類別延べ件数ともに51年度から55年度までコンスタントに増加しつつある。特に55年度の件数はほぼ倍増している。

年齢別件数では4～6歳児が全件数の半数を占め、次いで小学校低学年児、高学年児、中学生の順で相談件数が多い。相談の種類別延べ件数のうちで非行問題そのもの占める割合はほぼ1%と少ないが、非行の周辺問題として関係する性格・生活習慣、学校生活、家族関係等の相談件数はかなり多い。

表3 家庭児童相談状況(1) 一年齢別件数—

単位：人 児童課調

年度別	計	3歳未満児	3歳児	4歳児 5歳児 6歳児	小学校 低学年 児	小学校 高学年 児	中学生	高校生	その他
昭和									
51年	490	18	41	258	82	30	50	2	9
52年	555	15	14	303	101	38	50	26	8
53年	576	2	10	340	95	51	39	24	15
54年	644	31	27	380	88	50	49	7	12
55年	1,215	53	63	605	240	111	88	24	31

表4 家庭児童相談状況(2) 一相談の種類別件数—

年度別	計	生活習慣・ 性格・生 等	知能言語	学校等	非 行	家族 関係	環境 福祉	心身 障害	その他
昭和									
51年度	1,286	336	87	189	43	81	335	55	160
52年度	1,333	274	134	154	18	96	267	96	294
53年度	1,366	285	248	88	14	139	95	148	349
54年度	1,574	523	262	139	18	71	97	76	388
55年度	2,842	368	534	224	24	82	588	503	519

以上が表の説明であるが、家庭児童相談室の扱う問題は、一般に非行よりもどちらかというと相談対象が幼児

中心で、幼児の生活にかかわる相談が多い。そのために、家庭児童相談室は年少児や幼児に対して生活訓練会を催すなどの生活指導も行なっている。

また、家庭児童相談室は、児童相談所の窓口的役割を果たしており、児童相談所と月1回の連絡会をもっている。

④市民生活相談室

所轄は市民部市民生活課である。

〈主旨〉市民の生活の安定と向上をはかるために、市民生活に関するあらゆる相談を受ける。

〈構成員〉相談員は市民生活課の職員である。児童相談所の相談員も奇数月ごとに1日参加している。

〈活動状況〉法律、人権、年金、内職など一般の生活問題の相談を受けているが、週のうち月曜日だけが特に児童問題の相談日として設けられている。そのなかでの非行関係の相談件数は統計的資料としては明らかではないが、その数は多くない。

また、こどもテレフォン相談活動もしている。ちなみに、昭和55年度のこどもテレフォン相談件数は2件であり、その存在はまだ一般に知られていないようである。

⑤市民による町づくり運動と青少年育成対策部会

A市では、54年度から「市民によるまちづくり運動」が各地区でスタートし、従来の自治会活動が積極性を増してきた。市では、これら市民の自治意識の高まりを受けて、「市民によるまちづくり事業」に人口1万人当たりおおむね100万円の交付金を交付し、市民自らの手で地域づくりを行なっている。

○ 青少年育成対策部会

市民による市民のための町づくり運動に寄与する組織として昭和55年秋に発足した。

〈主旨〉各自治会組織を中心とした地域ぐるみの青少年育成活動の推進により、青少年の健全育成の助成を行なう。また、地域、学校、家庭の連携を保つことにより、親の間の交流を促し、児童の孤立化を防ぎ、問題児の早期発見と問題に対する助言をする。つまり、青少年の非行化の予防機能を果たすことも大きな目的とする。

〈構成員〉自治会、自治会連合会(7地区)、自治会連絡協議会、青少年相談員、青少年指導員、体育協会指導員、学校関係者。

〈活動の成果〉地域住民の非行などの青少年問題に対する関心が高まりが見られた。そして、今まではPTAがやればよいという雰囲気だったが、自治会で青少年問題を扱うような風潮が出てきて、地域住民の連帯の下に非行防止の活動が活性化してきたとみられる。

なお、青少年育成対策部会の対象は主に中学生であ

る。小学生は、スポーツ少年団、子供会活動によって別に動いている。

○ 環境浄化推進委員会

警察の委嘱を受けて環境浄化のための活動をしている。組織は市民の有志と警察であり、現在、青少年や子どもにとって有害な自動販売機の撤去活動などを主に展開している。

○ PTA校外補導委員会

非行児の発見、補導を目的に小・中学校別に組織され活動している。

2-2 地域ケアシステムを形成する各組織間の連携について

まず、青少年相談室と他組織との交流についてみると、児童生徒指導連盟とは同じ学校関係の組織同志だけに交流・連絡が密である。また家庭児童相談室とも交流がもたれているが、一方市民生活相談室が法律、人権などの一般生活に関する相談が主なためか、市民生活相談室とは交流はまったくもたれていない。最近特に、青少年相談室は、町づくり運動および青少年育成対策部会を通して、地域の自治会と積極的に協力し合い非行防止に成果を上げつつある。これは見逃すことのできない有意義な活動であると言えよう。その他では、警察と児童相談所とも活動を共にしている。

次に、児童生徒指導連盟は教育委員会はもちろんであるが他に青少年相談室、警察および児童相談所と必要に応じて交流をもっている。また、家庭児童相談室は青少年相談室と交流し、児童相談所とも緊密に結びついている。市民生活相談室はその性格上、どちらかというとな非行予防に関してはクローズドシステムで、ただ一つ児童相談所とのみ交流を保っている。

学校に象徴される教育委員会（中でも特に社会教育課）は、児童生徒指導連盟、青少年相談室は言うに及ばず、町づくり運動・青少年育成対策部会とPTA校外補導委員会とも関係が深い。

警察署は、青少年相談室、児童生徒指導連盟、児童相談所として環境浄化推進委員会とそれぞれ結びついている。

児童相談所は、青少年相談室、児童生徒指導連盟、家庭児童相談室、市民生活相談室および警察署と手広く結びついている。

以上から、各組織は、それぞれ独自の活動を通して非行対策にあたっており、また互いにつながりをもっていることもわかったが、情報交換を除いてはそれぞれが有機的に働いて特別な効果を上げている組織の数は比較的少ないと思われるのが現状である。

以上が、現在のA市の非行予防のための地域ケアシステムの組織図に関する概観である。

3 青少年相談室の活動

これまで、A市におけるいくつかの非行防止組織の活動状況をみてきたわけだが、その中でわれわれが特に、その地域社会に結びついた少年の非行防止活動の中核として活躍している機関として注目したのが青少年相談室である。青少年相談室の概要については既に述べてあるので省略し、ここでは本相談室の一年間（昭和55年）の相談活動、および積極的な非行防止活動を中心にその具体的な内容を詳細に検討することにより、非行防止に対する地域ケアシステムのあり方を考える際の一つの事例としたい。

まず相談件数では、相談室開設初年度には58件からスタートしたが、3年後の55年には約2倍の123件にまで急増している。これを年齢別にみると、14歳未満のいわゆる年少児の相談件数は26%を越えており、最近の少年非行に関する統計の結果と同様、青少年の非行の中で年少児の占める役割はここでも高い。表5は相談内容の内訳を表わしている。この表によると、家出、浮浪、シンナー、不良交遊などのぐ犯不良行為が全体の65%にまで達しているが、こうしたぐ犯行為に対する早期の指導・教育が適切になされることこそが、非行防止の観点から非常に重要であることは言うまでもない。また、ここ数年の急激な人口流入と都市化に伴い、子どもの遊び場が家や広場から繁華街や大型マーケットなどへと移行するにつれ、金銭濫費や万引きが急増しているのも特徴である。

表5 相談内容分類別の状況

年 度	分 類	(A)犯罪・	(B)ぐ犯不	(C)その他	計
		触法行為	良行為		
55	人	23	81	19	123
	%	18.70	65.85	15.45	100

次に相談の経路であるが、表6をみるとわかるように、不良グループにひきこまれそうになったり、盗みをしたことで本人がその罪の意識に悩んでいる少年や、我が子の行動が非行と結びつく危険性を心配している親などからの自主来室が半数を越えている。これは非行内容からして、警察や学校経由のものとの教の上での単純な比較は無意味であるが、少なくともこれまでは深刻な非行に発展する以前に、だれもが気軽に相談できる機関がかなり限定されていたという現実からすれば、ここにも非行防止に果たす青少年相談室の役割の一端が認められよう。このような利用が増加するためには、相談室の存在

を住民の間に一層浸透させることが必要である。なお、「(D)その他」の22件の中には、街頭補導の結果、招致相談指導が適当と判断されたもの20件が含まれている。

表6 相談経路別の状況

年度	分類	(A)自主来	(B)警察経	(C)学校経	(D)その他	計
		室(本人 や親等)	由のもの	由のもの		
55	人	70	28	3	22	123
	%	56.91	22.76	2.44	17.89	

相談の結果、何らかの措置がなされることになる。表7をみると、前年度に比べ55年度は助言指導の措置がとられた事例がかなり増加（前年度比22.77%の増）している。相談員の話によれば、これは相談員の不足から、増加する相談件数に十分時間をかけて対処することができなかったことも一因であるが、それ以上に、一過性の不良行為の相談件数が増えていることが大きな要因になっていると言う。この一過性非行少年の中から、一過性で終わることなく、将来犯罪やその他の非行を身につけてしまう者が出る可能性は容易に予測されるのであるから、ここでも青少年に対する早期の指導が強く望まれる。助言指導について多い措置は継続指導である。これは単に本人、あるいは親との面接相談が随時継続して行なわれるというだけのものではない。非行の基本的な改善は個人、地域住民、さらには各機関の問題に対する理解と相互援助、それらの資源をいかに有効に活用しうかがポイントであるという考えから、子どもの家庭や学校はもとより、警察や児童相談所、ときには子どもをとりまく地域住民のところまで積極的に出向いて行って理解を求め、青少年相談室が中心になって調整を計っている点は特にわれわれが強く印象づけられたところである。非行問題の改善のためには相互理解と援助が必要であるという考え方は誰もがもち、また口にする言葉ではある。しかし、非行問題に対するそれぞれの考え方や立場が微妙に異なる中であって、一機関の職員が中心になって精力的に各機関、地域住民との緊密な連携を図り、しかもそれが成果をもたらすまでにいたるには粘り強い努力が必要とされることは容易に想像される。

本相談室の活動のもう一つの特徴は街頭補導である。55年度には各地区の自治会長の推薦によって選出された相談員80名との協力で行なった街頭補導が年76回、これに警察関係者との合同で行なったものを加えると合計139回にもなる。これらに参加した人員は延べ506人と多い。補導された子ども（151人）の内訳は、不良交友の45.2%をトップに、喫煙、怠学、シンナー、遊技場出入などがそれに続いている。こうした地域住民（地区

相談員）との協力のもとに行なわれた数多くの街頭補導はまた、二次的な効果をも生んでいる。すなわち、各地区の相談員は街頭補導の経験を通して、それが青少年の非行化防止にとって重要な役割を果たしていることを認識するようになり、その結果それぞれの地区で行なわれる祭典、運動会、体育祭、盆踊り、納涼大会などで地区相談員が自主的にパトロールを実施する活動がみられるようになったからである。現在ではそれがさらに発展し、青少年育成活動推進部会が主体となって動くようになり、自主パトロールも、その構成員の仲間と合同で行なうようになってきている。

表7 相談内容による措置別の状況

年度	区分	助言	継続	警察	児相	その他	計
		指導	指導	引継	通告		
54	人	32	45	0	3	2	82
	%	39.02	54.88	0	3.66	2.44	
55	人	76	43	0	4	0	123
	%	61.79	34.96	0	3.25	0	

最後にあげなければならないのが、非行防止のための住民への広報・啓発活動、ならびに環境浄化活動である。広報・啓発活動としてはPTA、母の会、母親クラブ、連合婦人会、子供会育成会、教頭会、それに各地区青少年育成活動推進部会主催による懇談会などに講師または助言者としての相談員の参加は年50回を越えている。そこで討議されたテーマは青少年非行の実態とその対応、子育てと非行、生徒指導上の問題点、家庭教育における非行化防止、青少年非行と地域の役割、など広い範囲に及んでいる。相談員の一人は長年教育者として要職にあり、実際に少年の非行問題と取り組んできた経験も豊富なことから、学校関係はもとより、地域住民組織や関連機関とも密接な関係にあるという背景が、少年の健全育成、非行防止を目的とする住民組織や諸機関から有力な“協力者”として相談員に対する強い要請が向けられる要因になっていると考えられる。また、市の広報車やポスターを使った広報、市の広報誌や関係団体の機関誌などへの非行防止に関する記事掲載なども重要な広報活動の一つとしてウエイトが置かれている。

一方、環境浄化活動としては、警察の委嘱を受けて環境浄化のために活動している環境浄化推進委員との協力のもとに、ゲーム機や衛生器具、有害図書、酒類、タバコなどの自動販売機器の設置状況の把握、および不必要、不適当なものに対する撤去要求を根気よく進めているが、これこそ当該地域住民の理解と協力がなければ満

足した成果をあげることができない。このように地域に根ざした粘り強い広報・啓発活動や、有害環境の浄化活動が住民の間にじじいに浸透するにつれ、今度は逆に住民の側からの少年非行に関する情報の提供が数多くなっているという現状は、青少年相談室の存在と役割が住民に著実に理解され始めていることを如実に示しているといえよう。

尚、関連行政機関との情報交換はもとより、業務遂行上の問題点の検討なども定期的に行なわれていることは、他の機関と同様である。

Ⅲ 非行防止のための地域ケアシステムの展望と問題点

少年の非行防止を図り、その健全育成に資するためには、関係機関および住民組織相互の有機的な連携による総合的、かつ恒常的な対策が講じられなければならない。この点、A市における少年の非行防止のための対策、活動は青少年相談室を中核に各機関、組織それぞれの立場と特性を生かしながら、相互の緊密な連携のもとに比較的効果的に運営されているといえよう。

では、そうした活動を支え、促進させている要因とは一体何であろうか。残念ながら、各機関のもつ機能を互いに補完し、実質的な交流が図れるような行政レベルでの体制がすでに確立されているとはいいがたい。一般に非行対策の中心機関として考えられている警察、学校、児童相談所といった三者の間でも、児童生徒指導連盟の連絡会（学校の生活指導担当の教員が中心で、これに児童相談所の相談員や状況によっては警察も加わり、学警連に相当する組織）に代表されるような機関相互の連絡協議会を定期的に開くことによって一応の関係は保たれているが、その内容は情報交換が主であり、システムティックには機能していない。その他、少年の非行防止をその業務内容の一部としてもっている諸機関の相互関係を全体的にとらえてみても、連絡が密な機関もあれば、ほとんど交流をもっていないところもみられるのが現状である。こうした状況にあって、A市における非行防止対策を推進する中核的機能を果たしているのが青少年相談室である。とはいえ、当相談所に最初から市の非行防止対策を実践する統括機関としての役割が付与されていたわけではない。相談室の5人の構成員の内、2人は現職の警察官（1名は婦人警察官）であり、相談室でも実際に相談活動に従事し、警察との太いパイプ役になっているといえよう。また、他の2人は市の社会教育課の職員であるが、これも相談室の相談・指導体制の強化と相談機能の充実を実現していくためには欠かすことのでき

ない存在である。そして、もう一人の構成員が前節で述べた長年教育機関で要職に在り、現在も学校との密接な関係は維持されていて、相談室でも指導者的な立場にある人である。しかも、自ら自治会の連合会の役員をしながら、地域住民の組織づくりを援助し、非行防止をテーマにした住民団体の会合にも講師として数多く出席するなど、広報・啓発活動にも活躍している。さらに、町づくり運動の一環として、青少年の非行化防止、健全育成のための地域ぐるみの活動の推進を目的に、昭和55年秋に発足した青少年育成対策部会の主要なメンバーでもあり、こうした地域に根ざした積極的な活動は、住民からも熱い信頼を寄せられている。本来、児童相談ネットワークの中核機関としての役割を期待されているのが児童相談所であるが、児童相談所がこれほど深く地域社会とのかかわりを持ち、そこで指導性を発揮できるかどうかという点になるとやや疑問が残る。急激な人口増加による都市化の波は、地域住民の共同体意識をもゆるがし、自治会などの住民組織を形だけで中味のないものに変容させつつある。このような地域社会の変化は、今日の青年の生活と意識に敏感に反映され、非行化とも結びついているという現状からしても、地域ぐるみの非行化防止活動は一層重視されなければならない。

ある意味では、A市の非行防止対策は豊富なキャリアと社会的地位を背景にして、実際現場でも相談活動にたずさわりながら、地域住民とも深い関係を維持し、しかも機関や組織をも動かすだけの力をもった“人”の存在によって効果的に推進されていると言えよう。地域社会の住民と直接かかわりながら、集団や組織のなかで実質的に影響力や指導力をもつと同時に、各集団・組織相互のネットワークを結ぶ“かなめ”の役割を果たす位置にある人、すなわち“キー・パーソン(Key person)”の存在意義は大きい。A市と平行して調査した同じ県内にあるB市（人口8万3千、大都市のベッド・タウンとして最近急激な都市化が進んでいる）の非行防止活動をみると、青少年の非行がまだそれほど顕在化していないことも一つの原因であろうが、やや小規模ながら、非行防止に関連した諸機関・組織の構成はA市とほとんど変わらないにもかかわらず、相互の連携（あるいはキー・パーソンの存在）はあまり認められず、A市に比べると各機関・組織がそれぞれ別個に非行防止活動を展開しているという印象は免れなかった。

キー・パーソンとは単に青少年相談室を中心とした他機関との連携や、青少年相談室と住民との結びつきを深めるだけでなく、他機関相互の理解と協力、住民と警察、住民と学校、あるいはまた住民組織同士の関係を緊

密にするパイプ役としての機能をも果たしていることは見逃がすことができない。それには学校、警察、児童相談所といった関係機関や住民組織のもつ役割や特性を十分に理解していることが前提となる。もしそれがなされているならば、たとえ青少年相談室の窓口を通った事例であっても、問題の内容によっては、児童相談所が中心になって対処した方がよい事例、学校、警察が中心に扱った方がより効果的である事例といった判断は可能であり、各機関の専門性が十分に発揮された柔軟性のある少年の非行防止対策が展開されることになろう。こうしてみると、児童相談所、学校、警察、あるいは自治会などの住民組織が個々に存在し、それらの機関や組織を有機的に結びつけているのがキー・パーソンということになるが、いつまでもそうした個人の献身的な努力のみ依存していたのでは非行防止のための対策および活動を今後さらに発展させていくには限界がある。即ち、現在のままでは、ますます多様化、広域化、低年齢化する少年非行に対し、網羅的に対処することがいづれ不可能になることは容易に想像できるということである。それには、より総合的な施策の中で、人や組織をうまくつなげることができるような系統的組織化を図ることがなによりも必要であり、これこそが少年の非行防止のための地域ケアシステムといえよう。

現在のように「たてわり」組織の枠の中で、少年の非行化防止を推進するために、社会の変化に対応した対策を展開し、住民主体の組織的活動に期待してその充実を図ろうとする関係機関の努力は確かに少しずつ実を結びつつある。しかし、各機関の業務内容が重複や類似する領域を多く含み、相互の役割分担が明確でない不安をお互いがもっているために、それぞれの機関の独自性や専門性が十分に生かされないままであるということもまた事実である。機関相互の理解と信頼に基づいた連携の強化が重要であることは言うまでもないが、各機関が専門性を確立し、主体性をもちながら実践活動を進めていくとき、予想される以上の相乗効果が期待できよう。そして、少年の非行防止に関係のある諸機関はもとより、地域住民の組織も参加し、非行防止に対する地域ぐるみの活動を総合的、計画的に実践していくための共同活動の拠点となるような（センター的役割をもった）機関を設け、それを中心にそれぞれの機関や組織が最大限に寄与しうる領域を見定めて、独自の方向と角度から問題にかかわるという方向性が志向されねばなるまい。A市に限って言えば、児童相談所、青少年相談室、家庭児童相談室、市民生活相談室などが非行防止活動の中心機関としてあげられる。なかでも、その中核となる機関として

児童相談所に寄せられる期待は大きいのであるが、それが実現されるためにはこれからもいくつかの試行錯誤を経なければなるまい。この点に関して、われわれは今後、各地域の非行防止に関する地域ケアシステムの現状を全国的に調査することにより、地域ケアシステムのあるべき姿をさらに検討していく予定である。

引用・参考文献

- 1) 内山絢子 都市規模別犯罪発生率及び犯罪の悪質性の検討 科警研報告防犯少年編17巻2号86—90, 1976
- 2) 清水賢二 社会経済指標による都市類型と犯罪発生率 科警研報告防犯少年編17巻1号39—55, 1976
- 3) 清水賢二 大都市圏の犯罪発生動向の分析2. 犯罪多発都市の圏域内分布の解析 科警研報告防犯少年編20巻1号72—81, 1979—a
- 4) 清水賢二 大都市圏の犯罪発生動向の分析3. 圏域の中心からの距離と都市の犯罪発生との関連について 科警研報告20巻2号54—61, 1979—b