

少年非行対策における 学校と警察の情報連携制度の整備に関する考察 —神奈川県個人情報保護審議会での議論を手掛かりに—

寝 占 真 翔

1. はじめに

かつての生徒指導においては、学校での指導の限界を超えた際に学校外の関係諸機関と連携を行うことが想定されていた。昨今では、指導の限界を超えた場合を含む恒常的な学校と諸機関の連携が求められている。それも、機関と機関の点と点の連携ではなく、社会全体で包括的に少年の健全育成にあたるべきとする動きになっている。連携が想定される機関は、その機能によって児童相談所や保健所、警察などが挙げられており、とりわけ警察はこれまでの各種通知から見られるように、一つの重要な機関として存在している。連携の制度的な枠組みとしては、学校警察連絡協議会や学校警察連携制度(以下、学警連とする)が挙げられる。これらの制度的枠組みは、昭和38年に「青少年非行防止に関する学校と警察の連絡の強化について」以降の、平成9年、14年に警察の名を冠する通知を一つのきっかけに構築されてきた。特に平成14年文部科学省(以下、文科省とする)通知「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」では、学校と警察の連携の重要性に言及した後、「一方で、最近の学警連等の活動が単なる情報交換に終始するなど形骸化し、実効的な連携体制が十分に構築されていないとの指摘も見られる」(ここでの「学警連」は学校警察連絡協議会を指している)とされ、これまでの学校と警察の連携が形骸化していることを指摘し

ている。

このような背景から、学校と警察の連携について実効的な取組みを行っている自治体の研究が行われている。その代表的なものの一つとして石川ら(2012)による「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」が挙げられる。石川らは3政令市(北九州市・札幌市・横浜市)における機関連携を取り上げ検討している。特に横浜市については、平成14年通知を皮切りに全国的に広まった学警連について考察が加えられた。学警連とは、より実効的な学校と警察の連携を促すために、平成14年10月宮城県「みやぎ児童生徒サポート制度」等を始めとして^①構築されるようになった情報連携制度のことで、学校や教育委員会、警察等の協議の元、協定書が作成され、それを基に生徒の個人情報の連絡・共有が行われるものである。

安達(2009)は、学警連に基づき学校と警察が情報を共有することについて慎重を期することを指摘している。それは、学校と警察の連携において対象となる事案は、その9割以上が「犯罪または不良行為を行った児童生徒」とされ、その情報には、事案概要を主としたセンシティブデータが含まれるからである。先行研究(兼子2007、安達2009など)によれば、そのセンシティブデータを含む共有情報はどのようなもので、何を目的として共有されるのかは抽象的で、情報連携の対象の選定にあたり、裁量の余地が広

いことが一つの課題として挙げられている。先行研究においては学警連の紹介やその課題を指摘するに留まっており、どのような議論を経て協定内容が定められたかについて検討したものは管見の限り見当たらない。

そこで本稿では、学校と警察の連携に関する政策動向や先行研究を鑑みつつ、学警連の整備の際に議論となったことを、「その連絡事案の要件や、その範囲はどのような議論を基に定められたのか」を中心に、特定の自治体に着目し明らかにしたい。事例の選定にあたっては、協定の内容が議論された際の資料が保管されており、かつ協定書の内容が個人情報保護審議会に諮問し了解を得られた自治体の議論を検討することが有用であると考えた。そこで、本稿では神奈川県を対象として検討を行いたい。神奈川県を事例として選定したのは、県保有部会を含む9度の個人情報保護審議会での議論を経、了解を得た後に学警連が構築されたこと、その際の個人情報保護審議会議事録やガイドラインなどの資料が未だ保管されているからである。また、審議会会長として、元日本教育法学会会長の兼子仁、副会長として現個人情報保護委員会委員長の堀部政男が参加しており、ここでの議論は今後学警連を検討するに当たり、有用であると考えられるからである。

2. 通知、施策から見る学校警察連携制度

まず、これまでの文科省の施策から学警連携についてどのように言及されてきたのかを概観したい。

昭和60年代に出たいじめの問題が、平成7、8年に深刻化し、それに関する通知通達が相次いだ。更に平成9年、10年以降は覚せい剤問題や神戸の児童殺傷事件があり、文部省、警察庁「児童生徒の健全育成に向けた学校と警察の連携について」（平成9年）、文部省「児童生徒の問題行動への対応のための校内体制の整備について」（平成10年）がだされた。その後、ひきこもり・不登校の問題が表面化すると、平成14年には「学校と警察の連携の強化による非行防止対策の推進について」が警察庁(通達)、文科

省(通知)により発出された。一般的に、学警連はこの平成14年の通知が契機となっているとされる。ここで指摘されたのは、かつてあった学校警察連絡協議会の形骸化である。実効的な情報共有のシステムの構築のために、学警連が求められた。

また、総合的な少年非行対策施策からも、学警連携について言及されている。

①「地域ぐるみの学校安全推進事業」（平成17年度）

平成13年大教大附属池田小学校の事件、平成18年の神奈川県川崎市児童殺人事件、秋田県藤里町児童殺人・死体遺棄事件などを背景に、学校の警察の連携推進のために具体的な予算上の事業として本事業を措置された。事業内容としては大きく分けて2つがあり、退職警察官などを「スクールガード・リーダー」として委嘱すること、そして学校安全ボランティアの養成を行うことである。

②「子ども・若者育成支援推進法」（平成22年施行）

同法の制定の背景として、

■有害情報の氾濫など、子供・若者をめぐる環境の悪化

■ニート・引きこもり、不登校、発達障害等の子ども・若者の抱える問題の深刻化

■従来の個別分野における縦割りの対応では限界であること

の3点が挙げられている。その目的は、(1)子ども・若者育成支援施策を「総合的」に推進するための枠組みづくり、(2)社会生活を円滑に営む上で困難性を有する子ども・若者を地域で支援するためのネットワークの整備を図ることである。同法の施行により、元来あった、地域若者サポートステーションやジョブ・カフェなどのこれまでの取組に加え、0歳から14歳までの子どもも支援の対象となるようになった。つまり、雇用関係機関に加え、教育機関、矯正保護機関、児童福祉機関が構成に加わることを求めている。これにより0歳から40歳までの多様なニーズに応じた、年齢による切れ目の無い指導を行うことができるようになる。宍倉(2013)は「子ども・

若者育成支援推進法の目的はあくまで対象者本人の『個の福祉』の実現に置かれており、このシステムによる支援のルートに載せるためには、本人からの任意の申し出や同意が必要とされる。」^②と指摘する。ここにおいて、非行・犯罪に陥った子ども・若者の支援等に関して「学校警察連絡制度等の拡充」が求められている。

③中教審(平成27年)「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」(答申)

「学校と警察の連携については、学校警察連携協議会や非行防止教室等の開催、警察 O B・O G人材の活用を通じ、警察署や少年サポートセンター等との間で日常から信頼感を培うことが重要である。また、学警連携協定等による都道府県警察本部等と教育委員会等との連携についても更に進めていく必要がある。」と述べられている。同答申は、子どもの問題の複雑化や教員の多忙化を背景とし、生徒指導等を充実化していくために様々な専門機関と連携分担する体制を整備することに主眼が置かれているが、学警連についての記述は具体的ではなく先述の②の内容から大きく逸脱するものではない。

以上のような各種施策より学校と警察の連携の充実化に言及され、様々な方面からの要請であることがわかる。また、これらに加えひきこもり、不登校、薬物乱用、殺人に至るような犯罪などの事件が発生するたびにその連携の充実化が指摘されている。そのような中で学警連は、犯罪や少年非行などのだけではなく、問題を抱えた子どもに関する個別の情報を共有する大きな枠組みであるといえる。

3. 学校警察連携制度構築の背景

前述の通り、学警連は児童生徒の個人情報を扱う取り決めである。そこで、本節では学警連が構築されるに至った背景を、個人情報の保護の観点から検討する。

まず、個人情報とは何か。個人情報保護法(以下保護法)には次のように規定される。

「生存する個人に関する情報であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

一 当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等(文書、図画若しくは電磁的記録(電磁的方式(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式をいう。次項第二号において同じ。))で作られる記録をいう。第十八条第二項において同じ。)に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項(個人識別符号を除く。)をいう。以下同じ。)により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)

二 個人識別符号が含まれるもの

保護法では、これらの個人情報の収集にあたっては次のような制限が設けられている。

第15条(利用目的の特定)

「個人情報取扱事業者は、個人情報を取り扱うに当たっては、その利用の目的(以下利用目的)をできる限り特定しなければならない」

第16条(利用目的による制限)

「個人情報取扱事業者は、あらかじめ本人の同意を得ないで前条の規定により特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて行ってはならない」

上記の個人情報に関する取り決めによれば、①利用目的を明確化すること、②本人の同意を得ることが収集に当たって規定されていることがわかる。これらに加え兼子(2007)は、東京都個人情報保護条例の第4条を引用し、「学校は思想、信教および信条に関する個人情報並びに社会的な差別の原因となる個人情報を収集してはならない」とする③個人情報収集制限の原則が、実施機関である、学校での個人情報の収集する際に留意すべき原則としている。

①利用目的の明確化

②本人同意

③個人情報収集制限の原則

上記の過程を経て収集された、児童生徒の個

個人情報には、学校の設置者である自治体の個人情報保護条例が適用される。保護条例においても教育委員会と委員会所管の公立学校が保有する個人情報は保護の対象となり、あらかじめ明示された収集目的にしたがって利用するものとする原則を定めている。これにより、収集目的外の他の目的によって当該個人情報を利用することや、実施機関以外の他の機関等に当該個人情報を提供することは禁止されている。

このような法の制限がある中で、「学校が警察に情報を提供すること」を考えると、警察機関は区市町村の組織ではないので、条例上の「外部提供」にあたる。また、都道府県においては、都道府県教育委員会と公安委員会・警察ともに条例上の「実施機関」にあたるために、条例上の「目的外利用」に該当する。よって一般的として禁止されていることが多い。又、「警察が学校に情報を提供すること」を考えると、学校が警察から情報を収集するとの認識のもと「本人外収集」に該当する。多くの自治体では、これら制限を乗り越えるために個人情報保護審議会での審議を経、学警連が構築される。宮古(2012)は、学警連の意義について「個人情報の取扱いに関する明文化したルールを各機関に設定することで、子どもの権利侵害、各種機関の職権の濫用を防ぐことにつながるとともに、学校と警察が機を逸しない指導・支援体制を構築する上で、重要な意義がある」と評している³⁾。

上述のような学警連の導入にあたっては学校から警察に生徒の個人情報をみだりに提供することになるのではないかと、警察が過剰に学校に介入するのではないかと議論を呼んだ。その一つの例として、現在も公開されている神奈川県弁護士連合会による意見書(2004年度)が挙げられる。

「学校から警察に提供される個人情報は、信頼関係を基礎として人格的な関わり合いが求められている教育現場において、教育的指導を行う目的で収集された情報であるところ、そのような教育目的と犯罪の取締・予防という警察目的とは、本質的に全く異なる目的である」のにな

ぜ提供するのか。本人同意が無いまま警察に提供するということは、学校における信頼関係を崩すことにつながるのではないかと批判である。だが、安達(2009)によれば、神奈川県個人情報保護審議会では学校からの問題生徒情報を受けると想定されていたのは「犯罪捜査機関としての警察」ではなく、少年の健全育成を目的とした「補導機関」であると説明されていることが明らかになっている。神奈川県警本部内には少年育成課が少年捜査課と別立てであり、実際に学校から情報提供を受け対応に当たるのは、専門知識を有する警察署の少年担当であったり、少年育成担当である「少年補導職員」や「少年相談員」である。このような批判が存在するのは、こういう事実が一般化せず、警察が結果のみを追い、結果のみを見て対応する検挙が目的の機関であると認識していること、また少年(育成)課、少年係の取り組みが周知されていないことに一因があるのではないかと推察する。

上述の通り、一つの議論となったのは、得られた個人情報をどのような目的で共有するのかという点である。つまり、結果を見て少年を摘発するためのものなのか。それとも少年の健全育成に資するためのものなのか。そして、それらを切り離すことはできるのかということについてである。ただ、「少年の健全育成に資する」から、個人情報を共有してもよいということに直接的にはつながらない。共有する情報の如何によっては、傷つく人もいだろう。であるから、「資する」とは誰によって、どのようなプロセスを経て判断されるのかという観点が必要であると考える。

また、共有するかしないか、適切な判断をするためには、警察が「できること」をしっかりと周知する必要があるし、情報共有によって得られた効果の周知が必要だと考える。ただし、その効果を明らかにすることは、センシティブデータを含む個人情報の公開とつながり、傷つく人がいる可能性もあり困難を極める。どのような方法でその効果を集計し、周知するのが一つの課題として挙げられる。

4. 神奈川県における学校警察連携制度

では、自治体において、制度の導入にあたり実際にどのような議論があったのか。ここでは神奈川県に焦点を当てて検討を行う。神奈川県個人情報保護条例第8条では「収集の制限」について定められており、「実施機関は、個人情報を収集するときは、あらかじめ個人情報を取り扱う目的を明確にしなければならない。」とされている。また、第9条は「利用及び提供の制限」について定められており、「実施機関は、取扱目的以外の目的のために保有個人情報（保有特定個人情報を除く。以下この条において同じ。）を利用し、又は提供してはならない。」とされている。これにより、学校が児童生徒の個人情報を警察から収集、または警察へ提供する場合は個人情報保護審議会に意見を聴く必要があった。

そこで、平成17年から18年にかけて、一度の県保有部会における議論と、八度の個人情報保護審議会における議論があり、平成18年8月28日に県教育委員会と警察本部との間で学警連の協定が示されるに至った。以下に示すのは、その議論の成果として平成18年8月の神奈川県と神奈川県警で交わされた協定書である。

学校と警察との情報連携に係る協定書

神奈川県教育委員会（以下「教育委員会」という。）と神奈川県警察本部（以下「警察本部」という。）とは、学校と警察との情報の連携について、次のとおり協定締結する。

（目的）

第1条 この協定は、教育委員会と警察本部が、相互に児童・生徒の個人情報を提供し、緊密に連携して指導に活用することにより、児童・生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成を図ることを目的とする。

（連携機関）

第2条 この協定において、連携を行う機関（以下「連携機関」という。）は、次に掲げるものとする。

(1) 教育委員会並びに神奈川県立の高等学校、盲学校、ろう学校及び養護学校（以下「学校」

という。）

(2) 警察本部及び神奈川県内に所在する警察署（以下「警察」という。）

（連携の内容）

第3条 連携機関は、一般的な連携はもとより、相互に児童・生徒の個人情報を提供し、必要に応じて協議を行い、非行防止、犯罪被害防止及び健全育成を図るものとする。

（情報提供する事案）

第4条 この協定により連携機関が提供する情報は、次の事案に係るものとする。

(1) 警察から学校へ提供する事案

ア 児童・生徒が違法行為を繰り返している事案

イ 児童・生徒が逮捕又は身柄通告された事案

ウ 児童・生徒の生命、身体又は財産の安全を守るため緊急かつやむを得ない必要がある事案

(2) 学校から警察へ提供する事案

ア 児童・生徒が違法行為を繰り返している事案

イ 児童・生徒が犯罪被害に遭うおそれのある事案

ウ 児童・生徒の生命、身体又は財産の安全を守るため緊急かつやむを得ない必要がある事案

（情報提供の内容）

第5条 学校と警察が提供する情報は、次の内容とする。

(1) 当該事案に係る児童・生徒の氏名及び住所並びに学校からの情報提供についてはその他の学籍に関する内容

(2) 当該事案の概要に関する内容

(3) 当該事案に関する指導状況に関する内容

（連携の従事者及び方法）

第6条 情報提供の方法は、情報提供事案を取り扱った警察署長又は警察署長があらかじめ指定する者及び校長又は校長があらかじめ指定する者が口頭又は文書により行うものとする。

（秘密の保持）

第7条 連携機関は、収集した情報について、秘密保持を徹底するとともに、この協定の目的以外の目的に当該情報を利用してはならない。

（連携機関の責務）

第 8 条 この協定に係る連携を行うに当たっては、連携機関は次の事項に努めるものとする。

(1) 提供する情報については、正確を期すること。

(2) 児童・生徒への対応に当たっては、この協定の目的を踏まえ、教育効果及び健全育成に配慮した適正な措置を講ずること。

(検証)

第 9 条 連携機関は、この協定の運用状況について、年度毎に検証し、その検証結果に応じて必要な措置を講ずるものとする。

(協議)

第 10 条 この協定を円滑に実施するため、連携機関は必要に応じ、協議を行うことができる。

(委任)

第 11 条 この協定の実施に関し必要な事項は、連携機関が別に定めることができる。

(施行)

第 12 条 この協定は、平成 18 年 11 月 1 日から施行する。

この協定の成立を証するため、この協定書を 2 通作成し、神奈川県教育委員会教育長及び神奈川県警察本部長が記名押印の上、各自その 1 通を保有する。

平成 18 年 8 月 28 日

本項においては、上記の協定書がどのような議論を経て交わされるに至ったか、平成 17 年から平成 18 年の第 72 回県保有部会資料、個人情報保護審議会議事録(第 58～62 回、65 回～67 回)、と、配布された資料を参照しながら検討を行う。なお、協定書ができるまでに、大きく分けて 3 つの審議があった。まず、第 72 回県保有部会から第 59 回までの、「条例第 8 条の規定に基づく本人外収集及び条例第 9 条に基づく目的外提供に係る諮問について」、次に、第 60 回から 62 回までの「条例第 8 条の規定に基づく本人外収集に係る諮問事案について」、最後に第 65 回から第 67 回の「条例第 9 条の規定に基づく個人情報の目的外提供に係る諮問案件について」である。そこで、それぞれを第一期、第二期、第三期に分け検討したい。

第一期(本人外収集及び目的外提供)

まず、平成 17 年 1 月 13 日 神奈川県個人情報保護審議会県保有部会(第 72 回)での議論があった。この件を所管していたのは高校教育課職員(当時)である。議題は「条例第 8 条の規定に基づく本人外収集及び条例第 9 条の規定に基づく目的外提供に係る諮問について」である。

高校教育課職員から諮問案件について説明があった後に懸案事項として以下が挙げられている。

①既存の学校警察連絡協議会では、非行防止等に本当に不十分なのか

②県立学校のみを対象とするのは、私立学校にとって不公平ではないか

③警察への情報提供の対象に指導の限界を超える犯罪行為等に係る事案があるが、そこでの「指導の限界」を超えるかどうかの判断が各校長に委ねられるため、恣意的な提供となる恐れがあるのではないか

以上が県保有部会において出された議論である。

①については、学校警察連絡協議会では警察以外にも様々な構成員がおり、大まかな犯罪傾向などの情報交換はできるが、個々の個人情報を扱うことができない。また、②については詳細を把握していないとの回答があった。これ以降二度の審議会で検討されたのは、主として③についてである。学校から警察へどのような(どの程度の)事案について情報が提供されるかが、校長の一存で判断されることに対する懸念についてである。

以降、第 58 回(平成 17 年 1 月 13 日)、第 59 回(平成 17 年 3 月 23 日)の個人情報保護審議会は、県保有部会の意見を基に同じ議題で議論された。ここでは、提出資料の中で、学校が警察から情報を収集する「本人外収集該当案件」の必要性について以下のように説明されている。

児童・生徒が学校外で犯罪行動等に関係し逮捕及び身柄通告された場合、非行集団に加入している場合、逮捕及び身柄拘束に至らなくとも犯罪行為を繰り返している場合及び児童・生徒の犯罪行為等が他の児童・生徒に影響を及ぼし

ている場合には、当該児童・生徒に対して、学校と警察と家庭が連携し、効果的な指導を行う必要があるが、これらに係る情報を収集する際、当該児童・生徒や保護者が不安あるいは苦痛を感じる場合が多いと考えられ、当該児童・生徒及び保護者から円滑に収集することができないため、警察から情報を収集することが必要と考える。

また、非行集団を離脱したことによって生じる報復行為など児童・生徒が犯罪の被害に遭うおそれがある場合、上記の場合と同様、当該の児童・生徒及び保護者から当該情報を円滑に収集することが困難であり、警察から情報を収集することにより、学校が効果的な安全対策を講じることができる。

また、学校が警察に情報を提供する場合、すなわち「目的外利用・提供」については、

児童・生徒が犯罪行為を行っている、暴走族等の非行集団に加入している、また薬物乱用等を行っている場合で、学校だけでは適切な指導を十分に行うことができない場合、当該児童・生徒の指導や立ち直りの支援のために、警察及び学校との連携が必要になる。学校・警察・家庭の三者が協力して個々の児童・生徒を指導、支援していく場合には、必要最小限の情報を共有する必要があるが、これらについて、警察署が当該児童・生徒から情報を収集することは困難である。児童・生徒がいじめや児童虐待等によって著しい被害を受けるおそれがあるストーカー行為など、児童・生徒が犯罪被害者になるおそれがあると認知した場合も同様である。

上記の理由の説明があったのち、審議会では、主として学校が警察へ情報を提供する「目的外利用・提供」について議論がされた。

まず、「犯罪に係るような事案ならともかく児童虐待に至らないような事案や軽微ないじめに関する情報であっても、校長の判断で警察に提供できてしまうのではないか」「生徒の受傷がどのような事案によるものかが明らかにならない

まま情報提供されるのはどうか」という意見が出されている。特に児童虐待に関して「なぜ、福祉事務所や児童相談所ではなく警察との連携が必要なのか」という指摘があった。児童虐待の防止等に関する法律(平成十二年法律第八十二号)第6条第1項は「児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない。」とされており、一義的に発見者には福祉事務所、児童相談所に通告する義務が課せられている。しかし、ここでは「必要に応じて警察と連携しようとする」と述べられるに留まり、児童虐待を含むいずれの事案に関しても、重大な事案に至る前に、学校と警察が連携していこうとするものであると説明している。また、出席者からは学校と警察の情報連携によって明らかに少年非行等が減ったという客観的なデータの提出が求められている。これに対して、平成14年の宮城県のデータ(少年犯罪件数の平成14年～15年にかけての減少を示すもの)が示されていたが、それは学警連の効果によるものなのか明らかではないとされ、追加資料の提出が求められている。

第二期(本人外収集)

平成17年5月12日 第60回審議会(議題1: 条例第8条の規定に基づく本人外収集及び条例第9条の規定に基づく目的外提供に係る諮問の取り下げについて 議題2: 条例第8条の規定に基づく本人外収集に係る諮問について)では案件を所管するのが高校教育課と子ども教育支援課となっている。この審議会において、「学校から警察に個人情報を提供することについて明確な基準を設けることが難しい」との理由で、過去二回の諮問が取り下げられた。そして新たに、「条例第8条の規定に基づく本人外収集に係る諮問について」という議題で、本人外収集について議論が行われ、その必要性について、以下のように述べられた。

本事務は問題行動に関わる個々の児童生徒に

対して、学校と保護者と警察が連携することにより、当該児童生徒の指導、支援、安全確保及び健全育成を図るものである。

現状においては、児童生徒が学校外で問題行動に関わり警察により逮捕及び身柄拘束された場合や、違法行為を繰り返し、警察に補導された場合、警察から学校に対してその事実を知らせることはなく、また当該児童生徒及び保護者も学校から処分されることを危惧し、多くの場合は学校に事実を告げることはない。このため、学校はそのような事実を知ることができず、本来行うべき立ち直りに向けた指導や支援も行うことができていない。

しかし、逮捕や身柄拘束をされた場合、学校が警察から情報の提供を受けることにより、警察による指導だけではなく、家庭と学校がそれぞれの役割のもとで連携し、早期に効果的な方策を講じて立ち直りの指導や支援を行い、当該児童生徒の健全育成を図ることが可能となる。

また、学校外で違法行為を繰り返している生徒についても、学校が警察から情報の提供を受けることにより、学校、家庭、警察が連携して指導を行い、さらなる問題行動を未然に防止することができる。

このような情報は本来、当該児童生徒または保護者から学校に提供されるものであるが、児童生徒の非行防止や健全育成を目的として、警察や家庭だけではなく、学校が積極的に連携して効果的な指導、支援を行うためこれらの情報を学校が警察から収集するということが本事務の趣旨である。

以上の内容は第 58 回、59 回の本人外収集該当案件の審議理由から逸れるものではなく、本人外収集についてより詳細に示したものである。

ここにおける警察から学校への情報提供は、「児童生徒が違法行為を繰り返している場合」に警察の情報が学校での指導に有益であると①警察が判断し、学校に電話等で連絡し、②学校も違法行為であると判断し、校長が連絡票を作成した場合に成立するとされた。対象となる違法行為は

(1)逮捕身柄通告された事案

(2)違法行為を繰り返している事案(繰り返す＝2 回以上)

(3)生命、身体又は財産の安全を守るため緊急かつやむを得ない必要性がある事案

の3つが挙げられている。連絡の対象となる事案について、前回の審議会で「校長の判断で軽微な事案についても警察に連絡される恐れがあるのではないか」と指摘されたが、事案については「教育委員会が学校から相談を受け」るものとし、「心身に著しい苦痛を受け、保護や安全確保が必要な状況に置かれている場合」に限定するとしている。また、実施要領上は学校が情報収集の主体となることが前提となっているのに、実質的には警察が判断の主体となっており立場が逆転していること、最終的に警察から名前や事案についての説明を受けているにも関わらず、連絡票を作成しない場合があることに個人情報保護の観点から問題があると指摘されている。また、本人への通知について実施要領に記載がないと指摘されている。これについては、次の第 61 回資料で、生徒に関しては本人、児童に関しては、本人の法定代理人である児童の保護者に通知するとされた。

平成 17 年 7 月 14 日 第 61 回審議会(議題: 条例第 8 条の規定に基づく本人外収集に係る諮問事案について)では、担当部局が高校教育課から子ども教育支援課に移動している。前回の議論を経て実施要領中の「提供」という言葉が「収集」に変更された(ある委員からはその内実は変わっていないと指摘されている。)そこで、ここで言う「収集」についての諮問が審議の対象となるかどうか検討された。実施要領では、情報の収集が「口頭または文書」によるものとされているが、審議会会長の兼子は、「収集」とは警察から学校に連絡があり、行政文書として記録された時点で成立し、警察から学校へ電話などで連絡があった段階では、行政文書に記録されて居らず、「収集」には該当しないと述べた。子ども教育支援課は「収集」について「警察から事案の概要の連絡を受けて、学校が必要性を判断したものについて収集する。」と述べるに留

まっている。後述するが、同課は警察から学校が連絡を受けた際に「収集しないという判断を行うことは、事実上ない」と述べ、警察の判断に一定の信頼を示し、校長は全ての事案に関して記録表を作成するだろうとする見解を述べ、「実質的には」であるが、全ての事案について記録表を作成することを前提とすることで審議は継続されている。ただ、学校に連絡するかしないかの判断は警察が独自に行い、学校は連絡を受けてから収集するか議論を行うことになる。「イニシアチブは警察にあり情報連携の主体が逆転している」という懸念は、ここにも現れていた。

また、情報が漏洩した場合について確認された。これについては情報公開課事務局が、万が一情報漏洩した場合は誠意を以て対応し、場合によっては損害賠償を行うこととなり、更に地方公務員法の守秘義務⁽⁴⁾の違反となり、相当の罰則が科せられると回答している。

平成17年9月8日 第62回審議会(議題：条例第8条の規定に基づく本人外収集に係る諮問事案について)では、久保博道委員から意見書が提出された。骨子として以下のように説明されている。

「実施機関の努力は認めるが、依然として個人情報の保護の観点から問題あると考える。理由だが、まず、取り扱われる個人情報が、人格の可塑性に富む18歳までの未成年者のものであり、これらの者は、保護の対象としても権利の主体としても未成熟な者であるから、その情報の取扱いには特に慎重さが要求されると考える。そのような前提に立って、本件事務を検討すると、収集する情報の範囲が不明確であること、警察の判断が基礎にあって学校が収集するという構造に変わりがないこと及び文書には記録されない情報が学校内で共有される可能性があること(下線部筆者)等の問題は、個人情報の保護の観点から見過ごせないものである。また、たとえこれらの問題を解決できたとしても、実施機関が本件事務を行うだけの具体的な必要性を見出すことができなかった。」

これらの懸念はこれまでの議論で出た問題点、(①収集する情報の範囲が不明確であること、②警察の判断があった後に学校が収集するという構造に変わりがないこと、③文書には記録されない情報が学校内で共有される可能性があること)について明確な答えが未だ見えていないことを示している。学校については、子ども教育支援課から「個人情報の保護について徹底するよう指導する。学校における取扱者を必要最小限の者に限定するのはもとより、教職員の守秘義務の厳守についても指導を徹底する。」と説明された(第60回審議会では情報の取扱者として「校長、教頭、生徒指導担当、担任」が挙げられている。)

以上のような懸念を孕んだまま、諮問を適当と認める答申が出された。答申は次の事項に関して個人情報保護に万全を期すことを条件として、諮問を適当とした。

1 目的の範囲に限定した収集と利用

(1) 収集

警察から児童・生徒の個人情報を収集するに当たっては、収集の範囲(とくに「違法行為をくり返している事案」)について、学校が主体的に判断し、児童・生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成という目的を逸脱することのないよう、児童・生徒の立場にたって十分配慮した運用を行うこと

(2) 利用

収集した児童・生徒の個人情報を利用するに当たっては、児童・生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成という目的を達成するために、必要な範囲に限って利用し、学校教育法に定める懲戒その他の不利益を児童・生徒に加えるために利用しないこと

2 個人情報の適正な管理

個人情報の適正な管理については、もとより条例において規定されているところであるが、警察から収集した児童・生徒の個人情報が漏えいするようなことはあってはならないことであり、その管理については万全を期すこと。

3 自己情報コントロール権への配慮

保護者への連絡等、収集した個人情報の利用に当たっては、児童・生徒の自己情報コントロール権に十分配慮した運用を行うこと。

4 児童・生徒等への説明

実施要領に基づく取扱いを始めるに当たっては、児童・生徒、保護者をはじめとする県民に対して、その趣旨及び内容を十分に説明するとともに、理解を得るよう努めること。

また、答申の最後に「本答申に当たっては、反対の意見もあったこと」が付記されている。

第三期(目的外提供)

平成18年3月17日 第65回審議会(条例第9条の規定に基づく個人情報の目的外提供に係る諮問案件について)では、「学校が警察に情報を提供すること」が議論された。利用提供の理由は以下のように説明されている。

「犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持のために、条例上、公安委員会及び警察本部長が本人以外から収集することができるとされている場合等、警察が本人以外から収集する場合に対応して提供する必要があるため」

第一期の一連の審議では、教育委員会から双方向の制度としての諮問であったが、第60回審議会で取り下げられた。今回はその再審議になるが、それには県議会での議論や新聞報道などが再審議の背景にあると考えられる。平成17年9月9日 警察本部生活安全部長記者説明では、

「警察と学校の情報連携は、双方向が望ましい。片方向による情報提供制度では、警察は、児童・生徒の個人情報を提供するのには困難である」と説明された。また、平成17年9月26日 県知事定例会見では

「教育政策の元締めである教育委員会と、防犯対策の警察行政の元締めである公安委員会、こ

の皆さんに、もう少し大局的な見地から、この警察と教育の情報連携がどうあるべきなのか、それを教育的見地、あるいは青少年の犯罪防止という見地から、大所高所から議論をしてもらおうと、そしてその議論をしていただいた結果を踏まえて、また、さらに必要があれば、もう一度、そういう意見も付け加えたいうえです、個人情報保護審議会の皆さんにお諮りすると、こういう方法が望ましいのではないかとこのように考えました」

と、議論の大局化に言及している。さらに、平成17年11月2日の公安委員会と教育委員会による意見交換会では

- ・子どもたちの健全育成ということ考えた場合、双方向の情報連携が望ましいという点は共通の認識である
- ・教育委員会と警察本部の両事務局は、双方向の情報連携について、個人情報保護審議会のご理解が得られるよう、しっかりとした諮問案を検討されたい

との意見が出されている。このような議論を経て今回の諮問となった。

情報公開室は学校からの警察の情報提供について、「特定のA君という生徒が、非行等の問題を抱えている場合に、健全育成の観点から、学校からA君の情報を提供してもらい、立ち直りのための支援を行うというものである。」と説明している。久保博道委員からは、「これまでこのような事案で警察に個人情報を提供することがあったのではないかと」の発言があった。個人情報保護条例の第9条1項3号では、「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため緊急且つやむを得ない必要がある」と認められる場合や、類型答申3の「本人の権利利益を不当に侵害するおそれがない場合」に生徒の個人情報提供が認められていた。しかし、事務局によれば、実際にその条件を乗り越えることは難しく、実施機関が提供の必要性を感じても実行することは困難であったと説明した。また、事案が発生し

た場合に、どのようなプロセスを経て警察へ情報が提供されるかについて質問があった。教育局は「児童・生徒に問題行動があったときに、学校長が、提供の必要があると判断した場合、教育委員会に協議する。問題行動があっても学校長が必要ないと判断すれば、教育委員会への協議も行わない」と回答している。即ち、原則として教育委員会との協議を行うが、緊急性の認められる場合に校長判断で、学校から警察へ直接に情報が提供されることを認めている。

平成18年5月18日 第66回審議会(条例第9条に基づく個人情報の目的外提供に係る諮問について)では、児童生徒指導室と警察から説明があった。児童生徒指導室は、既存の学校・警察連絡協議会では、不審者情報など地域の防犯活動や交通安全に関する情報交換を行うことはあるが、特定の児童生徒の個人情報をやり取りすることはできない。今回の諮問はそのような現場の問題意識に基づいて行ってきたと主張した。また、仮に協定が制定されたとしても、手を尽くしてやむにやまれぬ手段として警察(特に、生活安全課少年係等)に情報を提供するとした。これについて、委員から警察内部でその情報がどう扱われるかについて質問がなされた。対して少年育成課は、最終的には「少年の健全育成、立ち直り支援」のための情報連携であり、犯罪捜査のためには情報を用いないとした。(そもそも、捜査を行うには教員の告発や被害者の保護者からの被害届を受ける必要がある。) また、第65回審議会での議論であったように、各々の学校長の判断に違いが生じないように、教育委員会の判断が加えられたわけであるが、教育委員会はどのような基準によって判断を行うのか明らかではないと指摘されている。

平成18年7月13日 第67回審議会(条例第9条の規定に基づく個人情報の目的外提供に係る諮問について)において、協定に賛成の立場から神奈川県立高等学校長会生徒指導委員会から要望書が提出されている。これまで様々な団体から要望書が提出されているが、「賛成」の立場から出されたのはこれが初めてであると考えられる。また、土屋侯保委員から、「警察は権力だ

から悪であり、得た個人情報を『悪用』する」などというのは固定観念で誤りであり、正しい情報を適正に提供しあう情報連携制度の構築は少年の健全育成に当り有益であるとの意見が出された。また、教育局児童生徒指導室は、警察での指導が効果を上げた例を紹介し、「現場の教員は、いわゆる『警察沙汰』になる前に、警察の少年育成の担当者とも協力しながら何とか手当をしたいと考えている」と発言した。これに対し、委員からは犯罪捜査と別建てで対応が行われること(少年育成課での対応等)、警察側の窓口が生活安全課長と指定されたことで制度として「大分よくなった」と評されている。また、得られた個人情報の保存期間についても、生徒指導室と警察から、「原則として一年間とする」との方針が示された。

以上、幾度の議論を経て、以下の条件を付して諮問の内容が適当と判断され答申が出された。

1. 目的の範囲による制限

(1) 児童・生徒の個人情報を提供するに当たっては、児童生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成という本事務の目的を逸脱することのないよう、児童・生徒の立場に立って充分配慮した運用を行うこと。

(2) 児童・生徒の個人情報を提供する場合において、条例第9条第3項の規定にのっとり、必要があると認めるときは、警察に対し、使用の目的又は方法の制限その他必要な制限を付すこと。

2. 提供する場合の制限

児童・生徒の個人情報の提供は、学校において、保護者とも連携しながら事前の十分な指導を積み重ねたにもかかわらず、警察と連携する以外に、児童・生徒の非行防止、犯罪被害防止及び健全育成をこれ以上図ることが困難であると認められる場合に限ること。

3. 自己情報コントロール権への配慮

本事務により児童・生徒の個人情報を提供するに当たっては、事前の本人への通知等児童・生徒の自己情報コントロール権に充分配慮した運用を行うこと。

4. 児童・生徒への説明

本事務を開始するに当たっては、児童・生徒、保護者をはじめとする県民に対して、その趣旨及び内容を十分に説明するとともに、理解を得るよう努めること。

5. 運用状況の報告及び見直し

(1) 協定に係る事務の運用状況について、当審議会の求めに応じて報告すること。

(2) 前号の事務の運用状況について、毎年検証し、その結果に基づいて必要な措置を講ずる旨、協定書に規定すること。

前回の答申と同様、適当ではないという意見があったことも付記された。

5. 考察

本稿では、県保有部会での議論を含めて、9回の議論を検討した。大筋の論点としては、

- ①これまでの学校・警察連絡協議会での連携ではダメなのか
- ②情報連携の対象となる事案の範囲は明確か
- ③情報連携を「する」「しない」の判断はどのような基準に基づいて行うのか
- ④情報連携の主体は誰か(誰がイニシアチブをとるのか)
- ⑤犯罪捜査と立ち直り支援を切り分ける事ができるか
- ⑥情報を提供するにあたって、学校から警察、警察から学校の窓口は誰か

の6点に収束するものと考えられる。今回は全体的な傾向を掴むため、概論的な検討に終始してしましたが、今後はこれらの項目を更に精緻化し、検討を行いたい。

宮古(2012)の主張する通り、各々の自治体で学警連が構築された背景として、学校と警察が情報を共有する根拠が無かったことが挙げられる。本人同意が必要とされる個人情報保護法と条例の下では刑事訴訟法にかかるような重大事案になる前の非行の萌芽について、情報共有ができず、重大事態になってからの事後対応に学校と警察の連携が留まってしまう。そのような背景があって学警連が構築されたと言える。本

稿により神奈川県においてもそれは同様であることが明らかとなった。更に「学校から警察への情報提供」は、一旦取り下げられたにもかかわらず様々な方面からその必要性が主張され再諮問されている。しかし、答申案に反対の意見の存在が明記されたように、協定書においても十分に基準を明確化できていない点が存在した。特に冒頭で言及した、どのような基準を用いて学校側から警察に提供する情報を選別するかは、基本的に「校長や警察それぞれの判断による」の範疇を超えていないし、議論を見ても、学校長への信頼によって、情報提供の如何と適正さが支えられている。警察や学校長がどのような基準を以て、また、どのような協議を経て連絡対象であると判断するかは今後の一つの検討課題であるとする。

また校長・警察判断で情報が無制限に提供されるのではないかという懸念は根強く存在していたが、平成18年度から平成28年度までの運用状況(下表)を見てみると

	警察から学校	学校から警察
平成18年度	5	0
平成19年度	51	1
平成20年度	50	1
平成21年度	54	0
平成22年度	46	0
平成23年度	78	0
平成24年度	85	0
平成25年度	88	2
平成26年度	65	2
平成27年度	67	1
平成28年度	49	3

(第38回神奈川県情報公開・個人情報保護審議会(平成29年5月25日)の資料「学校警察連携制度 運用状況一覧(神奈川県教育委員会)」を基に筆者作成)

平成18年度から平成28年度まで、学校から警察に情報を提供した事案は10件足らずであり、極めて少ない。対して警察から学校に情報提供を行ったのは638件に登っている。その要因と

して一つ考えられるのは、警察から学校に情報提供される事案として、「児童・生徒が逮捕又は身柄通告された事案」と基準が具体的であることがまず挙げられるだろう。このデータからは、十分に制度が活用されていないとも取ることが出来る。石川ら(2012)の調査によれば、同県内の横浜市は学校から警察への連絡が多い年(2008年等)もあるという。神奈川県と横浜市の協定書の内容はほぼ同様であり、この違いはどのような要因から生まれているのか、今後検討する余地がある。

註

(1)警察から学校への片方向への連絡制度については、昭和55年茨城県の「非行化した児童生徒の学校への氏名通報制度」あり、広島県にも「学校連絡制度」があったようである。詳細については今後検討していく必要があるが、「相互連絡制度」として全国的に広まったのは平成14年通知以降であると考えられる。

(2) 宍倉悠太(2013)『加害少年・被害少年の立ち直り(自立)支援における多機関連携の一考察-地方自治体における取り組みに着目して-』「早稲田大学社会安全政策研究所紀要」5,74-75

(3) 宮古紀宏(2012)「学校を起点とした効果的な多機関連携に関する事例研究—北九州市・札幌市・横浜市の取組を例に—」早稲田大学教育総合研究所2011年度一般研究部会,p51

(4) 地方公務員法第34条第一項「職員は、職務上知り得た秘密を漏してはいけない。その職を退いた後も、また、同様とする」と定められており、違反者は最高一年の懲役又は最高50万円の罰金に処せられる。

主要参考文献・資料

安達和志(2009)「子どもの『健全育成』と関係機関が保有する個人情報—児童・生徒の個人情報の外部提供—」『自治体法務研究』,No16,103-107
石川正興「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱(研究開発実施終了報告書)」(平成21年10月～平成24年3月)
石堂常世(2012)「子どもの問題行動防止と健全

化育成をめぐる総合的対策の研究報告書—学校内の改善および学校外関係諸機関とくに警察との連携を中心に—」早稲田大学教育総合研究所2011年度一般研究部会

兼子仁/蛭田政弘(2007)「学校の個人情報保護・情報公開」ぎょうせい

黒川直秀(2017)『『チームとしての学校』をめぐる議論』『調査と情報』vol.947 国立国会図書館

小西暁和(2012)「調査報告 児童相談所を起点とした機関連携に関する質問紙調査の結果について—独立行政法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター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「子供を犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」における研究の一環として—」

中川登志男(2013)「学校警察連携協定の法的性質に関する一考察」『専修法研論集』第53号,pp.1-22

宮古紀宏(2012)「学校を起点とした効果的な多機関連携に関する事例研究—北九州市・札幌市・横浜市の取組を例に—」早稲田大学教育総合研究所2011年度一般研究部会

宮前淳子・宮前義和・堀江良英・大久保智生(2013)「少年警察補導職員による少年非行への対応とその困難に関する研究(1)、(2)」『香川大学教育実践総合研究』vol.26,27 pp.83-94, pp.65-76

山口敏(2008)「犯罪被害から子どもを守り、非行を防止するための関係機関との連携について—学校と警察の連携を中心に—」警察政策研究vol.12,71-76

渡辺容子(2017)「生徒指導における外部機関との連携—学校警察相互連絡制度—」『近畿大学生物理工学部紀要』No.40,pp.1-10

参考資料

神奈川県教育委員会「学校警察連携制度ガイドライン」(平成27年4月改訂版)(最終アクセス日:2017年12月8日)

神奈川県弁護士連合会(2006)『『学校と警察との情報連携に係る協定書』に係る会長声明』

(<http://www.kanaben.or.jp/profile/gaiyou/statement/2006/post-53.html>) (最終アクセス日:2017年12月8日)

神奈川県弁護士連合会(2005)「神奈川県教育委員会と神奈川県警察との間の『学校と警察との間の情報連携に係る協定書』に関する意見書」(<http://www.kanaben.or.jp/profile/gaiyou/statement/2004/post-44.html>) (最終アクセス日:2017年12月8日)

警察庁生活安全局長「少年補導職員の運用要領について」(1996)

(<http://www.kanaben.or.jp/profile/gaiyou/statement/2004/post-44.html>) (最終アクセス日:2017年12月8日)

神奈川県警 HP「神奈川県警察の組織と仕事」(<https://www.police.pref.kanagawa.jp/sigoto.htm>) (最終アクセス日:2017年12月8日)