九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

少年犯罪に対応したリスクマネジメント施策の形成についての一考察 ： 佐世保市における2 件の少年犯罪事案への対応を通して

溝上，敦子
九州大学大学院人間環境学府 ： 博士後期課程

https://doi.org/10.15017/1932048

出版情報：教育経営学研究紀要. 20, pp.65-77, 2018-03-29. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University
バージョン：
権利関係：

少年犯罪に対応したリスクマネジメント施策の形成についての一考察
―佐世保市における２件の少年犯罪事案への対応を通して―

溝上　敦子
（九州大学／大学院生）

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　少年犯罪のリスク性について
Ⅲ　少年犯罪事案における教育施策の生成過程
Ⅳ　おわりに

Ⅰ　はじめに

佐世保市においては、2004 年 6 月に小 6 児童同級生殺害事案[1]（以下＝大久保小事案）と 10 年後の 2014 年 7 月に佐世保市内女子高校生の逮捕事案[2]（以下＝女子高生逮捕事案）の２つの重大な少年犯罪事案が発生している。この２つの少年犯罪事案は、それまでの学校のリスクの捉え方と、その後の県の教育施策に大きな影響を与えた。

2 件の事案に共通する特徴の一つは、「普通の子」[3]の突然で衝撃的な犯罪という点である。少年犯罪事案や少年非行問題は、これまでも学校のリスク要因ではあったが、この 2 件の事案は、それまでの学校のリスク認識を大きく変えるものであった。特に大久保小事案は、校内での犯罪であり、加害者が 11 歳という児童の犯罪であったこと、また、「普通の子」という一見優秀で、家庭的には何も問題の見えない家庭の子、重大な犯罪を犯すとは決して思えない子どもの凶悪事案として、その衝撃と意外性に特徴がある。また、女子高生事案については、過去の問題行動がこの事案に加わると大久保小事案に共通する背景が見えてくる。それは、加害者が小学 6 年生の時に起こした給食異物混入事案[4](2010)である。この事案が、先の２つの事案に重ね合わされることによって、低年齢の凶悪犯罪事案としての共通性が見える。

学校にとって、予見しにくいこの犯罪リスクにどう対応していけばいいのか。「普通の子」の心に潜む心の闇を学校がリスクとしてどう抱えていくのか。一学校の問題としてではなく、大きな教育システムの問題として抱えなければならない必然もそこに生まれてくるのではないだろうか。

そのような意味において、この不透明な存在としての「普通の子」のリスクと向き合うにあたり、教育システムにおけるリスクマネジメントとしての教育施策の生成の意義は大きいものと考える。

本稿では、ルーマンのリスク論を手掛かりに、「普通の子」の重大な凶悪犯罪を学校が大きなリスクとして認識することによって、教育行政を中軸とした教育システムに、どのようなリスク対応＝リスクマネジメントが求められたのかを、長崎県における教育施策の形成を中心に明らかにしていきたい。

Ⅱ　少年犯罪のリスク性について

１．少年犯罪事案とリスクマネジメント

(1)リスクをどうとらえるか

佐世保市における２つの少年犯罪事案は、学校のリスク認識にあらたな側面を提供したといえる。この少年犯罪事案は、リスクとしてどのようにとらえられるのだろうか。まず、リスクとはどういうものなのかを考えてみたい。

一般に、今日のリスク概念は、ベックの『危険社会』(Back1986=1998）の影響を受け、「今日的な新しいリスクは、人間の知覚能力では認識することのできない」ものとして捉えられるようになったという（内田 2010)。

また、ルーマンのリスク論では、「人びとが将来の損害をどのように観察しているのかを観察する(セカンド・オーダーの観察)という立場から論じており、そこでは「リスク／安全」と「リスク／危険」の区分によってリスク概念が捉えられるという（ルーマン 1986、石戸 2007)。

まず、「リスク／安全」によるリスクの一次観察

では、観察者がリスクを観察するというように、客観的なリスクの有無や増減という観点から観察され、リスクの有無や増減を犯罪の属性に求め、通常の「犯罪のリスク」はこのリスク概念に基づくものが多いという（山口 2002)。

次に、「リスク／危険」におけるリスクは、二次観察が用いられ、観察者は直接にリスクを観ずリスクの観察者を観察する。観察者は、発生した或いは発生し得る被害や損害がどのようなもので誰によって，どのように帰責されるかという帰責過程を観るものであるという（山口 2002)。

そして、石戸は、ベックが「リスク」概念を引き起こされる損害の大きさによってリスクを論じているのに対し、ルーマンのリスク論では、リスクの本質をその発生の制御不能性や予測不能性といった観察能力の限界性に注目し、被害や損害の大きさよりもリスク主体の観察能力の不備によって判断されるべきものとしていると述べている（石戸 2007)。そうした意味では、少年犯罪は災害などの被害に比べて被害が過少だが、その不透明性においては、十分、学校のリスク要因となりうるものである。更に、小松は、「リスク」とは「未来の損害の可能性が、自らでおこなった『決定』の帰結とみなされる」場合をいい，「そのような未来の損害の可能性が、自分以外の誰かや何か（社会システムを含む）によって引き起こされたものとみなされ，そのように帰属される場合」を「危険（Gefahr；danger)」と定義する（小松 2003)。

こうした「リスク概念」からいうと不確定性の高い「普通の子」の凶悪犯罪事案のリスクは、「リスク／危険」の図式で観察されるものであり、また、敢えてリスクとして自己決定した場合、その危険性もおのずとリスク主体が負うこととなる。そして、責任も自己に帰着することを覚悟しなければならない。また、そこでは、その現象を「リスク」としてとらえるかどうかのコミュニケーションによる自己決定が行われるのである。

また、石戸は、教育システムは常に不確実なものとして多くのリスクをかかえており、また、そのリスク主体としては、保護者、教師、教育行政、子ども自身など、多様な自己決定者が存在するという。更に、その意思決定の主体は、混在し曖昧なものであるとも述べている(石戸 2007)。

以上のリスク定義から，赤羽は、リスクの構成要素として危険性、予測不能性、自己責任の三要素に着目し、そして犯罪のリスク化を，犯罪の生じる危険性が増大し、それが予測不能になり、その回避を自己責任で行うべきと見なされる事態の進行と定義している（赤羽 2010)。

そして、ここで扱う少年犯罪事案のリスク主体も、その不確実性さゆえに、学校や教師だけでなく、教育行政、教育システムに求められることとなりうるのである。そして、その意思決定においてリスクの責任もそこに帰着されることになる。

ルーマンのリスク概念からみると、教育行政における少年犯罪のリスクに対応する施策形成は、リスクに対する一つの意思決定であり、そうした自己決定において、教育行政はリスク主体としての責任を負うといえるのではないだろうか。

（2）教育施策とリスクマネジメント

リスクマネジメント＝危機管理という用語は、日本においては 1970 年代ごろから使われ始め、その捉え方も時代と共に変化してきているという（前田 2010)。内田は、学校における「危機管理（リスクマネジメント)」の捉え方も、リスク概念の変化に伴って「危機だから管理する」(危機⇒管理)ではなく、管理するという「決定」そのものが危機（＝〈リスク〉）を考える上での重要な営み（管理＝危機）となり、安全を求めるための「決定」が〈リスク〉を構成するようになったと述べる（内田 2010)。また、広田はこうしたリスク概念の変化によって、「危険」は「リスク」に転換し、その時点から、学校は犯罪被害に関して、「何もしない」でも結果に影響をもたされ＜責任＞を負うことになると示唆している（広田 2007)。

教育施策の決定は、教育行政におけるリスク認識（自己決定）に対応した「危機管理」＝リスクマネジメントとして捉えられるものであると思う。

つまり、2つの少年犯罪事例を「リスク／危険」の図式でとらえると、議会は2次的なコミュニケーションの場として、施策形成を方向づけ、承認する、政策決定にかかわる議論の場である。議会におけるコミュニケーションの中で、教育システムの自己責任が帰着される象徴的な事例である。

佐世保市で起こった2つの凶悪な少年犯罪事案に対応する教育施策は、施策の大きな決定要因としての議会での議論を経て、「危険」を「リスク」に転じ、決定としてその＜責任＞が教育システム

が担うことになるリスクマネジメント形成の過程としてもとらえられよう。

２．少年犯罪における２つの事案の位置づけ

（1）日本における少年犯罪の状況と犯罪事案

日本の少年犯罪において、この２つの少年犯罪事案はどのように位置づけられるのだろうか。

大久保小事案（2004）は戦後の『第 4 期』[5] の終末に発生している。当時は、バブル崩壊後の社会構造的・社会意識的な変化期という社会的背景の中にあった。赤羽は、「第四期」の「普通の子」が指している「普通」とは，非行歴や問題行動がない子どもの様子を表しているという。また、「普通の子」の凶悪犯罪は，社会的・外面的には問題が見られないため「心」の問題として語られやすい特徴をもっているとも述べる（赤羽 2016）。

しかし、当時の少年犯罪が、実際に急増していたのかというとそういうわけではない。警視庁データによれば、近年の少年犯罪は減少傾向[6]（小西 2006）にあり、とりわけ殺人といった少年の凶悪犯罪は、従来横ばい状態で大きな変化はみられるものではなかった。従って、統計的な事実と社会的認識には、大きな乖離がみられるのである（岡邊・小林 2005）。

ではなぜ、こうした社会的認識（社会不安＝リスク認識）が広がったのだろうか。

赤羽は、当時の少年犯罪の社会問題化は、少年犯罪が深刻化したとの認識と不安の拡大に起因し、少年犯罪自体の要因よりも、社会的反応の過剰さに着目する。「第 4 期」における少年犯罪のイメージと実像の乖離には、犯罪報道の過度な増加による社会的意識形成の影響があると述べる。そして、その現象をモラル・パニック[7] 現象と定義づける（赤羽 2010）。社会的意識形成に影響を及ぼす少年犯罪報道の増加は、1997 年以降（特に神戸の児童連続殺傷事件以降）に顕著化する（牧野 2006）。「第 4 期」の犯罪報道において、犯罪要因として語られたのは、第一に「普通の子」の抱える「心の闇」、第二に広汎性発達障害による精神疾患、第三にメディア有害論であった。赤羽は、こうしたモラル・パニック現象が引き起こされた原因を、「普通の子」の凶悪犯罪が「ありそうもない」偶然として社会的関心から排除できなくなったという、時代的な社会構造の変化の中に生じた社会的意識変化に求めている。

リスクの構成要素は、「危険性」「予測不能性」「自己責任」の三要素であれば、正に「大久保小事案」の犯罪報道は、そうした 3 要因の報道傾向が増幅されている。「普通の子」だから「問題がない」と何の対策も行わなければ、犯罪発生後、「問題の見過ごし」として、家庭など子供の周囲の人々にその責任が帰責されると語られ、こうした報道による社会不安の増幅が、「普通の人々」に新たな少年犯罪のリスク認識を促したと考えられる。

同様に、10 年後に発生した女子高生逮捕事案についても、大久保小事案で語られた「普通の子」の中に潜む凶悪性の問題や精神疾患の可能性について関連的に報道されることになる。

2 つの少年犯罪事案に対する教育行政におけるリスクマネジメント施策の形成においても、マスコミ報道によるモラル・パニックとしての社会的意識形成の影響が大きく働いている。

本研究では、佐世保市で起こった 2 つの少年犯罪事案に対する長崎県教育委員会の教育施策の形成の過程を、県議会等での協議と新聞の犯罪報道との関連に着目して見つめ直すことによって、どのような教育施策が形成され、どのようなリスクコミュニケーションの中で、その施策形成が反映されたのかを明らかにすることによって、今日の教育システムが抱えるリスクやリスクマネジメント＝危機管理の在り方を一考していきたい。

３．研究方法

本研究では、リーマンのリスク論を基底にして、長崎県教育委員会等における事案に対応する教育施策の内容と、リスクコミュニケーションとしての県議会等での議会記録を対応させながら形成過程をその関連性を中心に分析する。また、当時の事件に関する新聞の犯罪報道と教育施策の形成過程との関連を探りたい。取り扱う新聞記事については、大久保小事案では、全国的に世論形成が展開されたため全国紙の『読売新聞』『朝日新聞』の記事を取り扱い、女子高生逮捕事案では、地方紙の『長崎新聞』の記事が県内世論形成に大きな影響があったため『長崎新聞』の記事を対象とした。

２つの少年犯罪事案に対する教育施策の形成過程を教育施策・県議会・新聞報道の三点を関連的な視点で見つめ直すことによって、リスクマネジ

メントとしての教育施策がどのように形成されたかを明らかにしていきたい。

Ⅲ　２つの事案における教育施策の形成過程

本節では、2 つの少年犯罪事案に対する教育行政におけるリスクマネジメント施策について、議会記録や犯罪報道などを対照しながら、その形成過程を探りたい。

１．大久保小事案にみる教育施策の生成過程

長崎県教育委員会は、大久保小事案の報告書において、いくつかの教育施策を打ち出している。

(1)子どもの心と向き合う教育システム「長崎モデル」

長崎県教委は、大久保小事案のリスクマネジメント対応施策として『子どもの心と向き合う教育システム「長崎モデル」の構築』という長崎県独自の施策をうち出した。その具体的な内容は次のとおりである。

子どもの心と向き合う教育システム「長崎モデル」

これまでの子どもの育て方を再点検し、幼稚園や保育所、小学校、中学校間での連携と子どもたちの情報を的確に引き継ぎ共有化を図ることや、心の状態を的確に把握し対応するシステムづくり、学校と家庭、地域が連携・協働した子育て体制の整備などを行う。

(1)現在取り組んでいる施策

(a)子どもの心の状態を的確に把握するシステムの確立

・「心の面談票」の作成と活用

・面談票の活用～支援（システムの確立）

(b) 子どもたちの心に届く道徳教育の推進

(c) インターネットモラル・マナーの向上対策

(2)中長期的に取り組む施策

(a)一人一人に目が行き届く学校環境の整備

・少人数学級編成や小学校の教科担任制

・軽度発達障害の子どもへの指導・支援

(b) 管理職及び指導力の向上

・教員研修や管理職研修の充実

(c)道徳教育・ネットモラル教育の推進

(d) 豊かな体験活動の推進

(e)コミュニケーション能力の育成

・豊かなことばの育成・読書活動の推進

(f)家庭・地域の教育力の向上及び環境の浄化

・「ココロねっこ運動」の推進

（佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書（最終報告）〔長崎県教育委員会 2004(平成 16).12.9)〕より抜粋

上記のような教育施策の形成には、6 月の事件発生から、県内では様々な場面での議論が繰り返された。長崎県教育委員会の大久保小事案の受け止め方については、その報告書から垣間見える。

本事案に関する県教育委員会の見解として、

事件発生が予見できたかという観点から見た場合、…中略…加害児童の気になる言動や態度は、…中略…事件に直接結びつけて予兆と捉えることは困難であったと言わざるを得ない。

（中略）当該校において、今回の事件を防止することは難しかったのではないかと思われる。それほど、通常予測できる範囲を超えた、前例のない事件であったと言わなければならない。

従って、当該校に、本事件の要因に直接関わる過失や、職務違反に該当すると思われる事実があったとは認め難い。しかしながら、結果として学校においてこのような重大事件が発生したことについて、当該校に当事者としての、また、佐世保市教育委員会 に、学校を管理・監督する立場としての責任が存在し、さらに、長崎県 教育委員会には、市町村教育委員会と連携・協力して県全体の教育行政 を推進する立場としての責任が存在するものと考える。

（佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書（最終報告）〔長崎県教育委員会 2004(平成 16).12.9)〕より抜粋

と述べられている。本事案の予兆を捉えることは困難、通常予測できる範囲を超えた前例のない事件とし、学校や教育委員会にその責任があることを認めている。これは、「危険性」「予測不能性」「自己責任」のリスク要因を満たすものである。

長崎県では、「大久保小事案」の総括と反省のもとに、二度とこうした少年犯罪事案を引き起こさ

ないために、上記のような教育施策が「長崎モデル」として推進された。特に「リスクを抱える危険な子」の発見については特に具体的な手立てが取られ、「子ども理解支援シート」として平成 18 年度から全県下で活用された。担任等のシートへの書き込み項目は、以下のように示されている。

18 年度「子ども理解支援シート」の活用にあたって

- ***項目 1　ネガティブな感情をどのように表出できる子どもか？***
- ***項目 2　どのようなところに苦しみやストレスを抱え、心を痛めている子どもか？***
- ***項目３　困っているときに、周囲に助けを求めることができる子どもか？***
- ***項目４　先生からのサポートをどのくらい得られていると、子どもは感じているか？***

（長崎県教育委員会　2015）

担任等は子どもの状況を主観で判断しシートに書き込むようになっている。リスクある子どもの発見ツールとして平成 27 年度ごろまで活用されていく。上記の内容をみると、赤羽が示した犯罪報道による 3 点のリスク要因の指摘とほぼ重なっている。それは、事件後の各種のコミュニケーションにおいて、少年犯罪リスクの学校への帰属が、当時の社会的意識の形成とともになされていったことがうかがえる。

(2)行政議会におけるリスクコミュニケーション

次に、そうした社会的意識の形成過程をみる上で、に行政議会においてリスクコミュニケーションとして何が語られたのかを見ていきたい。

平成 16 年 6 月 14 日の長崎県議会・文教厚生委員会おいて、立石県教育長は以下のように答弁している。

今回の事件は、安全であるべき学校内で、しかも給食の時間に、小学生が同級生を殺傷するという点において、昨年７月に発生した事件（駿ちゃん事件）とは異なった要素があり、事態はより深刻で、教育関係者の責任も重いものと受け止めている。（中略）

特に、安全であるべき学校内でなぜ事前に事件を防げなかったのか、教師や学校が子どもたちの言動の端々に表れる予兆や心の異変をなぜ見抜けなかったのか、子どもたちの抱える問題を解きほぐすきめ細かな指導が、十分であったのか、などを徹底的に検証し解明していく必要がある。

また、６月７日に緊急市町村教育長・小中学校長等合同会を開催し、その中で個人面談や学校の指導体制の再点検などの緊急的な対応と、豊かな心を育む道徳教育の充実、不安や悩みを抱える児童生徒のサインや問題行動等の兆候を見逃さない連携体制の充実などについて具体的に指示した。

（H16.6.14　長崎県６月議会議事録　より抜粋）

事件発生から 2 週間の時点で、県議会では、「普通の子」の心の闇を事前に発見できなかったことが重要な教育責任としてとらえられている。

平成 16 年 10 月 5 日・9 月定例会（文教厚生委員会）

＜議会質問①＞

二次報告では、…中略…人格について一定の特性という形で記してあるわけですが、こういう子が、いわゆる「普通の子」なんだというとらえ方、この佐世保事件を受けて、…中略…いろんな専門家の意見を聞いている記事もある。…中略…「普通の子」という普通の子どもの意味が、…広がってきたのかなと…この辺について、教育長、どのようにとらえているのか。

＜教育長答弁＞

家庭裁判所の審判の決定要旨を読み返してみましても、どこにも「普通の子」という言葉は、実は使われていない。「いろんな人格特性はあるけれども、これらの特性は軽度であり、何らかの障害と診断される程度には至らない」というふうに書いてある。…中略…普通の子であれば、どうなのか。逆に普通の子でないというならばどうなのかということを、もっと我々大人はしっかりと考える必要がある…。家裁の決定要旨というものはしっかりと書き込んであると認識している。

＜議会質問②＞

（二次報告では、）「加害児童が生来的に有しておった特性」という形で、その部分は軽度であって、障害と診断はされる程度ではないと書いてある。専門家のいろんな先生のコメントや決定要旨の中で、「加害女児はどこにでもいそうな普通の子という印象だ」ととらえる方もいる。…中略…言葉遣

いとしては、普通の子ではないと、障害とは診断されないが一定問題がある子だということなのか。
＜教育長答弁②＞
私は「普通の子」だとも、「普通の子でない」とも言えない。「これらの人格特性というのは軽度であって、何らかの障害と診断される程度には至らない」と、加害児童の心理に関してはこれ以上のことは言えない。いろんな方が、いろんなことを言い、報道関係も普通の子だと書くところもあれば、そうでないところもある。
（H16.10.5　長崎県９月議会議事録　より抜粋）

６月の県議会から９月の議会に移り、その間の様々な新聞報道等を受け、「普通の子」についての議論がなされ、学校の指導性や予兆の見逃しなどについて協議される。県教委の事故報告書が出た11月議会では責任も追及されてくる。

平成16年12月9日・11月定例会（文教厚生委員会）
＜議会質問①＞
今回のこの事件は、特殊だといいますか、大久保小学校の特殊な児童によって特別な、常識で考えられないような状況の中で起こったというようなことですか。
＜廣田学校教育課長答弁＞
今回の事件は、一見普通の子に見える、本当にまじめで努力家であるというふうに見られていた子どもが起こした事件なんですけれども、教師が子どもたちに向き合う、一人ひとりの子どもに向き合う姿勢に欠けていたということは、やはり歴然としてあると思います。
＜議会質問②＞
校長個人の部分について責任を問わないということと、それから今、総務課長は、そこも含めた全体的なものを論議していただく、その辺の兼ね合いはどうなるのか。
＜教育長答弁＞
今回の事件は、…大変衝撃が大きくて、私たち教育関係者は、今回結果としてこういう事件が起きたということについて、大変重く受け止めているところでございます。
市の教育委員会というのは、先ほどお話がございましたけれども、学校の管理・監督責任ということがございます。それから、担任あるいは校長等の責任…については、市教委の方で判断をするということになろうかと思います。
私自身を含めまして、県教育委員会の責任については、今回の最終報告を踏まえ、県教育委員会において検討する…。
（H16.12.9　長崎県11月議会議事録　より抜粋）

こうした学校や行政がリスク主体となる責任帰着の背景には、校内で事案が発生したことが大きく問われた。以前の少年犯罪の責任は、加害少年の保護者や家庭環境に求められることが多かったが、本事案は、本来安全であるべき学校内で起こった事案として、学校や教育行政の責任も大きくなり、危険リスクを発見できなかったことの責任が大きく問われることとなった。

しかし、本来、子どもは不確実な存在であり、子どもの心を読み解くことは、教師においても極めて難しい作業となる。「危険な子ども」の心の闇を発見することの責任が教育に帰着されたことは、学校にとって、その後の大きなリスクとなる。

（３）大久保小事案についての新聞報道

では、そうした社会的意識を生み出す要因と考えられる報道はどのような犯罪報道をおこなったのであろうか。次に、新聞報道における記事の見出しのなかにその傾向を探りたい。

赤羽は、「第４の波」の新聞報道においては、圧倒的に「普通の子」による汎愛報道の記事が増えてきており、大久保小事件の前年の「長崎男児誘拐殺害事件」(2003)から「長崎・幼児誘拐殺人〝普通の少年”がむき出した悪意」(『サンデー毎日』2003.7.29号：3－5、記事タイトル）といった報道などから「普通の子」の突然の凶行にリスク要因を求める報道が増えていた。

「長崎・幼児誘拐殺傷事件(2003)」では、発達障害による児童理解の方向が改めて世間の認識を生み、医療や福祉システムとの連携によって児童理解機能を作動させる議論が高まっている。

「大久保小事案(2004)」に関する新聞報道

新聞社・掲載日	*見出し・記事内容*
『読売新聞』2004.6.2（西部朝刊）	*・佐世保の小６女児殺害　男児愉快殺人から１年、県教委衝撃再び*

『読売新聞』2004.6.2（東京朝刊）	*・長崎・小6女児殺人　真相解明に 14 歳未満の壁　法整備検討途上*
『読売新聞』2004.6.7（東京夕刊）	*・佐世保の小6女児殺害　長崎・全小中学校では個人面談へ*
『読売新聞』2004.6.12（西部朝刊）	*・佐世保の小6殺害　加害女児の異常性と冷静さの闇分析　専門家「希薄な現実感」*
『読売新聞』2004.7.8（西部朝刊）	*・〔考える・小6女児殺害事件〕ネット、負の面が作用　藤井誠二さん*
『読売新聞』2004.8.27（東京朝刊）	*・14歳未満も少年院　厳罰化進む少年法改正案（解説）*
『読売新聞』2004.9.16(西部)	*・佐世保・小6殺害、保護処分決定　議事家庭、更生手探り*
『朝日新聞』2004.9.16	*・『普通の子とちがうのか』会見で『判断つかぬ』*
『朝日新聞』『読売新聞』2004.9.16	*「佐世保小 6 事件 最終審判決定（要旨）」*
『朝日新聞』2004.9.16	*「内面に迫った精神鑑定(解説)・家庭裁判所の審判において「加害女児は成績が優秀で問題がない」とされたことで、一見『普通に見えても重大な問題を抱えている子どもがいることの可能性を明らかにしたことで、「普通の子」に内在するリスクの可能性を学校や家庭がどう発見し、どう対処していくのかに話題の重点が置かれていく*
『朝日新聞』2004.9.17	*子育て に鳴らした警鐘（社説）*

（＊朝日新聞と読売新聞の検索にはそれぞれ「聞蔵Ⅱ」と「ヨミダス歴史館」を用いた）

以上のような記事が続き、「普通の子」なのか「軽度発達障害」なのかなど、「普通の子」の衝撃性について語られ、不透明で危険リスクの高い子どもの存在をどうとらえるのかについてに報道の話題が集まっている。

こうした一連の報道を受けて、長崎県の教育施策も「普通の子」に潜む心の闇の発見に努める施策の形成に次第に重点を置くとともに、前年度の「長崎幼児誘拐殺傷事件」から取組んできた「発達障害」への対応施策を推進させていく。

２．女子高生逮捕事案に対応する教育施策の生成過程

（1）女子高生逮捕事案の県の教育施策

長崎県教育委員会では、本事案を受けて平成 27 年 7 月に「児童生徒の継続的な指導・ 支援のための引継ぎガイドライン」を作成し、問題行動等の引き継ぐべき内容を校内支援委員会で検討、引継ぎシートの作成、校内引継ぎ委員会の開催 など、組織的に情報を引き継ぐシステムを整備している。

「児童生徒の継続的な指導・ 支援のための引継ぎガイドライン」

○引継ぎシートの作成対象

・犯罪・触法少年になる可能性のある場合

・極端な生活の乱れや特異性のある場合

・いじめや虐待の経験など、問題行動につながりやすい予兆行動がある場合も作成の対象としている。

○発達障害等の子どもの引継ぎ情報内容

・問題行動等が起きる前に、情報を引き継ぎ、早期に支援を始めること。

・発達特性だけでなくアセスメント内容

・効果的な支援の内容　など

「児童生徒の継続的な指導・ 支援のための引継ぎガイドライン」*長崎県教育委員会(2015 年 7 月)*

また、事案の追及の中で明らかになった本件の加害女子生徒が 4 年前に引き起こしていた給食異物混入事案について調査・審議され、佐世保市教委において、その調査報告書が作成され、それを受ける形で県教委の教育施策の決定がなされる。給食異物混入事案は、犯罪事案としては取り扱われていないが､女子高生逮捕事案を検討する上で、その予兆としての関連性を問われたのである。

佐世保市教委においては、佐世保市いじめ防止対策委員会が主管する形で女子高校生逮捕事案の分析と検討をし､「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る最終報告（平成 27 年 9 月 2 日)」がまと

められた。そこでは、「佐世保市内女子高校生の逮捕事案」の加害生徒が小学校６年時に引き起こしていた「給食異物混入事案」に遡って分析・検討が行われた。当時、後の犯罪の予兆を見逃し、事件に至ったことに対する痛恨の反省から、新たな教育施策への提言がまとめられたのである。

それは以下の５点である。

給食遺物混入事案に係る５点の意見の取りまとめ

①「学校及び佐世保市教育委員会の対応について

②「学校と佐世保市教育委員会を含めた関係機関等との連携について」

・相談・通告等の仕組みの再構築

③「学校間の児童情報等の引継ぎについて」

④「佐世保市のいのちを見つめる教育について」

・いのちを見つめる強調月間の継続と心の調査

⑤「その他の予防と対策について」

・道徳教育の充実　等

「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る最終報告」佐世保市教育委員会（2015 年 9 月 2 日）

これを受けて、県教委では「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組～早期からの見守りと継続した支援システムの構築～」（平成 28 年３月）をまとめ、新たな教育施策を構築した。

「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組」

(1)早期からの見守りシステム

・特別な配慮が必要な子どもを見守り支えるシステム（見守りシートの活用）

(2)発達障害等能力開発･教育支援推進事業（H28）（長崎県教育委員会：2016. 3）

長崎県教育委員会は、「支援システム」として、「長崎男児誘拐殺害事件」(2003)から継続されてきたリスク要因としての「普通の子」「発達障害」に対応した教育施策の継続・発展として、周囲に気付かれにくい「特別な配慮が必要な子ども」へと、その理解を更に深化させ、新たな教育支援に関する取組の教育施策を提示し、改めて「特別な配慮が必要な子ども」として以下のようにその考え方を示している。

特別な配慮が必要な子どもについての考え方

・視覚障害、聴覚障害、肢体不自由など、身体機能面で明らかな障害のある子ども

・発達障害など周囲に気づかれにくい障害のある子ども

・障害等のない定型発達の子どもであっても、家庭の養育能力の不足や 貧困など､家庭環境等に多様な問題がある子ども

「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組～早期からの見守りと継続した支援システムの構築～」長崎県教育委員会〔平成 28 年 3 月〕より抜粋）

女子高生逮捕事案を受けて、「リスクある子」の捉え方もより細かくなり、予防的な対策が綿密に提言されている。

また、この提言とは別に、県議会の協議を受けて、他のシステムとの連携も更に広がる。11 月議会において、女子高生逮捕事案の所管は、各関係機関の連携を進めるという意図で、知事部局の県福祉部子ども政策局との連携のもとに進められる。従って調査・報告書の作成も県福祉部子ども政策局との連携組織である委員会を中心に作成された。それは、新聞報道等を反映して、犯罪事案への対応は、多様な機関の連携が必要性という認識が広がったからであるが、一方、逮捕事案発生の要因が佐世保市児童相談所の対応の不適切性に帰着されていくなかで、リスク主体も変わっていったからでもある。検証報告書では、リスク対策が以下のように述べられている。

今後の対応策（4 項目）

(1)児相職員の意識や専門性について

・職員の意識改革と運営に関する指導

(2)児相組織・運営体制について

・事務処理容量の整備と職場環境の改善

・外部の医師・弁護士との協力体制　等

(3)関係機関に対する児相の連携について

・県レベルの要対協の後方支援体制整備

・学校や教委との連携強化・市町要対協の積極的活用等の制度の周知

・警察や家庭裁判所との連携の充実

(4)制度やシステムについて

・法的整理の国への要望

・制度に関する県民等への啓発

「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る調査・検証報告について」長崎県保健福祉部子ども政策局（平成 27 年 3 月）

女子高校生事案は子ども福祉部子ども政策局の所管となった。それは、対象事案に佐世保市児童相談所が関与し、その対応の不適切性が事件発生の重要な問題点とされたことから、より教育と福祉がつながる連携組織に託されたものと考える。このことから､本事件の中心軸が｢リスクの発見｣から「リスク対応の在り方」へと移っていったことが感じとれる。

（2）行政議会におけるリスクコミュニケーション

教育行政を進めるにあたって、議会の動向は政策の方向性を決定する上で大きな機能をももっている。そこで語られることは、世論の承認をうるための一つのリスクコミュニケーションの場ととらえられるのではないだろうか。

平成 26 年 9 月の県議会でも、女子高校生逮捕事案は、大きな教育問題として議論されている。そして、そこでは何が語られたのだろうか。

平成 26 年 9 月 18 日　＜議員質問①＞
◇佐世保市女子高生同級生殺害事件対応について
○教育庁の対応と考え方について
○重要事案の情報について、
確実にボトムアップの連絡体制がとられていたのか、守秘義務と情報共有のあり方について伺いたい。
＜教育長答弁＞
今回、情報が一時、報告としてあがっていなかった事実は、システムの問題ではなく、関係者の意向や生徒とのつながりを考慮して、ある時点まで情報共有していなかったという経緯があった。一般的に、学校における情報の共有は、システム化されており、 生徒の問題行動等への対応も、指導手順があり、それに則って対応している。
平成 26 年 9 月 18 日　＜議員質問② ＞
○法的な専門家に相談するマニュアルができていれば、今回の事案は防げたかもしれない。 相談できる体制の提案について､どう考えるか伺いたい。
＜教育長答弁＞
今回の事案は確かに、専門機関との繋ぎ、あるいは学校現場と教育委員会との繋ぎについても検証の対象としている。法律の専門家の配置について、通常、市教委や県教委に相談し、組織として対応するのが原則。法律の専門家のアドバイスも市教委や県教委を通じて受けるという体制になっており､現状でも得られるシステムになっている。
（H26.9.18　長崎県議会議事録より抜粋）

以上は県議会質疑の一部である｡議事の中では、この 10 年間の取組である「長崎モデル」（リスク発見・予防機能）の検証を求める質問も出されているが、新しい傾向として、校内や専門機関等との連携システムについても質疑内容が広がってきている。事件後 2 か月程経過した時点だが、これから一気に、児相の対応問題、福祉システムとの連携問題にリスク課題が移行していくことになる。

（3）女子高生逮捕事案における新聞報道

犯罪報道は、赤羽が言うようにモラル・パニックを引き起こす大きな要因となる。社会は、モラル・パニックを引き起こすことによって、また新たな社会モラルを形成していくことになるという。（赤羽 2010）ここでは、地元紙(長崎新聞)の記事見出しを中心に、そこで何が伝えられたのかを見ていきたい。なぜ地方紙かといえば、地域情報の提供者として一番影響力をもつ情報源だと考えるからである。

○事案発生後の新聞記事(長崎新聞)

掲載日	*新聞の見出し*
H26.7.28	*・「15 歳「密室」でなにが」*
H26.7.28	*・〝悪夢〟 再び衝撃走る「命の大切さ」届かず*
H26.7.30	*・〝いのちの教育〟 成果に疑問* *・知事「県民におわび」取組検証を強調* *・「マンネリ化」「正しいのか」佐世保市議会文教厚生委抜本見直しも*
H26.7.31	*・「「予兆」見過ごしたか 苦悩する地域、教育関係者」*
H26.7.31	*・「人を殺しかねない」事件前、診察医から相談 児相 具体策取れず*
H26.8.1	*・「問われる「命の教育」10 年」関係者苦悩　子どもの兆候、一層の連*

	携必要」 *・「県教委 学校へ聞き取り調査開始 生活面など調査」*
H26.8.2	*・「生徒の精神鑑定検討　地検など責任能力見極めへ* *・「警察へ相談を」精神科医 事件前、父親に促す* *・「サイン見逃さない」小・中学校臨時校長会 再発防止3点指示*
H26.8.3	*・「衝動(上)小学校中学校で"変調" 6年の冬 給食に洗剤混入」*
H26.8.4	*・「衝動(中)中学は順調 見えぬ欲求 家庭ではネコ解剖、父殴打」*
H26.8.4	*・「加害生徒3月から通院 父親殴打後 別居「医師が助言」*
H26.8.25	*・「衝動(下)止められなかった凶行 言葉と凶行 大きなギャップ」*
H26.9.27	*・「情報共有 指摘相次ぐ 佐世保同級生殺害 県教委が議会報告*
H26.9.29	*・「佐世保・同級生殺害 精神科医の事件前通報 児相 会議開かず*
H26.9.30	*・「佐世保 同級生殺害 児相対応に批判集中 精神科医通報「問い合わせ」県議会委員会で*
H26.10.6	*・「佐世保同級生殺害 加害生徒の父自殺か 自宅で首つり*
H26.10.27	*・「佐世保・同級生殺害 関係機関は「無能」相談放置の児相 幹部、暴言繰り返す」*
26.10.28	*・「佐世保・同級生殺害 パワハラ日常業務に影響 県が会見 児相幹部の言動で 職員から実態調査へ」*

事件後約3か月間の新聞報道を見ていくと、社会的に何がコミュニケーションされていったのかが見えてくる。事件当初の記事内容は、事件の衝撃性や加害生徒の異常性が伝えられ、大久保小事案との関連的な視点から、これまで「命の教育」の在り方を問う切り口であったものが、次第に対応の不適切性を問うものに視点が変わっていく。時系列的に行政施策形成・議会・マスコミ報道を重ね合わせると一連の相互関係がみえる。マスコミ報道の影響力は大きい。

３．教育施策の形成過程からみえてくるもの

これまで、２つの少年犯罪事案に対応した教育行政の教育施策の形成について、施策内容に議会の協議内容を重ね合わせつつ、その過程を探ってきた。施策の形成過程には、マスコミの論調の影響も大きく見受けられた。

大久保小事案では、前年の「長崎幼児誘拐殺人事件」との関連から、「普通の子」の凶悪犯罪として、その不透明性が増幅され、リスク責任が教育行政にも帰着される中で、「リスク／危険」に対応した施策形成となっていった。

また、10年後の「女子高生逮捕事案」では、当初は大久保小事案の検証を問うものであったが、長崎新聞のスクープ記事によって次第にリスク対応の方向性が大きく転換していく。加害生徒の困難性がリスクとして確認されても、対応システム内外の連携の誤作動によって事件が発生してしまったことに世論の講義が集中し、これが、また新たな福祉や医療システムとの連携体制の整備というリスク対応施策を形成していくことになった。これも、石戸のいう、今日的なリスク対応としてのルーマンの「構造的カップリング」ということなのだろうか。(石戸 2007)。

以上のように２つの少年犯罪に対応した教育施策の形成過程からみえてきたものは、リスク認識は、様々な要因が重なり合って形成されていくということである。その一つは、マスコミ報道等の世論形成であり、また、それは社会的背景を代弁するものとしても働く。少年犯罪に対応したリスクマネジメント施策の形成には、「危険性」「不透明性」「責任の帰着」というリスク要因が大きく影響し、議会での議論に作用しながら、施策形成がなされていくことが明らかになった。

Ⅳ　おわりに

本稿でとりあげた2つの少年犯罪事案は、奇しくも同じ市で 10 年という時を隔てて発生している。いずれも「普通の子」の衝撃性という不透明性の課題を抱えており、そのリスクマネジメントは、連続的な視点からの取組が求められた。つまり、検証と同時に新たな施策の形成を行っていく

という作業である。教育施策の形成過程では、議会などの様々な議論の中で意思決定がなされ、リスクマネジメントが進行し、その結果として、教育施策が形成されたとしても、抱えるリスクが全て解消したわけではない。それは、「普通の子」＝「問題を起こしそうにない子」のリスクの発見は一番難しい課題だからである。リスク対応施策が予防措置として働いても、「リスクある子」をどれくらい見つけられるかは、いまだ「不透明」な課題である。

現代は「不透明な時代」であり、この「リスク社会」の中で、教育も多くの「目に見えないリスク」を抱えており、その不透明性が、また新たなリスクを生み出している。

そうした意味で、現代の「見えざるリスク」に対応するためには、教育のリスクマネジメントも常に新たなリスク認識が求められ、危機管理の在り方も再考が求められているといえるのではないだろうか。

【注】

(1) 大久保小事案とは、平成 16 年 6 月 1 日、長崎県佐世保市立大久保小学校で、女子児童(小６)が同級生の女子児童(小６)をカッターナイフで殺害した事件。報告書では、「学校の指導に不十分な面が認められるものの通常予測できる範囲を超えた、前例のない事件であった」と評価され、当該校の本事件の要因に直接関わる過失や、職務違反を否定している。「佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書」(武田さち子作成：保育・児童施設及び学校における事件事故の調査・検証委員会(第三者調査委員会)一覧(2015.4.10　現在)) 参照

(2) 佐世保市内女子高校生の逮捕事案とは、平成 26 年 7 月 26 日に、長崎県佐世保市の自宅 マンションで、公立高校に通う少女(高１)が同級生の女子生徒を殺害した事案である。事件の 4 か月前に加害少女は父親をバットで殴り、精神科医を受診している。精神科医は、ことの重大性を感じ、6 月に県佐世保こども・女性・障害者支 援センター(児童相談所)に通報するも、児相はそれに対応せず 7 月に事件発生。10 月に加害少女の父親(53)は自殺。

(3) （武田さち子：保育・児童施設及び学校における事件事故の調査・検証委員会（第三者調査委員会） 一覧 (2015.4.10 現在)より）参考

(4) 「普通の子」とは、遅くとも 1980 年代半ばには新聞紙上に登場している。ただし、各種マス・メディアで爆発的に取り上げられるようになったのは，の神戸事件（1997)・黒磯市教師殺害事件（1998）以降である。「普通の子」のイメージは大別する 2 つである。一つは「普段おとなしい子、まじめな子。成績が特に悪いというわけでもなく、生活態度も特に問題がないと思われている子」、もう一つは「少なくとも見かけ上は家庭環境に特に問題のない子、子どもの教育や生活に相応の配慮がなされていると思われる家庭の子」である。つまり「普通の子」は、社会的適応や家庭環境面における目立った負因がないという点に着目した概念である（岡邊. 小林 2005)。

(5) 佐世保市内女子高生の逮捕事案の加害生徒は、小学校 6 年生時（平成 22 年 12 月)、同級生の給食に洗剤を混入するという事案をおこしている。

(6) 戦後の日本の少年刑法犯の検挙人員・人口比の推移は、大きく四つの山を描いている。1951 年検挙者数 16 万 6433 人をピークとする『第 1 期』。1964 年の 23 万 8830 人をピークとする『第 2 期』。1984 年の 31 万 7438 人をピークとする『第 3 期』。1997 年の神戸連続児童殺傷事件を端緒とし 1998 年の 22 万 1410 人をピークとする『第 4 期』である。内閣府の「少年非行による世論調査」によると、社会の 8 割の人が少年非行は「増えている」と回答しているのに、実際は、戦後最多だった 1982, 83（昭和 57, 58）の犯罪件数と比べると、2014（平成 26）年に刑法犯としての検挙者数は、戦後最少を更新している。マス・コミ報道等の影響も考えられる(斎藤 2014)。

(7) モラル・パニックとは、コーエンによって提唱され理論で、マス・メディアによる犯罪報道によって、ある犯罪が急速に社会問題化す

る現象。赤羽は、逸脱者を集合的に非難することによって，新たに道徳的境界を明確化する現象とも述べている（赤羽　2016)。

【参考文献】

- Beck, Ulrich,1986, Risikogellschaft;Auf dem Weg in eine andere Moderne.Frankfurt am Main：Suhrkamp Verlag.（= 1998,東廉・伊藤美登里訳『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局）
- 内田 良（2010)「学校事故の『リスク』―分析実在と認知の乖離に注目して―」『教育社会学研究』第 86 集、201-221 頁。
- 石戸教嗣（2007)『リスクとしての教育システム論的接近』世界思想社。
- Luhmann,Niklas,1991,Soziologie des Risikos, Berlin：Walter de Gruyter.,（＝2005, Barrett,R.trans.,Risk;A Sociological Theory,New Brunswick;Aldinc Transaction.）
- 山口節郎（2002)『現代社会のゆらぎとリスク』 新曜社、164-190 頁。
- 小松丈晃（2003)『リスク論のルーマン』勁草書房、30-38 頁。
- 赤羽由起夫（2010)「『リスク』としての少年犯罪とモラルパニック―『普通の子』の凶悪犯罪報道に着目して―」『犯罪社会学研究』第 35 号、100-114 頁。
- 前田晴男（2009)「学校の危機管理に関する理論的考察―リスクマネジメント概念の分析を通じて―」九州大学『教育経営学研究紀要』第 12 号、45-52 頁。
- 広田照幸（2006)「１４章『安全対策』は私たちを安心させるか」『格差・秩序不安と教育』世織書房、311-327 頁。
- 小西由浩（2006)「新しいリスクしての犯罪―犯罪予防と警戒原則」『犯罪社会学研究』第 31 号、38-51 頁。
- 岡邊健、小林寿一、科学警察研究所（2005)「近年の粗暴的非行の再検討―『いきなり型』・『普通の子』をどうみるか―」『犯罪社会学研究』第 30 号、102-118 頁。
- 赤羽由起夫（2016)『子どもの「心」と逸脱の知識社会学―少年犯罪報道における心理主義化を対象として―』筑波大学学位(社会学)請求論文
- 牧野智和（2006)「少年犯罪報道に見る不安―『朝日新聞』報道を例にして」『教育社会学研究』第 78 号、129-146 頁。
- 『朝日新聞』(2004.9.17.朝刊.3 面)「子育てに鳴らした警鐘（社説）
- 長崎県教育委員会（2005)『佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書（最終報告)』
- 長崎県教育委員会（2006)『18 年度「子ども理解支援シート」の活用にあたって』から抜粋
- 長崎県議会議事録，2004.6.14 https://www.kaigiroku.net/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac16%94%4e&B=-1&T=-1&T0=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=285&N=1118&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=1605623&DU=1&RLH=1605624&EDIT_MODE=0　（最終アクセス 2018/01/21)
- 長崎県議会議事録，2004.9.18 https://www.kaigiroku.net/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac16%94%4e&B=-1&T=-1&T0=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=291&N=1144&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=1608142&DU=1&RLH=1608141&EDIT_MODE=0　（最終アクセス 2018/1/31)
- 長崎県次回議事録，2004.12.9 https://www.kaigiroku.net/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac16%94%4e&B=-1&T=-1&T0=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=298&N=1175&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=1611113&DU=1&RLH=1611114&EDIT_MODE=0　（最終アクセス 2018/1/31)
- 佐世保市教育委員会(2016.9.2)：「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る最終報告」の抜粋
- 長崎県教育委員会（2016.3.8)：「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組―早期からの見守りと継続した支援システムの

構築―」からの抜粋
file:///C:/Users/user/Downloads/1458621347.pdf　（最終アクセス 2018/1/29）
・ 長崎県保健福祉部子ども政策局（2017.3）：「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る調査・検証報告について」から抜粋
・ 長崎県議会議事録,（2016.9.18）
https://www.kaigiroku.net/cgibin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac26%94%4e&B=-1&T=-1&T0=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=626&N=3009&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=2616419&DU=1&RLH=2616418&EDIT_MODE=0　（最終アクセス 2016/01/21）
・ 斎藤剛史,(2014)減少する少年犯罪　刑法犯検挙者は戦後最低に　ベネッセ教育情報サイト
http://benesse.jp/kyouiku/201511/20151104-1.html（最終アクセス 2017/12/24）
・ 内閣府大臣官房政府広報室：(2017) 平成 27 年度 世論調査「少年非行に関する世論調査」
https://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-shounenhikou/2-1.html（最終アクセス 2017/12/24）