

日英政府における児童虐待防止対策の比較研究

柏 野 健 三

1. はじめに

本稿の目的は、日英政府の児童虐待対策を比較分析することによって、今後の我が国における児童虐待対策の効果的实施に貢献することである。しかし、児童虐待を追放するためには、政府のみが、いくら制度を改変したとしても、人間の心の闇を追究し、精神性の高い人間を養育しない限り、児童虐待の問題をなくすことは不可能である。児童虐待を引き起こす、人間そのものの精神性を高めない限り、いつの世も児童虐待は現れるであろう。児童虐待を引き起こす夫婦についてみても、虐待が発生する時期においては、明らかに一般家庭の夫婦とはかけ離れた関係を有しているのではないだろうか。つまり、一般的に夫の暴力に支配された家庭の現実がそこにあるからである。しかしなぜ、そのような夫と婚姻関係を結ぶことになったのであろうか。それは、強制された婚姻関係であろうか。血縁関係のない配偶者の連れ子を夫または妻が虐待する場合もある。ではなぜ、妻や夫はそのような夫を捨てる気になれないのか。また、どうしてそのような問題行動を取る夫と婚姻関係を結んだのであろうか。伝え聞くところでは、婚姻前、夫は妻に対して優しく、その優しさに絆（ほだ）されて、寂しさを紛らわせるため、夫と同居する気になるのがほとんどのケースであるという。その時点で、実子に対する影響などほとんど考慮されていないであろう。人間心理の深層は、測りがたい。ここに、動物としての性が支配すると、男女はわが子よりも、自己利益を選ぶのではないかと思われる。三浦綾子は、『光あるうちに』（昭和57年、新潮社）の中で「子を育てるために必要な、本能的な愛をさえ崩し去るほどの、根強い自己愛（愛の字を使わず、利己心とだけ言うべきかもしれない）が、わたしたちのうちにひそんでいる」（『愛のさまさま』96.）とのべている。男女は、一時的寂しさを紛らわすため、男女の心の内奥をみることができず、単なる外面的優しさにひかれて同居する人が多いのではないだろうか。また、男は、妻によって夫としての存在を無視され、愛人に心ひかれて、子供を置き去りにして愛人の下に去ってゆく場合もある。理屈では考えられない事態が起こりうるのである。謹厳実直といわれる人々として例外ではない。

本来は、このような男女の心理の分析と、男女の精神的向上なしには、児童虐待の問題は解決しないであろう。学歴も高く、財産もあるからといって必ずしも精神的の高さをもつ人間とは限らない。恋人の心をつなぎとめるため、幼い子供を絞め殺す母もいるであろう。しかし、そ

のような相手の胸に飛び込んでゆく心理が働く限り、児童虐待の問題は解決しない。それゆえ、政府の取る行動には、おのずから限界があることは、明らかである。事前予防の難しさがここにある。しかし、虐待する夫や妻を選んだのは、各自の自己責任であるから、政府は何もしなくてよいということにはならない。それはなぜか。なぜ、児童虐待は社会問題となるのであろうか。単なる情緒論で、国家は児童の安全保護政策を進めているのであろうか。この問題は、本来的に資本制国家の問題に行き着かざるをえない。つまり、生産力としての児童のもつ労働力陶冶の実現と、人権思想の普及した現代民主社会における民衆の投票行動に対する政府の関心の表明が、虐待防止策を推進させるのである。かつて、わが国においても、児童虐待がなかったわけではなかろう。しかし、この問題が国民的課題としてマスコミが取り上げるに至り、国家としても重い腰を上げねばならなくなったのであろう。つまり、国家政策には優先順位があり、国家の総力をあげて、児童虐待防止にとりくむほどの緊急性はなかったからである。しかし、今や我が国においても、子供は親の所有物という観念から、子供は親の子であると同時に社会的存在であるとの認識が広がりつつある。

心の闇の解明なくしては、真の児童虐待対策は進まない。そのことを十分認識したうえで、本稿は日英政府による児童虐待対策の相違を比較分析している。本稿は、日英両国の児童虐待の発生件数を比較してはいない。虐待件数の比較が無意味であるといっているのではない。一人の児童の虐待死、それも最も信頼している近親者による虐待死に対する日英両政府の認識の違い、事件発生後の両政府の取り上げ方の違い、さらに言えば人間の死に対する国民性の違いに焦点を合わせているのである。

2. 児童虐待の定義について

しかし、議論の前提として「虐待」(abuse)についての定義がなければならない。日英において、虐待はどのような定義されているのであろうか。日本の場合、平成20年12月3日改正の「児童虐待の防止等に関する法律」の第2条において「児童虐待」が次のように定義されている。

この法律において、「児童虐待」とは、保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に看護するものをいう。以下同じ。）がその監護する児童（一八歳に満たない者をいう。以下同じ。）について行う行為をいう。

- 一 児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- 二 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること。
- 三 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、保護者以外の同居人による前二号又は次号に掲げる行為と同様の行為の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること。

四 児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力（配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）の身体に対する不法な攻撃であって生命又は身体に危害を及ぼすもの及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動をいう。）その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

以上である。ここで、注目すべきは、児童虐待を包括的に表現する説明が、見られないことである。例えば、「児童に対する有害な行為」とでも、定義しておけば、かなり柔軟に児童虐待に対応した法的措置をとることが可能となるからである。この点については、この問題の先進国である英国の場合、かなり柔軟な対応を取っている。

英国の場合、2004年の児童法（Children Act）の中で、明確に児童虐待が定義されているわけではない。むしろ、児童虐待を法的に定義してしまうと、児童虐待の範囲を狭める結果になるという配慮かもしれない。しかし、英国において児童虐待がどのように捉えられているかを知ることができる。コリンズの『ソーシャル・ワーク辞典』（2006）によると、「故意の行為や放置によって児童に加えられた身体的あるいは心理的害」となっている。英国の場合、児童虐待は、児童福祉の無視や児童保護に対する配慮が欠如した場合に発生するとの考えが強い。

1989年の児童法についてデヴォン州カウンシルがこの法律の原理について簡単にまとめているパンフレットを出している。（<http://devon.gov.uk/index/cyps/child-protection/child-protection-procedures/cp-...2009/08/29>）

それによると、児童虐待の防止というよりは、いかにして関係機関が児童の福利向上に責務をもたなければならないかが規定されているとあってよいであろう。つまり、児童の福利の向上と安全保護が、児童虐待を防止するという発想である。

ここで、重大な害（harm）という言葉に注目したい。

パンフレットによると、「重大な害」とは、合理的に他の児童に期待される健康及び発達に比較してその健康及び発達に関して児童が被る被害の問題を意味している。「虐待」は、身体的虐待に加えて、性的及び情緒的虐待を含む。「健康」は、身体的及び情緒的健康を含む。「発達」は、身体的、知的、情緒的、社会的及び行動的発達を含む。

そして、1989年児童法は、第1条で、児童の福祉は、裁判所の至高決定とされると明記している。つまり、政府の決定が児童福祉を決定するのではなく、司法が具体的に児童の福祉を決定することが国民的合意を得ていることになる。では、裁判所は、いかなる児童福祉に関与するのか。同法1条によると、児童の教育、あるいは児童の財産の管理、児童の財産から生じるあらゆる所得の使用がそれである。これらについて親の義務が規定されているが、この義務規定に反するとすれば、それは子供に対する親の虐待と見て差し支えないであろう。

3. 日英における事件発生後の政府の対応

日本では、岸和田中学生虐待事件が新聞報道されたのは、2004年1月26日であった。この事件に対して、政府は何ら詳細な報告書を未だに国民の前に提出していない。しかし、児童虐待の防止等に関する法律が2008（平成20）年12月3日法律第85号として制定されている。これは、社会保障審議会等の審議を経て制定されたものであり、それなりに政府としては努力したといえる。しかしながら、国民の前に児童虐待の深刻さを示したのは、マスコミによるものであり、政府の積極的な対応と見ることはできない。しかしながら、政府部内での対策が全く見られなかったということを述べているのではない。法令・指針を発し、調査結果・報告書等を公表している。ここで、筆者が注目したいのは、個々の虐待事件の顛末についての調査報告とそれに関連する勧告が提案されているかどうかである。社会保障審議会児童部会「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会」第4次報告（平成19年6月）、更に同委員会の「第1次報告から第4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告」を詳細に検討してみても、一般論としての虐待認識は見られるが、個々の事例を詳細に検討し、何が間違っていたのかという英国流の調査結果は見られない。ヴィクトリア・クリンビー事件の調査報告書は400ページを超え、個々の対応の失敗を取り上げ、それに対する対処の方法が勧告されている。勧告数は、100を超える。しかし、責任の所在があいまいなまま終わるのが我が国の児童虐待事件の調査報告である。英国の場合、地方自治体トップの責任までも追及されるが、我が国においては、児童相談所長の会見で事件は終着するよう見える。内部での責任追及は実施されているかもしれないが、我々国民の前に明確な形で責任が追及されたことはないのではないか。どこかに欠陥があればこそ、事件は発生したのであるから、再度このような事件が発生しないためにも、組織的欠陥や人的資質の欠如を含めて、政府主導による徹底した個別事件責任追及が求められるべきである。我が国では、一般的に、公務員は法によって守られている。しかし、公務の執行に瑕疵があれば、徹底的に追及し、罷免しなければ、事件数の拡大抑止には効果的ではない。人間は、恐れをいさなければ行動しないものである。

ところが、英国の元ブレア総理大臣が録書『かけがえのない子どもたち』（*Every Child Matter*）の巻頭で述べているように、総理大臣自らが署名した児童虐待防止に対する政府一丸となった姿勢を日本では見ることが出来ない。その点を筆者は問題にしているのである。

ヴィクトリア・クリンビー虐待死事件は、2000年2月25日に発生している。この事件を受けて、2000年4月、英国政府は直ちにロード・ラミングを委員長とする調査委員会を発足させている。そしてこの調査委員会は、2003年1月、400ページに及ぶ『調査報告書』を保健大臣と内務大臣に提出している。2002年10月には、合同監察官報告『児童の安全保護』が公刊され、そして2003年9月には、女王陛下の命によって大蔵首席大臣による『かけがえのない子ども』（Cm5860）が議会へ提出されている。

これら三つの文書を発行年に従って取り上げ、その内容について検討したい。まず、2002年10月発行の『児童保護の取り決めにに関する合同首席監察官報告』である。

1) 『児童保護 児童保護の取り決めにに関する合同首席監察官報告』の勧告

『児童保護の取り決めにに関する合同首席監察官報告』(SAFEGUARDING CHILDREN A Joint Chief Inspector's Report on Arrangements to Safeguard Children)は、2002年10月、保健省(Department of Health)によって出版されている。この報告書に責任がある監察官は次の通りである。社会サービス首席監察官、保健改善委員会、警察首席監察官、控訴局首席監察官、治安判事裁判所首席監察官、学校首席監察官、刑務所首席監察官、保護観察首席監察官。

本書は、内務省、教育・技術省、並びに大蔵省の責務について勧告している。その中で政府は、「児童サービスに関係するすべての首席監察官からの責務に対する新しい取り決め」をしている。それが児童保護に関する合同報告であった。本書の中で「保護」(safeguarding)についての言及がある。「保護という用語は、法律や政府のガイダンスの中で定義されたことはない。それは、すべての児童・青少年の危害からの保護含み、児童と家族を対象として活動するすべての機関をカバーする公的ケアにおける児童と青少年についての初期の関心から徐々に発展した概念である。」(Safeguarding Children A Joint Chief Inspector's Report on Arrangements to Safeguard Children, Department of Health, October 2002.pp.1-2.)

本報告書は、それゆえ保護がどのような意味を持つかについて次のようにのべている。

「児童・青少年・彼らの家族を対象として活動するすべての機関は、児童福祉に対する被害のリスクが最小化されるよう保証する合理的措置を取る。

児童と青少年の福祉について関心があるところでは、すべての機関は、それらの関心事に取り組むために適切な活動を取り、他の地方機関と十分連携して同意された政策と手続きに従事する。」(ibid., 2)

そして、各関係機関が何を為すべきかについて30項目にわたって勧告している。これらの勧告に対して政府がどのように対応するかについての報告をまとめたものが、2003年9月に刊行された**Keeping Children Safe The Government's response to the Vactoria Climbié Inquiry Report and Joint Chief Inspector's Report Safeguarding Children**である。政府が対応を迫られた**Safeguarding Children**は、どのような内容の勧告書であろうか。これを明らかにしたい。本書は、以下、「背景」、「個々の機関はいかにうまく児童を保護するか」、「児童保護のために協働する機関」、「保護の必要がある児童」、「児童・青少年への関与と彼らの保護を中心とすること」、「罪を犯す青少年」、「潜在的に危険な人々から児童を保護すること」について報告があり、付録部分では次の項目が収められている。

A 監察官の役割と検討課題

B 児童保護監察の標準と基準

- C 児童保護観察において使用される方法
- D 特別関連監察活動
- E 地区児童保護委員会（ACPC）の役割と責任
- F 多くの機関の公的保護取り決め（MAPPA）と委員会（MAPPPs）のための最低要件
- G 参考文献
- H 用語解説
- I 監察を受けた地区児童保護委員会
- J デザイン・チームと編集委員会のメンバー

以上である。

本書の第2章に勧告の内容が収められている。以下の通りである。

- 1) 保健省、内務省、教育・技術省、並びに大蔵省のすべきこと。
児童保護の優先、関係職員の待遇改善、適切な資格をもつスタッフの配置、児童及び家族との協働、地区児童保護委員会の再検討
- 2) 保健省のすべきこと。
地方当局に対する児童保護のための明確なガイダンスの発行
- 3) 大蔵省、内務省、並びに保健省のすべきこと。
各機関に規定される明確なガイダンスの整備
- 4) 青年司法局とともに、保健省及び内務省がすべきこと。
緊急ガイダンスの発行
- 5) 内務省と青年司法局がすべきこと。
刑務所サービスとACPC（地区児童保護委員会）のメンバー組織に対する改訂ガイダンスの発行
- 6) 内務省がすべきこと。
児童と青年保護が警察サービス及び全国保護観察サービスの優先事項とすること。
- 7) すべての関連監察官がすべきこと。
監察活動の再検討
- 8) 地区児童保護委員会とその構成機関がすべきこと。
MAPPPs（多様機関からなる公的保護専門委員会）との提携
- 9) 社会サービス部門がすべきこと。
児童保護会議招集の基準点の再検討
- 10) 警察サービスがすべきこと。
警察児童保護ユニットの役割、移送、位置、及び地位の再検討
- 11) 保健サービスがすべきこと。
補充チェックの保証、労働負荷の適切な反映、

12) 地方教育当局がすべきこと。

公立学校における取り決めの監視

以上である。これらは、児童保護のために関連組織がどのように整備されるべきかに重点をおいた勧告といえる。

次にロード・ラミング報告を検討したい。

2) ラミング卿を委員長とする「ヴィクトリア・クリンビー死亡調査委員会」による『ヴィクトリア・クリンビー調査報告』

『ヴィクトリア・クリンビー調査報告』の概要については、既に『『ビクトリア・クリンビー調査』の意義と題して『帝塚山大学心理福祉学部紀要』第3号(2007年3月)に掲載している。この報告書は、実際の事件発生の状況にさいして、政府に対して具体的に勧告をしているのが特色である。勧告は、3種類に分かれ、3か月以内に実施すべきもの、6か月以内に実施すべきもの、そして2年以内に実施すべきものに分類されている。3か月以内に実施すべきものが46, そして6か月以内に実施すべきものが36, そして2年以内に実施すべきものが26である。

勧告は、社会サービス部門、保健部門、そして警察部門に関する勧告に分類されている。そして、各部門における活動内容に関する勧告が含まれる。つまり、ヴィクトリアの接遇に関して何が間違っていたのか、なぜ、彼女は死なねばならなかったのかについて執拗に調査され、その調査に基づいて勧告が実施されているのである。勧告は、あくまでも個別事例に基づいてされていることから、説得力があり、一般論のみを羅列したものではない。本書は、6部から構成されている。第一部では、この事件に対する調査開始のいきさつ、そしてヴィクトリアの生涯が説明され、この事件の背景が明らかにされている。第2部では、ヴィクトリアに対する社会サービス部門の対応が明らかにされている。取り上げられている社会サービス部門は五つである。そしてそれぞれの社会部門において何が問題であったかを分析している。例えば、イーリング社会サービスでは、管理の前後関係、イーリングのヴィクトリア、そして実践の分析、ブレント社会サービスでは、管理の前後関係、ブレントのヴィクトリア、そして実践の分析、ハリンギ社会サービスでは、管理の前後関係、ハリンギのヴィクトリア、そして実践の分析、トtenham児童・家族センターでは、送致、ケースの記録、そして何がされるべきであったか、さらにエンフィールド社会サービスでは、管理の文脈、エンフィールドのヴィクトリア、そして実践の分析が取り上げられている。

第3部の保健では、セントラル・ミドルセックス病院、ノース・ミドルセックス病院が取り上げられ、保健分析として、ヴィクトリアについて集められた情報と児童保護の地位が取り上げられている。そして保健分野の最後として一般診療と連絡保健訪問の実態が分析されている。

第4部では警察部門に焦点があてられている。ブレントやハリンギの児童保護チームが取り上げられている。そしてノース・ウエスト・ロンドンにおける児童保護警察における訓練、

スタッフのレベル、設備、宿泊所、そして責任が調査され、多様な活動の実態に言及している。

第5部では、経験からの学習と勧告に焦点を合わせている。セミナーでは、セミナーの目的、発見と包括、確認、決定要件、サービス供給と受け渡し、セミナーの結論、そして改革のためのニーズについて言及され、勧告として、一般勧告、社会的ケア勧告、保健ケア勧告、そして警察勧告が明記されている。

付録では、用語、証人、査スタッフ、法律部門の代表者、そしてセミナー参加者が収められている。

この内容を見ただけで、ヴィクトリア事件の真相究明にいかにか甚大なエネルギーと経費、そして時間がかけられているかがわかる。特に、7の「何がされるべきであったか」は、ヴィクトリアに対する対応の失敗を徹底的に究明している。我が国で、果たしてここまで追究できるであろうかという内容が含まれている。勧告における対策の実施にあたって「可及的速やかに」という表現が決していないことに注目すべきである。繰り返すが、108の勧告のうち、3か月以内が46、6か月以内が36であり、勧告の82が6か月以内に実施できるとの意味が込められている。

分野別勧告において、3か月以内に実施すべきものについて見ると、「一般的勧告では、勧告12として各機関における第一線職員の義務があげられている。そして社会的ケア勧告」において3か月以内に実施すべき内容として次の勧告があげられている。

社会的ケアの勧告については以下の通りであるが、ここで社会的ケア (social care) の定義について触れなければならない。

社会的ケアとは、「人々を身体的に社会的に維持するために与えられる援助 (assistance given to people to maintain themselves physically and socially)」を意味している。「ケアのこの類型は、通常入所施設と日帰り施設や住み込みスタッフによってホームで提供されている。それは、保健ケアや家族の一人のメンバーによって他のメンバーへ与えられるケアのような他の形態とは区別される。」社会的ケアとコミュニティ・ケアの相違には注意しなければならない。ここで、重要なのは、「社会的」ということであろう。では、社会的ケアの中身はどのようなものであろうか。身体的及び個人的な一定レベルを社会的ケアは含んでいるとされる。家族や友人とのコンタクトの維持を支援するのも社会的ケアの分野である。また、食事の準備のような自立した生活のための社会的技術を発展させることも社会的ケアである。さらに、家庭や入所施設内外との社会的接触を図るのも社会的ケアの一つである。また、情報を収集し、与えるのも社会的ケアの責務であるといわれる。(Collins internet-linked dictionary of Social Work, 2002) これらの点を認識して、ラミング卿の勧告を検討すれば、ラミング卿の勧告の真意がより正確に伝わってくると思う。社会的ケアの分野で3か月以内に実施すべきものとして以下の点が上げられている。

【勧告18】児童とのコミュニケーションが必要な場合における児童の第一言語が英語ではない場

合の配慮

- 【勧告19】送致されてきた児童に対する責任の所在の明確化
- 【勧告21】送致事実の確認を48時間以内に文書によって行うこと。
- 【勧告22】児童臨時宿泊設備の適正評価が行われ、評価結果が児童のケース・ファイルへ記録されること。
- 【勧告23】他の地方当局が児童の世話をする場合の責任保持
- 【勧告24】査定期間中、学齢児童が学校を欠席している場合の措置
- 【勧告25】児童と家族に関する社会サービス、活動プランに対するマネジャーによる書面承認
- 【勧告26】社会サービス部門のディレクターによるケース開閉時期の決定
- 【勧告 30】社会サービス部門ディレクターの上席マネジャーに対する監督
- 【勧告35】社会サービス部門ディレクターによる申し立て後24時間以内の面接保証
- 【勧告36】地方当局による24時間の緊急活動の保証
- 【勧告38】社会サービス部門ディレクターによるケース責任移転の保証
- 【勧告39】地方当局における第一線スタッフの電話の取り次ぎの訓練
- 【勧告40】社会サービス部門のディレクターは、ケースを閉じるにあたっては、いくつかの点を確かめなければならない。
- 【勧告42】社会サービス部門のディレクターは、部門内部におけるケース移転要件の明記を保証すること。
- 【勧告44】社会サービス部門のディレクターは、臨時に欠員を充足する場合、6 か月ごとに検討し、その結果を記録すること。
- 【勧告45】社会サービス部門のディレクターは、児童を仕事の対象とするスタッフの労働を定期的に監督すること。
- 【勧告46】社会サービス部門のディレクターは、児童保護助言者の役割と責任が理解されるよう保証すること。
- 【勧告48】児童の第一言語が英語でないとき、通訳が活用されること。通訳が活用できない場合、その理由を記録すること。
- 【勧告49】別の機関出身の専門職が、特定のケースに関心がある場合、ファイルが読まれ、再審理されること。この決定の結果は記録されること。
- 【勧告50】社会サービス部門のディレクターは、スタッフが休業中も、必要な措置が取られるシステムを保証すること。
- 【勧告51】社会サービス部門のディレクターは、すべての戦略会議と議論がいくつかの基本的措置を伴うことを保証すること。
- 【勧告53】マネジャーは、ソーシャルワーカーにケースを割り当てるに際して、割り当てられる理由を明確にすること。

- 【勧告55】 社会サービス部門のディレクターは、ソーシャルワーカーに対するケースの割り当ては、児童と家族を仕事の対象とするケースのみとすること。
- 【勧告56】 社会サービスのディレクターは、当該児童の福祉の継続的促進と保護のために適切なソーシャル・ワーク・プランの存在が確立されるまで、当該児童を帰宅させてはならない。
- 【勧告58】 社会サービス部門のディレクターは、あらゆる児童のケース・ファイルには年代記が含まれるようにすること。
- 【勧告61】 社会サービス部門のディレクターは、児童及び家族を仕事の対象とする病院ソーシャル・ワーカーがそれらの社会サービス部門内の児童及び家族セクションによって管理されるラインであることを保証すること。
- 【勧告63】 病院ソーシャルワーカーは、故意に被害を受けた疑いのある児童送致に常に適切に対応しなければならない。

次にラミング卿は、保健分野で3カ月以内に実施すべき内容として、次のような勧告をしている。

- 【勧告64】 看護プラン…入院にさいして、故意の被害が疑われる場合、看護プラン（nursing care plan）における診断は、この点に十分留意しなければならない。
- 【勧告66】 医師の義務…故意の被害が疑われた場合、医師は徹底して考察すべきである。
- 【勧告68】 医師の義務…児童の故意の被害についての関心が提起されたとき、医師は包括的なノートを作成を保証しなければならない。
- 【勧告69】 記録の保存…故意の被害事件が提起されれば、電話を含む記録が保存されなければならない。
- 【勧告72】 コミュニティ病院と上級医…指定医をもたない児童が故意の被害にあっていとみられる場合、当該病院から退院させてはならない。退院の決断は、上級医にかかっている。
- 【勧告74】 身体検査の必要…福利に反しない限り、虐待が疑われる場合、入院後24時間以内に当該児童は身体検査を受けなければならない。
- 【勧告75】 児童の被害調査…虐待が疑われる入院中の児童について、被害調査は上級医によって保護者に対して求められなければならない。
- 【勧告76】 保護責任者の明確化…虐待を疑われる入院中の児童に対してどの上級医が保護責任をもつかを明確にすべきである。上級医の確認は、児童ノートに明確に記録されなければならない。
- 【勧告77】 書面による社会サービスの提供…虐待の可能性がある児童のケアに関与するすべての医師は、書面によって社会サービスを提供しなければならない。
- 【勧告78】 唯一の記録…保健専門職は、与えられた位置の枠内で、各児童のための唯一の記録を

基にして働くべきである。

【勧告79】情報の利用…病棟回診中、虐待が疑われる児童の評価にあたっては、情報が十分利用できることを巡回医師は保証すべきである。

【勧告80】病院ノート…虐待が疑われる児童の入院にあたって対面審議の病院ノート、会話に関する病院ノートに記録が残されなければならない。責任者が誰かの記録も残されなければならない。

次に警察（police）との連携は欠かせない。ラミング卿は警察へ勧告をしている。

英国に警察組織が整備されたのは、1830年であった。その年、サー・ロバート・ピール（Sir Robert Peel）によって初めて実効ある警察制度が誕生するにいたっている。1830年代初期は、選挙法改正法（1832）、工場法（1833）そして救貧法（1834）と産業資本主義の確立を象徴する諸法が整備されている。つまり、警察組織も社会不安（群衆の暴動、窃盗や犯罪）に対処するため整備せざるをえなかったのである。

警察は、「少なくとも軍事的方法を用いて、法と秩序を維持するために考案された主要な市民組織である。警察の主たる責務は、疑わしい犯罪行為を調査し、刑事裁判制度のための証拠を収集し、そして疑わしい犯罪者（いくつかのケースにおいては逮捕と拘留）を告発することである。」（*Collins Dictionary of Social Work*）これらの基本的責務を警察は、ヴィクトリア・クリンビーのためにその力を行使したかどうかが問われているのである。3か月以内に実施すべきとして勧告したのは次の通りである。

【勧告91】警察の保護…警察による児童の保護は慎重に実行されるべきである。むやみに保護すべきではない。

【勧告92】警察署長…児童に対する犯罪と成人犯罪との同一基準による取扱。

【勧告93】各機関からのマネジャー…警察と社会サービス機関との戦略的議論への関与

【勧告94】監督上級スタッフの積極的役割

【勧告98】警察への通報…『協働』（*Working Together*）の5節及び8節の遵守、社会サービス部門による速い機会における送致の通報

以上である。

ここで取り上げられている『協働』は、正確には『児童保護のための協働 児童福祉の保護と促進に対する機関相互の活動に関するガイド』（Department of Health, Home Office and Department for Education and Employment, September 1999, *Working Together to safeguard and promote the welfare for children*）のことである。この書の範囲であるが、「すべての機関と専門職は、児童の福祉を促進し、彼らを虐待と放置から守るためにいかにして協働すべきか」について体系的に述べている。内容は、①児童と家族を支援するための協働、②研究と経験か

らのいくつかの教訓、③役割と責任、④地区児童保護委員会、⑤個別ケースの扱い、⑥特別境遇における児童保護、⑦いくつかの基軸原理、⑧ケースの検討、⑨機関にわたる訓練と発展、となっている。ラミング報告が注意を促しているのは、5章8節である。5章の内容は、*児童の福祉に注意せよ、*児童福祉に関係する社会サービス部門への送致、*最初の評価、*児童保護に関係がある最初の評価と質問－調査は何を告げるのか、*) 次の段階－疑われる現実の、あるいは同様の重大な害は存在しない、*直接保護、*戦略議論、*質問と核となる評価、*児童の調査面接、*児童評価命令、*児童と家族に関する質問のインパクト、*47の質問の結果、*最初の児童保護会議、*最初の児童保護会議に続く活動、*児童保護検討会議、*地方当局によって世話をされる児童、*誕生以前の児童保護会議、*児童保護登録、となっている。5章の8は、「児童福祉に関係する社会サービス部門への送致」の項目に含まれている。「社会サービス部門（或いはもし適切であればNSPCC）は、児童に対する犯罪を構成する、或いは構成するかもしれない送致されたケースに出会うか、それをもつときはいつでも、その部門は最も早い機会に常に警察に知らせるべきである。これは、双方の機関をして児童の最善の利益においていかに共同して進めるかを考察させることができるであろう。児童の被害を伴う疑わしい犯罪を扱うに際して、警察は社会サービスや他の児童福祉機関と連携して普通に活動すべきである。犯罪の訴訟手続きを開始する責任が警察にあるとはいえ、彼らは他の機関によって表明された見解を熟考すべきである。審議の後、児童の最善の利益が完全な警察調査よりも介入を指導した社会サービスによって満たされるということが同意されている。」

3) 『かけがえのない子供たち』

政府は緑書『かけがえのない子供たち』を公表した。本緑書を公表した背景として緑書の中で時の首相トニー・ブレアは、序文の中で次のように触れている。少し長いが重要な点であるので、紙幅の許す限り紹介しておきたい。

「ほとんどの親にとって、我々の子供は我々にとってすべてである。我々の希望、我々の野心、我々の未来である。我々の児童はかわいがられ、愛されている。

しかし、悲しいかな、児童の中にはそれほど幸運でない児童もいる。児童の生活は異なる。恐ろしく異なっている。通常生活の喜び、温かさ、そして安全の代わりに、これらの児童の生活は、リスク、恐怖、そして危険に満ちている。そして我々のほとんどが、最悪と考える源泉とみなすもの－彼らにとって最も近い人たちから、そのような状態にされている。

ヴィクトリア・クリンビーは、それらの児童の一人であった。彼女のケアを任せられた人々の手中にあって、彼女はひどく苦しみ、そしてついに死を迎えた。彼女のケースは、恐ろしく虐待された児童のリストからのショッキングな例であった。長年にわたって響く巻き込まれた児童の名前は、我々すべてにとって恥として続いている。

しかし、ヴィクトリア・クリンビーのような児童が、結果として彼女の幼い命を失うまでほとんど想像を絶する残虐さを被ったという事実は、事態はいまだ適切どころではないということを示している。多くのことが実施でき、実施されなければならない。」(Every child matters, 1)

ブレアの目的実現のために公表されたのが本緑書である。本緑書は、児童の健やかな成長を保証するため、万人からの見解を求めている。「児童保護は、全体としての児童の生活を改善する政策から分離することはできない」(ibid., 5)として、児童保護政策の改革を提案しているのがこの緑書である。緑書の精神は、2004年の児童法に結実するに至る。

さて、本緑書の構成であるが、「挑戦」、「強力な基盤」、「親と養護者の支援」、「初期の介入と実効ある保護」、「説明責任と統合—地方的、地域的、及び全国的」、「労働力改革」、「付録」、「諮問過程と質問の要約」、「情報共有に関する活動の予定表」となっている。

この緑書の提案で具体的な形として最も重要であると判断されるのは、組織の再編成提案である。本文では第5章「説明責任と統合—地方的、地域的及び全国的」の章がそれである。この章は、教育と社会サービスの統合を改善する児童トラストを含む地方レベルの構造改革を提案している。

Executive Summaryによると、そのあらましは次の通りである。

「16. 我々の政策の核心に児童を置く、彼らのニーズに基礎をおいてサービスを組織したい。過激な改革が組織境界を解体するために必要とされている。政府の目的は、児童の生活を改善する責任を地方的に及び全国的に負う一人の人が存在すべきであるというものである。児童のための基軸サービスは、双方のレベルで単一の組織内で統合化されるべきである。これを達成するために政府は次のことを実施する。

- 地方当局と児童の社会サービスに責任をもつ児童サービス局長のポスト創設のための立法化。
- 児童のための指導的カウンスル・メンバー創設のための立法化。
- 長期的に、児童トラストの一部として児童サービス局長の下で児童と青少年のための基軸サービスを統合する。
- 地方当局が公的、民間および自発的機関と密接に活動することを求める。
- 児童保護に関係して、地区児童保護委員会に対する法的後継機関として地方児童安全局の創設を求める。」(ibid., 9)

このような提案は、わが国では例を見ない。政策の核心に「児童を置く」という発想は、どこから出現した思想であろうか。キリスト教の影響であろうか。それとも産業上の理由からであろうか。そのあたりは、明確ではないが、未だ日本では見られない発想である。つまり、児童を核として政策を展開するということは、児童の人権と親の人権が衝突した場合、どちらを優先すべきかという場面に直面した場合、真価が問われる発想でもある。我が国では、親権とい

う法的権利の前に個人の家庭に立ち入ることが躊躇されていた。これが、悲劇を生んできたことは、周知の通りである。周知の通りではあったが、法を改正して、「児童委員」と「児童の福祉に関する事務に従事する職員」が立ち入ることが許されたのは、平成20年以降である。警察官も児童の安全確認や一時保護に際して、場合によっては同行しなければならなくなったのも、平成20年以降である。

この緑書の提案を受けて、2004年の児童法において、児童コミッショナー（Children's Commissioner）が設置されるにいたる。地方においては地方児童安全保護委員会（Local Safeguarding Children Boards）が設置されることになる。

組織改編に次いで重要な改善策は、スタッフの待遇改善や資質の向上である。ヴィクトリア・クリンビーを死に至らしめたのも、社会サービス部門や医療部門、さらには警察官の不手際によるとラミングは指摘している。この点については、ブレア政府も認識していたであろう。それゆえ、本緑書の第6章で「労働力改革」が提案されている。

英国政府の提案は、「学校、社会的ケア、保健、及び警察における最近の労働力改革からの教訓に基づいて構築されている。政府は、児童のための労働力の範囲内で補充と維持に取り組むために報酬と労働力に取り組み、そしてその技術と実効性の改善に取り組むたい」（Every child matters, 83）としている。そしてその実現のために取られるべき手段が次のとおりである。

- 児童労働力の技術と有効性を改善し、児童を対象とするより魅力的職業選択を可能とする労働力改革戦略。
- 高度なプロフィールの補充キャンペーン
- 包括的負荷調査
- 卒業者のための訓練ルートに基づく拡張的労働を含みながら、ソーシャル・ワークに関わる柔軟で魅力的訓練ルート
- 労働者がより容易に勤め口を移動できるようモジュラーな資格に結びついた共通の作業基準
- 児童と家族をもっぱら対象とする人々と、より広い範囲の役割をもつ人々のための共通の訓練核（例えば、登録医及び警察）
- 保健訪問員及び他の看護師、並びに助産師が危機にある児童に役立つ首席看護職員（Chief Nursing Officer）による貢献
- 高度な能力を有する指導を促進するための指導的発展プログラム

教育・技術省内に設置された児童労働力ユニット（Children's Workforce Unit）が児童を対象とする人々のための報酬と労働力戦略を発展させると、政府は言明している。（ibid. 83）

児童保護のためのスタッフを育成するにあたっては、掛け声のみでは不可能であり、彼らに対する合理的給与の保障と、彼らのソーシャル・ワークに関する魅力的訓練の実施によって、ソーシャル・ワークの技術力を高める必要がある。そのための資金投下が実施されなげは、児童の安全保護は、絵にかいた餅にしかすぎない。

4. 児童虐待防止関係法の日英比較

虐待防止のための組織整備という点では英国が先行しているのではないと思われる。英国の2004年の児童法は、「児童コミッショナー」の設置を義務づけている。コミッショナーの職務は、児童と青年の最善の関心について認識を高め、国務大臣を通して、彼の成果について毎年国家に報告することである。コミッショナーは、個別ケースについては控訴の最終裁判所として活動することはない。あくまでも不平手続きにおける失敗を強調し、改善勧告をする立場にある。法はコミッショナーに関係する規定として、一般的機能、コミッショナーによる調査の開始、コミッショナーによる他の調査、ウェールズにおけるコミッショナーの機能、スコットランドにおけるコミッショナーの機能、北アイルランドにおけるコミッショナーの機能が明示されている。第2点は、地方法定児童保護局の設置である。さらに、監察の枠組みが強調されている。これらは、わが国における児童虐待防止法には規定されていない。英国の場合、ある社会問題が発生すると、直ちにそれら対処するコミッションの設置をすすめてきたという経緯がある。有名なものでは、1834年の救貧法改正法におけるコミッショナーである。

では、実際に児童虐待が進行しているかもしれないと危惧される場合、日英政府の法律はどのように対処しようとしているのであろうか。

日本における平成20年12月23日法律第85号の「児童虐待の防止等に関する法律」の中身を検討してみよう。法を読むかぎりでは、誠にゆっくりとした対応という感は免れないが、親の人権に配慮しすぎる日本においてはやむをえないことかもしれない。何しろ、いくら政府が虐待を防止することを第一に掲げたとしても、肝心の国民世論が、いざ、法律を作成するとなると、案外腰砕けになる傾向があるからである。とにかく、親の人権優位支持論が多いのも事実である。民主主義を標榜する政府であるなら、やむをえないと断念するしかない。

具体的にみると、臨検又は捜索に至るまでの順序（出頭要求→立入調査等→再出頭要求等→臨検、捜索等）が法において明記されている。（法8，9条）。裁判所の許可を得ることが条件とされているが、三権分立の建前からすれば、当然の規定である。しかし、問題がある。裁判所の決定が迅速でなければならないということであり、裁判所に対する許可請求も迅速に処理されなければならないということである。通告又は送致を受けた場合の措置は何時間以内に取りられなければならないかの規定も必要ではないと思われる。

英国の場合、緊急の場合、どのように対処できるかという点については、1989年の緊急保護

命令 (Emergency Protection Orders) がある。これは、1989年の児童法44条の規定に基づいて制定されている。児童を家庭から移動させる決定については、英国においても慎重である。刑事犯罪の証拠や逮捕疑惑のいずれかを得ることを考慮しなければならないとされている。同じく1989年の児童法46条に基づいて警察保護命令 (Police Protection Order) が制定されている。敷地への立ち入りは、1984年の警察及び刑事犯罪証拠法 (PACE=Police and Criminal Evidence Act) 17条の規定によって生命と四肢を救うことを目的として令状なしに敷地内に入り、捜索するために警察権力を行使することができる。さらに、同法25条の規定に基づいて、警察は令状なしに、もし当該人物から児童を保護する必要がある場合は、いかなる犯罪者をも逮捕できるという規定がある。これは、日本の法律には規定されていない。人命尊重というよりは、手続き論に終始しているような感じさえ与える。重ねて言うが、親の人権と子供の生命と、どちらが重要であるのか。いまだ、わが国においては、人権の意味が十分理解されていないような気がしてならない。

結 び

いかに児童虐待防止策を整備しても、依然として深刻な、生死にかかわる児童虐待が発生している。日英の国家による法律や制度の比較分析を通じて明らかに思われることは、人権思想の発達や子供に対する日英文化の歴史から、このような取り組みの相違が生まれているのではないかということである。英国において、権利章典 (Bill of rights) が制定されたのは、新暦でいえば1689年12月26日であった。権利章典は、周知のごとく、基本的な人権保障の原型であり、多くの憲法に影響を与えている。そして子供観は、資本制社会の発展に大きく影響されている。1833年制定の英国工場法を見れば明らかであろう。そしてまた、貧困者の子供の扱いと、富者による子供の扱いにも相違がある。英国のチャールズ・ディケンズの小説『David Copperfield』(1849-50) は、ヴィクトリア朝時代の英国社会における社会的児童観を表している。

英国国民が持つ児童観に影響を与えている思想的背景としてキリスト教も考えられる (*Oxford Dictionary of the Bible*, 2004)。聖書によると、子供がいないことは神からの罰 (創世記20:18) であり、多くの子供がいることは神の祝福である (詩編、127:5)。そして、男子は家系を永続化させる手段であり、繁栄のため父の職業を引き継ぐことを意味している (サムエル記上、1:20)。宗教的及び実践的教示を与えるのは父であり (出エジプト記、10:2; 集会の書、30:1-13)、訓練は厳格である (箴言、13:24)。キリスト教徒は、時として神の子と呼ばれる (ガラテヤ書、4:19; ヨハネの手紙1、2:1)。

果たして、我が国において、仏教や真言密教、そして神道は児童観に影響を与えているだろうか。水子地蔵の信仰は見られるが、これは墮胎という罪の意識から生じているものであり、積極的に子孫繁栄や職業の継承 (産業の発展) を起因とする社会の発展を積極的に表現してい

るものではない。

また、ディケンズのような作家がいるであろうか。こうしてみると、児童観の表れも時代的背景が規定要因となることも無視できないようである。我が国は、周知のごとく、産業革命の開始が英国に遅れること甚だしきものがある。しかし、そのことは日本にとって屈辱的意味をもつものではない。産業社会の発展段階に即応して、児童虐待対策が実施されてきたからである。1833年の日本において、工場法は必要とはされなかった。児童虐待対策も国民的課題とはならなかった。しかし、今は状況を異にしている。とすれば、児童対策の発展途上国としてできることは、できるかぎり先進的児童虐待対策を我が国にふさわしく早急に取り入れることである。児童の権利宣言も、紙に書けば立派に思われるが、その哲学が十分認識されていなくとも、作文は可能なのである。問題は精神の向上をいかに図るかが、今後の児童虐待対策の課題とならなければならないということである。貧困者にとって、時に子供は自らが生きる足かせや手かせとなることは、日本における「間引き」の歴史から明らかであろう。子供を捨てることも一つの児童虐待である。捨てきれぬ親は、子供につらく当たり、虐待事件を引き起こす。自己本能は、子供を見守る余裕を捨てさせるのである。貧困から来る児童虐待対策は、貧困問題に取り組むことを求めている。この件についても、はたして我が国において、ラウントリィやブースが生み出したような本格的貧困研究があるのであろうか。これも、社会の必要性から生み出された研究と、筆者は考えているが、今後は、我が国においてもこのような大著が必要とされるであろう。

個人の自由が認められる民主的な資本制社会にあっては、他人の子供を扶養することに対して社会は積極的ではない。親としての養育責任が果たせない親に対して、厳しい措置が今後取られると思われる。親の免許が必要ということになるが、それもまた実施は不可能である。社会が子供を扶養する社会であれば、無制限に子供が増え、やがて扶養能力も限界に達するであろう。妙案はないのかということになるが、社会的倫理の高揚以外にはないであろう。つまり、我々の社会は、この社会的倫理抜きにしては、成立しがたいのであるから、その社会的倫理のハードルを更に引きあげるような努力が望まれるというわけである。これは、虐待の予防策や事後策の改善を省みないということでは決してない。

この比較分析研究の次に待ち構えているのは、筆者にとって貧困研究の深化であると同時に人間の心の闇の研究と精神性の向上に向けた研究である。比較分析の研究は、そのことをさらに確信させるに至っている。冒頭でも取り上げた三浦綾子の作品の一節は、血肉をわけたわが子を虐待死させる親の心の深い闇を見透かした言葉と受け取ることができる。特に、離婚し、幼子を引き取った母親が、サークルや飲食店で同席した男と親しくなり、やがて交際が始まり、そして同棲するというお決まりのコースがある。いとも簡単に男女は触れ合うだけでお互いを求めるようになるものである。これは、本来は正常な自然で姿であって喜ぶべきことかもしれないが、幼子をもつ親は、別居や単身状態にあったとしても、男女の関係において慎重であら

ねばならないはずである。しかし、現実はそのようではない親も確かにいる。子どもは、彼らの思考の範囲にはすでにない。燃え尽きるまでは、矢のように互いを求めてやまない。まさに、人間は、薪のようなものである。そして妙適の世界に入り込むと愛縛という執着がまち構えている。理趣経（般若波羅蜜多理趣品）は、この現実を真正面から直視している。ただし、理趣経の言わんとすることは、精神性の高い男女の愛縛の様相についてであり、精神性の低い男女についてはあてはまらない。彼らに対しては、菩薩位は畜生位と置き換えるとより理解が深まるであろう。

妙適清浄句は菩薩位

慾箭清浄句は菩薩位

触清浄句は菩薩位

愛縛清浄句は菩薩位

人間は、この現実から逃れることはできない。とすれば、低い段階の精神を高い段階の精神に引き上げることによって、児童虐待という忌まわしい行為もこの地上から姿を消すのではないか。筆者は、そのように考えるのである。かくして、社会のなかにおける人間のための社会制度が、誠に実効ある制度として根付く感がしてならない。日英政府の児童虐待対策の相違を比較分析することによって得られた結論は、我が国における児童虐待対策をさらに、充実したものにしなければならないことはいうまでもないが、精神の高い段階をいかに構築するかの研究も忘れてはならないということであった。社会福祉研究の究極の目的は、そこにあるような気がしてならない。

筆者は、虐待防止の効果的制度の構築を常に模索しているが、そのハードルが高いことを意識しながら本稿を書き終えた。そのハードルとは、繰り返すが人間の心の闇の部分である。精神性の向上がなければ、人間そのものにかかる制度は意味を持たないといわざるを得ない。

【付記】本論文は、平成20年度帝塚山学園学術・教育研究助成金の交付を受けて行った研究成果の一部である。