

## 英国における児童虐待の動向と保健・福祉の課題

調査研究企画部 網野 武博  
囑託研究員 柏女 靈峰 (厚生省児童家庭局)  
母子保健研究部 堀口 貞夫  
" 水野 清子

### 要約:

近年我が国においても関心が高まり、今後保健・福祉の連携が特に必要とされる児童虐待について、諸外国の動向と課題について検討を加えた。本研究では、児童虐待の予防と対応に長い歴史を持ち、近年新たな法制度や対応を試みている英国に焦点を当てた。英国の動向を考察し、今後の我が国の検討課題をまとめると、以下のとおりである。

- 1 虐待の発見とその後のアプローチのシステムをみると、英国は『登録制』を採用し、我が国は『一般通告義務制』を採用している。登録制のメリット等を重視して制度を改めるべきという意見があり、慎重に検討する必要があるが、保健・福祉ネットワークを強化する上で、各分野、専門家による協働の体制を考慮していく必要がある。
- 2 虐待への対応のみならず、虐待の防止のためにも、その家庭とのかかわりや交流の機会を多くすることが重要な要件とされる。英国の訪問保健サービスのようなシステムは、我が国で注目されつつある育児不安を背景とする虐待の防止、対応の上でも効果が期待される。我が国においても強化されつつある家庭訪問サービスは、今後保健・福祉の連携による家庭支援サービスの強化へと結びつけていく必要がある。
- 3 虐待への対応や制度を強化するとき、虐待問題に常につきまとう子どもの生存・発達の権利と親の監護の権利との相克、及び子どもの保護のために介入しようとする公権と家庭・保護者の養育・監護の権利やプライバシーの尊重等の私権との相克は、避けて通ることの出来ない重要な問題である。我が国においても課題となっているこれらにかかわる制度のあり方を検討する際には、英国が新しく示した指針の原則——親と子どもとの利益が対立した場合の子どもの権利重視。児童自身の将来決定についての意見重視等——や1988年の児童法の改正にみられる主旨——親権の尊重と子どもの権利重視。公権の強化と私権の配慮——を十分に参考とすることが出来よう。

見出し語：児童福祉、母子保健、児童虐待、国際比較

Trend and Task in Reference to Child Abuse and Neglect Problem in England from the Health and Welfare Viewpoint

Takehiro AMINO, Reiho KASHIWANE, Sadao HORIGUCHI, Kiyoko MIZUNO

We made research on child abuse and neglect problem, on which the cooperative activities and network between health and welfare regions has been particularly needed. Focussing on the trend of child abuse problem in England, we compared the trend and task in Japan.

- 1 The detection and approach system on child abuse and neglect is different in each country. In England "registered system", and in our country "obliged to notify system" are adopted. To strengthen the health and welfare services network system, the merit of registered system is worth to be considered.
- 2 For the purpose not only of the services approach to, but of the prevention from child abuse and neglect, home visiting services like the health visiting in England are indispensable. Cooperative visiting services based on family support concept are necessary to strengthen.
- 3 We are not able to avoid the problem of conflict between children's rights and parents' rights or between private rights and public powers in dealing with child abuse problem. New published guide in England and revised Children Act are very useful reference in this subject.

Key Words: Child Welfare, Maternal and Child Health, Child Abuse and Neglect, International Comparison

## I 目的

我が国の母子保健、児童福祉は、制度的、内容的に比較的整備され充実している国々の一つに数えられているが、しかし今後の方向、あり方については種々検討すべき課題が残されている。このため昨年度以降は、特に児童福祉と母子保健の連携のあり方に焦点を当て、研究をすすめてきた。本年度は、近年注目されている児童虐待に関する児童福祉、母子保健のあり方を検討するため、欧米諸国特に英国の対応について分析した。

## II 研究の方法と視点

## 1 方法

児童虐待は、それが生じた場合の対応とともに、その発生予防が究めて重視される。このため、福祉的観点及び保健・医学的観点からの統合的なアプローチが求められる。その点で、児童虐待への関心とこのような専門的取り組みの歴史が長い英国及び米国について、その経緯、現状、動向を調査、資料及び文献を通じて検討することとした。

英国を先ず研究の対象国としたのは、既に1884年に児童虐待防止協会(現NSPCC:National Society for the Prevention of Cruelty to Children)が設立されており、種々の対応の歴史を有していること、並びに'70~80年代にかけて注目すべき事件が続発し、新たな対応が試みられてきつつあるためである。

## 2 虐待の定義

虐待を受けている児童を第三者が発見し、何らかの福祉、保健上の対応を図る上で、「虐待」に関する共通認識即ち権威ある定義が必要である。現在では、国際児童虐待常任委員会(ISCCA:International Standing Committee on Child Abuse)が定義する児童に対する「家庭内における不当な扱い(intrafamilial maltreatment)」として示されている身体的虐待、放任・無視、性的虐待及び心理的・情緒的虐待の4つに分けられることが多い<sup>1</sup>。英国における最新の指針では、虐待を『両親または養育者による直接行為若しくは不適切な養育の何れかまたは両方によってもたらされる危害(harm)』としISCCAと同じく放任・無視、身体的虐待、情緒的虐待及び性的虐待に細分している<sup>2</sup>。しかしその判断は難しく、その背景としては、危害の程度、専門的意見、価値的評価の多様性が複雑に絡んでいる。

## III 英国における児童虐待への対応とその動向

## 1 児童虐待にかかわる法制度と手続き

## (1) 関連する法律

英国においては、虐待に関する統合的な法律はなく、児童の保護、養護を必要とする場合に適用される諸法律即ち「1948年児童法」、「1975年児童法」、「1933年児童青少年法」、「1963年児童青少年法」、「1969年児童青少年法」、これらを統合した「1980年児童保護法」、更に総合化した「1988年児童法」が関連する。

## (2) 虐待の発見と保護

何らかの虐待を受けている疑いがあるとされた児童は、隣人、訪問保健婦、福祉クリニック、児童相談クリニック、学校福祉担当官等から地方福祉当局や警察に通知されるが、その後のかわりでは上述の民間組織NSPCCの果す役割が大きいことが、英国の特徴である。なおここで言う地方福祉当局とは、県、大都市県の区及び大ロンドン(大ロンドンの区市)の福祉部局を指す。

## (3) 虐待への対応の3原則

虐待問題への対応の手続きや技術に関して、基本的には以下の3つの流れを原則とした『登録制』を採用している。

- ① 関係機関による児童保護委員会の開催
- ② ケース・カンファレンスの実施
- ③ 被虐待児手帳への登録

## (4) 手続き

以下に、ロンドンのイズリントン地区の児童保護委員会組織である地区審査委員会(ARC:Area Review Committee)を例に、その流れの概略を示す<sup>3</sup>。

- ① 通知、通告、申し立ての受理
- ② 対応:診断・検査、入院の必要性の判断
- ③ 地方福祉当局への通告
- ④ ARCにおけるケース・カンファレンス

<参加者>—病院職員、一般医・家庭医、訪問保健婦、学校関係者、学校保健婦、ソーシャル・ワーカー、地方福祉当局代表者、NSPCC代表者、通園・入所施設代表者

## ⑤ 被虐待児台帳への登録の決定

## ⑥ 公的な権限による保護

<1> 安全命令:ソーシャル・ワーカー、警察またはNSPCCが申請し、裁判所が判断する。命令により、地方福祉当局は最大28日間児童を虐待者(親、家族)から引き離し保護する。

<2> 保護手続き:地方福祉当局が親の同意を得て、

施設、里親、養親等へ委託して保護する。

<3> 警察による保護：警察の令状により、虐待の疑いのある者への立入り調査、児童の保護（最大8日間）を行なう。

⑦ 登録児童の保護プラン：児童が在宅の場合または公的保護が終了し帰宅した場合の保健福祉サービスの計画と実施

<内容>—両親への保護プランの提示、キー・ワーカー、訪問保健婦等の家庭とのかかわり

⑧ ARCにおけるレビュー・ケース・カンファレンス：登録されている限り6か月に1回実施

⑨ 登録の解除

## 2 英国における近年の動向と課題

### (1) 虐待にかかわる事件

全国に約200の支部を持つNSPCCに登録されている児童は、全国の約10%をカバーしていると言われている。年間の相談件数は約1万人に達し、援助の対象となる児童数は年間延5万人に及んでいる。推定によれば、英国全体で毎年7700人の15歳以下の児童が虐待を受け、100人以上が死亡し、乳幼児に限ってみると毎年50～60人が死亡していると言われている。

1970年のマリア・コルウェル事件を発端として、'70～80年代にかけて世上の関心を高める以下のような事件が続き、次第に児童虐待への社会的、政策的対応が進みだした。

1984年 7月 ジャスミン・バックフォード事件  
9月 タイラ・ヘンリー事件  
11月 チャーリン・ソルト事件  
12月 ヘイディ・コセダ事件

1985年 3月 ジェンマ・ハートウエル事件

1987年 6月 クリーブランド事件

特にジャスミン事件（養父による4歳女児の虐待暴行致死）、クリーブランド事件（小児科医の診断による性的虐待認定件数の激増）は、前者が地方福祉当局の介入の手緩さへの批判、後者が家庭への介入過剰への批判という両極の論争を引き起こし、国家レベルでの児童虐待への対応や指針の再検討、更には法律の改正へと進んだ経緯を辿っている。

### (2) 「児童法」の改正

これらの事件や社会的関心の高まりの中で、1988年11月、児童法改正案が国会に上程され可決された。最もプライベートな事象である家庭内の出来事のうち、虐待を受ける児童の権利が侵されることに対して、親権を尊重しつつ介入するための方策を推進することがその骨子で

あり、公権の強化（8日間の緊急保護命令の導入、虐待が懸念されている全ケースに対する地方福祉当局の調査義務）、私権への配慮（緊急保護命令中の子どもに対する親の通行権の新設、警察の児童一時保護期限の設定；72時間以内）がともに盛り込まれている。

### (3) 国の児童虐待対応のための「指針」

これらの動向とともに、保健社会保障省の社会サービスに関する監査局が中心となり、同じ1988年に児童虐待にかかわるソーシャル・ワーカーのための指針が公にされた<sup>2</sup>。この指針は、児童虐待への対応に関するキー・パーソンとなることの多いソーシャル・ワーカーの重要な責務を再確認し、従来兎角形式的な手続きや技術のみに視点を当てていた虐待に体系的に取り組み、総合的に評価するための指針を明示している。指針の原則として重要なものを上げると、次の通りである。

① 児童は両親への依存の下にあるのではなく独立した人格を持っており、親と子どもとの利益が対立した場合には、子どもの権利を重視する。

② 合理的根拠なく家族のプライバシーを侵害することなく、学際的チームワークと協働を重視して業務を進める。

③ 秘密の保持、権限の抑制を配慮する。

④ 虐待の“危険性”（他者への深刻な危害をもたらす潜在力）の概念を重視するとともに、介入当事者の専門的あるいは協働的場面における“危険性”にも十分配慮する。

⑤ 固定的価値観にとらわれることなく、文化的感性を持って業務を進める。

これらの原則は、虐待へかかわる段階、児童の発達・家庭状況の診断、評価、保護、業務の審査等々全般を通じて、権威的な介入ではなくヒューマン・サービスとしてのかかわりであることの重要性をあらためて示していると言える。

本指針は3章から構成されており、第1章では、この指針作成の経過、利用方法とともに、先述の児童虐待の定義、対応の原則等が記載されている。第2章は、本指針の中心的部分であり、包括的な評価（アセスメント）を実施するために、ワーカーが親、児童、ネットワーク等のような側面に注目すべきかについて詳述し、ワーカーが聴取すべき質問を具体的に167問提示し、報告書取りまとめのためのフォーマットを提示している。第3章においては、このアセスメントを土台として行動プランを作成するための留意点等が記載されている。先の対応の原則において、児童の人格の独立性及び児童の権利重視が示されているように、包括的アセスメントを実

施する際にも、「児童は自分の将来にかかわる決定について意見を述べる権利を有している。」ということを経験に銘ずべきことがはっきりと記されており、児童と十分コミュニケーションできる雰囲気を作った上で児童の意見を聴いていくことの重要性が指摘され、児童を権利行使の主体と考える立場を明確にしている。

### 3 英国の動向を考察しての今後の我が国の検討課題

#### (1) 発見とその後のアプローチ

虐待の発見とアプローチの考え方や方法は、国によって異なる。法制度上、我が国は「児童福祉法」による『一般通告義務制』を採っているが、米国は医師等による『専門的報告義務制』を採っており、英国は権威ある関係機関の確認を伴う『登録制』を採っている、というようにそれぞれ異なったシステムが見られる。登録制は児童の保護と情報の記録を目的としており、被虐待児の保健福祉ネットワークを組みやすい特徴を持つ。この点では、我が国の小児科医等専門家が虐待に関する日頃の注意と関心を高めることが重要であり、英国のARCにみられるような学際的な協力と制度上のシステムとを連動させていくことが期待される。しかしどのような発見とアプローチのシステムを採っても、虐待者との関係には周到な配慮とケースワーク技術が求められる。

我が国の児童虐待に関するいくつかの調査を見ると、児童相談所等の福祉関係機関が把握する児童虐待と、保健・医療機関が把握するそれには、年齢等に違いがあり年齢でみると福祉関係機関では小学生以上が多く、保健・医療機関では乳幼児が多い。両者の連携がこの面でも課題となると考えられる。

また、児童福祉法第25条を改正し、専門的通告義務制を採るべきとの意見や、英国のような登録制を採るべきとの考え方については、日本の国民性なども十分に勘案して検討する必要がある。厚生省では、平成元年度から子育て不安の増大に対応すべく、所謂「子どもと家庭110番電話相談事業」を中央児童相談所において開始し、児童虐待に関する相談・通告もこの中に含め、児童虐待だけに焦点を当てることは避けている。これは、「児童虐待」という言葉が「特定家庭の特定事象」を想起させ、「自分に限って」という感情を起ささせやすいことに配慮しているものと考えられる。しかし、1990年から大阪において、1991年からは東京において、それぞれ民間ベースによる「児童虐待」を銘打った相談活動が展開されるようになって来ている。また、厚生省においても1988年の全国児童相談所長会の全国調査を契機として全国の児童相談所で受け付けた児童虐待に関する相談

件数の把握を1990年度から開始している。今後これらの動向について慎重に吟味した上で、諸外国の対応策も参考にし、一層の適切な対応を考えていく必要がある。

#### (2) 保健福祉サービスの効果

虐待が発生した後の対応のみならず、虐待の防止のためにも、専門家や一般の人々がその家庭とのかかわりや交流を多くすることが非常に重要な要件である。この点で、英国における保健婦・看護婦による訪問保健サービスは、米国をはじめ他の国から評価されている<sup>4</sup>。我が国における健康診査事業、保健指導事業もこの点で同様の効果が期待できる面を持っているが、近年次第に注目されてきている育児不安を持つ母親・両親による虐待への対応や予防に関して、保健と福祉の連携による家庭訪問等一層の家庭支援サービスが必要になってこよう。

#### (3) 援助の強化

欧米諸国においては、児童虐待の問題が大きな注目を浴びており、これらに対する援助方策の研究、実践も官民双方で進んでいる。米国では、児童福祉インテークにかかわる方針があらためて示され<sup>5</sup>、英国においては前述の指針が提示されるなど、ソーシャル・ワーカー、ケースワーカーのための指針が用意されてきている。また、処遇面においても各種のプログラムが開発され、集団カウンセリング、親の自助グループの組織化等の活動も盛んとなっている。この分野における我が国の対応はまだ緒についたばかりであり、行政レベルでは「児童相談所運営指針」や大阪府児童虐待対策検討会議による「被虐待児童の早期発見と援助のためのマニュアル（第1次版）」がみられる程度である。今後この分野における実践的な研究・検討が望まれるところである。

#### (4) 制度上の課題：親権と子権及び私権と公権

##### の相克

虐待の経過や結果が児童に及ぼす影響が深刻である程児童福祉の観点から、その子を家庭から引き離して保護する必要性が高い。常につきまとう問題である子どもの生存・発達の権利と親の監護の権利との相克は、虐待への保健福祉対策上避けて通ることは出来ない。また、子どもを保護しようとして介入する福祉行政機関や警察、司法による公権と、家庭、保護者の養育、監護の自由やプライバシーの尊重等の私権との相克も生じる。

我が国の場合、伝統的に「私物的我が子観」が強く残っており、それが子権と親権との相克に大きな影響を与えている。我が国では、両者が相克すると考えられる場合には、児童福祉法第28条、第33条の5の規定により司法の判断に委ねることになるが<sup>6</sup>、第28条による請求は毎年数件から多くて十数件であり、第33条の5による請求

に至っては、殆どみられないのが現状である。

その原因として、先述の親権の強さや第28条の実効性の問題、即ち施設入所が承認されて児童を入所させても保護者が親権を盾にして引き取ってしまい、制度上はこれを防ぐことができないという問題がある。このため、措置の解除についても家庭裁判所の承認に基づくシステムを十分検討すべきであろう。また、事実立証の困難性や審判長期化の弊害、ケースワーク関係の継続の困難性、児童相談所と家庭裁判所の判断のズレ等の問題も指摘されている。更に、第33条の5についても、親権存続か喪失かというオール・オア・ナッシング的な処置についての疑問があり、欧米諸国にみられるような暫定的処置や部分的喪失等の段階的で柔軟なシステムを採用することも今後の課題である。また我が国の親子関係にかかわる法体系自体がパターンリスティック的色彩が強いことも、「児童の意見の尊重」に関する思想が普及しにくいことと関係があるように思われる。

これらの動向や背景について、新しく採択された国際連合「児童の権利に関する条約（仮称）」を契機とし、また英国の新しい指針に示されている原則や「児童法」の改正の主旨を参考としつつ、我が国においても制度上の再検討を併せて進めていく必要があると考える。

<引用文献及び註>

- 1 児童虐待調査研究会「児童虐待」1985 児童問題調査会
- 2 Dept. of Health "Protecting Children : A Guide for Social Workers undertaking a Comprehensive Assessment" 1988 HMSO
- 3 Islington Area Review Committee "Child Protection Manual : Policies and Procedures" (大阪府児童保護マニュアル翻訳会訳日本語版) 1989
- 4 Bross, D. "Law and the Abuse of Children" in Child Abuse and Society's Response The World

and I June 473~488 1990 Washington Times Corporation

- 5 Stein, J. & Rzepnicki, T.L. "Decision Making at Child Welfare Intake" (芝野松太郎監訳 家庭養護促進協会訳「児童福祉インテーク」1983 ミネルバ書房)

6 児童福祉法第28条

『保護者が、その児童を著しく虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合において、第27条第1項第3号の措置を採ることが児童の親権を行う者又は後見人の意に反するとき、都道府県知事は、左の各号の措置を採ることができる。』

1 保護者が親権を行う者又は後見人であるときは、家庭裁判所の承認を得て、第27条第1項第3号の措置を採ること。

2 保護者が親権を行う者又は後見人でないときは、その児童を親権を行う者又は後見人に引き渡すこと。ただし、その児童を親権を行う者又は後見人に引き渡すことが児童の福祉のため不相当であると認めるときは、家庭裁判所の承認を得て、第27条第1項第3号の措置を採ること。』

(第27条第1項第3号の内容は、里親に委託すること又は児童福祉施設へ入所させることである。)

児童福祉法第33条の5

『児童の親権者が、その親権を濫用し、又は著しく不行跡であるときは、民法第834条の規定による親権喪失の宣告の請求は、同条に定める者の外、児童相談所長もこれを行うことができる。』

- 7 その他英国に関する資料：日本児童問題調査会「児童福祉制度の国際比較」研究事業資料集 1987~1989 (未刊)