

9

自分が養育し、小学校はもちろん中学校まで就学させ、将来は必ず相当家庭の妻女となすべく育てると誓って引き取ったという。ところが、引き取ってから、フライビズの行商をさせ、毎日夜半になるまで、カフェーや酒場を売り歩かせ、帰宅は午前0時。加えて売り上げが少なくと、

「可愛想にも口の中に紙を綴込み、其紙に火を点し、所謂燻し責めの苦しみを與へ、兩手を縛し、殴打したり或は頭から天幕を被せ頭部を打つなど乱暴を加へるので、鼻血を出し又は眼瞼皮下出血の症状に陥入せたり」

という。一方、男は自らは働かず、近隣では悪評しきりとなった上、家賃も滞納したため引越したものの、引越し先でも態度は改まらず、最後は、資材置き場に連れて行き、「ロップをもって兩手を縛し、木棒にて強く殴打し、頭部、肩胸部、大腿部等に全治三週間を要する打撲傷を負はせて」検挙されている。

昭和8年児童虐待防止法の制定

こうした事例をふまえながら、戦前の児童虐待防止法は、昭和8年（1933年）4月1日に交付され、その年の10月1日に施行されたのであった。

そこで、本法律の内容を眺めてみると、まず第1条で「児童」の定義を定めている。

第一條 本法ニ児童ト稱スルハ十四歳未満ノ者ヲ謂フ

したがって、現在の児童福祉法が、児童を「満18歳に満たない者」としている点とは異なっている。

ところで、第2条に目を転じてみて、私はこれをすでにどこかで見たような気になった。どういうことか。と考える前に、まずは児童虐待防止法第2条の内容を確認しておこう。

第二條 児童ヲ保護スベキ責任アル者児童ヲ虐待シ又は著シク其ノ監護ヲ怠リ因テ刑罰法令ニ觸レ又ハ觸ルル虞アル場合ニ於テハ地方長官ハ左ノ處分ヲ爲スコトヲ得

一 児童ヲ保護スベキ責任アル者ニ對シ訓誡ヲ加フルコト

二 児童ヲ保護スベキ責任アル者ニ對シ條件ヲ附シテ児童ノ監護ヲ爲サシムルコト

三 児童ヲ保護スベキ責任アル者ヨリ児童ヲ引取り之ヲ其ノ親族其ノ他ノ私人ノ家庭又ハ適當ナル施設ニ委託スルコト

なるほど、これは現在の児童福祉法第27条第1項第1号から第3号までの措置¹⁾とほぼ共通するではないか。私が児童相談所にいた頃、たとえば触法行為を犯して児童相談所にやってきた子どもやその保護者に対して、本条のことを次のように説明していた。

「〇〇君、今回の警察からの通告は、バイク窃盗の件だったね。それも今度で3回目になっている。児童相談所は子どもを罰するところではなくて、君が道を踏み外さず、成長、発達することを願って援助をするところだけれど、そのためには、次のような措置をとることが求められているんだ。

まずは第1号の措置。訓戒・誓約ということだけど、わかりやすく言えば、注意処分だね。『こんなことはもうしないでね』と説諭し、つまりは言い聞かせ、君がそれを約束してくれれば、それで今回の件は終わりとなる。次に、第2号の措置、これは児童福祉司指導と言って、今後は事件を起こさないこと、きちんと登校することなど、いくつかの約束をしてもらうんだけど、第1号の措置と違って、その約束がしっかり守られているのかどうか、定期的に児童相談所に通ってもらったり、児童相談所から家庭訪問などして、本当に大丈夫だと考えられるまで援助を続けるということになる。続いて第3号の措置を説明すると、これはもう、今までのようにお母さんと一緒に家庭で生活するだけでは十分な改善が難しいといった判断のもと、児童自立支援施設などの施設に入所してこれまでのことを見つめ直し、生活を立て直す措置だね。

付け加えると、もう一つ方法がある。それが4号と言われているものだ。よくない行動がおさまらず、児童相談所の関わりを拒否するなど、児童相談所の援助では限界がある場合にとられる措置で、窃盗事件そのものを家庭裁判所で扱ってもらおうという方法だよ。君自身は、1号から4号のうちのどの措置が自分にふさわしいと思う？」

どうだろう、ここでは触法行為という事件をもとに説明してはいるが、昭和8年児童虐待防止法第2条の第1項が訓戒、第2項が条件を付して監護を行わせる、第3号は家庭からの分離ということだから、児童福祉法第27条第1項の1～3号とほぼ符合しているのではないだろうか。

法の連続性

このようにして、昭和8年児童虐待防止法を眺めていると、ここでの規定の多くが、戦後の児童福祉法に引き継がれていることがわかる。よく知られているのは、第7条だ。

第七條 地方長官ハ輕業曲馬又ハ戸々ニ就キ若ハ道路ニ於テ行フ諸藝ノ演出若ハ物品ノ販賣其ノ他ノ業務及行爲ニシテ兒童ノ虐待ニ涉リ又ハ之ヲ誘發スル虞アルモノニ付必要アリト認ムルトキハ兒童ヲ用フルコトヲ禁止又ハ制限スルコトヲ得

この禁止条項が、児童福祉法第34条²⁾に取り入れられることで、戦前の児童虐待防止法は廃止されたと、しばしば言われている。

しかし、児童虐待防止法との共通性はこれだけにとどまらない。たとえば第8条及び関連の第11条を見てみよう。

第八條 地方長官ハ第二條若ハ第三條ノ規定ニ依ル處分ヲ爲シ又ハ前條第一項ノ規定ニ依ル禁止若ハ制限ヲ爲ス爲必要アリト認ムルトキハ當該官吏又ハ吏員ヲシテ兒童ノ住所若ハ居所又ハ兒童ノ従事スル場所ニ立入り必要ナル調査ヲ爲サシムルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ證票ヲ携帯セシムベシ

第十一條 正當ノ理由ナクシテ第八條ノ規定ニ依ル當該官吏若ハ吏員ノ職務執行ヲ拒ミ妨ゲ若ハ忌避シ又ハ其ノ尋問ニ對シ答辯ヲ爲サズ若ハ虚偽ノ陳述ヲ爲シ又ハ兒童ヲシテ答辯ヲ爲サシメズ若ハ虚偽ノ陳述ヲ爲サシメタル者ハ五百圓以下ノ罰金ニ處ス

証票を携帯して立入調査を行うこと、正当な理由なく調査を拒めば罰金が科せられるところなどは、現在の児童福祉法第29条³⁾や、罰則を定めた児童福祉法第61条の5⁴⁾とほぼ同様であろう。

新しい規定

とはいえ、戦後まもなく制定された児童福祉法には、戦前の児童虐待防止法にはなかったさまざまな規定が新しく盛り込まれているのも事実である。

ここでは、現在の「児童虐待の防止等に関する法律」にも通ずる児童福祉法の規定として、私が注目しているものを紹介したい。その条文とは、ズバリ、児童福祉法第25条の規定である。以下に、昭和22年の制定時条文を示す。

第25条 保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認める児童を発見した者は、これを児童相談所又はその職員に通告しな

ければならない。但し、少年審判所の保護処分をなすべき児童については、この限りでない。

本条文は、その後の改正を経て、現在は多少変更されているが⁵⁾、根本的な原則は変わっていない。「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認める児童」を、現在では、法律上も「要保護児童」と明記しているが、戦後すぐに制定された児童福祉法は、こうした要保護児童を発見した者は、誰であっても、児童相談所に通告しなければならないと規定したのである。

では、戦前にはなかったこのような規定を、一体どうして設けたのか。私は、児童福祉についての考え方が、戦後大きく変わったからだと考えている。改めて、昭和8年児童虐待防止法と戦後の児童福祉法を比較してみよう。よくみると、いずれも「児童」を定義しているけれど、条文の位置が違っている。すなわち、昭和8年児童虐待防止法は、第1条で真っ先に「児童とは」を規定しているのに対して、児童福祉法では第4条になって初めて児童の定義づけがなされるのである。

では、第3条までには何が書かれているのか。それを以下に示してみよう。

第1条 すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。

2 すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。

第2条 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

第3条 前2条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。

これらは、児童福祉法の根本原理を述べたものであり、児童を定義する前に置かれる必要があったのだろう。

「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」

冒頭で、すべての国民にこうした努力を求めたのは、児童福祉における長い歴史の中でも初めてではないだろうか。まさに画期的な規定だと、私には思えてならない。

その上で、第1条第2項は、「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」

と規定している。こうした原理を想起すれば、児童福祉法第25条にある要保護児童の通告義務は、当然のことと理解できよう。25条は、次のように解釈、説明されている⁶⁾。

「本条の規定に基づく通告は、すべての国民に課せられている。しかし、その義務違反については、罰則の定めがない。このようないわば道徳的要請ともいえる義務を国民に課したのは、法第一条の規定の精神に照らしても、国民は、要保護児童の保護については、少なくともその保護の端緒をつくるためのささやかな義務のあることを明らかにする必要があると考えられたためである」

そうだ、と思い当たって戦前の児童虐待への取り組みをふりかえると、やはり大きな違いが浮かんできてくる。

篤志家の児童虐待防止活動

わが国で、最初に児童虐待防止活動に取り組んだのは、更生保護事業の父とも呼ばれる原胤昭^{たねあき}だと言われている。彼は、明治の末年頃から虐待防止活動を始めており、ちょうどポケットに入る程度の大きさのカードを用意し、次のように書いたという。

「若し何處^{どこ}にでも虐待されて居る子供がありましたならばいつでも茲^{ここ}に報知して下さい。事情を調べて救ふてやりませう。報せる人は氏名を記さずとも宜し又電話でも宜し先拂郵便でも宜し。宛名は單に『神田の原』と記して下さいれば郵便は確かに届きます」

これを何千枚も刷って、往来の交差点や劇場、映画館など人の集まる所で配り、自身が外出する際には、電車に乗れば車中の人々に配るなど広報に努め、80数人の児童を保護したのであった。

また、原の跡を継ぐようにして虐待防止の活動を始めたのが、山室軍平率いる「救世軍」であった。山室は、ロンドン滞在中の1917年7月、イギリスの「國民児童虐待防止協會」を訪ね、その実情を視察し、大いに刺激されていたのだが、1922年、世に「お初殺し」と言われる貫い子殺し事件⁷⁾が発覚すると、それから2週間にも満たないうちに、児童虐待防止を宣伝する講演会を開き、救世軍として児童虐待防止活動を始めたのである。残念ながら、この活動は、その約1年後に起きた関東大震災によって頓挫せざるを得なかったが、わが国初の組織的な児童虐待防止活動として記憶にとどめられている。

原や山室を篤志家と呼んでいいのかどうかは分からないが、彼らはいずれも深刻な児童虐待の現実に直面し、突き動かされるようにして児童虐待防止活動を始めた人物と言えよう。逆に言えば、戦前の児童虐待防止法は、こうした人物がいたればこそ、制定されたた

言えるのかも知れない。

翻って、現在の児童福祉法をもう一度眺めてみよう。ここでは、要保護児童の保護について、すべての国民に対して「少なくともその保護の端緒をつくるためのささやかな義務」があることを謳っている。その意味では、被虐待児をはじめとする要保護児童の保護に対しては、篤志家の、あるいは先駆的な人物や団体の活動から、国民全ての義務へと大きく転回したというのが、戦後の児童福祉法だったのである。

再認識された通告義務

とはいえ、児童福祉法第25条に記された国民の通告義務は、長い間、忘れられていた。そのことが大きな問題となったのは、児童虐待問題が社会的な関心を集めるようになった時期であろう。「児童虐待の防止等に関する法律」が制定される前年の平成11年7月29日に開かれた衆議院青少年問題特別委員会のことだ。民主党の田中甲議員が、児童虐待の早期発見の重要性に触れた上で、「通告義務が現在の児童福祉法の中で徹底しているのかどうか」と尋ねたことに対し、当時の宮下厚生大臣は、次のように答弁している。

「児童福祉法25条の規定によりまして、児童相談所等への通告を関係機関及び国民にお願いをするという法体系になっております。国民一般もこの通告義務についてさらに認識を深めていくということが必要でございまして、必ずしもこれが徹底を期しておられるかどうかは私も自信は多少ございせんけれども、さらにさらに努力していかなければいかぬと思っています」

厚生大臣も、国民の通告義務が、必ずしも十分には浸透していないと認めた答弁であろう。したがって、新たに制定された「児童虐待の防止等に関する法律」第6条において、「児童虐待を受けた児童を発見した者は、速やかに、これを児童福祉法第25条の規定により通告しなければならない⁸⁾」としたのは当然のことと言えよう。

通告の実情と課題

なお、「児童虐待の防止等に関する法律」は、その後改正され、通告の対象を「児童虐待を受けた児童」から「児童虐待を受けたと思われる児童」へと拡大している。そして、現在まで一貫して件数増加が続いているのである。

そこで、これを誰が通告したのか調べてみると、近年は近隣住民からの通告の伸びが著しい。まさに、通告義務の規定が、史上初めて機能し始めたといっても

いいのではないだろうか。

とはいえ、こうした新たな事態の中で、さまざまな矛盾が生じていることも事実である。その一つは、通告件数の増大に対して、それを受ける側の児童相談所等の体制が追いつかないため、懸命な努力にもかかわらず、全ての事例に対して必ずしも適切な対応をなし得ないという問題である。関係職員からは悲痛な叫び声があがっているが、こうした実情も背景として、一部には、もう少し通告を減らせないかという声もあがっている。というのも、特に近隣住民からの通告の中には、結果として児童虐待とは認定できない事例も数多く含まれているからである。事実、平成25年度に全国児童相談所長会が行った「児童虐待相談のケース分析等に関する調査研究」では、近隣住民から児童相談所に通告されたもののうち、約半数は児童虐待ではなかったという結果が出されている。

とはいえ、だからといって通告を抑制するような施策を打ち出すことには慎重でなければならないと、私は思う。考えてみれば、児童福祉法が制定されて70年近くになるとはいえ、こうして国民誰もが、要保護児童について「保護の端緒をつくる」よう努力し始めたのは、長い歴史の中でごく最近のことなのである。通告する側も受ける側も、まだまだ経験不足だろうし、この制度を真に生かすための体制も不十分と言わざるを得ない。これらの課題を克服して、すべての児童が「心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成され」「ひとしくその生活を保障され、愛護され」る社会を実現したいものである。

〈注〉

- 1) 児童福祉法第27条 都道府県は、前条第1項第1号の規定による報告又は少年法第18条第2項の規定による送致のあつた児童につき、次の各号のいずれかの措置を採らなければならない。
 - 一 児童又はその保護者に訓戒を加え、又は誓約書を提出させること。
 - 二 児童又はその保護者を児童福祉司、知的障害者福祉司、社会福祉主事、児童委員若しくは当該都道府県の設置する児童家庭支援センター若しくは当該都道府県が行う障害者等相談支援事業に係る職員に指導させ、又は当該都道府県以外の者の設置する児童家庭支援センター、当該都道府県以外の障害者等相談支援事業を行う者若しくは前条第1項第2号に規定する厚生労働省令で定める者に指導を委託すること。
 - 三 児童を小規模住居型児童養育事業を行う者若しくは里親に委託し、又は乳児院、児童養護施設、障害児入所施設、情緒障害児短期治療施設若しくは児童自立支援施設に入所させること。
 - 四 家庭裁判所の審判に付することが適当であると認める児童は、これを家庭裁判所に送致すること。
- 2) 児童福祉法第34条 何人も、次に掲げる行為をしてはならない。
 - 一 身体に障害又は形態上の異常がある児童を公衆の観覧に供する行為
 - 二 児童にこじきをさせ、又は児童を利用してこじきをする行為
 - 三 公衆の娯楽を目的として、満15歳に満たない児童にかかるわざ又は曲馬をさせる行為

四 満15歳に満たない児童に戸々について、又は道路その他これに準ずる場所で歌謡、遊芸その他の演技を業務としてさせる行為（以下略）

- 3) 第29条 都道府県知事は、前条の規定による措置をとるため、必要があると認めるときは、児童委員又は児童の福祉に関する事務に従事する職員をして、児童の住所若しくは居所又は児童の従業する場所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。この場合においては、その身分を証明する証票を携帯させ、関係者の請求があったときは、これを提示させなければならない。
- 4) 児童福祉法第61条の5 正当の理由がないのに、第29条の規定による児童委員若しくは児童の福祉に関する事務に従事する職員の職務の執行を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又はその質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは児童に答弁をさせず、若しくは虚偽の答弁をさせた者は、50万円以下の罰金に処する。
- 5) (現在の) 児童福祉法第25条 要保護児童を発見した者は、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。ただし、罪を犯した満14歳以上の児童については、この限りでない。この場合においては、これを家庭裁判所に通告しなければならない。
- 6) 児童福祉法研究会編『最新 児童福祉法 母子及び寡婦福祉法 母子保健法の解説』時事通信社、1999年
- 7) 荷揚げに手揚げ鞆が漂着し、その中に切断された女兒の遺体が詰められていたことから発覚した事件だが、殺されたお初（10歳）は、セルロイド職工（55歳）とその内縁の妻である踊り師匠（37歳）によって毎夜毎夜の折檻を受け、近所の通報を受けた警察が数十回も来て説諭していたという。しかしその甲斐もなく、ついにこの年7月2日、「痛いから堪忍しておくれ」と云いながら絶命し、無残にも遺体をバラバラに切断されて捨てられた。
- 8) なお、本条は改正され、次のようにされている。
児童虐待の防止等に関する法律第6条 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。
- 2 前項の規定による通告は、児童福祉法第25条の規定による通告とみなして、同法の規定を適用する。