

ロサンゼルス市視察報告書

名古屋市役所 御中

平成24年12月16日

愛知県弁護士会所属弁護士
認定NPO法人監事 岩 城 正 光

1 はじめに

平成24年11月5日（月曜日）から同月11日（日曜日）まで、アメリカ合衆国ロスアンゼルス市及びトーランス市に出張視察を行いました。

名古屋市職員（教育委員会・健康福祉局・子ども青少年局・市長室）のみなさまに同行させて戴き、ロスアンゼルス市におけるいじめ対策・子ども虐待対策・自殺予防対策の視察という絶好の機会を与えられましたことに対し、心より感謝申し上げます。

私は、平成6年ころより児童虐待問題に関心をもって名古屋市内に拠点を置いたNPO法人「CAPNA」の設立にかかわり、さらに厚生労働省社会保障審議会児童部会の専門委員を経験してまいりました。現在もCAPNAやキャプナ弁護団を通じて、長年の間、名古屋市行政にも連携させて戴いております。

不十分な報告書ではありますが、今回のロスアンゼルス視察調査によって学んだことを報告させていただきます。

2 子ども虐待問題について

(1) アメリカ合衆国における子どもの虐待対応について

今回はロスアンゼルス市における子ども虐待対応についての視察調査でした。アメリカ合衆国は世界中で一番早く子ども虐待問題に取り組んだ歴史を持っています。そこで、アメリカ合衆国における子ども虐待対応の歴史をひもといてみたいとおもいます。

① メアリー・エレン事件（1874年・明治7年）

アメリカ合衆国で「子ども虐待防止」の動きがみられるようになったのは、19世紀半ばからです。特に「子ども虐待」が社会的関心を集めたのは、1874年(明治7年)にニューヨーク市で起こったメアリー・エレン事件に遡ります。当時8歳のメアリーが養父母から見放され殴られてばかりで、飢え死にしそうになっていた姿を発見した市民はメアリーに同情し、メアリー救済の運動が展開されたのです。当時、虐待を受けている子どもを法的に保護する法制度はありませんでした。そこで、「動物虐待防止協会」(ASPC

A, American Society for the Prevention of Cruelty to Animals) 創業者であるヘンリー・バーグ(Henrey Bergh)と市民たちは、法律的に動物虐待は禁じられていることを援用して、「少なくとも人間は動物の一種であるから、子ども虐待もいけないのだ」と主張してメアリーを守るために行動したのです。このメアリー・エレン事件をきっかけにして、「児童虐待防止協会」の設立につながっていくのです。さらにこのメアリー・エレン事件がイギリス王国に伝わり児童法の制定につながっていくことは特筆すべきことです。

② 「児童虐待防止協会」の設立(1875年・明治8年)

ニューヨーク市に、アメリカで最初に発足した子ども虐待の団体です。その後、アメリカ合衆国全土に同様の協会が発足しました。後に「動物虐待防止協会」と合併して「米国人道協会」(AHS, American Human Association)となります。

③ 「子どもを残酷行為から守るフィラ・デルフィア協会」(1887年・明治10年)の設立

ペンシルベニア州に発足した団体です。20世紀を迎え、アメリカ合衆国では児童福祉に対する関心が急速に進展していきます。

④ 「全米嬰兒殺害防止協会」および連邦児童局の設立(1909年・明治42年)

⑤ アメリカ版「児童憲章」の採択(1930年・昭和5年)

「全ての児童は、愛と安全が保障された場所に居住する権利を有し・虐待・遺棄・搾取、あるいは他のあらゆる非人道的被害を被った児童には、昼夜を問わずその身を保護する社会福祉機関の設立を約束する」という画期的なものでした。

⑥ レントゲン小児科医による「子ども虐待」の発表(1955年・昭和30年)

ウィーリーとエバンスは、レントゲン所見の結果から、子どもたちの外傷や事故の多くは、養育者から故意に与えられ、それは「親の無関心と未熟さ・無責任さ」によるものであることを、初めて明言しました。当時は、主に放射線技師たちによって虐待が発見され、メディアによって広く子ども虐待の存在が一般に知れ渡りました。実親による身体的虐待の存在に社会は驚愕するとともに、「子ども虐待」への関心も増大しました。しかし、この時期は未だに子ども虐待は例外的なものであるとしか社会は考えていませんでした。

⑦ ケンプによる児童虐待症候群の発表(1962年・昭和37年)

コロラド大学医学部の小児科医であったヘンリー・ケンプは全米の小児科学会のシンポジウムにおいて「子どもの虐待」に見られる様々な臨床所見をまとめて「被虐待症候群, Battered Child Syndrome」を提唱しました。

ケンプは、病院に入院した多くの子どもの怪我が偶発的な事故ではないことに気付き、真実を究明しようとしたのです。ウィーリーらの発表後10年間は「子ども虐待」については「あるにはあるが普通の親がそんなことをする

はずがない」としか信じていなかったのです。しかし、ケンプの発表は、症候群の臨床的特徴・精神医学的見地・虐待児への対処など具体的でした。特に虐待の疑いのあるケースは、早期に通報するという法律の制定や専門的な保護サービスの必要性を強調しました。また、自分の子どもを虐待する親は、精神的な病を患っているなど個人的な精神病理原因論を展開させています。このケンプの発表を受けて、1963年(昭和38年)から67年(昭和42年)の短期間にアメリカ合衆国の全州が「児童虐待の通報法」を採用し、虐待通報を義務付けたのです。通報義務を怠ると罰則(ペナルティ)が課せられるのです。

⑧ 「児童虐待防止対策法」(Child Abuse Prevention and Treatment Act)の制定(1974年・昭和49年)

この法律により、子ども虐待について全米(国立)対策センターNCCAN(National Center of Child Abuse and Neglect)が連邦機関内に設置されました。この法律と情報センターの設立は、子ども虐待に関する調査と虐待防止のための予算獲得に貢献しました。この年初めて「子ども虐待」の全米統計が取られましたが、約70万件の通報があったと報告されています。

(2) わが国の現状

アメリカ合衆国における子ども虐待の取り組みから遅れること40年近くになって、ようやく日本でも子ども虐待の問題が社会問題化したのです。ケンプの論文は1973年に新田康郎らによって邦訳されています(日本医事新報No.2569)。しかし、当時の厚生省や国際文化人類学者は、日本にはアメリカ合衆国のような子ども虐待は存在しないと公言してきたのです。

わが国の子ども虐待への取り組みが遅れているにも関わらず、未だにその施策は進んでおりません。全国の児童相談所で児童虐待相談対応件数の統計を取り始めたのが平成2年からです。平成2年度の全国での児童虐待相談対応件数は1101件でした。これに対して、平成23年度の相談対応件数はなんと5万9862件なのです。この間21年間に一度も減少したことがないのです。

このような異常な状態は、国(立法・行政)の怠慢としか言えない状態なのです。現に、子ども虐待の通報先は、未だに児童相談所・社会福祉事務所なのです。なぜ緊急事態が想定される子ども虐待の通報先に警察署を加えないのでしょうか。子ども虐待については、児童相談所だけに権限と責任を負わせるという「児童相談所一極集中主義」がとられ続けているのです。その結果、全国の児童相談所は疲弊しきっており、児童相談所職員の身体的・精神的な病気による欠勤は他の部署よりも多いのです。私は、これらの点について長い間警鐘を鳴らし続けてきました(「法制定後の児童虐待対策の現状と課題」・公衆衛生第74巻10号「特集 母子保健をめぐる今日的課題」所収・平成22年10月)。

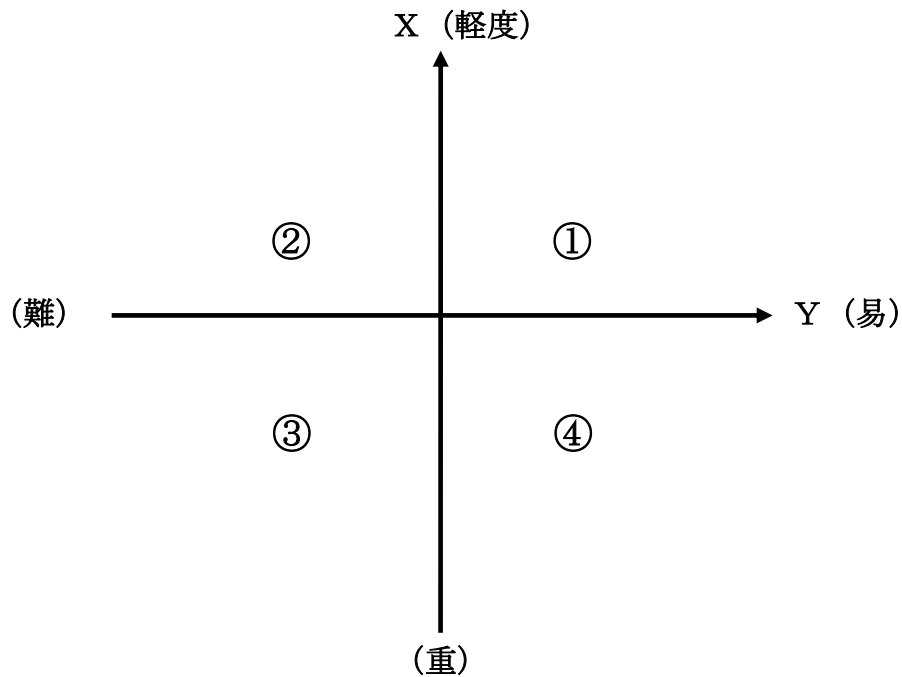
名古屋市が、平成23年4月より愛知県警本部との間で児童相談所への職員派

遣を求める制度を構築したことは、実に画期的なことでもあるのです。

我々は子ども虐待の対応については、アメリカ合衆国から学ぶべきものが沢山あるのです。アメリカ合衆国の虐待対応制度を日本に導入するべきであるにもかかわらず、国自体がその動きを示さないために、子ども虐待の対応が遅々として進まないということをまず認識するべきであると思っています。

(3) 介入の手だて（虐待予測可能性と虐待結果の重篤性との関連から思うこと）

下図は、今回のロス視察調査に同行させて戴いて私が感じた内容を表にしたものです。



X：虐待結果の重篤度

Y：虐待程度の予測の難易性

X線は、虐待結果の重篤度を表し、X線の下に行くほど死亡事案となります。Y線は、虐待の危険性がどの程度予測されるかという難易度であり、右に行くほど虐待の危険性は容易に予測される事態を表します。

ロスアンゼルスにおける子ども虐待対応は、13歳以下の子どもを一人だけにして自宅に留守番させるだけでも虐待であるとの認識で警察が初期介入しています。車の中に一人だけで置いておくことも虐待になるのです。

従って、アメリカ合衆国においては、広く①～④の場面を問わず、すべて子ども虐待として児童相談所や警察が初期介入することになります。とにかく一時保護をする機関は迅速に子どもの一時保護を行い、あとはその一時的な保護も含めて妥当であるのかどうかについては裁判所の審査に任せるというシステムがとられています。

子どもを保護された（奪われた）親の苦情は、児童相談所ではなく主に裁判所

(虐待専門裁判所, Dependency Court) に向けられるのです。

児童相談所が親の苦情に直面することになるのは、一時保護の正当性についてではなく、親子の再調整(再統合)に向けた取り組みについて出てくる問題なのです。

それだけ児童相談所職員(ケースワーカー)は、親と子どもとの関係調整のみに労力を集中できるのです。

では、日本ではどうでしょうか。

身体的虐待で子どもの怪我(痣など)が明らかであり、生命にも関わるような重篤なケース(④)については、深刻な虐待として児童相談所の一時保護や警察介入もありうるでしょう。しかし、①～③については、虐待として児童相談所が一時保護を含めて介入することはとても困難であると思います。少なくとも③は子どもの生命に関わるような事態が想定されるのですから、児童相談所が迅速に一時保護を加えられるようにするべきです。顔を含む頭部の怪我は、仮に痣程度であっても生命に関わるとして保護する必要性が高いとして名古屋市の虐待対応アセスメントシートが改訂されているのはその意味です。

しかし、親の苦情はすべて児童相談所が負うのです。保護したのちの親の苦情を児童相談所が一身に受け止めながらも、子どもの安全・安心を守らなければならないという実に熾烈な立場に児童相談所が置かれている日本の現状を変えない限り、子どもの迅速な保護に児童相談所が専念できる体制を整えることは相当に困難であると思うのです。

このような熾烈な職場環境に身を置きながら、赤ちゃんの泣き声通報だけで安全確認に向くとしたとき、児童福祉司が「これは本当に児童福祉行政の仕事であろうか?」との疑問が生じることは容易に理解できるはずだと思うのです。児童相談所職員は親子などの家庭問題のケースワークが中心であってしかるべきところ、緊急介入そのものに児童相談所の労力が割かれており、児童福祉司と子どもとの信頼関係の構築や親子関係再構築に向けた大切なスキルアップは望めない状況だろうと推察するのです。

一時保護をする権限が児童相談所にあることは当然です。私として、すべての初期介入の責務を児童相談所に担わせている限り、児童相談所の機能不全状態は今後も解消されないと思うのです。実際、ロスアンゼルス市の児童保護局(DCF S)アジア太平洋プログラムを訪問したとき、確かに小規模単位の児童保護局ではあったのですが、職員顔には余裕が感じられました。日本での児童相談所の職員の多忙さとは比較にならない印象を受けました。職員(ソーシャルワーカー)の数も日本とは比較にならないですし、警察や裁判所との連携(役割分担)も明確にできているので自分の担当職務に専念することができるのです。

日本では、平成16年に児童相談所の一極集中主義を改善しようとして、要保護児童対策地域協議会(児童福祉法25条の2)を設けました。虐待予防や早期発見については、市町村など地域の責務として位置づけたのです。しかし、この

方法も焼け石に水であると言わざるを得ません。名古屋市でも、地域で虐待予防や虐待対応の任務を負担してもらおうとして様々な施策が講じられてきました。地域住民を巻き込んでの子ども虐待防止に意味がないとは申しません。しかし、所詮、地域住民の素人集団では、最後は児童相談所に丸投げ状態になるのです。私は、本当に抜本的な改革をしない限り、日本での虐待対応件数は今後も鰻上りになると感じています。

やはり児童相談所に初期介入をすべてさせるという構造を改革する必要があること、児童相談所のソーシャルワーカーを倍増させること、児童福祉司・児童心理司の専門職研修を充実させることが不可欠です。これは地方公共団体のみでできることではありません。国がこの法制度改革に積極的に乗り出す必要があるのです。残念ながら、児童福祉法上での児童相談所は地方公共団体の機関として位置づけられていることから、厚生労働省は子ども虐待の対応も最終的には地方公共団体任せにしていることにもこの施策の改革が進まない原因になっていると思います。

否定的なことばかりを述べてしまいました。あえて焼け石に水であっても、児童相談所の激務を軽減する為に考えられる手だて(提案)を述べたいと思います。地域での住民をやはり重視して虐待予防や家庭訪問支援を試みるべきではあると思いますが、CAPNAなどのNPOで「子育て支援事業」を専門にやっている民間団体に地域対応を任せていくというものです。小学校学区単位に子ども虐待専門員をNPOから人材配置して、主任児童委員や民生委員、学校との連携を任せるのです。家庭訪問支援は不可欠です。子どもの虐待の主な原因は、貧困と地域からの孤立、さらには親の精神疾患があげられます。親の精神疾患は民間の虐待対応専門員では難しいとしても、貧困問題や地域からの孤立を抱える家族に対しては、民間人である虐待対応専門員がその能力を發揮しやすい土壌があると思います。

(4) 警察と児童相談所との連携のあり方

ロサンゼルス市警察の訪問をしてとても驚いたことは、警察も市民から子ども虐待通報を24時間受けており、この通報内容をパソコンで情報整理して、児童相談所(DCF S)との情報交換(クロスレポート)を迅速に行っているということです。アメリカ合衆国においては、警察が刑事事件の立件のみに絞られず、いじめ問題をふくめて学校や市民生活に深く関わっていることが特徴です。日本でも最近生活安全課が少年非行事件やDV事件などを担当し、刑事課とは別の市民警察活動を担っています。クロスレポートのようなシステムを名古屋市ですぐに活用できるかどうかには別にしても、愛知県警察との連携は今後も必要不可欠です。愛知県警から警察職員を児童相談所に派遣してもらうだけでなく、相互に合同研修を行うことも肝要です。平成19年の児童虐待防止法の改正で、児童相談所に臨検・捜索等の権限が付与されています(児童虐

待防止法9条の3以下)。児童相談所は、令状による臨検・捜索等の経験が今までありませんでしたから、愛知県警から刑事捜査活動等の経験を学ぶ機会があってもよいかと思えます。実際には名古屋市の児童相談所は平成24年10月に愛知県警察と合同で、高知県立中央児童相談所は平成24年11月に高知県警察の協力を得て警察学校の敷地内にある模擬家屋を使った合同訓練を行っています。聞くところによると、警察庁は全国の児童相談所に対して、このような実地合同研修を広く呼びかけているとのこと。児童相談所としては警察とさらなる実地合同研修を積み重ねていく連携が必要になると思えます。

(5) 児童相談所体制－ソーシャルワーカーの増員と研修

平成24年5月に名古屋市児童虐待事例検証報告書(以下、「検証報告」といいます。)が提出されています。これは平成23年10月22日名古屋市名東区で中学2年生の男子が実母の交際男性による虐待で生命を失った虐待死亡事件についての検証報告です。私は検証委員の一人として検証報告をまとめました。今回のロスアンゼルス市の視察調査においても、この検証報告にまとめた提言を思い起こしていました。

すなわち、検証報告には提言として、以下の項目が記載されています。

まず、「**児童相談所の専門性の向上**」として、①児童虐待対応の専門性、②専門職としての職員採用の導入、③一時保護の積極的实施、④基礎的な知識、技能習得の徹底、⑤研修の体系化と充実、⑥外部有識者の活用、次に「**児童虐待への組織的対応力の強化**」として、①組織的対応の強化、②児童心理司の増員、③児童福祉司の増員、さらに「**各関係機関の独自性と連携**」として、①区役所と児童相談所の連携、②警察と児童相談所の連携、③学校と児童相談所の連携、④地域・民間団体と児童相談所の連携、⑤医療機関、保健機関などと児童相談所の連携、⑥市役所本庁主管課と児童相談所の連携、最後に「**児童虐待防止に関する総合的な実践研究**」があげられています。

今回の視察調査を通じて、あらためてわが国では「子どもの保護に向けての初期介入が児童相談所の第一次的責務とされていること」の問題性を再認識させられました。重篤な虐待事件を防止するために、児童相談所には「一時保護の積極的实施」を強く求められています。検証報告65・66頁には、「保護により子どもの安全確保を徹底して図ることがなにより求められることは言うまでもない。一時保護・親子分離は親子関係、保護者の養育能力、生活環境、子どもの健康状態、他者による加害行為(疑いも含む)の有無などから慎重に判断すべきものであるが、子どもの安全の確保に資するものであれば躊躇すべきではない。特に、頭部・顔面・頸部などの生命に関わる可能性のある外傷が認められた場合は直ちに一時保護を検討すべきである。また、ネグレクトに関しても子どもの生命に関わるという危機感を持ち、子どもの安全に対する配慮の欠如もネグレクトと捉えるべきである。」、「一時保護の意味は、単に『子どもの安全確保』それだけ

ではなく、『何のために一時保護を行うのか』という方針のもとに、心理的な面も含めた子どもに対するアセスメント・援助や保護者に対するアセスメント・指導、関係機関との調整などを図ることができることである。子どもや保護者に対するアセスメントや支援，関係機関との連携などを効果的・効率的にできる期間として一時保護の期間を積極的に活用しなければならない。さらに、一時保護を解除するにあたっては、その際のアセスメントを行い、一時保護解除後の具体的な援助方針を立て、関係機関の役割分担を書面において明確化しておかなければならない。一時保護解除後の援助体制のねらいや仕組みについて、あらかじめマニュアルなどに定めるとともに、児童福祉司・児童心理司などの職員が十分に理解し、実践できるようにすることが必要である。」とされているのです。

このような大変な重責を持った活動支援を児童相談所が行うためには、ケースワーカーとしての児童心理司・児童福祉司の増員は喫緊の重要課題であると思います。

3 いじめ対策について

(1) 学校における人権教育の見直し

ロスアンゼルス市の視察調査では、いじめ問題がアメリカ合衆国においてもかなり深刻な状態であることがわかりました。人種や言語，同性愛などの問題やサイバーブライティングなど，実に多様深刻であり，その取り組みも様々な団体や学校での取り組みがなされていることを知りました。

わが国でも，1986年の東京都中野区の富士見中学校いじめ自殺事件，1994年の愛知県西尾市の東部中学校いじめ自殺事件，2005年9月の北海道滝川市江部乙小学校いじめ自殺事件，2006年秋の福岡県朝倉郡筑前町三輪中学校いじめ自殺事件，2011年10月の滋賀県大津市での皇子山中学校いじめ自殺事件など，深刻ないじめ問題は未だに止む気配がありません。ただロスアンゼルス市の統一学校区において，特に強調すべきことは，学校での人権教育でいじめ問題が取り上げられていることです。わが国では人権教育が全く不十分であり，私が担当している法科大学院の学生に「人権とは何か」と尋ねても，教科書的な回答が返ってくるだけで，日常生活に人権感覚が生かされていない印象を強く持っています。部落問題（同和問題）ばかりが人権教育とされていた時代もありました。性の多様性，障害者，外国人（朝鮮学校など）生活保護，震災被害者，児童養護施設入所児童など，身の周りの人権問題をあげればきりがありません。残念なことは，わが国での人権教育が「道徳教育」として語られていることです。ロスアンゼルス市の統一学校区では，まさしく道徳論ではなく人権そのものを生徒に教えていました。差別に出会ったときに，「差別を見抜く力」，「対応できる力」を身につける教育がなされているのです。徳目やモラルを教えるのではなく，人権そのものを学ぶ機会を設けることが，いじめ問題解決の糸口になると思います。

(2) スクールソーシャルワーカー設置の重要性

1980年代以降、いじめ自殺問題が相次いだことから教育界は「いじめ対策」を講じてきました。「いじめはやってはいけないこと、卑劣なこと」といった徳目教育として捉えてきたのです。しかし、いじめ問題は人権侵害そのものであるという認識を教育する必要があります。子どもの学習権侵害など、人権侵害であって、被害者は堂々と「助けを求めてよいのだ」という権利学習に結びつける必要があります。とりわけ11月7日の夜にロスアンゼルス市役所で開催されたロスアンゼルス市人権委員会特別パブリックミーティングに出席させていただきましたが、いじめを受けた被害者である子どもたちが堂々と被害の深刻さと救済を人権委員である裁判官や市会議員などに訴えていました。この姿を目の当たりにして、私は、実に子どもへのエンパワメントが社会全体で行われていることに感激した次第です。いじめ問題については、被害者が抱えている「どうせ僕はだめなんだ。誰も認めてくれない。」という空虚感やむなしさ、絶望感を、自己肯定感を回復し強める取り組みが何よりも必要です。いじめ問題を教師に相談する子どもは極端に少ない現状を考えると、保健室の機能強化やスクールソーシャルワーカー配置が不可欠であると思います。

(3) 学校と地域・警察との連携

ロスアンゼルス市の中学校・高校では、警察官が配備されています。わが国で学校に制服警察官を配備しようとは思いません。しかし、警察官が学校で人権教育をする機会があってもよいと思います。人権は弁護士の専売ではありません。警察官も犯罪抑止や治安維持の名目であっても、そこでは人権問題に常に深く関わっているのです。私の子ども時代には、親から悪いことをすると「お巡りさんが来るよ。」とか言われて育ちました。ですから、警察官は私にとって取締目的の怖い存在であったのです。しかし、市民の生活安全を守る役割を考えたら、警察官は被害者である子どもたちの味方でもあります。交通安全の講習のときだけでなく、いじめ問題をはじめとして人権教育の一環として警察官を学校に呼んで話をしてもらおう機会もあってもよいと思います。もちろんCAPの活動など地域活動をしているNPOに、安全・安心・自信のエンパワメントプログラムを学校現場で行うことも必要なことであると思います。

4 自殺対策について

11月6日にプロジェクト SPIN(即時自殺防止介入)を訪問しました。同性愛偏見やいじめ問題などをきっかけにして、自殺問題が深刻化していることを踏まえて、直接支援を目的とした団体です。わが国も深刻な自殺者(年間3万人以上)を抱えて

います。詳細の報告は、平成24年11月22日付け「復命書」に記載されているとおりです。

ただ私個人の感想を以下述べさせていただきたいと思います。

(1) 生命の尊さの啓発（学校・地域）

生命の尊さへの教育や啓発が日本ではとても足りないと思います。私は日本生命倫理学会の会員ですが、生命誕生から死去（リビングウィル）までを通した「生命とは何か」を考える視点は、生きる意味を考える上でとても大切であると思います。私は、子ども虐待防止の立場からも、宿った生命をどのように守るべきかという視点から熊本市の慈恵病院が運営する「このとりのゆりかご」を支援しています。ここでも胎児のときからの「生きる人権」問題が問われていると思っています。

「人には自殺する権利があるのか」など、哲学的な生命の意味を考える教育や啓発がもっと日本で進むべきであると思います。

蛇足ですが、私は、法科大学院で「法と家族」という講座を受け持っていますが、生命の問題を、子ども虐待、生殖補助医療、死刑などのテーマを通じて学生と話し合っています。生命を正面から捉えることは、「死」と直面することにほかなりません。この問題を学校でも社会学習でもひろく取り上げていただきたいと思っています。

(2) 相談体制の充実

「いのちの電話」など、匿名でいつでも（24時間体制）気楽に相談できる体制が必要です。だれかに話を聞いてもらえるだけでも、生きていてよかったという安心と孤独からの開放ができるはずです。

以 上