

イギリスにおける児童の福祉と

司法の機能についての一考察

——一九四八年児童法をめぐって——

木 村 利 人

一 序

二 一九四八年児童法成立の経緯

(1) カーティス委員会の活動

(2) 児童法の成立

三 一九四八年児童法における児童保護の判定をめぐる司法の機能について

(1) 児童委員会と児童の保護

(2) 児童保護の判定と少年裁判所

四 結 び

イギリスにおける児童の福祉と司法の機能についての一考察

一 序

イギリスにおける児童保護・児童福祉^(一)の歴史的発展には、特徴的な現象があるとされている。それは、児童保護・児童福祉の対策は殆んど例外なく民間の社会事業の一環として起り、その活動の組織或いは基礎が一応確立されると、政府がそれに補助金を与えて奨励し、又、政府自体の政策として、それをとりあげてきたということである。すなわち、イギリスにおいて、児童の福祉は、いわば慈善^(二)というかたちでの諸々の民間社会事業と密接な関連をもつてすめられてきた。

しかし、このようなあり方に対して、その後徐々に変更が加えられてくる。すでに、第一次世界大戦前において、社会事業 Social Services は、慈善 Charity というかたちで考えられるべきではなく、文明国の市民に対して、国防、正義、法律、治安と同じ重要性を持った当然の給付 natural benefits とみなされるべきであるとする考えが拡がりつつあり、児童の福祉についても、単に民間の社会事業における慈善の対象としてではなく、その福祉をまもることは^(三)国家の義務であるとする考えが発展しつつあった。^(四)

そのような思想の典型的な現われは、今世紀初頭に成立した一九〇八年児童法であるといえよう。これは、いわばイギリスの児童保護の大憲章 The Great Charter of Children's Safety ともいわれるものであって、児童の利益の保護、その権利の擁護という点から、当時としては劃期的な児童福祉立法^(五)であった。

その後、第一次世界大戦の終結につれて生じてきた多くの社会問題に直面するに至って、国家は、保健及び福祉を

促進させるために諸々の社会事業を發展させてゆく権限を拡大させ、特に母子及び児童の福祉に関する施設に対し、国家の援助は多くこの時期になしとげられたといつても差し支えないであらう。^(六)

しかしながら、一般的には、社会事業、或いは社会保障を国家による当然の給付とする考えは、第二次世界大戦に至るまでに充分に社会に受け入れられていたとはいえない。^(七)

さて、周知の如く、第二次世界大戦後、^(八)一九四五年七月の総選挙によって労働党が大勝を占め、産業国有化政策がその内閣の手によってすすめられ、すでに一九四二年に発表されていた、いわゆる「ベヴァリッジ報告(Sir William Henry Beveridge, Report of the Social Insurance and Allied Services, London, 1942, Cmd. 6404, HMSO.)」に基づき、それ以前より着々と準備されていた方向に沿って著しく整備された社会保障制度が樹立されるに至ったのである。^(九)その間、諸種の社会保障立法(たとえば、The Family Allowance Act, 1945, 8 & 9 Geo. 6 c. 41; The National Insurance Act, 1946, 9 & 10 Geo. 6 c. 67; The National Health Service Act, 1946, 9 & 10 Geo. 6 c. 81; The Children Act, 1948, 11 & 12 Geo. 6 c. 43; The National Assistance Act, 1948, 11 & 12 Geo. 6 c. 29)が、救貧法の廃止に伴って、相次いで行なわれ、労働党政府は、^(一〇)いわゆる福祉国家 Welfare State の実現を唱えたわけである。

このようにして、福祉国家の理想が「ゆりかごから墓場 from Cradle to Grave (Sir Alexander Paterson, 1944, Report)」に至るあらゆる生活の領域において、国民の利益を広範にわたって公権力によって保護しようとするものである以上、そこには当然に、国家による重要生産手段の公有化及び、徹底的な社会保障を通じての国家による生存

権の確保が要求されてくることになるのであって、⁽¹¹⁾ その基本的な考えは、「英国におけるあらゆる市民は、その出生の環境如何にかかわらず、困窮 want 及び生活の不安定 insecurity からの自由を保障され、保健、教育、並びに就業の平等な機会を保障されねばならない」ということに要約されよう。⁽¹²⁾

以下、イギリスにおけるこのような歴史的状況下において立案され、施行されるに至った、一九四八年児童法 (Children Act, 1948 11 & 12 Geo. 6 c. 43) をめぐって考察をすすめたい。現在同法の他にも、イギリスにおいて、児童・青少年の福祉に関連したいくつかの法律・規則があるが、その主なものは、一九三三年児童少年法 (The Children and Young Persons Act, 1933, 23 & 24 Geo. 5 c. 12) 一九三三年略式裁判 (児童少年) 規則 (The Summary Jurisdiction-Children and Young Persons-Rules, 1933) 一九五四年少年裁判所 (構成) 規則 (The Juvenile Courts-Constitution-Rules, 1954) 一九五二年治安判断事裁判所法 (The Magistrate's Courts Act, 1952, 15 & 16 Geo. 6 & I Eliz. 2 c. 55) 一九五八年児童法 (The Children Act, 1958, 6 & 7 Eliz. 2 c. 65) 一九五八年養子法 (The Adoption Act, 1958, 7 & 8 Eliz. 2 c. 5) 等々である。

本稿においては、正常な家庭生活を送ることの出来ない児童の保護について詳細な規定を置いた、前記一九四八年児童法をとり扱うわけであるが、それは本制定法がイギリスにおける児童福祉関係諸法律・規則の骨子となっているからである。⁽¹³⁾

はじめに、一九四八年児童法の成立に至る背景について述べ、次いで、同法における児童保護の判定をめぐる司法の一つの機能について考察をすすめたいと考える。

(一) 児童福祉 (Child Welfare) とは、単に児童の衣食住等の経済的生活ばかりでなく、その精神生活、社会生活、保健面等全般にわたる児童の総合的な福祉をはかり (General well-being of the child) 健全な社会人となるように保護指導を行うことを意味する。Sir Roland Burrows, K. C., Halsbury's Statutes of England, 2nd. ed., 1949, vol. 12, p. 1106, notes (Re McGrath (Infants), [1893] 1 Ch. 143; per Lindley, L. J., at p. 148; 28 Digest 276, 1289) 参照。

Child Welfare (by Neva R. Deardorf), 3 Encyclopaedia of the Social Sciences, 1950, p. 373; A. V. Dicey, Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century, 1956, pp. 188-189. 参照。
(一) Jean S. Heywood, Children in Care, London, 1959, p. 49, et seq.; Madeline Roof, Voluntary Societies and Social Policy, London, 1957, pp. 29-65; 田代不二男・英国の救貧制度 (昭和三十三年) 二二四頁。

(三) COI, Social Service in Britain, HMSO, London, 1961, p. 2.

(四) Emmeline W. Cohen, English Social Services, London, 1949, pp. 76-99.

(五) 英国は貧困な要保護児童に対して国家が責任を負うことについての原則を一六世紀末に確立したといわれている (田代・前掲書一八〇頁)。

しかしこれは早くも一七世紀中頃には消えてなくなり、一九世紀初期まで、このような考えは行われなくなっていた。そしてこの間、家庭の尊重、父権の重視が行われ、児童は父親の意志次第で自由に酷使されていた。

一八六八年の改正救貧法は親の児童に対する義務—特に福祉の面での—を強調し、その違反を有罪とした (Poor Law Amendment Act, 1868, 31 and 32 Vict. c. 122, Sec. 27)°。しかし児童の法的地位の向上には時間を要した。例えば児童の保護と行うことに関してもヴィクトリア時代の道徳原理或いは自由放任の社会理念が風靡しており、親子間の事柄に第三者の干渉するのを社会一般は好ましく思っていなかったと考えられる。一八八九年には児童虐待防止、保護法が成立、二十

世紀に入ると、児童に対する態度、考えの変化が徐々に起り、十数年前と根本的に異った児童の福祉を中心とした精神による児童に対する国家の義務が考えられるようになってきたのである。そのあらわれの一つがこの、一九〇八年児童法であった。

なお、その間の事情につき、Jean S. Heywood, *op. cit.*, p. 94, et seq.、及び、中村幸太郎「イギリス児童福祉行政の趨勢」(都市問題研究、八卷一〇号、四一頁)参照。

- (六) たとえば、一九一八年には、母性並びに児童福祉法 (*Maternity and Child Welfare Act, 1918, 8 & 9 Geo. 5 c. 29*) が成立して、地方当局に産院その他これに類した施設を行う権限を与えた時から第二次大戦のはじまる途の間に、母性および嬰兒の福祉センターの数は非常な増大をみせた (*COI, Social Services in Britain, HMSO, 1961, p. 3* 及び *Madeline Roof, op. cit., p. 112 ff.*)。

- (七) *COI, op. cit.*, p. 3.

- (八) 第二次大戦は、社会的福祉の増進と、そのための計画経済に対する大きな刺激になった。特に、戦時中におけるその発展 *Richard M. Titmus, Problems of Social Policy, London, 1950; Sheila Ferguson and Hilde Fitzgerald, Studies in the Social Services, London, 1954.* 及び渡辺華子・福祉国家—イギリス人とわたくしたち—(昭和三七年)第一頁参照。

- (九) Harold E. Raynes, *Social Security in Britain—A History—*, London, 1957, p. 211.; *BIS, Social Security in Britain, London, 1962, HMSO, p. 7 et seq.*

- (一〇) Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State, London, 1961, p. 263, pp. 288-9.*

- (一一) 伊藤正己「イギリスにおける社会法の理念—福祉国家の展開—」(法律時報、三〇巻四号、二七頁)参照。

(111) COI, op. cit., p. 6.

(112) 本法にも関連して、一九六〇年一月二七日、イギリスの「児童少年に関する委員会報告書」(Report of the Committee on Children and Young Persons, Cmd. 1911, Oct. 1960, London, HMSO) が、バター (R. A. Butler) 内相に提出され、公表された。

なお、右報告書の紹介である、黒川慧「イギリスの児童少年に関する委員会の報告書」(レファレンス、一九六一年一二四号、六六頁) 参照。

二 一九四八年児童法成立の経緯

(1) カーティス委員会の活動

正常な家庭生活を送ることの出来ない児童については、以前より、救貧法をはじめとする数多くの議会制定法によつて、保護がなされるべく諸々の措置がこゝぜられてきた。⁽¹¹³⁾

しかし、政府の各部署内は勿論のこと、地方当局においても、相互に関連を持たない委員会等による児童福祉活動の多元的なあり方に対する反省が為されるに至り、相互に当然関連を持つべき、主な各部署の会同による情報及び経験の交換が企てられた。そして、一九三八年には、部局内会議が開催されたが第二次世界大戦の勃発により、内務省の主催のもとにひきつゞき行われる予定になっていたこの会議も、一時中断の止むなきに至つた。⁽¹¹⁴⁾

イギリスにおける児童の福祉と司法の機能についての一考察

その間、児童の福祉に大きな関連を有する二つの出来事が起り、世論を刺激した。すなわち、一は、一九四四年七月一日、タイムズ紙上にアレン (Lady Allen of Hurwood) の投書が掲載されたということである^(三)。これは、等閑視されていた児童の問題について、一般の注意を喚起した投書で、大きな反響を呼び起した。その二は、一九四五年一月、イングランド北部の農場にあずけられていた一人の少年が酷使されて死亡するという事件であった^(四)。これは、当時、戦争による災害を避けての疎開などで親元を離れていた児童が多かった為に、その福祉に直接関係して大きな社会問題として発展していった^(五)。

このようにして、政府に対し充分な児童の保護と福祉を訴えた世論の高まりに応じて、一九四五年三月には、M・カーティス Miss (now Dame) Myra Curtis を委員長とする「児童の保護に関する委員会 (通称、カーティス委員会 Curtis Committee)」が、国務相「保健相、教育相の三者共同のもとに招集され、「親を失うか、または何等かの原因で、両親、親族と共に居住する通常の家庭生活を奪われている児童に対する現在の施策を検討し、父母の監護に代る最善の手段でこれらの児童を養育するには、いかなる措置を必要とするかを調査する」ことになった^(六)。

又、一方、一九四五年四月には、J・L・クライド Mr. J. L. Clyde を委員長とする「家庭なき児童のための委員会 The Committee on Homeless Children」が、カーティス委員会と同じ趣旨の調査を内容として、スコットランド国務相によって招集された。

そこで、以下において、カーティス委員会報告の概要をたどってみよう。

カーティス委員会は、一八ヵ月に亘って、広く調査を行い、イングランド及びウェールズ地方の凡そ四五〇の諸施

設と多くの里親の家庭を訪問した。一九四六年三月に中間報告 (Cmd. 6760) を発表ののち、一九四九年九月には最終報告 (Cmd. 6922) を提出した。

右の報告書によれば、通常の家庭生活を奪われた児童、約一二万五千人が、当該地方の事情や環境の差に応じて、諸々の方法で保護をうけていた。相当数の児童が篤志団体の保護下にあり、里親の養育をうけている児童もかなりあったが、養子となっている者はごく僅かであった。通常の家庭生活を奪われた児童の大多数は、救済を必要とする者として、一九三〇年救貧法 (The Poor Law Act, 1930, 20 Geo. 5 c. 17.) の下に地方当局によって養育されていた。^(七)

又、同じく一九三〇年の公的扶助令 (The Public Assistance Order, 1930 S. R. & O., 1930, No. 185) のもとに、三歳から一六歳までの児童は、六週間以上救貧院においてはならないことになっていたが、それはまもられていなかった。右委員会委員は、三二箇所^(八)の公的扶助施設(救貧院)を視察して、施設の不足による一時的のものであるにしても、多数の児童がそこに收容されており、大体みじめな状態にあることを知ったのであった。^(八)

さて、公共機関 Public Organization の児童養護施設 home の他に、篤志団体 Voluntary Organization の養護施設についても調査が行われた。これらの諸施設は、個々の施設に応じて、相当程度の個別差があるにしても、概して、全国の児童施設の一般的水準よりは良く、公共事業が、今日ほど発展していなかった時期において、家庭を失った児童達を保護しようという、それらの創設者達の真剣な意図^(九)がよく現われていた。次に、里親にひきとられている児童は、大体、施設の児童達よりも幸福であった。^(一〇)そして、愛情をうけ、家族の一員であることを自覚している。と

ころが一方、これらの里親の家庭に対する訪問、査察は満足すべき状態にないのは遺憾である、としている。^(一一)

このようにして、カーティス委員会は、児童の公的保護の範囲を拡大すること等々の勧告を行い、認可学校 approved school は勿論、公共団体、篤志団体、及び法律にもとづいた、各種施設の改善すべき事情を明らかにした。^(一二)

さらに、児童保護についての責任の所在が重複し、混乱の基となっていることを強く批判し、^(一三) 家庭を奪われた児童達を、一つの中央政府機関の下におき、地方当局をして、特別の児童委員会を通じて、実際の保護にあたらせることを示唆^(一四)、訓練された児童福祉官 The children's officer の必要性を、強調して^(一五)。

これまで、カーティス委員会によって、報告されてきた諸問題の概要を述べてきたが、クライド委員会においても、その報告 (Cmd. 6911) 及び勧告の内容は、殆んど同様であった。^(一六) そして、この児童の保護の問題を取り扱った二つの委員会の勧告は、政府によって、大幅に受け入れられ、一九四七年三月二四日、議会においてアトリー首相はこれに言及し、又、イングランド及びウェールズ地方における児童保護の責任を負う中央機関は内務省であるとの決定が政府によってなされるに至った。^(一七)

このようにして、カーティス委員会（並びに、クライド委員会）の活動、調査、報告、勧告等は、一九四八年児童法の成立に非常に大きな貢献をなしたとげたのであった。^(一八)

(2) 児童法の成立^(一九)

前節において述べてきた経緯を経て、いよいよ児童法 (The Children Act, 1948, 11 & 12 Geo. 6 c. 43) 47

一九四七年二月に上院に提出され、翌年一九四八年六月三〇日に法律 (Statute) として成立し、一九四八年七月五日より施行されるに至った。以下、同法の概要をみてみよう。⁽¹⁰⁾

先ず、本法の前文によれば、本法は、「一八歳未満の児童 boys and girls で、両親のない、或いは両親により、放置もしくは遺棄された児童、または両親から離れて生活している児童、あるいは両親が保護するのに不適當であるか、もしくは保護しえない等その他の環境の内にある児童」の保護 care と福祉 welfare のための規定なのである。

すなわち、地方当局は、児童が一八歳に達するか、或いは保護者を必要としなくなる迄保護を引き受けるべきことを義務付けられたわけであり (第一条、第二条、第一五条等)、ここに、本児童法の大きな特徴が現われている。⁽¹¹⁾

そして、いう迄もなく、家庭を奪われた児童を保護することにおいて、地方当局 local authority は、内務省 Department of the Secretary of State for Home Affairs — 通称 Home Office — に対し、その責任を履行する任務を課せられることになった。⁽¹²⁾

児童委員は、地方当局によって任命される。その委員の多数は地方行政当局の職員であるが、委員会 of the 職務に關し、経験、訓練の点で、特に資格をもつ者をも含むことになっている (第三九条第四項)。又、地方当局は、児童福祉官 The children's officer 及び、それを補佐する適當な職員を任命しなければならない (第四一条)。児童福祉官及びその補佐をする者は、保護児童に自ら接触することが要求されるし、適宜、児童を訪問し、又、一八歳に達する迄、良き友でなければならぬ (第二二条及び第四一条)。

保護の判定の下った児童は、適當な人に保護されるべく、家庭に寄託されるか、篤志団体の經營するホームに収容さ

れるか(いずれの場合においても、それらに対する支出については、地方当局が負担する、第四五・四六・四七条)、或いは、地方当局のホームに収容されることになっている(第六・二二・一四・一五条)。地方当局は、児童が何処に收容されるにせよ、ひきつづき、児童が適当に養育されているか否かに配慮する責任が存在する(第一四・三四・五四条)。特に、家庭に寄託される場合には、出来るだけ通常の家庭生活ができると考えられる家庭、また、喜んで、保護をひき受けてくれる適当な人を選ぶ責任があるわけである(第一四条)。(二三)

児童は、可能な限り、その出生や環境に応じて、その児童が育てられるのにふさわしい宗教的信条に従って養育される(第三条第七項、第一四条第二項)^(二四)し、一六歳迄の児童の養育費を父又は母より、とりたてることも可能である(第五三条)。(二五)

篤志ホーム、機関及び団体は、従来通り、自らの方針をもって経営を続行しうるが、内務省に登録すべきことが、新しい規定として加えられた(第二九条)。内務省は、或るホームを登録するか否かを決定することが出来、一旦登録したならば、それ以後、その施設の経営状態を監督する責を負わされることになった。^(二六)

- (一) Home Office, Sixth Report on the Work of the Children's Department, HMSO, London, May 1951, p. 4.
- (二) Home Office, *ibid.*, p. 4.
- (三) The Times, 15th July 1944.
- (四) Dennis O'Neil, Report by Sir Walter Monckton, K. C. M. G., K. C. V. O., M. C., K. C., (Cmd. 6636) 1945.
- (五) M. P. Hall, The Social Services of Modern England, London, 1960, p. 228; M. Bruce, *op. cit.*, p. 271.

- (ク) Report of the Care of Children Committee, (Cmd. 6922), HMSO, London, Sep. 1946, (Reprinted, 1954), p. 5.
- (ク) Ibid., par. 12, p. 5.
- (ク) Ibid., par. 138, p. 38.
- (ク) Ibid., par. 227, p. 71.
- (10) Ibid., par. 370, p. 121.
- (11) Ibid., par. 371, p. 121.
- (11) Ibid., par. 438, p. 143; par. 497-8, p. 170 et seq.
- (11) Ibid., par. 429, p. 139.
- (12) Ibid., par. 430, 431, p. 140.
- (13) Ibid., par. 441, p. 145.
- (14) Report of the Committee on Homeless Children, (Cmd. 6911); Home Office, op. cit., p. 5; M. P. Hall, op. cit., p. 224, note 4. 参照。
- (14) Home Office, op. cit., p. 5; Sir F. Newsam, The Home Office, London, 1955, p. 65.
- (14) Home Office, op. cit., p. 5; Sir F. Newsam, op. cit., p. 67.
- (19) 一九四八年児童法の条々は、The Public General Acts and the Church Assembly Measures of 1948, vol. I. 11 & 12, Geo. III. Chapters 14 to 49, HMSO, 1948 及び Sir Roland Burrows, K. C., Halsbury's Statutes of England, 2nd. ed., vol. 12, London, 1949. を参照した。
- (20) 本児童法は七篇六二条をもつて構成されている。第一篇(第一条—一〇条)は、児童の保護をひきうけるべき地方当局
イギリスにおける児童の福祉と司法の機能をめぐっての一考察

の義務、第二篇(第二条—二二条)は、地方当局の保護の下にある児童の処遇、第三篇(第二三条—二六条)は、地方当局にうけ入れられた児童の扶養についての分担金、第四篇(第二七条—三四条)は、篤志ホーム・団体 voluntary homes and voluntary organizations、第五篇(第三五条—三七条)は、児童の生活の保護、第六篇(第三八条—四九条)は、行政と財政並びに、児童委員会と児童福祉官、第七篇(第五〇条—六二条)は、その他、及び全般的事項、等々について、各篇はこれを規定している。

(一一) 一九四八年児童法による他に、Children and Young Persons Acts, 1933-52 (England and Wales) 及び Children and Young Persons Acts, 1937 and 1956 (Scotland) とよび、少年裁判所 Juvenile Court とよび、監護・保護を必要とするものとして地方当局に委託された児童の世話も、地方当局は、これをなさなくてはならない。COI. op. cit., p. 22.

(一二) Home Office, Circular No. 160/1948, issued to the Councils of Counties and County Boroughs in England and Wales on 8th July, 1948, on the Children Act, 1948, Introductory, par. 3, par. 4, (cf. Home Office, op. cit., par. 19, p. 6, Appendix I, p. 99)

(一三) Home Office, Sixth Report, p. 10 et seq.

なお、一九六〇年三月三十一日現在、地方当局 (England and Wales) の保護下にある児童の総数は、六一七二九人で、これは一八歳未満の児童一〇〇〇人に五人の割合である。スコットランドにおいては、一九五九年一月三〇日現在、地方当局によって、九六一八人の児童が保護をうけており、一八歳未満の児童一〇〇〇人あたり約六人の割合となっている。(東京駐在英国大使館情報部提供による資料 Central Office of Information, Social Work in Britain, London, HMSO, 1961, p. 54 以下)

(二四) Children and Young Persons Act, 1933. 第七〇条参照。

(二五) The Guardianship of Infants Act, 1886 (c. 27) 第五条及び 1925 (c. 45) 第三条第二項。

(二六) The Administration of Children's Homes Regulations, 1951 (S. I. 1951. No. 1217); The Voluntary Homes (Registration) Regulations, 1948 No. 2408.

Home Office, op. cit., p. 23 ff.; Sir Frank Newsam, op. cit., p. 70. 一九五九年現在、民間篤志団体による児童保護の諸施設は凡そ六〇〇を越すが、その主なものは左記の如くである。

Dr. Bernardo's Homes, The Church of England Children's Society, The Catholic Child Welfare Council, The National Children's Home and Orphanage, The Jewish Board of Guardians, The Shaftesbury Homes and 'Aethusa' Training Ship, The Childrens Aid Society 等々。これらをはじめとする多くの児童福祉関係諸団体は The National Council of Associated Children's Home を構成している(COI, Social Work in Britain, London, HMSO, 1961, pp. 56-57)。

三 一九四八年児童法における児童保護の判定をめぐる

司法の機能について

(1) 児童委員会 Children's Committee と児童の保護

さて次に、一九四八年児童法における児童保護の判定 Resolution についてみてみよう。

すでに前述したごとく、同法によれば、各々の州 county 及び特別市 county borough の議会 council——ロ

イギリスにおける児童の福祉と司法の機能についての一考察

ドムにおおつは、London County Council——だが、The Children Act, 1908 (8 Edw. 7 c. 67). The Children and Young Persons Act, 1933 (23 Geo. 5 c. 12), The Adoption of Children (Regulation) Act, 1939 (2 & 3 Geo. 6 c. 23), The Public Health Act, 1936 (26 Geo. 5 and 1 Edw. 8 c. 49) 等々の法律との関連のゆゑに、児童委員会を設けることが要求されている(第三九条第一項)。

しかし、若しも、そのような委員会を設けなくとも、特別の事由により、特定の地方当局がその機能を遂行し得ることが認められるならば、必ずしもそうする必要はない(第四〇条第一項)。又、各々の地方当局(前述の、county council 及び council of county borough—London county council を含む)は、児童福祉官(The children's officer を任命しなければならない。その場合、先ず任命しようとする者の姓名、年齢、経験、並びに資格の各項について、内務省に書類を提出しなければならない(第四一条第一項及び第二項)。そして、この児童福祉官は、適當なる職員、スタッフにより、援助されねばならないことになっている(第四一条第五項)。

ところで、児童委員会の主たる任務は、左記のような場合、一七歳以下の児童の保護をうけ入れることにある。すなわち、

- (a) 児童が、両親も後見人も共に有しないか、または両親もしくは後見人に遺棄され、なおそのままの状態であるか、もしくは放置されている場合。
- (b) 児童の両親もしくは後見人が、一時的或いは永久的に精神的、或いは身体的疾患又は病弱又は他の行為無能力 incapacity 或いは何か他の諸事情の事由によって、児童に対しそれ相当の調度品を与え、扶養を行い、養育

することをさまざまげられている場合。

等々であるが（第一条第一項）、いずれの場合においても、この条項のもとでの地方当局の干渉は、児童の福祉のために必要とされるものであるということは勿論である（第一条第一項c号）。

従来、そうであったように、家族、父や母或いは親族関係者、又社会の篤志団体、慈善団体に全くゆだねきつたかたちで、遺棄されたり、貧困のもとにあつたり、放任されていたりする児童の問題を等閑視することなく、地方当局が或意味で国家の責任として、又義務として、児童委員会を通し、これらの状況下にある正常な家庭生活を送り得ない児童をひきうけて行こうとするに至つたことは注目されねばならない。

このような保護は、児童の福祉の為に、若し必要ならば一八歳に達するまで継続される（第一条第二項）。しかし、若し、両親又は後見人が児童をひきとることを望む場合、地方当局は、ひきつづき、その児童の保護にあたる必要はない（第一条第三項）。むしろ、地方当局は、若しそれが、児童のより一層の利益になるならば、両親、後見人、親族或いは友人等々によって、ひきとられるように児童の福祉のために積極的に図らねばならないことになっている（第一条第三項）。ということは、つまり、地方当局の保護の義務とその責任とを規定した条項が、両親の責任を免かされる手段として用いられることがあつてはならないからであり、これは次のことによつて理解されるであらう。

すなわち、地方当局及び篤志団体の保護のもとにある児童達のほとんど大多数は、何とかすれば、児童達の面倒をみれないこともない両親或いは他の関係者を有しているといわれているからである。^(一)しかし、それらの児童達は、一時的に、或いは長期にわたる家庭内の一員の病氣、家庭用品の欠乏、母親の不在、或いは他の多くの事由により、充

分な保護を受けられない状況におかれているのである。つまり、これらの児童達の大部分は、無視されたり、虐待されたり、遺棄されたり、或いは又両親や後見人を有しないというわけでもない、にもかかわらず、そのような児童達は、彼等自身の関係者が果すことの出来ない保護を必要としていることは明白である。このような多くの児童達の中にこそ、数多くの切実な問題が存在しているわけであるし、又、彼等の福祉を充分に守るべく保護する人が居なかり、或いは居るにしても、不適當な人々であったりするのである。

したがって、右に述べてきたような事情を考慮して、地方当局は、児童の状況が左記の如くに判断されるならば、児童の保護の判定をなして差し支えないことになっている（第二条）。すなわち、

(a) 児童（以下そのものの利益のために判定を下されたものをさす）の両親が死亡し、しかも後見人を有しないということ。

(b) 児童の両親もしくは後見人が、児童を遺棄したか、または前記のものをして児童の保護を不可能にせしめる或種の永久的な行為無能力 *disability* の状態にあるか、又は、児童の保護をするのにふさわしくないような生活習慣又は生活様式をもっている人であるということ。

等々の場合である。なお、右に関連して、死亡した両親が、若し生存していた場合に有したであろう権利能力の全ては、地方当局に帰属せしめられるし（第二条第一項及び第三条第一項）又、家庭と常に連絡を保つ本立法の趣旨からして、地方当局の保護下にある児童の両親には地方当局に対し、その住所を通告する義務がある（第一〇条）と規定されている。

(2) 児童保護の判定と少年裁判所 Juvenile Court (1)

前項において述べたように、この児童の保護についての判定は地方当局のなす行政的機能であると考えられるが、それに対して、司法、つまりこの場合少年裁判所 Juvenile Court は、どのような作用を及ぼすのかにつき、以下においてみてみたい。

前述第二条第一項(a)号のもとになされた判定は、これを一般に、或いは特定の人に通告すべき規定は存在しないが、しかし、第二条第一項(b)号のもとになされる判定については、両親又は後見人は、判定のなされる以前に書面より同意することを得る(第二条第二項)。もし、この同意が事前に得られなかった場合、地方当局は、ただちに判定の通知を、もしその住所が判明している際は、書面をもって、送付せねばならない。又、通知送付後一ヵ月以内に関係者が書面により異議を申し立てた場合には、判定は一四日を過ぎると失効 *lapse* する。ところで、地方当局からのこのような児童保護に関しての、書面による単なる送付・通知では両親又は後見人の権利は、一寸した不注意とか、返事がなされないままに、同意とみなされたり、或いは看過されたりするというおそれが充分にある。

いう迄もなく、本人が確かに通知を受けとったという保証もないし、地方当局は、もし、その住所が不明ならば、それをあと付けるべく義務付けられているわけでもない、等々の理由から、ある人々は、できる限り、何処へでも個人的に出頭することの方を、親権の喪失という重大な事柄に関わりある場合には、申し出た。

ところで、両親、或いは後見人が、その保護に不賛成の通知を送付した場合、そして地方当局が、かりに判定を変

更せぬことを望むならば、一四日以内に少年裁判所に、不服の申し立てをせねばならない(第二条第三項)。しかし、判定は、そこにおいて、結論が下る迄有効とみなされる。

少年裁判所は、次の場合にのみ、判定が有効であるとの命令を下すことができる。すなわち少年裁判所は、判定が認められてしまった時において異議を申し立てた人によって、児童が遺棄され、或いは当事者が精神の異常又は、事理の分別をなすことあたわざる場合等の理由により児童を保護するのがふさわしくないということを認めることが出来るならば、両親、或いは、後見人による反対にも拘らず、地方当局が親権を有しているとの推定を確認して良いということである(第一条第一項及び第二項、第三条第一項参照)。

しかし、地方当局が、親権を有すると推定されることは、^(三)児童の養育に対して貢献する責任のある特定の人を、その義務からまぬかれしめるということを意味するのではない(第三条第六項)。そして又、判定の有効期間中であっても、地方当局は、もし、それが児童の利益になるならば、両親、後見人、親族、或いは友人に保護さるべく許可するのである(第三条第三項)。このような措置がこうせられることによって、児童が、或程度、自然な家庭生活^(四)活或いは家族(natural family)の内に復帰することへの可能性が常に期待されているのであって、これは又、一九四八年児童法に流れている児童福祉の点からみた基本的な考え方の一つともなっている。

さて、このようにして、これらの両親や、後見人等にひきとられることが真に児童の利益になると思われるならば、判定はその後にとり消される(第四条第二項)。これは、両親又は後見人による少年裁判所への不服の申し立てを慎重に考慮して下された、少年裁判所の命令に基づいて決定される(第四条第三項)。

そして、*Fit Person Order*^(五) を作成するにあたって地方当局の同意は必要とされない^(六)。裁判所は、独自に公正な判断に基づいて判断を下す。しかし、地方当局によって為されたならかの申し立てを慎重に考慮せねばならないことになっている(第五条第一項)。

このようにして、少年裁判所は、児童の保護にあたっては、あくまで児童の立場にたった児童の福祉の観点から判断^(七)し、地方当局がいわゆる官僚的な保護行政に陥って、機械的且つ、強制的な児童保護義務を行使することのないように制御する方向において機能し、又、両親或いは後見人が、親権者、又、監護義務者であることを理由に児童の引き渡しを不当に求めてくるのを阻止しようとするのである^(八)。いいかえれば、少年裁判所は、あく迄も児童の福祉を守り抜くことの観点から、いわば、行政と私人の権利というこの双方の面に機能^(九)し、判断を下すのである。

(一) *Modern Law Review*, vol. 12, No. 1, 1949, pp. 66-7; Jean S. Heywood, *op. cit.*, p. 160 ff.; W. E. Cavenagh, *The Child and the Court*, 1959, p. 231 ff.

(二) イギリスの少年裁判所 *Juvenile Court* は、前述、一九〇八年の児童法によって創設された。しかし、二三の都市に於ては非公式に少年裁判所は、それ以前から存在していたとされてゐる(John A. F. Watson, *The Child and the Magistrate*, London, 1945, p. 23; John J. Clarke, *Social Welfare*, London, 1953, p. 268)。

現在「この一九〇八年児童法は、一九三三年の改正にともない「児童少年法」となって生れ更っているが、その第四五条によれば、少年裁判所とは、児童又は少年に対する訴追の審理、その他、本法その他の法律によって少年裁判所に与えられた裁判権を行使することを目的とする略式裁判所(Courts of Summary Jurisdiction)」と称し、開廷の場所の如何に拘らず、

イギリスにおける児童の福祉と司法の機能を、この一考察

小治安裁判所 *Petty Sessions Courts* と規定 *Children and Young Persons Act, 1933, Geo. 5 c. 12, S. 45*) の少年裁判所は、少年事件を取扱う適格者として、特別の名簿に登録された裁判官によって、構成され、審理は非公開で、手続についての新聞報道は制限されている。このようなイギリスの少年裁判所は、伝統的にはどちらかといえば、少年の為の刑事裁判所としての意義を有してきた (*R. M. Jackson, The Machinery of Justice in England, 2nd. ed., Cambridge, 1953, p. 165 ff.; W. E. Cavenagh. op. cit., p. 59*)。

元来、一九三三年児童少年法は、一七歳未満の犯罪者に対して懲罰を目的とせず寧ろ、匡正を目的とする特別処置を与えることが出来るようにするために、数多くの規定を設けたのであるが、更に同法は、両親或いは後見人が無いため、またはそれらの者が不適当なために、一定の形式に依る保護を加えることを命令する権限を治安判事に附与している。ここに、少年裁判所の一つの方向と機能が明示されていると考えられる。すなわち、英国の少年裁判所は、独仏等の少年裁判所の対象者が可罰行為をなした者に限られるのに対し、犯罪事件 (*offences*) の他に、監護及び保護を要する事件についても取扱っている点に特色がある。つまり、児童少年法その他の福祉法を実施するための後見監督官庁たる特質をもっているのである (宮原三男「英国の青少年保護制度」(1) 最高裁判所事務総局、家庭裁判月報、第一三巻七号、昭和三六年、第一〇頁)。

この点に関しての少年裁判所の権限について「一九三三年児童少年法」第六二条は左の如く規定している。

- (一) 少年裁判所は、地方当局、警察官 *Constable* その他権限を有する者により本条によって同行された者が監護、又は保護を要する児童又は少年であると認める時は、左の措置をとることができる。
- (イ) 児童又は少年を認可学校に送致することを命ずること。
- (ロ) 児童又は少年を、その親族その他、その監護を進んで引受けようとする適当なものに監護委託すること。
- (ハ) その親又は保護者に対し、適正な監護、保護を行う旨の誓約を命ずること。

(一) 他の命令をなさず又は前二号の一による命令に併せて、三年を超えない期間を定めて、本人を *probation officer* その他、裁判所がそのために任命する者の監督に付することを命ずること。

等々である(以上、一九三三年児童少年法の条文については、最高裁判所事務総局、家庭裁判月報、第一〇巻第五号及び第六号掲載の資料「英国の児童少年法および裁判規則(一)」を参照した)。

このようにして、少年裁判所とは、単なる刑事裁判所ではなく、むしろ福祉的な傾向を現代において帯びつつある。この点に関しては、特に、フリードマンは、少年裁判所の現代国家における傾向をさぐり、それが単に青少年の刑事裁判所より以上のものであることの意義についてふれて、少年犯罪者の刑罰的処遇から、行政福祉的処遇への移行を指摘している。

W. Friedmann, *Law in a Changing Society*, London, 1959, p. 257 参照。

(三) R. H. Graveson and F. R. Crane, *A Century of Family Law*, 1957, p. 41; A. C. L. Morrison, C. B. E. and E. L. Thackray, *Outlines of Law for Social Workers*, London, p. 49 (Chap. IV. Children; Removal from Custody of Parent or Guardian, by A. C. L. Morrison)。

(四) Jean, S. Heywood, *op. cit.*, p. 156 et seq.; Sir Frank Newsam, *op. cit.*, p. 68.

(五) 一九三三年の児童少年法第四四二項には次の如き規定がある。すなわち「一〇歳未満の児童については、これと宗旨 *religious persuasion* を同じくし、かつ、その監護を進んでひきうけようとする適当な者 *a fit person* がいなうこと、その他の理由で、他に適当な処遇方法がないと認める場合を除き、これを認可学校へ送致することを命ずることはできないものとして、本項の趣旨は、幼少児童に対し、一般的には、施設処遇が適当でないという原則を表明したもので、このような児童には、適当な者に監護、委託する方法がとられる。この命令を、*a fit person order* と呼ぶ(最高裁判所事務総局、家庭裁判月報、第一〇巻第五号、一三九頁参照)。

イギリスにおける児童の福祉と司法の機能についての一考察

- (六) Children and Young Persons Act, 1933, 23 and 24 Geo. 5 c. 12, S. 76.
- (七) 内田力蔵・イギリス家族法の基本原理——法學理論篇82〔法律學体系第二部〕——八一、八二頁においては、未成年者後見法（一八八六年）第一条をめぐって、児童の福祉が論ぜられている。
- (八) John, J. Clarke, *op. cit.*, p. 273; A. C. L. Morrison, *op. cit.*, pp. 57-58.
- (九) 井上茂・司法権の理論（昭和三五年）第一章V現代國家の司法機能、第六五頁以降参照。司法の機能につき、同書より数多くの示唆をうけた。

なお、本稿において、司法の機能というとき、一応、少年裁判所の機能をいみさせた（勿論、その他の裁判所、及び司法に固有な諸現象の問題等につき、今後更に考究せねばならないことを予想して）が、その少年裁判所の判断（調査審判）それ、自身が、司法的機能か、或いは又ケース・ウァーク的機能かについては、アメリカの少年裁判所をめぐって、多くの論争があった（H. H. Lou, *Juvenile Courts in the United States*, 1927, p. 2 ff. 参照）。

わが国においても、家庭裁判所における少年保護事件に関連して、その機能をめぐり研究がなされている。森田宗一「少年保護事件における調査審判の理論と実際」（司法研究報告書、第四輯、第四号、司法研修所、昭和二六年）、「少年保護におけるケース・ウァーク機能と司法的機能の交錯」（最高裁判所事務総局、家庭裁判月報、第一二号、昭和二五年）、「少年審判の機能と構成」（岩松裁判官選歴記念論文集、昭和三〇年）等々参照。

四 結 び

以上、一九四八年児童法をめぐって、その成立の背景、同法における児童保護の判定をめぐる少年裁判所の役割り

につきみてきた。

既述のように、いわゆる福祉国家としてのイギリスが、その社会保障立法の重要な鎖りの一環として、一九四八年児童法を成立せしめたことの背景には、カーティス委員会の活動があり、それを支える国民的な世論があった。つまり、いにかえるならば、救貧法以来の伝統とその伝統等による国民的な意識の高まりがあったからこそ、政府を刺激し、委員会が招集され、又、その勧告が大幅にとり入れられることにもなったのであった。^(一)

そして、このような過程を経て成就された立法であればこそ、それが、地方行政当局によって適用された場合、そこに何等かの問題が生じてくると、今度は、あくまで児童の福祉をまもるといふ観点から、或いは行政当局の判定とは異り得る独自の判断を下すことにおいて少年裁判所が機能することになるのだともいえる。

ここでとりあげた少年裁判所の司法的機能は、司法機構の活動のうちでも、行政的な様相を帯びたものであると考^(二)えられるが、この様相の蔭に、司法機構の現代における役割りの非常に重要な一端がかくされているのではないだろうか。^(三)これらの点を、判例の検討を通し、より明確にすることが次の課題である。

(一) A. F. Young and E. T. Ashton, *British Social Work in the 19th Century*, London, 1956, p. 126 et seq.; Jean. S. Heywood, *op. cit.*, p. 67.

(二) W. Friedmann, *op. cit.*, p. 257.

(三) W. Friedmann, *ibid.*, pp. 255-7.

フリードマンは、裁判所の司法的、準司法的、行政的機能の拡大は、家族の、或いは国家が伝統的に感じとってきた児童イギリスにおける児童の福祉と司法的機能についての一考察

に対する責任の、社会的な重要性を示しているとしている。そして、彼は、この問題を福祉国家としての現代国家の責任に関連させつつ、その一例をイギリスの児童関係制定法の変遷の内を求め、一、Guardianship of Infant Act (1925)、二、Children and Young Persons Act (1933)、三、The Children Act (1948)に論及し、そこに、児童への国家の責任と義務が拡大していくありさまをあとづけ、一方、国民の側の責任の増大についてもふれているが、教えられることが多い。なお、山田幸男・行政法の展開と市民法（昭和三六年）第一章第二節福祉国家と行政機能、第四二頁以降、及び、井上茂・前掲書第四三頁以降参照。

(附記) この小稿は、非常に大きな現代的課題ともいうべき「福祉国家と法」の問題について、いささかなりとも説明への糸口を得たいという願いをもって手がけられた。しかし、この試みも充分に意をつくすことが出来なかった。なお、今後とも精進をかさねて、更に益々研究をすすめてゆきたいと考えている。

末筆ながら、本稿をなすにあたって、種々の御教示をたまわった指導教授・水田義雄先生、及び国立国会図書館調査立法考査局法務課主査・黒川慧氏に対しここに厚く御礼を申しあげると同時に、特にイギリス政府刊行にかかる資料のうち、"Report of the Care of Children Committee, (Cmd. 6922), HMSO, London, Sep. 1946, (Reprinted, 1954)."の閲覧につき、東京大学教授・三木安正先生、並びに、厚生省児童局・企画課・木田市治氏よりたまわった御好意に対して、心からなる感謝の意を表明させて頂きたいと存じます。