

英国が展開する総合的な子ども政策

神 陽子

はじめに

社会における子どもに関する政策について、どの国も様々な問題を抱えている。英国においても、子ども虐待、いじめ、若者による反社会行動や低年齢での妊娠等、子どもに関する深刻な問題に直面している。2007年2月にユニセフによって発表された報告書では、英国における子どもの福利（well-being）の充足度について、調査対象とされた西洋先進諸国21か国中21位の最下位と評価された⁽¹⁾。このことから英国社会が抱えている子どもに関する問題の深刻さを推察することができる。

そのような中、2007年6月英国政府は子どもに対して総合的にサービスを提供することができるように行政再編を行い、子ども・学校・家庭省を設置した。それまでも省庁間において子どもに関する業務の連携が見られなかったわけではないが、子どもを中心に据えた省の出現により、当事者である子どもにとってより有効な政策と円滑な運用が期待されている。本稿は、日本と同様に子どもについての問題を抱える英国が展開している子どもを中心に据えた省庁連携とそれまでの背景について概観するものである。

I 英国における子ども法の改正

1 1989年子ども法の全面改正

1989年の子ども法⁽²⁾の制定から英国における総合的な子どもに関する政策が進められてきた。それまでの子どもに関する法律の目的は子ども福祉に限られていたが、この法律は子どもに関わるすべての公法及び私法を見直し、子どもに関する総合的な法律を制定することで煩雑であった子どもに関する施策を明確にすることが主な目的とされた⁽³⁾。

1989年子ども法はその第一部において、地方当局が保護を必要とする子どもにサービスを提供する際、又は裁判所が当該サービスの提供がなされるべきか否かを判断する上で重要となる基本的な原則を規定している。その一つとして子どもの福祉の原則が挙げられている。子どもの福祉の原則とは、司法や行政が子どもに関する業務を行う場合に、子どもの福祉を最優先事項（paramount consideration）として考慮すべきであるとする、という原則である。特に裁判所

(1) 子どもの福利について、2000年から2003年まで、①物質的福利（material well-being）、②健康と安全（health and safety）、③教育に関する福利（educational well-being）、④家族や仲間との関係（family and peer relationships）、⑤行動と危険要因（behaviours and risks）、⑥主観的福利（subjective well-being）の6つの切り口から指標が出され、それぞれ比較されたものであるが、英国は④と⑤において最下位、⑥は20位とされている。なお、総合1位はオランダ、2位はスウェーデンで、アメリカは19位となっている。UNICEF Innocenti Research Centre, *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries, Innocenti Report Card 7*, Florence, The United Nations Children's Fund, 2007. 報告書は<http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_eng.pdf>にて閲覧可能。（2008年2月現在）

(2) Children Act 1989 (c.41) イングランド、北アイルランド、ウェールズにおいて有効。スコットランドではまったく同じ内容のものではないが同様の目的を持った1995年子ども法が成立している。（Children (Scotland) Act 1995 c.36）

(3) J. Eekelaar and R. Dingwall, *The reform of child care law: a practical guide to the Children Act 1989*, London: Routledge, 1990, pp.1-16.

が子どもの利益に関わる発令を行う際にその遵守が求められる。その他に、親の責任、子どもの意見の代理、子どもとその家族との関係維持、関係機関の協力、遅延防止、関係者との協働の原則についても規定されている⁽⁴⁾。1989年子ども法改正に伴う大きな変化として、関係する公的機関の連携が義務付けられたこと、行政当局と司法機関との役割がある程度明確に区別され、さらに公的機関が家族生活を不当に侵害することがないようにそれぞれの権限に制限を設けたこと、親の義務が明記されたこと、などが挙げられる。親の義務の尊重は同法の中心とされており、子どもにとっての家族という存在を重視し、子どもの福祉に反しない限りにおいて行政当局の子どもケアは親とのパートナーシップを保ちながら行われなければならないとしている⁽⁵⁾。

2 2004年子ども法改正

1989年子ども法が制定されてから11年後の2000年、幼い少女が、行政による子どもケアサービスの関与があつたにもかかわらず長期の虐待にさらされた結果、死亡するという事件（ヴィクトリア・クリンビー事件）が報告された⁽⁶⁾。この事件は社会に大きなショックを与え、政府は再度、子ども福祉のシステムのあり方について見直しを迫られることとなった。2003年3月には、政府によってグリーンペーパー『どの子どもも重要である』（Every Child Matters）⁽⁷⁾が出され、政府と関係者との間で広く子ども福祉改革についての協議が進められた。そして2004年3月、子どもの可能性を可能な限り活かすことができる機会を作り、子どもへ被害が及ぶリスクを最小限に食い止めることを目的として、1989年子ども法の見直しが行われた（2004年子ども法⁽⁸⁾）。

2004年子ども法は、子どもの福利の拡充を目標とした関連機関のさらなる連携と効果的な子どもに関する政策を押し進めるために、法律上の要となるものとして制定された。そして、多岐にわたる子どもが関係するすべてのサービス業務を改善し、統一されたケア計画を策定すること、ケアサービスの委託を促進すること、関連機関が連携の不足によって重複した行動を取ることがないようにすること、さらに、公権力の説明責任をより拡大すること、また、地方当局における調査プロセスを改善すること、などを目的としている。この法律により、イングランドにおける子どもコミッショナー（Children's Commissioner）の設置⁽⁹⁾、子どもの安全と福祉に関わる公的機関が互いに協力する義務、既存の子ども虐待対策委員会を廃し新たな組織を編

(4) さらに、裁判所による命令はその他に解決手段が無い場合に限られる、とする非命令の原則、地方当局は裁判所命令が得られない限り親や保護者の意思に反した介入をすることができないとされる不介入の原則についても規定されている。

(5) A. Beinhart, *Children - the modern law*, Bristol: Jordan Publishing Limited, 2005, pp.30-31, 413-414. ただし、この家族生活と親の義務の尊重はいわゆる伝統的な家族という価値の尊重とは異なり、様々な「家族」のあり方を前提としている。

(6) 当時8歳の少女、ヴィクトリア・クリンビーが2000年に、大叔母とそのボーイフレンドからの虐待で死亡したが、警察、医者、ソーシャルワーカーたちは彼女がひどい虐待を受けている間に彼女と実際に接していた（12回）にもかかわらず保護できなかった。事態を重く見た政府は報告書（H. Laming, *The Victoria Climbié Inquiry Report (Cm5730)*, London: TSO, 2003.）を作成し、事件の経緯、問題の所在、改善を必要とする点についてまとめている。ヴィクトリアはコートジボアールで平穏に暮らしていたところ良い教育を受けさせるということで大叔母につれられてフランスに行き、その後英国に移ってきた。この事件の背景には、英国社会が直面している問題である移民と文化の多様性もある。

(7) Department for Education and Skills, *Every Child Matters 2003 (Cm5860)*, London: TSO, 2003. 教育技術省によるグリーンペーパー。これは2004年子ども法と不可分であり、子ども法の実施によって政府と地方当局が目指すべき成果（staying safe, being healthy, enjoying and achieving, making a positive contribution, achieving economic well-being の5つ（p.14.））はここで記されている。

(8) Children Act 2004 (c.31) イングランドにおいて有効。一部ウェールズにおいて有効。この法律において規定されていることとほぼ同様の政策はスコットランド、北アイルランド、ウェールズにおいても行われている。

成すること、子どもに関する調査を総合的なものにする、支援が必要な子どもに限らずすべての子どもの情報を共有できるデータベースを構築すること、子どもの支援の必要性を審査する共通の枠組みを作成すること、などが規定された。2004年子ども法は、全面改正ではなく1989年子ども法の補填と強化を目的とした内容となっている。

II 英国における子どもに関する行政の改革

1 教育技術省における協働の始まり

ブレア政権下（1997 - 2007年）では、子どもに関する問題は主に保健省（Department of Health）と教育技術省（Department for Education and Skills）によって管轄されてきた。子どもを中心とした多分野にわたる行政連携へ進展した契機は、既述した2004年子ども法の登場の契機となったヴィクトリア・クリンビーの事件である。この事件について、主に問われたのは関係機関の連携が不十分であったことである⁽¹⁰⁾。2003年6月、当時のブレア首相は、教育技術省の中に子ども大臣（Minister of State for Children）を創設した。子ども大臣は、子どもへの福祉サービス、家族政策や危機に瀕した子どもに関して責任を負うものであった。これに伴い、保健省における子どもへの公的サービスと10代の妊娠についての対策は教育技術省へ移され、ここに総合的に子ども問題を担当する大臣が誕生した⁽¹¹⁾。家族生活に関わることについては、政府の不介入という伝統が存在することを背景に、英国においてはこれまで“家族”や“子ども”を名称に含んだ大臣が置かれたことはなかった⁽¹²⁾。そのため、子ども大臣の出現にあたり社会の反応は大きかった。

子ども大臣の誕生によって、省庁横断で子どもに関する政策を行う基礎が教育技術省において作られた。2003年に政府が発行したグリーンペーパー『どの子どもも重要である』には、子どもに対する危険予防的サービスについてのプランが提示されている。これは、子どもが虐待などの危険にさらされる前に家族や周囲に働きかけて危険を回避するためのサービスで、子どもを中心として地方当局やNGOと共に取り組む省庁横断的協働プロジェクトとして「どの子どもも重要である」が始められた。

2 子ども・学校・家庭省の創設

2007年6月、ブラウン首相は子どもに関連した行政組織の大改革を実施した。従来の教育技術省は、子どもが中心となったサービスを提供する子ども・学校・家庭省（Department for Children, Schools and Families）と高等教育、研究開発などを管轄するイノベーション・大学・職業技能省（Department for Innovation, Universities and Skills）に分けられた。この子ども・学校・家庭省の出現により子どもを中心とした総合的政策の実施が強化されることになった。

子ども・学校・家庭省は、労働厚生省（Department for Work and Pensions）が管轄している家

(9) ウェールズにおいては2001年に Children's Commissioner for Wales Act 2001 (c.18) によって、スコットランドは 2003年の Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003 (asp17)、北アイルランドも同じく2003年の The Commissioner for Children and Young People (Northern Ireland) Order 2003 (No.439 (N.I.11)) によってそれぞれ子どもコミッショナーが設置されている。

(10) 前掲注(6)の報告書を参照。

(11) 英国政府 HP <<http://www.number-10.gov.uk/output/Page3912.asp>>参照。(2008年2月現在)

(12) J. Lestor, MP, "A Minister for Children," in B. Franklin ed., *The Handbook of Children's Rights Comparative Policy and Practice*, London: Routledge, 1995, pp.100-106.

族政策における子どもの貧困、保健省が管轄している子どもと若者の健康、文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport) が管轄している若者へのスポーツの推奨、司法省 (Ministry of Justice) が管轄している少年非行や少年による軽犯罪、等についても責任を負うこととなり、さらに、薬物の誤った使用などについては、内務省や地方当局と連携して政策を行うこととなった⁽¹³⁾。これにより、総合的かつ省庁横断型の子どもに関する政策を実施するための基礎が確立した。子どもという存在を中心に置いて考えた大胆な再編から見える新政権のねらいは、どの行政機関に責任を負わせるかではなく、いかに現場の子どもに関与する専門家や市民のボランティアが、それぞれ連携して働きやすい仕組みを構成するかにあるといえる。

3 地方当局と市民の連携

実際に子どものための多様なサービスの提供をしているのは、地方当局と地方当局に委託されて協働している地域の NGO や一般市民のボランティアである⁽¹⁴⁾。

既に述べたように、旧ブレア政権から現ブラウン政権の下で中央省庁において子どもを中心に据えた改編が行われてきた。その子ども中心の法改正と行政改革が行われる以前、地方政府主導の子どもに関するサービスの障害とされていたものの一つとして、管轄省庁間の連携不足が挙げられる。例えば、行政当局が子どもを虐待から保護する場合においても、住環境の整備、経済的支援、教育的支援など、解決が必要とされる複数の問題が存在することが多い。しかし、それぞれの問題解決にあたる際の所轄省庁が異なることから、別々に問題に対処せざるを得ず、有効なサービスを提供することが困難であった⁽¹⁵⁾。

1989年子ども法の制定により、地方当局は単に公共サービスを提供するだけの部局としての存在ではなく、これまで縦割りに分割されていたサービス担当機関をそれぞれ有効に連携させ、NGO や市民ボランティアを利用してコーディネートする役割を担うようになった⁽¹⁶⁾。さらに2004年子ども法によってその役割の重要性は増した。地方当局に、子どもに関わるサービスについて総合的に担当する部局長 (Director of children's services)⁽¹⁷⁾ とそれを実行する担当主任 (Lead member for children's services)⁽¹⁸⁾ を置くことが規定された。この担当部局長等が、関連機関が協働した有効なサービスの提供が行われているかどうかをチェックすることによって、子どもへの全体的なサービスが確保されることとなった⁽¹⁹⁾。また、有効なサービスの提供のために、行政が接触した子どもの情報を共有できる子どもデータベースの構築が認められた⁽²⁰⁾。これによって、行政が接触した子どもが国内のいかなる場所へ移転したとしても、その子ども

(13) ブラウン首相の答弁参照。<<http://www.number-10.gov.uk/output/Page12181.asp>> (2008年2月現在)

(14) 予算や大枠の立案は中央が担当するが、主なプランの策定やその実施についてはすべて地方当局に任されている。

(15) 1989年子ども法の作成段階からこの問題は改善が必要とされ、法律の中に関連行政機関の連携が盛り込まれた。(Department of Health, *Working Together under the Children Act 1989*, London: HMSO, 1991. 参照。) また子どもケアの提供を担当していた当時の保健省は、地方当局向けに発行した政策書において、関連部局の連携、協働の重要性を指摘し実行を促している。(Department of Health, *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, London: TSO, 1999. 参照。)

(16) 1989年子ども法17条

(17) 2004年子ども法18条

(18) 同法19条

(19) 『どの子ども重要である』によってその審査の枠組みが提供されている。さらにコーディネートやプランなどの提案について書かれた政策書も多く発行されている。

(20) 2004年子ども法12条

がこれまでどのような問題を抱えてどのようなプランが実施されてきたか等について、即時に担当者が照会できるようになった。

4 子どもコミッショナーの設置

2004年子ども法によってイングランドにおける子どもコミッショナー（Children's Commissioner）の設置が規定された⁽²¹⁾。コミッショナーは国内のすべての子どもの代弁者であり、その任務は、イングランドにおける子どもの権利と利益を保護し、発展させることを目指し、そのために関連機関への働きかけ、国務大臣に対するアドバイス、子どもと若者の権利と利益に関する事項や、子どもからの苦情の調査と検討、そして取り組み内容の報告書の作成を行うこと、と規定されている⁽²²⁾。

子どもコミッショナーは、子どもに関するあらゆる事柄について子どもの代理人として政府に要求する重要な役目を担っている。命令を発令し実行させるような強制的な権限はないが、子どもに関係することであれば、『どの子どもも重要である』において示されている5つの目標⁽²³⁾と国連子どもの権利条約に反するものでない限り、関係機関などに対して改善の要求などをすることが可能であり、政府はそれに従う義務は負わないが参考にしなければならないとされている。コミッショナーは政府から任命されるが、その性質上政府からは独立した存在となっている。

おわりに

これまで、日本においても、省庁間で子どもに関する業務の連携がみられないわけではないが、必ずしも十分には機能していないケースもあると思われる。子どもへの犯罪、虐待、少年非行・犯罪、いじめ等、社会において問題視されているこれらの問題は、個々に切り離されて存在しているものではない。多くの場合、相互に関わりあっていることが多く、個別に対処するのでは問題解決に至ることは困難であると考えられる。したがって、個々に対処するのではなく、総合的な対処が必要とされ、そのためには行政の横の繋がり、地域の関連機関、専門家、市民の連携が必要不可欠である。英国における子ども・学校・家庭省創設及び同省の取り組みは、まさに総合的な対処を目指しているものと捉えられる。

地域における子ども救済については、日本においても2000年頃から積極的動向が見られるようになってはいるが、内容は区々である。政策を立案、実行してもその結果はすぐには見えてこない。英国政府による子どもプランは10年先を見据えたものとなっている。付け焼刃的政策ではなく、長期的・継続的・総合的政策の立案、それを担当する省、そのために働く横断的ネットワークの創設が早急に必要とされているのではないだろうか。

(じん ようこ)

(21) 2004年子ども法1条。2005年3月、イングランドの初代子どもコミッショナーとして Al Aynsley-Green 教授（小児保健）が選任された。

(22) 同法2条

(23) 前掲注(7)参照。