

論文

児童相談所の人権侵害を認識し、日本政府に 緊急勧告した国連子どもの権利委員会 — 児相被害者運動のスケールジャンピング

水岡 不二雄（一橋大学名誉教授）

1. 問題の所在

「児童虐待」は、身体的・知的障碍のように身体的自然の次元において規定されるものではなく、社会的に構築された言説である。その構築のためのクレイム申し立てによって、行政権力ないしそれと結びついた社会集団が利益を得る。この考え方は、合衆国においてハッキング（2006: 273–339）¹⁾によって、また日本では上野加代子氏によって早くから主張されてきた。それゆえ、社会科学として児童虐待を論じる場合、その言説の構築者がおかれた社会関係の吟味が不可欠となる。上野（2003: 51）氏はこれを「関係者と業界の利益や期待が過剰なほど上乗せさせられ」た「児童虐待のマーケット」と呼び、水岡不二雄（Mizuoka, 2021）は、日本の「児童虐待」問題にかかわる言説が、行革に対抗する厚生省/厚労省の「東洋型ネオリベリズム」的利権追求のなかで構築され、真に子供の権利を護るのではなく、厚労官僚・児童相談所ならびに児童養護施設等の既得権益を維持し、上野氏が「マーケット」と呼んだ児虐利権を拡大する目的で成長してきたことを明らかにした。

日本において児童虐待言説を構築してきた主体は、まずもって児童養護施設業界団体である。戦争孤児等を保護・収容するために作られたのち、孤児たちの成年で閉鎖の危機に直面した施設経営の社会福祉法人は、収容児童の送り込みを求めて「子どもの人権を守るために」と題する集会を1960年代から13回にわたって開催する、クレイム申し立て活動を行なった（土屋、2014：第4章）。これに呼応する形で、臨調行革が日本で提起された1981年、厚生省は『児童相談事例集』（1981）に全巻ぶち抜きで児童虐待特集を打ち、児童福祉法第33条ならびに28条を、「虐待を受けた」とされる児童を児童相談所（以下児相という）が家族に介入し、子供を家族から引き剥がす法的根拠に用いることを示唆した。

このことから、日本の児童虐待政策は、子供をそもそも虐待しないようにする予防・啓発活動に厚労省・児相があまり関心を注がず、むしろ、その結果当然に起こる家庭内での虐待について、その児童相談所への密告を専用電話まで架設して市民に奨励（辻・上野、2019）し、これに基づき子供を家庭から引き剥がして「施設での養護そのものが虐待といえるかもしれない」と国際人権団体（ヒューマンライツウォッチ 2014: 3）が指摘する、施設等の「社会的養護」に送り込み、その利権を肥やすという特徴を帯びた。

その結果、破壊された家族や、劣悪な条件で児相に拘束された子供たち（以下、児相

被害者という)が増大した。これらの児相被害者たちが児童「拉致」と呼ぶ児相の子供連れ去りと、それによる家族破壊に対する異議申し立ては次第に顕著となり、近年メディアの関心も惹いて²⁾、「児童相談所問題」が社会問題化しはじめている³⁾。

とはいえ、児相被害者が対抗する領域が日本国内にとどまる限り、「児童虐待」言説を構築した厚生省/厚労省という国家権力と児相被害者とのナショナルなスケールにおける力量の関係からすれば、国家が構築した制度と言説の乗り越えは困難である。これを打破するため、児相被害者は、地理学でいうスケールジャンピング(山崎 2012:56)、すなわち抑圧的権力が支配するスケールを突き抜けた上位にある人権規範が支配するグローバルなスケールに闘争領域をシフトさせて勝利を目指す戦略をとるに至った。この対抗において、グローバルの中心にあるのは、米国を除く世界の全国連加盟国に批准されている子どもの権利条約(児童の権利に関する条約、以下条約という)と、条約に基づき各国政府の児童行政と児童の権利状況を審査する国連子どもの権利委員会(児童の権利に関する委員会、以下、委員会という)である。

日本の児相被害者からの異議申し立てはこのグローバルスケールで受け入れられ、2019年3月の国連対日勧告に結実した。この厳しい勧告は、発出後2年余を経過したいま、日本の児相行政に相当の影響を与えてきている。具体例として、衆議院における串田誠一代議士らによる児相問題についての国会質問、初回「一時保護」に際し司法審査を導入する児童福祉法改正⁴⁾、そして明石市長の児相改革などが挙げられる。

本稿は、このような児相改革の引き金となった委員会勧告が、日本の児相被害者による国際スケールでの運動によって実現した歴史を記録することで、児童相談所による人権侵害と家族破壊という重大な社会問題の解決に資することを目的とする。

2. 報告サイクル：委員会審査の仕組み

委員会審査のアクターは、①委員、②締約国政府、③市民社会団体(Civil Society Organisations)である。これが、「報告サイクル」(Child Rights Connect, 2014)という過程を踏み、適切な勧告とその実施がなされるよう制度設計されている。

委員は定員18名で、国連総会により選出される。2019年当時の委員長は、コソボなど国連が関わったミッションで裁判官を務めた経験をもつオーストリア出身の法律家ヴィンター(女性)であった。委員には日本人の大谷美紀子氏もいるが、どの委員も自国の審査には加わらないので、今回の対日審査にも全く姿を見せなかった。

各国の審査には、委員中からタスクフォースに任命された4名が当たることになっており、第4、5回合併審査(以下、2019年審査という)では、ノルウェー出身のサンドベルグ委員(委員会の長経験者)がタスクフォース委員長、ロシアのハゾヴァ委員⁵⁾(委員会副委員長)、南アフリカのスケルトン委員(白人)、そしてベネズエラのロドリゲス委員が加わった。法律学の専門家が多く、ベネズエラの委員以外は女性である。

委員会において市民社会団体は、国家権力から独立し、国際社会が承認する普遍の人権規範の実現を国家権力と闘うことも厭わず追求する組織と位置付けられている。政府報告書は国家の権益を保護する目的で書かれ、人権侵害について隠蔽や歪曲が付きものだから、市民社会団体から政府批判の情報を委員会が受け、委員会はそれを重要な参考

資料として総括所見を発出する、という積極的位置が与えられている。

今回の審査に即し、以下サイクルの各段階の時系列を概観する。

第1段階—政府報告書提出：日本政府が、第3回審査以降の対応状況につき、報告書を2017年6月に委員会に提出。

第2段階—代替報告書提出：政府報告書を踏まえ、市民社会団体から報告書提出。提出資格や提出できる団体数に制約はない。今回の審査では、予備セッションに14団体が報告書を提出し、その中に児相被害者団体の「児相被害を撲滅する会」(JCREC, 2017)も含まれていた。提出締切は、2017年11月1日であった。突然早まったため、各団体は対応に追われたようである。

第3段階—予備セッション：締切日までに提出された報告書を委員会が審査し、とくに委員が意見聴取したいと考える市民社会組織を委員会が招く招待制。多岐にわたる子供の権利の分野にまたがる包括的報告書を提出した団体が優先的に招待されるが、招かれた7団体の中に、児相問題を専門的に掘り下げた「児相被害を撲滅する会」も含まれていた。予備セッションは、国家権力から市民社会団体を護るため、会合の日・出席団体・発言内容等が全て秘密にされる。審議内容が後日政府に通知されることもない。国連は、国家権力と市民社会団体との緊張・対立関係を十分意識して活動していることがわかる。

第4段階—委員会の求釈明書：予備セッションを踏まえ、委員会は、List of Issues (求釈明書)を終了直後の2月に発出し、児相に厳しい質問が提起された。内容は後述する。

第5段階—求釈明書に対する政府回答：政府が、この求釈明書に対して回答する。今回は当初2018年4月の締切であったが、日本政府が他の国連の会議との輻輳を理由に遅らせ、10月15日となった。しかし政府はそれすら守れず、ようやく11月末に回答が国連ウェブサイトから公開された。そこには、児相問題に関し、後述する大きな隠蔽・歪曲があった。

第6段階—求釈明書回答に対する市民社会団体からのコメント：政府回答をふまえ、市民社会団体にそれにコメントする2回目の代替報告書提出機会が与えられる。締切は2018年12月15日。政府回答の公開からこの締切まで、3週間もなかった。

第7段階—本審査：これらすべてをふまえ、政府代表がジュネーブに呼ばれ、2019年1月16日午後と17日午前に公開審査がなされた。ここでは市民社会団体は傍聴のみで一切発言できない。審査の詳細は後述する。この本審査に代替報告書を提出した市民社会団体は全部で19あり、そのうち7団体は、予備セッションと両方に代替報告書を提出した。

第8段階—総括所見発出：委員会から、本審査からそれほど長い期間をおかず総括所見 (concluding observations) が発出された。まず2月1日に先行未編集版が発出され、国連の公式サイトに7日に公表された。おそらく、本審査の段階で既に総括所見の草稿はあらかたできあがっており、それを政府代表団に確認するのが本審査の場なのだろう。その後多少の字句訂正を経て、最終決定版の総括所見が3月5日に発出された。児相問題に関する項目で、先行未編集版と最終版との間に変更点はなかった。

第9段階—勧告実現を目指す市民社会団体の活動：総括所見をふまえ、代替報告書を提出した市民社会団体が国内で活動し、勧告実行を政府に迫る。その結果が、次の政府報告書に反映されることになる。

このように、委員会の報告サイクルは、政府報告だけでなく、政府に批判・抗争的な立場をとる市民社会団体を不可分の構成要素とし、これによって条約に定められた国際人権規準を締約各国において実現する制度となっている。「新しい公共」の名のもと、NPOやNGOを官僚の手足ないし政策の露払いとし、NPOやNGOの側も、それに取り入って補助金や支援を得ようとする、両者の「麗しき共同」を前提する制度（高島 2013）の日本と国連とでは、市民社会団体の位置づけが全く異なる。

3. 児相問題に対する国連の関心の高まり

国連子どもの権利委員会は、2000年代半ばから、日本の児童相談所における人権侵害に着目していた。

日本では、委員会委員長を務めていたドイツの教育社会学者クラップマンを日本に招く交流運動が、国際児童人権団体DCIの当時の日本支部等の主宰により行われた。ドイツの憲法である基本法6条2項には、ナチ時代の反省を踏まえ「子どもの育成及び教育は、親の自然的権利」であり、親はこの権利への「国家介入に対する防御権」をもつことが明示されている。これを受けて西独連邦憲法裁判所は1968年に「国家は常に親の原則的な優位を考慮しなければならない…。ここでも比例原則が妥当する。介入の方法及び程度は、親が能力を欠く程度、及び、子供の利益のために何か必要かによって決められる。したがって、国家はできる限り、まず、実親が責任ある態度をとるようになる、あるいは再びとるようになることを目指して援助的な措置をとることによって目的を達成するよう試みなければならない」と判示し、これが児童福祉の基準として承認されていた（横田 2005: 117-118）。かかる背景を持つクラップマンは、来日して児相問題を知り、「日本のように人権について『先進国』を称している国では到底起こり得ない種類の問題であり、聞いてははじめ信られなかった。しかし、これが事実であることを知り、その悪い状況に大変驚いた。重大な、人権上の問題だ⁶⁾」との認識を得た。その後クラップマンは2010年5月の第3回対日審査で中心的役割を果たし、日本の児相に「定められた基準に実は適合しない者が雇われることもある」、「これは不透明な、保障もない少年司法上の措置」で「時として子供の権利侵害になっている」（子どもの権利条約NGOレポート連絡会議 2011:165）と、厳しい批判を加えた。

この認識は、同年6月に発出された第3回対日総括所見の第62、63項に結実した。第62項では「学校において行動面での期待を満たさない児童が、児童相談所に送致されていること」に、懸念をもって注目がなされ、第63項では、「児童相談所のシステム及びその作業方法に関し、リハビリテーションの成果に関する評価も含め独立した調査」が勧告された（外務省仮訳、2010）。

国連の人権関係委員会は、その後2013年の拷問等禁止委員会においても児相収容所（一時保護所）における人権侵害につき勧告している（第9（d）項）。

とはいえ、児相問題について国連との連携の下で恒常的な活動を行っている市民団体は、当時の日本にはなかったから、この2回の勧告は児相行政に影響を与えないまま、2017年の第4、5回合併審査を迎えた。

4. 政府報告書と第1回代替報告書

次に、上記の報告サイクルにそって委員会審査に提出された文書の内容を、児相問題に焦点を絞って追うことにしよう。

(a) 政府報告書

「児童の権利に関する条約第4・5回日本政府報告」(以下、政府報告書という)(外務省2017)は10の章に分かれ、そのうち児相関係の記述は、第5、6章にまたがる。

5章60段落では、「虐待の被害児童に対する適切な保護等を行っている」、第62段落には、「児童虐待を受けたと思われる児童を見つけた時等に、ためらわずに児童相談所に通告・相談できる」ようにする「児童相談所全国共通ダイヤル」(189)設置に言及し、児相が児童虐待防止の中心機関であることを明示した。

第6章では、「父母からの分離」を国内法で合法化している児童福祉法第33条による「一時保護」規定が重要なはずだが、「父母からの分離(9条)」を扱う87段落で言及を避けている。

「(5) 家庭環境を奪われた児童(20条)」関連では、92段落で、『『本体施設入所児童の割合』、『グループホーム入所児童の割合』、『里親・ファミリーホームへの委託児童の割合』をそれぞれ概ね3分の1ずつになるよう、取組を進める』とするが、その実現は「2015年度から2029年度末までの15年間」と悠長なことを記している。「脱施設化」を求める委員会に、日本は施設利権をあくまで維持する印象を与えても致し方なかった。

(b) 代替報告書の第一ラウンド

これに対し「児相被害を撲滅する会」(以下、JCRECという)が、児相問題の諸側面を10の章に分けて詳細に論じた代替報告書を提出した(JCREC 2017)。第4章では厚労省と児相の人権意識が国際人権規範から全体として外れていること、第5章で児相が司法審査なく児童をその親から引き剥がしている問題、第6章で児相による児童人身拘束の長期化、第7章で2010年にクラブマンも摘示した児相の司法機関化、第8章で代替的養護システムが経済的利益のためなされていること、第9章で児相による親の面会交流権の否定、第10章では児童養護施設と児相内収容所(一時保護所)内における行政的児童虐待、等の問題を具体的にとりあげた。

今回の審査で児相問題を取り上げた市民社会団体には、「子どもの権利条約日本」(以下、CRC日本という)もあった。この団体と密接な関係にある「国連で意見表明をする会」は、埼玉県熊谷児相に人身拘束された児相被害児の人権侵害体験を委員に表明させた(2017: 11-12)。CRC日本の代替報告書は、第9章で、面会禁止による親子関係の破断・児福祉法33条の一時保護には司法審査も親の了承もなく事実調査すらなされない・児童管理目的でなされる親の許可なき向精神薬の投与・意思決定に携わる児相職員が素人同然・家庭裁判所が児相から必ずしも独立していない、などの問題を指摘したうえ、SBSを児童の人身拘束の自由としてはならない、と緊急提言を行った(Convention on the Right of the Child Japan, 2017: 64-77)。ただしCRC日本は、このような人権侵害にも拘らず、厚労省・児相がSBS等を口実として家族を監視するネットワークを稠密化し、親からの子供引き剥がしを強化する背景に、「拉致ノルマ」とも言われる行政の強い経済インセンティブが存

在することについて、まったく問題にしなかった。

この二団体以外に第1回の代替報告書提出時に児相問題を扱った団体はなく、むしろ、児童虐待対応として児相の拡張や増設を求める立場が主流であった。例えば、かつてDCI日本支部からCRC日本と袂を分かって主に共産党関係者が分離した「子どもの権利条約市民・NGO報告書をつくる会」は、児童虐待事案が増加しているのに児相職員数が足りない・自治体に予算や職員そして児相一時保護所数が足りないと説くのみで、児童虐待予防のため母子の精神衛生に関するケア強化の必要、児相に収容された児童がもつ教育権が奪われているという指摘は存在するものの、全体として既存システムのもとで予算と人員を増やせ、と唱えるに終わっていた (Citizens and NGOs Association for the Convention on the Rights of the Child, Japan, 2017)。

輪をかけて問題なのが、日本弁護士連合会(日弁連)の代替報告書(日弁連, 2017)であった。委員会に発出してほしい求釈明書文案まで添付され、そのまま委員が複製して日本政府に出せばよいようにしてあった。その文案を見ると、児相については「9 日本政府は、児童相談所の一時保護所及び母子生活支援施設、自立援助ホームの拡充のための予算措置や、各種民間の子どものシェルターに対する公的資金援助を拡充するための予算措置を講じる予定があるか」(JFBA, 2017: Annex2 p.4) と、児相予算増しを国連に裏書きさせようという意図が露骨な質問まで含まれていた。

5. 予備セッション作業部会

3で述べたように、委員会は、代替報告書締切の数ヶ月後に予備セッション作業部会(Pre Session Working Group)を開いて市民社会団体から委員会が意見をくみ上げる。市民社会団体を国家権力から護り自由に発言できる環境を作るため、この予備セッションは、内容・参加者はおろか期日すら秘密にされているので、2018年2月某日にジュネーブで開催された予備セッションのやり取りをここに記すことはできない。だが、全体としては、日本が子供の人権を中心的な問題ととらえていないこと、児相が子供を次々とその家族から引き剥がしていることを中世的人権状況とする極めて厳しい意見が出された。

日本で児童虐待の解決に児相が貢献している、と評価する委員の声は全くなかった。

6. 委員会からの求釈明書とその政府回答

(a) 求釈明書

予備セッションの直後、2018年2月22日に委員会は求釈明書(CRC, 2018)を日本政府に発出した。児相問題に関し、第5項「委員会に、子どもたちが家庭から引き離され、あるいは遺棄されることを阻止するために、そして子どもたちの施設からの解放を促進し、里親ないし養親による代替的養護をすすめるために、どのような方策が具体的に進められているかについてお知らせいただきたい。児童相談所が運営している一時保護所の評価システムに関する最新情報をお知らせいただきたい」、そして、第12項で、少年司法制度とかかわって、「子どもたちの予防拘禁を根絶する政策について、情報を提供されたい」という釈明要求が出された。「予防拘禁」は少年法第3条に「虞犯少年」として規定されて

いる制度を意味し、厚労省は、これを児相に配置された弁護士に担当させ、逆にこの条文を活性化しようとしている。上述した日弁連作製の求釈明書文案は、児相問題に関する限り、まったく採用されなかった。

(b) 児相の人権侵害を隠蔽する日本政府の回答

この求釈明書に対する政府回答は遅れ、ようやく11月28日に国連人権高等弁務官事務所公式サイトから英語版が公表された。日本政府が回答に苦慮したことがみて取れる。それは具体的に、以下の点に顕れている。

まず、回答締切直前の2018年7月6日に、厚労省子ども家庭局は突然「一時保護ガイドライン」なるものを発出した（子ども家庭局、2018）。その内容は、「一時保護の強行性」の指示などから明らかのように、従来から厚労省が発出してきた「一時保護」のやり方を踏襲するものにすぎなかったが、「親権者等の意に反する場合とは、法第27条第4項の場合と同様、親権者等が反対の意思を表明している場合をいい、明確な同意を必須とするものではないが、できる限り、同意を得られるよう努める」（13頁）と記述された。これに基づき、国連に対する政府回答（外務省、2018）第50項に「一時保護ガイドラインにおいて保護者の同意を得るために努力するよう周知している」という一文が挿入された。あたかも求釈明書対策として、このガイドラインを厚労省が政府回答の3ヶ月前に急遽発出したかのごとくである。

政府回答には、児相問題に関し隠蔽・虚偽すら含まれていた。第45項で「法律上根拠がない限り第三者が児童と父母とを分離することはできないこととなっており、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことが確保されている」と述べる一方、その「法律上の根拠」である児福法第33条を国連に対し隠蔽した。さらに、第50項において、一時保護については、上述のガイドラインにおいて保護者の同意を得る努力をしていると述べたあと、「直近では、2016年度中に一時保護（委託一時保護を含む）又は一時保護を解除した40,387件のうち、保護者の同意を得ないで一時保護を実施した件数は9,686件（約24%）と、7割以上について親の同意を得て実施している」と、いかにも保護者の同意のもとに児相が「一時保護」をなし、「拉致」とさえ批判される（内海、2013: 76）家族破壊の問題は存しないかのような心証を委員に与えようとした。ちなみに、この「7割以上」という数字の根拠は、『福祉行政報告例』に挙げられている職権によらない「保護」をいうが（厚生労働省、2017：表15・16）、児相職員が児童を親から引き剥がす際に親からすべて同意書面を取っているわけではないから、数字に信憑性は乏しい。

しかも外務省は、国連に送った英語版の原文である日本語版の公開を遅らせ、国連が代替報告書締切として設定した12月20日ようやく公式HPにアップした。このため、市民社会団体が日本語版政府回答が出てからそれを批判しようとしても間に合わない状況であった。しかし、JCRECは、新たな児相被害事例を含めて代替報告書を作成し、国連の締切日までに紙媒体版を委員会のもとに届けた。

7. 本審査

本審査には、日本から26名の政府関係者と2名の同時通訳者が出席、その中には、厚労省幹部の企画官（子ども家庭局）唐澤裕之氏と、同局社会福祉専門官島玲志氏がいた。

(a) 児相の人権侵害に強い関心を抱く委員

審査に先立ち、2019年2月15日午後には、日本に関するタスクフォースのメンバーが、会場のパレウイルソン内でJCREC代表と1時間ほど非公式協議を持ち、委員は児相とかかわる人権侵害の深刻さについて認識を深めた。

16日午後3時から行われた本審査では、まず、タスクフォースのメンバーが順に質問を行った。児相問題について集中的な質問を浴びせたのは、ロシア選出のハゾヴァ委員である。1950年に生まれて旧ソ連で育ち、ロシア科学アカデミーから博士の学位を得ながら、米コーネル大に留学し法学修士(LL.M.)学位もとった家族法学者で、現在は、モスクワの大学で教鞭をとっている(Cambridge Family Law Centre)。この経歴から、自らが幼児から壮年期に至るまでに体験した旧ソ連の体制に批判的で、西側の人権規範を共有していることが窺える。ハゾヴァ委員が現代日本の児相政策に、かつてのソ連社会のデジャヴ(既視感)を認めても不思議ではなかった。

ハゾヴァ委員は、6歳以下の施設措置は直ちにやめるべきだ、沢山の子供が親から引離されているが引離しが児相長の判断のみによっているのは何故か、2ヶ月の「一時保護」期間は長すぎて緊急であっても3日以内には司法判断を受けるべきだ、子供が家族から引離されるとき親や子供の意見は尊重されているか、児相・児童養護施設にいる子供と親の面会がなぜ出来ないか、児相予算はいかに決定されるか、児相が親から引離してきた子供の数で予算が決まる財政インセンティブがあるのではないか、など、司法審査も親の同意もない「一時保護」から、児相による面会禁止、そして保護単価のインセンティブに至るまで、児相問題を矢継早に迫及した(児相被害を撲滅する会誌、2019a)。

またスケルトン委員は、2013年の国連拷問等禁止委員会で既に児相一時保護所における人権侵害を勧告されている事実を摘示し、少年法第3条という条文を具体的に挙げて、虐待少年を拘束する制度は廃止すべきである、と日本政府に迫った(同会誌、2019b)。

これらの質問に対する日本政府の答弁は、翌日の第2回会議にもちこされた。

(b) 厚労官僚の虚偽答弁

午前10時に再開された会議で、傍聴に来ていた多数の市民社会団体が固唾をのんで見守る中、厚労省の島玲志児童福祉専門官が答弁に立った。

島は、児童を社会的養護に入れるかどうかは、児相が子供と親の意見を聞き、もし親の意見と違う場合は家裁が判断する、児相予算は児相が管轄する人口規模で定められており、保護した児童数によって決まるものではないが、児童養護施設や里親は子供1人当たりで予算が直接支給される、と答弁した⁷⁾。だが、児相が子供を「一時保護」するとき、それが親の意見と違って司法審査に付さないのは周知の事実である。児相一時保護所予算が「保護単価」に「一時保護児童数実績見込」を乗じて積算されていることも、自治体予算書(例えば、横浜市こども青少年局、2019:173)から明らかである。

この発言は、委員会から人権侵害・条約違反を指摘され是正勧告を受けないよう、厚労官僚が国連という公式の場で虚偽答弁をした、と考えるほかない。

そこで、傍聴していたJCREC代表が終了後に会議場出口で待ち構え、この点を島氏に問い質した。すると島氏は、児相に収容した児童1人当たり「保護単価」が支払われている事実を認めた上、児童養護施設「等」、里親については、児童一人当たりの予算だと、ちゃんと「等」と言ってその中に児相も含む事を示している、などと強弁した。だが、国

連の公式録画を視聴しても、そのような発言は無い。国連委員の前では、児相予算は管轄区域の人口規模当たりで決まるとだけ答弁していた。つまり、児童の家族からの引き剥がしに金銭的インセンティブが存在するという、児相被害者が「拉致ノルマ」とよぶシステムは、大きな声で国際社会に語れない「恥」であることを、厚労官僚自身が認めたのである。

8. 第4.5回総括所見の発出

こうして、委員会は、3月5日に、対日総括所見（CRC、2019、外務省仮訳 2019）⁸⁾を発出した。その内容を検討する。

(a) 生物学的家族強化と社会的養護との歴史的対抗

今回の総括所見には、家族と社会的養護との関係について、生物学的家族を重視し施設養護は縮小すべきであるという、歴史の中で培われた国際社会から日本に向けた明確な人権のメッセージが盛り込まれた。これは、2009年の国連第64回総会決議「児童の代替的養護に関する指針」第3条に裏付けられた、子の養護において実親最優先、社会的養護はあくまで次善であって、家族を解体し子供を社会的養護に取り込むには慎重かつ謙抑的な人権上の配慮が必要とする国際人権規範を、改めて日本政府に強く提示したものである。

子供は両性の私的営みによって生産されるが、産まれた人間は、社会的資源である。この家族と社会の矛盾から、各国の児童政策は、社会的養護促進と家族強化の間を振り子のように揺れ動いてきた。例えばソ連では、革命初期に、革命前から続く保守的イデオロギーを持つ父母から早期に子供を引き剥がし、未来の共産主義者として集団的に養育すべきとするコロンタイの主張が実行されたが、1930年代に至り、これが家族の荒廃や少子化を招来する事態となって、家族強化政策に再転換せざるを得なかった（杉山、2018：217～219）。また、オーストラリア政府のアボリジニ家族から軽微な「虐待」を口実に子供を引き剥がし白人の里親の下で養育する政策は、白豪主義の下で白人から一般的に支持されていたが、民族多元主義への転換につれ1970年代までに中止され、州政府はアボリジニに謝罪した（South Australia Government, 2014: 36）。このように、歴史的試練を経て、一時は社会的養護論が支配的だった国においても、次第に、生物学的家族の絆を強化し、社会的養護は抑制・規制を加えつつ最後の手段として限定的に用いるという国際的人権規範が確立してきたのである。

ところが、日本の社会的養護政策は、それと真逆の発展を強めてきた。その背景には、冒頭に示したように、戦争孤児成人後に社会的養護施設を経営する社会福祉法人を維持するための、子供を獲得し施設定員を埋めるなどの経済的インセンティブが存在していた。

(b) 児童相談所の人権侵害に厳しい勧告の炸裂

2019年の国連総括所見は、これを根本からは是正させようとするもので、「家族環境」「家族環境を奪われた子どもたち」という2つの表題の下にある第27項から29項までにわたり、日本の社会的養護の国際人権規範からの逸脱と子供を社会的養護に取り込む「取児口」の機能を果たす児相が子供と家族に加えている人権侵害を経済的インセンティブにまで踏み込んで事実認定したうえ、これを是正させる第29項の勧告を「緊急に処置が講じら

れなければならない分野」の一つに指定した(第4項)。

まず、「家族環境」という表題をもつ第27項(a)において、「家族を支援し強化すること。…十分な社会的援助・心理社会的支援・相談業務を、これらが必要な家族に供与し、もって子どもの遺棄および施設措置を予防すること」とした。これは、児童養護施設業界団体が1960年代に唱えた、親権制限による施設措置促進とは正反対の、実親を中心とした家族の絆を尊重する立場である。

これを受け、対照的な「家族環境を奪われた子供たち」という表題の下におかれた第28項では、児相の家族破壊がもたらす人権侵害を認定し、これに「深刻な懸念」が表明された。

特に画期的なのは、「(c) 児童相談所がより多くの児童を受け入れることに対する強力な金銭的インセンティブを有する疑惑」すなわち児相が児童福祉ではなく経済的動機により児童の拉致を行っている疑惑を示したこと、また、(e)「施設措置された子供たちが、その生みの親との接触を維持する権利を剥奪されている」と、家族との面会禁止措置を規定している児童虐待防止法第12条の人権侵害が摘示されたことである。前者は、国連の「児童の代替的養護に関する指針」第20条「代替的養護の提供は決して、提供者の政治的、宗教的又は経済的目標を達することを主な目的として実施されるべきではない」を遵守すべきとの勧告をも意味した。

これをふまえ29項は、日本政府に対し、「urge」という強い動詞を使った勧告が6点挙げられた。このうち「(a) 子供が家族から引き剥がされるべきであるかどうか決定するに對して、司法審査を義務化し、子供の引き剥がしについて明確な基準を設定し、そして子供たちを親から引き剥がすのは、それを保護するため必要で子供の最善の利益にかなっているときに、子供とその親を聴聞したあと最後の手段としてなされることを保障する」では、児福法第33条に依拠した児相の「一時保護」に何重もの縛りをかけることが勧告された。また「(c) 児童相談所で子どもたちを一時保護するやり方を廃止する」では、児相併設収容所(一時保護所)が、児相職員による暴行・猥褻の温床となり、処方箋なき向精神薬投与、子供を学校に通わせない発達権侵害等、先進国ではあり得ない数々の人権侵害の巣窟になっている事実の告発に対応し、児相一時保護所の全面閉鎖を要求したものである。施設内虐待を行なった社会的養護施設には懲罰的閉鎖命令が下る⁹⁾という欧州の人権規準からみれば、これはむしろ遅きに失したというべきである。

委員会は、国際人権機関の矜持を示し、日本政府・厚労省官僚・日弁連等がこの審査に向けて行なった隠蔽・歪曲・誘導工作には動じなかった。児相被害者たちが、度重なる代替報告書提出によって、厚労省・児相という国家権力から受けた人権侵害の実態をスケールジャンピング戦略で国際社会に告発した努力が、実を結んだ。

(c) 児童虐待対応についての勧告から外された児童相談所

児童虐待への対応は、第24項で勧告された。児童虐待の対象に学校体罰も含めること、虐待予防の充実、虐待被害児の社会的再統合であり、その実行のために専門的訓練を受けた職員による「子どもにやさしい機構の設置」である。上記の人権侵害にかかわる勧告で児相という行政機関名が具体的に言及されているのに対し、ここに児相の名は全く登場しない。もし国連委員に児相への前向きな評価があったなら、当然ここで、日弁連が求めた児相への予算増額・権限強化への勧告が出されたであろう。だがそれはなく、求められているのは、子供にやさしい新たな機構(mechanism)である。既存の児童相談所は、

子供と家族の人権を擁護するには値しない機関と判断されたというほかない。

9. 日本国内における、歪んだメディアや市民社会団体等の姿勢

(a) メディアによる報道の歪曲

日本のメディアは、このように画期的な国連子どもの権利委員会による家族尊重の総括所見発出直後、先入観を伴うきわめて歪んだ報道に終始した。

まず、勧告発出直前、委員会が学校の組体操を問題にするという不思議な記事が、全国の地方紙を中心に掲載された（例えば、沖縄タイムス、2019）。発信元は共同通信である。組体操を問題にした市民社会団体(Human Rights Now、2017: Chapter 3(4))がなかったわけではないが、委員会でこれが積極的に議論された事実はなく、総括所見でも組体操が直接言及されることはなかった。その代り、組体操よりはるかに重要な児相の人権侵害に委員会が強い関心を抱いている事実は無視された。

実際に総括所見が発出されると、「日本で子どもへの虐待などの暴力が高い頻度で報告されていることに懸念を示し、政府に対策強化を求めた。虐待などの事案の調査と、加害者の厳格な刑事責任追及を要請した」（東京新聞、2019）などとメディアは報じた。たしかに、24項(b)には、「これらの[虐待]事件を捜査し、かつ加害者を裁判にかけける努力を強化すること」との勧告がある。だが「これらの」という代名詞で勧告がさしているのは、前段(b)の、「学校におけるものも含む虐待および性的搾取の被害」である。さらに、29項(d)には、「代替的養護の現場における子どもの虐待を予防し、これらの虐待について捜査を行ない、かつ虐待を行なった者を訴追すること」と勧告されている。つまり、児童養護施設内・児相収容所内虐待についても刑事事件として厳しく対処し、かつ「虐待」の概念に、学校体罰や施設内・児相収容所（一時保護所）内虐待を明確に含めることを勧告したのである。厚労省と児相がもっぱら問題とする保護者による家庭内虐待のみについて、児相が刑事訴追まで担当せよ、と言っているのではない。

勧告発表の直前に明らかになった千葉県野田市の心愛ちゃんの虐待死事件についても、同紙は、記者会見においてサンドベルグ委員が、「同事件について『起きてはならない残念な事件だった。誰か大人が反応すべきだった』と述べ、日本社会全体で向き合うべきだと指摘した」と報じたが、あえて「誰か大人が」と表現され、「児童相談所が」という主語が注意深く避けられた事実に関心は全く払われなかった（東京新聞、2019）。

すなわち日本のメディアは、まず組体操で煙幕を張った後、総括所見が発出されると厚労省・児相行政をサポートする国連勧告が出たかのようなミスリーディングな報道に終始し、厚労省と児相が子供と家族に加える人権侵害と家族破壊を問題にした、政府に不都合な勧告には一切口を噤んだ。このような、歪曲され、意図的に論点がすり替えられた報道では、総括所見の原文を実際に読むわけでない大多数の読者にとって、国連子どもの権利委員会の意図は正しく理解され得ない。

(b) 既成市民社会団体等が示した、国連勧告の無視と敵意

日弁連は、2019年2月25日、総括所見について早々に「会長声明」を発した。だが、「緊急分野」として勧告された差別禁止・子供の意見の尊重・体罰禁止等については個々に列挙し、政府に実施を迫りながら、同様に緊急分野として勧告された児相による人権

侵害については、第28、29の項目番号すら摘示せず、完全無視を決め込んだ（日弁連、2019）。全国の児相に弁護士を配置し、弁護士の雇用機会を保障することを邪魔しそうな国連勧告は、都合が悪いのだろうか。

また、国連に代替報告書を提出した「子どもの権利条約総合研究所」ならびに「子どもの権利条約NGOレポート連絡会議」は、2月16日に、研究所運営委員の平野裕二氏を講師に、子どもの権利委員会総括所見に関する研究会を東洋大学で開催した。席上平野氏は、第28、29項について「論争的」等と評し、正面から受け入れようとしなかった。

その後発行された研究所機関誌の総括所見特集で、荒牧重人氏と平野氏は、「政府代表団が明確に否定している」ことを理由に、28項（e）を「偏った認識」と決めつけた（荒牧・平野、2019: 87）。また29項（c）の児相収容所（併設一時保護所）閉鎖勧告についても、委員に向かって「児童相談所の役割を一面的に評価し、唐突に児童相談所における一時保護の『廃止』を勧告するのは委員会に対する信頼を低下させかねない」と恫喝している。厚労省官僚の言うことを鵜呑みにしない国連委員が偏っている、と攻撃を加えるこの「研究所」は、国際人権規準を真に唱導できるのだろうか。

日教組や日本共産党も、実家族の絆の尊重を求めるこれらの勧告について、全く無視をきめこんでいる。

10. 結 語

児童相談所に人身拘束され、その後施設の定員維持のため施設措置された数多くの児童が、施設内虐待・向精神薬投与・発達権侵害などの人権侵害で苦しんでいる。この事実が、最近ますます大きく報道・告発されるようになってきた。しかも、親子を切り離す現場の担い手たる「児童福祉司」を称する職員は専門性が乏しく、現在の児相行政は、一方で児童見殺し事案の続発、収容児童への猥褻行為や児童の自殺、他方で軽微事案での長期にわたる児童の拉致・拘禁による人権侵害という醜悪さを晒すに至っている。

ますます多くの児相被害者が日本に生み出され、その裾野の拡大と比例して頂上が高くなって、ついに国連の人権関係委員会へとスケールジャンピングを果たした。こうして、日本の児相・社会的養護制度は国際人権規範の精査にさらされ、極めて厳しく具体的な勧告に結実した。

同時に、「国連子どもの権利委員会からの勧告を受けとめ改善をはかる」と2022年の参院選で主張した日本共産党は、実は、国連勧告を都合よく党の主張の補強に利用しているにすぎないことが暴露された。

日本政府は、実家族の絆を最大限に尊重し、児童相談所と社会的養護の規制を求めるこのたびの国連子どもの権利委員会勧告の全てを、誠実に受け止めて実行すべきである。その実行は、「虐待」言説の構築により肥大化した社会的養護に子供を獲得するための家族破壊、そして社会的養護下に持ち来たらされた子供たちに加えられる人権蹂躪という、厚労省・児童相談所・児童養護施設等が一体となって行なってきた家族介入政策に対する、根底的な構造転換を必然的に伴うはずである。われわれも、今後は国連とともに、生物学的な親子を中核とした日本の家族と社会を守り育ててゆかねばならない。

注

- 1) 合衆国において「児童虐待」言説は、政府が本来対処すべき家族の貧困を隠蔽する機能を果たしていることをハッキング(2006: 288-289)は指摘する。
- 2) 例えば、女性誌(週刊女性、2018)や、関西テレビ上田大輔記者など、児童相談所問題を扱うメディアは大きく増えている。
- 3) 篠原拓也(2018: 10)は、「児童相談所問題」という語自体に、児相被害者による対抗運動の含意を指摘する。
- 4) ただし、この改正によって裁判所が発行する「一時保護状」は、子供と親の意見聴取がなくその不服中立もできないなど、国連勧告が要求するところを充たしておらず、児相被害者や国會議員(維新)から厳しい批判が集まっている。(2022年7月7日取得、<https://www.ktv.jp/news/jisou/220613/>)
- 5) 「カゾバ」などと誤記する文献もあるが、ロシア文字Xのラテン文字翻字Khは「ハ」と音訳する。
- 6) 水岡によるクラブマンへのインタビュー。2018年2月2日、ベルリン、マックスプランク研究所。
- 7) 島氏の発言は、0:42:54から(2019年6月28日取得、<http://webtv.un.org/meetings-events/watch/consideration-of-japan-contd-2347th-meeting-80th-session-committee-on-the-rights-of-the-child/5990588517001/?term=>)。
- 8) 総括所見訳文は外務省仮訳に必ずしも従わない。傍点はすべて筆者。
- 9) ドイツでは、旧東独に所在した施設での虐待が閉鎖命令をもたらした、ハーゼンブルク事件が知られる(https://gyokaigrp.web.fc2.com/2018UN/2013Haus_Babenberg.pdf)。

文 献

- 荒牧重人・平野裕二、2019、「国連・子どもの権利委員会による日本の第4回・第5回報告書審査と総括所見」『子どもの権利研究』30号。
- Cambridge Family Law Centre, 'Dr. Olga Khazova' (2019年6月28日取得、<https://www.family.law.cam.ac.uk/dr-olga-khazova>)
- Child Rights Connect, 2014, *The Reporting Cycle of the Committee on the Rights of the Child: A guide for NGOs and NHRIs*.
- Citizens and NGOs Association for the Convention on the Rights of the Child, Japan, 2017, *The Childhood Impoverishment in Japan under the Neo-Liberal and Neo-Nationalistic Momentum*.
- Committee on the Rights of the Child (CRC), 2018, *List of issues in relation to the combined fourth and fifth periodic reports of Japan*.
- , 2019, *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Japan*.
- The Concerned Japanese Citizens for the Rights of the Child to Eradicate Child Guidance Centre Sufferings (JCREC), 2017, *Severe Infringement on the Human Rights of Children and Families by the Child Guidance Centre and Alternative Care Facilities in Japan*.
- Convention on the Right of the Child Japan, 2017, *Children Deprived Their Right to Express Their Views (To Form Human Relations) in Neo-Liberal Society Japan*.
- 外務省、2017、「児童の権利に関する条約 第4・5回日本政府報告」(2019年6月28日取得、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000272180.pdf>)
- , 2018、「第4回・第5回の日本政府報告に関する質問事項：日本政府回答」(2019年6月28日取得、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430028.pdf>)
- 外務省仮訳、2010、「条約第44条に基づき締約国から提出された報告の審査 総括所見：日本」(2019年6月27日取得、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006_kj03_kenkai.pdf)
- , 2019、「児童の権利委員会：日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」(2019年7月1日取得、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000464155.pdf>)
- Hacking, Ian, 2000, *The Social Construction of What?* Cambridge, MA: Harvard University Press (出口康夫・久米暁訳、2006『何が社会的に構成されるのか』岩波書店)。

- Human Rights Now, 2017, *Shadow Report Submission: Children's Rights in Japan*.
- ヒューマンライツウォッチ, 2014『夢が持てない: 日本における社会的養護下の子どもたち』。
- Japan Federation of Bar Associations, 2017, *The Japan Federation of Bar Associations' Report on the Japanese Government's 4th and 5th Report on the Convention on the Rights of the Child*.
- 児相被害を撲滅する会誌, 2019a, 「国連子どもの権利委員会第80会期 日本の審査 2019年1月16日 ハゾヴァ委員の発言」(2019年6月28日取得、<http://hit-u.ac/jcrec/Khazova.pdf>)
- 訳, 2019b, 「国連子どもの権利委員会第 80 会期 日本の審査2019年1月16日 スケルトン委員の発言」(2019年6月28日取得、<http://hit-u.ac/jcrec/Skelton.pdf>)
- 子どもの権利条約NGOレポート連絡会議編, 2011, 『子どもの権利条約から見た日本の子ども: 国連・子どもの権利委員会第3回日本報告審査と総括所見』現代人文社。
- 国連で意見表明をする会, 2017, 『子ども報告書』。
- 厚生労働省, 2017, 『福祉行政報告例』児童福祉。
- 厚生労働省子ども家庭局, 2018, 「一時保護ガイドライン」(2019年6月28日取得<https://www.mhlw.go.jp/content/000477825.pdf>)
- 厚生省児童家庭局(監修), 1981, 『児童相談事例集』13集。
- 南出喜久治・水岡不二雄, 2016, 『児相利権』八朔社。
- Mizuoka, Fujio, 2021, Human Rights Rationale Behind the United Nations Recommendations on the Child Guidance Centres of Japan, *Hitotsubashi Journal of Social Studies* 52 (2021), pp.31-49.
- 日本弁護士連合会(日弁連), 2019, 「国連子どもの権利委員会の総括所見に関する会長声明」(2019年6月28日取得、<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2019/190225.html>)
- 沖縄タイムス, 2019, 「組み体操 国連が審査へ」1月13日号。
- 篠原拓也, 2018, 『児童虐待の社会福祉学』一粒書房。
- 週刊女性, 2018, 「恐怖のシステム: 虐待をしていなくても、一定の条件がそろえば病院は児童相談所に通報する」10月9日号
- South Australia Government, Department for Education and Child Development, 2014, *We Took the Children: A Contribution to Reconciliation*, Adelaide: Government of South Australia, 2014,
- 杉山秀子, 2018, 『コロantai 革命を駆け抜ける』論創社。
- 高島拓哉, 2013, 「『新しい公共(空間)』で公共サービスを劣化させないために」『大分大学経済論集』65(2)。
- 東京新聞, 2019, 「国連、子ども虐待で対日勧告」2月8日付。
- 土屋敦, 2014, 『はじき出された子どもたち: 社会的養護児童と「家庭」概念の歴史社会学』勁草書房。
- 辻京子・上野加代子, 2019, 「児童虐待防止対策における upstream アプローチの重要性」第17回福祉学会大会報告。
- 上野加代子・野村知二, 2003, 『<児童虐待>の構築: 捕獲される家族』世界思想社。
- 内海聡, 2013, 『児童相談所の怖い話: あなたの子どもを狩りに来る』三五館。
- 山崎孝史, 2012, 「スケール／リスケーリングの地理学と日本における実証研究の可能性」『地域社会学研究』24。
- 横浜市こども青少年局, 2019, 「平成30年度事業計画書 6款3項6目 児童相談所費」(2019年6月27日取得、<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/yokohamashi/org/kodomo/jigyokeikaku/h30jigyokeikaku.files/h30-636.pdf>)
- 横田光平, 2005, 「児童福祉における介入と援助の間」岩村正彦、大村敦志編『個を支えるもの』東京大学出版会 115-139。