



児童相談所問題をめぐる国連 人権諸委員会 からの勧告と地 方議員の役割

水岡不二雄

(一橋大学名誉教授)

2023年8月29日

I

児童相談所問題に取り組む地方議員の先生方に、なぜ国連勧告を学んでいただく必要があるか？

理由① 厚労省の児相向け技術的助言『子ども虐待対応の手引き』等は、国際人権条約・国連勧告を無視しています。

- **児童相談所は、国ではなく都道府県など自治体の組織**であるから、その運営は本来、住民の利益を第一義に考える**各地方公共団体の自主的判断**に委ねられるべきである。
- ところが厚労省は、児童福祉法以外にも『**子ども虐待対応の手引き**』など数多くの「**技術的助言**」を**発出し、児相運営を全国一律に統制**しようと図ってきた。
- 『子ども虐待対応の手引き』の助言は、**子どもの権利条約や自由権規約など、国際人権法を全くふまえておらず**、『手引き』の中に、条約や勧告等はほとんど引照されていない。**国連勧告は全く無視**されている。
- 各自治体の児童相談所は、この『手引き』をマニュアルのように使い、その結果、子どもの権利条約や国連自由権規約などにより**国際的に保障されているはずの、子どもや家族の人権が蹂躪**されている。

理由②： 厚労省『子ども虐待対応の手引き』に法的拘束力が無いことを、国も認めました。これに従う必要はありません。

- 最近、児相被害者のYさんが国のみを相手どって起こした訴訟（横浜地裁 令和4年（ワ）第1473号 損害賠償請求事件）において、被告国側は「『子ども虐待対応の手引き』は技術的助言であって、地方公共団体を法的に拘束するものではなく、これに従うよう強要するものではない」と主張した。これをふまえ一審判決は、『子ども虐待対応の手引き』等は「都道府県等を法的に拘束するものではない」と判示している。
- そもそも、「技術的助言」一般について、平成23年7月6日に総務省は「今後発出する通知・通達の実施について」なる文書を発出し、「国民の権利・義務に影響を及ぼす内容は、法律によることが必要であるため、法律によらず、通知・通達のみをもって、国民の権利・義務に影響を及ぼすことは、それ自体が無効である」と通達している。

理由③： 住民の人権を守るため、国際人権条約・国連勧告に直接依拠した児童相談所運営をする必要があります。

- 子どもの権利条約・国連自由権規約など**国際人権条約は国内法として有効で、かつそれに優越する法規範としての拘束力がある。**
- それゆえ、地方議員の先生方にあっては、児童相談所行政の運営において、国際条約を最大限に尊重させる一方、**厚労省の自治体に対する「技術的助言」については、それに拘束されることなく、児相運営から国の権力は排除して、子どもの権利条約や国連自由権規約ならびにそれに基づいて国際社会から発出された勧告に直接依拠して、県民・市民の家族と子ども達を護りその利益を最大化する児童相談所行政・運営を要求すべきである。**
- 具体的には、**国連子どもの権利委員会ならびに人権委員会勧告を、自治体の裁量によって、先行的にその自治体が管轄する児相行政に適用するよう要求する必要がある。**それが、本当の地方分権に基づく、住民の人権を守る地方自治というものだ。明石市の事例は、不十分とはいえ、その先駆というべきであろう。

II

児童相談所についての、国際社会の認識と批判：人権侵害の事実認定と勧告の展開

国連の児相問題への関わり——タイムライン

国連子どもの権利委**クラップマン**委員長が、日本の子供権利団体の招聘で来日。
児相被害の実態を知る。

国連子どもの権利委第3回勧告62,63項に、**初めて児童相談所問題**が登場。

国連子どもの権利委**対日総括所見**：

28項全部で児相の人権侵害に関し児相の経済的インセンティブ 疑惑等の事実認定、29項で「一時保護」是正、児相収容所閉鎖等の緊急勧告。

国連**人権理事会**：

UPRプレセッション報告者に「児相被害を撲滅する会」代表が招待され問題提起。

勧告の予備的まとめは公表済。児相問題につき、理事会初の勧告が出る見込。

～2010

2013

2019

2022

2022～23

国連拷問等禁止委員会：児相付設収容所（一時保護所）内の劣悪な児童処遇について対日勧告。

国連人権委**対日総括所見**：
「一時保護」に関する2019年子供の権利委緊急勧告29(a)の3年以内国内法制化を勧告。

2010年 国連子どもの権利委総括所見

- 62. 委員会は、**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**ことを、懸念をもって注目する。委員会は、児童の意見が聴取されるという児童の権利の実現や、児童の最善の利益の実現を含む専門的対処の基準についての情報がないことを懸念し、成果についての組織的評価を入手できないことを遺憾に思う。
- 63. 委員会は、締約国が、**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を委託し、次回の定期報告にこの調査結果についての情報を含めることを勧告する。**

- ドイツの教育社会学者である**クラップマン**委員長は、2000年代に来日。**日本の児相被害者から児相問題を知り、初めは信じられなかったが事実とわかり、「先進国」ではあり得ない人権侵害と認識した、と述べている。**

→**初の児相問題に関する勧告発出。**委員長の独自調査に基づく。当時、児相問題を日本から告発する被害者団体はまだ無かった。

- 残念ながら、日本政府にこの勧告は殆どインパクトを及ぼさなかった。

2019年 子どもの権利委総括所見/27項

• 27(a) 仕事と家庭生活との適切なバランスを促進すること等の手段によって**家族の支援や強化**を図り、また、とりわけ児童の遺棄や**施設措置を防止**するため、困窮している家族に対して十分な社会的援助、心理社会的支援や指導を提供すること。

- 児童相談所問題について初めて、国連委員会に日本の団体から**問題提起**がなされた：児相被害を撲滅する会(JCREC)とCRC日本の2団体。
- **実家族中心主義**（国連自由権規約23条）という国際人権規範を踏まえ、**実家族に十分な支援を与え、施設措置等の「社会的養護」への子供の措置は基本的に防止されるべきもの**、という子どもの権利委員会の判断を示した。

2019年 子どもの権利委総括所見/28項

(事実認定)

- (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があること。
- (d) 里親が包括的支援，十分な研修及び監視を受けていないこと。
- (e) 施設に措置された児童が**生物学的親との接触を維持する権利を剥奪**されていること。

- 児童相談所が、「保護」される児童数確保(拉致ノルマ)による確実な予算執行を図る**新自由主義的経済原理**で運営され、福祉の原理が蔑ろにされている疑惑が出された。
- **里親も、十分な公的統制がなく、施設措置の代替とはなり得ない**ことを示唆。
- **実家族中心主義**に基づき、施設措置児童が蒙っている**子どもの権利条約第9条3項**(親子面会の権利) **違反**の人権侵害を指摘。

2019年 子どもの権利委総括所見/29項

(緊急勧告)

- (a) 児童を家族から分離するべきか否かの決定に関して義務的司法審査を導入すること、児童の分離に関する明確な基準を定めること及び親からの子の分離が最後の手段としてのみ、それが児童の保護のために必要かつ子どもの最善の利益に合致する場合に、子及びその親の意見を聴取した後に行なわれるよう確保すること。
- (c) 児童相談所において児童を一時保護する慣行を廃止すること。
- (d) 代替的養護の現場における児童虐待を防止すること、こうした虐待に関する捜査及び責任者の訴追を行うこと…
- 現行の児童福祉法33条1項を子供の権利条約の規定に合致させるために必須の要件リストが提示された。
- 児相付設一時保護所の全面閉鎖が勧告された。欧州では、職員の猥褻や暴行等人権侵害を起こした児童収容施設には閉鎖命令が出されることに倣ったものであろう。
- 施設内虐待や里親による里子虐待に代表される社会的養護での人権侵害について、厳しい対応をとるよう求められた。

2022年 国連人権委総括所見/44項

(事実認定)

- …委員会は、**改正児童福祉法**に関して締約国から提供された情報に留意しつつも、子供の家族からの引き離しに関する[代替]報告書を見て懸念をいだく。すなわち、裁判所の命令もなく、また**親による虐待の明確な証拠もなく子どもが家族から引き離され、しばしば長期間にわたり児童相談所に一時保護されること、また、裁判官が一時保護令状を発行すべきかどうかを検討する上訴手続において、親が裁判所に直接請求することが認められていないことである。**…

- 複数の児相被害者団体が積極的にジュネーブの国連会議に児相被害を訴え出るようになった：

- ✓ 児相と親子の架け橋千葉の会、児相被害を撲滅する会、在日中国公民児相被害索償協会が参加、スピーチならびに厚労省委員答弁に対する反論書面提出。
- ✓ **10本の児相被害者団体からの代替報告書**提出。

- 人権委員は、児相被害者団体から提出された代替報告書に記された児童相談所による人権侵害の事実をふまえつつ、日本政府（厚労省）が「**一時保護状**」導入の児福法改正を行った事実を認識しながらも、その法改正は国際人権法を充たすに足るものではない、と切り捨てた。

2022年 人権委総括所見/45項

(勧告)

- (b)子どもたちをその家族から引き離す**明確な基準**を確立し、親からの子どもたちの引き離しが、**最後の手段としてのみ**用いられることを保障し、子供たちの保護と**最善の利益**のために必要な場合として正当性があるか否かについて、当該の子どもならびに**親の意見**を聴取した上で決定するため、**すべての事案について強制的な司法審査**を導入するための**法改正**を行え。

- 児童相談所の「一時保護」に関わって、子どもの権利委勧告から踏み込み、明示的に**法改正 = 児福法33条の再改正**を求めた。
- 「一時保護」の要件は、**2019年子どもの権利委員会緊急勧告29(a)**と全く同一。
- **親の同意無く**、児相が恣意的に子供を家族から引き剥がすことを許す**現行児福法33条**が**児相問題の核心部**であるという国連の認識が示された。

2022年人権委総括所見/47項

(期限設定)

- 委員会の手続規則75条(1)に従い、締約国は、**2025年11月4日**までに、上記…**第45項 (子どもの権利)**において委員会が行った勧告の実施に関する情報を提供するように要請される。
- 児童福祉法33条を、**子どもの権利委員会勧告29(a)**に即して法改正することに、**事実上3年以内**という期限が設定された。
- 国連委員会では、締約国が勧告を遵守しないと、枢要とされる案件については段階を踏んで勧告を厳しくしてゆく。本件は、その典型例といえる。

2023: 国連人権理事会/1 UPRプレセッション

- 国連人権理事会は**国連総会の直属機関**、2006年に設置。
- 普遍的・定期的レビュー（Universal Periodic Review）は、特定の条約の履行状況の審査として行われるのではなく、**国連の加盟国の全般的な人権状況を4年ごとに審査**する。
- **審査はピアレビュー方式**で行われる。各国が日本に対し、日本の人権状況についてコメントを出し、それに基づいて報告書が作成される。
- **各国がコメントを提出する情報を提供する機会として、各国について市民社会団体を招聘**し、国ごとに1時間の「プレセッション」が開かれる。
- **日本のセッションは、昨年11月30日午前10時からジュネーブで開催**され、5つの国内・国際人権団体が問題別にプレゼンを行なった。**そのなかに児相問題が含まれており、児相被害を撲滅する会が招かれ、代表の水岡が児童相談所に関わる日本の人権状況を報告した。**



国連人権理事会の、児相問題に関わる対日 勧告案（人権理事会作業グループ「トロイカ」のまとめ）

158.231 家庭環境を奪われている児童の状況に関する**現行の国内法を見直し、強化し、児童の家庭からの分離を決定するための義務的な司法監督の導入を検討し、もって児童の権利の完全な享受を保証せよ。**

→ **児童福祉法33条1項の再改正を完全履行**するよう、日本政府にさらに念押しがなされた。

158.109 日本の**裁判所において国際人権条約を適用**することを求める慣行が実行されるように検討せよ。

→ 日本の裁判所が子どもの権利条約等の人権条約を判決・審判で法規範として用いず、そのため条約が事実上死文化し、**国際的に保障された人権が日本市民に享受されない**問題の是正を求めた。

158.27 **子どもの権利委員会への個人通報を可能にするため、通報手続に関する子供の権利条約の選択議定書を批准せよ。**

→ ガラパゴスのような国内法制度からの救済を国連に求めようとしても、日本政府が国連への個人通報を阻止していて**児相被害者が告発できない**問題の解決を求めた。

むすび

- ✓ 国連では、日本の人権人道大使の「シャラップ!」発言(2013)以来、**日本の人権状況が「中世並み」と認識されてきた**。もはや国際社会の中で、**国際人権法を遵守しない日本は「人権先進国」ではない**。
- ✓ とりわけ**児童福祉法33条**に対して、**委員会をまたいで勧告が厳しさを増しているが、国はそれを全く無視のガラパゴス状態**となっている。
- ✓ こうしたなか、地方議員の先生方は、県や市に、**法的拘束力のない国の「助言」等を撥ね退け、国際人権法や国連勧告に直接準拠した実家族の絆重視の児相行政**をさせるよう、奮闘して頂きたい。