

市民の権利と、 権力装置化する児童相談所

予防拘禁への道ひらく機能的治安法としての児童虐待防止法

一橋大学大学院経済学研究科

水岡不二雄

1 給付から監視へ——ネオリベリズム下の厚生政策

二〇〇〇年五月、児童虐待の防止等に関する法律（以下、**児虐法**）が制定され、一月から施行された。ドメスティック・バイオレンス（二〇〇一年）、心神喪失者（二〇〇五年）、障害者自立支援（二〇〇五年）等を対象とした「福祉」を直接の立法趣旨とする法律も、このころ統々制定されている。日本がフォーダイスト的福祉政策を捨て、「小さな政府」をめざすネオリベリズムが支配的になった時代、こうした福祉立法が次々となされたのはなぜだろうか。

そこには、国家の厚生政策の明確な質的变化がある。フォーダイズムでは、生活保護を代表に、金銭やサービス給付が中心だった。これに対しネオリベリズムでは、管理・監視に政策の軸足が移っている。ネオリベリズムは、自由放任を唱えながら、新古典派経済学が前提する人間類型にしたがって人間を性悪説的に捉えるので、監視カメラ設置やマイナンバー制度等を通じた監視社会をつくりだし、国家の権力性をますます露出させてゆく。本稿が児虐法をとりあげるのはいくつ脈絡において制定された諸法の中で特異で、市民の人権を重大な危機にさらしているからである。

児虐法は、自、公、保守の与党三党が整備をすすめ、野党をとりこみつつ、議員立法として提案されて国会の全会一

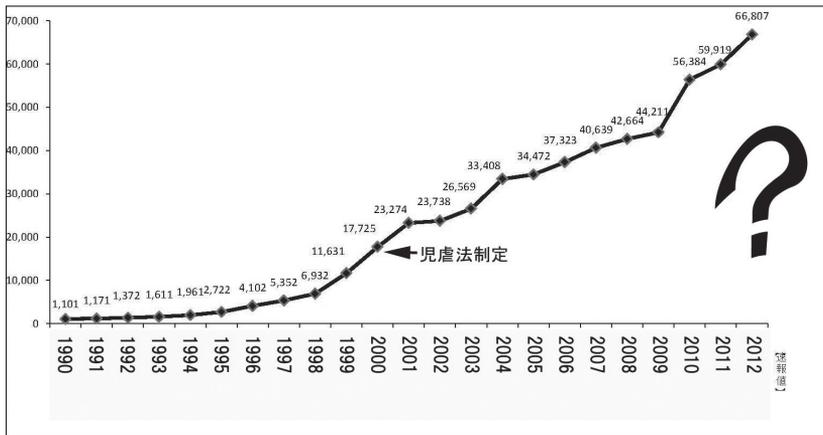


図1: 児童相談所での児童虐待相談対応件数

(出所) 厚労省 報道発表資料「子ども虐待による死亡事例等の検証結果(第9次報告の概要)及び児童虐待相談対応件数等」2013年7月(一部改変)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000037b58-att/2r98520000037ban.pdf>

致により可決・成立した^①。厚生省は、この立法に先立ち、児童虐待が急増し、虐待死等の深刻な事例が増えているというキャンペーンを持続的に行い、一九九九年には後に児童虐待法に取り込まれる児童虐待の定義の拡張を行なうなどして、周到に立法化への道を付けた。そのなかには、児童福祉法が定める一時保護制度の質的改変につながる、今日の児童虐待法の核とすべき「親権制限の法整備」の提案が含まれていた。親子の面会・通信制限を行い、子供を長期間直接国家権力の下に晒すことを意味するこの提案は人権上大きな問題をはらむにもかかわらず、当時のメディアは好意的に論評している^③。厚生省が主体的に「児童虐待」の法制化に動いて世論操作を進め、世論がまとまったとみた段階で一気に立法化に突き進んだ形跡がある。

その結果、何が起こったか。厚生労働省(以下、厚労省)が発表した「児童相談所での児童虐待相談対応件数」(図1)によると、児童虐待法制定以来「虐待」数は放物線的に増えた。児童虐待法が制定されたのだから、それが有効に働き、児童虐待数は減らなければならないはずである。奇妙なことに、児童虐待法制定は全く逆の効果を生んでしまったように見える。

2 子供の権利と、恣意的な「虐待」概念

子供も市民の一員としての権利を有し、健康で文化的な生

育環境が保障されなければならない。しかし子供は発達途上にあるから、成人とは異なる独自の権利をもち、義務関係に置かれる。例えば、子供には選挙権がなく、民主主義への参与が制限されており、かわりに、一人前の市民として発達するため、初等ならびに前期中等教育を受けることが義務付けられている。子供は親の親権に服さなければならない。そして、国家は、子供のみを対象とした、少年法などの法律や行政機構を設置している。児童相談所（以下、児相）や少年院は、その一例である。

このように子供は、自らの権利を制限し、時に有形力行使によりその意思を貫徹しようとする諸主体と葛藤する環境の中で発達してゆく。子供に有形力を行使する主体には、大きく分けて、親、学校、国家の三つがある。有形力行使が過ぎると子供に対する権利の侵害が発生し、子供の十全な発達が損なわれる。

子供に対する有形力行使のうち、学校が行なう体罰については、学校教育法第一条但書において、戦後まもなく明確に禁止された。殴る・蹴るといった直接の有形力行使だけでなく、遅刻した生徒に授業を受けさせず監禁することで生徒の学習権を強力的に制限するといった行為も、体罰として禁止されている。体罰が禁止された学校は、文部科学省（以下、文科省）所管である。

親の有形力行使については、民法八二二条が、子の懲戒権を親権者に長い間認めてきた。児童法制定の後、二〇一二年に民法が改正された折、親は子供を懲戒場に入れることができるというアナクロニズムな規定が削除されたが、懲戒権自体は、「子の利益のために」というより明確な定義をうけ存続している。懲戒権は合法であるから、取り締まりの所轄官庁はない。このほか、子供に対する有形力行使を取り締まる規定として、成年に対すると同様の、暴行罪と傷害罪を定めた刑法があり、これは警察の所轄である。

この懲戒権・体罰・暴行という、子供に対する有形力行使にかかわる三位一体の法体系に、厚生省所管の児童法が介入してきた。こうして、親による有形力行使が、児相という一行政機関がになう、厚生省の権益になったのである。

児童法は、「虐待」の定義を第二条に定めている。これは四項目にまたがり、「児童に対する著しい暴言」という、言葉による対応も含まれる。これを杓子定規に解釈すれば、例えば、親が宿題をやらせようと子供を強い言葉で叱責し、尻を叩いたただけでも「虐待」となるが、これでは民法が認める親権者の懲戒権と対立をきたす。それゆえ、何が「虐待」と判定されるかについて、現実には、大幅な行政裁量の余地が存在する。この裁量がいかなるものかは、法文を読んだだけではわからず、市民にとってブラックボックスと化している。

換言すれば、懲戒権と虐待との境界線を国家の裁量で任意に変えることによって、児童虐待件数は、いかようにも調整できるのである。きわめて曖昧で恣意的な日本の「虐待」の定義が、こうしてできあがった。

3 「児相の利益が児童の利益」

——児相が獲得した強大な権限

こうした恣意的な「虐待」の定義のもと、厚労省所管下にある児相に、世界に類を見ない強大な権限が与えられた。これは、通報が児相に来るか、児相が察知して、恣意的に定義された「虐待」に該当するとみなすと、児童福祉法第三三条「一時保護」の規定により、裁判所の令状なく子供を略取し、親権者の同意がなくとも構わず親子の関係を断ち切って子供を拘禁する権限である。国家は、その恣意的な「虐待」の定義について民主主義的な議論を許さず、略取と拘禁という実力をもって子供とその親権者の上にそれを押し付ける。

敗戦直後の児童福祉法が定めた一時保護制度は、当時大きな問題だった戦争孤児や捨て子を文字通り保護し、親を探し、見つければその親に子供を返すという、人道的で親子関係を尊重したものであった。これが、児虐法制定と共に、強権の手段へと根本的に姿を変えた。

厚労省は、「児相運営指針」の「3. 一時保護の強行性」に

おいて「(1) 一時保護は原則として子どもや保護者の同意を得て行う必要があるが、子どもをそのまま放置することが子どもの福祉を害すると認められる場合には、この限りでない。……(3) 一時保護は、子どもの親権を行なう者又は未成年後見人の同意が得られない場合にも行うことができる。これは、一時保護が終局的な援助を行うまでの短期間のものであること等から例外的に認められているものである。なお、この場合においても親権を行う者又は未成年後見人の同意を得るよう十分な調整を図る必要がある。」と述べる。だが実際には、児相担当者は、子供や親権者の同意なしに子供を略取する権限が自分たちに与えられていると信じている。厚労省は、この実態を改善し、親権者の同意を得てから一時保護するようにといった指導は何ら行っていない。つまり、「この限りでない」という例外規定が事実上本則であることを厚労省も事実上認めているのであり、「子どもや保護者の同意」という文言は、この制度の強権性を隠す煙幕の役割しか果たしていない。

「子供の同意」を得るにも手練手管がある。後述するように、児相は一旦子供を略取すると、長期にわたり学校教育法が定める正規の学校に子供を通わせない。そこでこれを逆手にとり、「この車に乗ると、学校に行けないよ」と子供に告げる。子供はだれでも学校の勉強より遊びをしたいから、アメをぶ

ら下げられた子供は「もう学校には行かないでいいのか」と、見相行きの車に乗ってしまう。見相はこれをもって「子供の同意を得て保護した」と主張するのである。

「一時保護」の期限は当初二ヶ月とされているが延長でき、一旦見相に子供が略取されると、現実には、拘禁が長期にわたる。厚労省は上記「見相運営指針」で、「終局的な援助を行うまでの短期間のものであること等から例外的」などと言うが、実態として、親権者の同意ない半年以上の拘禁も通常となっている。しかも、当初の一時保護のさい親権者は不服申立ができるが、延長に際してはその権利さえない。厚労省が「短期間」と書くのは、これまた批判をかわず煙幕にすぎない。

拘禁された子供は、親権者から遮断され、国家の強大な権力のもとに直接さらされる。厚労省は、『子ども虐待対応の手引き』のなかで、「児童相談所長の監護措置を不当に妨げる行為は、すなわち直接的または間接的に児童の利益を害する行為にほかなら⁶ない、と述べ、何らの具体的な検証もなしに、見相の行政措置をすべて「児童の利益」に等置している。この「児童の利益」なるものには、後に述べる、副作用が大きい精神科の薬物投与も含まれている。

見相は最終的に、子供を親から完全隔離したまま、管理職ポストが都道府県厚生関係職員等の定年後の天下り先になっている「児童養護施設」（以下、施設）に収容するよう、措置

請求を家庭裁判所に申立てる。家庭裁判所（以下、家裁）は、独立した司法機関のはずだが、調査官は見相の方を向き、裁判官は見相の申立にラバースタンブよろしく認容の審判を下すことが圧倒的多数なのが現状である。多くの親が司法制度に不信感を抱いてもおかしくない。

見相の申立が認容されると、子供がこれまで培ってきた親との関係はもとより、親族関係・友人関係は全て破壊され、子供はたった一人で施設に放り込まれる。施設で子供たちは、義務的な食事と宿泊の供与を受けるにすぎない。東京都福祉保健局が行なった施設等退所者への調査は、次のように結果を報告している。

最終学歴は、「高校卒」が五八・三%と最も多く、次いで、「中学卒」が二三・四%と多い。また、大学卒等（四年制大学卒、短大卒、専門学校卒）は一五・二%となっている。平成二年度学校基本調査報告（東京都総務局）によると、高等学校等への進学率は、九八・〇%、大学等への進学率は六五・四%となっていることから、本調査回答者の中学卒の割合は相対的に高く、また、大学等への進学率は相対的に低いと考えられる（二二ページ）。また、退所後に「困っていることについて、『大変困っていること』と『少し困っている』を合わせると、最も多いのは『生活全般の不安や将来について』（五二・一%）」という結果である（一四ページ）。これは、十分な資格も学力も施設で

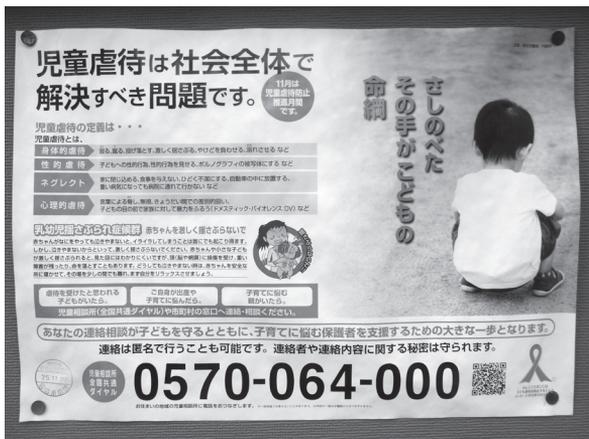


図2 街角に貼られた児童虐待キャンペーンポスター。密告がさしのべた「命綱」を手繰った先には何がある？

つけないまま退所に至った子供たちが、将来の人生設計を描きあぐねていることを示す。施設が子供の将来を考えた高度できめ細かな指導に責任を負わないところからすれば、当然の帰結である。施設への強制的な措置入所が、子供たちから発達の権利を奪い、その能力を開花させ有為な社会人としてかけがえない生涯を送る可能性を潰している。これは、国家

が行なう深刻な子供の人権蹂躪にほかならない。このよう

な人権侵害は、既に国連「子供の権利委員 会」(United Nations Convention on the Right of the Child)の憂慮を呼ぶに至っている。同委員会は、その第五四会期(二〇一〇年五月二五日〜六月一日)に発表した日本への第三回最終所見第五二項で、「家族から引き離されて養育される子供の増大、多くの施設の不適切な水準、……代替的な養育施設「施設等をさす」に広がっていると報道される児童虐待」に憂慮を示し、これに対する不服申立手続が制度化されていないことに遺憾を表明している。最終所見が指摘するとおり、施設における虐待は絶えず起こっており、最近でも青森県の施設で、五年ほど前から体罰が繰り返されていたことが明るみに出ている。厚生労働省は虐待防止キャンペーンを打って、津々浦々にポスターを掲出し、兎相直通の「虐待通報ダイヤル」を広報している(図2)。だがそのポスターのどこにも、子供を略取します、親との交流を全面的に遮断します、長期にわたり拘禁し、その挙句に子供を施設に放り込みますといった権力的なことは書かれていない。全国の保育園等にもこうしたポスターが貼られていることがある。子供や子育てに悩む保護者を思う善意の電話が実は子供をこれほどの国家的虐待に晒す事態は知らされず、市民には「秘密は守られます」として密告だけが奨励されている。

4 国連「子供の権利委員会」で批判される日本の兎相

虐待防止と言いながら、学校が加える虐待に兎相は全く無

力である。子供が教師から体罰を受けているので児相に注意してもらおうとこの通報ダイヤルに電話しても、けんもほろろの応答しかされない。子供に対する有形力行使に関わる法体系に後から進入した厚労省所管の児虐法は、省庁間の縄張り縛られて、文科省が所管する学校への管理統制には関われないのである。

とはいえ、不明朗な関わりならば持つている。日本の児相と学校との関係が子供の人權を侵害していることについて、右記国連「子供の権利委員会」最終所見第十六二項は「委員会は、行動において学校の期待を満たさない子供が児童相談所に送致されることを憂慮をもって注視する」と述べ、「問題行動」とすると学校がみなす生徒を児相に送致して排除するという、児相と学校との癒着を批判している。

東京のある私立小学校で、これを地でゆく事件が起こった。担任教諭が、アスペルガー症の児童が自らの期待を満たさない、その子供の頭をクラス全員の前で毎日のように殴った。被害児童はトラウマから不登校に陥り、学校は保護者から嚴重な抗議を受けた。しかし校長は、被害児童への心のケアも保護者への謝罪もしないまま、担任教諭の暴力を「指導」として正当化する一方、親の虐待ストーリーを作りだして密告し、それを受けた児相に体罰被害児童を送致した。その児童を登校できなくして、体罰に抗議する保護者もろとも学校か

ら抹消したのである。学校での体罰が違法である以上、この学校の企図を補助した児相の行為もまた違法である。児虐法は、学校が加える暴力に有効な手を打てないだけでなく、体罰を容認し、子供の教育を受ける権利を奪うというキリスト教人間愛への裏切りさえ促している。

5 児相が子供から奪っている、数々の憲法上の権利

厚労省と児相は、日本国憲法が護る市民としての子供の権利をいくつも侵している。

まず、憲法第三四条は、「何人も、正当な理由がなければ、拘禁されず、要求があれば、その理由は、直ちに本人及びその弁護人の出席する公開の法廷で示されなければならない。」と定めている。身体に傷や痣があるだけで「一時保護」の「正当な理由」とみなすのは、一般市民が怪我をして血のついた服で交番の前を歩いたら、警官が呼び止め「傷害か殺人をしただろう」と疑って留置場に入れてしまふのと同じくらい、異常な権力性の表出である。憲法第三三条は、拘禁が、権限を有する司法官憲がその「正当な理由」を認めて発する令状（逮捕状）に基づいてなさねばならないとしている。児相という行政機関が、令状なしで子供の略取を行なうのは、この拘禁の令状主義に違反している。岩瀬徹氏は、一時保護の「行政処分における適正手続の確保」という観点から、「司法審査を

取り込んだ制度を採用すべきという意見も強い」と述べ、「今後の方向としては……何らかの司法関与を行うことが考慮されるべきであ」として⁽¹⁰⁾いる。当然な提言であるが、厚労省は耳をかさない。

いったん所内に拘禁されると、児相は子供を学校に通わせない。そこで子供たちが受ける教育は文科省の学習指導要領にもとづいておらず、教員免許状を持たず無資格なこともある所員ないし非常勤職員によって、毎日短時間行われるにすぎない。あとは、遊んで過ごす。指導要領が定める時間数は満たされない。文科省は、自主的・民主的教育を目指す教育関係者に学習指導要領の法的拘束性を主張し、一九七六年の最高裁判決により法的基準性(法的拘束力)が認められたとしている⁽¹¹⁾。だが、文科省は、権力機関という点では仲間うちの子相がこの法的拘束を破つていても、何も言わない。厚労省が説くように、児相に児童が「一時保護」中は児相所長が「監護措置」をとるといふならば、憲法第二六条が定める「その保護する子女に普通教育を受けさせる義務」が児相所長に発生するはずであるが、厚労省は、この義務を黙殺したままである。拘禁が長期化する児童については「特段の配慮が必要であり、……教育委員会等と連携協力を図り、具体的な対策について多角的に検討する」⁽¹²⁾などと曖昧に短く語るのみで、教育に関する憲法上の義務を履行していない。少年院に収容

された子供に対して、少年院法第四条が普通教育を保障しているところと比較しても、児相の教育にかかわる違憲性は際立っている。

ところが厚労省は、児相保護所で騒いだり他の保護児童と争ったりした子供に親権者の承諾もなのまま精神科の薬物を投与することは、「児童の利益」に藉口して正当化している。自省の管轄下にある「子どもにも必要とされる医療(医療機関精神科を含む)」での診察、検査、治療(薬物療法、処置、手術等)など」を、「児童相談所長又は施設長等による監護措置」の権限であると正当化する。能弁と比べると、他省の管轄になる教育に対する厚労省の姿勢はあまりに無責任で弱々しい。同省が「児童の利益」と称するものが、結局、児相の権力強化、そして児相を管轄する厚労省の省益拡大の別表現にすぎないことが、よく現れている。

拘禁された子供たちは、長期にわたり空間的に閉ざされ、野外で思う存分スポーツもさせてもらえない。それゆえ、拘禁が長期化すれば、知能でも、体力でも、子供は衰えてゆかざるを得ない。その上に、精神科薬物が投与される。これは、「健康で文化的な生活」を定めた憲法第二五条に違反する。

とはいえ、児相保護所にいけば、親に「勉強しなさい。そうしないと、将来社会に役立つ人になれませんよ」などと毎日叱られないですむのだから、子供にとって児相はある意味

で地上の天国である。こうして保護所に馴染んでしまい、親権者が保障する教育権はないがしろにされる。こうなれば、この子供をいざれ施設に措置してしまいたい児相の思う壺である。やがて、勉強しなかったツケは、右記の東京都の調査結果が示すとおり自身の上に振りかかるのであるが、それを背負ってその後の一生を過ごしていかなければならないのはその子供自身であり、そのとき児相は、この子供の生涯を左右した措置に、いかなる責任もとらない。これは、憲法第一三條が定める「幸福追求に対する国民の権利」の蹂躪である。

6 子どもの権利条約にも数多くの違反

厚労省と児相は、一九八九年に国連総会で採択され、一九九四年に日本が批准した国際条約「子どもの権利条約」(以下、条約)にも、数々の違反をおかしている。

まず、条約三七条(b)は、「いかなる児童も、不法に又は恣意的にその自由を奪われないこと。児童の逮捕、抑留又は拘禁は、法律に従って行うものとし、最後の解決手段として最も短い適当な期間のみ用いること。」と定めている。だが、日本の児相は、「最後の解決手段」どころか、当初からいきなり子供を略取し、長期にわたって拘禁する。

保護所内に拘禁されるやいなや、子供は、長期間親との面会や手紙や電話等を遮断される。これに対し条約第五条は「締

約国は、児童がこの条約において認められる権利を行使するに当たり、父母……、法定保護者又は児童について法的に責任を有する他の者がその児童の発達しつづつある能力に適合する方法で適当な指示及び指導を与える責任、権利及び義務を尊重する。」、また九条で「締約国は、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を確保する。」と定めている。また、世界人権宣言一六条三項は、「家族は、社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会及び国による保護を受ける権利を有する。」と定めている。親子の関係を断ち切ってはならないというのが、子供の権利にかかわって確立した国際的通念である。だが先述のとおり、児童法の最大の眼目は、その第一二条として、この国際的に認められた子供の基本的権利を踏みにじり家族を破壊する規定を導入することにあった。国際条約と国内法で規定が競合した場合、前者に優先権があるので、児童法自体が、少なくともこの部分について条約違反で無効の疑いがあるが、日本では、国内法の規定が権力的に実行され、いったん児相に子供が略取されると、「親子再統合」は遅々として進まない。

もっとも、条約第九条はその但書で「権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が見

童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場
合において必要となることがある」としている。だが先述の
ように、児相は、裁判所の令状によらず一方的に子供を略取
し、司法審査なしに直ちに親子の完全隔離を行なうのである
から、条約にあるこの但書は、児相の行政措置を正当化する
ことにならない。

児相は、拘禁された子供と、その親権者およびその代理人
弁護士との自由な接見を認めず、児相担当者のフィルターを
通じてしか子供の意見を外部に伝えない。子供に直接自由
な意見を表明させないことは、条約第一二条一項「自己の意
見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべ
ての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保す
る」、また三七条(d)「自由を奪われたすべての児童は、弁
護人その他適当な援助を行う者と速やかに接触する権利を有
し、裁判所その他の権限のある、独立の、かつ、公平な当局
においてその自由の剥奪の合法性を争い並びにこれについて
の決定を速やかに受ける権利を有する」に違反する。逮捕さ
れた容疑者に認められている弁護士と接見する権利と比較し
ても、これが子供の意見表明権の著しい侵害であることは明
らかである。

児相による直接の虐待も後を絶たない。目立つのは猥褻

行為で、『朝日新聞』の最近の報道だけをみても、二〇一三
年九月には千葉県で猥褻行為により逮捕¹⁵⁾、二〇一一年二月
に北海道で個室に拘禁中の少女に猥褻行為を繰り返して
逮捕¹⁵⁾、二〇一〇年一〇月には滋賀県で複数の男児の下半身に
触る行為で逮捕¹⁶⁾等、杖挙に暇ない。東京都のある児相では、
六歳女児に、親権者の同意なく、ミラドル、デバス、リ
スパダール等、薬害依存性があり、小児への安全性が確立
されていない多種の精神科薬物が投与された。他方で、厚
労省管轄のはずの医療にかかわるネグレクトも平然と行わ
れる。眼科医が処方した眼鏡が壊れた児童を裸眼のまま放
置すれば弱視化のリスクがあるが、児相は拘禁中の児童を
この状態で放っておく。日本海側にある大都市の児相では、
保護された二歳男児に傷害を加える事件が発生し、さらに、
保護所で拘禁された子供同士の暴力や、年上の子が年少の子
に刺青を強要する事件も起きている。

このうち、傷害事件について、児相側は親権者への謝罪
に追い込まれたものの、精神科薬物の投与について厚労省は、
上述のとおり「児相所長の監護措置」として正当化してい
る。このため、幸運にも「一時保護」が解除されたとき、親は、
その子供の眼が虚ろで、別人のようになっていると驚く。

このように明るみに出た事例は氷山の一角というべきで、
児相保護所の密室性ゆえ、猥褻や暴行、ネグレクト等の多

くは闇に葬られていると考えられる。これが、条約第三七条(a)「いかなる児童も、拷問又は他の残酷な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けないこと。……」、また、同条(c)「自由を奪われたすべての児童は、人道的に、人間の固有の尊厳を尊重して、かつ、その年齢の者の必要を考慮した方法で取り扱われること」などに違反することはいうまでもない。要するに、「児相の利益は児童の利益」の御旗のもと、厚労省は、親からの監視の目を一切遮断し、拘禁した子供に事実上児相のやりたい放題を許している。これらの事件は、子供を親から切り離し長期拘禁するという児童法の制度自体から起こるべくして起こった国家による児童虐待である。

先述の国連「子供の権利委員会」最終所見第六二項は、児相において子供の意見表明権、子供の最善の利益の考慮等に「専門的な取扱基準の情報がないことを憂慮し、また、その結果について制度的な評価が無いことを遺憾とする」と指摘し、日本の児相における専門性の欠如、情報の不開示、児相を監査する制度の不存在、児相で隔離・拘禁された子供の意見表明の抑圧等、児相による子供の人權侵害に包括的な懸念を示している。さらに、第六三項で、日本政府がこのことに関し第三者機関を設け調査するよう求めている。だが厚労省はこれらを無視し、改善策をとろうとしないだけでなく、条

約の趣旨に背を向け、拘禁した子供にふるう児相の権力を強める親権制限の強化と家族の破壊ばかりを推進している。

7 歴史から学ばない厚労省・児相に、母娘オランダ亡命の痛打

大戦中、欧州に児童強制収容所があった。ナチドイツの傀儡国家クロアチア独立国が、首都ザグレブに近いシサクに設置したのである。敵性国とみなされたセルビア人、ユダヤ人、ロマ(ジプシー)等の家族が破壊され、子供が親から強行的に略取された。そこに拘禁された子供たちは、暴行され、殺され、あるいは親ナチに思想改造されてドイツ人の里親のもとに移されて養育された。枢軸国が敗戦し、これらの里親に預けられた子供たちが大きくなったとき、かつて自分を産み育ててくれた親のルーツを求め、子供たちはあてもない心の旅を続けなければならなかった。

子どもの権利条約には、国家権力が子供の権利を蹂躪することによって生じたこうした悲劇を繰り返してはならないという誓いが込められている。にも拘らず、現代の日本の厚労省と児相がやっていることは、子供を親から強制的に切り離し、家族を破壊して国家権力の下に移し、正規の教育も受けさせずに、最終的には施設という名の収容所に放り込んでこれまでの子供の生育環境も全て破壊し、その子の生涯を翻弄するこ

とである。職員による子供への暴行や猥褻行為、そして親権者の許可を得ない精神科の薬物投与もある。かつてクロアチア傀儡政権が設立した児童強制収容所と、量的に大きな違いがあるとはいえ、そこに質的近縁性を見出すのは難しくない。

条約の精神とかかわって、児童虐待に関し、日本と海外との考え方・政策の差異をはっきり示す事件が二〇〇八年に起こった。長崎に住んでいた母親の娘は、「虐待」を受けたとして「長崎県こども・女性・障害者支援センター」に略取され、その後、児相の申立に従った家裁の審判により、娘は大村市の施設に放り込まれた。母親は、児相被害にとりくむボランティア団体の力を借りて娘を施設から救い出し、韓国経由でオランダに母娘で亡命した。母親は、実子の空間的拘禁を行なっている権力の敵対的な支配が及ぶ国家領域を打ち破る行為を空間を自力で創造し、国家の強力が及ぶ領域外へと母娘一緒に逃散して、娘を国家と施設という二重の閉ざされた領域から解放したのである。日本の国家権力は「所在国外移送略取容疑」で、この勇氣ある母親を国際手配し、子供への人身支配をグローバルな空間に及ぼそうとした。これを受けて、一旦オランダで娘は保護されたものの、子供の人權ならびに家族の統合により深い配慮をもつオランダの裁判所は、二〇〇八年末に母娘統合を認める判決を出した。母娘はいま、オランダのある町で一緒に平和に暮らしている。母親は、「十分な

調査をせず、審判でも訴えを聞いてもらえなかった」と児相や裁判所を批判した¹⁹⁾。日本の国家権力が生産した、子供を二重に閉じ込める空間を打ち破り、自らの「表象の空間」を生産し得た母親および支援者の決死の努力の前に、厚労省がグローバルに及ぼそうとした人身支配の試みは痛打を受けた。

このことから、日本の児虐法の権力的な人身支配は国際的に特異であることがわかる。仮に虐待があっても、条約の立場から親権者に反省を促しつつ家族のもとに子供を戻して家族関係を優先するのがオランダのやりかたであり、これに対し日本では、厚労省が家族を崩壊させ、子供を国家の直接支配の空間に封じ込める。こうして、クロアチアのような親子断絶の悲劇が、拡大再生産されていく。児童福祉政策においても、日本政府は全く過去の歴史から学んでいない。

厚労省は、英文で海外に政策を広報している。しかし、児童虐待の項目を見ると、児相 (Child Guidance Center) が、子供を裁判所等の令状もなしに一方的に略取し親権者と完全遮断して長期拘禁する権力をふるうという、国際的に知られると具合が悪くなりそうな児虐法の真実は、一言も書かれていない。国際的な人權団体等からの批判をかわそうとしているとしか考えられない。

8 ひたすら省益拡大・予算獲得のために

児童虐待法制定によって、厚労省は省益拡大の広大な沃野を得ることになった。障碍児や罪を犯す少年が数の上で急増することはあまりないが、児童虐待は、その定義が先に述べたとおり裁量に委ねられているので、「虐待」とされる境界線を恣意的に下げてゆけば、いくらでも数を増やせる。

指摘されているとおり、²²⁾ 都道府県または政令指定市の行政機関である児相は、略取・拘禁したり施設に放り込んだりした子供の数に応じ国費を受け取れる仕組みになっている。その根拠は「児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について」という通達²³⁾で、拘禁した子供の費用が一人当たり「保護単価」として国から支出される。「保護単価」には、児相の事務費及び事業費（事務費以外の諸経費）も含まれる。

こうした予算制度では、子供を略取・拘禁すればするほど予算が増えることになるから、略取・拘禁への強い経済的誘因が児相に発生する。児相にとって子供は、「金のなる木」なのである。児相が厚労省に提出する別の文書には「前年比」を書く欄があって、前年と比べどれだけ多く子供を略取・拘禁したか数字で示さねばならない。前年比が高いほど本省に行政実績が高く評価されるのであろう。

さらに、地方が支出する予算をみても、例えば横浜市では、

二〇一三年度の児相の総予算一、一四一、五四三千元の過半にあたる五七六、〇七三千元が子供の「一時保護事業」費用であり、「児童虐待防止対策事業」とされる一八〇、二〇七千元と合わせると、その比率は三分の二に達する。横浜市内の各児相では、子供を拘禁する保護所の増設が進んでいる²⁴⁾。予算や事業計画からみても、児相はいまや「児童強制収容所」としての権力性を露骨に示しはじめてるのである。

本稿冒頭に挙げたグラフがうなぎ上りの「児童虐待」増加傾向を示しているのは、決して日本の家庭が最近急に子供を手荒く扱うようになったからではない。われわれは、厚労省のプロバガンダに乗せられてはならない²⁵⁾。

このようにして児相に割り当てられる予算の一部は、虐待を受けたとされる子供の施設措置を家裁に申立てて報酬を児相から受け取る弁護士、虐待を認定する診断書を書いたり拘禁された子供に親権者の意思を無視して精神薬を処方したりする児童精神科医、虐待と認定されて親から切り離された子供の養育を引き受けて国や都道府県から養育費をもらう里親等にも配分される。これらの人々は、「児童虐待激増」のデータに乗って、児相がさらに多数の子供を略取・拘禁できるよう、児相予算、保護所の定員や里親への委託児童数等を増やせ、とことあるごとに叫びたてる。厚労省は、「子供の人權」に藉口し、児童擁護施設の増設・整備をめざす。児相に関わ

る弁護士が拘禁された子供たちの被っている違憲状況を知らないはずはないが、それを公に口にすることはない。

建前からすれば、児童精神科医や弁護士は、その専門性ゆえに見相と関わっているものであり、専門的立場からの客観的な評価が期待されているのであるが、現実には見相から報酬が来る以上、見相担当職員の意向に逆らうことは大変難しい。逆らえば、次からはおそらく囑託を解かれ、報酬もなくなるであろう。政府の審議会や有識者会議なるものが、学識経験者等を委員に連ねながら、結局官僚の立案した政策に「権威」を与えるラバースタンプと化しているのと同じ構図がここに存在する。原発に科学者等が群がって「原発ムラ」ができ、個人は善意の科学者だとしても、ムラが客観的な事実認識の力を失って原発事故を招いたことが、福島以降厳しく指弾された。見相にかかわる個人々々が子供に共感をもつ専門家だとしても、とりこまれて専門性・客観性をおざなりにし、見相職員のさじ加減で「虐待」と子供の人權侵害をつくりだす役割を担わされれば、やはり「ムラ」ができあがる。

こうして、児童福祉や児童心理を専攻して大学から学位を受け、就職いらい児童福祉のキャリアを積みあげてきたわけでもない見相担当職員が「虐待だ」「施設措置だ」というと、とにかくそれにお墨付きを与えるため、無理な記述が横行することになる。例えば、親が子供を中学受験塾に通わせてい

ると、それが子供への「心理的虐待」と描き出される。これでは、関東や関西大都市圏で一般的な私立中学受験を子供にさせている親はみな「児童虐待」していることになるし、SAPIX等是有力な児童虐待補助施設となってしまう。権力の意向でどうにでも変えられる融通無碍な概念をつくる危険性は、いま「特定秘密」の恣意性として批判されているが、これは特定秘密保護法に始まったことではなく、市民に権力を押しかぶせたい国家のお家芸なのである。

9 「機能的治安法」としての見虐法

「保護」という名目ならば、憲法を踏みにじって無辜の市民を親権者から隔離し国家権力の直接支配下における制度ができて既に一三年が過ぎた。同じ行政措置を全市民に拡大する格好の前例が、いま密かに積み上げられつつある。

自民党が二〇一二年四月に決定した「憲法改正草案」は、第一三条を、「……生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公益及び公の秩序に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大限に尊重されなければならない。」として、「公の秩序」に反する場合は、国民が自由権の埒外に置かれることを明記した。既に現行憲法下で行政機関が人身の略取・拘禁・接見禁止の処分を行なう前例が存在し、先述のオランダに亡命した母娘も含め、見相の措置申立に最高裁

が現在まで一度も違憲判断を下していない以上、このとおり
に憲法が改悪されると、「第三章 国民の権利及び義務」の他
の条文に大きな改悪はなくとも、「憲法改正草案」第二一条
二項として新設される規定で「公の秩序」に反するとされた
活動やそれをする結社員を恣意的に拘束・無期限拘禁し、国
家権力の直接支配下におくことが、合憲とみなされうる。「児
童虐待」や「特定秘密」の定義同様、「公の秩序」なるもの
の定義も明確ではなく、恣意的に運用されて、幅広い反体制
派の人々が「公の秩序維持」という公益のための一時保護」の
対象とされる危険がある。

戦前の行政執行法（敗戦後廃止）の予防検束ですら、翌日の
日没が期限だった。これと比較し、行政の一方的判断により、
令状なしの拘束・無期限拘禁、そして弁護士や支援者との接
見禁止等の隔離措置が反体制派の成人に対してなされること
になれば、戦前以上の恐ろしい治安立法となる。「予防拘禁」
という戦前の手垢がついた語はむしろ用いられない。有事の
場合、「反戦活動家通報ダイヤル」への密告が市民に奨励され、
そのリーダーを拘束して「右翼の攻撃から身体の安全を保護
する」ことに藉口して「国民保護所」のような所に収容する、
という「福祉の様相」を帯びた拘禁となるかもしれない。

「保護」と国家がいうとき、それは極めて家父長的な、権
力的言説となる。反体制派市民を「保護」と称して略取・拘

禁するのは、今に始まったことではない。一九二三年、関東
大震災の臨時震災救護事務局は「朝鮮人にして容疑の点なき
者に対して、之を保護するとの方針」をとり、千葉県習志野
収容所に「保護収容」という名で集めて、守ってやるふりをし
て、実際には、権力にとって都合の悪い、思想的に危険だと思
われる朝鮮人や中国人の選別をおこない虐殺²⁸が行なわれ
た。いま兎相で、拘禁された子供たちに実の親を嫌うよう洗
脳が加えられ、言うことを聞かない子供たちに精神科の薬物
が投与されている現実を外延すれば、「国民保護所」に収容さ
れた反体制派の成人が、弁護士からも支援者からも一切関係
を遮断され、国家権力に恭順させるため所長権限による精神
科薬物投与など様々の手法で思想改造が施されるという、ス
ターリン時代のソ連を彷彿させる状況が日本に再来する身震
いを感じる。

福島²⁹の反省から「核と人間は共存できない」と脱原発の声
が高まっているのを無視して日本が決して原発や核燃料再処
理工場を廃止しない背景に、潜在的な核武装の意図があるこ
とを、内外の多くの人たちが見抜いている。だが政府は、口
が裂けてもこれを語らない。二〇〇〇年、児童法成立当時の
日本では有事法制制の必要が保守勢力内で熱心に語られており、
同年一〇月に発表された米国の第一次「アーミテージ・レポー
ト」³⁰は「有事法制法案の成立」を日本に対し明示的に要求した。

そのさなか、児童法はあえて慎重審議を避け、わずか六日で国会を通過した。それゆえ、治安維持と一見全く無関係で罪のなさそうなこの法律の中に、戦前にすらなかった恐ろしい予防拘禁と思想改造のための「国民保護所」設置という有事治安立法の種が慎重に埋め込まれていても、決しておかしくはない。「国家権力による保護」になんら疑問を抱くことなく、児童法を全会一致で成立させることに協力した当時の社民党や共産党の議員たちは、支配者が市民を絡めとって一層円滑に支配することに手を貸したと批判されても仕方ないであろう。

同じ厚労省所管の「心神喪失者等医療観察法」⁽³¹⁾については予防拘禁につながる危険性が既に指摘されているし、最近、児童ポルノの単純所持を違法化する「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」改定案が保守勢力によってだされ、それに対し人権上の疑義が市民から提起されている。「児童」や「心神喪失者」などと名がついているからそれは善意の福祉立法だと考えてしまうのは、ナイーブに過ぎる。

中山研一氏は、「市民的生活秩序」や福祉増進を表向きの立法趣旨としながら国家が治安法として用いる法律を「機能的治安法」と呼んだ⁽³²⁾。ここにち予防拘禁を直接に立法趣旨とする法律の成立がほぼ不可能であることは、だれもが知っている。そこで国家は、児童法成立以来、人身略取・長期拘禁・

接見禁止の前例を、子供の犠牲のもとに大きな異議をさしはさませないで積み重ねてきた。厚労省が、報道発表等において、虐待による死亡といったわずかの極端な事例⁽³³⁾を前面に出して熱心な「児童虐待キャンペーン」をはる裏には、予算獲得・省益拡大という目的とともに、有事を視野に入れた機能的治安法の正統化と定着という隠れたアジェンダがあることを、しっかり見抜かなければならない。

10 むすび

われわれが護るべきは子供の権利であり、児相という国家装置ではない。「児童虐待」を防止すると称する児相こそ、権力を振りかざし、日本国憲法、子どもの権利条約、国連所見等を見無視して、何の罪もない子供に国家的虐待を加えている。このような児相に、真に人権を護る資格はない。こうした現状を放置するならば、日本は恐ろしくて母親が子供を産めない、育てられない国になってゆき、少子化問題が深刻化してゆくであろう。そしてその先には、有事法制がめざす反体制派成人の予防拘禁が待っているかもしれない。

児相の権力装置化に由来する人権侵害については、ウエブサイトも立ち上げられ、徐々に市民のあいだに関心が高まっている。とはいえ、児相や施設内でいま拘禁に苦しんでいる子供たち、将来そうなるかもしれないリスクと隣り合わせ

で生活する日本のすべての親子、そして一生懸命産んで育てた子供を理不尽な権力に奪われた親権者たちを救うまでには至っていない。市民の人権を真に護るため、こうした国家による虐待の実態を直視し、日本国内で、そして世界で、人々がもっと大きな声をあげなくてはならない。この声は、児童法を今後、機能的治安法として使わせないためにも、差し迫って重要である。

註

- (1) 『朝日新聞』二〇〇〇年五月一八日。
- (2) 『朝日新聞』一九九九年七月五日夕刊。
- (3) 『朝日新聞』一九九九年一月一九日。
- (4) 二〇一二年九月に、東海地方のある裁判所でなされた証人尋問で、児相側証人は、「虐待」の定義について、「出たものに個別具体的に判断を下していくしかない」と述べ、その一般的・一義的な定義が存在せず、「虐待」定義が児相の恣意に委ねられていることを認めている。
- (5) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「児相運営指針の改正について」（雇児発第〇二一四〇〇三号）に添付された「児相運営指針」第五章第一節「一時保護の目的と性格」二〇〇五年二月一四日。
- (6) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課『子ども虐待対応の手引き』平成二五年八月改正版、二〇一三年、一六一ページ。

(7) 東京都福祉保健局「東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書」二〇一一年。

(8) Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding Observations: Japan, United Nations, Committee on the Rights of the Child, Fifty-fourth session, 25 May-11 June 2010. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.JPN.CO.3.pdf>

(9) 『朝日新聞』青森全県版、二〇一三年六月一八日。

(10) 町野朔、岩瀬徹編「児童虐待の防止 児童と家庭、児童相談所と家庭裁判所」有斐閣、二〇一二年、二〇四〜五ページ。

(11) 「学習指導要領をめぐる教育裁判」http://www.next.go.jp/b_menu/nakusho/html/others/detail/1318314.htm

(12) 『子ども虐待対応の手引き』前掲、一〇〇ページ。

(13) 『子ども虐待対応の手引き』前掲、一六一ページ。

(14) 『朝日新聞』ちば首都圏版、二〇一三年九月七日。

(15) 『朝日新聞』北海道版、二〇一一年二月二日。

(16) 『朝日新聞』滋賀全県版、二〇一〇年一月六日。このように、児相の手になる児童虐待の記事は、なぜかほとんど地方版のみの掲載にとどまっており、全国スケールで市民の目にふれることがない。

(17) 『朝日新聞』播磨一版、二〇一一年二月九日。

(18) パベリッチが支配し、ユーゴスラビアが解体してできた現在のクロアチアとボスニア・ヘルツェゴビナをほぼ合わせた領域を占めていた。政府として、現在のクロアチアとの継続性は

全く無こ。

- (19) 『読売新聞』二〇〇九年一月一日。
- (20) Fujio Mizuoka, "The Dialectics of Space Subsumption, Struggle in Space, and Position of Localities", *Localities*, Vol. 2, 2012, pp. 41-47.
- (21) <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw5/dl/23010709e.pdf>
- (22) 内海聡『児童相談所の怖い話』三五館、二〇一三年、一四四、一六七―一六八ページ。
- (23) <http://www.mhlw.go.jp/bunyakodomo/pdf/fuuchi-76.pdf>
- (24) <http://www.mhlw.go.jp/bunyakodomo/pdf/fuuchi-78.pdf>
- (25) <http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/action/outline/file/25-636.pdf>
- (26) 例えばある「座学」の研究者は、児童虐待防止を主題とする書物の書評において、児童が死亡した事例をいくつか取り上げ、それをすなわち「児童虐待問題」の「現場」のようにみなし(三ページ)、本稿が取り上げるような児相問題の位相に、全く関心を払っていない(町野朔「児童虐待との戦い——『児童虐待の防止 児童と家庭、児童相談所と家庭裁判所』に寄せた『書齋の窓』六一五号、二〇一二年)。
- (27) 「秘密保護法案有識者会議のまやかし」『東京新聞』二〇一三年二〇月二六日。
- (28) 千葉県における追悼・調査実行委員会編『いわれなく殺された人びと』青木書店、一九八三年、一一六、一一一ページ。
- (29) 'Japan's Nuclear Plan Unsettles U.S.' *The Wall Street Journal*, 1

May 2013. <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324582004578456943867189804.html>

(30) 「米国と日本——成熟したパートナーシップに向けて」
http://www.n.e.jp/asahi/nozaki/peace/data/data_ami_j.html

(31) 「心神喪失者等医療観察法(予防拘禁法)を許すな―ネットワーク」
<http://nagano.dee.cc/networknews.htm>

(32) 中山研一『現代社会と治安法』岩波新書、一九七〇年、一四五ページ。

(33) 真に「虐待」とみなすことのできる子供への有形力行使は、刑事事件として警察の所轄となる。警察が摘発した児童虐待件数を見ると、「過去最高」とされる二〇一一年でも、四七二件と厚労省発表の約一四〇分の一にすぎない。(['日本経済新聞』二〇一三年三月七日)。

(34) 「児童相談所の実態(実録)」
<http://www.boreas.dti.ne.jp/~477m300/>

「水岡不二雄(みずおかふじお)一橋大学経済学研究科教授。著書に『グローバルズム(21世紀の若者たちへ)』八潮社、二〇〇六年、『経済・社会の地理学——グローバルに、ローカルに、考えそして行動しよう』有斐閣、二〇〇二年(編者)他、監、共訳書に『都市の資本論——都市空間形成の歴史と理論』デイヴィッドハーヴェイ、青木書店一九九二年、『空間編成の経済理論』へ上下へ共訳、デイヴィッドハーヴェイ、大明堂一九八九、九〇年他。』