

児童相談所改善のための要望書

2014年10月15日

連名者一覧

南出 喜久治（弁護士）

内海 聡（内科医、精神科医）

釣部人裕（ジャーナリスト・ノンフィクション作家）

甲斐由美子（市民団体健やかに生きるために頑張ろう会 代表）

目次

1、管轄官庁について	3
(1) 現状	3
(2) 要望	5
2、親権者の同意に基づかない一時保護について	5
(1) 現状	5
①一時保護の運用について	5
②「子どもの権利条約」違反について	7
③憲法違反について	8
(2) 要望	9
3、面会交流権・交通権の保障について	10
(1) 現状	10
(2) 要望	10
4、一時保護中および施設入所中の子どもに対する薬物投与について	11
(1) 現状	11
(2) 要望	11
5、保護単価の廃止について	11
(1) 現状	11
(2) 要望	12
6、家庭裁判所、弁護士等の、児相からの実質的独立性の保障について	12
(1) 現状	12
(2) 要望	13
7、児童相談所の専門性の向上について	14
(1) 現状	14
(2) 要望	16
関係条文	17

1、管轄官庁について

(1) 現状

平成 12 年（2000 年）「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、児虐法という）制定された後の平成 23 年（2012 年）5 月 27 日、民法の親権規定に関する改正法が成立した。

今回の改正は、児童虐待の防止を図り、児童の権利利益を擁護する観点から行われたものであり、民法の親権規定の冒頭に置かれている 820 条が「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う」、民法 822 条は「親権を行う者は、第 820 条の規定による監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒することができる」（下線の個所が改正された部分）と改正され、親権を、子の利益のために子の監護及び教育をする権利と義務と明定し、子を懲戒する場合も、子の利益のための監護と教育の範囲内で子に対する懲戒権を親権者に認められることが明示されたことになる。

「懲戒」とは、不正な行為をしないよう身体的・物理的に拘束し「こらしめる」ことである。この規定は、一面においては、親の体罰を許容し、その違法をある程度阻却する（『民法講義Ⅶ』近江幸治著 140 頁）。

親権者にこのような懲戒権を与えられていることの法的な意味は、子の監護権教育上必要な範囲内で実力を行使しても、親権者が民事・刑事上の責任を問われることはないという点にある。懲戒権も必要な範囲を超えると親権の濫用になり（いわゆる児童虐待）、親権喪失原因になるとともに、暴行罪を構成する（『民法Ⅳ』内田 貴著 212 頁）。

児童虐待対応の現場では、未だに親権者であることを「免罪符」に、児童虐待を懲戒（しつけ）と主張して正当化しようとする親がきわめて多い。従って、親権は子の利益のために行使されなければならないことが明記された。

懲戒権自体は、「子の利益のために」という目的において合法であるから、取り締まりの所管官庁はない。子に対する実力の行使を取り締まる規定としては、刑法の暴行罪や傷害罪があり、これは警察の管轄になる。

ここで問題になるのは、懲戒の目的と必要な範囲、つまり、どこまでが親の「許された実力の行使」でどこからが「許されない実力の行使」であるかという境界線がどこにあるのかという点である。

児虐法は「虐待」の定義を第 2 条に定めているが、その定義は著しく抽象的であり主観的であり、大幅な行政裁量の余地がある。こうした曖昧な「虐待」の定義のもと、厚生労働省（以下、厚労省という）所管下にある児童相談所（以下、児相）に、世界に類を見ない強大な権限が与えられた。

児虐法には、「虐待」に関しての定義や記述はあるのだが、「体罰」に関しての定義・記述はなく、親に認められている懲戒としての「体罰」が行われたとしても虐待と認定することが可能となる。

本来は「許された実力の行使」を「体罰」と言い、子の成長を目的とする行為は認められているが、反対に、子の成長を目的にしているものがない単なる暴力・暴行脅迫といっ

た「許されない実力の行使」は、絶対に認められないのである。本来「体罰」と「虐待」は別な概念なのである（なお、このことは、本旨とはズレるので、ここではこれ以上扱わない）。

平成24年（2012年）9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（「市民の権利と、権力装置化する児童相談所」水岡不二雄 『Impaction (193)』143頁）。

これでは、刑法で規定されている構成要件という概念、児虐法でいうと、懲戒権の行使と虐待との境界線を児相の裁量で任意に変えることができるようになる。こうなると、罪刑法定主義（いかなる行為が犯罪を構成し、それに対していかなる刑罰が科されるかは、事前に法律で定められていなければならない、という原則）ではなく、極めてあいまいに「虐待」が定義されていくことになる。

これは、通報が児相に来るか、児相が察知して、恣意的に「虐待」に該当するとみなすと、児童福祉法第33条「一時保護」の規定により、裁判所の令状なく子どもを一時保護し、親権者の同意がなくとも構わず親元から強制的に引き離し、子どもを拘禁する権限を持ったことになる。

こうして、親による許された実力の行使までもが、児相という一行政機関がになう、厚労省の権益になったのである。

児相の所管であるが、一応の名目では厚労省の管轄となっている。ただその厚労省の位置づけが法律上も、現場行政上も明確ではない。

厚労省に問い合わせる限り、児童相談所はそれぞれ地方自治体に移管されており、地方自治体の予算で動く組織であり、厚労省は統括的な役割を握ってはいるものの、直接的な指導や監督権限が与えられているわけではない（児相に子どもが一時保護された保護者が厚労省に出向いて、直接確認している）。

つまり、児童相談所は独立した形態をとりながら、予算などの点では地方自治体との関係を前提としており、厚労省は指導役や監査役でもなく、単なる児童相談所に関するデータ統計を行っているだけということになる。

法に定められた職務管轄は厚労省傘下であるため、厚労省が「一時保護」や「虐待認定」等にかかるマニュアル等を策定してホームページで公開している実態があるものの、厚労省職員によれば、別に公開しているマニュアルに則らなくてもよいという。このことからわかるとおり、児童相談所は設置されている地方自治体の管轄であり、その職務も各自治体で条例として取り決められている。当然ながら児童相談所の監督責任は知事や市長ということになる。

ただ、厚労省という国の機関が鎮座するため、児童相談所の業務に関して監督責任はあるが、業務の指示を出したり、注意勧告をするような実態はなく、業務自体も特殊なため、

言うなれば孤立した部署として運用されているのが実態である。つまり、児童相談所の公務に対する責任の所在は曖昧になっている。

こうして、地方自治体の中でも治外法権的に運用されているのが児童相談所であって、特殊な業務形態も相まって所掌公務に関して、ほぼお任せ状態なのである。そして、このことは児童相談所が何のコントロールもされていないことの一因となっている。

上記のように現状では、児童相談所は予算だけを気にしていれば、どのような問題も外部から横やりを入れられたり指示を受けたりすることなく、内部的に処理できるシステムになっている。

(2) 要望

- ①児童相談所の監督・責任官庁を明確にする。
 - ②一時保護および施設入所児童の取扱件数を完全公開とする。
- 上記2点の見直しを要望する

2、親権者の同意に基づかない一時保護について

(1) 現状

①一時保護の運用について

日本は敗戦を迎え、東京に連合軍司令部（GHQ）がおかれ、被占領国としての日本は占領政策の中で、復興の歩みを始めた。子どもたちのために最初に始まったのは、浮浪児・戦災孤児の保護であった。浮浪児・戦災孤児の収容・保護は、戦前の体制であった社会事業としての養育院（保護課）が中心となり、その中の「幼少年保護寮」から一時保護事業が始まる。戦前では未分化であった相談事業は新たに児童相談所として新設された。

一時保護所は、戦後の「孤児・浮浪児」に対して検疫、防疫（DDT 撒布等）医療、衛生（入浴、理髪等）処置するとともに、衣服の給与及び給食をなしたうえ、身上調査および生活指導を行うために、七都道府県に昭和 21 年（1946 年）末には 19 か所設置された。

戦後の孤児対策以来、その時代の社会的状況を反映した形で変化し、児童虐待法制定と共に、一時保護制度は、強権の手段へと姿を変えたのである。

厚労省は、「児童相談所運営指針」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、この限りではない。……(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に同意を得るよう十分な調整を図る必要がある。」とし、また、児童相談所が行な

う、児童福祉法 33 条の「一時保護」は「児童相談所の所長が必要と認めるとき」とあり、その要件の記載はなく、第三者機関による事前事後のチェックなしに、児童相談所の一存で一時保護を発動し、親権者の同意なく子どもを連れ去っていくことができる。

通常、刑事事件では、嫌疑があるならば令状主義（刑訴法 199 条、210 条、212 条、213 条）をもって身柄を拘束する。公正な裁判所が、事前チェックまたは事後チェックが必ず入り、警察・検察の一存で逮捕することはできないシステムになっている。

警察官職務執行法第 2 条「質問」と児福法第 33 条の「一時保護」の規定は、「することができる」とあり、警職法 3 条「しなければならない」とある。この規定形式の比較から、前者には強制力（執行力）はなく、後者には強制力（執行力）があると解釈される。それゆえ、親の同意を得ない一時保護は特別な事情のある場合を除いては、違法といえる。

だが、実際には、児相担当者は、子どもや親権者の同意なしに子どもを略取する権限として運用している実態がある。また、前記 1（1）で述べたように、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、「この限りではない」という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。

また、厚労省は上記「児童相談所運営指針」に「2. 一時保護の期間、援助の基本」において、「(1) 一時保護は子どもの行動を制限するので、その期間は一時保護の目的を達成するために要する必要最小限の期間とする。(2) 一時保護の期間は 2 ヶ月を超えてはならない。ただし、児童相談所長又は都道府県知事等は、必要があると認めるときは、引き続き一時保護を行うことができる。」とし、「一時保護」の期限は当初こそ 2 ヶ月とされているが延長でき、一旦子どもが一時保護されると、現実には、その保護は長期にわたる。

厚労省は上記「児童相談所運営指針」の「3. 一時保護の強行性」(3)において、一時保護は、「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」、「親権を行う者又は未成年後見人に同意を得るよう十分な調整を図る必要がある」としているが、現実には、親権者の同意ない半年以上の拘禁も通常となっており、数年間に及ぶ場合も多々ある。しかも、当初の一時保護の際、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（児童虐待法第 10 条の 5）。

「一時」でも「保護」でもなく、実質的には、面会禁止、通信禁止、照会禁止など「長期完全隔離」であり、刑務所収容者の家族以下の処遇であり、親権の実質的な停止ないし剥奪といえる。この一時保護の規定は、いわば「家庭崩壊促進条項」である。

②「子どもの権利条約」違反について

児相の一時保護の実態は、国際条約「子どもの権利条約」（以下、条約）（平成 10 年（1998 年）国連総会で採択、平成 6 年（1994 年）に日本は批准）に抵触している。

条約 37 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。しかし、日本の児相の一時保護は、「最後の解決手段」ではなく、事前調査もなく、当初からいきなり子どもを一時保護（連れ去り）し、その後長期にわたって拘禁する。

一時保護されると、子どもは、長期にわたり、親との面会や手紙や電話等、面会・通信を遮断される。しかし、これに対し条約第 5 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、父母若しくは場合により地方の慣習により定められている大家族若しくは共同体の構成員、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。」とあり、また 9 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。上記のように、子どもは、日常的に親と人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重される、つまり、親子の関係を断ち切ってはならないというのが、子どもの権利に関わる国際的通念である。

しかし、児虐法第 12 条では、一時保護した子どもと親を面会・通信の一部を制限することができるがあるが、これが一部制限ではなく、全面禁止になっている実態がある。憲法 98 条などにより、条約や国内法に優先されるが、児相の児虐法 12 条の運用については、条約違反のケースが相当あり、いったん児相に子どもが一時保護（連れ去り）されると、一時保護の目的である「家族再統合」は全く進まず、逆に家庭崩壊を促進している。

もっとも、条約第 9 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、この限りではない。このような決定は、父母が児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。

しかし、前記①で述べたが、児相は、裁判所の令状によらず、児童相談所の一存で一時保護を発動し、親権者の同意なく子どもを連れ去っていくことができ、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、児相の行政措置は、条約にあるこの但書の前提を欠く。

児相は、拘禁した子どもと、その親権者またはその代理人弁護士との面会交流権を認めず、児相職員を通じてしか、子どもの意見を外部に伝えない。

子どもに直接自由な意見を表明させないことは、条約第 12 条 1 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 37 条 (d) 「自由を奪われたすべての児童は、弁護士その他の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、公平は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」に抵触する。

逮捕された被疑者にさえ認められている弁護士と接見交通権が一時保護された子どもには認められず、ひいては子どもの意見表明権の著しい侵害である。

また、施設内での人権侵害について、国連「子どもの権利委員会」(United Nations Convention on the Right of the Child) は、第 54 会期 (平成 21 年 (2010 年) 5 月 25 日～6 月 11 日) に発表した日本への第三回最終所見第 52 項で、「委員会は、親の養護のない児童を対象とする家族基盤型の代替的児童養護についての政策の不足、家族による養護から引き離された児童数の増加、小規模で家族型の養護を提供する取組にかかわらず多くの施設の不十分な基準、代替児童養護施設において広く虐待が行われているとの報告に懸念を有する。この点に関し、委員会は、残念ながら広く実施されていない通報制度の確立に留意する。」とあり、子どもが施設内で虐待等を受けても、それが外部へ直接通報できない制度に対して懸念を示している。

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、厚労省の「平成 24 年度における被措置児童等虐待届出等制度の実施状況」によれば、平成 24 年度の全国の被措置児童等虐待の届出・通告受理件数は 214 件であった。平成 24 年度に虐待の有無に係る事実確認が行われた事例 (平成 23 年度以前の繰り越し事例を含む) のうち、都道府県市において虐待の事実が認められた件数は 71 件であった。その中には、性的虐待も含まれている。

また、国連「子どもの権利委員会」最終所見第 62 項は「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。」とあり、学校がその期待に沿わない児童生徒を排除するため児相送致する目的で通報することの危うさを指摘する。

③憲法違反について

児相の一時保護の実態は、日本国憲法にも抵触している。

憲法第 34 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。」とある。

過失・事故による子どもの怪我であっても、身体に傷やアザがあるだけで、その原因を調査することなく、「児童虐待」と断定して「一時保護」(連れ去り)、さらには、一度目をつけた家庭が通告をうけた場合、それを鵜呑みにする、または、執拗に子どもに対して「虐

待の有無」を確認し、少しでも疑わしい証言が出ると、それを根拠に、「一時保護」（連れ去り）をする。何の問題も起きていない家庭において問題をでっち上げ、こじつけて連れ去るケースがあり、これが「正当な理由」とみなされるのは、児相の暴走であり、憲法 34 条違反であることは明らかである。

憲法第 33 条は、「何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となっている犯罪を明示する令状によらなければ、逮捕されない。」とある。これは、行政権による拘禁の恣意的運用を防止、及び被拘禁者の防御権の保護のため、令状主義を採用している。

児相という一行政機関が、令状なしで、つまり、第三者機関による事前事後のチェックなしに、児童相談所の一存で一時保護（連れ去り）を行なうのは、この拘禁の令状主義に違反している。

上智大学法科大学院の岩瀬徹氏は、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る」としている（『児童虐待の防止と 児童と家庭 児童相談所と家庭裁判所』（有斐閣 P204~205））。

根拠法たる「児童虐待の防止等に関する法律」によっても、「虐待」ということの内容が規定されておらず、虐待でないケースでも、児童相談所の独断によって、「一時保護」、児童養護施設への入所決定の運用ができてしまい、所長、職員が家族の「虐待」に対する対応力、専門性を十分備えていないために、「拉致」や「監禁」などという、理不尽なことが起きている。

裁判所の令状一切なしで子どもを略取することができる現行の制度により、適正手続の保障がないという近代法治国家とは思えないような、密告に基づき突然恣意的に子どもが一時保護という名で拉致・拘禁される状況が日本で続発し、子どもと親権者の人権が蹂躪されている。

（2）要望

①一時保護の事前・事後審査について、裁判所が発行する令状によって行なうものとする。
②令状取得の手続きは、現行犯逮捕・緊急逮捕と同様にする（裁判所による事前の証拠精査を必要とする）。とりわけ、学校からの通報によって「一時保護」を行なおうとする場合、第 54 期最終見解第 62 段落に表明されている通り、学校がその期待に沿わない児童生徒を排除するため児相送致する目的で通報することがあるので、人権擁護のため、裁判所による慎重な検討が絶対に不可欠である。

上記 2 点の見直しを要望する。

3、面会交流権・交通権の保障について

(1) 現状

児童虐待法 12 条は、いわゆる面会と通信制限である。児童虐待法 12 条では「児童との面会・通信を」全部、または一部を制限することができる」とある意味は、「一部制限することができる」、あるいは「特別な状況においては禁止することもできる」という意味であり、前提は「制限しない」である。

しかし、禁止する場合、つまり全部を制限するのも一部を制限するのも、その要件的なものは児童相談所、養護施設の勝手な判断に委ねられている。僅少の例外を普遍化、一般化して例外を原則に転換させることはできない。

一時保護の長期化と面会と通信の全部制限、つまり禁止によって起こることは、実質において完全隔離であり、家族との完全分離であり、これは拉致と言っても過言ではない。

刑務所の場合は家族の面会ができ、例外的に刑務所内の懲罰を受けた場合に、面会が停止されることはあるが、面会禁止措置というのは基本的にはない。ところが児相の場合は、一時保護、あるいは養護施設に措置される場合は完全に面会を阻止、通信を阻止している。電話も手紙も禁止し、安否情報すらも知らせず、これは、刑務所以上の完全な人権侵害、親権侵害である。

一時保護は、「家族再統合」を目的とする一時的な処置であるので、面会、文通、電話等を見相が遮断していることは、子どもと親が家族として共に生活する基本的権利の重大な侵害である。

親権者並びに親権者代理人弁護士との面会交流権は、子どもの権利条約 9 条、世界人権宣言 16 条 3 項で認められた権利である。9 条但書の場合においても、代理人弁護士に面会させないことは、子どもの意見表明権の侵害であり、逮捕された被疑者に認められている弁護士との接見交流権と比しても著しい人権侵害である。

(2) 要望

①一時保護中の子どもの、親権者または親権者代理人弁護士に対しての面会、文通、電話等での交通権を保障する。

②1 から 2 か月間も特段の事情がなく、「面会通信の全部制限」するのは、児相による虐待を疑う。疎明責任は児童相談所にある。

以上の 2 点について見直しを要望する。

4、一時保護中および施設入所中の子どもに対する薬物投与について

(1) 現状

子どもに、どんな治療をし、どんな薬を投与したかという情報について、児童相談所は一切開示しない。医師法では、患者に対しどのような治療を、どのような理由で行っているかをカルテに記載しておくことは最低限の義務（医師法第24条1項）であり、子どももしくは保護者はそれをみる権利を有する。

児相では、施設内で騒いだり他の保護児童と争ったりした子どもに親権者の承諾もないまま、副作用のある危険な精神科の薬物を投与するケースもある。

東京都のある児相では、親権者の同意なく、リスパダール、パキシル、ベンザリン等、薬物依存性があり、副作用のある多種の精神科薬物が投与されたケースもある。医療は、親権の重要な構成要素であり、「一時保護」によってこれを政府が奪うことは、子どもの発達とそれを促す親の権利の不当な剥奪である。それゆえ、児相に医療を委ねることは子どもの人権の侵害となるので、子どもの権利を護るため、一時保護中の子どもの生活に対し、親権者の積極的な関与が必要である。

(2) 要望

- ①一時保護中の子どもに対する医療については、親権者に対するインフォームド・コンセント制度を導入する。
 - ②一時保護中および施設入所中の子どもに対する精神科の薬物投与は、その副作用の重大性等から、一切の投与を禁止する。
 - ③精神科医については、その介入を禁止する。禁止できない場合は、拘禁された子どもの親が推薦する医師の直接の診察によるセカンド・オピニオンの機会を保障する。
- 以上3点の見直しを要望する。

5、保護単価の廃止について

(1) 現状

前記1(1)で述べたとおり、児童相談所は地方自治体に所属する組織なので、予算は地方自治体に請求する。児相は、「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」という通達で、施設に入れた子どもの数に応じ、拘禁した子ども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（保護単価は、地方により異なるが、一人当たり概ね30～35万円である）。

役所の予算は年度内の使いきりであり、仮に年間で10人の子どもを保護する想定で予算取りしていて、年度途中で5人しか保護していないと、残り5人分の予算が丸々残ってしまうことになる。そのままだと、次の年度から予算が削減されることになる。翌年度末ま

でに予算消化しないと次の予算が確保できないとあって、年度末に道路工事が行われるように、児童相談所でも恣意的な新たな一時保護が行なわれたり、必要がなくても保護を延長して施設から出さないようにする。

こうした予算制度では、子どもを一時保護すればするほど予算が増えることになり、まるで警察の交通違反の反則金と同じく、摘発すればするほど、経済的利益が出ることになり、恣意的な一時保護への強い動機となる。

児相が出す文書（例えば、事務事業評価表、予算見積調書）には、「前年比」「計画」「達成率」「事業の評価」等の欄があり、数字で示さねばならない。前年比が高いほど、達成率が高いほど事業活動が評価される仕組みになっている。

以上のように、現行制度では、子どもを一時保護すれば、保護した子どもの費用が一人当たり「保護単価」として国（厚労省）から支出される。また、厚労省は、「児童虐待の増加」をアピールし、より多くの予算を獲得しようとして、恣意的に多数の子どもを一時保護し、「虐待」に仕立て上げて、子どもと親権者の人権を蹂躪している。

「保護単価」制度では、子どもを一時保護すればするほど厚労省並びに児相の予算が増えることになるから、不当な子どもの拉致・拘禁への強い経済的誘因が児相に発生し、また厚労省がそれを支援する構図ができあがっている。

児童虐待は、前記1（1）で述べたとおり、その定義が曖昧であり、令状なし（第三者機関による事前事後のチェックなし）に、児童相談所の一存で一時保護（連れ去り）を行なわれるので、「虐待」の定義を恣意的に解釈すれば、いくらでも数を増やせる。

（2）要望

- ①保護単価を廃止し、警察の予算制度と同様の定額制とすべきである。
 - ②前年度と比較した一時保護増を行政実績として評価しないようにする。
- 上記2点の見直しを要望する。

6. 家庭裁判所、弁護士等の、児相からの実質的独立性の保障について

（1）現状

前記5のようにして、児童相談所に割り当てられた予算の一部は、一時保護後子どもの施設入所措置を家裁に申立てて児童相談所から報酬を受け取る弁護士、虐待を認定する診断書を書いたり、一時保護された子どもに親権者の同意なしで精神薬を処方したりする児童精神科医にも報酬として支払われる。

児相は、児相への児童虐待相談受付件数の増加（実際には、警察からの相談件数が激増しているのみである）を理由に、「児童虐待をはじめとする児童問題は、複雑化・多様化・深刻化しており、今後益々重要性を増す」「経費削減は政策の後退につながる恐れがあり適当ではない」などとして、職員の増員、一時保護機能の強化を主張する。

児相に関わる弁護士が一時保護された子どもたちの被っている人権侵害を知らないはずはない。

児童精神科医や弁護士は、専門的立場からの子どもの最善の利益を考えた上での客観的な評価が期待されているのであるが、現実には子どもの最善の利益ではなく、報酬を直接受け取る（そもそもは国民の税金なのだが）児相の利益を最優先に考えている。

児相から委任と報酬を受けている弁護士は、子どもの利益を最優先にし、児相の一時保護や処遇に不利な助言等をすれば、おそらく委任は解除され、報酬もなくなるであろう。

また、児相は最終的に、面会と通信の全部制限し、子どもを親から完全隔離した状態で、「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。そして、児童相談所の唯一の審査機関である家庭裁判所（以下、家裁という）への児童相談所の施設措置の審判申立は、児童相談所側が制度的に強く、形式的なものに過ぎず、家裁は児童相談所側主張をそのまま承認する機関に成り下がり、子どもや親権者の主張が審判結果に反映され難い。

このように、一時保護された子どもは、親権者との面会と通信を全部制限され、さらには、親は会いに来ていないなど虚偽の情報を流され、さらには精神薬まで処方される。

一時保護後の児童養護施設への入所措置請求の承認率は、98～99%、一度施設入所措置が決定すると、2年ごとに行われる更新審査の棄却率は0%である。日本は、三権分立という原則があり、司法は独立しているはずだが、裁判所には、「行政の壁」があって、裁判所は政府（行政）に対して弱い。行政裁量には立ち入らないというスタンスが強く、多くの調査官は児童相談所よりで、裁判官は児相の申立をそのまま認容するというのが、圧倒的多数である。

上記のとおり、これらが、子どもと親権者の人権蹂躪をもたらしている。家庭裁判所、児童精神科医、弁護士等の、児相からの実質的独立性を保障する必要がある。

（２）要望

- ①弁護士の専門性と人権を護るため、委任主体を児相から切り離れたうえ、抽選でその都度人選するようにして、児相と癒着せず中立的判断ができるようにする。
 - ②このため、児相からの施設措置申立は、一般の裁判所同様の通常の訴訟案件とし、親権者を「利害関係人」ではなく、児相と同じ立場の訴訟当事者の地位に高めて、平等の地位で争えるようにする。
 - ③精神科医については、介入をさせない。
- 上記3点の見直しを要望する。

7、児童相談所の専門性の向上について

(1) 現状

児童相談所の職員は「児童福祉の専門家」ではなく単なる公務員に過ぎない。例えば、大阪では100%児童相談所の所長は専門職であるが、厚生労働省が平成25年（2013年）3月20日発表したデータによると平成23年度の所長の採用区分構成割合は全国平均で福祉等専門職による採用は約55パーセント、約半数が単なるほかの部署からの配置転換等でやってきた素人になっている。児童相談所の職員、一般の児童福祉司の経験年数は平均2.9年にすぎない。

そしてこの様な状況の背景を現在全国児童養護施設協議会会長で鳥取こども学園施設長の藤野武夫氏が次のように厚労省関係の審議会で発言している。

「山口県の調査ではケアワーカーの4割が非常勤です。しかも皆、勤続5年未満の若い職員がやっているわけです。そういう中で、62%と言われる被虐待児を受けていて、その中で混乱が起きないわけがないのです。施設内虐待と言われるものはそういう中で起こっていること」と発言している。養護施設の職員自体も不安定就労、経験不足の中で対応していることが問題視されている。

素人が強力な権限をもって保護を決め、その後の対応をしているのである。

児童相談所は地方自治体に設立された福祉部門の一つであり、そこに配属される職員の人事は各地方自治体の人事異動により決められている。さらに児童福祉法に定められた所長等の一部職員を除いては特別な取り決めはなく、地方自治体に属する公務員であれば、だれでも任命されて児童相談所職員となれる。児童相談所職員となるために必要な資格等はないため、だれでも辞令をもらった瞬間から「一時保護」と称される児童の拉致さえも合法的に行なえる強大な権限を付与される立場になる。つまり、つい最近まで役所の土木課に勤務していた人物も、役所の窓口業務に従事していた人物も、辞令一つで「児童福祉の専門家」に早がわりしてしまうのである。

そして、彼らは初めて勤務する際にも一ヶ月に満たない簡単な業務研修を受けただけで現場職員として第一線に立つことになる。当然ながら関連する法律の読み方を覚えたり、根本から学んでいるような時間的余裕があるはずもなく、こうした重要な部分の学習は配属された職員個々の自由裁量に任されている。そのため、実務において判断が必要となる事象については、あらかじめ関連法令を元に作成された判断基準マニュアルが策定されていて、マニュアルにしたがっていれば、法律を理解していなくとも一定の判断が下せるようになっている。しかし、現場において起こる事案がマニュアルどおりに解決できるはずもない。

マニュアルまかせでは総合的な判定などできるはずもなく、本当の虐待事案を見逃す原因にもなっている。また、健全な家庭からありもしない虐待を決めつけて保護してしまう間違いも多々起きている。それが、現状における児童相談所の公務の実態なのだ。

平成 26 年（2014 年）5 月 30 日、厚木市内のアパートで衰弱死した男児（5）の白骨化遺体が発見され、同年 6 月 9 日、父親が保護責任者遺棄致死容疑で逮捕され、殺人罪などの疑いで起訴された事件があった。厚木児童相談所は、男児が小学 1 年生になるはずの平成 20 年（2008 年）以降、未就学であることを把握しながら、踏み込んだ調査をしていなかったことはその一例である。

平成 26 年（2014 年）7 月 26 日、佐世保市の高校生が午後 8 時ごろ、少女のマンション自室で、クラスメートの女子生徒の後頭部を工具で多数回殴り、ひものようなもので首を絞めるなどして殺害したとする「佐世保同級生殺害事件」が起きた。

報道によると、殺人容疑で逮捕された少女（16）を知る精神科医が、事件前の 6 月、長崎県佐世保こども・女性・障害者支援センター（児童相談所）に少女が過去に給食への洗剤混入や猫の解剖、父親をバットで殴ったことを知っており「このままでは人を殺しかねない」という内容を告げたという。しかし、児相はその際「助言した」としているが、精神科医が少女の実名を明かさなかったことから、関係機関に連絡するなどそれ以上の対応はしなかったという。児相は、相談内容について「個人情報の保護と守秘義務がある」として明らかにしていない。

女子生徒を診察した精神科医が 6 月 10 日、相談窓口がある佐世の児相に電話で連絡。精神状態の不安定さを懸念し「小学生の時に薬物混入事件を起こし、中学生になって父を殴打した。小動物の解剖をしている。このまま行けば人を殺しかねない」と相談。対策を求めたが、女子生徒の氏名は明かさなかった。

児相職員はこれに対して「匿名でわからないから」という理由で放置したが、精神科医が通報した内容を知り「小学生時代の給食事件 最近の父親金属バット殴打事件まで話している。つまり、名前こそ守秘義務で話してはいないが、ほぼ個人特定しているのと同じであり、調査すれば防げたであろう。これは児相職員の怠慢であり、あるコメンテーターは、「残念では済まされぬ重大な犯罪に匹敵します！」と指弾した。

ここでも、児相のスタンスや職員の資質が問われている。

また、施設内での児童相談所の職員による虐待もある。平成 18 年 10 月 6 日付厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知は、度重なる通達や制度改正にもかかわらず「先般、埼玉県、大分県及び鹿児島県において、児童養護施設の職員が入所児童に対し性的虐待等の行為を行っていたことが明らかとなった」として「貴管内の児童福祉施設に対し、適切な指導等を行うとともに、都道府県等として、子どもの権利擁護のための取組及び体制の充実・強化を図られるようお願いしたい。」と通達している。

平成 18 年 11 月 22 日大阪で開かれた『全国児童養護施設長研究協議会の第 60 回記念大会』開催において「児童養護施設では、満床状態に加え重い心的課題を抱えて個別的、治療的ケアを要する子どもたちが増加し、その養育に混迷、混乱が生じているのが現状です。こうした中、児童養護施設内における子どもへの体罰や不適切な関わりなど重大な権利侵

害事件が発生しており、極めて残念と言わざるを得ません。児童養護施設は、いつの時代も社会でもっとも弱い立場にある子どもたちの権利を守り、子どもたちの安心、安全の拠点であり続けなければなりません。」という内容の「子ども・家庭福祉の明日に向けた宣言」が採択されている。『平成 24 年度における被措置児童虐待等届出等制度実施状況』（平成 26 年 3 月 14 日）によると、全国で被措置児童等虐待の届出・通告件数は、214 件となっている。これらは、児相に限ったものではないが、社会的養護の施設等では、当然体罰は禁止されており、身体的暴力はもとより、言葉による暴力や人格的辱め、無視・脅迫等の心理的虐待、セクシャルハラスメント等、不適切なかかわりは絶対に許されるものではない。施設職員の資質が問われる。

児相においても同じである。現行制度では、わずかな形式的な研修のみで、通常の地方公務員が児相に配属され、権力を振り回して子どもの生涯を左右するような決定を恣意的に下して、著しい人権侵害を作り出している。

（２）要望

- ①児相職員の専門性を大幅に向上する必要がある、児童福祉・児童心理の専攻で大学を卒業し、その後児童福祉関係で多年のキャリアを積み、試験に合格した職員のみが、児相に勤務できるようにする。
- ②これらの専門性を備えた職員は、より適切な養育を親に促すための指導・助言に限定された業務のみを行う。
- ③社会福祉士を採用する。

以上の３点について見直しを要望する。

関係条文

民法第 822 条

親権を行う者は、第 820 条の規定による監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒することができる。

民法第 820 条

親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。

学校教育法 第 11 条、但書

校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

児童虐待法第 2 条、3 条

第 2 条（児童虐待の定義） この法律において、「児童虐待」とは、保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう。以下同じ。）がその監護する児童（十八歳に満たない者をいう。以下同じ。）について行う次に掲げる行為をいう。

- 一 児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- 二 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること。
- 三 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、保護者以外の同居人による前二号又は次号に掲げる行為と同様の行為の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること。
- 四 児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力（配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）の身体に対する不法な攻撃であって生命又は身体に危害を及ぼすもの及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動をいう。）その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

第 3 条（児童に対する虐待の禁止） 何人も、児童に対し、虐待をしてはならない。

児童福祉法第 33 条

児童相談所長は、必要があると認めるときは、第 26 条第 1 項の措置をとるに至るまで、児童に一時保護を加え、又は適当な者に委託して、一時保護を加えさせることができる。

2 都道府県知事は、必要があると認めるときは、第 27 条第 1 項又は第 2 項の措置をとるに至るまで、児童相談所長をして、児童に一時保護を加えさせ、又は適当な者に、一時保護を加えることを委託させることができる。

3 前 2 項の規定による一時保護の期間は、当該一時保護を開始した日から 2 月を超えてはならない。

4 前項の規定にかかわらず、児童相談所長又は都道府県知事は、必要があると認めるときは、引き続き第1項又は第2項の規定による一時保護を行うことができる。

5 前項の規定により引き続き一時保護を行うことが当該児童の親権を行う者又は未成年後見人の意に反する場合においては、児童相談所長又は都道府県知事が引き続き一時保護を行おうとするとき、及び引き続き一時保護を行つた後2月を経過するごとに、都道府県知事は、都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならない。ただし、当該児童に係る第28条第1項第1号若しくは第2号ただし書の承認の申立て又は当該児童の親権者に係る第33条の7の規定による親権喪失若しくは親権停止の審判の請求がされている場合は、この限りでない。

刑訴法第199条

検察官、検察事務官又は司法警察職員は、被疑者が罪を犯したことを疑うに足りる相当な理由があるときは、裁判官のあらかじめ発する逮捕状により、これを逮捕することができる。ただし、三十万円（刑法、暴力行為等処罰に関する法律及び経済関係罰則の整備に関する法律の罪以外の罪については、当分の間、二万円）以下の罰金、拘留又は科料に当たる罪については、被疑者が定まつた住居を有しない場合又は正当な理由がなく前条の規定による出頭の求めに応じない場合に限る。

2 裁判官は、被疑者が罪を犯したことを疑うに足りる相当な理由があるとき、検察官又は司法警察員（警察官たる司法警察員については、国家公安委員会又は都道府県公安委員会が指定する警部以上の者に限る。以下本条において同じ。）の請求により、前項の逮捕状を発する。但し、明らかに逮捕の必要がないと認めるときは、この限りでない。

3 検察官又は司法警察員は、第一項の逮捕状を請求する場合において、同一の犯罪事実についてその被疑者に対し前に逮捕状の請求又はその発付があつたときは、その旨を裁判所に通知しなければならない。

刑訴法第210条

検察官、検察事務官又は司法警察職員は、死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮にあたる罪を犯したことを疑うに足りる充分な理由がある場合で、急速を要し、裁判官の逮捕状を求めることができないときは、その理由を告げて被疑者を逮捕することができる。この場合には、直ちに裁判官の逮捕状を求めらなければならない。逮捕状が発せられないときは、直ちに被疑者を釈放しなければならない。

2 第二百条の規定は、前項の逮捕状についてこれを準用する。

刑訴法第212条

現に罪を行い、又は現に罪を行い終つた者を現行犯人とする。

2 左の各号の一にあたる者が、罪を行い終つてから間がないと明らかに認められるときは、これを現行犯人とみなす。

一 犯人として追呼されているとき。

- 二 贓物又は明らかに犯罪の用に供したと思われる兇器その他の物を所持しているとき。
- 三 身体又は被服に犯罪の顕著な証跡があるとき。
- 四 誰何されて逃走しようとするとき。

刑訴法第 213 条

現行犯人は、何人でも、逮捕状なくしてこれを逮捕することができる。

警察官職務執行法第 2 条（質問）

警察官は、異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っていると認められる者を停止させて質問することができる。

2 その場で前項の質問をすることが本人に対して不利であり、又は交通の妨害になると認められる場合においては、質問するため、その者に附近の警察署、派出所又は駐在所に同行することを求めることができる。

3 前二項に規定する者は、刑事訴訟に関する法律の規定によらない限り、身柄を拘束され、又はその意に反して警察署、派出所若しくは駐在所に連行され、若しくは答弁を強要されることはない。

4 警察官は、刑事訴訟に関する法律により逮捕されている者については、その身体について凶器を所持しているかどうかを調べることができる。

警察官職務執行法第 3 条（保護）

警察官は、異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して次の各号のいずれかに該当することが明らかであり、かつ、応急の救護を要すると信ずるに足りる相当な理由のある者を発見したときは、取りあえず警察署、病院、救護施設等の適当な場所において、これを保護しなければならない。

一 精神錯乱又は泥酔のため、自己又は他人の生命、身体又は財産に危害を及ぼすおそれのある者

二 迷い子、病人、負傷者等で適当な保護者を伴わず、応急の救護を要すると認められる者（本人がこれを拒んだ場合を除く。）

2 前項の措置をとった場合においては、警察官は、できるだけすみやかに、その者の家族、知人その他の関係者にこれを通知し、その者の引取方について必要な手配をしなければならない。責任ある家族、知人等が見つからないときは、すみやかにその事件を適当な公衆保健若しくは公共福祉のための機関又はこの種の者の処置について法令により責任を負う他の公の機関に、その事件を引き継がなければならない。

3 第一項の規定による警察の保護は、二十四時間をこえてはならない。但し、引き続き保護することを承認する簡易裁判所（当該保護をした警察官の属する警察署所在地を管轄する簡易裁判所をいう。以下同じ。）の裁判官の許可状のある場合は、この限りでない。

4 前項但書の許可状は、警察官の請求に基き、裁判官において已むを得ない事情があると認めた場合に限り、これを発するものとし、その延長に係る期間は、通じて五日をこえてはならない。この許可状には已むを得ないと認められる事情を明記しなければならない。

5 警察官は、第一項の規定により警察で保護をした者の氏名、住所、保護の理由、保護及び引渡の時日並びに引渡先を毎週簡易裁判所に通知しなければならない。

児童法第 10 条の 5（不服申立ての制限）

臨検等に係る処分については、行政不服審査法（昭和三十七年法律第百六十号）による不服申立てをすることができない。

医師法第 24 条

医師は、診療をしたときは、遅滞なく診療に関する事項を診療録に記載しなければならない。

2 前項の診療録であつて、病院又は診療所に勤務する医師のした診療に関するものは、その病院又は診療所の管理者において、その他の診療に関するものは、その医師において、5年間これを保存しなければならない。

子ども権利条約第 37 条（b）

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。

子ども権利条約第 5 条

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、父母若しくは場合により地方の慣習により定められている大家族若しくは共同体の構成員、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。

子ども権利条約第 9 条

1 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。ただし、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、父母が児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。

2 すべての関係当事者は、1 の規定に基づくいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する。

3 締約国は、児童の最善の利益に反する場合を除くほか、父母の一方又は双方から分離さ

れている児童が定期的に父母のいずれとも人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重する。

4 3 の分離が、締約国がとった父母の一方若しくは双方又は児童の抑留、拘禁、追放、退去強制、死亡（その者が当該締約国により身体を拘束されている間に何らかの理由により生じた死亡を含む。）等のいずれかの措置に基づく場合には、当該締約国は、要請に応じ、父母、児童又は適当な場合には家族の他の構成員に対し、家族のうち不在となっている者の所在に関する重要な情報を提供する。ただし、その情報の提供が児童の福祉を害する場合は、この限りでない。締約国は、更に、その要請の提出自体が関係者に悪影響を及ぼさないことを確保する。

子どもの権利条約第 12 条 1 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

子どもの権利条約第 37 条（d）

自由を奪われたすべての児童は、弁護士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、公平は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

憲法第 34 条

何人も、理由を直ちに告げられ、且つ、直ちに弁護士に依頼する権利を与へられなければ、抑留又は拘禁されない。又、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。

憲法第 33 条

何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となっている犯罪を明示する令状によらなければ、逮捕されない。

児童虐待法第 12 条

児童虐待を受けた児童について児童福祉法第二十七条第一項第三号の措置（以下「施設入所等の措置」という。）が採られ、又は同法第三十三条第一項若しくは第二項の規定による一時保護が行われた場合において、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護のため必要があると認めるときは、児童相談所長及び当該児童について施設入所等の措置が採られている場合における当該施設入所等の措置に係る同号に規定する施設の長は、厚生労働省令で定めるところにより、当該児童虐待を行った保護者について、次に掲げる行為の全部又は一部を制限することができる。

一 当該児童との面会

二 当該児童との通信

2 前項の施設の長は、同項の規定による制限を行った場合又は行わなくなった場合は、その旨を児童相談所長に通知するものとする。

3 児童虐待を受けた児童について施設入所等の措置（児童福祉法第二十八条の規定によるものに限る。）が採られ、又は同法第三十三条第一項若しくは第二項の規定による一時保護が行われた場合において、当該児童虐待を行った保護者に対し当該児童の住所又は居所を明らかにしたとすれば、当該保護者が当該児童を連れ戻すおそれがある等再び児童虐待が行われるおそれがあり、又は当該児童の保護に支障をきたすと認めるときは、児童相談所長は、当該保護者に対し、当該児童の住所又は居所を明らかにしないものとする。

第三回最終所見第 52 項（親の養護のない児童）

52. 委員会は、親の養護のない児童を対象とする家族基盤型の代替的児童養護についての政策の不足、家族による養護から引き離された児童数の増加、小規模で家族型の養護を提供する取組にかかわらず多くの施設の不十分な基準、代替児童養護施設において広く虐待が行われているとの報告に懸念を有する。この点に関し、委員会は、残念ながら広く実施されていない通報制度の確立に留意する。委員会は、里親が義務的研修を受けていることや引き上げられた里親手当を受けていることを歓迎するが、一部の里親が財政的に支援されていないことに懸念を有する。

第三回最終所見第 62 項（保健サービス）

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無いことを懸念し、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。