

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会への意見書

施設内虐待を許さない会
代表 浦島佐登志

始めに

施設内虐待を許さない会は、平成 8 年に恩寵園の児童虐待が発覚し、子どもたちを支援する「恩寵園の子どもたちを支える会」が発足し、千葉県や恩寵園に対する抗議活動、市民への施設内虐待の啓発活動を行うなかで、他の児童養護施設の虐待問題にも対応するために、弁護士や里親、施設出身者、施設職員などを中心として、1999 年に発足しました。

ホームページによる施設内虐待防止の啓発だけでなく、全国の養護施設職員からの虐待改善のための相談にのり、行政からの勧告を出させるための内部告発の手法、マスコミとの連携による施設内虐待の告発など、表に出ない活動も続けてきました。

社会的養護専門委員会で施設内虐待もテーマとしてあげられると知り、長年の活動が実ったものとして喜ばしい気持ちです。しかし、委員会の委員には、養護施設の虐待の専門的知識を持つ方ばかりではなく、さらに、施設内虐待が項目としてあがっているにもかかわらず、施設内虐待に関する資料がまったく見受けられません。

そこで、長年、児童養護施設の虐待問題に取り組んできた当会としては、児童養護施設の人権侵害に関する資料や当会の意見を提出することにより、親が育てられない子どもの権利について、議論のたたき台にさせていただきたいとの思いがあります。

聡明なる委員におかれましては、子どもの権利条約第 20 条に定める「家庭で育つ権利」を奪われ、児童養護施設だけで育つ子どもたちの権利について、是非とも議論を深め、子どもたちが幸せになる社会的養護の仕組みを提案していただきたいと願っています。

1. 児童養護施設内人権侵害

1) 全国データに比べて低い高校進学率

「平成 17 年度児童養護施設入所児童の進路に関する調査報告書」によると、平成 16 年度に中学校を卒業した児童の 81.3% (1,703 人) が「継続措置」となり、児童養護施設に入所し続けている。

措置継続児童のうち、87.7% の児童が高等学校、盲・聾・養護学校高等部、高等専門学校に進学しているが、文部科学省の「平成 17 年度学校基本調査」の高等学校等進学率の全国データの 97.6% を約 10 ポイント下回っている。

また、平成 17 年度中 (H17/4/1 ~ H18/3/31) に中途退学した児童は、高校進学した児童の 11.7% を占めている。

さらに、全日制普通科に進学する児童の割合は、公立 (27.7%) ・私立 (10.7%) 合わせて 38.4% であり、かなりの児童が全日制普通科以外の高校に進学している現状がある。

この調査は、調査票を送付した 557 施設のうち、回答のあった 408 施設 (有効回答率 73.2%) の数字であり、回答しなかった (出来なかった?) 3 割弱の施設の実態を反映させると、かなり数値が変動するものと思われる。

2) 施設内虐待の状況

平成 7 年 12 月、福岡県の福岡育児院の子どもたちが体罰を訴えて、それをマスコミが取り上げるようになってから、児童養護施設における児童虐待は社会に知られるようになった。

それ以前も、職員の暴力・性暴力を訴えた子どもはいたが、「大人の関心を求めるために嘘をつく」「虚言癖がある」などとされ、なかなか信じてもらえない状況にあった。

平成 8 年 4 月、千葉県の恩寵園の子どもたち 13 名が集団脱走し、園長の虐待を訴え、テレビが放送し、他のマスコミも継続的に取り上げたことで、さらに知られるようになった。しかし、依然として社会の関心は低く、虐待するのは特別な施設とされていた。

平成 11 年 9 月、神奈川県の子どもの養護施設「鎌倉保育園」の児童虐待に対して、児童養護施設では初めての改善勧告が出された。

その後は、次々と改善勧告や改善命令が出されるようになり、平成 19 年 3 月末現在、当会が把

握しているだけで、8年間で約26か所の施設に対して改善勧告等が出されている。これは、日本の養護施設の4.7%に当たる。

また、改善勧告等が出されないまでも、施設内人権侵害が発覚した児童養護施設は72ヶ所を上回り、これは日本の養護施設の13.6%（1割以上）に当たる。別紙資料参照

そして、施設内虐待の増加（表面化）を受けて、平成18年10月6日、厚生労働省が「児童福祉施設における施設内虐待の防止について」と題した通達を出し、その中で「施設内虐待」を公式な言葉として使い、専門委員会でも、検討課題の一つとして議題にあがっている。

3) 施設内虐待の権利回復の困難性

千葉県の恩籠園児童虐待事件は、1995年8月、児童相談所へ「千葉恩籠園で児童虐待が行われている」との匿名電話から発覚した。

千葉県及び児童相談所は、調査の結果、虐待の事実を確認し、同年10月に千葉恩籠園に対し、児童相談所及び県児童家庭課が指導した。しかし、大濱浩園長に対する処罰はなかった。

その後、2000年3月10日に、卒園生ら13名が、千葉県・社会福祉法人恩籠園・元園長大浜浩に対する損害賠償請求訴訟を千葉地裁に提訴したが、2007年12月20日に、ようやく一審判決がでることになった。

岡山県の津山二葉園では、元園長が経営するパン屋で児童を早朝から深夜まで働かせていたり、施設内で袋づくりの内職を深夜まで児童に強制労働させるなどの児童虐待・児童強制労働があった。

卒園生らが2003年7月に、損害賠償請求を求めて岡山地裁に提訴したが、2007年9月に、ようやく結審し、こちらも、2007年12月13日に一審判決が出されることになった。

このように、児童養護施設で起きた児童虐待や児童への権利侵害に対する回復は、裁判を経ても、時間がかかる。

また、裁判を起こさないものについては、権利侵害の回復が一切なされていない。いわば、「やり得」となっている現実がある。

4) 個人情報保護法と児童票の扱い

千葉県の児童養護施設「恩籠園」、東京都の養護施設「生長の家神の国寮」、岡山県の児童養護施設「津山二葉園」などにおける卒園生たちによる損害賠償請求訴訟では、施設側から児童の非行などの不適切行動の証拠として、提訴した児童の児童票が提出された。

児童の個人情報、それも、重大な秘匿すべき個人情報であるにも関わらず、当該児童への承諾もなく、施設側の証拠として一方的に裁判に提出された。

個人情報保護法は、社会福祉法人も適用されるものであり、児童票は重要な個人情報であるにもかかわらず、本人の承諾もなく、施設側の証拠として恣意的に使われるのは、同法違反ではないのか。児童票の本人開示や訴訟などで公開する際の本人同意などの手続きを定めるべきである。

さらに、児童養護施設の出身者が、施設での記憶が曖昧な自分の過去を知るために、施設に開示請求を求めても、廃棄した、保存年限が過ぎたなどの理由により、開示を拒否されることがある。施設に措置された状況、当時の親戚関係などの情報も、過去の児童票でしか調べることが出来ないにもかかわらず、本人が知ることが出来ず、結果として親戚や兄弟姉妹の情報も判らずに社会で一人生きていくことになる。

児童票の保存期間の明確化、本人開示義務など、子どもの過去を知る権利を保障すべきである。ちなみに、イギリスなど児童福祉先進国では、社会的養護の当事者の記録は、本人が死ぬまで保存することになっている。

5) 施設内で虐待や児童間暴力を受けた子どものケアがないこと

2007年1月25日、民間児童養護施設暁学園における児童間暴力による被害児童の脳への後遺症について、最高裁は、措置権者である愛知県のみならず損害賠償責任を認めた。施設内で起きた職員による暴力・性暴力、児童間暴力・性暴力によるトラウマ治療は、措置した都道府県が行う責任がある。

施設内虐待、施設内児童間暴力・性暴力等でトラウマを受けた児童については、養護施設を出た後も、トラウマ治療や後遺症のケアについては、行政責任で継続する義務がある。

- 6) 施設内虐待、人権侵害を発見した場合の内部通報制度がない
 千葉県の子童養護施設恩寵園では、実習生が大学に施設内の虐待を通報していたにもかかわらず、大学教員が握りつぶし、表面化しないままであった。「施設実習における倫理綱領」を大学・保育士学校などに設置させ、施設内虐待を発見した実習生は、大学への報告並びに児童相談所や警察などの関係機関への通報を義務づけるべきである。
 また、養護施設職員についても、公益通報者保護法の趣旨に鑑み、さらに、児童虐待防止法の通告義務のとしての告発を行える仕組みを作るべきである。
- 7) 施設内虐待、人権侵害が発生したときの公的機関による調査がない
 児童養護施設などにおける児童虐待や人権侵害の発生、宇都宮里親傷害致死事件などの里親家庭における虐待死事件など、社会的養護の対象児童への権利侵害事件が発生したとき、調査委員会を設置し、権利侵害の発生要因や改善策について公表すべきである。
- 8) 児童養護施設内虐待への対応の地域間格差がある
 児童への職員による性虐待事件のみならず、他の虐待事件が発生しても、子どもへの影響などという理由で施設名を公表しない県がある。神奈川県聖園子どもの家における職員の複数児童へ性虐待事件も、県は施設への勧告をしたにもかかわらず、事件すら公表していない。
 社会的養護の虐待事件・権利侵害事件については、公表基準を定めるなどして、きちんと事件を公表すべきである。
- 9) 児童を虐待・性虐待した職員の刑事告発がなされていない
 鹿児島県川内精舎など、職員による児童への性虐待を青少年健全育成条例違反などの容疑で刑事告発する県もあれば、神奈川県聖園子どもの家における、職員の複数児童への性虐待を刑事告発しない県もある。児童への性虐待は、発覚した時点で、警察に告発すべきである。

2. 施設内児童間暴力

1) 施設内暴力・性暴力の現状

施設内暴力・性暴力には、職員から児童への暴力・性暴力、児童から児童への暴力・性暴力、児童から職員への暴力・性暴力の3つのベクトルの暴力がある。

これらを、たとえば職員の暴力一つだけ解決するのは困難であり、施設内全体で、全ての暴力を許さない体制を作り、総合的に解決していくべきである。

2) 児童間暴力・性暴力は短期間の暴力連鎖である

児童養護施設には、単に親が育てられないという要養護児童だけではなく、被虐待児や、親が自立支援施設に入れることを反対し養護施設に入ってきた虐待少年、裁判所が送致した触法少年など、ケアの目的も手法もまったく異なる子どもが混合収容されている。

児童間暴力は、虐待を受けた子どもの再演という側面や、虐待・触法少年の粗暴さという側面から語られる誤解があるが、正しくは、児童における短期間の暴力・性暴力の連鎖である。

要養護児童であっても、小さい頃からの上級生の暴力・性暴力にさらされ続けられれば、年長少年になったとき、かつての被害児が加害児に変わり、小さい子への暴力・性暴力を行う。

児童の性暴力については、同性による性暴力、異性による性暴力、両方が存在する。中学生男子が小学生男子や女子、幼児をレイプする。これが、児童間性暴力の現実である。

3) 児童間暴力・性暴力の実例

愛知県暁学園における脳後遺症がでるまで殴られた児童間暴力。最高裁判決。

大阪府吹田市の児童養護施設「松柏学園」で、職員や他の児童から性暴力を受け続けた女子児童(19)が、施設から出たいとの思いで3才の女児を施設の5階から投げ落とし殺した事件。和歌山県児童養護施設「旭学園」で、約20年間、子ども同士のいじめを放置していたとして、和歌山弁護士会が警告を出した事件。

神奈川県児童養護施設「聖園子供の家」において、男性職員から性暴力を受けていた児童がより小さい子への同性レイプを行い、県が勧告した事件。

その他 別紙施設内人権侵害一覧を参照

4) 児童間暴力・性暴力を受けた子どもへのケアがない

児童間暴力は、長い間見過ごされていたこともあり、解決の手法の検討がされていないのみならず、被害児童・加害児童（かつての被害児童）へのケアの取り組みがなされていない。児童間暴力の被害児童及びかつての被害児童であった加害児童へのケアを行うべきである。

5) 施設内児童間暴力への取り組みの実例

施設内児童間暴力を正しく認識し、全ての施設内暴力を根絶し、児童養護施設を安全で安心な子どもの育つ場所とするための取り組みが、数少ないながらも、行われている。全ての児童養護施設で、このような施設内暴力を根絶する取り組みを義務づけるべきである。

別紙「児童養護施設における児童間暴力の根絶に向けて その1、その2（九州大学田嶋誠一教授）」参照

3. 行政の不作为によるシステム虐待・システムネグレクト

1) 最大の児童虐待は、子ども時代の全てを乳児院・養護施設で育つこと

厚生労働省の調査資料「養護施設入所児童等調査結果の要点」（平成15年2月1日）では、児童養護施設の入所児童の平均在所期間は、4.4年（前回4.8年）となっている。

しかし、この平均在所年数は、中高生で入所した在所期間の短い子どもを含めた平均年数であり、幼児期・学童期に入所した児童は、この平均を大幅に超えている。

同調査によると、10年以上養護施設に入所している児童数は、3,125人であり、全入所児童の10.3%である。3才で養護施設に入所し、中学生以上になるまで家庭復帰や里親委託の道もない、「家庭で育つ権利」を奪われ続けている。

5年以上養護施設に入所している児童数は10,436人であり、全入所児童の34.3%にあたる。養護施設入所児童の三分の一が平均在所年数4.4年を超える5年以上の長期入所児童であるということは、短期間で施設を対処する児童と、いつまでも家庭復帰や里親家庭に行くことの出来ない児童の両極端に分かれていることを伺わせる。

さらに、同調査によると、乳児院から養護施設に措置変更された児童は5,558人であり、全施設入所児童の18.3%にあたる。

乳児院・養護施設と継続する通算入所期間の調査項目がないため、子ども時代の全てを施設で育つ子どもの実数は把握できないが、1割近い子どもが該当すると考えても大きな隔たりはないと考えられる。

また、この長期入所児童は、担当児童福祉司も異動で短期間に変わり、子どもも担当児童福祉司を知らず、長期にわたって関わる大人がいない。

未成年者に親権者がいないとき、または、親権者が管理権を有しないときは、児童相談所長が家庭裁判所に対して未成年後見人の選任を請求しなければならないことになっている（児童福祉法第33条の七）が、親が行方不明であるにもかかわらず、選任されない子どもが少なからずいる。親権を行うものがないため、里親委託の承認がとれないとして、乳児院・養護施設で生活し続けている。

いわば、養護施設に忘れ去られた子どもでもある。

乳児院、児童養護施設の入所期間の上限を定め、子ども時代の大半を施設で育つ子どもが絶対に出ないような仕組みを作るべきである。

2) 養子縁組は最大の児童福祉である

乳児院から18歳まで施設で育つと約1億円の経費がかかる。乳児院では、乳幼児一人に年額720万円、養護施設では、児童一人に年額500万円かかると言われている。0歳から18歳まで乳児院・養護施設で育つと、単純計算で9,600万円（約1億円）の経費がかかる。

片や、里親家庭で育つ児童は、0歳から18歳まで、約200万円の経費である。同じ要養護児童でありながら、施設に入った子には経費が手厚く、里親委託児童は五分の一の経費しかかけていない。

さらに、養子縁組児童については、試験養育期間のみ経費がかかるが、養子縁組成立後は、一般家庭と変わらない経費負担となる。いわば、乳児院・養護施設で育つ子どもにかかる経費約1億円が節約でき、子どもも自分だけの親と家庭を持つことが出来る。

社会的養護の目的は、児童福祉的には児童の自立と幸せを目的とするが、社会投資上の観点か

らは、健全育成による将来の納税者の育成と子どもの最善の利益が、納税等による社会利益、または反社会的行動をしないことによる社会治安の維持、経済的自立による社会保障費の削減等一致すると推察され、その観点において、養子縁組制度は、最大の児童福祉かつ最善の社会上の利益と位置づけ、必要な制度を制定すべきである。

3) 養子法が制定されていないのは先進国の中では日本だけ

先進諸国では、「養子法」を制定し、親権の停止や制限、養親子の権利や義務について定め、公的機関が責任を持ち、養子縁組斡旋機関（エージェンシー）の監督を行っている。

日本では、厚生労働省通達及び民法の一部条文による運用を行っているに過ぎない。パーマネンシーの観点からの未成年養子縁組について定めた「養子法」の制定を検討すべきである。

4) 国際養子縁組に関する国際条約（ハーグ条約）の批准をすべきである

国際養子縁組に関する国際条約（通称ハーグ条約：別紙参照）では、条約批准国に国内養子法の制定を求めるとともに、責任ある国家当局の関与を求めている。

日本からは、2000年以降、一貫して年平均40人程度の子どもが、アメリカに海外養子に出されている。かつて、日本以上に「養子輸出国」であった韓国は、施設から里親制度への方向転換を行い、「養子輸出国」の汚名を返上しようとしている。

日本においても、ハーグ条約を批准し、国内及び海外における養子縁組の法的整備を行うべきである。

5) 社会的養護児童の9割が養護施設・乳児院に措置される「施設大国」日本

少子化であるにもかかわらず、養護施設・乳児院への措置児童は減らず、里親委託児童が減少している。最近では、少し下げ止まりではあるものの、単に、養護施設が満杯状態になりつつあるからに過ぎず、養護施設の増築が進めば、養護施設の運営定員の確保のために、再び減少するものと考えられる。

平成17年3月末の現状は、乳児院入所児童2,938人、児童養護施設入所児童30,597人、情緒短期入所施設910人、里親委託児童数3,022人であり、社会的養護の児童数は37,476人となっている。里親へ委託された児童の割合は全体の8.1%に過ぎず、91.9%の児童が施設に措置され続ける「施設大国」となっている。

平成17年3月31日現在の福祉行政報告例によると、登録里親への委託の実態は、7,542家庭の登録里親に対して、2,184家庭にしか委託されていない。登録里親の29%のみに委託し、残りの71%の登録里親は、里親としての機能が果たせていない状況である。

さらに、佐賀県の登録里親36家庭に対し、委託里親は3家庭（前年度は1家庭のみ）という地域間格差もあり、子どもの家庭で暮らす権利は、措置された都道府県で変わってしまう実態がある。

6) 子どもの権利条約第20条（子どもの家庭で暮らす権利）が守られていない

このような、子どもの権利条約第20条で定める、子どもの家庭で暮らす権利が守られていない「施設大国」日本の現状は、国連子どもの権利委員会からも憂慮され、改善勧告が出されている。

7) 子どもには、固定された永続性のある関係が必要

欧米の社会的養護の対象児童へのケアプランは、パーマネンシー（永続的關係）に基づき立てられている。

日本の児童養護施設は、職員の平均勤続年数が3～4年であり、ひとときに関わる児童数が大舎施設では20人以上となり、個別ケアや愛着形成からかけ離れた集団管理の場となっている。

欧米の里親制度を中心に据えたパーマネンシープランのように、子どもの一生の愛着関係を見据えたケアプランを立てるべきである。

添付資料

1. 「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」への意見書
施設内虐待を許さない会 2007/04/03 提出
2. 日本心理臨床学会発表抄録 2006-2007 (九州大学田嶋誠一教授)
3. 児童養護施設における児童間暴力の解決に向けて その1
(九州大学田嶋誠一教授)
4. 児童養護施設における児童間暴力の解決に向けて その2
(九州大学田嶋誠一教授)
5. 施設内人権侵害事件一覧(平成7年~19年) 施設内虐待を許さない会
6. (ハーグ条約) 国際養手縁組に関する子の保護及び協力に関する条約(仮約)[抄]