

児童養護施設、救貧院の“レガシー”からの脱却

—「施設内虐待」はコミュニティの問題—

田澤 あけみ

Perspectives On Institutional Abuse of Children as A Community Based Approach

Akemi Tazawa

1960年代以降、児童虐待の再発見が言われ、「家族内虐待」に関心が寄せられた。一方、児童福祉施設・サービス内での利用者の権利侵害へのコミュニティの関心はそれよりも20-30年遅れてスキャンダルや事件として表面化した。その背景の一つには、救貧制度下での「救貧院」・「労役場」にその原点があったことから、近代に至っても福祉施設の「劣等処遇」や「トータル インスティテューション」的性格を容認・黙認する施設文化が伝習されてきたことがある。そして、養護問題の性質がより多様化・複雑化し、家族・コミュニティの質や意味・関わりが変化しても、児童養護施設はなかなか「貧児・孤児」の体質から脱皮しきれなかったのには、発想が「貧児・孤児」に根ざす「家族（父親の経済力）」の「失敗」や「家族（母親の母性的愛情）」の「失敗」としてのアプローチ枠から抜けきれないわが国社会福祉を取り巻く構造的問題があると考えられる。また、養護系施設やサービスは、制度上は福祉モデルに位置づけられながらも、サービス理論は、ピューリタンの統制を中心とする教育モデルに依拠してきたという矛盾も指摘できる。

キーワード 施設内虐待 (institutional abuse)、児童虐待、権利侵害、収容施設、ジェンダー、救貧院

はじめに

国際的には、1960年代半ばから70年代初めにかけて「家族内虐待」の存在がクローズアップされたのに加え、国連・児童の権利に関する条約と軌を一にするかのように、1980年代後半には、児童養護（居住型児童福祉施設、里親委託）をめぐる、入所・利用児童の様々な形の権利侵害の存在がスキャンダルや事件として相次いで世に知らしめられることとなった。

「専門性の壁の内」の“事情”については、「家族内虐待」以上にそのこと存在自体「容認」するのに困難な要素があると同時に、一方では、

「施設的」なる特色には、同じ社会福祉制度やサービスであっても、「地域・在宅サービス」とは異なって、時代が進んでも比較的容易に「劣等処遇」的雰囲気をもた納得してしまうような誤解があったことも否めない。とくに、最近まで、一般社会にとって、そして時には利用者や職員にとっても、社会福祉施設の中でも「救貧院」にルーツが求められる「児童養護施設」や「老人ホーム」のイメージには、依然として「救貧院」時代の“レガシー”が色濃く温存され続け、受け入れられやすい風土が多少なりとも残存していた。また「お世話してもらっている」という脱権利的日本

的施設観も少なからずそれに拍車をかけてきた。コミュニティとの物理的隔壁は取り壊されても、「そこだけ」は「かわいそうな人」（利用者）と「篤志家」（職員）の閉鎖的な相互関係に依存した自立的な別世界を成してるかのような錯覚と、コミュニティに対する心理的壁が認められた。

本稿ではこのような社会福祉施設での権利侵害の構造的要因・背景を、「児童養護施設」を例に歴史的に整理し、最後に今後の我が国における課題・展望を考察する一助として、主に「救貧法」の祖の一つであるイギリスでのそのレガシーからの脱皮の試みを見てみたい。

1 施設スキャンダルとサービス改善

(1) 「施設内虐待」への関心

各種の居住型施設での人権侵害については20C半ば以降から、M.フーコー（Foucauh）による精神障害者や、P.タウンゼント（Townsend）による『最後の逃げ場 *The Last Refuge A Survey of Residential Institutions and Homes for the Aged in England and Wales*』（Routledge & Kegan Paul, 1963）、E.ゴフマン（Goffman）の『アサイラム *Asylums Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*』（Penguin Books, 1961）等を代表として、精神障害者・老人の「収容施設」における非人間的な「処遇」の実態が徐々に明らかにされてきた。

児童に限ってみれば、我が国よりも早く欧米においては1980年代半ば以降から社会的養護にあった期間の人権侵害について、「家族内虐待」に遅れて「施設内虐待（institutional abuse）」や「制度虐待（system abuse）」として認識されてきた。たとえば、イギリス・北アイルランド（East Belfast）のキンコラ（Kincora）少年の家をめぐるスキャンダルについては、1986年児童ホームホステル委員会により、児童に対する職員による長

期に及ぶ組織化された不当な性的虐待であるとされている¹⁾。ついでに加えれば、イギリスではこれ以降90年代に入ると過去の“出来事”も含め、児童施設ケアをめぐるスキャンダルが相次いで表面化し、91年は、1983年11月から89年10月までのスタンフォードシャーの児童ホームでの、「処遇困難」児に対して取られた不当な処遇である“ダンピング”を中心としたW.ウッテン（Utting）報告（*Children in the Public Care*、HMSO）、92年のワーナー（Warner）報告（*Choosing with Care The Report of the Committee of Inquiry into the Selection, Development and Management of Staff in Children's Homes*、HMSO）などの公的調査報告書が出されている。

我が国に目を転じれば、イギリスのような個別の虐待事件（権利侵害事件）を対象とした組織的原因究明という制度的方法や習慣などがなくとも手伝って、児童養護サービスにおける権利侵害そのものを課題とした調査・研究は、児童養護施設でのスキャンダル・事件そのものが90年代半ばになって初めて、明るみに出るようになったこともあり、未だあまり組織的・体系的なものは見られない。

家族内虐待の結果としての施設入所中の被虐待児の処遇に関する研究は小規模のものを含めれば比較的散見できるが、本論のテーマに直接関わる施設内虐待それ自体に関しては、米・英のような特定の施設内虐待に限定して体系的にその終結まで虐待構造を分析した資料・文献は今のところは見られない（神奈川県内の児童養護施設での虐待事件は、途中経過についての報告書である）。

しかし、職員の入所児童に対する「体罰」・「暴力」・「人権」に関する意識調査は行われている。代表的なものとしては、1998年9月、児童の権利保障研究会の全国の児童養護施設職員を対象とした「子どもの権利保障に関する調査」（古川

考順編『子どもの権利と情報公開』ミネルヴァ書房 2000年所収)がある。「体罰」等について直接対象としてはいないが、虐待は権利侵害の一形態であることや「情報公開」の狙い自体が民主的な社会福祉サービスのあり方の実現であることから内容的にはカバーしていると捉えられる。さらに、1998(平成10)年7月、全国養護施設協議会総務部会運営指針小委員会が全国の児童養護施設を対象とした「『児童養護施設における社会的事件・事故防止・対応のためのチェックリスト』に関する各施設の評価結果」が公表されている(季刊『児童養護』Vol.29 No.2 1998年11月)。チェック項目中の「職員による児童への体罰」という項目で施設職員の意識を知ることができる。総括的には「すべての体罰を否定する」ということで多くの施設では了解されているが「『問題傾向を持つが故に措置されてきた児童の場合には、仕方のない面がある』と消極的ではあるが強制力の行使を肯定する意見もみられる」(同41頁)。

これらの2点よりもより「体罰」等を直接的に調査対象とした文献としては、東京都内児童養護施設職員対象の東京都社会福祉協議会児童部会子どもの権利委員会の「『児童養護施設職員の体罰に関する意識調査』調査報告書」(東京都社会福祉協議会児童部会『紀要』平成9年度版 1997(第1号))がある。これは「現実を直視しつつ解決すべき課題を明らかにしたい」(同紀要 70頁)との目的から53施設の職員を対象に無記名方式の調査をしている。「ほとんどが『体罰は良くない』という認識で回答しているが、『体罰は良くないがやむを得ない』と回答している数値が44.1%あった。」(同72頁)と前掲小委員会の調査結果と類似の傾向が現れている。

次に、「施設内虐待 (institutional abuse)」とはどの様にとらえられているのかについて英・米の研究を参考にみてみたい。この議論の前提には

英・米においても「施設内虐待」の事実を「容認」するまでには様々な「ためらい」や「矛盾」があった。それも現代の「社会福祉施設」はそもそも「失敗家族」に代わって、「信頼性」・「専門性」・「高度性」等をセールスポイントに児童の生活や発達・教育サービスとマネジメントに実績を積んできた所と信じ込まれてきたからである。児童福祉政策研究者・M.ステイン (Stein 1993年)はそのような施設でのケアにおける虐待を次の4つの概念に整理して捉えることができるとした²⁾。それによれば、たとえば「罰則」等のように秘密裏にではなく公になされる「虐待」の型である「是認された虐待 (sanctioned)」、施設形態そのものがその児童にとって慢性的に発達・情緒・教育的援助に失敗してしまっている「インスティテューショナルな虐待」、ケア職員等による施設内での構造的な身体的・性的・情緒的虐待である「制度的虐待 (systematic)」、そして施設入所における特定の職員個人による身体的・性的・情緒的虐待としての「個別的虐待 (individual)」の異なるこれら4つのパターンが施設内虐待には包含されているという。

これらを含めて改めて「施設内虐待」を捉える時、D.ギル (Gil) による以下の広義の捉え方が参考になる。この解釈はイギリスのNSPCC(全国児童虐待防止協会)が施設内虐待に関する内外の業績をレビューした『*Institutional Abuse of Children From Research to Policy A Review*、1991(邦訳 英国ソーシャルワーク研究会 翻訳資料シリーズ第12号『子どもの施設内虐待を防止するために』1998年)』でも採用されている。すなわち「いかなるシステム・プログラム・施設・手続きであれ、あるいは個々の職員と託置されている子どもとのいかなる相互作用(かかわり)であれ、子どもの健康・安全・情緒的/身体的福利を損なったり、ネグレクトしたり、あるいはそれ

らに有害となるもの、または何らかの形で子どもの基本的人権を搾取（食いものに）したり、侵害するようなもの／こと、それらを施設内虐待という³⁾。

関連して「制度的虐待」については「個人や単一のプログラムによって犯された虐待ではなく、際限なく拡張した結果、ケアを受けている子どもの全てに安全を保障できなくなった膨大且つ複雑な児童ケアシステムが犯す虐待」を指し、イギリス全国児童養護協会（NAYPIC）は、「子どものニーズの充足に対応できない場合ますます懲罰的になっていくようなシステム」であるとしている⁴⁾。

我が国での施設内虐待の捉え方や認識については、厚生省児童家庭局企画課監修『子どもの虐待防止の手引き』（1997年3月）や日本子ども家庭総合研究所の「児童虐待の定義」等の中で、児童虐待には、家族内虐待に限らず児童福祉施設職員や学校教師による不当な行為も視野に含んでいるとの言及がなされている段階である⁵⁾。

(2) 施設内虐待の様相 — 「体罰」事件

我が国の社会的養護に限定してみた場合、現在の「施設内虐待」とは多少異なるが、結果として児童の生命（権利侵害）に関連してとり沙汰された例としては古くは、昭和恐慌の最中の1930（昭和5）年、東京板橋の細民地区・岩の坂で起きた「貰い子殺し」⁶⁾や1937（昭和12）年6月、東京浅草の私立育児院・同情園での保母の過失による失火で園児10名死亡⁷⁾や、まだ記憶に新しいのでは、高度成長期以降の女性の雇用労働者化と保育サービスの貧困に伴って発生した「保育ママ」をめぐるトラブルや80年代のいわゆる「ベビーホテル問題」等があった。

児童福祉法に直接規定する施設サービスでは、1987（昭和62）年12月、職員の「虐待」により教護院入所児童の死亡事件がある。これに対し監

督官庁の厚生省は1987年12月7日付け「児育第30号『教護院における事故防止について』」で「事故」として認識・処理している。詳細は同通知によれば「去る12月3日、教護院において複数の職員が入所中の児童に対して暴行を加え、死亡させた疑いにより逮捕されるという事故が発生したことは誠に遺憾である。……教護院の処遇は、職員が児童の生育環境や内面の苦悩に対する深い理解と愛情をもち職員と児童との共同生活を通じて、児童の非行性を除き、全人格の発達を促すよう行われるものであり、如何なる理由をもっても体罰を行うことは絶対に許されるものではない⁸⁾」との文言が記されている。「事故」の実態は「複数の職員」による「体罰」であることは明らかであり、これは先のギルやステインの「施設内虐待」の規定そのものである。

その後は、国連・児童の権利に関する条約の批准に呼応するかのように、全国各地で相次いで、特に地域の地元メディアにより障害児・者施設に追隨して児童養護施設においても目に余る児童の権利侵害状況が報道されるようになった。たとえばその皮切りとなったのは、1995（平成7）年5月末には、「福岡育児院」（福岡県）での児童への「体罰の日常化」として地元メディアにより報道された。同じ年の8月には、「恩寵園」（千葉県）での虐待が管轄の児童相談所に通告（現在裁判中）、さらに11月には「白河育成園」（福島県）での「体罰」等の報道がなされた。さらに1999（平成11）年、2000（平成12）年に入ると公私を問わず全国各地の児童養護施設での職員等による（一部は入所児童による入所児童に対する）身体的虐待や性的虐待、イギリスの「ピンダウン」様の「行為」が表面化してきている（表1参照）。

児童にとって最善の養育を目的として専門職により科学的・系統的なサービスがなされているはずの児童養護施設においては、長い間、まずもっ

表1 児童養護施設における最近の体罰等人権侵害報道の状況

平成 12 年 4 月 25 日

全国児童養護施設協議会事務局

施設名	人権侵害報道の内容	結 果
鎌倉保育園 (神奈川県) 8/29 神奈川新聞等	かながわ子ども人権審査委員会の調査で、児童に対する体罰が行われていたこと、一部の児童に登校を制限し、中学生に部活動を禁止したこと、子どもの理解を得ないまま持ち物検査をしたり、児童宛の手紙を無断で開封したこと等の8点の問題が指摘される。	<ul style="list-style-type: none"> ・法人理事会で理事長兼施設長解任 (9/2) ・神奈川県児童福祉審議会が知事に意見具申 (9/6) ・知事より、法人理事長宛施設運営および処遇改善を勧告 ・再建委員会を設置し、理事全員解任 (9/17) ・県に改善計画書提出 (10/15) ・県改善計画を了承 (11/8)
こぼと学園 (和歌山県) 11/5 朝日新聞等	和歌山県警を退職し就任した園長による、児童に対する繰り返しの暴言(「みなし子ばかりや」「けがせんように殴れ」等)、主任による男子中学生に対する平手打ち。園長の発言に反発する一部職員が、法人本部および和歌山地方事務局に救済を訴えたことから判明。	<ul style="list-style-type: none"> ・和歌山地方事務局による口頭注意処分 ・10/5、理事会による園長に対する辞職勧告、主任に対する降格・戒告処分
光徳子供学園 (鳥取県) 11/5 日本海新聞等	元職員より「職員のことを聞かないと罵倒される」「時間が守れないと食事のお代わりをもらえない」など言葉による虐待があると具体例を挙げ、知事、記者クラブ宛に投書される。	<ul style="list-style-type: none"> ・県は「投書で指摘された事実の有無については水掛け論になる」と判断し、法人役員と施設長に、施設経営の公開性を高めることなどを指導。 ・法人・施設は県に対して、ケア基準の検討、法人役員による運営管理などを報告。
城山学園 (神奈川県) 12/3 神奈川新聞等	県の聞き取り調査で、一部指導員が手でたたく等の体罰があったこと、小学校の保健室に閉じこもった児童5人を2週間登校させず、園内に放置したこと、学園に不信感を持つ児童が職員を脅したこと、特定の職員がほかの職員を不合理な配置替えや辞職に追い込んだこと等、園内の問題が表面化。	<ul style="list-style-type: none"> 12/ 2 県により施設の運営管理の改善、児童の処遇の改善、職員の資質向上、改善計画の策定の4点を改善勧告 12/24 法人より、施設長の辞職等勧告に沿って改善計画を提出 (1/18一部修正)
中心子どもの家 (神奈川県) 12/18 神奈川新聞	児童が金づちで殴られるという体罰を受け、けがをしていた7年前の事実が匿名の手紙によって判明。体罰が各地で問題化している折、長年にわたって事実が「放置」されていたことなど問題点を指摘。	<ul style="list-style-type: none"> ・神奈川県社協児童福祉分科会が、当該施設の関係者より事実の確認、処理状況、再発防止策等の報告を指示。 ・児童福祉分科会では、全施設および分科会として取り組み方針を定め通知。(2月21日)
恩籠園 (千葉県) 2/26 千葉日報等	1996年4月、体罰に耐えかねた園児13人が逃げ出し、問題が表面化。市民団体の代表や弁護士等が知事を相手取り、体罰を続けた園長に給与を支払ったのは公金の違法支出だとした行政訴訟で、千葉地裁はその訴えそのものは棄却したが、体罰の事実は認定。揭示告発を受けた県警も、傷害容疑などで調査中。県は昨年11月より調査を行い、具体的な体罰を確認。県社会福祉審議会の答申を踏まえ、16日に園長の解職を含めた改善を勧告。	<ul style="list-style-type: none"> ・勧告に対する恩籠園の報告は ①理事・監事全員の交代 ②園長の辞職 ③平成12年4月からの体園 であり、県も一度はこれを容認する姿勢を見せた。その後、園はこの報告を撤回し、概ね勧告の内容にそった改善計画を4月18日に提出。 ・全養協では、3月6日付で千葉県、恩籠園に園の再建を要請。
聖小崎ホーム 3/18 毎日新聞	複数の職員が入所児童に暴行や暴言などの虐待を繰り返していると、元職員ら複数の施設関係者が証言。県弁護士会に人権救済を申立て、北九州市が調査開始。	市は、施設関係者や在園児及び卒園児、園児が通学している小中学校などの関係者から事情聴取を実施。これらの聞き取り調査の結果、具体的な虐待事実はなかったことを4月4日報告。

2000年6月25日「日本子ども家庭福祉学会」第一回大会配布資料

て建前上も、直線的・意図的な児童に対する「虐待」が起り得ると言う発想や前提は介在してこようはずのないことであった。教育立法における「体罰の禁止」(学校教育法第11条)とは異なって、特に我が国の社会福祉領域においては、伝統的に「性善説」的児童観を採り「社会事業」「社会福祉」を「良い行い」とし、その従事者を「奉仕精神の善人」とする風土性ではとりわけ、戦前までの各施設毎に見られる簡単な「懲罰規定」と児童福祉法上の規定を除けば、「施設内虐待」については90年代半ばまでは制度上も「無防備」で「楽観視」されてきた。

しかし、相次ぐ「事件」の表面化に伴って、1997(平成9)年12月8日、児家発第28号「児童養護施設等における適切な処遇の確保について」では、「……近年、施設における体罰事件が跡を絶たない状況については誠に遺憾であり……」とした上で入所児童処遇の基本として、「児童を懲戒する際に身体的苦痛を与えたり、人格的辱めを加える等懲戒権の濫用に及ぶ行為を行ってはならないこと」等6項目を再確認した。また翌98年2月には「児童福祉施設最低基準」が改正され、新たに第9条の2に、「懲戒に係わる権限の濫用禁止」が加えられた。しかし、神奈川県内の創立100年以上を経た児童養護施設での虐待の発覚を契機にさらに、99年10月22日付け児家発第60号「養護施設等に対する児童の権利擁護に関する指導の徹底について」が各都道府県に通知された。

ケア・システムにおけるこのような施設内虐待の発覚はそれぞれ現象的には個別・独立的であるかに見えても、その発覚の時期やプロセスからして、社会福祉施設そして児童福祉施設・サービスに構造的に内在する制度的・質的問題を含んでいることは明白である。これらの突破口の1つとなることが期待されているのが「社会福祉基礎構造改革」で弾みのついた「権利擁護」や「サービス

の質の確保」の議論の進展である。

2 「施設内虐待」の背景—歴史に探る

(1) 「トータリティ」と「ディシプリナリティ」、 「パターンリズム」

施設内虐待、すなわち社会福祉施設におけるサービス利用者の権利侵害は、施設入所者・利用者と施設管理者・職員との関係性や社会福祉施設そのものの社会的位置付けや地域社会との関係性についての歴史的・社会的検討を抜きにして理解することはできない。

社会福祉施設は、近代化の歴史の中で、大きくは1つは貧窮者に対する労役場(workhouse)への収容主義的処遇と、もう1つは主に精神障害者に対する臨床的治療モデル、とにその源流を辿ることができる⁹⁾。その労役場とは「高い煉瓦塀でかこまれた陰うつな施設であって、外界から意図的に遮断され、面会は寮長の許可を必要とし、寮長の立会の下で行われていた。ワークハウスの日課は厳しく縛られ、収容者は監獄的雰囲気の下でベルによって起床し、食事をし、一定の作業を課せられ就寝した」¹⁰⁾という既述に象徴される。現に1834年-1871年までのイギリス・ワーセスターシャー救貧法連合(Worcestershire Poor Law Union)の労役場に収容されている児童の処遇に関する調査によれば¹¹⁾、1834年の新救貧法では教区の貧児は労役場への「院内救助」とされ、費用の全て、救貧者の全てについて「全国統一(National Uniformity)」と「劣等処遇(Less Eligibility)」の原則を敷いた。そして児童を含めて彼/彼女らを低めるために卑しく品位を落とすような仕事を課し、生活は単調で収容にした。それは収容児童を計画的に当時の社会の指導者たちに受け入れられやすい様に躰るために考えられた「拘束的環境(total environment)」の中に収容するという方法であった¹²⁾。

時代や地域による多様性はみられても、このような労役場に象徴される性格を有する収容施設やそこでの処遇を包括的に表現する概念の1つとして、後にE.ゴフマンは、1950年代後半のアメリカ・ワシントン州の約7000人を収容する国立精神病院の調査に基づき、「トータル インスティテューション (total institution)」の概念を提示したのは周知の通りである。彼によれば「トータル インスティテューション」とは5つのタイプに分類でき(この中にはいわゆる社会福祉施設も含まれている)、いづれも身体的・社会的孤立によって特徴付けられ、物理的には人里離れた所に立地し、近隣コミュニティとは施設と高い壁などによって隔離されているという共通の特色を有している¹³⁾。分析的に見るなら、このようなアプローチは、収容者や施設ワーカーに対しても、そしてその施設が立地する地域社会に対しても、さらにスティグマの考え方¹⁴⁾を採りむことで、収容施設それ自体が持つ質的特徴として内在化し、社会福祉施設・サービスの否定的・消極的・選別的評価の強固な背景を形成するのに貢献した。

一方、同じ性質についてでも、M.フーコーはE.ゴフマンよりも肯定的・積極的な評価をしている。飯田精一の研究によれば、「ゴフマンのトータリティに替わるべきものは、フーコーの訓育性(ディシプリナリティ)の概念」であり、「訓育性とは、[監視的監督]と[個性の規準化]とによって施設の代理者が指示する方向に個人を組織的に方向付けする過程」を指し、それは施設以外の社会生活にも広く共通している要素であるとする¹⁵⁾。すなわち「トータリティの概念」と「ディシプリナリティの概念」との大きな相違点は、前者は、収容施設は人格を破壊的に変化させ、後者は人格のある種の規準へ方向付けて変化させると見る¹⁶⁾。

このことは簡単に社会福祉施設の「否定」か

「肯定」かを物語っているのではなく、収容施設が歴史的に担わされてきた機能や性格についての解釈や強調の違いであって、社会福祉施設は共にその両方の要素に強く支配され、時にはそのことが存在の目的そのものでもあり続けたという歴史的・社会的性質を持っていることを確認しておくことに意義がある。

収容施設の有する両義性は、特に20世紀以降は愛情家族との対比において施設の内に向けては「収容児」と「専門職員(特に女性職員)」との母性的人間的相互作用を強固な基盤とする処遇モデルを構築し、外に向けては極めて日本的な地域社会の中に物理的に立地していくために施設長(主に男性)を顔とする家父長的家族モデルを適用・定着させることによって児童養護施設という「居住・生活型」社会福祉施設の体系を維持・規定させてきた。加えて特に、戦前例外的にしか公的施設を作ってこなかった我が国においては、このような施設はまさに篤志家や慈恵の御下賜金により営まれてきたという歴史性も影響して、児童福祉法下に再編された後も世襲家業的同族経営も体質も引き継がれ、施設の社会化を最も拒む要素がすでに存在していた。そのことは「施設長一家」を頂点に「利用児と職員」、「利用児同士の関係(年長・年少、男児・女児)」、「職員間(上・下関係、ジェンダー区分)」等にもそのまま作用し施設内の文化的・心理的・身体的・閉鎖的構造を再生産する土壌へと連鎖する危険性を充分内包していた。

(2) 「要養護」児と施設機能をめぐる問題の整理

児童養護施設の前身的性格を有する「育児院」、「孤児院」等における救済を要する「要養護児童」の範疇は必ずしも明確ではない。また「要養護児童」もその要因や態様の別によって一様ではない。

C. パンターブリック (Panter-Brick、2000年) は、すて子の研究から、入所型児童ケア施設でケアを受けている児童は、「孤児 (orphaned)」、「捨て子 (abandoned)」、「保護者のない児童 (unaccompanied)」、「貧児」というタームがあげられているとする¹⁷⁾。

基本的には各施設の方針やその施設が立地する時代的・地域的特質に依存すると考えられるが、一例として東京都養育院の「児童収容」の歴史をみれば、戦後の六法の適用に分化する以前の戦前は、法的枠組で捉えるなら、恤救規則、棄児養育米給与方、感化法 (少年教護法)、行旅病人及行旅死亡人取扱規則、救護法、児童虐待防止法等による保護がなされていた。そもそも我が国の「要保護児童」の収容は、「無告の孤児又は疾病・罹災等の為貧困を極めたる者の子女弟妹等にして…教育する所とす」(明治20年頃の福田会育児院管理規則)¹⁸⁾というように収容が開始された。また小澤一は、昭和初期の「要扶助児童」を2つの類型に分けて捉えている。その1つは障害児であり、あと1つは「私生児・棄児並に遺児」の範疇であった¹⁹⁾。このように戦前の「要保護児童」は資本主義の進展に起因する社会経済的要因や地震・戦争を背景とした貧児・孤児であった。

第2次世界大戦後は我が国では児童福祉法の下で養護施設を中心に受け止められてきた。特に戦災孤児や引揚げ孤児、「混血児」などの戦後の要保護児童問題が一段落した昭和30年代半ばの高度経済成長期以降は要養護児童の様相は、「孤児」・「貧児」中心からより多様で重層的・複雑なニーズを有する児童に変化した。1959 (昭和34)年12月末における養護施設入所児童についての厚生省調査では「孤児」は約1割強 (11.8%) と減少が顕著となっている²⁰⁾。このような「孤児・貧児」の減少や経済的貧困の相対的不透明化や後退に代わって、その後新たにクローズアップされて

きたのは現代家族の構造的問題に起因する要養護問題や発達的問題・友人関係・学校問題など児童自身の側からの問題を含む保健・医療的・法的・教育的・居住的・地域的問題と絡んだ要養護の状況の発生である。

これら要養護児童・問題の変化は当然、施設に期待される機能の変化となって現れざるを得ない。多くの児童養護施設は、伝統的に「〇〇学園」・「〇〇院」や「〇〇ホーム」のように教育モデル・家族モデル (「家庭学校」はそのものずばり) に準拠した呼称を用い、寝食の提供を含むいわば「丸抱え」的に家族や地域社会の「代替」役割を引き受けてきた。近代の児童福祉政策・サービスの発想は、そもそも児童の発達や育成を家族機能 (父親の「経済力」と母親の「愛情」) との関係でアプローチするところにその特色がみられた。A.カドソン (Kadushin) らが児童福祉サービスを「支援的サービス (supportive)」、「補完的サービス (supplemental)」、「代替的サービス (substitutive)」の3つにカテゴライズ²¹⁾して説明したのはその典型である。

だが、児童福祉サービスの発想が「家族 (父親の経済力)」の“過不足”もしくは“失敗”や「家族 (母親の母性的愛情)」の“有無”や“失敗”に焦点化したものとしてだけ構築される限りは、「社会福祉施設」(「児童福祉施設」)はいつまでも「最後の資源」であり続けなければならず、既述のような変貌する養護ニーズには応えきれなくならざるを得ない。コミュニティが“成功”家族の側に位置するとすれば、施設はいつまで経っても“失敗”家族の側の位置関係にあり続け、その壁は依然として平行線のままである。

高澤武司は、J.トーマス (Tomas) の説を引き「『入所施設サービスは、最後の逃げ場所 (last resort) なのか、それとも供給資源 (resource) なのか』というジレンマからまだ逃げられないよ

うである。……家族モデルを前提に……入所施設ケアを『最後の逃げ場所』とするという位置においては、積極的な意味での供給資源となることは難しい²²⁾と指摘していることと共通する。同様に、施設ケアをレビューしたイギリスのG. ワグナー (Wagner) 報告『一つの積極的選 (A Positive Choice)』は、すでに「児童・青少年に関する施設サービスの利用を必ずしも家族や家族をサポートする人の失敗の結果と見るべきではない²³⁾」ことを勧告に盛り込んでいる。

児童養護施設の機能は利用児のニーズの変化や多様化・深刻化そしてある意味での一般化、児童の権利、児童観の変化によって、かつての「収容」といわれた「居住」機能も、「インスティテューション」から「アコモデーション (accommodation)」へ、大型からより小規模でパーソナルな形態を志向しつつある。歴史的にはコミュニティからは遊離して「収容」機能の占める比重が大きかったかつての社会福祉施設の姿は、対象児やそのニーズの変化につれコミュニティを構成する専門的資源の1つとして、特定の専門知識や技術 (能) を、コミュニティの問題解決・予防のために提供できることがその地域に存在し続ける意義として問われなければならない。そのためには「施設内虐待」のような施設が歴史的に内包してきた自己矛盾を今こそ、コミュニティの力を借りながら施設自身の力で解決できる力量を兼ね備えなければならない。同時に「施設内虐待」は単独施設そのものの問題であるとともに、それ以上に専門社会福祉サービスに対するコミュニティの挑戦でもある。

3 施設内虐待はコミュニティの問題

(1) イギリス施設内虐待調査報告書が示唆するもの

デニス・オニールの虐待死事件を契機に設置されたカーテス委員会勧告により、第2次世界大戦

後の児童養護のあり方は「里親委託」か小規模な施設が好ましいとしてきたイギリスにおいても、既述のキンコラ事件に端を発する1980年代半ば以降、過去20数年先まで遡った2000年2月の北ウェールズの児童ホームにおける一連の虐待についての調査報告書まで、児童の入所施設ケア・スキャンダルについての調査委員会が相次いで組織化されている。

イギリスは特徴的に、児童の「家族内虐待」を含め、児童の「虐待」が表面化した場合、1940年代初頭のデニス・オニール・ケース以降一貫して、1つ1つのケースについてその“事件”のいきさつや原因等の全容を明らかにするための、司法を中心とする公的調査委員会が組織化されてきた。時には1つのスキャンダルに複数の公的調査報告がなされることもまれではない。そして最後にはその虐待ケースから導き出される「勧告」を提示しその後のサービス展開に役立つようにする。この背景には個別的虐待は決して個別であるのではなく、ベースにある共通性を探り予防や政策に生かそうとの姿勢がある。ここでは特に80年代以降のそれらの流れを検証することで、そこに見られる「施設内虐待」の原因や背景、そしてその対策・予防に向けた提言の特徴について「施設内虐待」で検証された1つの要素として今後の我が国への参考として取り上げてみたい。

90年代に入ってから国際的にも家族外での社会的ケアを受けている児童に関する虐待は児童養護の大きな関心事となった。イギリスにおいても“その事件”は70年代に遡るものも含め大きな関心や影響を与えた「施設内虐待」は、ともに90年代初めに発覚したスタフォードシャー (Staffordshire) の児童ホームにおけるスキャンダル、レイセスタシャー (Leicestershire) の児童ホーム職員・F.ベック (Beck) による長期間に及ぶ入所児童への虐待事件、そして1970年代半

ばかりクレームが続出しつつも2000年に入ってようやくその全容が明らかにされた北ウェールズ地方の児童ホームにおける大掛かりなスキャンダルがあげられる。

ことの重大性は、1992年-96年の間に保健省とウェールズ州庁 (Welsh Office) から出された、家族外でケアを受けている児童の安全に関する回状 (circular) は、18にも及んだということでも証明される²⁴⁾。また、ワーウィックシャー (Warwickshire) では、すでに80年代末に公立児童ホームはスキャンダルからその全てを閉鎖している。閉鎖したからといって財政負担を含め児童養護をめぐる問題は、それで解決には至った訳ではないことは、これまでの各種の調査から明らかにされている²⁵⁾。

これらの児童入所施設をめぐる具体的スキャンダル調査 (表-2参照) に関する代表として、90年代前半に発表された3つの公的報告書、そしていわば20世紀の残りの四分の一世紀の「施設内虐待」を総括したと位置付けられる2000年2月末に出されたSir R.ウオターハウスによる北ウェールズの施設内虐待に関する報告書を取り上げる。

最初の3つ、すなわち1991年、スタフォードシャー・カウンティ・カウンシルによる『ピンダウンと児童保護』、1992年、グェント・カウンティ・カウンシルの『テー・マワ・コミュニティホーム調査』、1993年、レイセスターシャー・カウンティ・カウンシルの『レイセスターシャー調査』²⁶⁾ はイギリス (特にイングランド・ウェールズ) の

表2 主要な「施設内虐待」についての公的調査報告 (イギリス)

1986	Department of Health and Social Security (Northern Ireland), <i>Report of the Committee of Inquiry into Children's Homes and Hostels</i> , Belfast, HMSO	<i>Homes, chaired by Sir Norman Warner</i> , London, HMSO
1991	Department of Health, <i>Children in the Public Care. A review of Residential Care carried out by Sir William Utting</i> , London HMSO Staffordshire County Council	1993 Brannon, C, Jones, J and Murch, J. <i>Castle Hill Report: Practice Guide Shrewsbury</i> , Shropshire County Council
1992	William, G and McCreddie, J. <i>Ty Mawr Community Home Inquiry</i> , Cwmbran, Gwent County Council	1992 Kirkwood, A. <i>The Leicestershire Inquiry</i> , Leicester, Leicestershire County Council
1992	Department of Health, <i>Choosing with Care: Report of the Committee of Inquiry into the Selection, Development and Management of Staff in Children's</i>	1997 Department of Health, <i>'People Like Us' The Report into Safeguards for Children Living Away from Home, chaired by Sir William Utting</i> , London, The Stationery Office
		2000 Department of Health, Welsh Office, <i>Lost in Care, chaired by Sir Ronald Waterhouse</i> , London, The Stationery Office

児童福祉施設をめぐる様々な構造的問題認識の1つの出発点となった。

スタフォードシャーの報告書は、1989年、思春期の少女が長期間、地区担当のソーシャルワーカーであるT.ラァザム (Latham) により「行動修正 (behaviour modification)」と称して1部屋に監禁されているのが発覚した“ピンダウン”事件を対象としている。調査の結果、1983-89年までに132人の9歳から17歳までの児童に同様の処遇が課されていることが判明した。グェントの調査は“ピンダウン”とは異なり、ウェールズの認可学校 (approved school) で起きた入居中の少年たちの自殺未遂や逃亡、職員の度重なる欠勤などが明らかとなり、入居児の処遇のあり方と職員の資質など施設が抱える問題に焦点が置かれた。レイセスターシャー調査は、施設ワーカー・F.ベックが、在職中の1973年から86年までに県内の複数の児童施設で犯した性的虐待・身体的虐待などに関する調査報告で、犯罪がこのように長期にわたったのは、入居児童と同僚たちが元海軍出身のベックを恐れ発覚を遅らせてしまったからとした。報告書に先立ちベックは、児童へのレイプ・性的虐待・身体的虐待等17の罪で禁固刑が言い渡されている。

この3報告書をもとに「施設内虐待」に関与する特徴的な要素として、それぞれの施設の「マネジメント」、「ポリシー」、「実践 (practice)」の3つに着目してD.ベリッジ (Berridge) とI.ブロディ (Brodie) は、いずれも「マネジメント」、「ポリシー」、「実践」の不充分さが引き起こした結果であるとした。さらに、特にスタフォードシャー・ケースは「マネジメント」の失敗が施設内虐待に大きく寄与し、テー・マワ・コミュニティホーム・ケースは明確な児童へのサービスの「ポリシー」を欠いていたこと、テー・マワ・コミュニティホームとレイセスターシャーの児童ホーム

の2ケースは「実践」領域においてソーシャルワーク実践としては容認できない問題があったとした。また、長期に秘密裏を通せた「施設・職場文化」や首謀者・加害者は男性であったというジェンダーの問題にも着眼している²⁷⁾。

2000年2月に発表されたウオターハウス報告書は、R.ウオターハウスを座長として1966年、北ウェールズ虐待審判所に設置された、20年以上の長期間に及ぶ北ウェールズの児童ホームで繰り返されエスカレートしてきた職員達による入所児童に対する不当行為についての審判結果である。1000頁にわたり、72の勧告を入れ、『ケアの喪失 (Lost in Care)』として発表された²⁸⁾。その中では、1974-1990年までのケア下にあった児童に対する性的・身体的虐待は職員達の「沈黙の文化 (culture of silence)」によって20年以上の長きにわたって各施設での児童への権利侵害が隠蔽されてきたことを明らかにした。

勧告にもられた主要な点は、全国の児童養護サービスのニーズとレビュー、施設ケア職員の給与・地位・キャリア開発についての全体的レビュー、上級職員は有資格ソーシャルワーカーでなければならないこと、全自治体ソーシャルワーク部は児童のための「苦情処理官」を任命すべきであること、政府は安全な「抑制方法」についてガイドラインを設けること、職員への訓戒は敏速になされること、苦情についての実践的ガイダンスを勧告するためのレビューがなされること等々であった。そして、これらの勧告は既に、たとえばウツェング報告など、過去に出された公的調査報告でなされているにもかかわらず、その勧告が充分、実践されていないことが、このような権利侵害を引き起こしたということも付言している²⁹⁾。

これら4報告書に限らず全ての報告書に共通して指摘される「施設内虐待」防止のキー概念は、あらゆるレベルでの明確なる「リーダーシップ」

の有無と「マネージメント」であるとされる³⁰⁾。それも従来の「管理者側」主導の「コントロール」・「懲罰」・「隔離」的なものを排除した、将来コミュニティで生活できるような、児童の「権利」と「ニーズ」、そして「参加」という児童の側を入れた「リーダーシップ」と「マネージメント」である。

これらの教訓から、最近の児童養護をめぐる議論の中心は、「どこの誰がどのような権利侵害行為をしたか」の追究から、問題点の解決を志向した議論に移行し、1998年1月のホワイティング・ペーパー『モダナイズング・ソーシャル・サービス (Modernising Social Services)』(Cm 4169)にも採り入れられた。それは大きく言って2つに整理できる³¹⁾。すなわち、「施設内虐待」の防止策への支援、たとえば職員の資質の向上等と、児童の「リビングケア」に関する支援である。施設ケア経験者は教育・職業のキャリアや達成水準が相対的に低く、そのことが施設生活経験者の人生のチャンスや質を奪っているとの各種の調査結果及びスティグマ化に連鎖していると想定されることによる。

(2) コミュニティの一資源として

社会的養護のあり方は、20世紀中期以降は欧米を中心に、「院内救助」原則は崩され、母性や愛情家族、ホスピタリズムの議論を背景として、集団的「施設収容」から個別的「家庭委託(里親委託)」に価値は移行してきた。我が国でも戦前はこのような考えに準拠した欧米モデルが「近代的」児童保護として盛んに紹介されていた。また石井十次等以降は施設養護と里親委託との中間的な小規模施設を志向した実践も様々に試みられてきた。施設偏重の児童養護路線に変化はないが、「収容」から「利用」に変化した今では、むしろ「施設」か「里親」か二者択一的発想ではなく、

地域の「家庭」も含めてその中間的形態や児童個々の社会的状況や生活課題等に応じて、社会福祉施設も地域住民サービスの1つの資源としてのコミュニティ志向が強くなってきている。

そもそも歴史的には、明治10年頃から東京市養育院でみられた「里預り」のように³²⁾、「院内救助」原則のなかでも20世紀に入る前後には、児童については、成人後の社会的受け皿施策の貧困も影響して、早くから地域に帰すことが選択肢の1つとして視野に含まれていた。しかし児童福祉法以降は、血縁・家族に対する日本的事情もあって結果的には施設中心の養護政策をとってきた。コミュニティの関心は、「母性」・「愛情家族」の子育てにあった一方で、施設はコミュニティに「立地」しているという物理的なことを除いては原則的に自己完結的に展開されてきていた。1970年代に入り、欧米のノーマライゼーション・人権思想や脱施設化の動向に影響され、地域福祉・在宅福祉概念と一体化した「施設社会化」論が登場して社会福祉施設は強くコミュニティとの関係を意識するようになってきた。そのような思潮の中心は、全ての人に等しい高齢化を大きな要因とした高齢者福祉やノーマライゼーションの「主役」である障害者福祉の領域であって、障害児を除く児童に関しては、特に「処遇」・「施設内サービス」に関する「施設社会化」の波にはむしろ乗り遅れてきた観があった。

しかし、1989年「1.57ショック」をきっかけに1990年代に入るあたりから、にわかに「少子化」がいわれ、児童福祉が政策の重要な課題の1つに浮上してきた。さらに、時代的特徴として、1989年、国連・児童の権利に関する条約の採択により提示された「児童の権利」概念は、それまでの「保護的」児童観を超える、従来の施設では想像外の新しい要素が加味されたものであった。特に「少子化」は、「ショートステイ」や永年の被虐待

児処遇の実績等々、児童養護施設におけるそれまでのノウハウの蓄積は地域社会が今まさに必要とする情報や知識・技術の宝庫であり、コミュニティが自立的に存在していくための生活ネットワークの1つとしても欠かせない資源として、児童養護施設の今後の1つの活路として注目され始めてきた。

このような趨勢にあって、他の領域の社会福祉施設が「施設社会化」・「ノーマライゼーション」の「喧騒期」に、内側からもそれを受けとめ議論していた時期に、むしろ措置制度の「消極的」側面に施設の存在価値を求めたり、いわゆる「処遇困難児」への対応に追われ、それらの議論の輪の外に置かれた児童養護施設は、その時期に改革を迫られるべき「人権・権利」については等閑視されてしまってきた。この結果が、90年代半ば以降に突然「施設内虐待」のような権利侵害ケースが組織的かつ長期にわたって行われていたことが表面化することになった1つの解釈として成り立つ。しかも、利用者が児童であるということは、これまでの児童観や児童という社会的性質上、「親」等の強力で安定したアドボケーターが存在しない限りは、自らの権利侵害や要求を自発的に認識・主張できないこともさらに、「施設内虐待」のような権利侵害を潜伏・連鎖させるとことにつながったといえる。

おわりに

荒削りながらも、内外の動向を参考にしつつ、児童養護施設を中心とする社会的ケア・システムのなかで「発覚」する「施設内虐待」の背景や要因について、「丸抱え」的な社会福祉施設においていまだに支配されがちな救貧院の“レガシー”という視点から検討し、さらにそれが成人とは異なる児童であることから規定される特質について見てきた。結果的には児童養護施設の教育モデル

に基づき、「擬似家族」としての家父長的「家族プライベート」ならぬ「施設プライベート」が、歴史的・社会的に施設の自己完結的な“自立性”を構築し、「家族プライベート」以上にコミュニティからの「隔離」・「遊離」を維持し続け、「ノーマライゼーション」や「脱施設化」・「施設社会化」の時代にも相対的には直接のターゲットとはならなかったことや児童の権利についての新しい動きが大きく影響していた。したがって、いくつかの問題とされているような「施設内虐待」は、たまたまその「施設」で明るみに出ただけでそれが「例外」であったと言うのではなく、構造的に抱えている構図に過ぎない。さらに、「擬似家族」志向の施設はコミュニティの「家族」本体が大きく変化し、「擬似家族」と「実家族」との垣根はさらにボーダレスになりつつあるという事実も看過できない。コミュニティの現象は、社会福祉施設とは無関係にあるのではなく、社会福祉施設を規定し、コミュニティも社会福祉施設を必要とする。

「施設内虐待」を構成する要素のいくつかとしては、英・米等の先行研究に見られるように、「サービスやケアの質」にかかわる事柄、たとえば明確な施設のポリシーや個別的サービス計画・モニタリング・アセスメントの欠如や当事者の意思の無視、職員養成・研修・処遇の貧困さ・ジェンダー不均衡等が各種の研究からすでに指摘されている。イギリスの先の1998年のホワイト・ペーパーやブレア政権下での政策目標・「クオリティ・オブ・ケア計画」が目指している、その児童にとって施設入所経験が、その後の「人生の質」を高めることに結びつくような「ライフ・チャンス」でありうるよう、あらゆる角度からの検討が社会的になされる必要がある。

そのことが救貧院の“レガシー”というもう1つの歴史的遺産やスティグマ・偏見の循環を絶ち切る

ことにつながると考えられる。又、極めて日本の特色としては、社会福祉領域に限ったことではないが、社会福祉施設運営にも世襲・家業的経営が見られ、人事・利用者サービス等への積極的貢献には至っていない事例も又多く報告されている。

註

- 1) ウェンディ・スティントン・ロジャース、デニス・ヒーヴィー、エリザベス・アッシュ、福・中野・田澤他訳『児童虐待への挑戦』法律文化社 1993年 134p
- 2) The Violence Against Children Study Group 1999 *Children, Child Abuse and Child Protection*. Wiley. p194
- 3) H.L.ウエストコット著 津崎哲雄・鈴木理恵他訳 全国児童虐待防止協会 (NSPCC) 『子どもの施設内虐待を防止するために』英国ソーシャルワーク研究会 1998年 7p
- 4) H.L.ウエストコット著 津崎哲雄・鈴木理恵他訳 全国児童虐待防止協会 (NSPCC) 註3に同じ 7-8p
- 5) 厚生省児童家庭局企画課監修『子ども虐待防止の手引き』1997年8p及び高橋重宏他「2『子どもへの不適切な関わり (マルトリートメント)』のアセスメント基準とその社会的対応に関する研究 (2)」、『日本愛育総合研究所紀要』第32集 日本愛育総合研究所 1995年88-89p
- 6) 東京市板橋区役所『特色ある貧民部落板橋区岩の坂』1936年
- 7) 大久保満彦「児童の院内保護の諸問題」『社会福利』第21巻第8号 1937年8月 46p
- 8) 全国社会福祉協議会・全国児童養護施設協議会『第4回 児童養護セミナー』2000年1月 7p
- 9) 飯田精一「収容施設論 - その一 -」『社会事業の諸問題』第29集 日本社会事業大学 1983年3月、25-26p
- 10) 高野史郎『イギリス近代社会事業の形成過程』勁草書房 1985年 62p
- 11) F. Crompton 1997 *Workhouse Children*. Sutton Publishing pp33-37
- 12) 註11に同じ。p72
- 13) E. Goffman 1961 *Asylums*. Penguin Books pp15-17
- 14) 「スティグマは、尊厳の喪失、不適切な処遇、抑制、落層、市民権の否定、恥、きまり悪さ、不利益、失敗と不適応に対する非難、給付申請の際のためらい、レッテル貼り、そして劣等感と同一視されてきた」とスピッカーは述べている (P.スピッカー著 西尾裕吾訳『スティグマと社会福祉』誠信書房 1987年 75p)
- 15) 飯田精一「収容施設論-その三-」『社会事業の諸問題』第31集 日本社会事業大学 1985年3月、54-55p
- 16) 飯田精一 註15に同じ
- 17) C. Panter-Brick, M. T. Smith (edi.) 2000 *Abandoned Children*, Cambridge p2
- 18) 上笙一郎編『日本〈子どもの歴史〉叢書27 中里日勝編 福田会沿革史』久山社 1998年 92p
- 19) 児童問題史研究会監修『現代日本児童問題文献集 1 児童保護の最低標準 妊産婦及児童ノ保健増進施設ニ関スル概況 児童保護』日本図書センター 1986年 72p
- 20) 厚生省『児童の福祉1961』1961年 31p
- 21) A. Kadushine 1980 *Child Welfare Services Third Edition*. Macmillan Publishing Co. pp25-27
- 22) 高澤武司『現代福祉システム論』有斐閣

1999年 312p

- 23) ジリアン・ワグナー著 山縣文治監訳『社会福祉施設のとるべき道 英国ワグナーレポート』 雄山閣 1992年 105p
- 24) J. Horwath, 2000, Children with Gloves On: Protecting Children and Young People in Residential Care, *The British Journal of Social Work*, Vol.30 No.2, p180
- 25) M. Hill, J. Aldgate (edi.) 1996 *Child Welfare Services Developments in Law, Policy, Practice and Research*, Jessica Kingsley Publishers, p182
- 26) M. Hill, J. Aldgate (edi.) 註25に同じ。pp.183 - 184
- 27) M. Hill, J. Aldgate (edi.) 註25に同じ。pp.184 - 186
- 28) *Community Care* 24 Feb. - 1 Mar. 2000, Reed Business Information, pp.16 - 21
- 29) *Community Care* 17 - 23 Feb. 2000, Reed Business Information, pp.11 - 23
- 30) The Violence Against Children Study Group 註2に同じ。P.202
- 31) The Violence Against Children Study Group 註2に同じ。P.166
- 32) 東京都養育院『養育院百年史』1974年 113p