

児童養護施設における被虐待児童の教育を受ける権利の諸問題

面接調査及び参与観察を中心として

The problems of the right to education for the ill-treatment child in the child welfare institutions

based on the interview investigation and the participatory observation

文学研究科教育学専攻博士後期課程在学

鍋 倉 早 百 合

Sayuri Nabekura

構成

- . 研究の目的
- . 研究の方法と調査の対象
- . 教育を受ける権利は保障されているか - 調査結果についての考察
- 1. 被虐待児の状態
 - (1) 情緒・行動について
 - (2) 学習能力・意欲について
- 2. 生活の条件 - 衣食住について
- 3. 施設長の理念とケアとの関係
- 4. 職員の資質とケアとの関係
- 5. 学習・教育の条件
- 6. 職員配置の問題
- 7. 運営をめぐる財政面の問題
- . 被虐待児をめぐる教育・福祉政策の課題

- . 研究の目的

「平成14年度児童相談所における児童虐待相談処理件数等」¹⁾によると、平成14年度の児童虐待相談処理件数は23,738件となっており、前年度に比べ464件増えている。この数値は、統計をとり始めた平成2年度を1とした場合、統計上では、21.56倍に増加したことになる。これを内容相談別にみると、

身体的虐待が10,932件(46.1%)と最も多く、次いでネグレクト8,940件(37.7%)、心理的虐待3,046件(12.8%)、性的虐待820件(3.5%)となっているが、近年では、身体的虐待は相対的に減少してきている。主たる虐待者の割合は、実母が63.2%と最も多く、次いで実父22.4%、実父以外の父6.7%、その他6.0%である。虐待を受けた子どもの年齢構成をみると、全体の50.0%が就学以前の子どものみに集中している。

平成14年度の場合、児童相談所(以下、「児相」という)は、虐待相談として受け付けたものうち、2,698件(11.3%)を施設入所措置として処理しているが、その中で最も多いのは、児童養護施設(以下、施設という)に措置したケース1,936件(71.8%)である。乳児院への措置は、これに次いで454件(16.8%)となっている。

全国児童養護施設協議会(以下、全養協という)の「児童養護施設における被虐待児童の入所実態緊急調査」²によると、平成14年5月1日現在、「児相」によって虐待を主訴と確認され、施設に措置されてきた子どもの割合は、統計上では、入所児童全体の約1/4(23.6%)である。しかし、今回施設を訪問し、担当者を通じてその実態を調べたところによると、過去に何らかの虐待を体験している子どもの割合は、1ヶ所の施設で10%程度と極めて少ない入所率となっていることを除くと、それ以外の施設では、施設によって異なるが、入所児全体の50~90%に上るといわれている。

今日、施設には、入所以前に劣悪な家庭環境に置かれ、発達、教育の条件に恵まれなかったために、基本的な生活習慣が身についておらず、学習意欲・能力が低く、しかも、情緒面、行動面での問題が深刻化している被虐待児が増加している。教育の面についてみると、例えば、日本の高校進学率が97%³に達しているのに対し、入所児の平均は82.3%⁴にとどまっている。この割合の相違は、教育を受ける権利が入所児には十分に保障されていないことを物語っているように思われる。高学歴社会の中、子どもの幸福にとって、最低限、高校での学習を保障することは、彼らの生涯のために重要な条件であることは誰もが認めるところである。

本研究は、被虐待児の入所が増えている児童養護施設において、憲法第26条に定める教育を受ける権利を保障し、教育基本法第3条に定める教育の機会均等を実現するためには何が求められるかという点から、施設生活における養育と教育の実態を調査し、今後の政策的課題を明らかにしようとするものである。

¹ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課「平成14年度児童相談所における児童虐待相談処理件数等」平成15年

² 全国児童養護施設協議会「児童養護施設近未来像」平成14年 297頁

³ 文部科学省「平成15年度文部科学統計要覧」平成15年 54 - 55頁

⁴ 全国児童養護施設協議会「児童養護施設児童の中学校卒業後の進路に関する調査」平成10年

．研究の方法と調査の対象

児童養護施設の目的は、乳児を除いて保護者のいない子ども、虐待されている子ども、その他の家庭環境上養護を必要とする子どもを入所させ、その子どもに対する養護と自立支援を行うことである。（児童福祉法第41条）。

全養協の報告によると、平成15年4月1日現在、全国の児童養護施設設置数は550である。それぞれの施設は、大舎制、中舎制、小舎制、その他という形態をとっている。その基準については、1舎につき20名以上の子どもが生活している形態を大舎制、13～19名が中舎制、12名以下は小舎制、大舎・小舎の複合等はその他である。施設形態の割合は、大舎制384（69.8%）、中舎制63（11.5%）、小舎制69（12.5%）、その他34（6.2%）となっている。全国を通じて、子どもに対するきめ細やかなケアが期待できるとされている小舎制の施設は極めて少ない。

今回の研究では、福島、東京、神奈川、静岡の各都県に設置されている児童養護施設10ヶ所を対象とし、施設長、或いは、担当職員に対する面接聞き取り調査及び施設見学を行った。加えて、うち2ヶ所の施設については、泊り込み、職員、子どもと生活を共にする参与観察を行った。また、1ヶ所については子どものケアに直接関わり、職員、子どもの実態を体験的に把握した。

平成16年7月1日現在、それぞれの施設数は、福島県8施設⁵、東京都56施設⁶（内訳は、都内41施設、戸外に住所がある5施設、都が委託している10施設）、神奈川県25施設⁷（うち、横浜市7施設⁸、川崎市2施設）、静岡県10施設⁹となっている。例えば、神奈川県・横浜市・川崎市の場合には、各地方行政が協定定員という方式（例えば、神奈川に定員100名の施設があった場合、横浜市に18名の入所枠を与えている等）をとり、連携が図られている。

尚、今回の10ヶ所の施設名については、調査対象に迷惑が及ばないために匿名にしている。

．教育を受ける権利は保障されているか - 調査の結果についての考察

1．被虐待児の状態

(1) 情緒・行動について

10ヶ所の施設を通じて、施設担当者の圧倒的多数は、被虐待児は情緒的に不安定であり、非常に扱

⁵ 福島県庁・児童家庭グループ 福島県が措置する施設数8、施設形態(大舎制 4、中舎制 3、小舎制 1)

⁶ 東京都庁・福祉局・子ども家庭部・育成課・児童施設係 東京都が措置する施設数56(内、都内41、県外5、委託10) 施設形態(大舎制 20、中舎制 7、小舎制 27、その他 2)

⁷ 神奈川県庁・児童福祉課・児童養護班 県が措置する施設数16 施設形態(大舎制 5、中舎 3、小舎制 5、その他 3)

⁸ 横浜市役所・児童家庭課 横浜市が措置する施設数7、施設形態(大舎制 5、中舎制 1、小舎制 1)

⁹ 静岡県庁・子ども家庭室 静岡県が措置する施設数11、施設形態(大舎制 7、中舎制 2、小舎制 1)

いにくいという意見であった。

例えば、J施設の担当保育によると、被虐待児の精神状態には、「例えば、職員が入所理由を尋ねた場合、“自分が悪い子だから施設に入れられちゃった”と答える子どもが多く、自分を責めるような自己否定的傾向がみられる。」という。

D施設の施設長は、次のように述べている。「5年前から、被虐待児の入所が増えている。被虐待児は、虐待体験が無い子どもに比べて非常に扱いにくい¹⁰。例えば、“それでも自分を見捨てない？”という試し行動をとる子どもが少なくない。些細なことで感情的になり、職員を興奮させるような言動をとる攻撃性の強い子どももみられる。概ね、自分を守る習性が強く、自己中心的である。自主自立の精神は乏しく、人に世話をしてもらうことを当然のように思っている年長児がみられる。また、将来に対して何の希望や展望が描けないというのが実情である。」

G施設の場合、在籍児の約90%が被虐待児であるという。この施設では、児童自立支援施設に措置されるような状態の年長児を受け入れているため、いわゆる、処遇困難児¹¹と定義づけられる範疇に属する被虐待児が多い。例えば、同施設のある少年は、入所後に放火、万引き、窃盗という事件を引き起こして施設側を困らせた。目立つのは、落ち着きが無い、注意力が極めて乏しい、いくら注意をしても同じ過ちを繰り返すという精神状態である。ところが、この少年は小さな子どもと遊ぶことが大好きで、穏やかな行動をみせることもある。学習能力・意欲は、極めて低い。例えば、英語についていえば、高1であるがアルファベットが書けない、中1レベルの単語が読めない状態にある。既に、この少年の施設生活は15年を経過したが、「母親とかの愛情が欲しい。」と口にし、愛情を求め続けている¹²。しかし、実母の養育態度は改善されておらず、少年の引取りを拒否している。

H施設の場合には、「近年、喘息発作などの症状から薬を常用し、通院を必要とするアレルギー児の入所が増えているため、学習面でのケアをする以前の所で大変に手がかかっている。」という。

被虐待児のケアの難しさについては、「被虐待経験を持つ子どもが施設の在籍児童に占める割合が半数を超えると施設の運営が厳しくなり、7割から8割に達すると施設そのものが混乱してしまい、

¹⁰ 金子大輔「教育と養育をつなぐ学校と施設の連携」『教育と文化35』国民教育文化総合研究所編 2004年 33頁
被虐待児が示すパーソナリティ特性の中で主に知られているものは 虐待的な人間関係の再構築：自らが虐待を受けた時と同じような状況を再現してしまう性格傾向 フラッシュバックとパニックの連鎖：自分の虐待を受けた場面と類似した場面に置かれた時意識下に虐待の場面が強く思い出されパニックに陥ってしまうこと 基本的な信頼感の無さ：幼少期に虐待を体験した子どもは人間関係において基本的な信頼関係を得ることができない 知的・情緒的・身体的発達の遅れ：1950年代にボウルビーがホスピタリズムの研究の中で大規模施設入所児の特徴として「ずんぐりむっくり型で知的に遅れが見られる」と表現している。

¹¹ 同上書、32頁参照

知的面・行動面・情緒面の発達に問題を抱え、施設生活に不良を起している子ども。東京都は、2004年から「処遇困難児」の処遇を行っている施設に対し、1名ごとに補助費の支給(努力加算)をすることになった。

¹² 東京都福祉局児童家庭部「児童虐待の実態」東京の児童相談所の事例に見る 東京都生活文化局 平成13年 13頁

虐待を受けても、虐待を行った親と同居したいと望んでいる子どもが約23%あり、そうでない子どもの約16%よりも多くなっている。

正常な運営が不可能となってしまう。」といわれている（全養協・福島一雄氏）。

このように、それぞれの施設によって子どもの傾向は著しく異なるが、被虐待児は、情緒面、行動面において、虐待体験がない子どもに比べて扱いにくい状態がみられる。その反面、施設への訪問者があれば、その人に対して人なつこく寄って来て、愛情が与えられることを求めるような態度を示す精神状態がみられた。

(2) 学習能力・意欲について

学業成績については、子どもによって異なるが、医学的に、知的な障害は認められないが、クラスの最低レベルに位置¹³するボーダーラインとみている施設が圧倒的であった。子どもの学習意欲については、概ね、低いという意見であったが、中には、学習意欲が成績の評価にはなかなか結びついていかないものの、積極的に学習に取り組む姿勢の子どももみられる。

B施設の施設長は、被虐待児の学業成績について「劣悪な環境とは、こういうことだと思う。学業成績が低いので、3があれば優秀という状態である。しかし、学習意欲は高い。」と述べている。

A施設の児童指導員は、「入所してくる被虐待児の知的能力は極めて低く、読む、書く、足す、引く、などの初歩の段階から始めていくことがほとんどである。子ども自身も、分からないことが多いという学力不足だけではなく、学習意欲が低いという問題が大きい。進学できる高校が見つからないこともあり、苦慮している。」という。

F施設の施設長は、「学業成績の低い子どもが圧倒的である。基礎的な学力を身につけさせたいと力を入れているが、集中力に欠ける子どもが多く、時間が経つと学習の雰囲気ではなくなる。もう少し基礎基本ができていたら、少しは違っていたのではないか。」と述べている。

C施設の施設長は、「被虐待児の多くは、学業成績が低い。とにかく、土台づくり、基礎づくりをしたい。コンピューターの技術よりも、読み書き・ソロバンを教えたい。」と述べている。

H施設の担当主任は、「うちの施設には、知的能力が著しく低く、普通学級に行かれない子どもの入所が増えている。この周辺は、学力レベルの低い地域と言われているが、学力レベルからいってランキングの低い高校にさえ行かれない子どもが多い。子ども達には、社会で生きていくために必要な基本的な知識・技術、生活態度を教えることに努めている。」という。

さて、E施設の少女の例だが、彼女は、部活動に励み活発である。情緒的に不安定な面もみられるが、最近では、高校進学を意識し苦手科目を克服するために、中1レベルからの復習に取り組んでいる。理由は、今年に入り「お父さんと約束したから！」である。学校の定期試験の一週間前になると、夜の11時まで学習をしている。「高校に進学できたら、野球部のマネージャーになりたい！」と、将来の夢を語っている。

¹³ 九社連児童養護施設協議会「傷ついた子どもたち～北九州児童養護施設における被虐待児童の調査研究」九社連児童養護施設協議会調査研究委員会 2001年 29頁

以上みてきたが、子どもの学業成績が伸び悩んでいる理由として、基礎学力が欠如している点を指摘した施設は少なくない。いわゆる、入所以前の家庭での生育環境によって、学習習慣が身につけていない、或いは、基礎的な学力が乏しいなどの理由から学習上の困難をきたしているということである。それは当然のことかも知れないが、この場合、学業成績よりも、意欲が持てないことの方が問題である。この「学習意欲が低い」背景の一つとして、「将来への希望が持てない」、「好奇心や興味が湧かない」という点は挙げられよう。子ども達は、学校での学習を自己の将来と結びつけることができないために学習意欲が湧かない状態である。それは、子どもに夢を持たせることができない私たち大人側の責任といえまいか。

2. 生活の条件 - 衣食住について

児童養護施設は、国及び地方公共団体から支弁される「措置費」¹⁴によって運営されている（児童福祉法第2条）。措置費は、「事務費」と「事業費」の2つに大きく分けられるが、子どもの生活全般にわたる費用は、全て「事業費」¹⁵から充当されている。

施設の建物や設備についての環境条件は、「児童福祉施設最低基準」によって定められている。それによると、子どもの居室、調理室、浴室及びトイレを設けること、子どもの居室の定員は、一室15人以下とし、その面積は1人につき3.3平方メートル以上とすること、入所児の年令等に応じ、居室を男女別にする、トイレは、男子用と女子用を別にする、30人以上の子どもを入所させる施設については、医務室及び静養室を設けること、入所児の年令や適正等に応じて職業指導に必要な設備を設けることといった6項目が規定されているのみである（児童福祉施設最低基準第41条1～6項）。この最低基準は、1948年以来、基本的には50年間変わっていない。現在の生活水準に即してみると、極めて立ち遅れた基準内容であることから、子ども達に少しでも良い生活環境を与えるために、施設としては様々な工夫を凝らしている。

例えば、小舎制の施設の場合、食事、入浴、洗濯、排泄などを小舎内で行うことができるため、大舎、中舎よりも、家庭に近い生活環境を与えられるという面がある。10ヶ所の施設を通じて、小舎制は3ヶ所であり、そのうち、子どもに対して個室を提供しているところは2ヶ所であった。中舎制の5施設についてみると、高齢児に優先的に個室を提供しているケースは3ヶ所である。

E施設の場合、以前、大舎制として使用していた建物を数ヶ所に仕切る形で改造し、小舎制形態（男女混合縦割）をとっている。敷地を有効に利用する、いわゆる、アパートメント式である。小舎内に設けられている子ども部屋（個室）は、中・高生が優先的に与えられている。食事については、月に

¹⁴ 厚生労働省発雇児第0209007号「児童福祉法による児童入所施設設置費等国庫負担金について」の一部改正について 平成16年を参照

¹⁵ 坂本正路「施設運営上の課題」『養護原理』 ミネルヴァ書房 2004年 49 - 53頁

○生活諸費(一般生活費) ○教育諸費(教育費、見学旅行費、学校給食費、入学支度金、特別育成費)

○その他の諸経費(児童用採暖費、医療費、期末一時扶助費、葬祭費等)

1回、職員と子ども達がメニューを決め、食材の買出しから調理までを行っている。また、週に1回、各小舎に食材が配られ、夕食の調理が行われている。さらに、月に1回、入所児全員が揃って、食堂で夕食を摂る機会も設けられている。プレイルーム、音楽室、カウンセリングルームがあり、同施設では、大学進学を希望している高校生を生活させるための、別棟を設けている。

同じく、B施設も小舎制（男女混合縦割）の施設である。こちらは、敷地内に分散して建物を建てるコテージ式である。各小舎は2階建てになっており、2階にある2つの子ども部屋は、男女別（各3～4名）に提供されている。食事は、基本的に、各小舎の担当保育士が調理にあたっている。週に1回、各小舎内の職員と子どもが献立を決め、食材の買出しから調理までが行われている。

I施設は、中舎制（男女別縦割）であるが、各棟ごとに小舎制方式がとり入れられている。各棟での食事、入浴、洗濯、排泄などができるように配慮されている。年長児に対しては、個室が与えられている。施設内には、コミュニティーホール、ルーフテラス、プレイルーム、図書コーナー、会議室、カウンセリングルーム、箱庭室、自立訓練室などが設置されている。

同じく、C施設（男女別縦割）も中舎制である。こちらは、各寮ごとに単独の炊事場が設置されており、各寮の担当保育士が調理に当たっている。このため、同種の副食を子ども達の好みによって、調理方法を変えることなども可能である。食事は、各寮の食堂で摂っている。

G施設は、中舎制（男女別横割）である。限られてはいるが、高齢児（男子）に対して個室の提供をしている。食事は全員が食堂に出向いて摂ることになっているが、処遇困難児童の場合、例外として、自分の部屋（個室）で摂ることもある。体育館、カウンセリングルーム、プレイルームがある。

D施設は、大舎制（男女別横割）であるが、寮の各部屋（学齢別）ごとに配膳できる形式をとり入れている。部屋にある卓上コンロを使用し、年長児が中心となって調理済みの副食に手を加え、温めなおしをしている状況がみられる。遊戯室、図書室、学習室、プレイルームがある。

同様に、H施設は大舎制（男女別横割）である。食事は全員が食堂で摂っている。食堂には、副食が常時保温できる設備が整えられている。グラウンド、ホール、図書・学習室、プレイルームがある。C、G、D、Hの各施設には浴場が一つのため、学齢別に入浴する時間帯が決められている。

このように、同じ形態の施設であっても、子どもの生活条件には相違がみられる。施設の立地条件からも、その差は顕著であった。施設によっては、一般家庭よりも恵まれているとさえも思えるような生活条件の施設もあり、このような、衣食住の条件における格差は、教育を受ける権利、特に、教育の機会均等の実現に、少なからず、影響を及ぼしていることが分かった。こうした格差がどうして生じたのかという点では、措置費以外の、各地方行政独自の助成金制度¹⁶がある地域、ない地域という実情が関係しているように思われる。

3．施設長の理念とケアとの関係

施設の歴史、施設長の理念、経営方針によって入所児の生活条件、特に、教育条件のあり方に顕著な相違がみられた。施設長の方針によって、個別事情に対応できる職員体制が整っている施設では、

¹⁶ ○福島県「児童養護施設等、入所児童自立支援事業」 ○東京都「サービス推進費補助金」 ○神奈川県「児童入所施設等に対する県単独補助制度」 ○横浜市「社会福祉施設等法外扶助費及び運営安定化助成費」

子どもの精神状態が安定しており、高校の進学率も高かった。

B施設の施設長は、「子どもの生活の場は、ただの寮であってはならない。親の愛情に恵まれなかった子ども達を育てるのだから、職員は子ども達の親でなくてはならない。同時に、その生活の場を真に家庭とし、そこで家庭生活を展開しなくてはならない。」¹⁷という理念に基づき、日々、子ども達を養育している。「家庭舎」と呼ばれる小舎内に、母親役としての担当保母、父親役としての児童指導員、担当保母の週2日の休日を補う母親役の交替保母が、住み込みの勤務体制をとっている。続けて、「例えば、どんなに立派な設備を用意し、職員数をふやしたとしても、それだけでは施設が家庭にはならない。人を人として育てるには、その子どもの親になって生活を共にしなくてはならない。」という、あくまでも職員の在りようを強調している。同施設は、キリスト教系の信仰によって運営されている。子どもに信仰をもたせることが目的ではないが、キリスト教が説く愛の環境で育つことは大切だと考えられている。子どもの道徳性や社会性を育てるために、週に1回の礼拝や宗教の教義に基づいた「人間の倫理」の話を施設長が行っている。例えば、子どもが「キリスト教は嫌い」といった場合などに備えて、「別プログラム」も用意されている。

このような、「真の小舎制」、理想的な「家庭的養護」に近づけることを目標とした取り組みの成果として、過去10年間の高校進学率は平均して97.0%となっている。また、B施設では、94年度以降の8年間の高校中退率は0%である。全養協の調べによると、全国の施設入所児の大学等への進学率は平均して8.1%であるのに対し、B施設では25.0%となっている。近年、このB施設では子どもの非行や問題行動はほとんど発生していないという。このように、B施設は、入所児の精神的、とりわけ学習・教育面のケアについての現状では理想的な施設といえるが、その反面で職員の負担が大きいため、このようなケースは極めて少ない。

H施設の施設長は、「子どもは、なるべく年令の低い子から育てている。朝は、必ず子ども達に声をかけ、基本的な生活習慣を身につけさせている。特に、民族の伝承文化と宗教的情操を大切にしている。さらに、子どもの社会生活適応の力を養う人間教育を重視している。」という。同施設では、仏教系の信仰に基づく道德面での指導を特に大切にしている。子ども達には、「お釈迦様」の話なども聞かせている。子どもの道徳性や社会性を養うために、例えば、お月見の会などの日本古来の行事が大切にされている。敷地内に建設されているホールには仏壇が安置されており、地域交流の場として、華道、茶道の稽古なども行われている。信仰を持たせることが目的ではないが、子ども達には仏教の精神に基づいて生活を指導しているという。学校に行く前には、観音様に挨拶して行くことが日課の一つとなっている。

以上のように、施設長の持っている信仰が、施設における子どもの生活条件、教育条件に少なからず影響を与えていることが明らかになったが、子どもの教育を受ける権利の保障、教育の機会均等の

¹⁷ 全国児童養護施設協議会「第55回全国児童養護施設長研究協議会」平成13年 41 - 44頁

実現という点から、見落としとしてはならない点であろう。

4．職員の資質とケアとの関係

どの施設でも、職員の人間性と専門性を重視している。例えば、K施設に入所してきたある少年は、入所以前から嘘、徘徊、怠学、空き巣、窃盗が常習化していた。彼は当時小学5年生。短大を卒業したばかりの保母が資格をとった日から施設内に住み込み、同少年の「お母さん役」として対応することになった。その結果、入所後約3ヶ月という短期間でこれらの非行が全て解消したという。この少年のケアについては、職場のベテラン児童指導員から、「できるだけ、この小年を可愛がってあげて欲しい。できれば甘やかし、可能であるなら、えこひいきをして欲しい。」と指導され取り組んでいる。この保母は、経験がないからということで特別な待遇を受けていたわけではないから、他の職員同様、20歳という若さで10人の子どものケアに当たっていた。集団の中で、ひとりの子どもの“特別にケア”することは、容易なことではなかったという。十分であったかどうかは別として、この少年をとにかく一生懸命に甘えさせたという話である。この少年は、ひとりの子どもの更生させたいという職員の愛情と信頼関係によって、非行から立ち直らせたケースである。

E施設の場合には、勤続年数が長いベテラン職員が各小舎担当の若手職員をフォローし、子どものケアにあたっている。同施設の入所児は、担当職員を「先生」ではなく、「あだ名」で呼んでいる。子どもと職員の親近感があり、建物の歴史を感じさせないような明るい雰囲気職員によって作りだされている。子ども達の「心」を育てたいという職員の願いは、例えば、小学生の子どもに対して、地域のスポーツクラブ(サッカー、野球、スイミング等)への積極的な参加を促している。そのため、担当職員は、野球チームの父母会の役員、或いは、地域の子供会の役員なども積極的に引き受けているという。小舎内では、子ども達の些細な出来事がトラブルに発展することは珍しくないが、職員が子どもに注意を促しながら温かく包み込もうとする様子がみられる。

B施設では、職員が住み込みの勤務体制をとり、擬似的に家庭を形成し子どもの養育にあたっているのは既に述べた。傍からみれば、施設職員という仕事であるに違いはないが、職員の内面性から職業意識は払拭され、単純に仕事ではなく使命として捉えられているのであろう。例えば、施設を家庭に近づけようとするれば仕事量は増える一方で、長時間を子どもと過ごそうとすれば自分の時間を持つことさえできなくなる。しかし、B施設では、この位で良いだろうという適度な妥協点を示していない。実際、各家庭舎では、毎日2人以上の職員が親として夕食に加わることは当然であり、子どもと一緒にテレビを見ること、風呂に入ることもできる。さらに、担当保母が子どもに添い寝をしている時、担当児童指導員は年長児の勉強を見ているといった生活が展開されている。従って、夜間に年長児がどこへ行っていつ帰ってきたのか分からないなどの事態は、ほとんど起こらないという。ちなみに、B施設では毎年、入所児童に対して施設生活全般についてのアンケートを行っている。それによると、施設の設定などに関する要望が若干みられるものの、職員に対する批判やマイナスの評価は無

いという。この結果は、職員の資質とケアの在り方が、子どもの精神状態に影響を与えるという点から、良い成果につながっている証拠といえるであろう。

例えば、「子どもが破壊的な行動を行っている時に、「叱責」や「指導」などの通常の枠組みで養育にあたることは効果がないばかりか、虐待的人間関係の再現につながる危険すらある。子どもの、その行動の意味を理解しつつ、その行動を修正するといった日常的なレベルでの治療的ケアが必要である（大阪大学・西澤哲）。¹⁸」といわれているように、施設職員が、子どもの示す様々な歪みにどのように対応するかという職員の資質とケアとの関係が、子どもの教育を受ける権利の保障、教育の機会均等の実現という点から、極めて重要な意味をもっている。

5 . 学習・教育の条件

10ヶ所の施設を通じて、子どもに対してきめ細やかなケアを施している施設、大学進学を奨励している所では、子どもの学習意欲が高いことが分かった。子どもの情緒が安定し、生活面、学習・教育面での支援体制を整えていることが、施設の教育条件としては望ましいといえる。

厚生労働省は、入所児の高校進学¹⁹について、「豊かな教養と専門的技能を高め社会的自立を促進し...（中略）...進学した児童と他の入所児との生活形態の差異に留意し...」と福祉の向上を図ることを目的としている。さらに、大学に進学²⁰する児童については、「措置解除後も、食事等については児童から実費を徴集するなどし、施設からの通学は差し支えない」としている。他方、中卒で就職²¹する児童について、「定期間入所措置を継続し自立の促進を図ることとしたい...（中略）...措置継続については措置費の支弁対象（就職後、6ヶ月程度）である...（中略）...措置を解除し就職した後、何らかの理由で離職²²...（中略）...更に必要な場合には再措置に努める...」としている。

ところで、各都県の入所児の高校進学率についてみると、平成15年3月1日現在、福島県は約67%、東京都は約99%、神奈川県が約92%、静岡県では76%であった。

ある施設長は、入所児の中学3年次の進路選択について、「中卒で社会に出ても親のバックアップが望めないため、基本的に高校進学を勧めている。極端な言い方をすれば、落ちるのが分かっている受検をさせている。学習意欲よりも、高校に行かないと施設を出なくてはならないという理由か

¹⁸ 西澤哲「虐待を受けた子どもの心理とケア」『月刊福祉10』平成16年 40 - 42頁

¹⁹ 「児発第265号の6各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生賞児童家庭局長通知」平成元年4月10日

²⁰ 「各都道府県・各指定都市民生主管部(局)長あて厚生省児童家庭局家庭福祉課長通知」児家第1号 平成8年1月29日

²¹ 「各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省児童家庭局長通知」自発第266号 昭和63年3月29日

²² 神部賢次「青年期(年長児童)に対する自立支援」『子どもの福祉と児童養護』ミネルヴァ書房 2000年 183頁

就労自立について、その処遇の困難な状態は、社会不適応上の問題と解釈するべきである。「要求の特性上の困難」の内容とその問題は、規則・約束を守れない 対人関係が上手くつくれない 自己表現が上手くできない 感情の起伏が激しい 孤立・内閉的傾向 だらしない 性・異性への関心の程度の問題 反抗・乱暴など

ら、進学を希望する子どもは少なくない。」という。このように、入所児の高校進学をめぐり、中には、一年でも長く子どもを施設で看るための方便として、形式的な進学に頼らざるを得ないという実情がみられる。

いずれにしても、高校に進学することなしに中卒で社会に出た場合、職業の選択肢の幅は極めて減少する。一般的に、高校卒業が就職の条件になっている今日の高学歴社会では、高校で学ぶことを保障することは、子どもの幸福のために重要な条件であることは既に述べた。とりわけ、被虐待児は、情緒的に不安定で学習意欲が乏しいという学習困難な状態にあるために、一般家庭の子どもよりもハンディーキャップを背負っているといえる。それを克服するためには、施設の指導の在り方が少なからず問題になってくる。

例えば、学校教育に関して学力を高めるための支援体制の面で、施設の立地条件によって、学習ボランティアを入れているところ、入れられないところの相違がみられた。学習ボランティアに対しては、子どもの学習能力の向上よりも、精神的な支え（特定の人）としての関わりを期待している施設が多かった。しかし、中には、「子どもが学習ボランティアになつくと、職員が対応しにくい面がある。」という施設長の意見もみられた。

10ヶ所の施設を通じて、現在のところボランティアが定着していないのは、D施設のみであった。

C施設は市外に設置されているが、市内からの直通バスが利用できる停留所のそばに位置しているため、学習ボランティアが定着している。一方、このC施設から比較的近い地域に設置されているD施設では、現在はボランティアの協力は得られていない。学習支援ボランティアが現れても、定着しない状況である。自然環境に恵まれた場所に設置されているD施設であるが、市内から施設の最寄り駅までは電車で約1時間、さらに、その駅から施設までの徒歩は15分ほどを要するという地域性、立地条件の問題が影響している。

例えば、逆のケースであるJ施設の場合、学習支援ボランティアをはじめとする多種のボランティアの協力が得られている状態にあり、入所児の高校進学率は高かった。同施設は、独自の奨学金制度²³を設けており大学への進学も積極的に奨励している。現在、大学²⁴（医学部）への進学を目指している子どもがいるという話である。

実際、施設によって、子どもに対する学習支援体制は異なるが、C施設の場合、在籍児のみの教育にあたる小学校を併設している点で他の施設とは異なっている。この小学校は、先代の理事長が創立したものだが、その理由が「学齢に達する園児が出るたびに、生活習慣、言語発達、情緒面での遅れ

²³ 子どもの権利条約市民・NGO報告書をつくる会『豊かな国日本社会における子ども期の喪失』花伝社 平成7年 117頁

大学教育に、年間で支出される子ども1人当たりの平均的な私的教育費負担は、(国立) 2,061,000 (私立)3,409,600 である。

²⁴ 全国児童養護施設協議会「児童養護の現況調査」『児童養護施設近未来像』平成14年 127頁参照

平成14年3月1日現在、全国を通じて、大学に通学している入所児童数は、大学23名、短大18名である。

が著しいことが判定され、その遅れを取り戻し、個性を引き出すために必要と考えられた。」といわれているように、小学校段階での基礎学力作りに力が入れている。さらに、「生活指導と密接な連携のもとに学習への意欲を高め、より良い効果を目指すために、マンツーマンの特殊教育を踏まえて多様な教育を展開している。」という。例えば、音楽ではリトミック、図工、書道には専門講師がつき、情緒面での育成が図られている。同施設には、グラウンド、ホール、工作室、プレイルーム、カウンセリングルームがあることから、スポーツを通じて心身の育成を心がけ、植物の栽培・観察等にも取り組んでいる。

さて、ここで、性の問題を取り上げてみたい。性教育の問題は、施設内で男女混合の共同生活を営むという実情から、いかにして「性の倫理」に関する指導を行うかは、施設における教育上の深刻な問題の一つになっているからである。

例えば、J施設の担当保母は次のように述べている。「入所児は、家庭で親の性行為、また、アダルトビデオなどを見ているケースが少なくない。親からの愛情に恵まれなかったために、愛情に餓えている精神状態の子供が多い。年長児などは、例えば、携帯電話を使用し出会い系サイトで知り合った相手と性的な関係を結び、妊娠、或いは、性病に罹ってしまったという問題が過去に発生している。また、性的な虐待を受けて入所した男子の場合、自分が過去にされた行為と同じことを施設内の年少児に行うケースがみられた。職員は、子供に対して、妊娠に伴う危険性、性病についての情報を分かりやすく伝えることに苦労している。」

また、B施設が子どもの生活条件、教育条件において理想的であることは既に述べてきたが、過去に、同施設においても問題が発生しているという。それは、性的虐待を受け入所してきた中2少女のケースである。彼女は被害者である一方で、高3少年を誘惑している所を保母が見つけたという。同施設では、さらに性教育の強化を図り、入所児に対して、「性の倫理の問題」についてのかなり踏み込んだ教育が行われている。

G施設では、年長児に対して、同年齢の異性の居室に出入りしないという注意を与えているが、実際には出入りしているというケースは珍しくない。このようなケースは、他の施設においてもみられた。施設内で異性の居室に出入りする子どもの中には、注意をされると、「何でダメなの？」と不満の表情を見せる者もいる。

近年、知的能力の低い子どもの入所が増えているH施設では、「普通の子どもと同じ性教育ができない」という理由によって、今年から保健婦と連携して特別の性教育が行われる予定である。

いずれの場合にしても、子ども達の、寂しさを埋め合わせるために愛されたいという心理状態が、異性に対する強い関心を抱かせているようである。とりわけ、入所児の場合には、将来の幸せを保証するという点で、各施設における性教育への対策は不可欠である。性について適切な指導を受けることは、生涯の幸福、社会の安定を築く上での基礎となり、教育を受ける権利の保障、教育の機会均等

の実現に関わる重要な前提条件ではなからうか。

6. 職員配置の問題

職員配置の基準は、児童指導員及び保育士の総数は、満3歳に満たない幼児2人につき1人以上、満3歳以上の幼児4人につき1人以上、少年6人につき1人以上である（児童福祉施設最低基準第42条3項）。これらの最低基準は、1948年に定められて以来、50年間ほとんど変化していない。

10の施設を通じて、「子どもの教育を受ける権利が満たされている」という意見を述べた施設は、1ヶ所もみられなかった。その要因として、職員数の不足を指摘する意見が圧倒的であった。

I施設の施設長は、次のように述べている。「被虐待児は、自分さえも信じられず、人も信用できない場合が多い。それを克服するには、じっくりと関わり信頼関係を築くことが大切であるのに、実際は、6・4・2体制（児童福祉法）、週休2日・週40時間の枠組みで対応している。個別的ケアが必要な子どもに対し、職員3人のローテーションで30人の子どもに十分なケアが出来るわけがない。最大の課題点は、職員の担当児童数が多すぎることである。」

A施設の指導員は、「一人ひとりの子どもを大切に丁寧に育てるという意味で、子どもに対する職員数は絶対的に不足している。一般家庭では、1人の母親が10人以上の子どもを相手にすることは考えられない。交替勤務体制では、実質的に各時間帯に配置される職員数は少なくなる。子ども10～15人に対して職員1人という状況では、きめ細かな対応は不十分である²⁵。今日の、養護・教育条件の実情では、子どもの教育を受ける権利が保障され、教育の機会均等が実現されているとはいえない。最大の課題点は、入所児の教育を含め、精神的ケアを適切に、効果的に実践できる職員数が適正でないことが問題である。」と述べ、職員数の不足を指摘している。

その他、子どものケアに関する問題として、「児相」の職員配置を指摘する意見もみられた。G施設の場合、処遇困難児が多いことは既に述べたが、例えば、「職員が対応しきれない子どもの扱いについて児相に協力を求めた場合、緊急であるにもかかわらず、すぐには対応してもらえない。状況の悪化は、他の子どものケアに影響を与えるという問題を生じさせている。」という。

このように、子どもの生活・教育条件を整えるための、職員の苦慮がみうけられる。スタッフ不足のため、目指しているようなケアができないという悩みを抱え、また、オーバーワーク²⁶になってい

²⁵ 子どもの権利条約市民・NGO報告書をつくる会『豊かな国日本社会における子ども期の喪失』花伝社 平成7年 233頁

「過重な勤務のため、丁寧に子どもと関わりたいと思っても、小さい子の添い寝をしてあげることができない」

²⁶ (財)恩賜財団母子愛育会「児童養護施設職員の職場環境に関する研究」日本子ども家庭総合研究所 平成14年 51頁

1日あたりの平均的な実労働時間については、「8時間以内」30.7%、「9時間」21.0%、「10時間」23.9%、「11時間」9.0%、「12時間以上」13.2%であった。約半数の者が1日10時間以上働いている。また、同調査によると職場の労働条件には、6割以上の職員が不満や負担感を感じている。不満や負担感の具体的な内容として

るケースが少なくない。この実情は、教育を受ける権利の点で見落としてはならないし、教育の機会均等の実現からいえば、共通にスタッフが整えられるような方策が望まれる。

7. 運営をめぐる財政面の問題

施設の運営は、基本的に、措置費の基準に即して運営されているが、東京都、神奈川県では、施設の運営と子どもの生活条件を充足するための「独自の助成制度」が設けられているため、措置費の基準に上積みした運営がなされている。福島県には、限定された助成制度がみられるが、教育条件の向上にはつながっていない。その内容は、入所児が就職する際に必要な自動車免許取得の費用（条件あり）、退所児を職員が訪問する際の経費（退所後1年以内）についての援助である。現在、静岡県については、児童養護施設に対する「措置費」以外の助成制度は設けられていない。このことから、施設における子どもの生活、教育条件の面での地域格差は大きくなっている。

D施設の施設長は、「経験のない若者が、被虐待児に対応するのは難しい状況にある。職員の定着率²⁷がよいとはいえないので、とにかく人材の確保をしたい。そのためには、職員を雇えるだけの財源の確保をしたい。」と述べ、人材の確保のための措置費の増額を望んでいる。

B施設の施設長は「子どものために、非常勤の学習指導員を雇いたい。予算を増やして欲しい。」と述べている。また、C施設の施設長は、「人手不足、週40時間勤務での職員研修は厳しい。人手が不足しているのは、財源の問題が大きい。」と述べている。J施設の担当保母は、「職員数は適正ではないが、人件費の問題があり、財源のバックアップがないと難しい。」と述べている。

既にみた施設における子ども達の生活条件、教育条件、職員数などには格差がみられる。施設の維持・運営のために財政面の格差を是正していくことが、教育の機会均等を実現していく上で、極めて大きなウエイトを占めている。

は、「労働時間が長い」47.4%、「有給休暇がとれない」20.6%、「給与が少ない」22.9%である。

²⁷ 厚生労働省大臣官房統計情報部 「平成13年 社会福祉施設調査報告書」厚生統計協会 平成15年3月25日 20頁
平成13年10月1日現在、養護施設の「保育士」、「児童指導員」は、「29歳以下」で54.3%、47.0%となっている。

・被虐待児をめぐる教育・福祉政策の課題

以上みてきたように、施設の運営をめぐる最大の問題点は、各都県の施設には独自の助成制度による相違がみられ、その相違が、様々な格差を招く要因となっていることである。教育の機会均等の実現という点からいうならば、その基準を可能な限り均等なものにしていくことが求められる。

例えば、A施設の指導員は、施設に対する国や県の対応が不十分であることを指摘し、次のように述べている。「職員はその子に一生関わっていられないだけに、無力感に襲われる時もある。行政も小手先で対応するのではなく、これからの日本を背負う子ども達のケアのあり方に目を向けるべきです。障害者や老人に比べて、養護施設の子どもへの対応が冷たいように思います。」

本調査から、多くの施設では、教育を受ける権利の保障、教育の機会均等の実現という点から、現状が必ずしも十分でないことが明らかになった。被虐待児が増加しているにもかかわらず、児童養護施設におけるこれらの子ども達に対する教育については、社会的に関心をもたれていない。

しかし、入所する被虐待児の増加という実情を考慮すると、これらの子どもの生活・教育条件をどうするかは、今後、社会的に取り組むべき重要な課題といわなければならない。教育政策の面からも、児童福祉政策の面からも、児童養護施設における被虐待児の問題に対して、積極的に取り組むことが求められる。調査の結果から、当面、次のような政策的課題を指摘しておきたい。

子どもの、教育を受ける権利の保障という点から、施設職員は、知的面、情緒面、行動面での問題を抱えている被虐待児に対して、適切に、専門的なケアを施さなくてはならない。施設は、「心」の安定を図ることを最優先としながらも、生活条件だけではなく、学習・教育条件も満たさなくてはならない。個々の職員の能力開発、資質の向上を図っていくことは勿論のことであるが、恵まれない子どもを大切に育てるという観点から、養護・学習ボランティアなどの人材から協力を得ることも大切である。しかし、D施設のように、施設が設置されている地域、立地条件の問題によってボランティアの協力を得られていない施設が実際に存在していることからみると、各地方行政は、「養護・学習ボランティア」を受け入れやすくするための何らかの支援措置を講じなくてはならない。さらに、施設側が、学習・教育支援のための非常勤職員を雇えるだけの助成制度が設けられることが望ましい。入所児童に対応できる人材を確保するための、措置費の増額が求められる。

そして、G施設のように、処遇困難児が多く入所している施設では、その子どもに対して適切なケアを行うための方策として、特別な、教育プログラムのモデルが作成されることが求められる。ここで、見落としてはならないのは、入所後の被虐待児と親(養育者)との関係についてである。例えば、G施設の少年、E施設の少女のケースをみても、入所後の親の在り方は、子どもの情緒面に大きな影響を与えていることが分かる。できるだけ、入所児の家庭復帰を実現するためにも、ファミリー・ソーシャルワーカーがその機能を最大限に発揮し、親への指導・援助を行っていくための具体的な再統合プログラムをつくり、「児相」や施設との連携が必要になってくるであろう。

さらに、新卒の職員の定着率を高めていくための対策として、大学等の学生に対する、実用的カリキュラムを充実させていくことも検討されなくてはならない。今後、広く、児童福祉の分野枠を超え、教育・福祉の連関という視点から統合的な施策の推進が求められる。例えば、社会福祉協議会や教育委員会が、施設をサポートすることはできないものであろうか。

教育を受ける権利を保障するために、生活の面、学習・教育の面、職員の資質、職員配置の条件を整えること、このことを実現するために措置費を増額すること、助成制度の地域的格差の是正をはかっていくことは、極めて緊急な課題である。