

2019（平成31）年2月13日

社会福祉法人A 御中  
東京都 御中

東京弁護士会  
会長 安井規雄

## 勧告書

当会は、平成27年6月12日、申立人の2名から人権救済の申立を受け、当会「子どもの人権救済センター」が申立事案を調査した調査報告書に基づいて、貴法人及び貴庁に対し、下記のとおり勧告する。

記

### 勧告の趣旨

1. 相手方社会福祉法人A（以下「相手方施設」という。）に対し以下の通り勧告する。
  - (1) 相手方施設において、高校への進学、携帯電話の契約、アルバイトを開始する際に、施設での日常生活における他の児童の権利保障・安心・安全を図るために必要不可欠とはいえルールが記載され、また、当該児童がこのルールを守れない場合は署名する必要はないが、相手方施設にはいられなくなるとの記載がされている「誓約書」を提示し、被措置児童に対して署名を求めたことは、当該児童が相手方施設で生活をする上での基本的な安心感を著しく害するものとして、「適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びに自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利」（児童福祉法第1条）及び、「子どもが適切な養育を受ける権利」（子どもの権利条約第19条第1項）等を侵害するので、今後、こうした対応をとることがないようにすること  
また、児童に対する指導等の際にも、児童が自己の言い分を自由に述べられるよう環境に配慮し、児童が意見を述べる際にも、児童の言い分を十分に職員が聴くなど子どもの意見表明権を侵害しないよう配慮をすること
  - (2) さらに、前記(1)の誓約書の署名の際や、日常生活での児童への指導の

場面においても、相手方施設は、措置変更を暗に示し施設にいられなくなる不安を与え、また、多数の職員で当該児童を取り囲み、児童の反論を一方的に封じ、相手方が設定したルールを強要した。これは、心理的虐待を構成し、また、児童の意見表明権を侵害するものであるから、今後、こうした対応を行わないようにすること

- (3) 被措置児童に対し、児童の顎から首にかけて腕で締め、児童の体を蹴るなど、身体に対し不相応な有形力の行使をしたことは、児童に対する身体的虐待に該当し、かような暴力の現場を他の児童に目撃させたことは心理的虐待に該当するので、今後、こうした対応がないようにすること
- (4) 被措置児童に対し、直接「ブス」などと述べ、当該児童の気持ちや尊厳を害するような言動は、児童が適切な養育を受ける権利を侵害するので、今後、こうした言動を行わないようにすること
- (5) 被措置児童が施設職員から怒鳴られることなどが嫌だと児童福祉司に相談したことにつき、施設職員が当該児童を非難したことは、児童の意見表明権を侵害するものであるから、今後、こうした対応がないようにすること、また、相手方施設において、児童らが、意見表明権を保障されていると実感できるような運営、体制を構築すること  
以上のとおり勧告する。

## 2. 相手方東京都（以下「東京都」という。）に対し以下の通り勧告する。

- (1) 東京都は、相手方施設につき平成25年の被措置児童虐待通告を受けた調査において、相手方施設に対し、調査を実施するとの連絡をとったうえで、施設を介して聴取対象児童の選別を行い、施設内で聴き取り調査を実施した。

これは、厚生労働省雇用均等・児童家庭局・児童福祉課平成21年3月被措置児童等虐待対応ガイドライン（以下、単に「ガイドライン」という。）及び、子どもの権利条約第12条第1項の子どもの意見表明権を侵害するから、今後は①施設に措置されている全児童から聞き取りを行う、②施設側に事前の告知をせずに児童から聴取を行う、③施設外でも児童の聴き取りを行うなど、児童が施設から不利益を被るかもしれないとの不安を取り払い、児童が事実を語れるよう環境を整えたうえで、調査をすること

- (2) 児童から児童福祉司に対して、施設での処遇等について相談等があった場合に、児童福祉司が、相談された内容をそのまま施設職員に伝える

一方で、この相談内容が虐待にあたるかどうかの事実確認措置に至らなかった。

これは、児童福祉法第33条の14第3項、同条第1項等に違反するとともに、子どもの権利条約第12条第1項の子どもの意見表明権を侵害する。

今後は、児童福祉司等が施設での処遇等について児童から相談を受けた場合には、施設職員に開示する前に、児童の意向を確認することなど、児童が相談することにより不当な処遇を受けないとの安心を与えて、児童が相談できるよう配慮すること。また、虐待の可能性のある事実について児童から相談があった場合には、確実に「事実確認のための措置」をとること  
以上のとおり勧告する。

## 勧告の理由

### 第1 申立の趣旨

当会は、平成27年6月12日付けで、相手方施設関係者2名から、①相手方施設内において、同施設の職員より児童らに対し、繰り返し継続して身体的・心理的虐待があるところ、平成25年の被措置児童等虐待通告の調査において不誠実に対応しその適正な認定を妨げ、その後も虐待を継続した、また、②相手方東京都が平成25年3月7日に相手方施設に対する被措置児童等虐待の通告を受理した後、児童らへの聴き取りが不十分なために問題の本質を把握せずに非該当の認定を行い、結果として虐待を継続させたことで、相手方施設内の児童らの人権が侵害されているとして人権救済の申立てを受けた。

### 第2 事実調査の結果認定した事実及び判断

#### I 相手方施設関係

- 1 児童が高校に進学する、携帯電話を契約する、アルバイトを開始する際に、職員らが当該児童に対し「誓約書」という書面への署名を求めたこと
  - (1) 相手方施設において、児童らは、高校進学の際、携帯電話を契約する際、アルバイトを始める際に、「誓約書」と題する書面に署名押印を求められた。

署名押印の際、相手方施設は、学習室・応接室に児童を呼びだし、

児童1名につき6人から8人の職員で取り囲み、誓約書に記載されたとおり「誓約書の内容を守るつもりのない人は、署名捺印する必要はない。その場合は、施設として責任が持てないので、出て行くしかない。ここにはいられないから。」との説明を行った。そして、児童らが、職員の説明に対し何か反論をしようとする、職員がこれを遮り、反論を許さない状況であった。

- (2) そもそも、誓約書に記載されている携帯電話の使用方法や学校での成績に関する事などに反したことが直ちに措置変更の理由とはならないところ、このような事項につき、措置変更を背景として、本来被措置児童に対して誓約させること自体、児童の施設での生活を過度に委縮させ、当該児童が施設で生活をする上での基本的な安心感を著しく害する。

これは、「適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びに自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利」（児童福祉法第1条）及び、子どもが適切な養育を受ける権利（子どもの権利条約第19条第1項）等の権利を侵害するものである。

また、誓約事項のうち「高価な物品の無断持ち込み及び貸し借り」「不純異性交友」といった文言は抽象的で判断がつきにくく、措置変更という重大な結果をもたらす禁止事項としては明確性に欠け、その意味での児童に対する萎縮的効果も無視できない。

- (3) さらに、後記2、3でも述べるところと関連するが、児童に対して誓約書に署名を求める際、職員らは、児童を職員数名で取り囲み、児童は威圧感を感じざるを得ず、児童が意見を述べる機会も与えられなかった。
- (4) したがって、勧告書主文1(1)記載のとおり権利侵害性が認められ、主文のとおり勧告する。

## 2 誓約書への署名などにおいて、職員らが措置変更を暗に示したこと

- (1) 児童は、前記1の誓約書に署名を求められた際や、進路相談の時、職員と口論になった時、施設の定めるルール違反が続いた時などに、職員から「このままじゃここにいらなくなるよ。」「あなたは他の子と違ってここにいるしかないんだから、ちゃんとしなさい。」などと言われてきた。

また、学校から帰ってきたら、突然「今から一時保護所に行くから」と言われるなど、措置変更について事前告知は一切なかった。

そのため、常に「自分も突然そうになってしまうのではないか。」という不安を抱えて児童らは生活していた。現に、児童らの間でも「そんなことしてると飛ばされるよ。」などと児童の間で言い合うこともあった。

- (2)ア 職員らによる前記1(1)の誓約書への署名を求めた際に措置解除や変更（以下双方含めて「措置解除」という。）を暗に示す行為は、児童に対し「ここにいたければ署名押印しろ」「署名しないなら出ていけ」と言っていることに他ならず、施設から他に行く場所のない児童らにとっては生活基盤そのものを脅かす行為であり、まさに児童らが安心して生活を送ることを妨げる行為である。さらに、大人6人ないし8人に取り囲まれれば、児童が威圧感を感じることは当然で、かような状況下で署名押印を迫ったものである。

また、前記(1)記載の誓約書に署名を求める際以外においても、相手方施設は、日常的に「ここに居られなくなるよ」という言葉を発し、措置解除を仄めかし、児童をコントロールしようとした傾向が認められ、児童も、「自分もここにいられなくなるのではないか」という不安を抱え生活していた状況が十分に伺え、相手方施設の職員の発言は児童らの精神的な不安材料としてしか作用していない。

- イ 被措置児童虐待の防止等を定めた児童福祉法第33条の10が定められた趣旨は、本来、施設とは、児童らが信頼できる大人や仲間の中で安心して生活できる場であるところ、施設職員らによる児童に対する虐待が実際におこなわれており、これを防止することにある（ガイドライン1頁I. 1参照）。

確かに、当該施設での生活が継続できないと評価されるほどの問題行動があった場合には、児童相談所によって実際に措置変更がなされることはあり、施設が児童相談所による措置変更がありうることを児童らに伝える事態は想定されうる。

しかし、そもそも措置変更は児童相談所の決定事項で、施設がこれを決定できる事項ではないにもかかわらず、前記誓約書の文言や、職員らの発言からは、児童らが、あたかも施設に措置変更の決定権限があるかのように誤解する虞があり、児童らに対する過度の萎縮的效果を与えている。

そして、職員らは、日常的な生活場面でも、措置解除の発言を繰り返している状態にある。

措置解除は、児童の現在の居場所を奪うものであって、措置解除をほのめかすような発言は、児童に対し極めて萎縮的效果の高い発

言である。

施設に措置されている児童らは、家庭で生活できず、居場所は施設しかないと認識しながら生活しているのであって、かつ、児童がかような認識を有することは施設職員も容易に想像できるはずであり、施設職員として当然に理解しなければならない。

にもかかわらず、かような発言を職員が繰り返し、児童の不安を徒にあおる行為は、児童に不安のみ与え、子どもを管理しようとしていたと評価するほかになく、指導の範疇を逸脱するものである。

ウ 以上のとおり、相手方施設において、措置解除を児童に暗に示してきたことは、まさに児童らが安心して生活を送ることを妨げる行為であって「ことばや態度による脅かし、脅迫」及び「被措置児童等の心を傷つけることを繰り返し言う」（ガイドラインⅡ. 1. ④参照）に該当し、児童福祉法第33条の10第4号の心理的虐待を構成するというほかない。

### 3 児童に誓約書を求めた際や、児童が問題行動等を起した場合などの指導の際に、過度に多数の職員で児童を取り囲む行為

(1) 前記1、2で検討したとおり、相手方施設は「誓約書」に児童の署名押印を求める際、6人ないし8人の職員で児童を取り囲み、説明するということが行われてきた。

また、相手方施設は、児童と職員が些細なことで衝突したような場面でも職員が「証人が必要だ。」などの理由で他の職員を呼び、複数の大人で児童と対応することが行われてきた。さらに、児童が何か主張すれば、複数の職員がこれに反論し、児童の主張を遮った。

さらに、児童の進路相談の時でも、児童は、職員から学習室・応接室と呼ばれる部屋に呼び出され、園長外5人くらいの職員に取り囲まれ、「あなたここから高校通いたいのか？」などと聞かれた。

これに対し、児童が「うん（高校に通いたい）」と答えると、「あなたは人を陥れているところがあるからそういうのはやめた方がいい」「見ていて分かる」などと頭ごなしに職員から言われた。児童がこれを否定しようとする、園長が大きな声で「それはそうだから」と児童の発言を遮り、児童の言い分を職員において全く聞こうとしなかった。結果、当該児童はそれ以降、進路についても職員に相談することが出来なくなった。

(2)ア 相手方施設は、児童が職員と揉めるなどの問題が生じた場合には、複数の職員で対応し、児童の言い分にも、大声で、頭ごなしに否定

するなどの対応をしてきた。

a そもそも、1人の児童に対し、職員が複数で取り囲む行為はそれ自体が児童にとって威圧的であることは自明な事柄である。

b 確かに、児童が職員の面前で暴れている局面など、施設内での他の児童の安全・安心を速やかに確保すべく、複数で対応せざるをえない緊急性、必要性、相当性が認められる場面も考えられなくはないが、今回問題となっている進路指導の際や、職員との些細な口論などの場面においては、緊急性、必要性、相当性があるとは考えられない。

c 無論、職員が児童を取り囲んだ状況が児童に対する心理的虐待に直ちに該当するとまではいえない。しかし、当該状況に加え、児童が何か言おうとした際にも複数の職員でこれに反論し、児童の発言をすべて遮断する対応（児童の発言を封じる対応）をしたことは、以下述べるとおり子どもの権利条約が保障する意見表明権を侵害すると言わざるをえない。

i 意見表明権の意義・趣旨・重要性

児童の権利に関する条約(以下、「子どもの権利条約」という。)

第12条は、1項で「締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解がその年齢及び成熟に従い、正当に重視される」と、また2項で「この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる」と規定する。

この第12条の意見表明権の趣旨は、子ども自身に関わるあらゆる事項について、同条約第3条の「子どもの最善の利益」を確保するために、子ども自身の権利として意見を表明する機会を保障することが不可欠であるという、同条約成立までの国際的な諸準則において確立されてきた理念を具体的な手続的権利及び原則として定めたところにある。

子どもの権利条約は、従来、保護の客体としてだけ捉えられてきた子どもを、権利の享有主体であり、さらに権利の行使主体として位置づけたものと評価されている。この点、同条約5条が「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あたり・・・」と規定し、子どもの権利行使を当然の前提としてい

ることからも明らかである。こうした条約にあって、第12条の意見表明権は、子どもの権利行使主体性を明確化する権利として同条約の中でも最も重要な権利の1つとされている。

ii 同12条1項の意見表明権の対象

意見表明権の対象となる事項は、その子どもに「影響を及ぼすすべての事項について」とされており、その対象に何らの限定も設けられていないのであるから、少なくとも、当該事項が子どもにとって与える影響が明らかに小さいと言えるような場合以外はすべて「影響を及ぼす」事項に該当するものというべきであり、この「子どもにとって与える影響が明らかに小さいと言える」か否かの判断は子ども自身の立場を基準として判断すべきである。

iii 同12条1項の権利の内容

子どもの意見表明権保障は、その反映として、国、自治体、その他の子どもに関わる関係者に対し、以下のような義務を課すものと解される。

第1に、子どもに「影響を及ぼす」事項については、その子どもに意見表明の機会を十分に保障しなければならない。

第2に、子どもが意見表明を行った場合には、これに対し、誠実に応答する義務を負う。特に、その意見が大人の側の意見と異なる場合には、大人の意見及び理由を十分に説明し、子どもが納得するように説明する義務を負う。

第3に、表明された意見については、その年齢や成熟度を考慮し、「正当に重視」する義務を負う。

これらの義務がどこまで尽くされるべきかは、事柄の性質や子どもの年齢、成熟度等によって異なるので、具体的場面において、それぞれの義務がどの程度つくされる必要があつて、現にどの程度つくされたかが検討されなければならない。

iv 第12条1項の子どもの意見表明権の具体的権利性と侵害の成否

以上のとおり、子どもの権利条約は、明確に、子どもの意見表明権を認めている。そして、「締約国は、この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずる」義務がある（同第4条）。

日本政府は、1994年子どもの権利条約を批准し、同条約は同年5月22日以降、国内法上の効力を有するに至っており、憲法上「日本国が締結した条約・・・は、これを誠実に遵守するこ



とを必要とする」とされている（憲法98条2項）。子どもの権利条約に定められた諸権利は、権利の性質上、予算措置や立法による具体的規定の創設が不可欠な場合を除き、単なるプログラム規定や抽象的権利と解されるべきではなく、その権利を侵害する行為がなされた場合には、原則として、他の立法上の根拠規定を持たなくとも、ただちに子どもの権利条約違反として違法なものとなると解すべきである（自動執行力）

子どもの意見表明権については、その権利の性質上、予算措置や立法による具体的規定を必ずしも必要とするものとは言えず、これを具体化した子どもの権利に関する条例も複数存在するところである。

従って、子どもの意見表明権については、条約により保障された権利として、具体的な権利性を有するものというべきであり、これを侵害する行為がなされた場合には、子どもの意見表明権を保障する国内法の明文がなくとも、子どもの権利条約違反として違法となる。もっとも、具体的事案において、子どもに意見表明の機会が与えられず、又は、誠実な応答がされず、さらには、子どもの意見が正当に重視されなかった場合に、それが権利条約違反となるか否かは、当該事案での意見表明の具体的対象事項が何であるか、子どもの年齢や成熟度、意見表明の機会が与えられている態様、表明された意見の重視のされ方等を考慮して個別に判断される必要がある。

- v 本件での、大勢の大人で児童を取り囲んだ状況で、一斉に児童に対する反論を加え、児童の発言を抑圧する行為について

本件における、大勢の大人で児童を取り囲んだ状況で、一斉に児童に対する反論を加え、児童の発言を抑圧するという施設職員の対応は、子どもに「影響を及ぼす」事項について当該子どもが意見を述べる機会を実質的に奪うものと言わざるを得ず、子どもの意見表明権を侵害する行為であることは明らかである。

- 4 職員が、児童に対して「ブス」などと悪態をつき、児童の面前で物にあたるなどしたこと

- (1) 職員Aは、児童に聞こえるように「めんどくせーな」「ブス」「死ねよ」などと悪態を付きながら廊下を歩き、自分の機嫌次第で物にあたり、舌打ちをし、ドアを大きな音を立てて閉めるなどしてきた。そのため、児童らは皆、職員Aの気分を損ねないように気をつけながら生

活してきた。

- (2) 児童は、ひとりひとり適切な養育を受ける権利を有する（児童福祉法第1条、子どもの権利条約第19条第1項）ところ、国は、当該権利を前提に、社会的養護を担う児童養護施設における養育や支援の仕方について、「児童養護施設運営指針」（以下「運営指針」という。）を定めている（平成24年3月29日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）。上記運営指針Ⅱ. 1. (1)⑤は、「秩序ある生活を通して、基本的な生活習慣を確立するとともに、社会常識及び社会規範、様々な生活技術が習得できるよう養育・支援する」ために、「職員の指示や声掛けは適切に行い、穏やかで秩序ある生活が営めるようにする」こと、及び、「普段から職員が振る舞いや態度で模範を示す」ことを定めている。

上記職員Aの行為は、穏やかで秩序のある生活を営むための適切な対応であるとは到底言えず、上記運営指針に明白に反し、児童らの施設内で適切に養育される権利（児童福祉法第1条、子どもの権利条約第19条第1項）を侵害する。

5 職員らが、児童に対して「頭おかしい」「普通じゃない」と暴言を吐いたこと

- (1) 職員Bや職員Cは、児童Xに対し、日常的に「頭おかしいんじゃない」「普通じゃない」と言っていた。
- (2) 上記職員らの発言は、Xの人格を直接的に否定する暴言であり、前4と同様Xの適切な養育を受ける権利（児童福祉法第1条、子どもの権利条約第19条第1項）を侵害する行為である。

6 職員が、児童に対して怒鳴ったこと

- (1) ①職員Bは、児童Xを叱る際、大きな声で怒鳴りつけたり、自身の顔をXの顔面まで接近させたり、机をバーンと叩いたり、足をバーンと踏みならしたりした。②Xが施設入所になった経緯には、家庭内での暴言等があり、施設で怒鳴られることで当時の辛い記憶がよみがえるため、Xは職員Bに対して怒鳴るのはやめてほしいと懇願したにもかかわらず、職員Bは上記言動をやめなかった。
- (2) 仮に指導の必要があったとしても、上記行為は「指導方法」としての合理性を欠き、児童養護施設職員としてあるまじき行為である。

運営指針は、Ⅱ. 1. (10)「行動上の問題及び問題状況への対応」において、「子どもが暴力、不適応行動などを行なった場合に、行動上

の問題及び問題状況に適切に対応する」と規定し、「①子どもの行動上の問題に対しては、子どもが訴えたいことを受けとめるとともに、多角的に検証して原因を分析した上で適切に対応する」とされていることや、Ⅱ． 1． (1) 養育・支援の基本において、「①子どもの存在そのものを認め、子どもが表出する感情や言動をしっかり受け止め、子どもを理解する。・・・被虐待体験や分離体験など子どもが抱える苦痛やいかりを理解する。」と規定している。

上記行為は、児童Xの被虐待体験に対する専門家としての一層配慮が求められているところ、これを一顧だにしておらず、これら運営指針に違反し、Xの適切な養育を受ける権利（児童福祉法第1条、子どもの権利条約第19条第1項）を深く侵害する行為である。

#### 7 職員が、児童を蹴り、これを他の児童が見ていたこと

- (1) 児童Y及びZが部屋で蹴り合いをしていたところ、職員Bが止めに入ったが、Y及びZが蹴り合いを止めなかったため、「じゃあこれからは俺もお前ら蹴っていいルールな」と言って、Yを蹴った。その場には他の児童もいて、これを見ていた。
- (2) 職員BがYを蹴った行為は、「殴る、蹴る・・・などの外傷を生じさせるおそれのある行為」であり、身体的虐待に該当する（ガイドライン9頁Ⅱ． 1． ①参照）。そればかりでなく、自尊心を大きく傷つけるものであり、子どもの権利条約第19条第1項（あらゆる形態の暴力からの自由）からしても、正当化することはできない。

また、そのような行為は、他に行く場所のない児童らに対して、自らに及ぶかもしれない暴力を避ける為には、職員からの力の支配に服従するしかないと感じさせ、深刻な心の平穏を乱す効果をもたらすものである。家庭内での面前DV同様、Xに対する心理的虐待（ガイドライン9頁Ⅱ． 1． ④）を構成する。

そして、職員が身体的虐待を他の児童の面前で行うことは、これを見ていた他の児童に、何かあれば自身も暴力を受けるかもしれない不安を与え、穏やかで秩序ある生活が営めるようにすべき生活の場（運営指針Ⅱ． 1． (1). ⑤）を喪失させる行為である。

#### 8 職員が、児童の首周辺を絞め身体を押さえつけたこと

- (1) 職員Bは、1回であるが、児童Xが自室のソファに座ってテレビを見ていたときに、職員Bが注意したことにXが反抗的な態度を取っ

たため、Xの顎から首周辺をヘッドロックのように絞め、ソファの袖部分に体を押し付けた。

- (2) 上記のような、顎から首周辺を締め付ける行為は、双方の体格差も考慮すると、きわめて危険な身体に対する有形力の行使であり、身体的虐待を構成する（ガイドライン9頁Ⅱ. 1）。

## 9 職員が、児童らの作成した作品を破壊したこと

- (1) 職員B及び職員Dは、児童Xが、施設内の階段付近に展示されていた他の児童の制作した作品を手を滑らせて落とし壊してしまったことについて、他の児童の面前で、Xに注意をする際、

ア 職員Dは、Xがわざと壊したことを否定しているにもかかわらず、「嘘だ」、「どうしてこうなるの」などと大声で怒りながら、Xの肩を掴んだ。

イ その直後に、職員Bは、X及び他の児童らが、段ボールで制作した秘密基地（以下「本件作品」という。施設内での作品展に児童3人で制作したもので、子どもが出入りできる部屋）、について、「物は壊してもいいんだよね」などと言いながら、本件作品を手で押しつぶしたり殴りつけるなどして破壊した。

ウ Xが、本件作品を壊されるのを止めようと、職員Bに対して手を上げたのに対し、職員Bは、Xの髪の毛をつかんで頭部を揺さぶった。

- (2) 上記(1)ア及びウの行為は、身体への有形力の行使に当たり、身体的虐待を構成することは明らかである。

- (3)ア そして、上記(1)イの行為は、Xらの思想、感情を創作的に表現した著作物である本件作品について、Xが他の児童の作品を壊した経緯や理由など言い分を一切聞かないまま、故意に本件作品を壊すものであった。

職員Bの上記(1)イの行為は、単なる器物損壊にとどまらず、いわばXの人格の発露である作品を破壊する行為を、他の児童の面前で行うことにより大きな精神的ショックを与え、さらに、Xの行為を理由に共同制作した表現物を破壊することで、Xの周囲の者に対し、懲罰・見せしめの形で示すことによって、Xの自尊心を深く傷つけるものであることが認められるのであり、職員Bの当該行為はXの人格権を侵害するものというべきである。

イ さらに、運営指針においては、「でき得る限り……個人所有とする」（Ⅱ. 1. (7). ①柱書）こと及び「個人の所有物が保管できるよう

個々にロッカー、ダンス等を整備する」(同①第3点)ことを求めており、これらの規程の趣旨は、児童の自己領域を確保する点にあると解される。施設で生活する児童も自己の所有物についてはみだりに取り上げられ、破壊されない権利が認められているのは当然であり、職員Bの上記(1)イの行為は児童の所有権の保護という点からも、こうした権利を侵害するもので違法である。

10 児童が児童福祉司に対して施設職員に関する相談をしたことにつき、これを知った施設職員が児童を一方向的に非難したこと

(1) 児童Xは、児童福祉司と面接した際、施設で怒鳴られるのが嫌だと相談したところ、児童福祉司は職員Bに対し、その事実を確認し、職員Bは否認した。その後、児童福祉司がいない場所で職員Bや職員CがXに対し、「なんでああいうこと言うの」等と一方向的に非難した。

(2) 当該施設職員らの上記言動は、Xに対し、施設職員の権利侵害に対する口止め行為と評すべきものであり、その後の意見表明を委縮させ、「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」を認めた子どもの権利条約第12条に反し、Xの意見表明権を不当に侵害するものである。

さらに、本来児童の権利擁護に努めるべき施設職員が行ったという意味でも悪質性が高い。

(3) 上記対応は、児童の意見表明権を委縮させるという点で、前記3とも共通する。

この点、本件調査で、児童らが訴えた事情は本勧告書に記載された事情以外にも実に多岐に及んでおり、これら「児童本人が本件調査で我々に多数の事情を訴えた」事実は無視できず、上記問題対応も、児童の意見表明権を相手方施設において軽視してきたことの現れともいえる。

相手方施設において、児童らが自らの意見を自由に大人に述べることができ、また、職員と児童との関係性が円満に構築できていれば、児童らが本件調査において多数の訴えをしてこなかった可能性も高く、他方で、児童らが、相手方施設で、圧迫感、窮屈さを感じながらの生活を余儀なくされ、個人としての意見が尊重されないままの状態であったと推測される。

そのため、相手方施設に対し、児童らの意見表明権を保障すべく、児童らの声に耳を傾け、その意向に対応すること、それを児童らが感じられるような体制・環境を構築することが求められるべきである。

## II 相手方東京都関係

### 1 東京都に関する申立について

#### (1) 東京都による調査

東京都は、平成25年3月7日に受理した被措置児童等虐待につき、児童の聴き取りについては、施設内で、施設職員を排除したもとの実施し、調査対象の児童の選抜については、在籍期間や年齢に関して偏りがないように配慮して8名の児童を選んだ（この8名の中には通告者から指定された児童も含んでいる。）。

調査は、児童1名につき東京都の権利擁護担当職員2名が聴取に当たることとして、日中の時間帯で行い、2日間にわたり実施した（以下、「平成25年調査」という。）。また、その他に職員5名からの聴取も実施したが、その時点において、前記「誓約書」の存在については確認できなかった。

そして、調査の結果、東京都は、虐待について「非該当」との判断をした。

#### (2) 平成25年調査の検討

##### ア 児童福祉法における被措置児童虐待に関する規定

もともと児童福祉法は、児童福祉施設等で生活する児童らの権利については、施設職員らにより当然守られるべきものという前提に立っていたが、平成21年4月1日に一部改正の上施行された児童福祉法において「施設職員等は、被措置児童等虐待その他被措置児童等の心身に有害な影響を及ぼす行為をしてはならない」ことが改めて明確に規定された（児童福祉法第33条の11）。

また、事業者や里親および施設の設置者は、児童、事業を利用する者及び施設に入所する者等の人格を尊重すると共に、児童福祉法または同法に基づく命令を遵守し、これらの者のために忠実に職務を遂行しなければならないことも明確に規定された（同法44条の3）。

都道府県には、このような児童福祉法の定める基本原則をふまえて、被措置児童等が施設において権利を侵害されている場合に適切な対応をとる責務が課されている。そして、この都道府県の責務の具体的内容についての詳細は、これまで検討してきたとおり、ガイドラインに定められている。

##### イ 被措置児童虐待への対応についてのガイドラインの定め

- a 被措置児童虐待の調査における事実確認の際の具体的な対応として、まず、ガイドライン「5 初期対応」の項目には、「届出をした

子どもに施設職員等に知られたくないような意向がある場合には、学校の登下校等に子どもに接触する等の配慮も必要」とされ、「被措置児童等の状況や意向等をよく確かめ、被措置児童等の状況の緊急性に応じて児童相談所においてすぐに一時保護を行う必要があるか等について判断」し、「ただちに一時保護を行う必要があるとは判断されない場合も、今後の連絡方法や対応について子どもが理解できるよう丁寧に説明」することを求めており、児童らが居住の場となっている施設において、調査の初期段階から、調査が行われることにより不利益を被ることのないように配慮することが求められている。のみならず、今後調査が進むことで、児童本人がどのような調査がなされ、自分の権利をどのように確保されているのか、調査に協力しても不利益を被る虞がなく、児童が安心して調査に協力できるよう配慮することをも上記ガイドラインは求めている。

- b また、ガイドライン「6 被措置児童等の状況の把握及び事実確認」の項目にも、被措置児童虐待の調査手法の例として、虐待を受けたと思われる被措置児童等や他の被措置児童等や、施設職員等への聴き取り調査を行うに際しては、「すべての被措置児童等や施設職員等に実施するなど、通告者や届出者が特定できないように十分配慮した方法で実施する必要があります。」とし、調査に協力した児童が特定され、さらに不利益を被る事態を回避することが要求されているのも、調査に協力する児童に配慮したものであり、「特に子どもからの聞き取りでは、二次被害（調査に際しての配慮に欠けた対応によって傷つくこと）が生じないよう、子どもの状況や心情に配慮した対応が必要」として、調査方法による児童の傷つきについても対応を求めている。
- c このように、被措置児童虐待の調査においては、保護者による虐待を受けている児童と同様に、虐待の事実を児童が安心して話せるように、調査側が十分な配慮をし、また、それを児童側が理解し、安心して調査に協力できる環境を設けることが、行政側の責務として課されている。

ウ 平成25年調査において、東京都は、通告者から指定された児童からも聴き取りをしたと説明しており、詳細な申立書も提出されていたことから、どのような虐待が施設内で行われている可能性があるのかについても、申立書受理後の初期段階でも十分検討できた。

それにもかかわらず、東京都は、当該児童を施設外で、施設職員に知られないような方法での初期の聴き取り調査をするなどの対応を取らなかった。その後も、東京都は、児童が安心して話せる環境を特に

整備することなく、施設職員に調査する旨の連絡をとった上で、施設を介して調査とする児童8名を選び、施設内で児童らの聴き取りを行った。かような聴き取り調査では、安心して児童が真実を語れる環境が整備されているとはいえず、児童側から積極的に真実が語られるはずはない。

だからこそ、前記イ a、b のとおりガイドラインでも、その点の配慮を求めたのである。

平成25年調査は、ガイドラインが求めているこの点の配慮を欠いた状態で実施され、単に施設に赴き、児童から聴き取りを行い、そこでの児童の供述をもとに虐待の事実はないと短絡的に認定を行ったと言わざるを得ず、被措置児童虐待における調査としては著しく不適切であるといわざるをえない。

平成25年調査では、「誓約書」の存在に東京都は気づけていないが、その文面は、明らかに児童福祉法第1条が定める「適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びに自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利」等の侵害を裏付ける客観証拠であるが、東京都が、「誓約書」を探知できず、権利侵害がなく虐待非該当であるとの結論に至ったのは、その調査手法に不十分さがあったことを物語っている。

カ したがって、平成25年調査は、調査方法においてガイドラインの趣旨への配慮を欠いており、ガイドラインに違反する。

(3) 意見表明権侵害（被措置児童虐待調査における意見表明権の重要性）

ア 児童虐待は、児童にとって「家庭」という本来、生活の本拠、拠り所になるべき場所における子どもの居場所をなくす行為といえることができる。そのため、虐待が児童の成長にあたる影響は甚大である。

被措置児童虐待も、施設という、被措置児童にとっての生活の本拠・拠り所で行われる点で、実親等による児童虐待同様に重大な権利侵害行為であり、児童への影響は大きい。むしろ、家庭での十分な監護養育の環境がなかった結果、施設での生活を余儀なくされた児童としては、家庭での虐待以上に成長への悪影響があるといわねばならない。

イ 従って、措置された施設において虐待を受けた等、児童が処遇における被害を訴える行為は、子どもに「影響を及ぼす」事項についてその子ども自身の意見表明の機会が与えられるべきであるという意味で、子どもの意見表明権の保障が及ぶことは当然のことであって、既に述べた子どもの最善の利益を確保する上での意見表明権の重要性からし



ても、前記(2)イ a・bでも述べているような、児童が自己の意見を述べやすい環境（この点、虐待した親の面前で子どもが虐待の事実を語れない環境であることはいうまでもない。）を整えるということは、これによって初めて十分に意見表明の機会が与えられたと言える以上、子どもの権利条約第12条第1項の定める意見表明権の保障の範囲に含まれるものと解すべきである。

ウ したがって、前記(2)に述べたように、児童が安心して事実を語れる環境を聴取する側が整えずに聴き取り調査を実施したことは、子どもの意見表明権を侵害するものとして、重大な違法である。

## 2 東京都に関するその他の問題

(1) 前記 I. 10でも述べたとおり、本件において児童が児童福祉司に対し、施設において職員から怒鳴られる旨の相談をしたところ、児童福祉司がその内容をそのまま施設職員に伝えた事実、また、この児童からの相談について東京都における事実確認の措置が取られていない事実を認定することができるが、この点については東京都との関係でもその違法性等が問題となるため、東京都に関する申立理由とはされていないものの、職権にて検討した。

### (2) 児童福祉法違反

ア 被措置児童等から、虐待の届出があった場合ないし相談に応じた児童について必要があると思われる場合に児童福祉法上採られるべき対応について

被措置児童等から虐待の届出があった場合ないし相談に応じた児童について必要があると認める場合に採るべき対応について、児童福祉法は「都道府県の設置する福祉事務所、児童相談所又は市町村が第三十三条の十二第一項の規定による通告若しくは同条第三項の規定による届出を受けたとき、又は児童虐待の防止等に関する法律に基づく措置を講じた場合において、第一項の措置が必要であると認めるときは、都道府県の設置する福祉事務所の長、児童相談所の所長又は市町村の長は、速やかに、都道府県知事に通知しなければならない。」と定める（同法第33条の14第3項）。そして「第33条の12第1項の規定による通告、同条第三項の規定による届出若しくは第三項若しくは次条第1項の規定による通知を受けたとき又は相談に応じた児童について必要があると認めるときは、（都道府県は）、速やかに、当該被措置児童等の状況の把握その他当該通告、届出、通知又は相談にかかる事実について確認するための措置を講ずるものとする」と定めている（同

法第33条の14第1項)。

すなわち、児童福祉司に対して、被措置児童等から虐待の届出があった場合ないし児童福祉司が相談に応じた児童について必要があると認める場合には、都道府県は、届出ないし相談にかかる事実について確認するための措置を講じるものとされている。

イ 本件での児童福祉司、児童相談所等の対応の評価

本件において、児童が、担当児童福祉司に対して「施設において怒鳴られる」旨の申告をしたことは、施設職員による虐待の疑いが生じた事態であって、この申告自体が児童福祉法第33条の12第3項という届出に該当するか否かは別にしても、少なくとも虐待の可能性がある「相談」(同法第33条の14第1項)を受けたとみるべきである。しかし、その後も、この申告(ないし相談)に係る事実の有無等、相手方施設に対する施設内虐待の調査はなされていない。

これは、申告(ないし相談)を受けた児童福祉司が所属の児童相談所に報告することを怠ったか、児童相談所への報告はなされたものの児童相談所が東京都知事にこの申告された事実について通知することを怠ったか、あるいは、通知を受けた東京都知事が調査を行わなかったか、のいずれかを意味する。

いずれの場合であっても、児童相談所の児童福祉司に対して被措置児童等から虐待の届出があった場合ないし児童福祉司が相談に応じた児童について必要があると認める場合には、児童相談所がこれを都道府県知事に通知し、都道府県は、届出ないし相談にかかる事実について確認するための措置を講じるものとした児童福祉法第33条の14第3項、同条第1項等に違反するものといわざるを得ない。

ウ 以上より、本件で児童から、施設職員より怒鳴られることの申告ないし相談を受けた児童福祉司が、その申告ないし相談の内容を施設職員に伝えた結果、児童が施設職員から叱責されることになる一方で、この申告ないし相談の内容が虐待にあたるかどうかの事実確認措置に至らなかったことは、都の対応として、児童福祉法第33条の14第3項、同条第1項等に違反するものといわざるを得ない。

(3) 意見表明権侵害

前述したとおり、本件において児童が児童福祉司に対し、施設において職員から怒鳴られる旨の相談をしたところ、担当児童福祉司が申告内容を施設職員にそのまま知らせた結果、児童は施設職員から一方的に非難されるに至っている。

このように児童が自らの被害内容について児童福祉司に申告したにも

関わらず、児童福祉司が申告内容を施設側にそのまま伝え、児童がこのことで施設職員から叱責されるにいたったという一連の経緯は、児童による措置された施設についての苦情という自己に「影響を及ぼす」事項についての意見表明を「正當に重視」したと言えず、また、その後における同種の事項についての子どもの意見表明を委縮させることも明らかである。

この意味で、上記の児童福祉司の対応は子どもの意見表明権（子どもの権利条約第12条第1項）を侵害する。

#### (4) ガイドラインとの関係

ア ガイドラインは、前記(2)の被措置児童等から虐待の届出があった場合ないし相談に応じた児童について必要があると認める場合において児童福祉法が定める「事実について確認するための措置」（同法第33条の14第1項）等についての具体的な内容について定めている。

すなわち、ガイドラインは「被措置児童等虐待に関する通告や届出を受けた職員は、相談受付表等に記入し、虐待の状況や被措置児童等の状況、通告者や届出者の情報等可能な限り詳細な情報を記録」しておくこと、「単なる相談であっても、受付票による記録をとることが必要」であること、「被措置児童等本人が届出を行ってきた場合には、届出受理機関が必ず被措置児童等の安全や秘密を守ることを伝えた上で（略）子どもの状況を把握」することとしている（ガイドラインⅡ. 5）。

さらに、ガイドラインは、児童相談所が被措置児童等から電話での届出を受理した場合には、直接会って話を聞けるようにその段取りについても相談をすることとし、その際には「被措置児童等の意思を尊重して対応することを十分に伝え」ること、「届出を受理する際には、子どもに二次被害（届出受理機関の職員の配慮に欠ける対応によって傷つくこと）が生じないように、配慮することが必要」とする（ガイドラインⅡ. 5）。

そして、ガイドラインは「事実について確認するための措置」を採るにあたって、都道府県と児童相談所が協力して、虐待を受けたと思われる被措置児童等の安全の確認を速やかに行い、事実を的確に把握すること、その際、必ず複数の職員による体制を組み対応することとし（ガイドラインⅡ. 6）、以上の事実確認等をふまえて、被措置児童等虐待の事実が明らかになった場合には、都道府県は児童相談所と協力して、第三者からの意見も取り入れながら、被措置児童等に対して必要な支援を行うこととされている（ガイドラインⅡ. 7）ほか、施設に対しても、当該虐待に関する検証を行い「児童福祉法第46条の

規定に基づく権限を適切に行使しながら、必要な対応を行」うものとされている（ガイドラインⅡ． 8）。

#### イ ガイドラインとの関係での評価

本件で児童から、施設職員より怒鳴られることの申告ないし相談を受けた児童福祉司が、その申告ないし相談の内容を施設職員に伝えた結果、児童が施設職員から非難されることになる一方で、この申告ないし相談の内容が虐待にあたるかどうかの事実確認措置に至らなかったことは、都として、虐待の可能性のある事実についての申告ないし相談を受けた場合に採るべき具体的対応につき定められたガイドラインの諸要請に忠実におらず、上記のガイドラインの各規定にも反していると言わざるを得ない。

### 第3 結論

- 1 相手方施設においては、前記のとおり、『誓約書』への署名の強制や、その他児童に対して心理的圧迫を加える心理的虐待を、複数の被措置児童が体験しており、一部の児童に対しては身体的虐待にも及んでいたことが認められる。

また、児童らの意見表明の機会を不当に制限する対応など、児童らの意見表明権に対する重大な権利侵害が認められるとともに、複数の職員による意見表明権の軽視や、児童からの多数の訴えからは、施設全体の風潮、体制として意見表明権を軽視していることがうかがわれる。

したがって、相手方施設に対しては、主文「1」のとおり勧告する。

- 2 相手方東京都についても、平成25年調査の在り方が不適切であり、それにより子どもの意見表明権、しかも、子どもに対する虐待という被害、権利侵害に関する意見表明権を侵害したことは見逃せない点である。

また、児童から申告ないし相談を受けた担当児童福祉司の対応も、子どもの意見表明権を侵害しているとともに、児童福祉法第33条の14等の定め違反している。

したがって、東京都に対しては、主文「2」のとおり勧告する。

以 上