

# 子どもの権利擁護に関する論点

## ①子どもの意見表明権の保障

### 措置・一時保護等の決定の場面や、その後の生活場面における意見表明

- 子ども意見表明支援員（アドボケイト）の制度的位置付け（根拠、役割・権限等）
- 子ども意見表明支援員（アドボケイト）に必要な資質等
- 子ども意見表明支援員（アドボケイト）の普及

### 政策決定プロセスへの当事者参画

- 社会的養育推進計画策定プロセスへの参画
- 上記以外の場面への参画
- 当事者活動の活性化

## ②権利擁護の枠組み・機関

### 個別の権利救済の枠組み

- 児童福祉審議会を活用した権利救済モデル
- 児童福祉審議会以外の権利擁護機関の活用
- 施設、児童相談所、一時保護所内部の仕組み

### 監視・評価、啓発、政策提言の機能

- 第三者評価の促進
- コミッショナー（自治体レベル・国レベル）

# ①子どもの意見表明権の保障

## (1) 措置・一時保護等の決定の場面やその後の生活場面における意見表明

### 現状

#### 【制度】

- 児童の権利に関する条約第12条には、締約国は、児童が自己の意見を表明する権利を確保すること、児童の意見は年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする、児童は司法上及び行政上の手続において直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられることが定められている。  
※児童の権利に関する条約第12条（抜粋）
  - 1 締約国は、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。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。
  - 2 このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。
- 児童相談所運営指針や一時保護ガイドラインには、里親委託や施設入所措置・一時保護の決定等に際して、子ども（や保護者等）に十分説明し、意見を聴き、意向を十分尊重すべきことが定められている。また、里親の養育指針や各種施設の運営指針には、子どもが自分の気持ちや意見を表明することを保障すること、子どもの意向調査や個別の聴取等を行うことなどが定められている。
- 都道府県社会的養育推進計画の策定要領では、措置された子どもや一時保護された子どもの権利擁護の観点から、当事者である子どもからの意見聴取や意見を酌み取る方策、子どもの権利を代弁する方策について、各都道府県の実情に応じた取組を進めることが定められている。また、令和元年度の調査研究事業（「アドボケイト制度の構築に関する調査研究」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング））では、自治体が意見表明支援（アドボカシー）の仕組みを整備するためのガイドライン案を作成している。

#### 【実態】

- 令和2年度に厚生労働省が行った実態調査によれば、①一時保護等の決定、②入所措置等の決定、③一時保護や措置中の生活、④措置の解除の各局面で、子どもの意向等聴取の手続を設けている児童相談所は8割程度、意向等を考慮・反映する手続を設けている児童相談所は5～6割程度となっている。  
聴取の方法としては「児童福祉司等との面接」、「権利ノートやはがきの活用」、「意見箱の活用」などが挙げられている。また、意見等の聴取・考慮・反映における課題としては、「意見表明できない児童の意向確認の方法」、「児相職員や施設職員は中立的立場でないこと」、「必ずしも児童の意向が反映できないこと」、「聴取側の体制不足」などが挙げられている。
- 一時保護所における意見表明の状況については、平成29年度及び現在実施中の令和2年度調査研究によれば、「日頃から取り組んでいる」、「意見箱の設置」、「子どもへのアンケートの実施」などが多い。また、一時保護期間中に現在の状況や今後の見通しについて話をする目安はあるかをきいたところ、「特に決まっていない」が42.3%と最も高く、次いで「子どもから聞かれた都度」が27.0%であった。（暫定値）
- 「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」では入所中の個々の児童について自立支援計画の策定が義務づけられているが、当ワーキングチームで行ったヒアリングによれば、策定にあたり、子ども本人を交えた会議を開いて、子どもの意見を計画に反映させている施設もあった。
- 令和元年度の調査研究によれば、子ども意見表明支援員を配置している児相設置自治体はなく、「検討中」が22.2%、「配置していない」が77.8%となっている。
- 一方でヒアリングにもあったように、子どもシェルターでの保護の場面、司法手続の場面、施設での日常生活場面などにおいて、弁護士やNPOが養成したボランティアなどが意見表明を支援する民間の取り組みが進んでいる。また、一部の自治体では児童福祉審議会を活用した権利擁護モデル事業の一環として子ども意見表明支援員の養成に取り組んでいる。

## (1) 措置・一時保護等の決定の場面やその後の生活場面における意見表明

### 論点

- 里親委託や施設入所措置の決定、一時保護の決定及びこれらの解除・変更などの重要な決定の場面で、意見表明を適切に支援するためには、どのような仕組みが必要か。（法制度上での対応、子ども意見表明支援員（アドボケイト）の役割、表明された意見の取り扱い方法 など）
- 措置中や一時保護中の生活の場面で、意見表明を適切に支援するためには、どのような仕組みが必要か。（子ども意見表明支援員（アドボケイト）の役割、表明された意見の取り扱い方法 など）
- 子ども意見表明支援員（アドボケイト）に求められる資質や要件はどのようなものか。（専門性の中身や程度、職種、行政機関からの独立性 など）
- 上記を踏まえ、子ども意見表明支援員（アドボケイト）を普及していくためにどのような対応が考えられるか。

# 各種手続における子どもの意向等の聴取の状況

- 本年度に厚生労働省が全国の児童相談所に対して行った実態調査によれば、①一時保護等の決定、②入所措置等の決定、③一時保護や措置中の生活、④措置の解除の各局面で、子どもの意向等聴取の手続を設けている児童相談所は8割程度、意向等を考慮・反映する手続を設けている児童相談所は5～6割程度であった。
- 聴取の方法としては「児童福祉司等との面接」、「権利ノートやはがきの活用」、「意見箱の活用」などがあった。

## ●以下の各手続において、子どもの意向等を聴取し、その意向等を考慮・反映する手続を設けているか

	(i) 意向等聴取の手続を設けている	(ii) 意向等を考慮・反映する手続を設けている
①一時保護、指導等の決定（一時保護、指導等をしていないことの決定を含む）	170 (78%)	111 (51%)
②入所措置等の決定・変更（入所措置等をしていないことの決定を含む）	179 (82%)	129 (59%)
③一時保護、施設・里親家庭等での生活状況	183 (84%)	141 (64%)
④措置の解除	176 (80%)	123 (56%)

## ●具体的な子どもの意向等の聴取方法、意向等の考慮・反映方法

(i) 意向等を聴取する具体的な方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>○聴取方法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉司、児童心理司、施設職員との面接により確認</li> <li>・権利ノート・はがきを渡して利用方法を説明</li> <li>・意見箱の利用</li> <li>・年齢や状態により、弁護士による意見聴取の機会を設ける</li> <li>・一時保護や入所時に、口頭、文書、児童権利ノートによる説明を実施した上で意向確認を行う</li> </ul> </li> <li>○聴取結果の記録 <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童記録票、援助指針票、自立支援計画、判定・援助方針会議録などに「児童の意向」欄がある</li> <li>・文書フォーマットに「児童の意向」欄がある</li> </ul> </li> </ul>
(ii) 意向等の考慮・反映を担保する具体的な方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・書類や記録に「児童の意向」欄を設けて記載する</li> <li>・児童からの聴取内容を児相内の会議で共有・考慮する</li> <li>・権利ノートを配布している</li> <li>・訪問調査や児童に対するアンケートで把握</li> <li>・意見箱を設置している</li> <li>・一時保護や措置の際、口頭や文書で児童本人同意を得ている</li> <li>・児童福祉審議会等に諮問している</li> <li>・職員への意識付け・啓発等</li> <li>・アドボケイト事業を施行運用している</li> <li>・施設や里親に対し、配慮の上、子どもの意向を伝達する</li> </ul>

出典：厚生労働省による実態把握調査（一時保護の実態等について、令和2年6月に全国の児童相談所（219か所）に対して調査を実施したもの）

- 意向等の聴取、意向等の考慮・反映における課題としては、「意見表明できない児童の意向確認の方法」、「児相職員や施設職員は中立的立場でないこと」、「必ずしも児童の意向が反映できないこと」、「聴取側の体制不足」などが挙げられた。

### ●具体的な子どもの意向等の聴取や意向等の考慮・反映における課題等

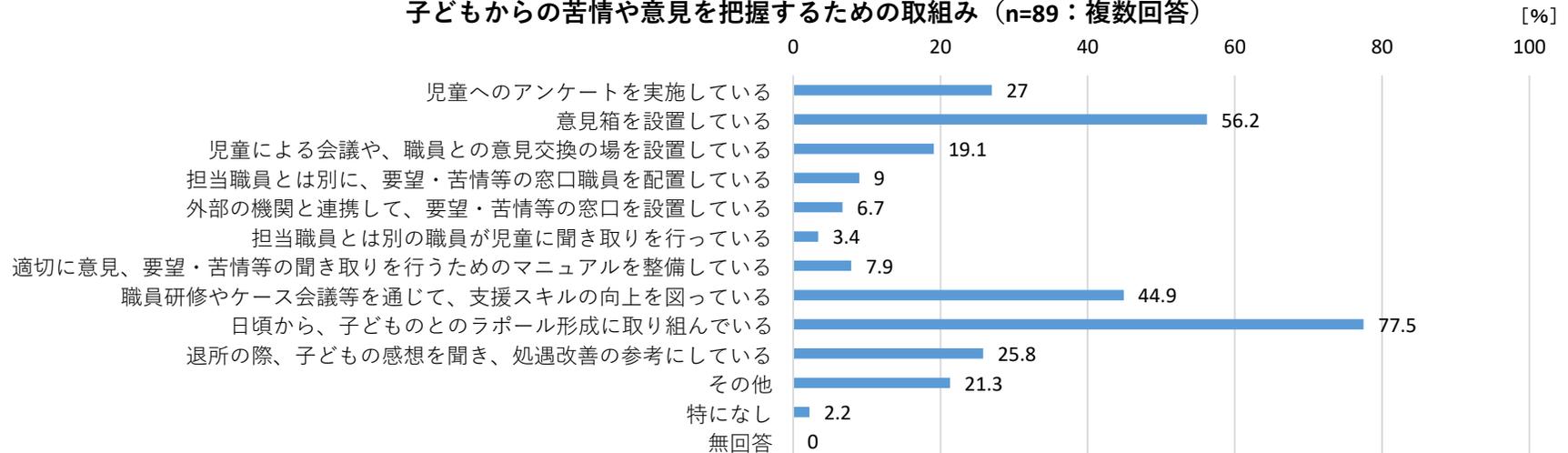
<p>意向等の聴取における課題等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意見を表明できない（しづらい）児童の意向確認の方法</li> <li>・児童相談所職員や施設職員が聴き取ると中立的な立場ではない</li> <li>・具体的な意見聴取方法について通知やフォーマット等を定めるべき</li> <li>・聴き取った児童の意向が必ずしも反映できず、その後の本人への説明や納得に時間を要したり、説明が十分でないこともある</li> <li>・担当児童福祉司の力量等に左右される</li> <li>・児童が面会を拒否する場合に意向の確認が困難</li> <li>・弁護士等の第三者の資源を増やすべき</li> <li>・聴き取った児童の意向が真意とは限らない</li> <li>・今後、より意見を表明しやすい仕組みを構築する必要がある。</li> </ul>
<p>意向等の考慮・反映における課題等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・必ずしも児童の意向を組んだ決定にならないこと、その場合の説明方法</li> <li>・児童の意向に沿うことが子どもの福祉になるとは限らないこと</li> <li>・資源が足りないことがある</li> <li>・確認した意向を反映する仕組みがない</li> <li>・児童の状況に応じて意見聴取をしているがシステムとして行っているわけではない</li> <li>・聴取側の体制が不足している</li> </ul>

出典：厚生労働省による実態把握調査（一時保護の実態等について、令和2年6月に全国の児童相談所（219か所）に対して調査を実施したもの）

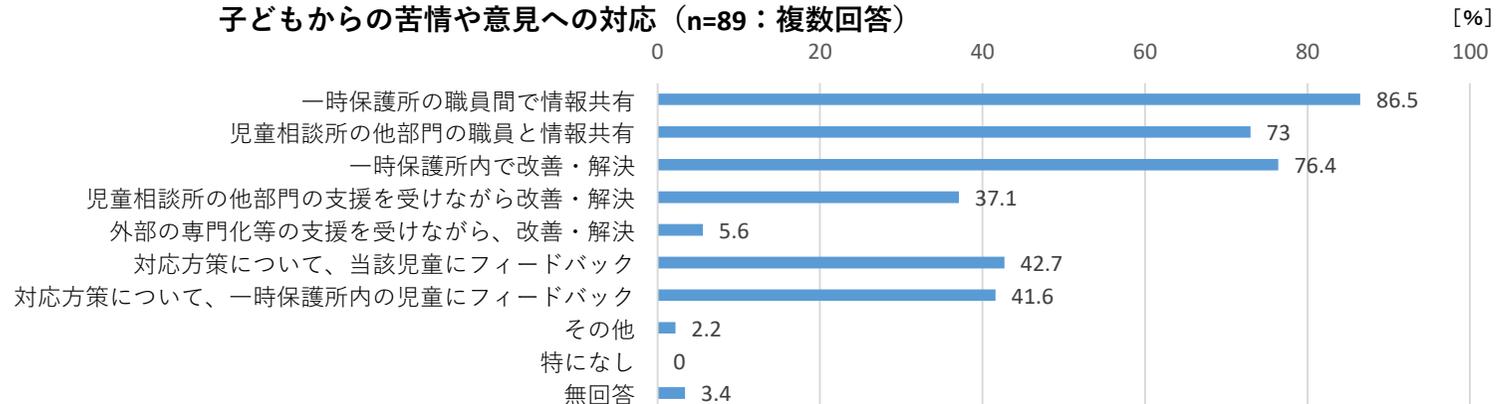
# 一時保護所における意見表明の状況①

- 一時保護所における意見表明について、平成29年度に実施した調査研究事業における児童相談所へのアンケート調査結果によれば、
  - ・ 子どもからの苦情や意見を把握するための取組としては、日頃から子どもとの信頼関係の形成に取り組んでいる（77.5%）が最も多く、次に「意見箱を設置している」（56.2%）が多かった。
  - ・ また、子どもからの苦情や意見への対応としては、「一時保護所の職員間で情報共有」（86.5%）や「一時保護所内で改善・解決」（76.4%）、「児童相談所の他部門の職員と情報共有」（73%）が多かった。

子どもからの苦情や意見を把握するための取組み（n=89：複数回答）



子どもからの苦情や意見への対応（n=89：複数回答）

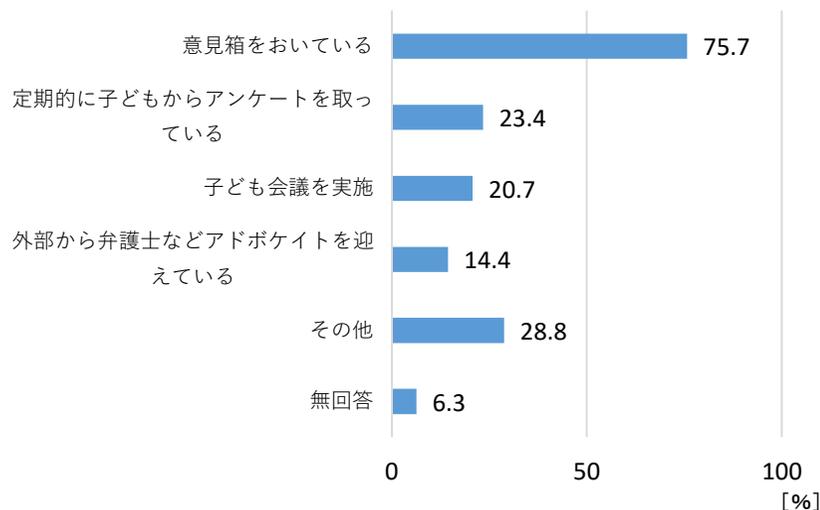


# 一時保護所における意見表明の状況②

- 現在実施している令和2年度の調査研究事業における一時保護所へのアンケート調査結果（暫定値）によれば、
    - ・ 子どもの権利擁護の取組については、「意見箱をおいている」が75.7%と最も高く、次いで「定期的に子どもからアンケートを取っている」が23.4%
    - ・ 一時保護期間中に現在の状況や今後の見通しについて話をする目安はあるかをきいたところ、「特に決まっていない」が42.3%と最も高く、次いで「子どもから聞かれた都度」が27.0%
- などとなっている。

## 子どもの権利擁護の取り組みについて

(n=111：複数回答)



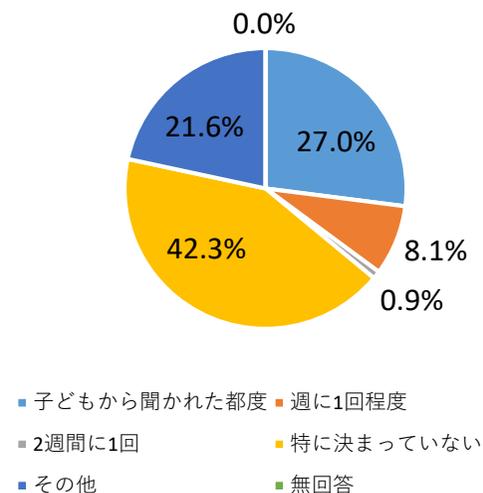
### 【その他の回答】

- ・ 定期的に子どもから聞き取り
- ・ 退所時アンケート
- ・ 面接
- ・ 日記
- ・ 所長への手紙
- ・ 苦情解決相談窓口の設置
- ・ サービス自己評価（年1回）
- ・ ホームルームの設定 など

### 【外部から弁護士などのアドボケートを迎えている例】

- ・ 弁護士を雇用している
- ・ 弁護士が月1～2回
- ・ 弁護士が年2回
- ・ 第三者委員が月1回
- ・ 大学の先生が不定期
- ・ 民生委員が月1～2回 など

## 一時保護期間中に現在の状況や今後の見通しについて話をする目安はあるか (n=111)

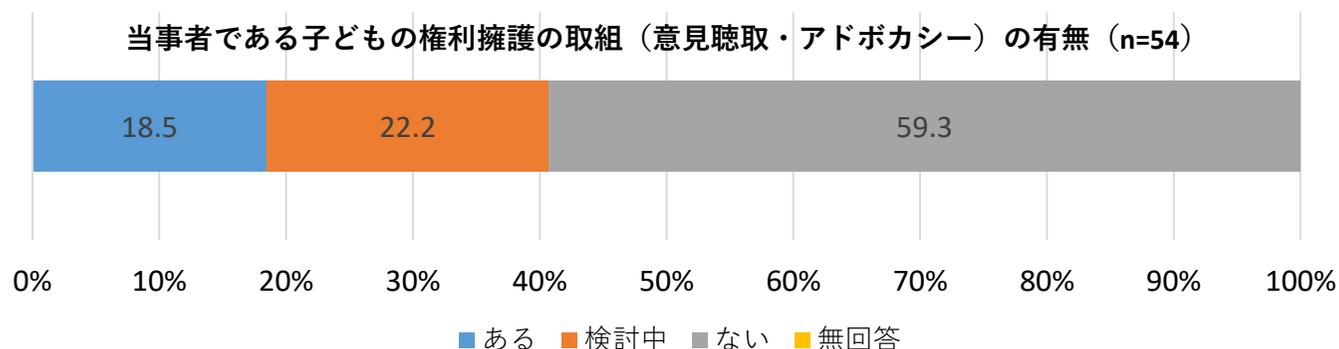
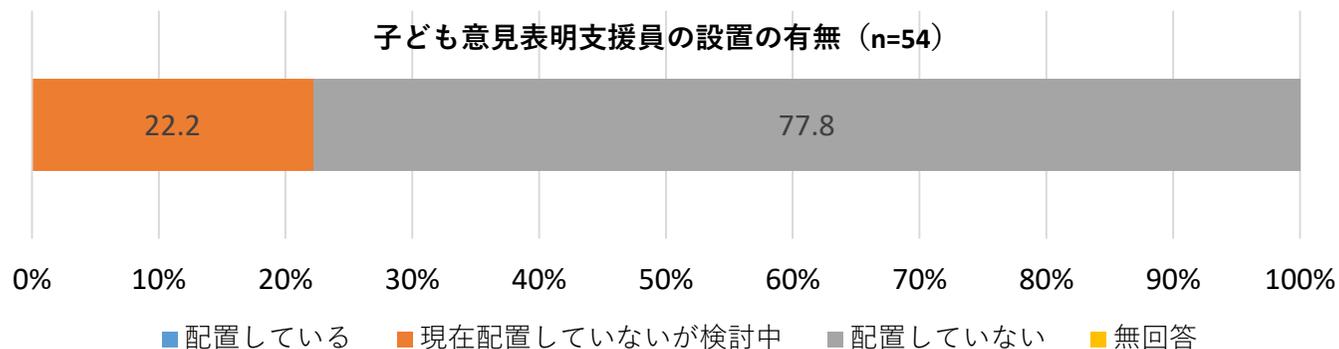


### 【その他の回答】

- ・ 担当児童福祉司が行う（担当福祉司の業務という認識）
- ・ 担当児童福祉司に面談してもらうように依頼する
- ・ 1週間を目安に心理司が面接する
- ・ 入所時、援助方針会議後、退所前に行う
- ・ 子どもの様子を見て必要に応じて行う
- ・ 決まっていないが概ね週1回以上 など

# 自治体における意見表明支援の取組状況

- 令和元年度に実施した調査研究事業における児相設置自治体へのアンケート調査結果によれば、子ども意見表明支援員を配置している自治体はなく、現在はないが検討中が22.2%（12自治体）、配置していないが77.8%（42自治体）となっている。
- また、同調査結果では、当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）があるのは18.5%（10自治体）、検討中が22.2%（12自治体）、ないが59.3%（32自治体）となっている。



## 当事者である子どもの権利擁護の取組が「ある」または「検討中」の自治体の具体的内容

- 「当事者である子どもからの意見聴取や意見を酌み取る仕組み」  
→一時保護所でのアンケートや交換日記、施設入所児童の意見表明支援、里親委託児童や施設入所児童へ権利に関する面談の実施、社会福祉士・保健師・保育士等の有資格者によるフリーダイヤルの電話相談 など
- 「子どもの権利を代弁する仕組み」  
→児童福祉司や児童心理司による養育状況調査の実施 など
- 「当事者である子どもの参画できる仕組み」  
→社会的養育推進計画策定に当たり、子どもの意見を聴き取り、子どもが参画できる仕組み など

## (参考) 社会的養育推進計画における意見表明支援に関する記述の例

### 愛知県

子どもの権利を擁護する仕組みとして、児童相談センターや施設等から一定の独立性を持つ第三者機関等における審査・調査や、子どもの意見表明を代弁する意見表明支援員（子どもアドボケイト）の配置について、国のモデル事業の実施状況等を踏まえ検討する。

### 宮城県

子どもの意見表明を支援するアドボケイトは、「専門性」及び児童相談所や施設等からの「独立性」が担保された第三者であること、対象者が意見を表明しやすい方法（アウトリーチ型の訪問アドボケイト等）などに留意して体制を構築する。

### 神奈川県

子どもの支援に日常的に関わっていない学識者や弁護士などの第三者が、定期的に子どもの意見を聴き、必要に応じて子どもが表明した意見を関係者につなぎ、代弁することにより、子どもの声を個別の支援やより良い生活の実現に生かせるようにする。

### 明石市

国の調査研究等を参考にしつつ、第三者の立場にある代理人から子どもの意見を聞き、支援の主体に伝える子どもアドボケイトや、市の社会福祉審議会へ子どもが意見を表明できる仕組みの構築を目指す。

## (参考) 意見表明支援員の要件等について①

### 2.意見表明支援員配置の方法

#### (1)配置の形式

意見表明支援員は、担当するケースに関する一切の利害対立から自由であり、当事者である子どもの利益のためにのみ活動するという意味での独立性を持つことが望ましい。本ガイドラインの意見表明支援員は、自治体やその管轄下の児福審やその部会、児童相談所、子ども相談事業等とは一定の距離をおいた存在である。

独立性のある子どもの意見表明支援を行うためには、意見表明支援員が行政組織から独立していることが必要と考えられる。このため、本ガイドラインにおいては、自治体が直接雇用・契約するのではなく、外部委託(個人の場合は委嘱)により意見表明支援員を手配することを基本とする。委託先候補は法人・個人を問わず、具体例としては以下が考えられる(実際に受託可能かは各団体に相談のこと)。

法人 <sup>42</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各地の子どもに関する NPO 法人</li> <li>・チャイルドライン実施団体</li> <li>・CAP グループ</li> <li>・弁護士会</li> </ul>
個人	(児童相談所とは関係がない) 弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士、公認心理師等の有資格者、児童福祉事業の従事経験者、児童福祉施設等経験者等

外部委託による配置が基本であるのは上述のとおりだが、現実にはそうした外部委託先が利用可能でない場合もあり、その場合には自治体の直接雇用(常勤職員・非常勤職員・嘱託職員等)により意見表明支援員を配置する場合も想定される。その場合、次のような措置により独立性に関する懸念の緩和を図る必要がある。

- ・他の子どもの福祉関連の部署に雇用されていない職員を任命する。
- ・児福審や関連部会が、意見表明支援員の業務に対し監督・指示を行わない旨の規則を設ける。

外部委託の場合も、自治体が直接雇用する場合も、意見表明支援員の配置に関する費用について児福審権利擁護部会で予算の確保が必要である。

#### (2)体制(人数、任期)

子どもの意見表明を支援する上で、子どもとの信頼関係を形成・維持することが重要であり、丁寧な支援活動が行える体制の整備が必要となる。子どもの状況、特性に応じた意見表明支援員による支援ができるよう、性別、経歴、児童福祉施設等の経験の有無等多様な者を複数名配置することが望ましい。なお、意見表明支援員は、その役割の違いから、権利擁護調査員と併任はしないものとする。

#### (3)意見表明支援員の資質、資格

意見表明支援を行う上では、意見表明支援員は、子どもに信頼され、子どもが安心して意見を表明できる相手であることが必要となる。意見表明支援員による子どもへの接し方次第では、この人には話を聞いてもらえない、自分の意見は尊重されていないという心象を与えることもあり、子どもを傷つける結果となる可能性もある。

意見表明支援員が活動を行うにあたって備えるべき資質としては「子どもの権利に関する認識」及び「子どもとの信頼関係とコミュニケーションを築く能力」が挙げられる。前者の「子どもの権利に関する認識」については、次項に記す研修を行うことや、一定の資格保持((児童相談所とは関係がない)弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士、公認心理師等の有資格者等)を条件とすることで資質の確保をすることが考えられる。

後者の「子どもとの信頼関係とコミュニケーションを築く能力」については、福祉・教育・医療等の場における子ども支援経験やNPO法人等での子ども支援に関する活動経験、又は児童福祉施設等経験者であるといった経歴を意見表明支援員に求める等の対応が考えられる。

参考までに、第2章で前述の権利擁護部会委員、権利擁護調査員と、意見表明支援員の望ましい資格、資質をまとめると以下表のとおりとなる。

想定される資質、資格のまとめ

	資質、資格
権利擁護部会委員	弁護士、医師、学識経験者、心理職、児童福祉職、児童福祉施設等経験者 等
権利擁護調査員	弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士、公認心理師、社会的養護関係施設第三者評価の評価調査者経験 等
意見表明支援員	弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士、公認心理師、福祉・教育・医療等の現場での子ども支援、NPO等での子ども支援、児童福祉施設等経験者 等

## (参考) 意見表明支援員の要件等について②

### 3. 子ども意見表明支援員

#### (1) 職務

子ども意見表明支援員は、独立した立場からアドボカシーを専門性に立脚して実践することを職務とする。専ら子どもの立場から、子どもとの信頼関係を基礎として、子どもの意見を様々な方法で傾聴するとともに、子どもの考えの整理を後押しし、子どもが望む場合は意見表明を支援したり代弁したりする役割を担う支援提供者である。

意見表明支援員は、何らかの方法で対象となる子どもからの要請があれば、その要請に速やかに対応し、支援を実施することになる。子どもからの自発的な意見表明や申立てを受けて権利救済等につなげる支援をする場合や、子どもの日常生活場面(一時保護所、里親家庭、施設など)への訪問型支援(アウトリーチ)を実施し、子どもとの積極的な関わりの中で意見形成や意見表明を支援する場合もある。こうしたアドボカシーを円滑に実践するためには、子どもへの意見表明支援員の活用に関する広報・啓発・教育活動が重要となる。意見表明支援員を子どもに知ってもらい、信頼を得て、声を掛けやすい・掛けられやすい関係性を構築することが求められているからである。(略)

#### (2) 配置の形式・体制

意見表明支援員は、組織または個人として活動する支援提供者である。意見表明支援員が組織の構成員となっている場合は、所属組織はアドボカシーセンター等と呼称されることもある。

意見表明支援員は多様な背景を持つ子どもからの、様々なニーズに適切に対応することが求められる。そのため、事案によって各専門の者があたるよう、異なる資格・経験を有する複数人の意見表明支援員が配置され、事案に応じて適切な意見表明支援員を対応に任じる体制を構築することが望ましい。この点において、都道府県等は民間団体への外部委託(個人の場合は外部委嘱)を基本として検討することが望ましい。

アドボカシーの実践の現場では、先行事例でも多く指摘されているように、高い専門性を有する意見表明支援員であっても対応や判断に迷うケースが多々生じる。また、専門性のあるアドボカイトの育成のためにはスーパービジョンが不可欠である。そのため、意見表明支援員へのスーパービジョンを担うスーパーバイザー(コーディネーター)も併せて配置することが望ましい。

#### (3) 子ども意見表明支援員の要件

意見表明支援員は、子どもに寄り添いながら、言語・非言語の様々なコミュニケーション手段によって子どもの意見形成を促すようアプローチし、話したいことがあれば安全性を確保しながら意見表明に結び付けることが求められる、高い力量が求められる職務を担う(略)。時には子どもからの試し行動などにも適切に対応しながら、子どもとの信頼関係を形成しつつ、他の支援提供者とは独立して専門性を発揮することが期待されており、意見表明支援員としての資質の向上には不断の努力が求められる。なお、意見表明支援員には特定の資格要件は定めない。

意見表明支援員として活動するためには、都道府県等が定める養成研修を修了しなければならない。意見表明支援員の養成研修カリキュラムは、以降に示すように、子どもの権利や権利擁護制度及び意見表明支援員が実施するアドボカシーのあり方など、アドボカシーに関する基本的内容と、アドボカシーの対象である社会的養護の子ども及び社会的養護制度・施策など社会的養護に関する基本的内容で構成することが適当である(略)。また、意見表明支援員には、スーパービジョン、OJT(職務を通じた研修)、Off-JT(職務以外の研修)、SDS(自己啓発支援制度)を組み合わせるなど継続研修を実施し、資質向上を図る継続的な取組が求められる。

加えて、意見表明支援員が組織に所属している場合には、月1回以上の定期的なスーパービジョンを受けながら活動することが望ましい。スーパーバイザーは、アドボカシーに詳しい有識者、または相応の経験年数を積んだ意見表明支援員を選任する。スーパービジョンでは、意見表明支援員が自らの実践内容についてスーパーバイザーから助言を受けて客観視したり、資質を高めたりする取組について示唆を得る。

#### (4) 独立性を高めるための工夫

##### ① 組織運営面での独立性

意見表明支援員の所属組織では、子どもとの利益相反を避けるために自律的な運営がなされている必要がある。独立（専門）アドボカシーでは民間団体への外部委託を基本としているのも、組織運営面での独立性を確保することをねらったものである。なお、ここでの「自律的な運営」には、具体的には組織としての運営方針の策定、組織としての意見表明支援員の任用（採用、養成、登録／等）、配置（当該意見表明支援員が担当する訪問先の割り当てに関する事項）、人事評価などが含まれる。これらについて、意見表明支援員の所属組織では、児童相談所職員や里親・施設職員などからの介入や要請を受け入れてはならず、また関係機関・関係者側もそのような行為は子どもの最善の利益の実現にとって望ましくないことを認識しなければならない。

また、意見表明支援員は、子どもからの信頼が活動基盤となるため、関係機関・関係者との利害関係を持たず、子どもの立場に寄り添うことに専念して職務を遂行する必要がある。子どもが意見表明支援員の独立性を疑うことがあれば、アドボカシーの機能を発揮できなくなるばかりか、子どもが他の支援提供者に対しても不信感を持つことにつながりかねない。そのため、高い専門性と豊富な知識・経験を有する支援提供者であっても、地域内の児童相談所の元職員や施設関係者、児童相談所・一時保護所の弁護士等を意見表明支援員として任用することは避けるべきである。

##### ② 活動面での独立性

意見表明支援員は、基本原則として示されている中核的価値観に基づき支援を行い、かつ養成研修や継続的なスーパービジョン及び自己啓発活動などを通じて培った専門性に立脚して行動する支援提供者である。関係機関・関係者からの要求や配慮はもとより、個人的な思い入れや選好からも離れて、独立（専門）アドボカシーの実践者としての倫理観を持って行動することが求められる。このような背景から、意見表明支援員は関係機関・関係者の利害関係を子どもの意見より優先したり、個別の権利救済を意見表明支援員自らが完遂したりすることは想定されない。

ただし、このような活動面での独立性は、関係機関・関係者とのコミュニケーションを避けることを意味してはならず、むしろ、関係機関・関係者からの信頼関係の構築も意見表明支援員の専門性の一部であることを認識しておく必要がある。意見表明支援員は子どもの思いを聴き、その実現へ向かうための方向性を子どもと共有した上で、関係機関・関係者へ適切に働きかけ、子どもの思いを伝えることが求められている。

##### (5) 守秘義務に関する規程

意見表明支援員が所属する組織では、個人情報利用手続きを含む、支援提供者としての守秘義務に関する規程を定めておかなければならない。守秘義務に関する規程は、例えば以下のもの（英国のアドボカシーサービス「Voice」の守秘義務に関する子どもとの同意書）を参考に作成することも想定される。（略）

## (2) 政策決定プロセスへの当事者参画

### 現状

#### 【制度】

- 政策決定プロセスへの当事者参画としては、自治体が社会的養育推進計画の策定に当事者の意見を反映させる試みがある。都道府県社会的養育推進計画の策定要領には、計画策定に当たっての留意点として、  
「計画策定は、幅広い関係者の参画の下に行うこと。特に、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の参画を得て意見を求めること。その際には、例えば複数人の参画とし、必要に応じて第三者による支援など、適切に意見表明ができるよう留意すること。」  
「社会的養護に関する施策を検討する際にも、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の複数の参画を求めることとし、第三者による支援により適切な意見表明ができるような取組を行うこととする。」  
と定められている。

#### 【実態】

- 自治体の社会的養育推進計画の記載から確認できた範囲では、
  - ・ 計画の策定委員に社会的養育の経験者を任命する
  - ・ 当事者ヒアリングを行う
  - ・ 当事者にアンケート調査やインタビュー調査を行うなどの対応がとられている。
- 当事者側の活動としては、既に全国で様々な当事者団体が形成されており、交流会を通じたネットワークづくりも進められている。こうした当事者団体の活動の中で、当事者としての情報発信や、インケアの子どもたちの声の集約などが行われている。  
令和2年度には国としても「社会的養護出身者ネットワーク形成事業」を実施。社会的養護出身者が中心となって参画する実行委員会を設置し、交流会の開催、当事者や支援者団体の活動内容の共有・周知啓発活動を行っているところ。

### 論点

- 社会的養育推進計画への当事者の意見の反映を実効あるものとするため、どのような参画の仕方を推進していくか。
- 聴取した意見の反映や、意見表明者への結果のフィードバックに関して、こういった対応が考えられるか。
- 社会的養育推進計画のほか、政策決定プロセスへの当事者参画としてどのような場面が考えられるか。
- 当事者団体などの組織的な活動の活性化、インタビューやアンケート調査による声の集約など、社会的養護経験者も含む当事者の声を届けやすくしていくために、こういった対応が考えられるか。

# 社会的養育推進計画策定プロセスへの当事者参画の状況

- 自治体の「社会的養育推進計画」について、計画策定委員の名簿が添付されている29自治体の名簿を確認したところ、明示的に確認できた範囲では2自治体（大分県・名古屋市）で社会的養護の経験者が計画策定委員に任命されている。  
また、計画策定委員への任命はしていないが、議論の場において当事者ヒアリングを行うなどの形で当事者参画を進めている自治体もある。
- そのほか、計画に当事者の意見を反映させる手法として、児童養護施設、里親、ファミリーホームに措置されている子どもなどに対するアンケート調査やインタビューを実施している自治体が一定数ある。

## （参考）社会的養育推進計画策定プロセスへの当事者参画の例

### 大分県

計画策定を議論する委員会に社会的養育の経験者を2名任命している。

### 大阪府

当事者だからこそ感じる社会的養育の課題や改善点を把握し、計画に盛り込み、今後の施策に活かすため、児童養護施設（大舎制及び小規模グループケア）、児童心理治療施設、児童自立支援施設、里親、母子生活支援施設で生活している、もしくは過去に生活していた子ども（計33人）へのインタビュー調査を実施。

### 福島県

児童養護施設、養育里親、ファミリーホームに措置されている小学校4年生以上の子ども275人（児童養護施設232人、養育里親37人、ファミリーホーム6人）を対象にアンケート調査を実施。

### 福岡市

当事者の幅広い意見を聴取するため、児童養護施設や里親家庭に措置・委託されている子ども（児童養護施設8人、障害児入所施設4人、里親家庭4人）の声を行政や施設関係者ではない第三者が聴く取組として「子どもの声を聴かせてワーク」を実施。

## ②権利擁護の枠組み・機関

## (1) 個別の権利救済の枠組み

### 現状

#### 【制度】

##### (児童福祉審議会による権利救済の枠組み)

- 平成28年の児童福祉法改正により、児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、子ども自身を含む関係者に対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又は出席を求め、意見を聴くことができることが定められた。また、令和元年度の同法改正では、児童福祉審議会が意見を聴く場合には、心身の状況や置かれている環境などに配慮しなければならないことが定められた。

※児童福祉法第8条（抜粋）

- ⑥ 児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、児童、妊産婦及び知的障害者、これらの者の家族その他の関係者に対し、第一項本文及び第二項の事項を調査審議するため必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその者の出席を求め、その意見を聴くことができる。
- ⑦ 児童福祉審議会は、前項の規定により意見を聴く場合においては、意見を述べる者の心身の状況、その者の置かれている環境その他の状況に配慮しなければならない。
- こうした流れを受け、平成30年度の調査研究事業（「子どもの権利擁護に新たに取り組む自治体にとって参考となるガイドラインに関する調査研究」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング））では、都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市が、児童福祉審議会を活用して、子どもの意見表明や関係機関による申立てを受けて権利擁護を図る仕組みについてのガイドラインを作成し、自治体に周知しているところ。  
これを踏まえ、国としても、令和2年度予算において実証モデル事業の経費を計上しており、自治体が子どもの意見表明を受け止める体制の構築を図るためのモデル的な取組を支援している。（補助基準額：1自治体当たり820万円）
- 都道府県社会的養育推進計画の策定要領でも、「国において、児童福祉審議会や自治体が設置する第三者機関における子どもや要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申立てによる審議・調査の仕組みなど、子どもの権利擁護に関する仕組みの構築に向けて調査研究を行っており、（中略）都道府県においては、これを踏まえて取組を行うこと。」と定められている。

##### (施設や児童相談所における枠組み)

- 社会的養護における権利擁護の主な取組としては
    - ・被措置児童等虐待の防止の枠組み（児童福祉法において、児童養護施設等における虐待を発見した者の通告義務、通告があった場合の都道府県や都道府県児童福祉審議会等が講ずべき措置、措置の公表等を規定。）
    - ・施設や一時保護所への苦情受付窓口の設置等の措置（「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」において、被措置児童や保護者等からの苦情の受付窓口の設置等の措置を講ずることを規定。平成17年からはその解決に当たり当該施設職員以外の者に関与させなければならないことを義務付け。また、一時保護ガイドラインでは子どもの意見を受け付ける窓口の設置や第三者委員の設置を促している。）
    - ・子どもの権利ノートの配布（各自治体や施設ごとに作成している冊子であり、児童福祉施設等に入所している児童に対し、施設内での子どもの権利が守られること等について、子どもの年齢に応じて分かりやすく説明するもの。）
- などがある。

## (1) 個別の権利救済の枠組み

### 現状

#### 【実態】

##### (児童福祉審議会による権利救済の枠組み)

- 平成28年10月1日(上記の児童福祉法改正の施行日)～平成31年3月31日までの間に児童福祉審議会が児童の意見を聴いた件数を調査したところ、全国で5件であった。内容としては、児童相談所の措置内容と里親の意向が一致しないケースについて、当該里親や子どもから意見を聴取したものなどがあった。
- 令和元年度の調査研究によれば、児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の「仕組みがある」のは9.3%(5自治体)、「現在はないが検討中」が33.3%(18自治体)、「仕組みがない」が55.6%(30自治体)となっている。  
事業を実施していく中での課題としては、「子どもが利用しやすい方法・手段の工夫」、「意見表明に関する啓発・教育」、「時間的な制約」、「担い手の確保」などが挙げられている。
- 児童福祉審議会を活用した権利擁護の実証モデル事業は、今年度に2県(山口県・大分県)が採択されており、一時保護所にいる子どもや里親・施設に措置されている子どもの意見表明を支援し、必要に応じて児童福祉審議会が受理して対応するスキームが検討されているところ。
- 子どもの権利擁護の機関を、児童福祉審議会とは別に、子どもの権利侵害に関する相談の受理や調査、調整等を行う第三者機関を条例で設置している自治体も存在。(東京都世田谷区など)

##### (施設や児童相談所における枠組み)

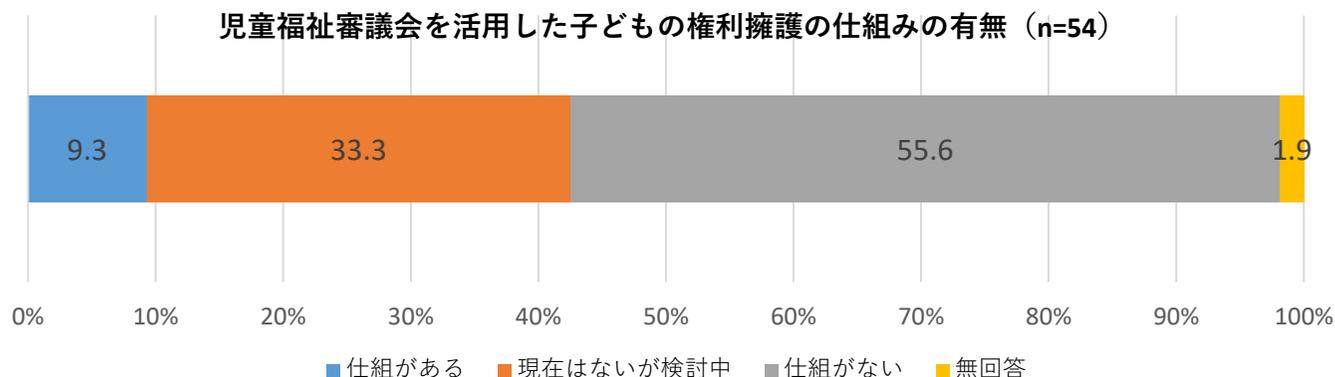
- 既存の権利擁護の仕組みの実績としては、
  - ・平成30年度に被措置児童等虐待の届出・通告受理件数が246件、都道府県等が虐待と認めた件数が95件
  - ・同年度に、児童相談所職員が「権利ノート」等を活用して子どもに対して被措置児童等虐待の周知をしている児相設置自治体が62(89.9%)などとなっている。

### 論点

- 児童福祉審議会を活用した個別の権利救済の枠組みを構築するうえで、どのような課題があるか(対象児童の考え方、既存の仕組みとの関係など)。また、こうした個別の権利救済モデルを普及していくためにどのような対応が考えられるか。
- 個別の権利救済について、児童福祉審議会以外の権利擁護機関を活用することについてどう考えるか。
- 施設や児童相談所・一時保護所において、子どもから表明された意見を受け止め、反映していく仕組みを推進するためにどのような対応が考えられるか。

# 児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み

- 令和元年度に実施した調査研究事業における児相設置自治体へのアンケート調査結果によれば、児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みがあるのは9.3%（5自治体）、現在はないが検討中が33.3%（18自治体）、仕組みがないが55.6%（30自治体）となっている。
- 仕組みがある自治体が回答した事業を実施していく中での課題としては、子どもが利用しやすい方法・手段の工夫、意見表明に関する啓発・教育、時間的な制約、担い手の確保などが挙げられている。



## 事業を実施していく中での課題（n=5：複数回答）

利用者が少ない	1件
子どもが利用しやすい方法・手段の工夫	3件
子どもが意見表明してよいということへの啓発や意見表明に対する教育が必要	3件
既存の仕組みとの整合性や整理が必要	1件
担い手の確保が難しい	2件
表明された意見に対してすぐに対応できないことがある（時間的な制約がない体制が必要）	3件
担当者の技術が追い付いてない（スキル・ノウハウ）	1件
具体的な進め方がわからない	1件
予算が確保できない	0件
十分な権限付与がなく、対応できる範囲が限定的（有効な対応ができない）	0件
個人情報の取扱いに制限があり、他機関と連携しにくい	0件
その他	0件

# 児童福祉審議会を活用した子ども権利擁護対応ガイドライン ～都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市向け～ 概要 ①

## 子ども権利擁護部会の設置(第2章)

### ■児福審に「子どもの権利擁護部会」(仮称)の設置

- 委員選定:  
子どもの権利擁護はじめ児童福祉全般に精通した者(学識経験者、弁護士、医師、心理職、児童福祉職、児童福祉施設等経験者)
- 委員の職務・機能:  
子どもの意見表明や関係機関からの申立について調査、審議
- 子ども権利擁護調査員(仮称)の配置:  
調査権限、委員からの業務の監督指示等
- 事務局:部会の庶務  
※独立性、第三者性の担保

## 子ども意見表明支援員の配置(第3章)

### ■子どもの意見表明を支援する「子ども意見表明支援員」(通称:子どもアドボケイト)の配置

- 役割:  
施設等を巡回、啓発、意見聴取、子どもの意見表明の支援、子どもの意見の代弁等
- 配置の方法(法人・個人):  
独立性確保のため外部委託を基本
- 支援員への研修
- 守秘性  
※子どもの権利擁護調査委員とは併任しない

## 児福審への子どもの意見表明及び関係機関の申立・申出の進め方(第4章)等

### ■子どもによる意見表明の進め方 (P3左図参照)

- 権利擁護の対象:児童相談所の支援に関わる全ての子ども(支援・保護を行って欲しかったのにされなかった場合を含む)
- 前提条件:子どもの意見表明権についての啓発、地方自治体の理解、体制整備等
- 意見表明の受付窓口の整備・周知、障害児等への合理的配慮
- 子どもによる意見表明支援員の呼び寄せ、支援員によるアウトリーチ
- 児福審が審議する範囲:措置等への不服、入所中や一時保護中の不満・問題、在宅指導中の支援への不満・問題
- 受付からの流れ:受付、事前調査、部会の準備・審議・意見具申、対応の確認、報告等

### ■関係機関が児福審へ申立・申出する場合の進め方

(P3右図参照)

- 申立・申出の範囲:特定の児童の措置等への不服(措置等がされなかった場合等を含む)
- 関係機関の例:学校関係者、医療機関、要対協構成メンバー、児童福祉施設、里親、親族等
- 進め方:関係機関による申立・申出、事実関係の調査、部会の開催、意見具申、対応の確認、報告等

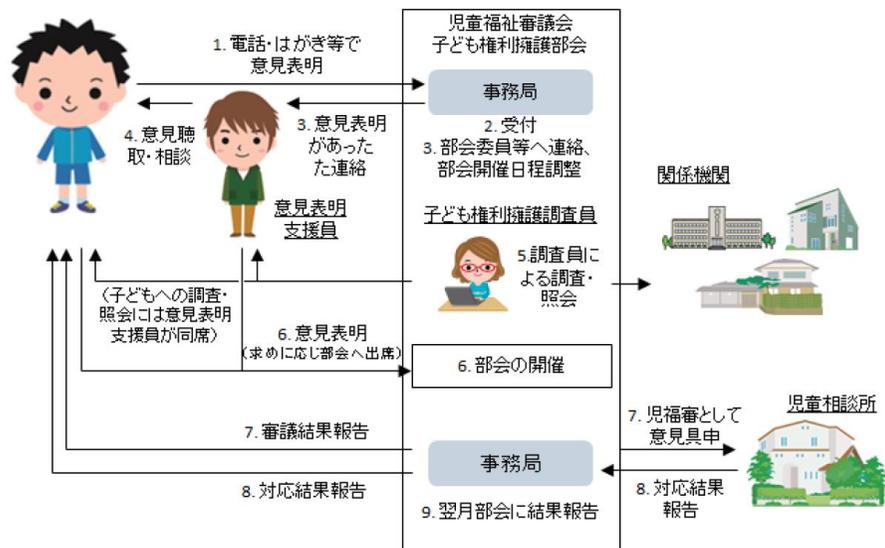
### ■モニタリング、活動評価

- 活動報告書の作成と公表、事業評価

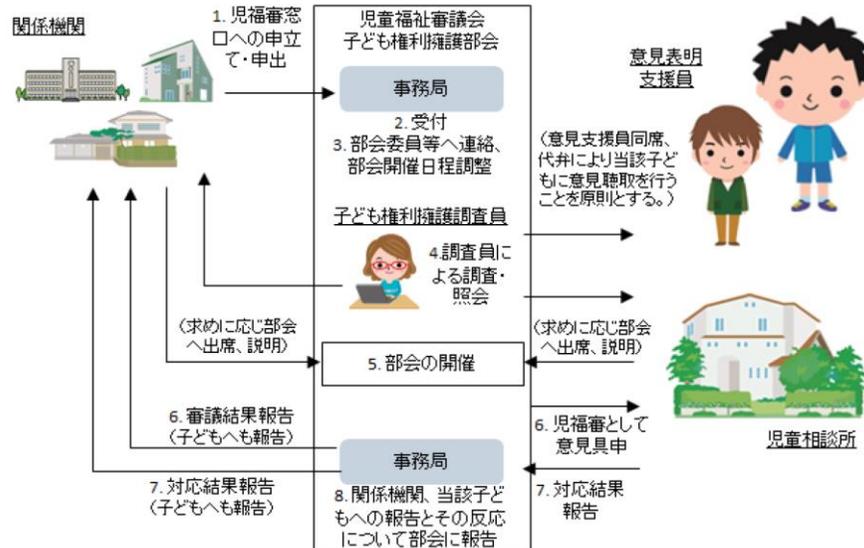
# 児童福祉審議会を活用した子ども権利擁護対応ガイドライン ～都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市向け～ 概要 ②

## <児福審を活用した子どもの意見表明モデルの例>

※電話・はがき等で意見表明する場合



## <児福審を活用した関係機関の申立て・申出モデルの例>



※子どもの意見表明の流れとしては、上記のほか、施設職員等に依頼して意見表明支援員を呼び寄せるモデルがある。  
※意見表明支援員は、定期的に施設や一時保護所を巡回し、児福審の意見表明窓口や意見表明の仕組みについて啓発活動を行う。

※ 申立の範囲：児相の措置等に関する不服（子どもが不利益を被る場合）

### 1. 子どもの意見表明

意見表明ができる窓口を設置・周知。子どもが意義と仕組みを理解。

### 2. 受付

### 3. 意見表明があった連絡等

### 4. 意見表明支援員による意見聴取

子どものプライバシーが保てる外部の場所で面会する等の工夫が必要。

### 5. 事前調査

調査員は、支援員や関係機関に調査。子どもに調査を行う場合、支援員同席のもとで実施。

### 6. 子ども権利擁護部会の開催

原則非公開。子どもに意見聴取する場合は、支援員が、子どもの発言を補足したり、助言する等補助。

### 7. 意見具申・検討結果の伝達

審議の結果を子どもが納得できるよう丁寧に説明。

### 8. 児相等の対応結果の説明

子どもに対応結果を報告。

### 9. 子ども権利擁護部会への報告

子どもへの報告とその反応を報告。

### 1. 関係機関の申立て

学校関係者、医療機関、要対協メンバー、児童福祉施設、親族等が申立。

### 2. 受付

### 3. 申立があった連絡等

### 4. 事前調査

調査員は、関係機関や子ども等に調査。支援員同席・代弁により、子どもに意見聴取を行うことが原則。

### 5. 子ども権利擁護部会の開催

### 6. 意見具申・検討結果の伝達

### 7. 児相等の対応結果の説明

### 8. 子ども権利擁護部会への報告

# 子どもの権利擁護に係る実証モデル事業

【令和2年度予算】183億円の内数（児童虐待・DV対策等総合支援事業）

## 【現状・課題】

児童相談所の一時保護等の措置に対して親権者等は異議申立てを行うことができるが、子ども自ら異議申立てを行うことは困難であり、また、児童相談所の支援を受ける子どもたちが、自らの意見を表明することも困難であることから、子どもの権利擁護の仕組みの構築が求められている。

※平成28年度児童福祉法等改正法の参議院附帯決議

「自分から声を上げられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること」

※「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（平成30年7月20日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）

「都道府県児童福祉審議会の活用などにより、子どもの声を受け止める体制や子どもの声を代弁する仕組みを構築するためのガイドラインを年度内に作成し、子どもの権利擁護を推進する。」

## 【事業内容】

電話やハガキによる相談、第三者の訪問による聴取等の方法により、子どもの意見表明を受け止める体制の構築を図るためのモデル事業を創設する。事業実施後、子どもの権利擁護に係る体制構築に関する報告書を作成する。

【実施主体】都道府県、指定都市、児童相談所設置市

【補助基準額】1自治体当たり：8,175千円

【補助率】定額（国：10/10相当）

## <取組例>

子ども

訴え・通報



(例)

- ・児童相談所に保護を求めたが、手続きを進めてくれない。
- ・一時保護中に、指導員の不適切な言動があった。

○子どもの権利擁護電話相談

子どもからの相談に対して相談内容に応じたアドバイスを実施。必要に応じて権利擁護専門員による面接相談に引き継ぎ。



○子どもの権利擁護専門員による子どもとの面接

権利侵害の事実の調査、助言・調整の実施



他機関紹介

協力

事例の協議、対応結果報告

関係機関（児童相談所、福祉事務所、児童委員等）

調査

助言・調整

必要に応じ、事案の付議

行政



施設



家庭



児童福祉審議会

全国的に子どもの権利擁護に係る体制の構築を進めるため、ガイドラインに基づく仕組みのモデル的な実施を支援

## (参考) 児童福祉審議会の具体的な運用について

### 第2章 子ども権利擁護部会(仮称)の設置

#### 1. 子ども権利擁護部会の意義・目的

権利擁護部会においては、客観的、専門的な視座において、子どもの意見表明権(子どもの権利条約12条、前述11頁)を保障し、結果的に子どもの福祉向上に資するものでなければならない。このため、既存の部会とは別に、新たに子どもの権利擁護を専門に調査、審議する権利擁護部会を審議会に設置することが考えられる。

また、子どもの意見表明については、できる限り迅速に対応することが重要である。このため、権利擁護部会については、可能な限り適時、臨機応変に開催されることが必要である。また、部会委員の任命に当たっては、児童相談所からの独立性、第三者性が担保されることが必要となる。

#### 2. 子ども権利擁護部会設置の手順

##### (1)部会設置の方式

設置の方法としては、児福審本体の下に専門部会として権利擁護部会を設置する方法、既存の専門部会のさらに下部機関の小委員会として権利擁護部会を設置する方法が考えられる。

#### 4. 委員の選定

##### (1)委員の職務、権能

権利擁護部会の委員は部会に出席し、子どもからの意見表明や関係機関から申立て・申出を受けた内容について、部会において調査、審議する職務を負う。後述のとおり、調査については、権利擁護部会に設置された権利擁護調査員がいわゆる実働チームとして実施することを想定しているため、委員は権利擁護調査員による調査報告について部会において審議する職責を担う。

##### (2)委員の資質、資格

児福審の委員は「児童福祉審議会の権限に属する事項に関し公正な判断をすることができる者であつて、かつ、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者」である必要がある(児童福祉法9条)。このような者のうち、権利擁護部会は、特に里親委託、施設入所中、一時保護中、在宅支援中の児童相談所の措置等に関する子どもの不服という複雑な問題を審議したり、生活や処遇の悩み等まで幅広く扱うことから、子どもの権利擁護を始め児童福祉全般に精通した以下の者が考えられる。

・学識経験者・弁護士・医師・心理職・児童福祉職・児童福祉施設等経験者

権利擁護部会の場合には子どもの意見表明を受付けてから可能な限り迅速な招集が期待されることから、そのような対応が可能な人材が望ましい。

さらに、権利擁護部会は児童相談所の措置や処遇、支援について審議することから、独立性、第三者性を担保するために、児童相談所の元職員や施設関係者、児童相談所・一時保護所の第三者委員を務める弁護士等は、権利擁護部会の委員としては望ましくない。弁護士を委員に選定する場合は、各地域の弁護士会に上記第三者性を確保した上で適任の弁護士を推薦してもらうことが考えられる。

権利擁護部会を構成する委員について、後述の意見表明支援員の役割や子ども権利擁護の意義について正しく理解した上で、部会が第三者的立場から公正中立に子どもの権利擁護について審議し、意見具申を行うため、アドボケイトに関する研修を修了していることが望ましい。(略)

#### 6. 子ども権利擁護調査員(仮称)の配置

(略)児福審の権利擁護部会は、第三者機関として公正中立な調査審議を行う必要があり、そのために、委員が直接調査を行うことも考えられるが、適時・迅速な子どもからの意見表明の対応のため、部会の下に権利擁護調査員を設置し、実際の調査は権利擁護調査員がいわゆる実働チームとして部会開催に先駆けて実施することが考えられる。権利擁護調査員は公正中立に子どもからの意見表明や関係機関からの申立て・申出を調査する必要があるため、後述の、子どもの声を代弁する意見表明支援員とは併任しないものとする。

形態としては第三者性を担保するために、行政組織から独立した外部の団体や個人への外部委託(個人の場合は委嘱)が望ましい。職員採用(常勤、非常勤、嘱託職員等)による場合であっても、都道府県等が雇用する形式にはなるが、権利擁護調査員の独立性、第三者性を損なわないよう、業務の監督指示等は都道府県等ではなく、権利擁護部会委員が行う、職責としては外部員としての扱いにする、等の工夫をする必要がある。外部委託の場合でも、自治体が直接雇用する場合でも、権利擁護調査員の配置に関する費用について児福審権利擁護部会で予算の確保が必要である。

権利擁護調査員は権利擁護部会の委員とは異なる立場であるため、権利擁護調査員自身が調査権限を有している必要がある。そのためには、児福審運営要綱にて権利擁護部会の審議事項として前述(第2章5.)のとおり「子どもの権利擁護に関すること」が規定されていることを前提に、権利擁護部会の所掌事務として、直接施設や当該子ども、関係機関等へ赴き、専門的な立場から事案に対する聞き取り調査等の事実確認を行うことを規定する。また、権利擁護部会の事務局として都道府県等の課名を規定する。その上で当該担当課が権利擁護調査員を外部委託や雇用したりすることで、権利擁護部会の権利擁護調査員として調査をすることが可能となると考えられる。

また、権利擁護調査員は児童福祉に精通しているとともに、公平中立に調査を実施することができる必要があることから、そのような調査の実施が可能な資質と専門性を持った人材の確保が不可欠である。そのため、児童相談所の元職員や施設関係者、児童相談所・一時保護所の第三者委員を務める弁護士等は避けることが望ましい。権利擁護調査員の望ましい資格としては、(児童相談所とは関係がない)弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士、公認心理師等の有資格者等が考えられる。また、児童福祉の専門性を有する者であって社会的養護関係施設第三者評価の評価調査者経験がある人も考えられる。人数は事案によって各専門の者があたるよう、異なる資格・経験を有する複数人を配置し、事案に応じて適切な専門をもつ権利擁護調査員が調査にあたるのが望ましい。

権利擁護調査員は児福審の子どもの意見表明権を保障する本仕組みや意見表明支援員の機能・役割について正確に理解していることが必要であることから、後述(第3章2.(4)(34頁以降))のアドボケート研修を受講している必要がある。(略)

## 7.事務局の設置

### (1)事務局の体制

児福審(部会)を活用した子どもの権利擁護の取り組みにおいては、部会の庶務を担当する事務局が必要である。児福審の部会は、通常、各都道府県等の主管課が担当することが多い。権利擁護部会については、被措置児童部会等と連携や役割分担が必要であるので、事務局については他部会と連携して一体として運営することが効率的であることが多い。そのため、全ての部会について同一の主管課が担当し、その中で部会毎に担当者を割り当て、主担当として1名配置する、あるいは主担当、副担当の2名体制にする、等が体制として考えられる。第三者性を重視し、事務局自体を外部の団体へ外部委託する、という方法もありえる。自治体によっては、児福審の部会事務局を、主管課職員の他に、児童相談所職員が担当しているケースもあるが、権利擁護部会については児童相談所からの独立性、第三者性が特に重要であることから、児童相談所職員が担当することは避けるべきである。(略)

### (2)事務局の機能、役割

児福審の権利擁護部会による審議においては、都道府県等からの第三者性が非常に重要である。そのため、部会の事務局を都道府県主管課の職員が担当するとしても、事務局は部会の運営や子どもからの相談窓口として庶務や調整役に徹するのが望ましく、実際の審議や調査に関することは権利擁護部会委員や権利擁護調査員が実施するものとする。

## 8.既存の部会を活用する場合の留意点

平成29年度調査(先行調査研究)(21頁以降)で確認のとおり、児福審の下にその専門部会として、児童福祉法及び同法施行令にて審議会の意見聴取や報告が義務付けられている里親審査、児童相談所の措置審査、被措置児童等虐待、また、児童虐待の防止等に関する法律にて調査研究、検証が必要とされている児童虐待死亡等事例に関する部会を既に設置している自治体も多い。そのため、自治体によっては、権利擁護部会を新設するのではなく、既存の部会を活用して子どもの権利擁護に取り組むことも考えられる。その場合の留意点は以下のとおりである。

- ・既存の部会を活用して子どもの権利擁護に取り組む場合であっても、本ガイドラインが前提条件として想定する子どもが意見表明するために必要な体制の整備(権利擁護部会と同一の機能を有するよう既存部会・事務局の整備、権利擁護調査員、意見表明支援員の設置)を行う。
- ・子どもの意見表明については、意見表明支援員が遅くとも数日以内に子どもの下へ行き意見聴取し、できる限り迅速に対応することが重要である。そのため、既存の部会の開催頻度が年〇回等運営要綱で定められている場合であっても、子どもの権利擁護に関する事案については開催頻度を増やす、別途で迅速に臨時会を開催できるようにする、等して要綱を改訂し体制を整備する必要がある。
- ・子どもの権利擁護については、児童相談所からの独立性、第三者性が非常に重要である。そのため、審議事項に応じて、例えば措置等を検討する場合に同部会の委員の中に児童相談所関係者が含まれている、里親に関する事項を審議する場合に里親関係者が委員に含まれている、といった場合は、当該委員は審議から外れる、又は他の委員を立てることにより第三者性を確保する必要がある。

※以下の資料は世田谷区が作成

## 児童相談所開設に伴う一時保護所での子どもの権利擁護にかかる取組みについて

### 児童相談所

#### 一時保護所

##### 一時保護所苦情解決制度の構築

一時保護所について、入所者等からの苦情の適切な解決を図り、入所者等の権利擁護、保護所が提供するサービスの質の向上及び運営の信頼性を確保する体制を構築する。

##### 一時保護所のしおりの配布 随時

子どもが一時保護所に入所する際は、子どもの権利や一時保護所での生活、生活する際のルールなどが分かりやすく記載された「一時保護所のしおり」を配布するとともに、一時保護所内で不満や意見などがあった場合の相談方法等を子どもに丁寧に説明する。

##### 意見箱の設置 随時

一時保護所内に子どもが誰にも見られずに、自身の意見を記載したり、第三者委員、人権擁護機関へ相談をすることができる箱を設置する。また、投函する紙面には子どもの意向に応じた宛先を予め記載し、関係者のみが内容を確認できるような工夫を講じる。

##### 子ども会議の開催 毎週

一時保護所内の基本的なルールなどについて、定期的に子ども達のみで話し合い、決めていくことによって、一時保護所内の子どもの権利を保障する。

##### 一時保護所職員による子どもの意見を聞く会の実施 月1回程度

子ども達が一時保護所内で生活する中での不満や意見を定期的に一時保護所職員が聞く機会を設け、子ども達が思っていることを職員に気軽に伝えられる関係性を構築する。

#### 一時保護所 第三者委員

##### 【ポイント①】

一時保護所第三者委員を設置し、委員は定期的に一時保護所へ訪問し、子ども達の様子を確認するとともに、必要に応じて子どもと面談し、日頃の不満などの意見を聞き取る。聞き取った内容は適切に児童相談所等へ伝達する。

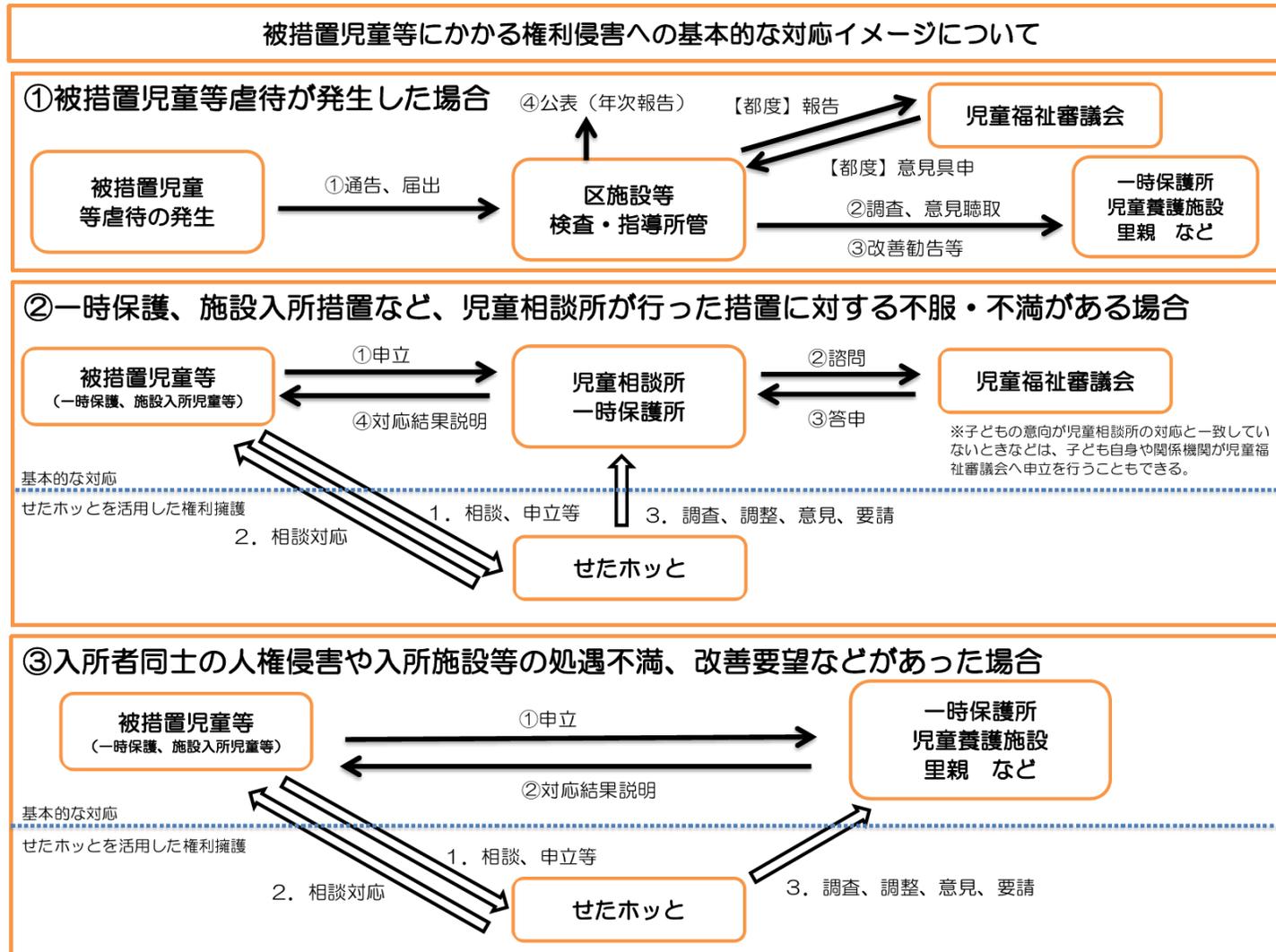
#### 一時保護所 外部評価機関

##### 【ポイント②】

外部の評価機関により、一時保護所において子どもの権利が守られている体制かを含めた評価を定期的実施する。

# 自治体における権利擁護の取組例（世田谷区②）

※ 以下の資料は世田谷区が作成（注は厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課により記載）



（注）「せたがやほっと子どもサポートセンター」（せたホット）は、子どもの人権を擁護し、救済を図るために条例によって設置された第三者機関。子どもの権利侵害に関する相談を受け、助言や支援を行うとともに、申立て等により調査、調整を行いながら、子どもの関係機関等に対して協力・改善を求める。人権擁護委員として子ども家庭福祉に関する学識者や弁護士等が在籍。

# 社会的養護における子どもの権利擁護に関する既存の取組

## ◆被措置児童等虐待の防止

- 被措置児童等虐待の防止については、平成20年の改正児童福祉法において、被措置児童等虐待の定義、児童養護施設等における虐待を発見した者の通告義務、通告があった場合の都道府県や都道府県児童福祉審議会等が講ずべき措置、措置の公表等施設内虐待の防止のための規定を新設。
- 同法の施行（平成21年4月）に併せ、被措置児童等虐待の予防や対応等について記載した「被措置児童等対応ガイドライン」を作成し、自治体向けに周知した。
- 現在までの各年度の被措置児童等虐待の届出・通告受理件数及び都道府県等が虐待と認めた件数は下記。

	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
届出・通告受理件数	214件	176件	193件	214件	288件	220件	233件	254件	277件	246件
都道府県等が虐待と認めた件数	59件	39件	46件	71件	87件	62件	83件	87件	99件	95件

【厚労省家庭福祉課調べ】

## ◆第三者委員の設置

- 「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」において、被措置児童や保護者等からの苦情の受付窓口の設置等の措置を講ずることが規定されており、平成17年からはその解決に当たり当該施設職員以外の者を関与させなければならないことを義務付けており、都道府県知事等による児童福祉施設に対する監査項目の一つとなっている。
- 平成24年から平成26年にかけて、社会的養護関係施設種類別の運営指針やこれに基づく手引書（ハンドブック）を作成し、厚生労働省ホームページ上に掲載。これらには、第三者委員の設置も含めた苦情解決の具体的な体制づくりについて記載。

## ◆子どもの権利ノート

- 各自治体や施設ごとに作成している冊子であり、児童福祉施設等に入所している児童に対し、施設内での子どもの権利が守られること等について、子どもの年齢に応じて分かりやすく説明するもの。自治体の担当窓口や第三者委員の連絡先等が掲載されている。
- 平成7年に大阪府が作成したことを契機に全国に広がった。現状、自治体等の自発的な取り組みであるが、厚労省においても各施設種別の運営指針やこれに基づく手引書（ハンドブック）に権利ノートを活用すべき旨記載したり、全国児童福祉主管課長会議・児童相談所長会議等で取組みを紹介するなどしている。
- なお、児童相談所設置自治体において、措置されている児童等に対する被措置児童等虐待の周知に関し、児童相談所職員が入所措置時に児童に対し配付する「権利ノート」等を活用している自治体が62（89.9%）あった（平成30年度、家庭福祉課調べ）。

## ◆その他

- 一時保護中の児童については、平成30年に「一時保護ガイドライン」、令和元年に「一時保護中の子どもの権利擁護について」を発出し、権利ノートに準ずる冊子の配付や第三者委員の設置、第三者機関等、子どもの権利を保障する仕組みの整備について通知している。

## (2) 監視・評価、啓発、政策提言の機能

### 現状

#### 【制度】

- 児童福祉法では、都道府県知事は、児童相談所の業務の質の評価その他必要な措置を講ずることにより、業務の質の向上に努めなければならない旨を定めている。これを踏まえ、児童相談所及び一時保護所では、業務の自己評価や、外部の目を入れる第三者評価が行われている。また、児童福祉施設の設備運営基準では、定期的に外部の者による評価を受けて、それらの結果を公表しなければならない旨を定めている。いずれの第三者評価も子どもの権利擁護に関する取組を評価項目として示しており、子どもの権利についてわかりやすく説明しているか、方針決定の時などに子どもの意見や気持ちを十分に聞いているか、などをチェックすることになっている。
- 自治体レベルでは、川西市の子どもの人権オンブズパーソンや、宗像市の子どもの権利相談室のように独自の権利擁護機関を設置しているところがある。これらの機関では、個別事案の相談・救済のほか、自治体への制度改善要請、住民に対する啓発活動を行うなどしている。
- また、国が設けている既存の人権擁護機関としては、例えば法務省の人権擁護機関がある。法務省人権擁護局及びその下部機関（法務局・地方法務局）及び法務大臣が委嘱する人権擁護委員が、人権相談に応じる、人権侵害事件の解決を図る、人権啓発活動を行うなどしている。

#### 【実態】

- 児童相談所及び一時保護所の第三者評価の実施状況（令和2年度時点）を見ると、児童相談所が9箇所（4%）、一時保護所が34箇所（24%）。また、施設の第三者評価の実施状況（平成30年度中）（※）を見ると、児童養護施設が178箇所（30%）、乳児院が32箇所（22%）等となっている。  
（※）社会的養護関係施設は1期3年の間に第三者評価を受審することになっており、数値は平成30年度中に受審した施設。  
今期は新型コロナウイルス感染症の影響を考慮して期間を1年延長しており、平成30年度～令和3年度の間に受審することになっている。  
また、評価者は、社会福祉審議会の部会、コンサルティング会社、社会福祉協議会、NPO法人、大学等研究者などが担っている。
- 宗像市の子どもの権利相談室の活動状況を見ると、平成30年度で626件の相談に対応するほか、施設内の体罰事案に対する調整活動、市内の小中学校・高等学校に向けた広報・啓発活動などを実施している。
- 法務省の人権擁護機関では、令和元年で15,420件の人権侵害事件（新規救済手続開始件数）に対応しており、そのうち学校におけるいじめが19.1%、暴行・虐待が14.9%、社会福祉施設関係が0.7%などとなっている。また、「子どもの人権110番」などの人権相談や、人権教室の開催などによる啓発を実施している。

### 論点

- 外部の目を導入する手法として、児童相談所、一時保護所や施設の第三者評価を如何に促進していくか。また、評価機関のあり方をどう考えるか。
- 自治体レベルのコミッショナー（個別の権利救済のほか、当該自治体の権利擁護状況の監視、政策提言、権利擁護に関する普及啓発等を担う）についてどう考えるか。
- 国レベルのコミッショナー（国全体の権利擁護状況の監視、政策提言、権利擁護に関する普及啓発等を担う）についてどう考えるか。

# 児童相談所及び一時保護所の第三者評価の実施状況

- 令和2年4月1日時点での児童相談所及び一時保護所の第三者評価の実施状況（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ）を見ると、児童相談所が9箇所（4%）、一時保護所が34箇所（24%）となっている。
- 第三者評価項目には、権利擁護に関する項目として、子どもの権利についての説明をしているか、アドボカシーについて説明しているか、援助方針決定前に子どもからの意向や意見を聴いているか、意見を援助方針に反映しているか、などが位置付けられている。

児童相談所			一時保護所		
実施箇所数	合計箇所数 (平成31年4月1日現在)	実施割合	実施箇所数	合計箇所数 (平成31年4月1日現在)	実施割合
9箇所	215箇所	4%	34箇所	139箇所	24%

## ●児童相談所の第三者評価を実施済の自治体

・大阪府（6箇所） ・京都市（2箇所） ・堺市（1箇所）

## ●一時保護所の第三者評価を実施済の自治体

・福島県（3箇所） ・埼玉県（4箇所） ・東京都（7箇所） ・神奈川県（1箇所） ・長野県（1箇所） ・静岡県（2箇所）  
 ・兵庫県（1箇所） ・広島県（2箇所） ・長崎県（1箇所） ・熊本県（1箇所） ・千葉市（1箇所） ・横浜市（4箇所）  
 ・川崎市（2箇所） ・相模原市（1箇所） ・京都市（1箇所） ・大阪市（1箇所） ・堺市（1箇所）

※主な評価機関

・社会福祉審議会専門部会 ・民間コンサルティング会社 ・社会福祉協議会 ・NPO法人 ・大学等研究者 など

## ○根拠条文(児童福祉法)

### 第十二条

⑥ 都道府県知事は、第二項に規定する業務の質の評価を行うことその他必要な措置を講ずることにより、当該業務の質の向上に努めなければならない。

## ○第三者評価の項目の例

①児童相談所(令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「児童相談所の第三者評価に関する研究」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング))

- 10-1 子どもの権利について、子どもの年齢や理解に応じて、わかりやすく説明している
- 10-2 児童相談所の職員が子どものアドボカシーを行っている
- 10-3 子どもが児童相談所の職員以外のアドボカシーを利用できるように説明や支援を行っている
- 11-3 援助方針決定前に、子どもからの意向や意見を聴いている
- 12-2 子どもの相談内容や意見を適切に把握し、援助方針に反映している

②一時保護所(平成30年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「一時保護所の第三者評価に関する研究」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング))

- 1-1 子どもの権利について、子どもの年齢や理解に応じて、分かりやすく説明しているか
- 2-1 子どもの意見・要望・苦情等が適切に表明されるような配慮を行っているか
- 3-1 一時保護の理由や目的、一時保護所での生活等について、子どもの年齢や理解に応じて分かりやすく説明し、理解を得ているか など

# 社会的養護関係施設の実施状況

○ 平成30年度における(※)社会的養護関係施設の第三者評価の実施状況(厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ)を見ると、児童養護施設が178箇所(30%)、乳児院が32箇所(22%)等となっている。

(※)社会的養護関係施設は1期3年の間に第三者評価を受審することになっており、数値は平成30年度中に受審した施設。

今期は新型コロナウイルス感染症の影響を考慮して期間を1年延長しており、平成30年度～令和3年度の間を受審することになっている。

○ 第三者評価項目には、権利擁護に関する項目として、苦情解決の仕組みが確立しており周知・機能している、子どもが相談や意見を述べやすい環境を整備し子ども等に周知している、子どもに対し自他の権利について正しい理解を促す取組を実施している、などが位置付けられている。

児童養護施設			乳児院		
実施箇所数	合計箇所数 (平成30年度)	実施割合	実施箇所数	合計箇所数 (平成30年度)	実施割合
178箇所	602箇所	30%	32箇所	143箇所	22%
児童心理治療施設			児童自立支援施設		
実施箇所数	合計箇所数 (平成30年度)	実施割合	実施箇所数	合計箇所数 (平成30年度)	実施割合
8箇所	52箇所	15%	10箇所	56箇所	18%
自立援助ホーム			ファミリーホーム		
実施箇所数	合計箇所数 (平成30年度)	実施割合	実施箇所数	合計箇所数 (平成30年度)	実施割合
14箇所	193箇所	7%	19箇所	388箇所	5%
母子生活支援施設			(※)自立援助ホームとファミリーホームの受審は任意		
実施箇所数	合計箇所数 (平成30年度)	実施割合			
44箇所	218箇所	20%			

## ○根拠条文(児童福祉施設の設備及び運営に関する基準)

第四十五条の三 児童養護施設は、自らその行う法第四十一条に規定する業務の質の評価を行うとともに、定期的に外部の者による評価を受けて、それらの結果を公表し、常にその改善を図らなければならない。

## ○第三者評価の項目の例

・児童養護施設の場合(平成30年3月30日付子ども家庭局長、社会・援護局長通知「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」)

→ (共通評価基準)

Ⅲ-1-(4) 子どもが意見を述べやすい体制が確保されている。

Ⅲ-1-(4)-① 苦情解決の仕組みが確立しており、周知・機能している。

Ⅲ-1-(4)-② 子どもが相談や意見を述べやすい環境を整備し、子ども等に周知している。

Ⅲ-1-(4)-③ 子どもからの相談や意見に対して、組織的かつ迅速に対応している。

(内容評価基準)

A-1 子どもの権利擁護、最善の利益に向けた養育・支援

A-1-(1)-① 子どもの権利擁護に関する取組が徹底されている。

A-1-(2)-① 子どもに対し、自他の権利について正しい理解を促す取組を実施している。

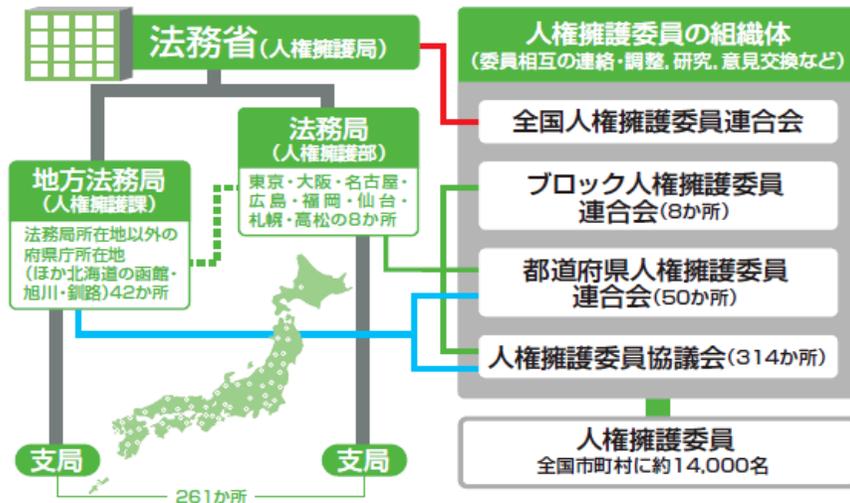
A-1-(4)-① 子どもに対する不適切なかかわりの防止と早期発見に取り組んでいる。

A-1-(5)-① 職員と子どもが共生の意識を持ち、生活全般について共に考え、快適な生活に向けて子ども自身が主体的に取り組んでいる。

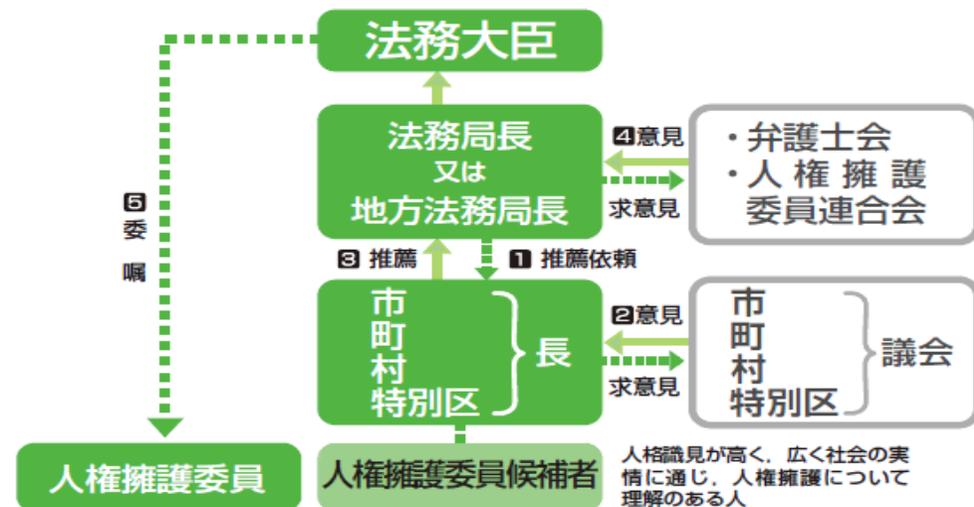
# 国の人権擁護機関の例

- 既存の国の人権擁護機関としては、法務省の人権擁護機関（法務省人権擁護局及び下部組織、法務大臣が委嘱する人権擁護委員）がある。
- 令和元年で15,420件の人権侵犯事件（新規救済手続開始件数）に対応しており、そのうち学校におけるいじめが19.1%、暴行・虐待が14.9%、社会福祉施設関係が0.7%などとなっている。また、「子どもの人権110番」などの人権相談や、人権教室の開催などによる啓発活動を行っている。

法務省の人権擁護機関の構成図（令和2年6月1日現在）



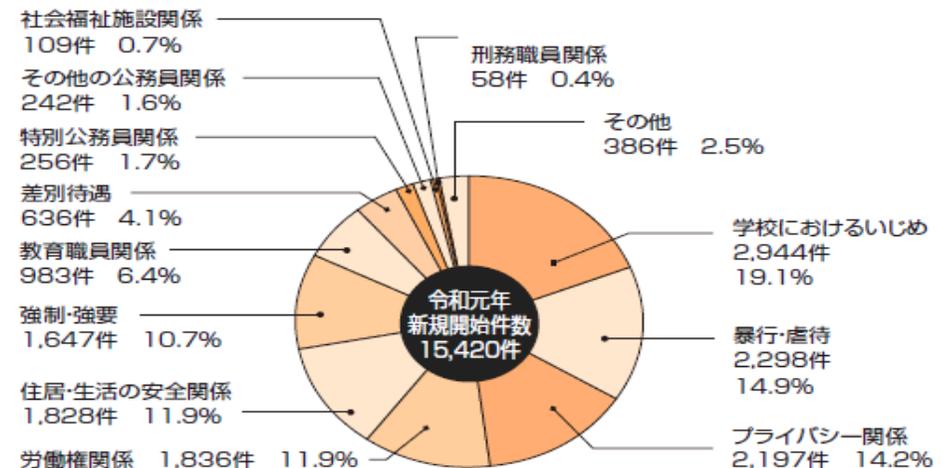
人権擁護委員はこうして委嘱されます。



## 調査救済の流れ



## 令和元年人権侵犯事件数（新規救済手続開始）の種類別内訳



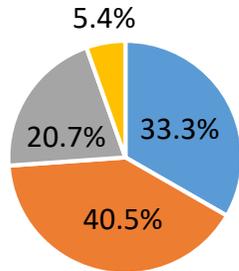
(出典) 法務省人権擁護局「令和2年度版 人権の擁護」

# 構成員からお求めのあった事項

# 一時保護所における子どもの権利に関する説明の状況

- 現在実施している令和2年度の調査研究事業における一時保護所へのアンケート調査結果（暫定値）によれば、
- ・ 権利ノートなどを使って子どもの権利擁護について説明しているかきいたところ、「権利ノートを使って説明している」が33.3%、「権利ノート以外のものを使って説明している」が40.5%
  - ・ 入所時の生活についての説明方法をきいたところ、「生活のしおりなどを使って説明している」が88.3%、「口頭で説明している」が5.4%となっている。

権利ノートなどを使って子どもの権利擁護について説明しているか (n=111)



- 権利ノートを使って説明している
- 権利ノート以外のものを使って説明している
- その他
- 無回答

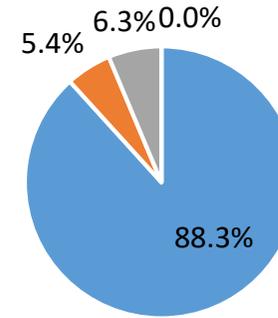
【「権利ノート以外のもの」の回答】

- ・ 一時保護所のしおり、パンフレット
- ・ はがき
- ・ 所長への手紙が書ける旨を説明した用紙 など

【その他の回答】

- ・ 権利ノートを保護所内に掲示
- ・ 担当福祉司が説明
- ・ 口頭で説明 など

入所時の生活についての説明方法 (n=111)



- 生活のしおりなどを使って説明している
- 口頭で説明している
- その他
- 無回答

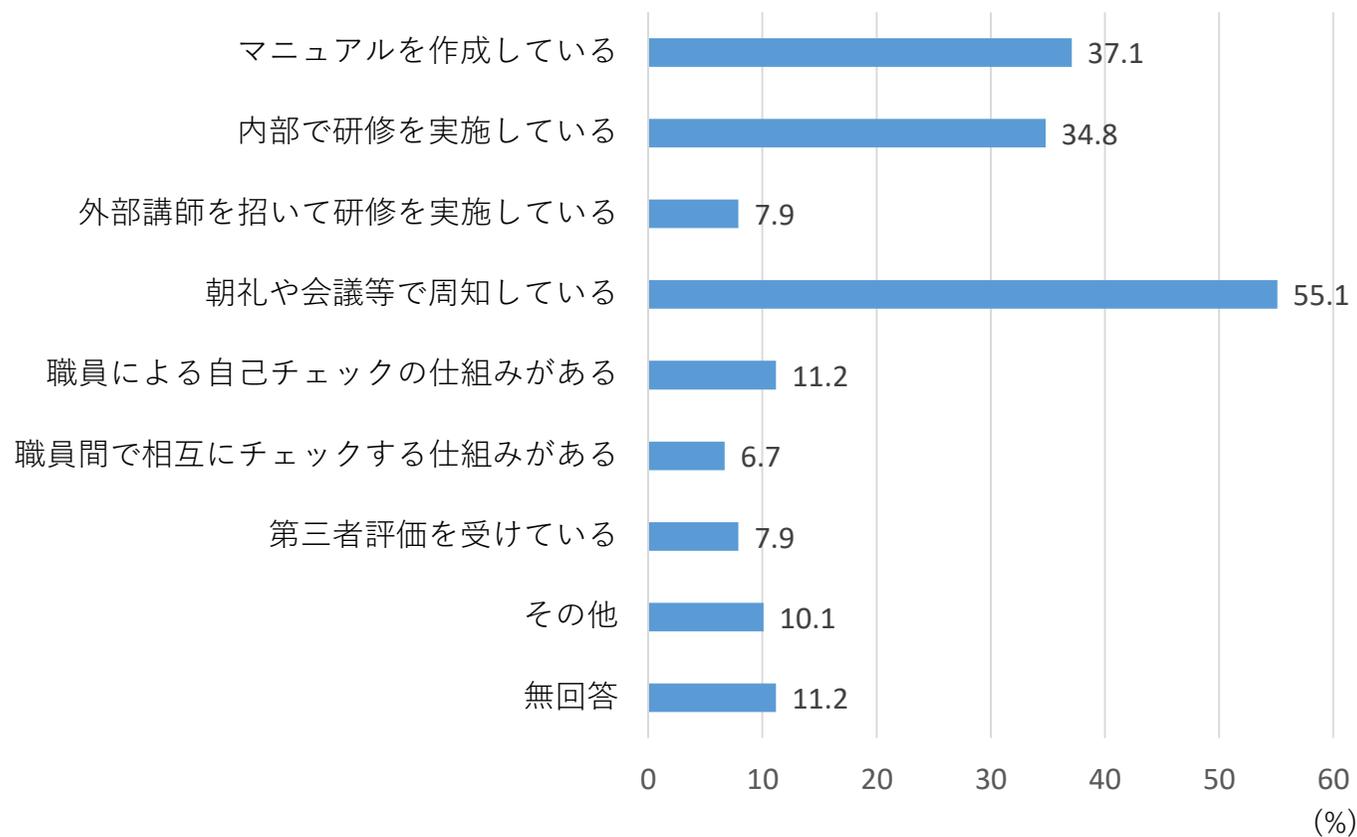
【その他の回答】

- ・ 必要に応じてパネル図を提示しながら口頭で説明
- ・ 写真や絵を使ったインテーク冊子
- ・ 日課表を示して説明
- ・ パンフレットや職員が作成したプリントなどを使用
- ・ ホールや居室に掲示した日課表やルールなどを説明 など

# 子どもの権利擁護についての一時保護所職員の対応に対する取組み

- 平成29年度に実施した調査研究事業における一時保護所へのアンケート調査結果によれば、子どもの権利擁護についての職員の対応に対する取組みとしては、「朝礼や会議等で周知している」の割合が最も高く55.1%となっており、次いで「マニュアルを作成している」（37.1%）、「内部で研修を実施している」（34.8%）となっている。

## 子どもの権利擁護についての職員の対応に対する取組み（n=89）



# 一時保護所の開放的環境・閉鎖的環境

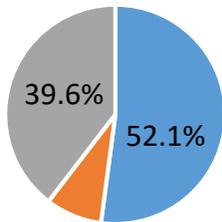
- 全国144の一時保護所に対して「閉鎖的環境」(※)での保護の継続に関して調査したところ、①「定期的な検討を行っている」が75箇所(52.1%)、②「一部のケースにおいて定期的な検討を行っている」が12箇所(8.3%)、③「定期的な検討は行っていない」が57箇所(39.6%)であった。また、①及び②(87箇所)における「定期」の期間は、65箇所で2週間に1回以上となっていた。
- また、現在実施している令和2年度の調査研究事業における一時保護所へのアンケート調査結果(暫定値)によれば、
  - ・ 日課以外の外出についての対応について、「基本的には外出は認めていない」が45.9%と最も高く、次いで「個別の希望にできるだけ対応するようにしている」が25.2%
  - ・ 一時保護所での観察会議の頻度は、「月に数回」が34.2%と最も高く、次いで「週1回以上」が28.8%となっている。

※一時保護ガイドライン(抜粋)

子どもの安全を確保するための閉鎖的環境(一定の建物において、子どもの自由な外出を制限する一時保護の環境をいう。以下同じ。)で保護する期間は、子どもの権利擁護の観点から、子どもの安全確保のために要する必要最小限とし、開放的環境(閉鎖的環境以外の一時保護の環境をいう。以下同じ。)においても子どもの安全確保が可能であると判断される場合は、速やかに開放的環境に子どもを移すことを検討する。子どもの安全を確保するため、閉鎖的環境での保護の継続が必要な場合は、子どもや保護者等の状況に応じ、その必要性を2週間以内など定期的に検討した上で児童相談所長が決定し、その内容を記録に留めるとともに、その必要性や見通し等を子ども及び保護者に説明する。この検討の際、あわせてソーシャルワークの進行状況等も確認し、進行管理を行う。

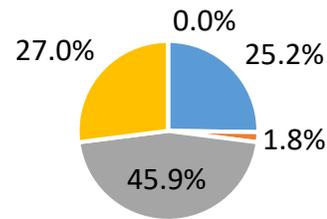
閉鎖的環境での保護の継続に関する検討

(n=144)



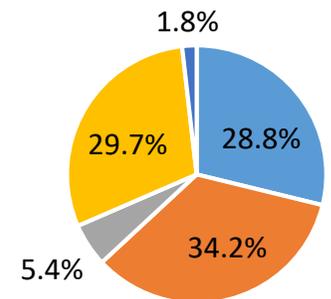
- 定期的な検討を行っている
- 一部のケースにおいて定期的な検討を行っている
- 定期的な検討は行っていない

日課以外の外出についての対応 (n=111)



- 個別の希望にできるだけ対応するようにしている
- 対応したいができていない
- 基本的には外出は認めていない
- その他
- 無回答

観察会議の頻度 (n=111)



- 週1回以上
- 月に数回
- 月に1回未満
- 無回答
- 特に決まっていない

※令和3年2月時点で厚生労働省が全国の一時保護所に対して行った調査結果

【その他の回答】

- ・ 担当児童福祉司と相談して、必要に応じて対応する
- ・ 職員付き添いの場合のみ認める
- ・ 入所が長期化した子どもについて個別に対応する
- ・ 退所に向けた施設見学、里親、親族交流等の場合に対応する
- ・ 学校行事等、必要な場合に対応する など

# 児童福祉審議会を活用した権利擁護の仕組み（社会的養育推進計画への位置付け）

- 自治体の「社会的養育推進計画」では「子どもの権利擁護に関する仕組み」が記載事項になっているが、当該記載事項を確認したところ、全70自治体のうち27自治体（38.6%）で、児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みを検討していく考えが明示されている。

## （参考）児童福祉審議会を活用した仕組みについての計画の記載例

### 東京都

- ・ 児童の措置について、関係機関等の認識が児童相談所長の判断と異なり、児童相談所を含めた地域の関係機関等による協議を重ねてもなお認識に隔たりがあって、子供の権利擁護の観点から第三者による審議が必要であると認められる場合において、児童福祉審議会を活用するための仕組みを構築する。
- ・ 児童福祉審議会の更なる活用に向け、児童の意向が児童相談所長の判断と一致しないなどの場合に、子供の権利擁護専門相談事業による諮問のほか、児童がアドボケイトを活用して児童福祉審議会に申し出ることなども想定し、具体的な手続きや運用方法について検討していく。

### 大分県

- ・ 子どもの意見表明（児童相談所の措置等に対する不服（措置等されなかった場合を含む） / 施設入所中、里親委託中における生活上の不満・問題 / 在宅指導中における児童相談所への支援に対する不満・問題 / 一時保護中の不満・問題）を受け止めるため、意見表明支援員や子どもの権利擁護調査員の配置、児童福祉審議会を活用して審議を臨時に行える体制の構築等、2019（H31）年3月に国が策定した「児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護対応ガイドライン」を踏まえ取組の充実を図る。
- ・ 2019（R1）年6月に公布された「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」附則に基づき国が講じる措置を踏まえ、新たに設置する子どもの権利擁護検討委員会において子どもの意見を聴く機会の確保など必要な仕組みを検討し、その準備を行う。

### 和歌山県

- ・ 社会福祉審議会児童福祉専門分科会措置専門部会を活用したアドボケイト制度の構築に関しては、国の調査結果や先進事例等について情報収集を行い、効果的な取組方法等について検討する。また、児童の支援に直接関わっていない学識者や弁護士などの第三者が定期的な訪問面接において児童の意見聴取を行うなどの取組についても併せて検討する。

### 明石市

- ・ 国の調査研究や他の自治体の事例も参考としつつ、第三者の立場にある代理人から子どもの意見を聴き、支援の主体に伝える子どもアドボケイトや、市の社会福祉審議会（児童福祉法に定める児童福祉審議会に相当）へ子どもが意見を表明できる仕組みを作るなど、子どもの意見を酌み取る多様な機会と、その意見を適切に支援に反映できるような実効ある仕組みの構築を目指す。

# 參考資料

## ●児童相談所運営指針（抜粋）

### 第1章 児童相談所の概要

#### 第1節 児童福祉法の理念

##### 3. 子どもの権利を中心とした児童相談所の相談援助活動

（略）児童相談所における子どもや家族への相談援助活動の実施に当たっては、業務の全ての段階において、常に子どもの権利（生きる権利、守られる権利、育つ権利、参加する権利）が保障されているかを確認しながら遂行されることが求められている。ともすると、強い声である大人の理論に流される危険があることを認識し、児童相談所職員は子どもの権利の擁護者であることを強く意識しなければならない。加えて、児童相談所には、子どもの権利擁護のため、一時保護等の措置を行う権限が付与されている。つまり、子どもの権利擁護の最後の砦であることを意識し、子どもの権利擁護のためにその権限を適切に遅滞なく行使する責任がある。

### 第4章 援助

#### 第1節 援助の種類

(1) 児童相談所が（略）援助を行う場合には、子どもや保護者等に、その理由、方法等について十分説明し、子どもや保護者等の意見を聴き、基本的には合意の上で行う。

#### 第4節 里親

##### 5. 子どもの委託

###### (1) 里親の選定

ア 里親に子どもを委託する場合においては、子どもの最善の利益を確保する観点から、子どもや保護者等の意向、意見を十分尊重しつつ、子どもと里親の交流や関係調整を十分に行った上で委託の適否を含め判断を行うことが必要である。また、その子どもがこれまで育んできた人的関係や育った環境との連続性を大切にし、可能な限り、環境の変化を少なくするなどその連続性をできるだけ保てる里親に委託するよう努めること。

イ 里親に子どもを委託する場合においては、子ども及びその保護者並びに里親の意見を聴いて、当該子どもの養育の内容その他の必要な事項について当該子どもの養育に関する計画を作成すること。

###### (3) 保護者や子どもへの説明

また、子どもに対しては、子どもが有する権利や権利擁護のための仕組み（子ども自身がいつでも電話や来所等の方法により児童相談所に相談できることなどの仕組み）についても子どもの年齢や態様等に応じ懇切に説明する。

#### 第6節 児童福祉施設入所措置、指定発達支援医療機関委託

##### 1. 措置の決定等

(4) 措置する児童福祉施設等の決定に当たっては、子どもの最善の利益を確保する観点から子どもや保護者の意向を十分尊重するとともに、その子どもにとって最も適合する施設の選定を行う。また、選定された施設との事前の連携を十分に図り、子どもの安定化が順調に行われるよう十分に配慮する。

(5) （略）また、子どもに対しては、子どもが有する権利や権利擁護のための仕組み（子ども自身がいつでも電話や来所等の方法により児童相談所に相談できることや、施設における苦情解決の仕組み、社会福祉協議会に設置されている運営適正化委員会への苦情の申し出などの仕組み、被措置児童虐待防止の仕組み）についても子どもの年齢や態様等に応じ懇切に説明する。

## ●一時保護ガイドライン（抜粋）

### II 一時保護の目的と性格

#### 3 子どもの権利擁護

##### （1）権利擁護

一時保護においても子どもの権利が守られることが重要であり、子どもの権利及び制限される内容並びに権利が侵害された時の解決方法（職員への相談、意見表明できること、権利侵害の際の届出、不服申立ての方法等）に関して子どもの年齢や理解に応じて説明を行う。その際、子どもの年齢に応じて理解できるような冊子を用意しておき、常に子どもが閲覧できるようにしておくことも考えられる。

また、一時保護された子どもの意見が適切に表明されるような配慮が必要である。具体的には、まずは職員との適切な関わりの中で意見が表明されなければならないが、子どもにとっては言いにくいこともあるため、誰にも見られずに、子ども自身の意見を入れることのできる箱を用意するといった意見や相談を受け付けるための窓口の設置や第三者委員の設置、あらかじめ子どもに意見を書き込める用紙を手渡すなど、子どもの意見をくみ上げる方法を採用することが考えられる。このほか、その他の相談窓口等があれば、相談先を子どもたちに提示するなどして、子どもが相談しやすい体制を整えることも考えられる。

また、退所していく子どもたちにアンケートを行うなど、子どもの意見を尊重して、一時保護所やそれを行う施設等の向上を図ることも必要である。

さらに、児童福祉審議会や子どもの権利擁護に関する第三者機関が、一時保護を行う場所の視察や子どもの意見聴取等を行うなどの一時保護中の子どもの権利を保障するための仕組みを設けることが望ましい。こうした仕組みの検討に当たっては、児童相談所の弁護士等も含めて検討することが考えられる。

##### （2）外出、通信、面会、行動等に関する制限

閉鎖的環境、開放的環境いずれにおける保護であっても、子どもの安全確保と権利制限については、常に子どもの利益に配慮してバランスを保ちつつ判断を行う。ただし、一人の子どものために、必要のない子どもまで権利が制限されることのないよう、個々に判断することが原則である。

外出、通学、通信、面会に関する制限は、子どもの安全の確保が図られ、かつ一時保護の目的が達成できる範囲で必要最小限とする。

無断外出が頻繁である等の理由により例外的に行動の自由の制限を行う場合においても、できるだけ短期間の制限とする。

子ども（一定の重大事件に係る触法少年と史料される子どもを含む。）に対して行い得る行動自由の制限の程度は、自由に出入りのできない建物内に子どもを置くという程度までであり、子どもの身体を直接的に拘束すること、子どもを一人ずつ鍵をかけた個室に置くことはできない。

行動自由の制限については本ガイドラインに定めるほか、「児童福祉法において児童に対し強制的措置をとる場合について」（昭和25年7月31日付け児発第505号厚生省児童家庭局長通知）及び「児童福祉法と少年法の関係について」（昭和24年6月15日付け児第72号厚生事務次官通知）による。

外出、通信、面会等に関する制限を行う場合には、子どもの安全確保のため必要である旨を子どもや保護者に説明するとともに、記録に留める。子どもがその制限に不満や不服を言う場合にも、なぜ必要なのかを時間をかけて納得が得られるようにする努力が求められる。

なお、行動自由の制限と保護者との面会交流制限については、判定会議等において慎重に検討した上で、児童相談所長が決定を行い、記録に留めておく。

## ●児童福祉法（昭和22年法律第164号）（抜粋）

第十一条 都道府県は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

二 児童及び妊産婦の福祉に関し、主として次に掲げる業務を行うこと。

イ～ヘ （略）

ト 里親に関する次に掲げる業務を行うこと。

(1)～(4) （略）

(5) 第二十七条第一項第三号の規定により里親に委託しようとする児童及びその保護者並びに里親の意見を聴いて、当該児童の養育の内容その他の厚生労働省令で定める事項について当該児童の養育に関する計画を作成すること。

チ （略）

## ●里親が行う養育に関する最低基準（平成14年厚生労働省令第116号）（抜粋）

（自立支援計画の遵守）

第十条 里親は、児童相談所長があらかじめ当該里親並びにその養育する委託児童及びその保護者の意見を聴いて当該委託児童ごとに作成する自立支援計画に従って、当該委託児童を養育しなければならない。

（苦情等への対応）

第十三条 里親は、その行った養育に関する委託児童からの苦情その他の意思表示に対し、迅速かつ適切に対応しなければならない。

2 里親は、その行った養育に関し、都道府県知事（指定都市にあっては市長とし、児童相談所設置市にあっては児童相談所設置市の長とする。以下同じ。）から指導又は助言を受けたときは、当該指導又は助言に従って必要な改善を行わなければならない。

## ●里親及びファミリーホーム養育指針（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）（抜粋）

### 2. 自立支援計画と記録

#### (1) 自立支援計画

- ・児童相談所は、子どもが安定した生活を送ることができるよう自立支援計画を作成し、養育者はその自立支援計画に基づき養育を行う。
- ・自立支援計画には、子どもが委託される理由や育ってきた環境、養育を行う上での留意点や委託期間、実親との対応などが記載されているので、気になることは児童相談所に相談し、必要に応じて説明を受け、見直しを確認しながら、より子どもやその家族のことを理解する。

### 3. 権利擁護

#### (1) 子どもの尊重と最善の利益の考慮

- ・子どもを権利の主体として尊重する。子どもが自分の気持ちや意見を素直に表明することを保障するなど、常に子どもの最善の利益に配慮した養育・支援を行う。
- ・子どもが主体的に選択し、自己決定し、問題の自主的な解決をしていく経験をはじめ、多くの生活体験を積む中で、健全な自己の成長や問題解決能力の形成を支援する。
- ・子どもに対しては、権利の主体であることや守られる権利について、権利ノートなどを活用し、子どもに応じて、正しく理解できるよう随時わかりやすく説明する。

#### (2) 子どもを尊重する姿勢

- ・社会的養護を担う養育者として理解する必要がある倫理を確認し、意識化するとともに、養育者らは子どもの権利擁護に関する研修に参加し、権利擁護の姿勢を持つ。

#### (4) 子どもが意見や苦情を述べやすい環境

- ・日常的に子どもが自分を表現しやすい雰囲気をつくり、自分の思いをいったん受け止めてもらえる安心感や養育者との関係を確保することが養育の要であることを、養育者が理解する。
- ・併せて、子どもが相談したり意向を表明したりしたい時に相談方法や相談相手を選択できる環境を整備しておく。また、そのことを子どもに伝え、子どもが理解するための取組を行う。
- ・子どもの側からの苦情や意見・提案に対しては、迅速かつ適切に対応する。
- ・子どもの希望に応えられない場合には、その理由を丁寧に説明する。

## ●児童福祉施設の設備及び運営に関する基準(昭和二十三年厚生省令第六十三号) (抜粋)

(苦情への対応)

第十四条の三 児童福祉施設は、その行つた援助に関する入所している者又はその保護者等からの苦情に迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じなければならない。

2 乳児院、児童養護施設、障害児入所施設、児童発達支援センター、児童心理治療施設及び児童自立支援施設は、前項の必要な措置として、苦情の公正な解決を図るために、苦情の解決に当たつて当該児童福祉施設の職員以外の者を関与させなければならない。

(自立支援計画の策定)

第四十五条の二 児童養護施設の長は、第四十四条の目的を達成するため、入所中の個々の児童について、児童やその家庭の状況等を勘案して、その自立を支援するための計画を策定しなければならない。 ※乳児院、母子生活支援施設、障害児入所施設、児童発達支援センター、児童心理治療施設及び児童自立支援施設にも同様の規定あり。

## ●児童養護施設運営指針(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) (抜粋)

### 3. 自立支援計画、記録

#### (1) アセスメントの実施と自立支援計画の策定

#### ①子どもの心身の状況や、生活状況等を正確に把握するため、手順を定めてアセスメントを行い、子どもの個々の課題を具体的に明示する。

・児童相談所との話し合いや関係書類、子ども本人との面接などで、子どもの心身の状況や生活状況、保護者の状況など家庭環境、学校での様子などを必要な情報を収集し、統一した様式に則って記録する。

#### ③自立支援計画について、定期的に実施状況の振り返りや評価と計画の見直しを行う手順を施設として定め、実施する。

・自立支援計画の見直しは、子どもとともに生活を振り返り、子どもの意向を確認し、併せて保護者の意向を踏まえて、それらを反映させつつ、子どもの最善の利益を考慮して行う。

### 4. 権利擁護

#### (2) 子どもの意向への配慮

#### ①子どもの意向を把握する具体的な仕組みを整備し、その結果を踏まえて、養育・支援の内容の改善に向けた取組を行う。

・日常的な会話のなかで発せられる子どもの意向をくみ取り、また、子どもの意向調査、個別の聴取等を行い、改善課題の発見に努める。  
・改善課題については、子どもの参画のもとで検討会議等を設置して、改善に向けて具体的に取組む。

#### (4) 権利についての説明

#### ①子どもに対し、権利について正しく理解できるよう、わかりやすく説明する。

・権利ノートやそれに代わる資料を使用して施設生活の中で守られる権利について随時わかりやすく説明する。  
・子どもの状況に応じて、権利と義務・責任の関係について理解できるように説明する。

#### (5) 子どもが意見や苦情を述べやすい環境

#### ①子どもが相談したり意見を述べたりしたい時に相談方法や相談相手を選択できる環境を整備し、子どもに伝えるための取組を行う。

・複数の相談方法や相談相手の中から自由に選べることを、わかりやすく説明した文書を作成・配布する。  
・子どもや保護者等に十分に周知し、日常的に相談窓口を明確にした上で、内容をわかりやすい場所に掲示する。

#### ②苦情解決の仕組みを確立し、子どもや保護者等に周知する取組を行うとともに、苦情解決の仕組みを機能させる。

・苦情解決の体制(苦情解決責任者の設置、苦情受け付け担当者の設置、第三者委員の設置)を整備する。  
・苦情解決の仕組みを文書で配布するとともに、わかりやすく説明したものを掲示する。

#### ③子ども等からの意見や苦情等に対する対応マニュアルを整備し、迅速に対応する。

・苦情や意見・提案に対して迅速な対応体制を整える。  
・苦情や意見を養育や施設運営の改善に反映させる。  
・子どもの希望に応えられない場合には、その理由を丁寧に説明する。

## ●都道府県社会的養育推進計画の策定要領（平成30年7月6日厚生労働省子ども家庭局長通知）（抜粋）

### 3. 都道府県推進計画の記載事項

- (1) 都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像
- (2) 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）
- (3) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組
- (4) 各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み
- (5) 里親等への委託の推進に向けた取組
- (6) パーマネンシー保障としての特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組
- (7) 施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組
- (8) 一時保護改革に向けた取組
- (9) 社会的養護自立支援の推進に向けた取組
- (10) 児童相談所の強化等に向けた取組
- (11) 留意事項

### 4. 項目ごとの策定要領

#### (1) 都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像

（計画策定に当たっての留意点）

i～V （略）

VI 計画策定は、幅広い関係者の参画の下に行うこと。特に、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の参画を得て意見を求めること。その際には、例えば複数人の参画とし、必要に応じて第三者による支援など、適切に意見表明ができるよう留意すること。

#### (2) 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）

- ・ 措置された子どもや一時保護された子どもの権利擁護の観点から、当事者である子どもからの意見聴取や意見を酌み取る方策、子どもの権利を代弁する方策について、各都道府県の実情に応じた取組を進めること。
- ・ 併せて社会的養護に関する施策を検討する際にも、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の複数の参画を求めることとし、第三者による支援により適切な意見表明ができるような取組を行うこととする。
- ・ なお、平成28年改正児童福祉法では、児童福祉審議会は関係者からの報告や意見聴取ができることにするとともに、委員により高い公正性を求めることとした。また、国において、児童福祉審議会や自治体が設置する第三者機関における子どもや要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申立てによる審議・調査の仕組みなど、子どもの権利擁護に関する仕組みの構築に向けて調査研究を行っており、この結果について周知していく予定としている。都道府県においては、これを踏まえて取組を行うこと。

（計画策定に当たっての留意点）

- i 施策の利用の決定に当たっては、子どもに十分な説明がなされることを徹底すること。
- ii 特に、代替養育に関する措置とその変更時及び措置継続の際には定期的（少なくとも半年に1回）に理由や見通しを含めて子どもに丁寧な説明をするとともに、意見表明できる年齢の子どもには、十分な意見の聴取を行い、方針決定にできるだけ反映させること。ただし、子どもの最善の利益のためにその意見が反映できない時にはその理由等を十分に子どもに説明すること。

### ●児童福祉法（昭和22年法律第164号）（抜粋）

第八条 第九項、第二十七条第六項（注：施設入所等の措置又は措置の解除、停止、変更）、第三十三条の十五第三項（注：被措置児童等虐待事案の対応）、第三十五条第六項（注：保育所設置の認可）、第四十六条第四項（注：児童福祉施設の事業停止命令）及び第五十九条第五項（注：無認可保育等の事業停止命令）の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議するため、都道府県に児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関を置くものとする。ただし、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第十二条第一項の規定により同法第七条第一項に規定する地方社会福祉審議会（以下「地方社会福祉審議会」という。）に児童福祉に関する事項を調査審議させる都道府県にあつては、この限りでない。

- ② 前項に規定する審議会その他の合議制の機関（以下「都道府県児童福祉審議会」という。）は、同項に定めるもののほか、児童、妊産婦及び知的障害者の福祉に関する事項を調査審議することができる。
- ③ 市町村は、第三十四条の十五第四項の規定によりその権限に属させられた事項及び前項の事項を調査審議するため、児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関を置くことができる。
- ④ 都道府県児童福祉審議会は、都道府県知事の、前項に規定する審議会その他の合議制の機関（以下「市町村児童福祉審議会」という。）は、市町村長の管理に属し、それぞれその諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申することができる。
- ⑤ 都道府県児童福祉審議会及び市町村児童福祉審議会（以下「児童福祉審議会」という。）は、特に必要があると認めるときは、関係行政機関に対し、所属職員の出席説明及び資料の提出を求めることができる。
- ⑥ 児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、児童、妊産婦及び知的障害者、これらの者の家族その他の関係者に対し、第一項本文及び第二項の事項を調査審議するため必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその者の出席を求め、その意見を聴くことができる。
- ⑦ 児童福祉審議会は、前項の規定により意見を聴く場合においては、意見を述べる者の心身の状況、その者の置かれている環境その他の状況に配慮しなければならない。
- ⑧ 社会保障審議会及び児童福祉審議会は、必要に応じ、相互に資料を提供する等常に緊密な連絡をとらなければならない。
- ⑨ 社会保障審議会及び都道府県児童福祉審議会（第一項ただし書に規定する都道府県にあつては、地方社会福祉審議会とする。第二十七条第六項、第三十三条の十二第一項及び第三項、第三十三条の十三、第三十三条の十五、第三十五条第六項、第四十六条第四項並びに第五十九条第五項及び第六項において同じ。）は、児童及び知的障害者の福祉を図るため、芸能、出版物、玩具、遊戯等を推薦し、又はそれらを製作し、興行し、若しくは販売する者等に対し、必要な勧告をすることができる。

第九条 児童福祉審議会の委員は、児童福祉審議会の権限に属する事項に関し公正な判断をすることができる者であつて、かつ、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから、都道府県知事又は市町村長が任命する。

- ② 児童福祉審議会において、特別の事項を調査審議するため必要があるときは、臨時委員を置くことができる。
- ③ 児童福祉審議会の臨時委員は、前項の事項に関し公正な判断をすることができる者であつて、かつ、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから、都道府県知事又は市町村長が任命する。
- ④ 児童福祉審議会に、委員の互選による委員長及び副委員長各一人を置く。

### ●児童福祉法施行令（昭和23年政令第74号）（抜粋）

第二十九条 都道府県知事は、法第六条の四第三号の規定により里親の認定をするには、法第八条第二項に規定する都道府県児童福祉審議会（同条第一項ただし書に規定する都道府県にあつては、同項ただし書に規定する地方社会福祉審議会とする。以下「都道府県児童福祉審議会」という。）の意見を聴かなければならない。

第三十二条 都道府県知事は、法第二十七条第一項第一号から第三号までの措置（同条第三項の規定により採るもの及び法第二十八条第一項第一号又は第二号ただし書の規定により採るものを除く。）若しくは法第二十七条第二項の措置を採る場合又は同条第一項第二号若しくは第三号若しくは第二項の措置を解除し、停止し、若しくは他の措置に変更する場合において、児童若しくはその保護者の意向が当該措置と一致しないとき、又は都道府県知事が必要と認めるときは、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、緊急を要する場合で、あらかじめ、都道府県児童福祉審議会の意見を聴くいとまがないときは、この限りでない。

- ② 前項ただし書に規定する場合において、都道府県知事は、速やかに、その採つた措置について都道府県児童福祉審議会に報告しなければならない。

## ●社会保険審議会 児童部会 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）（平成28年3月10日）（抜粋）

## 4. 子どもの権利擁護に関する仕組み

本報告では、子ども家庭福祉に子どもの権利保障を明記することを打ち出しており、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段を持つが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する。その点は国の死亡事例検証の報告書においても明らかになっている。

国連子どもの権利委員会は、過去三度にわたり、わが国に対しパリ原則に沿った監視機関の設置を勧告してきた。わが国では地方自治体レベルでは子どもオンブズマンなどの設置が見られるが、国レベルでは未だそのような機関の設置がなされておらず、そのような第三者機関の設置は急務であると考えられる。

しかしながら、国レベルで子どもの権利擁護のための第三者機関を設置しようとすると、省庁横断的な協議を積み重ねる必要があるものと思われ、一朝一夕に実現できるものではない。そこで、ここでは子ども福祉に限定した子どもの権利擁護の仕組みを構想することとした。また、本来は独立した第三者機関を設置すべきであるが、子ども福祉に限定してもなお、かかる機関の設置には時間を要すると思われるため、当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を負わせることを構想した（以下、この機能を「子どもの権利擁護機能」という。）。

審議会のうち子どもの権利擁護機能を担当する部門は、特に子ども福祉に精通した専門家であり、公正な判断をすることができる者で構成される必要がある。審議会は、子どもや当該都道府県内の要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申入れを契機とし、職権で審議すべきケースを取り上げることができるものとする。審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に係る機関のあり方等を含み、個別ケースについて調査審議を行う際には、当該個別ケースに利害関係を有する者が調査審議に加わらないこととする。また、審議の結果、必要があれば、助言あるいは勧告を行うことができ、審議のために必要があるときは、新たに関係者から報告を求めることができるものとする。

既存の組織である児童福祉審議会による子どもの権利擁護を構想したが、最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである。