

平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

一時保護された子どもの権利保障の 実態等に関する調査研究

三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社

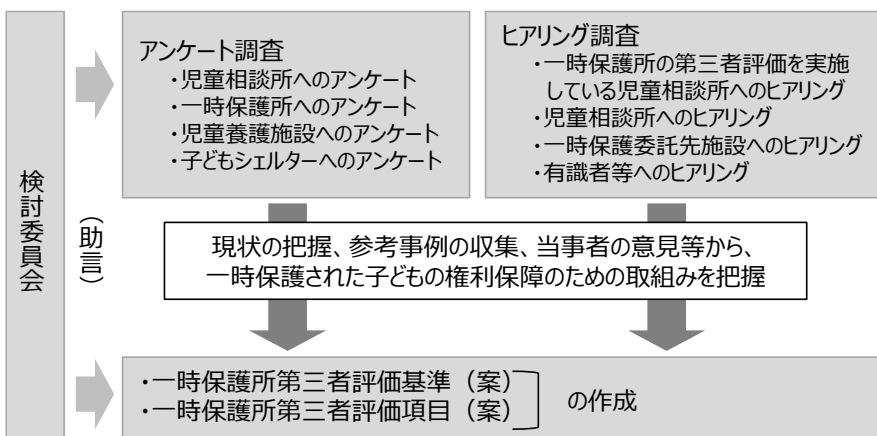
調査の目的

一時保護中の子どもの権利は最大限保障されなければならないが、様々な問題点や課題が指摘されているのが現状である。

一時保護の改革を検討するにあたり、全国の一時保護の現状を整理するとともに、一時保護施設のケアの質の確保・向上のため、一時保護の第三者評価の実施にむけて評価基準等を作成することを目的とする。

調査研究の全体構成

本調査研究の全体構成は以下の通り。



アンケート調査の実施概要

一時保護における子どもの権利保障に関する実態と課題、今後の方向性、一時保護所の職員の人材育成の現状、第三者評価の取組み等について把握するためアンケート調査を実施した。

対象：児童相談所（一時保護所が設置されていない児童相談所も含む）回収率71%

一時保護所 回収率65%

一時保護を受託する施設（※一時保護実施特別加算を算定している児童養護施設等）回収率57%

子どもシェルター 回収率100%

調査期間：平成30年3月5日～28日

児童相談所へのアンケート調査結果

<回答のあった児童相談所の概要>

- ・児童相談所の設置者は都道府県が約87%、政令市等が約12%
- ・平成28年度の相談受付件数の平均は1,879件
- ・所内一時保護の平成28年度中の受付件数の平均は115.7件、対応件数の平均は106.0件
受付件数のうち、6～11歳が約33%、12～14歳が約30%を占める
- ・一時保護委託件数の平均は71.8件、そのうち0～5歳が約47%を占める
委託先は児童養護施設（約40%）、里親（約19%）、乳児院（約17%）

子どもへの説明や同意

一時保護の必要性について、必ず本人の同意をとるのは全体の3分の2にとどまっている。また、弁護士のかかわりは少ない

- ・一時保護の必要性について子どもへの説明
平日昼間は「担当児童福祉司」（約87%）
時間外は「担当児童福祉司」（約47%）
- ・一時保護の必要性についての子ども本人の同意の有無
「必ず本人の同意を確認する」のは約63%にとどまる
- ・児童相談所の職員の一時保護した子どもの観察会議への出席
「必ず出席している」（約24%）、「出席していない」（約36%）
観察会議が有効に活用されていないところが多い
- ・弁護士の配置及び連携の現状
「弁護士会や弁護士事務所との契約等」（約57%）、「非常勤として配置」（約31%）
- ・弁護士の関わり
「一時保護に同行」（約8%）、「援助方針会議への出席」（約44%）
「一時保護している子ども（所内、委託）に面会」（約21%）
- ・一時保護している子どもが希望した場合の弁護士への相談
「相談でき、実際にしている」（約18%）

一時保護委託をした子どもの状況（1施設直近10人まで）

一時保護委託の理由は、就学前児童は基本的な生活習慣を身につけるため、就学児は通園・通学のためが多い

- ・一時保護委託をした子どもの平均年齢は6.9歳
「1～5歳」（約30%）、「6～11歳」（約23%）
- ・委託先は、「児童養護施設」（約39%）、「乳児院」（約20%）、「里親」（約19%）
年齢別では、0歳は「乳児院」（約59%）が、1～5歳、6～11歳、12～14歳は「児童養護施設」の割合が最も高い
- ・一時保護委託をした理由としては、0歳、1～5歳は「基本的な生活習慣が自立していない子どものため」、6～11歳、12～14歳は「一時保護所に空きがなかったため」が最も高い。その他年齢が高くなるにつれ、「通園、通学保障のため」の割合が高い
- ・一時保護委託のメリットは「通園・通学ができる」（約63%）
デメリットは「安全性が十分でない」（約56%）が高い
- ・一時保護委託を進めるために必要なこととして、「里親家庭への教育・研修」（約86%）、「委託保護の費用を改善する」（約59%）、「児童相談所の支援強化」（57.7%）

一時保護所の設置や第三者評価

半数以上が一時保護所の必要性を感じている
一時保護所の第三者評価を実施・実施予定は約22%にとどまる

- ・一時保護所の設置 「設置している」（約60%）
- ・一時保護所を併設していない児童相談所の苦勞
「心理診断や職員が面接するのに時間や経費がかかる」（約93%）
「一時保護所までの距離が遠いので移送に時間がかかる」（約93%）
「夜間や緊急時の入所の際の移送がたいへん」（約88%）
- ・今後の一時保護所の設置の必要性
「管轄内に設置が必要」（約53%）、「設置は不要」（約29%）
- ・他の児童相談所から一時保護を受け入れる場合の苦勞
「子どもへの面接が少ない」（約54%）、「子どもの状態に応じた適時の判定や面接ができない」（約53%）
- ・一時保護所の第三者評価
「実施している」（約6%）、「今後実施予定」（約16%）
- ・第三者評価にあたり、子どもからの意見の聴取方法
「アンケート」（約70%）、「個別ヒアリング」（約57%）

一時保護の課題や必要な支援策（自由意見）

一時保護された子どもの課題や必要な支援について意見として下記のようなことがあげられた

- ・一時保護所の全国統一の基準や、ケア単位の小規模化が必要
- ・一時保護所が常に満床であり、今後の保護先の確保や支援体制の強化が必要
- ・子どもの権利保障として、子どもの権利を守るシステムづくりや、学齢児の学習支援の強化が必要
- ・非行児や被虐待児等と分離した保護が必要
- ・個別処遇を必要とする児童が増加しているものの、一時保護委託先が見つけにくい
- ・人材確保や職員のスキルアップが必要

一時保護所の調査結果

一時保護所での生活は、私物の持込みや外出などさまざまな制約が多い
子どもからの苦情や意見把握のため、意見箱を設置しているのは半数にとどまる
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として、マニュアル作成や内部研修を実施しているのは全体の3分の1

<回答のあった一時保護所の概要>

- ・定員の平均が20.3人
- ・居室数の平均は8.3室、個室のある施設が約52%
- ・施設・設備の課題
「障がいのある子どもへの配慮が不十分」(約60%)

<一時保護所の生活>

- ・入所時の子どもの私物の取り扱い
持込みを認めている割合が高いのは、「下着」(約73%)、「衣類」(約62%)
一方で、「特になし」(約10%)
- ・子ども単独での外出は「認めていない」(約82%)
- ・一時保護所内での平日1日あたりの平均学習時間
通学していない場合、小学生 127.4分、
中・高生 135.4～136.3分
- ・一時保護所内での学習室の構造
「一つの部屋でみんな並行で学習する」(約54%)
- ・子どもからの苦情や意見を把握するための取組み
「日頃から、子どもとのラポール形成に取り組んでいる」(約78%)
「意見箱を設置している」(約56%)
「職員研修やケース会議等を通じて、支援スキルの向上を図っている」(約45%)
- ・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
「朝礼や会議等で周知している」(約55%)、「マニュアルを作成している」(約37%)
「内部で研修を実施している」(約35%)

<児童相談所の他部門との連携・役割分担>

- ・一時保護所の職員の「児童相談所のケース会議への参加」(約59%)
- ・児童相談所の他部門との連携状況
「連携は取れているが、改善の余地がある」(約53%)

職員の教育、人材育成の課題（自由意見）

- ・職員の在任期間が限られ、スペシャリストが育ちにくい
- ・職員体制に余裕がなく、研修に参加・派遣させることができない
- ・指導員が専門職として認知され、その技術を獲得できる体制を整備すべき
- ・一時保護所職員として専門性、特殊性を理解し、技術を向上させる研修を国レベルで実施すべき
- ・発達障害の児童が多いため、発達障害や心理の研修が必要

一時保護された子どもの権利保障について（自由意見）

- ・開放保護の方向が出ているが、児童の安全・安心を考えると管理面以外でも課題や不安が多い
- ・教育権の保障は大変重要であるが、現在の職員数では、ケースワーカーの付き添いは負担が大きい
- ・学習指導員の配置や在籍校との連携が課題
- ・一時保護所は構造的制約や規則等の制限を設けざるをえず、児童・職員ともストレスを抱えている
- ・個別ケアの充実には保護所のハード・ソフト面での充実が必要
- ・第三者評価や児童会の導入を検討したい

一時保護された子どもの権利保障について (シェルターから出された自由意見)

- ・施設や児童相談所から独立した立場で権利擁護を支援する弁護士等の大人の存在が必要
- ・子どもの意思をできる限り確認し、尊重しながら対応していくために、インフォームドコンセントに時間をかけるべきである
- ・障害を持っている子どもや精神的に不安定な子ども、自己肯定感が低い子どもに適切に対応するためには、臨床心理士や医師などの専門家等のスーパーバイズを受けられる体制を作ることが必要

＜第三者評価を実施している児童相談所＞

（横浜市）

- ・子どもの権利擁護を重視するため、一時保護所の自己評価と一時保護所へのヒアリング、入所児童へのアンケート、意見箱の活用など具体的な子どもの声に耳を傾けることに注力している
- ・外部評価については、自己評価を踏まえて外部評価委員の現地調査、ヒアリング調査、評価・指摘の他、その指摘等を受けてそれぞれの施設が改善報告書を提出するといった、プロセスを重要視している
- ・評価のフィードバックも時間を設けて丁寧に行い、改善につながるよう効果的に進めている

（京都市）

- ・児童相談所の自己評価を元に、市の児童福祉分科会の「児童支援・里親部会」（外部者で構成）が、第三者評価を行う
- ・自己評価はセルフチェックシートにて、個人レベル、係レベル、全体レベルで実施

（相模原市）

- ・他自治体を参考に評価項目を作成し、外部の評価機関による評価を実施
- ・若手・中堅職員を中心とした「こども人権プロジェクト」を立ち上げ、3か年取組みを進め、3年目に一時保護職員に対するアンケート調査を実施し、改善された点（強み）、課題や悩み、一時保護所をよくするためにできることについて聞いた

＜その他の児童相談所＞

- ・内部評価（自己評価と子どもたちへのアンケート）を実施
- ・県内の他児童相談所と共通で、職員による自己評価を実施。子どもへのアンケートを実施し、一時保護所のサービス評価を実施
職員と子どもの評価にギャップがある部分が見受けられ、多くの気づきを得られる
- ・内部評価の導入にあたっては、その目的を職員で確認する必要がある。どう改善していくか、実際の行動に移すきっかけとなるように確認・気づくためのツールとして内部評価がある
- ・第三者委員会の設置ができておらず、子どもの権利擁護には改善の余地が大きいと感じている
- ・子どもの意思表示を目的として、子どもと月に1度の個別面談、児童総会の開催、投書箱を設置
- ・専門的見地（弁護士、医師、教育関係者、学識者など）から意見を受けたいと思うときがある

＜一時保護委託先施設＞

- ・児童養護施設の定員の一部を一時保護のために確保
- ・一時保護のユニットを開設
- ・グループホームを一時保護専用施設にすると、安全面で問題のない子どもしか保護できないようになるため、加算を受けていない
- ・法人として親子分離防止や早期家庭復帰への意識が強く、予防的なアプローチの一環として一時保護を受託
- ・一時保護の児童もグループホームと同様の処遇としており、強い行動制限はかけていない。児童が家庭に戻った状態を想定した児童のアセスメントが実現できている
- ・安心できる家庭的な生活環境をつくるために、職員と子どもとの間に温かい人間関係をつくることにしている
- ・職員に対して、「不適切な関わりチェックシート」を使い、毎月の確認を行っている

＜有識者＞

- ・一時保護所の質を改善するには、知事や児童相談所の所長等のトップの影響が多にある。一時保護所は、短期での改革でリセットすることも容易である
- ・一時保護所の第三者評価は、子どもによる評価の配分を大きくし、なるべくバイアスがかからず、公平性が担保されるようにすべき
評価者は、客観性・公平性が担保されるよう国が委託した者とするべき
時間と費用をかけて評価をすべき
評価結果は、数値化して公表し、時系列で一覧できるようにすると改善された時点が把握できる

＜当事者＞

- ・20歳代男性のケースは、2回の一時保護経験のいずれも高校生の頃に自身で児童相談所を訪れており、職員から個人として尊重されたこと、悩みながらも進路選択ができたことなど、自分を守ってもらえたことに対する前向きな経験として語られた
- ・20歳代女性のケースは、施設の設備・職員の応対・行動がいずれも厳しく制限され、後ろ向きな経験として語られた
- ・退所後の住まいは子どもが選べるようにしてほしい
- ・第三者評価のしくみが導入されるとしたら、訪問調査する人は一般の人がよい。一時保護所には一般常識が通じない部分があり、その点が是正される必要がある

＜第三者評価基準（案）作成の目的＞

一時保護所の第三者評価基準（案）は、「一時保護において、子どもの状況等に最も適した環境等で生活やケアの質が確保され、子どもの最善の利益が図られているか」という観点から、一時保護所の評価を行うことを目的として作成した。そのため、評価項目に該当する業務を一時保護所の職員以外が実施している場合もあるが、誰がその業務を担当しているかに関わらず、子どもにとってそのような状況が保障されているか、なされているかを確認することを想定している。あわせて、一時保護所以外の職員の担当役割が評価基準に満たない場合には、一時保護所からの働きかけ等が行われることを期待している。

＜第三者評価基準（案）の構成＞

一時保護所の第三者評価基準（案）は、アンケート・ヒアリング結果を踏まえ、「一時保護ガイドライン（案）」と一体のものとして活用できるよう、当該ガイドラインの構成、内容に沿って作成した。また、すでに一時保護所の第三者評価を実施している東京都ならびに横浜市の評価項目、および「社会的養護施設等の第三者評価」の評価項目を参考とし、ガイドラインにない事項を補足している。

	内容	評価項目数
第Ⅰ部	子ども本位の養育・支援	13 項目
第Ⅱ部	一時保護の環境及び体制整備	15 項目
第Ⅲ部	一時保護所の運営	26 項目
第Ⅳ部	一時保護所における子どもへのケア・アセスメント	7 項目
第Ⅴ部	一時保護の開始及び解除手続き	4 項目

一時保護所への第三者評価導入に向けて

<第三者評価の活用（自己評価及び改善報告）>

一時保護所の第三者評価基準（案）の作成にあたっては、「一時保護所の職員が自己評価することを通じて、一時保護のあり方や理念について共通の理解を得る」ことも1つの目的と位置付けている。

そのため、第三者評価導入に向けた第一ステップは、第三者評価基準に基づく自己評価の導入であり、あわせて、評価結果に基づく改善に向けた取組みを各一時保護所で実施されることが望まれる。

第二ステップは、外部評価の実施である。自己評価に加え、外部からの評価を受けることで、より多様な視点から一時保護所の実態を確認することができ、外部評価結果のフィードバックや改善提案を受けることにより、他の一時保護所での取組内容等の情報を得られる機会ともなる。

外部評価は、改善結果の報告までを1セットとし、評価結果の公表を行うことにより、一時保護所の管理運営のノウハウが共有されるしくみが望ましい。

<子どもの意見把握の取組み>

退所時のアンケートや、第三者評価にあわせて外部委員によるヒアリングや一時保護中の子どもへのアンケートなど、その方法は様々であるが、一時保護所の評価において、実際に一時保護所で生活している、または生活した子どもの意見・評価を確認することが不可欠と考えている。

<今後に向けて>

よりよい一時保護所の実現に向け、第三者評価をどのように活用していくか、一時保護所の意見等を反映させながらのしくみづくりや全国の一時保護所に広げていくための工夫が必要である。